

DINÁMICA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES. REFLEXIONES HISTÓRICAS Y BALANCE DEL PERÍODO 2003-2013

AUTORES: MATÍAS KULFAS, EVELIN GOLDSTEIN Y MARTÍN BURGOS

Documento de Trabajo N° 64. - Diciembre de 2014





DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

FABIÁN AMICO

MARTÍN BURGOS ZEBALLOS

JUAN MATÍAS DE LUCCHI

JORGE GAGGERO

VERÓNICA GRONDONA

RODRIGO LÓPEZ

PABLO MARESO

ESTANISLAO MALIC

ANDREA MEDINA

MARÍA SOL RIVAS

MARÍA ANDREA URTURI

INVESTIGADORES INVITADOS

CLAUDIO CASPARRINO

NORBERTO E. CROVETTO

ALEJANDRO GAGGERO

EVELIN GOLDSTEIN

GUILLERMO HANG

MATÍAS KULFAS

ERNESTO MATTOS

FERNANDO PORTA

MAGDALENA RUA

ARIANA SACROISKY

JUAN SANTARCÁNGELO

DANIEL SCHTEINGART

CONSEJO ACADÉMICO

CECILIA CARMEN FERNÁNDEZ BUGNA

ROBERTO FRENKEL

ALFREDO T. GARCÍA

FEDERICO PASTRANA

Las opiniones vertidas en el trabajo no necesariamente coinciden con las de las entidades patrocinantes del Centro.

Para comentarios, favor dirigirse a: informacion@cefid-ar.org.

INDICE

I) Introducción.....	4
II) Marco conceptual – analítico sobre las estrategias de sustitución de importaciones	10
II.1. Estrategias de industrialización por sustitución de importaciones. Marco teórico y casos exitosos	10
II.2. Argentina durante su etapa de industrialización sustitutiva de importaciones	20
III) Argentina 2003-2013. La recuperación del crecimiento industrial y la reaparición del debate sobre la sustitución de importaciones	29
III.1. El crecimiento industrial del período 2003-2011 en perspectiva histórica	31
III.2. Características del desempeño industrial durante la post-convertibilidad	34
III.3. La sustitución de importaciones en el crecimiento industrial de la post-convertibilidad	52
IV) Potencialidad sustitutivo del sector manufacturero argentino	67
IV.1. Un diagnóstico estructural de los flujos de comercio exterior de la industria argentina	69
IV.2. Estimación de la factibilidad de sustitución de importaciones por productos de fabricación nacional: planteo metodológico.....	75
IV.3. Potencial sustitutivo: resultados agregados y evolución reciente	77
IV.4. Un enfoque sectorial sobre el potencial sustitutivo	82
IV.5. Evolución reciente de las actividades con capacidad de sustitución de importaciones	91
V) Reflexiones finales y perspectivas.....	103
VI) Bibliografía.....	109

I) Introducción

Tras el quiebre de la Convertibilidad y la larga crisis que puso fin a dicha etapa, la economía argentina recuperó el crecimiento económico y su sector industrial tuvo un vigoroso protagonismo.

La historia del desempeño industrial argentino nos cuenta que, tras dos fases de fuerte crecimiento, la primera entre las décadas de 1930 y 1950, y la segunda desde fines de los años '50 hasta mediados de la década de 1970, el sector ingresó en una etapa de crisis y reestructuración con desindustrialización que atravesó el último cuarto del siglo XX.

En efecto, en esos últimos años del siglo XX la nota dominante fue el estancamiento productivo del sector en términos agregados, la tendencia declinante en el nivel de empleo y una reestructuración caracterizada por la *desofisticación* y *commoditización* del sector. Dichas tendencias se expresaron en la pérdida del componente tecnológico como insumo estratégico en las funciones de producción sectoriales, la incorporación de algunas ramas productivas en cadenas regionales o globales de producción, relegando a la industria local a funciones de ensamblaje de componentes importados, y al desmantelamiento de muchas funciones de investigación y desarrollo que se realizaban en el país. En su lugar, tuvieron cierto éxito algunas actividades basadas en recursos naturales y algunos de los sectores industriales capital – intensivos que habían recibido políticas de promoción durante la etapa de industrialización y maduraron en los años '70 y '80, tales como la siderurgia, la petroquímica y el aluminio, entre otros.

A comienzos de los años '90, y particularmente durante la recuperación del período 1991 – 1994, la industria tuvo un buen desempeño pero rápidamente comenzaron a aparecer problemas de competitividad y debilidades en la demanda interna que afectaron el crecimiento. Durante el segundo lustro de los '90 se verifica el proceso que Kosacoff y Ramos (2000) definieron como de reestructuración en dos fases: de la producción al ensamblaje y de allí a la comercialización de productos importados. En efecto, con excepción del núcleo más dinámico del sector manufacturero, integrado por unas 400 firmas, el resto debió asumir el desafío de reducir sus costos medios sin

herramientas que le permitan mejorar la productividad en base a inversiones. Muchas empresas comenzaron a desarmar sus redes de proveedores locales y reemplazar componentes locales por insumos importados para, finalmente, convertirse ellos mismos en comercializadores de productos importados.

En otras palabras, así como durante el último gobierno militar el aspecto central de la reestructuración fue el cierre masivo de establecimientos industriales (alrededor de 15.000 entre 1976 y 1983), durante la convertibilidad las principales tendencias no pasaron por el cierre de fábricas sino por reestructuraciones defensivas que consistieron en el “achicamiento” de las funciones productivas de los establecimientos y su reemplazo por componentes importados.

La larga crisis de la convertibilidad, iniciada a mediados de 1998 y finalizada sobre fines de 2002, trajo consigo una nueva contracción del aparato manufacturero. Pero una vez superada lo peor de la crisis, comenzó a aflorar una incipiente recuperación productiva que se consolidó y profundizó a partir de 2003.

A partir de entonces se observaron tendencias que no se verificaban desde comienzos de los años '70. La producción manufacturera creció a una tasa significativamente alta, y en forma concomitante, también crecieron el empleo, la productividad y la creación de nuevas empresas. Cabe destacar que, en el período precedente, el crecimiento productivo había sido intermitente e incluso en etapas de variación positiva la reacción de la creación de empleo había sido muy limitada, predominando la tendencia a la destrucción de puestos de trabajo en el sector. De esta manera, los períodos de alza en la productividad sectorial se basaban fundamentalmente en la destrucción de empleos antes que en una mejora integral de las prácticas productivas sectoriales o en efectos positivos de una expansión de la actividad económica y un mejor aprovechamiento de la división del trabajo.

La producción industrial destinada a la exportación tuvo un auge positivo, tanto como la destinada al mercado interno, alterando la clásica dicotomía de períodos anteriores.

Claro está que este fenómeno tuvo lugar arrancando desde un pico muy bajo, ocasionado por la crisis del período 1998-2002 y el quiebre que significó diciembre de 2001. Pero no por ello dejó de resultar sorprendente el buen desempeño sectorial agregado y la aparición o reaparición de algunas producciones que habían atravesado fuertes crisis, que en muchos casos parecían terminales.

Este desempeño industrial tuvo un *impasse* durante la crisis internacional, 2008-2009, para luego mostrar un bienio de fuerte crecimiento en 2010 y 2011, aunque con características menos virtuosas que en los años anteriores, y frenar su fase de expansión a partir de 2012, en consonancia con el desmejoramiento del desempeño macroeconómico general.

En el contexto descrito, reapareció en Argentina el debate acerca de las fuentes de desarrollo industrial y sobre el potencial impulso dado por un proceso de sustitución de importaciones. En el año 2003, un estudio del CEP (2003) indicaba que durante el año 2002 cerca del 40% de las importaciones industriales habían sido sustituidas por producción local.

De hecho, la sustitución de importaciones es un tópico tradicional del análisis sobre el desarrollo económico y la industrialización. La idea general es que las economías de menor desarrollo relativo pueden iniciar sus procesos de industrialización sustituyendo, de manera gradual, las importaciones que realizan con producción local. Autores como Amsden (2007) señalan a la sustitución de importaciones como una suerte de guía hacia el desarrollo industrial.

En la literatura sobre desarrollo económico e industrialización suelen aparecer debates que contraponen procesos de industrialización orientados por la sustitución de importaciones versus una industrialización orientada al mercado externo. En otros términos, el primero tendría un sesgo *mercadointernista* mientras que el segundo se orientaría decisivamente a la exportación. Entre los defensores de esta segunda versión predomina un enfoque según el cual la introducción de una orientación externa obliga a los empresarios a mejoras permanente de competitividad, con lo cual las exigencias en materia de inversión, investigación y desarrollo son mayores y, por ende, los resultados de mediano y largo plazo, en caso de producirse, son más exitosos.

No obstante esta apreciación, la literatura también indica que difícilmente una economía pueda insertarse exitosamente en una estrategia industrial exportadora sin previamente haber iniciado su curva de aprendizaje sustituyendo importaciones, y que en todo caso se trata de estrategias que, al menos en sus estadios iniciales, resultan más complementarias que antagónicas. Esto viene a cuenta de una crítica muy recurrente que ha existido respecto a las etapas de la industrialización argentina y a su

pobre sesgo exportador. En sentido contrario, algunos trabajos recientes, como el de Amico (2011), plantean que Argentina realizó un proceso de aprendizaje y que, a pesar de no haber tenido políticas específicas para el desarrollo de una industria exportadora, se produjeron resultados muy positivos, en particular hacia fines de los años '60 y comienzos de los '70. En efecto, mientras el peso del sector industrial en las exportaciones era virtualmente nulo a comienzos de los '60, su participación alcanzó al 15% a comienzos de los '70, dando el primer salto productivo exportador de la historia industrial argentina, aspecto que permite cuestionar la hipótesis del agotamiento de la fase de industrialización que postulan algunos autores y esta idea de que la industria argentina poseía un excesivo sesgo *mercadointernista* con lo cual los esfuerzos competitivos eran nulos o muy acotados.

Argentina es un país de paradojas en materia de desempeño industrial. En los años '80, período caracterizado como “década perdida” por la CEPAL para América Latina y de muy pobre desempeño económico en nuestro país, Argentina comenzó a exportar productos siderúrgicos de alta tecnología. En los años '90, mientras se privatizaban las empresas públicas, una empresa estatal provincial ganó una licitación internacional para producir un reactor nuclear en Egipto.

Lo cierto es que los procesos de industrialización requieren períodos de maduración extensos y los casos exitosos tuvieron lugar en contextos de políticas industriales y tecnológicas de largo alcance y con regímenes macroeconómicos de cierta estabilidad y sesgos positivos para la inversión productiva, características que, en el caso argentino, no se produjeron.

El proceso de reindustrialización registrado a partir de 2003 se produjo, a diferencia de las tradicionales fases de industrialización, en un marco de economía abierta. Este aspecto introdujo tensiones competitivas que, naturalmente, limitan las posibilidades de sustituir importaciones. En una primera instancia, con la economía saliendo de una extensa recesión que en cuatro años hizo que Argentina pierda alrededor de la cuarta parte de su PIB, y tras una fuerte devaluación con elevada capacidad ociosa y desempleo próximo al 23%, la protección se dio de manera natural por la elevada paridad cambiaria. Pero iniciada la recuperación, dicha barrera se comenzó a reducir, aspecto que se intensificó una vez que el mercado laboral retomó a niveles más cercanos al pleno empleo y desde el Estado se estimuló la recuperación del salario real vía negociación paritaria.

En este contexto, difícilmente sea sostenible una estrategia sustitutiva en términos agregados, resultando más viable un esquema de sustitución selectiva, tanto en términos sectoriales como de productos al interior de determinadas ramas. El sector industrial argentino exhibe un desarrollo intermedio, con ramas de elevada competitividad internacional y una buena presencia en mercados externos que convive con ramas de baja industrialización y otras que se han ido desofisticando, perdiendo grados de integración nacional. Conviven diferentes productividades entre ramas y al interior de la ramas. Los esfuerzos de industrialización requieren políticas más específicas y, en términos del sector externo, tan importante como ahorrar divisas en algunos sectores resulta incrementar la generación de divisas mediante aumentos sostenidos en las exportaciones y la posibilidad de crear nuevas ramas industriales exportadoras. Asimismo, el contexto internacional también es diferente: las economías operan con mayores niveles de apertura, y la institucionalidad vigente establece reglas y restricciones respecto a las políticas públicas cuyos efectos, si bien suelen ser exagerados, deben ser tomados en consideración a la hora de pensar e implementar estrategias industrializantes.

Como se mostrará a lo largo del presente trabajo, tras un buen desempeño inicial en materia sustitutiva, dicha tendencia fue declinando apreciándose un comportamiento heterogéneo entre ramas, en el que convivieron ramas con una tendencia sustitutiva relativamente estable con otras claramente no sustitutivas.

No obstante ello, y bajo una metodología específica, se pudo constatar la existencia de un potencial sustitutivo que abarca a aproximadamente el 25% de las importaciones industriales. A esta conclusión se arriba comparando, para una selección depurada de importaciones industriales, la existencia de productores de esos mismos bienes que además exportan de manera no esporádica. En otras palabras, en dichas ramas se verifica no sólo la existencia de producción nacional sino también de ciertos indicadores positivos de competitividad.

Las estrategias destinadas a profundizar los procesos de industrialización en nuestro país cobran especial importancia habida cuenta del peso significativo que tiene el sector en los desbalances de divisas. En tal sentido, desarrollar estrategias macroeconómicas destinadas a desplazar la restricción externa de manera consistente con el sostenimiento del crecimiento a mediano y largo plazo, requiere evitar desequilibrios significativos en la balanza industrial (y, derivado en parte de ella, pero no solamente, en la balanza energética).

En el actual contexto, y con mayores niveles de integración con el mercado mundial que en el pasado, naturalmente este tipo de estrategias no pasan de manera exclusiva por una sustitución de importaciones, y requieren un enfoque más integral en el cual la sustitución es un elemento más, y en todo caso forma parte de una estrategia más selectiva. En el presente trabajo se analiza en qué medida este tipo de enfoques puede ser integrado en una estrategia más amplia de desarrollo industrial que resulte, asimismo, consistente con una estrategia macroeconómica (o no oponga obstáculos para su consecución).

El presente trabajo está estructurado en cuatro secciones. En la segunda sección se realiza un repaso conceptual de la literatura sobre industrialización y desarrollo, enfatizando los matices que remiten a la sustitución de importaciones e industrialización orientada por las exportaciones. En esa misma sección se realiza un breve repaso sobre la experiencia argentina, en particular durante las dos etapas denominada de sustitución de importaciones, entre 1930 y mediados de los años '70.

La tercera sección analiza el desempeño industrial de la post – convertibilidad, poniendo el eje en el desempeño sectorial y estableciendo una tipología de ramas productivas en función de su mayor propensión importadora o a la sustitución.

La cuarta sección realiza un ejercicio metodológico destinado a determinar el potencial sustitutivo que tiene la industria argentina, analizando las conclusiones del ejercicio y sugiriendo marcos de acción para delimitar y calibrar una estrategia en la materia.

Este trabajo fue realizado por un equipo coordinado por Matías Kulfas e integrado por Evelin Goldstein y Martín Burgos. La redacción de las secciones 1, 2 y 3 estuvo a cargo de Matías Kulfas mientras que la sección 4 se redactó en forma conjunta.

II) Marco conceptual – analítico sobre las estrategias de sustitución de importaciones

La sustitución de importaciones ha sido considerada como una estrategia de industrialización para muchas economías de la periferia, particularmente durante determinadas etapas del siglo XX. En ocasiones, la implementación de estrategias sustitutivas procuró, de manera excluyente, atender situaciones particulares frente a coyunturas adversas, tanto desde el punto de vista del ciclo económico interno como del impacto de alteraciones en el sector externo. Pero para muchas economías de la periferia, se convirtió en una estrategia más amplia tendiente a estimular la industrialización de sus estructuras productivas.

En la presente sección se presenta, por una parte, una breve reseña de los debates teórico - conceptuales acerca de la potencialidad y factores limitantes de este tipo de estrategias, enfatizando en torno a algunas experiencias en países de América Latina y el este asiático. En segundo lugar, se presenta una breve descripción analítica del proceso de sustitución de importaciones en Argentina proceso que tuviera lugar entre las décadas de 1930 y mediados de la década de 1970.

II.1. Estrategias de industrialización por sustitución de importaciones. Marco teórico y casos exitosos

En la historia de los procesos de industrialización de los países periféricos, ha cobrado particular importancia el impulso dado por las fases de sustitución de importaciones. En ocasiones, tales etapas tuvieron lugar de manera espontánea o por situaciones de mercado, tales como interrupciones en los flujos de comercio y restricciones al acceso a las divisas, que estimularon, de manera más o menos explícita y con mayor o menor intencionalidad, una producción doméstica destinada a cubrir el faltante originado en esas menores importaciones. En ocasiones, dicha situación se transformó en una estrategia en sí misma destinada a favorecer la industrialización de la estructura

productiva, la búsqueda de una mayor diversificación, el resguardo y la expansión del mercado interno y el empleo.

En algunos países de América Latina¹ y Asia este tipo de políticas conformaron un núcleo de relevancia en las estrategias de industrialización. Con diferentes secuencias temporales y grados de significatividad, las estrategias sustitutivas tuvieron su período de apogeo. Posteriormente, su potencia teórica perdió espacio ante lo que fue presentado como una estrategia superadora: la industrialización con orientación exportadora. En este marco, la principal crítica que recibió la estrategia sustitutiva se orientó a los excesivos grados de protección requeridos sobre el mercado interno, aspecto que habría conducido a la conformación de rentas apropiadas por los productores protegidos, los cuales no perciben tensiones competitivas y, por ende, concentran sus esfuerzo en ejercer una presión política para lograr el sostenimiento de dichas rentas basadas en la protección, antes que en realizar inversiones e introducir nuevas tecnologías que mejoren la productividad y con ello profundicen las instancias de industrialización.

En contraste con estas estrategias, la industrialización exportadora, aún en un marco de políticas de acompañamientos con subsidios, créditos blandos y otros instrumentos de apoyo a los productores manufactureros, ofrecería la ventaja de exponer, desde el inicio, a los productores industriales a una mayor competencia, forzando la incorporación de nuevas tecnologías y dando una utilización más productiva a los recursos de política industrial invertidos.

No obstante estas consideraciones, la contraposición entre ambos tipos de estrategia ha sido ampliamente discutida en la literatura del desarrollo y ha mostrado algunas inconsistencias. Para comenzar, este debate puede tener algún sentido en economías en las que el mercado interno tiene alguna relevancia. Para países pequeños, o algunos casos de Ciudad – estado que se observan en el este asiático, es imposible establecer la posibilidad de implementar estrategias de sustitución de importaciones, por cuanto la escala del mercado interno establece límites claros e imposibles de subsanar. Para ese tipo de países, la estrategia exportadora es la única alternativa a explorar en caso en que exista una decisión de encarar política de industrialización.

¹ “Han sido los grandes países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, los que desde la década de 1930 en adelante emprendieron con más ahínco la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, pero en los últimos 10 años un número de países más pequeños, Ecuador, Perú, Venezuela, y los países del Mercado Común de América Central se ha embarcado también con cierto entusiasmo en la ISI” (Felix, 1970).

Por otra parte, la experiencia ha mostrado que ambas estrategias suelen ser más complementarias que sustitutas, y que, en todo caso, las posibilidades de éxito de una estrategia de industrialización con orientación exportadora se potencian cuando, previamente, hubo un proceso de aprendizaje en el mercado interno, el cual puede verse fortalecido con estrategias sustitutivas. Al respecto Kim (1990), en un estudio sobre el caso coreano, afirmaba que la política industrial suele comenzar con la sustitución de importaciones pero resulta conveniente para el país avanzar rápidamente hacia una estrategia de industrialización con orientación exportadora en tanto, de este modo, las presiones competitivas inducirán a una mayor propensión al cambio tecnológico. Amico (2011) va más allá señalando, para el caso argentino, que a pesar de no haber tenido una estrategia explícita de industrialización con orientación exportadora, la acumulación de experiencia en la etapa sustitutiva permitió que Argentina comenzara a exportar bienes industriales a comienzos de los años '70.

Ocampo (2009), agrega elementos para discutir este equívoco, señalando que en realidad la estrategia sustitutiva en América Latina tuvo objetivos mucho más amplios que la sustitución de importaciones, y de hecho el autor prefiere redefinir su carácter, llamándola *industrialización liderada por el Estado*: “el concepto de <industrialización por sustitución de importaciones> se ha venido a utilizar corrientemente para referirse a este período. Esta idea fue objeto de una crítica rigurosa en el proyecto sobre historia económica de América Latina que, por solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigió Rosemary Thorp. Allí quedó claro que la sustitución de importaciones fue apenas uno de los elementos de la estrategia de industrialización y no necesariamente el más importante en varios países, sobre todo los más pequeños, ni tuvo la misma importancia en los países de mayor tamaño en distintas etapas del proceso de industrialización. Para muchos, la sustitución de importaciones estuvo combinada con estrategias de exportación e integración económica. Por ese motivo, ese proyecto sugirió que el concepto de “industrialización dirigida por el Estado” capta mucho mejor lo que fue específico de las políticas de desarrollo entre los años cincuenta y setenta”.

De esta manera, si bien el debate ha tendido a menospreciar, en determinadas instancias, a las estrategias sustitutivas, la literatura sobre el desarrollo las ha valorizado, con sus matices y adaptaciones, en estudios más recientes y con las necesarias reestructuraciones que impone un mundo que opera en condiciones más abiertas que en los momentos de origen de los procesos de industrialización de la periferia.

Ray (1998) ubica a la sustitución de importaciones en el terreno de la política comercial, como una herramienta destinada a proteger al mercado interno para lograr el campo de acumulación de experiencia y aprendizaje que favorezca la industrialización, procurando la creación de ventajas artificiales. Desde su óptica, “la manera más fácil de conseguirlo es dificultar la actuación de las empresas extranjeras, levantando diversas barreras que impidan la importación de bienes extranjeros y sustituyendo esos bienes por bienes producidos nacionalmente. Esa política se conoce con el nombre de política de sustitución importaciones”.

Ray analiza los impactos sobre el mercado y las consecuencias sobre el bienestar y concluye que si bien el análisis estático puede arrojar conclusiones negativas, la mirada dinámica permite encontrar al menos tres aspectos que favorecen la implementación de dicha estrategia, sustentados fundamentalmente en el argumento de la industria naciente, es decir en las desventajas con las que se inicia cualquier industria y los beneficios intertemporales que podrá aportar en el desarrollo de la economía².

La primera se sustenta en el aprendizaje por medio de la experiencia, en tanto la protección podrá fomentar la asimilación de nuevas técnicas de producción, proceso que sólo podrá tener lugar mediante la producción en gran escala y de forma continua³. En este sentido, el propio proceso productivo puede crear un círculo virtuoso de aprendizaje y aumento de la eficiencia en la producción en el sentido de Arrow (1962) y todos los desarrollos posteriores denominados de aprendizaje por experiencia (*learning by doing*).

El segundo punto a considerar en la mirada dinámica de Ray pasa por los efectos – difusión que benefician a otras industrias: “la protección dada a una industria de construcciones mecánica puede muy bien generar una demanda adicional de mano de obra calificada en mecánica y, con el paso del tiempo, una población mejor preparada

² En tal sentido afirma Ray (1998): “el argumento de la industria naciente es quizá el mejor argumento a favor de la sustitución de importaciones. La idea es dar un respiro, es decir, garantizar a la industria el mercado interior para que aumente su competitividad internacional. El problema estriba en que el aumento de la competitividad no es un proceso espontáneo, es decir, algo que ocurra sin el esfuerzo y la inversión de las propias empresas”.

³ Con respecto a los gastos que implica la protección, agrega Ray (1998): “Naturalmente, podría decirse (y se ha dicho) que esos gastos son ineficientes. ¿Por qué no importar los bienes en lugar de eso y renunciar a la formación? Podría ser más “eficiente” hacerlo. Esos argumentos pueden constituir un buen material político para los grupos de presión que pretenden abrir los mercados extranjeros, pero se basa en una débil teoría económica en general. Cada una de esas decisiones ha de considerarse caso por caso, teniendo en cuenta principalmente el bienestar del país en vías de desarrollo en cuestión. Por ejemplo, un efecto beneficioso que suele dejarse de lado en los modelos económicos simplistas son los posibles efectos-difusión que producen esas inversiones en otros sectores de la economía”.

para realizar de trabajos de mecánica en otras industrias”. Es claro entonces que, siguiendo el ejemplo, la formación de personal calificado en una industria puede fomentar el desarrollo de otros sectores.

Finalmente, el tercer argumento es el de los rendimientos crecientes. En tal sentido, sostiene Ray que el aprendizaje por experiencia bien puede ser asimilado a un tipo de rendimiento creciente.

A partir de estos elementos giran las principales fundamentaciones y argumentos a favor de una estrategia de sustitución de importaciones. Naturalmente, aún para quienes concuerdan y suscriben estos fundamentos, se presenta en lo inmediato uno de los principales factores de polémica, la cual gira en torno al horizonte temporal que debe tener dicha protección. ¿Debe ser limitada en el tiempo? ¿Los industriales protegidos realizarán las inversiones necesarias para aumentar de manera sostenida la competitividad si no pesa sobre ellos la amenaza clara y mensurable que esa protección se reducirá paulatinamente y expirará algún día? Sobre este punto es que se presentan, probablemente parte de las dificultades más claras.

Amsden (2001) realizó un extenso estudio acerca de los procesos de industrialización y desarrollo en los países de la periferia. Si bien encontró numerosos casos de éxito, resultó evidente que los resultados obtenidos fueron superiores en países del este asiático que en América Latina. Parte de esas diferencias las atribuyó a la existencia de metas más claras de producción, innovación y exportación en países asiáticos, en los cuales la amplia batería de políticas promocionales, subsidios y créditos blandos estaban “atados” a la consecución de metas mensurables. Y que el incumplimiento de dichas metas conllevó penalidades muy claras, situación muy diferente a la registrada en países latinoamericanos.

Ferrer (1963), en su clásico estudio sobre la economía argentina, incorpora elementos adicionales al estudio de las estrategias de sustitución de importaciones, en particular con las clásicas situaciones de restricciones a las divisas y los problemas que impone la restricción externa: “La expansión de los ingresos y el progreso técnico van aumentando la demanda de bienes y servicios y modificando su composición. Como la reducida capacidad de importar no permite satisfacer con importaciones esa mayor y cambiante demanda, es la producción interna la encargada de hacerlo. La sustitución de importaciones no es, pues, un proceso estático de producción interna de una determinada cantidad de bienes anteriormente importados sino que abarca

dinámicamente la satisfacción de la mayor y cambiante demanda que se va creando como consecuencia del desarrollo”.

De esta manera se presentan nuevos factores limitantes que deben ser abordados en sucesivas fases de industrialización, ello por cuanto este proceso, si bien puede tener, en apariencia, un efecto de ahorro de divisas en el corto plazo, adiciona nuevas necesidades que complejizan el resultado de dicho efecto. Así, “las transformaciones de la estructura industrial y el creciente peso relativo de las industrias con tecnología de vanguardia generan, inevitablemente, una demanda acrecentada de importaciones, que puede compensar y aun exceder el efecto de la sustitución de importaciones. El proceso es interminable y en el dominio de su tecnología, los cambios en la composición de la demanda y el progreso tecnológico desplazan el centro de gravedad de la expansión industrial hacia sectores nuevos con una mayor apertura externa” (Ferrer, 1963).

Con esta perspectiva, Felix (1970) plantea las limitaciones inherentes a este proceso de industrialización y establece una suerte de regla de sustentabilidad a partir de la cual la consecución de diferentes fases no afectarían las bases de su propia viabilidad. En tal sentido, para lograr la reducción de sucesiva de los coeficientes globales de importaciones no alcanza con reducir el coeficiente importado en el sector que sustituye sino que se requiere también que el cambio en la composición de la demanda final no genere subas en el coeficiente de importaciones que compensen la caída originada en el sector de sustitución. Como sintetiza Brodersohn (1970), “la regla general de Felix para lograr una reducción en el coeficiente global de importaciones es que la sustitución de importaciones cambie la composición de la demanda final hacia bienes con una menor intensidad de importaciones que la existente antes de iniciar la sustitución. En este sentido, la estrategia de sustitución de importaciones es exitosa en una primera etapa debido a que es relativamente fácil, cuando el nivel de importaciones es elevado, “encontrar” bienes con alta elasticidad ingreso y con coeficientes de importaciones inferiores al promedio de la economía. Pero a medida que se pasa a etapas más sofisticadas de industrialización, los bienes con elasticidad ingreso (industrias dinámicas) tienden a tener un coeficiente de importaciones superior al promedio. Esto último detiene la caída del coeficiente global de importaciones. Al mismo tiempo, esta estrategia va perdiendo sus efectos dinámicos y deteriorando el ritmo de crecimiento en mayor medida en países con un reducido mercado interno... Si un país, continúa Felix, decide seguir con la estrategia de sustitución de importaciones a pesar de haber agotado sus efectos dinámicos, el

coeficiente global de importaciones comenzará a subir, debido a que los nuevos bienes que se sustituyan irán violando la regla general de cambiar la estructura de la demanda final hacia bienes con elevada elasticidad ingreso y coeficientes de importaciones inferiores al promedio industrial. La estrategia de sustitución de importaciones con un coeficiente global de importaciones creciente podrá continuar a través de reducciones en las reservas internacionales y/o aumentos en el endeudamiento externo, para un nivel constante de exportaciones. Como este proceso no puede continuar indefinidamente, no queda otra alternativa que reducir las importaciones ya sea a través de una contracción en el nivel de actividad industrial por medio de rígidas medidas fiscales monetarias y/o a través del control de importaciones”.

En definitiva, la sustitución de importaciones no implica la posibilidad de lograr la autarquía en el abastecimiento de manufacturas, y tampoco parece un objetivo deseable en sí mismo, más allá de la megalomanía que presenta cierto costado de la literatura sobre procesos de industrialización y choca con limitaciones macroeconómicas, sobre las que volveremos en breve.

Por su parte, Ros (2004) hace hincapié en la particular situación que dio impulso a la industrialización latinoamericana. “El colapso de los precios de los productos primarios condujo a agudas depreciaciones reales que, acompañadas frecuentemente de aranceles proteccionistas, aceleraron el proceso de sustitución de importaciones en la manufactura ligera en varios países latinoamericanos. Fue esta fase temprana de sustitución espontánea de importaciones la que Prebisch observó en los años treinta y que recomendó acelerar, con medidas proteccionistas en el período de la posguerra. Paradójicamente, a primera vista Prebisch debería haber visto con agrado los menores términos de intercambio de los productos primarios, ya que esta tendencia era más benéfica que perjudicial para la industrialización de la periferia. Pero si reflexionamos un poco más, veremos que Prebisch es consistente: lo que veía como perjudicial era la caída de los términos de intercambio *provocados* por la expansión de la oferta de productos primarios”. En definitiva, “una reducción en la demanda mundial de productos primarios podría cambiar y cambiaría el patrón de especialización de la periferia a favor de las actividades manufactureras. Esto es lo que, de una manera menos traumática, puede lograr un arancel a las importaciones de manufacturas: al cambiar los términos de intercambio (internos) en contra del sector intensivo en recursos naturales, induce una expansión del sector manufacturero”.

Amsden (2007) considera a la sustitución de importaciones como un experimento exitoso y muy pragmático para identificar la demanda interna que guía la expansión de la oferta industrial. “La idea era industrializar utilizando a las importaciones como guía acerca de qué producir... La sustitución de importaciones permitió el ahorro de divisas y fue dirigido por la demanda: si algo era importado, obviamente alguien pagaría por ello así que la demanda estaba ahí... Pero esta contracultura se introdujo en violación a la ley de ventajas comparativas que establecía que los mercados debían ser dirigidos por la oferta”. Amsden avanza con un ejemplo de alta relevancia, como lo es la industria electrónica: “En Asia, los ensambladores de calculadoras, computadoras y teléfonos celulares primero compraron cientos de sus partes y componentes en el exterior, fundamentalmente en Japón. Luego, paso a paso, las fueron sustituyendo selectivamente... El gobierno proveyó de parques tecnológicos a los ensambladores, servicios de diseño de semiconductores, derrames desde laboratorios gubernamentales, crédito barato y acuerdos de investigación y desarrollo. Inesperadamente, la sustitución de importaciones en países con experiencia manufacturera se convirtió en la madre de las exportaciones de tecnología media como el acero, el cemento, la petroquímica, los automóviles, las partes de camiones, televisores y neumáticos. Un producto puede comenzar a venderse en el mercado interno y luego, con la suficiente experiencias, en el exterior. La idea de que la sustitución de importaciones y el crecimiento impulsado por las exportaciones entraban en contradicción resultó ser falsa y demesurada”.

