

338.982/H618



900023431 - BIBLIOTECA CEPAL

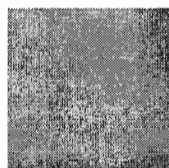
85672

La Argentina de los Noventa

Desempeño económico
en un contexto de reformas

Daniel Heymann
Bernardo Kosacoff
(editores)

Tomo I



 *eudeba*



NACIONES UNIDAS
CEPAL



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1ª edición: noviembre de 2000

Imagen de Tapa: Marta Almada, *Recuerdos*, de la serie "Las paredes de Buenos Aires". Técnica mixta.

© 2000

Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: Juan Cruz Gonella
Corrección y composición general: Eudeba

ISBN 950-23-1136-1
Impreso en Argentina.
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA Y TEMAS ABIERTOS AL FINALIZAR LOS NOVENTA <i>Daniel Heymann y Bernardo Kosacoff</i>	9
a) Régimen monetario, mercados financieros y conductas de formación de precios	14
b) Actividad de producción y mercado de trabajo	22
c) El contenido de este libro	35
Referencia	36
 POLÍTICAS DE REFORMA Y COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO <i>Daniel Heymann</i>	37
I. Introducción	41
II. Las reformas de política económica	46
II.1. El esquema monetario de convertibilidad y la política financiera	50
II.2 Las privatizaciones	54
II.3. El régimen de comercio exterior: apertura y Mercosur	59
II.4 La política fiscal	63
II.5 El régimen laboral	79
III. El desempeño macroeconómico: un panorama general	82
III.1. La estabilización y los movimientos de precios relativos	82
III. 2 Los mercados financieros	88
III.3 La actividad real: crecimiento y fluctuaciones	103
IV. Algunos comentarios finales	132

Referencias	136
Anexo	143
Anexo Estadístico	155
Índice de cuadros	155

EL PROCESO DE INVERSIONES EN LA ECONOMÍA ARGENTINA IMPACTO DE LAS REFORMAS DE POLÍTICA Y PROCESOS DE DECISIÓN ANTE UN CAMBIO DE INCERTIDUMBRES

<i>Adrián Ramos y Ricardo Martínez</i>	177
I. Introducción	181
II. El proceso de inversiones y las reformas de política económica	183
III. La industria manufacturera	200
IV. Los sectores de infraestructura	208
IV.1 El sector eléctrico	209
IV.2 El sector telecomunicaciones	210
IV.3 El sector petróleo y gas	211
IV.4. La infraestructura vial	213
ANEXO	233

ALGUNOS DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EN SECTORES DE INFRAESTRUCTURA EN LA ARGENTINA

<i>Omar Chisari y Martín Rodríguez Pardina</i>	245
I. Introducción	249
II. Un modelo de inversión de una firma regulada	253
II. 1 Introducción	253
II. 2 El modelo	255
III. Estructura y costo de capital	265
III. 1 Estructura de capital y mecanismo de privatización	265
III. 2 Estructura regulatoria y riesgo asociado	271
IV. Duración del contrato	278
V. Sustitución entre inversiones y operación y mantenimiento	284
V. 1 Introducción	284
V. 2 El caso de la transmisión eléctrica	284
V. 3 Innovación tecnológica e incorporación de nuevas prestaciones	296
VI. Obligación del servicio universal	297
VI. 1 Introducción	297
VI. 2 Definición y objetivos de la obligación de servicio y de la Obligación de Servicio Universal (OSU)	300
VI. 3 Beneficios sociales y obligaciones de servicio	303
VI. 4 Costos de implementación de los programas de obligación de servicio	305

VI. 5 Razones que justifican la obligación de servicio	308
VI. 6 Desempleo, ingresos y servicio universal	309
VI. 7 Costos y beneficios de la Obligación de Servicio Universal	314
VI. 8 Financiamiento de la OSU	316
VI. 9 La aplicación práctica de los criterios de servicio obligatorio y de Servicio Universal: un catálogo de resultados	317
VII. Equilibrio general	321
VII. 1. El funcionamiento de las empresas "públicas" bajo operación privada ...	322
VII. 2 Evaluación de ganancias y shocks macroeconómicos	325
Bibliografía	326
 EL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO RÉGIMEN ECONÓMICO EN ARGENTINA	
<i>Oscar Altimir y Luis Beccaria</i>	331
I. Introducción	335
II. El mercado de trabajo previo a 1990	336
II. 1 La situación anterior a 1975	337
II. 2 El período 1975-1990	340
III. El mercado de trabajo y el ajuste estructural	348
III. 1 Cambios en las regulaciones laborales	349
III. 2 El mercado de trabajo en los noventa	360
IV. Conclusiones	388
Bibliografía	394
Anexos	397
Anexo I: Desagregación variación tasa de actividad entre 1991 y 1994	399
Anexo II: Breves notas sobre definiciones y la información empleada Cobertura de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares	400
Anexo III	404
 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA	
<i>Oscar Altimir y Luis Beccaria</i>	425
I. La medición de la distribución del ingreso por niveles en la Argentina	429
I. 1 Principales problemas	429
I. 2 Estimaciones disponibles	430
I. 3 Los datos utilizados en esta investigación	432
II. Evolución de la distribución agregada del ingreso	436
II. 1 Tendencia de largo plazo	436
II. 2 Distribución del ingreso de los hogares y de los perceptores	438
II. 3 Distribución del ingreso de los perceptores activos y ocupados	440

III. Descomposición de la distribución del ingreso	
de los ocupados	444
III. 1 Factores determinantes de la desigualdad urbana	445
III. 2 Cambios de la desigualdad y de los factores que la determinan	449
III. 3 El papel del capital humano	452
III. 4 Los cambios en las regulaciones laborales	458
IV. Cambios en la distribución del bienestar de los hogares	459
IV. 1 El modelo de análisis	461
IV. 2 El efecto de la cantidad de recursos sobre la desigualdad	462
IV. 3 Cambios que han influido en la evolución de los ingresos familiares .	465
V. Evolución de los ingresos factoriales	471
V. 1 Estimaciones realizadas	471
V. 2 Evolución de la distribución de los ingresos factoriales	475
VI. Evolución del ingreso total de los hogares	
y su composición	481
VI. 1 Evolución de los ingresos de los hogares	481
VI. 2 Consecuencias sobre la apreciación de la evolución	
de la desigualdad	482
VII. Evolución de los factores productivos y sus remuneraciones	486
VII. 1 Evolución de los factores y su productividad	486
VII. 2 Evolución de las remuneraciones	489
VIII. Conclusiones	491
Bibliografía	496
Anexos	499
Anexo A: La descomposición de la desigualdad de la distribución de	
ingresos personales y sus cambios en el tiempo	501
Anexo B: Estimación de los ingresos factoriales 1980-1997	512
Anexo C	519

INTRODUCCIÓN: COMENTARIOS GENERALES SOBRE
EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA
Y TEMAS ABIERTOS AL FINALIZAR LOS NOVENTA

*Daniel Heymann y Bernardo Kosacoff**

*Oficina de CEPAL en Buenos Aires. Se agradecen los comentarios de R. Martínez, E. Noya y A. Ramos. Las opiniones contenidas en el artículo son de los autores.

Pocos tópicos han sido tan transitados como la rapidez de los cambios que ocurrieron en distintas economías en los últimos años. De hecho, una mirada superficial a lo acontecido fuera de la región, resalta hechos como las transiciones de economías previamente planificadas, los amplios vaivenes del crecimiento en países del Asia, o la difusión de nuevas tecnologías en los centros industrializados, que han llevado a que se encuentren (más allá de la opinión que se tenga sobre la validez de los correspondientes argumentos) frecuentes menciones a la emergencia de una “nueva economía”, en la que se volverían irrelevantes patrones de conducta y regularidades empíricas observados en períodos previos. En los países de América Latina, los noventa ha sido un período generalmente marcado por amplias reformas de política, y por una evolución económica de características heterogéneas, pero en todo caso con amplios contrastes respecto de la década anterior. Dentro de este conjunto de experiencias, la Argentina comparte algunos rasgos comunes, así como presenta particularidades propias (cf. Stallings y Peres (2000)). Esta colección de trabajo pretende contribuir al análisis del caso argentino mediante una discusión de diversos aspectos del comportamiento. A su vez, el presente capítulo contiene, a modo introductorio, algunos comentarios generales referidos a la evolución a lo largo de la década, y a temas que al finalizar el período se perfilaban como especialmente salientes al considerar las perspectivas futuras.

El desempeño observado de la economía conjugó el efecto de múltiples modificaciones en el contexto internacional, en las políticas (tanto en lo que hace a la gestión de instrumentos como, sobre todo, a las reformas que se pusieron en práctica en esos años), y en las actitudes y conductas de los agentes privados. Los impulsos de origen externo jugaron un papel de gran importancia. Los mayores precios internacionales de los bienes exportables y la ampliación de los flujos de crédito hacia países “emergentes” en comparación con la década pasada, contribuyeron a que la evolución macroeconómica se diferenciara de manera nítida respecto de la de los ochenta. De manera similar, los movimientos en la oferta internacional de crédito y en los mercados de bienes primarios influyeron sobre las (intensas) fluctuaciones de la actividad real en los años noventa. Por su lado, el fuerte crecimiento acumulado en el comercio en el área del Mercosur (producto, a su vez, de un conjunto de influencias definidas por la evolución macroeconómica de los países, por las medidas de apertura comercial que cada uno efectuó, y por el proceso de integración regional) fue un fenómeno saliente en el período, y (como se apreció sin lugar a dudas en las oscilaciones de la segunda mitad de la década) acentuó la intensidad de los mecanismos de transmisión macroeconómicos y sectoriales de los cambios en el comportamiento de la economía brasileña. Los condicionantes externos ocuparon un lugar prominente en la atención pública, como lo manifestaban, al finalizar los noventa, las discusiones vinculadas con las modalidades de inserción internacional de la economía y con la sensibilidad de la evolución macroeconómica ante impulsos provenientes de la economía internacional.

De todos modos, el período se destacó, como rasgo de primer orden de relevancia, por las reformas en el campo de las políticas económicas internas. Las características principales de estas reformas son bien conocidas y, en todo caso, los siguientes capítulos contienen comentarios sobre las particularidades de diseño e implementación de diversos conjuntos de políticas. A los efectos de esta introducción, importa señalar que a lo largo del período se modificaron sustancialmente el alcance y las formas de operación del sector público en prácticamente todas las áreas relacionadas con la actividad económica; como consecuencia, se observaron cambios de gran escala en los canales de influencia de las políticas económicas. Tales cambios fueron especialmente fuertes en ámbitos como el de la política monetaria y el de la producción directa de bienes y servicios por parte de entes del gobierno. En el caso de la primera, la vigencia del régimen de convertibilidad durante casi toda la década, acotó muy fuertemente los márgenes para la administración de variables que habían mostrado amplios movimientos en períodos previos y, al fijar el tipo de cambio con el dólar, predeterminó la magnitud de

la variable que se había convertido en punto focal para gran variedad de decisiones de formación de precios y tenencia de activos; asimismo, se formalizó la movilidad sin restricciones de recursos financieros desde y hacia el país. Las privatizaciones, por su parte, eliminaron casi por completo a todo un sector económico (el de las empresas públicas) que antes había tenido un peso significativo en la determinación del producto, la inversión y los flujos financieros agregados; al mismo tiempo (y al margen de su efecto directo sobre las finanzas públicas), la transferencia de actividades al sector privado determinó la aparición de nuevos e influyentes actores, con una lógica de comportamiento distinta. La disminución de barreras a las importaciones (y la casi completa eliminación de impuestos a las exportaciones) y la operación del Mercosur modificaron apreciablemente los incentivos para la producción y la demanda de amplios conjuntos de bienes. El sistema impositivo experimentó frecuentes cambios, al impulso de consideraciones de recaudación, asignación de recursos y distribución de ingresos, que jugaron con distinta ponderación según el caso.

Las reformas de los años noventa cambiaron visiblemente los términos de las discusiones de política económica, pero, sin duda, no les pusieron fin. Por cierto, el establecimiento del régimen de convertibilidad cortó los persistentes debates sobre el rol de la gestión monetaria en los movimientos del tipo de cambio, que habían concentrado gran atención en períodos previos. Sin embargo, la crisis de 1995 dio alta visibilidad a los temas relacionados con el funcionamiento y la regulación del sistema financiero. Por otro lado, no obstante que el sistema de convertibilidad siguió siendo un punto focal para las expectativas y que el mantenimiento del tipo de cambio fijo con el dólar fue motivo de claras definiciones por parte de sucesivas autoridades, a fines de la década se planteaban otra vez cuestiones relativas al diseño monetario de largo plazo y, particularmente, a la posibilidad de encarar acciones tendientes a la dolarización plena o, alternativamente, a la constitución de un área monetaria regional en el Mercosur. Claramente, esa discusión se vinculaba, en términos más genéricos, con aquella referida a las modalidades de inserción internacional de la economía. Desde esta perspectiva, en particular, las percepciones y actitudes respecto del Mercosur fueron cambiantes a lo largo del tiempo; la crisis que afrontó el proceso de integración en 1999 (tras un período de optimismo) generó interrogantes sobre las perspectivas y la dirección futura del proyecto regional. En el ámbito interno, las privatizaciones volvieron irrelevantes a los temas asociados con el comportamiento de las empresas públicas, pero a lo largo del período cobraron importancia las cuestiones relacionadas con el diseño y el uso de instrumentos regulatorios y con las políticas dirigidas a facilitar el buen funcionamiento de merca-

dos. La estructura impositiva y la administración tributaria fueron materia de discusión a todo lo largo del período, y lo seguían siendo al comenzar la nueva. Las políticas asociadas con el régimen laboral también causaron intenso debate, particularmente luego del abrupto salto de la tasa de desempleo a mediados de la década. Los aspectos distributivos (y, sobre todo, los efectos sobre los niveles de pobreza) de las nuevas formas de funcionamiento de la economía constituyeron asimismo focos de atención a lo largo del período.

Un análisis pleno de la evolución económica y de las disyuntivas hacia adelante requeriría, por lo tanto, considerar un amplio espectro de temas relativos al comportamiento del sector público y de los agentes privados. El alcance de esta introducción es mucho más acotado: se trata de hacer algunos comentarios sobre aspectos parciales de esos comportamientos, con énfasis sobre ciertas cuestiones relevantes para la determinación de la trayectoria agregada de la economía.

a) Régimen monetario, mercados financieros y conductas de formación de precios

Es difícil exagerar la importancia que tuvo la estabilización de precios como característica de la economía en los noventa. El fenómeno está nítidamente marcado en las estadísticas: en el intervalo de cinco años comprendido entre fines de 1994 y el término de la década (es decir, luego del período inmediatamente posterior a la fijación del tipo de cambio, cuando se registró una “inflación residual” moderada, pero en cuyo transcurso los precios subieron en proporción no despreciable) la variación acumulada del IPC superó solo ligeramente el 1%. El mantenimiento del nivel general de precios sobre un lapso de varios años contrastó obviamente con la inestabilidad que había mostrado tradicionalmente la economía y, por supuesto, con los brotes hiperinflacionarios registrados en 1989 y 1990. Más allá de esa comparación numérica, el cambio se apreció en un gran conjunto de comportamientos económicos. Así, por ejemplo, en la época de alta inflación, los datos mensuales referidos a los movimientos de los principales índices constituían una información de primera importancia, que se reflejaba de inmediato en la determinación de muy diversas variables, fuere mecánicamente por aplicación de cláusulas contractuales o fuere a través de su empleo como insumo para la formación de expectativas. La referencia a los movimientos mensuales de

precios tendió a desaparecer en las hiperinflaciones: en esas circunstancias, la acentuada volatilidad hacía que, al conocerse los datos (que, por supuesto, reflejaban información rezagada), éstos resultaran casi irrelevantes (una consecuencia importante de ello fue que los contratos indexados ya no fueran vistos como un mecanismo apto para fijar aproximadamente el valor real de los pagos acordados en una transacción financiera). La "corta memoria" del sistema de precios y, en términos más generales, el fuerte "ruido de corto plazo" que volvía extremadamente confusas a las señales recibidas por los agentes, fueron características salientes de los episodios de hiperinflación. Simétricamente, la estabilización del nivel general de precios contribuyó de manera visible a alargar el horizonte de decisiones. Una manifestación de ello es que (una vez pasado un período de transición), las variaciones mensuales no volvieron a adquirir prominencia como indicadores para la formación de expectativas, dado que ahora ese intervalo de tiempo resultaba corto para informar sobre movimientos tendenciales del nivel de precios. De hecho, los índices de precios mostraron oscilaciones, con bastantes frecuentes bajas nominales, mientras que ciertas alzas ocasionales de magnitud más o menos significativa en los agregados, inducidas, por ejemplo, por alzas de impuestos o tarifas reguladas, no pusieron en funcionamiento mecanismos de propagación. La firme expectativa de que, sobre intervalos de tiempo bastante largos los precios se mantendrían casi constantes en el agregado, implicó que los movimientos en los valores de bienes individuales fueran interpretados definidamente como cambios de precios relativos, a menudo con un grado bastante grande de persistencia. La estabilización facilitó de manera apreciable la actividad de búsqueda por parte de los potenciales compradores, lo que probablemente contribuyó a acentuar las respuestas de la demanda frente a cambios de precios. Por otro lado, las oscilaciones en la tasa de variación de los índices agregados, desaparecieron en la práctica como elemento tomado en cuenta en las expectativas definidas a efectos de la formación de precios y salarios, y de la oferta y demanda de activos financieros; se eliminó así un factor que había complicado grandemente las decisiones económicas de los agentes.

Aunque el tipo de cambio nominal con el dólar permaneció fijo durante buena parte de los noventa, los movimientos de los precios internos no fueron paralelos a los de los Estados Unidos. En los primeros años del período, la tasa de inflación en la Argentina, si bien muy moderada en una comparación con aquélla observada previamente, superó netamente a los valores internacionales. De tal modo, el nivel de precios acumuló una suba apreciable al tiempo que la cotización del dólar permanecía invariable. La consiguiente caída del tipo real de cambio (siempre tomando como referencia a la moneda

estadounidense) se revirtió luego en parte debido a la lenta (o incluso declinante) evolución de los precios internos. De todos modos, la “sostenibilidad” de la configuración de precios siguió motivando discusión, particularmente en situaciones como la de finales de la década, en que las condiciones externas se mostraban desfavorables. Mientras duró el régimen de alta inflación, la alta volatilidad de precios (nominales y relativos) constituyó un hecho muy visible, y causó problemas que repercutieron en el funcionamiento de la economía. En los noventa, la cuestión que estuvo planteada se refirió a la capacidad de la economía para responder flexiblemente, dado el tipo de cambio fijo, de manera de evitar desajustes considerables en los precios relativos. Esto se vinculaba con varios temas de considerable entidad, como la evolución (presente y esperada) de las variables “reales” de producción y gasto, las prácticas e instituciones que influyen en la determinación de precios y salarios nominales, y las propiedades de un sistema de tipo de cambio fijo como el de convertibilidad. A su vez, esto llamaba a considerar las características particulares de la economía argentina, tal como se fueron definiendo a lo largo del tiempo.

La demanda de activos financieros internos había caído a niveles muy bajos en las turbulencias del período hiperinflacionario (que incluyó intervenciones como la del “Plan Bonex”, por la cual se canjearon depósitos a plazo fijo en los bancos por títulos públicos). La fuerte recuperación del crédito fue un fenómeno saliente que acompañó a la estabilización. La mayor fluidez del financiamiento amplió las oportunidades de producción e inversión, y contribuyó visiblemente a impulsar la demanda interna, sobre todo en los primeros años de la década. Los mercados de activos mostraron agudas fluctuaciones (especialmente intensas en ocasión de la crisis de 1995, que siguió a la devaluación del peso mexicano y, más tarde, en períodos como el de la perturbación originada en Rusia durante 1998). Por otro lado, el volumen agregado de crédito se mantuvo reducido comparativamente con niveles internacionales, y el acceso a recursos estuvo visiblemente segmentado. Sin embargo, a lo largo de los noventa se acumuló un fuerte aumento en el volumen de transacciones financieras internas y en los flujos de crédito del exterior. Asimismo, se apreció un incremento en la variedad de activos emitidos (lo que se notó, en particular, en el restablecimiento de formas de crédito a plazos largos, que habían prácticamente desaparecido en las épocas de alta inflación). Entre los rasgos del sistema financiero que se configuró en el período, se destacó la predominancia del dólar como unidad de denominación de contratos. Es decir que, al margen de la promesa implícita en el régimen de convertibilidad respecto del mantenimiento del tipo de cambio, se mantuvo la referencia al dólar como unidad de medida, en términos de la cual los

agentes revelaron una preferencia por definir los pagos futuros. Sea que ello reflejara directamente la intención de fijar los valores contractuales en dólares, sea que la práctica fuera un medio indirecto para procurar el mantenimiento del poder de compra interno (en una economía donde, al margen de que la indexación por precios quedó prohibida por la ley de convertibilidad, no se manifestó una "demanda" para aplicar ese procedimiento de ajuste), la alta dolarización de activos y contratos, determinada por un gran conjunto de decisiones privadas, actuó como una fuerte limitación sobre la política económica. De hecho, podría afirmarse que los muy altos "costos de salida" del esquema de tipo de cambio fijo, que se percibieron con claridad a lo largo de la década (y se proyectaban hacia adelante), resultaron no tanto de la existencia de restricciones institucionales (como el rango de ley del régimen de convertibilidad), ni tampoco de una actitud de privilegiar incondicionalmente la estabilidad nominal de precios frente a otros objetivos, sino que esos costos percibidos resultaron principalmente de la dolarización de las deudas.

Si bien resulta muy difícil precisar cuáles fueron las expectativas típicas de las partes en los contratos, es posible que, en una variedad de instancias, los demandantes de crédito en dólares hayan actuado bajo la premisa de que la vigencia por ley del tipo de cambio fijo podría determinar una cláusula de escape de la obligación de devolver dólares en la eventualidad de que se produjera una devaluación, mientras que los acreedores daban por cierto su derecho a aplicar la denominación de los pagos en la divisa fijada contractualmente. Estos dos conjuntos de percepciones sólo podían resultar consistentes entre sí en caso que el tipo de cambio permaneciera efectivamente constante. En todo caso, durante el período pareció claro que, de producirse una devaluación, podían generarse situaciones altamente conflictivas respecto del cumplimiento de los contratos financieros; también se apreció que los problemas en el servicio de los créditos que resultarían de un súbito aumento del valor de los pagos denominados en dólares eran potencialmente tales que, al margen de los efectos distributivos, se verían afectados fuertemente los flujos de financiamiento. La perspectiva de que una devaluación pusiera en graves dificultades a los deudores y provocara intensos efectos recesivos a través de su impacto en los mercados financieros estuvo presente en la atención pública, sobre todo en momentos de incertidumbre respecto de la evolución de la economía. De ahí que se manifestara una visible "preferencia revelada" respecto del mantenimiento del tipo de cambio, tal que la economía absorbió fuertes perturbaciones (como la crisis financiera de 1995 y la recesión de 1999 que, entre otros elementos, estuvo marcada por una caída apreciable de la

demanda por exportaciones argentinas) sin que se considerara modificar la paridad cambiaria.

Dadas sus características de funcionamiento, que llevaron así a la rígida fijación del tipo de cambio, la economía argentina contó con limitados mecanismos de ajuste frente a impulsos que actuaron sobre la actividad real y los flujos de comercio exterior. En los noventa la Argentina registró una tasa de crecimiento promedio de magnitud apreciable (netamente mayor que en el período 1945-1980. Al mismo tiempo, también fueron amplias las fluctuaciones del producto, con dos intensas caídas a mediados y a fines del período. La recesión de 1995, en particular, estuvo asociada con una crisis financiera de inusual intensidad, en la cual se contrajo abruptamente el crédito y la masa de depósitos bancarios cayó de manera tan aguda (casi 20% en un lapso de alrededor de tres meses) que llegó a crear el riesgo de colapso del sistema. Esa eventualidad no se realizó (en parte significativa por la oportuna disponibilidad de financiamiento de agencias internacionales en momentos en que amenazaba acelerarse una corrida sobre los depósitos), y el episodio no dejó consecuencias gravosas sobre las finanzas públicas. De cualquier modo, no obstante la posterior recuperación, quedó planteada una preocupación sobre la fragilidad que había mostrado el sistema financiero. Ello dio lugar al reforzamiento de las regulaciones prudenciales en cuanto a requisitos de capital y liquidez de los bancos, y a la contratación por parte del Banco Central de facilidades contingentes de acceso a fondos, para constituir recursos capaces de ser empleados en acciones de prestamista de última instancia. Por otro lado, varió visiblemente la conformación del sector bancario, con un fuerte incremento de la participación de entidades de capital extranjero. Las expectativas respecto de la solidez de los bancos se vieron reforzadas en la segunda mitad de la década: de hecho, la recesión de 1998-1999 se diferenció claramente de la anterior en que no se observaron problemas de liquidez en el conjunto del sistema bancario. Sin embargo, más allá de la importancia de este comportamiento cíclico, quedaron preguntas sobre la eficacia de los mecanismos de canalización de fondos a las actividades de producción, en vista del monto comparativamente bajo del volumen agregado de crédito y de la segmentación en el acceso a recursos (que parecía especialmente marcada entre las firmas más grandes con capacidad para recurrir directamente a mercados externos y aquéllas cuyo financiamiento debía ser exclusivamente interno).

A lo largo de las fluctuaciones económicas y financieras de los noventa, se observó un movimiento paralelo de las "primas de riesgo país" (los diferenciales de tasas de interés entre activos argentinos y papeles comparables emitidos por residentes del exterior) y las brechas de rendimientos

entre activos en pesos y en dólares. Por otro lado, en períodos de turbulencia se apreciaron desplazamientos de depósitos en pesos hacia el segmento en dólares, mientras subía el conjunto de las tasas de interés. Estos comportamientos parecían indicar que los riesgos percibidos de posibles problemas en los servicios de deudas (denominadas en cualquier unidad), tendieron a variar conjuntamente con los riesgos remanentes de devaluación en el juicio de los participantes en los mercados financieros. Según algunas interpretaciones, se podía inferir allí una relación causal, por la que una fracción (tal vez considerable) del "riesgo país" incorporado en los costos del financiamiento se habría originado en la persistencia de alguna probabilidad de devaluación (y, por lo tanto, se debería al hecho de que el régimen de convertibilidad no alcanzaba a constituir un "compromiso irrevocable" con el tipo de cambio fijo). Este argumento llevaba a considerar que, entre las principales razones por las que la tasa de interés en la Argentina difería de la tasa internacional, estaba el que el régimen de convertibilidad, aunque rígido desde una cierta perspectiva, contenía aún una "cláusula de escape". La recomendación resultante era que se aplicara una "dolarización" plena, es decir que adoptara directamente al dólar como moneda, intentando compensar mediante un acuerdo con los Estados Unidos la caída de ingresos del gobierno (representada por los intereses sobre las reservas del Banco Central) que se perderían con una acción unilateral, y la evaluación del petrón de especialización en el mediano plazo.

Los argumentos mencionados eran materia de discusión. La existencia de correlación entre "prima de riesgo país" y "prima de devaluación", no necesariamente implicaba un vínculo causal;¹ de hecho, en términos lógicos, esa relación estadística era compatible con un aumento del riesgo país si se eliminaba incondicionalmente la posibilidad de modificar el tipo de cambio. Aunque la dolarización desplazara apreciablemente hacia arriba la oferta de

1. Asimismo, es posible que la brecha de tasas entre activos en pesos y dólares, sobrestimara al producto entre la probabilidad percibida de devaluación y la magnitud media de la devaluación prevista en ese evento. Parece claro que, en la Argentina, un escenario de devaluación se asociaría con un estado de gran deterioro económico, marcado en particular por un bajo consumo. Los activos en pesos tendrían entonces, desde el punto de vista de los residentes, un rendimiento real que co-variaría positivamente con el consumo. Por lo tanto, el rendimiento esperado de estos activos tendría que ser más alto que el de los activos en dólares, para incorporar una "prima de riesgo" que compense el costo derivado de esa co-varianza positiva. Según este argumento, los ejercicios basados en la hipótesis de que los rendimientos esperados de activos en pesos y dólares, fueran iguales, sobredimensionarían la probabilidad de devaluación incorporada en las decisiones financieras.

financiamiento, el indudable efecto favorable de una mayor fluidez del crédito no era el único elemento a tener en cuenta en una evaluación de costos y beneficios. Esto era especialmente así porque, dado su carácter difícilmente reversible, una acción como la de dolarizar tendría impactos sobre un largo período y, por lo tanto, su análisis requería una perspectiva sobre los impactos y costos de oportunidad a lo largo del tiempo. Al margen de que el uso de la "opción de salida" del tipo de cambio fijo con el dólar pudiera resultar inconveniente sobre, incluso, un horizonte de mediano plazo (y, por lo tanto, la existencia de un diferencial de tasa de interés debida a que se dejara abierta la posibilidad de salida constituía un puro costo sobre ese horizonte), a largo plazo, el valor de mantener esa opción se refería no sólo a situaciones muy desfavorables (o sea, a estados en que se afrontaran perturbaciones de suma gravedad), sino también a posibles condiciones futuras en las que el país podría contemplar un manejo monetario más autónomo en un contexto de estabilidad de precios, sea en forma individual, sea como parte de algún acuerdo regional. En este sentido, parecía claro que la dolarización se contraponía (o, al menos, sería probablemente interpretada como contraponiéndose) al desarrollo del Mercosur como un proyecto de creciente integración. Por cierto, durante 1999 y los primeros meses del 2000 fueron claras las fuertes tensiones que enfrentaba el Mercosur. En todo caso, las propuestas de dolarización planteaban cuestiones que incluían no sólo al conjunto de temas usualmente asociados con la elección de regímenes monetarios y cambiarios, sino también a las políticas de comercio exterior e integración regional y la evaluación del patrón de especialización en el mediano plazo.

Los argumentos por la dolarización estaban formulados principalmente desde el punto de vista financiero: la amplia difusión del dólar como denominador de deudas contrastaba con la participación relativamente baja de los Estados Unidos en el comercio, especialmente del lado de las exportaciones. Desde el punto de vista de la gestión de impulsos macroeconómicos de origen externo canalizados a través de los mercados de bienes, la rígida vinculación con el dólar parecía determinar una restricción sobre los eventuales movimientos correctivos de precios. Por otro lado, las variaciones de las políticas monetarias de los Estados Unidos en relación con las de otros países, al modificar el valor del dólar respecto de terceras monedas, afectaban potencialmente la capacidad de competencia de los productos argentinos, de una manera que no se relacionaba con cambios en los determinantes fundamentales del comercio. Por su parte, las propuestas (que también estuvieron en discusión a finales de los noventa) para que el Mercosur encarara la creación de una moneda única, enfocaban la cuestión de definir la organización monetaria del área con la perspectiva de que la integración regional

se iría profundizando hasta tomar características comparables (aunque no necesariamente idénticas) a las europeas.

Independientemente de que los criterios tradicionales sobre conformación de zonas monetarias, describan precisamente o no la forma en que los países han decidido en los hechos su adscripción a acuerdos monetarios como el que constituyó el euro, la todavía bastante baja densidad del comercio en la región y la evidencia de que las fluctuaciones macroeconómicas de los países eran netamente asincrónicas,² indicaban que el Mercosur estaba todavía lejos de cumplir las condiciones tradicionales de "área monetaria óptima", a efectos de que la alineación de tipos de cambio resultara la mejor alternativa para propósitos de estabilización macroeconómica en cada país.

Sin embargo, más allá de la validez y aplicabilidad de esos criterios en sentido estricto, la evaluación de las hipótesis de convergencia monetaria en Mercosur en tanto que alternativa de largo plazo, parecía descansar en buena medida en cómo se proyectara el crecimiento de las economías y del comercio del área, y de la expectativa que se formulara respecto de la capacidad de los países de la región para sostener políticas monetarias compatibles con la estabilidad de precios. Por supuesto, cualquier proyecto de integración monetaria sólo parecía factible luego de una bastante larga transición, donde se resolvieran los problemas urgentes planteados por la relación comercial de los países del área, se consolidara una expansión sostenida del intercambio, se fueran creando instituciones regionales, y el área como un todo fuera acumulando credibilidad respecto de mantener políticas macroeconómicas ordenadas. Estas condiciones no eran fáciles de cumplir pero, por otro lado, en un escenario favorable, la alternativa de avanzar hacia un arreglo regional parecía corresponderse con el patrón previsible del intercambio comercial y, una vez atravesada la transición (que, en el caso argentino, implicaría por cierto que se fueran modificando gradualmente los hábitos de denominación de contratos), la pertenencia a un área que ya habría mostrado en los hechos un prudente manejo de políticas no tenía necesariamente que implicar costos significativos en términos de las condiciones de financiamiento. Por lo tanto, se apreciaba que se le podía asignar un valor no despreciable a mantener abierta la opción de aplicar formas de coordinación monetaria en alguna instancia futura. Mientras tanto, era posible plantear la búsqueda de mecanismos de interacción

2. En ningún año de los noventa, por ejemplo, disminuyó simultáneamente (respecto del año anterior) el PIB de la Argentina y el del Brasil.

entre las políticas macroeconómicas de los países de la región, si es que se alcanzaba a redefinir el proyecto regional de un modo que abriera perspectivas de un crecimiento sujeto a menos tensiones que en el pasado reciente.

La existencia de diversas propuestas referidas al diseño del sistema monetario mostraba que la cuestión estaba nuevamente abierta, independientemente de las consideraciones que asociaban en lo inmediato a la estabilidad financiera con el mantenimiento de la paridad cambiaria. En todo caso, en contraste con décadas pasadas, la discusión sobre organización del sistema monetario que tenía lugar en la Argentina a finales de los noventa se refería no sólo, y ni siquiera principalmente, a los esquemas de regulación de los precios nominales con fines antiinflacionarios. Lo que estaba en debate era, en cambio, cuál régimen estaría mejor adaptado a la larga a la configuración de la economía en términos de producción y comercio exterior, así como a las características de su sistema financiero. De ahí que, también a efectos de considerar estos temas, había que contemplar la evolución y las perspectivas de los aspectos reales de la economía.

b) Actividad de producción y mercado de trabajo

A principios de los ochenta, en un período de fuerte apreciación cambiaria, el PIB *per capita* de la Argentina había llegado a cerca de 14.000 dólares de 1999.³ Ese valor, comparable al de algunos países industrializados, no resultó sostenible. La crisis de 1981-1982 marcó un brusco quiebre, reflejado en una abrupta caída del poder de compra del producto (lo que probablemente desmintió las expectativas de amplios conjuntos de individuos). En los períodos de hiperinflación, con deprimidos niveles de

3. Estas cifras se basan en una simple división del PIB nominal por el tipo de cambio de cada año, actualizando luego el correspondiente PIB en dólares por la variación de precios (medida por el IPC) de los Estados Unidos entre el año respectivo y 1999. Las variaciones de la correspondiente serie reflejan tanto movimientos del producto físico y de la población como de los precios relativos. Es claro que el indicador no mide un concepto de cantidad de bienes, ni está asociado con una noción de paridad de poder de compra. Sin embargo, sí representa de un modo simple la capacidad de gasto en términos de un conjunto de bienes internacionales generada por la producción local; por otro lado, el "ingreso permanente en dólares" evaluado por los agentes a partir de una proyección del producto valuado en moneda extranjera, es probablemente uno de los determinantes de primer orden del nivel de demanda interna expresada en términos de divisas.

actividad y muy altos tipos reales de cambio (asociados con una muy escasa predisposición a mantener activos en el país) el PIB *per capita* cayó a cerca de los 3.000 dólares. Por contraste, en los primeros años de los noventa, la rápida recuperación de las cantidades producidas y el aumento de los precios internos respecto del tipo de cambio fueron tales que, en poco tiempo, el índice se duplicó con creces; no obstante las fluctuaciones ocurridas en la segunda mitad de la década, al final del período el PIB excedía los 8.000 dólares *per capita*.

Más allá de los detalles de cada episodio, los amplios vaivenes de ese indicador del poder de compra del PIB de la Argentina (que acompañaron aproximadamente, aunque de manera muy amplificada a las variaciones del volumen físico del producto, a precios constantes) indicaban la dificultad para definir valores normales o permanentes para los niveles de ingreso (y de precios relativos) en una economía sujeta a fuertes cambios en su configuración. Esos cambios, generados en parte por el comportamiento de los propios agentes internos, influyeron a su vez sobre las percepciones de individuos y firmas respecto de su capacidad de gasto, del rendimiento potencial de las inversiones, y de la conveniencia de demandar activos en el país. Las recientes experiencias internacionales (en materia, por ejemplo, de la valuación de proyectos de "alta tecnología") han mostrado claramente que, en contextos "novedosos", las expectativas contienen elementos altamente conjeturales y, por cierto, están sujetas a revisión según el aprendizaje de los agentes, derivado de su interpretación del comportamiento del sistema. Desde este punto de vista, durante los noventa la economía argentina atravesó un período de grandes cambios en las condiciones en que se desarrolló la actividad económica (dadas, en particular por modificaciones de política económica y por desplazamientos del contexto internacional), en los indicadores de desempeño registrados, y en las percepciones y expectativas de los agentes. Al margen de que algunas tendencias se perfilaron con cierta claridad (como el ya citado desarrollo de conjuntos de conductas adaptadas a la estabilidad de precios), ese proceso no convergió a un "estado de reposo"; más bien, al final del período, la economía parecía encontrarse en un nuevo período de transición en cuanto al rumbo de su actividad en el futuro.

Los primeros años de la década estuvieron marcados por una variedad de cambios en los comportamientos económicos; en términos generales, ellos tendieron a estimular fuertemente a la demanda interna y, en el agregado, generaron expectativas positivas respecto del crecimiento de los ingresos. Al mismo tiempo, se observaron desplazamientos apreciables en las oportunidades relativas para distintas clases de actividades. En primer lugar, se observó una marcada reanimación del crédito, externo e interno, lo cual impulsó el

aumento del gasto en un contexto de mayor optimismo sobre el crecimiento futuro de los ingresos, y en circunstancias en que amplios conjuntos de hogares habían venido postergando adquisiciones. Así, en los primeros años de la década se observó un muy fuerte aumento del volumen del consumo (y una suba todavía más intensa del valor del consumo deflactado por el tipo de cambio) mientras que la inversión se recuperó a un ritmo aun mayor. La aguda suba de la demanda interna en un período donde se reducían apreciablemente las trabas a las importaciones, tuvo varias consecuencias sobre la actividad de producción. Un primer efecto, muy claro, lo constituyó la generación de definidos incentivos a corto plazo para la producción de mercancías dirigidas al mercado local, al observarse al mismo tiempo considerables subas tanto en los volúmenes de ventas como en los precios relativos de los "bienes no transables". El hecho de que una parte significativa de la inversión se dirigiera hacia la producción de esos bienes (en la forma, por ejemplo, de construcciones, equipamientos para sectores de servicios públicos o para el comercio) parecía corresponderse no sólo con el atraso que había mostrado tal acumulación de capital en los años previos, sino también con la percepción de que en el futuro se sostendrían los más altos niveles de demanda. El incremento del gasto se manifestó en una netamente mayor absorción de productos industriales, cuyos precios relativos, en promedio, tuvieron caídas apreciables resultantes, a su vez, de su mayor exposición al comercio exterior en circunstancias de considerable apreciación real.

El gran aumento de la demanda agregada en los primeros años de la década, moderó la dificultad de la transición que debieron encarar muchas firmas manufactureras ante el abaratamiento relativo de las importaciones. De cualquier modo, el desempeño de diferentes sectores industriales mostró una marcada heterogeneidad. Algunas ramas expandieron muy fuertemente su producción: tal fue el caso, por ejemplo, de la industria terminal automotriz, dados el muy elástico crecimiento de la demanda de vehículos, y el régimen de importaciones aplicado al sector, que (no obstante la aguda suba en las cantidades de vehículos adquiridos al exterior) restringió la competencia externa. Por contraste, en otras industrias, la actividad se contrajo considerablemente, aun cuando crecieran las ventas totales de los correspondientes bienes, debido a la sustitución por productos importados. En esta situación estuvieron ramas de la industria textil y de la fabricación de bienes de capital. Entre esos extremos, se encontraron casos muy diversos, con un resultado neto tal que entre 1991 y 1994 el producto manufacturero aumentó apreciablemente pero (como rasgo inusual respecto de lo observado típicamente en las fluctuaciones de la actividad económica en el país) con menor intensidad que el PIB agregado.

Al desaparecer la aguda incertidumbre de corto plazo asociada con la alta inflación, dejó de actuar un efecto que complicaba visiblemente las decisiones de producción y formación de precios. Esto contribuyó a impulsar la intensa ampliación de la oferta agregada que se observó al frenarse la inflación. El alargamiento del horizonte temporal, al mismo tiempo, planteó a gran número de unidades económicas interrogantes respecto de sus oportunidades futuras en un contexto cambiante, y respecto de las estrategias adecuadas para adaptarse a esas condiciones. Las respuestas de las firmas fueron de muy distinto tipo. Sin embargo, a grandes rasgos, se observó una difundida actividad en la introducción de cambios de gestión y organización, dirigidos a incrementar la productividad; asimismo, se apreció una utilización más intensiva de insumos y bienes de capital importados, con el propósito de reducir costos. Pese a que, en general, persistieron brechas apreciables entre los métodos de producción utilizados localmente y los estándares internacionales, las modificaciones en las prácticas y técnicas de producción y comercialización reforzaron la capacidad de las firmas para desenvolverse en un ambiente más competitivo (en el cual, de todos modos, muchas empresas redujeron o incluso suspendieron su actividad manufacturera, o fueron absorbidas por otras). El esfuerzo de reducción de costos impactó sobre la demanda de mano de obra (que se había venido encareciendo apreciablemente en relación con los bienes de capital y los insumos importados), y se reflejó en un agudo descenso del empleo manufacturero, iniciado aun antes que se interrumpiera la fase expansiva de la actividad en 1994.

Uno de los aspectos salientes de la evolución de la economía en los primeros años de la década, fue la rapidez y alcance de las medidas de privatización. Las operaciones de traspaso al sector privado abarcaron a prácticamente todos los sectores de servicios públicos, y a importantes segmentos de la actividad financiera (incluyendo diversos bancos provinciales y la administración de fondos de jubilaciones en el nuevo sistema de capitalización). Más allá de sus aspectos desde el punto de vista fiscal y de la generación de señales respecto de la actitud de las políticas (elementos que fueron particularmente relevantes en las primeras operaciones realizadas), las privatizaciones modificaron el modo de funcionamiento de sectores y mercados con peso en la definición del comportamiento de la economía en su conjunto. No obstante los altos precios que a menudo mantuvieron los servicios privatizados, se apreciaron en general rápidos aumentos en las cantidades demandadas, mientras que se iban levantando las restricciones de oferta que habían prevalecido en diversos sectores. Las actividades privatizadas tuvieron una evolución dispar en materia de inversiones. Sin embargo, en conjunto, esos sectores se contaron entre aquellos

de mayor dinamismo, especialmente marcado en casos como el de las telecomunicaciones.

En la expansión que se prolongó hasta 1994 actuaron, entonces, importantes impulsos tanto del lado de la oferta como de la demanda de bienes y servicios. Sin embargo, predominó netamente la ampliación del gasto, lo que se reflejó en un considerable déficit en el intercambio comercial. Las privatizaciones, las operaciones de crédito del gobierno (que regularizó su situación de deuda externa en el marco del Plan Brady) y el reflujo de fondos por parte de residentes privados, jugaron en esos años un papel importante en la cobertura de la brecha en cuenta corriente y en la acumulación de reservas asociadas con el incremento de la demanda de dinero. En todo caso, los déficit en cuenta corriente plantearon preguntas acerca de la sostenibilidad de la trayectoria macroeconómica, en cuanto a las perspectivas de que continuara el flujo de financiamiento externo, y a la capacidad que tendría la economía para generar aumentos persistentes de la oferta, especialmente de bienes transables, de forma de poder servir las deudas sin traumáticos ajustes del gasto. En este sentido, hasta 1994 (cuando empezó a registrarse un incipiente, aunque visible, aumento), se observó poco dinamismo de las exportaciones. El creciente déficit del intercambio externo, en circunstancias en que el tipo de cambio nominal estaba rígidamente fijo, motivó medidas de política comercial (subas de aranceles de importación y de reembolsos a la exportación; mayor utilización de instrumentos como el anti-*dumping*), y también repercutió sobre la política fiscal. Al respecto, los criterios en materia de estructura impositiva habían atendido principalmente a los objetivos de incrementar la recaudación y concentrarla en un número limitado de gravámenes de base amplia (particularmente el IVA, el impuesto a las ganancias y las contribuciones a la seguridad social). Hacia mediados de la década, se notó también preocupación por reducir los costos laborales, sobre todo en sectores vinculados con el comercio exterior, lo cual se manifestó en rebajas de alícuotas en los aportes patronales al sistema de jubilaciones.

La crisis de 1995 tuvo un origen netamente financiero: la retracción de la oferta de crédito que siguió a la devaluación mexicana de fines de 1994, y que aceleró bruscamente un movimiento que (con una intensidad mucho menor) se venía observando desde la elevación de la tasa de interés en los Estados Unidos unos meses antes. Los motivos por los cuales se propagó un impacto de tal magnitud desde México a la Argentina, pueden ser materia de discusión; probablemente jugaron la percepción de que las políticas seguidas en ambos países admitían analogías, así como dudas sobre la solidez de las cuentas externas y fiscales de la Argentina. En todo caso, el

episodio manifestó la fragilidad que tenía el sistema financiero en ese momento, y también mostró la considerable sensibilidad de la demanda interna ante los cambios de actitud de los tenedores de activos. A su vez, la abrupta recesión hizo claro que la evolución de la actividad real era vulnerable ante perturbaciones, y que seguía siendo difícil establecer cuál era la magnitud del crecimiento tendencial alcanzable. Por otro lado, la recesión posiblemente haya desmentido las previsiones anteriores de muchos agentes, y llevado a revisiones de planes hacia adelante, en un sentido consistente con expectativas más moderadas sobre la futura capacidad de gasto. La perturbación financiera afectó a la cadena de pagos entre empresas, y probablemente dejó secuelas en cuanto a la situación de muchas firmas (especialmente de capital nacional) y en cuanto a definir una actitud de espera respecto de la inversión. De cualquier forma, una vez superada la etapa aguda de la crisis, el producto se recuperó, con una característica particular: al margen de la reactivación de la demanda interna, se apreció un muy rápido incremento de las exportaciones.

El visible cambio en el comportamiento de las exportaciones que se observó hacia mediados de la década, respondió a varios impulsos. Desde el punto de vista de los determinantes internos, tuvieron importancia los efectos acumulados de los aumentos de productividad que se habían venido registrando. Éstos, se manifestaron en distintas actividades de la industria manufacturera y del conjunto de sectores primarios: dentro de los últimos, se observó en particular una fuerte suba en la producción de granos (que alcanzó a más de 60% en un lapso de cuatro años, entre las campañas agrícolas 1993/94 y 1997/98) y en la extracción de combustibles. También resultaron significativos los determinantes externos, dados por la apreciable suba de precios internacionales (el índice de precios de exportación creció 12% entre 1993 y 1997), y la mayor demanda de bienes por parte del Brasil, cuya evolución macroeconómica atravesó una fase particular con un fuerte incremento de sus compras al resto del mundo. La intensa suba en el valor de exportaciones de mercancías argentinas (que se duplicó entre 1993 y 1997) estuvo difundida entre las distintas categorías de bienes, y fue especialmente rápida entre las manufacturas "no tradicionales" (o sea, excluyendo a aquéllas que resultan de un primer procesamiento de bienes agropecuarios). Esta evolución estuvo acompañada por un aumento de la participación del Mercosur en las exportaciones agregadas, que superó el 36% en 1997. El mercado regional pesó especialmente en las ventas de productos industriales: en ello influyó el comercio administrado a través del régimen de la industria automotriz.

La recuperación que siguió a la crisis de 1995, tuvo lugar en condiciones favorables desde el punto de vista de los mercados externos de

bienes, mientras que la oferta de productos exportables mostró una elástica respuesta ante esas condiciones. De tal modo, esa fase expansiva tuvo características diferentes de aquélla de la primera mitad de la década, con la inversión y las exportaciones como los componentes más dinámicos de la demanda agregada, mientras que el volumen del consumo crecía menos que el producto. No obstante la suba del nivel de actividad (11% mayor en 1997 respecto del máximo cíclico de tres años antes), el déficit comercial permaneció por debajo del valor de 1994. Asimismo, cambió la composición del financiamiento del déficit en cuenta corriente, con una mayor participación de las inversiones directas no asociada con privatizaciones. Esas inversiones tuvieron un componente de ampliación de emprendimientos de firmas extranjeras y de instalación de nuevas empresas (en sectores como el de la minería, por ejemplo), aunque se destacaron las transferencias de paquetes accionarios. De hecho, en la segunda mitad de la década, se registraron numerosas operaciones de fusión y adquisición (en las cuales participaron fondos dedicados especialmente a estas transacciones), que aumentaron significativamente la participación de empresas extranjeras en ramas manufactureras, comerciales y de servicios y, sobre todo, en el sector bancario. Asimismo, se expandió la actividad de algunos grupos empresarios locales. Como resultado, cambió la configuración de importantes segmentos de la actividad en cuanto a la propiedad de los activos y el control de las decisiones.

El incremento de los coeficientes de ahorro y de inversión y el alza de las exportaciones, tendieron a reforzar las expectativas respecto de la capacidad de la economía para generar ampliaciones en el producto de manera de sostener los niveles de demanda. Por otro lado, luego de un rezago, se observó una recuperación de la demanda de mano de obra (aunque, en muchos casos, bajo modalidades diferentes de la tradicional contratación por tiempo indeterminado). El mayor nivel de actividad se reflejó en la recaudación de impuestos (dentro de los cuales crecía la participación del gravamen a las ganancias, partiendo de bases reducidas); sin embargo, se hizo sentir la menor recaudación de impuestos de seguridad social (derivada de las rebajas de alícuotas y de la reforma al régimen de previsión). Durante el transcurso de la recesión y luego de ella, se adoptaron fuertes medidas para aumentar los ingresos públicos (que incluyeron, por ejemplo, considerables suba en las tasas aplicadas en el IVA y en impuestos a los combustibles). Estas acciones manifestaron la prioridad que le otorgaban las autoridades al mantenimiento del crédito público, a efectos de evitar presiones sobre los mercados de activos. De hecho, las necesidades de financiamiento del gobierno permanecieron en valores moderados como proporción del PIB, pero

no se alcanzó a anular el déficit en un período de crecimiento de la actividad, y la gestión fiscal siguió sujeta a tensiones

No obstante el escenario expansivo que se configuró a la salida de la crisis de 1995, resultó todavía difícil identificar el orden de magnitud de un crecimiento tendencial extrapolable hacia el futuro. Esta dificultad se aplicaba a la proyección del comportamiento de la economía en el agregado, y también a la formación de previsiones individuales, dados los cambios distributivos que estaban teniendo lugar, y se reflejaban en una mayor dispersión de los ingresos. En todo caso, las condiciones macroeconómicas mantuvieron una apreciable sensibilidad respecto de modificaciones en el contexto internacional.

Ello se apreció nítidamente ante las perturbaciones observadas en los últimos años de la década. La crisis financiera desatada en el Asia en 1997, no alcanzó a generar grandes repercusiones sobre los mercados de crédito argentinos, pero sí tuvo fuerte impacto el choque originado en Rusia en la segunda parte de 1998. La aguda suba de las tasas de interés sobre los papeles argentinos tuvo un componente transitorio, pero también dejó rasgos más persistentes, y contribuyó a hacer declinar la demanda interna. Desde el punto de vista comercial, los precios unitarios de exportación se redujeron fuertemente desde sus valores máximos: a mediados de 1999, el correspondiente índice se encontraba más de 25% por debajo del registro de tres años antes. El achatamiento de la demanda proveniente del Brasil, que ya se había observado en 1998, y la súbita depreciación del real luego de un ataque especulativo a comienzos de 1999, afectaron también a los flujos de comercio exterior, en circunstancias en que la actividad en la Argentina mostraba ya signos recesivos.

La economía se desarrolló así en un contexto dado por un financiamiento externo menos fluido, y por condiciones poco favorables a las exportaciones. Desde el punto de vista financiero, el episodio estuvo lejos de alcanzar el extremo grado de tensiones observadas en la crisis de 1995, y no se vio afectado el funcionamiento del sistema bancario. Sin embargo, se notó una retracción del crédito, especialmente el dirigido a empresas de menor tamaño. El valor de las ventas al exterior se estancó en 1998 (debido a la caída de precios), y declinó en 1999, por primera vez en 8 años. El nivel de actividad agregado mostró una caída apreciable ya en la última parte de 1998, que se prolongó claramente en el primer semestre de 1999: la baja acumulada en cuatro trimestres (cerca de 5%) fue algo menos aguda, pero de intensidad comparable a la que se observó a lo largo de la recesión de 1995. Sin embargo, aunque aumentó el desempleo, el impacto fue netamente menor que en el episodio de mediados de la década. El efecto fiscal de la

baja del producto fue apreciable, y llevó a fuertes medidas de aumentos de impuestos a fines de 1999.

Durante la primera mitad de la década, la consistencia de las decisiones de ahorro e inversión había constituido un importante tema de discusión macroeconómica. La recesión de 1995 señaló el carácter potencialmente volátil de la producción y la demanda, y focalizó la atención sobre la fragilidad que mostró el sistema bancario y sobre el intenso salto del desempleo. Más allá de los vaivenes de la evolución coyuntural (con signos de recuperación de la actividad desde mediados de 1999, que en los primeros meses del 2000 no habían llegado a configurar la percepción de un definido pasaje a una nueva fase expansiva), la contracción económica de fines de los noventa volvió más intensas las preguntas acerca de la forma y la velocidad con que podría crecer la economía y su sostenibilidad en el tiempo.

No obstante la caída del nivel de actividad al finalizar el período, el PIB acumuló una expansión de más de 50% a lo largo de los noventa, equivalente a una velocidad de cerca de 5% anual. Parte de ese incremento tuvo un componente cíclico, dado el bajo punto de partida (si bien, por cierto, el último año de la serie fue también parte de una recesión). De hecho, la variación media del PIB entre los máximos cíclicos de 1987 y de 1994, fue algo superior a 3%, y lo mismo ocurrió entre los máximos de 1994 y 1998. Es decir que, en términos generales, la economía mostró capacidad para expandirse a un ritmo medio moderado, pero de intensidad no despreciable, con intensos vaivenes asociados en parte con desplazamientos en las condiciones internacionales. Así, no quedaba marcada una definida tendencia que pudiera proyectarse hacia el futuro, aunque aparecían claros contrastes con el comportamiento observado en décadas previas.

Durante los noventa se apreció un alto grado de heterogeneidad en el comportamiento de conjuntos de firmas y sectores pero, en términos generales, las empresas se mostraron más activas que en el pasado en la búsqueda de oportunidades de negocios. Al mismo tiempo, hubo una visible modernización en las prácticas y procedimientos, así como en los equipos productivos de las firmas que lograron adaptarse al nuevo entorno. Hacia mediados de la década, superado el choque de la crisis financiera, y habiéndose manifestado significativos aumentos de productividad en diversos sectores, pareció configurarse una situación donde la economía podría explotar ventajas en sectores vinculados con la explotación de recursos naturales (en la agricultura y la agroindustria, especialmente, pero también en la extracción de combustibles y en la minería metalífera), y aprovechar oportunidades de exportaciones no tradicionales, particularmente orientadas hacia el Mercosur; el mayor desarrollo del turismo receptor y otros servicios transables. Si esa

base de especialización permitía dinamizar exportaciones, se podría vislumbrar una base para sostener una evolución creciente de la demanda interna, que permitiera la expansión de los servicios, cuya importancia parecía residir no sólo en el potencial de generación de empleo, sino también en la posible contribución de algunas de esas actividades en la incorporación de nuevas tecnologías.

La recesión de finales de la década creó dudas sobre los posibles escenarios de crecimiento, ante la retracción del gasto interno (y, más aún, la difusión de expectativas poco favorables sobre los ingresos futuros, que aplacaban la demanda de crédito), las perspectivas todavía inciertas de los mercados de exportación (no obstante la recuperación de diversos precios respecto de sus valores mínimos) y el escepticismo que se había generado en diversos ámbitos respecto del Mercosur. De hecho, las fricciones generadas dentro del proyecto regional, y la visibilidad de las opiniones negativas sobre el Mercosur constituyeron fenómenos salientes en 1999 y los primeros meses del 2000. Siguiendo un patrón de comportamiento ya observado previamente, los flujos comerciales entre la Argentina y el Brasil estuvieron determinados principalmente, en el agregado, por la evolución macroeconómica del país de destino de los bienes. Así, cayeron las exportaciones argentinas al país vecino, mientras que la recesión interna indujo también una caída de las importaciones bilaterales. No obstante, se registraron reclamos de distintos sectores respecto de la mayor competencia de productos brasileños, luego de la súbita depreciación del real. La existencia de trabas no arancelarias al intercambio recíproco (instrumentos a los que de un modo u otro, y en momentos distintos, recurrieron ambos socios) complicaron las relaciones comerciales. Asimismo, generó una intensa discusión la negociación de un nuevo régimen regional para la industria automotriz (dado que el sistema previo había cumplido su plazo de vencimiento), antes de llegarse a un acuerdo a comienzos del 2000. Por su parte, se agudizaron, además, los debates acerca de las políticas de promoción de inversiones (a escala nacional y subnacional) las que, según se argumentaba, estarían motivando la decisión de localizar nuevos emprendimientos en el Brasil y el traslado a ese país de algunas empresas en sectores como el de fabricación de autopartes.

Más allá de los no triviales temas de coyuntura, las críticas que diversos grupos formulaban en la Argentina a la operación del Mercosur reflejaban actitudes bien distintas entre sí respecto de las políticas de comercio exterior. Estaban, por un lado, los argumentos que demandaban mayor protección a la producción interna, ya fuera que la competencia se generara por bienes de dentro o de fuera de la región. Estos reclamos reflejaban

generalmente posiciones de sectores que enfrentaban dificultades, y no se formulaban como propuestas amplias, pero tendían, en conjunto, a plantear reversiones en la apertura comercial. Del otro lado, se identificaban también opiniones en favor de una orientación comercial más abierta que la existente, que no diera prioridad al proyecto regional, sino que enfatizara la reducción generalizada de impedimentos al comercio o, eventualmente, la búsqueda individual de participar de un acuerdo comercial hemisférico. Sin embargo, al margen de las dificultades observadas, otro conjunto de argumentos señalaba el potencial que seguía teniendo el Mercosur para facilitar la inserción internacional de la economía (tomando como dato que la región mantendría niveles moderados de aranceles, especialmente sobre los artículos de particular influencia sobre la productividad agregada, como los bienes de capital tecnológicamente avanzados), y a efectos de ampliar las oportunidades para que adquirieran capacidad de desenvolverse en un entorno competitivo sectores no necesariamente vinculados con los recursos naturales. Era claro, de todos modos, que como condición para que el Mercosur funcionara efectivamente y pudiera contribuir en forma significativa al crecimiento de los países, hacían falta nuevas definiciones de gran alcance sobre sus diversos aspectos comerciales macroeconómicos y de organización industrial.

Las discusiones respecto de temas comerciales eran parte de un conjunto más amplio de cuestiones, que se planteaban acerca de la forma en que los agentes operantes en la economía argentina identificarían y aprovecharían oportunidades concretas para ampliar la oferta de bienes, y para incorporar tecnologías que aumentarían la productividad del conjunto de la economía. El mantenimiento de criterios de previsibilidad macroeconómica y condiciones externas positivas, parecían cruciales para estimular una recuperación. Pero, más allá del tema inmediato que constituía la salida de la recesión, la configuración productiva que iría tomando la economía aparecía como materia abierta, lo que resultaba también válido para los temas sociales y distributivos. De hecho, la disconformidad sobre el nivel de ingresos y la incertidumbre respecto de su evolución futura, parecían características marcadas en significativos conjuntos de la población.

Las condiciones del mercado de trabajo experimentaron muy fuertes modificaciones a lo largo del tiempo. Durante los ochenta, declinaron los ingresos reales, con una muy alta volatilidad asociada con los vaivenes a corto plazo de la producción y los precios relativos. Por otro lado, tendió a elevarse la tasa de desempleo, aunque mantuvo niveles que, retrospectivamente, resultan moderados: el coeficiente de desocupación abierta no llegó a superar el 9%. De todas maneras, la abrupta caída de los ingresos durante

los períodos de hiperinflación produjo un considerable ascenso en la proporción de la población clasificada por debajo de la línea de pobreza (así, por ejemplo, más de 45% de las personas del Gran Buenos Aires se encontraba en esa condición en octubre de 1989). En el transcurso de los años noventa se observaron cambios marcados en el comportamiento del mercado de trabajo. Algunos de estos cambios (como el incremento de la tasa de participación laboral, parcialmente compensado por un mayor período de escolaridad) prolongaron tendencias ya observadas. Otros, tales como las elevadas tasas de desempleo incluso en períodos de expansión económica, constituyeron fenómenos novedosos.

En una primera etapa que siguió al comienzo del programa de convertibilidad, el rápido incremento de la producción se asoció con un desplazamiento ascendente de la demanda de mano de obra, de modo que se elevó el coeficiente de empleo. No obstante, a partir de mediados de 1992, se observó también una suba de la tasa de desocupación (luego de haber tocado un mínimo de 6%), dada la fuerte suba de la oferta de trabajo. Sin embargo, la rápida estabilización y reactivación de la economía generó un difundido incremento de los ingresos, que se reflejó inclusive en una disminución de los índices de desigualdad. Asimismo, se registró una caída apreciable en las medidas de pobreza indicadas por la cantidad de personas (u hogares) por debajo de niveles críticos de ingresos. Es decir que, en esa instancia inicial, primaron los efectos de la recuperación económica, pese al temprano aumento de los índices de desocupación, que podían interpretarse en parte como resultantes de una mayor actividad de búsqueda de parte de individuos con expectativas más optimistas sobre las oportunidades laborales.

Sin embargo, los fenómenos asociados con la rápida reestructuración que experimentaba la economía, se hicieron sentir adentro mismo de la fase expansiva que duró hasta 1994. Así, la reducción de la demanda de trabajo en sectores como el de la industria manufacturera, impulsó hacia abajo el coeficiente de empleo; de manera que, a lo largo de la fase cíclica en su conjunto, resultó pequeña la creación neta de empleo en relación al aumento del producto. A fines de 1994, la tasa de desocupación ya se encontraba en un máximo histórico (más de 12%), y afectaba de manera significativa al grupo de los jefes de hogar. Al mismo tiempo, se revirtió el movimiento declinante de los indicadores de desigualdad. Como consecuencia, en 1994, el coeficiente de Gini de los ingresos de los hogares urbanos era netamente superior al de mediados de la década previa. En esta instancia, ello habría sido atribuible al efecto del desempleo, más que al aumento de la dispersión de los ingresos de los perceptores ocupados. Por su parte, aunque lejos de volver a los muy altos registros de

los períodos hiperinflacionarios, se observó una inflexión hacia arriba de la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza.

En estas condiciones, la crisis de 1995 produjo un impacto de gran magnitud. El salto en la tasa de desempleo (más de 6 puntos porcentuales en un lapso de alrededor de medio año) fue de extraordinaria intensidad, con caídas de la ocupación que fueron sectorialmente difundidas. Asimismo, volvió a elevarse la dispersión de los ingresos, sin que se registrara un movimiento inverso en la siguiente fase expansiva, dada la mayor desigualdad de los ingresos horarios. El coeficiente de empleo siguió disminuyendo por un tiempo después de iniciada la recuperación de la actividad. Sin embargo, tras un rezago, la absorción de mano de obra se elevó significativamente: entre mediados de 1996 y mediados de 1998, la ocupación creció a un ritmo medio cercano al 4,5% anual. Aunque el índice de desempleo permaneció en un nivel muy elevado (por encima del 13%), se registró una caída significativa a lo largo de la recuperación, y una suba sólo leve en la recesión que comenzó en 1998. Desde este punto de vista, en los últimos años de la década se notó un contraste en el comportamiento del mercado de trabajo, respecto de lo observado a mediados del período. No obstante, aumentó el grado de inestabilidad laboral. En este sentido, buena parte de la generación de empleo que tuvo lugar en los noventa correspondió a ocupaciones de tiempo parcial y sin aportes al sistema de seguridad social. Al margen de sus efectos fiscales, ese fenómeno se asociaba con las percepciones que se notaban en muchos individuos acerca de un creciente grado de precariedad en el empleo, con la consiguiente incertidumbre respecto de su capacidad de generación de ingresos.

Los temas del empleo y la distribución ocupaban un lugar prominente en la atención a fines de los noventa, dados los niveles de desocupación y el crecimiento de la dispersión de los ingresos durante la década. Al margen de lo significativo de los fenómenos observados, parecía claro que el mercado de trabajo no había llegado a instalarse en un "funcionamiento de régimen", teniendo en cuenta las diferentes perturbaciones a las que había estado expuesto en el período. Este hecho matizaba, en particular, las posibilidades de identificar con precisión al comportamiento observado como efecto directo de características estructurales del régimen laboral. A lo largo de los noventa se registraron varias modificaciones de política; entre ellas, se introdujo un sistema de seguro de desempleo (de cobertura limitada), se autorizó una gama más amplia de contratos de duración determinada (aunque ello fue revertido por una reforma posterior) y se aplicaron diversos programas oficiales de empleo. Sin embargo, al margen del consenso bastante amplio sobre la importancia central del crecimiento a efectos de

generar oportunidades laborales, quedó en pie la discusión sobre el régimen laboral. A comienzos del 2000 estaba planteada una reforma que, en particular, proponía una descentralización de las negociaciones de los convenios de trabajo. Aparte de las cuestiones estrictamente laborales, los problemas de pobreza e indigencia también habían adquirido especial visibilidad, lo cual generaba demandas sobre las políticas sociales. Uno de los temas de preocupación especial lo constituían las oportunidades de la población joven de muy bajos ingresos, y las posibles acciones capaces de mejorar sus posibilidades educativas y de futura inserción laboral. En todo caso, en la primera parte del 2000 se percibían las tensiones generadas por la presencia simultánea de demandas de orden social, junto con los condicionantes que planteaban la gestión de las finanzas públicas dentro de las limitaciones existentes, así como la restricción externa.

c) El contenido de este libro

Este trabajo está compuesto por un conjunto de artículos (finalizados en forma no totalmente simultánea, de modo que sus respectivos análisis cubren períodos ligeramente distintos), que tratan aspectos diferentes del comportamiento de la economía, pero vinculados entre sí. Los trabajos están concebidos para que resulten complementarios, lo que no obsta para que pueda existir alguna superposición entre sus contenidos, con el criterio de que cada texto pueda leerse de manera independiente. El presente tomo contiene los trabajos vinculados con el comportamiento macroeconómico y el mercado de trabajo. El capítulo 2 busca analizar el modo en que se fueron configurando decisiones privadas y públicas en un contexto marcado por sustanciales reformas de política, y vincular estas conductas con el desempeño macroeconómico observado. En el capítulo 3 se estudia con mayor detalle la evolución de las inversiones, incorporando aspectos macroeconómicos y sectoriales (algunos de los cuales se encuentran tratados con más detalle en el tomo II). Los autores del capítulo 4 efectúan una contribución de tipo analítico, referido a la toma de decisiones en sectores con características propias, que han jugado un papel importante en la evolución económica de los noventa. El análisis del rico conjunto de fenómenos asociados con el comportamiento del mercado de trabajo y de la distribución de ingresos, se encuentra en los capítulos 5 y 6 del presente tomo. El tomo II contiene, por su parte, un

grupo de artículos que estudia el esquema del funcionamiento de diversos sectores productivos, en las áreas de la manufactura, la minería y actividades de infraestructura. Cuando resulta relevante, estos trabajos discuten los regímenes regulatorios aplicados a cada sector, y su posible efecto sobre el comportamiento observado. En términos generales, se enfatiza el análisis de los procesos de inversión. En conjunto, los artículos procesan una considerable masa de información. Sin embargo, el trabajo no pretende realizar un análisis exhaustivo de la experiencia, ni presentar conclusiones acabadas: más bien, se espera haber aportado elementos útiles para las discusiones que seguramente seguirá motivando la evolución reciente de la economía argentina.

Referencia

Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

POLÍTICAS DE REFORMA Y
COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO

Daniel Heymann

INDICE

I. Introducción	41
II. Las reformas de política económica	46
II.1. El esquema monetario de convertibilidad y la política financiera	50
II.2 Las privatizaciones	54
II.3. El régimen de comercio exterior: apertura y Mercosur	59
II.4 La política fiscal	63
II.5 El régimen laboral	79
III. El desempeño macroeconómico: un panorama general	82
III.1. La estabilización y los movimientos de precios relativos	82
III. 2 Los mercados financieros	88
III.3 La actividad real: crecimiento y fluctuaciones	103
IV. Algunos comentarios finales	132
Referencias	136
Anexo	143
Anexo Estadístico	155
I. Introducción	181

I. Introducción

La Argentina ha tenido históricamente una variada experiencia de cambios en los esquemas de política y en las características del desempeño económico (Gerchunoff y Llach, 1998). La década del noventa representó un período de fuertes modificaciones desde ambos puntos de vista. Un amplio conjunto de reformas, que cubrió casi todo el espectro de los instrumentos e instituciones de política, trastocó de manera fundamental el modo de operación de la economía. Al mismo tiempo, hubo variaciones significativas en el contexto internacional. Frente a una nueva configuración de incentivos, los agentes internos modificaron sustancialmente sus patrones de comportamiento. En claro contraste con lo ocurrido previamente, durante los noventa la economía retomó un apreciable ritmo medio de crecimiento, con tasas de inflación que se redujeron a valores extremadamente bajos. Asimismo, se recuperó agudamente la inversión. Sin embargo, pese a la apreciable suba del producto acumulada a lo largo del período, se elevó la incidencia del desempleo. Por otro lado, el nivel de actividad experimentó intensas fluctuaciones, y mostró gran sensibilidad ante impulsos externos; hacia finales de los noventa, en un contexto internacional netamente menos favorable que algún tiempo atrás, se habían generado incertidumbres sobre las perspectivas macroeconómicas.

La intensidad de los movimientos que tuvieron lugar en el período en las principales variables macroeconómicas, puede apreciarse observando un conjunto reducido de indicadores (véase el cuadro 1). Entre 1991 y 1998, el PIB aumentó a una tasa cercana al 6%¹ anual (un cambio de gran magnitud respecto de la caída promedio de 0,3% en el intervalo 1982-1990). Pese a ello, la tasa de desocupación se elevó a más de 12% en el promedio del período (el doble que en 1982-1990). La actividad real atravesó varias fases bien diferenciadas. En el período 1991-1994, luego de una prolongada e intensa contracción, el PIB se elevó a una tasa equivalente al 8,5%. Esta fase se interrumpió de manera abrupta con la fuerte caída (4,5%) de la actividad en 1995 (asociada con una crisis financiera, y con una aguda retracción del crédito externo). También resultó aguda la posterior recuperación (6% anual entre 1995 y 1998), cortada por la recesión que se inició en la segunda parte de 1998.

Mientras el producto real registró estas grandes oscilaciones, los precios mostraron una definida estabilización: la tasa de inflación se redujo persistentemente hasta mediados de la década, y desde 1996 fue holgadamente inferior al 1% anual; la estabilidad quedó incorporada en una variedad de comportamientos económicos. Esta evolución resultó especialmente significativa en una economía con una muy larga tradición inflacionaria, y que en 1989 y 1990 había experimentado varios brotes de hiperinflación, con los costos asociados con tal turbulencia. La caída de la tasa de inflación hizo menguar visiblemente la volatilidad de precios relativos. Sin embargo, hubo grandes variaciones en los primeros años de la década, de manera que la configuración de precios se modificó de modo considerable: los movimientos se manifestaron en índices como la relación entre los precios de los bienes y los servicios y el tipo real de cambio (utilizando el IPC como deflactor), que tomaron valores muy inferiores a los de los ochenta (véase el cuadro 6).

Uno de los desplazamientos de precios relativos más relevantes desde el punto de vista macroeconómico fue el abaratamiento de los bienes de capital, que permitió que la tasa de acumulación física fuera netamente más elevada en los noventa que en la década anterior, sin una suba equivalente en el valor de los recursos destinados a ese propósito. Así, la inversión fija a precios constantes creció a más de 21% del PIB en 1991-1998 (25% en 1998) en comparación con 17,3% en el intervalo 1982-1990, mientras que el coeficiente medido a precios corrientes mostraba una ligera disminución (de 18,4% a 17,8%) entre uno y otro período (véase el cuadro 9). En todo caso, aumentó considerablemente el monto del ahorro externo.

1. A los efectos de poder emplear datos comparables para el conjunto del período de análisis, en el trabajo se utilizan las estimaciones de las Cuentas Nacionales a precios de 1986, que cubren el

Cuadro 1: Oferta y demanda globales
(Unidades: miles de pesos a precios de 1986)

Período	PBI a precios de mercado	Importaciones de bienes y servicios	Consumo total (1)	Inversión bruta interna Fija	Exportaciones de bienes y servicios
1980	10302,3	1230,8	8088,9	2721,7	722,5
1981	9743,7	1129,4	7798,9	2314,1	760,1
1982	9435,9	648,5	7441,7	1852,6	790,1
1983	9823,9	603,6	7757,0	1860,0	810,5
1984	10020,3	632,0	8079,7	1783,1	789,5
1985	9323,9	549,6	7429,6	1531,6	912,3
1986	9989,4	647,8	8117,9	1700,7	818,6
1987	10248,2	722,2	8259,6	1920,7	790,1
1988	10054,1	655,7	7918,7	1853,1	938,0
1989	9356,7	547,4	7443,6	1452,8	1007,7
1990	9185,4	537,0	7325,2	1208,0	1189,2
1991	10157,1	966,9	8408,2	1569,7	1146,1
1992	11132,8	1602,0	9518,4	2082,1	1134,3
1993	11769,9	1840,4	10022,2	2400,2	1187,9
1994	12712,2	2257,0	10695,8	2896,5	1376,9
1995	12201,4	1994,4	10077,8	2434,0	1684,0
1996	12784,6	2356,5	10695,1	2648,4	1797,6
1997 (2)	13884,2	3006,5	11524,8	3350,1	2015,8
1998 (2)	14472,3	3252,5	11972,8	3594,6	2157,4

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Programación Económica).

1) Incluye variación de existencias.

2) Estimaciones preliminares.

intervalo 1980-1998. A mediados de 1999 se publicaron nuevas estadísticas, apoyadas en el Censo Económico de 1993, con datos posteriores a ese año; estas series revisadas han efectuado una corrección hacia abajo del nivel del PIB respecto de la estimación previa, aunque las variaciones de la actividad a precios constantes en el período de superposición resultan bastante similares a las del cálculo anterior. Al margen de ello, con los datos utilizados surge que, teniendo en cuenta el orden de magnitud de la disminución del PIB estimada para 1999 (cerca de 3,5%), el incremento acumulado desde 1990 habría sido de algo más de 50%, a un ritmo medio de 4,8% anual.

Cuadro 2: Condiciones externas

Conceptos	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1998	1997	1998
Términos del intercambio (índice base 1986)	115.0	112.1	119.0	129.9	140.4	134.3
Precios de exportaciones (Tasas de variación anual)	-2.1	-3.4	0.2	0.4	-3.6	-9.4
Precios de importaciones (Tasas de variación anual)	0.9	-2.3	-5.7	-1.8	-2.4	-5.3
Efecto términos del intercambio (respecto a 1986; en % del PBI a precios constantes)	1.0	1.0	1.4	2.6	3.8	3.0
Pago neto a factores del exterior (% del PBI a precios constantes)	-2.8	-3.0	-2.9	-2.6	-2.8	-3.4
Libor (depósitos en dólares a 1 año)	9.5	8.5	6.3	5.4	6.1	5.6
Movimientos netos de capitales – América Latina (miles de millones de dólares)	10.8	20.7	39.3	52.9	80.4	62.3
Importaciones totales del Brasil (tasas de variación equivalente anual)	-0.8	12.2	-6.3	12.7	14.6	-4.4

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del Ministerio de Economía, INDEC y otras fuentes.

Mientras que en los ochenta la economía argentina tuvo graves problemas de financiamiento y, en un contexto de restricción del gasto interno, generó superávits comerciales, en los noventa se observó una gran ampliación (con fuertes altibajos) del acceso al crédito del exterior, lo que se asoció con significativos déficits de la cuenta corriente. El cambio de signo del saldo comercial tuvo lugar junto con un pronunciado incremento del grado de apertura: en 1982-1990 el intercambio de bienes y servicios (promedio de exportaciones e importaciones, a precios constantes) representó menos de 8% del PIB (9,3% las exportaciones, y 6,3% las importaciones), mientras que la cifra para 1991-1998 rondó el 14,5% (12,5% exportaciones, y 16,2% las importaciones),² y la

2. En este punto también fueron especialmente relevantes los cambios de precios relativos. Así, el incremento de la ponderación del comercio exterior, bien marcada en los volúmenes físicos, se

de 1998 se acercaba a 19%. Desde la perspectiva de las finanzas públicas, si bien la gestión fiscal siguió mostrando tensiones, el déficit del sector público nacional se redujo marcadamente, de alrededor de 5% del PIB en 1982-1990 a menos de 1% en 1991-1998, sobre la base de un sustancial incremento de los ingresos (véase nuevamente el cuadro 1).

Los cambios en las condiciones internacionales relevantes para la Argentina se ilustran de manera resumida en el cuadro 2: puede verse que hubo alteraciones de gran magnitud. La Argentina, como otras economías de la región, enfrentó condiciones externas particularmente desfavorables en la década pasada, a partir de 1982: las altas tasas de interés internacionales y la carga de la deuda cuyos servicios daban lugar a largas y trabajosas negociaciones, restringieron agudamente los flujos de financiamiento, mientras que los precios de exportación, oscilaron alrededor de valores deprimidos. Estas circunstancias trabaron el desenvolvimiento de la actividad real y contribuyeron a generar un comportamiento macroeconómico inestable. En cambio, considerando el período en su conjunto hasta el reciente período de turbulencias, los impulsos provenientes del exterior a lo largo de los noventa mejoraron apreciablemente las condiciones de acceso a los mercados de bienes y crédito. Así, durante el intervalo 1991-1997, el efecto positivo de las variaciones en los términos de intercambio sobre el ingreso nacional compensó aproximadamente a los pagos a factores del exterior, mientras que entre 1982 y 1990 el agregado de ambos conceptos representó una transferencia negativa de recursos de alrededor del 1,8% del PIB (véase el cuadro 2).³ Otros indicadores relevantes estuvieron dados por el incremento de los movimientos de capitales hacia América Latina en los noventa, y por el alza de las importaciones totales del Brasil, que pasó a constituirse en el principal socio comercial del país.

Las condiciones externas mostraron una significativa variabilidad a lo largo de la década, y tuvieron visibles efectos. Así, en particular, la Argentina fue afectada por la suba de la tasa de interés de los Estados Unidos en la

desdibuja en un cálculo a precios corrientes (dado el abaratamiento de los artículos que participan en el intercambio externo respecto de los precios medios del producto); de hecho, en 1991-1998, la razón entre el valor de las exportaciones de bienes y servicios y el PIB fue menor que en 1982-1990.

3. Los datos empleados en el cuadro se basan en estadísticas del balance de pagos que incluyen una estimación de los intereses ganados por residentes privados sobre activos en el exterior. Dadas la reducción de la tasa internacional de interés y la suba en el monto estimado de tales activos, la diferencia en la magnitud de los impactos externos en ambos períodos aparecería más marcada en un cálculo que dejara de lado esos flujos de recursos.

primera parte de 1994 y, con gran intensidad, por las repercusiones financieras de la devaluación mexicana de finales de ese año (si bien, al mismo tiempo, la expansión de la economía brasileña en esos momentos y la buena evolución de los términos del intercambio se reflejaron positivamente en el comercio exterior). En los últimos años de la década se registraron varios impactos de origen externo. Luego de alcanzar un definido máximo en 1996, declinaron apreciablemente los precios de exportación (casi 13% entre el promedio de ese año y el de 1998). Aunque la caída de los términos de intercambio (5,5% en el mencionado intervalo) fue amortiguada por la baja de los precios de los bienes importados, el efecto combinado fue análogo a una marcada deflación internacional, con el efecto de una suba de los precios internos (no obstante su estabilidad nominal) relativamente a los precios externos relevantes para el comercio. Asimismo, la inestabilidad financiera de la segunda mitad de 1998, así como la retracción del nivel de actividad del Brasil y su crisis cambiaria a comienzos de 1999, también repercutieron apreciablemente sobre la economía (véase la sección 3).

En todo caso, las transiciones como la que ha atravesado la economía argentina durante los años noventa constituyen fenómenos altamente complejos: los distintos elementos del sistema económico varían de un modo tal que resulta difícil especificar y describir sus interacciones. Este trabajo intenta, por un lado, presentar un panorama de las reformas de política y del comportamiento macroeconómico observado y, por otro, efectuar un breve análisis de las secuencias de decisiones de los agentes privados y públicos a lo largo del proceso. La segunda sección del documento considera las principales políticas de reforma encaradas en el período, mientras que la sección 3 comenta las características del desempeño macroeconómico a lo largo de la década. Finalmente, la sección 4 incluye algunas reflexiones sobre la experiencia.

II. Las reformas de política económica

Las expresiones de disconformidad respecto del funcionamiento de la economía abundaron en la Argentina por largo tiempo. Ello dio lugar a recurrentes ensayos de reforma, que no llegaron a consolidarse. La secuencia de programas que desembocaban en crisis generó amplios vaivenes de política. Un caso saliente de ese patrón de comportamiento fue el de finales de los años setenta, cuando el gobierno militar produjo una variedad de acciones

para liberalizar las transacciones financieras y el comercio exterior, combinadas con un esquema de estabilización con base en la pre-fijación del tipo de cambio. La ruptura de ese intento de estabilización en 1981, estuvo acompañada por una fuerte perturbación en los mercados de crédito y en la actividad real. Las medidas de emergencia que se fueron adoptando en un contexto de gran inestabilidad revirtieron en buena medida aquellas reformas. Pese a haber inducido una abrupta caída en la tasa de inflación, el programa lanzado por el gobierno constitucional en 1985 no alcanzó a definir instrumentos para corregir la fragilidad de las finanzas públicas (cf. Machinea, 1990; Heymann, 1991). Así, las políticas se fueron concentrando en la crecientemente difícil administración a corto plazo de una economía altamente volátil y conflictiva, hasta culminar en el estallido hiperinflacionario de comienzos de 1989. No obstante, en la segunda mitad de los ochenta se definieron algunas medidas de reforma como la desregulación de tasas de interés, reducciones en las barreras a las importaciones y acuerdos comerciales con el Brasil. Asimismo, se propusieron privatizaciones de empresas estatales, pero éstas no tuvieron aprobación parlamentaria.

La prolongada caída de los ingresos reales a lo largo de los años ochenta, la desarticulación de las finanzas públicas (cf. Carciofi et al., 1994) y, en especial, la experiencia del elevado costo económico de la hiperinflación, dejaron rastros evidentes en las actitudes (cf. Heymann y Leijonhufvud, 1995; Fanelli y Frenkel, 1994). Por un lado, se generó una perceptible demanda por una estabilización que permitiera ordenar el sistema de intercambios e ir alargando el horizonte de decisiones. Por otra parte, se reforzó la percepción de que el deterioro del estado de la economía no tenía un carácter episódico, sino que respondía a fallas del esquema de organización económica y particularmente, a defectos inherentes a la acción del sector público. De tal forma, al margen de las tendencias internacionales en cuanto a los enfoques de políticas, en la Argentina las iniciativas dirigidas a la estabilización de precios y a la modificación de instituciones económicas se conformaron en un ámbito predispuesto a un re-diseño en profundidad y de amplio alcance.

Dentro de la gran diversidad de reformas encaradas a lo largo de los años recientes, se pueden distinguir diversos casos según sus determinantes inmediatos y los procesos que llevaron a las decisiones: desde actos administrativos impulsados por urgencias en la situación económica (por ej., el levantamiento de las restricciones a la compraventa de divisas en el brote hiperinflacionario de fines de 1989) a instrumentos legislativos que generaron prolongadas discusiones hasta su sanción (por ej., la modificación del régimen previsional), o medidas resultantes de negociaciones internacionales (tales como el establecimiento del arancel externo común en el Mercosur).

En todo caso, si bien la secuencia de las acciones de reforma y algunas de sus características estuvieron influidas por las circunstancias particulares que fue atravesando la economía, esas medidas tuvieron una orientación claramente marcada. En el cuadro que figura a continuación se muestra una síntesis cronológica de las reformas en el período 1989-1998; en lo que resta de esta sección se comentan las características de un conjunto de principales medidas con relevancia macroeconómica.

Cronograma de principales reformas de política desde mediados de 1989 hasta 1998

Año	Política monetaria y financiera	Política fiscal	Política comercial	Privatizaciones	Desregulaciones
1989	-Eliminación de restricciones sobre las transacciones en divisas -Reprogramación de títulos públicos	-Suspensión de subsidios a la promoción industrial; aumento tarifas públicas -Intervención de empresas públicas; mecanismos para su privatización -Generalización del IVA y disminución de la alícuota (15% a 13,5%); Ganancias: disminución de tasas	-Aumento de derechos de exportación y disminución de aranceles de importación -Suspensión pago en efectivo de reintegros		
1990	-Plan Bonex	-"Caja única" para empresas del Estado -Reducción de áreas de Administración Central -Aumento impuesto a los activos de las empresas e IVA a 15,6%; ampliación de la base del IVA, derogación del impuesto a los capitales y al patrimonio neto y otros menores	-Aumento de derechos de exportación y disminución de aranceles de importación -Negociación por Mercosur	-Teléfonos -Aerolíneas -Petroquímicas -Concesión áreas petroleras y caminos	
1991	-Ley de Convertibilidad	-Ley de cancelación de deudas del Estado -Aumento del IVA al 16% y luego 18%; se crea el impuesto a los Bienes Personales -Acuerdo Nación/ Provincias: transferencias de servicios	-Eliminación de gran parte de derechos de exportación -Disminución aranceles de importación (escalas de 0%, 11% y 22%) -Régimen de importación temporaria -Tratado de constitución del Mercosur	-Venta de acciones telefónicas -Contratos asociación y concesión en extracción combustibles -Concesión ramales ferroviarios	-Disolución entes estatales -Transporte de cargas
1992	-Carta orgánica BCRA -Reforma Ley de Entidades Financieras - Autorización para constituir encajes bancarios en dólares	-Acuerdo de Facilidades Ampliadas con el FMI -Ampliación cobertura IVA; Ganancias: aumento de tasas -Acuerdo Nación/ Provincias: garantía de un ingreso mensual mínimo desde la Nación -Regularización de deudas con jubilados	-Aumento tasa estadística importación -Aumento reembolsos -Avance sistema de preferencias Mercosur	-Transporte y distribución de gas -Obras Sanitarias -SEGBA -Empresas siderúrgicas	-Minería -Productos farmacéuticos -Transporte automotor -Ley de puertos

POLÍTICAS DE REFORMA Y COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO

Año	Política monetaria y financiera	Política fiscal	Política comercial	Privatizaciones	Desregulaciones
1993	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Brady -Prohibición depósitos de menos de 30 días -Ley Fondos Comunes de inversión -Normas de "securitización" 	<ul style="list-style-type: none"> -Sanción Reforma del Sistema Jubilatorio -Acuerdo Nación/ Provincias: coordinación de estructuras impositivas -Modificación impuesto a las ganancias 	<ul style="list-style-type: none"> -Acuerdo de arancel externo común en Mercosur; régimen de zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> -YPF -Centrales hidroeléctricas y térmicas -Transmisión electricidad -Concesión ramales ferroviarios y subterráneos 	
1994	<ul style="list-style-type: none"> -Modif. Ley de entidades financieras: igual tratamiento empresas capital extranjero y nacional 	<ul style="list-style-type: none"> -Disminución aportes patronales -Entrada en funcionamiento del régimen previsional 	<ul style="list-style-type: none"> -Definición de AEC (arancel externo común) en Mercosur 	<ul style="list-style-type: none"> -Centrales eléctricas -Distribución electricidad -Venta de acciones transporte y distribución gas 	
1995	<ul style="list-style-type: none"> -Modif. Carta Org. BCRA -Fondos Fiduciarios -Garantía de depósitos 	<ul style="list-style-type: none"> -Aumento alícuota del IVA a 21%; ampliación de base imponible en Ganancias y Bienes Personales -Eliminación parcial y transitoria de la reducción de contrib. Patronales 	<ul style="list-style-type: none"> -Vigencia AEC -Aumento aranceles a las importaciones -Reducción reembolsos a exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> -Centrales eléctricas -Petroq. Bahía Blanca 	
1996	<ul style="list-style-type: none"> -Modif. Ley Entidades Financieras: marco legal aplicable a los activos y pasivos de entidades financieras liquidadas 	<ul style="list-style-type: none"> -Rebaja aportes patronales -Aumento impuesto a los combustibles; aumento base imponible de Ganancias -Modif. régimen de asignaciones familiares 	<ul style="list-style-type: none"> -Modif. Reintegros máximos extra e intrazona -Suspension reembol. A la prod. bienes de capital 	<ul style="list-style-type: none"> -Bancos provinciales 	
1997 1998	<ul style="list-style-type: none"> -Aumento requisitos de liquidez -Mercosur: regla de operación de bancos de un país en el mercado del otro 	<ul style="list-style-type: none"> -Aumento tasas del impuesto a las ganancias -Reforma tributaria: rebaja cargas sociales; reducción alícuota del IVA (21% a 10,5%) a productos de alimentación básicos; ampliación a productos exentos: 10,5% a TV por cable; 21% a medicina prepaga y publicidad gráfica; aumento impuestos internos; -Reforma laboral 	<ul style="list-style-type: none"> -Aumento aranceles externos; derogación tasa de estadística 	<ul style="list-style-type: none"> -Correos -Aeropuertos -Mecanismos para traspaso de centrales nucleares -Aprobación parlamentaria venta Banco Hipotecario Nacional 	

II.1. El esquema monetario de convertibilidad y la política financiera

En las hiperinflaciones cayó fuertemente no sólo la demanda de dinero sino la de activos financieros en general: en 1989, el agregado M3 (que incluye depósitos en moneda extranjera) no superó por mucho el 10% del PIB. En esas circunstancias, el gobierno iniciado a mediados de ese año buscó aumentar la seguridad de las colocaciones en moneda extranjera: se dictó una norma que exigía a las entidades devolver los depósitos en la divisa en que habían sido constituidos. Sin embargo, la extrema inestabilidad económica que volvió a manifestarse a finales de ese año llevó, primero, a la imposibilidad de refinanciar los vencimientos de deuda pública internos (relativamente pequeños en volumen absoluto, pero relevantes dada la aguda situación de iliquidez del gobierno) y, poco tiempo más tarde, a una huida del dinero y un súbito incremento de la demanda de divisas. En tal estado de emergencia se aplicaron varias medidas de gran impacto referidas a cuestiones monetarias y cambiarias, como la abolición completa de controles de cambio y la conversión compulsiva de depósitos a plazo fijo en los bancos (sobre los cuales el Banco Central remuneraba los encajes) por títulos públicos de larga maduración, denominados en dólares. La primera de estas decisiones significó la eliminación de los vestigios de trabas al intercambio de monedas, en una economía donde ya estaba difundida la utilización del dólar. La conversión de depósitos (el llamado "plan Bonex"), además de marcar una nueva extensión del uso de esa moneda como denominador de activos, tuvo como efecto importante el de descargar al Banco Central de deudas a corto plazo (los mencionados encajes), que daban lugar a déficit cuasi-fiscales significativos, y refinanciarlas como obligaciones del gobierno en términos más favorables. Por otro lado, a lo largo de 1990 el Banco Central acumuló reservas, como contrapartida de un abultado superávit comercial, con importaciones extremadamente bajas.

