

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



¿Industrialización por sustitución de importaciones?

Rubén M. Lo Vuolo¹

El gobierno viene tomando medidas frente a los crecientes problemas de la política económica. El “cepo cambiario” a la compra de divisas y las restricciones que traban directamente las importaciones son de las más resonantes e implican un reconocimiento de dos problemas. Uno, la incapacidad de la política de la post-convertibilidad para cambiar la estructura económica heredada del pasado. Otro, el retorno al centro de la macroeconomía de la “restricción externa” que algunos habían considerado ingenuamente como un problema superado.

Oficialmente se señala que, entre otros efectos, ambas políticas buscan promover la “sustitución” de importaciones industriales y la reindustrialización del país gracias a una estrategia simple y ya ensayada en el pasado:

impulso del consumo por vía monetaria y fiscal junto con freno a productos importados que atiendan esta demanda inflada. Así se pretende crear rentabilidad para la industria local y se espera respuestas de inversión que amplíen la capacidad productiva para atender la demanda doméstica e incluso aumentar exportaciones. La experiencia pasada demuestra que no es tan sencillo industrializar la economía local.

Si bien la sustitución de importaciones puede avanzar en algunos bienes de baja intensidad tecnológica y demanda cautiva, el cuello de botella es la producción de bienes de capital y particularmente los de mayor contenido tecnológico. La inversión y mayor producción de bienes de consumo se frena si no hay un correlato con inversión en bienes de capital (incluyendo Infraestructura de uso generalizado). Entre otras cosas, la producción de bienes y servicios de consumo siempre incorpora los costos “indirectos” transferidos desde la producción de bienes de capital y con salarios crecientes en divisas este problema se acentúa. Subsidiar los costos empresarios con bajas tarifas de servicios públicos alivia temporalmente el problema, pero no puede sostenerse por el aumento de los déficits en ser-

¹ Director académico, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).

vicios públicos y falta de recursos para inversión e innovación en los mismos. Esto hace tiempo se observa en el país y además no todos los costos empresarios tienen la misma estructura, por lo que los subsidios no compensan otros costos de insumos y bienes de capital.

La experiencia demuestra que la sustitución se frena por cinco elementos claves. Uno, por aumento de costos internos resultantes de la inflación que surge de la expansión de la demanda sin respuesta inmediata de la oferta. Dos, por límites de un mercado estrecho que no crea grandes economías de escala. Tres, por ausencia de un sistema institucional de innovación y cambio tecnológico que transfiera ventajas económicas y “no económicas” al sector industrial. Cuatro, por un patrón de consumo cada vez más diversificado junto con una distribución muy desigual del ingreso. Cinco, por inconsistencias de la política macroeconómica que no sostiene un tipo de cambio real favorable a la competencia internacional de los bienes industriales.

Muchos de estos elementos que frenaron en el pasado el proceso de sustitución de importaciones son hoy más acuciantes. La competitividad internacional y las diferencias de productividades relativas entre la economía nacional y los líderes industriales son mayores. El ritmo de cambio tecnológico es más veloz y el sector industrial no se articula con una política de innovación tecnológica que lo acerque a la frontera internacional. Los patrones

de consumo están más diversificados e internacionalizados, y la distribución del ingreso y de la riqueza es mucho más regresiva que en épocas pasadas de intentos sustitutivos. El tipo de cambio oficial se atrasa y no crea “expectativas” favorables para la inversión privada de largo plazo, especialmente en bienes de capital.

Industrializar una economía es un tema complejo. Basta observar a Brasil, país con mayor tradición industrial y con un instrumento potente de promoción en su banco de desarrollo (BNDES). Pese a ello, en los últimos años la industria brasilera pierde peso en la estructura económica y tiene serios problemas para competir internacionalmente. Es que para industrializar una economía, la creación de ventajas comparativas dinámicas tiene que ser más acelerada que la apropiación de ventajas comparativas de los recursos naturales. Hace falta articular consistentemente y por muchos años un sistema institucional que sostenga la innovación tecnológica transferida al sector productivo, una inserción internacional con socios comerciales de interés mutuo, fuerte inversión en infraestructura y una política macroeconómica que sostenga por mucho tiempo un sistema de precios relativos favorables a la competitividad internacional de la industria. Nada de esto se observa hoy en Argentina.

Lo que se observa son subsidios desvinculados de una estrategia de innovación tecnológica, una política

internacional errática y conflictiva con socios estratégicos, deterioro de servicios de infraestructura y un sistema de precios relativos cada vez menos competitivo internacionalmente. En lugar de avanzar hacia una estructura económica que “crea” ventajas comparativas favorables a la industria, se estabiliza una estructura productiva y una política macroeconómica más dependiente de los sectores “extractivos” de recursos naturales (con ventajas localizadas y estáticas). Al mismo tiempo, se profundiza la concentración económica.

Estos resultados serían esperables por la acción de los mercados, que tienden a concentrar la economía y a asignar capital según ventajas competitivas estáticas. ¿Por qué se dan estos resultados en una economía que está cada vez más regulada, tanto en precios como en apropiación y asignación de capital? La respuesta no está ni en el mercado de cambios ni en las importaciones, sino en la ineficacia reguladora y el error conceptual de la política oficial.

Diario La Nación - Opinión

20 de enero de 2013