Por su parte, Saad-Filho (2005), en su revisión crítica de las teorías latinoamericanas estructuralistas y dependentistas, define a las industrialización sustitutiva de importaciones como una “estrategia de industrialización basada en la sistemática profundización de la integración horizontal de la industria manufacturera con el objetivo primario de reemplazar importaciones”. Agrega que diferentes países implementaron esas estrategias bajo distintas modalidades y grados de intervención estatal, y que estas estrategias se desarrollan en tres etapas. La primera comprende la producción de bienes de consumo no durable, fundamentalmente alimentos, bebidas, tabaco y textiles entre otros. La profundización de dicha etapa comprende la producción de bienes de consumo durable más complejos, como materiales de la construcción, la industria automotriz, la refinación de petróleo, productos químicos y cemento. Finalmente, en algunos países, se presenta una tercera etapa, cuando la estructura manufacturera se completa (desde la óptica de las teorías estructuralistas y dependentistas) con la producción de bienes de capital y productos tecnológicamente

más avanzados que incluyen la maquinaria industrial, electrónica, embarcaciones modernas y aviones diseñados con tecnología doméstica.

El autor agrega que “de todas formas, los países de América Latina no completaron las etapas de sustitución importaciones, fundamentalmente por el insuficiente desarrollo de sus capacidades tecnológicas”, agregando que los países de la región fueron exitosos en muchos aspectos, logrando rápidas tasas de crecimiento de la economía, pero conviviendo con “inestabilidad política, incompetencia administrativa instituciones inadecuadas, infraestructura insuficiente, falta de financiamiento y trabajadores calificados, reducido tamaño de mercado y falta de consenso en torno a la estrategia de industrialización por razones económicas e ideológicas”. Por dicho motivo, “la combinación de estos factores explica por qué Brasil y México avanzaron más que Argentina y Perú en su camino a la industrialización, mientras que Paraguay y Honduras no se movieron en absoluto”.

En los años '80, crisis de la deuda mediante, el debate sobre la industrialización latinoamericana perdió fuerza en la región, y ganaron espacio los enfoques liberales que tendieron a asociar las políticas de industrialización con fenómenos distorsivos que inhibieron las capacidades de desarrollo, generando economías plagadas de rentistas en el sentido de Krueger (1973). Si bien el sendero asumido por la región no fue unívoco, la mayoría de los países fue adoptando políticas de mayor apertura comercial y financiera y de ajuste macroeconómico de corte neoliberal.

No obstante ello, los limitados resultados obtenidos en muchos países de la región hizo reaparecer el debate durante la última década. En tal sentido, ha resultado sintomática la publicación de Amsden (2004), nada menos que en la revista de la CEPAL, de un artículo titulado “Prebisch renace en Asia”, en el cual señalaba que mientras América Latina había abandonado el ideario del desarrollo originado en las teorías de Prebisch, en países del este asiático se había perseverado en tal camino, obteniendo resultados muy satisfactorios en términos del desarrollo de industrias de alta tecnología con elevados índices de penetración en el mercado mundial. Más aún, las brechas de desarrollo se habían reducida notablemente en dicha región, mientras que América Latina asistió a un ensanchamiento de dichas brechas.

En síntesis, las estrategias de sustitución de importaciones constituyen una adecuada guía para encarar procesos de industrialización en economías periféricas, particularmente en los estadios iniciales. La literatura sobre el tema ha mostrado su

efectividad y también que no existe necesariamente una contraposición entre este tipo de estrategias y las orientadas a la exportación. Naturalmente, avanzar en fases sucesivas requiere políticas más específicas en las cuales la lógica sustitutiva adquiere un carácter más selectivo y cobra mayor importancia el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas. Asimismo, los escenarios de mayor apertura y las tendencias de liberalización que rige la Organización Mundial del Comercio, limitan algunas de las estrategias más tradicionales de política comercial otrora utilizados en las primeras fases de industrialización sustitutiva de importaciones. Pero, como sostienen Amsden y Hikino (2000), el ladrido es peor que la mordedura, y existen márgenes significativos para avanzar en estrategias de industrialización.

II.2. Argentina durante su etapa de industrialización sustitutiva de importaciones

La industria argentina tuvo su origen a fines del siglo XIX. Si bien se suele marcar sus inicios en la década de 1930, a raíz de las restricciones a las importaciones que se resultaron de la crisis internacional iniciada en 1930, existe suficiente evidencia empírica para encontrar un incipiente entramado industrial en los albores del siglo XX, fase en que el desempeño económico de la Argentina estuvo signado por la centralidad del sector agropecuario y su fuerte inserción internacional.

Desde los trabajos pioneros de Adolfo Dorfman hasta estudios posteriores es posible encontrar la aparición de establecimientos industriales en las ramas de alimentos, bebidas, algunos textiles y (bastante menos) en establecimientos de mayor complejidad, en la metalmecánica y maquinarias en dicha etapa.

Arceo (2005) encuentra algunos elementos para explicar esta incipiente industrialización que se inicia a fines del siglo XIX y se expande en la primera década del siglo XX. Señala Arceo la inexistencia de una política industrial explícita pero la aparición de niveles de protección arancelaria considerables sobre algunos sectores. Ello se debió, siguiendo el enfoque del mismo autor, a que las fuentes de financiamiento del sector públicos estaban fundamentalmente basadas en impuestos sobre las importaciones. Dado que existía una política de comercio e inversiones asentada en las relaciones económicas con el capital inglés, las importaciones asociadas a dichas inversiones, tales como insumos agrarios y de los servicios esenciales para el mismo, tales como material ferroviario, bolsas de arpillera, hierro, acero, etcétera permanecieron desgravadas, mientras que se incrementaron los aranceles sobre otros productos. Ello da lugar, sostiene Arceo, a la paradoja de un país sin política industrial pero con aranceles elevados.

De esta manera, se generó una protección indirecta sobre una serie de actividades. Según Freís, citado en la obra de Arceo, en 1906 el gravamen per capita en Argentina era de 10,2 pesos oro contra 9,40 y 7,7 en Australia y Canadá respectivamente.

Como resultado de esta suerte de política industrial por omisión, el sector manufacturero creció a una tasa del 7% anual entre 1900 y 1913 pero el consumo cubierto con producción local era muy bajo: 37% en alimentos, 12% en metales y

máquinas y 17,5% en textiles y vestidos, ejemplos extraídos de la obra de Adolfo Dorfman.

No obstante ello, los niveles globales de industrialización continuaron siendo reducidos. La industria creció pero desde un lugar secundario y una condición de atraso. Como ejemplo de ello Arceo señala que en 1929 el PIB per capita argentino equivalía a un 85% del australiano, pero la producción industrial argentina era sólo un 70% de la australiana. El ejemplo es claro: dos países de similares características en términos de dotación de factores y condiciones para la producción agraria mostraban diferentes trayectorias en términos de industrialización a pesar de haber generado una menor brecha en términos de ingresos.

No obstante esta condición secundaria y de atraso relativo, esta base industrial fue de significativa importancia para lo que vendría a partir de 1930.

La historiografía argentina ha establecido como consenso la existencia de una etapa de industrialización basada en la sustitución de importaciones, subdividida a su vez en dos fases. La primera, en las décadas de 1930, 1940 y 1950, caracterizada por la preeminencia en la sustitución en ramas de la industria liviana. La segunda, en la década de 1960 y el primer lustro de la década de 1970, orientada a profundizar la sustitución en industrias de base, la industria pesada y los insumos de uso difundido.

La primera etapa se basó en la estructura pre-existente a la cual se adicionó el aparato de promoción estatal y la conformación de un núcleo de firmas estatales, y el ascenso de una nueva burguesía industrial nacional. En la segunda etapa, se sumó un nuevo actor: el desembarco de nuevas firmas transnacionales a partir de la ley de inversión extranjera sancionada en 1959.

Naturalmente, la división en etapas no está exenta de arbitrariedades y los esfuerzos por profundizar la sustitución hacia las industrias pesadas comenzaron durante la primera fase, particularmente durante los primeros gobiernos peronistas.

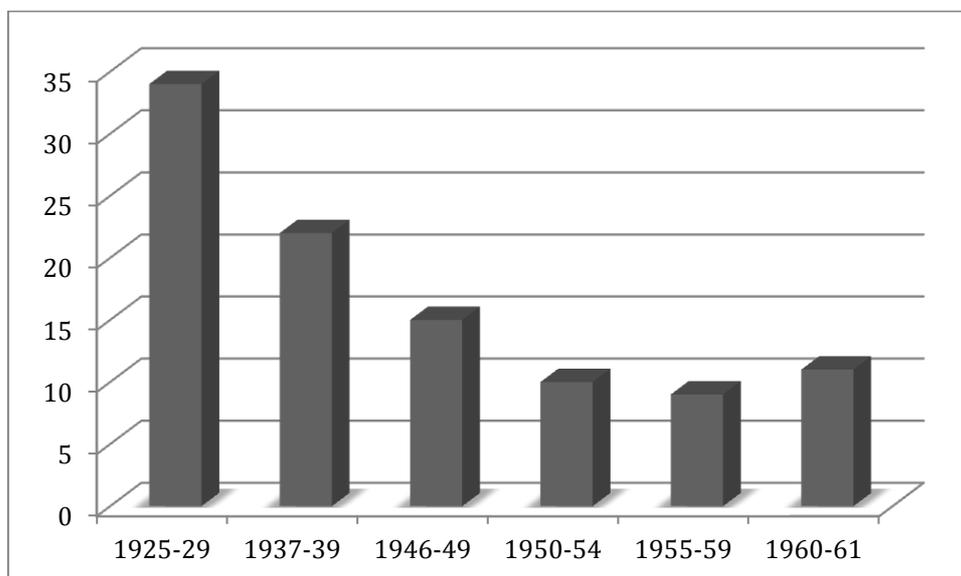
Las estimaciones de Díaz Alejandro (1975) indican que a fines de la década de 1920, se producía más del 90% del productos alimenticios y bebidas que se consumían. Ese alto grado de producción interna era más la excepción que la regla. En el rubro de textiles y confecciones, las importaciones explicaban el 45% de la demanda interna. En los productos de la madera, papel y cartón y químicos la demanda doméstica

cubierta con importaciones se ubicaba en torno al 30% y el 40%, mientras que en metales llegaba al 65%, en caucho al 93% y en maquinaria y artefactos eléctricos al 98%.

Argentina inició su proceso de sustitución de importaciones con una participación de los bienes importados sobre el total de la demanda interna de productos industriales que promediaba el 34%. A partir de entonces, la marcha descendente en el coeficiente de importaciones fue constante y diversificada, ubicándose en 22% a fines de los años '30, 15% a fines de los '40, 9% a fines de los '50 y 11% a comienzos de los '60 (Gráfico II.1).

Gráfico Nro. II.1

Participación de las importaciones manufactureras en la demanda interna total de bienes industriales



FUENTE: elaboración propia en base a Díaz Alejandro (1975)

Las ramas de textiles y confecciones pasaron del 45% inicial al 18% a fines de los '40 y al 5% a comienzos de los '60. La metalmecánica mostró comportamientos sustitutivos muy relevantes. Metales cayó del 65% inicial a un 22% a comienzos de los '60. Maquinaria eléctrica descendió del 98% inicial al 9% a comienzos de los '60. Vehículos y maquinaria no eléctrica del 79% inicial al 25% a comienzos de los '60.

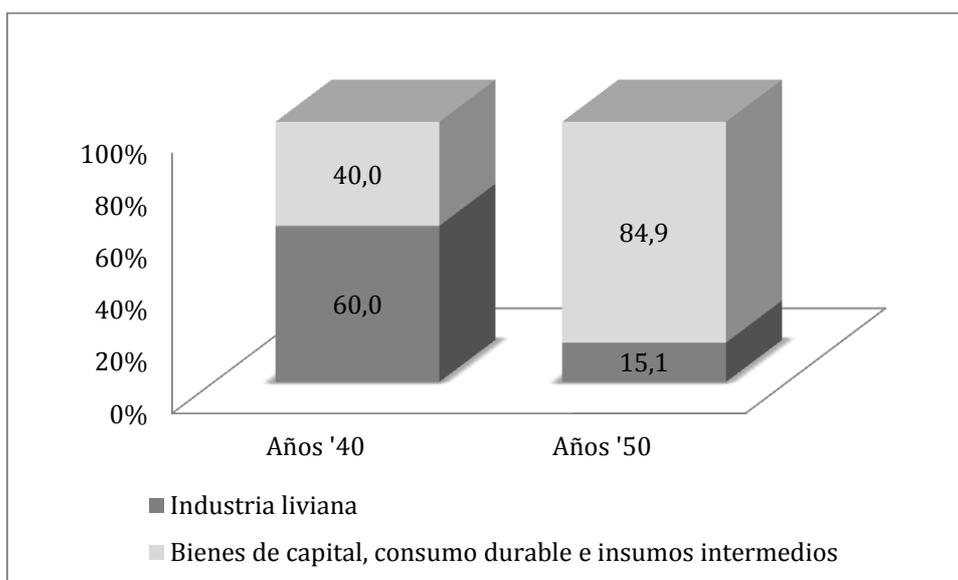
Siguiendo a Díaz Alejandro, la sustitución de importaciones va cambiando su perfil sectorial, incluso dentro de la primera fase sustitutiva (que es la etapa que analiza en su trabajo). Así, una desagregación por ramas le permite concluir que en la década

que va entre fines de los '30 y fines de los '40, el 60% de la sustitución de importaciones estuvo explicada por las industrias de bienes de consumo tradicionales y el 40% por las industrias de bienes de capital e insumos intermedios. Dentro del primer subconjunto, más de la mitad estuvo explicado por la industria textil. Pero esta situación se modificaría sustancialmente en la siguiente década. Así, en la década que va entre fines de los años '40 y fines de los años '50, sólo el 15% de la sustitución de importaciones es explicado por las industrias de bienes de consumo tradicionales (nuevamente con un papel protagónico de los textiles). En este período, las industrias de bienes de capital e intermedios explicaron el 85% de la sustitución de importaciones, con un papel muy destacado en vehículos, maquinarias y metales. Es la era del auge de la metalmecánica.

Gráfico Nro. II.2

Sustitución de importaciones: desagregación de la sustitución neta en ramas de la industria manufacturera

(porcentaje de la sustitución total de importaciones en las industrias manufactureras)



FUENTE: elaboración propia en base a Díaz Alejandro (1975)

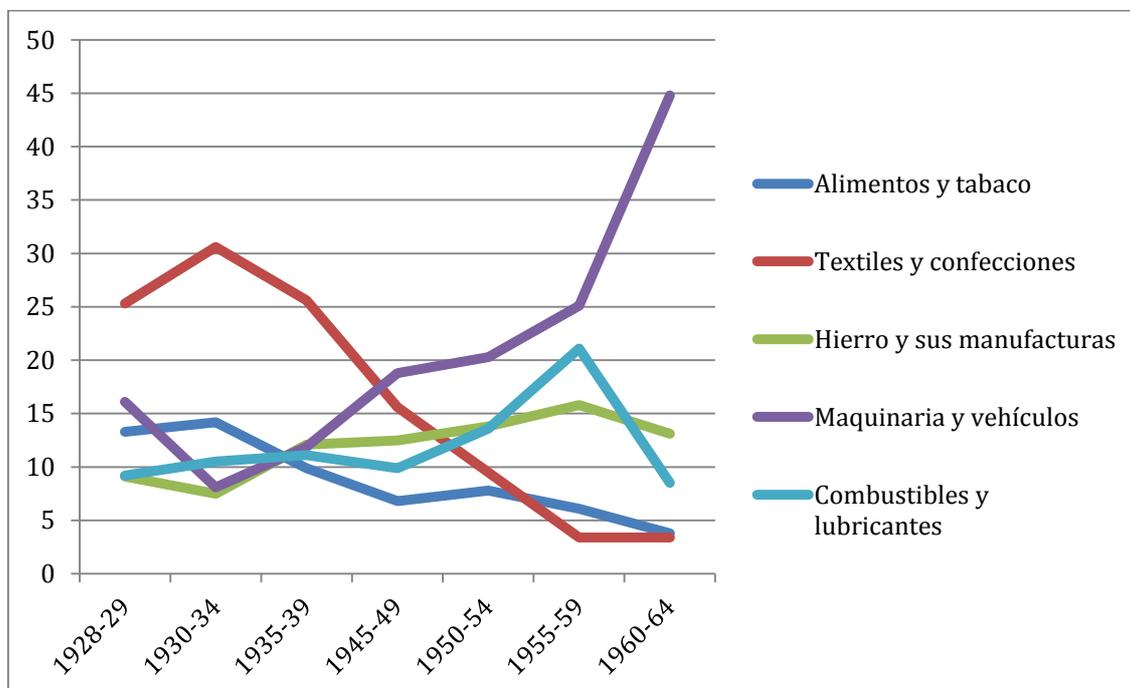
NOTAS: el período "años '40" refleja la variación registrada entre los datos relevados por el autor entre el trienio 1937-1939 y 1948-1950. El período "años '50" refleja variaciones entre el trienio 1948-1949 y 1959-1961.

Las industrias livianas incluyen alimentos y bebidas, tabaco, textiles, confecciones, productos de la madera, imprentas y artículos de cuero. Las industrias de bienes capital, consumo durable e insumos intermedios incluyen papel y cartón, químicos, derivados del petróleo, caucho, piedras, vidrios y cerámica, metales, vehículo y maquinaria no eléctrica y maquinaria y artefactos eléctricos.

No obstante este desempeño, el proceso de sustitución siguió la secuencia señalada por Ferrer (1963), según la cual los requerimientos de la sustitución no conllevan la reducción de las importaciones en términos agregados sino que introducen un cambio en su composición y generan nuevas necesidades y desafíos. Para graficar esta secuencia vale observar el Gráfico Nro. II.3, en el que se describe la evolución de las importaciones de 5 ramas seleccionadas que representan, para el promedio del período, un 70% del total de importaciones industriales de la Argentina. Allí se puede ver con claridad como al tiempo en que desciende en forma persistente la participación de textiles y confecciones y se mantiene en niveles relativamente constantes la rama alimenticia, crece notablemente la participación de las importaciones de maquinarias y vehículos y se incrementan los requerimientos de hierro y sus manufacturas y de combustibles y lubricantes (en este último caso, con una tendencia al descenso en los años '60, la cual se explica por los contratos petroleros firmados a comienzos de esa década).

Gráfico Nro. II.3

Estructura de las importaciones industriales, participación de ramas seleccionadas en el total importado



FUENTE: elaboración propia en base a Díaz Alejandro (1975).

Estos elevados requerimientos de importaciones introduce un aspecto crucial en la literatura económica sobre el período: las cuestiones inherentes al ciclo económico y

las limitaciones al crecimiento. De allí surge el esquema de análisis de ciclos de *stop and go*, entre los que cabe destacar a Ferrer (1963) y Braun y Joy (1981).

De acuerdo a estos enfoques, la expansión del nivel de actividad, estimulada por una industrialización fuertemente asentada en el mercado interno, generaba tensiones en el sector externo por los mayores requerimientos de importaciones. Naturalmente, la industrialización sustitutiva había permitido reducir notablemente la demanda de importaciones de bienes de consumo masivo en las ramas livianas, pero ello redundaba en un desplazamiento de la demanda hacia bienes intermedios y de capital, consistente con los problemas señalados por Ferrer. Ante tal situación, se generaban problemas de estrangulamiento desde el sector externo que debían ser resuelto mediante devaluaciones, tal como las describen Braun y Joy, reflejando la mecánica de los planes de estabilización de comienzos de los años '60. El efecto de esas devaluaciones no era aumentar las exportaciones sino ajustar el nivel de importaciones a un nivel de PIB más bajo. En otras palabras, se trataba de ajuste recesivo que reducía el nivel de importaciones al nuevo nivel de la demanda interna.

La devaluación tenía, asimismo, efectos redistributivos. El primero, y más evidente, es la transferencia de recursos desde la vida urbana y el sector industrial al mundo rural y el sector agropecuario. Pero como señala Ferrer, la distribución de ingreso es más regresiva en el mundo rural que en el urbano, de modo tal que el resultado final de este proceso es el de un ajuste recesivo y con regresivos efectos distributivos.

El escenario de los años '60 estaba planteado en términos de cómo lograr que el desempeño manufacturero fuera compatible con el funcionamiento macroeconómico de mediano y largo plazo, pudiendo evitar la volatilidad que llevaba a ese esquema de *stop and go*, asociado a la disponibilidad de divisas. Braun y Joy tenían escasas expectativas en las posibilidades competitivas del sector industrial, en términos de generar saldos exportables que pudieran financiar el desarrollo manufacturero. De hecho, en sus conclusiones apuntan especialmente a generar políticas hacia el sector agropecuario de modo tal de aumentar sus exportaciones. En palabras de los autores: "Un hecho es cierto: que las posibilidades de aumentar los ingresos en divisas en los años inmediatos es infinitamente mayor en el sector agropecuario que en el manufacturero. Aunque esto no signifique afirmar que deberíamos desalentar los intentos de iniciar o de expandir la exportación de manufacturas, consideremos que la tarea de crear mercados de exportación y afianzar la reputación de sus productos requerirá de la Argentina un tiempo considerable... La conclusión principal que

probablemente surge de nuestra discusión es que la tasa de desarrollo de la economía está regida por la posición de su balance de pagos, que en los últimos años no permitió la plena utilización de sus recursos. Hemos señalado la urgente necesidad de revisar la filosofía y las estrategias de desarrollo que se basan en la industrialización con detrimento del sector agropecuario y de la promoción de sus exportaciones. También hemos señalado que la sustitución deseada de las importaciones podría ser promovida a costa de agravar las dificultades de corto plazo del balance de pagos y que los proyectos orientados a ese fin debieran por lo tanto justipreciarse teniendo en cuenta esta consideración”.

A una reflexión similar arribaba Mallon (1970): “la popularidad de planes de desarrollo que proyectan una disminución en el coeficiente de importaciones discrepa con la experiencia general de países en desarrollo durante la última década. Esta experiencia ha creado la impresión de que las posibilidades de sustitución “fácil” de importaciones se han agotado, y de que desde ahora en adelante es necesario adoptar una nueva estrategia de desarrollo, dando más importancia a la expansión de las exportaciones, especialmente las no tradicionales, y procurando un mayor intercambio e integración económica regional”.

Sin embargo, esta visión pesimista contrastaría con la maduración del proceso de inversiones de comienzos de los años '60, es decir, en el período que analizaban Braun y Joy y sobre el cual extraían sus conclusiones.

La gran paradoja que tuvo lugar en la historia de la industrialización sustitutiva reside en la dificultades para llegar a un consenso acerca de las causas de su finalización. Un sector de la literatura haría referencia al agotamiento de un ciclo. La idea de que la acumulación había llegado al techo de sus posibilidades, complementada con el fundamento ortodoxo de una economía saturada de distorsiones en sus señales de precios, conformó un núcleo de pensamiento que conjeturó el final de esta etapa en función del agotamiento de los motores que lo habían impulsado. Lo que vino con posterioridad fue una fase de apertura económica que daría mayor espacio a los mercados y a movimientos internacionales de capitales privados.

Pero vale detenerse a analizar con mayor detenimiento la tesis del agotamiento. El debate de los años '60 giraba justamente en torno a la necesidad de ampliar el horizonte externo mediante el crecimiento de las exportaciones. Braun y Joy asignaban tal tarea al agro, esperando muy poco de la industria. Sin embargo,

contrariando tales expectativas, las exportaciones industriales comenzaron a crecer decididamente a fines de los años '60 y alcanzaron el 15% del total exportado en los primeros años de los '70, todo ello partiendo de un nivel insignificante. Katz y Ablin (1985) relevaron la presencia de 30 proyectos industriales exportadores de plantas llave en mano también a comienzos de la década de 1970. Amico (2011) atribuye este comportamiento dinámico de las exportaciones industriales al proceso de aprendizaje previo.

Más aún, contrariando el esquema cíclico que bien valía para describir el funcionamiento de la economía argentina de los años '50 y el primer lustro de los '60, entre 1964 y 1974 se produjo la que fue, probablemente, la fase más intensa y prolongada de crecimiento económico de la Argentina, promediando un 5,6%, fuertemente impulsado por la industria manufacturera, que creció al 7% anual. Como señala Basualdo (2006): "a partir de 1964 maduraron las inversiones realizadas en los años anteriores y comenzó una etapa en la cual el PIB creció ininterrumpidamente durante una década, pero sobre la base de un ciclo corto en el que se sucedieron aceleraciones y desaceleraciones de la tasa de crecimiento aunque nunca caídas en términos absolutos".

Si repasamos estos indicadores en su conjunto podemos observar que en la fase previa al supuesto agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones se produjo una etapa de fuerte crecimiento, sin interrupciones y con la aparición de un nuevo núcleo de productos industriales de exportación. Antes que agotamiento, lo que se observó fue una determinación política del gobierno militar que asume en 1976 de alterar las bases socioeconómicas de la Argentina, en el sentido planteado por Canitrot (1981), esto es de un proceso de apertura y disciplinamiento social cuyo fin último era que, finalizada la fase represiva, el mercado cumpliera con ese rol.

La etapa sustitutiva en Argentina mostró alcances y limitaciones. En términos agregados, puede afirmarse que es una etapa en la el país no logró reducir sus brechas de desarrollo respecto a los países industrializados. Pero tampoco las ensanchó, como sí ocurrió en la siguiente etapa, y queda reflejado en el Gráfico Nro. II.4, comparando el PIB por habitante argentino con el de EE.UU..

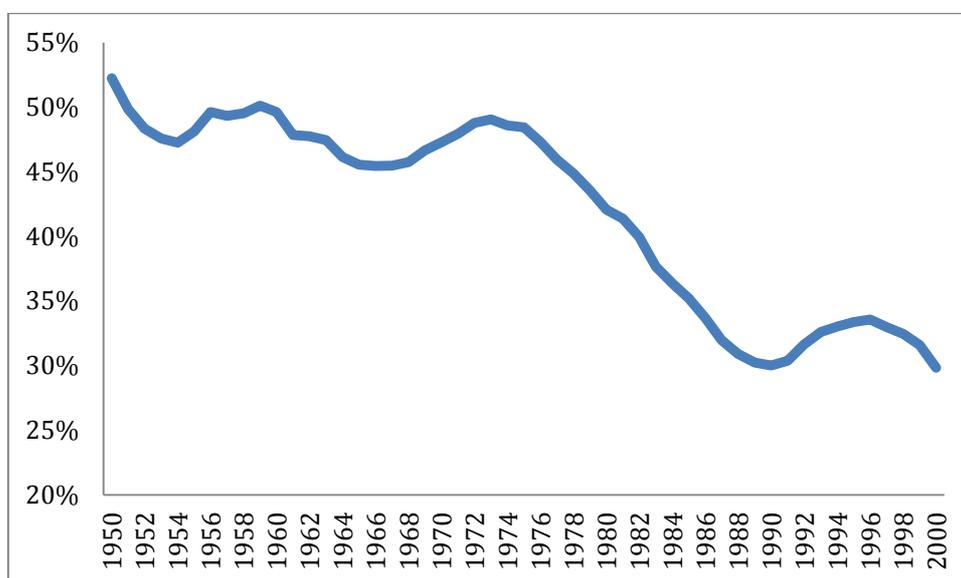
El balance de esta etapa es un debate inconcluso en la literatura económica y la historiografía argentina. Muchos de los avances no pudieron ser apreciados o materializados sino en fases posteriores. Los desafíos que estaban planteados a

mediados de los años '70 no eran menores desde el punto de vista productivo y de las restricciones desde la balanza de divisas. Pero también se habrían registrado algunos resultados positivos que evidenciaban que se contaba con herramientas para afrontar esos desafíos. El alejamiento de la estrategia de industrialización no aportaría resultados positivos, observándose un cuadro de menor crecimiento y una notable desmejora en los indicadores sociales y laborales de la Argentina.

Gráfico Nro. II.5

Producto por habitante de Argentina como proporción del producto por habitante de EE.UU., 1950-2000

Promedio móvil de 5 años. Datos en dólares internacionales de Geary-Khamis de 1990



FUENTE: elaboración propia en base a datos de Angus Maddison, *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD*.

III) Argentina 2003-2013. La recuperación del crecimiento industrial y la reaparición del debate sobre la sustitución de importaciones

La larga crisis del régimen de convertibilidad provocó una caída de cerca de una cuarta parte del PIB argentino. En rigor, la crisis del régimen comenzó bastante tiempo antes del crack financiero de fines de 2001: a mediados de 1998 la economía empezaría su fase descendente, de la cual recién comenzaría a mostrar signos de reversión durante el segundo semestre de 2002.

El escenario de salida de la crisis configuró un marco más favorable para la recuperación del sector manufacturero y sacarlo de la crítica situación por la que venía atravesando. En particular, la fuerte devaluación real de la moneda (el tipo de cambio nominal se incrementó un 250% con niveles de inflación del 41% durante 2002), el rezago salarial ante un escenario de elevado desempleo (las tasas de desocupación se ubicaron en 21,5% en mayo 2002 y 17,8% en octubre del mismo año), el congelamiento inicial en las tarifas de electricidad y gas y la virtual ausencia de costo financiero, produjo una fuerte recomposición de la rentabilidad empresaria en sectores transables, beneficiando particularmente al empresariado industrial.

A partir de 2003 se consolidó un esquema de política macroeconómica y de orientación sectorial que condujo a una importante recuperación del sector manufacturero, y al inicio de una fase de reindustrialización con diferentes características, resultados positivos y también de nuevas y viejas limitaciones.

La presente sección aborda tres conjuntos de temas y problemáticas. La primera procura ubicar al período 2003-2013 en dimensión histórica, de modo tal de establecer una caracterización de largo plazo acerca de la evolución del sector manufacturero argentino y contextualizar en dichas tendencias el crecimiento registrado a partir de 2003. La segunda parte de esta sección procura realizar una breve caracterización del desempeño manufacturero entre 2003 y 2013. No se presentará una evaluación exhaustiva, sobre la cual se ha producido profuso y rico material de análisis⁴, sino una serie de hechos estilizados más relevantes. Finalmente, la tercera parte de esta

⁴ Entre los trabajos producidos sobre el desempeño manufacturero argentino a partir de 2003 cabe destacar Azpiazu y Schorr (2011), Tavosnanska y Herrera (2011); CIFRA (2010), Levy Yeyati y Castro (2012), Fernandez Bugna y Porta (2008).

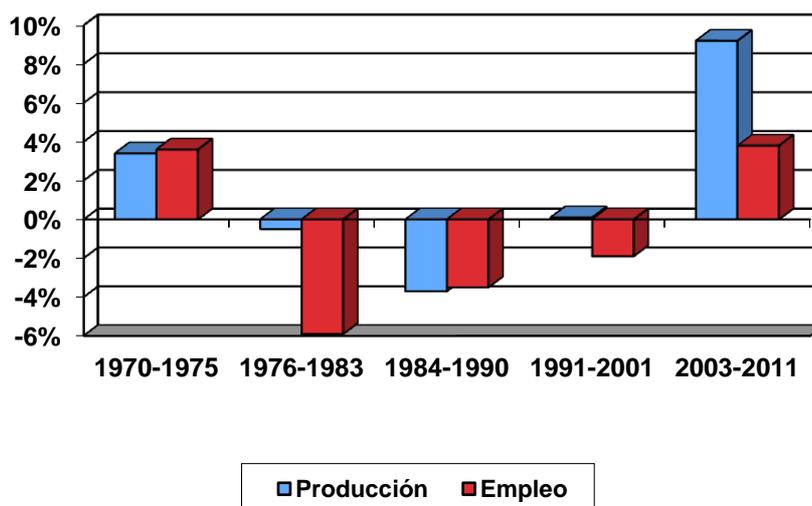
sección realiza una desagregación sectorial al interior del sector industrial procurando determinar comportamientos sustitutos en las diferentes ramas. Para ello, se establecen algunos criterios de análisis y una tipología de ramas según su mayor o menor propensión sustitutiva. A partir de esta metodología, se procede luego a analizar el desempeño de las ramas según esta propensión sustitutiva.

III.1. El crecimiento industrial del período 2003-2011 en perspectiva histórica

A lo largo de las últimas cuatro décadas, el sector manufacturero argentino mostró etapas y tendencias diferenciadas. A comienzos de los años '70, la industria mostraba todavía los rasgos centrales del impulso de la segunda fase de industrialización sustitutiva de importaciones. Como fuera señalado en la sección anterior, entre 1964 y 1974 la Argentina experimentó una de las fases más prolongadas de crecimiento, fuertemente impulsada por el sector industrial, al tiempo que en ese período se comenzó a abandonar la primarización que caracterizaba a nuestras exportaciones, ganando presencia las manufacturas, que a comienzos de esa década comenzaron a explicar cerca del 15% de las ventas externas.