Ya en el episodio que llevó al "plan Bonex" se había discutido la aplicación de un sistema de convertibilidad. Éste fue adoptado en 1991, luego de otro episodio en que un ensayo de estabilización se vio desbordado por un súbito aumento de la demanda de divisas. En ese contexto, la posibilidad misma de sostener el uso de la moneda nacional como unidad de cuenta y medio de pago, estaba puesta en cuestión. Al mismo tiempo, las experiencias recientes habían erosionado hasta el límite la confianza del público en la viabilidad de la política monetaria como instrumento de gestión macroeconómica. Desde el punto de vista del diseño de políticas, existían fuertes incentivos para señalar, por un lado, que la administración monetaria dejaría de

ser una fuente de inflación y, por otro, que se reconocía el alto grado de dolarización que habían alcanzado las transacciones internas. Estos incentivos se reflejaron en la elección de un estricto sistema de reglas que determinó una rígida vinculación de la moneda con el dólar, y restringió fuertemente los márgenes de maniobra de la política monetaria.

El esquema de convertibilidad se estableció por una ley votada por el Congreso; otra ley, dictada en 1992, reformó la Carta Orgánica del Banco Central. Esos instrumentos legales fijaron la paridad cambiaria y obligaron al Banco Central a mantener reservas en proporción no inferior al 80% de la base monetaria (el resto podía constituirse con títulos públicos).⁴ Asimismo, se fijaron adicionalmente fuertes límites al crédito al gobierno y a los redescuentos del Banco Central, y se convirtió a esta institución en una entidad independiente (cf. Kiguel, 1999).

Las normas que definieron al régimen monetario dejaron algún estrecho margen de flexibilidad para las políticas, sea para contraer la oferta de dinero primario, sea para expandirla en caso de existir reservas excedentes. Sin embargo, excepto en la crisis financiera de 1995 (episodio cuyas características y efectos se discuten más adelante) las autoridades se ajustaron al criterio de que los movimientos de la base monetaria se correspondieran de cerca con las variaciones de reservas: la política monetaria no buscó influir sobre la cantidad de dinero o sobre las condiciones del crédito. Por otro lado, con el correr del tiempo se fueron afianzando las señales de que el esquema monetario y cambiario no constituía simplemente un instrumento de transición, sino que tenía un carácter más permanente. Estas indicaciones fueron particularmente fuertes en ocasión del sobresalto en los mercados financieros a fines de 1992 (cuando se autorizó a los bancos a constituir los encajes en moneda extranjera) y, en especial, en la crisis que siguió a la devaluación mexicana.

El régimen de convertibilidad operó como un marco de referencia de alta visibilidad para las transacciones cotidianas y para el sistema de contratos financieros. Aunque el deslizamiento de los precios internos en los primeros años del programa alcanzó una magnitud apreciable, la fijación del tipo de cambio fue un elemento central en el abatimiento de la inflación. Por otro lado, la estabilización estuvo acompañada por una fuerte expansión en el volumen de operaciones de crédito, que se había contraído marcadamente en las turbulencias macroeconómicas del período previo. La ley de

4. Los títulos del gobierno en cartera del Banco Central podían elevarse a 30% de la base monetaria en situaciones de excepción. Esta cláusula no fue utilizada excepto brevemente en 1995.

convertibilidad prohibió explícitamente la utilización en los contratos de cláusulas de ajuste por índices de precios. Esta inhibición no actuó como una restricción operativa: no se manifestó una "demanda" de contratos indexados. Sin embargo, la mayor parte de las transacciones de crédito empleó al dólar como denominador de pagos futuros. Aunque también se amplió considerablemente el segmento de operaciones financieras en pesos (incluyendo contratos de largo plazo como préstamos hipotecarios), es probable que buena parte de estas operaciones se haya basado en la previsión de que se mantendría el régimen cambiario. La existencia de dos unidades de denominación de deudas (y, en particular, de activos y pasivos del sistema bancario) funcionó como un elemento para absorber algunas fluctuaciones ocasionales en el "riesgo cambiario" percibido. Así, por ejemplo, en momentos de aumento de la incertidumbre, al tiempo que se ampliaban los diferenciales de tasa de interés entre los activos en ambas monedas, se observaron desplazamientos de depósitos desde el segmento en pesos hacia las colocaciones en dólares dentro del propio sistema bancario. En todo caso, con el tiempo se fue consolidando la impresión de que la vigencia del esquema cambiario constituía un factor clave para el funcionamiento de los mercados de crédito, de forma que una eventual modificación de la paridad desviaría fuertemente el valor real de los pagos comprometidos respecto de las expectativas originales, y podría llevar a grandes perturbaciones en el financiamiento, con los consiguientes efectos recesivos, al incrementar (en caso de una depreciación) el valor de la gran masa de deudas en divisas, y aumentar los riesgos de las nuevas operaciones de crédito por la falta de un sistema de denominación de deudas convencionalmente aceptado por las partes. Como consecuencia, el difundido uso del dólar como patrón contractual se convirtió en un factor de suma importancia que mantuvo muy altas las percepciones de los "costos de salida" de la convertibilidad.

Las normas que definieron el marco operativo para el Banco Central restringieron fuertemente sus márgenes de acción como prestamista de última instancia. Por otro lado, el sistema de garantía de depósitos quedó limitado a un fondo de participación voluntaria para los bancos.⁵ Con respecto al régimen regulatorio, se estableció una superintendencia de bancos (dependiente de la presidencia del Banco Central) y se hicieron más estrictas las reglas

5. Se ha argumentado (Rozenwurcel y Bleger, 1997) que el pequeño volumen de ese fondo y la posibilidad de que la decisión de un banco de adscribirse enviara una señal negativa sobre la situación de la entidad redujeron los incentivos a participar.

sobre constitución de provisiones por incobrabilidad, diversificación de riesgo y requisitos de capital de las entidades financieras. Éstos fueron fijados por encima de los estándares internacionales, con coeficientes graduados en función de las tasas de interés sobre los préstamos (sobre la base del criterio de que más altas tasas están asociadas con menor probabilidad de devolución de los créditos). Asimismo, con el objeto de prevenir problemas de liquidez, se mantuvieron altas exigencias de encaje sobre los depósitos de exigibilidad inmediata.⁶ No obstante, esas medidas no impidieron que el sistema bancario mostrara suma fragilidad ante la perturbación que siguió a la devaluación mexicana de fines de 1994, y que se manifestó, en particular, en un rápido retiro de depósitos, que en ciertos momentos tomó la intensidad de una corrida.

La crisis de 1995 generó una variedad de respuestas de política en el área financiera. Entre las más importantes se contaron la implementación de un aumento en los requisitos de capital, la conversión a dólares de los encajes bancarios (a fin de señalar la decisión de mantener la paridad del tipo de cambio aun en una situación de ataque), la modificación de normas (a efectos de dar mayores facultades al Banco Central para que actúe en la reestructuración de bancos que muestran problemas), el establecimiento de un sistema obligatorio y más amplio de garantía de depósitos y la constitución de un fondo fiduciario con capacidad para operar como proveedor de liquidez.⁷ Una vez pasada la emergencia, el gobierno enfatizó las políticas de tipo preventivo, particularmente en cuanto a la disposición de fondos para atender eventuales reducciones en la demanda por depósitos. Los encajes fueron sustituidos por requisitos de liquidez (que pudieron cubrirse con tenencias de distintas clases de instrumentos), aplicables al conjunto de pasivos y con tasas crecientes a medida que disminuye el plazo residual hasta el vencimiento de las obligaciones. Por otro lado, el Banco Central acordó con entidades del exterior la disponibilidad de una línea de crédito

6. Entre septiembre de 1993 y diciembre de 1994 la tasa de encaje sobre depósitos a la vista y en caja de ahorro (sea en moneda nacional o extranjera) fue del 43%. Los requerimientos de encaje sobre depósitos a plazo fueron mucho menores (3% en el mencionado período), pero no se autorizaron colocaciones con maduración menor a los treinta días.

7. El fondo se estableció con recursos originados principalmente en la colocación de un bono en grandes empresas del país y en bancos del exterior, y en préstamos de organismos multilaterales de crédito. Entre las atribuciones del fondo se incluyeron el otorgamiento de préstamos a entidades, la compra de activos de bancos y su posterior realización, y la compraventa de acciones de entidades.

contingente (cuya utilización, en caso de necesitarse, se haría mediante operaciones de compra y recompra de títulos públicos). También se elevaron los requisitos de capital por riesgo de mercado, y se definió un sistema de evaluación de entidades sobre la base de indicadores como capital, liquidez y ganancias. Hay difundido consenso en que las regulaciones prudenciales, reforzadas luego de la crisis financiera, jugaron un papel importante en moderar el impacto de los choques externos que se sucedieron a partir de 1997.⁸

Otro aspecto significativo de la política financiera fue la administración de deuda pública. En 1992 el gobierno acordó con los bancos acreedores la reestructuración de la deuda (por capital e intereses atrasados) en el marco de la iniciativa Brady. En esa operación, que incluyó el aporte de créditos de organismos multilaterales para la compra de títulos del gobierno de los Estados Unidos empleados como garantías, se sustituyó la deuda con los bancos por bonos de largo plazo (hasta 30 años) con un valor nominal de algo más de 25 mil millones de dólares y quitas incorporadas en los intereses o el capital de los papeles que se emitieron. El reemplazo de deuda bancaria por bonos como principal forma de los pasivos externos del gobierno representó una modificación apreciable del conjunto de agentes cuyas percepciones y expectativas definen las condiciones del financiamiento para el sector público. Por otro lado, a partir de la crisis de 1995 el gobierno se preocupó especialmente por alargar el plazo de maduración de sus títulos,⁹ y adoptó el criterio de programar las ventas de papeles con anticipación a las necesidades de fondos, a efectos de prevenir situaciones de iliquidez. Esto permitió administrar la oferta de bonos para no requerir emisiones en momentos de alta turbulencia en los mercados, como la que se observó en diversas ocasiones desde 1997.

II.2 Las privatizaciones

El gobierno inaugurado a mediados de 1989 expresó rápidamente la intención de llevar adelante la privatización de un amplio conjunto de empresas y actividades del sector público. Esto se manifestó en la "Ley de Reforma del

8. Otro factor relevante probablemente fue el cambio de configuración del sistema bancario (que se comenta en una sección siguiente), con una mayor participación de entidades de capital externo.

9. El plazo de las emisiones efectuadas en el mercado internacional se fue incrementando de 8,4 años en 1996 a un poco menos de 12 en 1998.

Estado", una de las primeras medidas de la administración. A lo largo de los noventa, las operaciones de traspaso de activos y funciones al sector privado abarcaron prácticamente a todas las áreas de provisión de bienes y servicios no gubernamentales (véase el Anexo referido a las privatizaciones),¹⁰ lo que implicó cambios apreciables en la estructura de la propiedad, las modalidades de gestión y el funcionamiento de los mercados en sectores de gran peso en la economía.

Las privatizaciones tuvieron objetivos de distinta clase: de orden fiscal (obtener recursos por la venta de activos, cancelar deuda pública, eliminar o reducir las transferencias del gobierno a las empresas en cuestión); de tipo asignativo (en especial, reforzar el flujo de inversiones hacia los sectores de servicios públicos, que estaba fuertemente limitados por la restricción financiera de los entes estatales); asimismo, las privatizaciones fueron percibidas como signos de la dirección de las políticas. La ponderación de esos diferentes objetivos fue variable. Se ha argumentado que, en la primera etapa, de gran inestabilidad macroeconómica (cuando se efectuaron, en particular, los traspasos de las empresas de telecomunicaciones y aeronavegación), primaron las consideraciones de carácter financiero y aquéllas vinculadas al rol de las ventas de activos públicos como señales acerca de la orientación general de las políticas, mientras que los aspectos de diseño "microeconómico" tuvieron mayor peso en privatizaciones posteriores, como las de gas y electricidad (cf. p. ej., Gerchunoff y Cánovas, 1995). En todo caso, las privatizaciones se efectuaron a un ritmo muy rápido: más del 90% de los montos percibidos por el gobierno (tanto en efectivo como en títulos) en el período 1990-1998 ingresaron en los primeros cuatro años de ese intervalo.

Las privatizaciones alcanzaron en conjunto un elevado monto: unos 24 mil millones de dólares entre 1990 y 1998, midiendo a valores nominales los títulos entregados como parte de pago.¹¹ En esas transacciones participaron

10. Al margen de las operaciones que se registran en el cuadro, fueron aprobadas otras privatizaciones (la central hidroeléctrica de Yaciretá y centrales de generación nuclear), cuya concreción quedaba pendiente a mediados de 1999. En los primeros meses de este año se efectuó la privatización del Banco Hipotecario Nacional y la venta de acciones remanentes de la petrolera YPF.

11. Al momento de efectuarse las primeras privatizaciones, los papeles de la deuda argentina se cotizaban muy por debajo de la par. Así, por ejemplo, a los precios de mercado, los títulos por 5000 millones de dólares de valor nominal percibidos en 1990 por la venta del 60% de las acciones de la compañía telefónica equivalían a alrededor de 1000 millones de dólares (cfr. Celani, 1998). Es decir que, adicionando el pago en efectivo, el costo para los compradores habría sido cercano a los 1500 millones. La valorización que tuvieron posteriormente los activos está indicada por las operaciones de venta del 30% de las acciones de las empresas privatizadas que realizó el gobierno en 1991 y 1992 cuyo producido, en conjunto, superó los 2000 millones de dólares.

diversos grupos empresarios locales, pero hubo también una fuerte presencia de compañías e inversores del exterior, tanto en lo que respecta a la gestión de las actividades privatizadas¹² cuanto al aporte de fondos. En algunos años, los ingresos de capitales provenientes de las privatizaciones alcanzaron una magnitud considerable. El valor máximo se alcanzó en 1993 (cuando se efectuó, entre otras, la primera operación de venta de acciones de la petrolera YPF), con casi 3300 millones de dólares. Las privatizaciones representaron el 44% de las entradas netas de capitales acumuladas entre 1990 y 1993; no obstante, su participación en el total del financiamiento externo disminuyó sensiblemente en los años siguientes. Desde el punto de vista fiscal, el impacto directo de las privatizaciones contabilizadas como recursos de capital del sector público nacional, fue particularmente apreciable en 1991 y 1992, cuando esos recursos superaron holgadamente el 1% del PIB (y su orden de magnitud rondó el 10% de los ingresos tributarios).¹³

Las actividades privatizadas correspondieron a sectores en los que la oferta está sujeta a competencia, y otros en los que prevalecen condiciones no competitivas.¹⁴ Los marcos regulatorios de estos sectores han sido tema

12. En ciertos casos de privatización de servicios públicos, se estableció como pre-requisito para la consideración de una propuesta que ésta contemplara la intervención dentro del grupo controlante de una empresa con experiencia internacional en la provisión del servicio.

13. Una parte significativa del producido de la privatización de YPF en 1993 se destinó a la cancelación de deudas con jubilados. Una medición precisa del efecto fiscal de las privatizaciones sería un ejercicio difícil: haría falta considerar las obligaciones asumidas por el sector público (respecto de las deudas de las empresas mantenidas por el gobierno y los costos de las reducciones de personal previas a las privatizaciones), definir criterios de valuación de los bonos entregados en parte de pago y establecer un escenario "contrafáctico", en términos de precios, gastos operativos y tratamiento impositivo de haberse mantenido las actividades dentro del área pública. Lo cierto es que los fondos recaudados por el gobierno a través de la venta de activos jugaron un papel importante en el financiamiento público durante los primeros años del programa de estabilización, y que, comparando el comportamiento en los años noventa con el del período previo, se levantó la carga financiera que habían representado las transferencias a las empresas.

14. En términos generales, las primeras podrían identificarse con las actividades productoras de bienes, mientras que las segundas incluirían a los "monopolios naturales" de servicios públicos. Sin embargo, la distinción es menos precisa de lo que sugiere esa clasificación. Algunas áreas de servicios admiten provisión competitiva (e. g. la generación de electricidad; véase Romero, 1998); se ha argumentado (Gerchunoff y Cánovas, *op. cit.*) que en ramas industriales como la siderurgia las privatizaciones tendieron a concentrar la oferta sin que, al margen de la apertura comercial, existiera un marco institucional dirigido a asegurar condiciones competitivas. Asimismo, las características de los mercados de las actividades privatizadas estuvieron influidas por las disposiciones legales asociadas con las respectivas operaciones y por la propia evolución de la tecnología: por caso, uno de los puntos de discusión reciente ha sido la "contestabilidad" del mercado de telefonía local (cfr. FIEL, 1996).

de debates aún abiertos y, por cierto, un análisis de la cuestión requeriría una consideración caso por caso. La literatura al respecto ha señalado diferencias en los esquemas de regulación de distintas actividades; asimismo, se encuentran varias instancias en las que esos mecanismos se modificaron a lo largo del tiempo.¹⁵ (Cf. los documentos de la serie "Reformas Económicas" de la CEPAL, FIEL (1996), Aspiazu, 1998). En términos generales, las privatizaciones incluyeron indicadores exigibles de calidad de servicios. Desde el punto de vista del comportamiento observado de las condiciones de oferta, se observaron en variedad de casos significativas mejoras respecto de la deteriorada situación anterior. Sin embargo, los temas vinculados con los mecanismos de regulación y con la eficacia de la prestación de servicios siguieron siendo materia de discusión¹⁶ (cf. Vispo, 1999). Al mismo tiempo, las tarifas mostraron una evolución dispar. Si se consideran las variaciones entre marzo de 1991 (previo al comienzo del programa de convertibilidad) y diciembre de 1997, los precios medios de algunos servicios (p. ej., electricidad) se redujeron en términos nominales, mientras que otras (gas, telecomunicaciones)¹⁷ se incrementaron significativamente (Aspiazu, 1998). Al margen de este comportamiento promedio, las estructuras tarifarias experimentaron una fuerte variación. Tanto en el caso de la electricidad como en el del gas natural, se observó una apreciable disminución de las tarifas cobradas a los grandes usuarios y a los utilizadores industriales respecto de la tarifa domiciliaria.¹⁸ Es decir que, en términos relativos, hubo un traslado de

15. En algunos casos, ello obedeció a consideraciones macroeconómicas. Por ejemplo, al iniciarse el programa de convertibilidad, se renegoció la cláusula de ajuste de tarifas telefónicas, que estaba basada en los movimientos del IPC, y se la reemplazó por una fórmula vinculada a la variación de precios en los EEUU. La regulación de las telecomunicaciones se mantuvo como cuestión de debate: ello se manifestó, por ejemplo, en las largas discusiones que motivaron la operación de servicios de *call back* en llamadas de larga distancia, el rebalanceo de tarifas que, luego de varias instancias jurídicas, se implementó en 1997, y la prórroga por dos años de la exclusividad en la oferta del servicio de telefonía básica para las dos compañías existentes.

16. Un caso particularmente saliente se planteó a comienzos de 1999, cuando una zona de la ciudad de Buenos Aires quedó varios días (en ciertos casos, más de una semana) sin provisión de electricidad. El incidente produjo fuertes críticas a la gestión de la empresa concesionaria y a la supervisión realizada por el correspondiente organismo regulador.

17. En el caso de las tarifas de servicios telefónicos se registraron, por otro lado, fuertes subas anteriores a la privatización que tuvo lugar hacia finales de 1990: en noviembre de ese año, el valor del "pulso telefónico" era, medido en dólares, ocho veces el que regía en diciembre de 1989; en relación a los precios internos, el ajuste tuvo una magnitud menor, pero de todos modos fue muy considerable.

18. El rebalanceo de tarifas telefónicas aplicado desde 1997 tendió en la misma dirección, dado que redujo el precio de los llamados a larga distancia respecto de los locales.

costos entre usuarios, favoreciendo al uso en la producción respecto del consumo final (de hecho, el componente de "servicios públicos" del IPC creció ampliamente más que el nivel general de ese índice).¹⁹

Los sectores alcanzados por privatizaciones mostraron generalmente un apreciable dinamismo. Un indicador de ello fue el crecimiento del producto de los servicios de infraestructura (electricidad, gas y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones), que entre 1990 y 1998 superó el 7% anual (en comparación con algo menos de 6% para el PIB total). En ciertos casos, se observaron expansiones muy pronunciadas, aprovechando no sólo la suba en el gasto agregado, sino también la existencia de demanda insatisfecha al momento de la privatización.²⁰ El aumento del nivel de actividad de las áreas privatizadas no estuvo acompañado por una mayor demanda de mano de obra; en una variedad de instancias hubo caídas en la ocupación y, al parecer, cambios significativos en la composición del personal por edad y calificaciones. El comportamiento de la inversión varió según el sector pero, dejando de lado algunas excepciones (como el de la electricidad, cf. Romero (1998)), las actividades privatizadas registraron una significativa incorporación de instalaciones y equipos (véanse los documentos de la Serie "Reformas Económicas" de la CEPAL). Ello se manifestó, por ejemplo, en una suba apreciable de la participación de ramas como las telecomunicaciones dentro de las importaciones de bienes de capital (Martínez *et al.*, 1998).

Como resultado de la venta de activos del sector público se constituyó un conjunto de empresas privadas, algunas de las cuales se cuentan entre las más grandes del país. Se ha estimado que en 1997, alrededor de una cuarta parte de las ventas, y cerca de las dos terceras partes de los beneficios de las mayores 100 compañías que operan en la economía, correspondió a firmas privatizadas (CEP, 1998). También ha sido apreciable la importancia de esas firmas como oferentes de activos financieros.

19. Por otro lado, se ha encontrado (Navajas, 1999) que los cambios de precios de servicios públicos tuvieron un impacto distributivo positivo hasta 1994, y negativo posteriormente.

20. Aquí también los servicios telefónicos son útiles como ejemplo. Entre 1990 y 1997 se instalaron más de 1.100.000 líneas (alrededor de un tercio de la existencia inicial); al comienzo del período, la demora media entre el pedido y la instalación era de más de dos años, y se redujo marcadamente (cfr. Celani, 1998). Por otro lado, en los últimos años se observó un muy fuerte incremento de la cantidad de teléfonos celulares.

II.3. El régimen de comercio exterior: apertura y Mercosur

La política de comercio exterior tuvo vaivenes considerables en las últimas décadas. La reducción gradual de aranceles a la importación pautaada a finales de los años setenta se interrumpió en 1981, luego del colapso del sistema de tipo de cambio preanunciado, y se revirtió abruptamente en el año siguiente, cuando se establecieron fuertes restricciones al ingreso de mercaderías importadas. Durante los ochenta, el régimen de importaciones adquirió una gran complejidad, a través de diversos controles administrativos y tratamientos particulares.²¹ En la segunda mitad de la década se fueron levantando gradualmente algunas trabas a las importaciones. En particular, hacia fines de 1988, en el marco de un acuerdo con el Banco Mundial, las autoridades modificaron la estructura arancelaria (con una tasa máxima del 40%) y anunciaron la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas. Sin embargo, estas medidas, adoptadas en un contexto económico muy volátil, no llegaron a tener un efecto visible (Canitrot, *op. cit.*).

A partir de mediados de 1989 se sucedieron las reformas al régimen de importaciones. En la segunda parte de ese año se redujo el arancel máximo (al 30%), y se levantó el requisito de consulta previa para las importaciones de diversos artículos. Las acciones de apertura tomaron velocidad en 1990. La máxima tasa de impuesto disminuyó al 24% y se eliminaron sobretasas. El arancel medio se ubicó en el 17% (con una dispersión todavía considerable, cf. Berlinski, 1998). En abril de 1991, en vinculación con el inicio del programa de convertibilidad, se clasificaron las importaciones en cuatro categorías: materias primas y maquinarias (con arancel nulo), bienes intermedios (con un impuesto del 11%), la mayor parte de bienes de consumo, gravados con el 22%, y artículos como los electrónicos (con un arancel del 35%).²² Más adelante, se efectuaron correcciones sobre estas escalas, que tendieron a comprimir la dispersión: se aplicó un impuesto del 5% sobre importaciones antes no gravadas y se elevó del 11% al 13% el arancel sobre el segundo grupo de artículos. Asimismo, se eliminaron restricciones

21. La multiplicidad de excepciones al régimen general provocó, entre otros efectos, una gran discrepancia entre la recaudación efectiva por derechos de importación y la que habría resultado de la aplicación llana del arancel. Se ha estimado que en 1989 el 15% de las importaciones correspondía a posiciones libres de tarifas aduaneras, pero el 55% del valor importado ingresaba sin pago de recargos; el arancel medio "teórico" era de 28%, mientras que el efectivo se reducía a menos de 11% (Canitrot y Junco, 1993).

22. Todas las importaciones quedaron sujetas al "derecho de estadística" a una tasa del 3%.

cuantitativas, con la importante excepción de los vehículos automotores, para cuyas importaciones se estableció un régimen especial: se definieron cupos (asignados mediante licitaciones sobre la alícuota del impuesto a abonar por la operación) para el ingreso de modelos no producidos en el país; las empresas terminales fueron autorizadas a realizar importaciones de vehículos y partes con un arancel del 2% por un valor asociado con sus exportaciones programadas; los particulares podrían importar con un impuesto del 22% los modelos abastecidos por las terminales.

En 1992 se redujo nuevamente el arancel máximo, al 22%, con la mayor parte (alrededor del 80%) de las posiciones del nomenclador aduanero sujetas a esa tasa de impuesto. Sin embargo, hacia fines del año se desagregó el arancel, con un escalonamiento de nueve tramos, entre 0 (para bienes de capital no producidos en el país, medicamentos y combustibles) y 20% (bienes de consumo). Al mismo tiempo, se elevó el derecho de estadística del 3 al 10% (exceptuados los bienes de capital y los insumos ingresados bajo el régimen de admisión temporaria). Esta medida fue una reacción ante la fuerte suba de importaciones que se estaba registrando.

La aplicación de instrumentos anti-*dumping* en 1993 dio lugar a subas de aranceles sobre varias categorías de bienes (textiles y siderúrgicos, en particular). Asimismo, se establecieron cupos sobre las importaciones de algunos tipos de papel y se impusieron derechos específicos (p. ej. de monto fijo por unidad) para el ingreso de un conjunto de artículos textiles y de confecciones; para un grupo de productos químicos se definieron valuaciones mínimas a efectos del cálculo de aranceles. Por otro lado, se redujo el derecho de estadística sobre insumos industriales y agropecuarios. A grandes rasgos, este conjunto de políticas tendió a limitar el ingreso de ciertos bienes competitivos de la producción local, mientras se facilitaba la compra de insumos y, especialmente, bienes de capital.

A lo largo del período se fue avanzando en el proyecto de integración regional dentro del Mercosur. Este movimiento había comenzado ya en los años ochenta, con la firma de varios acuerdos comerciales entre la Argentina y el Brasil. En 1990 se decidió la conformación de un mercado común, incluyendo al Paraguay y al Uruguay; ello quedó formalizado el año siguiente a través de un tratado entre los cuatro países. Así, se fueron reduciendo gradualmente los impuestos para el intercambio intrazonal, y en 1994 se definió la estructura del arancel externo común, a efectos de establecer una unión aduanera. Este sistema de tarifas aduaneras entró a regir en 1995 para una gran cantidad de artículos. Sin embargo, los países fueron autorizados a establecer listas de productos (hasta 300) como excepciones al arancel común hasta comienzos del año 2001. Asimismo, se acordó dar un tratamiento

particular al comercio de bienes en sectores como el siderúrgico, el azucarero y el automotor; estos regímenes sectoriales siguieron siendo materia de discusión entre los miembros del área. En el caso de los bienes de capital, se estableció una convergencia lineal de los aranceles de los países al impuesto común: la igualación se completaría en seis años para la maquinaria convencional y en once para los productos de informática y telecomunicaciones.²³

De un análisis realizado sobre datos a setiembre de 1997 (Berlinski, *op. cit.*, p. 57) surge que el arancel nominal medio sobre importaciones extrazona era de algo menos del 14%, con un desvío estándar de alrededor de 7 puntos.²⁴ La distribución de impuestos por *items* mostraba una concentración en niveles del orden del 5% (con 15% de las 9100 posiciones del nomenclador) y de alrededor del 17%; cerca de la mitad de las partidas tenían aranceles comprendidos entre 10% y 20%. Por su parte, para unas 250 posiciones se contemplaban derechos no nulos para las importaciones desde el Mercosur, la mayoría con tasas en el rango entre 9 y 14%.

La estructura de impuestos a la importación fue variando, y conservó un carácter relativamente complejo, con tasas promedio y dispersiones significativas, y esquemas especiales como los aplicados para los vehículos automotores, los "regímenes de especialización" y los ingresos de plantas llave en mano. En cualquier caso, las políticas de comercio exterior adoptadas en el período produjeron un rápido y marcado cambio respecto del régimen previo. Los efectos se hicieron sentir con nitidez, tanto en la diversificación de los productos importados como en los volúmenes de las compras al exterior y en las presiones competitivas sobre la producción nacional de bienes. El coeficiente de importaciones (de bienes y servicios) relativo al PIB a precios constantes, que a lo largo de los años ochenta se había contraído de un 12% a un 6%, se elevó abruptamente hasta superar el 20% en 1997. Para el sector industrial, la relación entre importaciones y producción local creció entre 1990 y 1996 de un 6% a un 29%, con subas en todas las ramas a porcentajes de 3 dígitos. La suba en la participación de las importaciones en

23. En ese momento las importaciones de bienes de capital a la Argentina estaban exentas de aranceles. Asimismo, en 1993 se había establecido un reintegro de 15% para la producción nacional de equipos (a fin de moderar el efecto de la competencia externa). Ese reintegro se redujo a 10% en marzo de 1995, cuando también se decidió una suba al 10% sobre las tarifas a la importación de una apreciable cantidad de equipos. En 1996 se suspendió la aplicación de reintegros y se elevó a 14% el arancel de importación, anticipando la convergencia a la tarifa común del Mercosur (Berlinski, 1998). Estas medidas estuvieron asociadas con paquetes de ajuste fiscal.

24. Los impuestos aduaneros considerados en estos datos incluyen el derecho de estadística. En 1998 este gravamen se consolidó con el arancel.

la oferta, fue particularmente marcada en los productos de las industrias químicas y, sobre todo, en las maquinarias (Frenkel y González Rozada, 1998).

Asimismo, la apertura comercial y la integración regional se reflejaron en un muy fuerte crecimiento de las compras en el área del Mercosur (Garriga y Sanguinetti, 1994). En el período 1990-1997, el volumen de las importaciones de bienes desde el Brasil se multiplicó por más de nueve veces, y su participación en el volumen total importado creció del 16% al 19% (el aumento fue más intenso en el indicador basado en los valores de importación). Un análisis de los flujos comerciales bilaterales indica, por otro lado, que controlando por el efecto de las condiciones macroeconómicas, las importaciones argentinas desde el Brasil experimentaron un significativo desplazamiento hacia arriba en los noventa. Asimismo, se elevó considerablemente la importancia relativa del Brasil como destino de las exportaciones, si bien en los años recientes ello obedeció principalmente al incremento de las importaciones totales de los socios, en contraste con un mayor peso de los productos argentinos dentro de las compras de éstos (Heymann y Navajas, 1998; Levy Yeyati y Sturzenegger, 1999). En 1999 se redujo apreciablemente la participación de la región del Mercosur dentro del comercio argentino (al punto en que, en el primer semestre del año, esa ponderación cayó por debajo de los niveles de mediados de la década).

Con respecto a las políticas referidas a las exportaciones, se eliminaron casi todos los derechos que gravaban las ventas al exterior. A partir de 1991, sólo permanecieron impuestos (a una tasa del 6%) sobre las exportaciones de algunos productos oleaginosos. En julio de 1989 se suspendió (por razones de orden fiscal) el otorgamiento de reembolsos a las exportaciones no tradicionales; un año más tarde el gobierno reinició la aplicación de estos estímulos, mediante la introducción de un bono que se entregaba a los exportadores como devolución del IVA, por valores comprendidos, según el producto, entre el 5 y el 15% del valor de la venta al exterior. En 1992 se incrementaron los reembolsos (en circunstancias en que los precios internos habían subido apreciablemente desde la fijación del tipo de cambio el año anterior); el criterio seguido fue el de tender a emparejar los tipos de cambio efectivos para exportaciones e importaciones de artículos de una determinada clase. Estas medidas elevaron la tasa máxima de reembolso al 20%; el promedio ponderado subió del 3,3% al 6,3% del valor exportado. A partir de la puesta en marcha del Mercosur en enero de 1995, el gobierno fijó nuevas escalas de reintegros sobre las exportaciones hacia fuera del área, con un rango entre el 2 y el 20%, mientras que para las mercancías dirigidas a la región se definió un programa de reducción progresiva. En marzo de 1995, dentro de un conjunto de acciones de ajuste fiscal, se establecieron

disminuciones (de 5 puntos para un amplio grupo de artículos) en las tasas de reembolsos. Por otro lado, en 1993 se definieron varios programas de especialización y reconversión, que comprometían a las empresas participantes a efectuar ventas al exterior con la contrapartida de poder importar bienes de tipo similar con aranceles reducidos (siguiendo el modelo del régimen establecido para la industria automotriz).

Al estar rígidamente fijado el tipo de cambio, los instrumentos para influir más o menos directamente sobre los precios de los bienes transables internacionalmente quedaron concentrados en las políticas comerciales e impositivas. Las demandas para el empleo de esos instrumentos frente a una perturbación macroeconómica se manifestaron con intensidad luego de la devaluación brasileña a comienzos de 1999. La súbita modificación del contexto económico en el principal socio comercial, dio lugar a reclamos de medidas para mejorar las condiciones competitivas de los sectores vinculados al intercambio externo y, en especial, para facilitar las ventas al Brasil (ante la expectativa de una fuerte caída) y limitar los ingresos de mercancías de origen brasileño. Como consecuencia, se generaron visibles tensiones en el ámbito del Mercosur, si bien el gobierno reiteró que consideraba al proyecto de integración como un elemento central de sus políticas.

II.4 La política fiscal

Desde el punto de vista del resultado financiero, y pese a las tensiones que atravesó la política fiscal en los años noventa, se apreció un nítido contraste respecto de la década anterior. Entre 1982 y 1990, el déficit del sector público nacional promedió cerca del 5% del PIB (véase el cuadro 3); asimismo, las pérdidas del Banco Central y los desequilibrios provinciales contribuyeron a definir una situación fiscal de alta gravedad.²⁵ En el intervalo 1991-1998, las necesidades de financiamiento del sector público nacional fueron,

25. Por supuesto, esta situación se asoció con la utilización del financiamiento monetario como "recurso de última instancia" para cubrir la falta de recursos del sector público. Es probable que, en condiciones extremas, el déficit fiscal registrado no constituya un indicador preciso de las presiones a las que están sujetas las finanzas públicas (cfr. Heymann y Sanguinetti, 1994). En circunstancias que bordean la hiperinflación, la magnitud del déficit está restringida por la abrupta caída de la oferta de crédito al gobierno y por la disminución de los saldos reales (sobre los que recae el "impuesto inflacionario"). En vinculación con esto, los déficit del sector público nacional en 1989 y 1990, aunque elevados (entre el 3 y el 4% del PIB) fueron los más bajos desde comienzos de los ochenta (con la única excepción del año 1985).

en promedio, cercanas al 1% del PIB; el déficit cuasi-fiscal se anuló, mientras que las provincias (después de transferencias desde el gobierno central) registraron, en conjunto, un déficit promedio de cerca del 0,7 % del PIB. El ajuste de alrededor de 4 puntos del PIB en las cuentas del sector público nacional tuvo varios orígenes, pero no se produjo mediante una disminución del valor del gasto corriente del gobierno. Por el contrario, éste creció como proporción del PIB (de 14,8% de ese agregado en 1982-1990 a 17,2% en 1991-1998): la reducción de las erogaciones en personal y en concepto de intereses (en lo que influyó la suba del PIB en dólares, moneda de denominación de una parte sustancial de la deuda) se vio más que compensada por la suba de los gastos del sistema de seguridad social y de las transferencias a las provincias.²⁶ El crecimiento del gasto absorbió una parte significativa, pero lejos de la totalidad, del alza (de alrededor de 3 puntos del PIB) de los recursos corrientes del gobierno. De tal modo, la disminución del desahorro del gobierno nacional (del 0,7% del PIB al 0,1%) contribuyó en cerca del 15% a la merma del déficit; o sea, menos que la anulación del ahorro negativo de las empresas públicas (que había rondado el 0,9% del PIB en 1982-1990). Las privatizaciones fueron también importantes en la caída de los gastos de capital que, para el conjunto del sector público nacional, disminuyeron casi 2 puntos del PIB entre los dos períodos considerados. Los menores recursos destinados a la inversión pública, por lo tanto, tuvieron un monto que representó alrededor de la mitad de la reducción de las necesidades de financiamiento. Por su parte, el incremento de los recursos de capital (por ventas de activos) aportó, en promedio, un 0,4% del PIB a la disminución del déficit.²⁷

La gestión fiscal estuvo sujeta a una variedad de demandas. Por un lado, el régimen monetario definido por la convertibilidad estuvo dirigido a cortar el financiamiento del gobierno a través de la creación de dinero. Aunque se ampliaron los márgenes de acceso al crédito para el gobierno,

26. El sistema de coparticipación de impuestos (véanse los comentarios al respecto más adelante en el texto) establece una vinculación entre los recursos que la Nación transfiere a las provincias y el monto de lo recaudado (en concepto de algunos gravámenes) por entes nacionales. Asimismo, durante el período se descentralizó hacia las provincias la provisión de servicios de educación y salud.

27. A efectos de esta comparación, el financiamiento por emergencia económica ("ahorro forzoso", aplicado entre 1985 y 1989) se computó como análogo a un ingreso de capital; su monto equivalió a un 0,2% del PIB como promedio anual para el conjunto del período 1982-1990.

éstos siguieron siendo estrechos; asimismo, las expectativas (especialmente las de los tenedores de activos) permanecieron muy influidas por la evolución a corto plazo de las cuentas públicas. De ahí que el mantenimiento de bajos déficit fiscales fuera un prominente objetivo de política. Al mismo tiempo, los ingresos y gastos del gobierno se vieron influidos por las reformas que se fueron implementando en diversas áreas. Así, por ejemplo, se redujeron fuertemente las necesidades de financiamiento originadas en las empresas públicas (del 3% del PIB en 1990 a un nivel prácticamente nulo en los últimos años de la década) mientras que, por contraste, las modificaciones al régimen de comercio exterior contrajeron los ingresos por impuestos aduaneros, y la reforma del sistema de seguridad social derivó recursos que previamente iban a las cajas estatales hacia las empresas administradoras de pensiones. Por otro lado, la recaudación de impuestos mostró sensibilidad ante los movimientos en el producto agregado. Asimismo, con el correr del tiempo, el incremento de la tasa de desempleo enfocó la atención sobre el impacto de los gravámenes al trabajo sobre la demanda laboral. El juego de las consideraciones macroeconómicas y asignativas hizo que la política fiscal, y particularmente la configuración del sistema de impuestos, permaneciera como área de discusión a lo largo del período: la limitada flexibilidad del gasto del sector público nacional (una gran parte del cual se compone de jubilaciones, transferencias a las provincias bajo el régimen de coparticipación tributaria, intereses y salarios, dado que la inversión se redujo a niveles de poca entidad como proporción del PIB) y la dureza de la restricción de presupuesto, dirigieron hacia la política impositiva buena parte del peso asociado con la función de servir como variable de ajuste de la administración macroeconómica.

Al margen de los cambios que se fueron sucediendo en las tasas de impuestos, resaltan algunas líneas generales que se mantuvieron como criterios de política: la tendencia a ampliar las bases imponibles de los principales tributos y a limitar los tratamientos diferenciales en su aplicación, la concentración de la estructura impositiva en un número más reducido de gravámenes, y el énfasis puesto en aumentar el grado de cumplimiento. Asimismo, un hecho significativo –desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones fiscales– lo constituyó la relevancia que volvió a adquirir la ley de presupuesto, cuyo papel como mecanismo para definir políticas y regular su ejecución se había desdibujado visiblemente en el ambiente de inestabilidad económica asociado con la alta inflación (cf. Heymann y Navajas, 1989). Durante el período se reformó el régimen jubilatorio y se fueron modificando las disposiciones relativas a

la distribución de recursos y responsabilidades entre el gobierno nacional y las provincias; el establecimiento de un esquema permanente de asignación de fondos entre jurisdicciones siguió siendo un tema pendiente.

Por otro lado, la reducción del déficit del sector público nacional se interrumpió a mediados de la década (porque se frenó el aumento de los ingresos corrientes, en parte significativa por efecto de la reforma de seguridad social). En 1996, las necesidades de financiamiento ascendieron a más del 2% del PIB (cerca del 3% si se le agregan los recursos de capital): una cifra relativamente baja a escala internacional, pero que resultaba apreciable teniendo en cuenta la limitada capacidad de financiamiento del gobierno. El déficit se contrajo en los años siguientes (al 1% del PIB en 1998), aunque creció otra vez en 1999. Entretanto, la deuda del sector público nacional se fue elevando (de alrededor del 28% del PIB en 1993 a cerca del 38% cinco años más tarde), por la emisión de títulos a efectos de cubrir los déficit, y por la instrumentación de obligaciones no documentadas. En todo caso, la situación fiscal a mediados de 1999, si bien no mostraba un desequilibrio de gran magnitud cuantitativa en relación al PIB, constituía una preocupación generalizada: al margen de las fuertes discusiones acerca del contenido de las políticas, existía un consenso difundido respecto de la importancia de reforzar la solvencia del sector público. En lo inmediato, la evolución de las cuentas del gobierno era tal, que preanunciaba la adopción de nuevas medidas de reducción de gastos e incremento de los recursos; en especial, se planteaban otra vez acciones de política para ampliar la recaudación de impuestos.

i) El régimen impositivo

Las modificaciones al sistema de impuestos empezaron inmediatamente al inaugurarse la administración a mediados de 1989, con la sanción de la Ley de Emergencia Económica. Durante los años siguientes, el gobierno ejecutó una variedad de acciones que cambiaron las alícuotas y los alcances de los principales tributos, y alteraron la organización administrativa de la recaudación.

El IVA se constituyó, holgadamente, en la mayor fuente de ingresos del sector público nacional (véase el cuadro 3). En 1990 se amplió la base de imposición, incorporándose la mayoría de los bienes y (especialmente) los servicios que previamente se encontraban exentos. Dos años más tarde, se extendió nuevamente la aplicación del tributo, alcanzando a

actividades como los servicios financieros y de seguros y el transporte de cargas. Luego de larga discusión, en 1998 el gobierno sancionó la aplicación del IVA (con diferentes alícuotas) a la publicidad a los servicios de televisión por cable y de medicina prepaga. Asimismo, se estableció un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que abarca en un solo pago las obligaciones por IVA, impuesto a las ganancias y aportes a la seguridad social. La tasa del IVA fue elevada varias veces, luego de una reducción inicial (del 15 al 13%) en 1989. Así, la alícuota pasó sucesivamente al 15,6% (en noviembre de 1990), al 16% (febrero de 1991), al 18% (agosto de 1991) y al 21% (marzo de 1995). El último de los incrementos (parte de un programa de ajuste aplicado en el contexto de una crisis financiera) se estableció en un primer momento con carácter no coparticipable con las provincias (p. ej., su producto iría en su totalidad al Tesoro Nacional) y con validez de un año; sin embargo, posteriormente se prorrogó su vigencia, y se integró a los correspondientes recursos dentro de los fondos sujetos a coparticipación.

Los impuestos a las ganancias y al patrimonio también experimentaron varias modificaciones. En una primera instancia, se redujeron las alícuotas del impuesto a la renta, y se eliminó el gravamen al patrimonio neto. En 1991 se estableció un impuesto sobre activos de las personas físicas. Durante el año siguiente, el gobierno elevó al 30% la tasa del impuesto a las ganancias sobre las sociedades (que previamente era del 20%). La reforma impositiva de 1998 determinó una suba al 35% de la alícuota máxima del impuesto a las ganancias, y reglamentó la aplicación del gravamen a los ingresos generados fuera del país (aplicando el criterio de "renta mundial"); asimismo, se aplicó un impuesto sobre los intereses de créditos tomados por empresas (a fin de emparejar los incentivos al financiamiento con recursos propios y con deuda).

Cuadro 3
Política fiscal. Recaudación y resultado financiero

Conceptos	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1998	1997	1998
	En % del PIB					
RECAUDACIÓN TOTAL (Gobierno Nacional)	11.7	11.9	14.4	15.1	15.1	14.9
Sistema previsional (1)	2.8	3.6	4.7	3.7	3.1	2.9
Comercio exterior	1.6	1.4	0.7	0.8	0.9	0.8
Total impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva	7.3	6.9	9.1	10.5	11.1	11.1
IVA (neto de devoluciones)	2.2	2.3	3.4	5.9	6.4	6.2
Internos	2.5	2.0	2.3	1.7	1.8	1.6
Ganancias (incluye impuestos a los bienes personales)	0.8	0.5	0.6	2.0	2.7	3.0
Otros	1.8	2.1	2.8	0.9	0.2	0.3
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO (2)						
Ingresos Totales (3)	14.2	13.5	16.5	17.8	17.0	17.6
Gastos Totales	18.3	17.3	17.9	18.8	18.4	18.7
Resultado	-4.8	-3.8	-1.6	-0.9	-1.4	-1.0

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del Ministerio de Economía y de la DGI.

1) No incluye la recaudación correspondiente a las obras sociales, ni los aportes derivados a las AFJP a partir de agosto de 1994.

2) Proyecto de presupuesto definitivo, excepto 1998: presupuesto original.

Incluye ahorro de las empresas públicas, financiamiento de emergencia y privatizaciones.

Por otra parte, esa reforma reintrodujo el impuesto a los activos de las empresas (que había sido establecido en 1990 y posteriormente derogado), con carácter de pago a cuenta del tributo a las ganancias. La administración impositiva tendió a incrementar las penalidades por evasión y a concentrar la gestión recaudatoria. En 1993 se transfirió al organismo encargado de la percepción de impuestos nacionales el cobro de los aportes y contribuciones a la seguridad social. Más tarde, se creó un ente único para la recaudación de los gravámenes de jurisdicción nacional, incluyendo los aranceles aduaneros. A lo largo del período aumentó la cantidad de personal de los organismos recaudadores y se introdujeron innovaciones en los procedimientos y técnicas de control. De todos modos, se mantuvo la percepción de que el grado de incumplimiento impositivo seguía siendo considerable, y de que el comportamiento del volumen de la recaudación dependía mucho de la evolución del nivel de actividad.

ii) Los mecanismos de distribución de recursos entre el gobierno nacional y las provincias

Las relaciones financieras entre la jurisdicción federal y los gobiernos provinciales han sido por largo tiempo cuestiones controvertidas²⁸ (cf. Carciofi et al., 1994; Porto, 1990; Porto y Sanguinetti, 1993, Saiegh y Tommasi, 1998). En 1988 se sancionó una ley de coparticipación de impuestos, que en principio tenía una naturaleza transitoria, pero cuya vigencia fue sucesivamente prorrogada mientras, por otro lado, se iban introduciendo cambios en los criterios de distribución de fondos como resultado de negociaciones entre las partes. La mencionada ley estableció coeficientes de reparto para la recaudación de los impuestos coparticipables (p. ej., el IVA neto de reembolsos, el impuesto a las ganancias, los gravámenes sobre las ventas de productos específicos), con algo menos del 58% asignado al Estado nacional y el resto al conjunto de las provincias, de acuerdo con una definición *ad-hoc* tomada en su momento sobre los porcentajes de "coparticipación secundaria" que correspondería a cada jurisdicción provincial. A lo largo de los noventa, se produjeron diversas instancias de negociación entre diversos niveles del gobierno en materia de asignación de recursos y responsabilidades.

En 1991 se estableció un sistema para compensar deudas y créditos entre jurisdicciones, a través de acuerdos que realizó el gobierno nacional con cada una de las provincias. Estos arreglos involucraron, entre otras cuestiones pendientes, las regalías atrasadas por extracción de hidrocarburos (dado que las provincias son titulares de la renta de su subsuelo) y las deudas de los bancos provinciales con entes del gobierno nacional. Más tarde se determinó el traspaso a la órbita provincial de prestaciones de salud y educación y de programas asistenciales. Esta medida, que representó una

28. Conviene recordar que en su origen, la organización constitucional de la Argentina limitó estrictamente el espectro de impuestos que podía aplicar por sí mismo el gobierno nacional: el Congreso Nacional estaba autorizado a legislar sólo sobre derechos de aduana, y, en casos excepcionales, podía "imponer contribuciones directas por tiempo determinado" (artículo 67 de la Constitución de 1953, vigente hasta 1994). Desde esa perspectiva, un gravamen como el IVA entraba dentro de la categoría de impuesto de jurisdicción provincial, cuya administración ejercía el gobierno central por delegación de los estados locales. En la Constitución sancionada en 1994 (art. 75) se estableció que el Parlamento Nacional podía imponer contribuciones indirectas –aparte de las aduaneras– pero como facultad concurrente con las provincias; asimismo, se precisó que la recaudación de impuestos directos percibida por el estado nacional sería coparticipable, a menos que tuviera asignación específica. La norma constitucional previó la sanción de una ley convenio (con las provincias) a efectos de definir los mecanismos de coparticipación, lo que estaba aún pendiente en 1999.

transferencia de gastos desde la jurisdicción nacional a las provincias en un momento de fuerte incremento en la masa de fondos coparticipables, contempló de todos modos el envío de recursos por parte de la Nación para el financiamiento de gastos relacionados con la educación secundaria, la atención hospitalaria y ciertos programas sociales. Por otro lado, se estableció un fondo (constituido con recursos provenientes de impuestos recaudados por el gobierno nacional) para uso de la provincia de Buenos Aires a efectos de financiar gastos sociales en la región del conurbano porteño.

Las políticas referidas al régimen de seguridad social y a los impuestos al trabajo, interactuaron de manera visible con las relaciones Nación-provincias, dado que (particularmente a partir de la reforma del sistema de jubilaciones –véase el apartado siguiente) los gastos por pensiones del gobierno central excedieron a la recaudación de aportes y contribuciones (que no está sujeta a distribución con las provincias) y que con el tiempo fue creciendo la prioridad atribuida por el gobierno a la reducción de las cargas sobre los salarios, mientras que los posibles gravámenes alternativos eran generalmente de carácter coparticipable. En 1992 se dictó una ley que sancionó un acuerdo entre la jurisdicción federal y las provincias, por el cual el Estado nacional quedó autorizado a retener el 15% de la masa de fondos sujeta a coparticipación para atender el pago de jubilaciones. Al mismo tiempo, se estableció una “cláusula de garantía” que comprometió al gobierno nacional a girar a las provincias un ingreso de coparticipación no inferior a los 725 millones de pesos por mes;²⁹ asimismo, las autoridades centrales se obligaron a remitir en forma automática los recursos destinados a distintos fondos con origen en los impuestos a los combustibles. En 1993 se elevó el mínimo garantizado a 740 millones de pesos mensuales, dentro de un intento por coordinar las estructuras impositivas nacional y provinciales; el acuerdo entre las jurisdicciones apuntaba a reducir o eliminar gravámenes provinciales como los impuestos a los sellos, a los ingresos brutos (un tributo sobre la cifra de negocios) y a las transferencias de combustibles, gas y energía para uso no domiciliario, tendiendo a la aplicación de un impuesto sobre las ventas finales. El gobierno nacional se comprometió, entre otras medidas, a

29. La cifra correspondía a algo menos de un 90% de la masa de fondos transferidos en promedio en 1993 en concepto de coparticipación. Desde la perspectiva del gobierno nacional, es probable que este acuerdo haya tomado como base la expectativa de una rápida suba en la magnitud de la recaudación, con lo cual la provisión de un “seguro” a las provincias no se percibía como una acción arriesgada. Al mismo tiempo, el esquema que combinaba un mínimo garantizado con una menor participación provincial en los incrementos de los recursos impositivos puede haber sido visto como un mecanismo para moderar los incentivos de los gobiernos locales a subir los gastos en las expansiones (cf. Végh, 1997; también Talvi, 1995).

disminuir la incidencia impositiva sobre los costos del trabajo. Aunque este acuerdo se implementó de manera muy parcial, fue claro el criterio en cuanto a reorientar la estructura de impuestos para disminuir costos de producción de las empresas, dentro de un esquema que involucrara también a las provincias.

Las fuertes tensiones que produjo la crisis de 1995 en la política fiscal, repercutieron también en los mecanismos de distribución de impuestos. En especial, la suba de la alícuota del IVA dispuesta ese año se efectuó con la provisión de que los recursos resultantes quedarían excluidos de los fondos coparticipables. En 1996, se dispuso la afectación del 21% del impuesto a los combustibles para el financiamiento del sistema nacional de jubilaciones. En todo caso, siguió pendiente la definición de un esquema más permanente de generación y distribución de fondos entre jurisdicciones.

Al margen de los mecanismos automáticos de transferencias de recursos hacia las provincias (que, como se vio, fueron variando con el tiempo), operaron instrumentos de distribución manejados por el gobierno nacional, tales como los aportes del Tesoro (cuyos recursos surgen de un porcentaje de los fondos coparticipables) y los pagos en concepto de adelantos de coparticipación; éstos alcanzaron un volumen significativo especialmente en ocasión de la recesión de 1995.

iii) La reforma de la seguridad social

El sistema de jubilaciones y pensiones fue experimentando dificultades crecientes con el correr del tiempo. Ello se debió en parte a la dinámica demográfica, y también a la baja proporción de los cotizantes dentro del conjunto de los ocupados. En 1995, la cantidad de individuos que efectuaban aportes al sistema nacional de seguridad social no llegaba a la mitad del empleo total.³⁰ Asimismo, de manera recurrente se aplicaron medidas que permitieron el acceso a los beneficios jubilatorios a personas con reducidos aportes. Así, fue disminuyendo fuertemente la "tasa de sostenimiento" del sistema (p. ej., la relación entre el número de aportantes y de beneficiarios): de algo más de 5 a mediados de los cincuenta, a cerca de 2 en los primeros años de los ochenta, a 1,3 al promediar los noventa. Por otra parte, por momentos (especialmente en períodos de apreciación cambiaria) se notó

30. Adicionalmente, existía un conjunto de aportantes a sistemas provinciales. De todos modos, es claro que la masa de individuos que contribuyen a la seguridad social es mucho menor que el número de individuos formalmente sujetos a hacerlo.

particularmente la tensión entre los requerimientos de recursos para cubrir los gastos previsionales y el impacto de los impuestos al trabajo sobre los costos de las empresas. Por ejemplo, en 1980 se derogaron las contribuciones patronales a la seguridad social, con la contrapartida de una suba de la tasa del IVA, en un intento de aliviar la situación de sectores ligados al comercio exterior (dado que el IVA se aplica sobre las importaciones, y no grava a los bienes exportados). Esas contribuciones fueron reimplantadas años más tarde.³¹ Durante los ochenta, el financiamiento de las jubilaciones incluyó, además de los recursos de los impuestos específicos, recursos derivados de transferencias del Tesoro y de la asignación de fondos recaudados sobre las ventas de gas, combustibles y servicios telefónicos (cf. Urbiztondo *et al.*, 1998). Estos últimos tributos se eliminaron a comienzos de los noventa (en vinculación con los procesos de privatización), y se determinó la utilización de fondos del IVA y el impuesto a las ganancias para cubrir gastos de la seguridad social.

En todo caso, la estrechez financiera condujo a que el gobierno fuera incurriendo en incumplimientos de las normas respecto de la determinación de haberes jubilatorios, lo que condujo a principios de los años noventa a una gran cantidad de reclamos por vía judicial. Finalmente, las autoridades resolvieron consolidar las deudas acumuladas mediante la entrega de bonos a los beneficiarios,³² y parte en efectivo. El total de la deuda reconocida a fines de 1993 superó los 12 mil millones de pesos (alrededor del 5% del PIB; cf. Urbiztondo *et al.*, 1998). Asimismo, se incrementó el flujo de gastos, al recalcularse las prestaciones.

El funcionamiento del régimen jubilatorio venía dando lugar a una variedad de críticas. Entre ellas, se contaban las dificultades financieras mientras que, al mismo tiempo, los beneficios eran calificados generalmente como insatisfactorios. Por otro lado, se señalaba la existencia de inequidades en el tratamiento de distintos grupos, y falta de transparencia y confiabilidad en la operación del sistema (Schultess y Demarco, 1993). Estos argumentos influyeron en la decisión del gobierno de proponer una reforma de gran alcance. El proyecto fue enviado al Congreso en 1992, y sancionado por ley en

31. La tasa de contribución se fijó en 1984 en 7,5% del salario; posteriormente se establecieron varios incrementos, hasta alcanzar una alícuota de 16% en 1991.

32. Esos títulos (denominados BOCON) fueron emitidos en pesos y dólares (a opción del beneficiario, que asumía una quita si elegía recibir los papeles en dólares), a 10 años de plazo y con 6 años de gracia. Los bonos se cotizan en el mercado; parte de la circulación original fue rescatada con fondos provenientes de privatizaciones y de la colocación de otros bonos (cfr. BID, 1996).

setiembre de 1993. El nuevo régimen entró en funcionamiento a mediados del año siguiente. Si bien esa legislación tuvo en cuenta la experiencia chilena, se estableció un sistema mixto, que mantuvo un segmento a cargo del Estado. El sector público conservó a su cargo la liquidación de las jubilaciones vigentes. Los trabajadores en actividad optaron entre integrarse al recién creado régimen de capitalización, derivando sus aportes personales a una empresa administradora de fondos (AFJP),³³ o permanecer en el sistema público de reparto. Para los que eligieran la primera alternativa, las futuras jubilaciones se establecerían en función del monto capitalizado de aportes y de prestaciones a cargo del Estado de acuerdo al número de años de servicio y a las remuneraciones percibidas.³⁴ La opción de pasaje del sistema de reparto al de capitalización quedó abierta sin fecha límite; para la elección inversa, se fijó un plazo tope de dos años.

Previamente a la reforma, el gobierno introdujo varias medidas para contener los gastos haciendo más estrictos los requisitos para el acceso a beneficios: se aumentó a 20 años el período exigido de aportes, se elevó de tres a diez años el lapso sobre el que se computarían las remuneraciones, a efectos de determinar la base para los haberes jubilatorios, y se subieron las exigencias para acceder a pensiones por invalidez. Por su parte, la reforma incluyó un incremento gradual en las edades mínimas de jubilación, hasta alcanzar en el 2001 los 65 años para los hombres y los 60 para las mujeres (o sea, una suba de tres años respecto de las edades previamente establecidas). En 1995 se derogaron las cláusulas de movilidad automática de las jubilaciones. Asimismo, el gobierno fijó un tope (de algo más de 3.000 pesos) a los haberes, y determinó deducciones para los beneficios derivados de regímenes especiales.

33. En todos los casos, las contribuciones patronales (y parte de los aportes de los trabajadores autónomos) se mantuvieron como recursos destinados al financiamiento de los pagos de jubilaciones efectuados por el gobierno.

34. Estas transferencias estarían constituidas por una "prestación básica universal", de monto fijo para todos aquéllos que hubieran completado 30 años de aportes (con una suma que se incrementaría en 1% por año de servicio inferior a 45) y una "prestación compensatoria", contemplada como reconocimiento de los aportes efectuados al antiguo sistema, y que se calcularía como un 1,5% de los salarios promedio en los diez años previos al cese de la actividad por cada año de pagos realizados antes de ejercer la opción de traspaso al régimen de capitalización. Para los individuos que se jubilaran por el régimen de reparto, esa última prestación se calcularía sobre el total de años de aportes; asimismo, el beneficio incluiría un "adicional por permanencia" (en sustitución del haber de capitalización del otro segmento), equivalente a 0,85% del ingreso base (el promedio de los diez años anteriores a la jubilación) por cada año con aportes desde el momento de efectuada la opción.

Los criterios de cálculo de las jubilaciones en los dos segmentos eran tales que existían incentivos para que los trabajadores más jóvenes ingresaran al sistema de capitalización, mientras que lo opuesto ocurría para los de mayor edad. De hecho, al momento de implementarse la reforma, alrededor de las tres cuartas partes de los individuos de menos de 25 años optaron por el esquema de capitalización, contra cerca del 10% para las personas de más de 55 años (el porcentaje fue continuamente declinante con la edad del trabajador, cayendo debajo del 50% para personas de cerca de 40 años; cf. SAJP, 1996). Con el tiempo, se fue incrementando significativamente la cantidad de afiliados a las AFJP, con una caída de la masa de trabajadores encuadrados en el sistema estatal.³⁵ Luego de la reforma, se incrementó fuertemente el número de afiliados al sistema de seguridad social (de 5,7 millones al inicio a más de 8 millones a mediados de 1996). Sin embargo, no se realizó la expectativa de que el cambio a un sistema en que los fondos individuales eran identificables como tales, llevara a una suba apreciable en la cantidad de aportantes efectivos al sistema. En realidad, persistió una diferencia marcada entre el número de afiliados y el de cotizantes (en junio de 1996, por ejemplo, no más de la mitad de los inscriptos en el segmento de capitalización efectuaron aportes), de modo que no hubo un cambio significativo en el universo de contribuyentes. Es decir que, en la práctica, la reforma no tuvo un efecto visible en incrementar el grado de "formalidad" del empleo y, así, en elevar por esa vía los ingresos del sistema.

La estimación de los efectos intertemporales de la reforma previsional sobre la acumulación de recursos y sobre las finanzas públicas es, por supuesto, materia de conjetura. Un cálculo de fuente oficial (SAJP, 1996) previó que, desde el punto de vista de los flujos de ingresos y gastos del sector público, la transición (incluyendo la suba de las edades de jubilación) generaría costos decrecientes a partir de una cifra inicial cercana al 2% del PIB, con un efecto nulo alrededor de diez años luego de la reforma y superávit en las tres décadas posteriores a ese momento. Al margen de la incertidumbre de cualquier proyección de largo plazo que depende de una variedad de parámetros nada fáciles de especificar,³⁶ resulta claro que el cambio de sistema implicó en lo inmediato una transferencia de fondos desde el sector público a las empresas administradoras de pensiones, y por otro lado, una

35. En agosto de 1994, 45% de los afiliados habían ingresado al régimen de capitalización; éste comprendía más de dos tercios de los afiliados dos años más tarde.

36. Un ensayo de análisis de sensibilidad efectuado con anterioridad a la reforma se encuentra en Cetrángolo (1992).

reducción en la deuda implícita del gobierno por jubilaciones futuras.³⁷ El traspaso de recursos derivados de los impuestos de seguridad social alcanzó una magnitud significativa (y creciente, en la medida en que se incrementó la proporción de individuos que eligieron efectuar aportes a las AFJP), al menos en relación con las necesidades de financiamiento del gobierno: en 1997, las AFJP recaudaron unos 3.700 millones de dólares (cerca del 1,1% del PIB), una cifra sólo ligeramente inferior al déficit de caja del sector público nacional. Al mismo tiempo, las administradoras de fondos se constituyeron en una fuente de crédito para el sector público: a fines de 1997, unos 3600 millones de pesos (alrededor del 40% de su cartera)³⁸ estaba constituida por títulos del gobierno nacional. De todos modos, la existencia, como contracara de este financiamiento, de obligaciones jubilatorias “descargadas” por parte del sector público, no parece haber actuado sobre las percepciones acerca de la situación fiscal. En general, se tendió a interpretar a los montos dirigidos al sistema de capitalización simplemente como una pérdida de recursos tributarios.

La reforma del sistema de seguridad social no puso fin a las discusiones referidas al sistema jubilatorio. Así, siguieron planteadas cuestiones de diverso carácter, como el funcionamiento de la actividad de administración de fondos, y su efecto sobre el monto de las comisiones (cf. Chisari y Dal Bó, 1996; Urbiztondo, 1998), la numerosa cantidad de ocupados que no efectuaban aportes regulares al sistema, el nivel y la estructura de las jubilaciones (incluyendo los regímenes especiales) y el efecto presente y futuro del régimen sobre las finanzas públicas. En este sentido, en 1999 se conocieron proyectos oficiales de reformar los criterios de determinación de las pensiones que se otorgarán en adelante, con menores pagos del gobierno a las jubilaciones de mayor monto, y subas en las prestaciones mínimas.

Uno de los temas de atención a lo largo del período lo constituyó el crecimiento de las erogaciones del sector público en concepto de seguridad social mientras, por otro lado, existía una difundida sensación de que los

37. Por cierto, esta deuda implícita era de magnitud incierta. Lo mismo ocurre con los gastos futuros en que incurrirá el sector público luego de la reforma: uno de los factores que vuelven azarosa una estimación es el tratamiento que se dará desde el punto de vista previsional a los individuos que no estén en edad de trabajar, ni hayan completado el período requerido de aportes.

38. La masa de recursos canalizados por las AFJP vino creciendo rápidamente, hasta un nivel cercano a los 9000 millones de pesos a fines de 1997. Esas entidades tendieron a convertirse en actores significativos en el mercado de crédito aunque, dado lo reciente de la reforma, la magnitud de las carteras administradas siguió siendo relativamente pequeña tanto en relación al PIB como al volumen de los agregados financieros.

haber resultaban en muchos casos insuficientes desde el punto de vista del nivel de vida que permitían alcanzar a los beneficiarios. A mediados de la década, el gasto previsional ascendía a más del 6% del PIB, el valor más alto de una serie que arranca en 1977 (ANSES –Administración Nacional de Seguridad Social–, citado en Urbiztondo *et al.*, 1998), y cerca de dos puntos más que a comienzos de los noventa. Por su parte, los haberes medios, en términos reales, se recuperaron marcadamente respecto de los bajos niveles del período hiperinflacionario, pero se encontraban por debajo de los registros de mediados del decenio anterior. Este contraste se asoció con la evolución de los precios relativos (p. ej., la dispar evolución del deflactor del PIB y del IPC durante los primeros años de vigencia del régimen de convertibilidad), y también se aprecia al analizar otros componentes del gasto público.

iv) El gasto social

La medición de la magnitud del gasto social se ve complicada por las transferencias interjurisdiccionales que tuvieron lugar en el período. Sin embargo, se han compilado estadísticas que registran las erogaciones consolidadas del sector público nacional y provincial dirigidas a las finalidades de índole social.³⁹ (MEOSP, 1999). Se puede observar (véase el cuadro 4) que en el período 1991-1997 estos gastos fueron netamente más elevados como proporción del PIB (en cerca de 2,3 puntos porcentuales) que en el intervalo 1982-1990. Buena parte del incremento se originó en la función de previsión social, tal como fue comentado anteriormente.⁴⁰

39. En el rubro de salud se incluyen los gastos efectuados por las obras sociales, es decir, por entidades generalmente administradas por sindicatos que atienden a los trabajadores de las correspondientes ramas de actividad. Estas obras sociales reciben fondos derivados de aportes (no voluntarios) sobre la masa salarial.

40. Las cifras correspondientes del cuadro 4 no coinciden con las que se emplearon en la discusión de los párrafos previos, dado que estos últimos se referían exclusivamente al sistema jubilatorio nacional, mientras que aquí se incluyen también a los sistemas provinciales.

Cuadro 4: Gasto público social consolidado (1)

Conceptos	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1997	1997
	En % del PIB				
Gasto Público Social	16.0	17.5	17.9	18.3	17.0
Educación	3.4	3.3	3.3	3.7	3.6
Básica	2.2	2.2	2.3	2.4	2.3
Superior y universitaria	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7
Ciencia y Técnica	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Cultura	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
Salud	3.9	3.9	3.9	4.1	3.8
Atención pública	1.4	1.3	1.4	1.6	1.6
Obras sociales	1.9	2.0	1.8	1.7	1.5
INSSJyP	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7
Agua potable y alcantarillado	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Vivienda y urbanismo	0.7	0.7	0.6	0.4	0.4
Promoción y asistencia social	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
Previsión social	5.8	7.5	7.7	7.4	6.7
Trabajo	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7
Otros servicios urbanos	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8

Fuente: Ministerio de Economía.

1) Incluye provincias y obras sociales.

Sin embargo, también hubo subas (por alrededor de 0,6 puntos del PIB, en conjunto) en educación y salud. En el caso del primero de esos sectores, el aumento fue proporcionalmente mayor para la educación superior, pero alcanzó también a la básica. Dentro de la salud, se elevó, en términos del PIB, la cantidad de fondos canalizados a través de centros de atención pública y de los servicios destinados específicamente a los jubilados, mientras que se contraían los gastos de las obras sociales.

Los mencionados coeficientes de gasto a PBI indican la masa de recursos utilizados para los diferentes propósitos pero, por supuesto, no miden el efecto (en términos de prestaciones) generado por esos fondos, ni tampoco el volumen físico de las erogaciones, en el sentido de la cantidad de insumos aplicados para producir los servicios. Esto último es así, porque los precios de esos insumos pueden haber variado con respecto a los precios implícitos en el PIB. Es claro que el deflactor apropiado para los diferentes componentes del gasto social no se identifica con un índice único, ni de construcción sencilla. De todas maneras, dada la evolución de los precios relativos de los bienes y de los servicios durante los noventa parece probable que, si se compara con la década anterior, cada unidad de "gasto social" se ha encarecido

en términos de la canasta del producto. Una forma simple de tratar de capturar este efecto, es deflactar el gasto social por un índice como el IPC. Los resultados se muestran en el cuadro 5, donde se presentan cifras obtenidas de tal deflación, puestas en términos del PIB a precios constantes.⁴¹

Las diferencias son bien marcadas respecto de lo que indican los datos que comparan al gasto social y el PIB a precios corrientes. En la medida en que el crecimiento del IPC relativamente al deflactor del PIB indique el aumento de los costos reales de producción de los servicios considerados, resultaría que el volumen real del gasto relativamente al producto se redujo considerablemente en los años noventa, tanto en salud, como en educación como, inclusive, en el rubro de previsión social. Aunque, sin duda, el ejercicio tiene sólo un sentido indicativo, puede ser útil para marcar que los efectos precio, intensos como fueron en muchos casos, pueden haber influido no solamente en la medida cuantitativa de los cambios en el gasto, sino tal vez también en la dirección de las variaciones.⁴²

41. Si, a los efectos del argumento, se aceptara que el IPC aproxima al deflactor del gasto, esas cantidades se interpretarían como cocientes entre el volumen físico del gasto y el volumen físico del PIB.

42. De algún modo parece posible ver a los gastos en servicios como casos simétricos del de la inversión en maquinaria y equipo, donde el abaratamiento relativo de los bienes de capital permitió grandes subas en los volúmenes físicos de los equipos adquiridos por unidad de desembolso.

Cuadro 5: Gasto público social consolidado (1), deflactado por el IPC, en relación al PIB a precios constantes

Conceptos	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1997	1997
Índices 1991=100					
<i>Gasto Público Social</i>	113.5	111.8	100.0	89.9	82.2
<i>Educación</i>	130.2	114.9	100.0	99.5	94.9
<i>Básica</i>	122.5	109.6	100.0	93.1	87.6
<i>Superior y universitaria</i>	131.3	121.2	100.0	120.6	124.1
<i>Ciencia y Técnica</i>	156.3	127.8	100.0	80.3	79.9
<i>Cultura</i>	130.4	115.1	100.0	78.7	85.1
<i>Otros</i>	193.2	149.8	100.0	156.0	129.6
<i>Salud</i>	125.6	114.5	100.0	93.1	83.7
<i>Atención pública</i>	119.2	106.4	100.0	102.6	96.3
<i>Obras sociales</i>	137.5	125.6	100.0	80.7	72.5
<i>INSSJyP</i>	107.5	102.4	100.0	105.7	86.7
<i>Agua potable y alcantarillado</i>	164.8	110.7	100.0	81.7	67.3
<i>Vivienda y urbanismo</i>	151.6	135.6	100.0	63.1	59.1
<i>Promoción y asistencia social</i>	142.8	114.5	100.0	95.0	87.7
<i>Previsión social</i>	96.1	111.7	100.0	84.6	75.9
<i>Trabajo</i>	95.6	67.6	100.0	105.8	98.5
<i>Otros servicios urbanos</i>	96.5	101.1	100.0	89.1	82.3

Fuente: Ministerio de Economía

1) Incluye provincias y obras sociales.

II.5 El régimen laboral

Mientras que temas como los de orden monetario y fiscal fueron prominentes desde comienzos del período de reformas, no ocurrió lo mismo con aquéllos vinculados con la legislación sobre el mercado de trabajo.⁴³ Sin embargo, desde mediados de la década, las instituciones que regulan las relaciones de trabajo y las cargas que afectan a los costos laborales se mantuvieron en el centro de la discusión. De hecho, el mercado de trabajo dio lugar a una variedad de medidas (aunque ciertos aspectos del régimen, como la negociación de convenios a través de sindicatos por rama de actividad, no

43. La presente sección está basada en Altimir y Beccaria (1999). Estos autores señalan que, al margen de las apreciaciones generales de las autoridades sobre las características del régimen laboral, la creciente atención prestada al tema a partir de 1993-1994 estuvo asociada con la suba del desempleo, que no parece haber sido prevista inicialmente en las proyecciones oficiales, dado el rápido incremento de la actividad.

fueron cambiados'.⁴⁴ No obstante, algunas de esas acciones generaron marchas y contramarchas, y los debates al respecto mantenían vigencia a finales de la década.

En lo que respecta a los impuestos de seguridad social, se notó recurrentemente la tensión entre el objetivo de reducir los costos laborales,⁴⁵ y los requerimientos de índole fiscal. En 1994 se disminuyeron los aportes patronales a la seguridad social para los sectores productores de bienes y para el turismo; los porcentajes de reducción se ubicaron entre el 30% y el 80% (dependiendo de la localización de la firma). Durante el año siguiente, dada la presión por ajustar las cuentas públicas, el gobierno estableció menores rebajas respecto de la situación original (en un rango entre el 0% y el 50%), aunque esas rebajas se hicieron extensivas a todas las actividades. En 1996 se volvió al esquema de reducciones decidido en 1994, para todas las actividades: se ha estimado (Altimir y Beccaria, 1999) que la alícuota de las contribuciones patronales quedó, en promedio, cerca del 21% (en comparación con el 33% antes del comienzo de las reducciones). En 1999 se empezó a aplicar un nuevo programa de rebajas graduales, aunque hacia mediados del año se planteaban preguntas sobre la aplicación de los anuncios de futuras reducciones de alícuotas.

Las restricciones a los despidos fueron materia de discusión persistente en el período. Sin modificarse las condiciones para la modalidad tradicional de relación salarial, en 1991 se introdujeron nuevas formas de contratación con menores trabas a la desvinculación de trabajadores, y más bajas cargas impositivas.⁴⁶ Entre ellas, se contó un sistema para empleo de trabajadores antes desocupados (con indemnización reducida y disminución de aportes a la seguridad social); otro, de características similares al anterior, para nuevas actividades; así como modalidades de práctica y formación para personas jóvenes (con contratos de hasta un año o dos de duración, según el caso) sin indemnización ni cargas sociales. Por otro lado, en 1995 se modificó el

44. Sin embargo, a lo largo del tiempo se modificó apreciablemente la composición de los acuerdos laborales según ámbito de aplicación. En 1991, sólo el 20% de esos acuerdos estaba referido a empresas (es decir que el 80% de los convenios cubría a actividades o ramas); en 1998, esa proporción superó holgadamente el 80%.

45. La estimación de las cargas no salariales (incluyendo aportes patronales a la seguridad social, indemnizaciones por accidentes y despidos, sueldos complementarios y vacaciones) a comienzos de la década era de cerca del 65% de la remuneración bruta, una cifra más elevada que en otros países de la región (Tokman y Martínez, 1997).

46. Probablemente esto último generó el incentivo principal a emplear tales mecanismos (cfr. Altimir y Beccaria, 1999).

régimen para el período de prueba de trabajadores que, a su término, reciben contratos por tiempo indeterminado si permanecen en la empresa (y, en caso contrario, no tienen derecho a indemnización). Esta reforma eliminó el requisito de preavisar el despido y eximió del pago de aportes jubilatorios durante la prueba; asimismo, se autorizó a extender el lapso de la prueba hasta alcanzar seis meses (desde el máximo previamente admitido de tres meses) si existía acuerdo para ello en las convenciones colectivas.

Las modalidades de contratación no tradicionales alcanzaron a una cantidad relativamente pequeña de empleos hasta 1996; luego se observó un fuerte crecimiento. Esos contratos fueron muy debatidos, en cuanto a su efecto sobre la creación neta de empleo, por un lado, y sobre la precariedad laboral, por otro. En 1998 se sancionó una nueva reforma (con acuerdo de la central sindical, y oposición por parte de organizaciones empresarias) que eliminó varias de esas modalidades; asimismo, se redujo el período de prueba a un mes. Al mismo tiempo, se modificó ligeramente el régimen de indemnizaciones, reduciendo los montos para despidos de trabajadores de poca antigüedad.

El régimen de indemnización por accidentes de trabajo también experimentó modificaciones. En 1992 se fijó un tope a las compensaciones, y se establecieron restricciones a los litigios. La reforma de 1995 limitó la lista de enfermedades consideradas laborales o profesionales. Asimismo, se definió un régimen de seguro obligatorio para los empleadores, operado por empresas administradoras de riesgos del trabajo, que se harían cargo del pago de las compensaciones. También en 1995 se determinaron cambios en las reglas sobre licencias y vacaciones, que dieron a los empleadores mayor flexibilidad en su asignación a lo largo del año.

En 1991 se creó un sistema de seguro de desempleo, financiado por una contribución patronal. La compensación fijada fue bastante elevada como proporción del salario percibido anteriormente (80% para los primeros cuatro meses, proporción que se redujo al 50% en 1994), pero con un tope cuantitativo (de 300 pesos desde 1994) y criterios de elegibilidad bastante estrictos. En particular, el acceso al seguro requirió que el trabajador hubiera sido despedido sin justa causa de un empleo registrado, y que hubiera contribuido a la seguridad social al menos un año de los tres previos al despido. Es probable que las restricciones formales hayan influido significativamente en determinar la baja cobertura del sistema, que no llegó a alcanzar más que una pequeña proporción de los desocupados.

III. El desempeño macroeconómico: un panorama general

III.1. La estabilización y los movimientos de precios relativos

La definida estabilización de precios (véase el cuadro 6) marcó una ruptura respecto de la larga tradición inflacionaria, y se constituyó en un elemento crucial para la evolución del conjunto de las actividades económicas. Sin embargo, la salida de la hiperinflación fue turbulenta y trabajosa. Tras la ruptura del programa iniciado a mediados de 1989, la huida de los activos internos y el estallido de la demanda de divisas llevaron a subas de precios extremadamente altas en las últimas semanas de ese año. El "plan Bonex" de conversión de activos (cf. la sección anterior) constituyó una brusca intervención dirigida a frenar un proceso que amenazaba llevar a un colapso de la moneda nacional. Pero después de pocas semanas nuevamente se observaron síntomas hiperinflacionarios. A partir de marzo de 1990 el gobierno aplicó una política de estricta contención del gasto de caja del sector público, con una flotación administrada del tipo de cambio.

Esta política consiguió evitar que se repitieran episodios de extrema inestabilidad de precios, y generó una acumulación de reservas internacionales que resultó importante con posterioridad. Sin embargo, persistió una sensación de gran fragilidad y de incertidumbre más allá de plazos muy cortos. Esto se reflejó en la inflación y en la tasa de interés, que mantuvieron valores elevados, pese a la fuerte desaceleración en el tipo de cambio.⁴⁷ En estas condiciones, la aparición de signos de dificultades fiscales disparó otra vez un súbito aumento en la demanda de moneda extranjera. Las autoridades no resistieron la suba del tipo de cambio, que se duplicó aproximadamente en los primeros meses de 1991. Ello generó una brusca alza en la tasa de inflación (el crecimiento del IPC llegó al 27% en febrero), aunque sin aproximarse a los extremos registrados en los años anteriores.

47. Entre marzo y diciembre de 1990, la variación del tipo de cambio superó sólo levemente el 1% mensual, pero el crecimiento del IPC promedió cerca de 11% (en un contexto de bajo nivel de actividad), y la tasa de interés sobre depósitos a plazo fue mayor al 10% por mes.

Cuadro 6: Inflación y precios relativos

Conceptos	Período 1982/1990	1990	1991	Período 1991/1998	1997	1998
VARIABLES NOMINALES	Tasas de variación anual					
Índice de precios al consumidor	498.5	2314.0	171.7	19.3	0.5	0.1
Índice de precios mayoristas	496.6	1606.8	110.4	12.0	0.9	-3.2
PRECIOS RELATIVOS	Índices base 1993=100					
Precios industriales / servicios totales (1)	319.6	230.0	144.5	105.5	98.4	96.6
Precios industriales / servicios públicos	159.8	156.3	121.1	99.1	87.6	85.8
Precios industriales / servicios privados	391.9	251.3	149.7	106.9	100.6	98.8
Precios industriales / precios de bs. pampeanos	94.4	113.8	108.6	99.0	96.9	97.6
Precios industriales / salario industrial normal	163.9	166.6	129.7	105.5	103.9	102.6
Tipo de cambio real: comercio exterior (2)	228.8	169.2	115.9	96.3	101.5	90.2
Tipo de cambio real: libre	282.8	194.1	124.3	103.7	101.1	101.9
Salario real industrial normal	117.4	98.7	100.0	99.8	99.0	97.9

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC y otras fuentes.

1) Los precios industriales están medidos por el IPM nacional no agropecuario exceptuado aquellos productos derivados de bienes típicamente pampeanos. Los precios de los servicios son componentes del IPC.

2) Los tipos de cambio reales están definidos como: tipo de cambio nominal X índice de precios internacionales / índice de precios domésticos. El tipo de cambio real de comercio exterior se calcula utilizando un tipo de cambio medio para las exportaciones, que surge de un promedio ponderado (sobre la base de la estructura del año 1993) del tipo de cambio efectivo aplicado a las exportaciones primarias y al índice para las demás exportaciones; por su parte, el indicador internacional es el índice de precios de las exportaciones argentinas (expresados en dólares estadounidenses) y el doméstico es el IPC.

Luego de un breve período de transición en que se fueron desacelerando los movimientos del tipo de cambio y de los precios, se anunció el esquema de convertibilidad. Las experiencias recientes habían dejado poco margen para políticas graduales o que tendieran a "administrar" una inflación, siquiera moderada. Dado el rígido anclaje de la paridad de la moneda, el programa definió un régimen monetario sólo compatible con muy lentos movimientos tendenciales de precios: no se trataba simplemente de moderar la inflación. De hecho, la tasa de inflación mostró una nítida discontinuidad hacia abajo luego del inicio del plan y luego siguió disminuyendo gradualmente (al margen de pequeñas oscilaciones de corto plazo) hasta alcanzar niveles muy bajos: en cada año del intervalo 1992 -1995, el ritmo de variación del IPC fue menos de la mitad que en el año previo, y desde 1996 registró valores anuales holgadamente inferiores al 1%. La estabilidad de los precios agregados se incorporó en las expectativas como una característica previsi-

ble del funcionamiento de la economía, lo que tuvo claras repercusiones en las conductas de consumidores y firmas. De todos modos, en la transición, el nivel de precios registró un deslizamiento apreciable (casi 60% de alza en el IPC entre marzo de 1991 y fines de 1994), y se observaron amplias variaciones en los precios relativos.

Los efectos de la fijación del tipo de cambio a través de la ley de convertibilidad, se apreciaron en forma directa en los precios de los productos más ligados al comercio exterior; pero también tuvo un papel determinante la percepción de que había ocurrido una modificación marcada en el régimen de política económica: la posible incertidumbre sobre cuán duradero sería el nuevo esquema no invalidaba la previsión de que, en el (todavía corto) horizonte de decisiones, la paridad de la moneda y los criterios de política monetaria se conformarían al marco institucional recién establecido. Esto ayudó a resolver los problemas de coordinación asociados con un quiebre del ritmo inflacionario, teniendo en cuenta, además, que no operaban elementos "mecánicos" de inercia (como los derivados de sistemas de indexación) y que la señal de que se estabilizaría el tipo de cambio tenía una alta visibilidad con referencia a las decisiones de formación de precios (cf. el argumento de Tommasi y Canavan, 1997). Un indicador del impacto sobre las expectativas resulta de la comparación de la evolución de las tasas de interés en el segundo trimestre de 1991 (cuando el IPC tuvo una suba promedio de 3.8%)⁴⁸ con lo observado en los últimos meses del año previo: la gran diferencia entre ambos períodos marca que la señal referida a la previsibilidad del tipo de cambio tuvo un fuerte efecto.⁴⁹ En este caso, el tipo de cambio real se calcula utilizando el tipo de cambio libre o único, según el momento de registro; el indicador internacional es el índice de precios al consumidor en los Estados Unidos y el indicador doméstico es el IPC local.

La estabilización de los precios al por mayor fue prácticamente inmediata: en los nueve últimos meses de 1991 el IPM registró una suba total de

48. Esta cifra incluye un relativamente pequeño efecto de "arrastre estadístico" de la inflación de los últimos días de marzo de 1991 sobre los índices de precios de abril de ese año. El anuncio del programa de convertibilidad no incluyó ajustes en las tarifas públicas.

49. El contraste fue muy fuerte: el rendimiento ofrecido sobre depósitos a plazo fijo se redujo en el segundo trimestre de 1991 a un 1,5% mensual (contra 14% en el primer trimestre), cuando había rondado el 8% en los meses finales de 1990.

menos del 3%, mientras que el componente de precios industriales de ese índice mostró una reducción nominal. La variación del IPC se desaceleró marcadamente. Sin embargo, aunque ya en los primeros meses del programa las tasas de aumento de los precios al consumidor fueron las más reducidas en mucho tiempo, hubo una nada despreciable "inflación residual". Así, en diciembre de 1991 el IPC fue 21% mayor que en marzo de ese año, y a fines de 1992 la variación acumulada superó el 40% (con un ritmo medio del 1,7% mensual desde el comienzo del programa). Las alzas estuvieron claramente lideradas por los precios de los servicios privados:⁵⁰ la suba a diciembre de 1992 era de más del 60% (los precios al consumidor de los servicios públicos tuvieron en este período aumentos mucho más pausados, pero significativos, totalizando un 26%). Las grandes disparidades en la evolución de diferentes categorías de precios, estuvieron asociadas con la participación de los artículos en el comercio exterior: dentro del conjunto de los bienes industriales, por ejemplo, los precios de los "comerciables" (p. ej., aquéllos para los que los flujos de intercambio externo constituyen una proporción comparativamente alta del valor de producción en el país) se redujeron respecto de aquéllos de los "no comerciables" (Fanelli *et al.*, 1994).

El patrón de comportamiento fue usual en programas con anclaje cambiario: aumentaron los precios de los bienes no transables, de manera que la convergencia a tasas de inflación similares a las internacionales tardó un tiempo en producirse, y en el interín resultó una significativa apreciación real. Una posible explicación de estos fenómenos provendría de la existencia de rezagos en la adaptación de las prácticas de ajuste de los precios nominales. En la Argentina, como se mencionó, no hubo efectos importantes de "inercia contractual" en precios y salarios: la indexación por inflación pasada ya era poco significativa (lo cual resulta compatible con la pérdida de relevancia de la variación previa de los precios en períodos de gran inestabilidad) y, al margen de que su aplicación se prohibió explícitamente en la ley de convertibilidad, no parece haber habido una demanda por arreglos contractuales de ese tipo. En cuanto a los rezagos de las expectativas, por

50. A los efectos de la clasificación de los artículos del IPC, los "servicios públicos" comprenden items como electricidad, servicios sanitarios, gas, transportes y comunicaciones, cuya oferta estaba tradicionalmente a cargo de empresas públicas, y para los cuales se mantuvieron generalmente regulaciones de precios tras las privatizaciones. El resto de los servicios (e. g. alquileres, salud y educación privadas, turismo, servicios para el hogar y el cuidado personal) se clasifica dentro del conjunto "privado".

cierto persistieron dudas sobre el mantenimiento del tipo de cambio fijo, pero la magnitud del "riesgo cambiario" percibido sobre plazos cortos parece haber sido relativamente pequeña, con una rápida declinación después de algunos meses.⁵¹ Aun sin que se anticipara una depreciación, los propios movimientos de precios pueden haber alimentado "adaptativamente" previsiones de subas futuras: parece claro que una estabilización plena y rápida no estaba incorporada sólidamente en las expectativas en el período inicial de vigencia del programa. Pero, de cualquier modo, una influencia crucial para el comportamiento de los precios fue la evolución del gasto agregado: no fue el caso de que expectativas de inflación exageradas llevaran a la fijación de precios demasiado altos en relación con la demanda sino que, por el contrario, el volumen de ventas de productos no transables aumentó fuertemente mientras al mismo tiempo crecían sus precios relativos. Es decir que, a lo largo de la fase expansiva que abarcó hasta 1994, los precios parecen haber respondido más bien a las señales de mercado tal como iban siendo observadas, y no tanto a la influencia rezagada de las conductas inflacionarias previas.

De hecho, los comportamientos de firmas y consumidores fueron mostrando cambios marcados. La brusca caída de la inflación facilitó la búsqueda por parte de los compradores (al alargar el período en que la información sobre precios mantenía relevancia y eliminar casi el incentivo a apresurar gastos), y de ese modo incrementó la sensibilidad de la demanda a los precios. Del lado de la oferta, la muy alta inflación probablemente había inducido a las empresas a aplicar "márgenes preventivos" sobre los costos corrientes y, en el límite de la hiperinflación, se habían observado incluso instancias en que las firmas se negaban a efectuar ventas. La atenuación de la inestabilidad de precios operó entonces como un efecto que desplazó positivamente la oferta. Después de la transición inicial, por otro lado, se fueron consolidando paulatinamente conductas de formación de precios muy distintas de aquéllas prevalecientes en alta inflación, de tal modo que declinaron visiblemente la frecuencia y la magnitud de los movimientos de precios, y éstos probablemente respondieron a decisiones tomadas en función de las circunstancias de los mercados, y no a la aplicación de criterios

51. Rodríguez (1994) estimó que la depreciación esperada implícita en los diferenciales de tasa de interés entre activos en pesos y dólares fue del orden del 10% (equivalente anual) en el primer semestre del programa de convertibilidad, del 6% en los segundos seis meses y se redujo a cerca del 2% anual pasado el año de iniciado el plan. La "devaluación *ex ante*" total acumulada sobre el lapso de dos años según estos datos habría sido de alrededor del 10%.

mecánicos de ajuste. Los cambios de comportamiento se manifestaron en la persistente baja de los índices de inflación (en 1994, el IPC subió menos del 4%, con un incremento de los servicios privados por debajo del 6%) y en la inexistencia (o al menos la falta de evidencia clara) de efectos de propagación de impulsos dados por ocasionales subas en los precios de productos primarios o de los servicios públicos (los que, medidos sobre componentes del IPC, se elevaron en términos reales entre 1994 y 1997).

La fuerte declinación del gasto interno en 1995 repercutió en los precios: el IPC varió poco (1,6%), pese a la elevación en tres puntos de la alícuota del IVA y a los mayores precios internacionales; no fueron raros los casos de artículos que tuvieron bajas nominales. Hacia comienzos de 1995, por otro lado, se interrumpió el movimiento ascendente de los precios de los servicios privados, tanto así que éstos, en conjunto, registraron una variación prácticamente nula entre marzo de ese año y fines de 1998, con una alternancia de pequeñas subas y disminuciones nominales. La estabilidad persistió al recuperarse el nivel de actividad: en el trienio 1996-1998, el incremento acumulado del IPC rondó el 1%, y la previsión de que la inflación sería cercana a cero quedó firmemente instalada en las expectativas: los cambios en el nivel general de precios dejaron de ser tema de atención pública⁵² y, claramente, toda alteración de precios individuales era interpretada como un desplazamiento en términos reales. Al mismo tiempo, al estabilizarse los precios agregados se redujo marcadamente la volatilidad de los precios relativos (cf. Dabús, 1998). Es decir que, una vez pasada una transición, y habiendo desaparecido la tendencia inflacionaria, quedó definida una nueva estructura de precios, con un promedio nominal netamente más alto que al comienzo del programa, y con precios relativos bastante diferentes que los de la situación original. El análisis de esta configuración de precios, remitía al conjunto de los cambios que tuvieron lugar en el comportamiento real y financiero de la economía.

52. El cambio del régimen inflacionario se reflejó en el horizonte temporal empleado típicamente al referirse a los movimientos de precios (cfr. Heymann y Leijonhufvud, 1995). En los períodos de hiperinflación, la volatilidad de precios era tal que los índices mensuales habían perdido relevancia. Más tarde, e incluso por un tiempo luego de iniciado el programa de convertibilidad, volvió a ser usual seguir con cuidado la evolución de los precios mes a mes. A medida que se fue afianzando la estabilización, esas variaciones mensuales dejaron de ser consideradas informativas por sí mismas a los efectos macroeconómicos y, en todo caso, se pasó a observar movimientos a intervalos anuales. Hacia fines de la década, las variaciones de los agregados de precios no eran ya indicadores de primera importancia para el seguimiento macroeconómico.

III. 2 Los mercados financieros

La inestabilidad macroeconómica estuvo asociada en la Argentina con una aguda contracción en la demanda de activos internos. Esta erosión en la demanda de activos no se originó solamente en el clásico efecto de la inflación anticipada sobre la cantidad real de dinero (aunque, por cierto, el valor de M1 se redujo apreciablemente), sino que afectó a todo el espectro de contratos financieros, particularmente los de larga duración (cf. Streb, 1998). Al limitar sus tenencias a papeles de alta liquidez, los agentes manifestaban su intención de mantener abierta una "opción de salida", que se ejercía en momentos de especial incertidumbre.⁵³ En términos generales, al margen del elevado grado de "dolarización" de las carteras, se acotaron fuertemente las oportunidades de acceso al crédito, tanto para los agentes privados como para el gobierno: a la aguda restricción de la oferta internacional de fondos se unía la poca predisposición de los agentes internos a prestar en el mercado local. Las restricciones financieras se hicieron sentir en los niveles de gasto y, sobre todo, contribuyeron a reducir la formación de capital fijo.

Inversamente, al diluirse la incertidumbre típica de la alta inflación se observó una recuperación muy marcada en la demanda de activos y en la oferta de crédito. Así, crecieron fuertemente los agregados monetarios: entre 1990 y 1998, la magnitud de M3, que incluye a los depósitos en moneda extranjera, se elevó del 5,4% del PIB a algo más del 22%; la suba fue especialmente intensa en los depósitos en dólares y en el M1, y no tan grande en los depósitos a interés en moneda nacional. De todos modos, la inestabilidad macroeconómica dejó rastros persistentes: el M3 relativo al PIB recuperó niveles similares a los de antes de la crisis de comienzos de la década anterior, pero no llegó a superarlos, y se mantuvo por debajo de los valores observados en otras economías de la región (Rozenwurcel y Bleger, 1997). Por su parte, el crédito bancario al sector privado se expandió mucho a lo

53. Por ejemplo, hacia fines de 1989, en un brote de hiperinflación, el agregado M2 (compuesto por dinero y depósitos en moneda nacional) escasamente superaba los 4 mil millones de dólares, y era claro que el público se mostraba reticente a guardar incluso un tan reducido monto de activos, lo que se manifestaba en una huida hacia la moneda extranjera. Como se mencionó previamente, este episodio desembocó en la conversión forzosa de depósitos a plazo fijo en los bancos en títulos públicos en dólares (Bonex). Es posible que la relativamente pequeña magnitud agregada de los fondos afectados por la conversión haya tenido parte en limitar el efecto de largo plazo de esta medida sobre la predisposición a mantener recursos en los bancos. Por otro lado, la fuerte disminución del valor en dólares de los agregados monetarios en los períodos hiperinflacionarios (dada la gran suba del tipo de cambio) hizo que también descendiera marcadamente su volumen relativo al de las reservas internacionales del Banco Central.

largo de los noventa (hasta alcanzar cerca del 16% del PIB en 1997), a partir de valores extremadamente bajos, con un aumento en la proporción de los préstamos efectuada en moneda extranjera (más del 60% en 1998). Entre las operaciones de los bancos se incluyeron otra vez créditos a largo plazo como los hipotecarios, cuya oferta por parte de entidades privadas se había hecho casi nula. El crecimiento del volumen de los fondos intermediados por entidades financieras se produjo simultáneamente con una disminución en el número de instituciones, tanto públicas como privadas (14 y 107, respectivamente, a principios de 1999, en comparación con 36 y 187 en 1990), y en la cantidad de personal (cerca del 20% en el mismo lapso, con la baja concentrada en la banca pública). La baja de la cantidad de entidades y de la masa de personal resultó acentuada luego de la crisis financiera de 1995.

La expansión del valor de depósitos y créditos relativamente al tamaño físico del sistema bancario contribuyó a reducir los costos de operación unitarios de la actividad. De todos modos, los gastos administrativos de los bancos privados representaban todavía más del 8% de los activos en 1994, aunque hacia fines de 1998 el coeficiente (medido a través de un indicador anualizado) había disminuido a cerca del 6%. Por otro lado, mientras que el grado de concentración del sector bancario (visto, de manera simple, por el porcentaje de los depósitos captados por las entidades más grandes) se redujo algo en los primeros años de la década, posteriormente se observó un nítido incremento. A comienzos de 1999, los diez principales bancos reunían poco menos del 70% de los depósitos (54% en 1990). A lo largo del período cayó apreciablemente el peso de la banca pública: la participación de las instituciones oficiales (sea de jurisdicción nacional, provincial o municipal) en los depósitos, de más de dos tercios a fines de 1990, no superaba el 35% al comienzo de 1999. Al mismo tiempo, creció la participación de entidades de capital extranjero, sobre todo mediante operaciones de adquisición de bancos locales; estas operaciones fueron especialmente voluminosas en 1997.

La cantidad de cuentas bancarias mostró un incremento, de cerca de 8 millones a fines de 1990 a algo menos de 10,5 millones a comienzos de 1997, y cerca de 13 millones dos años más tarde (en la suba del último período influyó la difusión, estimulada por las políticas, de la práctica de pagar salarios mediante depósito). Al mismo tiempo, hubo una fuerte suba en el número de receptores de préstamos (de 1,8 millones a casi 9,5 millones a lo largo de la década). Esto sugiere que hubo una apreciable difusión en el acceso al crédito. Sin embargo, siguió siendo nítida la segmentación del financiamiento, incluso entre los agentes en condiciones de recibir préstamos de los bancos. Una indicación de ello eran los muy elevados diferenciales de tasas de interés

según tipo de operación.⁵⁴ Por caso, en los primeros meses de 1999, mientras que los préstamos en dólares a empresas de primera línea (a 30 días de plazo) tenían un interés inferior al 9%,⁵⁵ los adelantos en cuenta corriente en pesos devengaban más del 30% anual, y los préstamos personales no mucho menos del 40%. Esta heterogeneidad estuvo vinculada con las alternativas disponibles para el financiamiento de diferentes grupos de demandantes de crédito: las empresas grandes (incluyendo a los propios bancos) tuvieron oportunidades de captar fondos en el exterior, y de emitir instrumentos como las obligaciones negociables.

A lo largo del período se observó una ampliación de la variedad de instrumentos de deuda, y un crecimiento considerable de los mercados de activos. Así, por ejemplo, la capitalización en acciones ascendió desde un pequeño valor a comienzos de la década a cerca del 19% del PIB a fines de 1997;⁵⁶ la suba estuvo influida por los mayores precios de los papeles y por las emisiones realizadas, especialmente cuantiosas en el caso de empresas privatizadas.⁵⁷

También aumentó marcadamente el volumen de títulos públicos en circulación, debido a la financiación de déficit fiscales, a la instrumentación de deudas antes no documentadas (con jubilados y proveedores del sector público) y como consecuencia de la conversión de deuda bancaria en bonos dentro del Plan Brady.

54. El supuesto implícito es que existe alguna asociación entre el tipo de contrato de crédito y las características del prestatario, lo que probablemente sea el caso. Rodríguez (1994) ha argumentado, por ejemplo, que buena parte de la diferencia observada en los primeros años de los noventa entre las tasas de interés promedio sobre préstamos en moneda nacional y extranjera son atribuibles a la segmentación de los demandantes de financiamiento, en el sentido que la composición de los deudores en las operaciones en pesos tendería a resultar en mayores riesgos crediticios y/o costos de información y transacción.

55. Esto representaba una brecha de cerca de 2% respecto de la tasa sobre depósitos a plazo fijo en esa moneda. Por otro lado, era baja la prima de riesgo cambiario implícita en esas operaciones (depósitos a plazo fijo, créditos de corto plazo a firmas grandes); menos de un punto anual (cfr. la nota anterior).

56. Por cierto, esa magnitud tuvo un comportamiento volátil en función del precio de los papeles: a fines de 1998, había caído a cerca del 13% del PIB.

57. No obstante, se redujo la cantidad de empresas cuyas acciones se cotizan en la Bolsa. Las firmas que retiraron sus acciones de la operación bursátil fueron relativamente pequeñas; de tal modo, se incrementó el tamaño medio de las empresas cotizantes.

Cuadro 7: Variables financieras en momentos seleccionados

	Depósitos			Créditos sector privado			Reserv.	Tasa de	
	Total	Pesos	Dólares	Total	Pesos	Dólares	Mill. US\$	Interés. Pesos	Plazo fijo Dól.
En millones de pesos									
1990 DIC	4550,3	2790,4	1759,9	7183,3	4834,4(e)	2348,9(e)	4856	s/d	s/d
1991 MAR	7187,7	3668,1	3519,6	10902,6	4980,9	5921,8	3959	s/d	s/d
1992 MAY	14921,7	6217,1	8704,6	21866,9	10483,7	11383,2	9320	s/d	s/d
1992 NOV	18034,7	7391,5	10643,3	28078,8	13535,5	14543,3	9666	s/d	s/d
1994 FEB	30902,3	12892,6	18009,7	40230,3	18176,8	22053,5	15234	6,44	5,45
1994 NOV	35358,9	14374,6	20984,3	46397,3	19796,2	26601,1	14318	8,72	5,82
1995 ABR	28779,4	10472,5	18306,9	45925,7	18529,4	27396,3	11501	19,07	11,09
1997 JUL	48767,4	18734,2	30033,2	55870,0	21199,7	34670,3	20268	6,42	5,68
1997 OCT	49943,3	18744,5	31198,8	57790,5	21870,2	35920,3	19442	6,70	5,88
1998 MAR	55609,9	20346,3	35263,6	61762,6	23267,6	38495,0	21213	6,76	6,03
1998 JUL	59409,8	22555,7	36854,1	64676,6	24819,6	39857,0	22626	6,71	5,95
1998 SET	62785,7	21801,7	40984,0	66169,0	24689,0	41480,0	24157	6,00	5,50
1998 DIC	63103,5	22204,5	40899,0	67125,0	24756,0	42369,0	24906	6,00	5,50
1999 ENE	64544,0	21881,0	42663,0	67252,0	24620,0	42632,0	24006	6,40	5,80
1999 MAR	64800,0	21800,0	43000,0	66600,0	24500,0	42100,0	24602	6,40	5,80

Cuadro 7 (continuación)

	Tasas: Activa 1 línea		Precios de bonos				Acciones	Riesgo país		
	Pes.	Dól.	Par	FRB	Disc.	Bonex89	(Merval) Índice	Bonex89	RA2003	FRB
								Spread		
1990 DIC	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	56,4	92,5	1426	s/d	s/d
1991 MAR	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	64,7	269,4	1262	s/d	s/d
1992 MAY	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	81,8	833,9	390	s/d	s/d
1992 NOV	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	72,4	351,1	728	s/d	s/d
1994 FEB	8,2	7,1	62,0	82,0	80,9	91,2	690,8	s/d	333	499
1994 NOV	10,0	8,3	45,5	71,4	68,0	91,0	539,3	385	483	924
1995 ABR	26,0	19,9	44,0	60,1	59,3	89,0	388,9	627	658	1225
1997 JUL	7,7	7,2	75,9	95,3	90,3	96,0	831,2	157	161	254
1997 OCT	8,7	7,8	68,5	87,0	85,0	98,3	798,2	485	526	563
1998 MAR	9,0	7,8	76,7	92,4	87,0	99,5	684,4	214	278	437
1998 JUL	8,0	7,4	75,6	90,4	83,3	99,2	607,2	189	253	888
1998 SET	16,0	11,0	68,0	79,2	68,0	98,3	366,7	572	732	705
1998 DIC	10,0	8,5	72,1	84,8	74,5	99,8	440,5	301	655	690
1999 ENE	15,5	10,0	69,9	80,0	69,5	98,8	386,2	s/d	s/d	926
1999 MAR	10,6	8,0	68,7	83,7	72,9	98,7	402,25	s/d	s/d	657
1999 ABR	s/d	s/d	71,4	89,2	75,7	100,5	482,31	s/d	s/d	549

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos de diversas fuentes.

La expansión de la actividad financiera estuvo claramente asociada con un fuerte crecimiento de las transacciones de crédito con el resto del mundo, en un marco de políticas que dejó sin restricciones a los movimientos internacionales de fondos (cf. Fanelli y Machinea, 1994). El ingreso de capitales, más allá de sus fluctuaciones, acumuló una magnitud muy alta (superior a los 90 mil millones de dólares en el intervalo 1991-1998, promediando cerca del 3,5% del PIB por año, y más de la mitad de las exportaciones de bienes).⁵⁸ La composición de los flujos de capitales fue cambiando a lo largo del período.⁵⁹ Entre 1991 y 1993, las privatizaciones constituyeron una fracción importante de las entradas netas; en cambio, las demás inversiones directas tuvieron un monto mucho menos significativo. Sin embargo, mientras que el valor de los ingresos de capitales asociados con privatizaciones alcanzó un máximo en 1993 (de 3500 millones de dólares; algo más de la cuarta parte del financiamiento externo total), cuando se pusieron en el mercado acciones de la empresa YPF, la restante inversión directa mostró una suba continua desde ese año, hasta alcanzar 7300 millones de dólares en 1997 (es decir un 45% del total de la entrada neta de capitales). Al margen de las operaciones asociadas con el Plan Brady, el sector público no financiero realizó colocaciones netas de deuda en el exterior por montos especialmente grandes en los últimos años del período (con un volumen no inferior a los 5.000 millones de dólares anuales en el intervalo 1996-1998). La contribución de los organismos internacionales al financiamiento externo agregado fue particularmente grande en 1993 y, sobre todo, en 1995, en asociación con el paquete de crédito armado en ocasión de la crisis financiera. En esa oportunidad (y ya antes, en 1994) pesaron también las líneas de crédito utilizadas por el sector bancario; por contraste, en los años siguientes se registraron valores elevados en 1993 (3200 millones de dólares, 24% del financiamiento total) y en 1997 (cerca de 4700 millones de dólares, un tercio

58. Los ingresos netos de capitales a la Argentina representaron en ese período alrededor de la sexta parte del total para América Latina. La proporción respecto del agregado regional se fue elevando de modo continuado entre 1991 y 1994, del 8% a más de una cuarta parte; después de la brusca baja en la crisis de 1995 (al 9% del total), el coeficiente retomó un nivel cercano a 25% en 1998.

59. Las estimaciones del balance de pagos han ido variando en los últimos años, particularmente en lo que hace a la contabilización de los intereses recibidos por residentes en concepto de remuneración de activos en el exterior y al cómputo de los débitos por utilidades, dividendos y regalías, todo lo cual influye sobre el cálculo de las cuentas corrientes y, consecuentemente, de los movimientos de capitales. Las cifras empleadas en el texto corresponden, a partir de 1993, a las estimaciones más recientes; para el período previo se utilizaron cálculos que incluyen una estimación de los intereses ganados por el sector privado sobre colocaciones externas.

del total). El resto de los movimientos de capitales (que incluye un conjunto de transacciones no identificadas) generó entradas netas entre 1992 y 1994 (posiblemente vinculadas con el reflujo de fondos que residentes en el país mantenían en el exterior), y en 1997, y salidas en los demás años, particularmente en 1995 (cuando alcanzaron unos 7500 millones de dólares).

La evolución de las variables financieras mostró grandes altibajos a lo largo de la década. En los primeros meses después de iniciado el programa de convertibilidad, hubo una muy rápida descompresión del crédito y un aumento muy abrupto en la demanda de activos. El cambio en las expectativas y en las decisiones financieras se manifestó de varios modos. Uno de ellos fue el sostenido incremento de las reservas internacionales (más de 5 mil millones de dólares entre fines de marzo de 1991 y mayo de 1992)⁶⁰ lo cual reflejaba la mayor predisposición del público a mantener saldos en moneda nacional. Los depósitos en los bancos se duplicaron en ese mismo lapso, lo cual permitió una expansión similar en la masa de préstamos. Al mismo tiempo, luego de la fuerte baja inicial de las tasas de interés, éstas siguieron disminuyendo, aunque siguieron siendo altas tomando como referencia la rígida fijación del tipo de cambio: en mayo de 1992, por caso, el rendimiento de los depósitos a plazo fijo en pesos era de algo menos del 16% anual (en comparación con el 22,5% en abril del año previo, y casi el 200% antes del comienzo del programa). En la caída de los intereses en pesos influyó la gradual reducción de la prima de riesgo cambiario. Asimismo, las cotizaciones de los títulos en dólares mostraron una significativa merma en el diferencial de rendimiento por "riesgo país" con bonos de los EE.UU.: medido sobre los Bonex, esa brecha de tasas pasó de casi 13 puntos anuales en marzo de 1991 (y algo menos de 10 puntos en abril) a 4 puntos en mayo de 1992.⁶¹ Es claro entonces que el anuncio del plan de estabilización produjo efecto sobre las previsiones acerca del repago de la deuda pública, y que este efecto se fue acentuando con el correr de los meses. En un contexto de netamente menores restricciones financieras y expectativas crecientes acerca de las ganancias de las empresas, naturalmente subieron los precios de las acciones. En realidad, las cotizaciones registraron un extraordinario crecimiento, dado que se triplicaron desde el

60. La periodización empleada en estos comentarios (véase también el cuadro 7) está basada en los momentos de inflexión del comportamiento de los mercados financieros locales, o en cambios apreciables en el contexto internacional.

61. El BONEX era el instrumento de deuda denominado en dólares más típico hasta la emisión de los bonos Brady en 1993.

inicio del programa hasta mayo del año siguiente.⁶² Sin embargo, esa suba resultó exagerada: los precios no se sostuvieron, sino que experimentaron una fuerte caída.

Aunque no se llegó a configurar una situación crítica, en la segunda mitad de 1992 se modificaron apreciablemente algunas de las características del funcionamiento financiero: pareció que los operadores financieros reconsideraban, sin revertirlo del todo, el optimismo que habían mostrado hasta entonces. El cambio más marcado fue, sin duda, la brusca baja de los precios de las acciones, que en noviembre de 1992 llegaron a un nivel 58% menor que seis meses atrás (y sólo 30% superior al del comienzo del programa). Asimismo, se elevó la "prima de riesgo país" (a cerca de 7,5 puntos anuales en noviembre, también medido sobre los rendimientos de los Bonex), mientras que la suba de la tasa de interés en pesos (la tasa sobre depósitos a corto plazo llegó al 25% anual en diciembre) indicaba una mayor incertidumbre respecto del mantenimiento del tipo de cambio. Sin embargo, no se interrumpió el crecimiento de las reservas (aunque sí se desaceleró visiblemente), y siguió aumentando el volumen de depósitos y créditos bancarios.

El arreglo institucional asociado con el programa de convertibilidad (con elementos como la fijación del tipo de cambio y la exigencia de altos requisitos de reservas con rango de ley y la independencia del Banco Central) buscó dar señales de permanencia del régimen monetario. Pero los mecanismos formales no especificaban todavía cuáles serían las respuestas de política ante distintos eventos, y si, en la práctica, existía alguna suerte de "cláusula de escape" implícita, que se haría relevante en caso de una perturbación. En este sentido, el episodio de finales de 1992 dio una indicación bastante definida sobre la prioridad que le asignaban las autoridades al mantenimiento del esquema cambiario. Al margen de insistir en que estaba fuera de cuestión devaluar la moneda, el gobierno permitió que los bancos constituyeran los encajes en dólares, como signo de que frente a incertidumbres en los mercados financieros, la reacción tendería a reforzar la conexión entre la moneda y el dólar, no lo contrario. Asimismo, la concreción del refinanciamiento de la deuda en el plan Brady actuó sobre las expectativas, al normalizar explícitamente el estado de los pasivos externos.

De hecho, las primas de riesgo de devaluación y los diferenciales de riesgo país volvieron a caer marcadamente en 1993. Durante ese año y los

62. El aumento fue todavía más notable si se toma como referencia a los precios de fines de 1990: 800%, lo cual representó alrededor de 350% de alza en términos de dólares.

primeros meses del siguiente, las condiciones del crédito fueron fluidas, con una fuerte disminución de las tasas de interés: en febrero de 1994, los depósitos a plazo fijo en pesos ofrecían menos del 6,5% anual (sólo algo más de un punto por encima de los depósitos en dólares), y la tasa sobre préstamos de corto plazo en pesos a empresas de primera líneas, se había reducido al 8,2%. La sobretasa implícita en los títulos FRB (un bono en dólares emitido en la conversión de deuda del plan Brady) cayó a algo menos de 5 puntos anuales. Si bien los precios de las acciones quedaron lejos de recuperar los valores de mediados de 1992 igualmente experimentaron una aguda suba (cerca de 90% entre noviembre de 1992 y febrero de 1994).

Hasta comienzos de 1994 las condiciones financieras internacionales actuaron en un sentido favorable a la demanda de activos argentinos. Al mismo tiempo, la plena apertura financiera y la magnitud que habían adquirido los ingresos de capitales, hicieron que los mercados locales de crédito fueran muy sensibles a los impulsos externos. En estas condiciones, el endurecimiento de la política monetaria de los EEUU tuvo un impacto apreciable: el efecto de la suba de la tasa de interés en esa plaza se vio amplificado por un alza del riesgo país. Las tasas de interés locales a corto plazo tuvieron un crecimiento que, aunque no muy abrupto, probablemente contribuyó a inducir la moderación del gasto interno, que se fue observando en la segunda mitad de 1994. Al mismo tiempo, la reaparición de déficit en las cuentas públicas (vinculada con la reforma previsional) y la suspensión del acuerdo con el FMI⁶³ motivaron incertidumbres en los operadores financieros. De ahí que, hacia noviembre (es decir antes de la devaluación mexicana), los indicadores financieros, dados por los precios de los activos y los niveles de la tasa de interés, mostraban una oferta de crédito netamente menos fluida que unos meses antes, al tiempo que declinaban las reservas internacionales. De todos modos, si bien se notaban algunos signos de perturbación, su intensidad era de un orden de magnitud bien distinto a la de la profunda crisis que desató la propagación del choque mexicano.

Los motivos por los cuales se generaron efectos de transmisión tan intensos entre economías débilmente ligadas desde el punto de vista del

63. Esta suspensión fue concertada entre las autoridades económicas y el FMI, y no implicó de parte de ese organismo una declaración de incumplimiento de las pautas previas: el argumento utilizado fue que la Argentina tenía acceso a financiamiento en el mercado, y no requería crédito de agencias internacionales. Sin embargo, estas afirmaciones no disiparon las dudas sobre los motivos de la decisión.

comercio exterior, son materia de conjetura.⁶⁴ Probablemente, las analogías que se podían establecer entre los esquemas de política económica (que habían sido señaladas con frecuencia en los años previos, cuando la experiencia mexicana era percibida en forma difundida como un ejemplo exitoso dentro de la región) jugaron un papel en las reacciones de los operadores financieros.⁶⁵ El hecho es que, en los últimos días de diciembre, se observó una retracción marcada en la demanda de títulos argentinos y una desconfianza súbita sobre el mantenimiento de la paridad cambiaria. La incertidumbre sobre el tipo de cambio, se manifestó en una caída de las reservas internacionales y en una fuerte suba del diferencial entre las tasas de interés en pesos y en dólares,⁶⁶ mientras disminuían los depósitos bancarios en pesos, sustituidos por colocaciones en moneda

64. Ganapolsky y Schmukler (1998) presentan datos que muestran que la correlación de las variaciones diarias de los precios de los títulos (acciones y bonos) argentinos y mexicanos fue mayor en el período de crisis (diciembre 1994-junio 1995) que antes y después del episodio. Esos datos sugieren la existencia de "efectos regionales": en ese período también se incrementó la correlación con los bonos brasileños.

65. La literatura ha señalado distintos efectos que podrían generar "contagios" en la demanda de activos. Entre ellos se cuentan mecanismos que operarían a través de restricciones de liquidez de los operadores "informados" (cuyas pérdidas al caer los precios de los títulos de un país llevarían a la liquidación de otros papeles en su cartera, cuyo precio debe disminuir para que sean tomados por agentes con menor grado de información (cfr. Calvo, 1998), de fenómenos de coordinación de expectativas (una perturbación en un país dispararía una "profecía autocumplida" de bajas de precios en los títulos emitidos por otro, cfr. Sachs *et al.*, 1996), o de comportamientos de "manada" por parte de agentes cuya conducta óptima sería no informarse plenamente acerca de las economías cuyos títulos tienen en cartera (cfr. Calvo y Mendoza, 1997). Todos estos argumentos tratan de reconciliar la existencia de vinculaciones en los movimientos de las demandas de distintos activos no originadas en "fundamentos económicos" con la hipótesis de expectativas racionales, lo que en este contexto implicaría que tales "fundamentos" son identificables objetivamente (aunque, de hecho, se refieran a proyecciones de variables como los flujos de retorno de activos), y también llevaría a sostener que basta con tener datos suficientes sobre el estado actual de la economía para determinar con precisión expectativas óptimamente formadas. Ello no contempla la posibilidad de que los agentes decidan en un contexto de aprendizaje, en el que van actualizando el "modelo de funcionamiento" sobre el cual basan sus previsiones, a partir del procesamiento de información considerada relevante (cfr. Heymann, 1998). En ese marco, revisar las expectativas sobre la evolución de una cierta economía empleando información de otra de manera analógica puede no generar resultados certeros, pero no necesariamente es una conducta "irrazonable". En todo caso, en la instancia particular que se trata aquí, las recurrentes afirmaciones de autoridades y analistas de que en esta oportunidad la economía argentina debía considerarse como fundamentalmente diferente de la mexicana (cuando previamente se habían resaltado las semejanzas) parecen haber tenido un efecto limitado.

66. Por ejemplo, la brecha entre las tasas en ambas monedas para préstamos a corto plazo a empresas de primera línea era de más de nueve puntos anuales, en comparación con menos de dos puntos a comienzos de diciembre de 1994.

extranjera. Por su parte, los menores precios de los bonos deterioraron la situación de algunos bancos (de tamaño relativamente chico) cuya cartera estaba muy expuesta a movimientos en las cotizaciones de esos papeles. Dos entidades suspendieron sus operaciones entre fines de diciembre y los primeros días de enero de 1995. La percepción de esos problemas parece haber inducido conductas de "desplazamiento hacia la calidad", de modo que hubo un movimiento de fondos hacia bancos considerados más seguros.⁶⁷

En una primera fase de la crisis, que duró hasta fines de febrero de 1995, el comportamiento de los depositantes en el sistema financiero reflejó principalmente dudas respecto de la estabilidad del tipo de cambio y de la solidez de segmentos de bancos; pero estas dudas no alcanzaron al sistema financiero en su conjunto. De hecho, se incrementaron los depósitos en un conjunto de bancos (entre los cuales se contaron las grandes entidades estatales, los bancos extranjeros y los privados nacionales grandes), mientras que en otras instituciones se registraba un rápido drenaje de fondos. En cualquier caso, disminuyó la cantidad agregada de depósitos (en cerca del 5% en los dos primeros meses de 1995). La reducción de las reservas de los bancos, los préstamos del Banco Central a las entidades y, en ciertos casos, la utilización de líneas de crédito del exterior, hicieron que en ese lapso no se contrajera el volumen de crédito bancario al sector privado. No obstante, se notaron signos de estrechez financiera, manifestada en dificultades en los pagos de empresas y una menor fluidez del crédito comercial. Al mismo tiempo, cayeron fuertemente los precios de acciones y títulos, los que reflejaron un abrupto aumento en los diferenciales de tasas de rendimiento exigidos para mantener papeles argentinos.

Las autoridades dejaron claro que no contemplaban modificar los aspectos básicos del régimen monetario y cambiario. De todos modos, las diversas medidas de política monetaria y fiscal (éstas últimas, tendientes a reducir el déficit fiscal mediante recortes de gastos y alzas de impuestos) que se anunciaron en los primeros meses de 1995 no revirtieron las expectativas

67. Para un análisis del comportamiento del sistema bancario en este episodio, véase D'Amato *et al.* (1997), Dabos (1997), Schumacher (1996). D'Amato *et al.* encuentran que la evolución de los depósitos en distintos bancos estuvo influida por indicadores del estado de cada institución antes de la crisis (relación de patrimonio sobre activos y tasas de interés sobre depósitos interpretadas como medidas del riesgo de la entidad). Asimismo, estos autores identifican un efecto de variables que definen el grupo al que pertenece el banco (e. g. grande, pequeño, mayorista, cooperativo) y que asocian con "contagios" en la evolución de los depósitos.

desfavorables que se reflejaban en la demanda de activos.⁶⁸ La perturbación se agudizó en marzo, cuando se acentuó la desconfianza sobre la solidez de los bancos, lo que provocó grandes retiros de depósitos (acumulando cerca del 10% en el mes), tanto en pesos como en dólares, y en forma difundida entre entidades. La inyección de fondos por parte del Banco Central moderó la caída del crédito, pero no obstante se observó una brusca contracción. Las tasas de interés crecieron en forma pronunciada: a mediados de marzo, los préstamos a corto plazo a empresas de primera línea se efectuaban con tasas del 27% en dólares, o 40% en pesos. Para otras categorías de prestatarios, las restricciones de crédito, en términos de costo y disponibilidad, eran considerablemente mayores. La baja en la demanda de activos internos (que abarcó tanto a residentes como a no residentes) estuvo asociada con una significativa salida de capitales en el primer trimestre de 1995 (por primera vez desde 1991), a pesar de los ingresos de fondos generados por las operaciones del sector público y los bancos. Al mismo tiempo, se agudizaron las dificultades en los pagos y la retracción del crédito entre empresas.

El anuncio del paquete de crédito externo ligado al acuerdo con el FMI junto con las medidas fiscales y financieras que se dieron a conocer en marzo, aliviaron las tensiones en los mercados de crédito. Al margen de su efecto directo como respaldo de las acciones oficiales dirigidas a recomponer la liquidez, la señal de que estaba disponible asistencia financiera del exterior por un monto apreciable actuó sobre las expectativas en un momento donde la perturbación se había vuelto muy aguda. Aunque no hubo una recuperación rápida, se fue diluyendo la perspectiva de un proceso acumulativo de retiro de depósitos, contracción del financiamiento y "deflación de deudas". Hasta mediados de mayo continuó la merma de depósitos, pero a un ritmo más lento; los redescuentos y pases del Banco Central contribuyeron a mantener el crédito bancario en los (bajos) niveles alcanzados. Al mismo tiempo, repuntaron algo las reservas internacionales. Las tasas de interés se redujeron paulatinamente, y se observó una reacción de los precios de bonos y acciones, aunque éstos quedaron todavía lejos de los valores anteriores a la crisis.⁶⁹

68. Ganapolsky y Schmukler (*op. cit.*) estudiaron los impactos de "noticias" sobre los precios de los títulos y la tasa de interés (en pesos). Los resultados de las estimaciones sugieren que la dolarización de los encajes bancarios (decidida en enero) y el anuncio del acuerdo con el FMI (en marzo) influyeron positivamente sobre la demanda de activos, al igual que la elección presidencial (a mediados de mayo). Sin embargo, esa demanda se mantuvo retraída hasta bien entrado el año, y la recuperación posterior fue paulatina.

69. A fines de abril, el índice de precios de las acciones estaba 28% por debajo del valor de fines del año previo, y era inferior en casi 45% al de febrero de 1994. Los precios de los bonos Brady

A partir de mediados de mayo de 1995 se fortalecieron los indicios de recuperación en los mercados financieros. Gradualmente se fueron disipando las dudas sobre la robustez del sistema bancario, y desapareció la incertidumbre asociada con el proceso electoral; el propio retorno de los depósitos contribuyó a recomponer la liquidez de las entidades y, aunque en un contexto marcadamente recesivo aumentó el grado de morosidad de las carteras (sobre todo en segmentos de la banca provincial y en instituciones privadas de pequeño tamaño), no se observaron problemas difundidos de solvencia de entidades. Hacia fines de año, el reflujo de depósitos (especialmente marcado en el segmento en dólares), había compensado buena parte, aunque no toda, la caída experimentada en la primera parte del período. Al mismo tiempo, declinaron las tasas de interés: al terminar 1995, las tasas en pesos sobre depósitos a plazo fijo y sobre préstamos a empresas de primera línea se habían reducido por debajo de los niveles de mediados de diciembre del año previo. El volumen de crédito bancario al sector privado volvió a crecer, aunque también la recuperación fue menos intensa que la de los depósitos, debido a la devolución de redescuentos (alentada por el Banco Central) y de préstamos del exterior. Los precios de los activos reflejaron la reanimación de la demanda de papeles: en diciembre, las acciones se cotizaban 50% por arriba del mínimo del año (aunque no habían vuelto todavía a los niveles de fines de 1994). Por su parte, los valores de algunos títulos públicos ya excedían a los de un año atrás; es decir que, en términos generales, los indicadores de "riesgo país" habían retornado a cifras comparables a las de antes de la crisis mexicana. Por otro lado, en la segunda mitad de 1995 se observó nuevamente una voluminosa entrada de capitales, particularmente en el cuarto trimestre, cuando los ingresos netos de fondos superaron los 4.500 millones de dólares, y las reservas internacionales se elevaron en más de 3.000 millones.

La crisis de 1995 dejó huellas en los comportamientos, tanto del gobierno como del sector privado. Desde el punto de vista de las políticas, resaltó la importancia de atender a la estabilidad del sistema financiero, con regulaciones prudenciales y acceso a recursos líquidos por parte del Banco Central para actuar en caso de necesidad. Al mismo tiempo, el mantenimiento del tipo de cambio ante una perturbación de gran magnitud, reforzó las previsiones acerca de la durabilidad del sistema monetario. Por otro lado, el que

FRB eran tales que la prima de riesgo país ascendía a más de 12 puntos porcentuales (en comparación con 9 puntos a fines de 1994 y 5 en febrero de ese año).

el episodio, pese a su intensidad, no hubiera llevado a operaciones de "salvataje" con alto costo fiscal, también actuó sobre las expectativas. Pero, sin dudas, la aguda contracción de los ingresos (y la abrupta suba del desempleo), junto con la experiencia de haber observado al sistema financiero en un estado que hacía temer un colapso, probablemente indujo conductas precautorias por parte de muchos agentes. De todos modos, no obstante algunos altibajos, hasta bien entrado 1997 continuó una intensa expansión en la oferta de crédito. En julio de ese año, el monto de depósitos en los bancos superaba en 38% al de noviembre de 1994 (antes de la devaluación mexicana), mientras que los créditos al sector privado lo hacían en 25%. La tasa de interés en pesos sobre préstamos bancarios a empresas de primera línea había caído al 7,7% anual (con un diferencial de menos de medio punto anual respecto de la tasa en dólares). La prima de riesgo país implícita en la cotización del bono FRB era de 2,5 puntos anuales (en comparación con 5 puntos en febrero de 1994 y más de 12 en algunos momentos en 1995). Los precios de las acciones habían subido al punto en que casi alcanzaban los niveles máximos de cinco años atrás.

En estas condiciones, la crisis de las economías asiáticas no tuvo inicialmente un impacto apreciable: los flujos de comercio de la Argentina con los países afectados no son intensos y, por lo visto, lo ocurrido en esa región no afectó a las percepciones de los operadores financieros sobre las perspectivas de la economía local. Sin embargo, sí se apreció "contagio" en octubre, cuando la ola de desconfianza alcanzó a Hong Kong, cuyo sistema monetario de caja de conversión admite analogías con el argentino. De este modo, aunque prosiguió la suba del volumen de depósitos y créditos bancarios, se elevaron las tasas de interés, cayeron los precios de los activos, y se observó alguna reducción de las reservas internacionales. No obstante, estos movimientos no llegaron a constituir una perturbación grave. Luego de algunas semanas, se apreció una descompresión de los mercados, con recuperaciones en los precios de los títulos, y el gobierno volvió a colocar deuda en los mercados, si bien a una tasa que permaneció más alta que en los meses previos.

Por otro lado, en el cuarto trimestre de 1997 los ingresos de capitales y la acumulación de reservas tuvieron otra vez montos elevados (en parte por factores de estacionalidad en la demanda de dinero).

La evolución de los mercados de crédito se mostró nuevamente cambiante en 1998 y los primeros meses de 1999, particularmente debido a la volatilidad misma de las condiciones financieras internacionales. En la parte inicial de 1998, aunque los precios de las acciones quedaron nítidamente por debajo de los valores del año anterior, hubo fluidez en la oferta de fondos: en julio, la tasa de interés en pesos sobre préstamos a empresas de primera

línea rondaba el 8%, y la prima de rendimientos del FRB era de menos de 2 puntos anuales. La crisis de Rusia modificó la situación abruptamente, a tal punto que la referida tasa de interés creció hasta el 16% en setiembre, y el indicador de riesgo país se elevó a más de 11 puntos (sólo ligeramente menos que en abril de 1995). Por su parte, la caída de los precios de las acciones los llevó a cifras comparables con los del episodio de tres años atrás. Pero, una vez más, el flujo de recursos a los bancos no se interrumpió, y después del choque volvió a observarse un repunte en la demanda de activos. De todos modos, la recuperación de los precios de los títulos fue sólo parcial, lo mismo que la baja de las tasas de interés. Es decir que, hacia fines del año, las condiciones de oferta de crédito eran más restrictivas que un tiempo atrás.

La devaluación brasileña en enero de 1999 agregó un elemento de tensión adicional: no se trataba solamente de la posibilidad que se dispararan "efectos contagio", sino que resultaba evidente que el cambio de precios relativos y la recesión en el Brasil tendrían repercusiones reales sobre la economía argentina. Así, se resintió la demanda de activos argentinos, lo que se manifestó en caídas de los precios de las acciones y subas en las tasas de interés, con alzas tanto en los diferenciales de "riesgo país" como en las brechas de rendimientos en pesos y dólares. Sin embargo, esos efectos fueron de menor intensidad que los experimentados ante el choque propagado desde Rusia. Es decir que, pese a la existencia de definidos mecanismos de transmisión de impulsos macroeconómicos desde el Brasil por la vía del intercambio comercial, la reacción de los mercados financieros fue más moderada que ante perturbaciones recientes sin tales impactos directos. Por otro lado, si bien la densidad de las relaciones entre las dos economías son tales, que difícilmente pueda haber una "diferenciación" plena de las percepciones acerca de la Argentina respecto de la evolución del Brasil, en este episodio se observó inicialmente un aumento comparativamente menor de los rendimientos exigidos para mantener en cartera bonos argentinos.

Esta respuesta de la oferta de crédito limitó la magnitud de los efectos indirectos de la crisis brasileña. De todos modos, se observó una contracción apreciable del nivel de actividad, lo que influyó a su vez sobre la recaudación de impuestos. En este contexto económico, y frente a un cercano proceso electoral, los mercados de títulos se mostraron volátiles, con una caída significativa en los precios hacia mediados del año. Sin embargo, luego se notó una descompresión de la demanda de activos y, si bien se desaceleró marcadamente el volumen de préstamos bancarios, no se observó una retracción de la demanda por depósitos.

Pese a la intensidad de la perturbación externa que actuó sobre la economía en 1999, no hubo presiones apreciables dirigidas a variar el tipo de cambio: se mantuvo la difundida percepción de que una eventual alteración de la paridad implicaría costos muy altos.⁷⁰ De todas maneras, estuvieron en discusión proyectos que involucraban modificaciones significativas en el régimen monetario, como la propuesta de encarar un tratado de asociación monetaria con los Estados Unidos⁷¹ (cf. Hausmann, 1999; Rubinstein, 1999; Calvo, 1999), o la de iniciar un proceso tendiente a la creación de una moneda única en el Mercosur (cf. Giambiagi, 1997; Lavagna y Giambiagi, 1999; Heymann y Navajas, 1998; Martirena-Mantel, 1997; Rubini, 1998; Levi Yeyati y Sturzenegger, 1999; Eichengreen, 1998).

70. No obstante que esa opinión reconoció algunas excepciones (cfr. por ejemplo Conesa, 1999), el sostenimiento del tipo de cambio fue un elemento común de la gran mayoría de las propuestas de política y, en particular, estuvo incluido en el programa de la principal fuerza de oposición.

71. La propuesta planteada por el gobierno en la primera parte de 1999 incluía el reemplazo de la moneda nacional por el dólar. Las autoridades preveían que, en caso de eliminarse el riesgo cambiario residual, se induciría una caída apreciable de las tasas de interés (incluso de aquéllas denominadas en dólares); aspiraban a acordar algún sistema que permitiera que el país conservara los recursos del señoreaje y tuviera acceso a fondos contingentes para apuntalar a los bancos si surgieran situaciones de iliquidez.

72. Por otro lado, las grandes variaciones de la producción se combinaron con los amplios desplazamientos de precios relativos para generar intensos cambios en el producto medido en moneda extranjera. Así, en el máximo cíclico de 1980, que coincidió con una gran apreciación cambiaria, el PIB *per capita* superó los 14.500 dólares de 1997 (es decir, corrigiendo la cifra en dólares corrientes por la inflación registrada en los EEUU en el intervalo); en 1989, un año de recesión y muy elevado tipo real de cambio, en condiciones de extrema inestabilidad, ese indicador de poder de compra se había reducido a menos de 3000 dólares; en 1997, el PIB equivalía a unos 9000 dólares *per capita*. Por cierto, la serie de referencia está construida usando un tipo de cambio de mercado (en este caso, el tipo de cambio libre, cuando hubo paridades múltiples); es sabido que una variable así no es apropiada para hacer comparaciones de bienestar, a lo largo del tiempo o entre países. Sin embargo, esa variable sí es relevante, por ejemplo, a efectos de indicar los movimientos de la capacidad de gasto en términos de bienes transables generada por el producto corriente. Se puede suponer, por otro lado, que los planes de demanda de los agentes dependerán de las proyecciones que formulen del poder de compra de su ingreso. Por lo tanto, el gasto, expresado en dólares, sería una función de las expectativas sobre el PIB (o el ingreso) en esa unidad. En una economía donde se registran fluctuaciones de la amplitud de las observadas en la Argentina, es presumible que resulte difícil especificar con precisión el "ingreso permanente" con esos propósitos y, como consecuencia, el problema de establecer cómo se forman las expectativas de ingresos futuros resultaría más complejo que en un caso donde la evolución ha sido menos accidentada.

III.3 La actividad real: crecimiento y fluctuaciones

i) Rasgos generales de la evolución de la actividad y el empleo

La evolución de la actividad real fue marcadamente distinta que en el período de la crisis de la deuda y, más todavía, que en los momentos de hiperinflación (véase el cuadro 8). De tal modo, mientras que entre 1980 y 1990 el PBI agregado se redujo (en más del 10%), la suba acumulada entre 1990 y 1998 rondó el 60% (con una tasa media de algo menos del 6%).⁷² El contraste resulta menos tajante, aunque está lejos de diluirse, si la comparación se efectúa, por ejemplo, entre las tasas de variación sobre intervalos definidos por máximos cíclicos. Así, el producto se incrementó 3,2 % en promedio entre 1987 y 1998, cuando su nivel en 1987 era casi el mismo que a comienzos de los ochenta. Es decir que el cambio en el comportamiento de la actividad, tuvo ciertamente un elemento de recuperación cíclica y otro de modificación de la tendencia. Si bien la identificación de cuál sería la trayectoria sostenible de la actividad fue una cuestión difícil durante el período, y lo seguía siendo al final de la década, es claro que en el transcurso de los años noventa la producción agregada mostró un desempeño particularmente dinámico.⁷³

Cuadro 8: Oferta y demanda globales

Conceptos	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1998	1997	1998
	Tasas de variación anual					
PBI a precios de mercado	-0.7	-1.8	10.6	5.8	8.6	4.2
Importaciones de bienes y servicios	-7.9	-1.9	80.1	25.3	27.6	8.2
OFERTA=DEMANDA GLOBAL	-1.2	-1.8	14.4	7.8	11.6	4.9
Consumo (incluye variación de existencias)	-0.7	-1.6	14.8	6.3	7.8	3.9
Inversión Bruta Interna Fija	-7.0	-16.9	29.9	14.6	26.5	7.3
Exportaciones de bienes y servicios	5.1	18.0	-3.6	7.7	12.1	7.0

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

73. El crecimiento entre 1990 y 1998 de la tendencia del PIB estimada mediante la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott es levemente inferior al 5% anual (cfr. Frenkel y González Rozada, 1999). Por otro lado, la variación del producto en los noventa, incluyendo la recesión de 1999, promediaria también un poco menos del 5% anual. Se ve que, cualquiera sea el método de cálculo, la tasa de variación tendencial del producto fue considerablemente mayor que en la década pasada, aunque la identificación numérica de esa velocidad de expansión (y, más todavía, su extrapolación) está sujeta a incertidumbre.

La expansión estuvo acompañada por un fuerte repunte de la inversión. La formación de capital fue el componente de la demanda agregada de mayor crecimiento entre 1990 y 1998: su volumen se triplicó con creces.⁷⁴ En 1998, el coeficiente de inversión fija, a precios constantes, se ubicó cerca del 25%, o sea que recuperó aproximadamente los niveles de comienzos de los ochenta, antes de la crisis de la deuda (véase el cuadro 9).

Cuadro 9: Ahorro-inversión

Conceptos	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1998	1997	1998
En % del PIB a valores constantes						
Ahorro nacional	18,4	18.3	16.0	16,8	18.0	17.7
Ahorro externo	-1,1	-4.9	0.0	4,4	6.2	7.5
Inversión bruta interna fija	17,3	13.4	15.9	21,2	24.1	25.2
Inversión en construcciones	11,5	8.5	9.8	10,8	11.6	11.8
Inversión en equipos	5,8	4.7	5.7	10,0	12.5	13.4
En % del PIB a valores corrientes						
Ahorro nacional	19,2	17.6	14.6	15,8	17.6	...
Ahorro externo	-0,8	-3.6	0.1	2,2	2.7	...
Inversión bruta interna fija	18,4	14.0	14.6	17,6	17.8	...
Inversión en construcciones	13,4 (1)	...	...	11,9 (2)	...	...
Inversión en equipos	6,1 (1)	...	...	6,6 (2)	...	...

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

1) Corresponde al período 1982/1987.

3) corresponde al período 1993/1996.

74. También se observa un aumento considerable en la comparación entre máximos cíclicos. En el intervalo 1987-1998, la inversión fija se duplicó, con una suba promedio del 6,5% anual.

En ese repunte jugaron impulsos de variado tipo. Desde el punto de vista de las percepciones acerca de oportunidades de inversión, actuaron sin duda la ampliación del horizonte de decisiones inducida por la estabilización y el propio aumento de la demanda agregada, junto con factores específicos a determinados sectores, como los que llevaron a la renovación de instalaciones y la ampliación de la capacidad en servicios públicos de reciente privatización, o a la incorporación de equipos para generar oferta dirigida al Mercosur. Por otro lado, es claro que, no obstante la segmentación del crédito, también operó la menor intensidad de las restricciones financieras, con efectos particularmente visibles sobre la inversión en construcciones. Al mismo tiempo, influyó de manera significativa la modificación de los precios relativos, con un abaratamiento apreciable de los bienes de capital respecto de la situación de los años ochenta.

En aquel período, la retracción del financiamiento externo y la poca predisposición de los residentes a mantener activos en el país, contribuyeron a generar un comportamiento particular de los flujos de ahorro e inversión, en un contexto de elevados tipos reales de cambio. El ahorro interno a precios corrientes se mantuvo en un nivel bastante alto como proporción del PIB: 22%, como promedio, en el intervalo 1982-1990. Sin embargo, dado el elevado nivel de la renta devengada de factores del exterior en términos de bienes internos (cerca del 2,7% del PIB en el mencionado período), el ahorro nacional se vio consecuentemente reducido. Por otra parte, el ahorro externo fue negativo (en 0,8% del PIB), con un superávit en el intercambio de bienes y servicios que promedió 3,5% del PIB. El coeficiente de inversión cayó, en la medición a precios corrientes, a cerca del 18,5% del PIB (es decir que, de todos modos, no tuvo valores muy reducidos), equivalentes a poco menos del 17,5% a precios constantes.

La configuración del lapso 1991-1998 fue netamente distinta. Por un lado, se observó un menor nivel de ahorro interno: sólo el 17% del PIB, a precios corrientes, como promedio del período. Aunque el efecto de los pagos a factores disminuyó al 1,3% del PIB (en gran medida por un efecto de precios relativos, al caer el denominador de esos pagos —el tipo de cambio— relativamente al deflactor del producto), el ahorro nacional a precios corrientes no llegó al 16% del PIB como promedio. En este período, los flujos de financiamiento externo equivalieron a un aporte de ahorro de más del 2% del PIB. La tasa de inversión a precios corrientes no llegó al 18%; es decir, que fue más baja que en 1982-1990. Pero, en cambio, a precios constantes, el coeficiente de formación de capital superó el 20%. Dicho en otras palabras, el menor precio relativo de los bienes de capital hizo que la aplicación de recursos por un menor valor total (en términos del PIB) resultara en un aumento apreciable del volumen de la inversión.

Al mismo tiempo, se modificó la composición del gasto en formación de capital. En 1982-1990, sólo cerca de un tercio de la inversión (a precios constantes) había correspondido a las compras de equipo durable de producción; esa proporción se acercó a la mitad en 1991-1998. De tal forma, la inversión en equipo ascendió a casi el 10% del PIB en el promedio de ese último período (considerablemente más que en 1982-1990);⁷⁵ a partir de 1994 el coeficiente superó al registrado a comienzos de los ochenta. Por otro lado, dentro del gasto en equipos, creció abruptamente la participación de los bienes de origen importado: de menos de la cuarta parte del total en 1982-1990, a más del 60% en 1991-1998 (y más de las tres cuartas partes en este último año).⁷⁶ Mientras ocurrían estos cambios en el tipo y el origen de la inversión, también varió netamente la composición por sector institucional. Así, el sector público (gobierno general y empresas) realizó más del 25% de la inversión (a precios corrientes) en 1982-1990, y solamente el 10% en 1991-1996⁷⁷.

Es decir que durante los noventa, el volumen de la inversión creció significativamente, con un mayor peso del gasto en maquinarias y equipos, una acentuada sustitución de productos importados por artículos de origen nacional dentro de los bienes de capital incorporados, y un desplazamiento marcado de la inversión pública por inversión privada, debido especialmente a la privatización de amplios segmentos de actividad económica. También parece haber habido cambios apreciables en la composición según el sector de destino de los bienes de capital adquiridos. Si se clasifica a los equipos importados según su utilización típica, resultaría que, comparando el período posterior a 1991 con el previo, se redujo la fracción dirigida a la industria manufacturera, mientras que se elevó la participación de los servicios, particularmente el transporte y las

75. El efecto de precios relativos fue particularmente intenso en el caso de los equipos. A precios corrientes, la respectiva tasa de inversión promedió el 6,6% del PIB en 1993-1996 (éste es el intervalo para el que se dispone de datos), un valor mayor al de la década pasada, pero comparable al de algunos años de aquel lapso.

76. El cambio en el origen de la oferta de los bienes de capital fue tal que entre 1987 y 1998, la inversión en equipos importados (a precios constantes) se multiplicó 8,5 veces, mientras que el volumen de los equipos nacionales se redujo en términos absolutos.

77. En 1996 (último año para el que se dispone de cifras), esa participación se había reducido a menos del 7%. La inversión pública en 1996 equivalió a solamente el 1,2% del PIB (en comparación con el 5% promedio en 1982-1990). Como se mencionó previamente, la disminución del gasto en inversión contribuyó de manera importante a la caída en las necesidades de financiamiento del sector público.

telecomunicaciones,⁷⁸ aunque de todas maneras todos los principales sectores de actividad participaron en la intensa expansión de las compras de bienes de equipo. Al mismo tiempo, la mayor tasa de incorporación de bienes de capital tendió a reducir la antigüedad media del *stock*; este efecto sin duda contribuyó a incrementar la productividad del capital, aunque por otro lado, es también probable que las considerables reasignaciones de la actividad entre sectores, empresas y tecnologías que tuvieron lugar durante el período hayan incrementado también la tasa de salida de instalaciones productivas.

El crecimiento del producto agregado tuvo un importante componente asociado a la acumulación de capital, pero fue considerable la contribución del "residuo" que incorpora mejoras tecnológicas y de gestión, así como aumentos del grado de utilización de los recursos. En un ejercicio de contabilidad del crecimiento (Meloni, 1999) se ha estimado que en el intervalo 1990-1997, entre un tercio y más de la mitad de la variación cercana al 6% anual en el producto sería atribuible al incremento de la productividad total de los factores.⁷⁹ Éste es un efecto de considerable magnitud aunque, sin duda, parte de él estaría asociado a la recuperación cíclica de la economía en los primeros años de la década, cuando el producto se elevó fuertemente con coeficientes de inversión en alza, pero todavía en valores reducidos.

78. Esta evolución coincide con las indicaciones cualitativas acerca de la mayor importancia relativa de las inversiones en sectores de servicios básicos. De todos modos, las características de los datos no permiten afirmaciones demasiado precisas, en la medida en que las estimaciones se basan en la naturaleza de los bienes importados, y en una imputación del destino presunto de los artículos de uso difundido. En Martínez *et al.* (1998) se ha efectuado un ensayo de clasificación por sector usuario de los bienes de capital importados en 1996 empleando información acerca de la actividad de la empresa adquirente de los bienes. Los resultados sugieren que (dependiendo de la hipótesis que se efectúe), cerca de un 10% de los bienes de equipo importados tuvieron una utilización intermedia o en el consumo, y dentro de los sectores de destino de los bienes de capital, la industria manufacturera fue el de mayor importancia, aunque con una participación inferior al 50%.

79. Las diferentes estimaciones surgen según los movimientos en las cantidades de trabajo y capital se calculen con o sin corrección por cambio de calidad. En cualquier caso, las contribuciones al crecimiento de la incorporación de mano de obra resultan similares en el mencionado período y en los años ochenta (cerca de 0,7 puntos porcentuales anuales si se utiliza como variable a la cantidad de personas ocupadas, y cerca de 1,5 puntos si se tiene en cuenta la calificación de la mano de obra indicada por los estudios realizados). En el transcurso de los ochenta, el aporte de la acumulación de capital habría sido aproximadamente nulo o negativo, mientras que la estimación para el período 1990-1997 está en un rango entre 1,4 puntos porcentuales (sin corrección del *stock* de capital por calidad) y 2,5 puntos (con ajuste). El residuo, fuertemente negativo en los ochenta (en cerca de dos puntos anuales) resulta de 2 ó 4 puntos porcentuales anuales (según la estimación de los insumos) en 1990-1997.

En los años ochenta, la restricción del crédito ya había hecho que algunas empresas pusieran mayor énfasis en ciertos aspectos de su gestión como la administración de inventarios (Kosacoff, 1999). Sin embargo, la pronunciada inestabilidad macroeconómica diluía las señales para mejorar los métodos de producción y, en todo caso, las correspondientes acciones no tuvieron un efecto generalizado, más allá de que se hayan observado en determinados sectores, particularmente donde (como en la siderurgia y ramas de la química dentro de la industria manufacturera) participaban empresas de gran tamaño y los bienes elaborados tenían acceso a los mercados internacionales. En los noventa, los incentivos para elevar la productividad se percibieron de manera fuerte y difundida, y sus efectos se manifestaron en un amplio espectro de actividades.

Entre éstas se contaron varios sectores ligados con la explotación de recursos naturales. En la agricultura pampeana, hubo significativos cambios en las prácticas de cultivo y financiamiento de la producción (que tendieron a una mayor utilización de fondos externos al sector y, al parecer, a una mayor concentración en el uso de la tierra), y modificaciones en las técnicas de producción, con el empleo de nuevos tipos de semilla y una mayor intensidad de insumos (como los agroquímicos), cuyo precio relativo se redujo. De tal modo, tuvo lugar una muy fuerte suba en la cosecha de granos (70% entre las campañas 1990/1991 y 1997/1998). Al mismo tiempo, tuvieron una fuerte expansión sectores de producción agroindustrial, como los de lácteos (donde fue importante el estímulo generado por la demanda brasileña) y de elaboración de vinos finos. Asimismo, la extracción de combustibles (una actividad donde influyeron especialmente las operaciones de privatización) atrajo crecientes recursos (cf. Gadano, 1998), y aumentó considerablemente su volumen (la producción de petróleo crudo se incrementó 75% y la de gas natural 65% entre 1990 y 1998). Por otro lado, se observó gran actividad en la realización de nuevos proyectos en la minería metalífera (sector para el cual se modificó la legislación, cf. Moori-Koenig (1998)), si bien las caídas de precios internacionales (que, por cierto, se hicieron sentir también y con intensidad en otras clases de productos primarios) en los últimos años de la década afectaron la rentabilidad. En pesca, también se elevó fuertemente la producción, aunque a costa de una sobre-explotación de los recursos, lo que llevó a la imposición de restricciones a la captura de ciertas especies.

La posibilidad de abastecer una demanda interna en rápida expansión en mercados sujetos a algún tipo de barreras a la entrada de eventuales competidores, en condiciones en que se habían abaratado los bienes de capital y los costos del crédito, jugó especialmente en el sector de las telecomunicaciones (cf. Celani, 1998) y, al interior de la manufactura, en la industria automotriz,

dado el régimen especial para las importaciones de vehículos. Las presiones competitivas actuaron con fuerza sobre otras actividades manufactureras. El comportamiento de la productividad y de la inversión en la industria mostró una visible heterogeneidad, asociada no sólo con las diferentes circunstancias que enfrentaron distintas ramas de producción y estratos de empresas, sino también con particularidades en las percepciones de los agentes. El contexto era tal que la incertidumbre sobre la evolución agregada de la economía, sin llegar a anularse, resultaba más acotada que en el período previo, pero aun así las oportunidades futuras para unidades económicas individuales no necesariamente estaban delineadas con precisión y de manera unívoca.⁸⁰

En todo caso, parece posible identificar estrategias de diferente tipo, con dos formas polares (cf. Bisang y Gómez, 1999). Un conjunto de firmas de gran tamaño (con importante participación de empresas del exterior, sea asociadas con compañías locales, sea por separado) habría adoptado conductas expansivas, fundadas, sea sobre las ventajas derivadas de la abundancia de recursos naturales, como materia prima para procesar (en ramas como las agroalimenticias), sea en el desarrollo de potenciales y habilidades competitivas acumuladas previamente (en sectores que incluyen la siderurgia, la industria del papel y partes de la química). Tales estrategias contemplaron incrementos de las exportaciones, al mercado regional, y también al resto del mundo y, en ciertos casos, la realización de inversiones directas. En las respectivas actividades se observaron inversiones en gran escala, destinadas a ampliar la capacidad y a cerrar la brecha tecnológica con los productores de primera línea (Bisang y Gómez, *op. cit.*).

Otro grupo de empresas (con especial peso de unidades de pequeño y mediano tamaño, pero donde están incluidas también firmas grandes) enfrentó una muy fuerte competencia externa, dada por la apertura comercial, y por rápidos desplazamientos tecnológicos a escala internacional (como en el caso de los productos electrónicos) o bien por la aparición de nuevos oferentes (p. ej., en textiles, confecciones y juguetes), que tendían a reducir los costos de las importaciones. Para estas firmas, se plantearon problemas serios de adaptación, aunque fuera creciente la demanda interna de productos del sector. Las respuestas habrían incluido típicamente reducciones de personal o subcontratación de actividades antes realizadas dentro de la empresa y la sustitución de insumos

80. Kosacoff (1998) ha distinguido entre la "incertidumbre macroeconómica" enfrentada por las empresas durante los ochenta (y que, por ejemplo, las habría inducido a adoptar tecnologías y cursos de acción flexibles, con pérdidas en términos de su productividad; cfr. Vesperoni (1998)), y la "incertidumbre estratégica" típica de los noventa, y vinculada en buena medida a decisiones sobre los aspectos microeconómicos de cada negocio.

comprados localmente por bienes de importación; asimismo, en una variedad de casos se observaron modificaciones en el conjunto de bienes producidos, y la comercialización por la firma de artículos importados. Estas estrategias de supervivencia, adoptadas con resultados diversos, desembocaron según el caso, sea en cierres, sea en la integración de las empresas en otras firmas, sea en mayores inversiones con incorporación de tecnologías, lo cual a veces estuvo vinculado con cambios de mano de las firmas o con asociaciones con otras empresas.

Al margen de la variedad de conductas y resultados, se produjeron cambios visibles en el funcionamiento de la industria. Uno de sus aspectos fue el incremento del grado de apertura, tanto por la suba de las exportaciones (que, significativamente, se expandieron en un período de incremento de la absorción interna) como (en especial) de las importaciones de productos manufacturados.⁸¹ En muchas instancias, como se mencionó, las importaciones fueron efectuadas por las propias empresas industriales como parte de su política de comercialización. Al mismo tiempo, hubo una participación creciente de empresas de origen extranjero, principalmente a través de la compra de firmas existentes. Por otro lado, se observó una difundida incorporación de maquinaria, en su mayor parte importada, tendiendo sobre todo a buscar reducciones de costos. Así, se produjo un marcado cambio en la demanda relativa de factores; considerando al sector en su conjunto, hubo una disminución en el empleo y un fuerte incremento en la productividad de la mano de obra (con una marcada heterogeneidad entre sectores), que compensó el efecto sobre los costos unitarios de la suba de los salarios respecto de los precios de los bienes industriales.⁸²

La variación de 5,1% anual (casi el 50% acumulado) del producto manufacturero entre 1990 y 1998 contrastó nítidamente con la declinación de la década anterior, aunque resultó inusual que la expansión fuera menos intensa que la del PIB agregado (véase el cuadro 10).

81. En una descomposición del cambio (de cerca de 35%) en la producción industrial entre 1990 y 1996, Frenkel y González Rozada (1998) estiman que el aumento de la absorción interna representó el 58% del nivel de producción inicial, el crecimiento de las exportaciones el 10%, y la suba de las importaciones de bienes manufactureros un 33%. En el mencionado trabajo se indica que el coeficiente de apertura de la industria manufacturera (cociente entre importaciones y producción, a precios constantes) se elevó de menos del 6% en 1990 (por cierto, un año de importaciones anormalmente bajas) a casi 29% en 1996, con aumentos particularmente fuertes en ramas como la fabricación de productos químicos industriales y de maquinaria, eléctrica y no eléctrica.

82. En el agregado de la industria manufacturera, los costos laborales unitarios en 1996 eran 7% mayores que en 1991, y 4% más bajos que en 1990 (Frenkel y González Rozada, 1998).

En el conjunto de la industria, se apreció una pronunciada diversidad en los movimientos de la producción en distintas actividades. De esa forma, a lo largo del mencionado intervalo, algunas ramas (como la de fabricación de textiles y confecciones) disminuyeron su producto o (tal es el caso de la maquinaria eléctrica o no eléctrica) lo incrementaron levemente, mientras que otras (productos de papel, industria del caucho y plásticos, metalurgia básica) crecían a un ritmo medio del 10% anual, y algunas (fabricación de automotores) subían su producción hasta un 20% por año. En la fuerte expansión de estas últimas actividades influyó el aumento particularmente rápido de la demanda interna por sus productos. Sin embargo, este efecto no se limitó a algunos sectores: en mayor o menor medida, el incremento de la absorción fue amplio y difundido. Ello se reflejó en los servicios que, aun con precios relativos crecientes, elevaron apreciablemente su nivel de actividad, no sólo en el caso de los servicios básicos (con un 75% acumulado entre 1990 y 1998, o más del 7% anual), sino también en el del conjunto de servicios diversos (más del 50% acumulado, por encima del 5% anual). La mayor propensión al gasto y, en especial, la disponibilidad de financiamiento luego de años de aguda estrechez estimularon a la construcción, cuyo producto se duplicó con creces (a partir de valores muy reducidos) entre 1990 y 1998.

Cuadro 10: Producto Bruto Interno

<i>Conceptos</i>	Promedio 1982/1990	1990	1991	Promedio 1991/1998	1997	1998
Tasas de variación anual						
TOTAL	-0.3	-1.8	10.6	5.8	8.6	4.2
BIENES	-1.1	-1.7	9.9	5.7	10.1	5.1
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1.1	8.5	4.1	4.0	3.3	10.3
Explotación de minas y canteras	0.3	2.9	2.9	7.9	8.0	4.4
Industria manufacturera	-0.9	-3.7	10.2	5.1	9.2	1.6
Construcciones	-6.6	-20.6	30.7	11.3	23.5	7.2
SERVICIOS BÁSICOS	2.0	-0.2	8.3	7.2	7.0	7.4
Electricidad, gas y agua	2.8	7.3	3.3	7.2	7.4	6.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.6	-3.2	10.1	7.3	6.8	8.0
OTROS SERVICIOS (1)	-0.7	-1.9	9.9	5.4	6.8	4.2

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

1) Comprende comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas y servicios comunales, sociales y personales.

A lo largo de los años ochenta, con un nivel de actividad que no mostró crecimiento tendencial y sí amplias oscilaciones, y con una tasa de inflación elevada y variable, el salario real fluctuó con gran amplitud, y registró una fuerte disminución al final del período.⁸³ En cambio, el empleo aumentó, sin que se observaran caídas de gran magnitud en las recesiones.⁸⁴ La suba de la ocupación entre 1982 y 1990 (alrededor del 16%, a un ritmo de cerca de 11,9% anual) superó el aumento de la población, de manera que se elevó la tasa de empleo. Al mismo tiempo, fue creciendo el coeficiente de participación laboral. La tasa de desempleo fue aumentando (del 5,3% en la recesión de 1982 al 7,5% en 1990), pero su valor máximo en las mediciones semianuales no alcanzó el 9%, y el promedio durante el intervalo 1982-1990 resultó del 6% (véase el cuadro 5 del anexo estadístico). Así, aunque la cantidad de personas desocupadas se haya elevado hasta un valor que puede estimarse en unos 950 mil individuos a mediados de 1989,⁸⁵ el desempleo (a diferencia de los vaivenes de los salarios reales) no llegó a constituirse en un foco de atención pública. Esto se modificó nítidamente en los noventa. Luego de una baja inicial, la tasa de desocupación creció persistentemente (en un período de expansión económica), hasta superar el 12% en octubre de 1994, es decir, antes de la crisis que siguió a la devaluación mexicana. En tales condiciones, durante la caída de la actividad de 1995 resultó muy fuerte la variación del empleo (con una disminución de más del 3,5% en mayo de ese año respecto de doce meses atrás) y del coeficiente de desocupación (con un marcado máximo ampliamente por encima del 18%). En la recuperación posterior, se notó una suba apreciable de la generación de empleos, pero este cambio de comportamiento no bastó para disminuir la tasa de desocupación a menos del 12% antes que se produjera otro repunte (por cierto, claramente menos agudo que en 1995) en la recesión de 1999.

83. El poder de compra de los salarios industriales en términos del IPC en 1989 fue casi 35% inferior al máximo de la década registrado en 1984, que a su vez había sido 40% mayor que dos años antes. La volatilidad resultaría todavía más marcada con datos de mayor frecuencia, que no están sujetos al "suavizado" de los promedios anuales.

84. De tal modo, entre octubre de 1980 y abril de 1982 (lapso en el cual el PIB declinó 7,5%), la ocupación se redujo 1%; en la recesión de 1985 (con una baja del producto cercano a 10%), el empleo no llegó a disminuir 0,2%, y no cayó en la larga y profunda recesión de la última parte de la década.

85. Estas cifras, así como las referidas a los valores absolutos del empleo se refieren a estimaciones de la ocupación urbana (efectuadas por el Ministerio de Economía) a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares captados en los principales aglomerados de población.

Es decir que el mercado de trabajo experimentó fuertes alteraciones, que modificaron de forma significativa los patrones observados en períodos previos. De hecho, en los noventa se registró una fuerte expansión de la oferta de trabajo (bien por encima del crecimiento de la población), mientras que la demanda de mano de obra mostró una visible debilidad a mediados de la década (específicamente, en el intervalo 1993-1996, cuando la variación acumulada del empleo fue negativa, y la tasa de ocupación se redujo en cada uno de los años).⁸⁶ Respecto de la participación en el mercado laboral, parte de su aumento respondió sin duda a factores de tendencia. Éstos se manifestaron en la fuerte suba de la tasa de actividad de las mujeres, que ya venía creciendo desde la década anterior.⁸⁷ Al mismo tiempo, es claro que las decisiones de oferta de trabajo son influidas por el estado de la economía, aunque la interpretación de los movimientos de la tasa de participación laboral es a menudo difícil. Tal es el caso del período (y en especial del intervalo 1991-1994): la expansión que tuvo la economía puede sugerir el argumento de que la mayor oferta de trabajo se asoció con expectativas más optimistas ("efecto desaliento" actuando en sentido opuesto), mientras que la suba del desempleo (apreciable en los jefes de hogar)⁸⁸ parecería indicar que hubo incentivos para que salieran al mercado "trabajadores adicionales"

86. En las estadísticas derivadas de la encuesta de hogares, los coeficientes de empleo y de participación laboral están referidos a la población total (y no, como en otros países, a la población en edad activa).

87. En 1980, la tasa de participación de mujeres en el Gran Buenos Aires era de menos del 25%; en 1990 se había elevado al 28%, y superó el 35% en 1998. Entretanto, el coeficiente de participación de hombres en 1998 fue similar al registro de 1980 (56,4% en comparación con 55%). Las conclusiones son cualitativamente similares si se observan datos para el Gran Buenos Aires, y se consideran las edades centrales (15 a 64 años). En este caso, las tasas registradas de participación laboral son del 60% en 1982 (84% para hombres, 39% para mujeres), 64% en 1990 (84% y 45% para hombres y mujeres, respectivamente), y más del 67% en 1998 (83,5% y 52,5%). Dado que en las dos últimas décadas se incrementó la parte de la población que está dentro del sistema educativo, la suba de la tasa de participación resulta mayor si se excluye (tanto del numerador como del denominador) a los estudiantes. Con esta corrección, el coeficiente se eleva del 61% en 1982 a algo menos del 68% en 1990 y 74% en 1998; la participación femenina crece entre los extremos del referido período del 38% al 56,5% (cfr. Galiani, 1999b).

88. Entre 1980 y 1989, la tasa de desempleo de los individuos del Gran Buenos Aires clasificados como jefes de hogar no alcanzó al 5% en ninguna de las mediciones bi-anales. En los comienzos de la recuperación de los primeros años de los noventa, ese coeficiente se redujo, hasta un mínimo del 2,8% en octubre de 1991. Sin embargo, luego se registró una suba considerable, a casi 9% en la encuesta de fines de 1994. En la recesión de 1995, el desempleo de jefes de hogar se elevó comparativamente poco (no llegó a superar por mucho el 13%), pero sólo en octubre de 1998 se redujo por debajo del 10%.

provenientes de hogares algunos de cuyos miembros quedaban desocupados. En un ejercicio de descomposición de la suba de la tasa de actividad (que tiene en cuenta la existencia o no de desocupados en los hogares), Altimir y Beccaria (1999) estiman que cerca del 60% de ese incremento se asoció con una mayor cantidad de familias afectadas por episodios de desempleo (dado que estas familias tienen un coeficiente de participación mayor al promedio); alrededor del 30% se originó en una suba de la tasa de actividad en hogares con algún desocupado; y el 10% correspondió a hogares sin desocupados. La indicación sería, entonces, que una porción significativa del crecimiento de la oferta de mano de obra estuvo vinculado a una reacción de los hogares ante el desempleo de alguno de sus miembros, lo que empujaba a otros a buscar ocupación.

Con respecto a la evolución del empleo urbano, entre 1990 y 1998 el aumento estimado por extrapolación de los datos obtenidos por encuesta en las principales localidades es del 18%, es decir un 2,1% anual, algo por arriba de la cifra del período 1982-1990, pero netamente inferior al alza en la población activa. En todo caso, la tasa de variación acumulada del empleo fue mayor en las posiciones asalariadas que en la ocupación por cuenta propia; en términos más amplios, se redujo la proporción de trabajadores "informales" dentro del total.⁸⁹ Es decir que, en los hechos, el empleo definido como informal no operó como un elemento compensador ante la suba de la tasa de desocupación. De todos modos, una parte significativa de la suba en el empleo asalariado correspondió a puestos a jornada incompleta, y a trabajos sobre los que no se efectúan contribuciones a la seguridad social.⁹⁰ Por otro lado, creció considerablemente la proporción de los empleos regidos por contratos de duración determinada. Beccaria (1997) estima que más de la mitad de la creación neta de ocupación en el sector privado del Gran Buenos Aires entre 1991 y 1997, se generó a través de esas modalidades contractuales. Consecuentemente, fue perdiendo peso la forma tradicional de contratación a jornada completa por tiempo indeterminado.

89. Los comentarios de este párrafo se basan en el análisis de Altimir y Beccaria (1999), a partir de datos que llegan hasta 1997. La definición de informalidad corresponde al agregado de los cuentapropistas no profesionales, los ocupados en empresas de pequeño tamaño y los trabajadores de servicio doméstico.

90. En algunos casos, ello reflejó la difusión de los empleos "a prueba" o a través de sistemas de pasantías, que no están legalmente sujetos a los impuestos de seguridad social; asimismo, los puestos cubiertos mediante contratos de locación de obra o servicios se clasifican como asalariados en la encuesta de hogares, pero los gravámenes están a cargo de los trabajadores, y no de la empresa.

La creación bruta de empleo fue apreciable en todo el período 1991-1994 (no obstante la desaceleración observada en los dos últimos años del intervalo). Sin embargo, en 1993 y, especialmente, en 1994, se registró una fuerte destrucción de puestos (cf. Galiani y Nickell, 1998, tabla 3.2). Fue este fenómeno de expulsión de mano de obra lo que dio lugar a la disminución del coeficiente de empleo durante la etapa final de la fase de aumento de la actividad. De hecho, la destrucción de empleos en 1994 fue cuantitativamente mayor que en la recesión del año siguiente, si bien en 1995 resultó más grande la caída de la ocupación, dada la pequeña cantidad de ocupaciones creadas. Por su lado, la muy fuerte generación de empleo en 1997-1998 estuvo asociada con un notablemente alto ritmo de creación de puestos.

Desde el punto de vista sectorial, resaltó la caída de la ocupación en la industria manufacturera que se acumuló en el intervalo 1991-1998, y que estuvo concentrada principalmente en los cuatro años comprendidos entre 1993 y 1996. En este comportamiento, que tuvo influencia considerable sobre los resultados agregados,⁹¹ operaron los procesos de reconversión difundidos en una variedad de actividades industriales. La creación neta de empleo urbana durante el período se concentró entonces en los servicios (y, en menor medida, en la construcción); en especial, la fuerte suba de la ocupación en 1997-1998 se correlacionó con una gran absorción de mano de obra en los servicios personales, comunales y sociales (en parte, debido a la inclusión en esta categoría de los trabajadores incorporados en programas oficiales de empleo).

El aumento de la tasa de desempleo afectó a los trabajadores en todos los grupos de edad. Si bien el coeficiente de desempleo para las personas más jóvenes se mantuvo bien por encima de la media (por ejemplo, el registro de mayo de 1995 para el grupo comprendido entre 15 y 19 años superó el 50% de la población activa de esa franja), el crecimiento proporcional de la tasa de desocupación resultó fuerte en las edades centrales y para los trabajadores de mayor edad.⁹² A lo largo de los noventa continuó en aumento el

91. Las encuestas de hogares también señalan disminuciones en la ocupación en el sector de electricidad, gas y agua (esta rama es cuantitativamente poco importante dentro del empleo total). Podría conjeturarse que esta caída se vincula con la privatización de una porción significativa del sector. No obstante, se observaron subas en la ocupación de la rama de transporte, almacenamiento y comunicaciones, en la cual pesaron también las operaciones de privatización.

92. Así, por ejemplo, en 1995 el coeficiente de desocupación de personas comprendidas entre 35 y 49 años en la región metropolitana fue 2,8 veces la cifra observada en 1990 (13,9% en comparación con 5%); en 1998, esa tasa duplicaba la de principios de la década. Para las personas de más de 50 y menos de 64 años, el aumento del desempleo fue aun más intenso: de 4,2% en 1990, a 16% en 1995, mientras que la disminución posterior mantuvo al coeficiente cerca de 13% en 1998.

grado de calificación de la fuerza de trabajo. Así, se redujo en forma apreciable la proporción de personas con educación primaria (completa e incompleta), mientras crecía la fracción de individuos con estudios secundarios completos y con estudios terciarios. Como es usual en otros países, la tasa de desempleo siguió siendo visiblemente más elevada para los individuos de baja calificación; sin embargo, la tasa de desocupación relativa (es decir, en el cociente entre la tasa de desempleo de una categoría de calificaciones y la tasa del conjunto de la población) se incrementó para la franja de la población con estudios secundarios.⁹³

Una percepción común hacia finales de los noventa era que había aumentado el grado de precariedad laboral, y que venía creciendo la tasa de movilidad entre ocupaciones. De hecho, la información para el Gran Buenos Aires muestra una clara disminución en la antigüedad media de los empleos,⁹⁴ de alrededor de 8 años a comienzos de la década, a menos de 7 en 1998, pasando por un mínimo inferior a los 6 años hacia mediados del período (cf. Galiani, 1999b).⁹⁵ La mayor rotación de la mano de obra que resulta de esos datos, se corresponde con la información derivada de encuestas a empleadores. Así, por ejemplo, en 1998 la tasa de salida (cociente entre bajas y empleo total) para un conjunto de firmas del Gran Buenos Aires promedió más del 2,5% mensual, es decir, una cifra considerable.

93. Cfr. Galiani (1999b). En ese artículo (basado en datos del Gran Buenos Aires) se encuentra, asimismo, que tendieron a reducirse los diferenciales de salario entre trabajadores con escolaridad primaria y con secundaria completa; en cambio, se elevó la brecha con los salarios percibidos por personas con educación terciaria. Los resultados sugieren que la educación secundaria redujo su importancia como fuente de ingresos diferenciales; por otro lado, teniendo en cuenta la suba en la cantidad de personas con educación superior (cuya tasa de desempleo aumentó, pero en menos proporción que la de la población total) el aumento de sus salarios relativos indicaría un desplazamiento de la demanda de trabajo hacia los mayores grados de calificación.

94. Los datos se refieren al tiempo en el que un trabajador ha estado empleado en la firma en la que se desempeña (según las respuestas captadas en la encuesta de hogares), y no a una duración determinada contractualmente.

95. Si se compara a los cambios en la distribución de frecuencias de la duración en el empleo según niveles de calificación, se observa que las variaciones fueron particularmente marcadas para los individuos con menor escolaridad (por contraste, la distribución correspondiente a los trabajadores de alta calificación no presenta grandes alteraciones). En particular, en este grupo surge un fuerte aumento de la fracción de ocupaciones con menos de un año de antigüedad. La mayor proporción de empleos recientes para trabajadores de relativamente baja calificación podría asociarse con el uso más difundido de contratos de duración determinada. En todo caso, las características de los cambios en la distribución están razonablemente bien marcada, aunque su interpretación está limitada por el hecho de que los datos claramente no se refieren a estados estacionarios.

Naturalmente, la rotación fue particularmente rápida para los contratos a prueba o por tiempo determinado (las correspondientes tasas de salida fueron del 15% y del 9%, respectivamente). Sin embargo, también se observó una nada despreciable cantidad de bajas en contratos por tiempo indeterminado (1,5% como promedio mensual). En conjunto, estas cifras sugieren que el mercado de trabajo tuvo una dinámica marcada por un rápido ritmo de entradas y salidas, tal que las variaciones netas en el empleo resultaron de significativas tasas de creación y destrucción de ocupaciones.⁹⁶

El efecto de las instituciones laborales sobre la evolución del empleo fue una cuestión intensamente debatida. En un análisis comparativo de la legislación argentina con la de países de la OECD, Galiani y Nickell (1999) encontraron que, después de las rebajas de impuestos de seguridad social aplicadas en 1996, la tasa de esos gravámenes estuvo cerca del valor mediano de la OECD, mientras que la "brecha impositiva total" (definida como la suma de las tasas de impuestos sobre salarios, ingresos y consumo) se ubicó cerca de los niveles de los países extra-europeos de la OECD. Por otro lado, el grado de sindicalización y el porcentaje de trabajadores cubiertos por convenios colectivos registraban valores intermedios considerando la muestra de economías de referencia. Al mismo tiempo, el salario mínimo era comparativamente bajo en términos del salario medio (alrededor del 30%, la cifra más pequeña del conjunto de países considerados).⁹⁷ Con respecto a las disposiciones sobre despido, los mencionados autores clasificaron a la Argentina en un rango medio, con más restricciones que los EE.UU., pero con un sistema menos estricto que el de otros casos, como los del Sur de Europa.⁹⁸ Por su parte, el seguro de desempleo en la Argentina establecía un beneficio (50% del salario para los primeros cuatro meses) similar al de diversos países industriales, pero con una aplicación restringida a un bajo número de personas (del orden del 10% de los desocupados).

96. En Galiani y Nickell (1999, figura 6) se muestra que la tasa de ingreso al desempleo (medido como la cantidad de desocupados con menos de un mes en esa condición) fue de cerca del 4,5% del empleo en 1998 (luego de alcanzar un máximo de alrededor del 5,5% en 1995-1996), bien por encima de los registros de comienzos de la década (en un orden del 2,5% en 1990-1992). La duración media de la desocupación se mantuvo relativamente pequeña; ello podría vincularse con la baja cobertura del seguro de desempleo (véase más adelante).

97. Los coeficientes respectivos variaban entre el 32% (para España) y más del 70% (en el caso de Italia); el de EEUU era cercano al 40%.

98. Esta clasificación se basa en un conjunto de indicadores que contemplan tanto las reglas sobre procedimientos de despido (que, según los mencionados autores, son comparativamente simples en la Argentina) como el monto de las indemnizaciones.

En los análisis referidos a economías desarrolladas se encuentra una relación entre características del régimen laboral y la tasa de desocupación "normal", una vez descontados los efectos cíclicos o de transición (cf. Nickell, 1997). Galiani y Nickell (*op. cit.*) realizan el ejercicio de aplicar los datos referidos a la Argentina a la ecuación que resulta para los países de la OECD (es decir, efectúan una "proyección fuera de muestra" de esa ecuación) para calcular una "tasa de desempleo estimada": el resultado muestra (dependiendo de la hipótesis que se efectúe sobre la relevancia del seguro de desempleo) un nivel comprendido entre el 5% y el 11% con las tasas de impuestos de seguridad social pre-1996, y entre el 4% y el 8,5% con las tasas rebajadas.⁹⁹ En esta interpretación, entonces, las elevadas tasas de desocupación de la segunda mitad de los noventa habrían reflejado en parte efectos (presentes y rezagados) de la difundida reconfiguración de actividades económicas y de las agudas recesiones que tuvieron lugar en el período.

En todo caso, entre los temas en debate han estado la intensidad de respuesta de la demanda de trabajo a los movimientos del costo laboral, y la flexibilidad de las remuneraciones ante cambios en la tasa de desempleo. Pessino y Gill (1996) estimaron una elevada elasticidad-salario del empleo (del orden del 0,5). Sin embargo, Altimir y Beccaria (1999) han señalado que el período de estimación (1970-1995) es muy heterogéneo, y que resulta difícil extraer conclusiones precisas de los datos.¹⁰⁰ En lo que hace a la reacción de los salarios al desempleo, Galiani (1999b) ha efectuado estimaciones sobre datos regionales. En términos generales, observó que los salarios en cada localidad respondían (con rezagos) tanto al desempleo específico de la región como a la desocupación a escala nacional y que, en conjunto, las elasticidades salario-desempleo no fueron particularmente pequeñas en una comparación internacional; es decir, que no se apreciaba una gran rigidez salarial, al menos como respuesta a los excesos de oferta de trabajo observados.

99. La gran sensibilidad de la tasa de desocupación "normal" a las características de la compensación por desempleo refleja el gran peso de la variable en las estimaciones hechas para países de la OECD. En este conjunto de economías, el grado de sindicalización parece influir positivamente sobre el desempleo; el efecto de la legislación sobre despidos no resulta significativo (dado que una mayor rigidez reduciría tanto la creación como la destrucción de puestos, con un impacto neto de signo ambiguo sobre períodos que cubren varias fases cíclicas).

100. Los citados autores señalan las bajas en los costos laborales (inducidas por reducciones de impuestos) como posible factor del rápido aumento del empleo en 1996-1998, aunque indican que el argumento se ve matizado por el incremento que tuvo en ese período la ocupación por la cual no se efectuaban pagos de impuestos de seguridad social.

Las condiciones de gran inestabilidad macroeconómica prevalecientes en 1989 estuvieron asociadas con una caída del ingreso medio de las familias y, también, con una mayor desigualdad (indicada a través de información para el Gran Buenos Aires. Véase Altimir y Beccaria, 1999b; Gasparini y Sosa Escudero, 1999). De ahí que se marcara una fuerte disminución de las medidas de bienestar, que reconocen efectos distributivos además de variaciones en el ingreso agregado. Luego de reducirse apreciablemente en 1990, la dispersión de los ingresos familiares se mantuvo sin grandes movimientos en los años siguientes, al tiempo que el producto por habitante registró una abrupta suba. Consecuentemente, diversos índices del nivel de ingreso corregido por desigualdad, muestran sin ambigüedades fuertes mejoras en los primeros años de la década: el crecimiento alcanzó de manera difundida a diferentes estratos de ingresos (aunque, tal vez, con heterogeneidad dentro de cada uno de ellos). A partir de 1993 se amplió la dispersión de modo visible; en 1998, por ejemplo, el índice de Gini de la distribución fue el más alto de la serie que arranca a comienzos del decenio anterior, no obstante la importante creación de empleo durante la recuperación que siguió a la crisis de 1995. Los cambios de la distribución fueron tales que, según el indicador utilizado, la "función de bienestar" en 1998 podía evaluarse en un punto netamente superior al del máximo cíclico previo (si, por caso, se observa al ingreso medio por habitante), o bien claramente por debajo de lo observado en ese máximo, e incluso en un nivel similar al de algunas observaciones de los años ochenta (cf. Gasparini y Sosa Escudero, 1999).¹⁰¹ Estas diferencias posiblemente hayan tenido un correlato en términos de las opiniones o percepciones acerca del comportamiento de la economía en el período.

101. En el referido trabajo se menciona que las conclusiones sobre la evolución en el tiempo de las medidas de desigualdad y en los indicadores conexos son robustas ante la aplicación de diferentes procedimientos para corregir la información en bruto que resulta de encuestas a hogares (por problemas como no declaración o subdeclaración de ingresos). La "medida de bienestar" cuyo valor en 1998 es parecido al de 1987 (y menor que en cualquier año del período 1991-1994) es un índice con la fórmula de Atkinson (1970) y un parámetro de "aversión a la desigualdad" de 2. Gasparini y Sosa Escudero (1999, figura 4.1) muestran gráficos de las distribuciones de los ingresos familiares en distintos años; puede verse que, comparando por ejemplo las curvas de densidad de 1991 y 1998, la última concentra una mayor masa (o sea, indica una mayor proporción de la población) tanto en los niveles de ingresos bajos como en los altos, con un menor peso de la región intermedia.

ii) Las fluctuaciones económicas en los noventa

La actividad económica atravesó varias etapas bien diferenciadas durante la década: al margen de las grandes oscilaciones (asociadas con las caídas del producto en 1995 y 1999) se pueden reconocer subfases, particularmente dentro del período expansivo que abarcó desde el inicio del programa de convertibilidad hasta la devaluación mexicana de 1994 (véase el cuadro 11). Pasadas las turbulencias extremas de las hiperinflaciones, y no obstante que persistió una aguda inestabilidad macroeconómica, la demanda y la producción se reanimaron a lo largo de 1990, desde niveles deprimidos para el conjunto de variables asociadas con la actividad (y, particularmente, la inversión y las importaciones).¹⁰² Sólo el volumen de exportaciones mostró una declinación, indicando una evolución contracíclica en el episodio. Una vez establecido el régimen de convertibilidad, el crecimiento del gasto interno resultó extremadamente veloz al inicio. Entre el primer trimestre de 1991 y el segundo trimestre de 1992, el producto se elevó a un ritmo de casi el 15% anual, mientras que la absorción creció a una tasa de más del 22%, resultante de un 19% de suba del consumo y un 43% de la inversión. En ese período de algo más de un año, el volumen de las importaciones más que se duplicó, al tiempo que las exportaciones variaron poco. Así, se registró un brusco vuelco del balance comercial, de un superávit de gran magnitud a un déficit considerable.¹⁰³ Por supuesto, este cambio se asoció con fuertes modificaciones en la evolución de los flujos de capital. En 1992, al margen de las privatizaciones (que fueron el principal componente de las entradas de capital originados por el sector público), hubo grandes movimientos de recursos financieros del sector privado, entre los que pesaron las inversiones directas, las emisiones de títulos, y también el reflujo de fondos de residentes previamente colocados en el exterior.

102. En el primer trimestre de 1990, con un producto 16% más bajo que en el máximo cíclico previo, el coeficiente de inversión superó escasamente el 12%, y las importaciones de bienes y servicios representaron apenas el 6% del PIB. En el año en su conjunto, las importaciones de mercancías sólo llegaron a unos 4000 millones de dólares, nada más que un tercio de las exportaciones.

103. En el primer trimestre de 1991 el saldo del comercio de mercancías (desestacionalizado) fue de algo más de 1100 millones de dólares (equivalentes a casi el 45% de las exportaciones), mientras que en el segundo trimestre de 1992 el déficit alcanzó 750 millones (una cuarta parte de las exportaciones).

Cuadro 11: Tasas de crecimiento de variables reales en períodos seleccionados

Unidades: Tasas de crecimiento equivalente anual entre extremos

Fases del PIB Trimestre-año	PIB	Demanda Interna	Consumo	Inversión Bruta Interna Fija	Importaciones	Exportaciones	Industria Manufact.
190-191	8.0	13.3	11.7	23.4	37.3	-13.7	6.9
191-192	14.8	22.4	18.8	42.9	88.9	3.5	17.5
192-193	0.6	-0.4	-1.4	4.3	-0.5	10.0	-0.6
193-194	10.9	15.5	11.5	33.3	41.0	5.7	9.6
194-1994	3.6	0.5	-0.3	3.6	-2.0	27.5	3.0
1994-1995	-10.0	-14.0	-9.4	-30.0	-21.8	8.5	-13.7
1995-1998	8.2	10.5	8.0	20.6	25.4	12.9	8.1
1998-1999	-12.0	-11.4	-9.5	-19.0	-14.3	-19.5	-17.6

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del Ministerio de Economía.