Gráfico Nro. III.1

Tasa de crecimiento promedio anual de la producción y el empleo del sector industrial argentino, 1970-2011



FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC

A partir de 1976 se implementaron reformas económicas que interrumpirían de manera drástica el proceso de industrialización. La abrupta apertura comercial y la liberalización financiera conducirían a un proceso que llevó al cierre de cerca de 15.000 establecimientos fabriles y a 27 trimestres consecutivos de caída del empleo industrial. Paralelamente, se inició un intenso proceso de endeudamiento externo que agudizó la crisis macroeconómica y, en un contexto de empeoramiento de la situación financiera regional e internacional, condicionó cualquier intento de cambio de rumbo en los años '80. Entre 1976 y 1983 la producción industrial cayó a un ritmo de 0,5% anual y el empleo se contrajo en nada menos que 5,9% anual. La situación no mejoró

tras la restauración democrática: entre 1984 y 1990 la producción manufacturera se redujo a razón de 3,7% anual y el empleo en 3,5% anual.

En los años '90, la implementación de un nuevo paquete de reformas de corte neoliberal profundizó el proceso de reestructuración con desindustrialización. Durante la vigencia del Plan de Convertibilidad (1991-2001), el sector manufacturero intensificó su comportamiento dual caracterizado por un conjunto acotado de grandes firmas que pudo experimentar cierto crecimiento mientras que la mayoría sobrevivió aplicando estrategias defensivas. En este contexto, incluso en los años en que creció la producción industrial, el empleo continuó cayendo, y a lo largo del período se observa una mínima alza de la producción (0,1% anual) con una caída del 1,9% anual en el empleo. Durante la Convertibilidad se profundizó la tendencia general a la desindustrialización. Pero la nota dominante ya no fue el cierre de fábricas sino la creciente desestructuración productiva al interior de las mismas. Muchas plantas comienzan a sustituir proveedores locales por importaciones e incluso terminan transformándose en meros importadores de los bienes que antes producían (Kosacoff y Ramos, 2001; Kulfas, 2009).

En este escenario, convivieron dos sectores. Uno, constituido por empresas grandes, de ciertos niveles de competitividad, basados en manufacturas asentadas sobre recursos naturales (alimentos fundamentalmente) y las producciones de insumos de uso difundido que fueran objeto de las principales políticas industriales de la fase sustitutiva, fundamentalmente en los años '50 y '60 (siderurgia, aluminio, petroquímica, etc.). También cabe mencionar el peso de la industria automotriz, si bien su morfología cambia sustancialmente: se producen automóviles con tecnologías más cercanas a los estándares internacionales pero con un menor contenido de integración nacional. La industria automotriz argentina muta hacia un esquema más asemejable al de la armaduría o ensamblado de piezas importadas, reduciéndose el peso del sector autopartista local. En el otro extremo, unas 25.000 firmas industriales sobrevivieron en base a estrategias defensivas, buenas aptitudes para adaptarse a los cambios y la reducción de sus costos mediante el achicamiento de su capacidad productiva.

Tras la severa crisis económica, financiera y social de 2001 y 2002, la industria comenzó a experimentar una recuperación en cierto modo inesperada. El cambio de tendencia es evidente: entre 2003 y 2008, la industria argentina experimentó, por primera vez en más de tres décadas, un crecimiento concomitante de la producción y el empleo.

La evidencia disponible permite observar un cambio de tendencia significativo en términos históricos, que permitió viabilizar una fase de crecimiento industrial que no sólo permitió revertir la tendencia a la desindustrialización que se venía registrando desde 1976 sino que también mostró resultados muy positivos en materia de generación de empleo, exportaciones, inversiones y recuperación de sectores con mayor intensidad tecnológica, mostrando un cambio de tendencia difícil de soslayar. La caracterización de esta nueva fase de desempeño y sus posibilidades de profundización constituyen otra esfera de análisis sobre la cual nos abocamos en la siguiente sección.

III.2. Características del desempeño industrial durante la post-convertibilidad

El desempeño manufacturero a partir del año 2003 puede ser subdividido en cuatro etapas. La primera abarca el período 2003-2008, y puede ser caracterizado como de recuperación y rápido crecimiento. En dicha fase, hay en primera instancia un fuerte aprovechamiento de la capacidad ociosa con que se había partido tras la crisis, la cual fue acompañada con inversiones tendientes a recuperar y ampliar el stock de capital. La evidencia empírica indica que hasta 2005, y partiendo de niveles muy bajos, el producto industrial crece aprovechando la capacidad instalada, pero a partir de dicho año se llega al límite técnico de la capacidad y la producción continúa aumentando a ritmo acelerado, evidenciando procesos de inversiones y aumentos de productividad⁵.

Durante esa primera fase, la producción industrial aumentó a una tasa media anual de 9,5%, el empleo formal al 8,7%, la productividad 3,8% y la creación neta de nuevas firmas industriales al 6,2%. Como se puede observar, se trató de un período dorado en que las principales variables del sector crecieron a un ritmo muy elevado, y además lo hicieron de manera alineada, poniéndole un corte a la tendencia instalada de elevada heterogeneidad dentro del sector manufacturero y revirtiendo el tradicional divorcio entre producción y empleo industrial que había caracterizado a la etapa post-sustitutiva.

La segunda fase muestra cierta desaceleración en el proceso inversor y el freno que trae consigo la crisis internacional, con su consiguiente desaceleración de la demanda externa y su impacto en algunas ramas productivas. En esta segunda fase, la producción industrial creció a una tasa de sólo 0,4% anual, el empleo formal se vio afectado con una contracción de 2,2% anual, al tiempo que la productividad creció intensamente al 6,2% (inducido por el ajuste en las dotaciones de personal) y la cantidad de empresas cayó un 0,3%.

⁵ El sistema estadístico argentino no tienen ni ha tenido estimaciones sistemáticas de los niveles de inversión en el sector manufacturero, razón por la cual se suele trabajar por aproximación mediante estimadores indirectos. Una forma de aproximarse al tema radica en el análisis que hace el Centro de Estudios para la Producción (CEP), del Ministerio de Industria, a partir del cual han elaborado un indicador de capacidad instalada. Dicho indicador surge a partir de la comparación entre la evolución del grado de utilización de la capacidad instalada industrial que releva el INDEC con el nivel del volumen de la producción industrial física que surge de la encuesta industrial de ese mismo organismo. Así, por ejemplo, un incremento en los niveles de producción en un contexto en el que el uso de la capacidad instalada se mantiene constante, es un indicador de que la capacidad instalada en el sector industrial está creciendo. Ahora bien, ese incremento puede deberse a una combinación entre un aumento en el stock de capital (inversiones) y un aumento en la productividad. No existen datos para estimar adecuadamente y de manera precisa en cuánto participa cada fenómeno.

Esta fase contractiva tendría una reducida duración. Tras la salida de la crisis, se reinició una fase de acelerado crecimiento económico que trajo aparejado un crecimiento de la producción industrial del 13,1% anual, pero el empleo, si bien creció, ya no pudo acompañar el ritmo de expansión de la producción, incrementándose a razón del 3% anual. Por su parte, la productividad creció al 10% anual, la tasa más alta de todo el período, lo que denota el efecto de la mayor incorporación de equipos de producción y un mix menos intensivo en mano de obra. Finalmente, la cantidad de firmas industriales se mantuvo prácticamente incólume en esta etapa, creciendo sólo 0,1% anual.

Cuadro Nro. III.1

Tasa de crecimiento anual de la producción, el empleo, la cantidad de empresas, la productividad y la capacidad instalada en el sector manufacturero argentino, 2003-2013, desagregación por etapas

	2003-2008	2008-2009	2009-2011	2012-2013
Producción	9,5%	0,4%	13,1%	2,3%
Empleo (OEDE)*	8,7%	-2,2%	3,0%	0,9%
Cantidad de empresas	6,2%	-0,3%	0,1%	-0,7%
Productividad laboral **	3,8%	6,2%	10,0%	2,5%
Capacidad instalada	5,0%	2,9%	4,0%	3,3%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

NOTAS * y **: existe una discrepancia significativa entre la evolución del empleo industrial medido a través de la encuesta industrial del INDEC y la serie que registra el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. La primera se basa en una tradicional encuesta mientras que la segunda serie analiza el universo del empleo, al basarse en los registros de la seguridad social. Por tal motivo, se considera que este último indicador es más fidedigno a la hora de analizar la evolución del empleo registrado.

La productividad expuesta en el cuadro es la laboral por hora trabajada (cociente entre índice de volumen físico de producción industrial y horas trabajadas en la industria).

Por estos motivos se pueden presentar dos tipos de discrepancias: la cantidad de trabajadores ocupados según la base de OEDE es mayor a la relevada siguiendo los datos de la encuesta industrial y, derivado de ello, naturalmente, la cantidad de horas trabajadas es menor al utilizarse una base más pequeña de obreros ocupados. Tomando los datos de la encuesta industrial, la tasa de crecimiento anual del empleo industrial exhibe los siguientes resultados: 2003-2008: 5,9%; 2008-2009: -3,5%; 2009-2011: 2,3%; 2012-2013: 0,7%.

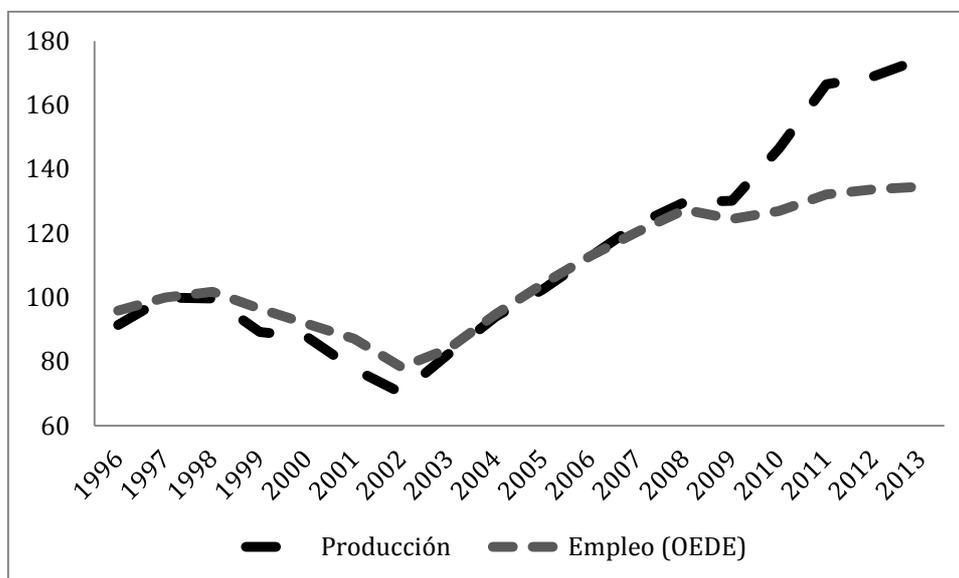
Lo que se observa entonces, es que el crecimiento acelerado y los procesos más significativos de inversión tuvieron lugar entre 2003 y 2008, apreciándose un significativo ensanchamiento de la base industrial en dicha etapa y un crecimiento posterior en base al aprovechamiento y mayor optimización de dichas inversiones.

Finalmente, la cuarta fase bajo análisis muestra signos de desaceleración y retracción en el sector industrial y la reaparición de una mayor heterogeneidad. El resumen indica que entre 2012 y 2013 la producción industrial creció a sólo 2,3% anual, mientras que el empleo se expandió al 0,9% anual. La cantidad de firmas industriales no sólo dejó de crecer sino que además sufrió una leve retracción a un ritmo de 0,7% anual. Por su parte, la productividad manufacturera tuvo el peor desempeño del período, creciendo sólo 2,5% anual. Pero el aspecto central de esta etapa es la convivencia entre sectores que continúan sus procesos de expansión con otros que inician una fase de achicamiento o estancamiento.

Gráfico Nro. III.2

Producción y empleo industrial, 1996-2013

1997=100

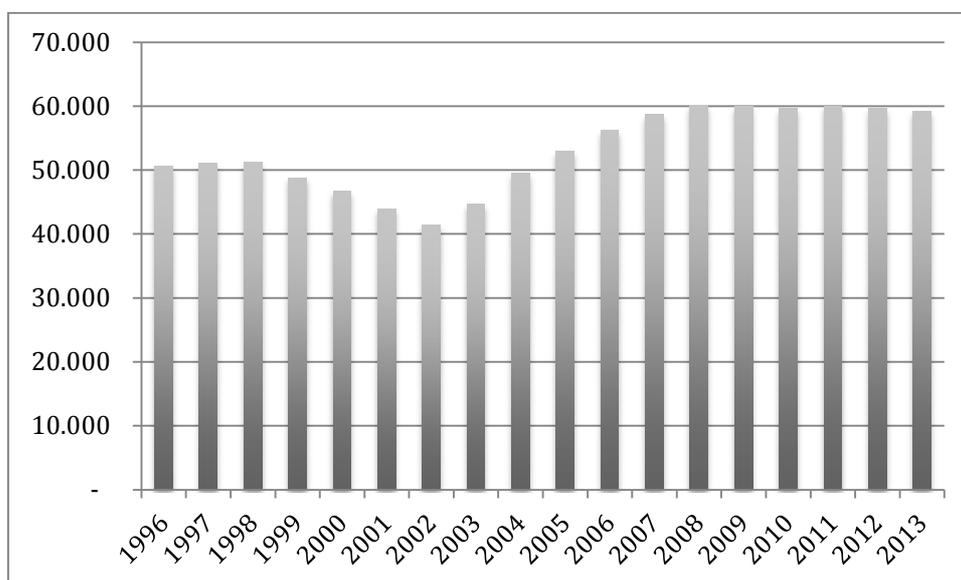


FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y Observatorio de Empleo y Dinámicas Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Un análisis de la demografía empresarial del sector manufacturero da cuenta de un sector que operaba con alrededor de 50.000 firmas hasta el inicio de la crisis de la Convertibilidad. La crisis produjo el cierre de alrededor de 9.000 firmas, fundamentalmente micro y pequeñas empresas, llegándose al año 2002 con algo más de 41.000 empresas. A partir de entonces se inicia una etapa de recuperación acelerada del sector que permite no sólo recuperar el stock de empresas perdidas en un lapso de sólo dos años, sino que además viabilizó una expansión que llevó el número de firmas industriales a 60.000 en el año 2008. Como señalábamos previamente, a partir de entonces el número de firmas se estancó.

Gráfico Nro. III.3

Cantidad de establecimiento manufactureros, 1996-2013



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Cuadro Nro. III.2

Comparación entre la cantidad de empresas industriales en el bienio 1996-97 y el período 2010-13

Rama de actividad	1996-97 (promedio)	2010-13 (promedio)	Variación (%)	Variación en cantidad empresas	Contribución a la variación
Alimentos	11.994	14.370	19,8%	2.376	27,0%
Tabaco	23	29	23,9%	6	0,1%
Productos textiles	2.671	3.003	12,4%	332	3,8%
Confecciones	3.005	3.801	26,5%	796	9,0%
Cuero	1.577	1.820	15,4%	243	2,8%
Madera	2.819	3.126	10,9%	307	3,5%
Papel	809	935	15,6%	126	1,4%
Edición	3.521	4.075	15,8%	555	6,3%
Productos de petróleo	88	84	-4,8%	-4	0,0%
Productos químicos	2.152	2.481	15,3%	329	3,7%
Productos de caucho y plástico	2.671	3.162	18,4%	491	5,6%
Otros minerales no metálicos	1.837	1.954	6,4%	117	1,3%
Metales comunes	1.136	1.164	2,5%	28	0,3%
Otros productos de metal	6.534	8.493	30,0%	1.959	22,2%
Maquinaria y equipo	2.829	3.322	17,4%	493	5,6%
Maquinaria de oficina	101	150	48,0%	49	0,6%
Aparatos eléctricos	1.016	1.106	8,8%	90	1,0%
Radio y televisión	167	152	-9,1%	-15	-0,2%
Instrumentos médicos	415	589	41,8%	174	2,0%
Automotores	1.462	1.599	9,4%	137	1,6%
Otros equipo de transporte	419	546	30,5%	128	1,4%
Muebles	3.528	3.451	-2,2%	-77	-0,9%

Reciclamiento de desperdicios y desechos	79	258	226,3%	179	2,0%
TOTAL	50.848	59.664	17,3%	8.816	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Una mirada sectorial permite apreciar la existencia de dos grandes ramas que sobresalen por su actividad emprendedora. En efecto, la rama alimenticia y ramas de la metalmecánica explican casi la mitad de la diferencia entre el stock de firmas industriales que se alcanzó tras la fase de crecimiento, y comparada con los últimos años de crecimiento de la Convertibilidad. Otras ramas muy dinámicas en el crecimiento de la cantidad de firmas fueron la industria de confecciones (9%), la industria editorial (6,3%), productos de caucho y plástico (5,6%) y maquinaria y equipos (5,6%).

Abriendo la información anterior a cuatro dígitos se puede tener una idea más específica acerca de las ramas que impulsaron esta actividad emprendedora, mostrándose en el Cuadro III.3 el detalle de las principales 15 ramas con mayor dinámica empresarial, las cuales concentran el 73% de las aperturas netas de nuevas firmas industriales.

Cuadro Nro. III.3

Las 15 ramas que más empresas crearon (a 4 dígitos)

	Rama de actividad	1996-97	2010-13	Empresas generadas	Contribución a la variación
2899	Fabricación de productos elaborados de metal n.c.p.	3640	4572	932	10,6%
1541	Elaboración de productos de panadería	5047	5941	894	10,1%
1810	Fabricación de prendas de vestir, inclusive de cuero	2951	3782	831	9,4%
2811	Fabricación de productos metálicos para uso estructural y montaje estructural	1636	2370	734	8,3%
2520	Fabricación de productos de plástico	2153	2610	458	5,2%
1549	Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	1063	1439	376	4,3%
1544	Elaboración de pastas alimenticias	913	1283	370	4,2%
1729	Fabricación de productos textiles n.c.p.	561	894	334	3,8%
1920	Fabricación de calzado y de sus partes	1115	1406	291	3,3%
2222	Servicios relacionados con la impresión	624	910	286	3,2%
2029	Fabricación de productos de madera n.c.p.; fabricación de artículos de corcho, paja y materiales trenzables	898	1150	252	2,9%
1520	Elaboración de productos lácteos	890	1091	201	2,3%
2212	Edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas	293	476	183	2,1%
2929	Fabricación de maquinaria de uso especial n.c.p.	511	679	168	1,9%
2010	Aserrado y cepillado de madera	1084	1237	154	1,7%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Naturalmente, la mayor expansión en la cantidad de empresas se focaliza en el universo de micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales concentran casi el 94% de las aperturas netas (Cuadro Nro. III.4).

Cuadro Nro. III.4

Desagregación del crecimiento en la cantidad de firmas industriales según tamaño de las empresas

	1996-97	2010-11	Variación (%)	Empresas generadas	Contribución a la variación
Grandes	1.399	1.943	38,9%	544	6,2%
MiPyMEs	49.450	57.721	16,7%	8.272	93,8%
TOTAL	50.848	59.664	17,3%	8.816	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Cuadro Nro. III.5

Desempeño sectorial: producción industrial de las ramas industriales

	2003-2008	2008-2009	2010-2011	2012-2013
15 Alimentos y Bebidas	9,9%	7,7%	13,1%	7,5%
16 Productos de Tabaco	1,9%	18,4%	-0,4%	-1,3%
17 Productos Textiles	4,6%	-5,5%	19,3%	7,8%
18 Confeccion de Prendas de Vestir; Terminacion y Teñido de Pieles	7,3%	-2,1%	-0,9%	4,1%
19 Curtido y Terminacion de Cueros, Fab. de Productos de Cuero	9,1%	5,8%	23,3%	0,5%
20 Produc. de Madera y Fab. de Productos de Madera y Corcho	2,5%	-4,4%	7,9%	0,6%
21 Papel y Productos de Papel	8,0%	-1,9%	12,1%	2,9%
22 Edicion e Impresión; Reproducción de Grabaciones	11,5%	-15,7%	2,5%	-3,9%
23 Fab. de Coque, producto de la refinacion del Petroleo	3,7%	1,2%	-6,6%	0,8%
24 Sustancias y Productos Quimicos	8,4%	11,9%	9,7%	4,2%
25 Productos de Caucho y Plastico	6,3%	6,8%	15,7%	-2,5%
26 Productos Minerales No Metalicos	13,4%	-8,7%	15,1%	3,2%
27 Metales Comunes	7,7%	-15,3%	20,1%	-3,0%
28 Metal, Excepto Maquinaria y Equipo	9,7%	-19,3%	14,1%	-4,3%
29 Maquinaria y Equipo NCP	14,8%	-16,6%	16,7%	-11,6%
31 Maquinaria y Aparatos Electricos NCP	11,8%	-7,2%	10,5%	-2,9%
32 Equipos y Aparatos de radio, Television y Comunicaciones	20,2%	0,3%	31,0%	0,6%
33 Instrumentos Medicos y de Precisión	16,9%	-4,6%	4,5%	-2,6%
34 Vehículos Automotores, Remolque y Semiremolques	17,5%	-11,8%	32,2%	-3,8%

35 Equipo de Transporte NCP	4,7%	-5,3%	-12,3%	-18,5%
36 De Muebles y Colchones, Ind. Manufactureras NCP	7,4%	-3,7%	15,2%	3,9%
NIVEL GENERAL	9,5%	0,4%	13,1%	2,3%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC

De la información del Cuadro III.5 se desprende cierta heterogeneidad al interior del sector manufacturero. La rama alimenticia pudo sostener altas tasas de crecimiento en todo el período, junto con la industria química (aunque con menor intensidad a los alimentos). Otras ramas se vieron notablemente influidas por el ciclo económico, creciendo intensamente en las fases expansivas y sufriendo también las recesiones y desaceleraciones. En esta tendencia sobresalen la metalmecánica y la rama automotriz. La rama de confecciones, tras un buen comienzo, sufrió la crisis de 2008-2009 y no se recuperó en 2010-2011. Las políticas de administración del comercio parecen haber revivido sus posibilidades en 2012-2013, creciendo incluso por encima del promedio, al igual que la rama textil.

Una desagregación de las tendencias registradas por el empleo industrial formal, y comparando –nuevamente- el empleo promedio del período 2010-2013, con el promedio de 1996-1997, da cuenta de una expansión del 35% en el nivel de empleo sectorial (más de 320.000 nuevos empleos formales).

Cuadro Nro. III.6

Creación de empleo industrial formal, comparación entre los períodos 1996-1997 y 2010-2013

	Rama de actividad	1996-1997 (promedio)	2010-2013 (promedio)	Variación (%)	Aporte en nuevos empleos	Contribución a la variación
151	Producción y procesamiento de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas	87.833	122.760	39,8%	34.927	10,8%
152	Elaboración de productos lácteos	31.112	34.634	11,3%	3.522	1,1%
153	Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón y de alimentos preparados para animales	11.535	18.081	56,8%	6.546	2,0%
154	Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	97.446	126.023	29,3%	28.577	8,8%
155	Elaboración de bebidas	49.328	56.924	15,4%	7.596	2,3%
160	Elaboración de productos de tabaco	5.495	7.102	29,2%	1.607	0,5%
171	Fabricación de hilados y tejidos, acabado de productos textiles	30.142	28.089	-6,8%	-2.053	-0,6%
172	Fabricación de productos textiles n.c.p.	15.918	28.346	78,1%	12.428	3,8%
173	Fabricación de tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo	9.195	10.935	18,9%	1.740	0,5%
181	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel	35.574	48.910	37,5%	13.336	4,1%
182	Confección de prendas de vestir de piel	399	165	-58,6%	-233	-0,1%
191	Curtido y terminación de cueros; fabricación de artículos de marroquinería y talabartería	13.793	12.893	-6,5%	-900	-0,3%
192	Fabricación de calzado y de sus partes	24.425	32.089	31,4%	7.663	2,4%
201	Aserrado y cepillado de madera	9.746	13.485	38,4%	3.738	1,2%
202	Fabricación de productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	13.403	17.132	27,8%	3.729	1,2%

210	Fabricación de papel y de productos de papel	28.078	34.881	24,2%	6.804	2,1%
221	Edición	17.970	22.721	26,4%	4.751	1,5%
222	Impresión y servicios conexos	23.099	27.034	17,0%	3.935	1,2%
223	Reproducción de grabaciones	267	75	-72,0%	-192	-0,1%
231	Fabricación de productos de hornos de coque	153	144	-5,4%	-8	0,0%
232	Fabricación de productos de la refinación del petróleo	7.631	8.761	14,8%	1.130	0,3%
241	Fabricación de sustancias químicas básicas	14.365	12.152	-15,4%	-2.214	-0,7%
242	Fabricación de productos químicos n.c.p.	60.120	92.977	54,7%	32.857	10,1%
243	Fabricación de fibras manufacturadas	697	672	-3,5%	-24	0,0%
251	Fabricación de productos de caucho	10.662	13.763	29,1%	3.101	1,0%
252	Fabricación de productos de plástico	33.736	51.452	52,5%	17.717	5,5%
261	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	6.457	7.463	15,6%	1.006	0,3%
269	Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.	28.442	36.791	29,4%	8.349	2,6%
271	Industrias básicas de hierro y acero	25.056	26.285	4,9%	1.230	0,4%
272	Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos	4.762	4.945	3,8%	183	0,1%
273	Fundición de metales	5.339	8.342	56,2%	3.003	0,9%
281	Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor	16.728	29.619	77,1%	12.891	4,0%
289	Fabricación de productos elaborados de metal n.c.p.; servicios de trabajo de metales	44.087	65.657	48,9%	21.570	6,7%
291	Fabricación de maquinaria de uso general	10.798	18.927	75,3%	8.129	2,5%
292	Fabricación de maquinaria de uso especial	22.559	34.666	53,7%	12.107	3,7%
293	Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p.	12.619	16.249	28,8%	3.630	1,1%
300	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	990	3.456	249,1%	2.466	0,8%
311	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	3.994	6.212	55,5%	2.218	0,7%
312	Fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica	2.312	3.378	46,1%	1.066	0,3%
313	Fabricación de hilos y cables aislados	3.199	3.076	-3,8%	-123	0,0%
314	Fabricación de acumuladores y de pilas y baterías primarias	1.525	2.097	37,5%	572	0,2%
315	Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación	1.592	2.092	31,4%	500	0,2%
319	Fabricación de equipo eléctrico n.c.p.	3.827	5.335	39,4%	1.508	0,5%
321	Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos	435	832	91,2%	397	0,1%
322	Fabricación de transmisores de radio y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía con hilos	2.015	2.255	11,9%	240	0,1%
323	Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y vídeo	3.645	8.417	130,9%	4.771	1,5%
331	Fabricación de aparatos e instrumentos médicos y de aparatos para medición	4.035	6.948	72,2%	2.913	0,9%
332	Fabricación de instrumentos de óptica y equipo fotográfico	1.306	1.527	16,9%	221	0,1%
333	Fabricación de relojes	139	115	-17,3%	-24	0,0%
341	Fabricación de vehículos automotores	23.461	31.736	35,3%	8.276	2,6%
342	Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques	4.053	8.049	98,6%	3.996	1,2%
343	Fabricación de partes; piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores	31.636	47.082	48,8%	15.446	4,8%
351	Construcción y reparación de buques y embarcaciones n.c.p.	2.039	4.639	127,5%	2.600	0,8%
352	Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	1.534	1.772	15,5%	238	0,1%
353	Fabricación y reparación de aeronaves	1.223	1.602	31,0%	379	0,1%
359	Fabricación de equipo de transporte n.c.p.	2.451	3.924	60,1%	1.474	0,5%
361	Fabricación de muebles y colchones	16.579	23.229	40,1%	6.650	2,1%
369	Industrias manufactureras n.c.p.	12.756	15.580	22,1%	2.824	0,9%
371	Reciclamiento de desperdicios y desechos metálicos	718	1.836	155,7%	1.118	0,3%
372	Reciclamiento de desperdicios y desechos no metálicos	381	2.221	482,3%	1.839	0,6%
	TOTAL	934.810	1.258.550	34,6%	323.739	100%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Si bien se presentan comportamientos sectoriales interesantes, una mirada agregada a tres dígitos muestra a ramas alimenticias al tope de las más dinámicas en términos de creación de nuevos empleos manufactureros. Las principales 15 ramas que más empleo generaron explican el 75% de los nuevos empleos. Allí destacan 3 ramas de alimentos y bebidas (21% de los nuevos puestos), químicos (10%), metalmecánica y maquinaria y equipos (17%), automotriz y autopartes (7%).

Cuadro Nro. III.7

Las 15 ramas industriales que más empleo formal generaron (a 3 dígitos)

	Rama de actividad	Aporte en nuevos empleos	Contribución a la variación
151	Producción y procesamiento de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas	34.927	10,8%
242	Fabricación de productos químicos n.c.p.	32.857	10,1%
154	Elaboración de productos alimenticios n.c.p.	28.577	8,8%
289	Fabricación de productos elaborados de metal n.c.p.; servicios de trabajo de metales	21.570	6,7%
252	Fabricación de productos de plástico	17.717	5,5%
343	Fabricación de partes; piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores	15.446	4,8%
181	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel	13.336	4,1%
281	Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor	12.891	4,0%
172	Fabricación de productos textiles n.c.p.	12.428	3,8%
292	Fabricación de maquinaria de uso especial	12.107	3,7%
269	Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.	8.349	2,6%
341	Fabricación de vehículos automotores	8.276	2,6%
291	Fabricación de maquinaria de uso general	8.129	2,5%
192	Fabricación de calzado y de sus partes	7.663	2,4%
155	Elaboración de bebidas	7.596	2,3%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

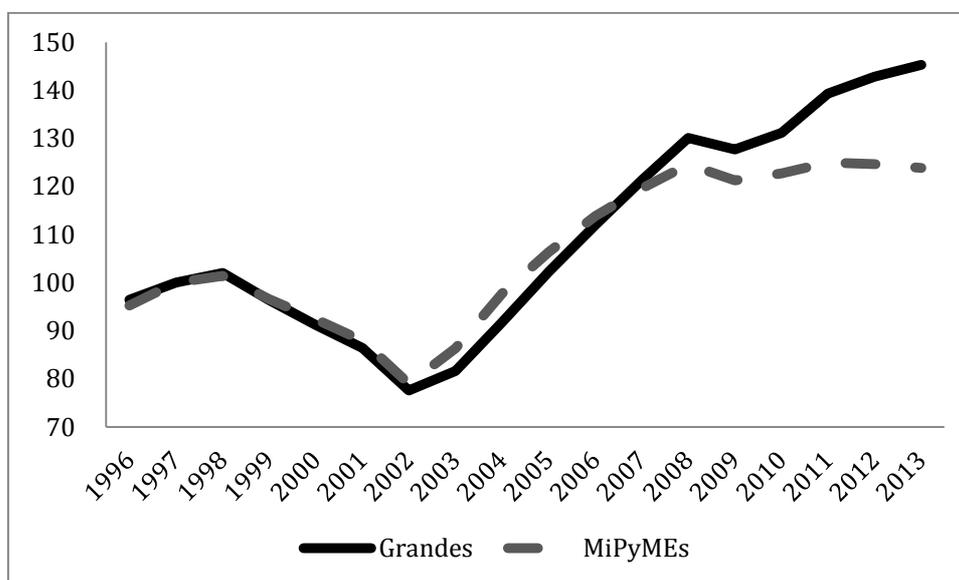
Hasta el año 2008, la creación de empleos formales tuvo el mismo grado de intensidad, tanto en grandes empresas como micro, pequeñas y medianas. A partir de ese año, el empleo formal generado por MiPyMEs se estanca y todo el incremental proviene de empresas grandes (lo cual puede también estar mostrando el crecimiento de algunas firmas medianas y su conversión en grandes empresas, ello por cuanto en la metodología de clasificación del OEDE se las categoriza por tramos de empleo)⁶.

⁶ El desempeño en cuanto a creación de empleo formal a partir de 2008 ha sido proporcional al tamaño de las empresas, de acuerdo a la información que provee el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Así, mientras la tasa media de creación de empleo formal del conjunto de las MiPyMEs para el período 2008-2013 fue de -0,1%, para el caso de las firmas medianas ascendió a 0,2%, para las pequeñas fue de -0,3% y las micro empresas de -0,7%.

Gráfico Nro. III.4

Empleo industrial formal según tamaño de las empresas, 1996-2013

Base 1997 = 100



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Cuadro Nro. III.8

Empleos industriales creados según tamaño de las empresas

	1996-97	2010-13	Variación (%)	Empleos generados	Contribución a la variación
Total	934.810	1.258.550	34,6%	323.739	100,0%
Grandes	467.002	664.064	42,2%	197.063	60,9%
Medianas	214.971	284.216	32,2%	69.245	21,4%
Pequeñas	183.017	231.976	26,8%	48.959	15,1%
Micro	69.821	78.294	12,1%	8.473	2,6%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Si bien no se poseen estimaciones relativas a los niveles de inversión en el sector manufacturero argentino, es posible trabajar con variables proxy, en particular con la estimación que realiza el CEP relativa a la ampliación de la capacidad instalada. Dicha información se elabora comparando el nivel de utilización de la capacidad instalada con la expansión del volumen físico de producción. De esta comparación surge el indicador de ampliación de capacidad instalada que registra incrementos de producción que no responden a mayor utilización de la capacidad instalada.

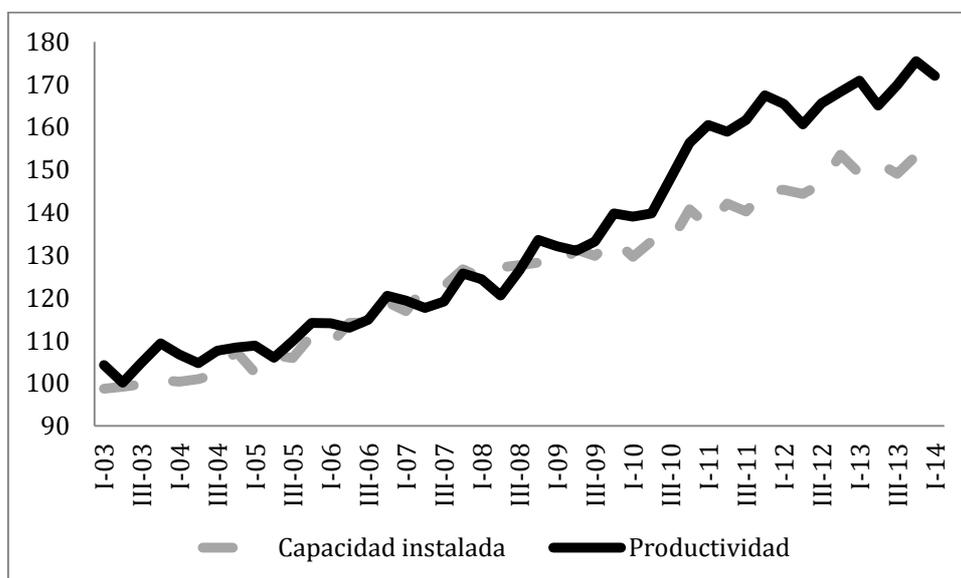
En otras palabras, es posible interpretar que aumentos en la producción manteniendo constante el indicador de uso de la capacidad instalada responden a una combinación de inversiones en el sector a través de la incorporación de nuevos equipos de producción o bien de incrementos de productividad, sea por nuevas tecnologías de gestión dentro del sector, efectos del aprendizaje o de la expansión del mercado (efecto Kaldor-Verdoorn).

La comparación entre las series de ampliación de capacidad productiva y productividad permiten también apreciar fases de expansión y desaceleración. En el período 2003-2005 el crecimiento de la capacidad instalada fue muy reducido, ello a pesar de tratarse de un período en que, como se pudo apreciar previamente, la producción, el empleo y la cantidad de firmas se expandieron aceleradamente. La conclusión es que este impulso inicial se debió fundamentalmente a una mayor utilización de la capacidad instalada y la existencia de una elevada capacidad ociosa en la industria como resultado de la larga crisis de la Convertibilidad, la cual fue puesta rápidamente en producción.

Gráfico Nro. III.5

Evolución de la capacidad instalada y la productividad del sector manufacturero argentino, 2003-2014

2002=100



FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y CEP

A partir de entonces, y durante este período de alto crecimiento manufacturero, la expansión industrial ya no fue posible con la capacidad instalada vigente y se verificó una fuerte expansión, la más significativa del período, la cual llegó a casi 19% entre el segundo trimestre de 2005 y fines de 2007. En esa misma fase, el crecimiento de la productividad fue muy similar.

Entre 2008 y comienzos de 2010, crisis internacional mediante, la capacidad de producción industrial desaceleró su ritmo de crecimiento, mostrando una evolución similar a la del período 2003-2005. No obstante ello, la productividad continuó creciendo, lo cual probablemente explique que el mix con el que se produjo la fase de expansión de 2010 y 2011 (y parte de 2012) tuviera menores requerimientos de empleo que en el pasado.

Cuadro Nro. III.9

Etapas en la evolución de la capacidad instalada y la productividad industrial, 2003-2014: tasa de crecimiento en períodos seleccionados

	Capacidad instalada	Alza de productividad
2003-2005	3,8%	4,4%
II-05 / IV-07	18,9%	18,6%
I-08 / I-10	3,9%	11,8%
II-10 / IV-12	15,2%	20,4%
I-13 / I-14	0,8%	0,6%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y CEP

Entre el segundo trimestre de 2010 y fines de 2012, se produjo una nueva expansión de la capacidad instalada, inferior a la anterior pero significativa, la cual superó levemente el 15%. Una vez más, fue acompañada de un alza notable de la productividad (20%, la más alta del período analizado).

Finalmente, 2013 y el inicio de 2014 ya reflejan ritmos de crecimiento de la capacidad productiva industrial y de su productividad mucho más limitados.

En definitiva, lo que se observó en el período en consideración es una rápida respuesta para atender el fuerte crecimiento de la demanda de corto plazo pero una respuesta menos intensa para responder a los desafíos de mediano y largo plazo, aspectos que se tradujeron en un fortísimo crecimiento de la producción interna pero acompañado de un también fortísimo incremento de las importaciones industriales,

tanto de insumos intermedios y bienes de capital como de productos finales. En otras palabras, el empresariado industrial respondió a los desafíos de esta etapa de manera parcial, combinando el aumento en la capacidad instalada con un aumento en la propensión a las importaciones.

Este comportamiento tiene sus raíces históricas y refleja la capacidad de adaptación al ciclo económico nacional. En tal sentido, si las políticas económicas del último gobierno militar llevaron al achicamiento del aparato productivo industrial palpable en el cierre de cerca de 15.000 establecimientos manufactureros, el fenómeno de los '90 se orientó al de la reestructuración defensiva que definieran Kosacoff y Ramos (2001), mediante la cual los industriales definen sus estrategias productivas en función de la evolución y perspectivas del ciclo económico y sus pautas de competitividad. En este marco, la Convertibilidad mostró una extraordinaria capacidad de adaptación, mostrando comportamientos empresariales en la cual, ante el incremento en los costos medios, la respuesta vino por el lado del reemplazo de proveedores locales por componentes importados. Y ante el empeoramiento de la situación, muchos industriales optaron directamente por discontinuar la producción local y transformarse en importador del productos que antes fabricaban, preservando sus cadenas de comercialización. Naturalmente, esta tendencia, a nivel agregado, tuvo consecuencias negativas sobre el nivel del empleo industrial.

Este comportamiento explica, entre otros factores, la rápida reacción tras la crisis y la recomposición de la rentabilidad doméstica, pudiéndose apreciar ramas de rápida expansión en su resurgimiento.

Naturalmente, la tendencia descrita abre varios interrogantes y aspectos para el debate acerca del desempeño industrial y el comportamiento de sus sectores empresarios. Por una parte, podrá señalarse que este dúctil comportamiento empresario termina socavando las bases para un crecimiento a mediano y largo plazo, y terminan constituyendo las bases de una profecía autocumplida, según la cual en la débil propensión inversora y la configuración de un mix combinando mayor producción con mayores importaciones se asientan las bases para que la restricción externa se presente nuevamente como limitante para la expansión de la economía en su conjunto, y del sector en particular.

Desde otro ángulo, podría afirmarse que esta estrategia es la que permitió a muchos empresarios sobrevivir a la elevada volatilidad del ciclo económico argentino⁷. Y que ante esa volatilidad, la reticencia inversora (Schorr y Wainer, 2014) es una respuesta cortoplacista destinada a preservar el horizonte económico de las empresas. En tal sentido, la reaparición de la inflación y la puja distributiva, con el consiguiente deterioro del tipo de cambio real, no limitó la competitividad en el corto y mediano plazo (como se podrá apreciar, la evolución agregada de las exportaciones industriales se vieron poco afectadas por la persistente caída del TCR) pero sí afectó el nivel de inversión⁸.

En tal sentido, en un contexto inflacionario, se produjo un fuerte incremento de los salarios industriales sin acompañamiento por parte del tipo de cambio nominal, lo cual tuvo como efecto un incremento de los salarios industriales en dólares cercano al 50% en sólo dos años (el bienio 2010-2011). Este fenómeno mostró un brusco cambio en muy poco tiempo, como se puede apreciar en el Cuadro Nro. III.10. Se puede apreciar que el salario industrial argentino, que era 19% más elevado que el promedio de cinco países de la periferia latinoamericana y europea seleccionados y que equivalía al 32% de una muestra cuatro países centrales, pasó a ser 73% más elevado que el promedio de la periferia mencionada y 49% del promedio de los países centrales. Dicho diferencial no puede ser atribuido a una mejor evolución de la productividad argentina *vis-a-vis* la de otros países⁹.

Esta situación no tuvo como consecuencia la pérdida inmediata de mercados externos en términos agregados, de hecho las exportaciones industriales se mantuvieron en niveles similares, pero estableció una clara limitación a su crecimiento¹⁰. En este marco, los industriales pudieron arbitrar entre un mercado interno en expansión por el fuerte crecimiento y un mercado externo menos favorable, pero marcó ciertos límites al proceso inversor. En otras palabras, a partir de este escenario, se creció en base a la capacidad productiva existente, y el incremento de la demanda se atiende con un mix entre inversiones locales e importaciones.

⁷ En los 28 años que van desde 1975 a 2002 se registraron 14 años de crecimiento del PIB y 14 de caída.

⁸ Naturalmente, y como muestran Porta, Santarcangelo y Scheingart (2014), los márgenes de ganancia y la consecuente distribución del excedente no es homogéneo dentro de las diferentes ramas que componen el sector industrial argentino. Por ende, el impacto de los mencionados cambios en el escenario macroeconómico es disímil, coexistiendo ramas con diferentes grados de afectación en términos de competitividad.

⁹ Tomando una muestra de 20 países sobre la evolución de la productividad industrial (en base a información del U.S. Bureau of Labor Statistics), es posible concluir que entre 2009 y 2011 la productividad creció a una tasa anual del 8%. Si bien la Argentina mostró una tasa más alta en dicho período (10,5%), la diferencia no tiene la significatividad como para explicar la disímil evolución de los salarios.

¹⁰ Nuevamente, esta apreciación es válida en términos agregados pero refleja situaciones de heterogeneidad, donde coexisten algunas ramas que sufrieron dificultades en sus mercados externos con otras en las que estos problemas no emergieron o pudieron ser afrontados y acotados.

Cuadro Nro. III.10

Salario por hora en la industria manufacturera

En dólares estadounidenses

	2009	2010	2011	2012	Var 2009-2012
Argentina	7,02	8,76	10,96	12,94	84,5%
Brasil	4,36	5,38	6,20	5,95	36,5%
Polonia	4,68	5,03	5,35	5,09	8,7%
Portugal	7,54	7,29	8,03	7,39	-2,0%
Eslovaquia	5,85	5,78	6,38	6,12	4,6%
EE.UU.	23,04	23,31	23,69	23,93	3,9%
Australia	23,47	27,97	32,85	33,73	43,8%
Canadá	20,62	24,09	25,48	25,68	24,5%
Gran Bretaña	21,19	20,93	21,98	22,27	5,1%
Promedio países periferia	5,89	6,45	7,38	7,50	27,3%
Promedio países centrales	22,08	24,07	26,00	26,40	19,6%
Argentina / promedio periferia	119%	136%	148%	173%	
Argentina / promedio centrales	32%	36%	42%	49%	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de U.S. Bureau of Labor Statistics, International Labor Comparisons

La evidencia indica que a lo largo del período bajo análisis, el sector industrial afianzó su presencia en la canasta exportadora argentina, e incluso ganaron algo de presencia las manufacturas de origen industrial en detrimento de las de origen agropecuario. Este elemento indica que el núcleo más competitivo afianzó su inserción internacional, aún en un contexto en que la apreciación cambiaria le generó claras desventajas.

Como veremos más adelante, parte de este afianzamiento del núcleo de exportaciones de origen industrial se fundamenta en esquemas de integración productiva, de modo tal que el alza en las exportaciones suele tener como contrapartida un incremento en la demanda de importaciones, característica que suele verse con claridad en la industria automotriz.

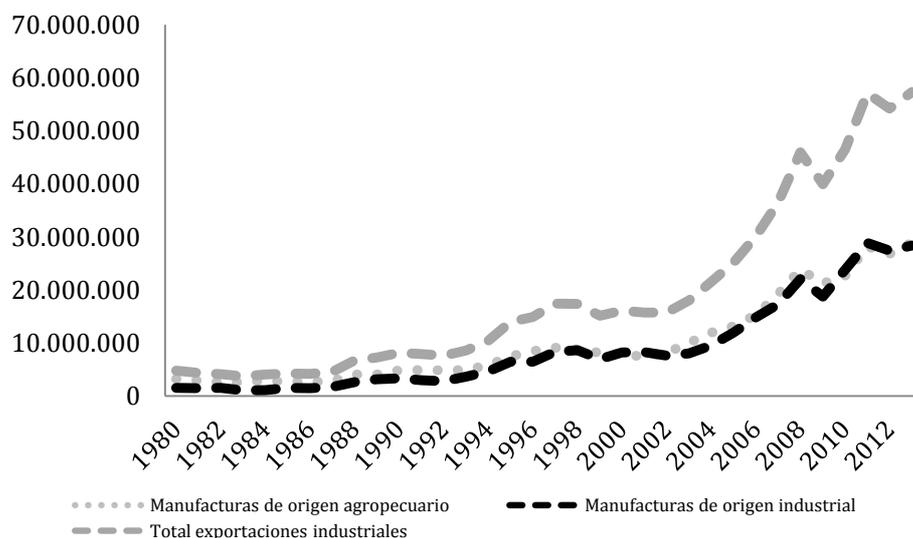
De este modo, si bien se presentaron aspectos novedosos en la estructura industrial y la aparición de algunas producciones de alta tecnología, el marco general fue ensanchamiento de la estructura industrial existente, lo cual trajo muy buenos resultados desde el punto de vista del empleo pero mucho más débiles desde la

perspectiva de la balanza comercial, generando una mayor presión sobre la balanza de divisas y afectando la sustentabilidad del sector externo.

Gráfico Nro. III.6

Evolución de las exportaciones industriales argentinas, 1980-2013

Montos en miles de dólares corrientes



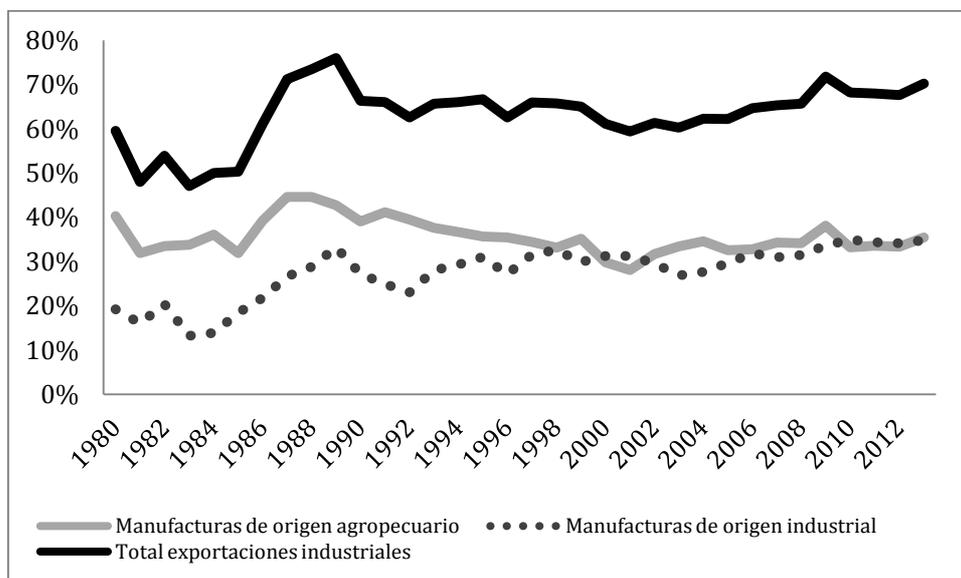
FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC

En efecto, como se puede observar en el Gráfico Nro. III.8, el sector industrial trajo consigo una considerable presión sobre la balanza de divisas, particularmente a partir del año 2010, cuando el saldo asociado a comercio fue deficitario en más de 6.000 millones de dólares. A partir de entonces, la presión se intensificó año a año, pasando a más de 11.000 millones de dólares en 2011, superando los 12.000 millones en 2012 y más de 15.000 millones en 2013. A esta salida de divisas cabe adicionar un flujo anual de 1.300 millones de dólares en el bienio 2010-2011 en concepto de giros de utilidades y dividendos de las firmas transnacionales que operan en la industria argentina (cifra que luego se redujo en 2012 y 2013 en un marco de estrategias de administración de comercio y flujos de divisas).

Gráfico Nro. III.7

Participación de las exportaciones industriales en el total exportado, 1980-2013

En %

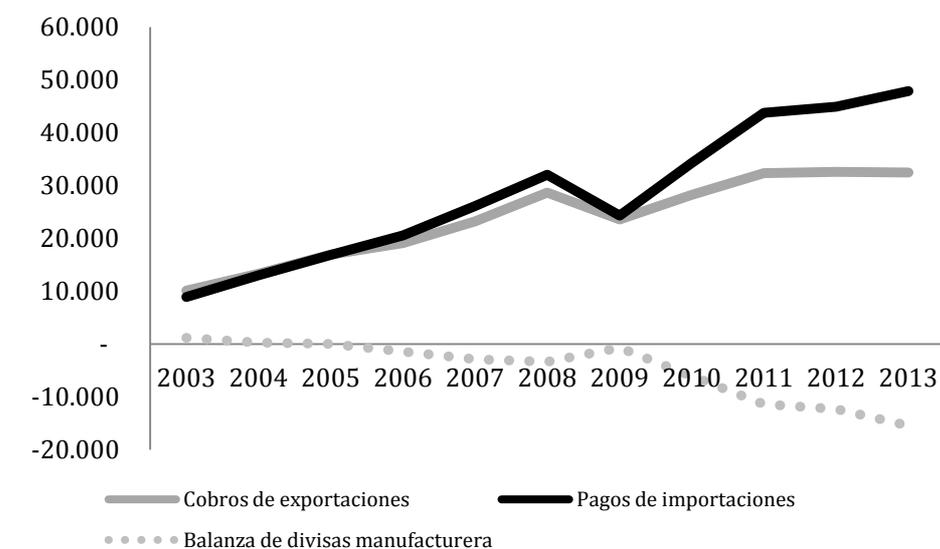


FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC

Gráfico Nro. III.8

Balanza de divisas del sector manufacturero. Saldos por comercio exterior: cobros de exportaciones y pagos de importaciones, 2003-2013

Millones de dólares



FUENTE: elaboración propia en base a datos del anexo del balance cambiario del Banco Central de la República Argentina

Cuadro Nro. III.11**Giro de utilidades y dividendos de las firmas extranjeras del sector manufacturero, 2003-2013**

Montos en millones de dólares

	Utilidades y dividendos giradas por firmas extranjeras del sector manufacturero	Participación del sector manufacturero sobre total girado por firmas extranjeras
2003	370	39%
2004	525	56%
2005	797	56%
2006	547	35%
2007	1.250	66%
2008	1.463	41%
2009	1.288	40%
2010	1.384	33%
2011	1.387	31%
2012	79	31%
2013	600	45%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del anexo del balance cambiario del Banco Central de la República Argentina

En resumen, la caracterización de esta etapa de crecimiento industrial permite encontrar esta combinación entre una recuperación y ensanchamiento del sector, aspecto muy relevante atento la historia de desindustrialización que había caracterizado a la economía argentina durante el último cuarto del siglo XX, y también de ciertas limitaciones para proyectar modificaciones estructurales en el desarrollo industrial.

III.3. La sustitución de importaciones en el crecimiento industrial de la post-convertibilidad

Tras la paulatina normalización en el funcionamiento de la economía, en el año 2002, la expansión del sector industrial tuvo cierto impulso basado en la sustitución de importaciones. Un trabajo del CEP (2003) mostraba, sobre un análisis de un determinado número de ramas manufactureras, que el incremento de la producción industrial del segundo semestre de 2002 y del año 2003 había facilitado una sustitución del 40% de las importaciones industriales. Dicha estimación se realizó comparando, en base a los datos de la matriz insumo-producto del año 1997, las importaciones “teóricas” que debieron haber ingresado al país sobre la base del perfil productivo relevado, y las efectivamente ingresadas, deduciendo que el diferencial se corresponde con producción nacional que sustituyó a los bienes que, con anterioridad, eran adquiridos en el exterior.

Este tipo de análisis resulta útil para comprender la situación tras la salida de la crisis pero resulta difícil extrapolarlo para analizar los fenómenos posteriores. En primer lugar, porque los datos de la matriz del año 1997 van perdiendo relevancia a medida que se va transformando la estructura de precios relativos y se modifican aspectos del perfil productivo. Y en segundo lugar, porque la velocidad e intensidad del crecimiento van incrementando la demanda de importaciones, incluso con independencia de un piso de sustitución ya consolidado.

La información disponible permite observar que, tras un período de contracción inducido por la fuerte caída de la actividad económica, las importaciones comenzaron a crecer durante el período de post-convertibilidad. Más aún, una comparación entre el período 1993-2000 y 2003-2012 (Cuadro Nro. III.12) muestra un creciente peso de las importaciones en el PIB, el cual salta del 8,9% al 15,4%.

La estructura de las importaciones muestra algunas modificaciones de relevancia. Hay una pérdida de peso relativo en los bienes de consumo y de capital y un crecimiento en la presencia de piezas y accesorios para bienes de capital, vehículos automotores para pasajeros y un crecimiento (muy significativo) en las importaciones de combustibles.

Cuadro Nro. III.12

Evolución de las importaciones, comparación entre períodos, desagregación según uso económico y peso en el PIB

	Estructura de las importaciones		% del PIB (base 93)	
	1990-2000	2003-2012	1993-2000	2003-2012
TOTAL	100,0%	100,0%	8,9%	15,4%
Bienes de capital	24,8%	21,3%	2,3%	3,3%
Bienes intermedios	32,6%	32,6%	2,8%	5,0%
Combustibles	3,3%	8,7%	0,3%	1,3%
Piezas y accesorios para bienes de capital	17,1%	18,6%	1,5%	2,9%
Bienes de consumo	17,5%	11,6%	1,5%	1,8%
Vehículos automotores para pasajeros	4,6%	6,8%	0,4%	1,0%
Resto	0,1%	0,3%	0,0%	0,1%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía

En realidad, esta modificación de la estructura de las importaciones no está mostrando reducciones en algunas importaciones sino diferentes ritmos de evolución. En efecto, considerando su peso en el PIB, es posible concluir que todas las categorías de importaciones crecieron, sólo que las mencionadas anteriormente lo hicieron a tasas de crecimiento sustancialmente superiores a las otras.

En otras palabras, la información confirma que existió una fuerte expansión industrial pero que la misma trajo consigo un considerable crecimiento de las importaciones, observándose que la expansión de la demanda no fue acompañada por un consiguiente ensanchamiento de la oferta sino con una combinación entre mayor capacidad productiva y mayor presencia de bienes importados en todas sus categorías.

A los fines de analizar en qué medida se produjeron tendencias sustitutivas de importaciones durante el período bajo análisis, se realizó una caracterización de diferentes ramas industriales y se observó su dinámica a lo largo del tiempo.

Una manera de aproximar el análisis acerca de la efectiva sustitución de productos importados por producción nacional consiste en analizar, de manera dinámica, la proporción del consumo doméstico de un determinado producto local que es cubierto con producción nacional¹¹.

¹¹ Para la estimación del consumo interno de bienes industriales se utilizó el indicador de consumo aparente que presenta el CEP en sus fichas sectoriales, el cual consiste en sumar la producción nacional de un determinado bien con las importaciones de ese mismo bien y procediendo a sustraer las exportaciones.

Tomando en consideración la información elaborada por el Centro de Estudios para la Producción (CEP), dependiente del Ministerio de Industria, en las fichas sectoriales, es posible realizar una desagregación a partir de 48 ramas industriales, de las cuales se descartó información de 8 de dichas ramas, ya sea por tener muy poca representatividad (inferior al 0,1% de la producción industrial total) o bien por algún bache de información relevante a lo largo de la serie.

Esas 40 ramas seleccionadas explican el 98,4% de la producción industrial nacional, con lo cual las conclusiones que se desprenden son absolutamente relevantes para la globalidad de la industria.

A partir de estas consideraciones, denominaremos como “ramas sustitutivas” a aquellas en las que la proporción del consumo interno de bienes industriales cubierto con importaciones se reduce entre el período de convertibilidad y la primera etapa del período de post – convertibilidad. En términos temporales, se comparó el promedio del cociente entre importaciones y consumo aparente para el período 1993 – 2000 con respecto al período 2003 – 2006¹².

En sentido contrario, denominaremos como ramas “no sustitutivas” a aquellas en las que el indicador señalado se incrementa en la comparación entre los dos períodos señalados.

Asimismo, con el objeto de analizar si la evolución posterior permitió morigerar o acentuar la tendencia señalada, se compararon las tendencias señaladas con el período 2007-2012¹³.

¹² Se descartaron los datos de los años 2001 y 2002 por haberse tratado de año de crisis que distorsionan el funcionamiento real del sector manufacturero.

¹³ La comparación entre los coeficiente de importaciones sobre consumo aparente se realizó en base en tres períodos:

M_c : 1993-2000

M_{pc1} : 2003-2006

M_{pc2} : 2007-2012

$M_{pc1} > M_c$ define si la rama es sustitutiva

$M_{pc2} > M_{pc1}$ define la persistencia de la tendencia sustitutiva

$M_{pc2} > M_c$ define la reversión de la tendencia

Las definiciones es basan en las siguientes relaciones:

Un primer análisis de la información compilada permite corroborar que, sobre las 40 ramas estudiadas, 13 revisten el carácter de sustitutivas, 26 son no sustitutivas y 1 presenta un comportamiento sin cambios, aunque su posterior evolución muestra una tendencia hacia la sustitución de importaciones, por lo que la incorporamos dentro del conjunto de ramas sustitutivas.

No obstante este primer pantallazo que indica que la mayor parte de las ramas industriales tuvieron un comportamiento no sustitutivo, el peso relativo dentro del conjunto de la producción industrial no es homogéneo. Así, esas 14 ramas a las que hemos denominado como sustitutivas, explican el 49% de la producción industrial del año 2011, mientras que las 26 ramas no sustitutivas, representan el 51% de valor de la producción industrial.

En otras palabras, bajo los parámetros metodológicos señalados se puede afirmar que la industria argentina se divide aproximadamente en mitades entre ramas que han tendido a sustituir importaciones y ramas que tuvieron el comportamiento inverso, es decir que tendieron a incrementar el peso de los productos importados en el consumo doméstico¹⁴ de bienes industriales.

Ahora bien, cuando incorporamos la evolución posterior a 2006 el análisis se complejiza aún más. De las 14 ramas sustitutivas, vemos que sólo 4 intensificaron dicha tendencia, es decir que continuaron reduciendo el peso de las importaciones en el consumo doméstico. Dichas ramas representan el 10% de la producción industrial total y el 19% de la producción de las ramas definidas como sustitutivas. Denominamos a este subconjunto como “ramas sustitutivas duras”.

-
- ✘ Sustitutivas duras: $M_{pc1} > M_c$ y $M_{pc2} > M_{pc1}$
 - ✘ Sustitutivas blandas: $M_{pc1} > M_c$; $M_{pc2} < M_{pc1}$; $M_{pc2} > M_c$
 - ✘ Sustitutivas en reversión: $M_{pc1} > M_c$; $M_{pc2} < M_{pc1}$; $M_{pc2} < M_c$
 - ✘ No sustitutivas duras: $M_{pc1} < M_c$ y $M_{pc2} < M_{pc1}$
 - ✘ No sustitutivas blandas: $M_{pc1} < M_c$; $M_{pc2} < M_{pc1}$; $M_{pc2} > M_c$
 - ✘ No sustitutivas en reversión: $M_{pc1} < M_c$; $M_{pc2} > M_{pc1}$; $M_{pc2} > M_c$

¹⁴ Cabe aclarar que esta acepción del consumo no es estrictamente comparable con la definición de consumo de las cuentas nacionales, ello por cuanto muchos de los bienes industriales que se consumen son bienes intermedios y de capital, algunos de los cuales son incorporados en las estimaciones de inversión bruta interna fija.

Asimismo, las otras 10 ramas sustitutivas que tendieron a modificar dicho comportamiento representan el 40% de la producción industrial y el 81% del valor de producción de las ramas denominadas como sustitutivas. A este subconjunto lo podemos a su vez desagregar en dos segmentos. Distinguiremos, por un lado a aquellas ramas que tendieron a incrementar el peso de las importaciones en el consumo doméstico pero que todavía permanecen por debajo de los guarismos registrados durante la Convertibilidad. Denominaremos a este subconjunto como “ramas sustitutivas blandas”, segmento que está integrado por 6 ramas productivas que explican el 31% de la producción industrial y el 62% de la producción de las ramas sustitutivas.

Finalmente, existen 4 ramas productivas sustitutivas que directamente revirtieron su proceso, es decir que no sólo incrementaron el peso de las importaciones en el consumo doméstico sino que además dicho indicador es aún más pronunciado que en los '90. Denominamos esta ramas como “sustitutivas en reversión”, y explican el 9% de la producción industrial y el 19% del valor de producción de las ramas sustitutivas.

Por su parte, el análisis acerca del desempeño en el período 2007-2012 de las ramas no sustitutivas muestra que 21 de las 26 ramas intensificaron su carácter no sustitutivo. Dichas ramas representan el 44% de la producción industrial y el 89% de las ramas no sustitutivas. Denominaremos a estas ramas como “no sustitutivas duras”. Asimismo, dentro de las 5 ramas no sustitutivas que redujeron dicha tendencia, se observa que 4 de ellas continúan con una proporción de consumo interno abastecido por importaciones superior a los años '90. Denominamos a estas ramas como “no sustitutivas blandas”, las cuales representan el 5% de la producción industrial y el 84% de la producción de las ramas no sustitutivas.

Finalmente, una rama definida como no sustitutiva no sólo redujo la proporción de consumo local abastecido por importaciones sino que, además, dicho coeficiente resultó inferior al de los años '90. Denominamos a dicha rama como “no sustitutiva en reversión”, la cual explica el 1% de la producción industrial y el 16% de la producción de las ramas no sustitutivas.

Cuadro Nro. III.13

Tipología de ramas industriales según su tendencia sustitutiva

	Cantidad de ramas	% de la producción industrial total*	% de la producción de su categoría
Sustitutivas	14	49%	100%
Duras	4	10%	19%
Blandas	6	31%	62%
En reversión	4	9%	19%
No sustitutivas	26	51%	100%
Duras	21	45%	89%
Blandas	4	5%	9%
En reversión	1	1%	2%
TOTAL	40	100%	100%
Sustitutivas duras + no sustitutivas en reversión	5	10%	
No sustitutivas duras + sustitutivas en reversión	25	54%	
Sustitutivas blandas + no sustitutivas blandas	10	35%	
TOTAL	40	100%	

* Las 40 ramas seleccionadas representan el 98,4% de la producción industrial. Por tal motivo, en el presente cuadro se normalizó la participación de cada rama, excluyendo a las 8 ramas consideradas de baja relevancia y calculando la participación de cada categoría exclusivamente sobre el universo de las 40 ramas relevantes.

FUENTE: elaboración propia en base a las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria

Cuadro Nro. III.14

Tipología de ramas industriales según tendencia sustitutiva. Clasificación de las 40 ramas seleccionadas

	Sustitutivas	No sustitutivas
Duras	152	160
	210	172
	20A	18A
	293	191
		232
		241
		242
		251
		252
		261
		272
		289
		291
		313
		31A
		31B

		323
		341
		343
		361
Blandas	151	171
	154	192
	155	269
	222	33 ^a
	281	
	342	
En reversión	153	221
	173	
	24A	
	271	

FUENTE: elaboración propia en base a las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria

RAMAS INDUSTRIALES	
151	Productos alimenticios (incluye carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas).
152	Elaboración de productos lácteos.
153	Molienda de trigo, legumbres y cereales. Preparación de arroz, alimentos para animales y almidones.
154	Elaboración de productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias.
155	Elaboración de bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas.
160	Preparación de hojas del tabaco, elaboración de cigarrillos, picadura o hebras para pipa.
171	Fabricación de hilados y tejidos; acabado de productos textiles.
172	Fabricación de ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes.
173	Fabricación de tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo.
18A	Confección de prendas de vestir y de artículos de piel.
191	Curtido y terminación de cueros y fabricación de productos de marroquinería y talabartería.
192	Fabricación de calzado y sus partes.
20A	Fabricación de madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja.
210	Fabricación de papel y productos de papel.
221	Edición de folletos, libros, periódicos y producción de discos, compactos, etc..
222	Impresión y servicios conexos.
232	Producción de combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes.
23A	Fabricación de productos de hornos de coque.
241	Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos.
242	Fabricación de productos químicos.
243	Fabricación de fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas).
24A	Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno; plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario.
251	Productos de caucho.
252	Fabricación de productos de plástico.
261	Fabricación de vidrio y productos de vidrio.
269	Fabricación de productos de minerales no metálicos.
271	Productos de hierro y acero.
272	Productos de metales no ferrosos.