El comportamiento macroeconómico en este período estuvo influido por las consecuencias reales del súbito abatimiento de la inflación, y por un difundido cambio de expectativas respecto de la evolución real de la economía. Las subas del gasto y del nivel de actividad al reducirse la inflación, así como las recuperaciones del crédito en esas circunstancias, han sido fenómenos observados en diversas oportunidades en la Argentina: más allá del efecto sobre la demanda de la caída en el "impuesto inflacionario" (cf. Calvo y Végh, 1997), el impacto de la menor incertidumbre se refleja en la oferta de bienes y servicios (permitiendo que el producto se expanda sin que las firmas busquen incorporar "márgenes preventivos" en sus precios), e induce un alargamiento del horizonte de decisiones que actúa sobre la predisposición a mantener activos en el país, mientras que la percepción de mejoras en las condiciones económicas influye sobre la propensión al gasto. La magnitud de las respuestas en esta ocasión sugiere que hubo una revisión apreciable en las percepciones de los agentes respecto de los niveles sostenibles del gasto, reflejo probablemente (aunque fuese de manera implícita) de un mayor optimismo sobre las oportunidades futuras de generación de ingresos, y de la fuerte disminución de las tasas de interés relevantes para las decisiones.¹⁰⁴

104. Frenkel y González Rozada (1998) encuentran que en 1991 se puede identificar una discontinuidad (ascendente) en la tendencia del producto por ocupado. En Heymann y Sanguinetti (1998 a, b) se discuten modelos en los cuales los individuos revisan sus previsiones de ingresos futuros (y, sobre esta base, determinan sus percepciones de riqueza) empleando algoritmos de aprendizaje que tienen en cuenta las observaciones que va generando el sistema; algunos ejercicios aplicados al caso argentino indicarían que, de hecho, pueden haberse producido grandes desplazamientos en las expectativas.

Los precios de los activos mostraron un agudo crecimiento, de manera consistente con el mencionado cambio de las expectativas. Sin embargo, como se vio en una sección previa, en la segunda mitad de 1992 se observó un clima de incertidumbre en los mercados financieros, con una pronunciada caída de los precios de las acciones, subas en la tasa de interés, y dudas sobre el mantenimiento del régimen cambiario. Desde el punto de vista de la evolución de las variables reales, sin que llegara a definirse una reversión de la fase de expansión cíclica, el crecimiento se frenó por un tiempo hasta casi estancarse. Entre el segundo trimestre de 1992 y el primero de 1993, el PIB se incrementó sólo a un ritmo de alrededor de medio punto anual, mientras que el producto manufacturero registraba una pequeña caída (reflejada también en bajas en la demanda percibida por firmas industriales y en acumulación de inventarios). La demanda interna mostró una marcada inflexión: el consumo declinó, mientras que la inversión desaceleró su crecimiento al equivalente a menos del 4,5% anual. En cambio, las exportaciones mostraron una reacción, y el déficit comercial se redujo (al equivalente de unos 1.800 millones de dólares anuales en el primer trimestre de 1993), aunque la existencia de saldos negativos en el intercambio de bienes siguió indicando un neto contraste con el comportamiento del sector externo de unos años atrás.

Los grandes desplazamientos en los flujos del intercambio externo y en los precios relativos se convirtieron en focos de discusión con referencia a la sustentabilidad de la trayectoria que venía siguiendo la economía. De hecho, la evolución macroeconómica daba pie para interpretaciones de distinto tono. Por un lado, se observaba un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos de magnitud significativa,¹⁰⁵ resultado en parte de una caída de la

105. La medición misma de ese déficit no era una cuestión simple. Por un lado, las estimaciones disponibles en el momento mostraban una brecha de magnitud menor de la que surge de los cálculos más recientes. Por otro, para un dado valor del déficit en dólares, quedaba la cuestión de la variable que se utilizaría para evaluar su escala (en Heymann (1996) se ensaya una discusión general del problema de construir indicadores). La relación entre el déficit y el PIB en 1992 (empleando las series revisadas recientemente para el balance de pagos, pero las estimaciones anteriores de cuentas nacionales) fue del 2,4%, una cifra no despreciable, pero tampoco exageradamente alta. Sin embargo, el aumento de ese coeficiente había sido atenuado por la apreciación real de la moneda, de fuerte efecto sobre el PIB en dólares (como ilustración, en 1992 su valor fue un 60% mayor que dos años atrás, más de tres veces el nivel de 1989), en circunstancias en que la configuración de precios relativos era en sí misma materia de discusión. Por su lado, el déficit de la cuenta corriente en 1992 representó casi el 45% de las exportaciones de bienes, las que a su vez fueron inferiores a las de 1990. En todo caso, la interpretación de esas cifras dependía de la dinámica que se supusiera para el comercio exterior en el futuro.

propensión al ahorro,¹⁰⁶ con una inversión en fuerte ascenso, pero todavía en niveles relativamente bajos (menos del 19%, a precios constantes) y con un destino que, aparentemente, tendía a orientarse sobre todo a sectores productores de bienes no transables. Los precios relativos de los bienes dirigidos al mercado interno habían crecido en forma apreciable, y había signos de problemas de rentabilidad en diversas actividades ligadas al comercio exterior. De ahí podía surgir una percepción de que el gasto agregado y, particularmente, el consumo, se habían sobreexpandido, y que en algún momento debería ocurrir un ajuste. Por otro lado, al margen de que la disponibilidad de financiamiento externo en condiciones mucho menos restrictivas que un tiempo atrás, mostraba un cambio en las previsiones respecto de la economía, había indicaciones de que se estaban registrando difundidas mejoras de productividad, y de que existía dinamismo en la búsqueda de oportunidades de producción e inversión, lo cual presumiblemente repercutiría sobre las posibilidades de oferta de bienes transables a los precios relativos vigentes.¹⁰⁷ El salto del consumo podía verse como una respuesta anticipada al crecimiento esperable en el ingreso, y a la disponibilidad de crédito. Así, ciertos aspectos de la configuración de la economía podían sugerir que los déficit comerciales formaban parte del arranque de un período de crecimiento sostenido, tal que un rápido incremento de la producción validaría la utilización del ahorro externo y la apreciación real durante esa fase inicial.

Los argumentos remitían principalmente a dos cuestiones, interdependientes, aunque de distinto carácter: el comportamiento futuro de la oferta de bienes, particularmente de los comerciables con el exterior, y las condiciones internacionales para el intercambio y para la toma de crédito. La primera cuestión se vinculaba con la identificación de las tendencias de la productividad, y de la capacidad de la oferta local para competir en los mercados internacionales. En última instancia, se trataba de conjeturar si, sobre un horizonte más o menos largo, la economía generaría y aprovecharía oportunidades productivas

106. El coeficiente de ahorro interno a precios constantes en 1992 fue de sólo 14,5% (el mínimo valor de la serie que arranca en 1980), en comparación con más del 20% en promedio en la segunda mitad de los ochenta. La caída se debió plenamente a una fuerte disminución del ahorro privado, dado el gran achicamiento que tuvo lugar en el déficit del sector público.

107. La proposición está claramente simplificada, en particular porque hace abstracción de los movimientos de precios relativos inducidos por la política económica. En este sentido, aunque el gobierno sostuvo una interpretación optimista del comportamiento de la economía, en 1992 se adoptaron medidas para mejorar la situación relativa de las actividades productoras de bienes comerciables, a través de subas de aranceles de importación (el "derecho de estadística") y estímulos a las exportaciones.

de modo tal que se pudieran satisfacer sin perturbaciones las condiciones de solvencia (que, en especial, requerían que en algún momento se observaran superávits en el intercambio comercial), suponiendo que no existieran dificultades para financiar la transición. Dada su naturaleza, el marco temporal de estos temas iba bastante más allá de lo inmediato: desde este punto de vista, la discusión sobre sustentabilidad no podía resolverse simplemente observando los indicadores que describen el estado presente de la economía (cf. Heymann, 1994). Por su lado, la evolución de la oferta de financiamiento (por cierto, también asociada con percepciones sobre las características de la trayectoria futura de la economía) era sin dudas un determinante de primer orden de la demanda y de la actividad a corto plazo. A comienzos de 1993 quedaba por ver si el crédito recuperaría la fluidez que había mostrado antes de las oscilaciones recientes.

De hecho, a lo largo de ese año se observaron bajas en las tasas de interés, mientras que la demanda interna y el nivel de actividad retomaron un fuerte impulso ascendente. Entre el primer trimestre de 1993 y el primero del año siguiente, el PIB se elevó casi un 11%, mientras que la inversión retomaba un veloz ritmo de aumento (por encima del 30%). También resultó intenso el incremento del consumo, pero no fue mucho mayor que el del PIB, lo que marcó una diferencia de comportamiento respecto de las apreciables caídas en la tasa de ahorro observadas en el anterior período de rápida expansión.

El crecimiento del nivel de actividad a partir de 1991 estuvo asociado con una fuerte suba en la recaudación de impuestos, que había quedado en niveles muy comprimidos en las épocas de hiperinflación. Así, los recursos corrientes del gobierno nacional se elevaron de menos del 13,5% del PIB en 1990 a casi 19,5% tres años más tarde. Esta evolución se apoyó en los mayores ingresos de los gravámenes de base amplia (especialmente el IVA, mientras que el producido del impuesto a las ganancias se incrementó más en términos proporcionales, aunque a partir de valores cuantitativamente pequeños), dado que se redujo la importancia de la recaudación por derechos de aduanas y tributos sobre bienes o transacciones específicas. Parte de los mayores ingresos fue transferida a las provincias a través del régimen de coparticipación de impuestos; asimismo, aumentaron (en términos del PIB) las erogaciones del sistema de seguridad social. De todos modos, el ahorro corriente del gobierno nacional dejó de ser negativo en 1992, y alcanzó una magnitud significativa (2,3% del PIB) en 1993, con lo cual (una vez contemplados los ingresos por privatizaciones y otras operaciones de capital, y los reducidos gastos de inversión) el sector público nacional no financiero registró un superávit de caja en esos años, que superó el 1% del PIB en 1993. Ello contribuyó a consolidar las expectativas acerca de la continuidad

de la estabilización. Sin embargo, es probable que haya habido un efecto expansivo sobre la demanda agregada de operaciones extrapresupuestarias, como la instrumentación de deudas atrasadas con jubilados y proveedores mediante la emisión de títulos. Al mismo tiempo, si bien las autoridades mantuvieron una visión optimista respecto de las motivaciones y los efectos de los déficit en cuenta corriente, se observó una creciente atención puesta en el desempeño de los sectores ligados al comercio exterior. En tal sentido, se incrementó (del 3% al 10%, hacia finales de 1992) el derecho de estadística sobre las importaciones, y se elevaron los reembolsos de impuestos para las exportaciones, mientras que se hizo una mayor utilización de instrumentos como los mecanismos anti-*dumping*.

En la primera parte de la década, la Argentina enfrentó condiciones internacionales favorables, que se manifestaron en un apreciable aflojamiento de las restricciones financieras, y en mejoras en los términos del intercambio (dadas por caídas en los precios de importación y subas en los valores unitarios de las exportaciones); aunque la inestabilidad de la economía brasileña hizo que no se sintiera todavía un impacto significativo de la demanda regional. En todo caso, entre 1990 y 1993, el efecto de los términos del intercambio (tomando como base a 1986) se incrementó de una cifra del 1% al 1,8% del PIB, mientras que el peso de los pagos netos a factores disminuyó (a precios constantes) del 3% al 2% del PIB. Es decir que, en conjunto, estos impactos equivalieron a una transferencia de magnitud nada despreciable. El contexto internacional varió en 1994: mientras que los mercados de exportación mostraron un comportamiento crecientemente positivo, el crédito se hizo menos fluido luego del incremento de la tasa de interés de los Estados Unidos hacia comienzos del año.

El impacto financiero (unido, tal vez, a una atenuación de los impulsos "reales" que habían venido estimulando el gasto y la demanda de crédito) repercutió rápidamente sobre la demanda interna, que mostró una fuerte desaceleración: entre el primero y el cuarto trimestre de 1994, su variación equivalió sólo al 0,5% anual, con una caída del consumo y un marcado freno en el incremento de la inversión. Asimismo, se notó un fuerte efecto sobre las importaciones, cuyo volumen se contrajo luego de un intervalo de aguda suba. Simultáneamente, las exportaciones registraron un gran dinamismo, particularmente desde mediados del año, cuando se iniciara el programa de estabilización en el Brasil. Los movimientos en los flujos de comercio moderaron el efecto de la demanda interna sobre la actividad, de modo que en el mencionado intervalo el PIB aumentó a un ritmo anual del 3,6%. Tanto los volúmenes como los precios del comercio evolucionaron de un modo que tendió a cerrar el déficit del intercambio de mercancías: en el primer trimestre,

éste rondó (neto de componentes estacionales) unos 2100 millones de dólares (es decir, un equivalente anual de casi 8500 millones), mientras que en el cuarto la brecha se redujo a poco más de 500 millones.

Sin embargo, no llegaron a diluirse las percepciones acerca de la vulnerabilidad externa de la economía. Por otro lado, en 1994 se redujo apreciablemente el ahorro corriente del gobierno nacional (y desapareció el superávit de caja), debido a la disminución (en términos del PIB) de los ingresos, influida por la reforma jubilatoria. Asimismo, la interrupción del acuerdo con el FMI (pese a que no dio lugar a manifestaciones desfavorables de esa institución respecto de las perspectivas de la economía) agregó un elemento de incertidumbre, particularmente para los tenedores de activos. En estas circunstancias, la devaluación del peso mexicano, al margen de sus poco importantes efectos directos, generó una fuerte reacción de desconfianza, cuyas manifestaciones en los mercados financieros, como se vio en una sección previa, resultaron de gran intensidad.

La propagación de la crisis financiera a la actividad real tuvo lugar con algún rezago, pero pronto los efectos se hicieron notar con fuerza. En el trimestre inicial de 1995, el PIB mantuvo todavía niveles parecidos a los de fines del año previo, descontando efectos estacionales. Sin embargo, rápidamente se agudizó la recesión: en el mínimo del tercer trimestre, la caída acumulada fue de un 10% (equivalente anual), de forma que alcanzó una considerable amplitud. La contracción se concentró en la demanda interna, con abruptas caídas del consumo (9,5% anual entre el cuarto trimestre de 1994 y el tercero de 1995) y, sobre todo, de la inversión (30% del equivalente anual). Esta fuerte baja del gasto (que se manifestó especialmente cuando la baja en el volumen de depósitos bancarios empezó a impactar significativamente sobre el volumen de créditos) estuvo claramente vinculada con el brusco aumento en los costos del financiamiento y, en términos generales, el endurecimiento de las restricciones de liquidez, que también afectaron a la oferta de bienes al perturbar los flujos de crédito comercial y los pagos entre empresas. Por otro lado, el cambio de signo del movimiento de la actividad probablemente constituyó una sorpresa para amplios conjuntos de agentes, y los indujo a revisar hacia abajo sus expectativas de ingresos futuros. Al mismo tiempo, el súbito aumento del desempleo generó bruscas disminuciones en el ingreso disponible de agentes con limitado acceso a los mercados de activos. Es decir que, aparte de los definidos incentivos para postergar inversiones en un contexto recesivo, hubo una variedad de efectos que tendieron a disminuir la propensión al gasto.

La disminución de la actividad se reflejó en la recaudación de impuestos, no sólo por la caída en las bases de los gravámenes, sino también

porque la tirantez financiera indujo demoras en los pagos e incumplimientos. Estos efectos fueron compensados en parte por diversas subas en las alícuotas de impuestos: en los primeros meses de 1995, el gobierno elevó la tasa del IVA (del 18 al 21%), incrementó aranceles de aduana (y redujo incentivos a la exportación) y postergó rebajas anunciadas en los impuestos de seguridad social. Tales medidas, adoptadas durante una fuerte contracción de la actividad, mostraron la importancia concedida por las autoridades a la generación de señales para sostener la demanda de activos (y, particularmente de deuda pública) y obtener la asistencia de organismos multilaterales de crédito: el acuerdo con el FMI en marzo dio acceso a un paquete de financiamiento de rápida disponibilidad, que resultó de una importancia crucial en un momento en que la corrida contra los bancos amenazaba convertirse en un proceso acumulativo. De todas formas, las medidas impositivas no impidieron que en 1995 se redujera la masa de ingresos corrientes del gobierno, mientras que los gastos crecieron algo, empujados por las transferencias de seguridad social y las mayores cargas por intereses. Así, aumentó el déficit financiero del sector público nacional, aunque permaneció por debajo del 0,5% del PIB en el conjunto del año 1995.

La retracción del financiamiento externo, parcialmente compensada por la ampliación de préstamos de organismos internacionales, fue un componente central en la recesión. Por contraste, los mercados de exportación siguieron mostrando una tónica netamente favorable, por las subas de los precios y la creciente demanda del Brasil. El aumento de los volúmenes exportados tuvo un componente contracíclico, pero también reflejó el efecto de esas condiciones externas y la existencia de capacidad por parte de diversas actividades para colocar productos en el exterior, y resultó importante para amortiguar el impacto sobre el producto de la baja del gasto local. Por otro lado, aunque las importaciones se contrajeron (por la reducción de las compras de bienes finales, dado que las importaciones de bienes intermedios tuvieron todavía un leve ascenso), la suba de las exportaciones dio cuenta de la mayor parte del vuelco en el saldo del balance comercial. En 1995, las exportaciones de mercancías se acercaron a los 21.000 millones de dólares (32% más que en 1994, y 60% por arriba de la cifra de dos años atrás), mientras que el comercio de bienes resultó superavitario en unos 800 millones de dólares. Esto dio lugar a una brusca caída en el déficit en cuenta corriente: el ahorro externo (a precios constantes) se redujo al 2% del PIB en 1995, contra más del 6,5% en el año previo.

La caída del producto en 1995 fue acentuada (alrededor del 4,5% en el promedio del año), y más todavía si se la contrasta con los fuertes incrementos observados en períodos recientes. Al margen de sus efectos directos,

particularmente sobre el desempleo, la brusca inflexión indudablemente dejó rastros en los comportamientos, e indujo en los agentes una actitud de mayor precaución respecto del gasto. Al mismo tiempo, la supervivencia del régimen monetario ante una perturbación de gran intensidad, y las señales de gradual restablecimiento del sistema financiero diluyeron los temores de que el impacto macroeconómico se amplificara más en intensidad y duración. Así, el nivel de actividad mostró una recuperación en los últimos meses de 1995, que se prolongó con fuerza en los años siguientes.

La fase expansiva, que duró hasta mediados de 1998, tuvo algunos rasgos comunes con lo observado en los primeros años de la década, pero también características distintivas. Dentro de los primeros se encontró el rápido crecimiento de la demanda interna (a un ritmo de más del 10% anual) y, sobre todo, de la inversión (por encima del 20% equivalente anual), en un contexto general de fluidez en la oferta de crédito. Pero, a diferencia de lo ocurrido a lo largo de la expansión que terminó en 1994,¹⁰⁸ el consumo creció (ligeramente) menos que el producto, mientras que el volumen de las exportaciones se incrementó a considerable velocidad (casi un 13%, equivalente anual, en comparación con el 8,2% para el PIB). De tal modo, en 1998, el coeficiente de ahorro bruto interno a precios constantes (del 18%), aunque todavía más bajo que los niveles de los ochenta, fue el mayor de la década, al tiempo que la tasa de formación de capital fijo (un poco más del 25%, a precios constantes), recuperó valores previos a la crisis de la deuda de comienzos de los ochenta. Al mismo tiempo, a lo largo de la expansión fue aumentando la relación entre volumen de exportaciones de bienes y servicios y PIB, a partir de niveles que, si bien no resultan elevados en una comparación internacional (de cerca del 14% en 1995, sobre cifras a precios constantes de 1986) ya eran los máximos de la serie histórica que arranca en 1980. El empuje de las exportaciones se vio acompañado por una fuerte suba de las compras al exterior. Un reflejo fue el incremento del saldo físico negativo del intercambio de bienes y servicios, que en 1997 y 1998 superó (como proporción del PIB a precios constantes) los registros del anterior máximo cíclico. De todas maneras, resultó significativo que en 1998, con un

108. Las diferencias son bien marcadas si la fase está definida por el intervalo I 1990- IV 1994 en su conjunto, y tienden a diluirse si se considera el período I 1991- IV 1994, también como un todo: en este último lapso, las exportaciones se elevaron a mayor velocidad que el PIB, y la variación del consumo superó sólo ligeramente a la del producto. Sin embargo, estos resultados son atribuibles al comportamiento del período de transición que va desde los primeros meses de 1994 a finales de ese año cuando, como se vio, las ventas al exterior tomaron un gran impulso y declinó algo el consumo.

producto 14% mayor que cuatro años atrás, no fuera tan alto como entonces el valor en dólares del déficit del comercio de bienes y servicios. Por otro lado, el crecimiento de la actividad estuvo acompañado por una rápida creación de empleos: la cantidad de puestos de trabajo subió a velocidad netamente mayor que la población y la oferta laboral. De tal modo, sin volver a los niveles anteriores a 1994, el coeficiente de empleo mostró una apreciable recuperación. La elástica suba de la demanda de trabajo al aumentar el producto tuvo lugar en condiciones distintas a las de la primera parte de la década (cuando en diversos sectores se efectuaron fuertes ajustes de empleo). Asimismo, influyeron algunos programas oficiales de empleo, y la difusión de los contratos por tiempo determinado, que habrían inducido a las empresas a atender la expansión de la demanda con incrementos de su dotación de personal, haciendo un uso no tan intenso del recurso de elevar las horas trabajadas por ocupado (cf. Frenkel y González Rozada, 1998). Sin embargo, la tasa de desempleo no llegó a descender por debajo del 12,4%.

Las condiciones internacionales variaron apreciablemente durante el período. Hasta mediados de 1996, los precios de las exportaciones crecieron fuertemente: en el segundo trimestre de ese año, el índice de valor unitario era 9% mayor que un año atrás, y 16% más alto que en igual período de 1994. La evolución de los términos del intercambio de bienes fue también netamente favorable: 10% de suba entre mediados de 1996 y mediados de 1995. En los últimos meses de 1996 y durante 1997 se fueron reduciendo los precios de exportación, y también, aunque en menor medida, los de las importaciones. De todos modos, hacia fines de ese último año tanto las cotizaciones internacionales de los exportables como los términos del intercambio¹⁰⁹ eran (con la única excepción del período inmediato anterior) netamente los más altos en más de una década. Otro elemento que contribuyó positivamente fue la evolución de las compras del Brasil, cuyas importaciones en 1997 estuvieron no muy lejos de duplicar los valores de tres años antes, y fueron casi 25% mayores que en 1995.¹¹⁰ Ello influyó sobre el veloz

109. Es claro que (especialmente en economías con tipo de cambio fijo) interesan no sólo los precios relativos entre los bienes que se exportan y aquellos que se importan, sino también los niveles absolutos de esos precios. En tal sentido, por ejemplo, una deflación "balanceada" en la cual se reducen en igual proporción los precios de ambos conjuntos de mercancías tiende a desalentar (todo lo demás constante) la oferta en los sectores que producen bienes transables, cuya valuación ha caído respecto de los salarios y de los precios de los bienes no comerciables.

110. Se ha encontrado que los flujos de comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil responden principalmente a las condiciones macroeconómicas del país comprador. Véase Heymann y Navajas (1993, 1998).

crecimiento en la participación de ese país en las exportaciones totales: más del 30% en 1997 (y una cifra considerablemente mayor para las exportaciones de bienes manufacturados), en comparación con el 23% en 1994 y menos del 12% a comienzos de la década. Al margen de que una parte de las ventas al Brasil estaba constituida por bienes primarios, que podían dirigirse sin grandes dificultades a otros mercados, esa evolución acentuó las repercusiones sobre la Argentina del comportamiento macroeconómico del vecino. Por su lado, hasta las perturbaciones financieras originadas en las economías del este asiático en la segunda mitad de 1997, la oferta de crédito externo fue tal que facilitó la ampliación del nivel de actividad y de la demanda interna.

Los estímulos de origen externo contribuyeron a impulsar a las actividades productoras de bienes transables. Por otra parte, se observó dinamismo en la inversión en esos sectores, mientras que siguieron actuando los incentivos generados por las presiones competitivas para la búsqueda de mejoras de productividad, y continuaron observándose cambios en la organización de diversas industrias. En este lapso, hubo gran cantidad de operaciones de fusión y adquisición de firmas, con una creciente participación de empresas extranjeras. En términos generales, la suba del nivel de actividad en el período estuvo algo más orientada hacia los sectores productores de transables que en la expansión anterior: entre 1995 y 1997, la elasticidad PBI del producto agregado de las ramas agropecuarias, mineras y manufactureras fue de cerca del 0,95, mientras que el coeficiente análogo en el intervalo 1990-1994 había sido cercano al 0,8. Es decir, que en la expansión que siguió al período recesivo de 1995 hubo signos de fortalecimiento de las exportaciones y, en el agregado, del conjunto de sectores ligados al comercio exterior, mientras que dentro de los flujos de capitales se apreciaba un aumento apreciable de la inversión extranjera directa.

No obstante, por primera vez en ocho años, en 1997 declinaron los términos del intercambio externo. En 1998 se profundizó el giro desfavorable de los mercados internacionales. En particular, los precios de exportación continuaron declinando, al punto de que en el cuarto trimestre, el índice de valor unitario alcanzó el nivel más bajo desde 1991, y un 18% inferior al máximo de mediados de 1996. Si bien la caída de los términos del intercambio resultó atenuada por la simultánea disminución de los precios de importación, el impacto se notó tanto en los flujos de comercio exterior como en la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables. Por otro lado, también se hizo sentir el debilitamiento de la demanda del Brasil, cuya participación en las ventas externas disminuyó (ligeramente), lo que no ocurría desde comienzos de la década. En 1998 se redujo el valor de las exportaciones de

mercancías, debido a la baja de precios. El hecho de que los volúmenes crecieran todavía (9% en el promedio del año respecto de los niveles de 1997) sugirió que el impulso que se venía observando no era meramente circunstancial. Sin embargo, una parte de la suba se originó en decisiones de oferta (tales como aquéllas que contribuyeron a la extraordinaria cosecha de granos de la campaña 1997/1998) adoptadas en un contexto de mayor demanda externa. Hacia fines de 1998, se apreció una sustancial caída de los valores exportados, que se acentuó en los primeros meses de 1999, tras la devaluación en el Brasil.

Hacia mediados de 1998 se observaron signos de desaceleración de la demanda y de la producción industrial. En la segunda mitad del año, ante la menor fluidez de la oferta de crédito y la continuada flojedad de la demanda externa, se manifestó una franca recesión, con caídas absolutas en el gasto y el nivel de actividad, que se prolongaron durante 1999. Entre el segundo trimestre de 1998 y el primero de 1999, el PIB se redujo algo más del 5%, mientras que tanto la inversión fija como el consumo experimentaron bajas apreciables (de alrededor del 11% y el 7%, respectivamente).¹¹¹ Una de las características del episodio es que las exportaciones de bienes y servicios acompañaron (con una baja de cerca del 6,5% en el mencionado período) la merma de la absorción interna. Esta última, a su vez, repercutió fuertemente sobre las importaciones. Dentro de la industria manufacturera, se apreciaron disminuciones difundidas comparando la primera parte de 1999 con igual período del año previo (con algunas excepciones, como la del conjunto de actividades alimenticias, cuyo producto se incrementó). En el agregado, la baja de la producción industrial en ese lapso fue comparable a la registrada en 1995; como en aquella oportunidad, la industria metalmecánica, y particularmente la automotriz mostraron variaciones netamente más amplias que el promedio. Esta vez, los impactos externos se hicieron sentir fuertemente en sectores como el siderúrgico y el papelerero, que no habían experimentado retracción en la anterior fase contractiva (cf. CEP, 1999).

Como se comentó previamente, a diferencia de lo ocurrido en 1995, se sostuvo la demanda de depósitos bancarios y no se retrajo el volumen de préstamos del sistema financiero. Sin embargo, se endurecieron netamente las condiciones del crédito, mientras que al mismo tiempo, los efectos directos de

111. Las cifras corresponden a series desestacionalizadas a precios constantes de 1986, con el primer trimestre de 1999 estimado a partir de una simple extrapolación sobre la variación interanual de los datos de las nuevas cuentas nacionales, a precios de 1993 (con la excepción del cálculo del consumo, efectuado por residuo).

la recesión y sus repercusiones sobre las expectativas de ingresos futuros tendían a comprimir el gasto y la demanda de financiamiento. La caída de las importaciones (que alcanzó a los bienes intermedios, cuya demanda había sido comparativamente sostenida en la recesión 1995, probablemente reflejando las compras de insumos para exportaciones) tendió a reducir el déficit comercial; pero éste siguió siendo positivo, y no había señales definidas de recuperación en el valor de las ventas al exterior. El déficit fiscal, aunque mantenía valores moderados como proporción del PIB, se proyectaba con niveles bastante mayores que las previsiones originales, dado el debilitamiento del ritmo de recaudación de impuestos. En un período preelectoral, más allá de las coincidencias bastante amplias sobre el carácter prioritario de los equilibrios macroeconómicos, estaban en discusión no sólo temas asociados con el comportamiento inmediato de la economía, sino también cuestiones referidas a aspectos institucionales de la política económica, como el régimen monetario, las modalidades de la integración regional y la organización de la política fiscal: en este último sentido, se había propuesto una legislación para limitar los déficit y el gasto de gobierno sobre un horizonte de varios años. En todo caso, parecía claro que las perspectivas de la economía, y su capacidad para retomar el crecimiento luego de la recesión que se estaba atravesando, dependían de manera significativa de la evolución de las condiciones internacionales, especialmente en lo relativo a la demanda de exportaciones.

IV. Algunos comentarios finales

Las reformas de política y las modificaciones en las conductas de los agentes generaron un quiebre en las modalidades de funcionamiento del sistema económico durante los años noventa: aparecieron nuevos actores económicos y se modificaron los roles de los ya existentes, hubo cambios institucionales y se observaron marcadas alteraciones en una gran variedad de comportamientos (algunos fuertemente arraigados en el pasado, como los relativos a la formación de precios). La evolución futura de la economía mostraría sin duda la impronta de esos cambios. Al mismo tiempo, al final de la década se planteaban escenarios alternativos respecto de las oportunidades y los cursos de acción para distintos grupos de agentes. Nuevamente, la proyección de las tendencias de la economía no resultaba un ejercicio simple.

En los noventa, la economía argentina mostró una recuperación de su capacidad de dinamismo, que se manifestó en un crecimiento promedio netamente mayor que en períodos previos. Se incrementó de forma muy intensa la inversión, especialmente en equipos (lo cual, asimismo, redujo la antigüedad media del parque de bienes de capital), y se observaron apreciables aumentos de productividad (particularmente de la mano de obra, pero también del capital y otros insumos), difundidos en diversos sectores de producción. Esta evolución reflejó la activa conducta de las empresas en la búsqueda de oportunidades de negocios, lo que se vio facilitado por las condiciones de estabilidad de precios (que amplió el horizonte de decisiones), por el aflojamiento de las restricciones financieras y por la disponibilidad de insumos y bienes de equipo ampliada en razón de la apertura externa. El fuerte incremento del volumen de las exportaciones en el intervalo 1994-1998, indicó que la producción local tenía posibilidades de acceso a los mercados internacionales, aunque la relación entre tipo de cambio y precios internos fuera considerablemente más baja que algunos años atrás.

De todos modos, hubo visible heterogeneidad en situaciones y comportamientos. Algunos sectores de producción y conjuntos de empresas tuvieron visibles dificultades para operar en el nuevo contexto, y contrajeron su actividad. El intenso aumento del gasto agregado a lo largo de la década, contribuyó a moderar el impacto de esos problemas de adaptación, pero no lo anuló. La aguda suba de la absorción de bienes y servicios estuvo asociada con una gran demanda de crédito, que se encontró (como promedio del período) con una fuertemente ampliada oferta de fondos. Así, el ahorro externo jugó un papel central en el financiamiento del mayor volumen de inversión. Aunque, entre extremos del período, la deuda externa se redujo en términos del PIB y de las exportaciones (a partir de los muy altos valores registrados a fines de los años ochenta), el comportamiento del ahorro interno pareció basarse implícitamente en la expectativa de que el ingreso agregado mantendría un apreciable ritmo de crecimiento. Las decisiones de gasto generadas de tal modo, contribuyeron a su vez a determinar las variaciones de los volúmenes de producción y la configuración de precios relativos: la consistencia de la trayectoria macroeconómica probablemente dependía entonces de que (más allá de ocasionales fluctuaciones) la oferta de bienes y servicios mostrara dinamismo, y su aumento se reflejara, al menos gradualmente, en el ahorro.

A este respecto, un grupo de preguntas se vinculaba con la naturaleza de los aumentos de productividad que se habían venido registrando: si se trataba principalmente de subas "de una vez", o bien eran fenómenos capaces de propagarse en el tiempo. De acuerdo con diversos estudios de los

aspectos microeconómicos del crecimiento (cf. Kosacoff et al., 2000), ello remitía a su vez a temas como la posibilidad de que se hicieran más intensos los eslabonamientos entre actividades, y se fueran expandiendo sectores que generan efectos de aprendizaje. A su vez, la conducta de diferentes clases de actores económicos parecía importante al respecto, en especial dados los grandes cambios que habían ocurrido en la propiedad y gestión de empresas. En todo caso, desde un punto de vista macroeconómico, resaltaba visiblemente la relevancia de las condiciones internacionales.

Las fluctuaciones de la economía durante los noventa, mostraron una gran sensibilidad ante cambios en el contexto externo. Al margen de la intensidad de esos efectos, es claro que la influencia de factores externos reflejó fenómenos de índole general: la capacidad de competencia de los sectores de bienes transables depende por cierto de los precios internacionales, del estado de la economía de los principales socios y del costo del crédito. Esa capacidad de competencia actúa a su vez sobre el nivel sostenible del gasto interno, y de los precios (relativos y nominales, dado un tipo de cambio fijo). Desde este punto de vista, la evolución observada a partir de 1998 presentó un escenario menos favorable que en años anteriores, aunque quedaba abierta la posibilidad de que parte del impacto fuera transitorio, en la medida en que los precios internacionales y el nivel de actividad del Brasil se recuperaran. De cualquier forma, la economía atravesó en 1999 un duro ajuste, con repercusiones sobre los mercados de bienes y de activos y, por cierto, sobre el empleo y los ingresos.

La Argentina mostró históricamente graves problemas de credibilidad en las políticas económicas y, por otra parte, ha estado sujeta a intensas perturbaciones que afectaron a la actividad real. Esas condiciones son tales que pueden generar serias disyuntivas entre "reglas" y "flexibilidad" en la administración de instrumentos de política. La puesta en operación del régimen de convertibilidad en 1991 constituyó una clara elección de un sistema monetario con fuertes restricciones sobre las políticas; las respuestas posteriores en situaciones de incertidumbre tendieron a reforzar la vinculación de la moneda con el dólar. A lo largo de la década, el esquema basado en el tipo de cambio fijo con esa divisa, se convirtió en un marco de primera importancia para el sistema de contratos financieros, muchos de los cuales estuvieron denominados directamente en dólares. La "dolarización" del crédito (con el consiguiente potencial de fuertes perturbaciones en la eventualidad de modificarse el tipo de cambio) llevó de hecho a la "asignación" de la política cambiaria a la crucial función de servir de referencia a los contratos, y la quitó del rol de herramienta de coyuntura (cf. Heymann, 1999). Al mismo tiempo, ello implicó que resultara difícil cubrir el papel tradicional de ese

instrumento, de contribuir al ajuste de la economía moderando los efectos sobre el producto, particularmente ante *shocks* externos. En algunos momentos del período se pudieron identificar objetivos macroeconómicos en ciertas medidas de política comercial. Sin embargo, además de las consideraciones asignativas, el empleo de esas herramientas se veía restringido por acuerdos internacionales (OMC, y también Mercosur). Por otro lado, a lo largo del período mantuvo influencia la opinión de que, a efectos de contar con una oferta de crédito a costos no demasiado altos, la Argentina debía seguir enviando fuertes señales a los tenedores de activos acerca de la confiabilidad de las políticas, en especial en circunstancias en que las expectativas se mostraban volátiles. De ahí que, sobre todo en esas instancias se plantearan con particular énfasis propuestas para establecer nuevas reglas de política o endurecer las existentes.

La legislación sancionada en 1999 a efectos de fijar topes plurianuales taxativos al déficit y al gasto públicos apuntó en esa dirección. De modo aún más tajante (y más allá de las importantes cuestiones relativas al señoreaje y a la función de prestamista de última instancia), las ideas de establecer la dolarización plena y formal mediante una asociación monetaria con los Estados Unidos, se basaban en el argumento de que mantener abierta la opción a restablecer en algún momento en el futuro márgenes para la política monetaria (individualmente, o en un área regional) implicaba un costo en términos de tasa de interés de valor superior a los posibles beneficios (cf. Rubinstein, 1999). En todo caso, el que simultáneamente estuvieran en discusión proyectos de dolarizar completamente el régimen monetario y de avanzar hacia la creación de una moneda única con el Brasil (país donde se habían expresado fuertes reservas respecto de las propuestas de dolarización) mostraba, por un lado, el amplio rango de las alternativas en debate respecto de las características del sistema sobre un horizonte largo y, por otro, las especiales condiciones de una economía donde el dólar era el patrón contractual y, al mismo tiempo, era clara la importancia de los vecinos regionales en el comercio y, por lo tanto, en la transmisión de impulsos macroeconómicos. Más allá de estas cuestiones de diseño de las instituciones monetarias, la gestión fiscal registraba las tensiones entre distintos objetivos: el equilibrio de las cuentas públicas (que se perfilaba como una cuestión prioritaria), la reducción de costos de producción, particularmente para sectores expuestos al comercio exterior, el estímulo al empleo y la atención de los problemas de índole social.

A mediados de 1999 estaban planteados entonces temas básicos relativos a la formulación de políticas macroeconómicas, en términos de la generación de señales de estabilidad y de la administración de perturbaciones.

La creación de empleo seguía siendo una preocupación generalizada. Asimismo, estaban abiertas preguntas sobre el funcionamiento del Mercosur (y, en términos más amplios, sobre la inserción externa de la economía), cuya consideración requería, entre otras cosas, conjeturar las perspectivas de crecimiento del intercambio intrarregional luego de las recientes turbulencias. Las políticas fiscales enfrentaban visibles limitaciones financieras y, al mismo tiempo, una generalizada demanda para mejorar la provisión de servicios gubernamentales respetando las restricciones de recursos, lo cual remitía a la configuración de incentivos y métodos de gestión en el sector público, y ponía otra vez en discusión al sistema impositivo. Es decir que, independientemente de que se tratara de un período electoral, el final de los noventa encontraba a la economía y a las políticas económicas ante nuevos interrogantes, de naturaleza bien distinta a los de diez años atrás.

Referencias

- Altimir, O. y Beccaria, L.: "Distribución del Ingreso en la Argentina", en *Serie Reformas Económicas* N° 40, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- Altimir, O. y Beccaria, L.: *El Mercado de Trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*, Serie Reforma Económicas N° 28, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- Artana, Daniel; López Murphy, Ricardo; Navajas, Fernando y Urbiztondo, Santiago: *El rebalanceo de las tarifas telefónicas en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 1996, Series Documentos de Trabajo N° 48.
- Atkinson, A.: "On the measure of inequality", en *Journal of Economic Theory* N° 2, 1970.
- Azpiazu, D.: *Privatizaciones en la Argentina: marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos*, Buenos Aires, FLACSO, 1998.
- Beccaria, L.: *Modalidades de contratación por tiempo determinado. El caso argentino*, Buenos Aires, Oficina Regional de la OIT, 1997.
- Berlinski, J.: "Sistema de incentivos en Argentina; de la liberalización unilateral al Mercosur", en *Estudios de la Economía Real* N° 6, Buenos Aires, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 1998.
- Bisang, R. y Gómez, G.: "Inversiones en la industria argentina en la década de los años noventa", Buenos Aires, CEPAL, 1999.

- Banco Interamericano de Desarrollo: "¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?", en *Informe Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington D. C., BID, 1996.
- Calvo, G.: *Contagion in emerging markets: when Wall Street is a carrier*, Maryland, University of Maryland, working paper, 1999.
- Calvo, G.: *Contagion and sudden stops*, mimeo, 1998.
- Calvo, G. y Végh, C.: *Inflation, stabilization in chronic inflation countries*, mimeo, 1997.
- Calvo, G. y Mendoza, E.: *Rational herd behavior and the globalization of securities markets*, Buenos Aires, Universidad e Instituto Torcuato Di Tella, 1997, Serie Seminarios-Economía Nº 8.
- Canitrot, A. y Junco, S.: *Macroeconomic conditions and trade liberalization*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- Carciofi, R.; O. Cetrángolo y Barris, G.: *Reformas tributarias en América Latina: análisis de las experiencias durante la década de los años ochenta*, Santiago, SRV Impresos, 1994.
- Celani, M.: *Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998, Serie Reformas Económicas Nº 9.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP): "Privatizaciones: un balance cuantitativo", en *Notas de la Economía Real* Nº 8, Buenos Aires, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 1998.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP): "Impacto de la crisis en la industria. Un análisis sectorial", en *Notas de la Economía Real* Nº 11, Buenos Aires, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 1999.
- Cetrángolo, O.: *Algunos comentarios adicionales sobre el impacto fiscal de la reforma al sistema previsional*, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Industrial, 1992.
- Conesa, E.: "Sobre la dolarización", partes Nº 1 y 2, en *Coyuntura y Desarrollo* Nº 246 y Nº 247, Buenos Aires, 1999.
- Chisari, O. y Dal Bó, P.: "La evolución el régimen de capitalización del sistema de previsión social y el desempeño de las AFJP: la experiencia de un año de gestión", en *Desarrollo Económico* vol. Nº 36, Buenos Aires, 1996.
- Dabos, M.: *Crisis bancaria y medición de riesgo de default: Métodos y el caso de los bancos cooperativos en Argentina*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1997, Serie Seminarios Economía Nº 25.

- Dabús, C.: *Inflación y precios relativos: estudio del caso argentino*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 1998.
- D'Amato L.; Grubisic, E. y Powell, A.: *Contagion, Bank Fundamentals or Macroeconomic Shock? An Empirical Analysis of the Argentine 1995 Banking Problems*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1997, Serie Seminarios Economía Nº 24.
- Eichengreen, B.: *Does Mercosur need a single currency?*, NBER, Working Paper 6821, 1998.
- Fanelli, J. y Frenkel, R.: *Estabilidad y estructura; interacciones en el crecimiento económico*, Buenos Aires: CEDES, 1994.
- Fanelli, J. y Machinea, J.: *El movimiento de capitales en Argentina*, Buenos Aires: CEPAL, 1994.
- Fanelli, J.; Kacef, O. y Machinea, J.: *Precios relativos y competitividad industrial*, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Industrial, 1994.
- Frenkel R. y González Rosada, M.: *Apertura, productividad y empleo; Argentina en los años 90*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 1998.
- Gadano, N.: *Determinantes de la inversión en el sector petrolero y gas de la Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998, Serie Reformas Económicas Nº 7.
- Galiani, S.: *Wage determination in Argentina: An econometric analysis with methodology discussion*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1999, Serie Documentos de Trabajo.
- Galiani, S., *The differential evolution of wages, job stability and unemployment*, Buenos Aires, mimeo, 1999.
- Galiani S. y Nickell, S.: *Unemployment in Argentina in the 1990's*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1998.
- Ganopolsky, E. y Schumacher, S.: *Crisis management in Argentina during the 1994-95 Mexican crisis. How did markets react?*, Policy Research Working Paper, 1951, Washington D.C., World Bank, 1998.
- Garriga, M. y Sanguinetti, P.: *¿Es el Mercosur un bloque natural?: efectos de la política comercial y la geografía sobre el intercambio regional*, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, 1994.
- Gasparini, L. y Sosa Escudero, W.: "Bienestar y distribución del ingreso en la Argentina, 1980-1998", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 1999.

- Gerchunoff, P. y Cánovas, G.: "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico* N° 136, Buenos Aires, 1995.
- Gerchunoff, P. y Llach, J.: *Ciclo de la ilusión y el desencanto; un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Giambiagi, F.: *Uma proposta de unificacao monetaria dos paises do Mercosul*, Río de Janeiro, DEPEC, Serie Ensayos BNDE, 4, 1997.
- Hausmann, R.: "Should there be five currencies or one hundred and five?", en *Foreign Policy*, Fall, 1999.
- Hausmann, R. y Reisen, H.: *Securing stability and growth in Latin America; policy issues and prospects for shock-prone economics*, París, OECD, 1996.
- Heymann, D.: "Sobre la interpretación de la cuenta corriente", en *Desarrollo Económico* vol. 34 N° 135, Buenos Aires, 1994.
- Heymann, D.: "Una nota sobre Indicadores de la deuda externa", en *Revista de Economía*, Montevideo, mayo de 1996.
- Heymann, D.: "Estructura, coordinación intertemporal y fluctuaciones macroeconómicas", en *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, 1998.
- Heymann, D., "Grandes perturbaciones macroeconómicas y respuestas de política: algunas notas", *Revista de la CEPAL* N° 70, 1999.
- Heymann, D.: "From sharp disinflation to hyperinflation, twice: the Argentine experience, 1985-1989", en Michael Bruno et al., *Lessons of economic stabilization and its aftermath*, Cambridge, MIT, 1991, pp. 103-141.
- Heymann, D. y Leijonhufud, A.: *High Inflation*, Oxford, The Ryde Memorial Lectures, Clarendon Press, 1995.
- Heymann, D. y Navajas, F.: "Conflicto distributivo y déficit fiscal: notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987", en *Desarrollo Económico* vol. 29, Buenos Aires, 1989.
- Heymann, D. y Navajas, F.: "Interdependencias macroeconómicas entre Argentina y Brasil: los flujos comerciales", en *Estudios Argentinos para la Integración en Mercosur*, Buenos Aires, CEI, 1993.
- Heymann D. y Navajas, F.: *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur: algunas reflexiones*, Buenos Aires: CEPAL, 1998.
- Heymann, D. y Sanguinetti, P.: "Fiscal inconsistencies and high inflation", en *Journal of Development Economics* N° 1, 1994.
- Heymann, D.; Sanguinetti, P. y Kaufman, M.: *Learning about trends: spending and credit fluctuations in open economies*, Buenos Aires, 1997.

- Heymann, D. y Sanguinetti, P.: "Business Cycles from Misperceived Trends", en *Economic Notes* Nº 2, 1998.
- Heymann, D. y Sanguinetti, P.: "Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas", en *Desarrollo Económico* vol. 38 Nº 149, abril-junio de 1998.
- Kiguel, M., *The Argentine currency board*, Buenos Aires, Universidad del CEMA, 1999.
- Kosacoff, B.: *Corporate Strategy under Structural Adjustment in Argentina*, Londres, Macmillan Press, 2000.
- Kosacoff, B.; Chudnovsky, D. y López, A.: *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Lavagna, R. y Giambiagi, F.: "Hacia la creación de la moneda común. Una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el Mercosur", en *Enoikos* VII, 15, 1999.
- Levy Yeyati E. y Sturzenegger, F.: *The Euro and Latin American: is EMU a blueprint for Mercosur?*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, working paper, 1999.
- Machinea, J.: *Stabilisation under Alfonsín's Government, frustrated attempt*, Buenos Aires, CEDES, 1990.
- Martirena-Mantel, A.: "Reflexiones sobre Uniones Monetarias: pensando el Mercosur desde el caso Europeo", en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1997.
- Martínez R.; Lavarello, P. y Heymann, D.: *Inversiones en la Argentina Aspectos macroeconómicos y análisis del destino de los equipos importados*, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Producción (CEP), 1998.
- Meloni, O.: *Crecimiento potencial y productividad en Argentina. Secretaría de Programación Económica y Regional*, Buenos Aires, 1999.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980/1997*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, 1999.
- Moori-Koenig, V.: *Argentina: las reformas estructurales y el sector minero*, Buenos Aires, CEPAL, 1998.
- Navajas, F.: *El impacto distributivo de los cambios en los precios relativos en la Argentina 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la*

- desregulación económica*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1999, Serie Seminarios.
- Nickell, S.: "Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America", en *The Journal of Economic Perspectives* N° 11, 1997.
- Pessino, C. y Gill, I.: *Determinants of labor demand in Argentina: estimating the benefits of labor policy reform*, Buenos Aires, CEMA, 1996.
- Porto, A. y Sanguinetti, P.: *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*, Santiago de Chile, CEPAL, 1993, Serie Política Fiscal N° 45.
- Porto, A. (ed.): *Economía de las empresas públicas; funcionamiento, desregulación y privatización*, Buenos Aires, Tesis, 1990.
- Rodríguez, C.: *Interest rates in Latin America*, Buenos Aires, CEMA, 1994.
- Romero, C.: *Regulación e inversiones en el sector eléctrico argentino*, Santiago, CEPAL, 1998, Serie Reformas Económicas N° 5.
- Rozenwurcel, G. y Bleger, L.: *Argentina's Banking Sector in the nineties: From Financial Deepening to Systemic Crisis*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1997, Serie Seminarios.
- Rubini, H.: "Dolarización y moneda única en el Mercosur", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza, AAEP, 1998.
- Rubinstein, Gabriel: *Dolarización: Argentina en la aldea global*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- Sachs, J. y Tornell, A. y Velasco, A.: "The Mexican peso crisis: sudden death or death foretold?", en *Journal of International Economics*, 1996.
- Saiegh, S. y Tommasi, M.: *Argentina's federal fiscal institutions: a case study in the transaction-cost theory of politics*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1998, Serie Seminarios N° 9.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Argentina): *Sistema previsional argentino*, Buenos Aires, 1998.
- Schumacher, L.: *Bubble or depositors discipline? A study of the Argentine banking panic*, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, mimeo, 1996.
- Schulthess, W. y Demarco, G.: *Sistema de pensiones en América Latina; Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. Buenos Aires, PNUD-CEPAL, 1993.
- Streb, J.: *Y, si no hay más remedio... inflación, desconfianza y la desintegración del sistema financiero en Argentina*, Buenos Aires, CEMA, 1998.

- Talvi, E.: *Exchange rate-based stabilization with endogenous fiscal response*, Washington D.C., Inter American Development Bank, working paper, 1995.
- Tokman, V. y Martínez, D.: *Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina*, Santiago de Chile, OIT, 1997.
- Tommasi, M. y Cavanan, C.: *On the credibility of alternative exchange rate regimes*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1997, Serie Seminarios-Economía N° 20.
- Urbiztondo, S.: *Regulaciones y competencia de las AFJPs*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1998, Serie Seminarios.
- Urbiztondo, S.; Iglesias Palau, A.; Bour, J. y Susmel, N.: *Reforma previsional en Argentina; el impacto macroeconómico y la organización del mercado de las AFJP*, Buenos Aires, ASAP-FIEL, 1998.
- Végh, C.: *Can optimal fiscal be procyclical?*, Washington DC, mimeo, 1997.
- Vesperoni, E.: *On Inflation and Productive performance*, Buenos Aires, Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1998, Serie Seminarios.
- Vispo, A.: *Los Entes de Regulación: problemas de diseño y de contexto*, Buenos Aires, Norma, 1999.

ANEXO

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1990

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
ENTEL (Teléfonos)	Venta del 60 %	214.0	5000.0	1
AEROLINEAS ARGENTINAS	Venta del 85 %. Posteriormente el porcentaje se redujo (a)	260.0	1610.0	1
CANALES DE TV RADIOS (1990/91)	Concesión 15 años	13.9		
PETROQUIMICAS				
<i>Polisur</i>	Venta de acciones 30 %	14.1	41.0	1
<i>Petropol</i>	Venta de acciones 30 %	4.5	13.0	1
<i>Inductor</i>	Venta de acciones 30 %	17.8	50.6	1
<i>Monómeros Vinílicos</i>	Venta de acciones 30 %	9.3	26.5	1
SUBSECRETARIA DE COMBUSTIBLES	Concesión de áreas marginales: CPI 1/90 y 2/90	256.9		
CAMINOS	Concesión de 10.000 km de rutas nacionales (Cánon: 100 millones Por año)			
TOTAL		790.5	6741.1	1

Fuente: Ministerio de Economía.

1) Títulos a valor nominal.

a) El Estado poseía el 43%. A partir de mayo de 1994, el Estado reduce su participación al 5%, al personal se le asigna el 10% y el 85% restante pertenece al consorcio privado.

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1991

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
<i>ENTEL (Teléfonos)</i>	Venta de acciones de Telefónica (30%)	830.0		
<i>HOTEL LLAO LLAO</i>	Venta	3.7	12.0	1
<i>TANDANOR</i>	Venta	59.8		
<i>INMUEBLES ESTATALES</i>	Venta de 431 unidades	98.6		
<i>FERROCARRILES</i>	Concesión 30 años de ramal Rosario			
<i>ARGENTINOS</i>	- Bahía Blanca. Carga			
<i>YPF SA</i>	Contratos de asociación en áreas centrales			
<i>PUESTO HERNANDEZ, VIZCACHERAS, EL HUEMUL, TORDILLO</i>	Asociación 50 %	803.5		
<i>SANTA CRUZ I (Cuenca Austral)</i>	Asociación 70 %	55.0		
<i>SUBSECRETARIA DE COMBUSTIBLES</i>	Concesión de áreas marginales: CPI 1/91	140.5		
<i>TOTAL</i>		1991.1	12.0	1

FUENTE: Ministerio de Economía.

1) Títulos a valor nominal.

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1992

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
ENTEL (Teléfonos)	Venta de acciones de Telecom (30 %)	1226.9		
HIPODROMO DE PALERMO	Concesión (8.5% del fondo de apuestas y 30% del precio de entradas)	61.5		
PETROQUIMICA RIO TERCERO FERROCARRILES ARGENTINOS	Venta de acciones 39 %. Concesión 30 años de: Linea Mitre-carga Delta Borges- pasajeros L. San Martin-carga L. Gral. Roca-carga L. Gral. Urquiza.-carga Cánon: 2.8 por año	7.3		
YPF SA TIERRA DEL FUEGO (Cuenca Austral) SANTA CRUZ II (Cuenca Austral) PALMAR LARGO (Cuenca NO) AGUARAGUE (Cuenca NO) REFINERIA CAMPO DURAN SUBSECRETARIA DE COMBUSTIBLES	Contratos de asociación en áreas centrales: Asociación 70 % Asociación 70 % Asociación 70 % Asociación 55 % Venta 70 % Concesión de áreas marginales: CPI 2/91 y 1/92.	143.5 141.6 36.0 143.7 64.1 66.8		
SEGBA EDENOR	Venta de 51 %	30.0	568.1 397.9	1 2
EDESUR	Venta de 51 %	30.0	590.3 481.0	1 2
<i>Venta de centrales:</i> Dock Sud Pedro de Mendoza Puerto Costanera EDELAP SA	Venta de 90 % Venta de 90 % Venta de 60 % Venta de 60 % Venta del 51 %	25.0 8.5 92.2 90.1 5.0	280.9 134.0	1 2

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1992 (Cont.)

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA				
<i>Alto Valle</i>	Venta de 90 %	22.1		
<i>Guemes</i>	Venta de 60 %	10.0	143.5	1
			76.2	2
ALTOS HORNOS ZAPLA	Venta	3.3	29.7	1
MERCADO DE HACIENDA DE LINIERS	Concesión por 10 años; cánon del 12% de los ingresos totales del concesionario			
ELEVADORES	Concesión:			
	Puerto Buenos Aires. Cánon: U\$S 3/ ton. embarcada y un cánon de U\$S 0,15	1.1		
	Quequén Cánon: U\$S 3,5/ton. embar- cada y un cánon de U\$S 0,40	2.9		
<i>Puerto Diamante</i>	Venta	2.0		
SOMISA (a)	Venta de 80 %	140.0	12.1	1
EDELAP (SEGBA LA PLATA)	Concesión del 51 % por 95 años	5.0	134.0	1
GAS DEL ESTADO				
<i>Transp. De Gas del sur S.A.</i>	Venta de 70 %	100.0	520.7	1
			256.1	2
<i>Transp. De Gas del Norte S.A.</i>	Venta de 70 %	28.0	371.2	1
			182.2	2
<i>Distrib. de Gas del Centro S.A.</i>	Venta de 90 %	18.0	251.5	1
			120.0	2
<i>Distrib. de Gas del Litoral S.A.</i>	Venta de 90 %	14.0	170.3	1
			89.6	2
<i>Distrib. de Gas Cuyana S.A.</i>	Venta de 60 %	26.0	202.0	1
			96.0	2
<i>Distrib. de Gas Pampeana S.A.</i>	Venta de 70 %	18.0	457.6	1
			217.4	2
<i>Distrib. de Gas del Sur S.A.</i>	Venta de 90 %	14.0	267.5	1
			134.0	2
<i>Distrib. de Gas Metropolitana S.A.</i>	Venta de 70 %	44.0	489.8	1
			256.0	2
<i>Distribuidora de Gas Bs. As. Norte</i>	Venta de 70 %	28.0	267.3	1
		127.5	2	

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1992 (Cont.)

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
<i>Distribuidora de Gas Noroeste S.A.</i>	Venta de 90 %	10.0	62.0	1
<i>OBRAS SANITARIAS DE LA NACION</i>	Concesion por 30 años.	Coef. 0,731		
<i>TOTAL</i>		2658.6	4818.5	1

Fuente: Ministerio de Economía

1) Títulos a valor nominal.

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1993

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
YPF				
<i>YPF</i>	Venta 45,3 % del paquete accionario.	3040.0		
<i>DESTILERIA SAN LORENZO</i>	Venta	12.2		
<i>EBYTEM SA, PUERTO</i>				
<i>ROSALES</i>	Venta 70 %.	19.0		
<i>OLEOD. DEL VALLE</i>	Venta 70 %.	77.0		
<i>DESTILERIA DOCK SUD</i>	Venta	11.7		
Transportes marítimos				
<i>PETROLEROS SA</i>	Venta del 70 %	41.8		
<i>INTERPETROL SA</i>	Venta del 49 %	8.7		
<i>AEROSOL DOCK SUD</i>	Venta	0.9		
Terminales marítimas				
<i>PATAGÓNICASSA</i>	Venta del 70 %	10.0		
<i>20 buques tanque</i>	Venta	27.0		
FEMESA	Concesión 20 años: L. Gral. Urquiza Cánon años 1 al 15 : 2,2 M anuales Y SUBTERRANEOS DE BS. AS. Cánon años 16 al 30: 4,9 M anuales			
FABRIC. MILITARES				
<i>ECA</i>	Venta.	12.4	0.5	1
			2.6	2
<i>TOLUENO SINTETICO</i>	Venta.	0.8	1.8	2
<i>ACIDO SULFURICO (a)</i>	Venta.	1.6		
<i>GRAL. SAN MARTIN</i>	Venta.	8.5		
SEGBA				
<i>Puerto</i>	Venta de acciones 30 %	133.6		
<i>Costanera</i>	Venta de acciones 30 %	97.0		

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1993 (Cont.)

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
AGUA Y ENERGÍA ELÉCTRICA				
C. TÉRMICA SAN NICOLÁS	Venta 88 %.	10.0	56.1	2
Sorrento	Venta de 90 %	5.0	3.8	2
TRANSENER (alta tensión)	Venta 65 %.	30.0	274.8	1
			204.1	2
Centrales térmicas				
NOROESTE ARGENTINO SA	Venta de 90 %	2.4	13.2	2
PATAGÓNICAS SA	Venta de 51 %	2.0	3.2	2
HIDRONOR				
Represas				
ALICURA	Venta de 59 %	48.0	190.3	1
			130.0	2
CERROS COLORADOS	Venta de 59 %	27.0	55.2	1
			45.6	2
EL CHOCÓN SA	Venta de 59 %	67.0	87.5	1
			136.9	2
PIEDRA DEL ÁGUILA SA	Venta de 59 %	100.0	245.9	1
			172.1	2
PETROQUÍMICA				
CARBOQUÍMICA ARG.	Venta de acciones 42 %	0.3	0.7	1
ELEVADORES	Concesión 30 años: Puerto Ing. White (cánon de U\$S 0,25/ton) Locación: Villa Constitución (cánon de U\$S 0,38/ton) Concesión: Puerto de Mar del Plata (cánon total durante la concesión 2,4 mill. U\$S y 0,25 mill. U\$S)			
UNIDAD PORTUARIA				
SAN PEDRO	Venta	4.1		
UNIDAD PORTUARIA ROSARIO	Venta	3.5		
TOTAL		3801.5	854.9	1

Fuente: Ministerio de Economía.

a) Se abonaron U\$S 320.000 al contado. El saldo se canceló en 3 cuotas iguales anuales de U\$S 420.000

1) Títulos a valor nominal.

2) Títulos a valor efectivo.

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1994

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Titulos	
FEMESA	Concesión 10 años: L. Belgrano Norte Línea San Martín Línea Belgrano sur			
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA				
<i>Hidroeléctrica Ameghino</i>	Venta del 59 %	1.5	12.7	2
<i>Central Térmica Mendoza</i>	Venta del 51 %	2.0	8.1	2
<i>Central Puerto SA</i>	Venta del 60 %	92.2		
<i>TRANSNEA</i>	Venta del 60 %	1.0	2.0	2
<i>Hidroeléctrica Diamante</i>	Venta del 59 %	4.0	28.8	2
<i>TRANSNOA (Dist. troncal- NO)</i>	Venta de 90 %	2.0	6.7	2
<i>TRANSPA (Dist. troncal-Patagonia)</i>	Venta de 51 %	1.0	19.8	2
<i>Centrales térmicas DEL LITORAL SA</i>	Venta de 90 %	0.5		
<i>Distrocuyo SA</i>	Venta de 51 %	20.2		
GAS DEL ESTADO				
<i>Transp. De Gas del Sur</i>	Venta de acciones del 27 %	505.6		
<i>Transportadora de Gas del Norte</i>	Venta de acciones del 25 %	125.0		
<i>METROGÁS</i>	Venta de 20 %	130.0		

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1994 (Cont.)

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
CAMINOS	Concesión 22 años y 8 meses: Acceso Capital Federal			
INMUEBLES ESTATALES (1992/1994)	Venta de 555 unidades	105.9		
CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGURO	Venta de 60 %	86.3 (Equiv. efvo.)		
CAP CUATREROS (Ex-corporacion Argentina de Carnes)	Venta (excluido inmueble de Londres)	1.9		
ELMA 9 buques TERMINAL 3,4, 5 y 6 DE PUERTO NUEVO YCF	Venta Concesión Concesión 10 años (subsidio de U\$S 22.5 anuales)	14.8 2.8		
FABRICA MILITAR PILAR	Venta			
UNIDADES PORTUARIAS; VI Y VII ROSARIO	Concesión por 30 años (Cánon: U\$S 0.39 por tonelada cargada)			
TERMINAL 1 y 2 DE PUERTO NUEVO - CDAD. DE BS. AS.	Concesión			
TOTAL		1096.7	78.1	2

Fuente: Ministerio de Economía.

1) Títulos a valor nominal.

2) Títulos a valor efectivo.

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1995

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA <i>Hidroeléctrica Futaleufú SA</i> <i>Hidroeléctrica Río Juramento</i>	Venta del 59 % Venta del 98 %	225.6 41.1		
PETROQUIMICAS <i>Petroquímica Bahía Blanca</i>	Venta del 51 %	357.5		
FEMESA	Concesión: Líneas Sarmiento y Mitre			
TOTAL		624.2		

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1995

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA <i>Hidroeléctrica San Juan SA</i> <i>Hidroeléctrica Tucumán</i>	Venta del 98 % Venta del 98 %	12.3 4.6		
EDENOR	Venta acciones remanentes: 19,5%	164.0		
TOTAL		180.9		

Privatizaciones y concesiones concretadas en el año 1997/1998

SECTOR/EMPRESA	TERMINOS DE LA TRANSFERENCIA	Forma de pago (En millones de U\$S)		Obs.
		Efectivo	Títulos	
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA (1997) <i>Hidroeléctrica Pichi</i> <i>Picún Leufú</i> Correos (1997) Aeropuertos (1998)	Venta del 100 % Concesión por 30 años Concesión	100.0 100.0	1.01 1.01	
TOTAL		100.0	1.01	

Fuente: Ministerio de Economía.

Anexo Estadístico

Índice de cuadros

- Cuadro 1. Oferta y demanda globales. Valores a precios de 1986
- Cuadro 2. Inversión bruta interna fija. Valores a precios de 1986
- Cuadro 3. Producto Bruto Interno. Valores a precios de 1986
- Cuadro 4. Ingreso Nacional, ahorro e inversión. En % del PBI
- Cuadro 5. Evolución de la desocupación en algunas áreas urbanas
- Cuadro 6. Tasa de actividad y empleo
- Cuadro 7. Principales variables nominales
- Cuadro 8. Precios relativos
- Cuadro 9. Comercio Exterior
- Cuadro 10. Intercambio comercial según dirección geográfica
- Cuadro 11. Precios del intercambio comercial
- Cuadro 12. Balanza de pagos
- Cuadro 13. Deuda externa financiera bruta
- Cuadro 14. Sector Público Nacional no Financiero
- Cuadro 15. Recaudación de impuestos y aportes previsionales nacionales. En % del PBI
- Cuadro 16. Recaudación de impuestos y aportes previsionales nacionales. Valores a precios de 1986
- Cuadro 17. Estructura de agregados monetarios
- Cuadro 18. Indicadores monetarios
- Cuadro 19. Tasas de interés

Cuadro 1: Oferta y demanda globales
 (Unidades: miles de pesos a precios de 1986)

Período	PBI a precios de mercado	Importaciones de bienes y servicios	Consumo total (1)	Inversión bruta interna Fija	Exportaciones de bienes y servicios
1980	10302,3	1230,8	8088,9	2721,7	722,5
1981	9743,7	1129,4	7798,9	2314,1	760,1
1982	9435,9	648,5	7441,7	1852,6	790,1
1983	9823,9	603,6	7757,0	1860,0	810,5
1984	10020,3	632,0	8079,7	1783,1	789,5
1985	9323,9	549,6	7429,6	1531,6	912,3
1986	9989,4	647,8	8117,9	1700,7	818,6
1987	10248,2	722,2	8259,6	1920,7	790,1
1988	10054,1	655,7	7918,7	1853,1	938,0
1989	9356,7	547,4	7443,6	1452,8	1007,7
1990	9185,4	537,0	7325,2	1208,0	1189,2
1991	10157,1	966,9	8408,2	1569,7	1146,1
1992	11132,8	1602,0	9518,4	2082,1	1134,3
1993	11769,9	1840,4	10022,2	2400,2	1187,9
1994	12712,2	2257,0	10695,8	2896,5	1376,9
1995	12201,4	1994,4	10077,8	2434,0	1684,0
1996	12784,6	2356,5	10695,1	2648,4	1797,6
1997 (2)	13884,2	3006,5	11524,8	3350,1	2015,8
1998 (2)	14472,3	3252,5	11972,8	3594,6	2157,4

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Programación Económica).

1) Incluye variación de existencias.

2) Estimaciones preliminares.

Cuadro 2: Inversión bruta interna fija
 (Unidades: miles de pesos a precios de 1986)

Período	Construcción	Maquinaria y equipo		
		Total	Nacional	Importado
1980	1643,9	1078,0	647,4	430,6
1981	1442,8	871,3	494,6	376,7
1982	1279,7	572,8	403,0	169,8
1983	1264,1	595,9	463,4	132,5
1984	1126,6	656,5	536,9	119,6
1985	961,4	570,3	440,0	130,3
1986	1144,5	556,3	440,8	115,5
1987	1291,1	629,6	453,4	176,2
1988	1250,2	602,9	446,0	156,9
1989	950,8	502,1	377,6	124,5
1990	777,4	431,5	325,4	105,3
1991	990,5	598,0	346,7	232,6
1992	1153,4	966,0	436,4	492,2
1993	1270,3	1180,1	463,9	666,1
1994	1431,9	1529,6	492,4	972,3
1995	1300,5	1184,8	374,6	758,9
1996	1320,8	1391,3	391,5	936,1
1997 (1)	1616,7	1733,4	420,1	1313,3
1998 (1)	1689,4	1905,1	438,1	1467,0

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Programación Económica).

1) Estimaciones preliminares.

Cuadro 3: Producto Bruto Interno
(Unidades: miles de pesos a precios de 1986)

Período	Bienes					Servicios básicos			Otros
	Total	Agricultura caza, silv. y pesca	Mine- ría	Industria manufac- turera	Cons- truc- ciones	Total	Electric., gas y agua	Transporte, almacen. y comunicac.	servicios (1)
1980	4680,1	717,9	231,4	2890,4	841,3	569,2	151,1	418,1	5057,1
1981	4249,5	739,4	228,4	2544,1	738,4	546,6	152,8	393,8	4994,0
1982	4146,0	781,8	221,8	2475,8	667,3	562,5	160,3	402,2	4827,0
1983	4336,3	794,3	227,1	2658,3	657,3	587,7	171,4	416,3	4940,2
1984	4331,8	794,9	224,6	2728,6	584,4	629,0	185,2	443,8	5054,9
1985	3951,4	779,7	216,5	2458,4	497,5	622,7	188,4	434,3	4746,2
1986	4317,7	781,0	202,2	2737,6	596,9	664,0	195,4	468,6	5006,2
1987	4422,3	759,7	217,4	2764,1	683,4	690,1	205,3	484,3	5111,2
1988	4352,2	818,9	229,2	2639,6	663,3	667,3	191,3	475,5	5017,9
1989	3916,7	751,6	227,4	2438,9	500,6	652,9	182,1	470,3	4768,4
1990	3850,3	815,3	233,9	2348,7	397,5	651,3	195,4	455,4	4678,8
1991	4233,3	848,7	240,7	2589,1	519,5	705,1	201,9	501,5	5141,1
1992	4609,4	850,5	267,5	2888,8	610,6	787,2	219,6	563,2	5533,3
1993	4879,6	871,3	294,1	3023,0	677,0	841,2	244,0	592,9	5843,8
1994	5229,0	905,1	319,3	3184,8	774,7	922,0	268,1	645,1	6356,1
1995	4960,7	949,5	347,1	2996,6	699,8	938,9	284,1	646,0	6144,3
1996	5176,3	978,2	380,7	3156,7	708,9	990,6	298,3	691,5	6411,9
1997 (2)	5696,6	1010,3	411,3	3448,2	875,8	1059,7	320,3	738,6	6849,3
1998 (3)	5986,1	1114,4	429,4	3503,4	938,9	1138,5	340,8	797,7	7137,0

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Programación Económica).

1) Incluye comercio, restaurants y hoteles; establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles y servicios comunales, sociales y personales.

2) Estimaciones preliminares. NOTA 3: Estimaciones propias.

Cuadro 4: Ingreso Nacional, Ahorro e Inversión (1)
(Según nueva metodología del balance de pagos)
(Unidades: % del PBI, a precios constantes de 1986)

Año	PBI	Efecto términos del in- tercambio	Pagos ne- tos a fac- tores (2)	Ingreso bruto nacional	Consumo (3)	Ahorro bruto interno	Ahorro bruto nacional	Ahorro exter- no	Balance comercial bienes y servicios	Inversión bruta interna fija
	(a)	(b)	(c)	(d)=a+b+c	(e)	(f)=a-e	(g)=d-e	(h)=j-g	(i)=a-e-j	(j)
1980	100,0	2,3	-0,9	101,4	78,5	21,5	22,9	3,5	-4,9	26,4
1981	100,0	3,1	-1,6	101,5	80,0	20,0	21,4	2,3	-3,8	23,7
1982	100,0	1,2	-2,2	99,0	78,9	21,1	20,1	-0,5	1,5	19,6
1983	100,0	1,4	-3,1	98,3	79,0	21,0	19,3	-0,4	2,1	18,9
1984	100,0	2,2	-3,1	99,1	80,6	19,4	18,5	-0,7	1,6	17,8
1985	100,0	1,3	-3,4	97,9	79,7	20,3	18,2	-1,8	3,9	16,4
1986	100,0	0,0	-2,5	97,5	81,3	18,7	16,3	0,8	1,7	17,0
1987	100,0	-0,3	-2,2	97,5	80,5	19,5	17,0	1,8	0,7	18,7
1988	100,0	0,7	-2,5	98,3	78,6	21,4	19,5	-1,2	2,9	18,4
1989	100,0	1,5	-3,5	98,0	79,4	20,6	18,7	-3,2	5,1	15,5
1990	100,0	1,0	-3,0	98,0	80,0	20,0	18,0	-4,9	6,9	13,2
1991	100,0	1,4	-2,9	98,5	82,7	17,3	15,8	-0,3	1,9	15,5
1992	100,0	1,6	-2,2	99,4	85,5	14,5	13,8	4,9	-4,2	18,7
1993	100,0	1,7	-2,5	99,2	85,5	14,5	13,7	6,7	-5,9	20,4
1994	100,0	2,1	-2,8	99,3	84,1	15,9	15,2	7,6	-6,9	22,8
1995	100,0	2,9	-3,5	99,4	82,6	17,4	16,8	3,1	-2,5	19,9
1996	100,0	3,7	-3,8	99,9	83,7	16,3	16,2	4,5	-4,4	20,7
1997(4)	100,0	3,8	-4,2	99,6	83,0	17,0	16,5	7,6	-7,1	24,1
1998(4)	100,0	3,1	-5,1	97,9	82,7	17,3	15,2	9,6	-7,6	25,2

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre datos oficiales.

1) Estimaciones sujetas a revisión. Las cifras referidas a los pagos a factores desde 1990 se basan en los cálculos de la balanza de pagos publicados por la Secretaría de Programación Económica en los Informes Económicos (Versión "Argentina en Crecimiento") y en las Estimaciones Trimestrales de la Balanza de Pagos. Para el período 1980-1989 se emplearon las cifras de las publicaciones Argentina en Crecimiento, que utilizan una metodología similar. Estos cálculos contienen variantes metodológicas con respecto a las antes elaboradas por el BCRA y que durante un lapso se prolongaron en los Informes Económicos de la Secretaría de Programación bajo el título "Versión en revisión".

Tales variantes se refieren en particular a la estimación de los intereses ganados por residentes.

2) Deflactados por el índice de precios de las importaciones.

3) Incluye variación de existencias.

4) Estimaciones preliminares.

Cuadro 5: Evolución de la desocupación en algunas áreas urbanas (Unidades: porcentajes)

Aglomerados urbanos	1982		1983		1984		1985		1986 (1)		1987		1988		1989		1990	
	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Abr.	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.
Capital Federal y																		
Gran Buenos Aires	5,7	3,7	5,2	3,1	4,1	3,6	5,5	4,9	4,8	4,5	5,4	5,2	6,3	5,7	7,6	7,0	8,6	6,0
Córdoba	4,8	3,9	4,4	5,6	4,4	5,1	5,3	4,7	6,4	5,1	4,9	5,5	5,0	6,0	8,8	7,3	7,4	4,2
Mendoza	4,8	3,3	4,5	4,5	3,3	3,7	3,6	3,7	4,9	3,3	3,6	3,1	4,7	4,0	4,4	4,2	6,0	5,8
Rosario	8,4	8,0	6,3	...	6,8	6,2	10,9	10,2	6,8	7,2	7,3	8,3	7,8	7,4	14,2	7,4	10,4	6,5
Tucumán (2)	11,0	8,7	8,1	7,5	8,5	10,6	12,1	11,4	14,0	12,5	14,5	9,7	11,3	10,1	12,6	13,8	11,5	9,4
Desempleo abierto (3)	6,0	4,6	5,5	3,9	4,7	4,4	6,3	5,9	5,9	5,2	6,0	5,7	6,5	6,1	8,1	7,1	8,6	6,3
Subempleo (4)	6,7	6,4	5,9	5,9	5,4	5,9	7,5	7,1	7,7	7,4	8,2	8,5	8,9	8,0	9,3	8,5	9,3	8,7
Aglomerados urbanos	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998			
	Julio	Oct.	Julio	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Agosto(5)	Oct. (5)	
Capital Federal y																		
Gran Buenos Aires	6,3	5,3	6,6	6,7	10,6	9,6	11,1	13,1	20,2	17,4	18,0	18,8	17,0	14,3	14,0	14,1	13,3	
Córdoba	4,1	5,4	4,8	5,3	6,8	6,8	7,8	9,6	15,2	15,9	17,2	...	18,6	16,1	12,5	12,7	12,8	
Mendoza	4,2	4,4	4,1	4,4	4,4	4,6	6,0	5,1	6,8	6,7	7,4	6,6	7,9	6,1	5,9	7,0	5,7	
Rosario	10,9	9,4	10,1	8,5	10,8	11,8	13,1	12,4	20,9	18,1	19,7	18,2	16,1	13,2	13,8	11,7	13,5	
Tucumán (2)	11,8	11,4	12,1	12,5	14,2	11,8	14,8	14,2	19,9	19,1	18,6	21,8	16,1	15,5	14,8	14,8	14,9	
Desempleo abierto (3)	6,9	6,0	6,9	7,0	9,9	9,3	10,7	12,2	18,4	16,6	17,1	17,3	16,1	13,7	13,2	13,2	12,4	
Subempleo (4)	8,6	7,9	8,3	8,1	8,8	9,3	10,2	10,4	11,3	12,5	12,6	13,6	13,2	13,1	13,3	13,7	13,6	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

NOTA 1: Los relevamientos se realizaron en junio y noviembre en el Aglomerado Gran Buenos Aires, y en mayo y octubre en los restantes.

NOTA 2: Corresponde a la Provincia de Tucumán, incluyendo áreas rurales. Para el cálculo de la tasa de desocupación, se incorpora a los desocupados que no buscan activamente ocupación sino en la época de zafra.

NOTA 3: Desempleo como porcentaje de la población económicamente activa en un grupo de áreas urbanas de tamaño medio y grande.

NOTA 4: Proporción de la población asalariada que trabajó menos de 35 horas en la semana de la encuesta y deseaba trabajar más horas, en un grupo de áreas urbanas de tamaño medio y grande. A partir de 1994 el INDEC introdujo una nueva clasificación: subocupados demandantes y no demandantes. Las cifras presentadas en el cuadro se refieren a la suma de ambos conceptos. NOTA 5: Estas mediciones comprenden a tres nuevas jurisdicciones; por lo tanto el registro de ese mes no es estrictamente comparable con el resto de la serie.

Cuadro 6: Tasa de actividad y empleo (Unidades: porcentajes)

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		1990	
	Abril	Oct.	Abril	Oct.	Abril	Oct.	Mayo	Nov.	Junio	Nov.	Abril	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.	Mayo	Oct.
Área metropolitana																		
	39.1	39.2	38.0	37.5	38.4	38.4	38.9	38.8	39.6	40.0	40.9	40.0	40.4	40.5	41.9	40.8	40.9	40.3
	36.9	37.7	36.0	36.3	36.8	37.0	36.8	36.9	37.7	38.2	38.7	37.9	37.9	38.2	38.7	37.9	37.4	37.9
Otras áreas urbanas																		
	36.8	37.4	37.4	36.5	36.8	36.5	36.4	37.1	37.1	36.9	37.3	37.3	37.2	37.6	37.5	37.0	36.6	36.9
	34.3	35.2	35.1	34.4	34.6	34.3	33.7	34.3	34.3	34.5	34.7	34.8	34.6	35.0	33.8	34.3	33.6	34.4
Conjunto áreas urbanas																		
	38.2	38.5	37.4	37.3	37.8	37.9	37.9	38.2	38.6	38.7	39.5	38.9	38.7	39.4	40.2	39.3	39.1	39.0
	35.9	36.7	35.3	35.8	36.0	36.2	35.5	35.9	36.3	36.7	37.1	36.1	36.2	37.0	36.9	36.5	35.7	36.5
Área metropolitana																		
	40.9	40.8	41.4	41.7	44.2	43.3	43.4	43.1	45.9	44.2	43.5	44.9	45.0	45.1	45.6	45.1	45.4	45.4
	38.3	38.6	38.7	38.9	39.5	39.1	38.6	37.4	36.6	36.5	35.6	36.5	37.4	38.7	39.2	38.8	39.4	39.4
Otras áreas urbanas																		
	37.5	37.6	37.6	38.1	37.6	37.6	38.0	37.6	38.1	38.0	38.0	37.8	38.6	38.9	38.8	38.3	38.3	38.3
	34.5	35.0	34.9	35.2	34.3	34.3	34.1	33.5	32.2	32.1	31.9	32.1	32.8	33.9	34.2	33.7	34.0	34.0
Conjunto áreas urbanas																		
	39.5	39.5	39.8	40.2	41.5	41.0	41.1	40.8	42.6	41.4	41.0	41.9	42.1	42.3	42.4	42.0	42.1	42.1
	36.8	37.1	37.1	37.4	37.4	37.1	36.7	35.8	34.8	34.5	34.0	34.6	35.3	36.5	36.9	36.5	36.9	36.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

NOTA 1: Población económicamente activa como porcentaje de la población total.

NOTA 2: Población ocupada como porcentaje de la población total.

NOTA 3: Estas mediciones comprenden a tres nuevas jurisdicciones; por lo tanto el registro de ese mes no es estrictamente comparable con el resto de la serie.

Cuadro 7: Principales variables nominales
(Tasas de variación) (1)

Período	Índice de precios al consumidor	Índice de precios mayoristas (2)	Tipo de cambio (3)		Salario medio normal particulares (6)	M1: medios de pago de tarios (7)	M2: recursos monetarios (8)
			Comercio exterior (4)	Libre (5)			
1980	87,6	57,5	28,6	24,3	...	97,8	86,5
1981	131,3	176,1	288,4	448,7	109,6	68,5	103,3
1982	209,7	320,7	448,9	478,4	221,3	222,5	151,1
1983	433,7	427,0	365,4	291,1	545,1	370,6	427,1
1984	688,0	585,0	633,4	633,1	801,7	514,7	587,7
1985	385,4	363,9	392,7	373,1	296,4	599,3	426,4
1986	81,9	57,9	58,0	83,0	89,6	85,5	112,8
1987	174,8	181,8	197,7	189,5	150,2	124,9	159,3
1988	387,7	431,6	324,4	250,7	396,0	337,6	442,2
1989	4923,8	5386,4	6715,1	8236,8	4407,1	4110,5	2167,6
1990	1343,9	798,4	381,8	286,5	1313,0	1068,7	925,8
1991	84,0	56,7	106,4	93,7	71,0	146,3	102,9
1992	17,5	3,2	5,8	0,0	14,0	50,4	60,0
1993	7,4	0,1	0,7	0,7	5,6	34,8	41,3
1994	3,9	5,8	0,0	0,0	4,3	12,8	11,2
1995	1,6	6,0	-0,6	0,1	0,2	1,4	-4,2
1996	0,1	2,1	0,0	0,0	0,0	11,1	14,5
1997	0,3	-0,9	0,0	0,0	0,0	14,7	24,4
1998	0,7	-6,3	0,0	0,0	-0,3	1,8	6,8

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del INDEC, del BCRA y otras fuentes.

NOTA 1: Las tasas anuales son tasas de crecimiento entre los meses finales de cada período.

NOTA 2: El IPM está medido actualmente con una canasta de 1993. Las cifras incluidas en el cuadro muestran las variaciones de la serie con la canasta actualizada desde 1981 en adelante.

NOTA 3: Promedios mensuales.

NOTA 4: Las cifras del cuadro se refieren a un tipo de cambio medio del comercio exterior, obtenido como promedio simple de la tasa que rige para la liquidación de las importaciones y un tipo de cambio para exportaciones, el que a su vez surge de un promedio ponderado (sobre la base de la estructura de las exportaciones en 1993) de la tasa efectiva de liquidación de exportaciones primarias y para el que rige para las demás exportaciones teniendo en cuenta derechos o estímulos impositivos.

El tipo de cambio incorpora el aumento del derecho de estadística dispuesto en nov. de 1992 y su eliminación en enero de 1995.

NOTA 5: Entre el 15 de octubre de 1987 y el 19 de mayo de 1989 y desde el 20 de diciembre de 1989, tipo de cambio en el mercado libre. En los demás períodos: tipo de cambio paralelo.

NOTA 6: Los salarios normales se definen como la suma de los sal. básicos (incluyendo horas extras) y premios y bonificaciones. Son valores unitarios de los sal. liquidados en el período de referencia.

NOTA 7: Circulación monetaria fuera de las entidades financieras + depósitos de particulares en cuentas corrientes.

NOTA 8: Recursos monetarios de particulares: M1 + depósitos de particulares a interés en entidades financieras (en Moneda Nacional) + intereses devengados sobre depósitos a interés.

Cuadro 8: Precios relativos
(Unidades: índices base 1993=100)

Periodo	Precios industriales/servicios (1)			Precios ind./	Tipo de cambio real (3)				Precios	salario
	Total	Serv. públicos	Serv. privados pampeanos(2)	precios de	Comercio exterior (4)			Libre	salario	ind./real
				bienes IPC(domés- tico)	IPX/ IPC(domés- tico)	IPC(EEUU) PM(domés- tico)	IPC(EEUU) IPC(domés- tico)	IPC(EEUU) normal (5)	industrial normal (5)(6)	ind.
1981	249,3	109,2	321,3	88,1	10,3	95,1	56,3	126,3	138,0	115,8
1982	362,1	162,1	461,7	80,1	243,0	173,5	77,0	274,3	197,6	100,2
1983	400,9	168,9	527,6	66,9	270,2	209,0	84,9	319,8	188,8	115,0
1984	361,8	173,1	447,1	90,4	248,9	187,6	83,4	290,8	137,2	143,2
1985	331,5	159,8	408,7	112,3	230,1	214,1	98,3	291,9	154,2	134,1
1986	270,8	142,4	321,6	96,8	187,8	187,0	98,4	236,1	133,0	133,6
1987	249,6	136,4	292,4	84,7	204,3	195,3	108,3	270,7	135,6	120,6
1988	305,4	139,1	387,3	90,7	240,1	210,1	100,9	270,7	161,4	116,6
1989	363,7	199,5	429,6	93,5	265,9	260,2	109,1	396,7	200,8	94,3
1990	230,0	156,3	251,3	113,8	169,2	168,9	92,8	194,1	166,6	98,7
1991	144,5	121,1	149,7	108,6	115,9	114,3	88,6	124,3	129,7	100,0
1992	112,7	106,2	113,9	95,7	102,5	101,8	93,4	106,6	107,3	101,4
1993	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	95,4	98,1	95,0	101,8	98,5	98,4	101,9	98,4	97,1	100,7
1995	97,9	98,5	97,8	100,1	99,6	97,2	96,6	97,8	101,3	99,6
1996	98,4	95,3	99,0	91,5	105,6	98,6	94,8	99,3	102,3	99,5
1997	98,4	87,6	100,6	96,9	101,7	100,4	96,8	101,1	103,9	99,0
1998	96,6	85,8	98,8	97,6	91,1	101,1	101,7	101,8	102,6	97,9

FUENTE: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del INDEC y otras fuentes.

NOTA 1: Los precios indust. están medidos por el IPM nacional no agrop. exceptuando aquellos productos derivados de bienes típicamente pampeanos. Los precios de los servicios son componentes del IPC.

NOTA 2: Mide la relación entre dos componentes del IPM: el índice de precios industrial y un compuesto de bienes (primarios -por ej.: trigo ganado bovino- y manufacturados -por ej.: carne vacuna, aceite vegetal-) típicamente pampeanos o derivados de productos pampeanos.

NOTA 3: Los tipos de cambio reales están definidos como: t.c.nominal x índice de precios internacionales / índice de precios domésticos. Se han calculado de distintas formas, utilizando alternativamente, como indicador de precios internacionales, el índice de precios de las exportaciones argentinas (expresados en US\$ estadounidenses) y el índice de precios al consumidor en los EEUU, y, como indicador de precios domésticos, el índice de precios al consumidor y el índice de precios al por mayor.

NOTA 4: El primero de los indicadores (TC*IPX/IPC) se calcula: t.c. medio para export., que surge de un promedio ponderado (sobre la base de la estructura del año 1993) del tipo de cambio efectivo aplicado a las export. primarias y el que rige para las demás export. Las dos series siguientes se calculan utilizando un tipo de cambio medio del comercio exterior, medido como un promedio simple de la tasa para exportaciones antes definida y la tasa que se aplica a las importaciones.

NOTA 5: Los salarios normales se definen como la suma de los salarios básicos (incluyendo horas extras) y premios y bonificaciones.

Son valores unitarios de los salarios liquidados en el período de referencia. Estos valores tienen significativas variaciones estacionales debidas en especial a las vacaciones de verano.

NOTA 6: Se refiere al salario medio normal y permanente, definido como la suma de los sal. básicos (inc.: horas extras, premios y bonif.)

Son valores unitarios de los salarios liquidados en el período de referencia. Estos valores tienen significativas variaciones estacionales debidas en especial especial al efecto de las vacaciones de verano. Por otra parte, los salarios reales se definen como el monto de los salarios nominales devengados durante un mes, deflactados por el promedio del IPC en el mes y el mes siguiente, como estimador del índice de precios a fin de mes.

Cuadro 9: Comercio Exterior
(Unidades: millones de dólares corrientes)

Período	Exportaciones				Importaciones (2)				Saldo balance comercial
	Total	Bienes agropecuarios (1)	Bienes industriales	Combustibles combustib	Total	Bienes intermedios y consumo	Bienes de capital (3)	Bienes de capital	
1980	8021,4	5891,1	1850,6	279,7	10540,6	6291,7	1856,9	2392,0	-2519,2
1981	9143,6	6799,4	1726,6	617,6	9430,2	5739,0	1632,1	2059,1	-286,6
1982	7624,5	5297,0	1776,9	550,6	5336,9	3991,6	394,9	950,4	2287,6
1983	7836,2	6235,6	1251,8	348,8	4504,3	3526,7	208,8	768,8	3331,9
1984	8107,4	6470,9	1289,6	346,9	4584,9	3692,5	249,7	642,7	3522,5
1985	8396,1	6077,9	1682,7	635,5	3814,2	2968,0	197,8	648,4	4581,9
1986	6851,9	5044,2	1643,2	164,5	4724,2	3823,3	286,4	614,5	2127,7
1987	6360,2	4399,3	1863,6	97,3	5818,8	4528,5	317,8	972,5	541,4
1988	9136,3	6113,6	2866,6	155,9	5322,0	4249,0	226,0	847,0	3812,8
1989	9573,0	5731,8	3514,8	326,4	4200,7	3273,8	209,7	717,2	5372,3
1990	12352,6	7368,0	4021,0	964,0	4078,7	3141,7	319,3	617,7	8273,9
1991	11978,0	7804,0	3408,2	765,8	8275,3	5126,2	1715,0	1434,1	3702,7
1992	12237,0	7824,0	3331,1	1081,9	14871,9	7921,2	3881,4	3069,3	-2634,9
1993	13090,4	7792,9	4073,4	1224,1	16786,1	8608,7	4164,8	4012,6	-3695,7
1994	15839,3	9081,0	5107,1	1651,2	21590,6	10274,6	5305,2	6010,8	-5751,3
1995	20963,0	11391,3	7409,7	2162,0	20121,0	11426,8	3948,6	4745,6	842,0
1996 (4)	23811,6	13089,4	7672,7	3049,5	23761,8	13372,2	4782,6	5607,0	49,8
1997 (4)	26235,0	13318,8	10003,2	2913,0	30588,0	16801,9	6102,3	7683,8	-4353,0
1998 (4)	25948,0	13500,0	10371,9	2076,1	31385,0	16431,3	6536,0	9417,7	-5437,0

FUENTE: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del INDEC y otras fuentes.

NOTA 1: Incluye productos agrícolas, pecuarios y de pesca.

NOTA 2: La clasificación de los bienes según destino económico hasta 1990 se basa en cálculos efectuados por el BCRA. Las cifras posteriores reflejan estimaciones realizadas directamente a partir de la información sobre comercio exterior publicada por el INDEC.

NOTA 3: Los bienes incorporados dentro de este ítem responden a las clasificaciones internacionales CUCI y GCE (Grandes Categorías Económicas).