273	Fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos.
281	Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor.
289	Procesos de acabado de superficies metálicas.
291	Fabricación de maquinaria de uso general.
292	Fabricación de maquinaria de uso especial.
293	Fabricación de cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico.
300	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática.
313	Fabricación de hilos y cables aislados.
31A	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica.
31B	Fabricación de acumuladores, pilas y baterías primarias, lámparas eléctricas y equipo de iluminación.
323	Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video.
32A	Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos, y transmisores de radio y televisión y aparatos de telefonía.
33A	Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes.
341	Fabricación de vehículos automotores.
342	Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques.
343	Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores.
351	Construcción y reparación de buques y embarcaciones.
359	Fabricación de motocicletas, bicicletas y de sillones de ruedas ortopédicos.
35A	Fabricación de material de locomotoras y material rodante para ferrocarriles y tranvías, y fabricación de aeronaves.
361	Fabricación de muebles, somieres y colchones.
369	Joyas, instrumentos de música, artículos de deporte, juegos y juguetes y otras industrias manufactureras n.c.p.

RAMAS SUSTITUTIVAS

× Duras:

- + [Elaboración de productos lácteos.](#)
- + [Fabricación de papel y productos de papel.](#)
- + [Fabricación de madera y sus productos \(excepto muebles\), corcho, y artículos de paja.](#)
- + [Fabricación de papel y productos de papel.](#)

× Blandas

- + [Productos alimenticios \(incluye carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas\).](#)
- + [Elaboración de productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias.](#)
- + [Elaboración de bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas.](#)
- + [Impresión y servicios conexos.](#)
- + [Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor.](#)
- + [Fabricación de carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques.](#)

× En reversión

- + [Molienda de trigo, legumbres y cereales. Preparación de arroz, alimentos para animales y almidones.](#)
- + [Fabricación de tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo.](#)
- + [Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno; plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario.](#)
- + [Productos de hierro y acero.](#)

RAMAS NO SUSTITUTIVAS

- × Duras:
 - + [Preparación de hojas del tabaco, elaboración de cigarrillos, picadura o hebras para pipa.](#)
 - + [Fabricación de ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes.](#)
 - + [Confección de prendas de vestir y de artículos de piel.](#)
 - + [Curtido y terminación de cueros y fabricación de productos de marroquinería y talabartería.](#)
 - + [Producción de combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes.](#)
 - + [Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos.](#)
 - + [Fabricación de productos químicos.](#)
 - + [Productos de caucho.](#)
 - + [Fabricación de productos de plástico.](#)
 - + [Fabricación de vidrio y productos de vidrio.](#)
 - + [Productos de metales no ferrosos.](#)
 - + [Procesos de acabado de superficies metálicas.](#)
 - + [Fabricación de maquinaria de uso general.](#)
 - + [Fabricación de hilos y cables aislados.](#)
 - + [Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica.](#)
 - + [Fabricación de acumuladores, pilas y baterías primarias, lámparas eléctricas y equipo de iluminación.](#)
 - + [Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video.](#)
 - + [Fabricación de vehículos automotores.](#)
 - + [Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores.](#)
 - + [Fabricación de muebles, somieres y colchones.](#)
- × Blandas
 - + [Fabricación de hilados y tejidos; acabado de productos textiles.](#)
 - + [Fabricación de calzado y sus partes.](#)
 - + [Fabricación de productos de minerales no metálicos.](#)
 - + [Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos, y transmisores de radio y televisión y aparatos de telefonía.](#)
- × En reversión
 - + [Edición de folletos, libros, periódicos y producción de discos, compactos, etc.](#)

Definido el universo bajo análisis, veamos a continuación cómo evolucionó el desempeño del sector manufacturero según la tendencia sustitutiva de sus diferentes ramas.

En definitiva, hemos dividido el universo industrial argentino en tres grandes grupos. La industria que tiene características sustitutivas, aquella que no es sustitutiva y una tercera a la que señalamos como de baja relevancia productiva debido a su escaso o casi nulo peso en el entramado industrial. A esta altura el lector se sentirá en derecho a preguntarse porque se incluye en la caracterización a un sector que es considerado de bajo o nulo peso en la industria manufacturera. La respuesta es que dichas ramas explican una proporción significativa, aunque no mayoritaria, de las importaciones industriales argentinas, tal como se verá más adelante.

Del análisis presentado en esta sección puede verificarse la existencia de tres realidades que conviven en el entramado manufacturero nacional. La primera es la de ramas que tienden a incrementar sus niveles de producción, atendiendo la mayor demanda doméstica de esos bienes industriales sin necesidad de incrementar significativamente las importaciones de dichos productos. Esas ramas comprenden fundamentalmente a rubros de la industria alimenticia, pero también de la

metalmecánica, las editoriales, la madera y las carrocerías para vehículos automotores.

La segunda realidad es la de las ramas con tendencia no sustitutiva, es decir aquellas que cubren los incrementos de demanda interna con importaciones. Esta categoría incluye una amplia gama de productos industriales. Si bien hay muchas más ramas dentro de esta categoría, la producción industrial se reparte aproximadamente en mitades entre ramas sustitutivas y ramas no sustitutivas, con una leve predominancia de las no sustitutivas.

La tercera realidad es la de ramas con escasa peso en la producción nacional, pero que explican un componente significativo (aunque no mayoritario) de las importaciones industriales del país.

La balanza comercial industrial se fue deteriorando en los últimos años y, como era de esperar, ello se originó en un fuerte incremento de las importaciones en ramas no sustitutivas y, en menor medida, de ramas de escasa producción nacional.

Gráfico Nro. III.9

Balanza comercial de las ramas industriales según tendencia sustitutiva

Montos en millones de dólares



FUENTE: elaboración propia en base a datos de las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria.

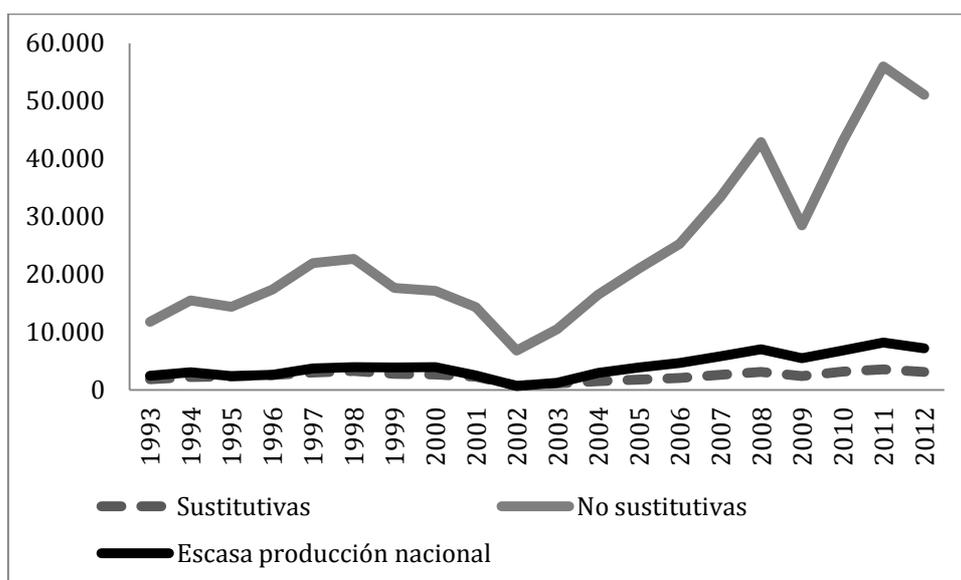
NOTA: las industrias sustitutivas agrupan a las ramas sustitutivas duras, sustitutivas blandas y no sustitutivas en reversión. Por su parte, la industrias no sustitutivas comprenden a las ramas no sustitutivas duras, no sustitutivas blandas y sustitutivas en reversión. Las de escasa producción nacional son aquellas cuyo valor de producción no supera el 0,1% del valor de producción industrial argentino.

Las exportaciones crecieron significativamente, tanto en las ramas sustitutivas como en las no sustitutivas, incluso fue mayor el incremento en estas últimas. No obstante ello, las mayores exportaciones de las no sustitutivas trajeron consigo mayores importaciones. Así, mientras las exportaciones de las no sustitutivas crecieron en alrededor de 20.000 millones de dólares a lo largo del período bajo estudio, el crecimiento de las importaciones en dicha ramas fue el doble, superando los 40.000 millones de dólares.

Gráfico Nro. III.10

Evolución de las importaciones industriales. Desagregación según tendencia sustitutiva de ramas manufactureras

Montos en millones de dólares



FUENTE: elaboración propia en base a datos de las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria.

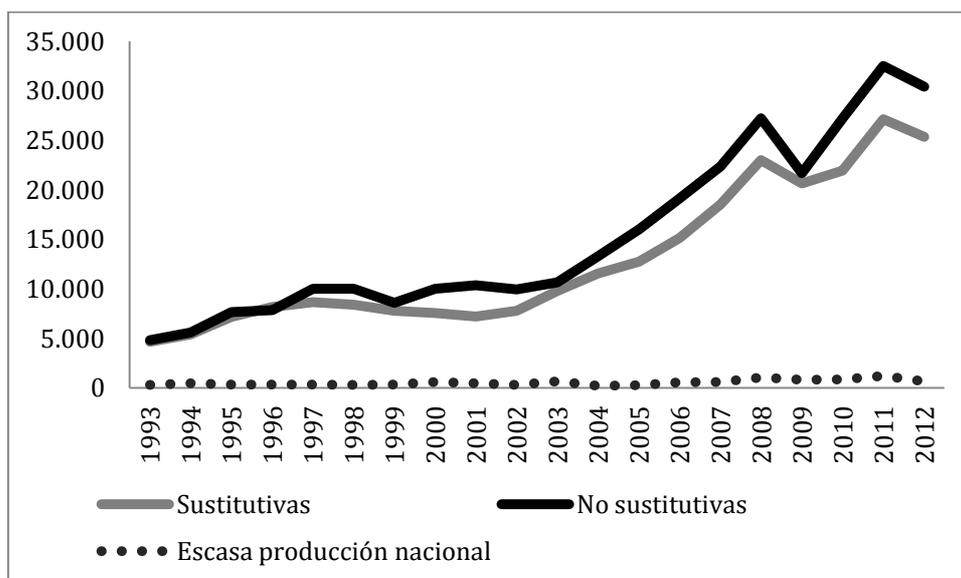
NOTA: las industrias sustitutivas agrupan a las ramas sustitutivas duras, sustitutivas blandas y no sustitutivas en reversión. Por su parte, la industrias no sustitutivas comprenden a las ramas no sustitutivas

duras, no sustitutivas blandas y sustitutivas en reversión. Las de escasa producción nacional son aquellas cuyo valor de producción no supera el 0,1% del valor de producción industrial argentino.

Gráfico Nro. III.11

Evolución de las exportaciones industriales. Desagregación según tendencia sustitutiva de ramas manufactureras

Montos en millones de dólares



FUENTE: elaboración propia en base a datos de las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria.

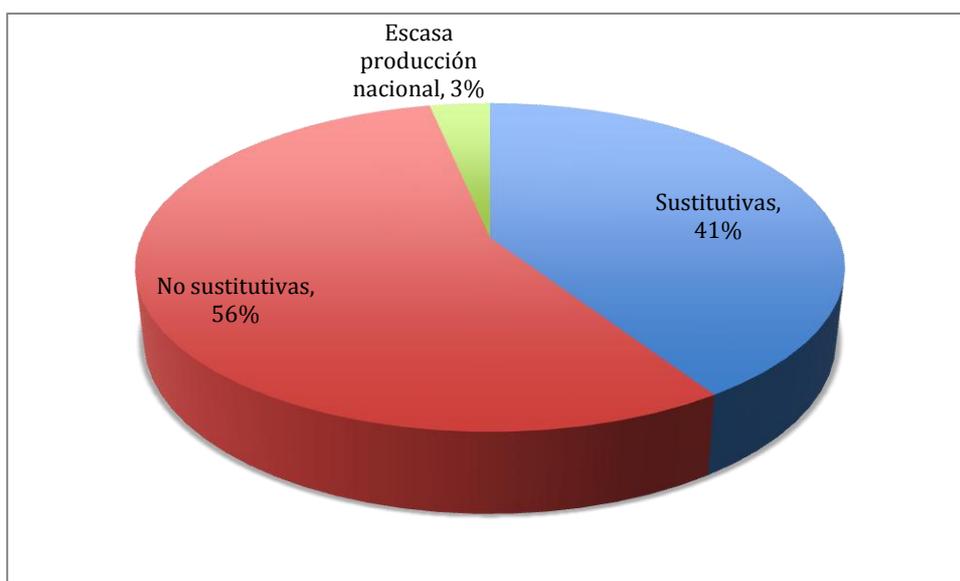
NOTA: las industrias sustitutivas agrupan a las ramas sustitutivas duras, sustitutivas blandas y no sustitutivas en reversión. Por su parte, la industrias no sustitutivas comprenden a las ramas no sustitutivas

duras, no sustitutivas blandas y sustitutivas en reversión. Las de escasa producción nacional son aquellas cuyo valor de producción no supera el 0,1% del valor de producción industrial argentino.

Las ramas no sustitutivas tienen un peso algo mayor al de las sustitutivas en el empleo industrial, mostrando un delicado vínculo entre generación de empleo y balance de divisas.

Gráfico Nro. III.12

Composición del empleo industrial de acuerdo a tendencia sustitutiva de las ramas manufactureras, año 2011



FUENTE: elaboración propia en base a datos de las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria.

NOTA: las industrias sustitutivas agrupan a las ramas sustitutivas duras, sustitutivas blandas y no sustitutivas en reversión. Por su parte, la industrias no sustitutivas comprenden a las ramas no sustitutivas

duras, no sustitutivas blandas y sustitutivas en reversión. Las de escasa producción nacional son aquellas cuyo valor de producción no supera el 0,1% del valor de producción industrial argentino.

Cuadro Nro. III.15

Tasa de crecimiento anual de las ramas industriales argentinas. Desagregación según tendencia sustitutiva

En %

	1993-2000	2003-2006	2007-2012
SUSTITUTIVAS			
Duras	2,5%	11,7%	5,5%
Blandas	1,3%	9,9%	8,2%
En reversión	2,6%	8,5%	3,9%
NO SUSTITUTIVAS			
Duras	-0,3%	10,5%	3,2%
Blandas	-5,6%	14,8%	6,7%
En reversión	0,6%	12,8%	-1,4%
ESCASA PRODUCCIÓN NACIONAL	-4,7%	15,1%	-0,7%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de las fichas sectoriales del CEP, Ministerio de Industria.

NOTA: las industrias sustitutivas agrupan a las ramas sustitutivas duras, sustitutivas blandas y no sustitutivas en reversión. Por su parte, la industrias no sustitutivas comprenden a las ramas no sustitutivas duras, no sustitutivas blandas y sustitutivas en reversión. Las de escasa producción nacional son aquellas cuyo valor de producción no supera el 0,1% del valor de producción industrial argentino.

IV) Potencialidad sustitutivo del sector manufacturero argentino

El objetivo de la presente sección es evaluar la potencialidad sustitutiva que tiene el entramado manufacturero argentino. La idea que atravesará a la presente sección es que existen en el sector industrial argentino determinados espacios donde se han desarrollado capacidades competitivas que permiten avizorar, desde una mirada agregada, que es posible expandir la capacidad productiva y reducir los saldos negativos de la balanza comercial manufacturera.

Argentina se enfrentó desde fines de 2011 a una situación de mayor vulnerabilidad externa, visualizable en una apreciación cambiaria, menor afluencia de divisas, presión sobre el mercado de cambios y pérdida de reservas internacionales. En resumidas cuentas, la restricción externa reapareció como un problema para el crecimiento económico.

Excede los objetivos de este trabajo analizar las características de los procesos que conducen a los problemas cíclicos de restricciones originadas en el sector externo, pero es evidente que posee raíces vinculadas al funcionamiento de la economía real y, en tal sentido, desplazar la restricción externa requiere, entre otras cosas, mejorar de manera dinámica el balance de divisas del sector manufacturero, de modo tal que la demanda interna no afecte el desenvolvimiento macroeconómico y sus canales de transmisión desde el sector externo.

En la presente sección se analizarán, de manera desagregada, los núcleos donde existe potencial para sustituir importaciones, entendiendo que ello requiere la existencia de productores locales que posean además ciertos niveles de competitividad. Desde el punto de vista metodológico, la manera de resolver esa búsqueda consiste en identificar aquellas ramas en las que de manera simultánea a la existencia de importaciones, se observe la presencia de exportaciones, lo que indica que no sólo existe producción nacional sino que además, dicha producción posee niveles de competitividad tales que resulta viable su inserción en mercados externos. Según el volumen que tienen esas exportaciones se podrá interpretar que las posibilidades de sustitución se incrementan.

Naturalmente, se trata de un ejercicio teórico con el objetivo de ofrecer una dimensión aproximada acerca del potencial sustitutivo. Las posibilidades reales de sustitución se deben estimar con una mirada mucho más desagregada, con estudios microeconómicos más detallados que exceden los objetivos de este trabajo y con planes y programas específicos por sector y/o producto. Es claro que es posible que existan numerosas producciones nacionales que hoy no poseen volúmenes significativos de exportaciones pero que bien podrían incrementar su producción y sustituir importaciones. También que, tal como se mencionara en secciones anteriores, se trata de un proceso dinámico en el cual el ahorro de divisas en un determinado sección puede generar mayores requerimientos de importaciones en otros, arrojando un resultado no necesariamente positivo en términos del balance de divisas. Pero entendemos que sí es posible interpretar cabalmente cuáles son las posibilidades reales con las que se cuenta a la hora de pensar estrategias destinadas a expandir el horizonte de producción industrial con el doble objetivo de dinamizar el desempeño del sector y mejorar el balance de divisas.

Adelantando parte de las conclusiones, también entendemos que la sustitución de importaciones en el actual contexto económico nacional, regional e internacional no debe ser un objetivo en sí mismo sino parte constitutiva de una estrategia más integral de desarrollo productivo y expansión de las capacidades tecnológicas y productivas. Y, naturalmente, dicho objetivo debe basarse en una mirada selectiva, difícilmente generalizable a la globalidad del entramado manufacturero.

El estudio que se vuelca en la presente sección fue realizado en tres fases secuenciales. En la primera, se presenta un diagnóstico de la estructura comercial de la Argentina para distinguir los principales rubros importadores y los que exhiben mayor déficit comercial. En la segunda etapa, se muestra una estimación de las importaciones que son potencialmente sustituibles por bienes de fabricación nacional y, en la tercera, se exponen dichos resultados con una desagregación por grandes sectores o complejos productivos y a nivel de actividad económica.

IV.1. Un diagnóstico estructural de los flujos de comercio exterior de la industria argentina

El objetivo de esta sección es analizar las importaciones, exportaciones y el saldo comercial de productos industriales por sectores económicos en los últimos años para determinar los principales rubros importadores y los que presentan mayor déficit comercial.

Para ello, se analizó, en primer lugar, la estructura de comercio industrial de las actividades económicas agrupadas en conjuntos, complejos o grandes sectores, con el fin de observar cuáles son los rubros que explican los mayores componentes deficitarios. Posteriormente, se estudiaron dichos segmentos con un mayor grado de desagregación para identificar específicamente cuáles son las actividades con mayor relevancia en las importaciones de productos industriales.

Las series de datos se han construido partiendo de la información de comercio por la clasificación del Nomenclador Común del Mercosur (NCM) a 8 dígitos y, posteriormente, se procedió a la agregación de los mismos en las actividades del Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU) a 3 dígitos.

En el Cuadro Nro. IV.1 se presenta la información de exportaciones, importaciones y saldo comercial por complejo o sector, la cual se expone ordenada por el monto de las importaciones del año 2011¹⁵. Tal como puede observarse, los tres rubros que presentan mayor monto de importaciones son el de bienes de capital y otros bienes durables, el automotor y el complejo químico, que suman el 72,4% del total de importaciones de la industria manufacturera.

El sector de bienes de capital y otros bienes durables constituye el principal rubro importador. Al año 2011, dichas actividades importaron US\$ 19.300 millones, lo que representa el 31% del total de compras externas de la industria manufacturera. Este rubro, además, genera el déficit comercial más significativo, el cual superó los US\$ 16.000 millones en 2011, dado que las exportaciones no son relevantes en relación al monto de las importaciones (rondan los US\$ 2.000 millones y representan el 4% del total de exportaciones industriales). Cabe aclarar que el segmento de bienes de capital

¹⁵ Se optó por utilizar los datos al año 2011, dado que en 2012 se comenzaron a implementar políticas de administración de comercio que alteraron los flujos de importaciones pero por cuestiones ajenas al funcionamiento de los mercados y las estrategias productivas del sector.

constituye un conjunto muy amplio de actividades que fabrican diversos productos que, en este trabajo, incluyen maquinaria y equipo, productos eléctricos, instrumentos médicos, aparatos electrónicos, entre otros. La multiplicidad de actividades que están incluidas en este complejo incide, también, en la envergadura del valor de sus importaciones.

Cuadro Nro. IV.1

Complejos industriales. Exportaciones, importaciones y saldo comercial

Montos en millones de US\$

Complejos / sectores	Exportaciones		Importaciones		Saldo comercial		% Total	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	Expo 2011	Impo 2011
Bienes de capital y otros durables	1.862	2.411	13.417	19.304	-11.555	-16.893	4,1%	31,0%
Automotriz	5.592	10.219	7.316	13.710	-1.724	-3.491	17,2%	22,0%
Químicos	4.115	7.386	8.167	12.081	-4.052	-4.695	12,4%	19,4%
Metálicas básicas y sus productos	3.380	5.792	3.350	4.653	30	1.139	9,7%	7,5%
Caucho y plástico	745	938	1.455	2.328	-710	-1.390	1,6%	3,7%
Transporte	418	979	1.359	2.035	-941	-1.056	1,6%	3,3%
Textil e indumentaria	554	685	1.298	1.893	-743	-1.208	1,2%	3,0%
Alimentos y bebidas	17.800	26.942	735	1.306	17.066	25.636	45,3%	2,1%
Papel	538	650	900	1.292	-362	-642	1,1%	2,1%
Min. No metálicos	199	271	462	682	-263	-411	0,5%	1,1%
Cueros y sus productos	1.109	979	418	682	690	297	1,6%	1,1%
Madera y muebles	368	292	394	562	-26	-270	0,5%	0,9%
Edición e impresión	90	84	176	300	-86	-216	0,1%	0,5%
Tabaco	16	21	24	59	-8	-37	0,0%	0,1%
Otros	983	1.853	708	1.405	275	448	3,1%	2,3%
TOTAL	37.768	59.502	40.178	62.291	-2.410	-2.789	100,0%	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de <http://www.trademap.org/>

En segundo lugar se encuentra el sector automotor, que explica el 22,2% de las importaciones de productos industriales. A diferencia de lo que ocurre con el segmento de bienes de capital, la industria automotriz es también relevante en términos de exportaciones, ya que contribuye con el 17,2% del total. Pese a ello, presenta un saldo comercial deficitario de US\$ 3.500 millones, que se incrementó en US\$ 1.700 millones entre 2007 y 2011.

El tercer puesto lo ocupa el conjunto de los sectores químicos, los cuales suman el 19,4% de las importaciones industriales. Con US\$ 7.300 millones de exportaciones, aportan el 19,4% del total de ventas externas de productos industriales. Sin embargo,

el complejo químico presenta un saldo comercial significativamente deficitario, que alcanzó a casi US\$ 5.000 millones en 2011.

En orden de relevancia, le siguen las industrias metálicas básicas y sus productos, aunque los valores de sus importaciones se encuentran bastante por debajo al de los montos del complejo químico. Es así que con US\$ 4.600 millones en compras externas, las importaciones de este rubro representan el 7,5% del total de la industria. Dado que sus ventas al exterior superan los US\$ 5.700 millones, el saldo comercial del conjunto de actividades resulta positivo. La fabricación de productos de caucho y plástico, por su parte, importa el 3,7% del total de la industria, y cuenta con un balance comercial negativo de US\$ 1.400 millones. Luego, las importaciones de los rubros de fabricación de otro equipo de transporte, tienen una participación de 3,3%, y las de textiles, del 3% en el total.

La posición de las actividades de elaboración de alimentos y bebidas es muy diferente a la del resto de los sectores anteriormente analizados, destacándose por el valor de sus exportaciones. Si bien es un rubro que realiza compras externas, que constituyen el 2,1% del total de las importaciones industriales, se ubica como el principal exportador: concentra el 45,3% del total de las ventas industriales. A raíz de ello es que es el único complejo que genera un saldo comercial positivo verdaderamente significativo.

En síntesis, puede concluirse que la mayoría de las actividades industriales muestra una estructura comercial deficitaria, siendo el complejo de alimentos y bebidas el único con saldo positivo. Los rubros que lideran las importaciones de productos industriales son el de fabricación de bienes de capital, automotores y químicos, que son responsables de casi las tres cuartas partes de las compras externas de la industria.

Una vez analizada la estructura comercial por grandes rubros, se pasará a estudiarlos con un mayor grado de especificidad y desagregación. Para ello, se presenta en el Cuadro IV.2 una desagregación de los primeros cinco complejos importadores en función del CIIU a nivel de 3 dígitos.

La primera observación que puede realizarse es en relación al segmento de bienes de capital y otros bienes durables. El grueso de las importaciones del complejo corresponde a las actividades de fabricación de maquinaria para uso general,

maquinaria para uso especial, maquinaria de oficina, instrumentos médicos y de medición y aparatos de televisión y radio, las que explican el 74% de las compras externas del rubro de bienes de capital. Y la mayor proporción de las importaciones dentro de éste, corresponde a la actividad de fabricación de maquinarias de uso general (28%), la cual además es responsable de generar el déficit comercial más profundo (US\$ 4.300 millones).

La segunda cuestión de relevancia que se desprende del Cuadro IV.2 se vincula con la industria automotriz. Del total del valor de las importaciones, el 67% corresponde a la compra de vehículos automotores; en tanto, el 33% restante se atribuye a la adquisición de partes y piezas para la fabricación de vehículos (las importaciones de carrocerías y remolques son poco significativas). Las exportaciones de vehículos automotores son también relevantes, lo que explica el resultado comercial relativamente equilibrado. No ocurre lo mismo en las actividades autopartista, que presentan un desbalance de más de US\$ 3.000 millones, que es la causa del saldo negativo del total del complejo automotor. Los datos de comercio no hacen más que ilustrar la dinámica de funcionamiento de las terminales automotrices. La estrategia regional de segmentación de la producción con el objetivo de que las plantas establecidas en cada país se especialicen en la fabricación de solo determinados modelos para aprovechar ventajas de economías de escala, genera un flujo relevante tanto de exportaciones como de importaciones. Y en el caso de Argentina, dado que no se ha logrado una buena integración de piezas nacionales para la fabricación de automóviles, se incurre en un saldo deficitario en el segmento autopartista. Por tanto, bajo esta estrategia, las exportaciones de vehículos, por un lado, ayudan a compensar las importaciones de autos terminados pero, por el otro, traccionan una demanda de importaciones de autopartes que produce un agujero deficitario muy significativo en el sector. El tan mentado intercambio compensado del complejo automotor nunca se cumplió de manera efectiva y el sector autopartista fue sufriendo un proceso de desintegración desde los años '90, sin que se observara una reversión significativa de dicho proceso en los últimos años.

Dentro del complejo químico, se distinguen dos actividades económicas, entre las cuales se divide, aproximadamente en partes iguales, el monto total de importaciones. Sin embargo, se destaca que en la fabricación de sustancias químicas básicas es donde recae el resultado comercial negativo, dado que la actividad de fabricación de

otros productos químicos¹⁶ realiza mayores exportaciones en términos relativos, que ayudan a compensar el valor de las importaciones.

Cuadro Nro. IV.2

Principales complejos industriales importadores. Exportaciones, importaciones y saldo comercial

Montos en millones de dólares

Sector / Complejo	Descripción de actividad	Exportaciones		Importaciones		Saldo		% importaciones (2011)	
		2007	2011	2007	2011	2007	2011	Total industria	Total complejo
Bienes de capital		1.862	2.411	13.417	19.304	-11.555	-16.893	31,0%	100,0%
	Fabricación de maquinaria de uso general	736	1.108	3.085	5.446	-2.349	-4.338	8,7%	28,2%
	Fabricación de maquinaria de uso especial	367	493	2.354	3.152	-1.988	-2.659	5,1%	16,3%
	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	41	38	1.750	2.737	-1.709	-2.699	4,4%	14,2%
	Fabricación de instrumentos médicos y medición	187	206	871	1.482	-684	-1.275	2,4%	7,7%
	Fabricación de receptores de radio y televisión	81	42	816	1.374	-736	-1.332	2,2%	7,1%
	Fabricación de otros tipos de equipo eléctrico	99	84	495	918	-397	-834	1,5%	4,8%
	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	70	126	708	1.172	-638	-1.046	1,9%	6,1%
	Fabricación de aparatos de distribución de energía eléctrica	70	127	395	638	-325	-511	1,0%	3,3%
	Otros	212	186	2.941	2.385	-2.729	-2.198	3,8%	12,4%
Automotriz		5.592	10.219	7.316	13.710	-1.724	-3.491	22,0%	100,0%
	Fabricación de vehículos automotores	4.249	8.544	4.677	9.125	-428	-581	14,6%	66,6%
	Fabricación de partes y piezas para vehículos y sus motores	1.282	1.519	2.600	4.522	-1.318	-3.003	7,3%	33,0%
	Fabricación de carrocerías y remolques y semirremolques	61	156	39	62	22	94	0,1%	0,5%
Químicos		4.115	7.386	8.167	12.081	-4.052	-4.695	19,4%	100,0%
	Fabricación de sustancias químicas básicas	1.942	2.183	5.119	7.119	-3.177	-4.937	11,4%	58,9%
	Fabricación de otros productos químicos	2.173	5.204	3.048	4.962	-875	242	8,0%	41,1%
Metálicas básicas y sus productos		3.380	5.792	3.350	4.653	30	1.139	7,5%	100,0%
	Industrias básicas de hierro y acero	1.818	1.711	1.498	1.954	321	-243	3,1%	42,0%
	Fabricación de otros productos elaborados de metal	239	351	912	1.422	-673	-1.071	2,3%	30,6%
	Fabricación de prod. de metales preciosos y metales no ferrosos	1.215	3.621	811	1.089	404	2.533	1,7%	23,4%
	Fabricación de productos metálicos para uso estructural	108	108	130	188	-22	-80	0,3%	4,0%
Caucho y plástico		745	938	1.455	2.328	-710	-1.390	3,7%	100,0%
	Fabricación de productos de plástico	450	589	742	1.164	-292	-576	1,9%	50,0%
	Fabricación de productos de caucho	294	349	713	1.163	-419	-814	1,9%	50,0%
Otros		22.075	32.757	6.474	10.215	15.601	22.541	16,4%	
TOTAL		37.768	59.502	40.178	62.291	-2.410	-2.789	100,0%	

FUENTE: elaboración propia en base a datos de <http://www.trademap.org/>

Por su parte, en el conjunto de industrias metálicas y sus productos se evidencia que las metálicas básicas son las que concentran la mayor proporción de las importaciones (42%), seguidas de la fabricación de otros productos metálicos¹⁷ (30,6%). Ambas son deficitarias y, conjuntamente, restan US\$ 1.300 millones al saldo comercial.

¹⁶ Incluye la fabricación de plaguicidas y otros productos de uso agropecuario; productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos; pinturas, barnices y productos de revestimiento similares; y jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir, perfumes y preparados, entre otros.

¹⁷ Incluye las actividades de laminado, forja, prensado, tratamiento y revestimiento, etc. y los productos de cuchillería y artículos de cuchillería, entre otros.

Por último, se encuentran las actividades de fabricación de productos de plástico y de caucho, entre las cuales se reparten aproximadamente la mitad de las importaciones del grupo y, asimismo, ambas generan un saldo comercial negativo, con mayor relevancia en las actividades de caucho.

IV.2. Estimación de la factibilidad de sustitución de importaciones por productos de fabricación nacional: planteo metodológico

El objetivo de esta sección es estimar el valor de las importaciones industriales factible de ser reemplazados por bienes de fabricación nacional y, posteriormente, mostrar cuáles son los sectores que podrían impulsar dicho proceso de sustitución.