NOTA 4: Cifras provisionales. Los valores totales no coinciden necesariamente con las estimaciones más recientes, para los cuales no se cuenta aún con datos sobre la composición del comercio.

Cuadro 10: Intercambio comercial según dirección geográfica
(Unidades: porcentajes sobre el total comerciado)

Período	Brasil		MERCOSUR (1)		Estados Unidos		UE (2)		CEI (3)	
	Exporta- ciones	Importa- ciones	Exporta- ciones	Importa- ciones	Exporta- ciones	Importa- ciones	Exporta- ciones	Importa- ciones	Exporta- ciones	Importa- ciones
1980	9,5	10,2	14,2	12,4	8,7	22,4	30,6	29,8	20,1	0,1
1981	6,5	9,5	9,8	11,7	9,2	22,0	24,4	29,6	32,4	0,3
1982	7,4	12,9	10,9	15,5	13,2	21,7	24,6	25,5	20,8	0,5
1983	4,6	14,8	6,7	17,6	9,6	21,6	23,9	41,0	20,9	0,7
1984	5,9	18,1	8,1	21,4	10,8	18,5	27,8	24,6	14,7	0,8
1985	5,9	16,0	7,9	18,3	12,2	18,2	24,5	28,3	14,4	1,1
1986	10,2	14,6	13,0	17,6	11,8	17,6	29,2	29,1	3,1	1,2
1987	8,5	14,1	12,1	17,2	14,6	16,3	28,9	32,1	10,1	1,5
1988	6,7	18,2	9,6	22,0	13,3	17,2	30,2	29,4	9,4	0,3
1989	11,7	17,2	14,9	20,7	12,4	21,2	26,4	27,4	8,7	0,5
1990	11,5	17,6	14,8	21,5	13,8	21,5	29,4	26,1	4,0	0,3
1991	12,4	18,4	16,5	21,7	10,2	21,5	30,2	22,5	1,9	0,2
1992	13,7	22,5	19,0	25,2	11,0	21,7	30,5	24,4	0,9	0,2
1993	21,3	21,3	28,0	25,1	9,7	23,0	27,9	24,7	0,8	0,3
1994	22,8	19,9	30,1	23,8	10,8	22,7	24,6	28,6	0,3	1,8
1995	26,1	20,8	32,2	22,6	8,5	20,7	20,8	28,6	0,5	0,5
1996	27,7	22,4	33,3	24,3	8,1	19,9	18,9	26,6	0,7	0,5
1997	30,8	22,7	36,3	25,0	8,2	19,9	15,4	25,1	0,9	0,5
1998	30,3	22,6	35,8	25,3	8,0	19,4	17,3	25,5	0,7	0,7

FUENTE: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del INDEC.

NOTA 1: Incluye Brasil, Uruguay y Paraguay.

NOTA 2: Incluye España, Portugal, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Grecia.

Cuadro 11: Precios del intercambio comercial

(Unidades: índice base 1986=100 de valores unitarios en dólares)(1)

Periodo	Exportaciones	Importaciones	Términos del intercambio
1980	142,3	103,4	137,6
1981	146,1	99,2	147,3
1982	121,1	97,9	123,7
1983	115,3	93,1	123,8
1984	125,2	92,2	135,8
1985	107,3	92,5	116,0
1986	100,0	100,0	100,0
1987	102,7	103,0	99,7
1988	119,7	108,0	110,8
1989	124,9	110,1	113,4
1990	120,6	107,6	112,1
1991	120,8	101,5	119,0
1992	120,9	99,3	121,8
1993	123,3	100,1	123,2
1994	126,0	100,7	125,1
1995	134,4	100,8	133,3
1996	142,9	100,5	142,2
1997	137,7	98,1	140,4
1998 (2)	124,8	92,9	134,3

FUENTE: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del INDEC y otras fuentes.

NOTA 1: los índices corresponden a la fórmula de Paasche, es decir que relejan no sólo el efecto de variaciones de precios, sino también el de cambios en la composición de los flujos de comercio.

NOTA 2: Estimaciones preliminares.

Cuadro 12: ARGENTINA: BALANCE DE PAGOS (en millones de dólares)

	Metodología "Argentina en crecimiento"										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
CUENTA CORRIENTE	-4790	-2510	522	422	788	1620	-641	-1949	1045	1776	6432
Saldo mercancías	-2519	-287	2288	3332	3523	4582	2128	541	3814	5372	8276
Exportaciones FOB	8021	9144	7625	7836	8107	8396	6852	6360	9136	9573	12353
Importaciones CIF	10641	9430	5337	4504	4585	3814	4724	5819	5322	4201	4077
Saldo servicios reales	-740	-705	43	-400	-205	-230	-573	-285	-255	-255	-284
Saldo servicios financieros	-1531	-1518	-1809	-2510	-2530	-2732	-2196	-2205	-2514	-3341	-2558
Utilidades y dividendos	...	-515	-221	-298	-307	-298	-337	-391	-462	-465	-444
Intereses netos	-787	-1003	-1588	-2212	-2223	-2434	-1859	-1814	-2052	-2876	-2114
Intereses pagados	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Intereses ganados	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Transferencias	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	998
CUENTA CAPITAL	7680	6330	339	-1592	-842	-3627	905	3277	-2741	-31	-4168
Privatizaciones (a)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Otra inversión directa (b)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Activos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Pasivos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Organismos internacionales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Oper. sec. púb. no financ. (c)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Gobierno Nacional	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Títulos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Préstamos (d)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Atrasos (e)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Gobiernos locales y otros	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Títulos	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Préstamos (d)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Operaciones del BCRA (f)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sector bancario (g)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bonos del sector privado	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Otros sector privado	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ERRORES Y OMISIONES	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
BALANCE GLOBAL	2890	3820	861	-1170	-54	-2007	294	1328	-1696	1745	2264
Variación de reservas (h)	2677	3457	755	76	-74	-2017	563	1106	-1784	1700	2338
Ajustes de valuación	-213	-363	-106	1246	-20	-10	269	-222	-88	-45	74

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

(a) incluye inversión directa y de cartera.

(b) Excluye inversiones externas de residentes. (c) excepto transacciones con organismos internacionales y privatizaciones. (d) Incluye préstamos netos del Club de París y otras operaciones.

(e) En 1993 incluye la cancelación del contrato de entrega de títulos del Plan Financiero de 1992.

(f) Excepto transacciones con organismos internacionales y ajustes de valuación. (g) Excepto inversión directa y operaciones con organismos internacionales. (h) Incluye oro, divisas y colocaciones en divisas, y otros.

Cuadro 12 (continuación): ARGENTINA: BALANCE DE PAGOS
(en millones de dólares)

	Metodología anterior corregida			Metodología actual						
	1990	1991	1992	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CUENTA CORRIENTE	4552	-672	-5408	-5488	-8003	-10949	-4938	-6468	-12036	-14730
Saldo mercancías	8275	3703	-2584	-2584	-3604	-5652	961	187	-4019	-5178
Exportaciones FOB	12352	11978	12399	12399	13269	16023	21161	24043	26431	26221
Importaciones CIF	4077	8275	14983	14983	16873	21675	20200	23856	30450	31399
Saldo servicios reales	-321	-908	-1069	-1275	-1981	-2179	-1930	-1793	-2282	-2326
Saldo servicios financieros	-4400	4260	-2416	-2360	-2904	-3524	-4482	-5278	-6171	-7614
Utilidades y dividendos	-635	-805	-1127	-928	-1438	-1808	-2072	-2028	-2066	-2524
Intereses netos	-3765	-3455	-1289	-1443	-1477	-1727	-2420	-3258	-4100	-5084
Intereses pagados	-5617	-5199	-3388	-3479	-3591	-4757	-6338	-7284	-8756	-10139
Intereses ganados	1852	1744	2099	2036	2114	3030	3918	4026	4656	5055
Transferencias	998	793	661	731	486	406	513	416	436	388
CUENTA CAPITAL	-2507	3152	8739	8960	13496	12451	6518	11998	16690	17263
Privatizaciones (a)	1531	1974	2608	2853	3515	501	1072	481	752	351
Otra inversión directa (b)	305	465	1672	866	1143	2358	2684	4456	4172	3406
Activos	...	...	...	-1166	-704	-952	-1523	-1576	-3170	-1957
Pasivos	...	...	...	2022	1847	3310	4207	6032	7342	5363
Organismos internacionales	304	-204	9	9	3315	581	3488	1480	1163	2072
Oper. sec. púb. no financ. (c)	2818	8953	-685	-1495	1459	3438	3172	7448	6052	6237
Gobierno Nacional	2818	8953	-358	-1199	1507	3479	3574	7420	5484	6663
Títulos	...	...	...	-1125	24040	1793	3309	8417	6288	7576
Préstamos (d)	...	...	...	-466	-2603	1686	265	-997	-804	-913
Atrasos (e)	3214	1670	392	392	-19930	0	0	0	0	0
Gobiernos locales y otros	...	...	...	-296	-48	-41	-402	28	568	-426
Títulos	...	...	...	0	0	99	204	448	630	-157
Préstamos (d)	...	...	...	-296	-48	-140	-606	-420	-62	-269
Operaciones del BCRA (f)	...	...	...	-30	-53	-13	9	640	-549	142
Sector bancario (g)	...	...	...	772	1022	1693	2237	-1190	-1467	2153
Bonos del sector privado	3	472	1190	1190	3206	1458	1461	527	4747	3555
Otros sector privado	...	...	...	...	...	2435	-7605	-1844	1720	-653
ERRORES Y OMISIONES	219	-125	-57	-198	-1243	-820	-1682	-1648	-1281	905
BALANCE GLOBAL	2264	2355	3274	3274	4250	662	-102	3882	3273	3438
Variación de reservas (h)	2338	2522	3105	3105	4480	561	-69	3782	3062	3442
Ajustes de valuación	74	167	-169	-169	230	-121	33	-100	-211	4

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

(a) incluye inversión directa y de cartera.

(b) Excluye inversiones externas de residentes. (c) excepto transacciones con organismos internacionales y privatizaciones. (d) Incluye préstamos netos del Club de París y otras operaciones.

(e) En 1993 incluye la cancelación del contrato de entrega de títulos del Plan Financiero de 1992. (f) Excepto transacciones con organismos internacionales y ajustes de valuación. (g)

Excepto inversión directa y operaciones con organismos internacionales. (h) Incluye oro, divisas y colocaciones en divisas, y otros.

Cuadro 13: Deuda externa financiera bruta

Período	<i>Stock de deuda a fines de período</i>			Deuda/ exportaciones En porcentajes
	Total	Pública	Privada	
	En miles de millones de dólares			
1980	27,2	14,5	12,7	339,1
1981	35,7	20,0	15,7	390,4
1982	43,6	28,6	15,0	571,8
1983	45,1	31,7	13,4	575,5
1984	46,2	35,5	10,7	569,8
1985	49,3	40,9	8,4	587,2
1986	52,5	39,8	12,7	766,2
1987	58,5	45,8	12,7	919,8
1988	58,7	46,0	12,7	642,6
1989	65,3	52,6	12,7	682,1
1990	62,2	49,5	12,7	503,5
1991	65,4	52,7	12,7	546,0
1992 (1)	62,8	50,7	12,1	513,2
1993	72,2	53,6	18,6	551,5
1994	85,7	61,3	24,4	541,1
1995	98,5	67,0	31,5	469,9
1996	109,8	73,5	36,3	461,1
1997	124,3	74,8	49,5	473,8
1998	139,3	82,4	56,9	536,8

FUENTE : Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del del BCRA y Ministerio de Economía.

NOTA: Estas cifras no son necesariamente consistentes con las estimaciones del balance de pagos, dados los criterios de imputación de las tenencias de activos según residencia de los agentes.

NOTA 1: Las cifras presentadas en el cuadro para 1992 en adelante son de fuente Ministerio de Economía; la estimación de la deuda externa total a fines de 1991 según su cálculo es de 61,3 millones de dólares.

Cuadro 14: Sector Público Nacional no Financiero
Esquema ahorro-inversión-financiamiento (Consolidado) (Unidades: porcentajes del PBI)

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Recursos ctes. del Gob. Nac. (1)	15,8	16,7	14,1	13,4	13,2	16,3	15,2	14,8	13,0	13,8	13,3	15,2	17,5	19,5	17,8	17,2	15,7	16,7	17,2
Recursos tributarios (2)	14,0	14,5	12,3	11,3	11,2	13,6	13,5	13,2	11,9	12,9	12,4	14,2	16,5	18,2	16,7	16,1	14,8	15,8	16,3
Otros recursos corrientes (3)	1,8	2,2	1,9	2,1	2,7	1,7	1,7	1,5	1,1	1,0	0,8	1,0	0,9	1,2	1,1	1,1	0,9	1,0	0,9
Erogac. corrientes del Gob. Nac. (1)	14,2	16,0	15,0	14,0	13,0	14,6	16,1	16,2	15,2	13,9	15,4	16,2	16,8	18,6	17,0	17,0	17,3	17,0	17,3
Personal	3,6	3,5	2,6	3,0	3,2	3,1	2,7	3,0	2,9	2,6	3,0	2,9	2,4	2,4	2,3	2,5	2,4	2,2	2,1
Transfer. del S.N. de Seg. Social(4)	4,3	4,5	3,3	3,2	3,3	4,2	4,1	3,8	3,7	3,3	4,7	5,0	5,2	5,9	5,4	5,7	5,8	5,3	5,2
Intereses	1,3	2,7	4,1	2,1	1,9	2,2	1,7	1,4	0,8	0,9	1,4	1,5	1,6	1,3	1,1	1,3	1,7	1,8	2,0
Transf. y otras erog. corrientes	4,9	5,4	5,0	5,8	4,6	5,2	7,6	8,0	7,7	7,1	6,3	6,8	7,5	9,0	8,2	7,4	7,4	7,7	8,0
Ahorro corriente del Gob. Nac. (1)	1,7	0,6	-0,9	-0,6	0,2	1,8	-0,9	-1,4	-2,2	-0,1	-2,1	-1,0	0,6	0,8	0,8	0,3	-1,5	-0,3	-0,1
Ahorro cte. de las empresas púb.	-0,9	-1,4	-2,6	-1,6	-1,0	-1,1	-0,3	0,1	-0,4	-1,1	0,0	-0,2	-0,1	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Ahorro cte. del sector público nac.	0,7	-0,8	-3,5	-2,2	-0,8	0,6	-1,3	-1,3	-2,6	-1,2	-2,1	-1,2	0,6	1,1	0,8	0,4	-1,5	-0,3	-0,1
Financ. por emergencia económica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erog. de capital del sector púb. Nac.	6,9	4,5	4,1	4,2	3,4	3,3	3,2	3,9	4,2	3,1	1,9	1,7	2,1	1,8	1,7	1,7	1,4	1,3	1,3
Inversión real del sector púb. nac.	6,6	4,0	3,8	3,7	3,1	3,1	2,9	3,5	3,9	2,7	1,7	1,5	1,2	1,0	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Inversión real del Gob. Nac. (1)	4,0	1,7	1,6	1,5	0,9	1,0	1,0	1,1	0,9	0,7	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,0
Inversión real de las emp. Púb.	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	1,9	2,3	3,0	2,0	1,3	1,1	0,7	0,5	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Otras erog. de cap. del sector púb.	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,4	0,2	0,2	0,9	0,7	1,1	1,2	1,0	1,0	1,0
Rec. de capital del sector púb. nac.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	1,2	1,4	0,6	0,6	0,9	0,5	0,2	0,4
Nec. de financ. del sector púb. Nac.	6,1	5,3	7,5	6,4	4,2	2,7	4,4	5,1	6,6	3,8	3,8	1,6	0,1	0,1	0,3	0,4	2,3	1,4	1,0

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos de la información presupuestaria (concepto devengado) de la Secretaría de Hacienda.

NOTA: Las cifras corresponden a presupuestos definitivos, excepto para 1998 que están basadas en el presupuesto original.

NOTA 1: Gobierno Nacional: Administración Nacional y Sistema Nacional de Seguridad Social.

NOTA 2: Incluye los recursos de la coparticipación federal correspondientes a las provincias y a la MCBA.

Para el período 1980/1984 se consideró la recaudación tributaria según datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía.

Para el resto de la serie, los datos corresponden a la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

NOTA 3: Incluye remanentes de ejercicios anteriores.

NOTA 4: Incluye pago de pasividades por parte de la Administración Nacional.

Cuadro 15: Recaudación de impuestos y aportes previsionales nacionales
(Unidades: en % del PBI)

Período	Total	Aportes y contrib. previ- sionales	Sobre comercio exterior	Subtotal otros impuestos (1)	IVA (2)	Internos y com- bustibles	Impuesto a las Ganancias (3)	Resto impues- tos (4)
1980	13,0	3,9	1,3	7,8	2,9	2,1	1,1	1,6
1981	12,4	2,4	1,3	8,6	3,4	2,7	1,2	1,3
1982	10,4	1,8	1,1	7,5	2,6	2,6	0,9	1,4
1983	9,7	1,7	1,5	6,5	2,1	2,4	0,6	1,4
1984	9,5	2,0	1,3	6,2	1,8	2,9	0,3	1,2
1985	12,9	3,0	2,3	7,6	2,2	3,1	0,7	1,5
1986	13,4	3,7	1,8	7,9	2,5	2,9	0,9	1,7
1987	13,2	3,9	1,5	7,8	2,6	2,2	1,1	1,9
1988	11,8	3,3	1,0	7,4	1,8	2,4	0,9	2,3
1989	12,5	2,5	2,5	7,5	1,6	1,9	0,8	3,2
1990	11,9	3,6	1,4	6,9	2,3	2,0	0,5	2,1
1991	14,4	4,7	0,7	9,1	3,4	2,3	0,6	2,7
1992	15,2	3,8	0,8	10,5	5,9	2,0	1,1	1,5
1993	15,6	4,2	0,9	10,5	6,3	1,6	1,7	0,9
1994 (5)	15,5	4,1	1,0	10,5	6,2	1,5	2,1	0,8
1995	15,6	4,0	0,7	10,9	6,2	1,4	2,3	1,0
1996	14,5	3,2	0,7	10,5	6,3	1,4	2,5	0,3
1997	15,0	3,1	0,9	11,1	6,3	1,7	2,7	0,3
1998	14,8	2,9	0,8	11,0	6,1	1,6	3,0	0,3

FUENTE: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos de la Dirección General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas, Secretaría de Seguridad Social y Secretaría de Hacienda.

NOTA 1: Incluye el conjunto de impuestos recaudados por la DGI, con la excepción de los aportes y contribuciones previsionales.

NOTA 2: Cuando estuvo vigente, incluye el impuesto a la primera venta de productos agropecuarios. La recaudación del IVA está medida neta de devoluciones.

NOTA 3: Incluye impuesto sobre bienes no incorporados al proceso económico.

NOTA 4: Incluye la recaudación (en dinero y en Bonos de Consolidación) derivada de moratorias o regímenes de regularización.

NOTA 5: A partir de agosto los datos referidos a aportes previsionales corresponden a los ingresos por contribuciones y aportes, exceptuando aquellos aportes derivados a las AFJP.

Cuadro 16: Recaudación de impuestos y aportes previsionales nacionales
(Unidades: en miles de pesos a precios de 1986)(1)

Período	Total	Aportes y contrib. previ- sionales	Sobre comercio exterior	Subtotal otros impuestos (2)	IVA (3)	Internos y com- bustibles	Impuesto a las Ganancias (4)	Resto impues- tos (5)
1980	1278,6	392,9	131,0	754,6	283,9	207,4	106,2	157,2
1981	1166,7	230,3	127,7	808,8	330,3	253,4	106,9	118,1
1982	1087,1	188,8	115,1	783,2	267,3	271,8	99,7	144,4
1983	1164,0	203,8	194,6	765,6	243,8	279,3	79,5	162,9
1984	1112,5	224,0	170,2	718,3	204,7	322,6	41,6	149,4
1985	1233,6	294,4	220,7	718,5	208,3	296,6	66,0	147,6
1986	1357,4	377,6	183,9	795,9	250,2	286,0	89,4	170,2
1987	1342,2	405,2	148,6	788,4	263,2	233,1	110,8	181,3
1988	1262,4	353,2	118,3	790,8	205,2	255,9	100,2	229,5
1989	1157,3	277,8	189,1	690,4	148,2	203,1	75,9	263,2
1990	1044,3	301,6	147,0	595,7	187,8	166,2	44,7	196,9
1991	1204,4	392,5	56,7	755,2	285,3	196,4	46,8	226,7
1992	1288,4	321,6	71,9	894,9	498,2	170,7	93,7	132,3
1993	1363,6	363,0	82,2	918,4	550,8	141,0	144,2	82,3
1994 (6)	1423,5	374,5	88,6	960,3	564,8	137,1	189,4	69,1
1995	1374,7	348,4	63,4	962,9	548,7	120,9	205,7	87,6
1996	1353,8	299,6	69,1	985,1	590,9	131,9	233,9	28,4
1997	1519,7	312,3	88,5	1118,9	639,9	176,6	275,8	26,7
1998	1553,2	305,5	86,8	1160,8	645,7	168,9	317,1	29,1

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos de la Dirección General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas, Secretaría de Seguridad Social y Secretaría de Hacienda.

NOTA 1: Datos deflactados por el índice de precios al consumidor.

NOTA 2: Incluye el conjunto de impuestos recaudados por la DGI, con la excepción de los aportes y contrib. previsionales.

NOTA 3: Cuando estuvo vigente, incluye el impuesto a la primera venta de productos agropecuarios. La recaudación del IVA está medida neta de devoluciones.

NOTA 4: Incluye impuesto sobre bienes no incorporados al proceso económico.

NOTA 5: Incluye la recaud. (en dinero y en Bonos de Consolidación) derivada de moratorias o regímenes de regularización.

NOTA 6: A partir de agosto los datos referidos a aportes previsionales corresponden a los ingresos por contribuciones y aportes, exceptuando aquellos aportes derivados a las AFJP.

Cuadro 17: Estructura de los agregados monetarios
(Unidades : porcentajes del agregado M3)(1)

Período	Base Monetaria	Billetes y Monedas (2)	Cuentas Corrientes	Depósitos a interés					Depósitos en		
				M1 (3)	Caja de Ahorro	Plazo Fijo	Otros depósitos	TOTAL	M2 (4)	Moneda Extranjera	M3 (5)
1980	23,5	14,2	11,5	25,7	6,1	52,3	2,8	61,1	89,1	10,9	100,0
1981	20,5	11,0	6,8	17,8	5,1	44,0	1,0	50,2	70,3	29,7	100,0
1982	40,8	10,5	7,3	17,8	5,2	37,0	1,0	43,2	63,3	36,7	100,0
1983	70,8	13,0	9,5	22,6	8,4	37,9	1,4	47,6	77,4	22,6	100,0
1984	73,9	16,9	9,7	26,6	13,8	37,6	4,0	55,4	93,5	6,5	100,0
1985	49,2	17,0	9,1	26,1	17,7	34,9	1,9	54,4	90,5	9,5	100,0
1986	47,8	20,0	10,3	30,3	15,9	43,4	2,0	61,3	93,7	6,3	100,0
1987	31,9	17,3	8,0	25,3	13,9	47,9	2,1	63,9	92,0	8,0	100,0
1988	24,3	13,4	5,4	18,8	10,1	53,8	2,1	66,1	88,5	11,5	100,0
1989	26,0	13,1	4,9	17,9	6,5	46,8	3,8	57,1	83,9	16,1	100,0
1990	49,1	24,7	7,2	32,9	23,7	13,2	1,7	38,6	73,7	26,3	100,0
1991	43,5	25,4	7,4	32,8	14,0	14,3	1,4	29,6	62,9	37,1	100,0
1992	39,9	24,1	8,6	32,7	11,2	15,3	1,7	28,2	61,1	38,9	100,0
1993	36,2	21,7	8,3	30,0	11,1	17,3	1,6	29,9	60,1	39,9	100,0
1994	33,4	20,3	8,5	28,7	10,7	16,8	1,5	29,0	57,8	42,2	100,0
1995	25,2	20,9	9,1	29,9	9,4	13,7	1,8	25,0	55,1	44,9	100,0
1996	23,2	19,4	8,9	28,3	9,5	14,4	1,8	25,7	54,1	45,9	100,0
1997	21,6	18,0	8,9	26,9	10,1	15,3	1,9	27,2	54,4	45,6	100,0
1998	19,4	16,0	8,1	24,1	10,0	15,5	1,7	27,2	51,7	48,3	100,0

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del BCRA.

NOTA 1 : Definida como $(X(t)/M(t)) \cdot 100$, donde $X(t)$ es el saldo de X a fines del período t y $M(t)$, el saldo de M3 a fines del mismo período.

NOTA 2 : Circulación monetaria fuera del sistema financiero.

NOTA 3 : Medios de pago de particulares: circulación monetaria fuera del sistema financiero + depósitos de particulares en cuentas corrientes.

NOTA 4 : Recursos monetarios de particulares: M1 + depósitos de particulares a interés en entidades financieras (en Moneda Nacional) + intereses y ajustes por indexación devengados sobre depósitos a interés.

NOTA 5 : M2 + depósitos en moneda extranjera.

Cuadro 18: Indicadores monetarios
(Unidades: porcentajes)

Periodo	M1/PBI	M2/PBI	M3/PBI ¹	M1/Reservas	M2/Reservas	M3/Reserv.
1980	4,8	16,7	18,4	...	...	...
1981	3,8	15,2	22,3	...	...	...
1982	3,5	12,1	19,7	0,5	1,7	2,7
1983	2,7	9,4	11,8	1,0	3,4	4,3
1984	2,5	8,8	9,5	1,7	5,2	5,5
1985	2,9	9,4	10,3	0,6	2,1	...
1986	3,7	11,6	12,4	1,2	3,8	...
1987	3,2	11,7	12,7	1,5	5,6	10,1
1988	2,2	10,6	12,0	0,6	3,0	3,4
1989	2,2	8,5	10,6	0,8	3,1	3,8
1990	1,8	4,0	5,4	0,4	1,0	1,3
1991	2,4	4,6	7,3	0,6	1,2	1,8
1992	3,4	6,3	10,3	0,7	1,4	2,2
1993	4,1	8,3	13,8	0,7	1,4	2,3
1994	4,7	9,4	16,3	0,8	1,7	2,9
1995	4,8	8,9	16,2	0,8	1,6	2,8
1996	5,1	9,7	18,0	0,8	1,5	2,7
1997	5,4	10,9	20,0	0,8	1,6	2,8
1998	5,4	11,7	22,6	0,7	1,6	3,1

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del BCRA y Ministerio de Economía.

1) M3 = M2 + depósitos en moneda extranjera.

Cuadro 19: Tasas de interés
(Unidades: tasas anuales, en porcentajes)

Periodo	Nominales			Respecto del IPC		
	Pasiva ¹	Activa ²	Activa ³	Pasiva ¹	Activa ²	Activa ³
1980	79,6	96,7	96,7	-2,4	7,4	7,4
1981	151,8	207,1	207,1	2,4	25,3	25,3
1982	125,2	151,8	210,4	-29,8	-21,5	-2,4
1983	273,2	315,4	636,2	-28,0	-19,6	42,6
1984	381,8	452,0	756,6	-45,3	-36,4	-2,4
1985	238,7	306,6	463,6	-15,6	2,4	40,9
1986	59,9	88,8	105,1	-15,8	-0,7	7,9
1987	137,3	173,0	224,1	-14,9	-2,6	15,6
1988	385,7	518,3	381,8	-0,1	27,1	0,8
1989	2965,1	3578,8	4047,6	-63,0	-55,6	-49,8
1990	554,9	2177,3	2971,8	-24,6	162,4	253,7
1991	67,9	161,1	65,7	-4,6	48,4	-5,8
1992	12,7	32,0	18,2	-2,4	14,0	2,4
1993	11,4	22,4	7,4	3,7	15,4	1,2
1994	8,2	21,1	8,1	3,3	15,6	3,1
1995	12,6	25,4	11,7	11,3	24,2	10,7
1996	7,5	19,6	7,0	7,1	19,2	7,1
1997	6,8	14,0	7,5	6,2	13,4	7,1
1998	7,8	14,4	7,1	7,1	13,4	6,2

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre datos del BCRA y otras fuentes.

1) Hasta el 15 de Octubre de 1987 tasa fijada por el BCRA para depósitos a 30 días. Desde la fecha citada, tasa testigo (promedio ponderado de las tasas pagadas por los bancos para depósitos a 7, 15 y 30 días). Para el 1er. trimestre de 1990, tasa testigo sobre depósitos en caja de ahorro. A partir de abril, tasa testigo sobre depósitos a plazo, ponderada por todos los plazos.

2) Hasta el 15 de Octubre de 1987, tasa regulada. Desde la fecha citada, tasa aplicada por el Banco de la Nación Argentina por descuento de documentos a 30 días.

3) Tasa vigente en operaciones interempresarias a 7 días con garantía BONEX. Cifras promedio mensuales.

EL PROCESO DE INVERSIONES EN LA ECONOMÍA ARGENTINA
IMPACTO DE LAS REFORMAS DE POLÍTICA Y PROCESOS DE DECISIÓN
ANTE UN CAMBIO DE INCERTIDUMBRES

Adrián Ramos y Ricardo Martínez

INDICE

I. Introducción	181
II. El proceso de inversiones y las reformas de política económica	183
III. La industria manufacturera	200
IV. Los sectores de infraestructura	208
IV.1 El sector eléctrico	209
IV.2 El sector telecomunicaciones	210
IV.3 El sector petróleo y gas	211
IV.4. La infraestructura vial	213
ANEXO	233

I. Introducción

Desde el punto de vista económico, el programa de reformas estructurales y el plan de estabilización económica son los dos pilares sobre los que se asentó la estrategia del gobierno argentino en el decenio de los noventa. Estas columnas económicas no fueron una novedad para la historia de la política económica argentina. Desde mediados de los años setenta fueron varios los intentos por consolidar un nuevo patrón de funcionamiento económico que dejara atrás el modelo de economía semicerrada que se consideraba agotado. Sin embargo, a diferencia del pasado, las reformas de política de los noventa se consolidaron y con ellas un nuevo esquema de estructura y dinámica económica.

Por inversión se entiende la formación de capital, los recursos que serán usados en la producción y que incluyen tanto al capital físico como al capital humano y a los intangibles. Esta actividad surge de las decisiones que toman los agentes económicos de posponer el consumo presente de bienes y servicios y está íntimamente vinculada con el desempeño económico tanto en el corto plazo como con el crecimiento económico porvenir. La importancia que entonces adquiere conocer el proceso de inversión no puede estar sobrepreciada, puesto que es la acumulación de capital aquella decisión que une el pasado de una economía con el futuro de la misma. En el contexto

de reestructuración económica que se intensifica y profundiza a partir del shock institucional de los años noventa, una de las claves para empezar a entrever lo que vendrá pasa por la comprensión del proceso de inversión durante el decenio pasado. Por ello, a comienzos de una nueva década pareciera adecuado hacer un balance de lo sucedido a la luz de los beneficios que otorga la retrospectiva.

Hay que afirmar que el primer hecho destacado es que el componente de la demanda agregada de mayor crecimiento en la década de los noventa fue la inversión. Pero, ¿qué clase de inversión? ¿Cuáles fueron los agentes económicos que la impulsaron? ¿A qué sectores productivos se dirigió? ¿Quién la financió? ¿Cuáles fueron las causas que explican ese desempeño? Éstos son algunos de los interrogantes a los que se intentará responder en este trabajo. Sin embargo, es de notar la intervención de limitaciones dada la existencia de escasa información, en gran medida fragmentaria y dispersa y de la consecuente necesidad de contar con una gran dosis de "intangibles", en particular, en lo referente al análisis de los comportamientos desagregados.

El objetivo del presente documento es el análisis de la evolución y los determinantes del proceso de inversiones en la economía argentina, evaluando los cambios ocurridos en el período previo y posterior al proceso de reformas de política económica de inicios del decenio de los noventa. Se consideran, con particular interés, las condiciones existentes en la economía que involucran un cambio significativo en el tipo de incertidumbres que afectan las decisiones de inversión de los agentes económicos. Se evalúan simultáneamente los planos macroeconómico, sectorial y microeconómico, enfocando los hechos más representativos que expliquen este complejo proceso.

En la primera sección, a partir de variables agregadas de la economía, se observa el comportamiento de la tasa de inversión, la forma de financiamiento que adquiere, la composición de la inversión entre construcciones y maquinarias y equipos, las importaciones y la producción local de bienes de capital, el sector institucional que lleva a cabo el proceso de inversión, los precios relativos, la asignación sectorial, la importancia de la inversión extranjera y se desarrollan algunos argumentos acerca de los procesos que fundamentan dicho comportamiento. En la segunda sección se ingresa en el análisis de las decisiones de inversión en el sector industrial manufacturero. En particular, la evolución y determinantes de la formación de capital durante el decenio de los ochenta, el rol de las incertidumbres macroeconómicas, los incentivos a la inversión en dicho contexto, los cambios registrados en la década de los noventa, el proceso de inversión y las

nuevas incertidumbres microeconómicas, la caracterización y los determinantes de la inversión en los noventa, la asignación intrasectorial, el grado de heterogeneidad en el proceso, las inversiones en intangibles, el comportamiento de la inversión extranjera, las fusiones y adquisiciones y la estrategia de inversión externa de los grupos nacionales. En la siguiente sección se consideran los sectores de infraestructura, en particular, el sector eléctrico, el sector telecomunicaciones, el petróleo y gas y el sector de infraestructura vial. Por último, se realizan algunas consideraciones finales y se incorpora un anexo estadístico.

II. El proceso de inversiones y las reformas de política económica

Si se tuviera que escribir el decálogo de lo sucedido con el proceso de inversiones en los noventa, teniendo en cuenta el decenio anterior, no sería arriesgado sugerir el siguiente: 1) hubo un fuerte repunte de la inversión; 2) se financió en gran parte con un mayor ahorro externo; 3) aumentó el peso de la introducción de maquinarias y equipos importados en detrimento del gasto en construcción; 4) se verificaron fuertes cambios organizacionales e inversiones en intangibles; 5) creció la contribución del sector privado; 6) hubo una mayor participación del capital extranjero; 7) fue generalizado a todos los sectores económicos; 8) se incrementó el peso de las actividades de servicios; 9) aumentó el peso relativo de las ramas industriales de alimentos y bebidas y del complejo automotriz, al tiempo que se aprecia un estancamiento de la inversión en insumos básicos de uso difundido; 10) se produjo un salto en la inversión en telecomunicaciones y en la correspondiente a extracción primaria y servicios del sector petrolero. En esta sección se desarrollarán cada uno de estos hechos que conllevan cambios en el proceso de inversiones y se presentarán las evidencias que se consideran al respecto.

El primer hecho a destacar es que la expansión de la producción agregada en el transcurso de los años noventa estuvo acompañada por un fuerte incremento de la inversión. Por un lado, entre 1990 y 1998 la inversión bruta interna fija creció a una tasa promedio del 14,6% anual, constituyéndose en el componente de la demanda global de mayor aumento en el período. Por otra parte, incluso si se comparan los máximos cíclicos de la producción agregada correspondientes a los años 1987 y 1998, la inversión a precios

constantes creció significativamente a tasas del 6,5% anual. En el primer caso el monto de la inversión a precios corrientes se triplicó, mientras que en el segundo casi se duplicó a precios constantes. Este crecimiento acelerado de la acumulación de capital permitió que en 1998 el coeficiente de inversión bruta interna fija a PIB en valores constantes alcanzó el 25,2%. Este nivel es sólo comparable al de comienzos de los años ochenta, lapso previo a que los efectos del shock externo derivado de la crisis de la deuda se hicieran presentes.

No debe sorprender el hecho que a lo largo de la década de los ochenta, ante el quiebre de los flujos financieros externos durante buena parte del decenio y la inestabilidad macroeconómica que marcó al período, se observó un apreciable descenso del coeficiente de acumulación de capital. Así, en los máximos de las expansiones cíclicas, los valores alcanzados por ese coeficiente permanecieron bien por debajo de los observados a comienzos del decenio de los ochenta, hasta alcanzar un mínimo tan bajo como 13,2% del PIB, a precios constantes, en 1990. Es por ello que el coeficiente de acumulación de capital promedio del período 1982-1990 fue de 18,4% del PIB a valores corrientes, o si se considera el coeficiente de inversión a precios constantes de 17,3%.

Quizás tome a más de uno desprevenido el hecho que la tasa de inversión a precios corrientes durante el intervalo correspondiente a los años noventa fue más baja que en el período 1982-1990. Tan es así que el coeficiente de inversión promedio entre 1991 y 1998 se ubicó en el 17,6%, es decir, casi un punto por debajo del promedio proporcionado por el lapso de los años ochenta. Pero, en cambio, a precios constantes, el coeficiente de formación de capital a PIB fue del 21,2%, casi 4 puntos por encima del de los años ochenta. Por lo tanto, se puede afirmar que aunque en términos del producto los recursos asignados a inversión tuvieran niveles similares en las dos décadas, el abrupto descenso que tuvo el precio relativo de los bienes de capital permitió un aumento significativo del volumen de la inversión. La recuperación en la acumulación de capital que tuvo lugar en los años recientes¹ implicó que la tasa de inversión agregada retornara (en el bienio 1997-1998) a cifras comparables a las que precedieron la crisis de la deuda,²

1. No obstante la brusca recesión de 1995 donde, pese a caer considerablemente, el coeficiente de inversión revirtió sólo parcialmente la suba acumulada en la expansión previa.

2. Un análisis de la inversión sobre un período más o menos largo debe enfrentar problemas de comparabilidad de los datos. Es por ello que resulta difícil comparar a la tasa de inversión de este período con las observaciones para el decenio de los setenta, dentro del cual hubo intervalos donde el gasto de inversión fue elevado.

mientras que la inversión en equipo durable de producción llegó a superar los niveles de comienzos de los años ochenta.

El origen del financiamiento de la inversión ha variado sustancialmente según el período. En la serie que se inicia en 1980, el volumen del ahorro a precios constantes (sea que éste se mida a través del ahorro bruto interno –PBI menos consumo– o por el ahorro nacional) ha tendido a variar de modo procíclico. Sin embargo, ese comportamiento reconoce excepciones y, en la mayoría de las fases cíclicas del período, el coeficiente de ahorro (en relación al PBI) varió en dirección contraria al nivel de actividad.³ Las ondas en las condiciones del crédito externo y en la actitud de los residentes en cuanto a la oferta o demanda de activos se han manifestado en los movimientos de la relación entre los flujos de ahorro y de inversión. Así, a partir de la crisis de la deuda, el ahorro tendió a exceder a la inversión.⁴ El ahorro nacional promedio para el período 1982-1990 fue del 19,2% del PIB a precios corrientes, mientras que el efecto de los pagos a factores del exterior se ubicó cerca del 2,7%. Se puede observar que el ahorro interno a precios corrientes como proporción del PIB en promedio fue significativo en el intervalo, acompañado por un ahorro externo negativo de casi un punto como promedio.

El período 1991-1998 introduce modificaciones abruptas en el esquema de financiamiento de la inversión. A pesar de la disminución en la renta neta de los factores del exterior que se deriva de una caída en la relación entre el tipo de cambio y el deflactor del producto (en promedio, la renta neta se ubicó en 1,3%), la abrupta reducción del ahorro interno a precios corrientes (17% del PIB, como promedio del período) implica que el ahorro nacional a precios corrientes no alcance a 16% del PIB como promedio. Por otro lado, y a diferencia del intervalo anterior, los flujos de financiamiento externo del período 1991-1998 fueron positivos por más del 2% del PIB. En este sentido, los años noventa dan cuenta de un marcado cambio en la relación entre los flujos de ahorro e inversión: en 1994, el ahorro interno representó 70% de la inversión (y el ahorro nacional a precios constantes 67%), en comparación con el valor máximo de más de 150% (137% para el ahorro nacional) en 1990.

3. Las excepciones son la recesión de 1981-1982, cuando se redujo el coeficiente de ahorro interno y la recuperación de los últimos años (luego de la recesión de 1995), en la cual ha subido la tasa de ahorro –a partir de niveles comparativamente bajos, dada la caída que tuvo lugar en la fase expansiva que culminó en 1994.

4. Por supuesto, esta proposición expresa de otro modo el hecho de que el saldo físico del comercio exterior fue positivo (si se está refiriendo a la relación entre el ahorro interno y la inversión), o bien que el ahorro externo fue negativo.

En 1996, el ahorro interno cubrió algo menos de 80% de la inversión, proporción que se redujo en los años posteriores.

La composición de la inversión entre construcciones y equipo durable de producción sufrió cambios significativos en los años noventa respecto al decenio anterior. Entre 1980 y 1990, la participación del gasto en construcción en la inversión fija excedió siempre el 60%, con un máximo de 69% en 1982.⁵ En los años recientes se ha modificado significativamente, con un mayor peso de las incorporaciones de equipos. Durante el período 1982-1990, sólo cerca de un tercio de la inversión a precios constantes había correspondido a las compras de equipo durable de producción; esa proporción se acercó a la mitad en 1991-1998. De tal forma, la inversión en equipo ascendió a casi 10% del PIB en el promedio de ese último período (considerablemente más que en 1982-1990);⁶ a partir de 1994 el coeficiente superó al registrado a comienzos de los ochenta.

Por otro lado, han ocurrido muy fuertes variaciones en el origen de los bienes de capital. Ya en los años setenta se observaron movimientos significativos, con una caída en la participación de las importaciones en la demanda de equipo durable de producción en la primera mitad del decenio, y una rápida suba en la segunda parte del período. Las series que parten en 1980 (con estimaciones a precios de 1986) muestran agudos cambios en el peso de las importaciones dentro de las incorporaciones de maquinaria y equipo, los que están asociados a las grandes fluctuaciones de precios relativos determinadas por la evolución macroeconómica y por el régimen de comercio exterior. En 1980, el 40% del volumen de los bienes de capital adquiridos eran de origen importado; el coeficiente había disminuido a menos de 20% en 1984, y alcanzó un valor algo por debajo de 25% en 1990. Desde el año de inicio de la convertibilidad existe un aumento significativo de la contribución de las importaciones de bienes de capital. Mientras que el período 1982-1990, las compras externas no alcanzan el 25% del total, durante el intervalo 1991-1998 superan el 60%. En 1997, éstas representaron más de las tres

5. En los años setenta, esa participación (medida según la estadística a precios de 1970) osciló alrededor de una media cercana al 60%. Sin embargo, la comparación con la serie posterior se ve afectada por el hecho de que los cambios metodológicos han implicado una estimación más alta de las construcciones respecto del gasto en maquinaria y equipo.

6. El efecto de precios relativos fue particularmente intenso en el caso de los equipos. A precios corrientes, la respectiva tasa de inversión promedió 6,6% del PIB en 1993-1996 (éste es el intervalo para el que se dispone de datos), un valor mayor al de la década pasada, pero comparable al de algunos años de aquel lapso.

cuartas partes de la inversión en equipo durable de producción. El cambio en el origen de la oferta de los bienes de capital fue tal que entre 1987 y 1997, la inversión en equipos importados (a precios constantes) se multiplicó 7,5 veces, mientras que las compras de equipos nacionales se redujo en términos absolutos.

La inversión de los noventa resulta ser más productiva que la de los años ochenta. Este salto en la productividad de la inversión está vinculado tanto a la fuerte introducción de maquinarias y equipos de nueva generación (que reducen la antigüedad promedio del stock de capital y que en cierta medida se vinculan con el nivel de obsolescencia del mismo), como a la significativa incorporación de cambios organizacionales y una mejor asignación de los recursos que contribuyen en la misma dirección. La creciente tendencia a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales fue en desmedro de la generación de esfuerzos adaptativos locales y de adquisición de conocimientos endógenos mediante actividades de investigación y desarrollo. De todos modos, la fuerte incorporación de máquinas y equipos importados de última generación necesariamente estuvo acompañada de cambios organizacionales evidentes para adaptar la producción a los nuevos bienes de capital y de una mayor preponderancia de la inversión en capacitación. Tanto los montos de la inversión, como así también el empleo dedicado a actividades tecnológicas muestran una evolución positiva en los años noventa. Se estima que el sector industrial sólo en el año 1996 destinó más de 1200 millones de pesos en mejoras del acervo tecnológico no incorporadas en los bienes de capital –consultorías, software, transferencias, acuerdos y capacitación– y que la inversión manufacturera en los distintos aspectos de la conducta tecnológica crece en promedio del 4% al 5% anual acumulativo desde 1992 (SECyT-INDEC, 1998).

También se pueden identificar cambios bien definidos en la distribución de la acumulación de capital por sector institucional. En los años setenta la inversión pública llegó a superar el 12% del PBI, con una participación de alrededor del 40% en la inversión total; a lo largo de los ochenta, el sector público nacional representó entre un cuarto y un tercio de la inversión total (sobre datos a precios corrientes). La correspondientes cifras para la presente década son apreciablemente más bajas. Mientras que la acumulación de capital del gobierno general y las empresas estatales durante el intervalo 1982-1990 superó la cuarta parte del total a precios corrientes, se ubicó alrededor del 10% en el período 1991-1996. Desde otra perspectiva, en 1996 la inversión pública en términos del PIB apenas superó el 1%, mientras que el promedio correspondiente a los años ochenta se ubicó en el 5% del producto

bruto interno. Esta evolución estuvo asociada principalmente al proceso de privatizaciones de empresas públicas, pero también acompañó una tendencia declinante de la participación del gobierno general en el proceso de acumulación. En la actualidad, el sector privado realiza la gran mayoría de las inversiones. Por lo tanto, dejando de lado aquellas instancias ligadas a compromisos contractuales con el sector público (i. e. las que resultan de las operaciones de privatizaciones) se puede argumentar que ha cambiado sustancialmente el origen de los fondos dirigidos a la acumulación y los criterios de decisión que conducen a las inversiones.

Uno de los rasgos característicos de la economía argentina durante el decenio de los noventa es el aumento de la participación del capital extranjero en múltiples dimensiones. La inversión no estuvo ajena a este comportamiento. Si se consideran las 500 empresas más grandes con representatividad sectorial en la economía argentina,⁷ se puede comprobar que en el año 1993, las empresas con capital extranjero dan cuenta del 77% de la inversión conjunta, mientras que en 1997, la participación alcanza el 86% de la inversión de las empresas del panel (INDEC, 1999). Pero este patrón no estuvo limitado a las grandes firmas. Es así que, considerando 1500 firmas industriales grandes, medianas y pequeñas, las inversiones realizadas en 1996 por filiales de empresas transnacionales alcanzan el 56% del total, mientras que en 1992 eran del 52% (Bisang y Gómez, 1999). Asimismo, dados los mecanismos utilizados en los contratos de privatización o concesión a la gestión privada de los servicios de infraestructura (ver cuadros resumen), la inversión en estos sectores está concentrada en empresas con participación del

7. Los resultados de la encuesta a las 500 empresas más grandes con representatividad sectorial (INDEC, 1999), para el período 1993-1997, son significativos para evaluar el comportamiento de la acumulación de capital en los noventa. Ello es así, puesto que la inversión realizada por las empresas del panel durante el año 1997 corresponde al 23% de la inversión bruta fija del total del país, pero si se considera solamente la inversión destinada a los sectores incluidos en la encuesta, la representatividad de la muestra alcanzaría el 43%. La inversión bruta fija de las empresas del panel alcanzó en 1997 un valor de 12830 millones de pesos, creciendo un 33,7% en el período 1993-1997, mientras que la inversión total del país creció en el mismo período un 25,8%. La tasa de inversión de estas empresas, calculada como la relación entre la inversión y el valor agregado, alcanza un promedio del 33%, registrando su valor máximo en los años 1994 y 1995 con el 36%. Estos valores resultan muy superiores a los alcanzados por la economía en su conjunto (alrededor de 19%). ¿Cuál es la asignación sectorial de la inversión entre las grandes empresas argentinas? La distribución es la siguiente: 50% de la inversión corresponde al sector servicios, 30% se destina a la industria manufacturera y el 20% restante corresponde a la formación de capital en el sector de minas y canteras. Hay que destacar que en los servicios casi la mitad de la inversión corresponde a las telecomunicaciones, mientras que en minas y canteras se destaca el sector petrolero.

capital extranjero. En este sentido, para entender la conducta inversora en el decenio de los noventa hay que analizar lo ocurrido con los flujos de inversión extranjera directa (IED) y con las estrategias de las empresas transnacionales en los últimos años.

La recuperación de los flujos de IED ingresados en la economía argentina hacia finales de los años ochenta se acentúa en la presente década, alcanzando, de acuerdo a las estimaciones oficiales de la balanza de pagos, un monto acumulado de 25.845 millones de dólares entre 1992 y 1997. La evolución de los flujos de IED presenta una tendencia creciente. El valor máximo anual se da en 1997 con U\$S6327 millones, siendo un 58% superior al flujo de IED de 1992 (MEyOSP, 1998). La dinámica de ingreso de los capitales externos sugiere la existencia de dos fases diferenciadas. En la primera, que se prolonga hasta 1994, el motor principal de la IED está en el proceso de privatizaciones de empresas de servicios públicos. Su valor máximo se da en 1992, llegando a representar el 58,3% del total de IED; en la segunda, en cambio, se observa una notable radicación de inversiones en el sector privado, con una difusión en todas las actividades. En particular los bancos, luego de la "crisis del tequila", y la industria manufacturera se convierten en un centro de atracción de inversiones.

El crecimiento acelerado de los flujos de IED hacia la economía argentina condujo a que el acervo de capital extranjero crezca a una tasa del 20% anual entre 1992 y 1997, y alcance los 36.070 millones de dólares al finalizar este último año. La adquisición de activos existentes, tanto públicos como privados, es el principal factor explicativo de este cambio de posición del capital externo. Los cambios de manos explican alrededor del 45% del total de los flujos de IED registrada en el período 1996-1997. Es interesante observar que en el caso del sector privado esta tendencia es particularmente marcada desde 1994, acrecentándose después de las turbulencias financieras derivadas del *efecto tequila*.

Una pregunta relevante es cuál ha sido la asignación sectorial de los bienes de capital. Si bien la información existente no permite una respuesta plena, se obtienen indicaciones a partir de los datos referidos a las importaciones de maquinarias y equipos. Una estadística elaborada por el Ministerio de Economía clasifica a los bienes según sus características (dadas por la respectiva posición arancelaria) de acuerdo con el sector que típicamente los usaría.⁸ Aunque todas las actividades incrementaron sus compras de

8. Asimismo, se emplean criterios para distribuir los bienes cuya utilización está difundida entre diferentes sectores de actividad.

bienes de capital durante los años noventa, se verifica un aumento en la contribución del sector servicios en detrimento de la participación de la industria manufacturera.⁹ En particular, hay que destacar entre las actividades de servicios a las de transporte y telecomunicaciones, que en el período 1985-1990 representaban sólo una tercera parte del monto de los bienes de capital incorporados por el sector manufacturero, mientras que durante el período 1991-1998 las compras externas de bienes de equipo de ambos estuvieron en cifras similares.

La información elaborada a partir de los datos recopilados por el INDEC para el período 1985-1998 proporciona un perfil del proceso de inversión por destino. En efecto, si se considera a los sectores agropecuario, minero e industrial como actividades típicamente productoras de bienes transables internacionalmente, puede comprobarse que la importación de bienes de capital en los años noventa se concentró, básicamente, en las actividades que no compiten abiertamente con el exterior. Así, el porcentaje promedio de las importaciones de bienes de capital destinados a sectores transables durante los años 1985-1990 fue del 50,7%, mientras que en los años 1991 a 1998 se redujo a 39,5%. Asimismo, los dos últimos años de la serie se encuentran significativamente por debajo del promedio del período (36,9 y 37,4% para 1997 y 1998, respectivamente).

Confirmando en alguna medida las señales de precios y rentabilidad que emitía el mercado como consecuencia del cambio en las reglas de funcionamiento de la economía, las crecientes importaciones de bienes de capital se destinaron, centralmente, a las actividades no transables internacionalmente. Estas cifras marcan que, al mismo tiempo que hubo un aumento difundido en las compras externas de equipos por parte de los diferentes sectores, en los noventa creció marcadamente la participación de las actividades de servicios de infraestructura (transporte, electricidad, gas y agua y comunicaciones), cuyo peso en el total llegó a superar el 40% en 1994, para alcanzar

9. Otra manera de encarar la medición de la distribución sectorial de las compras de equipos importados es a través de la identificación de la actividad realizada por los importadores. Esta información, tal vez combinada con datos acerca de los tipos de bienes adquiridos, puede dar idea del sector de compra, así como del sector de destino final de los equipos. En Lavarello et al. (1998) se ha efectuado un ensayo de clasificación por sector usuario de los bienes de capital importados en 1996 empleando información acerca de la actividad de la empresa adquirente de los bienes. Los resultados sugieren que (dependiendo de la hipótesis que se efectúe), cerca de un 10% de los bienes de equipo importados tuvieron una utilización intermedia o en el consumo, y dentro de los sectores de destino de los bienes de capital, la industria manufacturera fue el de mayor importancia, aunque con una participación inferior al 50%.

su máximo valor en la serie en 1998 con un 43,5% del total. Al mismo tiempo, se redujo la participación de la industria manufacturera de cerca de la mitad a finales de los ochenta a un tercio en 1998. No obstante, como las importaciones de bienes de capital crecieron a tasas muy elevadas, el nivel absoluto destinado a la industria creció de manera significativa. Por último, si se relaciona el valor de las importaciones de bienes de capital destinadas a la industria con el PBI del sector, puede comprobarse que mientras en el período 1985-1990 representaron el 1,5% del producto industrial valuado en dólares corrientes, en el lapso 1991 a 1996 ese porcentaje se duplicó.

Como fuera mencionado previamente, la distribución primaria de la inversión en los años noventa favoreció a los servicios en detrimento de la industria manufacturera, en el marco de un significativo crecimiento de la inversión en el conjunto. Pero también hubo cambios apreciables en la composición de la inversión al interior de ambos agrupamientos. En particular, en el sector manufacturero creció la participación de las ramas alimentos y bebidas y del sector automotriz, al tiempo que se producía un estancamiento (y en ciertos casos declinación) en los sectores de producción de insumos intermedios de uso difundido. Mientras que en el período 1983-1988 los sectores productores de combustibles, químicos y minerales concentraron más del 60% de la inversión industrial (Azpiazu, 1993), para los años noventa las inversiones efectuadas en esos sectores manufactureros se ubican alrededor del 40% de la inversión total de la industria. Esta pérdida de 20 puntos en el peso de la acumulación de capital en bienes intermedios es la que obtienen las industrias de alimentos y bebidas y el sector automotriz. De esta forma, pasan a ser los sectores líderes en el proceso de inversión de los noventa (INDEC, 1999; CEP, 1998 y SECyT, 1999). Por su parte, en el sector de servicios el agrupamiento destacado es el de las telecomunicaciones, con un desempeño que le permite alcanzar niveles del 4% del total invertido en la economía en el período 1992-1996 (Celani, 1998). Como contraparte, existe una pérdida de peso del rubro electricidad, gas y agua. Por último, en las actividades extractivas y también, aunque en menor medida, en el sector servicios se destaca el significativo salto inversor en el sector petrolero argentino (Gadano, 1998).

El decálogo de lo que ocurrió con la inversión en los noventa no es sino un listado de hechos que tratan de dar cuenta del impacto de las reformas de política económica. ¿Cuáles son las causas que los explican? ¿Qué determinantes generales y/o particulares encontramos en el comportamiento del proceso inversor de la década? En lo que sigue se intentará exponer algunos argumentos con el fin de explicar el desempeño mencionado.

Como señalamos anteriormente, durante los años noventa, la inversión creció significativamente, financiada por el aumento del ahorro externo,

crecientemente concentrada en maquinarias y equipos importados, en decisiones adoptadas por el sector privado y con un aumento sostenido del capital extranjero en la economía. Asimismo, este crecimiento de la formación de capital fue generalizado. La totalidad de los sectores económicos fue escenario de un esfuerzo sostenido de incremento de la inversión. Por ello, primero se considerará un grupo de causas generales, es decir, fundamentos del tipo *across the board*.

En primer lugar, se podría señalar que existe un efecto de *cambio del régimen económico* que impulsa el proceso de inversiones en la economía argentina. Este motivo se vincula, esencialmente, con el proceso de estabilización económica iniciado con la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991. La ampliación del horizonte de decisiones inducida por la estabilización conlleva un cambio de primer orden en la formación de capital. La inversión es una de las variables económicas que más sufre con la inestabilidad y el incremento de la incertidumbre que consecuentemente la acompaña (Dixit y Pindyck, 1994). Una década de "crisis de inversión" había quedado atrás e implicaba decisiones de inversión que se habían pospuesto por tiempo indeterminado y por lo tanto, dejaban un amplio terreno para la modernización de las capacidades de producción. Con variaciones de los precios al consumidor promedio superiores al 500% durante el período 1982-1990, acompañadas de fuertes cambios en los precios relativos y dos procesos hiperinflacionarios, junto a modificaciones frecuentes y abruptas de los esquemas de política económica y de la inestabilidad inherente a un proceso de transición democrática aún en sus comienzos, escaso margen quedaba para la toma de decisiones de inversión que conllevaran algún tipo de riesgo empresario, cuantiosos capitales hundidos o que requirieran capacidades de previsión de escenarios por parte de los agentes económicos.

En segundo lugar, sin por ello establecer un orden de significación, aparece otro fundamento que también actúa sobre las percepciones acerca de oportunidades de inversión: el incremento de la demanda agregada (Harrod, 1936). Este efecto, que podemos denominar "principio de aceleración", también fue generalizado. Este principio se basa en que los cambios en la demanda de inversión derivan de las variaciones en la demanda de bienes y servicios esperada. Durante la década de los noventa el producto creció hasta recuperar, y posteriormente superar los niveles de comienzos de los ochenta. En promedio, el producto creció casi un 6% anual entre 1991 y 1998. Sin embargo, hasta fines de 1992 la capacidad instalada que había quedado ociosa en la mayor parte de los sectores económicos, producto de la fuerte depresión de fines de los ochenta, era suficiente para hacer frente a la creciente demanda (UADE, 1994). A partir de allí, junto con la consolidación de la estrategia reformista del

gobierno, se manifiesta en las firmas la necesidad de ampliar capacidades de producción, ya sea, mediante nuevas instalaciones o la modernización de las existentes. Y es ahí donde daría comienzo el proceso inversor de los años noventa.

El tercer motivo generalizado se podría denominar "neoclásico", puesto que consiste en un cambio en los precios relativos a favor de la acumulación de capital. Este efecto, que influyó y de manera significativa, proviene de un abaratamiento apreciable de los bienes de capital respecto de la situación de los años ochenta. En este caso, tanto la reducción de aranceles como el cambio tecnológico son causas esenciales a dicho comportamiento. Si bien el modo en que se determinan las decisiones de inversión es por cierto un fenómeno complejo, los precios relativos de los bienes de capital actúan en esas decisiones. La experiencia argentina de las últimas décadas muestra movimientos de gran magnitud en los precios relativos de la inversión, medidos a través de la relación de precios implícitos con los del PBI.¹⁰ En los datos que arrancan en 1980 se puede identificar un fuerte encarecimiento relativo de los bienes de capital en 1982, y un gradual descenso entre 1984 y finales del decenio; en 1991 se observa un nuevo quiebre (esta vez, descendente) de la serie. La caída acumulada de los precios relativos entre 1990 y 1996 superó el 20%. Esta caída de los precios de los bienes de capital explica el hecho de que la suba del coeficiente de inversión en los años noventa resulte más marcado en las cifras a precios constantes que sobre los datos a precios corrientes.

Las tres razones señaladas precedentemente no alcanzan para explicar los cambios apreciables en la composición de las inversiones en los años noventa. Tampoco, para dar cuenta de ciertas modificaciones en las características del proceso inversor. De este modo, los párrafos siguientes incorporan una serie de motivos particulares que afectaron las decisiones de inversión y favorecieron algunas prácticas en perjuicio de otras. Entre las causas particulares se destacan: 1) el proceso de privatización de empresas y concesión de servicios a la gestión privada; 2) la consolidación de la integración regional en el Mercosur; 3) la menor intensidad de las restricciones

10. Dado que se trata de índices de ponderación variable, y teniendo en cuenta los problemas de agregación temporal (especialmente agudos en los periodos de alta inflación) que resultan de la periodicidad anual de las series utilizadas, los cocientes de precios implícitos no resultan indicadores precisos de las variaciones de precios relativos. Sin embargo, la intensidad de los cambios registrados es tal que esos problemas de medición no parecen afectar a la interpretación cualitativa de los datos.

financieras; 4) el auge de la incertidumbre microeconómica y los nuevos contratos en la economía de los años noventa; 5) las estrategias de las corporaciones transnacionales; 6) la inversión en toda la cadena productiva; 7) los problemas en la percepción de las tendencias económicas y la consecuente sobreexpansión.

El proceso de privatización y concesión a la gestión privada de un amplio grupo de empresas y actividades productivas fue una de las políticas de reforma implementadas en el decenio de los noventa (ver cuadro de las reformas en Heymann, 1999). Este conjunto de iniciativas tuvo un rol destacado en el proceso de crecimiento de las inversiones. En primer lugar, se constituyeron en una señal clara hacia los inversores nacionales y extranjeros del cambio en la estrategia de crecimiento del país. En segundo lugar, desde el punto de vista de la asignación de recursos, propiciaron inversiones en empresas y áreas que el estado había descuidado o no estaba en condiciones de satisfacer adecuadamente. En tercer lugar, fortalecieron la inserción del capital extranjero mediante exigencias de operadores internacionales o mecanismos de capitalización de deuda externa, incorporando inversiones en intangibles y en la modernización de la gestión. Finalmente, la existencia de mercados cautivos y/o con expectativas de crecimiento significativas permitió financiar las inversiones a través de la reinversión de utilidades.

En el decenio de los noventa, las inversiones en los sectores de infraestructura (electricidad, gas, agua, infraestructura vial, telecomunicaciones) están en gran medida determinadas por el marco regulatorio específico de cada sector y por la forma en que se implementó el proceso de privatización o concesión del servicio (ver cuadros resumen). Por un lado, la regulación afecta las decisiones de inversión a través del costo de capital, las obligaciones de servicio de las empresas (en particular, las metas de calidad del servicio a prestar, el mecanismo establecido para la expansión de la cobertura, las actividades sobre las cuales la empresa privada es responsable), el tratamiento de las relaciones entre los sectores que presentan alta sustituibilidad o complementariedad, entre otros. Por otro lado, las cláusulas del contrato de concesión establecidas en el proceso de traspaso a la gestión privada impactan sobre la inversión a través de las reglas para la finalización de las concesiones (dado que cuanto más próxima está la fecha de terminación del contrato menores son los incentivos a invertir que tiene la firma) y la estructura de capital que determinan (venta de paquetes de control versus venta de acciones en el mercado de capitales) (Chisari y Rodríguez, 1998).

El proceso de integración regional se intensificó en la década de los años noventa. El Mercosur no sólo fue un evidente atractivo para la inversión

extranjera sino que al consolidarse como política de estado se convirtió en un elemento clave para la toma de decisiones de inversión de los capitales ya localizados. En particular, el Mercosur fue determinante para los dos sectores industriales líderes en el proceso de inversión de los noventa. Tanto en alimentos y bebidas como en la industria automotriz las inversiones realizadas estuvieron planificadas en el contexto de complementación y especialización regional. En el caso de la industria automotriz, el esquema que reguló la actividad, y tuvo como resultado un evidente aumento de las inversiones, tiene uno de sus fundamentos en la creación de un mercado ampliado producto de la integración regional con Brasil. En el caso de la industria alimenticia, el Mercosur impulsó las exportaciones, esencialmente dirigidas al Brasil, y con ello la necesidad de ampliar las capacidades de producción local dadas las nuevas oportunidades de negocios que se abren en el marco regional. El Mercosur también trajo consigo una posible guerra de incentivos.

Una menor restricción financiera. El mercado de capitales experimentó cambios significativos en los noventa. En particular, la capitalización accionaria que era 3300 millones a fines de 1990 (3,9% del PBI), superó los 50 mil millones en 1999 (17,5% del PBI). Este crecimiento estuvo motivado en primer lugar por el ingreso de nuevas empresas al recinto, muchas de las cuales fueron objeto de privatización o concesión a la actividad privada, pero también de la emisión de nuevas acciones para ampliar el capital. También las obligaciones negociables recibieron emisiones por montos muy significativos. El stock de obligaciones negociables pasó de 70 millones de dólares en 1990 a 22 mil millones en 1999. Este boom del mercado de capitales les permitió a las empresas acceder a financiamiento en plazos y condiciones inéditas para las últimas décadas de la economía argentina. Sin embargo, una característica del mercado de capitales es que sólo participan grandes empresas que realizan emisiones por montos significativos. Del los 40 mil millones emitidos en el mercado de deuda privado entre 1990 y 1999, la mitad corresponde a sólo diez firmas (Redrado, 2000). El sistema financiero tuvo una evolución alentadora en el decenio de los noventa. La recuperación del crédito bancario, producto de la monetización posterior al Plan de Convertibilidad, fue muy apreciable (Heymann, 1999). Sin embargo, la asignación de créditos se concentró en unos 200 grandes deudores privados, el estado, la oferta de créditos hipotecarios y de consumo. Como consecuencia, alrededor del 10% de la masa de créditos es la proporción asignada al conjunto restante de firmas productivas. De cualquier modo, es claro que, no obstante la segmentación del crédito, en el crecimiento de la inversión en los noventa también operó la menor intensidad de las restricciones financieras, con efectos particularmente visibles sobre la inversión en construcciones.

La extrema volatilidad del entorno en los ochenta condujo a que los agentes económicos desarrollaran capacidades que les permitieran sobrellevar esa situación. En los noventa, el nuevo contexto económico requiere de nuevas habilidades. La capacidad de prever la evolución de las principales variables macroeconómicas (desde las tasas de interés, pasando por los salarios, y llegando hasta el tipo de cambio nominal) implica una ventaja incomparable para la organización de las actividades productivas. La incertidumbre sobre el movimiento de los agregados de la economía, que cruzó los ochenta desde la crisis de la deuda externa, pareciera haberse acotado y con ella muchos de los problemas que aquejaban al entramado industrial. Sin embargo, aparecieron en el horizonte de los negocios nuevas incertidumbres, cuyas características difieren sustancialmente respecto a las que dominaban el escenario en el pasado.

Un nuevo tipo de incertidumbres, que pueden denominarse *estratégicas*, surgen en los noventa y se corresponden con la modificación del entorno competitivo de las firmas y con las nuevas reglas de juego que determinan qué van a producir las empresas industriales y cómo lo van a hacer. En el marco de estas modificaciones radicales del contexto, las decisiones sobre inversión en activos específicos, incorporación de líneas de producción, calificación de recursos humanos en la firma o el sendero a seguir de aprendizaje tecnológico adquieren una dimensión inasible y de difícil evaluación con los esquemas predominantes en una economía semicerrada.

Las estrategias empresariales que tienen su fundamento en la incapacidad de los agentes de obtener toda la información necesaria para la toma de decisiones y en la propia limitación que enfrentan las firmas para procesarla adecuadamente, determinan las decisiones de inversión. El desarrollo de la estrategia empresarial, en donde los límites de la firma (integración vertical y horizontal), el grado de inserción externa, el ritmo de avance de la frontera tecnológica y las ventajas de propiedad forma parte constituyente, parte de la evaluación sobre cuáles son las acciones necesarias para subsistir y crecer en el nuevo escenario económico y sobre si esas acciones son practicables por la firma. En los años noventa predominan las incertidumbres de la microeconomía. Y aunque ahora ya no es necesario un peso de subsidio por cada peso de inversión, sigue siendo cierto que los cambios radicales sólo se dan cuando existe un contrato. Que la inversión generalizada implica modernización pero no necesariamente cambio estructural. Por ello, allí donde existió un nuevo contrato hubo formación de capital: el régimen automotriz, la reciente legislación minera, las privatizaciones y concesiones de empresas estatales.

Los agentes económicos responsables de las decisiones de inversión también cambian en los noventa. La modificación más significativa está dada por

la desaparición de las empresas estatales y la reaparición del liderazgo de las filiales de empresas transnacionales. Entre las razones que explican el cambio de actitud de la inversión extranjera en los noventa se encuentran varias de las mencionadas con anterioridad como las políticas de reforma estructural (privatización, desregulación y apertura), el afianzamiento del proceso de integración regional a través del Mercosur, la reactivación de la demanda interna y la estabilización de precios, la renegociación de la deuda externa y la nueva legislación sobre inversiones extranjeras y el programa de reestructuración de la industria automotriz. Sin embargo, el motivo principal está dado por las profundas modificaciones en la organización de la producción y en los patrones de especialización del comercio internacional que se verifican en las empresas transnacionales, en el contexto de los nuevos rasgos que caracterizan la globalización financiera, productiva y tecnológica.

La inversión extranjera lideró el proceso de reconversión industrial de los noventa en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso y destacan la elevada correlación entre los sectores más dinámicos de la producción local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. Las filiales de transnacionales impulsaron la adopción de tecnologías de producto de nivel internacional, el aprovechamiento de economías de escala y especialización, la introducción de métodos de gestión para aumentar la productividad y difundir los nuevos paradigmas de calidad, un mayor grado de capacitación del personal y la consideración de un horizonte de planificación estratégica. La ventaja decisiva de las filiales de transnacionales sobre las empresas locales residiría en el control de los aspectos tecnológicos, en las habilidades ya acumuladas para operar en economías abiertas y en la capacidad de financiar la reconversión. Sin embargo, el aporte de las filiales a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional es todavía muy débil.

En el Esquema presentado en el Anexo aparece una tipología de las estrategias principales asociadas a los flujos de inversión extranjera ingresados en la economía argentina en los años noventa. Esta tipología se apoya en el marco conceptual desarrollado en los trabajos de Dunning (1988 y 1994b) y los inspirados o coordinados por él realizados en el marco de la UNCTAD (1992, 1995), pero lo recrea a partir de las evidencias encontradas por Kosacoff y Porta (1997), relacionando diversos elementos claves del desempeño de las filiales de transnacionales y considerando las principales determinaciones ubicadas en el plano sectorial. Para ello, no sólo toma en cuenta las ventajas de localización y propiedad decisivas en cada caso, sino también los factores de competitividad específicos. En este caso, la estrategia se define por

su objetivo principal, entendido, a la vez, como la intención del proyecto y la fuente principal de rentabilidad prevista de la inversión. Así, cuatro estrategias pueden diferenciarse en el caso de la industria manufacturera argentina: explotación de recursos naturales, aprovechamiento de mercados cautivos, productos diferenciados y regionalización/globalización. Cada una de ellas agrupa varios casos sectoriales, aunque, debe aclararse, tienden a ser las líneas de producción específicas y no necesariamente los sectores completos los que se corresponden con una estrategia determinada.

Estas nuevas tendencias confluyen para explicar las diferentes perspectivas que se intersectan en el momento del traspaso de firmas industriales locales a manos de filiales de empresas transnacionales. Razones de índole financiera, tecnológica y organizativa juegan un papel destacado a la hora de tomar una decisión de compraventa. Pero también, pasa a ser decisiva cierta incapacidad para responder de manera adecuada al desafío de operar en contextos de economía abierta y fuerte internacionalización, donde el posicionamiento estratégico definido por la casa matriz de la transnacional es clave para aminorar las incertidumbres (Kosacoff, 1998). La magnitud de este proceso puede verse claramente en el monto total en que participaron las empresas extranjeras. Este ascendió a 23.670 millones de dólares en los noventa. Una de las consecuencias que se desprenden de estos cambios es la siguiente: el *trade off* entre una mayor volatilidad por la inversión extranjera directa versus una mayor probabilidad de crecimiento económico. ¿Qué implica el cambio en la estructura económica argentina respecto al tipo de agente predominante? Las filiales de transnacionales dominan en el entramado local y son las que van a determinar en gran medida el desempeño futuro. Ahora las decisiones de inversión se deciden en corporaciones donde el peso de la Argentina es marginal. La IED incorpora una nueva volatilidad. La volatilidad que surge del hecho de ser marginal en las decisiones de la corporación. La Argentina se puede beneficiar por ello pero también puede ocurrir que un día decidan irse como sucedió a comienzos de los ochenta. Hay una dependencia nueva que no tiene que ver con los flujos de capitales sino con el cambio en las decisiones de inversión.

Inversión en la cadena productiva, la vinculación entre los servicios y la industria manufacturera. ¿Cómo determinar si se invierte en servicios o en industria? Hoy invertir en industria implica invertir en servicios cada vez más. Por esta razón el sesgo hacia servicios no está determinado solamente por mayor rentabilidad o precio sino también por un cambio estructural en las actividades productivas. El tránsito hacia nuevas organizaciones abarcó soluciones integrales que involucran a todos los agentes de la empresa y a

todas sus áreas de negocios: a) la redefinición de los recursos humanos, generando nuevos sistemas de capacitación, evaluación e incentivos; b) el replanteo de los esquemas de financiamiento; y c) la incorporación y difusión de las nuevas tecnologías organizacionales o innovaciones blandas (gestión de calidad, manejo de inventarios, desarrollo de proveedores, modelos de participación, etc.). Asimismo, surge que la esfera productiva no puede quedar restringida al interior de la planta industrial. Se da en todos los casos "el pasaje del taller a la empresa" (Kosacoff, 1998). En esta transición van adquiriendo una mayor relevancia la complementación entre la producción y la comercialización, la distribución y los servicios post-venta. Los componentes del marketing, la diferenciación de productos, el desarrollo de marcas propias, los sistemas de logística, almacenaje y transporte, son entre otros, algunos de los factores claves para el nuevo posicionamiento competitivo de las firmas.

Los problemas de sobreexpansión y mala percepción de la tendencia no son una novedad que introducen los años noventa. Un hecho destacado en el desempeño del proceso inversor del decenio es el *stop* de la inversión en insumos básicos de uso difundido que habían concentrado la formación de capital en la industria en la década de los años ochenta. En estos casos la promoción industrial y los regímenes de capitalización de deuda fueron determinantes para la instalación de plantas industriales con tecnologías próximas a la frontera técnica internacional (Basualdo y Azpiazu, 1989). La capacidad productiva resultante superó ampliamente el crecimiento de la demanda interna y se tradujo en excedentes que fueron volcados al sector externo. En los años noventa, estos sectores se enfrentaron a una fuerte reestructuración a partir de la constitución del Mercosur y de apertura comercial, con cambios en la propiedad del capital, mayor concentración de la oferta y racionalización de sus actividades (Chudnovsky et al., 1996). Dado el cambio de régimen económico, un problema que enfrentaron muchos sectores económicos fue discernir el ciclo de la tendencia. Y aquí hubo varios que lo sufrieron. El valor de venta de las firmas locales antes del tequila incorporaba las proyecciones sobre la nueva tendencia de crecimiento de la economía argentina, lo mismo sucedía con las decisiones de inversión en la primera mitad de los noventa. A fines del decenio algunos sectores reconocieron sus errores y terminaron cerrando plantas y líneas de producción, tal es el caso que se puede observar en el entramado automotriz.

III. La industria manufacturera

En el marco de una significativa caída del coeficiente de inversión para el conjunto de la economía argentina, el proceso de inversiones en la industria manufacturera durante el decenio de los ochenta presentó un conjunto de comportamientos diferenciados y en algunos casos contrapuestos, cuya resultante es el incremento de la heterogeneidad estructural al interior de las actividades industriales junto con un aumento de la edad media del equipamiento (producto en gran medida de un menor ritmo de reposición en relación a la amortización).

Existen por una parte un conjunto de indicadores que evidencian una ruptura y un deterioro en el flujo de incorporaciones de maquinarias y equipos en el sector industrial. En este sentido, el coeficiente inversiones a PBI había disminuído abruptamente.¹¹ La vigencia de altas tasas de interés reales positivas (en clara contraposición a su signo negativo en el período inmediato anterior); el fuerte incremento en la desnacionalización del ahorro; la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo; la persistencia de la inestabilidad, la incertidumbre y la inflación; entre otros factores, crearon condiciones sumamente adversas para el proceso de inversiones. En este sentido, la decisión de invertir en activos específicos surgía luego de considerar el valor que tenía para la empresa posponer esta acción para un momento posterior. El valor de esa *opción por esperar* era muy elevado en este período para ciertos sectores y empresas dado el contexto de alta incertidumbre. En suma, la descapitalización y la pérdida del dinamismo en la acumulación del capital en el sector industrial fueron uno de los hechos más negativos para gran parte de la industria manufacturera.

En sentido opuesto pueden citarse un conjunto de factores que indujeron a la formación de capital en un conjunto de firmas y sectores industriales. Los sistemas promocionales a la inversión industrial fueron una fuente de subsidios de gran consideración, a la que se adicionaron otros mecanismos como el de capitalización de la deuda externa (Fuchs, 1990). Adicionalmente, el agudo incremento de la valoración de la moneda local durante el período 1978-1981 permitió una significativa incorporación de máquinas y equipo de origen importado. Las líneas crediticias del Banco Nacional de Desarrollo

11. La caída del coeficiente de inversión se dio tanto en la inversión del sector privado como en la del sector público. En esta última se verifica una alta correlación entre su nivel y su impacto inductor sobre la inversión en el sector industrial.

para la compra de bienes de capital y los créditos preferenciales de organismos internacionales y de los gobiernos de España e Italia también favorecieron la introducción de nuevo equipamiento. En igual sentido, y a pesar de los efectos negativos directos sobre el proceso de inversiones, las altas tasas de interés positivas prevalecientes tuvieron un impacto determinante sobre la organización del trabajo industrial y la incorporación de nuevas tecnologías. El elevado peso financiero del manejo ineficiente de los stocks de producción, de los tiempos muertos asociados a los procesos discontinuos, de la falta de sistematización en los mecanismos de compras de bienes finales e insumos, entre otros, determinaron la gradual incorporación al *lay out* de producción de tecnologías de automatización que abarcan el control de procesos, el manejo de inventarios, la mejora de los sistemas de control de calidad, etc. Sin embargo, para continuar con avances significativos en esta dirección para el aumento de la competitividad, se requerían en muchos de los casos la renovación de los equipos, que tenían varias décadas de antigüedad.

La continuidad de los sistemas de Promoción Industrial, tanto a nivel nacional, como en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y los regímenes provinciales de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan tuvieron un impacto importante en la localización de las actividades industriales. En el régimen a nivel nacional, sus efectos económicos se concentraron fundamentalmente en el subsidio para la puesta en marcha de alrededor de 50 proyectos de grandes plantas productoras de bienes intermedios, intensivas en el uso de capital, que tuvieran su justificación hacia principios de los años setenta, en la profundización del modelo sustitutivo. El régimen de Tierra del Fuego, se potencializó hacia fines del decenio de los setenta y el principal incentivo para los inversores era la libre importación de insumos asociada a una alta protección al producto final. Ello motivó la instalación de un conjunto de empresas —entre las que se destacaban las productoras de artículos electrónicos de consumo— que realizaban tareas de escasa integración local e ínfima participación de la ingeniería local. Por último, los regímenes provinciales generaron la instalación de empresas dedicadas en la mayoría de los casos a la fase final de procesos productivos fragmentados de forma de maximizar las desgravaciones impositivas.

Las principales críticas que se realizan a estos sistemas promocionales apuntaban a la escasa selección de las actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; los elevados costos fiscales; la ausencia de una evaluación *ex post* de los mecanismos; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; la falta de competitividad en la organización de los mercados y la inexistente fiscalización de las actividades que tienen incentivos no sólo

asociados a la formación de capital sino que también abarcan a la operatoria de las firmas. En forma contrapuesta, estos mecanismos generaron una incipiente descentralización de la localización de las actividades hacia espacios de menor desarrollo relativo y permitieron la instalación y reestructuración de muchas firmas que de otra manera no se hubiese efectuado.¹² Asimismo, desde el punto de vista tecnológico las plantas de insumos están muy cercanas a las mejores prácticas internacionales (Bisang, 1989).

En una investigación que abarca a 591 empresas industriales se constataron varios de los aspectos señalados (CEPAL, 1993). En el período 1983-1988 estas empresas invirtieron 9500 millones de dólares, que representa alrededor de las tres cuartas partes de la inversión total de la industria. Los recursos canalizados hacia la formación de capital sólo representaron el 5% de sus ventas. La alta incidencia en el agregado de un número muy reducido de empresas se destacó al verificar que las 44 firmas de mayor monto de inversión concentran más de la mitad de la formación de capital global relevada, con una inversión promedio de 109 millones de dólares por empresa. A nivel sectorial se destaca la mayor especialización en el área química-petroquímica y las industrias metálicas básicas que abarcan el 60% de las inversiones, en contraposición con la baja representatividad del complejo metalmeccánico y el sector textil, señalando la preponderancia de actividades capital intensivas. Asimismo, se verifican la importante incidencia de los regímenes promocionales y el papel definitorio de los grupos económicos nacionales y las subsidiarias de empresas transnacionales que han sido las responsables del 75% de las inversiones del universo estudiado. Por último, es sumamente ilustrativa la escasa incidencia de la instalación de "nuevas plantas industriales", mientras que la mayor parte de los proyectos están referidos a ampliación, renovación de equipos y mejoras tecnológicas, indicándonos la especial incidencia de los procesos de reestructuración frente a una escasa importancia de nuevas actividades.

En los años noventa, la incorporación de capacidad productiva en las firmas industriales se caracterizó por ser generalizada en el entramado industrial, su vinculación con la consolidación de la integración regional en el Mercosur, por una baja proporción de construcciones para nuevos emprendimientos (*greenfields*), el predominio de la inversión extranjera directa, una

12. Ver, entre otros, Azpiazu, D.: "La promoción a la inversión industrial en la Argentina", documento de trabajo N° 27, CEPAL, Buenos Aires, 1988; Gatto, F.; Gutman, G. y Yaguel, G.: "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984", Documento N° 14, Buenos Aires, PRIDRE-CFI/CEPAL, 1988; Roitter, M.: "La industrialización reciente de Tierra del Fuego", Documento de trabajo N° 13, Buenos Aires, PRIDRE-CFI/CEPAL, 1987.

apuesta por la modernización tecnológica y la reducción del personal empleado para generar aumentos de productividad, el predominio del sector privado en la toma de decisiones, la pérdida de relevancia de los regímenes sectoriales (a excepción del automotriz), el crecimiento en la capacidad de financiamiento internacional de las empresas de mayor porte, una mayor importación de bienes de capital (en particular para las empresas de mayor tamaño y para aquellos proyectos de mayor nivel tecnológico), el sesgo hacia funciones de producción con mayor intensidad de uso del capital, la especialización en unas pocas actividades (agroalimentos, derivados del petróleo, química fina, automotriz) y la ausencia de inversiones significativas en ramas intensivas en conocimiento (electrónica, metalmecánica, farmoquímica, biotecnología, entre otros).

Es posible extraer algunos de estos rasgos de la naturaleza de la conducta inversora de las firmas industriales en los noventa a partir de la información que provee una encuesta realizada a 1500 empresas industriales representativas del universo manufacturero¹³ (SECYT-INDEC, 1998). En el año 1996 estas empresas efectuaron inversiones por un monto total de 3728 millones de pesos.¹⁴ Una de las primeras evidencias que surge es que el proceso de inversiones fue generalizado en el entramado industrial durante los noventa. Sin embargo, este proceso se caracteriza por tener heterogeneidades significativas en lo referido a ramas productivas, tipo de empresa y estrategia desarrollada (Bisang y Gómez, 1999).

La composición de las inversiones a nivel sectorial indica que las producciones de alimentos, productos químicos, minerales no metálicos y los automotores son los sectores de mayor dinamismo inversor. El grado de concentración sectorial de las inversiones es tal que la adición de la fabricación de metales comunes y de productos de la refinación del petróleo y da cuenta de casi tres cuartas partes del total invertido. El resto de las actividades registraron inversiones pero de escasa significación en el total industrial. Otro de los rasgos que caracteriza al proceso inversor de los noventa es que aquellas inversiones que implican saltos cualitativos presentan una fuerte incorporación de bienes de capital de origen externo, mientras que las ampliaciones se basan preponderantemente en equipamiento local.

13. Las ventas de las empresas incorporadas en la muestra cubren el 60% del valor bruto de producción del sector industrial, 55% de las exportaciones manufactureras, más de un tercio de las importaciones y alrededor del 70% del empleo.

14. Dado que la muestra fue diseñada para permitir su expansión, el monto de inversiones industriales alcanzaría los 6900 millones de pesos en el año 1996.

El tipo de empresa es fuente de heterogeneidades para el proceso de inversión. Más allá de la fuerte concentración de las inversiones en unas veinte empresas industriales, hay que destacar que se trata de filiales de empresas transnacionales o de firmas pertenecientes a conglomerados de origen local que focalizaron su estrategia de inversión en unos pocos sectores dinámicos. Los proyectos de inversión de estas firmas son significativos para la determinación del perfil del sector manufacturero y explican la mayor parte de las inversiones de tipo *greenfield* en la Argentina. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas realizaron principalmente ampliaciones marginales de sus capacidades productivas previas y se articularon en su mayoría con proveedores locales de bienes de capital. Hay que señalar que este tipo de firma tuvo una conducta inversora con algún grado de dinamismo y que fue más activa que las consideradas como empresas de tamaño mediano.

Del análisis de las características de un conjunto de proyectos específicos es posible señalar que en general las inversiones efectuadas por las firmas manufactureras tuvieron un escaso impacto en la generación de nuevos empleos y en gran parte buscan consolidar un cambio en las estrategias de las firmas locales respecto a su vinculación con el mercado internacional, donde el incremento de las exportaciones y la complementación con las importaciones juegan un rol más destacado.

Aunque existe una multiplicidad de estrategias que determinan las decisiones de inversión al interior del tejido industrial, podemos estilizar el comportamiento de los agentes económicos a partir de dos tipos de estrategias polares. Un conjunto de empresas que ubicadas en las producciones agroalimenticias, siderurgia, papel, química fina y editoriales constituyen una cúpula industrial integrada a los mercados externos, que fue cerrando la brecha tecnoproductiva desde los ochenta con el mundo desarrollado, cuyo espacio de expansión inicial es el Mercosur, que poseen financiamiento internacional y donde conviven filiales de empresas transnacionales con firmas pertenecientes a conglomerados económicos locales. La otra estrategia de inversión y posicionamiento competitivo se da en aquellos sectores donde predominan las pequeñas y medianas empresas y algunas de mayor tamaño, caracterizados por actividades donde la frontera técnica internacional se mueve a un ritmo acelerado y donde se requieren altos niveles de inversión (consumo durable, electrónica, entre otros) o donde la competitividad vía precios es determinante (textiles, confecciones, juguetes, etc.). Aunque se beneficiaron del incremento de la demanda interna durante los noventa, las firmas industriales fueron afectadas por la incertidumbre de tipo microeconómico, por lo que debieron realizar fuertes incrementos de productividad mediante

ajustes de personal y cambios organizacionales que culminaron con la enajenación de los activos en algunos casos, y en otros, con la asociación con pares externos. Este tipo de estrategia les permitió sobrevivir pero no es lo suficientemente adecuada para crecer sostenidamente en el largo plazo.

Otras evidencias del proceso de inversión en los noventa surgen de las recopilaciones realizadas por el Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior.¹⁵ Aunque las afirmaciones que se pueden realizar a partir de estos datos sólo son preliminares, coinciden con otras evidencias que surgen de fuentes distintas. En este contexto, las inversiones destinadas a la industria –incluyendo la compra de empresas ya existentes– superan los 54.000 millones; esto es el 40% del total, porcentaje muy similar a la proporción que del total de los bienes de capital importados se destinaron a la industria en 1996. Sin embargo, la cifra debe ser depurada, ya que no corresponde imputar como formación bruta de capital a la compra de empresas existentes. Hecha esta corrección, del total de las inversiones concretadas entre 1990 y 1996 y proyectadas hasta el 2000, aproximadamente el 45% se destinan a la industria.

¿Cómo se distribuye este importante monto de inversión realizada y proyectada entre ampliaciones de la capacidad existente y *greenfields*? Casi el 63% del total de la formación bruta de capital destinada a las actividades manufactureras corresponde a realizaciones y a proyectos de ampliación de la capacidad productiva. ¿Cómo se distribuye el monto de los emprendimientos realizados y proyectados –incluidas las compras de empresas existentes– entre inversiones directas nacionales y extranjeras? El 61% del total corresponde a la inversión externa. A su vez, ¿cómo se distribuye, entre inversión nacional y extranjera, según el estado de ejecución de los mismos? En el caso de los proyectos concretados en la industria, el 57% es inversión externa; ese porcentaje se eleva al 60% en el caso de las inversiones en

15. El monto total de los proyectos de inversión realizados entre 1990 y 1996 y proyectados hasta el año 2000 arroja una cifra cercana a los 135.000 millones de dólares; esto es, un promedio del orden de los 12.300 millones por año. Empero, de ese total sólo se habrían concretado, entre 1990 y 1996, el 48%, esto es, alrededor de 65.000 millones; es decir, a razón de un promedio anual de 9300 millones de dólares. Si se tiene en cuenta, además, que de las inversiones concretadas entre 1990 y 1996, un monto cercano a los 36.000 millones de dólares correspondieron a la compra de empresas existentes; entonces las inversiones que deberían asimilarse al concepto de formación bruta de capital alcanzaron una magnitud próxima a los 29.000 millones de dólares y, por tanto, a razón de un promedio anual de 4100 millones. Si se compara esta última cifra con el valor promedio anual de la inversión bruta interna total realizada en la Argentina –unos 40.000 millones anuales–, se concluye que la representatividad de la muestra alcanza a algo más del 10%; magnitud relativamente importante.

desarrollo; para alcanzar casi el 73% en los emprendimientos proyectados. En suma, se observa no sólo una participación elevada del capital externo en las inversiones industriales sino que, además, la misma tiende a ser creciente en el tiempo.

Por lo demás, se observa también una elevada concentración de la inversión concretada y proyectada en pocos rubros industriales. En efecto, cinco actividades, derivados del petróleo y gas, automotriz y autopartes, alimentos y bebidas, químicos e industrias básicas del hierro y del acero, en ese orden decreciente de importancia, concentran el 76% del monto total. Como se observa, derivados del petróleo y gas y alimentos y bebidas constituyen actividades donde la dotación de recursos naturales de la Argentina es importante y concentran casi el 40% de las inversiones. En el caso de la industria química y del hierro y del acero, aunque la Argentina no presente la misma riqueza natural que en el caso anterior, comparten la característica de tratarse de procesos que industrializan recursos extractivos y concentran el 18% de los emprendimientos. El sector automotor, que reúne el 18% de los montos concretados y anunciados, goza de un régimen especial de incentivos. Cabe señalar, finalmente, que si se adicionan los montos destinados a la industria petroquímica y de la celulosa y el papel –también asociada al procesamiento de recursos naturales– se llega a la conclusión que en siete actividades se concentra el 88% del interés de los inversores en la industria.

Finalmente, de los datos del INDEC sobre las grandes empresas de la Argentina se puede establecer que durante el período 1993-1997 la inversión en la cúpula industrial se distribuye de la siguiente forma: alimentos y bebidas alcanza el 30%, combustibles y químicos otro 30%, el sector automotriz aproximadamente un 20% y el resto de actividades otro 20% (INDEC, 1999).

En suma, la evidencia aportada sugiere que entre los años 1990 y 1996 se produjo una importante reactivación en el proceso de formación de capital de la industria. Este proceso presenta características distintivas: por un lado, se trata de inversiones en su mayoría destinadas a la ampliación de la capacidad productiva existente; por el otro, son llevadas a cabo en la mayor proporción por empresas extranjeras; finalmente, pocas actividades concentran los montos de inversión más elevados; siendo la mayoría de ellas, o dependientes de un régimen especial de incentivos como la industria automotor, o que se apoyan en las ventajas comparativas naturales de la Argentina.

Dentro del universo de las firmas industriales hay que destacar el comportamiento de las empresas transnacionales cuyas estrategias principales están asociadas con los flujos de inversión extranjera directa (IED) y cuya significación relativa fue creciendo durante el decenio de los noventa. La

reactivación de la IED en la industria, que se acentúa a partir de 1993/94, tiende a concentrarse en algunos sectores: la industria automotriz –orientada por políticas específicas y caracterizada por ser controlado su sector terminal en un 100% por las ET–; las industrias de alimentos y bebidas, y las cadenas de distribución –receptores de inversiones espontáneas– y por último el sector petroquímico. De acuerdo con el desagregado sectorial de las estimaciones oficiales, las tres ramas mencionadas han concentrado el 85% de la IED dirigida a la industria entre 1992 y 1996 (alimentos, bebidas y tabaco el 33%, las industrias químicas y petroquímicas, 36% y del complejo automotriz, 16%). A diferencia de las décadas anteriores, las inversiones en el sector de alimentos y bebidas están en general dirigidas al mercado interno y las del sector automotor contemplan un componente exportador significativo, si bien casi exclusivamente volcado sobre el mercado regional.

El dinamismo reciente de la IED en el sector industrial argentino lleva a un cambio significativo en la participación estructural de las empresas de capital extranjero. El crecimiento de la participación de las empresas extranjeras en la facturación total de las 500 empresas industriales más grandes del país es espectacular durante el período analizado, pasando de una participación del 33% a principios de la década a más del 50% en 1995. Cabe señalar que esta tendencia se reproduce casi por igual en los diversos tramos y tamaños de empresa analizado. Esta tendencia continúa acentuándose. En efecto, en las 500 empresas de mayor facturación en 1997 se han individualizado 244 subsidiarias de ET, que facturan U\$S73.693 millones, representando el 56,8% de las ventas de estas 500 firmas.¹⁶ Estos valores representan casi el 20% del PBI argentino, lo que evidencia la importancia de este reducido número de filiales de empresas transnacionales.¹⁷

El proceso de creciente participación del capital extranjero se verifica junto con el desarrollo simultáneo de algunas pocas empresas nacionales con una fuerte presencia en el mercado local. La dinámica de crecimiento de los conglomerados económicos requiere, en algunos casos, de un proceso de internacionalización, en el cual se dé la posibilidad de generar su reestructuración, que será, a su vez, condición necesaria para defender su posición en el mercado doméstico. La cuantificación de las inversiones directas

16. Los procesamientos de la información y el universo de empresas consideradas en las revistas *Mercado y Prensa Económica*, tienen algunas diferencias, que no alteran las tendencias económicas aquí señaladas.

17. Ampliando el universo a las 1000 empresas, las ET son 342 de estas firmas, representando el 53,2% de las ventas, ocupando a 292.400 personas y con activos por U\$S76.686 millones.

en el exterior de empresas argentinas no es una tarea sencilla. Siguiendo el procedimiento metodológico del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se puede estimar que el valor patrimonial en el exterior de un conjunto de firmas establecidas en nuestro país y que controlan filiales en otros países, es de aproximadamente unos 8600 millones de dólares para el año 1997. Uno de los elementos más distintivos es el dinamismo observado en el flujo anual de 1997, que se lo puede estimar en alrededor de 2700 millones. Un informe reciente elaborado por el Centro de Estudios para la Producción, que se basa en información periodística y en una encuesta a las firmas locales realizada por la propia institución, señala que en la década actual más de cincuenta empresas locales han realizado o planean realizar inversiones directas en otros países por un monto estimado en más de 12 mil millones de dólares. Más de la mitad del total ya han sido concretadas, mientras que un 12% están en desarrollo y un 33% en proyecto.

IV. Los sectores de infraestructura

Como fuera señalado con anterioridad, la inversión en los sectores de infraestructura estuvo en gran medida determinada por el marco regulatorio específico de cada sector y por la forma en que se implementó el proceso de privatización o concesión del servicio. En ese sentido, los instrumentos de los que dispuso el formulador de políticas para maximizar el bienestar social y que van a afectar las decisiones de inversión de las firmas son, entre otros, la duración del contrato, el régimen tarifario, las metas de inversión, la forma de financiamiento de la misma y los estándares mínimos de calidad (Chisari y Rodríguez, 1998).

En esta sección se señalan los hechos más destacados ocurridos en el decenio de los noventa y se incorporan un conjunto de cuadros sobre la evolución de la inversión sectorial y sus determinantes. En particular, las tablas dan cuenta de la situación del sector previa al proceso de privatización o concesión, los mecanismos utilizados para llevar a cabo la incorporación de capital privado, las características que adquiere la regulación, la estructura de mercado resultante, las modalidades de financiamiento y algunos indicadores de desempeño. Esta sección se basa en los estudios sectoriales realizados por un grupo de consultores para la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires durante el año 1998 y que son publicados en el segundo tomo de la presente obra.

IV.1 El sector eléctrico

Durante la década de los ochenta los montos de inversión en el sector eléctrico no parecen haber sido menores. En gran medida ello es así debido a que se trata de recursos asignados a inmensos proyectos de generación de energía hidroeléctrica y nuclear con altos costos de capital y largos períodos de maduración. Por otra parte, la capacidad de oferta del sistema parecía, en términos generales, adecuada. Sin embargo, los índices de calidad del servicio dejaban mucho que desear.

Una de las características del sistema eléctrico argentino previo al inicio de las reformas del sector era el elevado grado de indisponibilidad en la generación que alcanzó niveles máximos a fines de los ochenta. Además, durante el decenio de los ochenta había crecido considerablemente la diferencia entre la energía generada y la facturada por las empresas estatales. Por lo que parecería que gran parte de los recursos destinados durante el decenio de los ochenta se asignaron a nuevas plantas e instalaciones, y se dejaron escasos recursos para el mantenimiento de la capacidad existente. Esto se tradujo en un significativo deterioro de la capacidad real del sistema, a pesar de que contaba con una capacidad técnica considerablemente mayor.

El proceso de privatización y desregulación de la actividad que se inicia en 1992, y que todavía continúa, conllevó cambios extraordinarios en términos de las instituciones y organizaciones que configuran el sector. Existen tres grandes segmentos: generación, transporte y distribución, caracterizados por distintos marcos regulatorios y estructuras de mercado (competencia, monopolio y monopolios regionales, respectivamente) y ciertas características económicas y tecnológicas específicas que determinan las decisiones de inversión. Las inversiones en generación se concentraron inicialmente en resolver el problema del alto grado de indisponibilidad del sistema y en corto tiempo tuvieron éxito en su cometido. La incorporación de nuevos equipos y las mejoras en términos de eficiencia permitieron una significativa caída en los precios mayoristas. La inversión estatal siguió siendo considerable en este segmento. En particular, por la continuación de proyectos hidroeléctricos, nucleares y de zonas aisladas del mercado. Por su parte, el sistema de transporte en alta tensión presentó restricciones en su capacidad que se constituyeron en un cuello de botella para trasladar en su totalidad los beneficios de la competencia en la generación a los usuarios finales. En parte se debe a los problemas con la regulación actual respecto a la toma de decisión de expansión de la red de transporte. Finalmente, en el área de distribución, la decisión de inversión está determinada por la obligatoriedad del servicio público de distribución, en cuanto al acceso a las redes a todos los usuarios

que lo deseen a las tarifas vigentes y por las normas de calidad en que tiene que ser otorgado el servicio. Hay que destacar que las tarifas a los usuarios finales tuvieron una significativa disminución durante los noventa. En cuanto a los montos invertidos, se estima que la inversión bruta en el sector eléctrico en su conjunto fue de un promedio anual de 500 millones durante el período 1993-1997. De ese total dos tercios corresponden a inversión privada y el resto a la inversión estatal (Romero, 1998)

IV.2 El sector telecomunicaciones

Las telecomunicaciones han sido uno de los sectores con mayor desarrollo a partir de las reformas económicas de los años noventa. Desde mediados de siglo y hasta 1990, el mercado de las telecomunicaciones era, en términos prácticos, un monopolio legal concedido a la empresa estatal ENTEL. Al igual que otras empresas públicas, ENTEL sufrió durante los años ochenta de escasez de recursos de inversión para mantener una infraestructura adecuada y de problemas organizacionales que derivaron en una performance deficiente en la provisión del servicio y en indicadores de producción muy por debajo de los correspondientes a países de ingreso y características geográficas similares, a pesar de algunos intentos de reestructuración.

Caso testigo del proceso privatizador, la venta de ENTEL contemplaba la división en dos empresas operadoras del servicio de telefonía por redes fijas, una para el norte del territorio nacional y otra para el sur. Estas empresas gozaban de un régimen de exclusividad hasta fines de 1997 que, al garantizar un mercado con demandas insatisfechas, incentivó a las firmas a hundir capital. En ese contexto, para entender el proceso inversor en el sector hay que considerar por un lado, las metas obligatorias de cobertura, expansión y calidad que debían alcanzar las empresas telefónicas, y por otro lado, las expectativas de los nuevos dueños sobre el futuro de la industria de las telecomunicaciones. Las metas establecidas en los contratos de transferencia, tanto las de orden cuantitativo (líneas instaladas por año y cantidad de teléfonos públicos) como las cualitativas (tiempo medio de espera por arreglos o por instalación del servicio, digitalización de la red, entre otros) implicaban el compromiso de inversiones a realizar por las empresas y, al mismo tiempo, eran una condición básica para la prórroga del período de exclusividad por otros tres años.

Las metas fueron superadas con amplitud por las licenciatarias. El desempeño del sector durante los noventa ha sido notable. El número de líneas instaladas se duplicó, las líneas instaladas pasaron de 12 por cada 100 habitantes

en 1991 a casi 23 para el área sur y 18 en el área norte para el año 1997 y el grado de digitalización de la red de estar alrededor del 15% en 1991, se acerca al 100%. En el período 1991-1997, el monto bruto de inversiones de las dos compañías más importantes de la industria alcanzó los 15 mil millones de dólares, de los cuales unos 6 mil millones corresponden a amortizaciones y 3 mil a bajas de activos. Por lo tanto, la inversión en telecomunicaciones fue una de las más dinámicas durante el decenio, alcanzando niveles del 4% promedio del total invertido en la economía en el período 1992-1996.

Las razones por las cuales las empresas privadas cumplieron en exceso las metas obligatorias podrían encontrarse en que el estado había subestimado el potencial del mercado de las telecomunicaciones al momento de la privatización, ya que era muy difícil prever escenarios dado el contexto de inestabilidad e incertidumbre predominante en la economía a principios de los noventa y que se trata de una actividad donde el cambio tecnológico se aceleró durante el decenio de los noventa. Pero quizás el argumento principal no sea otro que las licenciatarias aprovecharon el período de exclusividad para consolidarse como jugadores preferenciales en un futuro juego de mercado mucho más competitivo. Si así fuera, las inversiones realizadas en los noventa adquieren un carácter estratégico vinculado al posicionamiento competitivo en una industria en crecimiento caracterizada por una fuerte rivalidad y altos costos hundidos (Celani, 1998).

IV.3 El sector petróleo y gas

Al observar los principales indicadores de desempeño de la industria petrolera en los ochenta, la idea de una "década perdida" se hace realidad en los números. Entre 1981 y 1988 la producción cayó casi un 10%, las reservas disminuyeron un 6%, las refinerías procesaron un 18% menos y las ventas al mercado interno de naftas fueron un 22% menores. El impacto de la crisis de la deuda con su pesada carga de escasez de recursos para inversión y las dificultades administrativas explican parte de los problemas. Durante el decenio de los ochenta la producción de hidrocarburos se concentraba en la empresa estatal YPF. Aunque existían contratos de exploración y de explotación entre YPF y algunas empresas privadas, el dominio del petróleo producido pertenecía a las autoridades nacionales quienes los distribuían entre YPF y los refinadores privados. Todo ello, en un esquema de precios fijados por el estado.

La reforma sectorial iniciada con la transferencia de áreas de exploración y producción desde YPF hacia empresas privadas y un conjunto de

disposiciones tendientes a la desregulación del mercado petrolero (libre disponibilidad del crudo, precios libres, eliminación de trabas al comercio exterior, libre entrada en refinerías y estaciones de servicio), se consolidó a mediados de 1993 con la privatización de la estatal YPF. En este contexto, la performance del sector en los noventa fue significativamente distinta a la del decenio anterior en términos de producción, reservas, exportaciones y precios.

Respecto de las inversiones, a pesar del fuerte incremento en las reservas, no hay signos evidentes de un aumento en la perforación de pozos exploratorios respecto al promedio de la década de los ochenta. El incremento en las reservas de petróleo se explicaría por un aumento de la tasa de extracción, vinculado a la introducción de mejoras en las técnicas de recuperación secundaria. En el segmento de la refinación, los problemas de calidad del producto para su venta en el mercado mundial y las ventajas de localización para la exportación de crudo al mercado regional, condujeron a un estancamiento de los niveles y a una caída del coeficiente de refinación a producción de crudo. En los últimos años, existen evidencias de inversiones para mejorar la calidad de los combustibles y en el desarrollo de mercados para los derivados. Por su parte, el segmento de transporte de petróleo y derivados registró una expansión de la red de ductos, en particular se destacan la construcción de oleoductos con el objetivo de incrementar las exportaciones del sector en el mercado regional. Datos oficiales del CEP señalan que en el período 1990-1997 se invirtieron en la industria de derivados del petróleo y gas más de 7 mil millones de dólares.

Durante los años ochenta, la producción de gas era transferida por la Secretaría de Energía a la empresa estatal Gas del Estado que se ocupaba del transporte y la distribución en todo el país. El panorama durante el decenio de los ochenta fue mucho más alentador que el correspondiente al sector petrolero. Entre 1981 y 1988 el gas distribuido se duplicó debido a ampliaciones en la capacidad de transporte, las reservas de gas crecieron casi un 20% en el período.

En un mercado segmentado en tres: producción, transporte y distribución, y que tiene características comunes con el sector eléctrico posterior a las reformas, el proceso privatizador y la desregulación de los noventa trajeron consigo aumentos de precios. Este resultado surge en parte de una concentración de la oferta en la privatizada YPF y de la insuficiente interconexión de los gasoductos. Pero también, de la propia regulación de las distribuidoras que dado el mecanismo de fijación de tarifas no tienen incentivos para conseguir precios menores. La concesión de los servicios de transporte y distribución de gas natural estableció un programa de inversiones obligatorias por casi 500 millones de dólares en 5 años con el objeto de adecuar las

operaciones a los estándares internacionales de seguridad y eficiencia. No se establecía la obligatoriedad de realizar inversiones en expansión del sistema. Sin embargo, la capacidad de transporte se incrementó un 31% entre 1993 y 1997 y permitió eliminar las restricciones al consumo en períodos de alta demanda. Uno de los hechos destacables es la generación de proyectos de exportación a países vecinos. Durante 1997 se pusieron en marcha dos gasoductos a Chile y existen proyectos de venta de gas a Brasil y Uruguay (Gadano, 1998).

IV.4. La infraestructura vial

La infraestructura vial en Argentina está compuesta por unos 500 mil km de caminos nacionales, provinciales y municipales. De ese conjunto, casi 40 mil km corresponden a la red vial nacional financiada con impuestos de afectación específica hasta fines de la década del ochenta. Estos tributos fueron eliminados a comienzos de los noventa, impulsando el financiamiento privado mediante sistemas de peaje, y para aquellos caminos administrados por el estado, mediante fondos presupuestarios provenientes del Tesoro Nacional.

Las primeras concesiones viales estuvieron dadas por las carreteras interurbanas. Una de las justificaciones más frecuentes para el traspaso a la gestión privada era la imposibilidad del estado de financiar inversiones adicionales necesarias para reparar y conservar los caminos. Además, se sostenía que el sector privado era más eficiente en la gestión vial de conservación mejorativa y de rutina. Luego, entre 1993 y 1998 se adjudicaron las obras de construcción de los accesos a Buenos Aires y la conexión entre las ciudades de Rosario y Victoria. El programa de concesiones viales fue articulado a partir del recupero de las inversiones en obras por medio de las tarifas de peaje, sin embargo en algunos casos se mantienen subsidios operativos mensuales o aportes directos a la construcción de las obras.

Bajo el sistema de concesión por peaje están atendidos 9300 km de la red vial nacional. En términos de montos de inversión, para la red vial nacional alcanzaron un promedio en el período 1982-1990 de 585 millones de pesos de 1997, mientras que en el período 1991-1996 el promedio se redujo a 542 millones de pesos. El cambio más significativo se dio en la composición de la inversión. Mientras que a mediados de los ochenta toda la inversión nacional era realizada por la Dirección Nacional de Vialidad, en el decenio de los noventa alrededor del 60% corresponde al organismo estatal mencionado anteriormente, y el resto, un promedio de 217 millones, corresponde a la inversión realizada por los concesionarios privados.

A pesar que los montos invertidos en la infraestructura vial nacional no variaron significativamente en las dos últimas décadas, la incorporación del sector privado mediante las concesiones de peaje permitió un incremento en la calidad del servicio. A fines de los ochenta, el deterioro de los servicios viales era notorio y gran parte de las rutas nacionales no alcanzaban los estándares mínimos de transitabilidad. El denominado "índice de estado", indicador que determina la calidad del servicio entre un nivel óptimo de 10 y de intransitabilidad absoluta de 1, muestra que durante el decenio de los ochenta sólo el 32% de los caminos pavimentados nacionales estaban en buen estado, mientras que el 41% poseía niveles críticos de transitabilidad (valores del índice de estado entre 1 y 4). Al considerar la evolución del indicador para el período 1990-1996 se observa una mejora tanto para la red no concesionada, que pasa de 3,8 a 5,4, como para la red concesionada que pasa de 4 a 7,3. Por lo tanto, el aumento es superior para la red vial bajo gestión privada. De otro modo, en las carreteras interurbanas nacionales fueron necesarios 7,6 pesos por día por km/año para incrementar un punto el índice de los caminos concesionados, mientras que las inversiones administradas por el estado demandaron 20 pesos (Delgado, 1998).

Petróleo y gas. Evolución de la inversión sectorial y sus determinantes

1. SITUACIÓN PREVIA AL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN	
♦ Descripción de la situación previa a la privatización en relación a: limitación en los programas de inversión	Durante la década del '80 el sector hidrocarburos registra una pobre performance, condicionado por las restricciones fiscales y por una pésima situación financiera de las empresas públicas del sector. En este contexto, los bajos niveles de inversión se traducen en una reducción sistemática de la producción y de las reservas de hidrocarburos.
♦ Escasez y calidad de los servicios	En gas, la falta de inversiones en materia de transporte y distribución de gas determinaba cortes y/o bajas de presión para los usuarios residenciales en los picos invernales de demanda.
2. MECANISMOS DE LA PRIVATIZACIÓN	
♦ Ventas de paquetes de control	El monopolio estatal Gas del Estado fue dividido en 8 empresas de distribución y dos de transporte, cuyo control fue vendido a empresas privadas

	mediante licitaciones públicas. Se reservó parte de las acciones para venderlas en forma atomizada.
♦ Ventas de acciones en la Bolsa de Comercio	Las acciones de la hasta entonces petrolera estatal YPF fueron vendidas en los mercados local e internacional de acciones. También se han realizado colocaciones de acciones de distribuidoras y transportistas de gas.
♦ Exigencia o no de operadores extranjeros	No hubo exigencias especiales en materia de la nacionalidad de los operadores, sí de sus aptitudes técnicas y financieras para operar.
♦ Estructura de contratos: exigencia de programas de inversiones	En los contratos de concesión de transporte y distribución de gas hubo exigencias de inversión, no así en el <i>upstream</i> .

3. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN

♦ Fijación de tarifas: precios libres y regulados, precios máximos y mínimos, formas de tarificación, subsidios cruzados	En el segmento de la producción de gas y petróleo, y en el de combustibles líquidos, se desregularon completamente los precios. Se establecieron tarifas reguladas de transporte y distribución de gas.
" Características de los contratos y legislación sobre integración vertical	En transporte y distribución de gas se establecieron restricciones la integración vertical, apuntando a evitar prácticas de discriminación que afecten los niveles de competencia.
" Grado de control y evolución de los organismos de regulación: se dieron antes o después de la privatización	En los sectores regulados (transporte y distribución de gas) los organismos reguladores se formaron antes de la privatización, y el consenso es que han tenido un desempeño medianamente aceptable.
" Problemas de captura de agentes	
" Obligación de prestación de servicios	En el expendio de combustibles líquidos (estaciones de servicio) no hay obligaciones de prestar el servicio. En transporte y distribución de gas si existen obligaciones.

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES

" Características de los contratos y de su finalización	En el <i>upstream</i> se han establecido concesiones de explotación de 25 años de duración renovables. A
---	--

	su finalización el área vuelve al Estado. En transporte y distribución de gas se establecieron concesiones de 35 años.
" Existencia de compensaciones	
" Mecanismo de licitación e incentivos	Las licitaciones de áreas petroleras se realizaron en oferta pública al mejor postor. Posteriormente el mecanismo regular de licitación de áreas de exploración pone el acento en las inversiones programadas. Las áreas son otorgadas a quienes comprometen mayores inversiones exploratorias.
" Mecanismos de tarificación: precios máximos, mínimos, subsidios	No hay regulación de precios en el <i>upstream</i> ni en el <i>downstream</i> . Están reguladas las tarifas de distribución y transporte de gas.

5. ESTRUCTURA DE MERCADO

" Número de empresas	<i>Upstream</i> : 41 <i>Downstream</i> : 10 Transporte de Gas: 2 Distribución de Gas: 8.
" Grado de concentración	Muy alto en la producción de gas. Alto en la distribución de combustibles.
" Barreras a la entrada	Bajas. En el <i>downstream</i> existen falencias de infraestructura de almacenamiento y transporte que pueden actuar como barreras a la entrada.
" Grado de contestabilidad	Elevado.

6. MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

" Mercado de acciones nacional e internacional	En general la mayor parte de las empresas que operan en el sector tiene acceso al mercado de acciones doméstico, y algunas de ellas cotizan en el NYSE.
" Participación de financiamiento propio y financiamiento bancario	Hay acceso al financiamiento bancario doméstico e internacional.
" Costo del financiamiento	El costo del endeudamiento para las empresas de mayor porte (YPF, Pérez Companc, etc.) se ubica en el 7/8% anual.

" Acceso a distintas formas de financiamiento externo	Además de acciones y préstamos bancarios, las empresas energéticas han utilizado activamente a las Obligaciones Negociables como forma de obtener recursos.
7. INDICADORES DE DESEMPEÑO	
" Aumentos de capacidad y extensión de los servicios	En todos los segmentos (<i>upstream</i> , <i>downstream</i> , transporte y distribución de gas) se registran incrementos de capacidad y del número de usuarios.
" Mejoras de eficiencia	Los indicadores de costos del <i>upstream</i> revelan un importante aumento de la eficiencia.
" Tasas de ganancias	Los precios de los combustibles líquidos y las tarifas de gas al público han crecido en términos nominales, pero por debajo de la inflación minorista.
" Requisitos de calidad mínima	
" Evolución de las tarifas reales	

Sector eléctrico. Evolución de la inversión sectorial y sus determinantes

1. SITUACIÓN PREVIA AL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN	
" Descripción de la situación previa a la privatización en relación a: limitación en los programas de inversión	Se observan altos montos de inversiones anuales con una abrupta caída en 1989 explicada por la hiperinflación y la decisión de reforma del sector. La mayor parte de los gastos están explicados por los proyectos hidroeléctricos y nucleares.
" Escasez y calidad de los servicios	Gran parte de los recursos se asignaron a nuevas inversiones y no se prestó atención al mantenimiento de la capacidad existente, lo que produjo un fuerte deterioro en la capacidad real de la oferta que se puede visualizar indirectamente a través de los elevados índices de indisponibilidad.
2. MECANISMOS DE LA PRIVATIZACIÓN	
" Ventas de paquetes de control	El estado transfirió al sector privado paquetes de control -acciones A-, en general el 51% como en el caso de Edenor, Edesur y Edelap.

" Ventas de acciones en la Bolsa de Comercio	De las restantes acciones, 39% fueron retenidas para su venta en el mercado de capitales –Acciones B– y 10% se destinaron al programa de propiedad participada –Acciones C– cuyos principales adquirentes fueron los empleados de las empresas.
" Exigencia o no de operadores extranjeros	En Distribución y Transporte los pliegos de licitación incluían ciertos requisitos respecto de los futuros operadores, como acreditar experiencia en la operación de otros sistemas. Dadas las características del sector hasta ese momento en el país, esta experiencia era en el exterior. También se exigieron plazos de permanencia de los operadores en las empresas.
" Estructura de contratos: exigencia de programas de inversiones	No existe control de inversiones por parte del estado. En Distribución las inversiones son hechas por las concesionarias. En Transporte la concesión sólo implica operación y mantenimiento de instalaciones existentes. Las ampliaciones deben ser promovidas y pagadas por los usuarios del sistema de transporte.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN

" Fijación de tarifas: precios libres y regulados, precios máximos y mínimos, formas de tarificación, subsidios cruzados	Generación: Competencia. Distribución: Precios Máximos. No se permiten subsidios cruzados. Los subsidios tienen que ser explícitos Transporte: <i>Revenue cap</i> y Precios máximos.
" Características de los contratos y legislación sobre integración vertical	La ley establece explícitamente las limitaciones respecto a la posible integración (tanto vertical como horizontal) del sector. En efecto, el artículo 31 prohíbe a las generadoras, distribuidoras o grandes usuarios (o empresas controladas o controlantes de éstas) ser propietarias o accionistas mayoritarios de una transportista (o su controlante). Por su parte, el artículo 32 especifica que sólo con autorización del ente podrán fusionarse dos o más empresas transportistas (o distribuidoras) o adquirir acciones de otra transportista (o distribuidora).
" Grado de control y evolución de los organismos de regulación: se	El ENRE se constituyó por Ley en enero de 1992 y comenzó a funcionar efectivamente en abril de 1993.

EL PROCESO DE INVERSIONES EN LA ECONOMÍA ARGENTINA

dieron antes o después de la privatización	En distribución, el ente nacional sólo tiene jurisdicción en el área metropolitana: Edenor, Edesur y Edelap (privatizadas en agosto 1992).
" Problemas de captura de agentes	No, debido a la gran cantidad de agentes intervinientes con intereses contrapuestos.
" Obligación de prestación de servicios	Generación: Ninguna. Distribución: i) Prestar el servicio público dentro del área de concesión cumpliendo con los niveles de calidad estipulados y los derechos de los usuarios contenidos en el "Reglamento de suministro"; ii) adoptar las medidas necesarias para asegurar la provisión y disponibilidad de energía eléctrica a fin de satisfacer toda la demanda; iii) ampliar las instalaciones cuando resulte conveniente a las necesidades del servicio público a requerimiento del ENRE, iv) Permitir el acceso indiscriminado de terceros a la capacidad de transporte; v) adecuar su accionar al objetivo de preservar el ecosistema; vi) fomentar el uso racional de la energía. Transporte: i) Prestar el servicio a los usuarios directos o indirectos conforme a los niveles de calidad fijados en el contrato de concesión; ii) realizar el mantenimiento necesario para garantizar la prestación del servicio a los niveles de calidad exigidos; iii) poner a disposición del ENRE y Cammesa toda la información que estos requieran; iv) permitir el acceso indiscriminado de terceros a la capacidad de transporte; v) adecuar su accionar al objetivo de preservar el ecosistema; vi) fomentar el uso racional de la energía; vi) acatar las instrucciones que imparta Cammesa a menos que su cumplimiento ponga en serio riesgo sus instalaciones; vii) procesar en tiempo y forma toda solicitud de ampliación de la capacidad de transporte en los términos del reglamento de acceso.

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES

" Características de los contratos y de su finalización	Generación: i) hidráulica: concesión por el uso de recursos hídricos (30 años) con obligación de pago de regalías a las provincias en las que se encuen-
---	--

	<p>tran; ii) térmica: venta de los activos no hay concesión. Distribución y Transporte: concesión por 95 años con períodos de gestión. El primero de 15 años y los siguientes de 10 años cada uno. En el caso de las concesiones hidroeléctricas, finalizado el plazo de concesión la concesionaria transferirá al concedente el dominio y posesión de los equipos sin percibir por ello contraprestación o precio alguno.</p>
" Existencia de compensaciones	<p>En el Acuerdo Marco se acordó una compensación por parte del gobierno provincial relacionada con la deuda por hurto de energía.</p>
" Mecanismo de licitación e incentivos	<p>Distribución y Transporte: El ENRE 6 meses antes de la finalización de cada período deberá llamar a una licitación pública internacional. La concesionaria entregará en sobre cerrado la valuación del negocio. Si las ofertas son menores o iguales a ese monto continúa en el negocio. Si alguna oferta es superior, ése será el valor de compra del negocio que deberá ser pagado a la concesionaria.</p>
" Mecanismos de tarificación: precios máximos, mínimos, subsidios	<p>Generación: Costo reconocido para cada unidad sobre la base del costo de combustible. Distribución: $RPI-X+Y$. <i>Pass-Through</i> total del costo de la energía en el mercado mayorista (Y) e indexación por precios combinados de EEUU. X en el primer período tarifario es igual a 0. Cada período tarifario dura 5 años, salvo el primero que dura 10 años. Transporte: $RPI-X$. Indexación por precios combinados de EEUU. X en el primer período tarifario es igual a 0. Cada período tarifario dura 5 años.</p>

5. ESTRUCTURA DE MERCADO

" Número de empresas	<p>Para 1996: Generadores: 40 Transportistas: 6 Distribuidores: 25.</p>
" Grado de concentración	
" Barreras a la entrada	<p>Generación: Requerimientos de técnicos que no resultan restrictivos. Distribución: Exclusividad zonal.</p>

<p>" Grado de contestabilidad</p>	<p>Posibilidad de desregular la comercialización. Transporte: Monopolio en la operación y mantenimiento de la capacidad existente. Las ampliaciones se licitan y puede acceder otro transportista (transportista independiente) aunque con la supervisión del operador ya instalado.</p> <p>Generación: Competencia. Libre entrada y salida. Distribución: Monopolios regionales. Transporte: Monopolios. Competencia por la entrada cuando se licitan líneas nuevas.</p>
-----------------------------------	---

6. MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

<p>" Mercado de acciones nacional e internacional</p>	<p>Con relación a las fuentes de financiación, las empresas del sector utilizan distintos mecanismos vigentes en los mercados de capitales. En cuanto a la bolsa local, únicamente cotizan acciones las centrales Costanera y Puerto. Estas empresas también han colocado ADRs (<i>American Depositary Receipts</i>) en el <i>New York Stock Exchange</i> (NYSE). Asimismo, empresas de los tres segmentos han emitido obligaciones negociables (Transener, Capex, H. Alicurá, Edenor, entre otros).</p>
<p>" Participación de financiamiento propio y financiamiento bancario</p>	<p>En general el costo de financiamiento se encuentra entre el 8 y el 11%. Por ej., Edenor al 31/12/96 tenía una deuda de \$390 millones a una tasa promedio ponderada de 8,67% y un plazo promedio de 4 años.</p>
<p>" Costo del financiamiento</p>	
<p>" Acceso a distintas formas de financiamiento externo</p>	

7. INDICADORES DE DESEMPEÑO

<p>" Aumentos de capacidad y extensión de los servicios</p>	<p>Generación: Pasó de 15439 MW de potencia instalada en 1992 a 19154 MW en 1997. Distribución: Se renovaron entre 1993 y 1996: 1960 km de líneas aéreas de media tensión y 6539 km de baja. Transporte: Se aprobó la construcción de una cuarta línea entre Comahue y Buenos Aires.</p>
---	--

" Mejoras de eficiencia	Generación: La indisponibilidad térmica total pasó de 51,9 en 1992 a 21,8 en 1997. Transporte: El índice de fallas por cada 100 km/año cayó de 1,48 en julio de 1994 a 0,67 en enero de 1996.
" Tasas de ganancias	Distribución: Utilidad/Patrimonio neto promedio 1994/1996 para Edenor, Edesur y Edelap: 5,7%.
" Requisitos de calidad mínima	Generación: Requisitos de tipo técnico que hacen al funcionamiento del sistema interconectado. No hay estándares que cumplir. Distribución: Niveles de calidad mínimos en tres aspectos: i) Producto: tensión; ii) servicio técnico: duración y frecuencia de los cortes y iii) servicio comercial: quejas y reclamos de los clientes, tiempos de conexión y estimación de facturas. Se definieron dos etapas: i) 36 meses con medición a nivel de media tensión y ii) medición a nivel de cada usuario en particular. Transporte: Niveles de calidad mínimos en dos aspectos: i) Producto: tensión; ii) servicio técnico: duración y frecuencia de los cortes.
" Evolución de las tarifas reales	Como consecuencia de la caída de los precios en el mercado mayorista, las tarifas a los usuarios finales han tenido una significativa reducción. Si consideramos la evolución de la tarifa media total de las tres distribuidoras del área metropolitana se observa una disminución en términos reales del 15% desde la privatización.

Sector vial: evolución de la inversión sectorial y sus determinantes

1. SITUACIÓN PREVIA AL PROCESO DE CONCESIÓN

" Descripción de la situación previa a la privatización en relación a: limitación en los programas de inversión	Profundo desfinanciamiento sectorial. Reducción y posterior eliminación de impuestos específicos para el sector Inversión en pesos constantes de 1997 (1970-90). · 1970: \$878 M · 1975: \$702 M · 1980: \$895 M · 1985: \$635 M · 1990: \$ 289 M
---	--

" Escasez y calidad de los servicios	El Índice de Estado (IE) de la red nacional interurbana concesionada era, en 1990, de 3,9. En ingeniería vial se considera que el estado es malo si el IE está entre 0 y 4.
--------------------------------------	---

2. MECANISMOS DE LA CONCESIÓN

" Ventas de paquetes de control	No.
" Ventas de acciones en la Bolsa de Comercio	No en concesiones interurbanas. En la Red de Accesos a Buenos Aires se exige que, como máximo en cinco años desde el inicio de la concesión, se venda como mínimo el 30% del paquete accionario en la Bolsa de Comercio.
" Exigencia o no de operadores extranjeros	No. En las concesiones interurbanas no participan firmas extranjeras. Por el contrario, en la red de accesos a Buenos Aires, todos los consorcios tienen uno o más socios internacionales.
" Estructura de contratos: exigencia de programas de inversiones	Los contratos contienen el plan económico-financiero de la concesión, con exigencias sobre programas de inversiones (planes de trabajo), en obras físicas valoradas en precios corrientes.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN

" Fijación de tarifas: precios libres y regulados, precios máximos y mínimos, formas de tarificación, subsidios cruzados	Se establecieron tarifas máximas en las licitaciones. La variable de adjudicación era la menor tarifa de peaje ofrecida, con plazo fijo. El modelo de licitación implícito era el de subasta a-la-Demsetz, pero no se obtuvieron los resultados esperados (por riesgo-país, por probables colusiones, etc.).
" Características de los contratos y legislación sobre integración vertical	El concesionario integra las funciones de constructor y de operador en el régimen de peaje. No existe legislación específica sobre integración vertical.
" Grado de control y evolución de los organismos de regulación: se dieron antes o después de la privatización	Concesiones interurbanas: regulación ineficiente (órgano de control dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad). Creación posterior a la concesión. Red de Accesos a BA: marco regulatorio previo a la concesión, creando OCRABA.
" Problemas de captura de agentes	Excesiva rigidez contractual en concesiones interurbanas incentiva los problemas de captura de agencia

" Obligación de prestación de servicios	(por ejemplo, en cumplimiento de índices y multas). Renegociaciones periódicas en Red de Accesos a BA. Sí.
---	--

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES

" Características de los contratos y de su finalización	Contratos a plazo determinado (13 años en concesiones interurbanas, 22 años y 8 meses en Red de Accesos a BA, 25 años en Conexión Física Rosario-Victoria). Mecanismo de rescate unilateral (por decisión del Concedente): incluye compensación por lucro cesante en contratos interurbanos.
" Existencia de compensaciones	Concesiones interurbanas: subsidio mensual operativo, antes pagaban canon. Red de Accesos a BA: no existen subsidios ni garantías estatales. Las concesiones viales argentinas no incluyen cláusulas de tránsito o ingreso mínimo asegurado.
" Mecanismo de licitación e incentivos	Licitación por doble sobre. Antecedentes y capacidad económico-financiera. Oferta económica: menor tarifa básica. Incentivos para acelerar la ejecución de las obras iniciales (previas al cobro) en Red de Accesos a BA.
" Mecanismos de tarificación: precios máximos, mínimos, subsidios	Subsidio a la construcción en Conexión Física Rosario-Victoria. Subsidio operativo mensual en concesiones interurbanas. Tarifas máximas, con precios discriminados por tipo de vehículo.

5. ESTRUCTURA DE MERCADO

" Número de empresas	Concesiones Interurbanas: · 13 concesionarios · 28 empresas asociadas en SA o UTEs. Red de Accesos a BA: · 4 concesionarios · 27 empresas asociadas en SA. · Fuerte presencia extranjera. Contratos DNV (CRMa-COT- km/mes) · Empresas pequeñas y medianas, con inserción regional.
----------------------	--

EL PROCESO DE INVERSIONES EN LA ECONOMÍA ARGENTINA

" Grado de concentración	Índice Herfindahl-Hirschmann (HHI) de 2800 en el mercado de contratistas de la DNV. Las cuatro primeras firmas tienen el 24% del monto total de contratos. Se advierte superposición entre los principales contratistas de la DNV y los concesionarios interurbanos, y en menor magnitud, los de la Red de Accesos a BA.
" Barreras a la entrada	Requisitos de Patrimonio Neto y facturación mínimos para ser calificado. Experiencia previa en concesiones. Tratamiento igualitario a las inversiones extranjeras.
" Grado de contestabilidad	No. La competencia en las licitaciones implica competir <i>por el mercado</i> , no en el mercado.

6. MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

" Mercado de acciones nacional e internacional	No, aunque constituye una exigencia contractual en la Red de Accesos a BA.
" Participación de financiamiento propio y financiamiento bancario	Red Interurbana: financiamiento con alta proporción de capital propio (+50%) Deuda-Capital Propio Red de Accesos BA: 40-60 Esta relación cae al 15-85 en Conexión Física Rosario-Victoria
" Costo del financiamiento	Se estima que en la actualidad la tasa de interés para el período de construcción es del 14% anual, y del 10/11% en la etapa de explotación.
" Acceso a distintas formas de financiamiento externo	No.

7. INDICADORES DE DESEMPEÑO

" Aumentos de capacidad y extensión de los servicios	Concesiones interurbanas: mejoras en el Índice de Estado, escaso aumento de la capacidad de las vías (son contratos básicamente de recuperación y mantenimiento). Red de accesos a BA: importantes inversiones en incremento de capacidad (número de carriles, pasos a desnivel, vías de aceleración). Incorporación de servicios al usuario.
" Mejoras de eficiencia	
" Tasas de ganancias	Concesiones interurbanas: las TIRes de la renegociación de 1992 oscilaban entre el 12 y el 25% anual. En la actualidad, superan estos porcentajes.

Requisitos de calidad mínima	Los pliegos de concesión determinan el tipo y calidad de obra nueva y de mantenimiento exigible.
Evolución de las tarifas reales	<p>Concesiones interurbanas (en pesos constantes de 1997), cada 100 kms:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Año 1: \$1,10 · Año 2: \$1,47 · Año 3: \$1,34 · Año 4: \$1,44 · Año 5: \$1,36 · Año 7: \$1,45 · Año 8: \$1,60

Telecomunicaciones: evolución de la inversión sectorial y sus determinantes

1. SITUACIÓN PREVIA AL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN	
Descripción de la situación previa a la privatización en relación a: limitación en los programas de inversión	Desde el punto de vista de las inversiones, ENTEL manejaba una infraestructura en marcado deterioro, con un porcentaje no despreciable de centrales manuales especialmente en el interior del país. El programa de inversiones globalmente tomado estaba supeditado anualmente a las condiciones presupuestarias generales al igual que otras empresas públicas.
Escasez y calidad de los servicios	La política de inversión de ENTEL estaba condicionada por la disponibilidad de fondos con lo que sólo era aplicada a los casos de necesidad extrema en los que la prestación del servicio estaba en peligro.
2. MECANISMOS DE LA PRIVATIZACIÓN	
Ventas de paquetes de control	El estado transfirió al sector privado el control de las empresas a través de la venta del 51% de las acciones (tipo A); el mecanismo elegido fue Concurso Público Internacional.
Ventas de acciones en la Bolsa de Comercio	De las restantes acciones, 39% fueron retenidas para su venta en el mercado de capitales (305 en concurso público y 9% en privado) y 10% se destinaron al programa de propiedad participada -Acciones C-

	cuyos principales adquirentes fueron los empleados de las empresas.
" Exigencia o no de operadores extranjeros	No existieron restricciones al respecto en los pliegos iniciales; sin embargo, las nuevas licencias que se otorgarán en 1999 (Decreto 264/98) exigen la participación de empresas locales de cable y cooperativas telefónicas ya instaladas.
" Estructura de contratos: exigencia de programas de inversiones	Existe control de inversiones por parte del estado. Esta cláusula es de vital importancia para las compañías toda vez que si cumplían con un conjunto mínimo de metas, entonces tenían derecho a tres años de prórroga en la exclusividad.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN

" Fijación de tarifas: precios libres y regulados, precios máximos y mínimos, formas de tarificación, subsidios cruzados	Todos los segmentos de la Telefonía Básica tienen precios regulados. El único segmento desregulado es el que comprende valor agregado y servicios en competencia. Se reconoce que existe un subsidio cruzado explícito en el marco regulatorio y que es el de la telefonía internacional financiando la local. El resto estaba prohibido aunque muchos autores señalan que efectivamente existían (por ejemplo de los consumidores rurales a los urbanos).
" Características de los contratos y legislación sobre integración vertical	El propio marco regulatorio estipula que las empresas están verticalmente integradas entre las distintas etapas, permitiéndoles incluso participar en mercados de valor agregado, celular y servicios en competencia a través de subsidiarias creadas por la propia legislación.
" Grado de control y evolución de los organismos de regulación: se dieron antes o después de la privatización	La CNC se creó por decreto, lo cual ha debilitado su fuerza institucional. Lo más grave sin embargo es que sufrió constantes intervenciones del poder ejecutivo que debilitaron el control. La situación se normalizó en 1996.
" Problemas de captura de agentes	No al menos en el último período, debido al grado de exposición pública de las decisiones.
" Obligación de prestación de servicios	Total en el caso de las dos compañías que ganaron sendas partes del país. Además, tenían metas esti-

	puladas a nivel de tasas de penetración por regiones. Este sistema se profundizó a partir del Decreto 264/98, en el que se especifican metas por localidad menores de 500 habitantes.
--	---

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES

" Características de los contratos y de su finalización	En todos los casos la privatización involucró transferencia de activos en forma total con licencias de operación. No existen concesiones.
" Existencia de compensaciones	No existen compensaciones para las empresas, sólo las que están dirigidas a subsidiar ciertos grupos de consumidores.
" Mecanismo de licitación e incentivos	Las licencias para los operadores son a través de Concurso Abierto Público Internacional sin otros requisitos más que ciertas características de solvencia patrimonial. El Decreto 264/98, sin embargo, requiere que las nuevas compañías estén constituidas por cooperativas y empresas de televisión por cable además de compañías que intervienen en el mercado de telefonía celular.
" Mecanismos de tarificación: precios máximos, mínimos, subsidios	La telefonía básica tiene precios máximos. Además existe una regla del tipo RPI-X que ajusta de acuerdo a ganancias de productividad. El X se aplicó sobre los precios de las llamadas internacionales e interurbanas pero no locales. Además existe una cláusula de ajuste automático por inflación. Los servicios que están en competencia tienen precios libres.

5. ESTRUCTURA DE MERCADO

" Número de empresas	En telefonía básica existen dos operadores. Se sumarán dos nuevos a partir de 1999. En celular existen dos operadores en el AMBA y dos por cada zona del interior del país.
" Grado de concentración	Cada región del país es un monopolio en donde operan con exclusividad cada uno de los operadores en telefonía fija.
" Barreras a la entrada	Exclusividad en telefonía fija por lo que no hay competencia. En telefonía celular, las licencias son dos por región.

" Grado de contestabilidad	El único caso en donde podría haber es en el segmento internacional en donde el <i>call back</i> opera como un entrante instantáneo sin costos de salida. Pero debe aclararse que es sólo operación del servicio.
----------------------------	---

6. MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

" Mercado de acciones nacional e internacional	Con relación a las fuentes de financiación, las empresas del sector utilizan distintos mecanismos vigentes en los mercados de capitales. Telefónica y Telecom cotizan en bolsa. Ninguna otra empresa del sector lo hace.
" Participación de financiamiento propio y financiamiento bancario	
" Costo del financiamiento	En general el costo de financiamiento se encuentra entre el 9 y el 11%. Estas tasas se emplean para descontar el capital y los flujos netos futuros en los proyectos de inversión del sector.
" Acceso a distintas formas de financiamiento externo	

7. INDICADORES DE DESEMPEÑO

" Aumentos de capacidad y extensión de los servicios	En 1989 existían 3.600.000 líneas que se duplicaron hacia fines de 1997. Además se agregaron 2.500.000 líneas celulares.
" Mejoras de eficiencia	Se digitalizó el 100% de la red a marzo de 1998. La demora de instalación de una línea en 1989 era de 24 meses en promedio. A fines de 1997 no superaba los 30 días.
" Tasas de ganancias	Sobre capital: 1991: 0,04; 1994: 0,16; 1997: 0,25 sobre ventas: 1991: 0,16; 1994: 0,26; 1997: 0,30 sobre activos: 1991: 0,03; 1994: 0,08; 1997: 0,08
" Requisitos de calidad mínima	Demora media para arreglos 1990/93: 8 días, 1994/97: 5 días. Llamadas no completadas: 1990/93: 46%, 1994/97: 38%. Demora de instalación de línea: 1990/93: 24 meses, 1994/97: 6 meses.
" Evolución de las tarifas reales	Desde el momento de la privatización la unidad de medida denominada "pulso" tuvo un aumento sensi-

blemente menor que el índice de precios al consumidor, aunque cabe acotar que las tarifas del sector se habían ajustado aún en términos reales en los años previos al traspaso a manos privadas. De cualquier modo, el rebalanceo de tarifas de febrero de 1997 implicó fuertes aumentos en la factura total que pagan los distintos segmentos del mercado. Por ejemplo, los consumidores residenciales vieron aumentar la tarifa en un 21%, mientras que los comerciales del interior del país vieron reducida su factura promedio en un 20%, según datos de la SECOM, sin computar el efecto de las elasticidades. El ajuste automático del pulso por la inflación de EEUU implicó una caída en términos reales desde 1990 hasta abril de 1996; desde entonces, la tarifa creció en términos reales debido a la menor inflación local.

EL PROCESO DE INVERSIONES EN LA ECONOMÍA ARGENTINA

Flujos de inversión extranjera directa en Argentina (1998)

Año	1992	1993	92/93	1994	1995	1996	1997	94/96
Total (en millones de \$)	4.014	2.515	3.265	3.116	4.783	5.090	6.327	4.330
Por tipo (en %)								
Reinversión de utilidades	20.3	34.6	27.4	26.9	12.7	11.1	12.5	16.9
Aportes	11.8	25.0	18.4	41.3	34.5	32.8	33.3	36.2
Cambios de mano	9.6	4.0	6.8	27.9	30.4	47.5	42.3	35.2
Privatizaciones	58.3	36.4	47.4	3.9	22.4	8.6	11.9	11.6
Por actividad económica (en %)								
Petróleo	25.2	9.5	17.4	14.0	6.6	13.8	n.a.	11.4
Minería	0.0	-0.2	-0.1	0.5	2.9	6.1	n.a.	3.2
Industria Manufacturera	10.9	26.9	18.9	51.4	37.2	30.2	n.a.	39.6
- Alimentos	8.6	7.9	8.3	25.8	14.2	-0.3	n.a.	13.2
- Química	0.0	0.0	0.0	0.4	1.1	0.4	n.a.	0.6
- Equipos de transporte	2.6	3.3	3.0	6.6	7.8	3.9	n.a.	6.1
Electricidad, gas y agua	52.4	41.7	47.1	5.3	20.0	13.5	n.a.	12.9
Comercio	2.2	1.2	1.7	6.6	5.5	11.0	n.a.	7.7
Comunicaciones	1.6	-1.8	-0.1	10.7	13.0	1.6	n.a.	8.5
Bancos	4.8	16.6	10.7	3.3	10.0	15.4	n.a.	9.5
Por país de origen (en %)								
EE.UU.	16.0	48.2	32.1	44.3	37.9	26.9	n.a.	36.4
España	7.2	2.5	4.8	-6.4	4.6	13.7	n.a.	4.0
Chile	10.9	11.6	11.2	3.8	12.2	12.8	n.a.	9.6
Francia	4.5	1.8	3.2	14.8	2.7	6.4	n.a.	8.0
Reino Unido	5.5	11.1	8.3	3.6	-0.2	4.7	n.a.	2.7
Países Bajos	4.4	3.7	4.0	8.3	4.1	4.2	n.a.	5.6
Italia	12.4	-9.0	1.7	2.4	3.1	2.4	n.a.	2.6
Alemania	3.2	6.5	4.9	6.2	1.0	0.9	n.a.	2.7

Fuente: Elaborado por Chudnovsky D. (1998), en base a datos del Ministerio de Economía.

Fusiones y adquisiciones concretadas en la economía argentina (1990-1998)

Descripción	1990-1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Total
De empresas extranjeras a nacionales	998	1.347	1.814	3.460	7.700	2.946	18.265
De empresas nacionales a extranjeras	0	97	11	35	1.190	0	1.332
Entre empresas nacionales	111	238	36	176	1.991	169	2.721
Entre empresas extranjeras	0	307	237	32	3.276	1.554	5.405
TOTAL (en millones de U\$S)	1.109	1.988	2.097	3.703	14.157	4.669	27.723

Fuente: Kulfas y Hecker, CEP (1998). * Período enero-octubre.

Tipología de estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina.

ESTRATEGIA	1. APROVECHAMIENTO DE MERCADOS CAUTIVOS	2. EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES	3. PRODUCTOS DIFERENCIADOS	4. REGIONALIZACIÓN / GLOBALIZACIÓN
SECTOR	Servicios privatizados	-Petroquímica -Commodities agroindustriales -Petróleo -Minería	-Alimentos de marca -Limpieza y tocador	Automotriz
TIPO DE INVERSIÓN	-Market seeking -Racionalización -Rent seeking	-Market seeking	-Market seeking	-Market seeking (regional)
FACTOR DE COMPETITIVIDAD	-Ampliación servicio (nuevos clientes, nuevos servicios) -Ampliación cobranza -Racionalización operativa	-Aumento de escala -Materia prima	-Proeficiencia -Renovación de productos -Marketing	-Proeficiencia -Aumento escala -Especialización y complementación
MERCADO	Mercado interno	Mercado interno	Mercado interno	Mercosur
INTEGRACIÓN INTERNACIONAL	Stand alone	-Stand alone -Integración simple débil	Integración simple débil	Integración simple fuerte
VENTAJA DE LOCALIZACIÓN	Regulación * mercado cautivo * prestador monopolístico * rentabilidad garantizada por tarifas	-Privatización -Recursos naturales	-Perspectivas mercado interno y regional -Alta relación costo transporte / precio del producto	-Mercado regional protegido -Incentivos a la inversión -"Historia fabril"
VENTAJA DE PROPIEDAD	Seleccionada por la regulación * operador extranjero * banco con títulos argentinos	-Tecnología de proceso -Capacidad financiera internacional	-Tecnología de producto -Marca reconocida -I&D diferenciación del producto -Capacidad financiera para: * guerra de precios; * negociar con canales comerciales	-Tecnología de producto -Estrategia de centros regionales -Instalaciones en Argentina y Brasil

Fuente: en base a Kosacoff, B. y Porta, F. (1997).

ANEXO



Cuadro II.1: Inversión Bruta Interna⁽¹⁾
(UNIDADES: miles de pesos a precios corrientes)

Período	Total	Construcción (2)	Equipo durable de producción (3)	INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA		Empresas públicas y entes bin.	Sector privado
				Total	Gobierno general		
1990	0,970	0,769	0,201	0,233	0,170	...	0,737
1991	1,696	1,322	0,374	0,431	0,308	...	1,265
1992	4,754	3,038	1,716	1,139	0,880	...	3,615
1993	22,870	15,613	7,257	6,620	5,075	...	16,25
1994	157,90	109,01	48,889	39,88	30,85	...	118,02
1995	933,10	...	...	269,88	198,30	...	663,22
1996	1743,40	1144,45	598,950	430,09	306,49	...	1313,31
1997	4562,6	3094,1	1468,550	1508,0	1049,5	...	3054,6
1998	20702,0	...	...	6206,4	...	...	14495,6
1999	503303	...	...	139291	...	...	364012
1990	9647360	...	...	2305349	...	...	7342011
1991	26478135	...	...	3951810	...	...	22526325
1992	37854412	...	...	4273833	...	...	33580579
1993	47373000	31192000	16181000	5224000	3173000	1442000	42149000
1994	56256000	36233000	20023000	4879000	3666000	547000	51377000
1995	50429000	32831000	17598000	4128000	3292000	398000	46301000
1996	52527000	32433000	20094000	3648000	2877000	330000	48879000
1997	65013000	...	...	...	...	...	...

Fuente: Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Programación Económica.

NOTA 1: Corresponde a la estimación a precios corrientes de los componentes de la oferta y demanda global para una canasta cuya base fue el año 1986. La información fue publicada por el BCRA en abril de 1993 (corresponde al período 1980/87) y luego actualizada por la Secretaría de Programación Económica. Desde 1993 en adelante la inversión de las empresas públicas y entes binacionales se computó como construcción.

NOTA 2: Está calculada a partir de las cifras del valor de producción de la actividad de construcción (gran división 5 de la CIIU más la porción de construcciones agropecuarias incluidas en la Gran División 1), deduciendo el correspondiente a trabajos de reparación.

Cuadro II.2: Inversión Bruta Interna (1)
(UNIDADES: % del PBI, sobre datos a precios corrientes)

Periodo	Total	Construcción (2)	Equipo durable de producción (3)	INVERSIÓN BRUTA INTERNA FIJA			Empresas públicas y entes bin.	Sector privado
				Sector público		Gobierno general		
				Total				
1980	25,3	20,0	5,2	6,1	4,4	...	19,2	
1981	22,7	17,7	5,0	5,8	4,1	...	16,9	
1982	21,8	13,9	7,9	5,2	4,0	...	16,5	
1983	20,9	14,3	6,6	6,0	4,6	...	14,8	
1984	20,0	13,8	6,2	5,0	3,9	...	14,9	
1985	17,6	...	...	5,1	3,7	...	12,5
1986	17,5	11,5	6,0	4,3	3,1	...	13,2	
1987	19,6	13,3	6,3	6,5	4,5	...	13,1	
1988	18,6	...	...	5,6	...	...	13,1
1989	15,5	...	...	4,3	...	...	11,2
1990	14,0	...	...	3,3	...	...	10,7
1991	14,6	...	...	2,2	...	...	12,5
1992	16,7	...	...	1,9	...	...	14,8
1993	18,4	12,1	6,3	2,0	1,2	0,6	16,4	
1994	20,0	12,9	7,1	1,7	1,3	0,2	18,2	
1995	18,0	11,7	6,3	1,5	1,2	0,1	16,5	
1996	17,7	11,0	6,8	1,2	1,0	0,1	16,5	
1997	20,2	...	...	...	...	...	...

Fuente: Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Programación Económica.

NOTA 1: Véanse las notas del cuadro 1.

Cuadro II.3: Ahorro - inversión (1)

(UNIDADES: en miles de pesos a precios de 1986)

Período	Inversión Bruta Interna	Ahorro Bruto Interno	Ahorro Bruto Nacional	Ahorro externo			
				Total (2)	Saldo de la Balanza Comercial	Ingreso Neto de Factores del Exterior (3)	Efecto Términos del Intercambio (4)
1980	2721,7	2214,3	2361,1	360,6	-507,4	-91,1	237,8
1981	2314,1	1945,6	2088,1	226,0	-368,5	-159,0	301,5
1982	1852,6	1994,9	1900,0	-47,4	142,3	-208,5	113,6
1983	1860,0	2067,6	1900,5	-40,5	207,6	-304,1	137,0
1984	1783,1	1941,2	1855,2	-72,1	158,1	-306,2	220,2
1985	1531,6	1895,0	1695,9	-164,3	363,4	-319,5	120,4
1986	1700,7	1870,6	1625,1	75,6	169,9	-245,5	0,0
1987	1920,7	1993,5	1740,6	180,1	72,8	-222,7	-30,1
1988	1853,1	2147,4	1972,3	-119,2	294,3	-246,6	71,5
1989	1452,8	1931,8	1748,3	-295,5	479,0	-325,1	141,6
1990	1208,0	1838,8	1653,7	-445,7	630,8	-276,9	91,8
1991	1569,7	1758,2	1602,3	-32,6	188,5	-299,0	143,1
1992	2082,1	1614,0	1541,8	540,3	-468,1	-245,1	172,9
1993	2400,2	1708,3	1612,4	787,8	-691,9	-296,6	200,7
1994	2896,5	2016,4	1929,1	967,4	-880,1	-354,5	267,2
1995	2434,0	2123,6	2052,0	382,0	-310,4	-425,2	353,6
1996	2648,4	2089,5	2074,5	573,9	-558,9	-488,2	473,2
1997	3350,2	2358,5	2297,0	1053,2	-991,7	-583,1	521,6
1998	3594,8	2497,5	2199,2	1395,6	-1097,3	-743,4	445,1

Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio de Economía.

NOTA 1: Corresponde a la estimación a precios constantes de los componentes de la oferta y demanda global para una canasta cuya base fue el año 1996.

NOTA 2: Suma (con signo inverso) de: Saldo en balanza comercial (bienes y servicios) e ingreso neto de factores del exterior.

NOTA 3: Comprende el rubro servicios financieros más regalías de la Balanza de Pagos.

NOTA 4: La estimación del efecto de la variación de los términos del intercambio se efectuó utilizando para cada período la expresión: $EVTI = TC \cdot X \cdot (IPX/IPM - 1)$, donde: X es el valor de las exportaciones de bienes y servicios en dólares constantes de 1986; TC es el tipo de cambio promedio de 1986 para exportaciones de bienes y servicios; e IPX e IPM son, respectivamente, los índices de precios en dólares de las exportaciones y de las importaciones de bienes y servicios.

Cuadro II.4: Ahorro - inversión (1)
(UNIDADES: % del PBI)

Período	Inversión		Ahorro Bruto Nacional	Ahorro Total (2)	Ahorro externo		
	Bruta Interna	Bruto Interno			Saldo de la Balanza Comercial	Ingreso Neto de Factores del Exterior (3)	Efecto Términos del Intercambio (4)
1980	26,4	21,5	22,9	3,5	-4,9	-0,9	2,3
1981	23,7	20,0	21,4	2,3	-3,8	-1,6	3,1
1982	19,6	21,1	20,1	-0,5	1,5	-2,2	1,2
1983	18,9	21,0	19,3	-0,4	2,1	-3,1	1,4
1984	17,8	19,4	18,5	-0,7	1,6	-3,1	2,2
1985	16,4	20,3	18,2	-1,8	3,9	-3,4	1,3
1986	17,0	18,7	16,3	0,8	1,7	-2,5	0,0
1987	18,7	19,5	17,0	1,8	0,7	-2,2	-0,3
1988	18,4	21,4	19,6	-1,2	2,9	-2,5	0,7
1989	15,5	20,6	18,7	-3,2	5,1	-3,5	1,5
1990	13,2	20,0	18,0	-4,9	6,9	-3,0	1,0
1991	15,5	17,3	15,8	-0,3	1,9	-2,9	1,4
1992	18,7	14,5	13,8	4,9	-4,2	-2,2	1,6
1993	20,4	14,5	13,7	6,7	-5,9	-2,5	1,8
1994	22,8	15,9	15,2	7,6	-6,9	-2,8	2,1
1995	19,9	17,4	16,8	3,1	-2,5	-3,5	2,9
1996	20,7	16,3	16,2	4,5	-4,4	-3,8	3,7
1997	24,1	17,0	16,5	7,6	-7,1	-4,2	3,8
1998	24,8	17,3	15,2	9,6	-7,6	-5,1	3,1

Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio de Economía.

NOTA 1: Corresponde a la estimación a precios corrientes de los componentes de la oferta y demanda global.

NOTA 2: Suma (con signo inverso) de: Saldo en balanza comercial (bienes y servicios) e ingreso neto de factores del exterior.

NOTA 3: Comprende el rubro servicios financieros más regalías de la Balanza de Pagos.

NOTA 4: La estimación del efecto de la variación de los términos del intercambio se efectuó utilizando para cada período la expresión: $EVTI = TC * X (IPX/IPM - 1)$, donde: X es el valor de las exportaciones de bienes y servicios en dólares constantes de 1986; TC es el tipo de cambio promedio de 1986 para exportaciones de bienes y servicios; e IPX e IPM son, respectivamente, los índices de precios en dólares de las exportaciones y de las importaciones de bienes y servicios.

Cuadro II.5: Inversión Bruta Interna (1)

Periodo	INVERSION BRUTA INTERNA FIJA							
	En miles de pesos			En % del PBI			Composición %	
	Total	Construcción (2)	Equipo durable de produc. (3)	Total	Construcción (2)	Equipo durable de produc. (3)	Construcción (2)	Equipo durable de produc. (3)
1980	0,970	0,769	0,201	25,3	20,0	5,2	79,3	20,7
1981	1,696	1,322	0,374	22,7	17,7	5,0	77,9	22,1
1982	4,754	3,038	1,716	21,8	13,9	7,9	63,9	36,1
1983	22,870	15,613	7,257	20,9	14,3	6,6	68,3	31,7
1984	157,90	109,01	48,889	20,0	13,8	6,2	69,0	31,0
1985	933,10	...	...	17,6	...	...	...	...
1986	1743,40	1144,45	598,950	17,5	11,5	6,0	65,6	34,4
1987	4562,6	3094,1	1468,550	19,6	13,3	6,3	67,8	32,2
1988	20702,0	...	...	18,6	...	...	...	...
1989	503303	...	...	15,5	...	...	...	...
1990	9647360	...	...	14,0	...	...	...	...
1991	26478135	...	...	14,6	...	...	...	...
1992	37854412	...	...	16,7	...	...	...	...
1993	47373000	31192000	16181000	18,4	12,1	6,3	65,8	34,2
1994	56256000	36233000	20023000	20,0	12,9	7,1	64,4	35,6
1995	50429000	32831000	17598000	18,0	11,7	6,3	65,1	34,9
1996	52527000	32433000	20094000	17,7	11,0	6,8	61,7	38,3
1997	65013000	...	...	20,2	...	...	...	...

Fuente: Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Programación Económica.

NOTA 1: Corresponde a la estimación a precios corrientes de los componentes de la oferta y demanda global para una canasta cuya base fue el año 1986. La información fue publicada por el BCRA en abril de 1993 (corresponde al período 1980/87) y luego actualizada por la Secretaría de Programación Económica.

Desde 1993 en adelante la inversión de las empresas públicas y entes binacionales se computó como construcción.

NOTA 2: Está calculada a partir de las cifras del valor de producción de la actividad de construcción (gran división 5 de la CIIU más la porción de construcciones agropecuarias incluidas en la Gran División 1), deduciendo el correspondiente a trabajos de reparación.

NOTA 3: Estimado como residuo.

Cuadro II.6: Inversión Bruta Interna Fija Pública y Privada (1)

Período	Sector público				Sector privado	Sector público			Sector privado
	IBIF Total	Total	Gobierno general	Empresas públicas y entes binac.		Total	Gobierno general	Emp. púb. y entes bin.	
En miles de pesos									
1980	0,970	0,233	...	...	0,737	6,1	...	...	19,2
1981	1,696	0,431	...	...	1,265	5,8	...	...	16,9
1982	4,754	1,139	...	...	3,615	5,2	...	...	16,5
1983	22,870	6,620	...	...	16,25	6,0	...	...	14,8
1984	157,90	39,88	...	...	118,02	5,0	...	...	14,9
1985	933,10	269,88	...	...	663,22	5,1	...	...	12,5
1986	1743,40	430,09	...	...	1313,31	4,3	...	...	13,2
1987	4562,6	1508,0	...	...	3054,6	6,5	...	...	13,1
1988	20702,0	6206,4	...	...	14495,6	5,6	...	...	13,1
1989	503303	139291	...	...	364012	4,3	...	...	11,2
1990	9647360	2305349	...	...	7342011	3,3	...	...	10,7
1991	26478135	3951810	...	...	22526325	2,2	...	...	12,5
1992	37854412	4273833	...	...	33580579	1,9	...	...	14,8
1993	47373000	5224000	3173000	1442000	42149000	2,0	1,2	0,6	16,4
1994	56256000	4879000	3666000	547000	51377000	1,7	1,3	0,2	18,2
1995	50429000	4128000	3292000	388000	46301000	1,5	1,2	0,1	16,5
1996	52527000	3648000	2877000	330000	48879000	1,2	1,0	0,1	16,5
1997	65013000	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Programación Económica.

NOTA 1: Véanse notas del cuadro 1.

Cuadro II.7: Inversión Bruta Interna Fija
 (Unidades: miles de pesos a precios de 1986)

Período	Total	Construcción	Equipo durable de producción				
			Total	Nacional			Importado
				Total	Equipo de transporte	Maquinaria y equipos	
1980	2721,7	1643,9	1077,9	647,4	319,3	328,1	430,5
1981	2314,1	1442,8	871,3	494,6	203,7	290,9	376,7
1982	1852,6	1279,7	572,8	403,0	149,3	253,7	169,8
1983	1860,0	1264,1	595,9	463,4	190,9	272,5	132,5
1984	1783,1	1126,6	656,5	536,9	258,1	278,8	119,6
1985	1531,6	961,4	570,3	440,0	172,1	267,9	130,3
1986	1700,7	1144,5	556,3	440,8	191,2	249,6	115,5
1987	1920,7	1291,1	629,6	453,4	196,4	257,0	176,2
1988	1853,1	1250,2	602,9	446,0	178,0	268,0	156,9
1989	1452,8	950,8	502,1	377,6	150,1	227,5	124,5
1990	1208,0	800,7	430,7	325,4	121,5	203,9	105,3
1991	1569,7	1022,9	579,3	346,7	139,1	207,5	232,6
1992	2082,1	1198,1	928,6	436,4	205,2	231,2	492,2
1993	2400,2	1330,4	1130,0	463,9	235,0	228,9	666,1
1994	2896,5	1527,3	1464,7	492,4	268,8	223,6	972,3
1995	2434,0	1386,8	1133,5	374,6	173,6	201,0	758,9
1996	2648,4	1409,0	1327,6	391,5	186,9	204,6	936,1
1997	3350,2	1724,6	1733,4	420,1	...	...	1313,3
1998	3594,8	1802,2	1905,2	438,1	...	...	1467,0

Fuente: Ministerio de Economía.

Cuadro II.8: Inversión Bruta Interna Fija (1)
Indicadores de la IBIF: Composición porcentual
(Unidades: en porcentajes)

Período	Total	Construcción	Equipo durable de producción				
			Total	Nacional			Importado
				Total	Equipo de transporte	Maquinaria y equipos	
1980	100,0	60,4	39,6	23,8	11,7	12,1	15,8
1981	100,0	62,3	37,7	21,4	8,8	12,6	16,3
1982	100,0	69,1	30,9	21,8	8,1	13,7	9,2
1983	100,0	68,0	32,0	24,9	10,3	14,7	7,1
1984	100,0	63,2	36,8	30,1	14,5	15,6	6,7
1985	100,0	62,8	37,2	28,7	11,2	17,5	8,5
1986	100,0	67,3	32,7	25,9	11,2	14,7	6,8
1987	100,0	67,2	32,8	23,6	10,2	13,4	9,2
1988	100,0	67,5	32,5	24,1	9,6	14,5	8,5
1989	100,0	65,4	34,6	26,0	10,3	15,7	8,6
1990	100,0	66,3	35,7	26,9	10,1	16,9	8,7
1991	100,0	65,2	36,9	22,1	8,9	13,2	14,8
1992	100,0	57,5	44,6	21,0	9,9	11,1	23,6
1993	100,0	55,4	47,1	19,3	9,8	9,5	27,8
1994	100,0	52,7	50,6	17,0	9,3	7,7	33,6
1995	100,0	57,0	46,6	15,4	7,1	8,3	31,2
1996	100,0	53,2	50,1	14,8	7,1	7,7	35,3
1997	100,0	51,5	51,7	12,5	...	...	39,2
1998	100,0	50,1	53,0	12,2	...	...	40,8

Fuente: Elaboración sobre datos del Ministerio de Economía.

NOTA 1: Calculada sobre valores a precios de 1986.

Cuadro II.9: Indicadores de la IBIF
Contribuciones al crecimiento de la Inversión Bruta Interna Fija
 (Unidades: porcentajes)

Período	Construc- ción	Equipo durable de producción				Tasa de crecimiento			
		Total	Nacional			Importado	IBIF	Construc- ción	Equipo durable de producción
			Total	Equipo de trans- porte	Maquina- ria y equipos				
1981	-9,0	-5,9	-3,6	-1,8	-1,8	-2,4	-15,0	-12,2	-19,2
1982	-12,4	-7,5	-4,3	-1,8	-2,5	-3,2	-19,9	-11,3	-34,3
1983	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4	-1,2	4,0
1984	-2,8	-1,3	-1,0	-0,4	-0,6	-0,3	-4,1	-10,9	10,2
1985	-8,9	-5,5	-3,8	-2,0	-5,8	-0,3	-14,1	-14,7	-13,1
1986	6,9	4,1	3,2	1,2	1,9	0,9	11,0	19,0	-2,5
1987	8,7	4,2	3,4	1,5	1,9	0,9	12,9	12,8	13,2
1988	-2,4	-1,2	-0,8	-0,4	-0,5	-0,3	-3,5	-3,2	-4,2
1989	-14,6	-7,0	-5,2	-2,1	-3,1	-1,8	-21,6	-23,9	-16,7
1990	-11,2	-5,6	-3,8	-1,4	-3,2	-0,9	-16,9	-15,8	-14,2
1991	19,8	10,7	8,1	3,0	5,1	2,6	29,9	27,8	34,5
1992	21,3	12,0	7,2	2,9	4,3	4,8	32,6	17,1	60,3
1993	8,8	6,8	3,2	1,5	1,7	3,6	15,3	11,0	21,7
1994	11,5	9,7	4,0	2,0	2,0	5,7	20,7	14,8	29,6
1995	-9,1	-4,3	-3,5	-1,7	-2,9	-3,2	-16,0	-9,2	-22,6
1996	5,0	4,1	1,4	0,6	0,7	2,7	8,8	1,6	17,1
1997	14,1	13,3	3,9	1,9	2,0	9,4	26,5	22,4	30,6
1998	3,8	3,8	0,9	...	...	2,9	7,3		

Fuente: Elaboración sobre datos del Ministerio de Economía.

NOTA 1: Definidas como $(X_t - X_{t-1}) \cdot (Y_t)$; donde X_t es la IBIF total e Y_t es la participación de cada rubro.

ALGUNOS DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EN SECTORES
DE INFRAESTRUCTURA EN LA ARGENTINA

*Omar Chisari y Martín Rodríguez Pardina**

* Este trabajo fue realizado en colaboración con el Centro de Estudios de la Regulación (CEER) del Instituto de Economía de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

INDICE

I. Introducción	249
II. Un modelo de inversión de una firma regulada	253
II. 1 Introducción	253
II. 2 El modelo	255
III. Estructura y costo de capital	265
III. 1 Estructura de capital y mecanismo de privatización	265
III. 2 Estructura regulatoria y riesgo asociado	271
IV. Duración del contrato	278
V. Sustitución entre inversiones y operación y mantenimiento	284
V. 1 Introducción	284
V. 2 El caso de la transmisión eléctrica	284
V. 3 Innovación tecnológica e incorporación de nuevas prestaciones	296
VI. Obligación del servicio universal	297
VI. 1 Introducción	297
VI. 2 Definición y objetivos de la obligación de servicio y de la Obligación de Servicio Universal (OSU)	300
VI. 3 Beneficios sociales y obligaciones de servicio	303
VI. 4 Costos de implementación de los programas de obligación de servicio	305
VI. 5 Razones que justifican la obligación de servicio	308
VI. 6 Desempleo, ingresos y servicio universal	309
VI. 7 Costos y beneficios de la Obligación de Servicio Universal	314
VI. 8 Financiamiento de la OSU	316
VI. 9 La aplicación práctica de los criterios de servicio obligatorio y de Servicio Universal: un catálogo de resultados	317
VII. Equilibrio general	321
VII. 1. El funcionamiento de las empresas "públicas" bajo operación privada ...	322
VII. 2 Evaluación de ganancias y shocks macroeconómicos	325
Bibliografía	326

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado se busca identificar y discutir diferentes temas que afectan el nivel y patrón de inversiones de las empresas de servicios públicos regulados. Por otro lado se intenta ilustrar algunos efectos que estas inversiones tienen sobre otros sectores de la economía, particularmente en lo que hace a efectos macro (cuantificados en un modelo de equilibrio general) y a efectos distributivos (mediante las obligaciones de servicio universal que muchas veces enfrentan los proveedores de servicios públicos).

Los temas que condicionan el nivel y patrón de las inversiones en infraestructura quedan en gran medida definidos en el marco regulatorio que se especifica para estos sectores y por la forma y mecanismos de privatización que se implementan.

Los mecanismos de privatización tienen un efecto importante sobre el comportamiento de las empresas en lo que hace a inversiones por distintas vías tales como estructura de capital y reglas de finalización de las concesiones.

Un primer punto que caracteriza las privatizaciones en Argentina es la venta de paquetes de control de las empresas con requerimientos de operadores técnicos ya sea como parte de la sociedad inversora o con un contrato de servicios. Esta modalidad difiere de la venta de acciones en los mercados de capitales que caracterizó por ejemplo las privatizaciones en Chile y Gran

Breña. Si bien esta forma de privatización reduciría el problema de principal agente asociado a la flotación de las acciones en la bolsa,¹ tiene costos en términos de reducción de la competencia en el mercado de capitales (no hay riesgos de *take-over*) y puede afectar las inversiones vía un cambio forzado en la composición del capital (externo y local) como resultado de la necesidad de contar con socios externos.

Un segundo punto, que tiene impactos que si bien no son inmediatos son de indudable importancia sobre el comportamiento de la inversión en estos sectores de infraestructura, es la regla de finalización de las concesiones. A medida que se aproxima la finalización de una concesión aparecen incentivos para el titular del servicio a no invertir e incluso disminuir el mantenimiento de las redes existentes en tanto no esté seguro de poder recuperar esa inversión en lo que resta de la concesión. En este punto analizaremos las reglas de terminación y compensación existentes en los distintos sectores a fin de identificar posibles problemas en las mismas.

En la reestructuración de los servicios públicos de infraestructura de Argentina se observa un alto grado de homogeneidad en cuanto a la búsqueda de mecanismos de mercado y la participación del sector privado. La regulación por su parte presenta marcadas variaciones entre sectores, existiendo un amplio rango de reglas y regímenes regulatorios.

Estas reglas regulatorias afectan la inversión por medio de distintos mecanismos tales como el costo de capital, las obligaciones de servicios de las empresas (en lo que hace a actividades por las que es responsable, calidad, expansión, etc.), el tratamiento de relaciones intersectoriales (particularmente en lo que hace a sectores que presentan una alta sustituibilidad o complementariedad), entre otros.

Un primer análisis, entonces, es el impacto que distintos regímenes regulatorios tienen sobre el riesgo enfrentado por la empresa, condicionando el costo de capital de las mismas. En un trabajo publicado por el Banco Mundial, Alexander, Mayer y Weeds² cuantifican distintos grados de riesgo asociado a cada régimen regulatorio. Estos autores encuentran que la regulación por precios máximos si bien provee mayores incentivos a la eficiencia productiva, viene acompañada de un mayor riesgo de mercado (traducido en mayores Betas) que la regulación por Costo de Servicio.

1. Sobre la importancia de este efecto en el caso chileno, ver Britán, en Muñoz (ed.) *Hacia el Estado Regulador*, CIEPLAN, 1995.

2. Ver Ian Alexander, Colin Mayer y Helen Weeds: *Regulatory Structure Risk and Infrastructure Firms*, Policy Research Working Paper 1698, The World Bank, Private Sector Development Department, diciembre de 1996.

Utilizando información presentada por estos autores, conjuntamente con datos locales de intensidad de capital y estructura de financiamiento elaborados en forma propia, se estima el impacto que los regímenes regulatorios adoptados en los distintos sectores de infraestructura tienen sobre el costo de capital (como resultado del mayor riesgo) y la inversión de estos sectores.

En algunos sectores de infraestructura la determinación de tarifas de los servicios fijadas durante el proceso de privatización cubre sólo la operación y mantenimiento de los activos existentes (tal como ha sido el caso en Transporte de Energía Eléctrica y Ferrocarriles) estableciéndose mecanismos *ad hoc* para la decisión y el financiamiento de las nuevas inversiones.

De esta forma, se ha introducido un cierto grado de separación entre la responsabilidad por la operación y mantenimiento y las decisiones de inversiones en el sistema. Esto lleva a que aparezca una potencial distorsión en la asignación de recursos por cuanto las decisiones se realizan en forma separada y por lo tanto no se minimiza el costo total de provisión del sistema. Al mismo tiempo, aparecen incentivos cruzados para que sea la otra parte la que afronte el costo.

Las obligaciones de servicio y la universalidad, presentes en la mayoría de los contratos de concesión y/o licencias de servicios públicos, tienen también un impacto importante en la política de inversión de las mismas. Por un lado, las obligaciones de servicio expresadas en servicio obligatorio fuerzan a las empresas a invertir en áreas potencialmente no rentables. Por otro lado, si cuando estas obligaciones están asociadas a determinados plazos de cumplimiento influyen el ritmo de inversiones lo que en presencia de costos de ajuste puede tener un impacto no desdeñable sobre el costo de la inversión.

La importancia de las obligaciones de servicio en los servicios públicos va mucho más allá del impacto que éstas tienen sobre el comportamiento de la empresa proveedora. El acceso a los servicios en condiciones y precios razonables constituyen un elemento clave de la calidad de vida de toda la población tanto por los efectos directos como por las fuertes externalidades que existen en muchos de estos sectores.

Las obligaciones de servicio universal (USO) planteadas (tanto en lo que hace a planes de cobertura como a los mecanismos de subsidios adoptados en la mayoría de los contratos de concesión) tienen un fuerte impacto sobre los quintiles más pobres de la población. Por ello, en esta sección se analizarán algunas de las obligaciones de servicio existentes y su impacto sobre distintos estamentos de la población.

En primer lugar, se discute el efecto diferenciado de inversiones sobre las redes existentes (que surgen muchas veces de los requisitos de calidad

mínima impuestos) y de inversiones en extensión de la red. Mientras que las primeras benefician principalmente a usuarios existentes que en general pueden ser vistos como relativamente más ricos, las segundas tienen un fuerte impacto sobre el bienestar de los más pobres en tanto son los que carecen de servicios.

En segundo lugar, se analiza el impacto que tiene sobre la tarifa efectivamente pagada por los pobres los cargos por mora, desconexión y reconexión del servicio. Esta diferencia entre tarifa nominal y la tarifa "efectiva" que pagan los usuarios pobres como resultado de la incapacidad de afrontar en tiempo las facturas de los servicios públicos, tiene importantes implicancias sobre el nivel de bienestar de estos usuarios.

En tercer lugar, se discute el efecto que tiene sobre la parte más pobre de la población la introducción simultánea de varios servicios públicos. La falta de coordinación al evaluar voluntad y capacidad de pago por parte de los usuarios puede resultar en altas tasas de incobrabilidad de los servicios públicos ante la conexión simultánea de varios de ellos en barrios de bajos recursos.

Las profundas transformaciones en gran parte de los servicios públicos en los que se abrieron a la competencia y la participación privada sectores tradicionalmente monopólicos y de propiedad estatal, tienen un impacto que abarca más allá del sector. Dada la importancia de estos sectores, la regulación adquiere un rol fundamental en términos de asegurar que las ganancias de eficiencia logradas por las empresas privatizadas, sean trasladadas al menos en parte a los usuarios finales.

En esta sección se analizará el impacto que tiene sobre la economía en su conjunto la eficiencia de la regulación de los distintos sectores de infraestructura. Utilizando un modelo de equilibrio general computado (CGE) se cuantificarán los efectos de la regulación de los servicios públicos sobre el nivel de actividad y la tasa de ganancia relativa al nivel de veinte sectores productivos.

Dado que muchos de los sectores de infraestructura presentan fuertes interrelaciones tecnológicas (v. g. entre agua y electricidad, electricidad y gas) y de sustitución en mercados finales (v. g. electricidad y gas) la regulación de estos sectores debe ser consistente a fin de evitar apropiación de rentas y distorsiones en el patrón de inversiones entre sectores. A fin de resaltar estas fuertes interrelaciones entre sectores se realizará también un ejercicio para analizar el impacto de la regulación relativa y captura de renta y eficiencia entre sectores regulados.

A fin de dar un marco analítico adecuado a estos problemas y poder explicar las interrelaciones entre los distintos instrumentos regulatorios en la Sección II se presenta un modelo formal de inversiones en empresas reguladas.

Nuestro objetivo principal es el de apreciar cómo el régimen regulatorio y las cláusulas del contrato de concesión determinan la política de inversión. Si pensamos en el contexto de un proceso de reestructuración y privatización, el problema del formulador de políticas es definir este conjunto de cláusulas del contrato de concesión (v. g. duración del contrato, el régimen tarifario, las metas de inversión, la forma de financiamiento de la misma y los estándares mínimos de calidad) de manera tal de maximizar el bienestar social.

La selección de instrumentos debe responder a los objetivos de sostenibilidad, eficiencia productiva, eficiencia asignativa y equidad de manera tal de maximizar el bienestar social en el largo plazo. Un punto central a esta problemática es la existencia de *trade-offs* entre objetivos de manera tal que la mejora en uno de ellos muchas veces sólo puede ser lograda en detrimento de otro.

II. Un modelo de inversión de una firma regulada

II. 1 Introducción

En un trabajo de 1971, Jorgenson y Handel sostenían que "para la industria regulada la teoría de acumulación óptima del capital es la misma que para las industrias reguladas, excepto que se impone una restricción adicional en la maximización del valor presente. Dado el precio del producto establecido por la agencia regulatoria, la cantidad de producto es determinada por el consumo público".

Esta visión del problema puede ampliarse significativamente en la luz de nuestros conocimientos actuales sobre las eventuales ganancias de eficiencia y los *trade-offs* implícitos entre la selección de regímenes tarifarios, el costo de capital y las obligaciones de servicio en cantidad y calidad.

Para entender mejor esta apreciación se presenta el proceso de maximización del valor presente de una firma que elige un plan de inversiones entre el presente y un momento del futuro T , y que está sujeta al control de una agencia regulatoria la que define metas, restricciones e incentivos respetando la sostenibilidad de la empresa.

En términos generales supondremos que la firma es neutral al riesgo aunque, como luego veremos, será necesario relajar un poco este resultado para poder discutir aspectos de costo de capital y de sostenibilidad.

Nuestro objetivo principal es el de apreciar cómo el régimen regulatorio y las cláusulas del contrato de concesión determinan la política de inversión. Si pensamos en el contexto de un proceso de reestructuración y privatización como el que se desarrolló en Argentina en los últimos años, el problema del formulador de políticas es definir este conjunto de cláusulas del contrato de concesión de manera tal de maximizar el bienestar social.³ La duración del contrato, el régimen tarifario, las metas de inversión, la forma de financiamiento de la misma y los estándares mínimos de calidad son, entre otros, los instrumentos disponibles al momento de definir la transformación de un sector.

La selección de instrumentos debe responder a los objetivos de sostenibilidad, eficiencia productiva, eficiencia asignativa y equidad de manera tal de maximizar el bienestar social en el largo plazo. Un punto central a esta problemática es la existencia de *trade-offs* entre objetivos de manera tal que la mejora en uno de ellos muchas veces sólo puede ser lograda en detrimento de otro.

Veamos algunos ejemplos que ilustran estos dilemas regulatorios.

- Un aumento de la proporción de la inversión directamente pagada por los usuarios (una disminución de la inversión a ser recuperada vía tarifa (P_o) resulta en una mayor inversión de equilibrio (K^*) sin afectar la sostenibilidad de la empresa. Sin embargo, el efecto de esta política sobre el bienestar dependerá de la elasticidad ingreso (afectado por el aumento en el cargo de infraestructura - m) y de la elasticidad precio (afectado directamente - P_o) que tengan los consumidores.
- Los incentivos a invertir pueden ser mejorados extendiendo el plazo de la concesión (T) lo que lleva a un *trade-off* intergeneracional ya que al extender el plazo parte del costo de las inversiones actuales se trasladan a las generaciones futuras. Un efecto similar se asocia a un aumento en la compensación al terminar la concesión.
- La extensión del período del contrato (T) mejora los incentivos para invertir pero al mismo tiempo aumenta el costo de capital al incrementar el riesgo asociado a un contrato necesariamente más incompleto.

3. La determinación de una reestructuración óptima (en términos de separación vertical y horizontal de la empresa) sólo puede ser analizada en un contexto intersectorial que excede el comportamiento de la empresa que se intenta modelar aquí. Aspectos tales como la definición del alcance de cada actividad, la existencia o no de restricciones a la propiedad y/o participación en otras actividades, los efectos de reglas de regulación diferente entre sectores (v. g. gas y electricidad) entre otros, deben necesariamente tratarse en un marco de equilibrio general que escapa al alcance de este trabajo.

- Un régimen tarifario de alto poder de incentivos, mejora los incentivos a la eficiencia productiva pero disminuye la cobertura (K^*) y aumenta el costo de capital (r).

La existencia de estos trade-offs entre objetivos es central al problema regulatorio tanto en lo que hace al diseño del contrato original como a la forma en que éste es administrado durante su duración por la agencia reguladora. Una clara comprensión de estos elementos y la forma en que interactúan resulta entonces esencial.

II. 2 El modelo

Se parte de un modelo tradicional de decisiones de inversión con costos de ajuste.

Sin regulación y aún con el precio (o tarifa) fijado exógenamente (por la presión de la competencia) la empresa determina su política de inversión para maximizar su valor presente (VP):

$$VP = \int_0^T [p(\alpha)q - c(q, \alpha) - \phi I - \xi I^2] e^{-rt} dt,$$

sujeto a:

$$(1) \quad \dot{K} = I - \delta K$$

$$(2) \quad q \leq \gamma K$$

En estas expresiones q es la cantidad producida y vendida independientemente del precio, pero que requiere una disponibilidad mínima de capacidad por unidad de producto dada por la ecuación (2), en tanto que K evoluciona según (1), donde I es el monto de inversiones físicas brutas (del índice de bienes de capital) y δ es la tasa de amortización.

En la expresión de VP, T es el tiempo que la empresa planea estar en el mercado (determinado por ella misma), $p(\alpha)$ es el precio del producto unitario que se supone dependiente de un parámetro de calidad α , de modo que:

$$p'(\alpha) \geq 0$$

La calidad aquí se alcanza con mayores costos operativos aunque podría plantearse una eventual sustitución entre K y los costos operativos.

El costo de capital esta dado por r , el que por ahora puede considerarse constante, pero que en general se compone de varios elementos:

$$(3) \quad r = r_f + \beta(E_m - r_f) + \text{primadeval} + \text{primadefalt}$$

Es decir el costo de capital es la suma de la tasa libre de riesgo, r_f , más la proporción de la prima de riesgo de mercado ($E_m - r_f$) que determina el grado de coparticipación que tiene esta industria con el mercado dado por, más las primas de devaluación y de default si se admite la libre movilidad de capitales ex-ante.

Los costos de inversión son de dos tipos: el precio corriente de los bienes de inversión ϕ por el índice de inversión I da el gasto estimado en bienes de inversión si su oferta es completamente elástica; sin embargo, se admite que si los planes de inversión (nueva y de reposición) son demasiado ambiciosos (hacer las obras más rápido) pueden hacer que suban sustancialmente los costos en el término ξI^2 , donde ξ es un parámetro positivo.

Admitiendo que la empresa no enfrenta indivisibilidades de K que la obliguen a arrastrar capacidad ociosa, la condición (2) se cumplirá como igualdad

$$(2') \quad q = \gamma K$$

es decir γ es la productividad media física del capital.

Esta hipótesis no es tan ingenua como parece. En muchos sectores regulados hay indivisibilidades marcadas del stock de capital, lo cual hace que se paguen altos costos de capital sobre activos inmovilizados por mala predicción de la demanda o porque la regulación obliga a satisfacerla de manera inmediata sin esperar que se superen umbrales de viabilidad económica.

En estas condiciones el Hamiltoniano, el incremento del valor total de los activos de la empresa, está dado por:⁴

4. Para el desarrollo de este modelo trabajamos con una hipótesis de subaditividad de costos de la firma lo que es compatible con costos marginales crecientes y un único productor en el mercado. Alternativamente se puede plantear un modelo con una hipótesis de monopolio natural tradicional, con costos marginales decrecientes o constantes, donde la escala viene determinada por la demanda. Aun con la hipótesis adoptada los costos fijos (fl) son un elemento crucial aunque la solución sea planteada en términos de costos marginales crecientes.

$$(4) \quad [p(\alpha)\gamma K - c(\gamma, \alpha) - \phi I - \xi I^2] e^{-rt} + \lambda(I - \delta K)$$

donde λ es el precio sombra del capital.

Las condiciones de máximo requieren entonces:

$$(5) \quad H_d = [p'(\alpha)\gamma K - c'_\alpha] e^{-rt} = 0,$$

$$(6) \quad H_I = -(\phi + 2\xi I) e^{-rt} + \lambda = 0,$$

$$(7) \quad H_K + \dot{\lambda} = e^{-rt} [p(\alpha)\gamma - c'_q \gamma] - \lambda\delta + \dot{\lambda} = 0,$$

más las condiciones de transversalidad:

$$(8) \quad H(T) = 0$$

que indica que al momento de salirse de la industria la empresa no ve incrementos futuros de valor de sus activos financieros y físicos y:

$$(9) \quad \begin{aligned} \lambda(T)K(T) &= 0, \\ \lambda(T) &\geq 0 \end{aligned}$$

que indica que no se abandona capital inutilizado si su precio sombra es positivo.

Cuando la calidad no importa para el precio del producto que ve la firma, es decir $p'(\alpha)=0$, debe esperarse que sea cero en (5).

Por otra parte, las ecuaciones (6) y (7) determinan la ecuación básica de evolución del capital que maximiza el Valor Presente:

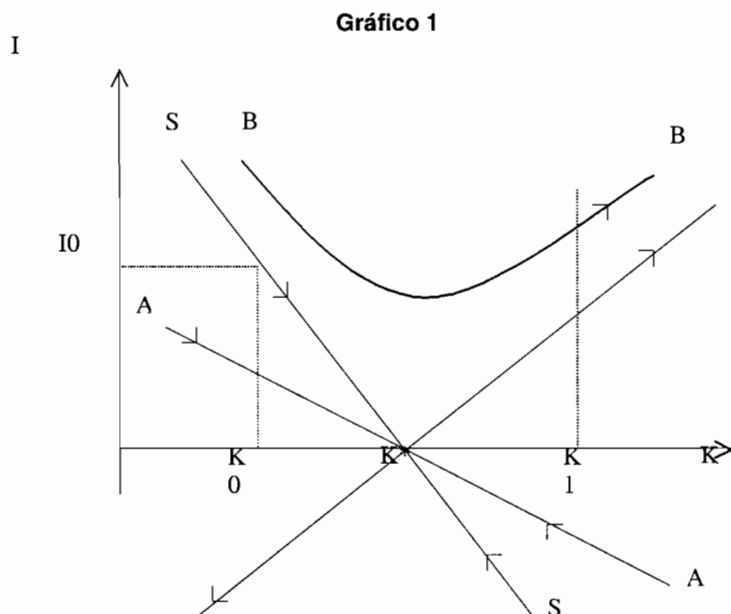
$$(10) \quad I = (r + \delta)(\phi / 2\xi + I) - \phi / 2\xi - [p(\alpha) - c'_q](\gamma / 2\xi)$$

de modo que el stock de capital de estado estacionario viene dado por (cuando $\dot{I} = I = 0$)

$$(11) \quad [r + \delta - \dot{\phi} / \phi] \phi + \gamma c'_q = p\gamma$$

En el Gráfico 1 tenemos una representación del proceso de inversión y crecimiento de la empresa, y podemos apreciar mejor cómo afectan a este proceso los parámetros del modelo.