Para determinar la potencialidad de sustitución, se realiza un ejercicio que se basa en el supuesto de considerar que los productos importados son factibles de ser reemplazados por productos de fabricación nacional toda vez que se registren exportaciones significativas y con rasgos de estabilidad. Para realizar esta tarea se utilizaron datos de comercio exterior con el mayor grado de desagregación disponible¹⁸, lo que da lugar a que cada posición arancelaria (PA) incluya productos relativamente homogéneos y, de esta manera, resulte válido utilizar la existencia de exportaciones como *proxy* de la capacidad de producción nacional, dado que los datos de comercio hacen referencia a un mismo producto.

A partir de los datos de exportaciones se establecieron cuatro categorías de factibilidad de sustitución de importaciones (o de factibilidad de producción nacional).

Cuadro Nro. IV.3

Categorización del potencial sustitutivo

Categorías	Potencialidad de sustitución	Exportaciones (miles de US\$)
1	Nula	<1.000
2	Baja	>= 1.000 y <3.000
3	Media	>= 3.000 y < 15.000
4	Alta	>= 15.000

FUENTE: elaboración propia

De acuerdo a la metodología propuesta, las importaciones de aquéllas PA que hayan registrado exportaciones mayores o iguales que US\$ 1.000.000, podrían ser sustituidas por productos nacionales. Adicionalmente, se establecen cuatro categorías de factibilidad de sustitución según el monto de exportaciones, que reflejan que cuanto

¹⁸ Se utilizaron datos con desagregación a 8 dígitos del Nomenclador Común del Mercosur (NCM) de la base de comercio exterior de *trademap*.

mayor sea el valor de exportaciones registradas, la potencialidad de producción nacional será más elevada.

A los fines de este estudio, para determinar la proporción de importación de productos que podrían producirse localmente, se ha delimitado el universo incluyendo solo a los sectores industriales, dado que en ellos es donde se concentra el grueso del déficit comercial y, además, donde una estrategia de sustitución de importaciones cobra sentido en términos de la búsqueda de la diversificación de la estructura productiva, la densificación del segmento empresarial, la generación de empleo y la producción de valor agregado.

El análisis de factibilidad de sustitución de importaciones excluye a los combustibles, dada la especificidad de dicho sector en términos del aprovisionamiento de los insumos hidrocarburíferos y la estrategia energética a adoptar, lo cual remite a un objeto de estudio en sí mismo. Asimismo, se ha dejado fuera del universo de estudio a los vehículos automotores, que por la lógica de organización de la producción de las terminales automotrices, explicada en la sección anterior, puede llevar a conclusiones erróneas, no así a las autopartes. Igualmente, se extrajeron del estudio los productos electrónicos (televisores, celulares y computadoras), considerando que la elaboración local de los mismos se basa, principalmente, en el ensamblaje de piezas importadas.

Por último, cabe aclarar que tampoco se incluyeron en el ejercicio las PA del nomenclador que cumplen la función de absorber todos aquellos bienes que no hayan sido considerados en otras posiciones del capítulo¹⁹. La razón de ello es que la existencia de exportaciones en estas PA puede no servir como *proxy* de la capacidad de producción nacional, ya que los bienes importados y exportados podrían ser diferentes y, por tanto, generar resultados equívocos.

¹⁹ Son las posiciones arancelarias que refieren a "los demás".

IV.3. Potencial sustitutivo: resultados agregados y evolución reciente

En esta sección se presentan los resultados del ejercicio realizado, es decir la proporción de importaciones que es factible reemplazar por productos elaborados localmente. Como se mencionó anteriormente, este ejercicio supone que existe capacidad para producir bienes importados toda vez que se identifiquen exportaciones de los mismos. Para ello, se utilizaron los datos de las importaciones y exportaciones promedio de 2007-2012, con el objetivo de reducir la probabilidad de arribar a resultados erróneos causados por la presencia de valores extremos o por la inexistencia de datos en un año determinado porque efectivamente no se registraron flujos comerciales o bien porque se produjeron cambios en el nomenclador. Si bien ese es el período de referencia seleccionado para la evaluación de la potencialidad de sustitución de importaciones²⁰, también se repetirá el ejercicio para el promedio de 2003-2006, con el objetivo de efectuar comparaciones entre ambas etapas. Asimismo, se presentarán dichos resultados de forma anual para los diez años considerados para indagar sobre la presencia de una tendencia de continuidad de un proceso de sustitución de importaciones e identificar si han existido avances o retrocesos en la capacidad de producción de bienes nacionales para suplantar a los importados.

Cabe realizar una aclaración previa acerca de la representatividad de la muestra utilizada para la elaboración del ejercicio de potencialidad de sustitución de importaciones industriales. De acuerdo a la información disponible, se registraron importaciones por un valor de US\$ 56.530 millones, en promedio, durante el período 2007-2012, de las cuales US\$ 52.335 millones corresponden a productos industriales. Si se excluyen las importaciones de combustibles, electrónicos, vehículos automotores y las posiciones no específicas (o posiciones “bolsa”), el monto de las importaciones termina siendo de US\$ 23.688 millones, lo que constituye el universo sobre el que se realiza el análisis de factibilidad de sustitución de importaciones. Por tanto, el ejercicio que se efectúa en el presente trabajo abarca el 45% del total de las importaciones de productos industriales registradas, en promedio, para el período 2007-2012²¹.

²⁰ La información correspondiente al período 2007-2012 prácticamente no registra diferencias con los datos de comercio de INDEC. En cambio, para los años 2003-2006 la información presenta una diferencia de aproximadamente US\$ 2.000 millones en el total de importaciones y exportaciones.

²¹ Para el promedio de 2003-2006, la muestra representa el 55% de las importaciones industriales registradas en la base de datos de *trademap*. No obstante, tal como fue mencionado en la anterior referencia, el valor de los flujos de comercio de esta fuente presenta algunas discrepancias con respecto a las fuentes de información oficiales.

Los primeros resultados del ejercicio muestran que existe potencialidad para sustituir el 20,2% de las importaciones industriales por productos fabricados localmente, si se consideran conjuntamente los grupos de factibilidad media y alta; en tanto, si se plantea una hipótesis de sustitución menos exigente, incluyendo también los productos que presentan factibilidad baja, se concluye que sería posible producir el 32,1% de los bienes que se importan (ver Cuadro IV.4).

Para el período 2003-2006, los resultados son similares, aunque la proporción de productos sustituibles se encuentra levemente por debajo a la de 2007-2012. Si se consideran aquéllos bienes que presentan probabilidad media y alta de sustitución, se observa que estos representan el 18,8% del total y si se agregan los de probabilidad baja, el porcentaje asciende a 29,7%, quedando el 70,3% con posibilidad nula de producción local.

Cuadro Nro. IV.4

Valor de las importaciones industriales según factibilidad de sustitución

Montos en millones de dólares

Factibilidad de sustitución	2003-2006		2007-2012	
	Importaciones (mill. US\$)	%	Importaciones (mill. US\$)	%
Nula	8.510	70,3%	16.053	67,9%
Baja	1.313	10,9%	2.812	11,9%
Media	1.326	11,0%	2.389	10,1%
Alta	949	7,8%	2.392	10,1%
TOTAL	12.098	100,0%	23.646	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*.

NOTA: no se incluyen combustibles, productos electrónicos, vehículos automotores y posiciones arancelarias no específicas (bolsas).

De lo anterior, se desprende que existe una porción minoritaria pero significativa de bienes que hoy se están importando y que podrían producirse localmente. Aproximadamente, esto implicaría una reducción de las importaciones de entre US\$ 5.000 y US\$ 6.000 millones por año. A modo de ejemplo, cabe citar que la potencial disminución de las importaciones para el año 2011 equivaldría a un ahorro de US\$ 6.600 millones en divisas, considerando aquéllas de grados medio y alto; y se suman las de probabilidad baja, esta cifra alcanzaría los US\$ 10.300 millones²².

²² Se aclara, nuevamente, que se trata de un análisis estático que no contempla los posibles requerimientos de importaciones que demandaría incrementar la producción nacional en las ramas en las que cuáles se realizaría la mencionada sustitución de importaciones.

Si se analiza la cantidad de posiciones arancelarias que estarían involucradas en este proceso, se observa que son sólo una porción minoritaria del total: sólo el 4,3% de las mismas emergen con potencialidad de ser sustituidas (para el período 2007-2012) lo que significa que este potencial ahorro de divisas se concentra en la sustitución de las importaciones de 375 productos (670 si se agregan las PA con baja probabilidad). Dicha conclusión se corrobora con los resultados para el período 2003-2006, dado que el porcentaje de productos sustituibles en relación al total es similar al del tramo 2007-2012 (ver Cuadro IV.5).

Cuadro Nro. IV.5

Cantidad de Posiciones Arancelarias de productos industriales según factibilidad de sustitución

Factibilidad de sustitución	2003-2006		2007-2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Nula	8.056	92,8%	8.007	92,3%
Baja	294	3,4%	295	3,4%
Media	216	2,5%	240	2,8%
Alta	111	1,3%	135	1,6%
TOTAL	8.677	100,0%	8.677	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*

NOTA: no se incluyen combustibles, productos electrónicos, vehículos automotores y posiciones arancelarias no específicas (bolsas).

Una mirada integral sobre el período 2003-2012 indica que la capacidad de sustitución de importaciones se ha ido consolidando. Al menos eso es lo que puede concluirse de la comparación entre la primera etapa (2003-2006) y la segunda (2007-2012). Este dato es de sumo interés atento que las condiciones macroeconómicas a lo largo de dicho período no han sido homogéneas, siendo posible observar una tendencia a la apreciación cambiaria, en particular hacia el año 2011.

Los datos anuales permiten corroborar dicha información (ver Gráfico IV.1). Al respecto, en 2003, la proporción de productos con potencialidad de ser reemplazados por bienes de fabricación nacional fue del 16,3% y, desde entonces, se evidenció un incremento paulatino pero continuo hasta 2011²³, cuando este porcentaje alcanzó a

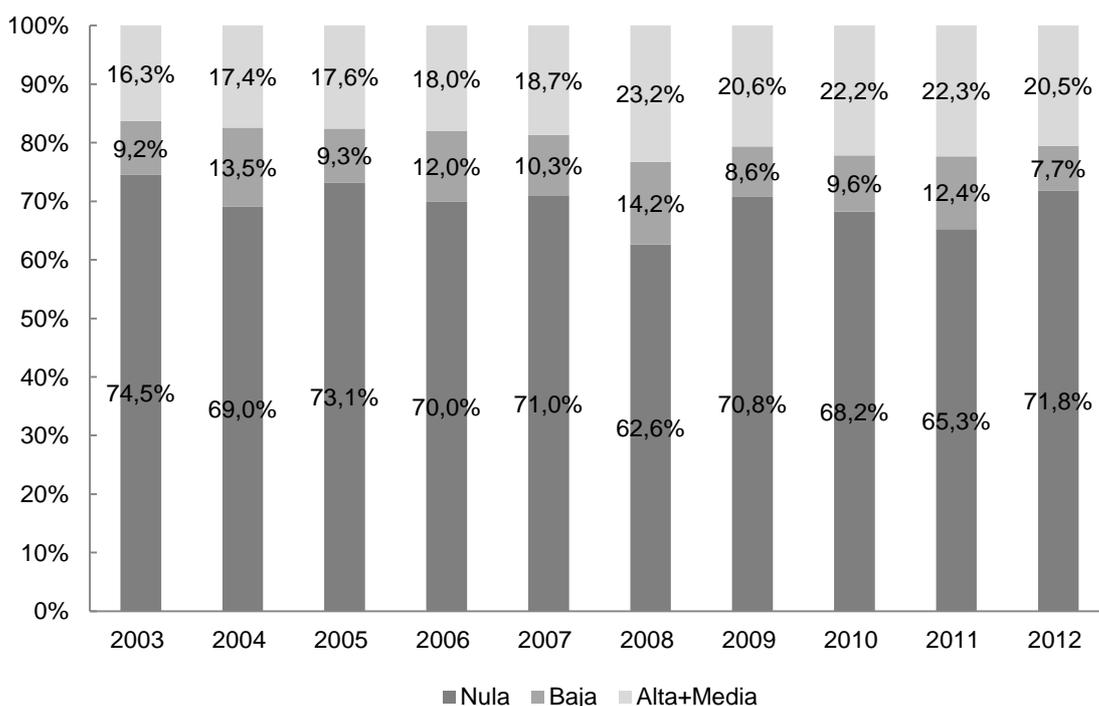
²³ En 2012 se observó una caída en el porcentaje de importaciones sustituibles. Sin embargo, como fuera aclarado anteriormente, dicho año se han aplicado un conjunto de medidas de administración de comercio que pueden distorsionar las conclusiones vinculadas a cuestiones más estructurales sobre la estructura productiva de la economía argentina.

22,3% (salvo en el 2008 que se produjo un aumento repentino aunque ese ha sido un año particular por el inicio de la crisis financiera internacional).

Por tanto, pareciera que en el período comprendido entre 2003-2006, años con tipo de cambio real alto y competitivo, la proporción de importaciones sustituibles es menor a la del segundo período, entre 2007-2012, cuando la competitividad cambiaria se vio erosionada por efectos de la inflación. A partir de esto, podría intuirse que la capacidad existente de producción de bienes nacionales para reemplazar los importados se incrementó en los años recientes y posee menos rasgos de asociación con la política cambiaria que los que se le suele asignar.

Gráfico Nro. IV.1

Desagregación de las importaciones según su grado de factibilidad de sustitución por productos de fabricación nacional



FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*

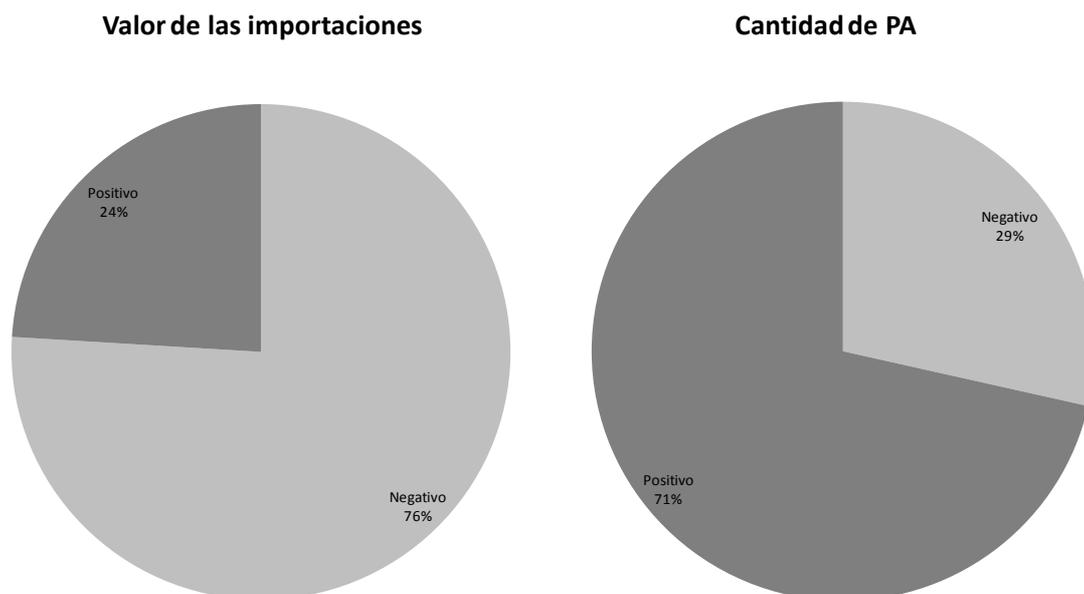
Por último, cabe indagar acerca del saldo comercial del conjunto de posiciones arancelarias que registran importaciones que pueden ser sustituidas. Al respecto, se observa que el 76% presentan signo negativo y 24% signo positivo, si se mide en términos del valor total de importaciones sustituibles; en cambio, en cantidad de

posiciones arancelarias, se evidencia una situación inversa, ya que el 29% de las mismas registran saldo negativo y el 71%, positivo (ver Gráfico IV.2).

Gráfico Nro. IV.2

Signo del saldo comercial de las importaciones sustituibles.

En valores y en cantidad de posiciones arancelarias. Promedio 2007-2012.



FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*.

Por tanto, se concluye que la capacidad de sustitución de importaciones se vincula con una gran cantidad de posiciones arancelarias que presentan saldo positivo pero también en solo un puñado de productos que son responsables de generar un saldo comercial deficitario significativo. Para el período 2007-2012, se trata de 107 PA que restan más de US\$ 2.200 millones a la balanza comercial; y 268, que suman más de US\$ 16.000 millones. Y, conjuntamente, estas 375, podrían ahorrar US\$ 4.780 millones, sustituyendo productos importados.

IV.4. Un enfoque sectorial sobre el potencial sustitutivo

Una vez estimada la capacidad global de sustitución de importaciones industriales, cabe indagar acerca de cuáles son los sectores económicos que emergen como potenciales líderes para llevar a cabo este proceso y fabricar localmente productos que actualmente se importan. Para ello, se analizará, en una primera instancia, la factibilidad de sustitución de importaciones por complejo o grandes rubros; y, en segundo lugar, éstos se desagregarán por actividad, para identificar cuáles son las principales responsables de la potencialidad de producción nacional de bienes importados en cada complejo. Todo ello se realizará en base a la metodología anteriormente descrita, entendiendo como importaciones sustituibles a las que presentan probabilidad media y alta de sustitución.

Una primera dimensión del análisis es estimar el valor de las importaciones sustituibles que se identifican en cada complejo productivo. A partir de eso, se determinará el aporte que realiza cada uno de ellos en el monto total de las importaciones sustituibles como también su contribución en la reducción de las importaciones de bienes industriales. La segunda perspectiva de evaluación consiste en observar la relevancia de las importaciones sustituibles de cada complejo en relación a sus propias compras externas.

De acuerdo a lo expuesto en la sección anterior, para el período 2007-2012, los bienes importados factibles de ser reemplazados por producción nacional se estiman en US\$ 4.780 millones (grado alto y medio). Tal como puede evidenciarse en el Cuadro Nro. IV.6, los tres complejos con mayor relevancia en las importaciones sustituibles son el químico, el de bienes de capital y el automotor. Entre ellos, concentran dos tercios de las importaciones factibles de reemplazarse por productos de origen nacional y cuentan con la capacidad para disminuir el 12,6% del total de importaciones industriales. Esto implica que si estos tres complejos comenzaran a suplantar dichas importaciones por productos de fabricación local, podrían generar una reducción de casi US\$ 3.000 millones, para el promedio del período 2007-2012, cifra que ascendería a US\$ 4.275 millones, si se observan los valores del año 2011.

Cuadro Nro. IV.6

Importaciones con factibilidad media y alta de sustitución. Promedio de los períodos 2003-2006 y 2007-2012. Principales complejos y sectores

Montos en millones de dólares

Sector	2003-2006			2007-2012		
	M+A (mill. US\$)	% Total (M+A)	% Total Importaciones	M+A (mill. US\$)	% Total (M+A)	% Total Importaciones
Químicos	656,2	28,8%	5,4%	1.289,0	27,0%	5,5%
Bienes de capital y otros durables	634,0	27,9%	5,2%	874,0	18,3%	3,7%
Automotriz	159,5	7,0%	1,3%	808,3	16,9%	3,4%
Metálicas	240,0	10,5%	2,0%	421,4	8,8%	1,8%
Caucho y plástico	261,5	11,5%	2,2%	409,3	8,6%	1,7%
Alimentos y bebidas	66,0	2,9%	0,5%	157,0	3,3%	0,7%
Textil	79,7	3,5%	0,7%	154,3	3,2%	0,7%
Papel	70,3	3,1%	0,6%	129,9	2,7%	0,5%
Otros	108,0	4,7%	0,9%	537,7	11,2%	2,3%
TOTAL	2.275	100,0%	18,8%	4.781	100,0%	20,2%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de *trademap*.

NOTA: el cuadro exhibe la sumatoria de importaciones que cuentan con probabilidad de sustitución media y alta. No incluye combustibles, productos electrónicos, vehículos automotores y posiciones arancelarias no específicas (bolsas).

De estos tres complejos productivos, el químico es el que se ubica en el primer puesto en cuanto a su relevancia en la sustitución global de importaciones industriales. El valor de las compras que podría reemplazar por bienes nacionales asciende a US\$ 1.300 millones. Esta cifra representa el 27% del total estimado de importaciones sustituibles y el 5% del total de las compras externas de productos industriales. En segundo lugar, se ubican las actividades de fabricación de bienes de capital y de otros productos durables, las cuales cuentan con la capacidad de producir localmente el equivalente a US\$ 874 millones de importaciones, que constituye el 18,3% del total de importaciones sustituibles. El complejo automotor se encuentra en el tercer puesto, con US\$ 808 millones, que representa el 17% del total de importaciones con potencialidad de sustitución.

Las importaciones sustituibles del complejo de industrias metálicas y del complejo de fabricación de productos de caucho y plástico son también significativas. Cada uno de ellos, muestra un potencial para ahorrar más de US\$ 400 millones de importaciones a partir de la fabricación de bienes nacionales (aportando el 8% a las importaciones factibles de sustitución). En orden de importancia, le siguen las importaciones de las

actividades del complejo de alimentos y bebidas, que podría reemplazar importaciones por un valor de US\$ 157 millones, cifra similar a la del complejo textil (3% de las importaciones sustituibles, cada uno de ellos). Y el de papel, se ubica apenas detrás de estos, mostrando una capacidad para suplantar importaciones por US\$ 130 millones, que representa el 2,7% de la potencialidad global de sustitución de importaciones industriales.

Cabe señalar que el aporte que cada complejo realiza al total de importaciones sustituibles no se ha modificado significativamente en el período 2007-2012 respecto de 2003-2006, excepto por los el de bienes de capital y automotor. Mientras que el conjunto de las industrias de bienes de capital reducen su participación en casi 10 p.p. entre ambas etapas, las de fabricación de automóviles aumentan en esa cuantía. Esencialmente, este comportamiento se explica por el mayor crecimiento de las importaciones de autos en relación a las de bienes de capital como también de las exportaciones.

En el Cuadro IV.7 se exhibe la proporción de importaciones sustituibles de cada complejo en relación al total de sus compras externas, lo que constituye la segunda perspectiva de análisis para la evaluación de la capacidad relativa de reemplazar bienes importados por otros de fabricación nacional. De las estimaciones se desprende que el complejo automotor es el que tiene un porcentaje más alto de sus importaciones que son sustituibles (no incluye los vehículos terminados sino solo las partes y piezas), las cuales representan el 83% de sus compras externas. En segundo lugar, se ubica el complejo de fabricación de productos de caucho y plástico, donde el 51% de sus importaciones podrían reemplazarse por bienes nacionales; Tabaco, con el 25%; Alimentos y bebidas, con el 23%; y Químicos, con el 19%. Luego, las industrias metálicas, el segmento de bienes de capital y el textil, presentan un porcentaje menor de bienes importados factibles de ser producidos, pero mayor al 10% del total de sus respectivas compras externas. El resto de los complejos productivos cuenta con menos del 10% del total de sus importaciones con probabilidad de sustitución.

En el Cuadro IV.8 se presenta un detalle de las actividades que componen cada uno de los complejos productivos con mayor valor de importaciones sustituibles con el objetivo de identificar aquéllas que pueden posicionarse como líderes en el marco de un proceso de sustitución de importaciones.

Cuadro Nro. IV.7

Importaciones por complejo/sector según factibilidad de sustitución

Promedio 2007-2012

RUBRO	% sobre importaciones del complejo			
	NULA	BAJA	M+A	TOTAL
Automotriz	11,6%	5,2%	83,1%	100,0%
Otros	40,8%	6,1%	53,1%	100,0%
Caucho y plástico	44,9%	3,8%	51,2%	100,0%
Tabaco	74,7%	0,0%	25,3%	100,0%
Alimentos y bebidas	71,1%	6,0%	22,9%	100,0%
Químicos	74,0%	6,7%	19,3%	100,0%
Papel	61,6%	20,9%	17,5%	100,0%
Metálicas	67,0%	17,6%	15,4%	100,0%
BK	71,3%	16,8%	11,9%	100,0%
Textil	77,6%	10,7%	11,7%	100,0%
Edición	77,6%	13,9%	8,5%	100,0%
Transporte	90,7%	2,1%	7,2%	100,0%
Min. No metálicos	79,8%	13,5%	6,7%	100,0%
Madera	45,5%	48,8%	5,7%	100,0%
Cuero	87,6%	9,6%	2,7%	100,0%
TOTAL	67,9%	11,9%	20,2%	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de *trademap*.

NOTA: no se incluye combustibles, productos electrónicos, vehículos automotores y posiciones arancelarias no específicas (bolsas).

Tal como puede evidenciarse, en el complejo químico, el de mayor relevancia en el total de importaciones factibles de reemplazarse por bienes nacionales, se evidencia que existe potencialidad para la producción local de sustancias químicas básicas como también de otros productos químicos. Sin embargo, el análisis de factibilidad de producción de sustancias químicas básicas importadas debe realizarse con cautela. La mayoría de ellos son productos petroquímicos²⁴, los cuales requieren de insumos energéticos (ej: gas) para su elaboración y dado que actualmente no existe suficiente disponibilidad en el país, se recurre al abastecimiento externo de los mismos. En estos casos, el aumento de la producción nacional tracciona su vez mayores importaciones, por lo que la conveniencia de llevar a cabo un proceso de sustitución debería involucrar una evaluación integral del balance de importaciones o bien supeditar la decisión al incremento de la producción de los insumos. En cuanto al rubro de "otros productos químicos", cabe señalar que se trata de un conjunto muy heterogéneo. Por un lado, se encuentran las actividades que fabrican productos de perfumería, muchos

²⁴ Las principales importaciones del rubro son de urea y polietileno.

de los cuales podrían elaborarse en el país; aunque, por el otro, también abarca la importación de medicamentos, rubro en el cual la presencia de exportaciones puede no ser útil como *proxy* de existencia de capacidad de producción nacional, dado que el nivel de datos desagregados a 8 dígitos no asegura que se trate de exactamente el mismo producto. Por tanto, en el rubro de medicamentos, se requeriría un análisis más pormenorizado para estudiar la factibilidad de producción nacional para la sustitución de importaciones.

Dentro del rubro de bienes de capital y otros bienes durables, la actividad con mayor volumen de importaciones y, al mismo tiempo, capacidad de exportación, es la de fabricación de maquinaria de uso general. Este sector presenta la potencialidad de sustituir importaciones por US\$ 333 millones (el 7% del total de importaciones sustituibles). Allí, se destacan las importaciones de maquinaria agrícola por ser las de mayor envergadura. Al respecto, cabe señalar que la industria de maquinaria agrícola resulta muy particular, con segmentos bien diferenciados. Por un lado, se encuentran los sectores de fabricación de sembradoras y pulverizadoras, en los cuales la Argentina ha logrado especializarse y ganar competitividad en los últimos años; y, por el otro, los de cosechadoras y tractores, donde la industria no ha podido consolidarse. Si bien existen diversos escollos para el desarrollo de este segmento, también se destaca que en el sector se cuenta con capacidades para ampliar la producción, especialmente de cosechadoras, en el marco de una política de promoción de inserción externa.

La otra actividad de gran relevancia en el complejo de bienes de capital es la fabricación de maquinaria para uso especial, la cual incluye la producción de diferentes variedades de bombas y válvulas. Algunos productos presentan valores de exportación muy significativos, lo que indicaría que el sector cuenta con capacidad de ampliar la producción nacional. Solamente esta actividad podría contribuir con la reducción de US\$ 300 millones de importaciones (el 6,4% del total de importaciones industriales que se estima que podrían sustituirse).

Luego, también dentro del complejo de bienes de capital y otros bienes durables, se destacan las actividades vinculadas con la fabricación de productos eléctricos, las que podrían reemplazar, conjuntamente, US\$ 185 millones de importaciones por bienes de origen nacional, contribuyendo con el 4% de la sustitución de importaciones industriales. Por último, los aparatos de uso doméstico, que si bien cuentan con elevada probabilidad de ser producidos localmente, los mismos requieren de insumos

importados, por lo cual la sustitución de importaciones debe considerar previamente una evaluación insumo-producto.

Cuadro Nro. IV.8

Importaciones con probabilidad de sustitución media y alta

Principales complejos desagregados por rama de actividad

Complejo / Sector	Actividades económicas	Importaciones M+A (mill. US\$)	% Complejo	% Total M+A	% Total Importaciones
Químicos		1.289,0	100,0%	27,0%	5,5%
	Fabricación de sustancias químicas básicas	782,5	60,7%	16,4%	3,3%
	Fabricación de otros productos químicos	506,4	39,3%	10,6%	2,1%
Bienes de capital		874,0	100,0%	18,3%	3,7%
	Fabricación de maquinaria de uso general	333,1	38,1%	7,0%	1,4%
	Fabricación de maquinaria de uso especial	304,8	34,9%	6,4%	1,3%
	Fabricación de otros tipos de equipo eléctrico	71,6	8,2%	1,5%	0,3%
	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	71,3	8,2%	1,5%	0,3%
	Fabricación de aparatos de distribución de energía eléctrica	42,2	4,8%	0,9%	0,2%
	Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p.	37,1	4,2%	0,8%	0,2%
	Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación	7,7	0,9%	0,2%	0,0%
	Fabricación de instrumentos médicos y de medición	6,2	0,7%	0,1%	0,0%
Automotriz		808,3	100,0%	16,9%	3,4%
	Fabricación de partes y piezas para vehículos y sus motores	796,3	98,5%	16,7%	3,4%
	Fabricación de carrocerías, remolques y semirremolques	12,1	1,5%	0,3%	0,1%
Metálicas		421,4	100,0%	8,8%	1,8%
	Industrias básicas de hierro y acero	171,2	40,6%	3,6%	0,7%
	Fabricación de otros productos de metal	143,0	33,9%	3,0%	0,6%
	Fabricación de prod. primarios de metales preciosos y no ferrosos	68,0	16,1%	1,4%	0,3%
	Fabricación de productos metálicos para uso estructural	39,2	9,3%	0,8%	0,2%
Caucho y plástico		409,3	100,0%	8,6%	1,7%
	Fabricación de productos de caucho	304,4	74,4%	6,4%	1,3%
	Fabricación de productos de plástico	104,9	25,6%	2,2%	0,4%
Alimentos y bebidas		157,0	100,0%	3,3%	0,7%
	Producción y procesamiento de carne, pescado, frutas, etc.	56,6	36,1%	1,2%	0,2%
	Elaboración de otros productos alimenticios	50,9	32,4%	1,1%	0,2%
	Elaboración de bebidas	24,8	15,8%	0,5%	0,1%
	Elaboración de productos de molinería	16,1	10,3%	0,3%	0,1%
	Elaboración de productos lácteos	8,5	5,4%	0,2%	0,0%
Textil		154,3	100,0%	3,2%	0,7%
	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	67,6	43,8%	1,4%	0,3%
	Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo	63,9	41,4%	1,3%	0,3%
	Fabricación de otros productos textiles	19,5	12,6%	0,4%	0,1%
	Hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles	3,3	2,2%	0,1%	0,0%
Papel		129,9	84,2%	2,7%	0,5%
	Fabricación de papel y de productos de papel	129,9	100,0%	2,7%	0,5%
	Otros	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Otros		537,7	-	11,2%	2,3%
TOTAL		4.780,8		100,0%	20,2%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de *trademap*.

NOTA: No incluye combustibles, productos electrónicos, vehículos automotores y posiciones arancelarias no específicas (bolsas).

En el complejo automotor, dado que se extrajo el comercio de vehículos, las importaciones sustituibles se concentran en el rubro de partes y piezas. En base al criterio empleado en este ejercicio, existiría potencialidad de producir localmente los

bienes que actualmente se importan por US\$ 800 millones. Sin embargo, la materialización de una política de sustitución de importaciones en la industria automotriz requiere de la articulación con el resto de los países de la región.

El complejo de los sectores de fabricación de productos metálicos se ubica en el cuarto lugar en cuanto al monto de importaciones con probabilidad de suplantarse por bienes de origen nacional. Entre ellos, se destacan las industrias básicas de hierro y acero, las cuales podrían ahorrar más de US\$ 170 millones por el reemplazo de importaciones por producción local (el 3,6% del total estimado de importaciones industriales sustituibles), y las industrias que fabrican otros productos de metal, que aportarían una reducción en las compras externas de US\$ 143 millones.

En el conjunto de sectores de fabricación de productos de caucho y plástico, los bienes importados con mayor posibilidad de producirse localmente, en función del monto de exportaciones que se registra para el promedio del período 2007-2012, son aquéllos vinculados a las industrias de productos de caucho, en particular los neumáticos de vehículos automotores. De llevarse a cabo la sustitución de importaciones de productos de caucho, las compras externas podrían reducirse en US\$ 304 millones (el 6,4% de las importaciones con posibilidad de sustitución). En cuanto a las actividades fabricantes de productos de plástico, se estima que las mismas tienen una capacidad para reemplazar más de US\$ 100 millones de sus compras externas (el 2,2% de las importaciones sustituibles).