En el caso en que el mercado siempre es rentable y una vez elegido α^* , la empresa desea llegar a K^* y existe un único modo de hacerlo, sobre el sendero SS; dado el capital inicial K_0 la firma define una inversión inicial en I_0 . El efecto de los costos de ajuste ξ es cambiar la pendiente de SS y modificar la velocidad de convergencia a K^* (pero no afectan a éste). El sendero AA sería el que recorrería una empresa con mayores costos de ajuste: la inversión inicial de I sería menor.



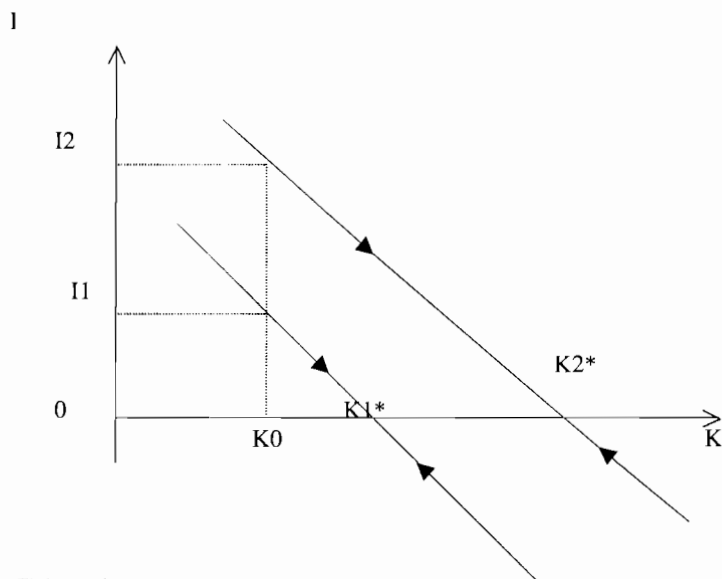
Fuente: Elaboración propia.

Sobre los senderos SS y AA el valor presente de la firma está siendo maximizado; un sendero como BB sólo sería elegido si la firma tuviera que llegar a K_1 en un período T_b exógenamente especificado (lo cual requiere, como se aprecia aumentar el nivel de inversión para viajar más rápido).

En el Gráfico 2 hay una representación del efecto de un cambio del costo de capital (aumento de r), el que disminuye el capital deseado de largo plazo (pero puede modificar además la velocidad de convergencia, aunque aquí se supone que no es así).

En el caso de una empresa sujeta a regulación, el programa de maximización se realiza bajo algunas condiciones adicionales. Téngase en cuenta que la privatización seguramente ha ayudado a aumentar el valor de γ (la productividad física media del capital) y a disminuir los costos operativos por incorporación de nuevas prácticas técnicas y organizacionales (como nuevas estructuras internas de incentivos).

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

Consideremos entonces que la empresa tiene en cuenta la información sobre el contrato de concesión y sobre el régimen tarifario (por ejemplo) para calcular su política de inversiones. Podemos suponer que los costos operativos de la empresa se separan en dos componentes: los que el regulador considera manipulables y los que el regulador estima exógenos, y que deja pasar a la tarifa casi sin rezago:

$$C = \rho c(q, \alpha, E) + (1 - \rho) c(q, \alpha)$$

donde ρ es la proporción manipulable y $(1-\rho)$ la no manipulable. E representa un parámetro de esfuerzo de reducción de costos que la empresa puede manejar (gerenciales, de consultoría, por ejemplo). Para simplificar supondremos que la no manipulable puede escribirse como lineales en q (i.e. $(1-\rho) c(q)$).

Además el regulador podría reconocer una proporción m de los costos de inversión en la tarifa, en particular si se sobreimpone una condición de inversión mínima por período o de metas para alcanzar objetivos de cobertura.⁵

$$I \geq \bar{I}, \\ K(\bar{I}) \geq \bar{K}$$

En este caso la tarifa esperada toma la forma:

$$p = p_0 + (1 - \rho)c + \mu(\phi I + \xi I^2) / q$$

Esto es, la empresa recupera una proporción $(1-\rho)$ de sus costos operativos y un porcentaje m de sus gastos de inversión. Como tiene un régimen de pass-through parcial, el costo de capital se reduce cuanto menor ρ y cuanto mayor μ , dado que cambia (disminuye) la β de la inversión.

La extensión del programa (T) también modifica el costo de capital porque cuanto más largo el contrato, tanto más incompleto.

En síntesis, parece que puede esperarse que el costo de capital se transforme en una función del coeficiente del poder, aquí ρ , de la proporción del costo de inversión compartida μ , y del horizonte del contrato:

$$r = r(r_i, E_m, \rho, \mu, T)$$

5. Mecanismos de este tipo son los utilizados por ejemplo en agua donde el contrato de concesión original contemplaba un esquema donde los nuevos usuarios debían abonar un cargo de infraestructura que cubre los costos de capital de las inversiones asociadas a su suministro. Este sistema presentó graves problemas por cuanto el cargo de infraestructura mostró durante los primeros años una fuerte tasa de incobrabilidad llevando finalmente a su sustitución por un cargo a todos los usuarios conectados. Ver sección VI de servicio universal donde se discute en más extensión este tema.

con la propiedad de que:

$$r_p > 0, r_\mu < 0, r_T > 0$$

El corolario es que el costo de capital deviene una variable determinada en el contrato inicial. Así, por ejemplo, un régimen de price-cap muy estricto que aumente r , determinará una b más alta y afectará el factor de descuento del programa de optimización; la empresa requerirá una mayor compensación por riesgo más alto y reducirá el capital de largo plazo K^* , bajando la cobertura planeada por ella.

El programa de optimización del valor presente esperado estará dado ahora por:

$$VP^* = \max \int_0^T [p_o q - \rho c(\alpha, q, E) - E - (1 - \mu)(\phi I + \xi I^2)] e^{-r(\rho, \mu, \bar{T})t} dt + \\ + e^{-r(\rho, \mu, \bar{T})T} R\{[K(T) - K_0](1 - \mu)\} - K_0 \cdot \phi_0$$

sujeto a:

- Condición de ritmo de inversión:

$$I \geq \bar{I}$$

- Condición de calidad

$$\alpha \geq \bar{\alpha}$$

- Extensión del contrato

$$T = \bar{T}$$

- Límite de producción

$$q \geq \bar{q} \text{ o bien } K(t) \geq \bar{K}(t) \quad \forall t$$

En la expresión del valor presente, el término

$$+ e^{-rT} R\{[K(T) - K_0](1 - \mu)\}$$

es el valor residual de la firma que ésta recibe como compensación al final de la concesión. Notemos que depende del stock de capital final adelantado

con fondos propios, y que se resta del VP el capital inicial adelantado (suponiendo que lo que se pagó por los activos estaba en relación a K_0). En el caso de una empresa privatizada es el valor de continuar el proceso de forma optimal. Supondremos que ese valor residual viene dado por:

$$R\phi[K(T) - K_0](1 - \mu)e^{-rt}$$

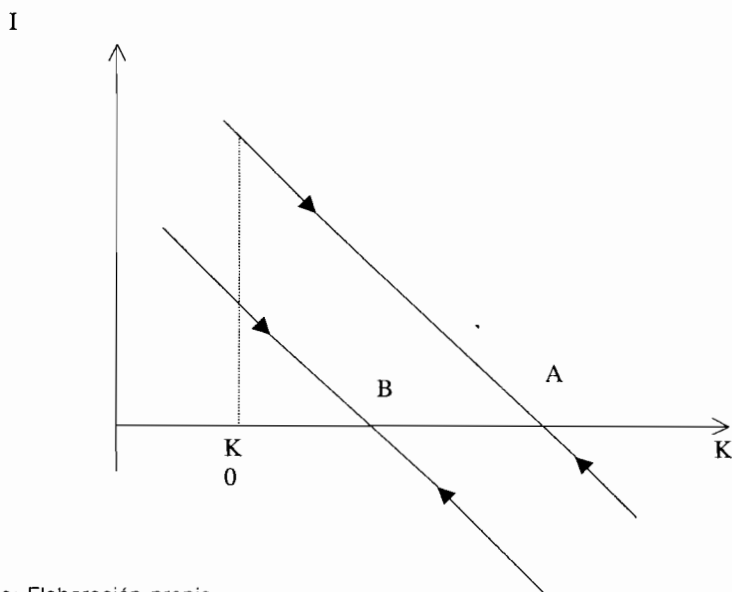
donde R es la proporción del Valor Residual que reconoce el mercado (en una serie infinita $R=R_0/r$).

Observamos también que la condición de calidad mínima aquí es necesaria para que $a > 0$, y que se está suponiendo que la demanda no responde a los precios sino que evoluciona de manera autónoma. Esa restricción no es necesaria para E , que será determinada por la empresa para minimizar costos ($-pC'_0 = 1$).

Está implícito, además, que la firma no puede anticipar un valor presente máximo negativo si se intenta que participe en el negocio (condición de sostenibilidad).

Veamos en el Gráfico 3 el efecto de imponer algunas condiciones sobre el programa de inversiones y dilemas implica.

Gráfico 3



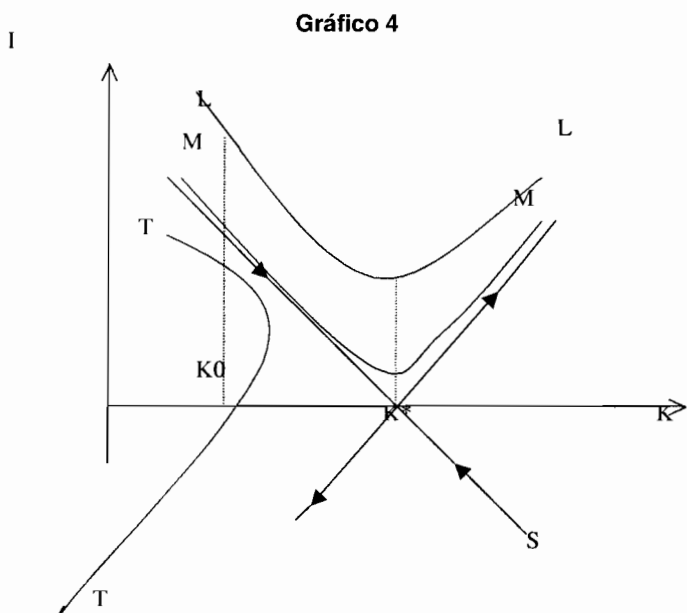
Fuente: Elaboración propia.

Un aumento de ρ , una menor cobertura de los costos operativos, hace que el stock de capital deseado de largo plazo se reduzca (de A a B), y que caiga la inversión (por aumento de costos operativos y de capital).

La forma de compensarlo es aumentando p_0 , o eventualmente extender la concesión.

En el gráfico 4 puede verse qué ocurre cuando el tiempo de concesión está dado en T y la empresa no recupera capital residual.

Su política óptimal será entonces no dejar instalado un stock de capital valioso. Recorrerá así el sendero TT, alcanzando un capital final nulo al final de la concesión.



Fuente: Elaboración propia.

Para que el stock final fuera K^* en un tiempo de concesión finito se requeriría imponer una restricción de Capital final mínimo, de ritmo de inversión o bien definir un horizonte de concesión suficientemente largo como para que la empresa elija acercarse a K^* de propia voluntad (si una concesión es a 95 años, por ejemplo nos pone sobre un sendero como MM).

El ritmo de inversión mínimo baja el valor presente de la empresa y le pone metas de avance que le incrementan sustancialmente los costos de

ajuste de la inversión. El pass-through de costos de inversión, dado por m , compensa a la empresa al aumentar la pendiente del sendero SS; en principio no altera el capital deseado de largo plazo excepto porque la firma no lo ve como capital residual valioso.

Podemos simplificar un poco los cálculos para tener algunas comparaciones útiles. Supongamos que cada uno de los operadores considera que el proceso de concesión se repite ad-infinitum, de modo que se puede quedar entonces con una proporción R del valor residual del negocio.

Hagamos la hipótesis de que la calidad y el esfuerzo E han sido fijados exógenamente y no importan aquí; también, admitamos que los bienes de capital no cambian de precio ($\dot{p} = 0$), ya que las tarifas tampoco están sufriendo indexación.

En ese caso la ecuación de inversión sería:

$$(10') \quad \dot{I} = [r(1-R) + \delta] \phi / 2\xi + (r+d)I - \gamma [p_0 - \rho C'_q(\gamma K)] / (1-\mu) 2\xi$$

Puede verse que (10) se obtiene tomando $R=\mu=0$ y $\rho=1$.

El estado estacionario viene entonces determinado por:

$$(11') \quad [r(1-R) + \delta] \phi (1-\mu) + \gamma C'_q \rho = \gamma p_0$$

ecuación equivalente a (11) si se toman los valores de parámetros adecuados.

¿Qué diferencias se verían en el stock de capital de largo plazo de esta empresa según fueran ρ , μ , y R ?

Notemos que r se ha supuesto una función de ρ y μ . Se tendrá así que:

$$\partial K^* / \partial \rho = -[\phi(1-\mu)(1-R) r'_\rho / \gamma + C'_q(\gamma K^*)] / \gamma \rho C''_q(\gamma K^*) < 0,$$

es decir, si aumenta el coeficiente de poder de incentivos la cobertura de largo plazo planeada por la firma baja. Esto se debe a que sube el Costo Marginal que la empresa debe enfrentar con sus propios recursos y a que el costo de capital aumenta (sube la β del negocio). Si no queremos que K^* caiga, el incremento de r deberá ser acompañado por un aumento consistente de p_0 .

Además:

$$\partial K^* / \partial \mu = -\{r_\mu(1-R)\phi(1-\mu) - [r(1-R) + \delta] \phi\} / \gamma C''_q \rho > 0,$$

$$\partial K^* / \partial R = -r\phi(1 - \mu) / \gamma C''_q \rho > 0$$

Las cuales muestran que la cobertura deseada de largo plazo crece si se permite licuar una parte de los gastos de inversión en la tarifa y si la empresa estima un mayor valor residual.

III. Estructura y costo de capital

III. 1 Estructura de capital y mecanismo de privatización

Un factor clave del proceso de privatización en Argentina merece ser destacado por su impacto potencial sobre el comportamiento de las firmas: la venta de paquetes de control. Respecto de este punto, y a diferencia de las experiencias de Chile y el Reino Unido donde las acciones de las empresas a privatizar fueron vendidas al "por menor" en los mercados de valores, en Argentina se optó por vender un "paquete de control" de las empresas a un único inversor estratégico.

La elección de uno u otro mecanismo tiene sus pro y sus contras. La venta de acciones en la bolsa permite bajo determinadas circunstancias el inducir un comportamiento eficiente en las empresas vía la disciplina que imponen los mercados de capitales. De existir un mercado de capitales medianamente eficiente, el riesgo de un *take-over* garantiza un cierto grado de eficiencia mínima y disciplina por parte de los administradores de las empresas. La propiedad masiva de acciones por parte del público que se logra mediante la venta en la bolsa a su vez trae aparejada una mayor garantía política al proceso de privatización al hacerlo más creíble en tanto mientras más difundida este la propiedad de las acciones más costosa en términos políticos resultaría una eventual nacionalización de los servicios.

El principal problema asociado a esta forma de privatización es la aparición de un fuerte problema del tipo principal-agente. Dado que gran parte de las acciones es comprada por inversores pasivos (como ser fondos de pensiones, fondos de inversión o pequeños inversores privados) el manejo de la empresa queda en manos de unos pocos accionistas y de la gerencia ya existente en la empresa. La tendencia de éstos a comportarse en función de su propio interés y no en el de la empresa y sus accionistas (o sea su principal) puede resultar en serias ineficiencias las que se ven potenciadas si no

existe un mercado de capitales eficiente que constituya un limitante efectivo a este tipo de comportamiento.⁶

La diferencia entre Chile y el Reino Unido a este respecto no puede ser más ilustrativa. El gran desarrollo del mercado de capitales en el Reino Unido ha llevado a que, vencidas las limitaciones legales existentes durante los primeros años, se desencadenara un activo proceso de fusiones y adquisiciones. La situación en Chile, donde el mercado de capitales es mucho más débil es una en la que no ha habido ninguna limitante seria al accionar de unos pocos inversores.⁷

Dado que el desarrollo del mercado de capitales en Argentina se acerca más al caso chileno que al británico, parece acertada la metodología de privatización adoptada en la que se licitó el paquete de control de las distintas unidades de negocios a privatizar. El mecanismo elegido consistió en la formación de sociedades anónimas con acciones de distintos tipos. Las acciones de tipo A representaban el paquete de control y su venta se realizó en bloque mediante una licitación pública. Las acciones de tipo B estaban destinadas a su posterior venta en el mercado de capitales y permanecían en manos del Estado hasta que este decidiera su venta. Las acciones de clase C por último representaban la proporción destinada al Programa de Propiedad Participada (PPP) mediante el cual se otorgaba participación a los trabajadores en el proceso privatizador.

Tal como se discutió, los requisitos para participar en la licitación de las acciones de tipo A incluían la necesidad de contar con un operador técnico calificado (que podía o no ser parte integrante del grupo inversor) y requerimientos financieros mínimos a ser cumplidos tanto por el grupo inversor como por cada uno de sus integrantes. Además, los accionistas titulares del Paquete Mayoritario quedaban impedidos de modificar su participación y/o vender sus acciones durante los primeros 5 años. Con posterioridad sólo podrían hacerlo previa autorización de la Autoridad Regulatoria.

6. La complejidad tecnológica de estos sectores aumenta el problema al hacer más difícil el control de las acciones de los agentes por parte del principal. En otras palabras, al aumentar la asimetría de información se incrementan las posibles rentas asociadas a ésta.

7. Esto sería según Bitrán (1993) lo ocurrido en Chile en el sector eléctrico. No obstante los argumentos presentados por este autor se podría en parte justificar la metodología de privatización a la luz del comportamiento observado en estas empresas. La dinámica acción de los grupos creados a partir de la privatización que demostraron un verdadero espíritu Shumpeteriano expandiendo sus negocios en toda la región y en particular en Argentina podría justificar las ineficiencias internas en el sector chileno en términos de una forma particular de acumulación primitiva.

Mientras que el requisito de contar con un operador técnico aseguraba que los inversores tendrían el *know-how* propio como para ejercer un control cierto y efectivo sobre los aspectos operativos, los requerimientos financieros tendían a asegurar que el grupo de control tuviera la capacidad económica y financiera suficiente como para hacer frente a las obligaciones contractuales asumidas. De esta manera se buscó lograr la participación de inversores estratégicos que al tener asegurado el control de las empresas privatizadas asumieran un comportamiento de optimización de la eficiencia de la empresa (ya que desaparece, o al menos se minimiza, el problema de principal-agente).

En el caso de la transmisión y distribución de electricidad, se buscó también incluir un cierto grado de disciplina del mercado de capitales al dividir la concesión, otorgada por un plazo de 95 años, en períodos de gestión de 10 años. Mediante este mecanismo el paquete mayoritario de control es subastado periódicamente permitiendo "competencia por el mercado" a la vez que sirve como mecanismo explícito de aceptación del nuevo cuadro tarifario.

Esta solución, que busca evitar los problemas de principal-agente asociados a la venta de las acciones en la bolsa, a la vez que se introducen de manera explícita mecanismos periódicos de competencia por el mercado, aparece como una novedad en cuanto a formas de privatización que parece dar una solución ingeniosa al *trade-off* entre inversores estratégicos y disciplina del mercado de capitales. Si bien todavía no se ha llegado al término del primer período de gestión y por lo tanto no existe evidencia sobre los resultados prácticos de este mecanismo parecería necesario llamar la atención sobre alguno de los inconvenientes probables que la implementación práctica del mismo puede encontrar.

El primer problema potencial que aparece en el mecanismo de períodos de gestión, es la marcada asimetría de información que existe entre el incumbente y los restantes participantes potenciales de la licitación. Si bien la normativa prevé en forma explícita el nombramiento de un veedor por parte del ENRE que tendrá la función de "asegurar que se proporcione a los oferentes la mas detallada y segura información...", la ventaja que otorga el conocimiento directo de la empresa que resulta de su operación es difícilmente igualable.

El segundo problema tiene que ver con la ventaja financiera que detenta el incumbente ya que puede ofrecer cualquier cifra por la concesión sin tener que hacer pago alguno en caso de resultar ganador.⁸

8. Si bien en teoría el incumbente puede realizar una oferta por un monto varias veces superior al valor económico de la empresa (ya que sólo es necesario realizar la oferta y no pagar por la

Dado que el presentarse a una licitación es un proceso costoso (tanto en términos de tiempo como de recursos financieros), las ventajas que detenta el incumbente pueden resultar una barrera efectiva a la participación de otros interesados.

Otro aspecto importante de la estructura de privatización está asociado a los beneficios que se derivan del control de la empresa y que pueden diferir de la maximización del valor de la empresa (eficiencia). Éste es el enfoque adoptado en un estudio reciente por Francesca Cornelli y David D. Li (1997) donde se trata de establecer un mecanismo óptimo de privatización.⁹

El argumento de estos autores es que dado que existen beneficios privados del control de la firma que difieren de los beneficios públicos y que el Estado tiene un objetivo dual de eficiencia y maximización de los ingresos de las privatizaciones, la privatización por medio de una licitación por mayor pago puede no ser la mejor alternativa.

La solución al problema propuesta por los autores consiste en una licitación donde la cantidad de acciones que se vende es una función creciente del precio ofrecido. Esto es una venta en la que la cantidad de acciones a entregar depende el precio ofrecido por el mayor postor.

En opinión de los autores, dado que los accionistas extranjeros mayoritarios pueden tener objetivos distintos de la maximización del valor de la empresa, el control de las empresas por capitales extranjeros puede imponer costos en los accionistas domésticos. Particularmente puede tratar de obtener grandes ganancias privadas del control que no pueden ser compartidas por los accionistas minoritarios. En los mercados en transición, estos beneficios privados se derivan de la existencia de imperfecciones de mercado por lo que el control otorga a las empresas extranjeras enorme poder de mercado.

El gobierno por su parte debe obtener un adecuado balance entre recibir un pago alto por la empresa en el presente (objetivo de ingreso fiscal) e incrementar el valor de la empresa en el futuro (objetivo de eficiencia). Dados los beneficios privados que pueden obtener los inversores mayoritarios, estos

misma) existen límites a esto. Por un lado y en tanto el interés de los accionistas es el de realizar ganancias (y no el detentar la concesión por la concesión misma) estos deberían estar dispuestos a entregar la concesión a cualquiera que este interesado en pagar más de lo que la misma vale para ellos (calculado como el valor presente neto de los flujos futuros de ingresos). Por otro lado, como el valor de reserva que declaran es en parte la aceptación explícita de los nuevos valores tarifarios, una valuación exagerada del valor de la empresa podría inducir un ajuste de las tarifas al cabo del período tarifario.

9. F. Cornelli y D. Li: "Large shareholders, private benefits of control and optimal schemes of privatization", en *RAND Journal of Economics*, Vol 28 N° 4, invierno de 1997.

dos objetivos no son mutuamente consistentes. Como resultado, las licitaciones tradicionales no alcanzan la eficiencia económica, dado que el mayor postor puede no ser el accionista mayoritario que maximice el valor de la firma.

El Gobierno debe elegir el comprador apropiado y el tamaño óptimo del paquete de control. Los autores muestran que el porcentaje de acciones vendidas al grupo controlante es un instrumento crucial que el Gobierno debe utilizar para obtener sus objetivos.

En Argentina en todos los casos se vendieron porcentajes de control predeterminado y que en muchos casos excedió el mínimo requerido para un control efectivo de la empresa.

Cuadro 1: Porcentaje vendido

Actividad	Sector	% Vendido
Distribución	Electricidad	51%
Generación	Electricidad	60%
Transmisión	Electricidad	65%
Telecomunicaciones		60%
Transporte	Gas	70%
Distribución	Gas	70%

Fuente: Elaboración propia.

Este mecanismo de ventas de participaciones relativamente elevadas minimiza el problema de diferencias entre objetivos privados y públicos en tanto el controlante posee el paquete casi completo de la firma.¹⁰

No obstante esto, es importante considerar en este mismo marco el hecho de que existan beneficios privados asociados al control de la firma y el impacto que esto tiene sobre el comportamiento futuro de la misma. Según el modelo de Cornelli y Li el hecho de vender una parte sustantiva hace que el mecanismo de selección no se vea distorsionado; subsisten, sin embargo, potenciales pérdidas de eficiencia asociadas a la existencia de beneficios de control.

10. Más aun, en las ventas posteriores que se hicieron de las acciones en muchos casos la compra fue realizada por el grupo controlante.

Uno de los aspectos principales es la pérdida de controles internos por parte de accionistas minoritarios. En la medida en que no existan accionistas minoritarios, transferencias de la empresa regulada a subsidiarias o controlantes por medio de precios de transferencia no tendrían oposición dentro de la firma elevando artificialmente el costo regulado. Este tipo de problema es importante particularmente en lo que hace al costo de nuevas inversiones donde lo específico de cada proyecto particular hace extremadamente difícil el control regulatorio.

Mientras que en la compra o contratación de productos o servicios "estándar" para los cuales existe un mercado competitivo el control regulatorio resulta relativamente sencillo, en la evaluación del costo de grandes obras de infraestructura la asimetría de información entre la empresa y el regulador hace sumamente dificultoso el control.

La literatura financiera también ha analizado el impacto que la composición accionaria tiene sobre el comportamiento de las firmas. Según Alexander (1995) este impacto de la presión de los accionistas se da a través de dos mecanismos: la política de dividendos y el mercado por el control corporativo.¹¹

Para Alexander, una de las principales restricciones sobre el costo de capital de una firma es su política de dividendos. Si bien la teoría económica sugiere que los dividendos son sólo el pago residual que realiza la firma una vez que se han agotado las oportunidades rentables de inversión, la realidad muestra que los dividendos son una importante herramienta de señalización.

El conocimiento de la base de accionistas es importante para comprender la forma en que se determina la política de dividendos. En el Reino Unido, debido a la importancia de instituciones financieras libres de impuestos, especialmente los fondos de pensión, las compañías pagan altos niveles de dividendos. Esto maximiza el ingreso recibido por los accionistas pero restringe las operaciones de la compañía.

En la medida en que exista una relación positiva entre la dispersión de la propiedad en el mercado de capitales y la necesidad de pagar más altos dividendos como forma de señalar la salud financiera de la empresa, la privatización mediante la venta de un paquete de control minimizaría este requerimiento de altos dividendos permitiendo una mayor financiación de la empresa con fondos propios.

Existe también evidencia empírica en EEUU sobre un mayor pago de dividendos de las empresas reguladas *vis-a-vis* las no reguladas. Esto estaría

11. Ian Alexander: *Cost of Capital: The Application of Financial Models to State Aid*, Oxford, The OXERA Press, 1995.

explicado en parte como un mecanismo de control de la empresa sobre el regulador. En la medida en que nuevas inversiones requieren salir a obtener fondos frescos del mercado financiero, las decisiones del regulador se ven sometidas constantemente a un test de mercado. Si los bancos estiman que el comportamiento del regulador incrementa el riesgo para la empresa esto se refleja inmediatamente en un aumento del costo del endeudamiento.

En definitiva, es importante tener en cuenta que la estructura de propiedad de la empresa no es independiente de la forma en que esta se financia y del costo de capital. El mecanismo de privatización entonces, puede ser un elemento fundamental del funcionamiento de los servicios públicos en el largo plazo, particularmente cuando estos enfrentan grandes necesidades de inversiones.

Antes de poder trazar conclusiones al respecto, esto debería ser corroborado por un análisis empírico del comportamiento de las firmas privatizadas bajo diferentes regímenes en lo que hace a sus estrategias de dividendos y fuentes de financiamiento.

III. 2 Estructura regulatoria y riesgo asociado

Resulta claro que un elemento fundamental de la política de inversión de cualquier empresa es el costo de capital (propio y deuda) que enfrenta. En las empresas reguladas, un elemento crucial del costo de capital viene dado por el régimen regulatorio.

Los distintos regímenes regulatorios, entendidos como el conjunto de reglas que determinan como se modifican las tarifas en el tiempo, dan a las empresas distintas combinaciones de riesgo e incentivos. Los regímenes tradicionales basados en la regulación directa de la tasa de retorno de la firma presentan una combinación de poco riesgo (los aumentos de costos determinan aumentos de tarifas) con pocos incentivos a la eficiencia productiva (mejoras en eficiencia que bajan los costos se transfieren directamente a los usuarios vía bajas en las tarifas).

Los regímenes basados en precios máximos, por su parte, brindan fuertes incentivos a la minimización de costos (en tanto la firma puede apropiarse de toda ganancia de eficiencia durante el período tarifario) acompañados de un mayor riesgo relativo (aumentos en los costos deben ser afrontados por la empresa sin poder trasladarlos a los usuarios durante el período tarifario).

Recuadro 1: Regímenes regulatorios

Regulación vía precios máximos: se fijan los precios por un período largo de tiempo, determinándose también la forma de indexación de los precios durante el período de vigencia de la regulación. Este tipo de regulación brinda incentivos a mejorar la eficiencia ya que una compañía que funciona correctamente pueda lograr aumentar su tasa de ganancia. Sin embargo, ello se logra al costo de aumentar la exposición al riesgo de la firma: al no existir ajustes de precios la compañía se encuentra expuesta a cualquier cambio que se produzca en los costos, incluso de aquéllos sobre los que no tiene control. Este mayor riesgo se refleja en un mayor costo de capital vía un beta mayor. En la práctica, la regulación tipo *precios máximos* requiere de una revisión periódica de los precios de manera de poder transferirles eventualmente a los consumidores los beneficios de las mejoras de eficiencia. Nótese que en estos casos la firma tiene incentivos a bajar los costos dentro del período en el cual las tarifas están fijas y a subirlos (y sobrestimarlos) al momento en que se realizan las revisiones de precios.

Precios máximos con traslado de costos: Este sistema permite que las variaciones en los costos no controlables por la empresa regulada puedan ser trasladados a los precios. De esta forma se disminuye el riesgo enfrentado por la firma y, por ende, también el costo de capital. Los incentivos no se verán minados siempre que los costos que puedan ser transferidos sean verdaderamente no controlables por la firma. Existe la posibilidad, sin embargo, que el sistema de traslado de costos sea utilizado por el ente regulador en forma asimétrica, exponiendo de ese modo a la firma a un mayor, en lugar de un menor, riesgo. Este sería el caso en que el regulador utiliza sus poderes discrecionales para apropiarse de los beneficios de la compañía cuando los costos exógenos caen, pero rehusándose a que incrementos de esos mismos costos sean transferidos a los consumidores.

Ingreso máximo: Con este sistema se limitan los ingresos totales de la empresa regulada, siendo recomendable su implementación cuando la mayor parte de los costos de dicha empresa son fijos. De esta forma se disminuye el riesgo en comparación con una regulación de precios máximos, debido a que en este último caso la firma se vería afectada por las fluctuaciones de la demanda (nótese que dichas fluctuaciones afectan el ingreso total dejando inalterados los costos). Vale la pena resaltar que este sistema reduce el riesgo sin minar los incentivos a disminuir costos enfrentados por la firma.

Regulación vía tasa de ganancia: En este caso el inversor se enfrenta a un muy bajo riesgo, ya que cualquier variación en la demanda o en los costos es ajustada vía retoques en los precios. Una desventaja de este sistema es que no incentiva la eficiencia, a la vez que promueve una sobre-capitalización de las firmas.

El impacto de los regímenes regulatorios alternativos sobre la estructura de incentivos y el riesgo puede ser ilustrado por medio de la siguiente fórmula de los beneficios de las empresas:

$$\pi = PQ - Cx - Cn$$

donde π son los beneficios, P es el precio, Q son las cantidades vendidas, Cx son los costos no controlables (o exógenos) y Cn son los costos controlables (o endógenos). A continuación se muestra cuáles de los elementos de la fórmula anterior son controlados o ignorados por los distintos regímenes regulatorios.

Cuadro 2: Elementos del beneficio que son controlados o ignorados por los distintos regímenes regulatorios

Sistema Regulatorio	Cubierto por la regulación	Ignorado por la regulación
Precio máximo	P	Q, Cx, Cn
Precio máximo con traslado de costos	P, Cx	Q, Cn
Ingreso máximo	PQ	Cx, Cn
Regulación vía tasa de ganancia	PQ, Cx, Cn	—

Fuente: Alexander, I.; Mayer, C. y Weeds, H.: *Regulatory structure and risk and infrastructure firms: an international comparison*, Banco Mundial, 1996.

Las diferencias en el tipo de regulación afectan el riesgo no diversificable (reflejado en el beta), siendo éste mayor cuando la regulación es por precios máximos y menor cuando es vía tasa de ganancia. Asimismo, existe una relación inversa entre el grado de riesgo y el nivel de incentivos enfrentado por las firmas. La tabla a continuación muestra los valores de beta del activo (i. e., corregidos por el nivel de apalancamiento de las compañías individuales) por país y por sector.

Cuadro 3: Valores de beta del activo por país y por sector

	Electricidad	Gas	Energía	Agua	Teléfonos
Gran Bretaña	0,60	0,84	-	0,67	0,87
EEUU	0,30	0,20	0,25	0,29	0,52**
Países Europeos *	0,41	0,49	0,46	0,42	0,70

Fuente: Alexander, Mayer y Weeds, 1996. (*) seleccionados; (**) no incluye AT&T.

Los regímenes regulatorios pueden ser clasificados de acuerdo a los incentivos que generan: RPI-X e ingreso máximo brindan los mayores incentivos, regulación vía tasa de ganancia los menores, mientras que los regímenes discrecionales europeos se encuentran en un nivel intermedio.

En el Cuadro 4 se presenta un resumen de los tipos de regulación utilizados por cada país y para cada sector, mientras que en el Cuadro 5 se muestra los valores de beta del activo por tipo de regulación y sector.

Cuadro 4: Resumen de los regímenes regulatorios imperantes en países seleccionados

	Electricidad	Gas	Energía	Agua	Teléfonos
Gran Bretaña	RPI-X/Rev. cap	RPI-X	-	RPI-X	RPI-X
EEUU	RoR	RoR	RoR	RoR	RoR**
Países Europeos*	Discrecional	Discrec.	Discrec.	Discrec.	Discrec.

Fuente: Alexander, Mayer y Weeds, 1996. Nota: RoR significa *rate of return regulation*. (*) seleccionados; (**) AT&T se encuentra regulado vía RPI-X.

Cuadro 5: Valores de beta del activo (despalancado) por tipo de regulación y por sector

Incentivos	Electricidad	Gas	Energía	Agua	Teléfonos
Altos	0,57	0,84	-	0,67	0,77
Medios	0,41	0,57	0,64	0,46	0,70
Bajos	0,35	0,20	0,25	0,29	0,47

Fuente: Alexander, Mayer y Weeds, 1996.

Estos resultados, obtenidos a partir de un importante número de casos, muestran un claro patrón de diferenciación entre los distintos sectores de servicios públicos y entre los regímenes regulatorios alternativos. Los regímenes con bajo poder de incentivos (regulación vía tasa de ganancia) coexisten con bajos valores de beta, mientras que aquellos con alto poder de incentivos (*price-cap*) lo hacen con significativamente altos valores de beta. Todos estos aspectos deben ser considerados si se desea estimar el beta de una firma regulada a partir del beta de empresas comparables.

Los valores de beta presentados en el Cuadro 5 son utilizados para obtener los beta apalancados, los cuales serán utilizados para mostrar las diferencias en los flujos de caja netos requeridos según tipo de regulación para los sectores de distribución y transporte de energía eléctrica, distribución y transporte de gas, telecomunicaciones y agua. La fórmula de reapalancamiento es:

$$\beta = \beta_g [1 + (1-t) D/KP]$$

donde β_g es el beta desapalancado (que es el que se utiliza para realizar comparaciones internacionales).

En todos los casos se considerará un costo de endeudamiento del 12%, similar a la tasa de endeudamiento utilizada por el ENARGAS para estimar el costo de capital de las empresas distribuidoras y transportadoras de gas. Los valores referidos al nivel de apalancamiento (relación entre el valor de la deuda y el valor total de los activos) y al valor total de los activos fueron obtenidos a partir del último balance de alguna empresa del respectivo sector en la Argentina, y son resumidos en el Cuadro 7.

Cuadro 6

Sector	Apalancamiento	Valor total de los Activos (miles de \$)	Costo de endeudamiento
Distribución de gas / Metrogas	0.41	1.009.818	12%
Transporte de gas / TGS	0.43	1.876.752	12%
Distribución de electricidad / Edesur	0.27	1.470.323	12%
Transporte de electricidad / Transener (96)	0.25	558.684	12%
Agua / Aguas Argentinas (95)	0.68	584.736	12%
Teléfonos / Telecom	0.51	5.223.000	12%

Fuente: Elaboración propia.

El flujo de caja neto requerido fue calculado suponiendo que dicho flujo se repetirá a perpetuidad. En este caso,

$$\text{Valor total de los activos} = \text{Flujo de caja neto requerido} / r$$

donde r es el costo de capital del sector. Esto es,

$$\text{Flujo de caja neto requerido} = \text{Valor total de los activos} * r$$

El costo de capital de cada sector es calculado como el promedio ponderado del costo de endeudamiento después de impuestos y el costo de capital propio. Formalmente,

$$r = r_d (1-t) D/V + r_{kp} KP/V$$

donde r es el costo de capital después de impuesto, t es la alícuota marginal del impuesto pagado por las corporaciones (35%, en la Argentina), r_d es el costo de endeudamiento, r_{kp} es el costo de capital propio, KP es el valor del capital propio, D es el valor de la deuda y V es el valor total de los activos o el capital total de la empresa ($V = D + KP$). A la relación D/V se la denomina apalancamiento financiero, siendo $r_d(1-t)$ el costo de endeudamiento después de impuesto.

De acuerdo al CAPM, el costo de capital propio de un activo es igual al retorno proveniente de un activo libre de riesgo más la prima por el riesgo asumido, la cual es igual al valor de beta por la prima de riesgo del mercado ($r_m - r_f$). Formalmente,

$$r_{kp} = r_f + \beta (r_m - r_f)$$

donde r_m es el retorno de una cartera diversificada de acciones y r_f es la tasa libre de riesgo. La tasa de retorno esperada sobre el capital propio invertido en empresas radicadas en países latinoamericanos, sin embargo, debe incluir una prima por riesgo país que compense a los inversores por el mayor riesgo asumido. La práctica usual en la materia (ver informe del ENARGAS, 1996) es adaptar el CAPM de forma tal de incluir un riesgo asociado al país en el cual se desarrollan las actividades. Formalmente,

$$r_{kp} = r_f + \beta (r_m - r_f) + r_{\text{país}}$$

donde $r_{\text{país}}$ es la prima por riesgo país, calculándose como el *spread* entre un bono emitido por el gobierno nacional y un bono de similar maduración emitido por el gobierno de los EEUU.

A los efectos de realizar los cálculos, se adoptó una tasa libre de riesgo del 6% y un riesgo país del 6% (nótese que la suma entre ambas es un 12%,

el costo de endeudamiento utilizado por el ENARGAS). La prima de riesgo promedio del mercado elegida es la hipótesis media utilizada por el ENARGAS, 5,33%.

El costo de capital de los sectores analizados es presentado en el Cuadro 7.

Cuadro 7: Costo de capital

Sector	Incentivos altos	Incentivos medios	Incentivos bajos
Distribución de gas	0.141	0.129	0.112
Transporte de gas	0.140	0.128	0.111
Distribución de electricidad	0.136	0.128	0.126
Transporte de electricidad	0.137	0.129	0.127
Agua	0.119	0.110	0.103
Teléfonos	0.132	0.129	0.119

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 8 se presentan los flujos de caja futuros necesarios para que la empresa, en caso de que estos flujos se repitan a perpetuidad, pueda obtener el costo de capital sobre el valor total de los activos.

Cuadro 8: Flujo de caja necesario (miles de \$)

Sector	Incentivos altos	Incentivos medios	Incentivos bajos
Distribución de gas	142.384	130.267	113.100
Transporte de gas	262.745	240.224	208.319
Distribución de electricidad	199.964	188.201	185.261
Transporte de electricidad	76.540	72.070	70.953
Agua	69.584	64.321	60.228
Teléfonos	689.436	673.767	621.537

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9: Flujo de caja necesario (en porcentaje de los incentivos bajos)

Sector	Incentivos altos	Incentivos medios	Incentivos bajos
Distribución de gas	125.89	115.18	100
Transporte de gas	126.13	115.32	100
Distribución de electricidad	107.94	101.59	100
Transporte de electricidad	107.87	101.57	100
Agua	115.53	106.80	100
Teléfonos	110.92	108.40	100

Fuente: Elaboración propia.

Tal como puede apreciarse en estos cuadros el costo de los incentivos (en términos de mayor costo de capital) es elevado alcanzando cifras de hasta el 25% de los ingresos totales requeridos. La adopción de estos regímenes se debe justificar entonces en términos de un análisis de beneficio-costo. Los beneficios de un régimen tarifario de tipo *price cap* se obtienen en términos de mayor eficiencia productiva. En este contexto sectores con tecnologías más dinámicas (tales como telefonía) serían a priori los más adecuados para una regulación por *price cap*. En sectores con tecnologías bien establecidas y de poco dinamismo (donde la asimetría de información entre regulador y regulado es menor), particularmente cuando son altamente capital intensivos (tal como es el caso de agua) los beneficios potenciales son menores por lo que la aplicación de regímenes de altos incentivos puede no ser óptima.

IV. Duración del contrato

Dado el largo período de construcción y maduración que tienen los proyectos de infraestructura la duración del contrato pasa a ser un aspecto sumamente importante del mismo. Dado que en general se requiere del concesionario la inversión de importantes sumas en proyectos con un capital altamente específico (y que por lo tanto no puede ser transferido a otra actividad) el contrato debe tener una duración suficiente como para permitir a los inversores el recuperar la inversión más una tasa de rentabilidad razonable sobre su capital.

La experiencia internacional muestra en concesiones que van por lo general de los 10 años en los casos de menor duración hasta algunas de plazo indefinido. Un ejemplo extremo es el caso de la National Grid Company, la compañía de transmisión de energía eléctrica en UK, cuya concesión no tiene límites temporales y solo puede ser revocada con un preaviso de 25 años. Una duración de entre 20 y 30 años sin embargo parece ser razonable dependiendo de las características particulares de cada sector.¹²

Como puede apreciarse del Cuadro 10, la duración de las concesiones y licencias en Argentina varía notablemente desde el tiempo indefinido que presenta telecomunicaciones (una vez finalizado el período de exclusividad) hasta los 30 años de agua y gas pasando por los 95 años de electricidad aunque éstos sujetos a períodos de gestión.

Cuadro 10: Duración de las concesiones y licencias en Argentina

Sector	Duración	Observaciones
Electricidad		
Distribución	95 años	Divididos en períodos de gestión
Transmisión	95 años	
Generación Hidráulica	30 años	
Gas		
Transporte	30 años	
Distribución	30 años	
Agua	30 años	
Telecoms	10 años exclusividad (7 + 3) y después por tiempo indefinido	

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en otros aspectos discutidos existe aquí un claro *trade-off*: entre contratos más largos que brinden adecuados incentivos para encarar proyectos de larga duración por un lado y la posibilidad de licitar

12. Existen también antecedentes en el que la variable de adjudicación es la duración del contrato (se otorga la concesión al que pide el menor plazo para recuperar la inversión). Esto sin embargo podría sufrir del mismo problema que la menor tarifa (i.e. una presión por aumentar la tarifa una vez firmado el contrato).

competitivamente la concesión en forma más a menudo por otro. Una solución novedosa que busca un compromiso entre estos dos efectos es la utilizada en las concesiones de distribución y transmisión eléctricas en las que la concesión de 95 años se divide en períodos de gestión de 10 años al cabo de los cuales se vuelve a licitar el contrato (ver Recuadro 2).

Recuadro 2: Período de gestión

En Distribución y Transmisión de Electricidad el plazo de la Concesión de 95 años se divide en Períodos de Gestión de 10 años de duración (excepto el primero que dura 15 años) a contar a partir del vencimiento del Período de Gestión anterior.

Al vencimiento de cada Período de Gestión el ENRE deberá llamar a Concurso Público Internacional para la venta del Paquete Mayoritario de las acciones de la empresa y establecerá el Régimen Tarifario y el Cuadro Tarifario que se aplicarán durante los siguientes 5 años.

El pliego bajo el cual se efectúa la Licitación debe tener características similares al de concesión original.

El titular del Paquete Mayoritario tendrá derecho a presentar bajo sobre cerrado el precio en el que valúe el paquete mayoritario dentro de los términos y condiciones del Concurso Público. El sobre del incumbente será abierto junto con los sobres de oferta económica de los demás participantes.

Si el precio contenido en el sobre del titular de la concesión es igual o mayor al de la mejor oferta económica el titular conservará la propiedad del mismo sin estar obligado a pagar suma alguna.

Si el precio fuera menor que el de algún oferente el Paquete Mayoritario será adjudicado al oferente que hubiera hecho la mejor oferta económica.

El importe que se obtenga por la venta será entregado por el Concedente (previa cualquier deducción que correspondiera) a quien hasta ese momento era titular del Paquete Mayoritario.

El ENRE designará un veedor para que se desempeñe en la Distribuidora a partir de por lo menos 1 año antes de que finalice cada Período de Gestión y hasta no más allá de 1 año a contar de la toma de posesión por parte del nuevo Concesionario. La función del veedor será asegurar que se proporcione a los oferentes la más detallada y segura información y que el proceso de transferencia o el paso de un Período de Gestión al siguiente sea lo más ordenado posible. Para ello tendrá amplias facultades de solicitar información a la Distribuidora o realizar las investigaciones que considere convenientes.

Un aspecto íntimamente ligado con la duración del contrato y el incentivo a la eficiencia en la inversión durante la duración del mismo es el conjunto de reglas que gobiernan la finalización del contrato. En un extremo, al finalizar la concesión el concesionario puede estar obligado a entregar todos los activos involucrados en perfecto estado de conservación sin recibir compensación alguna a cambio. En un caso alternativo, el concesionario tiene la obligación de entregar los activos en el estado en que se encuentren sin recibir compensación. Dado que en general las concesiones se componen de una multiplicidad de activos de diferentes antigüedades y vidas útiles resulta difícil el establecer claramente las condiciones de finalización en términos de estado de los bienes.

Surge bajo cualquiera de estos dos esquemas el problema de que al aproximarse la finalización de la concesión se incrementan los incentivos para que el concesionario deje de invertir a la vez que descuida el mantenimiento de las instalaciones existentes. Si bien esto puede ser prevenido con una auditoría final que penalice mal mantenimiento o incumplimientos de inversión, los costos asociados a esto, más la alta probabilidad de que aparezcan conflictos de interpretación entre las partes que resulten en litigios, incrementan las desventajas de alternativas que no prevean compensaciones al terminar la concesión.¹³

Reglas de no compensación al finalizar sólo serían compatibles con tarifas que durante la vigencia del contrato cubran no sólo la recuperación del capital invertido y la operación y mantenimiento sino también la obligación de renovar el mismo al terminar la concesión. Esto trae aparejado un problema de asignación intergeneracional que puede no ser eficiente.

En el otro extremo están las reglas que prevén una completa indemnización al finalizar la concesión en base a los valores de libros de los activos (estableciéndose de antemano las reglas de depreciación a ser utilizadas). Aparecen aquí los mismos problemas de falta de incentivos para un correcto mantenimiento a medida que se aproxima la finalización ya que en general los esfuerzos en este sentido no se reflejan adecuadamente en los valores contables y son a su vez difíciles de verificar.

Finalmente, merece atención el mecanismo adoptado tanto en los períodos de gestión como al finalizar las concesiones en el sector eléctrico argentino en el que el concesionario saliente recibe la totalidad del valor de mercado de la concesión (que se establece por una licitación pública, ver Recuadro 2).

13. A fin ilustrativo considérese las diferencias existentes en los dos artículos del contrato de gas donde uno habla de "buen estado de conservación y correctas condiciones de uso", mientras que el siguientes dice "en perfectas condiciones" (ver Recuadro 2).

Este mecanismo tiene la ventaja, al menos en teoría, de que tanto las decisiones de inversión como el adecuado mantenimiento y operación de los activos se reflejaría en el valor de mercado (pero no en el contable) de la concesión. La inobservabilidad de los activos (v. g. caños enterrados), junto con la fuerte dependencia del valor de mercado respecto de las tarifas que fije el regulador, hacen que este mecanismo tenga también inconvenientes prácticos.

Además del desincentivo a la inversión, al finalizar una concesión aparece el problema de la valuación de los activos que son parte de la misma a fin de compensar al incumbente. Las asimetrías de información existente y la falta de mercados para los bienes que forman parte de la concesión (dado por la especificidad de los bienes de inversión involucrados) hacen de esta valuación un serio problema.

En los sectores energéticos de Argentina se ha buscado minimizar el impacto de este tipo de problemas mediante una serie de mecanismos, tales como los períodos de gestión ya presentados, y por medio de la creación de reglas de finalización de la concesión que buscan evitar los desincentivos a la inversión y disminuir los costos de valuación.

En el caso del gas, la Licenciataria tiene al finalizar la licencia derecho al pago por el Otorgante del menor de los dos montos siguientes:

- (i) el valor de libros, neto de la amortización acumulada, de los Activos Esenciales incluyendo el costo histórico (también neto de amortización acumulada) de las inversiones realizadas por la Licenciataria durante la vigencia de la Licencia;
- (ii) el producido neto de la Nueva Licitación.

Sólo en el caso de que la evaluación por la Autoridad Regulatoria del desempeño hubiere sido satisfactoria, tendrá la Licenciataria derecho:

- a) a participar en la Nueva Licitación;
- b) a que se compute como su oferta en la Nueva Licitación un precio igual, y no menor, al Valor de Tasación;
- c) a igualar la mejor oferta presentada por terceros en la Nueva Licitación, si superara su oferta prevista en el inciso anterior.
- d) Si hubiere participado en la Nueva Licitación pero no deseara igualar la mejor oferta de un tercero, a recibir como compensación por la transferencia a la nueva licenciataria de los Activos Esenciales, el Valor de Tasación, quedando el exceso pagado por el tercero a favor del Otorgante.

En la Nueva Licitación si la Licenciataria resultara adjudicataria sólo de-

berá pagar una suma igual al exceso, si lo hubiere, de su oferta por sobre el valor de tasación.

Este conjunto de reglas no parece solucionar los problemas asociados a la terminación de la concesión que se discutieron más arriba. Primero, la incumbente recibe como compensación el valor de libros o el producido de la venta lo que sea menor, con lo cual ésta asume la totalidad del riesgo de mercado. Si la licencia termina en el período t y en el momento $t-n$ realiza una inversión con un período de recupero de v años ($v > n$) no tiene ninguna garantía de recuperar la misma ya que si el valor de mercado (que resulta de la nueva licitación) es menor que el valor de libros de la misma solo recibe este último.¹⁴

Segundo la determinación del valor de tasación (valor de compra menos amortizaciones) trae aparejados problemas de criterios de valuación y contabilización que pueden actuar como disuasores de la inversión en tanto subestimen el valor residual. Tercero el dar derechos de *first-refusal* a la incumbente en el proceso licitatorio se constituye en una fuerte barrera a la entrada de otros participantes en la misma.

La concesión de agua por su parte prevé un mecanismo de compensación para el concesionario en función del stock de insumos que se reciban y el valor de los bienes no amortizados adquiridos o construidos por el Concesionario, conforme al último balance auditado.

En el caso de que la finalización no sea por completarse el plazo sino que se de una extinción imputable de alguna forma a culpa del Concedente, se prevé además una indemnización por lucro cesante. Esta indemnización está limitada a un máximo igual a la suma de las utilidades de la sociedad durante los últimos cinco ejercicios o tantos ejercicios como faltaran para la expiración de la concesión lo que sea menor.

En el caso del sector eléctrico se ha adoptado una regla más simple y en principio más eficiente. Al extinguirse la concesión el Concedente debe llamar a una nueva licitación pública internacional para la venta del paquete de control de una nueva empresa a la que se le otorga la concesión y se le transfieren todos los bienes de propiedad de la Concesionaria que estén afectados de modo directo o indirecto a la prestación del Servicio Público. La incumbente recibirá a cambio de los bienes el importe total que se obtenga del Concurso Público.

14. Esto se puede ver agravado si la licenciataria es obligada a realizar determinadas inversiones por el poder concedente ya que si las mismas no son recuperadas antes de la finalización de la licencia el monto resultante de la licitación difícilmente las reconozca en su totalidad.

V. Sustitución entre inversiones y operación y mantenimiento

V. 1 Introducción

En la privatización de varios de los servicios públicos se ha separado la decisión de inversión de la de operación y mantenimiento, introduciendo así una potencial fuente de ineficiencia en la asignación de recursos. La transmisión de electricidad y el transporte ferroviario de pasajeros (incluidos subterráneos) son entre otros los sectores donde esta distinción es más marcada. En esta sección se presenta un análisis de las distorsiones que pueden surgir como resultado de esta separación utilizando como ejemplo el caso de la transmisión de electricidad.

V. 2 El caso de la transmisión eléctrica

El transporte de electricidad en alta tensión es un servicio en el que se pueden abstraer dos "subservicios", que son altamente complementarios. Uno es proveer la infraestructura (líneas e instalaciones) y el equipamiento de conexión y transformación necesario. Otro es operar esa infraestructura y equipamiento, y brindarle los cuidados suficientes para mantenerla apta por el tiempo de vida útil técnicamente reconocido.

El marco regulatorio establece las obligaciones de la transportista sin definir explícitamente cómo se resuelve el problema de sostener la provisión del primer subservicio, esto es, el de asegurar la reposición de la infraestructura y de los equipos. Más aun, no resulta claro si las obligaciones de la Transportista alcanzan la prestación de los dos subservicios, o sólo la del segundo.

En un sector eléctrico privatizado, las empresas transportistas comienzan a actuar sobre una infraestructura de líneas y equipos preexistente, sin una definición explícita de las responsabilidades de tales firmas sobre la reposición o reemplazo¹⁵ de esos activos.

15. La palabra "reposición" alude a la renovación de una instalación o un equipo mediante la adquisición de unidades idénticas a las que han terminado su vida útil. En la medida en que se verifica cambio técnico, puede que lo más conveniente no sea la reposición exacta. Lo mejor podría ser el reemplazo de una unidad por otra que es diferente (por ejemplo, más nueva, con más prestaciones) y más eficiente. Por simplicidad, utilizaremos la palabra "reposición", pero entendiendo que aludimos a la compra del equipo o instalación que resulta la mejor opción al momento de tomar la decisión. Ello puede implicar la compra de un equipo que tiene funciones adicionales a las que se reponen estrictamente.

Parte de la indeterminación está asociada con el significado que se reconozca a la palabra "mantenimiento", actividad sobre la cual la Transportista sí tiene una obligación definida y generalmente aceptada.

Si la obligación del "mantenimiento" se aplica al *servicio*, ello indica que debe considerarse de mantenimiento toda acción que contribuya a la sostenibilidad temporal de ese servicio. Mantener la posibilidad de prestar el servicio una vez que los activos están totalmente amortizados implica la reposición de los mismos. En ese caso, "mantenimiento" connota inversión en reposición de activos aunque no necesariamente de los *mismos* activos, sino de aquellos que pueden prestar idénticas funciones al menor costo.

Hay otra acepción posible para "mantenimiento". Puede entenderse que el término alude solamente a las tareas que contribuyen a mantener aptos en niveles de eficiencia normal a los activos, mientras dura la vida útil que les está reconocida técnicamente. Si se acepta esta posibilidad, la obligación de hacer mantenimiento no implica la obligación de reponer activos.

Al margen de cómo se dirima la cuestión semántica, existen algunas razones económicas que vuelven conveniente que las responsabilidades de proveer los activos de una red de transporte estén –al menos dentro de cierto rango– en manos de quien presta el servicio de operación y mantenimiento. Sea cual sea el modo en que se financien las reposiciones de activos, parece poco razonable que el operador del sistema no tenga ninguna relación con la decisión de comprar y cambiar un transformador, o reemplazar una torre. El problema, entonces, es quién paga las reposiciones, y cómo.

V. 2.1 La necesidad de un esquema eficiente

La realización de inversiones que suponen nuevos costos respecto de los previstos suele desencadenar negociaciones entre los protagonistas las actividades reguladas. ¿Quién debe pagar?

Una posición usual por parte de las empresas se basa sobre la idea de que en una economía de mercados con propiedad privada los usuarios pagan, bajo la forma del precio, todos los costos de producción del bien o servicio que consumen.

Sin embargo eso sólo ocurre en promedio y en equilibrio, y no unidad por unidad. La producción y el intercambio suele generar, en equilibrio, excedentes del productor y del consumidor, y lo que no es obvio es cómo variarán esas magnitudes ante una modificación en la estructura tributaria o de costos. Los consumidores pagan "todo" de esa modificación sólo cuando la demanda es totalmente inelástica, el cual es claramente un caso extremo.

Normalmente un aumento en un costo también impacta en el excedente del productor.

Pero hay una segunda cuestión. Existe una diferencia no menor entre el hecho de que un usuario pague el total de los costos de producción en un mercado competitivo y que lo haga a un monopolio natural regulado. En una economía competitiva el usuario repone al empresario los costos de producción, pero ese hecho es el resultado del éxito competitivo, que no está garantizado *a priori*. Hasta que la venta se produce, el riesgo de ser desplazado por la competencia (o sea de que los precios bajen tanto que no se puedan recuperar los costos) es corrido por el empresario.

Esta presión tiene la saludable ventaja de inducir la eficiencia productiva, ya que el empresario minimiza costos para minimizar su exposición. La regulación intenta –normalmente– reeditar las presiones de la competencia en un mercado que es monopólico. Una regla de *pass-through* automático no contribuye a hacerlo, y no promueve la eficiencia dado que cualquier nivel de costos es reembolsado a costa de los usuarios. Por lo tanto, es razonable pensar que si la empresa que presta el servicio de operación y mantenimiento se involucrará en la provisión de infraestructura (o en su reposición) debe tener alguna responsabilidad económica. Una forma de hacerlo es con esquemas *price-cap* que, partiendo de un nivel adecuado, induzcan a la firma a generar ahorros de costos.

Un motivo importante por el que el esquema de regulación elegido debería hacer que la firma Transportista internalice los costos de la reposición de activos es que ésta es un sustituto del mantenimiento. Por lo tanto, la firma sustituiría uno por otro buscando la relación más conveniente: reponer un activo hoy, puede ahorrar esfuerzos de mantenimiento futuros para mantener las penalizaciones en un nivel dado. Cuando un equipamiento vaya envejeciendo, cada vez requerirá mayores esfuerzos de mantenimiento para ser preservado en un nivel de eficiencia dado. Llegará el momento entonces en que resultará conveniente reemplazarlo, porque el costo de la reposición es menor que el de los esfuerzos que hacen falta para mantenerlo, y porque, en ausencia de mantenimiento, esa reposición es menos costosa que los perjuicios que causaría la falla del equipo. Una decisión eficiente es la que elige la reposición exactamente cuando posponerla aumentaría los costos de mantenimiento por encima de los de la reposición. Tomar esa decisión por adelantado llevaría a reponer equipos que todavía pueden ser mantenidos en funciones a un costo relativamente bajo.

¿Puede esperarse que la firma que decide las reposiciones se comporte eficientemente si los esfuerzos de mantenimiento están a su cargo pero la inversión tiene un precio implícito igual a cero? Es evidente que la tendencia

resultante sería de un grado de reposición excesiva. Por eso es que una regla de *pass-through* total no es eficiente.

Veámoslo un poco más en detalle.

El esquema actual de remuneración al Transportista implica un nivel de ingresos determinado, en el que impactan como elementos variables las indisponibilidades y las penalizaciones. Por el lado de los costos, el elemento variable está asociado a los esfuerzos de operación y mantenimiento, y, de hacerse, las inversiones por reposición.

Puede pensarse, entonces, que para cada momento del tiempo una formulación sencilla de los beneficios es una expresión como la siguiente:

$$(1) \quad B = F - P(m,k) - P_m \cdot m - P_i \cdot I$$

donde B es beneficios, F es facturación (bruta de las pérdidas de ingresos por indisponibilidades), P es penalizaciones más lo que se deja de facturar por horas de indisponibilidad, donde P es una función de la intensidad del mantenimiento m, y del nivel de calidad del sistema k (dado por el valor neto de los activos, de modo que si hubo más inversión en reposición, k es más alto). I es volumen de inversión en reposición de activos del período. P_m es el precio de "una unidad de mantenimiento" y P_i el de una unidad de inversión en reposición de activos.

Nótese que las pérdidas por indisponibilidades y penalizaciones se pueden hacer bajar haciendo mantenimiento o inversión. Una diferencia es que el mantenimiento sólo tiene impacto en el mismo período en que se hace mientras que la inversión también disminuye fallas en el futuro.

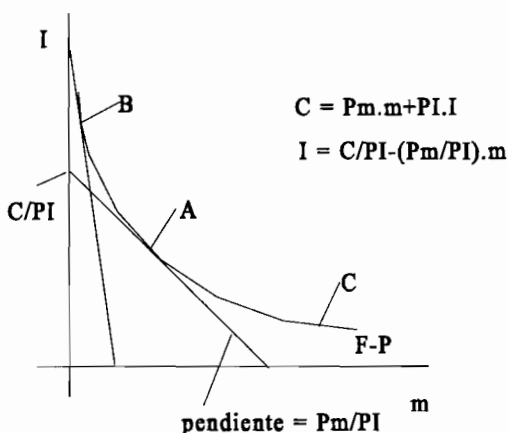
Si la firma resuelve el problema de maximizar intertemporalmente sus beneficios, encontrará que existe alguna relación óptima entre mantenimiento e inversión. Esa proporción es la que minimiza los costos de obtener un determinado nivel de calidad en el servicio o facturación neta de penalizaciones e indisponibilidades ($F - P(m,k) = F - P$, un nivel dado).¹⁶ Tendremos también que la elección de la proporción de mantenimiento e inversión dependerá de la capacidad que tiene cada una de aumentar la facturación neta y de los costos relativos de realizar una y otra. Puede apreciarse gráficamente el juego de los incentivos a sustituir entre acciones alternativas en función de sus costos relativos y de sus impactos relativos sobre el nivel de facturación neta en el Gráfico 5, a continuación.

16. Piénsese la función de facturación neta como una función cóncava o cuasicóncava con curvas de nivel convexas en el plano (m,I).

En el gráfico se observa cómo la tangencia entre la curva de nivel correspondiente a un nivel dado de facturación neta y la recta de isocosto determina la proporción más conveniente de mantenimiento e inversión (punto A).

Nótese que si el precio implícito para la firma de hacer inversión es cercano a cero, porque puede transferirlo a la tarifa con mucha facilidad, la firma elegirá un punto como B, que es subóptimo, porque a la relación de costos verdaderos convendría hacer menos inversión y más mantenimiento.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia.

V. 2.2 El nivel de la remuneración si se hacen inversiones por reposición de activos

Aun cuando se resuelva el problema del esquema a adoptar para remunerar la realización de inversiones por reposición de activos, quedará por resolver un segundo problema: el del nivel de la remuneración.

La fijación de un *price-cap* implica la elección de un nivel para la remuneración, que debe cubrir los costos reconocidos más un margen que permita una rentabilidad "justa y razonable".

El sector eléctrico en la Argentina enfrenta el problema de que la regulación no ha sido explícita con respecto a la obligatoriedad de las empresas transportistas de realizar inversiones en reposición de activos al nivel de

remuneración establecido. Esa situación ofrece la posibilidad de presenciar un buen ejemplo de problemas de selección adversa y compatibilidad de incentivos. Las firmas pueden argumentar que al entrar en el negocio supusieron que la financiación de inversiones correría por exclusiva cuenta de los usuarios y que la remuneración sólo alcanza para cubrir sus costos de operación y mantenimiento. El regulador puede suponer que eso no es cierto y que las firmas desean apropiarse de una renta informativa generada por la asimetría en el conocimiento de las verdaderas posibilidades económico-financieras de las firmas.

Lo cierto es que hay ciertas inversiones en reposición que las firmas consideran más deseables que otras, porque impactan favorablemente en sus costos de mantenimiento y en su facturación. La obligatoriedad de esas inversiones no está claramente establecida. Cabe preguntarse: ¿qué podría esperarse de que se sostenga tal obligatoriedad?

Hemos supuesto que la inversión en reposición es sustituta del mantenimiento, por lo que si ahora no se está haciendo inversión en la escala en que es necesaria, o bien las firmas están soportando penalidades mayores a las que podrían tener si invirtieran (con lo cual tendrían un nivel de facturación neta menor, correspondiente a una curva de nivel más cercana al origen en el Gráfico 5), o están realizando esfuerzos de mantenimiento mayores a los que podrían realizar para tener un determinado nivel de facturación neta (punto C).

En el primer caso, la firma debería evaluar si una inversión determinada es conveniente para alcanzar un nivel más alto de facturación neta, pagando menos penalidades. Sólo podría haber divergencias entre lo que indica el regulador y lo que desea la firma si las percepciones del impacto de la inversión fueran distintas.

En el segundo caso, el hacer inversión y mantenimiento en la proporción óptima dado el nivel de facturación neta (punto A en el Gráfico 5), disminuiría los costos totales y mejoraría el *cash-flow* de las transportistas. La remuneración actual sería suficiente para cubrir los costos con inversión incluida. Esta conclusión no parece muy sólida, sin embargo, por una serie de razones. Las analizaremos a continuación, y una de ellas estará relacionada con el problema de la divergencia entre las percepciones del regulador y la firma con respecto a la deseabilidad de la inversión.

Supongamos que el negocio de la transportista es reflejable por el siguiente ejercicio altamente simplificado. Hay dos períodos de tiempo, 1 y 2. La firma tiene una facturación neta $F-P(m^o, k)$ en cada uno de ellos, con costos de mantenimiento $P_m \cdot m^o$, donde $m^o = m^* + \dot{m}$, donde m^* es la intensidad óptima de mantenimiento y \dot{m} es el mantenimiento en exceso que debe hacerse para evitar la inversión. Estudiaremos la cuestión manejando niveles

de mantenimiento e inversión que aseguran un nivel *dado* de facturación neta.

El valor presente del *cash-flows* es:

Cuadro 11

	Período 1	Período 2
VP=	Facturación neta - Erogación [F-P(m°,k)] - [P _m .m°]	{Facturación neta - Erogación}/(1+r) {[F-P(m°,k)] - [P _m .m°]}/(1+r)

Fuente: Elaboración propia.

donde r es la tasa de descuento.

Haciendo inversión en cantidad óptima el valor presente del *cash-flows* es:

Cuadro 12

	Período 1	Período 2
VP=	Facturación neta - Erogación [F-P(m*,k*)] - [P _m .m*] - P _i .I	{Facturación neta - Erogación}/(1+r) {[F-P(m*,k*)] - [P _m .m*]}/(1+r)

Fuente: Elaboración propia.

donde la firma se ahorra $P_m \cdot m = P_m \cdot (m^\circ - m^*)$, el mantenimiento que hacía "de más", y gasta $P_i \cdot I$ en el primer período para tener el nivel de calidad en instalaciones y equipamiento que le permita tener la misma facturación neta con menor mantenimiento.¹⁷

Sustrayendo la expresión en (V.1) de la de (V.2), obtenemos, para el Período 1:

$$(2) [F-P(m^*,k^*)] - [P_m \cdot m^*] - P_i \cdot I - \{[F-P(m^\circ,k)] - [P_m \cdot m^\circ]\} = \\ = -P_m \cdot m^* - P_i \cdot I + [P_m \cdot m^\circ] = P_m \cdot (m^\circ - m^*) - P_i \cdot I$$

17. Las facturaciones netas $[F-P(m^\circ,k)]$ y $[F-P(m^*,k^*)]$ son iguales.

donde el último miembro muestra con claridad el ahorro de costos para el primer período neto del costo de la inversión. La resta de (6.2) a (6.3) arroja, para el segundo período:

$$(3) \quad \{[F-P(m^*,k^*)] - [P_m \cdot m^*]\}/(1+r) - \{[F-P(m^0,k)] - [P_m \cdot m^0]\}/(1+r) = \\ = - [P_m \cdot m^*]/(1+r) + [P_m \cdot m^0]/(1+r) = P_m \cdot (m^0 - m^*)/(1+r)$$

que es el ahorro de mantenimiento en el Período 2 causado por la inversión en el Período 1. Sumando el ahorro de mantenimiento en ambos períodos neto del costo de la inversión $((6.4)+(6.5))$, obtenemos:

$$(4) \quad P_m \cdot (m^0 - m^*) + P_m \cdot (m^0 - m^*)/(1+r) - P_i \cdot I$$

donde se observa que la acción de invertir en reposición constituye un proyecto consistente en pagar $P_i \cdot I$ a cambio de un flujo de ahorro en costos de mantenimiento cuyo valor presente está dado por los primeros dos términos de (4).

El Regulador debería considerar deseables todas las inversiones para las que la expresión en (4) es positiva. Y esas acciones serían convenientes para la firma dado un nivel de facturación neta. ¿Cuándo puede ocurrir que el Regulador desee inversiones en reposición que, según la percepción de la Transportista, no generan un ahorro de costos en mantenimiento que las justifique? Hay cinco posibilidades importantes.

Alternativa 1: la primera que comentaremos está relacionada con el período de explotación que la firma concesionaria tiene por delante antes de tener que competir con otras firmas en una licitación. Esta instancia, normalmente llamada *rebidding* puede hacer que ciertas inversiones resulten menos valiosas para la firma en posesión de la concesión. Si esta firma calcula que una inversión producirá un ahorro de costos por un tiempo mayor al que resta hasta el *rebidding*, estará preocupada por la observabilidad de ese impacto para los futuros licitantes. Está claro que una asimetría informativa entre la firma en poder de la concesión y los futuros competidores en la licitación aumenta las posibilidades de aquella de realizar una oferta más apropiada, y puede implicar ofertas más bajas por parte de éstos. Esto no es necesariamente un problema si la firma en poder de la concesión pretende retener el negocio, por el contrario. Pero puede inducirla a no hacer ciertas inversiones si considera que no se reflejarán plenamente en el valor de su opción de salida del negocio.

Alternativa 2: la segunda posibilidad a analizar corresponde a las situaciones en que el Regulador observe que el flujo de ahorros que genera la inversión es más alto que el que observa la transportista. Entonces, en lugar

de observar (4), el sistema en su conjunto percibe:

$$(5) \quad P_m \cdot (m^o - m^*) + P_m \cdot (m^o - m^*) / (1+r) + E - P_l \cdot I$$

donde E es el flujo de externalidades que genera la inversión. Esos efectos positivos de la inversión pueden ser ahorros de costos para otros participantes del sistema o mejoras en la calidad por las que la Transportista no percibe ingresos. Puede tratarse, por ejemplo, de mejoras en la calidad que no se reflejan en una caída de penalizaciones o indisponibilidades y que no causan ahorros de mantenimiento por parte de la Transportista. Puede ocurrir que esas inversiones disminuyan las penalidades que deben pagar otros participantes del sistema, sin que haya un reflejo de ello en el flujo de caja de la Transportista. En ese caso, el beneficio social que observa el Principal/Regulador está dado por los primeros tres términos en (5) por lo que deseará aumentar la inversión hasta que (5) se iguale a cero. Pero ello significará un nivel de inversión que hará negativa la expresión en (4), donde sólo se tiene en cuenta el beneficio privado de la inversión. En esta situación el nivel de inversión que desea el Regulador no es compensado por los ahorros en mantenimiento de la Transportista por lo que, dado el nivel de la facturación neta, significarán una pérdida para ésta.

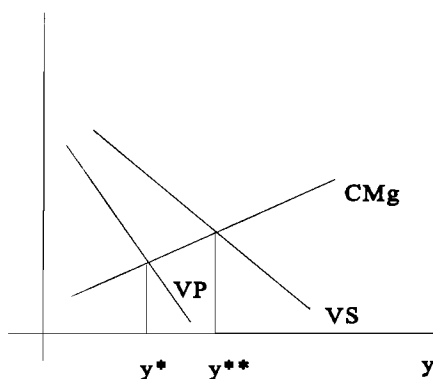
Un ejemplo de esto puede aparecer si las penalidades no están diseñadas para revelar al Transportista todo el costo que una indisponibilidad genera en los usuarios. En ese caso, lo que el regulador ve como una reposición deseable, puede no serlo para la Transportista, que puede preferir pagar la penalidad correspondiente en lugar de reponer un activo que está indisponible. En esta situación, lo que el Transportista ve es que el ahorro en penalidades "no le paga" la reposición.

Es sencillo ver cómo puede surgir una divergencia entre el criterio social de valuación de una inversión y el privado, si pensamos una acción (que puede ser inversión o producción de un bien) que genera, cuanto más grande es, una satisfacción marginal menor en la necesidad de los usuarios.¹⁸ Si la firma que provee el bien puede apropiarse de la disponibilidad al pago de los usuarios, percibirá una "demanda" dada por esa disponibilidad. El volumen de la provisión que realizará estará dado por la relación entre los beneficios que obtenga de tal provisión. Si ésta tiene un costo marginal positivo,

18. Supóngase que las primeras unidades provistas de ese bien son muy deseadas por los usuarios, que están restringidos en su disponibilidad de tal bien. Cuando mayores cantidades son puestas a su disposición, la valuación marginal de cada unidad va disminuyendo.

será redituable expandir la cantidad provista hasta que lo que se obtiene en la venta sea igual a ese costo marginal. Ese es el punto y^* en el Gráfico 6, donde se intersectan el costo marginal y la disponibilidad al pago de los consumidores (línea VP):

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia.

Supóngase que en realidad el bien en cuestión, al ser provisto, genera una externalidad sobre otros individuos, por la que la firma productora no puede percibir ingresos. En ese caso, la valoración marginal del bien no es sólo la que se refleja en la disponibilidad al pago de los consumidores directos de ese bien (que es la valuación privada), sino la valuación social (curva VS), que incluye la valoración de los efectos externos por aquellos que los reciben. Dado que lo eficiente es expandir la asignación de recursos a la producción de un bien hasta que la valuación marginal social del mismo se iguale a su costo marginal, la asignación eficiente corresponde al punto y^{**} . Sin embargo, este nivel de provisión no es el que maximiza los beneficios de la firma.

Alternativa 3: la tercera posibilidad es que el hecho de que la inversión pueda aparecer como "infinanciable" para la Transportista oculte una inconsistencia en los niveles de mantenimiento que se consideran sostenibles. Puede que el ahorro de mantenimiento que causa la inversión sea en realidad mucho más grande de lo que estiman tanto el Regulador como la Transportista. Dado un nivel k de calidad en el sistema de transporte, la cantidad de mantenimiento

que hace falta para sostener un nivel dado de facturación neta es m^0 . Si se hace la inversión que corresponde, el mismo nivel de facturación se puede alcanzar con un mantenimiento menor: $m^* < m^0$. Pero esto es en el Período 1, cuando los activos están relativamente nuevos. Si, al no hacer inversión, el mantenimiento necesario para preservar el nivel de facturación neta en el futuro es m^0 –mayor que m^0 – el nivel de inversión razonable puede ser mayor. Pero el nivel de facturación neta presente puede no ser suficiente para cubrir esa inversión. El punto preocupante es que probablemente tampoco sea suficiente para cubrir los costos del mantenimiento que habrá que hacer en el futuro si no se hacen las inversiones necesarias. En este caso, el problema ya no es que el nivel presente de ingresos no permita financiar inversiones por reposición, sino que tampoco permitirá financiar el mantenimiento que habrá que hacer en el futuro para preservar los niveles de calidad en un sistema envejecido.

El punto crítico es que la inversión no sustituye mantenimiento en las cantidades que corresponden al Período 1 solamente, sino que luego sustituye cantidades de mantenimiento crecientes, que tampoco podrían ser remuneradas con los ingresos fijados.

Cualquiera de los últimos dos problemas presentados (Alternativas 2 y 3) alude a una cuestión de sostenibilidad económica de la firma que presta el servicio de transporte. Un problema de naturaleza distinta y comparativamente menor es el de la sostenibilidad financiera. Este problema estaría presente si el inconveniente fuera que el nivel de remuneraciones no alcanza a cubrir los desembolsos financieros por intereses que trae aparejado hacer inversiones que pueden estar concentradas en pocos momentos del tiempo.

Alternativa 4: una cuarta posibilidad es que exista una diferencia entre las tasas de descuento del regulador y de la firma. Esto puede ocurrir por una divergencia subjetiva (niveles de "impaciencia" distintos) o por una cuestión de diferencias en el costo de oportunidad del capital que percibe cada uno. La tasa de interés a la que se puede fondear la Transportista para financiar obras de gran magnitud puede ser rápidamente creciente si no presenta garantías colaterales que abarquen al resto del sistema eléctrico. Si el regulador evalúa proyectos usando una tasa de interés que requiere garantías que la Transportista de por sí no puede presentar, tendrá un criterio distinto para aceptar y rechazar inversiones.

Alternativa 5: la quinta posibilidad requiere suponer que el regulador puede tener menor información que la firma para evaluar ciertas inversiones. Ello permitiría que exista una divergencia en la apreciación de la gradualidad con que pueden realizarse las inversiones por reposición de activos.

Supongamos que la Transportista percibe que reemplazar un equipo por otro que es más moderno y eficiente le genera problemas de compatibilidad

entre el equipo nuevo y otros preexistentes. Las necesidades de mantener cierta homogeneidad tecnológica puede hacer que equipos que aún se encuentran dentro de su vida útil técnica entren en lo que se llama la obsolescencia tecnológica. Si un cronograma de reposiciones genera este efecto repetidas veces, la vida útil técnica media o "vida útil tecnológica" de los equipos resultará menor que la prevista, con lo que los costos de la inversión serán más elevados.

El escenario de renegociación del nivel de la remuneración es distinto según cuál sea el problema que se suponga que existe. Aun cuando el problema sea uno de sostenibilidad económica, es importante notar que la firma no puede renegociar un aumento por el total de los costos de inversión, dado que ésta le generará ahorros de costos y esfuerzos. En términos de nuestro ejercicio previo, queda claro que el máximo bajo negociación estaría dado por:

$$(6) \quad P_t \cdot I - \{P_m \cdot (m^o - m^*) + P_m \cdot (m^o - m^*) / (1+r)\}$$

que es el valor presente de las pérdidas de la Transportista en caso de hacer la inversión.

Dentro de cualquiera de las dos posibilidades de no sostenibilidad económica, si la magnitud de la divergencia crece con el volumen de la inversión considerada, es posible mitigar el problema otorgando a la Transportista el derecho de elegir con libertad las inversiones que están por debajo de determinado valor. Usando un esquema *price-cap*, se lograría un manejo eficiente de las inversiones en un determinado rango. Las divergencias en cuanto a niveles de remuneración serían además más fáciles de saldar para este subconjunto de las inversiones.

V.2.3 La sustituibilidad reposición-ampliación

Un problema extra a la hora de negociar los niveles de remuneración es que muy factiblemente surjan diferencias a la hora de saber cuánta reposición de activos existentes se encuadrará como tal. Si la demanda crece sostenidamente, es probable que muchos de los reemplazos de instalaciones y equipos se hagan a la vez que se amplía la capacidad del sistema. En ese caso, buena parte de la reposición se canalizará como ampliación. Si tiempo antes el Regulador fijó un *price-cap* para inversión de reposición que no se está usando para tal efecto, enfrentará una presión importante de los usuarios que señalarán que están pagando dos veces por la misma reposición.

Por lo tanto, el escenario de la negociación del nivel de la remuneración no es independiente de cómo se encuadren las inversiones por reposición futuras. Tal clasificación puede depender en los hechos de la tasa de crecimiento de la demanda, que influirá en el monto de inversiones por ampliación del sistema. Esta posibilidad complicaría aun más la ya de por sí compleja negociación entre Regulador y firma sobre la adecuación del nivel de remuneración y el rol de la Transportista en la reposición de activos.

V. 3 Innovación tecnológica e incorporación de nuevas prestaciones

En un mundo de información perfecta, la remuneración al Agente que presta el servicio de público concesionado estaría ajustada por el Principal de modo de cubrir exactamente los costos derivados de su actividad. En ese mundo, cualquier incorporación de una innovación costosa debería estar reconocida en los precios del servicio para asegurar la tasa de rentabilidad comprometida y posibilitar así la sostenibilidad del servicio.

El ejercicio a resolver por parte del regulador sería sencillo. La incorporación de innovaciones (si ésta es una variable continua) se realizaría hasta el punto en que la valoración marginal de los usuarios se iguala con el costo marginal de la innovación. En caso de que la innovación sea un fenómeno discreto, un proyecto de inversión de determinado volumen, se evaluaría el proyecto y se determinaría si la valoración intertemporal total de los usuarios supera en valor presente al costo de la innovación. Eso definiría la conveniencia de la incorporación de nuevos servicios, de nuevas "calidades", o de nuevos procesos en la prestación de los servicios existentes. En cada caso, si la Concesionaria afrontara los costos de la incorporación, debería verificarse un reconocimiento en las tarifas de todo o parte del excedente del consumidor creado con la innovación, de modo que esos costos sean recuperados.

Podemos establecer el caso recién descripto como un caso polar, o extremo, a partir del cual introduciremos dos modificaciones.

La primera, manteniéndonos bajo el supuesto de que el regulador tiene perfecta información sobre los costos de la Concesionaria y sobre sus niveles de esfuerzo, es que la innovación incorporada también podría tener valor para la propia Concesionaria. Este es el caso cuando la incorporación de equipamiento, por ejemplo, hace más fácil la tarea de operación, con lo cual el Agente puede obtener los mismos resultados que antes pero con menos esfuerzo. Otro caso es que la incorporación disminuya los esfuerzos de mantenimiento que deben realizarse, o las necesidades de otros materiales y

equipos. Esto último implica que la innovación bajaría el nivel de costos de la Concesionaria para proveer un determinado nivel de servicio. Puede haber innovaciones que hacen que, a igualdad de esfuerzos, la Concesionaria sufra menos indisponibilidades, facture más y pague menos penalidades.¹⁹ En este caso, es factible que, ante una innovación, el regulador pretenda que las tarifas suban sólo por el costo de la innovación neto de reducciones de otros costos (o aumentos de ingresos) de la Concesionaria.

También debe reconocerse que algunas innovaciones pueden ser sustitutas de inversión por reposición. Esto es, al reemplazar un activo se instala otro con mayores prestaciones que es presentado como una innovación. Esa inversión no debe ser reconocida totalmente como tal a los efectos del cálculo de las tarifas. En todo caso debe calcularse qué parte del valor corresponde a reposición y cuál a innovación, porque se podría estar remunerando a la Concesionaria dos veces por el mismo equipo.

Una segunda modificación conlleva eliminar el supuesto de información perfecta. Supongamos ahora que el regulador cree que la situación de asimetría informativa en que se encuentra ante la firma ha hecho que ésta se adueñe de una renta informativa. Ello implica que el Principal supone que la firma está siendo remunerada por encima de sus costos y de la tasa "justa y razonable" acordada. En ausencia de posibilidades de recontractar utilizando la mayor información que ahora tiene, el regulador puede intentar reducir la renta informativa de la firma impidiendo un traspaso total de sus costos por innovación a tarifas.

VI. Obligación del servicio universal

VI. 1 Introducción

Las obligaciones sociales son requerimientos de suministrar un conjunto de servicios bajo determinados términos y condiciones que, en muchos casos, toman la forma de transacciones no voluntarias. Ejemplos de esas obligaciones sociales son:

19. O, a la inversa, que se pueda sostener un determinado nivel de desempeño con menor nivel de esfuerzo por parte de la firma.

- ♦ los servicios para los jubilados (que perciben un haber mínimo) y discapacitados a un precio diferenciado del resto de la población aunque bajo las mismas condiciones de prestación;
- ♦ procedimientos especiales para la regularización de la deuda de determinados usuarios;
- ♦ subsidios explícitos entre diferentes categorías de consumidores, ya sea en función de su ubicación geográfica (tarifas rurales, mercados dispersos), como de su curva de consumo (por ejemplo, los electro-intensivos) o de su nivel de ingreso.

El “servicio universal” es el aspecto de la regulación en el que se ponen más en contacto directo los objetivos de eficiencia y equidad.

A diferencia de otros campos del análisis económico, en los que la eficiencia y la equidad pueden tratarse por separado, o se contraponen, el interés por el servicio universal –tanto de los concesionarios como de los reguladores– es muchas veces señal clara de que la equidad es una condición necesaria para la eficiencia o que al menos la complementa. Hay razones para justificar esta apreciación del lado de los costos y del lado de la demanda. En el primer caso, cuando muchos usuarios tienen acceso a una red, menores son los costos fijos que pagan cada uno (ricos y pobres), más sostenible es el concesionario y mayor el interés por participar de los que están afuera (un círculo virtuoso). En el segundo, cuando muchos usuarios participan en una red (ricos y pobres), mayor es el valor de la red para cada uno de ellos (el servicio telefónico).

Las razones por las que la sociedad puede estar interesada en promover la extensión de algún servicio a un número mayor de consumidores pueden ser entonces varias: ahorros de costos fijos (monopolio natural), justificaciones éticas, externalidades positivas difícilmente internalizables o no reconocibles por los consumidores, ganancias de operación en red, y hasta objetivos de estabilidad política y cohesión de los estados nacionales.

Mientras que el acceso de los ciudadanos a los servicios de telefonía básica se sostiene como un derecho, que hace al desarrollo normal de las sociedades modernas, la disponibilidad de agua corriente potable entra más bien en la categoría de bien de mérito fundado sobre una externalidad positiva (con un correlato en los menores gastos de salud de la sociedad). Los gastos necesarios para que los teléfonos sean usados por discapacitados, caen en la categoría de servicios provistos por razones éticas.

Sin embargo, la categorización difícilmente es clara y habitualmente el regulador se enfrenta con el dilema de promover el consumo o impedir el *free-riding*. Los teléfonos públicos pueden ser usados para hacer llamadas

de emergencia pero también para llamadas personales sin ningún sentido de externalidad positiva.

En esta sección se analizan las obligaciones de servicio en sus aspectos conceptuales. Se hace un intento de definición y taxonomía de los conceptos de Obligación de Servicio y de Obligación de Servicio Universal. Se encuentra que la distinción básica, desde el punto de vista del uso de variables de intervención y regulación, está dada por el hecho de usar o no la tarifa para maximizar el número de usuarios en la red. Se sugiere también una nueva taxonomía entre servicios de carácter unidireccional y bidireccional, según que la obligación sea de proveer el servicio para la empresa, o también de adherir a la red para el usuario.

Esa clasificación es importante además en términos de diferenciar los casos en que la obligación de servicio se establece por insuficiencia de demanda o por escasez de oferta. En términos generales puede decirse que en el caso argentino se privilegió más el Servicio Obligatorio que el Servicio Universal; después de varios años de escasa inversión en los servicios públicos era razonable poner énfasis en un aumento de la oferta y en la mejora de la calidad, pero al presente los problemas que se enfrentan están más vinculados a la capacidad de pago de las tarifas corrientes y de los cargos de infraestructura por parte de los usuarios más pobres. De ese modo, insistir en el servicio obligatorio, sobre la base de un diagnóstico de racionamiento de los consumidores por ausencia de oferta, puede llevar a aplicar un plan de obras que persiga a una demanda elusiva.

Parte de la evidencia señala que el intento de llevar las redes a barrios pobres (en los casos de agua y cloacas principalmente), aun cobrando cargos mínimos de infraestructura y de abono (y aun de uso) incentiva la reubicación del grupo de usuarios objetivo hacia zonas más precarias e informales para eludir el compromiso de pago. Puede conllevar una dualización progresiva y no deseada de los miembros de la sociedad, en una economía que mantiene altas y persistentes tasas de desocupación.

El concepto mismo de tarifa merece ser reconsiderado para los grupos de usuarios de bajos ingresos y alto nivel de desocupación. El usuario pobre enfrenta períodos de desocupación que hacen aleatorio su nivel de ingreso y lo obligan a descontar el valor de los cargos por desconexión y reconexión, así como las moras por retraso en el pago de la factura. Por ello, el nivel "esperado" de la tarifa es más alto para él que para un usuario de nivel de ingresos altos; puede entonces preferir autoexcluirse de la red, amén de tomar en cuenta que el abono define un contrato implícito de adquisición de la primera unidad, que define una inflexibilidad demasiado fuerte en compa-

ración con la marcada fluctuación de sus ingresos disponibles. Surge así la necesidad de comparar la tarifa normal con la tarifa "esperada".

VI. 2 Definición y objetivos de la obligación de servicio y de la Obligación de Servicio Universal (OSU)

La escasez en la cantidad consumida de un bien (o servicio) puede interpretarse como un problema:

- i) de oferta limitada que raciona a los consumidores; o
- ii) de demanda insuficiente.

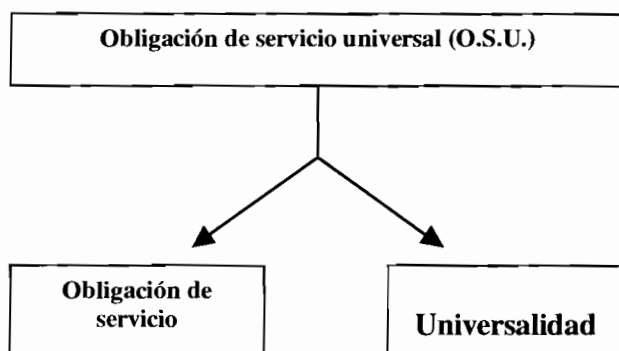
El primero de estos fenómenos se vincula al desinterés de la empresa por abastecer un mercado al precio corriente mientras que en el segundo caso, el nivel de consumo privado es demasiado bajo con respecto al deseable desde el punto de vista social.

Esta taxonomía es muy útil a la hora de definir las herramientas de regulación; el estímulo del consumo vía subsidios de las tarifas no sirve en el primer caso dado que la falla no proviene del lado de la demanda mientras que, si se trata del segundo, la obligación de servicio puede ser ineficaz porque actúa sobre la oferta.

La experiencia internacional muestra que los reguladores enfrentan la escasez de oferta o la ausencia de demanda imponiendo dos condiciones sobre el funcionamiento de los mercados: la Obligación de Servicio (OS) y la Obligación de Servicio Universal (OSU); este último concepto engloba dos elementos con diferencias desde el punto de vista microeconómico (ver Gráfico 7) y comprende al primero como caso particular.²⁰

20. Parte de la experiencia internacional está resumida en ITU (1994), Wellenius et al. (1994) y OECD (1995).

Gráfico 7: Componentes de la OSU

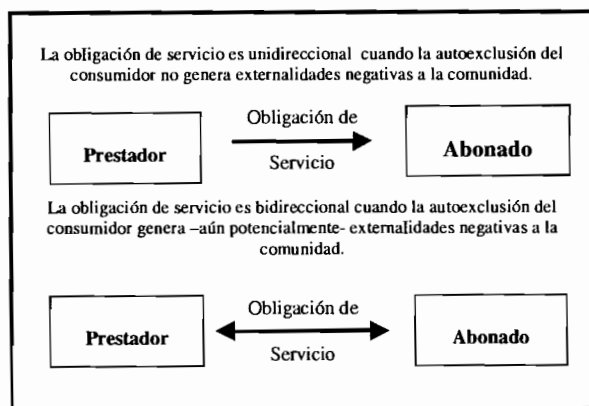


Fuente: Elaboración propia.