El complejo de alimentos y bebidas, tal como se mostró en la sección anterior, es el principal rubro exportador de la industria manufacturera, lo que le permite alcanzar un resultado comercial superavitario. A pesar de eso, no es despreciable que la importación de productos industriales de este segmento haya alcanzado los US\$ 1.300 millones en 2011. De acuerdo al ejercicio de potencialidad sustitutiva de importaciones, en este rubro existen diversos productos que registran importaciones relevantes que podrían reemplazarse por otros de fabricación local. Por ejemplo, en el rubro de alimentos, son significativas las importaciones de cereales para desayuno (US\$ 17 millones en 2012); las de golosinas y bombones (US\$ 16 millones) y en el de bebidas, las cervezas (US\$ 14 millones) y jugos congelados de naranja (US\$ 4 millones), todos ellos con probabilidad media o alta de ser suplantados por productos elaborados en la Argentina. A nivel de actividad, se evidencia que las que presentan valores más significativos de importaciones sustituibles son, en orden de importancia, la producción y procesamiento de carnes, frutas, legumbres y hortalizas; la

elaboración de otros productos alimenticios; la elaboración de bebidas, alcohólicas y no alcohólicas; la elaboración de productos de molinería; y, por último, los lácteos.

Por último, en el rubro textil, se observa que las actividades con mayor valor de importaciones susceptibles de ser reemplazadas por productos nacionales son las que fabrican prendas de vestir y las que fabrican tejidos de punto. Ambas podrían reducir, conjuntamente, US\$ 131 millones de importaciones.

El resto de las actividades, incluida la de fabricación de papel, muestran que cuentan con la capacidad para producir bienes en el país para el ahorro de casi US\$ 700 millones adicionales.

Para finalizar esta sección, se presenta, por último, un cuadro con las estimaciones correspondientes al año 2011, con el fin de contar con un dato actualizado que ilustre la capacidad de sustitución de importaciones actual de la industria manufacturera y de sus complejos productivos.

De acuerdo a las estimaciones, la industria manufacturera registra, para el año 2011, la capacidad para sustituir importaciones por US\$ 6.665 millones (el 22,3% del total de las importaciones industriales). En línea con los resultados obtenidos para el período 2007-2012, se puede identificar que existen tres grandes conjuntos de actividades en función de su potencial participación en el proceso de sustitución de importaciones, definidos por la magnitud de los bienes importados factibles de ser producidos localmente. Al respecto, se puede definir un primer grupo, que comprende a las actividades con potencial de sustitución de más de US\$ 1.000 millones, conformado por el complejo químico, el de bienes de capital y el automotor. Este grupo concentra el grueso de las importaciones factibles de ser reemplazadas por bienes de fabricación local. Al año 2011, la sustitución de importaciones de este grupo suma US\$ 4.300 millones, el 64% del total de importaciones sustituibles de la industria manufacturera. El segundo grupo, contiene actividades que registran importaciones factibles de ser sustituidas por menos de US\$ 1.000 millones y más de US\$ 500 millones, que son aquéllas del complejo de las industrias metálicas (básicas y sus productos) y las fabricantes de productos de caucho y plástico. Ambos complejos del grupo tienen la capacidad conjunta de sustituir US\$ 1.081 millones, de acuerdo a los datos de 2011, lo que representa el 16% del total de importaciones sustituibles. Y el tercer grupo reúne a los complejos con potencial de sustitución de importaciones por debajo de los US\$ 500 millones, que son los de actividades que elaboran alimentos y bebidas, textiles y

papel. Este grupo registra al año 2011 la posibilidad de sustituir US\$ 562 millones de importaciones (el 8,4% del total de importaciones sustituibles).

Cuadro Nro. IV.9

Importaciones sustituibles y su relevancia por complejo. Año 2011.

Montos en millones de dólares

Complejo / rubro	Importaciones sustituibles (mill. US\$)	% total importaciones sustituibles	% sobre importaciones del complejo
Químicos	1.690,8	25,4%	20,7%
Bienes de capital y otros durables	1.488,5	22,3%	15,8%
Automotriz	1.097,3	16,5%	85,1%
Metálicas	553,9	8,3%	17,3%
Caucho y plástico	527,4	7,9%	51,6%
Alimentos y bebidas	202,7	3,0%	23,0%
Papel	192,5	2,9%	21,6%
Textil	167,1	2,5%	10,3%
Otros	744,8	11,2%	-
TOTAL	6.665,0	100,0%	22,3%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de *trademap*.

IV.5. Evolución reciente de las actividades con capacidad de sustitución de importaciones

En esta sección se estudiará el comportamiento que han presentado las actividades que fueron seleccionadas por presentar potencialidad media y alta para sustituir importaciones. El objetivo es observar la evolución de sus exportaciones para evaluar la sostenibilidad de la capacidad de producción nacional de los bienes que se importan y, asimismo, analizar qué ha ocurrido con el saldo comercial. Desde aquí, entonces, el universo del análisis serán los productos importados que presentan factibilidad de sustitución.

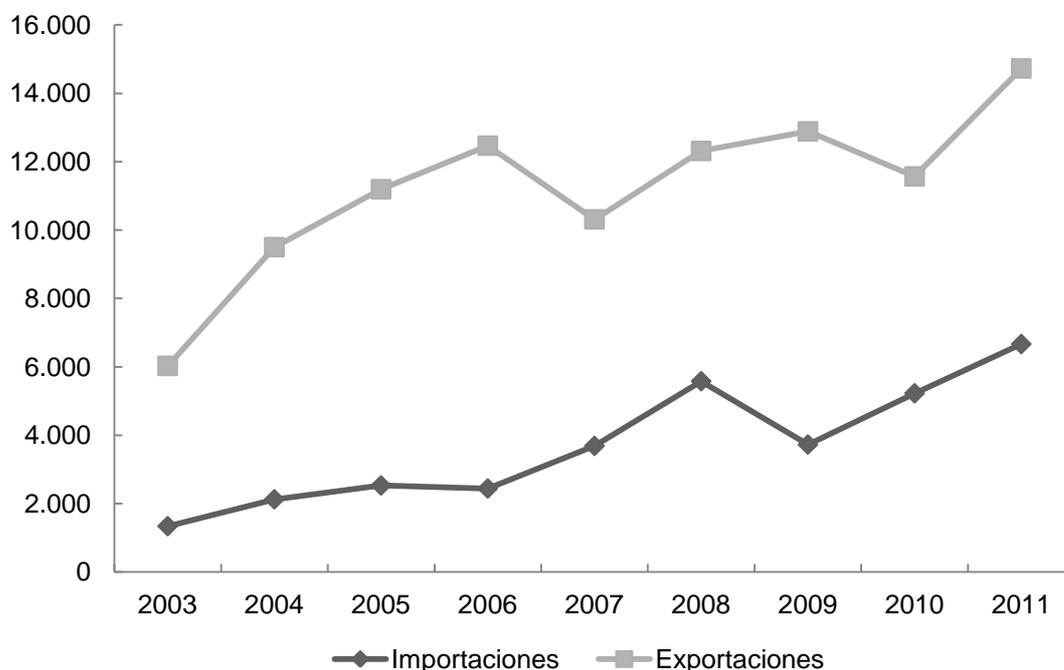
En primero lugar, se presentarán indicadores de la evolución del comercio exterior de los productos sustituibles en forma agregada; y luego, se observarán los resultados por complejo productivo. Al final de la sección, se introducirá un ejercicio para aproximarse a la definición de las actividades más relevantes en un proceso de sustitución de importaciones, en términos de su aporte a la disminución de importaciones como por su solidez en cuanto a su capacidad de producción nacional.

Las exportaciones de productos sustituibles han mostrado un gran dinamismo en los últimos años, especialmente entre 2003-2006, cuando se registró un crecimiento del 27% promedio anual. Luego, las ventas externas de este conjunto de bienes se amesetan y vuelven a incrementarse notoriamente en 2011 y 2012, terminado con un crecimiento promedio para 2007-2011 del 9,3% anual. Un dato para destacar es que las importaciones también vinieron en aumento en la década 2003-2012 aunque lo hicieron con dinámicas diferentes: mientras que en la primera etapa, se incrementaron en menor cuantía que las exportaciones, en la segunda, registraron una tasa promedio mayor (ver Gráfico Nro. IV.3).

Gráfico Nro. IV.3

Evolución de las exportaciones e importaciones de productos sustituibles

En millones de US\$.



Fuente: elaboración propia en base a *trademap*.

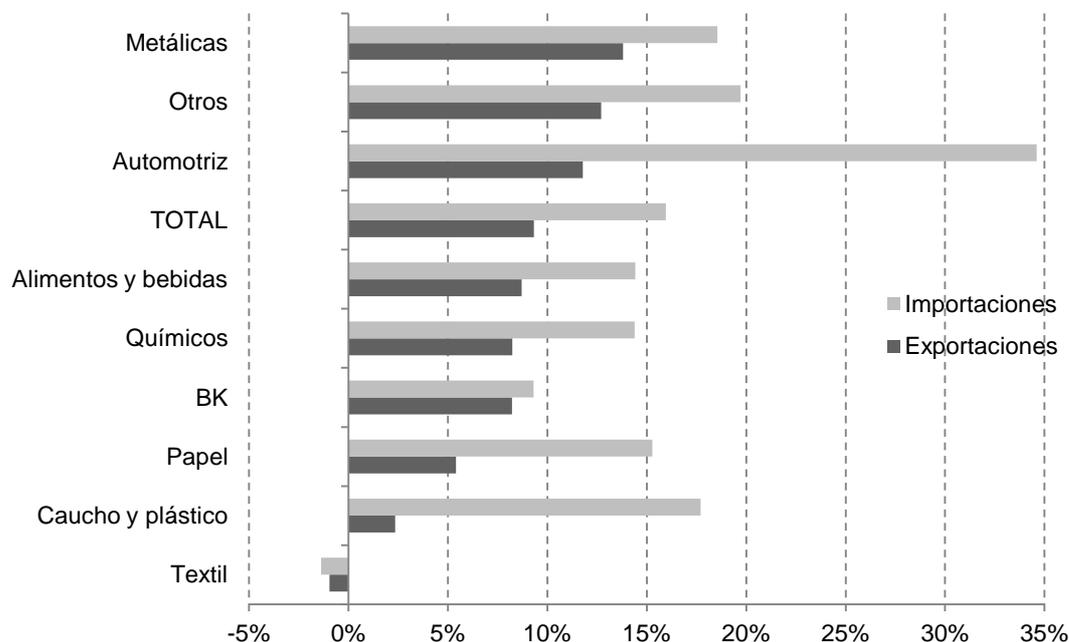
Un análisis de la evolución de los flujos de comercio de los productos sustituibles por complejo productivo para el promedio de 2007 y 2011 muestra un crecimiento de las exportaciones en todos ellos, con excepción del textil (véase Gráfico Nro. IV.4).

Es así que los complejos del primer grupo, compuesto por las actividades químicas, de bienes de capital y automotriz, han mostrado una variación positiva en sus exportaciones; los dos primeros, con tasas de crecimiento del orden del 8%, apenas por debajo del promedio de la industria manufacturera, y el sector automotor, con valores del 11% anual, aumento que se ubica por encima del promedio de la industria. Al mismo tiempo, en cada uno de los complejos se observó un notorio incremento de las importaciones, el cual ha sido superior al de las exportaciones.

Gráfico Nro. IV.4

Crecimiento promedio anual de las exportaciones e importaciones de productos “sustituibles”, 2007-2011

Principales complejos productivos.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de *trademap*.

En cuanto a los productos sustituibles vinculados a las actividades del segundo grupo, que se caracteriza por presentar una escala intermedia en cuanto a la magnitud de sus importaciones, se evidencian comportamientos dispares. Mientras que el complejo conformado por las industrias metálicas registraron un crecimiento de sus exportaciones muy significativa, del orden del 13% anual entre 2007 y 2011, las industrias de caucho y plástico registraron un incremento mucho más modesto (y por debajo del promedio de la industria manufacturera). Las importaciones de ambos complejos presentaron altas tasas de crecimiento en el período, incluso mayores a las registradas en las exportaciones.

Por último, las actividades de elaboración de alimentos y bebidas como las de papel, presentaron un incremento de las exportaciones inferior al promedio de la industria manufacturera, aunque no por eso despreciable (8,7% y 5,4%, respectivamente), y sus importaciones, aumentaron significativamente. En tanto, el complejo textil mostró una retracción en sus exportaciones y en sus importaciones durante el período 2007-2011.

A partir de lo expuesto, se desprende que las actividades económicas que cuentan con potencial de sustituir importaciones han registrado exportaciones dinámicas y continuas, lo que indicaría que las mismas presentan capacidades para la producción nacional de bienes que actualmente se importan. Cabe señalar que las exportaciones de este conjunto de bienes han presentado un crecimiento más significativo en 2003-2006 que en 2007-2011. A pesar de las oscilaciones, esencialmente impulsadas por la crisis de 2008-2009, el quinquenio finalizó con un crecimiento relevante en las exportaciones. No obstante, cabe señalar que las importaciones han aumentado significativamente, y además que en el período 2007-2011 el incremento fue mayor al de las exportaciones, lo que se verifica en cada uno de los complejos analizados (excepto en el textil).

Hasta aquí se han establecido diferentes indicadores para determinar las actividades con potencialidad de sustituir importaciones y, asimismo, se observó la evolución de las exportaciones por complejo productivo, con el objetivo de tener un panorama general sobre la sostenibilidad de las mismas y de su capacidad de producción de bienes nacional.

Sin embargo, cabe indagar, además, acerca de cuáles serían las actividades prioritarias dentro de un proceso de sustitución de importaciones. A la hora de determinar las características que otorgan el atributo de prioritaria a una actividad económica, se establecieron dos criterios: 1) la relevancia de las importaciones de productos sustituibles; y 2) el dinamismo y el nivel de cobertura de las exportaciones (véase Cuadro Nro. IV.10).

El primer criterio incluye dos parámetros: i) la proporción de productos con alta y media probabilidad de sustitución en relación al total de importaciones de la actividad; y ii) la participación del valor de importaciones sustituibles del sector en el total de importaciones industriales. Las actividades que cumplen el primer criterio son aquellas en las que el porcentaje de sus productos con alta y media probabilidad de sustitución es mayor al promedio de la industria (es decir, el valor del parámetro (i) es mayor que 20,2%) o que el valor de sus productos sustituibles en relación al total de importaciones de la industria manufacturera es superior al 1% (o sea, el valor del parámetro (ii) es mayor que 1%). Las actividades que aplican conjuntamente al parámetro (i) y (ii), entonces, cumplen el primer criterio, de relevancia de importaciones sustituibles; caso contrario, no lo cumplen.

El segundo criterio, incluye dos parámetros: i) el crecimiento promedio anual de las exportaciones entre 2007-2011 de aquéllos productos que fueron identificados por tener potencialidad de producirse localmente; y ii) la tasa de cobertura, considerando solo el flujo de comercio de dichos productos. Las actividades que cumplen con el segundo criterio son aquéllas que presentan una tasa de crecimiento de sus exportaciones por encima del promedio (con un valor de (i) mayor que 9,3%) o bien que muestran una tasa de cobertura mayor que uno (exportaciones/importaciones de la actividad).

En función del cumplimiento o no de ambos criterios de relevancia, se clasificaron las 51 actividades de la industria manufacturera, las cuales se exhiben en el cuadro IV.10. Tal como puede observarse, las actividades que se ubican en el cuadrante superior izquierdo, que son aquéllas que tienen importaciones sustituibles relevantes y que además han registrado dinamismo en sus exportaciones, se vinculan con la industria de alimentos y bebidas, la de productos químicos, papel, algunos productos de la industria metálica y de la metalmecánica, las carrocerías y los buques.

Luego, las actividades ubicadas en el cuadrante superior derecho, pueden ser relevantes para generar una reducción de importaciones y es factible llevar a cabo el proceso de sustitución de bienes de origen importado por otros nacionales (dado que ese es el punto de partida para el análisis). Sin embargo, los productos que forman parte de estas actividades presentaron un menor dinamismo en sus exportaciones en relación al promedio de los últimos años (o el valor de sus importaciones es superior al de las exportaciones).

Las actividades que se encuentran en el cuadrante inferior izquierdo, cuentan con menor relevancia en términos de importaciones (porque la proporción sustituible es escasa o porque su aporte a la disminución de importaciones es poco significativo); sin embargo, han registrado mayor dinamismo relativo en sus exportaciones o disponen de un grado de cobertura de importaciones superior a la unidad.

Por último, el cuarto cuadrante se sitúan las actividades cuyos productos sustituibles tienen menor peso en las importaciones y, además, no se destacan por su inserción externa.

Cuadro Nro. IV.10

Clasificación de actividades en función del cumplimiento del criterio de relevancia de importaciones sustituibles y de dinamismo y cobertura de exportaciones

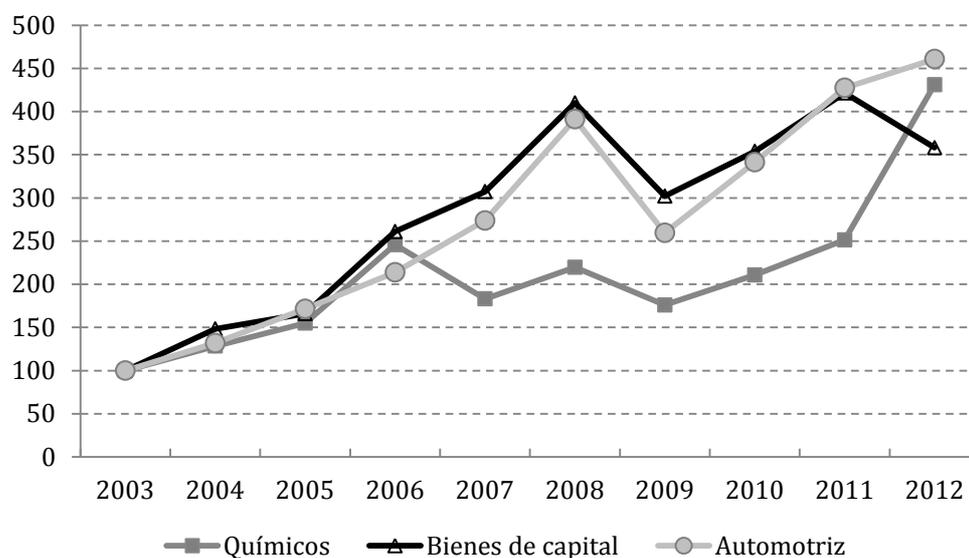
		Criterio de dinamismo y cobertura de exportaciones	
		Si	No
Criterio de relevancia de importaciones sustituibles	Si	Producción, procesamiento y conservación de carne, pescado, frutas, etc Elaboración de productos lácteos Elaboración de productos de molinería Elaboración de otros productos alimenticios Elaboración de bebidas Fabricación de papel y de productos de papel Fabricación de sustancias químicas básicas Fabricación de otros productos químicos Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos Fabricación de productos metálicos para uso estructural Fabricación de carrocerías para vehículos, remolques y semirremolques Construcción y reparación de buques y otras embarcaciones	Elaboración de productos de tabaco Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel Fabricación de productos de caucho Fabricación de productos de plástico Industrias básicas de hierro y acero Fabricación de otros productos elaborados de metal 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 Fabricación de otros tipos de equipo eléctrico Fabricación de partes y piezas para vehículos automotores y sus motores
	NO	Hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles Curtido y adobo de cueros Aserrado y acepilladura de madera Fabricación de muebles Fabricación de productos minerales no metálicos Fabricación de aparatos de uso doméstico	Fabricación de otros productos textiles Adobo y teñido de pieles; fabricación de artículos de piel Fabricación de fibras manufacturadas Fabricación de calzado Fabricación de productos de madera, corcho y paja Actividades de edición Actividades de impresión y actividades de servicios conexas Fabricación de vidrio y productos de vidrio Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática Fabricación de hilos y cables aislados Fabricación de acumuladores y de pilas y baterías primarias Fabricación de lámparas eléctricas y equipo de iluminación Fabricación de tubos y válvulas electrónicos Fabricación de receptores de radio y televisión Fabricación de aparatos e instrumentos médicos y medición Fabricación de instrumentos de óptica y equipo fotográfico Fabricación de relojes Fabricación de locomotoras y de material para ferrocarriles Fabricación de aeronaves y naves espaciales Fabricación de otros tipos de equipo de transporte

FUENTE: elaboración propia en base a datos de *trademap*.

Gráfico IV.5

Evolución de las exportaciones de productos sustituibles del grupo 1

Año 2003=100.



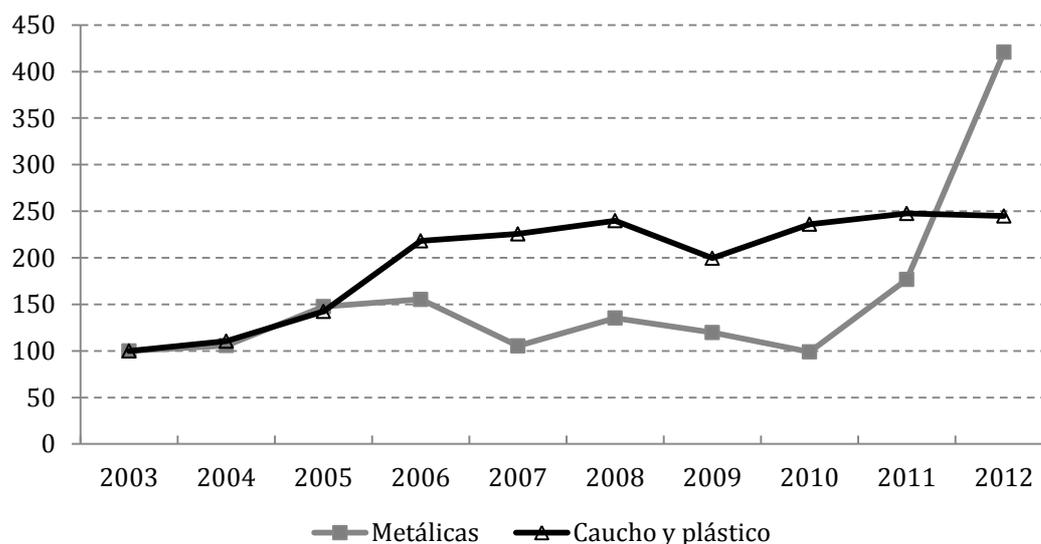
FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*.

NOTA: el grupo 1 incluye los complejos/grandes rubros que cuentan con importaciones factibles de ser sustituidas por encima de los US\$ 1.000 millones para el año 2011.

Gráfico IV.6

Evolución de las exportaciones de productos sustituibles del grupo 2.

Año 2003=100.



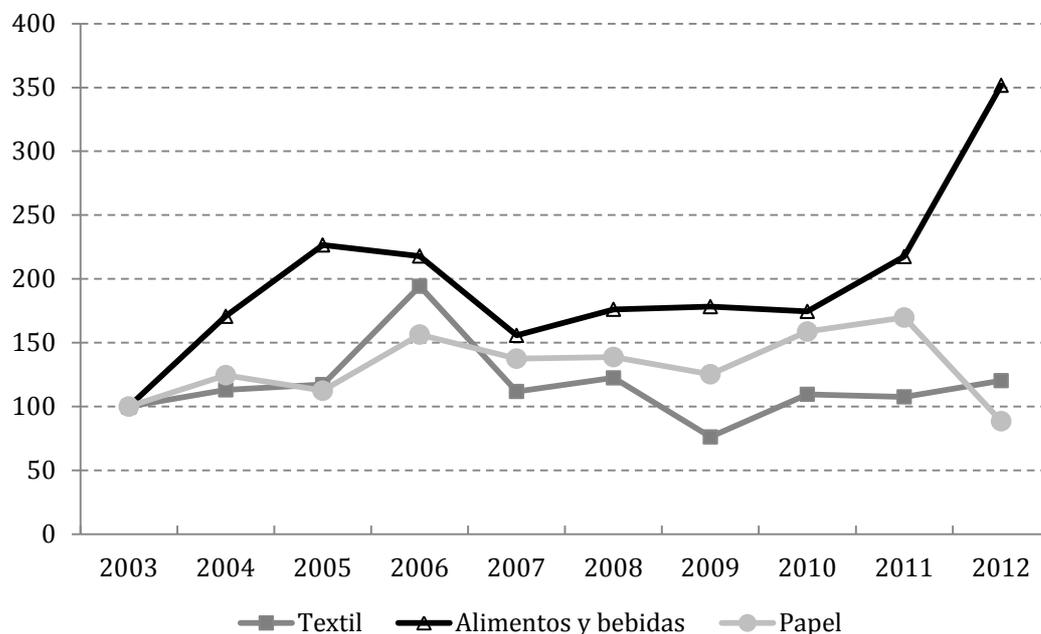
FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*.

NOTA: el grupo 2 incluye los complejos/grandes rubros que cuentan con un valor de importaciones factibles de ser sustituidas entre US\$ 500 y US\$ 1.000 millones para el año 2011.

Gráfico IV.7

Evolución de las exportaciones de productos sustituibles del grupo 3.

Año 2003=100.



FUENTE: elaboración propia en base a *trademap*.

NOTA: el grupo 3 incluye los complejos/grandes rubros que cuentan con un valor de importaciones factibles de ser sustituidas por debajo de US\$ 500 millones.

Por último, y a modo de síntesis, cabe realizar un cruce entre los resultados del ejercicio del potencial sustitutivo de importaciones, de la presente sección, y el análisis de la evolución de la efectiva sustitución de importaciones durante el período 1993-2012, correspondiente a la sección anterior.

En tal sentido, se desagregaron las importaciones sustituibles siguiendo la clasificación de ramas presentada en la Sección III, en la cual se analizaba la evolución dinámica del coeficiente de consumo de bienes industriales cubierto con importaciones, de modo tal de aproximar a una definición de ramas sustituibles.

El resultado de este ejercicio se presenta en el Cuadro Nro. IV.11 y el Gráfico Nro. IV.7. Como era de esperar, la mayor parte de las importaciones sustituibles provienen de ramas no sustitutivas, es decir de aquellas en las que se observa que la creciente demanda interna ha tendido a ser cubierta en forma proporcionalmente mayor por importaciones que por producción nacional.

Cuadro Nro. IV.11

Desagregación de las importaciones sustituibles según criterio de clasificación de ramas

Montos en miles de dólares

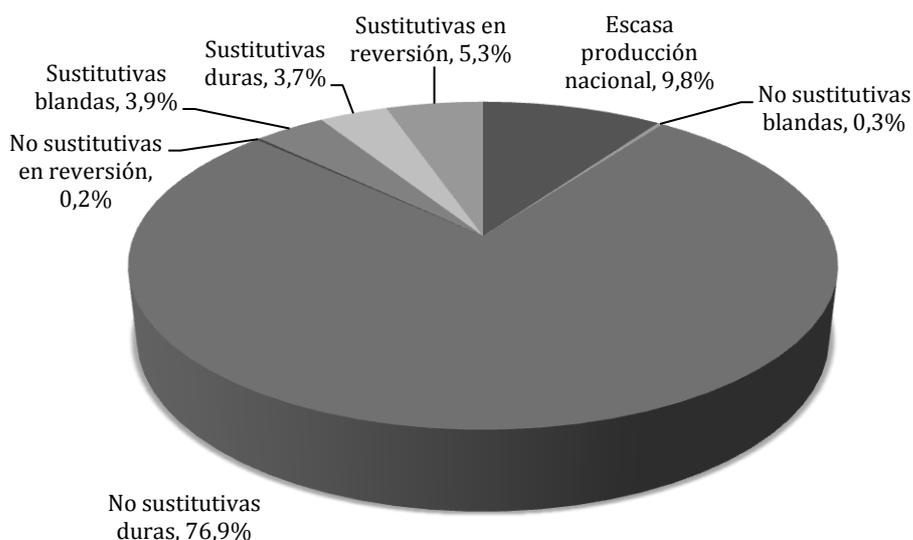
TIPO DE RAMA	Monto de importaciones sustituibles	Porcentaje sobre el total
Ramas de baja producción nacional	465.797	9,8%
No sustitutivas blandas	12.933	0,3%
No sustitutivas duras	3.668.758	76,9%
No sustitutivas en reversión	9.017	0,2%
Sustitutivas blandas	183.580	3,9%
Sustitutivas duras	176.924	3,7%
Sustitutivas en reversión	251.252	5,3%
TOTAL	4.768.260	100,0%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y Trademap. Ver metodología en sección Nro. III.

Este resultado, si bien lógico y *a priori* esperable, muestra que el camino por recorrer en tal sentido no es sencillo, por cuanto se trata de actividades que tienen producción nacional y que son capaces de lograr una buena inserción internacional, pero al mismo tiempo tienden a cubrir con importaciones los mayor requerimientos que ha impuesto la demanda interna. Es evidente entonces que los esfuerzos que se puedan encarar en pos de tal objetivo necesitan una adecuada coordinación entre actores públicos y privados y programas específicos de carácter sectorial.

Gráfico Nro. IV.8

Desagregación de las importaciones sustituibles según rama productiva



FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y *Trademap*. Ver metodología en sección Nro. III.

Cuadro IV.12

Importaciones con factibilidad media y alta de sustitución en complejos seleccionados

Miles de U\$. Valores promedio 2007-2012. Por NCM 8 dígitos

BIENES DE CAPITAL

Nro	NCM	Descripción	Importaciones (miles de US\$)	%
1	84335100	Cosechadoras-trilladoras.	149.996	17,2%
2	84807100	Cajas de fundicion; placas de fondo para moldes; modelos para moldes; moldes para metal (excepto las lingoteras), carburos metálicos, vidrio, materia mineral, caucho o plástico : moldes para caucho o plástico : para moldeo por inyeccion o compresion	58.095	6,6%
3	84212300	Aparatos para filtrar el aceite en los motores de encendido por chispa o por compresion	44.196	5,1%
4	84821010	Rodamientos de bolas: radiales	41.745	4,8%
5	84839000	Partes de arboles transmision,cajas de cojinetes,engranajes,reductores	33.259	3,8%
6	84501100	Maquinas para lavar ropa, totalmente automaticas, con capacidad unitaria inferior o igual	32.892	3,8%
7	85042300	Transformadores de dielectrico liquido de potencia superior a 10.000 kva	32.862	3,8%
8	85362000	Disyuntores, para una tension inferior o igual a 1000 voltios	30.413	3,5%
9	85114000	Motores de arranque, aunque funcionen como generadores.	29.989	3,4%
10	84148031	Bombas de aire, compresores de aire u otros gases; campanas aspirantes para extraccion o reciclado, con ventilador, incl. con filtro, en las que el mayor lado horizontal sea > 120 cm (exc. bombas de vacio; bombas de aire, mano o pedal; compresores de los: compresores de gases (excepto aire) : de émbolo (piston)	25.281	2,9%
11	84833020	Cajas de cojinetes sin los rodamientos: cojinetes	24.681	2,8%
12	85044050	Convertidores estaticos: conversores electronicos de frecuencia para variacion de velocidad de motores eléctricos	23.107	2,6%

13	85129000	Partes de aparatos electricos de alumbrado o senalizacion	21.088	2,4%
14	84314310	Partes de maquinas o aparatos de sondeo o de perforacion d elas subpartidas 843041 u 84304: de máquinas de sondeo rotativas	18.209	2,1%
15	84122110	Motores hidraulicos con movimiento rectilineo (embolo): cilindros hidráulicos	17.109	2,0%
16	84283300	Aparatos elevadores o transportadores de mercancia, de banda o correa	16.172	1,9%
17	85124010	Limpiaparabrisas y eliminadores de escarcha y de vaho: limpiaparabrisas	14.266	1,6%
18	84195021	Intercambiadores de calor: tubulares : metálicos	14.051	1,6%
19	84814000	Valvulas de alivio o de seguridad	13.993	1,6%
20	84385000	Maquinas y aparatos para la preparacion de carne	13.656	1,6%
	Resto		218.928	25,0%
TOTAL			873.984	100,0%

QUÍMICO

Nro	NCM	Descripción	Importacion es (miles de US\$)	%
1	39076000	Politereftalato de etileno	134.416	10,4%
2	39011010	Polietileno de densidad inferior a 0,94: lineal	120.732	9,4%
3	31021010	Urea, incluso en disolucion acuosa: con un contenido de nitrogeno superior al 45%, en peso	117.902	9,1%
4	34021300	Agentes de superficie organicos, no ionicos, incluso acondicionados para la venta al por m	91.369	7,1%
5	39023000	Copolimeros de propileno, en formas primarias. Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant: que contengan productos de la partida n ° 2933, sin productos de las subpartidas n ° 3004901 a 3004905 : ciclosporina a; fluspirileno; trietilentiofosforamida; tioguanina; aminoglutetimida; dacarbazina; tiopental sodico	82.519	6,4%
6	30049068		77.322	6,0%
7	39021020	Polipropileno, en formas primarias: sin carga	74.233	5,8%
8	33051000	Champues	57.458	4,5%
9	33030020	Perfumes y agua de tocador: aguas de tocador	50.461	3,9%
10	39041010	Policloruro de vinilo sin mezclar con otras sustancias: obtenido por proceso de suspension	46.038	3,6%
11	39081024	Poliamidas -6, -11, -12, -6,6, -6,9, -6,10 o -6,12, en formas primaria: en las formas previstas en la nota 6 b) de este capitulo : poliamida-6 o poliamida-6,6, sin carga	37.591	2,9%
12	85234029	Discos, cintas, dispositivos de almacenamiento permanente de datos a base de semiconductores, tarjetas inteligentes («smart cards ») y demás soportes para grabar sonido o grabaciones análogas, grabados o no, incluso las matrices y moldes galvánicos para fabricacion de discos, excepto los productos del capitulo 37 : Soportes opticos (descripcion detallada no disponible)	33.787	2,6%
13	30066000	Preparaciones químicas anticonceptivas a base de hormonas, prostaglandinas, tromboxanos y leucotrienos, sus derivados y análogos estructurales o a base de espermicidas Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados "incl. los administrados por vía transdérmica" o acondicionados para la venta al por menor (exc. medicamentos que contengan ant: que contengan productos de las partidas nos 2934, 2935 y 2938, sin productos de las subpartidas n ° 3004901 a 3004906 : topotecan o su clorhidrato; uracil y tegafur; ritonavir; teniposido; fosfato de fludaravina; gemcitabina o su clorhidrato; efavirenz	33.183	2,6%
14	30049078		29.829	2,3%
15	28362010	Carbonato de disodio: anhidro	29.583	2,3%
16	33021000	Mezclas de sustancias del tipo utilizadas en las industrias alimentarias o de bebidas	27.174	2,1%
17	32041700	Colorantes pigmentarios y preparaciones a base de estos colorantes.	27.031	2,1%
18	28092011	Acido fosforico y acidos polifosforico: acido fosforico : con un contenido de arsénico superior o igual a 8 ppm	17.412	1,4%
19	28151200	Hidroxido de sodio (sosa caustica), en disolucion acuosa (lejia de sosa caustica). Preparaciones tensoactivas, preparaciones para lavar, incl. las preparaciones auxiliares de lavado, y preparaciones de limpieza, incl. que contengan jabon, acondicionadas para la venta al por menor (exc. agentes de superficie orgánicos, jabones y preparac	12.908	1,0%
20	34022000		12.180	0,9%
	RESTO		175.826	13,6%

TOTAL

1.288.953 100,0%

Autopartes

Nro	NCM	Descripción	Importaciones (miles de US\$)	%
1	87085080	Ejes con diferencial, incluso provistos con otros organos de transmision, y ejes portadores; sus partes	259.493	32,1%
2	87083090	Frenos y servofrenos; sus partes	185.803	23,0%
3	87088000	sistemas de suspension y sus partes	114.275	14,1%
4	87089300	Embragues y sus partes, para vehiculos automoviles.	76.422	9,5%
5	87085099	Ejes con diferencial, incluso provistos con otros organos de transmision, y ejes portadores; sus partes	70.863	8,8%
6	84099112	Partes identificables de motores de embolo de encendido por chispa	52.840	6,5%
7	87081000	Paragolpes o defensas y sus partes	27.647	3,4%
8	87163900	Carros de arrastre	8.099	1,0%
9	84099116	Otras partes de motores	5.697	0,7%
10	87163100	Remolques y semiremolques, cisternas.	3.784	0,5%
11	84099114	Válvulas de admision o de escape	2.584	0,3%
12	87087010	Ruedas y sus partes y accesorios de vehiculos automoviles	643	0,1%
13	87071000	Carrocerías de los vehiculos de la partida 8703	183	0,0%
TOTAL			808.331	100,0%

V) Reflexiones finales y perspectivas

En los últimos años reapareció en nuestro país un debate y un interés genuino en torno al papel, real y potencial, que tiene el sector manufacturero en el desarrollo económico nacional. Tras la interrupción de la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, a mediados de los años '70 y el inicio de una fase crítica en el desempeño manufacturero, caracterizado por una tendencia agregada de estancamiento sectorial y destrucción de empleos, en los últimos años se revalorizó su papel como articulador de una multiplicidad de actividades productivas y de servicios, productor y difusor de tecnologías, y generador de empleos.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, pudo observarse, fundamentalmente durante el período 2003 – 2008, un quiebre en la tendencia que se venía registrando desde mediados de los años '70, signado por el estancamiento del sector y la destrucción de empleos. Esa etapa quedará en la historia como un período dorado de expansión industrial en el que se pudo observar un crecimiento concomitante de la producción en casi todas las ramas industriales, una acelerada expansión del empleo, mejoras de productividad, la realización de inversiones que permitieron optimizar el uso de la capacidad instalada y ampliar las capacidades de producción, la mejora en las exportaciones, la creación de unas 15.000 nuevas firmas manufactureras, que llevaron el stock de empresas del sector a unas 60.000 y un desempeño sectorial diversificado, donde naturalmente brillaron las actividades de mayor competitividad de la estructura industrial, como la alimentación, la siderurgia, el aluminio y la química, pero también florecieron actividades que habían sufrido notablemente las crisis de períodos anteriores, como la maquinaria agrícola, la indumentaria, ediciones, autopartes y la metalmecánica en general, entre muchas otras.

En otras palabras, el primer aspecto central para destacar sobre el desempeño del sector manufacturero argentino ha sido el insoslayable quiebre de tendencia histórica que se produjo durante el presente período, aspecto central en la recuperación del papel de un sector fundamental para el desarrollo económico y social.

Ese extraordinario desempeño sectorial no tuvo las mismas características después de 2008. Lo que vino a continuación no fue malo pero mostró diferencias sustanciales respecto a los logros del sexenio anterior. El ritmo de crecimiento alternó alzas significativas para el bienio 2010-2011 con una notable desaceleración a partir de

2012, el empleo dejó de acompañar las etapas de expansión de la producción y creció de manera limitada y acotada, aparecieron signos de heterogeneidad al interior del sector, con ramas que dejaron de crecer e incluso comenzaron a destruir empleos. El stock de firmas industriales se estancó en los niveles alcanzados en 2008, e incluso hubo algunos cierres que no afectaron significativamente el número global de firmas, pero lo cierto es que el crecimiento del aparato productivo industrial se vio más limitado. En este marco, las inversiones fueron más acotadas, puntuales y con un horizonte de más corto plazo.

Desde el punto de vista del comercio exterior quedó en evidencia que el buen desempeño inicial, de recuperación productiva y una tendencia incipiente a sustituir algunas importaciones, tendió a estabilizarse y la demanda incremental de bienes industriales comenzó a ser abastecida predominantemente por importaciones.

A partir de 2009 se observa un quiebre en el desempeño del sector. En primer lugar, por efecto de la crisis mundial, la cual tuvo un impacto acotado, tanto en términos de caída del nivel de actividad y empleo como en su extensión temporal. A partir de 2010 el sector volvió a crecer pero su desempeño fue notablemente diferente a lo que se registrara en la etapa anterior. El crecimiento fue más lento después de 2011 e impulsado por un número menor de ramas productivas. El empleo creció al 2% anual, contra el casi 9% del período anterior, y sobre un total de 124 ramas desagregadas a 4 dígitos, hubo 38 que destruyeron empleo en términos netos. La inversión en el sector se vio limitada a atender la demanda interna, en una economía en expansión y no se observaron aumentos significativos en la capacidad instalada, siendo creciente el nivel de importaciones destinadas a atender los mayores requerimientos de bienes industriales en la economía doméstica.

En este marco, el sector manufacturero argentino combinó la reinversión de un aparato productivo más sólido y competitivo que creció aceleradamente hasta 2008 y que luego pudo mantener su fisonomía, con algunos comportamientos que siguieron una lógica expansiva (fundamentalmente en el sector alimenticio y la química) y otros que detuvieron su crecimiento o incluso sufrieron alguna retracción. Aproximadamente la mitad del producto manufacturero tuvo un comportamiento predominantemente sustitutivo (esto es, que pudo atender la creciente demanda interna con una mayor proporción de producción nacional que de importaciones) mientras que la otra mitad fue predominantemente no sustitutiva (es decir que el incremento en la demanda interna fue principalmente atendido con importaciones).

Entre las ramas sustitutivas predominaron las producciones de alimentos, pero también algunas ramas de la metalmecánica y de la industria de indumentaria.

En otras palabras, la mitad de la industria argentina posee sistemas de producción altamente dependiente de las importaciones, tanto de insumos como de bienes de capital e incluso de bienes finales. Curiosamente, o no, las exportaciones de este segmento son incluso mayores que las de la mitad que posee una demanda mucho menor de importaciones. Pero, en contraste, genera un creciente déficit comercial que presiona negativamente sobre el balance de divisas de la economía.

Como se mostró en la sección IV, el sector manufacturero argentino posee un potencial sustitutivo mensurable en términos de que muchos sectores altamente demandantes de importaciones son también generadores de exportaciones, dando cuenta de la existencia no sólo de producción nacional sino también de ciertos grados de competitividad que permiten una buena inserción internacional. Las estimaciones realizadas permitieron concluir que algo más del 20% de las importaciones industriales son potencialmente sustituibles bajo los parámetros y metodología allí descritos. Esto no significa que avanzar en dicha sustitución sea un camino sencillo sino que existen, *a priori*, elementos para generar planes, programas e iniciativas al respecto.

Este aspecto es relevante considerando los ciclos económicos argentinos en los que la restricción externa se presenta, con mayor o menos virulencia, como un obstáculo recurrente a la sostenibilidad del crecimiento. En particular, el declive en el sector energético y el comportamiento industrial antes descrito, condujeron a un fuerte debilitamiento en el balance de divisas. Si bien dicho balance tienen múltiples aristas y aspectos inherentes a la gestión macroeconómica, y cambiaría en particular, resulta fundamental que desde la economía real y sus dimensiones micro y mesoeconómica, se contribuya a alterar las bases de este balance adverso.

En tal sentido, es necesario repensar las bases de una política industrial que permita recrear la expansión del sector manufacturero. Antes que pensar políticas comerciales o de sustitución de importaciones, es necesario implementar planes y programas de política industrial y sectorial que contengan entre sus capítulos la posible sustitución de algunas importaciones que, como se vio en la Sección IV, son pasibles de ser fabricadas en el país, de generar mayores capacidades de producción e integración nacional (por ejemplo en el complejo automotor), de expandir sectores de alta

tecnología con fuerte presencia de fabricación nacional con investigación y desarrollo (por ejemplo en la industria farmacéutica, biotecnología, químicos, satelital, entre otros), de aumentar las exportaciones industriales y de orientar de manera más efectiva los recursos públicos en esta dirección.

La sustitución de importaciones puede ser entendida, en el sentido de Alice Amsden, como una “guía”, como un indicador muy claro acerca de la demanda de bienes industriales sobre los cuales se puede avanzar en su producción nacional. Pero esa “guía”, en la fase actual del desarrollo argentino, debe ser interpretado bajo un formato completamente diferente al que regía la fase de sustitución de importaciones por al menos dos razones. En primer lugar, porque ya no se trata de los estadios iniciales del desarrollo industrial nacional. Argentina ha desarrollado capacidades competitivas en muchos sectores. En otras, dichas capacidades han quedado truncas, y ello no significa necesariamente que se trate de espacios productivos sobre los cuales no haya opciones de avanzar, sino que deben ser estudiados con mayor cuidado y detenimiento. En segundo lugar, la economía internacional opera hoy en mayores condiciones de apertura, con países del periferia asiática avanzando aceleradamente en procesos de industrialización de características muy diferentes a las nuestras. Particularmente, el desarrollo de China, fuertemente asociado a un impulso de tipo “lewisiano” (esto es, con una oferta inagotable de mano de obra barata para el sector industrial, que mantiene los costos salariales en niveles muy bajos), sumado a políticas de desarrollo e innovación muy activas, plantean desafíos competitivos mucho más complejos. En este marco, pretender una industrialización sin grados de selectividad y con herramientas genéricas tiene altos rasgos de inviabilidad.

Recordemos que la mitad del sector manufacturero es altamente demandante de importaciones y también un fuerte generador de exportaciones. Esto significa que la mejora en el balance de divisas no consiste meramente en sustituir importaciones sino en revisar las funciones de producción y las capacidades productivas que inhiben de manera integral una mejora en el balance de divisas, particularmente en fases de auge y crecimiento de la demanda interna.

Por otra parte, vale recordar los debates reseñados en la sección II, particularmente durante la segunda fase de sustitución de importaciones, tanto en el enfoque de Aldo Ferrer como en la denominada regla de Felix. Así, sustituir las importaciones de un determinado bien no conduce necesariamente a un ahorro de divisas, ello por cuanto bien puede ocurrir que sustituir la importación de, por ejemplo, un bien de consumo

final implique incrementar las importaciones de bienes intermedios o de capital. Algo de ello ocurre en la actualidad, y se pudo observar en los ejercicios de la sección IV. Así, por ejemplo, sustituir las importaciones de algunos productos petroquímicos conduciría a incrementar el aprovisionamiento de gas y como en la actualidad la producción local es insuficiente, ello llevaría a un incremento de las importaciones.

De este modo, la política industrial asume un cariz distinto en el que predominan tres áreas centrales para su desarrollo. La primera pasa por el desarrollo de las industrias de alta tecnología e intensidad en el uso del conocimiento. Son sectores que generan empleos de calidad, eslabonamientos sectoriales y se insertan en los segmentos más dinámicos del comercio internacional. En otras palabras, tienen importantes efectos en términos distributivos, mejorando el ingreso medio de la economía. Argentina ha desarrollado capacidades en su industria farmacéutica, de biotecnología, química, software, maquinaria agrícola, algunos bienes de capital, autopartes y otros que pueden ser potenciadas. Como veíamos en la sección IV, mucho de esto tiene que ver con el potencial sustitutivo. Aquí reside el carácter de guía *a la Amsden* sobre la que hacíamos referencia, pero con estas salvedades.

Un segundo espacio a desarrollar consiste en el *upgrade* tecnológico en muchas de las industrias tradicionales, mudando actividades de baja tecnología hacia el uso de mid-tech y hi-tech. Algo de esto pasó en la Argentina con la industria de la indumentaria y sus innovaciones en diseño, o con el complejo maderero asociado a muebles. Son procesos que pueden profundizarse.

Finalmente, queda un tercer espacio de industrialización asociado a las economías regionales, a vastas regiones del país que representan una amplia superficie del territorio nacional pero en la que vive menos de la mitad de la población y generan un porcentaje relativamente bajo del PIB. Allí el desafío consiste en industrializar los recursos naturales existentes, ya sea en la alimentación, generando productos diferenciados, como los notables desafíos que abre el sector energético en cuanto al aprovisionamiento de insumos, maquinarias, equipos, servicios de ingeniería y nuevas tecnologías en energías renovables. Se trata de un capítulo que articula numerosos desafíos porque en él confluyen algunas industrias intensivas en el uso del conocimiento, junto a sectores tradicionales y el necesario desarrollo de economías regionales.

En suma, la profundización del desarrollo del sector industrial manufacturero debe incorporar como un aspecto central en sus estrategias de expansión una mirada que le permita hacer una contribución positiva para el desplazamiento de la restricción externa.

VI) Bibliografía

Amico, Fabián (2011): “Notas sobre la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina: buscando adentro la fuente de competitividad externa”, H-Industri@, Revista de Historia de la Industria, los servicios y las empresas en América Latina, Nro. 9, Buenos Aires.

Amsden, Alice y Takashi Hikino (2000): “The Bark is worse than the Bite: New WTO Law and Late Industrialization”, The Annals of the American Academy, 570, julio.

Amsden, Alice (2001): *The Rise of ‘The Rest’. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, Nueva York.

Amsden, Alice (2004): “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en Revista de la CEPAL 82, Santiago de Chile.

Amsden, Alice (2007): *Escape from empire. The developing world’s journey through heaven and hell*, The MIT Press, Boston.

Arceo, Enrique (2005): “Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación”, UNQUI / FLACSO, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo; Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal (2010): “La recuperación industrial durante la post-convertibilidad”, CIFRA-CTA, Documento de trabajo Nro. 6, Buenos Aires.

Belini, Claudio (2009): *La industria peronista*, Edhasa, Buenos Aires.

Canitrot, Adolfo (1980): "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico*, Volúmen 19, Nro. 76.

CEP (2003): "Sustitución de importaciones", *Síntesis de la Economía Real*, Secretaría de Industria, Buenos Aires.

Díaz Alejandro, Carlos F. (1975): *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrurtu editores, Buenos Aires.

Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, CEAL, Buenos Aires.

Felix, David (1970): "Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano", en Brodersohn, Mario S.: *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.

Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2008): "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007", CEPAL, Buenos Aires.

Ferrer, Aldo (1963): *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Ferrer, Aldo (1970): "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones", en Brodersohn, Mario S.: *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires.

Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska (2011): "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", *Revista de la CEPAL* Nro. 104, agosto, Santiago de Chile.

Hirschman, Albert O. (1981): "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en la América Latina", en French-Davis, Ricardo,

Intercambio y desarrollo, Lecturas de El Trimestre Nro. 38, Fondo de Cultura Económica, México.

Katz, Jorge y Eduardo Ablin (1985): "De la industria incipiente a la exportación de tecnología. La experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería", en: E. Ablin, J. Katz, F. Gatto, y B. Kosacoff, (eds): *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*, CEPAL, Buenos Aires.

Kim, Linsu (1990): *Imitation to Innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, HBS Press.

Krueger, Anne (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, Vol. 64, Nro. 3.

Kulfas, Matías (2009): "Cambio de régimen y dilemas del largo plazo. La economía argentina entre 2003 y 2007", Congreso anual de AEDA, Buenos Aires.

Levy Yeyati, Eduardo y Lucio Castro (2012): "Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad", CIPPEC, Documento de políticas públicas Nro. 112, octubre, Buenos Aires.

Mallon, Richard D. (1970): "La industrialización y la sustitución de importaciones en la Argentina", en Brodersohn, Mario S.: *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.

Ocampo, José Antonio (2009): "Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana", Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Porta, Fernando; Juan Santarcangelo y Daniel Schteingart (2014): "Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos"; DT Nro. 59, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo, Buenos Aires.

Ros, Jaime (2004): *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.

Saad-Filho, Alfredo (2005): "The Rise and Decline of Latin American Structuralism and Dependency Theory", en Jomo KS y Erik S. Reinert: *The Origins of Development Economics*, Tulika Books, New Delhi.

Schorr, Martín y Andrés Wainer (2014): "Extranjerización e internacionalización de las burguesías latinoamericanas: el caso argentino", *Perfiles latinoamericanos*, Julio/diciembre.

Schorr, Martín y Lucas Porcelli (2014): "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la postconvertibilidad", Universidad de San Martín, IDAES, Documentos de Investigación Social Nro. 26, Buenos Aires.

Singer, Hans W. y Parvin Alizadeh (2002): "Import Substitution Revisited in a Darkening Environment", en Singer, Hans W., Neelambar Hatty y Rameshwar Tandon (editores): *Export-Led Versus Balanced Growth in the 1990s*, B.R. Publishing Corporation, Delhi, India.

Wade, Robert (1990): *El mercado dirigido (Governing the Market)*, Fondo de Cultura Económica, México.

DOCUMENTOS PUBLICADOS POR EL CEFID-AR:

- Nº 1 – “METAS DE INFLACIÓN: IMPLICANCIAS PARA EL DESARROLLO”. Martín Abeles y Mariano Borzel. Junio 2004
- Nº 2 – “ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL ROL DE LA BANCA PÚBLICA”. Daniel Kampel y Adrian Rojze. Noviembre 2004
- Nº 3 – “REGULACIÓN BANCARIA EN ARGENTINA DURANTE LA DÉCADA DEL 90”. Guillermo Wierzba y Jorge Golla. Marzo 2005
- Nº 4 – “BANCA COOPERATIVA EN FRANCIA. UN ESTUDIO DE CASO”. Mariano Borzel. Junio 2005
- Nº 5 – “LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN ARGENTINA. LA HISTORIA, LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE Y UNA PROPUESTA DE REFORMA”. Jorge Gaggero y Federico Grasso. Julio 2005
- Nº 6 – “SOCIEDAD DE GARANTÍA RECÍPROCA. UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO DEL CRÉDITO PYME”. Alejandro Banzas. Octubre 2005
- Nº 7 – “EL MANEJO DE LA CUENTA CAPITAL: ENSEÑANZAS RECIENTES Y DESAFÍOS PARA ARGENTINA” Autor: Mariano Borzel, Colaborador: Emiliano Libman. Diciembre 2005
- Nº 8 – “FINANCIAMIENTO A PYMES EN LA BANCA PÚBLICA. ESTUDIO DE CASO: DESARROLLO DE MODELOS DE SCORING DE RIESGO CREDITICIO EN EL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”. César Marcelo Ciappa. Enero 2006
- Nº 9 – “LA CRISIS ARGENTINA DE 2001. ALGUNOS TÓPICOS SOBRE SU IMPACTO EN EL PORTAFOLIO Y LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO”. Máximo Sangiácomo. Febrero 2006
- Nº 10 – “DIMENSIÓN DE LOS CONGLOMERADOS FINANCIEROS. EL CASO ARGENTINO” Autor: Jorge Golla Colaborador: Lorena E. Fernández. Mayo 2006
- Nº 11 – “EL SPREAD BANCARIO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS DE SU COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN (1995-2005)”. Federico Grasso y Alejandro Banzas. Agosto 2006
- Nº 12 – “LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA POST-CONVERTIBILIDAD. PRINCIPALES TENDENCIAS EN UN NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO” Ariana Sacroisky Octubre 2006
- Nº 13 – “ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DETERMINACIÓN DE PRECIOS. UN ABORDAJE SECTORIAL (2002-2005)” Mariano Borzel y Esteban Kiper. Noviembre 2006
- Nº 14 – “LA FUGA DE CAPITALES. HISTORIA, PRESENTE Y PERSPECTIVAS”. Jorge Gaggero, Claudio Casparrino y Emiliano Libman. Mayo 2007
- Nº 15 – “LA INVERSIÓN Y SU PROMOCIÓN FISCAL ARGENTINA, 1974 – 2006” Jorge Gaggero y Emiliano Libman, Junio 2007
- Nº 16 – “DESAFÍOS DE LA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA EN ARGENTINA. APORTES PARA EL DEBATE ACTUAL”. María Agustina Briner, Ariana Sacroisky y Magdalena Bustos Zavala. Julio 2007
- Nº 17 – “LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE ESTERILIZACIÓN”. Roberto Frenkel. Agosto 2007
- Nº 18 – “EL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA. HISTORIA RECIENTE, SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS”. Alejandro Banzas y Lorena Fernández. Septiembre 2007
- Nº 19 – “NUEVAS ARQUITECTURAS FINANCIERAS REGIONALES. SU INSTITUCIONALIDAD Y CARACTERÍSTICAS”. Guillermo Wierzba. Diciembre 2007
- Nº 20 – “UN ESTUDIO DE CASOS SOBRE BANCA DE DESARROLLO Y AGENCIAS DE FOMENTO” Claudio Golonbek y Emiliano Sevilla. Mayo de 2008
- Nº 21 – “BANCA DE DESARROLLO EN ARGENTINA. BREVE HISTORIA Y AGENDA PARA EL DEBATE” Claudio Golonbek, Septiembre 2008
- Nº 22 - “LA REGULACIÓN FINANCIERA BASILEA II. LA CRISIS Y LOS DESAFÍOS PARA UN CAMBIO DE PARADIGMA” Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suarez, Romina Kupelian y Rodrigo López. Noviembre 2008

- Nº 23 – “LA PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA. SU ORIGEN, APOGEO Y EXTRAVÍO (Y LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE)” Jorge Gaggero. Diciembre 2008
- Nº 24 – “LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. LECCIONES PARA LA ARGENTINA DE LAS EXPERIENCIAS DE SINGAPUR, MALASIA Y LA REPÚBLICA CHECA” Ariana Sacroisky. Abril 2009
- Nº 25 – “DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO. LA LITERATURA, LOS DEBATES Y SU MEDICIÓN” Autor: Federico Grasso Colaboración: María José Castells. Mayo 2009.
- Nº 26 – “CRISIS MUNDIAL. ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS”. Enrique Arceo, Claudio Golonbek y Romina Kupelian. Julio 2009
- Nº 27 – “TITULIZACIÓN HIPOTECARIA EL INSTRUMENTO. RESEÑA DE EXPERIENCIAS. ENSEÑANZAS Y DESAFIOS POST-CRISIS PARA SU USO EN LA ARGENTINA”. Alejandro Banzas y Lorena Fernández. Agosto 2009
- Nº28 – “BANCA DE DESARROLLO UN ESTUDIO DE CASO: BNDES, DISEÑO INSTITUCIONAL Y ROL CONTRACICLICO”. Claudio Golonbek y Andrea Urturi. Marzo de 2010.
- Nº29- “LA FUGA DE CAPITALES II. ARGENTINA EN EL ESCENARIO GLOBAL (2002-2009). Jorge Gaggero, Romina Kupelian y María Agustina Zelada. Julio de 2010.
- Nº30- “CENTRO, PERIFERIA Y TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMIA MUNDIAL”. Enrique Arceo y María Andrea Urturi. Agosto de 2010.
- Nº31- “EL REGIMEN BAJO PRESION: LOS ESQUEMAS DE METAS DE INFLACION EN BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y PERU DURANTE EL BOOM EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE MATERIA PRIMA”. Martin Abeles y Mariano Borzel. Septiembre de 2010.
- Nº32- “LOS DESAFÍOS PARA SOSTENER EL CRECIMIENTO. EL BALANCE DE PAGOS A TRAVÉS DE LOS ENFOQUES DE RESTRICCIÓN EXTERNA”. Rodrigo López y Emiliano Sevilla. Octubre de 2010.
- Nº33- “EL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO. LA EVOLUCIÓN DE SU REGIMEN REGULATORIA DESDE LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA. IMPACTOS RELEVANTES SOBRE EL CRÉDITO Y LA ECONOMÍA REAL”. Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suarez y Romina Kupelian. Noviembre de 2010
- Nº34 - “AMERICA LATINA: EXPANSIÓN, CRISIS Y DESPUÉS. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA POLÍTICA CONTRACÍCLICA EN ARGENTINA”. Guillermo Wierzba y Pablo Mareso. Diciembre 2010.
- Nº35 - “PRODUCTO POTENCIAL Y DEMANDA EN EL LARGO PLAZO: HECHOS ESTILIZADOS Y REFLEXIONES SOBRE EL CASO ARGENTINO RECIENTE”. Fabián Amico, Alejandro Fiorito y Guillermo Hang. Enero 2011.
- Nº36 - “SECTOR FINANCIERO ARGENTINO 2007/2010. NORMALIZACIÓN, EVOLUCIÓN RECIENTE Y PRINCIPALES TENDENCIAS”. Claudio Golonbek y Pablo Mareso. Marzo 2011.
- Nº37 - “LA REGULACIÓN DE LA BANCA EN ARGENTINA (1810-2010). DEBTAES, LECCIONES Y PROPUESTAS”. Guillermo Wierzba y Rodrigo López. Junio 2011.
- Nº38 - “PLANIFICAR EL DESARROLLO. APUNTES PARA RETOMAR EL DEBATE”. Claudio Casparrino, Agustina Briner y Cecilia Rossi. Julio 2011.
- Nº39 - “MÁRGENES UNITARIOS FLEXIBLES, CICLO ECONÓMICO, E INFLACIÓN”. Gustavo A. Murga y María Agustina Zelada. Agosto 2011.
- Nº40 - “IMPACTO DEL PRESUPUESTO SOBRE LA EQUIDAD. CUADRO DE SITUACIÓN (ARGENTINA 2010)”. Jorge Gaggero y Darío Rossignolo. Septiembre 2011.
- Nº41 - “DIMENSIÓN Y REGULACIÓN DE LOS CONGLOMERADOS FINANCIEROS. EL CASO ARGENTINO”. Romina Kupelian y María Sol Rivas. Diciembre 2011.
- Nº 42 “Globalización financiera y crisis. Los límites que impone la OMC para la regulación estatal”. Ariana Sacroisky y María Sol Rivas. Abril 2012

- Nº 43 – “Estrategias de desarrollo y regímenes legales para la inversión extranjera”. Enrique Arceo y Juan Matias De Lucchi. Mayo 2012.
- Nº 44 – “El enfoque de dinero endógeno y tasa de interés exógena”. Juan Matías De Lucchi. Junio 2012.
- Nº 45 – “Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000”. Balance y desafíos hacia el futuro. Fabián Amico, Alejandro Fiorito y María Agustina Zelada. Julio 2012.
- Nº 46 – “Impacto sobre la equidad II. Simulación de los efectos distributivos de cambios en el gasto público y los impuestos. (Argentina, 2010)”. Jorge Gaggero y Darío Rossignolo. Septiembre 2012.
- Nº 47 – “Impacto sobre la equidad III. Fiscalidad y Equidad en la Argentina: un enfoque de equilibrio general”. María Priscila Ramos y Leandro Antonio Serino. Con el asesoramiento de Jorge Gaggero y Darío Rossignolo. Octubre 2012.
- Nº 48 “SECTOR EXTERNO Y POLÍTICA FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO. LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA ANTE LA CRISIS INTERNACIONAL DE 2008-2009. Martin Abeles, Juan Cuattromo, Pablo Mareso y Fernando Toledo. Marzo 2013.
- Nº 49 “FONDOS BUITRE. EL JUICIO CONTRA ARGENTINA Y LA DIFICULTAD QUE REPRESENTAN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL” Romina Kupelian y Maria Sol Rivas. Septiembre 2013.
- Nº 50 “LA UNIDAD Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA: SU HISTORIA, EL PRESENTE Y UN ENFOQUE SOBRE UNA OPORTUNIDAD INÉDITA”. Guillermo Wierzba, Jorge Marchini, Romina Kupelian y María Andrea Urturi. Octubre 2013.
- Nº 51 “LA POLÍTICA FISCAL EN EL ENFOQUE DE HAAVELMO Y KALECKI. EL CASO ARGENTINO RECIENTE”. Fabián Amico. Noviembre 2013.
- Nº 52 “LA FUGA DE CAPITALS III. ARGENTINA (2002-2012). MAGNITUDES, EVOLUCIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CUESTIONES FISCALES RELEVANTES. Jorge Gaggero. Magdalena Rua, Alejandro Gaggero. Diciembre 2013.
- Nº 53 “MACROECONOMÍA DE LA DEUDA PÚBLICA. EL DESENDEUDAMIENTO ARGENTINO (2003-2012) Juan Matías De Lucchi. Enero 2014.
- Nº 54 “CRECIMIENTO Y BRECHA DE INFRAESTRUCTURA”. Norberto E. Crovetto, Guillermo Hang, Claudio Casparrino. Febrero 2014.
- Nº 55 “RACIONAMIENTO DE CREDITO EN UN MARCO DE DINERO PASIVO Y REFERENCIA POR LA LIQUIDEZ DE LOS BANCOS” Rodrigo López y Pablo Mareso. Marzo 2014.
- Nº 56 “ CRÉDITO Y COMUNIDAD. DEBATES, ESQUEMAS Y EXPERIENCIAS EN EL CAMPO DE LAS FINANZAS SOLIDARIAS” Ariana Sacroisky y Andrea Urturi. Abril 2014
- Nº 57 “SOSTENIBILIDAD E IMPLICANCIAS DEL DESACOPLE ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO” Fabián Amico. Mayo 2014
- Nº58 “FUGA DE CAPITALS IV. ARGENTINA, 2014. LA MANIPULACIÓN DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA” Verónica Grondona con la supervisión de Jorge Gaggero.
- Nº 59 “EXCEDENTE Y DESARROLLO INDUSTRIAL EN ARGENTINA: SITUACIÓN Y DESAFÍOS” Autores: Fernando Porta, Juan Santarcangelo y Daniel Scheingart. Julio 2014
- Nº 60 “FUGA DE CAPITALS V. ARGENTINA, 2014. LOS “FACILITADORES” DE LA FUGA”. Autora: Magdalena Rua con la supervisión de Jorge Gaggero. Agosto 2014
- Nº 61 “POLÍTICA MONETARIA, BANCOS PÚBLICOS Y FLUJOS DE CAPITALS EN CHINA. UN MERCADO FINANCIERO LIDERADO POR EL ESTADO” Autor: Juan Matías De Lucchi. Septiembre 2014
- Nº 62 “UNA MIRADA CRITICA AL PARADIGMA DEL MULC” Autor: Estanislao Malic. Octubre 2014
- Nº 63 “LA SOJA EN ARGENTINA (1990-2013): CAMBIOS EN LA CADENA DE VALOR Y NUEVA ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES” Autores: Martin Burgos, Ernesto Mattos y Andrea Medina. Noviembre 2014