Por *Servicio Obligatorio* se entiende aquí, la condición de que la empresa permita el acceso a sus servicios o al consumo de los mismos a todos los usuarios que deseen integrarse al sistema de provisión, a la tarifa corriente. Si bien por lo general esta obligación recae sobre el prestador, también puede ser impuesta sobre los consumidores.

En efecto, vale la pena distinguir entre dos tipos de servicio obligatorio: el unidireccional (obligación de servir a...) cuando se previene a la oferta de introducir mecanismos de racionamiento de la demanda (o de discriminar por precio), y el bidireccional según el cual, además, el demandante no puede autoexcluirse del consumo por razones de precios o de disponibilidad de sustitutos (obligación de servirse de...). Los servicios de telefonía, de gas y de electricidad entran en la primera de las clasificaciones. El servicio de provisión de agua y saneamiento, por razones de protección de la salud y del ambiente, entra en el segundo conjunto. Sin embargo, en muchos casos la regla de conexión obligatoria se vincula también con el financiamiento de la expansión de la red.²¹

21. Esto resulta claro cuando la obligación de conexión se aplica aun en los casos en los que no hay vivienda, como por ejemplo, los baldíos.

Gráfico 8

Fuente: Elaboración propia.

La Obligación de Servicio Unidireccional no establece ningún principio implícito de preferencia social por el uso o el consumo del servicio. Limita la acción de la empresa pero no impone una transacción involuntaria sobre el consumidor. Sí evita la discriminación de los consumidores y su racionamiento, de los que podría estar tentada la empresa cuando enfrenta precios máximos o costos de producción diferentes de acuerdo, por ejemplo, a la localización de los consumidores. El Servicio Obligatorio establece entonces, en algún grado, transacciones involuntarias sobre los oferentes y, casi siempre, impone un ritmo mínimo de ampliación de las instalaciones de modo de acompañar el crecimiento de la demanda.

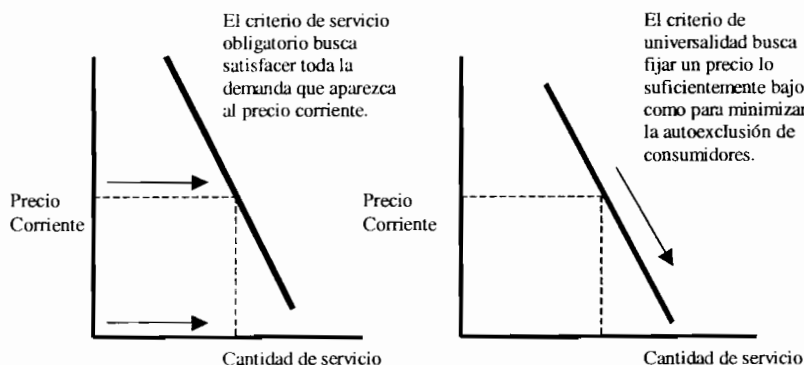
La obligación de servicio, entonces, significa que todo agente que manifieste su interés por disponer del servicio debe tener la posibilidad de acceder a él sin otra condición que la de pagar la tarifa corriente, independientemente que dicha provisión resulte antieconómica; esta obligación, por lo general, no sólo se define para el número de consumidores actuales sino para los potenciales, imponiendo sobre la firma una obligación de invertir.

El Servicio Universal (o Universalidad)²² encierra la idea de hacer llegar a todos los miembros de una comunidad la posibilidad de acceder al consumo del bien a través de una tarifa suficientemente baja.

22. OFTEL (1995, 1997); Analysys (1995); Mueller (1997); Graham, (1995).

Mientras que bajo Servicio Obligatorio, la capacidad de producción se amplía para permitir el acceso a las tarifas corrientes (hay que enfrentar la demanda), la adhesión a un principio de Servicio Universal impone una meta diferente: el hacer llegar a todos los miembros de la comunidad la posibilidad de alcanzar un nivel de consumo "aceptable" (Gráfico 9).

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia.

La OSU admite ajustar la tarifa hasta conseguir un consumo voluntario del servicio similar al socialmente deseable. Claro que ese consumo sería inalcanzable sin planes de inversión compatibles con el crecimiento de la demanda, de ahí que la OSU incluya a la OS. (Gráfico 7).

En algunas industrias la universalidad puede incluir tanto el acceso como el uso (por razones de orden social o por indispensabilidad). En otras, en cambio, cuando el servicio tiene más sustitutos, puede ser menor, con lo que el criterio de universalidad alcanza sólo al acceso dejando que sea el propio agente el que decida el nivel de uso de acuerdo a los precios vigentes.

VI. 3 Beneficios sociales y obligaciones de servicio

En muchos casos la OSU deriva de la apreciación de que hay ganancias sociales por el acceso y uso de servicios provistos en red. En términos más

generales, con la OSU se espera disfrutar de externalidades positivas implícitas que se estima tiene para la sociedad el uso generalizado de un bien o servicio.

La organización de la industria puede ser un mecanismo para alcanzar el objetivo. Casi siempre, la Universalidad se asegura vía una tarifa suficientemente baja como para hacer mínima la (auto)exclusión de los consumidores y alcanzar así un nivel de uso del servicio, a partir de la red común, considerado socialmente optimal.

La OSU es una condición íntimamente ligada a la fijación de estructuras de precios y tarifas mediante la regulación, que persigue alcanzar, al menos, un nivel mínimo de uso del servicio para los consumidores (en especial, para los de bajos ingresos) o difundir el uso entre todos los que se pueda (descartando a los sustitutos).

Desde este punto de vista puede decirse que la OSU presupone, además de la Obligación de Servicio, algún grado de insuficiencia de la demanda y deja abierta la puerta a cambios de la estructura tarifaria; en cambio, la Obligación de Servicio, un caso particular de la OSU, se relaciona más bien con la potencial restricción de oferta.

Como es de esperarse, la OSU no es un criterio que se aplique con igual intensidad en todos los sectores; depende de la valuación social del bien o servicio y de la presencia o no de sustitutos.

Así, la provisión de agua y cloacas presenta alta indispensabilidad y menos opciones de uso que no sean igualmente indispensables;²³ esta condición, sin embargo, no está siempre presente. En las comunicaciones, el uso del servicio puede tener distintos destinos, todos ellos con alta valoración privada pero sólo algunos, con valor desde el punto de vista de la sociedad. Aparece así más claramente uno de los dilemas de la regulación. Hay que favorecer el uso del servicio, estimulando el consumo y el acceso; como hacer para al mismo tiempo contener el free-riding y el derroche (Cuadro 13).

23. Hay que aclarar que esto es cierto para ciertos niveles de consumo porque puede darse el caso de que existan consumidores que empleen el agua para usos de baja utilidad social (piletas, jardines, entre otros).

Cuadro 13: Instrumentos de política empleados en la OSU

Variables de política afectadas	Obligación de Servicio	Servicio Universal	OSU
Tarifas	Tarifas corrientes.	Endógenas. Se busca un precio bajo	Endógenas. Se adecuan al objetivo de maximizar el número de consumidores.
Inversión (extensión de la red)	Endógena. Se amplía según demanda.	Nivel de Inversión Corriente.	Endógena. Se adecua al grado de cobertura perseguido.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14: Intensidad del criterio OSU

	Agua	Telefonía
Indispensabilidad	Muy Alta	Alta o Media
Opciones de uso con bajo valor social	Relativamente pocas	Múltiples
	OSU >	OSU

Fuente: Elaboración propia.

VI. 4 Costos de implementación de los programas de obligación de servicio

Los costos de implementación y la capacidad de manejar el *free-riding* tienen entonces algo que decir en la elección del mecanismo de subsidio al consumo, y en la implementación misma de mecanismos bien intencionados de estímulo del acceso y del uso.

La eficacia y la efectividad de costos del mecanismo de transferencia, organizado a través de un sistema privado o de un sistema público, dependen de la tecnología disponible para manejar el oportunismo.²⁴

24. Harberger (1978) destaca el hecho de que las familias no utilizan las transferencias en efectivo para ayudar a sus miembros y previenen el *free-riding* haciendo asignaciones paternalistas de paquetes o bienes. Es un mecanismo muy distinto del que recomienda la teoría económica en

Habitualmente se sostiene que la caridad está más sujeta a ataques "oportunistas" si es otorgada por agentes privados sin capacidad de fiscalización y de "exigibilidad" (*enforcement*). Desde ese punto de vista, un sistema redistributivo organizado a partir del sector público sería menos débil para manejar el *free-riding*. Sin embargo, si el sector público recurre al mecanismo de subsidio al consumo corre el peligro de enfrentar un déficit muy alto, y estrategias de *free-riding* muy marcadas, tal como ilustra la experiencia del subsidio en las tarifas al consumo de servicios públicos por los jubilados de haber mínimo en la Argentina. Esos jubilados recibían una rebaja especial de la tarifa, la que era cubierta con los fondos de la recaudación general de la seguridad social. De ese modo, las empresas proveedoras de los servicios no sufrían una disminución de sus ingresos pero tampoco tenían ningún incentivo a controlar que el uso del servicio fuera del grupo objetivo.

En algunos de los servicios subsidiados, telefonía y gas por ejemplo, muchos de los jubilados de haber mínimo exhibían niveles de consumo muy altos -indicativos de que había desplazamientos de los usos de hogares de familiares y amigos hacia los de los jubilados para acceder a tarifas más bajas.

Esto tenía el efecto de aumentar el monto total de subsidios, presionando sobre las finanzas públicas. La solución encontrada fue fijar un monto máximo de subsidio directo en los ingresos totales de los jubilados, un monto fijo a todos los jubilados (con haber mínimo) conectados o no a la red. Este mecanismo resuelve el dilema de distribución de las ganancias entre jubilados homogéneos, pero no asegura el uso de los servicios a un nivel similar al "consumo mínimo socialmente aceptable" (¡ni la voluntad de adhesión a la red!). Aunque el cambio de modalidad es reciente, se registran ya casos de jubilados que usan el monto recibido para otros gastos distintos de pagar los servicios públicos y no pagan sus facturas en término.

Otra dificultad de los esquemas de reducción o subsidio tarifario es que quienes resultan elegibles no son necesariamente consumidores de bajos ingresos. Por ejemplo si se orienta el subsidio a los jubilados de haber mínimo no se registran los otros ingresos que pueden tener, por ejemplo de la propiedad de inmuebles.

Cabe notar que el estímulo del consumo de determinados bienes o servicios queda limitada sólo a quienes tienen acceso a las redes de servicio. Desde ese punto de vista, tarifas más bajas para los jubilados conectados al

ausencia de externalidades, de asimetrías de información y de costos de *enforcement*. Ver también Scandizzo y Knudsen (1980).

sistema en parte son financiadas –vía impuestos– por jubilados en las mismas condiciones o más pobres a quienes la red no ha llegado.

Es el inconveniente de usar una proxy para identificar el grupo objetivo, versus el costo de no implementar el programa en absoluto. Cabe observar que la definición de lo que es un “consumo mínimo socialmente aceptable” no sólo es convencional sino que también es probablemente un concepto sujeto a evolución y cambio en el tiempo.²⁵ Además, existe el potencial desvío de los fondos si no existen premios y castigos bien definidos para el destino de los subsidios. Por ejemplo, si se mejora el ingreso de una familia, ésta no necesariamente lo usará para mejorar su acceso a la red de agua y cloacas ya que evalúa sólo su utilidad privada, en tanto que socialmente hay ganancias por el acceso generalizado al agua potable o al servicio de cloacas (reducción de fuentes de contagio).

Que el cumplimiento de los objetivos sociales de acceso al consumo de ciertos servicios se imponga como requisito sobre las empresas y no sea implementado a partir de transferencias o planes directos del sector público puede deberse a razones más sutiles –o de *spill-over*.

El hecho de que la obligación de Servicio Universal sea impuesta sobre la empresa proveedora puede estar asociada al costo de financiamiento de esos proyectos, los cuales, llevados desde el sector público pueden implicar un costo del capital bastante más alto que el que las firmas privatizadas pueden conseguir, financiando los planes de expansión sobre la base de una caja disponible con regularidad.

Sin embargo, las ganancias derivadas del “acceso generalizado” no tienen por qué ser sólo sociales. En la medida en que la empresa que provee el servicio pueda capitalizar (internalizar) la donación hecha a los consumidores puede estar interesada en promover el consumo del bien entre grupos que podrían no tener acceso a él. Ése es el caso de las ganancias por extensión de la red a muchos usuarios, como ocurre en los servicios telefónicos: los consumidores privados están dispuestos a pagar más por participar en una red más densa (alternativamente, una red de un solo teléfono no vale nada). Pero también es el caso de las ganancias derivadas de la publicidad: la imagen de la empresa mejora si tiene planes de ayuda social de algún tipo, por ejemplo a favor de jubilados de bajos ingresos; el problema es que la empresa puede concentrar sus esfuerzos redistributivos entre los grupos más visibles y no necesariamente en los más urgentes.

25. Por ejemplo, en qué medida sería aceptable restringir el servicio universal a la telefonía de voz si para proponerse a un empleo fuera necesario enviar un fax.

Por otro lado, puede imponerse sobre las empresas una tarea de identificación para la que no están preparadas o para la que carecen del grado de información de las autoridades locales o federales. En el caso argentino, la evidencia indica que los operadores internacionales son empresas poco acostumbradas a enfrentar los problemas de cobro y de acceso de los barrios pobres.

VI. 5 Razones que justifican la obligación de servicio

¿Por qué es necesario imponer una cláusula de provisión obligatoria? Las más obvias son las siguientes.

- a) Los costos de provisión son muy altos por la presencia de costos fijos o indivisibilidades, dado el tamaño del mercado.
La primera razón es aunque socialmente el uso del servicio pueda ser valioso, la empresa no tenga incentivos a operar en un mercado.
El precio puede ser demasiado bajo con respecto al costo de provisión (marginal). Las indivisibilidades en el tamaño de las plantas y los costos fijos significativos, casi seguramente, parte de las causas principales de un fenómeno como ese.
En este caso la operadora no tiene incentivo a proveer el servicio, aunque socialmente puede ser deseable que lo haga si se toma en cuenta el excedente de los usuarios y las ganancias sociales.
- b) Hundir el capital y correr un riesgo de recuperación del rendimiento normal.
Puede existir el temor que una vez hundido el capital las tarifas no sean pagadas, o que la regulación obligue a la empresa a proveer el servicio a un precio que no permita recuperar el capital invertido más una tasa de ganancia razonable (inseguridad jurídica) o a una tarifa demasiado baja (por ejemplo, cuando se establecen programas especiales para jubilados o familias carenciadas).
- c) No pueden discriminarse tarifas.
Si bien las indivisibilidades son una de las razones para que una firma decida no abastecer un mercado, la imposibilidad de discriminar precios casi siempre es una condición necesaria que la acompaña para que se dé ese resultado.
- d) Esperar hasta que el tamaño del mercado justifique la inversión.
En efecto, razonando por analogía con la teoría del *peak-load-pricing*, la ampliación de la capacidad de una firma exige contrapesar las ganancias de construir una planta hoy para hacer frente a un crecimiento de la demanda que sólo es progresivo, frente a la pérdida de excedente social

por racionar a los usuarios postergando los planes de inversión hasta que la demanda insatisfecha alcance un nivel suficientemente elevado.

La primera solución es más costosa en términos de capital inmovilizado; la segunda raciona a los consumidores y reduce su bienestar (hace caer el excedente de los consumidores). Claro que sería posible cargar a los nuevos consumidores –los marginales en términos de llegada al mercado– con precios muy elevados al principio de modo de cubrir los costos de capital; pero si la discriminación de precios no es posible, entonces puede que la solución óptima sea postergar los planes de inversión.

- e) Aun en un régimen de competencia, algunos consumidores pueden quedar excluidos del servicio.

La estructura tarifaria de la empresa debe permitirle sostener el servicio. Por otro lado, es normal observar diferencias entre los usuarios si se los compara por su ingreso.

La competencia en el mercado podría llevar el precio a su nivel de equilibrio de largo plazo, allí donde los costos son mínimos y donde se alcanza un óptimo de eficiencia, pero podría representar un precio lo suficientemente alto para el consumidor de menores ingresos, el cual queda excluido.²⁶

VI. 6 Desempleo, ingresos y servicio universal

Cuando el fenómeno de la autoexclusión es perjudicial para la sociedad surge la preocupación por la universalidad del servicio. La autoexclusión de los servicios sanitarios repercute sobre la productividad de la economía y sobre los costos hospitalarios –si se dejan de lado otros argumentos de externalidades y de apreciación ética; la autoexclusión del sistema telefónico baja el valor de la red– hasta tiene valor que los agentes usen servicios habitualmente fuera del objetivo de la universalidad, por ejemplo, que dispongan de fax; la autoexclusión de la red eléctrica –y en menor medida de la de gas– reduce la calidad del servicio –en términos de seguridad y estabilidad–. La evidencia internacional parece indicar que la principal causa de autoexclusión es el nivel de la tarifa.

26. El regulador puede estar seguro que el cambio tecnológico hará caer los costos de las empresas y que el mismo mercado minimizará la exclusión; sin embargo, es posible que considere que el tiempo que llevará ese proceso sea muy largo y decida anteponerse imponiendo la cláusula de universalidad. Un ejemplo podría ser la reciente regulación en EEUU incluyendo Internet como servicio universal de modo de facilitar su expansión entre los usuarios a pesar del constante cambio tecnológico que reduce continuamente el precio del mismo.

Ya se mencionó en este trabajo que el Servicio Universal puede ser bidireccional. También el Servicio Obligatorio puede ser provisto sobre esa misma base, imponiendo la condición –como pasa en algunos casos en la Argentina– de adhesión obligatoria para ambos lados del mercado, demandantes y oferentes. Constituye así nuevamente una transacción potencialmente no voluntaria, ya que un agente de bajos ingresos podría preferir no abastecerse de la red y usar, en cambio, algún sustituto.

Éste es el caso observado en la Argentina en la provisión de servicios a “villas de emergencia” y barrios pobres. La construcción de la red no sólo es un problema para la gente pobre si se exige que pague por la infraestructura, sino que además el pago de un abono los pone en un compromiso financiero y económico que no pueden sobrellevar.

Desde el punto de vista del usuario pobre, los abonos constituyen compras comprometidas de antemano de los bienes y lo presionan de distinta manera. Por una parte, lo obligan *ex ante* a disminuir sus gastos en otros bienes o lo empujan a aumentar su oferta de trabajo más allá de lo que hubieran deseado si el servicio pudiera ser adquirido sobre la base de su divisibilidad.

En algunos casos, una buena proporción de los vecinos pueden decidir adherirse a la red de manera voluntaria; eso disminuye la oferta de sustitutos disponibles y perjudica seriamente a quienes no pueden pagar. La alternativa que le queda al usuario es la de “escaparse” de la red, localizándose en lugares donde no existe el abastecimiento.

El patrón geográfico de la demanda puede ser así estimado como aleatorio en el sentido social, pero bien determinado como resultado de un plan de optimización desde el punto de vista del usuario pobre. Esa aleatoriedad puede entonces sobrecargar los costos de las empresas proveedoras, quienes estarían persiguiendo un blanco móvil.

En términos de la taxonomía que se propuso al principio de este trabajo, la obligación de servicio establecida sobre los oferentes –hacer llegar la red a barrios pobres, alejados de los centros de alta densidad y alto ingreso– puede ser ineficaz porque los consumidores son reticentes a usar el servicio (un problema de ausencia de demanda por bajos ingresos).

Notemos que la exigencia legal de adhesión a la red –por ejemplo, si pasa por la puerta de la casa– o social –porque los demás lo han hecho y desaparecen los sustitutos– puede favorecer un proceso de progresiva dualización de los usuarios. Los pobres “huyendo” de los servicios provistos de manera eficiente.

Socialmente, sin embargo, el sustituto puede ser de menor valor o mayor costo que el servicio de red (en agua y cloacas, por peligro de contagio, por

ejemplo) o bien, la autoexclusión de usuarios podría reducir el financiamiento de la red misma. Así, una red puede ser viable económicamente para N consumidores pero no para $N-1$; la obligatoriedad de la transacción (un recurso de *command-and-control*) surgiría entonces de las ganancias sociales. Claro que el servicio obligatorio podría transformarse –frente al dilema de aceptar la autoexclusión o de imponer la transacción– en Servicio Universal, aceptando una reducción específica de tarifas para todos o algunos de los usuarios.

Reconocer abiertamente la posibilidad de bajar las tarifas a algunos usuarios abre las puertas al *free-riding*, aun en el caso de ciertos usuarios claramente identificables (como los jubilados). Bajar las tarifas –en particular las de acceso– pone en peligro la sostenibilidad de las empresas proveedoras o establece la necesidad de presionar sobre las finanzas públicas para subsidiar de alguna manera al servicio.

La duración de niveles de desempleo altos crea el problema de cómo tratar a los desocupados dentro de la definición general de Servicio Universal y de Servicio Obligatorio. La alternativa es suponer que el problema no existe o que es transitorio, que las fuerzas del mercado llevarán a corregir el desequilibrio y no definir un criterio; eso significa aceptar que los reguladores pueden actuar bien sobre la base de la sorpresa y la improvisación. Está claro que el problema de la desocupación y el patrón variable de ingresos pueden ser de la órbita de las oficinas de empleo o de políticas específicas para el mercado de trabajo; pero eso en sí mismo, es haber elegido un método de acción particular.

Si un agente enfrenta patrones de ingresos bajos y variables tiene problemas con la parte fija e indivisible de la tarifa que paga. Las estructuras tarifarias no lineales son soluciones apropiadas para alcanzar la eficiencia asignativa pero –como es bien sabido– pueden crear problemas de número de agentes dispuestos a acceder al servicio; esto es más grave si el agente está obligado a adherir a la red.

Esta argumentación es relevante para el caso argentino. La economía atravesó y atraviesa un período de alta desocupación, en niveles desacomunados para los normales de las décadas de los años setenta y ochenta. Mientras que esos niveles normales eran de alrededor del 6%, en 1993 ya la desocupación alcanzaba al 9,3% y subió a cifras que rondaban el 18% luego del Efecto Tequila (fines de 1994 y principios de 1995).

Al principio, la desocupación se debió básicamente a un aumento de la participación debido a la mejora del salario real derivada del plan de estabilización (conocido como Convertibilidad, ya que estableció una paridad fija de 1 a 1 entre el peso y el dólar) y a razones de carácter friccional (sustitución de empleo público por privado, luego de las privatizaciones). Después, la tasa de desocupación respondió más bien a shocks financieros sobre la

demanda de bienes y sobre la oferta de trabajo y a procesos de sustitución del empleo por capital. Por otro lado, la progresiva extensión de las redes siguiendo los planes de expansión establecidos en los pliegos de privatización, ha llevado los servicios a zonas de mayor costo de abastecimiento y de usuarios más pobres y con tasas de desempleo relativamente más altas.

Lo cierto es que la tasa de desocupación subió a un nivel persistentemente alto, y que afectó con mayor dureza a los trabajadores de bajos ingresos y de poca calificación. Esos trabajadores no sólo tienen ingresos bajos, sino además cíclicamente variables.

En los Cuadros 15 y 16 se muestran los resultados de cálculos ilustrativos. Se consideraron tarifas típicas por decil. Nótese especialmente el alto nivel de desocupación de los deciles más pobres y el impacto sobre su presupuesto, de suponer que todos los servicios le llegan *simultáneamente* (aunque financiados). También debe advertirse que los compromisos no son tan serios cuando se excluyen los cargos de infraestructura y conexión (no superan el 7% del ingreso de un hogar del decil más pobre).

**Cuadro 15: Estimación de gastos del usuario en servicios
(en deciles de ingreso)**

Decil	Ingreso per capita (u\$s)	Promedio de personas por grupo familiar	Ingreso total por grupo familiar (u\$s)	Tasa de desempleo (%)	Cargos fijos mensuales (u\$s)	Cargos variables men- suales (u\$s)	Total	Total de gas- tos como % del ingr. total
1	58.7	5.25	308.17	40.7	16	5	21	6.8
2	109.5	4.31	471.94	28.8	18	11	29	6.1
3	145.9	3.31	482.93	21.3	22	16	38	7.8
4	185.6	3.60	668.16	22.6	27	21	48	7.1
5	229.1	3.28	751.45	16.6	32	27	59	7.8
6	284.3	2.94	835.84	15.4	40	32	72	8.6
7	356.7	3.07	1095.07	12.2	49	37	86	7.8
8	470.3	2.78	1307.43	8.3	67	45	112	8.5
9	659.8	2.69	1774.86	6.2	80	57	137	7.7
10	1397.2	2.25	3143.70	6.1	95	69	164	5.2
Prom	323.9	3.75	1214.62	17.4	45	32	77	6.3

Fuente: Elaboración propia. Nota: Las facturas de gas, electricidad y teléfono se estimaron según la facturación mensual mínima y promedio. La factura de Obras Sanitarias se estimó

para una tarifa sin medida. Se da por sentado que los gastos variables son una una función lineal del ingreso por grupo familiar.

Se plantea así la necesidad de definir la mejor estructura tarifaria bajo condiciones de desempleo (ver Marchand et al., 1989 y Bos, 1994).

En particular, los cargos de infraestructura y los abonos pueden ser inviables para usuarios pobres, lo cual implica que ellos preferirían usar sustitutos que pudieran ser adquiridos sobre una base más *spot*, observemos que, como ya se señaló, el pago de la infraestructura en sí mismo implica un contrato de uso.

Cuadro 16

Decil	Ingreso Total por grupo familiar (u\$s)	Cargos fijos y variables (u\$s)	Cargos fijos (u\$s)	Gastos totales (u\$s)	Gastos totales como un porcen- taje del ingreso total	Gastos totales incluyendo conexiones, reconexiones y multas por pagos atrasados (como % del ingreso del grupo familiar)
1	308.17	21	58.55	79.55	23	47
2	471.94	29	58.55	87.55	18	33
3	482.93	38	58.55	96.55	20	34
4	668.16	48	58.55	106.55	16	26

Fuente: Elaboración propia. Nota: Para esta comparación se eligieron los deciles de ingresos totales que son menores que el salario promedio de la economía (u\$s 750). Se tuvieron en cuenta los cargos por conexión de todos los servicios, suponiendo que los mismos pueden financiarse en 12 cuotas (sin cambiar los costos financieros). Los cargos fijos de Obras Sanitarias no se incluyeron, dado que existe una tendencia a eliminarlos, pero se consideró un cargo mensual de infraestructura de \$4 (120 cuotas), así como un gasto módico por instalación de gas.

También crea problemas financieros, ya que aunque un usuario pueda en promedio pagar por el cargo, tiene temporariamente bajos ingresos. Algunas de las distribuidoras de gas han previsto algunos mecanismos para facilitar el acceso al crédito para usuarios que no pueden afrontar todo el cargo de infraestructura; sin embargo, no ha contemplado el caso de los desocupados –o de quienes tienen empleos informales– ya que para acceder al crédito se requiere una constancia de recibo de sueldo.

El abono o el cargo de conexión (o el precio de la primera unidad, si se quiere) también crea problemas para los usuarios pobres. Constituye un compromiso de pago –un contrato nuevamente– que puede resultarle oneroso cuando enfrenta estados de la naturaleza desfavorables. Es decir, la solución socialmente más eficiente en “valores esperados” es inalcanzable, si se toman en cuenta casos particulares sobre toda la distribución de probabilidades.

Las multas por mora y los cargos de reconexión también juegan un rol de primer orden para los usuarios con ingresos más variables y aleatorios. En efecto, la tasa de interés que se carga y cuánto debe pagar quien es excluido del servicio por falta de pago para volver a tenerlo, afectan seguramente la decisión del agente de adherir o no a la red; cuando esa decisión sea voluntaria (unidireccionalidad del servicio) puede haber todavía razones sociales o de externalidades que favorezcan la maximización del número de usuarios conectados al sistema (telefonía, por ejemplo).

La evidencia disponible para la Argentina también parece sostener la validez de este punto de vista. Se ha observado un patrón más estricto de respeto por los plazos de pago entre los usuarios pobres que entre los de ingresos medios y altos. El peligro de desconexión y el crecimiento de la multa a una tasa exponencial (la de interés) son un incentivo (una penalidad) esperado suficientemente alto para que el agente de bajos ingresos respete los términos, pero también son un umbral potencial para que prefiera eventualmente eludir la red (mudándose a regiones desprovistas).

El usuario pobre puede autoexcluirse porque percibe una tarifa esperada ETP más alta que la tarifa normal T , ya que descuenta períodos de desocupación o bajos ingresos en los que incurrirá en gastos adicionales para conservar el servicio –por falta de pago de la factura–. Para el usuario rico, la tarifa esperada no es sustancialmente distinta de la normal ($T = ETR$).

Si este hecho es reconocido por la empresa operador, la política de tarifaria, en cuanto a fijar cargos de conexión o reconexión demasiado altos, o cargos por mora excesivamente costosos puede ser una estrategia implícita de desaliento de la demanda, en tanto que hace subir no la tarifa normal sino el “valor esperado” de la tarifa de alguien que tiene patrones de ingreso cíclicos.

VI. 7 Costos y beneficios de la Obligación de Servicio Universal

Además de los aspectos distributivos que un regulador pueda perseguir a través de la imposición de una obligación de Servicio Universal, existen otros objetivos que se intentan alcanzar aprovechando ciertas ventajas que ofrecen y que es preciso señalar.

En el Cuadro 17, se propone una síntesis de los mismos con sus costos asociados.

Cuadro 17: Beneficios y costos derivados del esquema de Servicio Universal obligatorio

	GANANCIAS	COSTOS
Tangibles	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Externalidades ➤ Éticas ➤ Publicidad ➤ Clientes no rentables hoy, lo sean en el futuro 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Caída del Precio de Privatización ➤ Costos de asignación si se financian con fondos públicos ➤ Incluir individuos no elegibles con información perfecta. Costo de identificar y monitorear ➤ Sostenibilidad de empresa y equidad intergeneracional ➤ <i>Cream-skimming</i> ➤ Inducir el acceso a un costo alto si hay progreso tecnológico ➤ Presión sobre mercado de insumos si se quiere hacer inversión muy rápida ➤ Costos de oportunidad del capital
e		
Intangibles o		
No Cuantificables	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bienes Públicos y Opción de Consumo ➤ Ganancias de red ➤ Capacidad de consumidores de participar en una economía de mercado ➤ Acceso a infraestructura y ganancias de eliminación de sustitutos costosos ➤ Escala o subaditividad de costos 	

Fuente: Elaboración propia.

Cuando el servicio no es provisto universalmente de manera voluntaria por la empresa, parte de los consumidores están racionados. Esto tiene efectos de derrame sobre otros mercados: los de los bienes sustitutos y el mercado de trabajo, para mencionar los más importantes.

Se tienen entonces consecuencias sobre la asignación de recursos de la economía. Si una familia no tiene acceso al consumo de un bien o servicio debe recurrir a sustitutos probablemente más caros. La extensión de las redes sube su nivel de vida, aumenta el salario real y mejora la capacidad de acceso de los agentes a bienes que se consumen asociados con ese servicio. Así, la construcción de una carretera permite a los pobladores rurales o del conurbano acceder a los mercados de trabajo y estimula la participación de miembros adicionales de las familias.

VI. 8 Financiamiento de la OSU

Del análisis realizado en las páginas precedentes, surge que la obligación de servicio universal implica la provisión del servicio a un precio más bajo que el que la empresa estaría dispuesta a brindar, ya sea si constituyera un monopolio o si se desarrollara en un mercado competitivo. En un caso, la OSU determina que consumidores cuya provisión es más costosa que el promedio, paguen el mismo precio que el resto.

Necesariamente, el precio regulado estará por debajo de esos costos para ese grupo. Algo similar ocurre –aunque por distintas razones– con los sectores de más bajos ingresos. En este caso el precio podría estar por encima de su capacidad de pago independientemente de la estructura de mercado en la que opera la o las empresas.

En ambos casos, la OSU requiere enfrentar costos.²⁷ ¿Cómo financiar la prestación del servicio a esos consumidores y a los precios regulados?

En principio, hay cuatro sistemas de financiamiento de la obligación de servicio universal:

- a) *Los subsidios cruzados.* La aparición de subsidios cruzados es consecuencia de la imposibilidad del regulador de fijar tarifas diferenciadas según los costos de producción (Varian, 1989). La discriminación es rechazada por tres razones.
La primera está asociada a la equidad que el regulador busca imponer a los precios y a la provisión del bien en general. La segunda se liga con cómo está distribuida la información entre el regulador y la empresa regulada.
- b) *Fondo de financiamiento.* Este sistema es, en realidad, un modo de financiamiento de transferencias como las discutidas más arriba. El fondo consiste en una contribución de los distintos operadores del mercado hacia quien tiene la obligación de servicio universal; es decir, constituye un mecanismo aplicable a situaciones en que la entrada a la industria es consentida, pero la OSU sólo es una obligación para un operador.
- c) *Transferencias directas.* Desde el punto de vista de la eficiencia económica la transferencia directa a los consumidores, constituye la mejor opción ya que no se alteran los precios relativos de la economía. Cada uno afronta el precio correspondiente.

27. Si los precios se alejan del costo de oportunidad de los recursos empleados en la producción –costos marginales– también aparece un costo social que puede no ser internalizado por la empresa pero que lo pagará la sociedad en su conjunto. Véase Burns (1995) para una introducción a estos temas en el marco de precios discriminatorios.

- d) *Extensión de la concesión. Ampliación del área de cobertura.* Por último, la experiencia regulatoria muestra que existen otras alternativas que si bien no son estrictamente fuentes de financiamiento, sí proveen medios para alcanzarlas. La primera es la extensión de la concesión. La ampliación del área de cobertura constituye otro ejemplo; a través de esta política, el regulador otorga fuentes de financiamiento adicionales como contrapartida de la obligación de servicio universal.

VI. 9 La aplicación práctica de los criterios de servicio obligatorio y de Servicio Universal: un catálogo de resultados

De la aplicación de los criterios de SO y de OSU en la Argentina se pueden descubrir algunos fenómenos y obtener algunas lecciones interesantes.

Buena parte de ellos se derivan de que el proceso de privatizaciones en la Argentina fue amplio y veloz. Y si bien existía experiencia en el tratamiento de los criterios de SO y OSU en las empresas públicas, los operadores privados y los reguladores se encontraron ante una serie de problemas que eran nuevos para ellos. Esos problemas se exacerbaban porque la economía misma cambió, y creció con una tasa de desocupación persistentemente alta.

Tal vez el ejercicio más interesante consiste ahora en tratar de aislar las fallas de mercado identificadas y los aciertos y errores observados, intentando una catalogación de los más importantes desde el punto de vista económico.

VI. 9.1 Externalidades interjurisdiccionales y simultaneidad

Es un fenómeno que apareció debido a la migración de residentes pobres de barrios carenciados hacia jurisdicciones donde no se formalizaba la propiedad. Pesaban sobre ellos las cargas de los gastos fijos y simultáneos.

Si bien es reconocido que las cargas fijas afectan la voluntad de adhesión a la red de los consumidores, el efecto es aumentado por la presencia de desocupación persistente e ingresos bajos y fluctuantes y por el hecho de que los compromisos financieros derivados de la formalización y provisión, aparecían todos juntos.

VI. 9.2 Demanda elusiva

En la Argentina, el tratamiento del SO puso énfasis en condiciones de expansión mínima y de calidad sobre las empresas reguladas. Alcanzados ciertos límites de expansión geográfica, las empresas se encontraron con barrios de bajos ingresos y de costos de acceso altos e inciertos. Esto implicó más dificultades para conseguir el objetivo de la OSU y más reticencia a avanzar con el SO.

La simultaneidad con que las nuevas condiciones en que se daban los servicios no es un aspecto menor. Éste podría ser un ejemplo de que puede ser mejor una política paso a paso, de gradualismo, que una de shock. Algunos cálculos realizados en este trabajo muestran que mientras los abonos y cargos de uso no superan el 7% del ingreso de un hogar del decil más pobre, si se adicionan las cuotas de planes de financiación de infraestructura y conexión, esa proporción sube por encima del 20%.

VI. 9.3 Tarifas esperadas, desempleo y tratamiento de morosos

En parte, la demanda puede autoexcluirse por el valor de la tarifa percibida, la que está en función de su capacidad de pago, entonces de la tasa de desocupación esperada, de los salarios esperados y de los cargos por reconexión y mora.

En una economía estática y sin desempleo, la estructura tarifaria optimal depende de la elasticidad-cargo fijo y de la elasticidad-cargo de uso. En una economía con desocupación persistente y distribución del ingreso asimétrica, esas elasticidades son todavía más importantes.

VI. 9.4 Acceso al crédito y cargos fijos como contratos

Las observaciones del punto anterior son importantes para el diseño de métodos de financiamiento de los cargos de infraestructura, la determinación de los abonos, y de los costos de la morosidad (cargos de reconexión, intereses sobre las deudas, entre otros).

La mayor parte de los esquemas de ayuda al financiamiento no contemplaron en el caso argentino la situación de los desocupados; habitualmente, el desocupado no tiene acceso al crédito.

La tarifa esperada por un desocupado pobre puede ser mucho más alta que la tarifa normal: anticipa muchos períodos en que no podrá pagarla,

deberá pagar la reconexión y los cargos por mora, además de la infraestructura. Es más, la expansión de los servicios fue acompañada por la eliminación de las fugas, del derroche y de los colgados, es decir, la disminución de fuentes de disponibilidad gratuita de los servicios.

VI. 9.5 Política regulatoria, política de empleo y política social

La política regulatoria fue implementada más rápidamente y con objetivos más claros que la política de empleo, y puede que allí radique parte de las dificultades observadas. Tratar de resolver con la estructura tarifaria los problemas de desocupación puede ser subóptimo y definir una estructura de subsidios cruzados insostenible de largo plazo.

En algunos de los sectores la política de "subsidios cruzados" es explícita (como en agua), en otros implícita. Abarca tanto al uso (*on-going*) como la expansión (*one-off*). La pregunta aquí es si operar como si la situación fuera de pleno empleo, hacer previsión de la informalidad y de los ingresos bajos de los usuarios a los que se quiere llegar y permitir los subsidios cruzados, o sugerir la necesidad de un tratamiento de los problemas de la pobreza a un nivel diferente y más amplio.

De todos modos, algunos de los planes exitosos en asegurar el Servicio Universal fueron aquéllos que mejoraron las dos cosas al mismo tiempo, empleando trabajadores de las familias pobres para extender la infraestructura.

VI. 9.6 Oportunismo latente de los usuarios beneficiados por planes especiales

El caso de las tarifas especiales en telefonía a los jubilados de haber mínimo muestra que tratamientos especiales pueden inducir el comportamiento de *free-riding*. Cuando tenían subsidios especiales sin límite, el gasto en el servicio superaba al gasto de otros usuarios residenciales promedio, y hasta de usuarios comerciales.

VI. 9.7 Asignaciones fijas para pagar los servicios no aseguran la OSU

En los casos de gas, electricidad y agua se pasó de un sistema de subsidios a los gastos de los jubilados desde los fondos de seguridad

social a una asignación fija mensual para que hagan frente a todo su consumo.

El objetivo era evitar un peso excesivo sobre las cuentas públicas de los gastos de los jubilados, pero se ya se ha observado que muchos jubilados no pagan sus facturas. Si se corta el servicio, no se habrán ganado las externalidades deseadas; si se pagan desde el erario público, se habrá frustrado el objetivo. Queda el dilema por resolver.

VI. 9.8 Tarifas con bloques crecientes para identificar capacidad de pago

Las tarifas de bloques crecientes fueron aplicándose en todos los sectores. Los métodos fueron distintos, sin embargo. En algunos casos, cuando las discontinuidades eran muy marcadas, los mecanismos dieron lugar a reclamos sobre la calidad de la medición.

VI. 9.9 Planes de SO y de OSU en manos de las empresas y aumento del grado de asimetría de información entre regulador y operador

Los costos de llegar a agentes ubicados en zonas alejadas de los centros de servicios con mayor densidad son menos conocidos. Esto puede abrir las puertas a algún grado de *moral-hazard*, con las empresas exagerando los costos de provisión en esas regiones.

VI. 9.10 Programas "hechos a la medida"

La política a implementar puede tener un carácter general, estableciendo reglas fijas y homogéneas entre agentes. Sin embargo, ese mecanismo ideal enfrenta tarde o temprano un espectro variado de agentes, ubicados en zonas más costosas, con empleo o sin él, jubilados o no, y entre éstos con ingresos adicionales o sin ellos.

El programa "hecho a la medida" es más costoso, pero probablemente sea el único método viable para implementar la OSU. Las empresas operadoras pueden colaborar, y de hecho han contribuido; el problema es que en general tienen menos experiencia en sus temas y además se acepta cierto grado de oportunismo potencial de su parte.

VII. Equilibrio general

El propósito de este trabajo es considerar los resultados de la evaluación de las ganancias para la economía argentina, de las mejoras en eficiencia logradas en los sectores de Electricidad, Gas, Agua y Telecomunicaciones luego de su privatización, calcular cómo esas ganancias se distribuyeron en la sociedad, y estimar las mejoras adicionales que los distintos estratos de ingresos podrían conseguir de la regulación eficiente de esas industrias, es decir, cuantificar el "valor" de una buena regulación.

Las conclusiones obtenidas son que las ganancias sociales por mejoras en la eficiencia derivadas del traspaso a manos privadas no son para nada despreciables, que un marco regulatorio bien diseñado es valioso, y que el grado de eficiencia de la regulación puede explicar también diferencias en la distribución del ingreso.

Mucho se ha escrito acerca de los aspectos que rodean a los cambios en la propiedad o administración de los servicios públicos, y sobre su eventual contribución al bienestar social. Pero además de la publicación de unos cuantos indicadores específicos de desempeño de algunos sectores, no existía hasta ahora una detallada evaluación de su impacto en la economía ni se tenía disponible un método consistente de trabajo. Éste es uno de los motivos por los cuales la investigación llevada adelante puede ser de utilidad, tanto para el diseño de los esquemas regulatorios nacionales y provinciales de nuestro país, como así también como término de referencia para otros países que consideren la aplicación de reformas similares.

Para el estudio se emplea la metodología del Equilibrio General Computado, apropiada para abordar el cambio estructural de la economía argentina y para simular los efectos de verdaderos "paquetes" de shocks ocurriendo al mismo tiempo.

Es que, en los hechos, se registraron simultáneamente varios fenómenos nuevos para la economía argentina: se ganó eficiencia, calidad y productividad en todos los sectores privatizados, se redefinió la participación del gobierno y de los agentes privados en la propiedad del capital, se desintegraron verticalmente algunas de las industrias de infraestructura —creando nuevos mercados— y se establecían nuevas "reglas" de ajuste de las tarifas de los servicios públicos.

Tener una estimación del resultado neto con tantas cosas pasando al mismo tiempo requiere sumarlas de manera consistente. Es por ello que se elige el procedimiento que sugiere la literatura sobre Equilibrio General Computado.

En el modelo de Equilibrio General Computado, el proceso de asignación de recursos de la economía se considera el resultado de la interacción de las decisiones de oferta y demanda de las empresas y de los consumidores, sobre la base de las señales de precios. La economía misma es, en esta visión, un conjunto de mercados funcionando simultáneamente.

La consistencia de la construcción se deriva de la necesidad, como primer paso, del uso de una Matriz de Contabilidad Social (*Social Accounting Matrix* o *SAM*), que resume los datos de cantidades demandadas y ofrecidas en todos los mercados y las restricciones presupuestarias de todos los sectores y agentes de la economía.

En este enfoque, se reconoce que hay distintos caminos mediante los cuales las privatizaciones y el proceso de regulación influyen los niveles de vida de los usuarios y de los agentes de la economía.

Por un lado, lo hacen directamente como modificaciones en las tarifas residenciales y en la calidad del servicio.

Por el otro, los cambios en las tarifas industriales y las mejoras en la calidad y disponibilidad de los servicios se “filtran” a los precios del resto de los bienes y servicios, mediante la cadena interindustrial (*flowthrough*). En particular, se dirigen hacia las industrias que usan servicios privatizados más intensivamente, y hacia las que compiten con los sectores privatizados por los mismos insumos y factores.

Los sectores de la producción incluyen en este caso 17 sectores privados y 4 “privatizados” (Electricidad, Gas, Telecomunicaciones y Agua) y el sector Resto del Mundo.

El modelo simuló los cambios observados entre 1993 –el primer año en que se realizaron las privatizaciones más importantes– y 1995.

En términos muy resumidos, el resultado neto de este proceso sobre el nivel de vida de cada estrato de ingreso depende no sólo de las tarifas que enfrenta al final y de la calidad de los servicios de que disfruta, sino también del resultado sobre los precios de los bienes que adquiere y sobre la remuneración de los factores que posee.

VII. 1. El funcionamiento de las empresas “públicas” bajo operación privada

La caracterización básica de las ganancias de cada sector se expresa en términos de eficiencia, de productividad laboral, aumentos de inversiones y de calidad. La Tabla 1 da una idea de los cambios producidos por las ganancias operativas estimadas, y presenta un resumen del cálculo de equi-

libro general para cada uno de los cinco estratos de ingreso (quintiles) en que se fracciona la población.

No todos los sectores privatizados contribuyeron igual en esos efectos. El principal impacto inicial provino de la Distribución de Electricidad, mientras que Agua tuvo el menor. Este resultado fue sesgado en su contra, sin embargo, pues una de las ganancias más grandes de la privatización del Agua fue proveer fondos que financiaran la expansión de la red, permitiendo así el acceso de los más pobres a los servicios. La mayor ganancia de equilibrio general provino del Gas, un insumo clave no sólo para varias industrias, sino también para uso de los hogares.

Las principales enseñanzas de las simulaciones se pueden resumir entonces de la siguiente manera:

- Cuando los reguladores son efectivos, las ganancias operativas (es decir, eficiencia, productividad, calidad y reducción de tarifas) claramente benefician a casi todos los sectores y a todos los quintiles. El promedio de estas ganancias representan el equivalente de 57% de lo que las familias tienden a gastar en los servicios de las empresas privatizadas. Ese promedio surge de sumar las ganancias directas de 41%, más las que se consiguen por una regulación apropiada de alrededor del 16%. Estas ganancias pueden estimarse en aproximadamente el 1,25% del PBI/año.
- Una regulación ineficiente reduce las ganancias de la reforma en alrededor del 0,35% de PBI/año. Esto representa un impuesto implícito del 16% sobre el consumidor promedio, pero para los grupos de menores ingresos, este impuesto implícito es en realidad del 20%.

Cuadro 18: Ganancias anuales de eficiencia de las privatizaciones
(Como porcentaje del Gasto del Estrato de Ingreso en los servicios privatizados)

Quintiles de Ingreso	Ganancias de eficiencia regulación apropiada	Ganancias adicionales de directas
1 (más pobre)	29	20
2	31	17
3	37	12
4	32	17
5 (más rico)	59	17
TOTAL	41	16

Fuente: Chisari, Estache y Romero (1997): "Winners and Losers from utilities privatizations: lessons from a general equilibrium model of Argentina".

Cabe observar que las ganancias reproducidas en el Cuadro 18 son anuales, es decir, se repiten una y otra vez mientras no se amorticen los cambios organizacionales y tecnológicos que les dieron lugar. Es decir, en valor presente son mucho más grandes que las estimaciones mencionadas; por ejemplo, si la tasa de descuento es del 10% anual, y si las mejoras fueran permanentes, el 1,25% anual sería el equivalente al 12,5% del PBI presente.

En suma, estas estimaciones sugieren altos índices de rendimiento para los proyectos de privatización y regulación, y también revelan un elevado "precio sombra", un valor social implícito, de la actividad regulatoria que tiende a ser ignorado en la mayor parte de las privatizaciones.

Las ganancias de los quintiles reflejan mejoras derivadas de las mejoras directas de los mercados, pero también de las indirectas, originadas en los mercados de factores.

En este último caso, el Cuadro 19 refleja el impacto sobre la Tasa de Ganancia y el nivel de actividad en los sectores de Bienes y Servicios en los casos de precios fijos y de precios flexibles. En el primer caso, se trata de un escenario en el que las ganancias de eficiencia y calidad no se dejan llegar plenamente a los usuarios. En el segundo, los precios se dejan ajustar (suponiendo un conocimiento perfecto del regulados de las ganancias de eficiencia).

Puede verse que la variación de la tasa de ganancia es mayor (y positiva) en el caso de precios flexibles y que esas ganancias son todavía más altas para los sectores productores de bienes que para los servicios.

Cuadro 19

	Precios Flexibles					Precios Fijos				
	E. Gen.	E. Dist.	Gas	Agua	Telec.	E. Gen.	E. Dist.	Gas	Agua	Telec.
Bienes	0.23	0.82	0.55	0.00	0.28	-0.05	0.55	-0.27	-0.03	0.13
Servicios	0.34	0.41	0.90	0.00	0.27	0.19	0.38	0.65	0.05	-0.16
Total	0.28	0.49	0.71	0.00	0.16	0.15	0.45	0.51	0.01	0.54

Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio de equilibrio general es útil para evaluar cuál es el impacto de la eficacia simultánea en los sectores regulados versus lo que se obtendría de eficacias sólo parciales (en un sector pero no en otro).

Es ilustrativo tener en cuenta entonces qué ocurre si uno de estos sectores mejora su eficiencia y su regulador consigue transferir esas ganancias al resto de la economía, pero el de otro que utiliza ese servicio como insumo, no llega a reconocer ese proceso y no ajusta rápido la tarifa.

Consideremos el Gas como insumo del Sector de Electricidad. Si se registran mejoras de eficiencia en Gas, y se ajusta su tarifa adecuadamente, pero los precios en distribución están fijos, este último sector tiene un incremento de su tasa de ganancia del orden del 14%.

Las ganancias del Sector de Distribución Eléctrica (en este ejercicio virtual), serían del orden del 25% de su tasa de ganancia, si pudiera mantener su tarifa fija con mejoras de eficiencia en Generación.

Estos resultados no necesariamente justifican la regulación a través de un único ente. Hay razones de peso para pensar que es preferible mantener separados los órganos regulatorios. De hecho, entes diferentes pueden ser juzgados mejor en su eficiencia como reguladores por comparación, están menos sujetos a captura política y no son inundados por los requerimientos de esfuerzo regulatorio del sector más dinámico (por ejemplo desde el punto de vista de su evolución tecnológica) descuidando el resto.

VII. 2 Evaluación de ganancias y shocks macroeconómicos

Las ganancias calculadas son estimaciones de "segundo mejor" en cuanto suponen que las distorsiones de la economía no se remueven; en particular, no desaparecen las imperfecciones o desequilibrios que hacen que exista desocupación.

Es razonable preguntarse entonces hasta qué punto las ganancias pueden ser afectadas por shocks o ajustes macroeconómicos. Recordemos el "efecto tequila": el desempleo pasó del 9,3% en 1993 a más del 18% en 1995. ¿Cómo puede esto reconciliarse con las ganancias sugeridas por el modelo?

La reconciliación puede hacerse incluyendo en el modelo un shock de la tasa de interés; en efecto, la crisis mexicana de entre fines de 1994 y comienzos de 1995 llevó a una caída en la confianza de los inversores internacionales y a un incremento de la tasa de interés internacional –y, en particular, de la tasa de interés para la Argentina.

El Cuadro 20 permite comparar los resultados de la simulación "base" con las que se obtienen con la tasa de interés internacional subiendo 2,5%, tomando como nivel de referencia la tasa de desocupación del 9,3% en 1993.

La columna del caso "base" muestra la mejora de los niveles de vida de los quintiles de ingreso (del primero más pobre, al quinto más rico), si no hay

shock macroeconómico. Todos suben; inclusive desciende levemente la desocupación. El shock macroeconómico modifica el panorama: aumenta más de dos puntos la desocupación y todos los niveles de vida caen. Se observa también que la clase media es la que más pierde con el shock, sea eficiente o no la regulación. Esta última simulación es ilustrativa entonces de cómo los shocks macroeconómicos pueden afectar la evaluación de los resultados de la reforma. En otras palabras, la privatización y la regulación eficientes importan, pero no son los únicos requisitos para el éxito de la economía.

Cuadro 20: Performance de las privatizaciones antes y después del “efecto tequila” (Variaciones anuales en niveles de vida como porcentaje de ingreso)

Quintiles de Ingreso	Caso Base	Shock Macroeconómico
1 (más pobre)	1.99	-0.82
2	1.57	-0.96
3	1.38	-1.3
4	1.20	-1.23
5 (más rico)	1.30	-0.90
Tasa de desocupación	8.9	11.7

Fuente: Chisari, Estache y Romero (1997): “Winners and Losers from utilities privatizations: lessons from a general equilibrium model of Argentina”.

Bibliografía

- Analysys: “The Costs, Benefits and Funding of Universal Service in the U. K.”, en *Final Report for OFTEL, Analysis Report* N° 95.200, julio de 1995.
- Armstrong, M.: “Network Interconnection”, *Department of Economics*, University of Southampton, mimeo, 1996.
- Bell, A.: “Recent Development in Interconnection arrangements in UK telecommunications”, en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* Anno CIII N° 1, enero-marzo de 1995.
- Berg, S. y Tschirhart, J.: “Natural Monopoly Regulation”, Cambridge University Press, 1988.

- Blumenfeld, A. y Cohen, J.: "Overview of the Telecommunication Act of 1996", *International Training Program on Utility Regulation and Strategy*, University of Florida, 13 al 24 enero de 1997.
- Brown, S. y Sibley, D.: "The theory of public utility pricing", Cambridge University Press, 1986.
- Bos, D.: "Pricing and Price Regulation", Amsterdam, Elsevier, 1994.
- Burns, Philip: "A review of price discrimination in tariffs. Balancing Economic Efficiency and Regulatory Social Policy Objectives", en *Access Rights and Affordability: The social agenda for regulation of utilities charging policy*, Proceedings 13, CIPFA-CRI, 1995.
- Carlton, D. y Perloff, J.: *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, segunda edición, 1994.
- Corts, K.: "Regulation of a multiproduct monopolist: effects on pricing and bundling", en *Journal of Industrial Economics* XLIII N°4, 1995, pp. 377-397.
- Donaldson, Hunter: "Telecommunications Liberalization and Privatization: The New Zealand Experience", en *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: lessons from experience*, The World Bank, 1994.
- Doyle, C.: "A case against access charge", en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* Anno CIII N° 1, enero-marzo de 1995.
- Eaton, B. y Lipsey, R.: "Product Differentiation", en R. Schmalensee y R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Volumen I, North Holland, 1989, Cap 12, pp. 723-768.
- Graham, C.: "Universal Service: a comparative perspective", en *Access rights and affordability: the social agenda for regulation of utilities charging policy*, Proceedings CIPFA-CRI, 1995.
- Harberger, A. C.: "On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis", en *Journal of Political Economy* Vol. 86 N° 2, 1978, pp. 87-120.
- Hay, D. y Morris, D.: *Industrial Economics and Organization: Theory and Evidence*, Oxford University Press, segunda edición, 1991.
- Hungarian Comm. Auth.: "Hungarian telecommunications: Regulatory environment and authority", en *International Training Program on Utility Regulation and Strategy*, University of Florida, 13 al 24 enero de 1997.
- Hutchinson, Michael: "Telecommunications Reform in Australia", en *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from experience*, The World Bank, 1994.

- Ireland, N.: "On the welfare effects of regulating pricing discrimination", en *Journal of Industrial Economics* XL, N° 3, 1992, pp. 237-248.
- ITU: "The Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation", en ITU Regulatory Colloquium N° 2, 1994.
- Klein, B.; Crawford, R. y Alchian, A.: "Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process", en *Journal of Law and Economics*, octubre de 1978, pp. 297-326.
- Laffont, J. y Tirole, J.: *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.
- Marchand, M.; Pestieau, P. y Wibaut, S.: "Optimal Commodity Taxation and Tax Reform under unemployment", en *Scandinavian Journal of Economics*, 91(3), 1989, pp. 547-563.
- Mairal, H. A.: "La ideología del servicio público", en Revista de Derecho Administrativo, N° 12 a 24, Buenos Aires, Depalma, 1993.
- MEYOSP y UNICEF Argentina: "Componente extensión/mejoramiento de servicios de agua y saneamiento en zonas urbano carenciadas", en *Proyecto de Reforma del Sector Agua y Saneamiento*, República Argentina, 1997.
- Mitchell, B. y Vogelsan, I.: *Telecommunications Pricing*, Cambridge University Press, 1991.
- Mueller, M.: *Universal Service: Competition, Interconnection and Monopoly in the making of the American telephone system*, MIT Press y AEI Press, 1997.
- OECD: "Universal Service obligations in a competitive telecommunications environment", OECD publ., 1995.
- OFTEL: "Universal Telecommunication Services: A consultative Document on universal service in the UK from 1997", diciembre de 1995.
- : "Universal Telecommunication Services: Proposed arrangements for universal service in the UK from 1997", 1997.
- Petrazzini, B.: "Competition in Telecoms. Implications for Universal Service and Employment", en *Viewpoint Note N° 96*, The World Bank, 1996.
- Pfaff, D.: "On the allocation of overhead costs", en *European Accounting Review* 49-70, 1994.
- Sappington, D. y Weisman, D.: *Designing Incentive Regulation for the Telecommunications industry*, AEI Press y MIT Press, 1996.
- Segura, J.: *Teoría de la Economía Industrial*, Madrid, Civitas S. A., 1993.

- Scabra, M. y Lucena, D.: "Access pricing regulation", en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* Anno CIII N° 1, enero-marzo de 1995.
- Scandizzo, P. L. y Knudsen, O. K.: "The Evaluation of the Benefits of Basic Need Policies", en *American Journal of Agricultural Economics*, febrero de 1980, pp. 46-57.
- Seitz, H.: "Public capital and the demand for private inputs", en *Journal of Public Economics* 54, 1994, pp. 287-307.
- Smith, P. y Staple, G.: "Telecommunications sector Reform in Asia", en *International Training Program on Utility Regulation and Strategy*, University of Florida, 13 al 24 enero de 1997.
- Varian, H.: "Price Discrimination", en R. Schmalensee y R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Volumen I, North Holland, 1989, Cap. 10, pp. 597-654.
- Varian, H.: *Análisis Microeconómico*, Barcelona, Bosch, 1992.
- Vogelsan, I. y Mitchell, B.: "Telecommunications Competition: The last ten miles", en *AEI Studies in Telecommunications Deregulation*, MIT Press, 1997.
- Waddams Price, C. y Vickers, J.: "Price Discrimination, Competition and Regulation", en *The Journal of Industrial Economics* XLI N°4, 1993, pp. 335-359.
- Waddams Price, C. y Foreman, D.: "The US telecommunications Industry", en *International Training Program on Utility Regulation and Strategy*, University of Florida, 13 al 24 enero de 1994.
- : "Interconnection pricing: Telecommunications and energy compared", en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* Anno CIII N° 1, enero-marzo de 1995.
- : "Creating Competition Through Interconnection: Theory and Practice", mimeo, 1996.
- Waddams Price, C. y Rey, P.: "Network Competition: I Overview and nondiscriminatory pricing; Network Competition: II Price Discrimination", mimeo, 1996b.
- Williamson, O. y Winter, S.: "Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process", en *The Economic Nature of the Firm*, 1991.

EL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO
RÉGIMEN ECONÓMICO EN ARGENTINA

Oscar Altimir y Luis Beccaria



INDICE

I. Introducción	335
II. El mercado de trabajo previo a 1990	336
II. 1 La situación anterior a 1975	337
II. 2 El período 1975-1990	340
III. El mercado de trabajo y el ajuste estructural	348
III. 1 Cambios en las regulaciones laborales	349
III. 2 El mercado de trabajo en los noventa	360
IV. Conclusiones	388
Bibliografía	394
Anexos	397
Anexo I: Desagregación variación tasa de actividad entre 1991 y 1994	399
Anexo II: Breves notas sobre definiciones y la información empleada	
Cobertura de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares	400
Anexo III	404
I. La medición de la distribución del ingreso por	



I. Introducción

Se analiza en este documento el comportamiento reciente del mercado de trabajo urbano argentino. El objetivo principal de la investigación es el de aportar al estudio de los efectos que sobre el empleo y las remuneraciones ha tenido el proceso de estabilización y reforma iniciado en 1991. El programa de Convertibilidad que se puso en vigencia en ese año logró sacar al país de la prolongada etapa de inestabilidad y estancamiento económico que, con diversos grados, se había extendido a lo largo de los tres lustros anteriores. Desde principios de los noventa se comenzó a transitar, entonces, un período durante el cual se alcanzaron varios de los equilibrios macroeconómicos básicos, el nivel de actividad agregada creció aceleradamente y se registraron avances en el grado de eficiencia productiva en varios sectores. Este recuento de comportamientos positivos, sin embargo, no puede extenderse al mercado de trabajo el que, más allá del diagnóstico que se tenga de lo ocurrido, exhibió indicadores insatisfactorios: junto con la casi novedad de vivir sin inflación, una parte de los argentinos comenzaron a experimentar una situación también inédita –al menos con el grado de importancia ahora registrado– como es el hacerlo con un elevado desempleo. Este fenómeno, junto con otros como la creciente presencia de empleos precarios –que, como se argumentará más adelante, resultó de los

mismos factores básicos—, no sólo afectan a quienes soportan tales situaciones sino que ejercen diversas influencias sobre el conjunto de la población. Como se discute extensamente en el módulo sobre los cambios en la distribución del ingreso, los desarrollos en el mercado laboral resultan determinantes del mantenimiento, y aun crecimiento, del elevado grado de desigualdad distributiva que se registraba inicialmente.

Por lo tanto, en la actual etapa resulta relevante ir construyendo un bagaje de conocimientos que permita identificar los efectos que la consolidación del nuevo régimen económico ejerce sobre el empleo y los ingresos, tanto en lo que hace a los niveles agregados de estas variables como a sus estructuras. La importancia del tema no sólo se deriva del deseo por entender lo acontecido entre 1991 y 1998 sino que lo sucedido durante estos años puede echar luz acerca de cuales serían los rasgos más estructurales que ese nuevo régimen va imponiendo al mercado de trabajo; específicamente, la capacidad de generar empleo, la calidad del mismo y, como recién se comentó, indirectamente el grado de equidad de la distribución del ingreso que puede esperarse.

El documento se inicia con una discusión acerca de la evolución que tuvo el mercado laboral hasta fines del decenio de los ochenta. Con ello se procura ubicar los acontecimientos más cercanos en el contexto del desarrollo registrado en períodos anteriores ya que aquellos no puede entenderse cabalmente sin esta mirada de más largo plazo que permite discutir cómo algunos problemas laborales y de distribución del ingreso no son de ninguna manera nuevos en la Argentina. En la segunda sección del documento es donde se aborda específicamente el tratamiento de lo acontecido a lo largo de los años noventa.

II. El mercado de trabajo previo a 1990

Esta sección ha sido dividida en dos partes, en la primera de ellas se plantean muy resumidamente los rasgos que caracterizaban al mercado de trabajo urbano argentino con anterioridad a 1975. En la segunda de ellas, por su parte, se presentan —también sucintamente— los desarrollos que tuvieron lugar entre 1975 y 1990.

II. 1 La situación anterior a 1975

Hacia principios del decenio de los setenta el mercado de trabajo argentino se diferenciaba de los correspondientes a la mayoría de los otros países en la región. En términos generales, y sujeto a las precisiones que se formularán más abajo, aquel estaba relativamente integrado, había una mayor presencia del trabajo asalariado, los niveles de subocupación eran más bajos, los salarios –en términos absolutos– más elevados, y se registraban menores diferencias de ingresos entre sectores y calificaciones.

A efectos de entender estas características, conviene tener en cuenta algunos rasgos del desarrollo experimentado por el país desde fines del siglo pasado. Un territorio con escasa población nativa recibió una corriente importante de inmigración europea que pasó a residir, en su gran mayoría, en áreas urbanas y que condicionó ciertos comportamientos demográficos. En particular, la población creció a una tasa relativamente reducida, uno de los factores que explica por qué la presión de la oferta de trabajo resultó significativamente menor que en el resto de la región. A su vez, el extendido sistema educativo público contribuyó a elevar el grado de escolaridad de la fuerza de trabajo. Una oferta laboral expandiéndose lentamente y una economía dinámica originaron niveles de subutilización estructuralmente poco importantes. Esta situación y la alta productividad del sector agropecuario –especializado en alimentos– derivaron en un poder de compra de las remuneraciones más elevado que en otras economías en desarrollo.

Otra de las características de la situación argentina fue el desarrollo alcanzado por la actividad gremial, proceso ligado al grado de asalarización de la fuerza de trabajo que ya había logrado un nivel elevado a principios de siglo. El escaso grado de subutilización de la mano de obra también debió haber contribuido a la fortaleza y cobertura del sindicalismo. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que varios autores han tendido a coincidir en que ese fenómeno fue –especialmente luego de los años treinta– producto principalmente de factores políticos o sociales más que de condiciones económica derivadas de un empleo formal en expansión.¹ La presencia gremial, junto a las señaladas características de la oferta laboral, podrían dar cuenta, al menos parcialmente, de las menores diferencias de ingresos entre trabajadores con distintas características. La política laboral y social del peronismo contribuyó significativamente a mejorar la distribución del ingreso. En lo que

1. Véase, al respecto, Llach (1980) y los autores allí citados.

hace a este punto, sin embargo, resulta también crucial la relativa homogeneidad de la estructura productiva Argentina.

Las particularidades del mercado de trabajo argentino se reflejan en algunos indicadores como los que se brindan a continuación: la tasa de crecimiento de la población fue de 1,7% anual durante el período 1950-1970 que se compara con la de 2,7 correspondiente al promedio de América Latina. Por su parte, el grado de asalarización ya había llegado al 65% en 1914, proporción similar a la de otros países de la región en 1980. Cifras que expresan diferencias en el mismo sentido pueden encontrarse para el grado de escolarización de la PEA. Por su parte, la proporción de hogares pobres en 1960 se estimó en 5%,² que se compara con valores del 50% para el promedio de América Latina. Los indicadores de la desigualdad de la distribución del ingreso resultaban también relativamente reducidos; así, por ejemplo, el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos de los hogares de Argentina era de 0,41 tanto en 1953 como en 1961. Para esos años o cercanos los valores para Brasil ascendían al 0,57 o al 0,54 ó 0,52 en México o Costa Rica.³

La descripción realizada en los párrafos anteriores pretendió presentar, de manera sumaria, los rasgos estructurales del mercado de trabajo argentino enfatizando las diferencias con otros países de la región. No debe desprenderse de esta discusión la hipótesis de la que sociedad argentina evolucionó a lo largo del siglo sin enfrentar problemas de empleo. Estos ya se advertían antes de 1950, en los bolsones de subocupación de ciertas zonas rurales, en el tamaño y las características de parte del cuentapropismo urbano que desarrollaban actividades de servicios de baja productividad, lo cual estaba asociado a la elevada participación del sector terciario en la estructura ocupacional. Fue a partir de los cincuenta cuando las dificultades aparecieron más claramente, decenio durante el cual se desaceleró la demanda de trabajo formal como consecuencia de la más lenta –y fluctuante– evolución de la producción agregada.⁴ Los problemas ocupacionales se manifestaron en la caída de la proporción de los asalariados en el empleo o en el modesto crecimiento de las remuneraciones. Esto llevó a algunos autores a enfatizar el carácter de “economía con oferta excedente de trabajo” que habría tenido la Argentina (por ejemplo, Marshall, 1978).

2. De acuerdo a la evidencia discutida en Altimir (1997).

3. Extraído de Fields (1980).

4. Entre 1950 y 1960 el empleo asalariado no agrícola creció al 1,3% anual (calculada de Cuadro 2 de Llach y Sánchez, 1984) mientras que la población lo hizo a un ritmo anual del 1,8%.

Si bien en los años sesenta y primera parte de los setenta se recupera el crecimiento de la ocupación en las zonas urbanas, lo hizo a un ritmo inferior al experimentado por la expansión de la PEA.⁵ Respecto a la dinámica de la oferta de trabajo en estas zonas, además del crecimiento vegetativo continuaron las migraciones desde las áreas rurales a las que se agregaron, desde mediados de los cincuenta, la nuevamente relevante contribución de los flujos de inmigración extranjera, provenientes ahora de países limítrofes.

En síntesis, entre 1950 y 1970 se advierte una escasa capacidad empleadora de las unidades más formales y un fuerte aumento de la participación del sector terciario en la ocupación. El continuo incremento del cuentapropismo —expansión que, al parecer, fue aun más intensa cuando se considera al conjunto del sector informal—,⁶ unido a la creciente terciarización constituyen para algunos autores signos evidentes de una mayor subocupación. Si bien indudablemente la expansión de la informalidad fue en parte una respuesta a la escasa creación de puestos formales, las características del cuentapropismo o, más generalmente, de las ocupaciones informales también distaban de ser aquellas que la literatura asociaba típicamente al sector. Por ejemplo, el ingreso promedio de los trabajadores autónomos era a, principios de los setenta, superior a la de los asalariados. Más específicamente, una investigación detallada sobre el sector informal en la ciudad de Córdoba mostró que una parte significativa del mismo no podía considerarse plenamente como una manifestación de subocupación ya que no sólo generaban ingresos adecuados sino que competían con unidades más formales. Como lo expresan los autores del estudio "...sólo una parte de este conjunto [cuenta propias más unidades pequeñas] puede ser definido como sector informal, constituyendo la restante un sector que por sus

5. Considerando los datos de empleo de Llach y Sánchez (1984) y de población activa de los Censos de Población.

6. El concepto de "actividad informal" que se adopta en este trabajo es aquel regularmente empleado por la OIT que toma en cuenta la forma en que se organizan las unidades del sector, especialmente la nula o escasa separación entre el trabajo y el capital. Para identificar empíricamente al empleo informal se considera, en este documento, al conjunto conformado por los trabajadores por cuenta propia no profesionales, los asalariados y patrones de establecimientos de hasta cinco personas ocupadas, los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores familiares sin salario. El término informalidad no se usará, por tanto, para reflejar la falta de cumplimiento de obligaciones impositivas o laborales, que es otro criterio al cual el mismo suele asociarse. Esta dimensión del empleo será, sin embargo, analizada al clasificarse a los asalariados entre aquellos registrados en el sistema de seguridad social y los no registrados en el mismo. Sobre algunas cuestiones relacionadas con el método empleado para proceder a tal distinción, se volverá más adelante.

características no totalmente equiparables a las de las empresas organizadas, podría ser denominado "cuasi-formal".⁷ En cuanto a la expansión del sector terciario, si bien está parcialmente relacionada con el aumento de la informalidad, algunos autores enfatizan que parte de la misma es "demandada" reflejando la complejidad creciente de la economía.⁸

Parece desprenderse de la discusión encarada en este apartado que el mercado de trabajo urbano argentino registraba, antes de mediados de los setenta, niveles de subocupación encubiertos de una magnitud no despreciable pero menores que en la mayoría de los países en desarrollo. Se advertían evidentes signos de segmentación⁹ pero también se encontraba más integrado que lo que resulta usual en América Latina. Se ha sostenido incluso que se enfrentaba –o podría enfrentarse en caso de verificarse un crecimiento rápido y duradero– con insuficiencias en la oferta de trabajo poco calificado, hipótesis que se apoyaba en la importante –y ya mencionada– entrada de trabajadores con esa característica procedente de países limítrofes.¹⁰ Por tanto, hacia mediados de los setenta los problemas ocupacionales eran ciertamente de una entidad menor que en el conjunto de la región. Parecía que en una economía con un escaso subempleo rural, un proceso de expansión sostenida llevaría a reducir los desajustes más agudos del mercado laboral. El problema se ubicaba, precisamente, en cómo hacer para transitar por ese sendero de crecimiento productivo continuo.

II. 2 El período 1975-1990

Los efectos del largo proceso de estancamiento e inestabilidad macroeconómica que se extendió entre mediados de los setenta y principios de los noventa afectaron el comportamiento del empleo y las remuneraciones. Este impacto llevó a que se difundiese un consenso sobre la presencia de una paulatina transformación de algunos aspectos de su funcionamiento que profundizaron aquellos rasgos típicos de los mercados de los países en desarrollo.

7. Sánchez; Palmieri y Ferrero (1976).

8 Véase, al respecto, Llach (1978).

9 Por ejemplo, Altimir y Piñera muestran que las variables ocupacionales explican entre el 55 y el 60% de la desigualdad de la distribución del ingreso personal del Gran Buenos Aires en 1970.

10. Llach y Gerchunoff (1977).

Se ha estimado que durante los ochenta, el empleo creció a una tasa anual del 1,5%, producto de un ritmo del 0,7% en el sector rural y del 1,6% en el ámbito urbano. Como en el caso anterior, el resto de la sección abordará el análisis de lo acontecido en este último segmento. Cabe aquí sólo acotar que el menor dinamismo del empleo rural reflejó la continuación de la tendencia histórica a la disminución no sólo relativa, sino también absoluta, de la población y, consecuentemente, de la PEA residentes en estas áreas. El único punto que se desprende de la escasa información disponible sobre este ámbito es el crecimiento de los ocupados dedicadas a actividades no agrícolas que pasó del 39% en 1980 al 45% en 1990.

II. 2.1 Fuerza de trabajo, empleo y desempleo en las zonas urbanas

El deficiente desempeño macroeconómico que experimentó la economía argentina elevó la tasa de desocupación pero sólo moderadamente, hasta niveles cercanos al 6-8% a fines de los ochenta (Cuadro 1). Esta expansión del desempleo, escasa si se la relaciona con la performance del producto (que registró en 1990 prácticamente el mismo nivel que en 1975), resultó de otros dos desarrollos que se observaron durante el período: el lento crecimiento de la oferta de trabajo y el deterioro de la productividad. primero de estos dos comportamientos—el referido a la dinámica de la fuerza de trabajo— significó la continuación, a partir de mediados de los setenta, de una tendencia que venía operando desde principios del decenio. Se ha estimado que entre 1970 y 1975 se redujo la tasa de actividad urbana luego que esta aumentase a una tasa anual del 0,5% entre 1960 y 1970. A lo largo de la segunda parte de los setenta continuó esta disminución de la participación. Si bien no es posible analizar aquí detalladamente esta evolución de la oferta, parece que la desaceleración del crecimiento de la participación habría estado, durante la primera mitad de los setenta, reflejando un efecto ingreso en el marco de un significativo crecimiento de la ocupación y de las remuneraciones. La extensión del sistema de seguridad social siguió jugando en la misma dirección. Por el contrario, podría suponerse que la continua reducción de la participación que se produce durante la segunda mitad de la década resultaría de la preeminencia de los efectos sustitución—la respuesta a la fuerte disminución de las remuneraciones—y desaliento—derivado del debilitamiento de la creación de empleo formal—. ¹¹ Similares factores habrían

11. Véase, por ejemplo, Sánchez, Ferrero y Schultess (1979).

continuado operando durante la primera parte de los ochenta, cuando se estanca la tasa de actividad urbana (ver Cuadro 2). A partir de 1986 se aprecia una reversión de esta evolución, retomando un ritmo de crecimiento similar al de los sesenta. Algún elemento que sugiere la importancia del efecto ingreso en este último período fue el aumento de la oferta de personas de 60 años y más.

En cuanto al deterioro de la productividad, se observa que entre 1974 y 1990 el empleo urbano agregado se expandió a una tasa anual de 1,5% que se compara con un estancamiento del PBI de las actividades no primarias. Este contraste es aun más fuerte en el decenio de los ochenta durante el cual el PBI no primario se reduce anualmente a una tasa del 1,4% y el empleo crece al 1,4%. Este aumento del empleo resulta, por ejemplo, similar al registrado entre 1960 y 1970, período durante el cual el producto se expandió a una tasa anual cercana al 5%.

La evolución de la ocupación que se verificó desde mediados de los setenta, y el deterioro observado de la productividad, parecen estar asociados con varios desarrollos. Por un lado, el crecimiento de la informalidad, por el otro, la acentuación de la terciarización. Como consecuencia de la caída en los niveles de producción, no debe descartarse tampoco que se haya deteriorado o estancado la productividad de amplios sectores de empresas formales e informales. En el sector industrial, para el que se dispone de datos provenientes de una encuesta dirigida a establecimientos formales,¹² se observa precisamente que la relación producto/empleo permaneció prácticamente estancada entre 1980 y 1990.

A lo largo de todo el período 1975-1990 disminuyó la proporción de empleo asalariado y fue precisamente durante la última parte de los setenta cuando lo hizo de manera más significativa. Se estaría, entonces, frente a la presencia de un mecanismo de ajuste del mercado laboral que es típico de economías en desarrollo pero que anteriormente no habría sido importante en el país: las escasas oportunidades de empleo en el sector formal llevaron a que muchos activos recurriesen a actividades por cuenta propia como forma de generar algún tipo de ingreso. Esta lectura de las cifras ha sido matizada por algunos autores al tomar en cuenta ciertas características del comportamiento macroeconómico de Argentina durante ese período. Según alguno de ellos el cuentapropismo no debe verse sólo

12. Se está haciendo referencia a la encuesta a la actividad manufacturera que releva regularmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

como un destino para personas que visualizaban no tener posibilidades de lograr un empleo asalariado formal, esto es, como una mera alternativa a la desocupación y, por tanto, producto de un cambio que era hasta cierto punto involuntario. Por el contrario, el crecimiento de estas posiciones durante los setenta y ochenta sería, en alguna proporción al menos, producto de cambios voluntarios que algunos individuos realizaron como manera de cubrirse de la fuerte reducción de los salarios.¹³ Información correspondiente exclusivamente al Gran Buenos Aires sugiere que el conjunto del sector informal (Cuadro 3)¹⁴ creció a una tasa levemente superior a la exhibida por el total de los cuenta propia mientras que el formal lo hace a un ritmo menor que el de asalariados. Si se aplica las proporciones del área metropolitana a la ocupación urbana total estimada se tendría que el informal se expandió entre octubre de 1980 y el mismo mes de 1990 al 2,8% anual (que se compara con el 2,4% de los no asalariados) mientras que el formal lo hizo al 0,2%, cuando el conjunto de los asalariados lo hacía al 1,4%). La diferencia entre estas dos últimas cifras obedeció al muy importante crecimiento de los asalariados informales, subconjunto que –por otra parte– explicó casi todo el aumento de la cantidad total de asalariados.

Otra característica de la evolución del empleo durante el período bajo análisis es el crecimiento de la proporción de asalariados no registrados o clandestinos, comportamiento que de acuerdo a datos del Gran Buenos Aires, ocurrió durante los años ochenta. Este desarrollo está en parte asociado al crecimiento del empleo en establecimientos pequeños pero, como se aprecia en el Cuadro 4, se derivó en su mayor parte de un incremento de la incidencia en todos los estratos de tamaño.¹⁵ Si nuevamente se realiza el ejercicio de aplicar las proporciones de trabajo no registrado del Gran Buenos Aires al total de asalariados estimado para el conjunto de áreas urbanas del país se deduce que el empleo asalariado registrado habría permanecido estancado y todo el incremento arriba comentado se compuso de nuevos puestos “en negro”.

13. Dieguez y Gerchunoff (1984).

14. Identificado, tal como fue señalado, como el agregado de trabajadores por cuenta propia no profesionales más asalariados y patrones de establecimientos con cinco ocupados o menos, más trabajadores del servicio doméstico más trabajadores sin salario.

15. 4,2 puntos de los casi 13 en los que se incrementa la incidencia de empleo no registrado entre 1980 y 1991 resultan de los cambios en la composición de la ocupación asalariada total mientras que 8,6 obedecerían al aumento de las incidencias específicas de cada estrato.

El desplazamiento del empleo hacia las actividades terciarias influyó, por otra parte, en un más lento crecimiento promedio de productividad. La expansión más rápida del empleo informal explica en parte la ganancia relativa de las ocupaciones en servicios. Sin embargo, al haber sido el crecimiento del conjunto de las ocupaciones terciarias entre 1980 y 1990 mayor al experimentado por las ocupaciones por cuenta propia se deduce que también hubo una importante expansión de puestos asalariados en servicios. Una de estas fuentes parece haber sido el empleo público cuya proporción en el conjunto de los asalariados se mantuvo.

También se observó una continuación de la tendencia al incremento del grado de escolaridad de la población ocupada (ver Cuadro 5). Resulta interesante señalar que entre 1974 y 1991 no ha habido modificaciones importantes en las tasas relativas de desempleo según el grado de instrucción salvo un crecimiento levemente mayor que el promedio para quienes, como máximo, han completado el nivel primario, y una disminución en el correspondiente a los activos con nivel terciario completo (Cuadro 6). Excepto para este último, las tasas de los otros grupos eran, hacia el final de los ochenta, muy similares. Tal evolución de la estructura de la oferta y del desempleo sugiere un mayor incremento de la demanda de trabajo más calificado. En qué medida tal sesgo respondió a los efectos del cambio técnico o a la evolución misma que tuvo la oferta se discute en el próximo acápite al abordar el análisis de la evolución de los niveles y estructura de los ingresos.

Para concluir esta discusión de las características del comportamiento del empleo y el desempleo durante el período 1975-1980 cabe hacer mención a algunos otros atributos de los activos. El comportamiento de la desocupación de acuerdo al sexo y la edad de las personas apunta en todos los casos en la misma dirección comentada en el párrafo anterior: hacia una generalización del crecimiento ya que todos los grupos han visto aumentar sus tasas específicas (Cuadro 7). La correspondiente a los jóvenes registró los valores más elevado a lo largo de todo el período pero se verificó un crecimiento en casi la misma proporción en las tasas de todos los tramos. Por lo tanto, si bien ellos continuaron siendo el grupo más afectado, el insatisfactorio comportamiento del empleo también afectó a activos de mayor edad.

El leve crecimiento de la duración del período de desocupación constituye otra evidencia del deterioro de la demanda de trabajo. Aun cuando la falta de un sistema de protección a los desempleados explica la preeminencia de episodios cortos, creció la proporción de aquellos que duran entre 4 y 12 meses.

II. 2.2 El comportamiento de las remuneraciones

El período bajo análisis se inicia con una fuerte reducción de los sueldos y salarios que significó un quiebre de la tendencia anterior, ubicando al promedio en un nuevo y más bajo nivel tal como se aprecia en el Gráfico 1. El valor medio correspondiente al período 1976-1990 resultaba menor al del decenio anterior y era similar al del período 1950-1963.

Esa disminución inicial resulta del congelamiento de salarios, la devaluación del tipo de cambio y la liberalización de los precios, medidas implementadas por el régimen militar para estabilizar la economía. Con posterioridad, el contexto macroeconómico constituyó el principal determinante del estancamiento de las remuneraciones así como de las fluctuaciones de corto plazo que se observaron entre 1976 y 1990. Los cambios que experimentaron algunas instituciones constituyeron, sin embargo, otro factor que tuvo una influencia importante a lo largo de este período.

En relación a esta última variable, debe recordarse que luego del golpe militar de 1976 se prohibieron las actividades gremiales y los incrementos nominales de las remuneraciones pasaron a ser fijados por el estado. La imposibilidad de intervenir abiertamente en su determinación así como la debilidad de los representantes gremiales al nivel de las empresas y establecimientos (donde se llevaron a cabo algunas negociaciones) constituyen elementos que deben adicionarse al comportamiento macroeconómico en cualquier explicación de la evolución salarial del período que se extiende desde 1976 y hasta, al menos, 1983 cuando se restablecen las instituciones democráticas. De manera particular, la suspensión de la actividad gremial aparece como un factor relevante a la hora de entender la fuerte reducción de las remuneraciones de 1976, que cayeron el 30% en un solo trimestre.

La leve reducción de la inflación obtenida a partir de la política de tipo de cambio fijo implementada desde 1978 y el crecimiento en el producto que se venía observando desde 1977 permitieron una recuperación de las remuneraciones reales. Sin embargo, la crisis financiera derivada del creciente endeudamiento externo y de las elevadas tasas de interés –productos, a su vez, del persistente déficit de cuenta corriente– agudizó aun más las dificultades del frente externo y llevó al abandono de esa política a principios de 1981. En ese momento se produce una secuencia de fuertes devaluaciones que ocasiona una significativa elevación de la inflación y profundiza la caída del nivel de actividad. Estos comportamientos se profundizan durante 1982 con el racionamiento crediticio. En este contexto, los salarios se deterioran marcadamente.

Después de la derrota militar de Malvinas, el gobierno intentó una alianza con el sindicalismo para instrumentar su retirada política, lo que se tradujo en considerables aumentos de salarios nominales y en una recuperación significativa del salario real. Las medidas iniciales de la nueva administración civil –que asumió a fines de 1983– llevaron a consolidar esta tendencia creciente de las remuneraciones ya que se continuó con una política salarial expansiva mientras que se intentaba reducir la inflación con una mayor disciplina fiscal. El producto creció moderadamente en 1983 y la primera parte de 1984. Sin embargo, ante los crecientes problemas externos y la continua inflación, el gobierno tomó medidas destinadas a enfriar a la economía, con lo cual los salarios comenzaron nuevamente a disminuir. La abrupta caída del ritmo inflacionario registrada en 1986 permitió una recuperación salarial pero el contexto macroeconómico no facilitaba el mantenimiento de este comportamiento. Los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990 terminaron por deteriorar sensiblemente el poder de compra de las remuneraciones.

En lo que hace a la estructura de los ingresos, y considerando lo acontecido en el Gran Buenos Aires con los ingresos de los asalariados con una sola ocupación, se advierte que las brechas entre las remuneraciones de personas con diferente grado de escolaridad se ampliaron entre 1974 y 1990 (Cuadro 8). Mejoraron los ingresos relativos de los asalariados que tienen alguna instrucción terciaria, se mantuvieron los de aquellos con secundaria completa mientras que cayeron los correspondientes a los trabajadores menos escolarizados. Tal comportamiento podría responder a desplazamientos en la demanda y oferta de calificaciones. Como la fuerza de trabajo exhibió, tal como fuera señalado anteriormente, un crecimiento de la escolaridad media y no se alteraron significativamente las tasas relativas de desempleo (Cuadros 5 y 6), se deduciría la existencia de un sesgo en la demanda laboral hacia las mayores calificaciones.

Pero el enfoque más tradicional que entiende a los cambios en las remuneraciones relativas como respuesta a lo acontecido exclusivamente con la composición de la oferta y de la demanda no resulta el único posible. Las alteraciones en los diferenciales salariales también pudieron responder a la decisión de algunos empleadores de proteger –al menos parcialmente– a su personal más calificado del fuerte deterioro de las remuneraciones reales que se verificó especialmente durante la segunda parte de los setenta,¹⁶ decisiones que habrían derivado en un aumento del premio salarial de los más calificados.

16. Esto podría obedecer a la existencia de elevados costos de rotación entre estos asalariados. También pueden esgrimirse alguno de los argumentos usados para sostener la hipótesis de los salarios de eficiencia.

Pero más allá de la relevancia que se otorgue a uno u otra explicación, no resulta sencillo, con los elementos disponibles, identificar la fuente del sesgo de la demanda de trabajo. Tal característica puede ser producto de un cambio técnico o, por el contrario, reflejar la presencia del fenómeno de devaluación educativa que suele acompañar procesos de estancamiento de la demanda de trabajo formal. Esto significa una creciente preferencia –y posibilidad– por parte de los empleadores por reclutar trabajadores con un grado de calificación mayor que la de aquellos que tradicionalmente cubrían el puesto.

Una dificultad que tiene este último argumento para explicar lo sucedido en Argentina durante el período analizado es que la devaluación educativa lleva, *per se*, a una disminución de las diferencias en los ingresos medios de los estratos de personas definidos por el nivel educacional. En efecto, tal proceso implica que una porción de los trabajadores con un nivel dado de escolaridad pasan a desempeñar puestos de menor calificación que los típicos de ese grupo. En tanto esto se produzca a lo largo de todos los niveles educativos, el ingreso medio de todos los estratos debería disminuir respecto del inferior (primario incompleto). Incluso, en el caso extremo en el cual la devaluación educativa alcanzase a todos los puestos salvo unos muy pocos entre los menos calificados, la relación entre las remuneraciones medias de todos los estratos no debería afectarse mayormente. Sin embargo, entre 1974 y 1991 se verificó un aumento de las correspondientes a los de nivel secundario y terciario respecto de los valores de los dos grupos de asalariados con menor nivel educativo.

Esta hipótesis parece más razonable cuando se la considera en combinación con una explicación no tradicional de los determinantes de la estructura salarial. Así, por ejemplo, la devaluación educativa puede explicar el crecimiento de los requerimientos de credenciales mientras que la mayor dispersión pasa a entenderse a partir de la ampliación del premio para los que realmente cumplen funciones que resultan las típicas de los niveles de escolaridad elevados.

Estos enfoques menos tradicionales resultan quizás más atractivos para entender lo acontecido al interior del período. Como se aprecia en el Cuadro 8, las alteraciones arriba comentadas en la estructura de las remuneraciones fueron particularmente marcadas durante la segunda parte de los setenta. Por el contrario, las brechas relativas cambiaron en menor medida entre 1980 y 1990 aun cuando continuó expandiéndose la escolaridad media sin que se alteren las tasas relativas de desocupación. Desde una perspectiva más tradicional, y dada la falta de un impacto significativo del

cambio de la estructura sectorial de la ocupación,¹⁷ tal diferencia de comportamiento entre los setenta y el decenio podría estar respondiendo a una reducción de la intensidad del cambio técnico –supuesto razonable dado el bajo nivel de inversiones del decenio.

Alternativamente, puede considerarse que la estructura de la ocupación evolucionó de manera similar a lo experimentado por la de la oferta debido a la presencia de un proceso de devaluación educativa cuyos efectos igualadores sobre las remuneraciones relativas fue compensado por mayores premios.

Los cambios habidos en la realidad institucional del mercado de trabajo constituyen otros de los factores a introducir en el análisis. Ya había sido reconocido por algunos autores¹⁸ que las negociaciones colectivas en las que intervienen los tradicionalmente fuertes sindicatos argentinos tendían, entre otros efectos, a homogeneizar las remuneraciones relativas. Por tanto la suspensión de las mismas por el gobierno militar en 1976 resulta un dato a tomar en cuenta. Si bien desde ese momento y hasta que las negociaciones se reiniciaron en 1988 los incrementos salariales nominales fueron fijados por el estado –procedimiento que debería dar lugar a un mantenimiento de las diferencias– las empresas gozaron, luego de los primeros años, de libertad para pagar por encima de los establecido a todo o parte de su personal.

Finalmente, la mayor heterogenización de la estructura productiva en términos de productividad pudo también ocasionar la ampliación de las brechas de remuneraciones. Tal sería el resultado de un proceso donde las firmas que hayan mejorado la eficiencia transfieran parte de esta ganancia a sus trabajadores y donde, como es razonable, estas empresas resulten también aquellas con mayor proporción de personal calificado.

III. El mercado de trabajo y el ajuste estructural

Esta sección aborda el tratamiento de la temática que es el objetivo central de la investigación. Comprende dos apartados, en el primero de ellos se discuten las modificaciones introducidas, o que se están analizando, a la

17. Considerando las cifras de la EPH para el Gran Buenos Aires se calculó que sólo el 15% de la distancia media entre las estructuras del empleo de acuerdo al nivel educativo de 1980 y 1991 estaría asociado a modificaciones en la composición sectorial.

18. Por ejemplo, Altimir (1973).

legislación laboral. En la segunda se efectúa el análisis del comportamiento del empleo y las remuneraciones durante el período 1991-98.

III. 1 Cambios en las regulaciones laborales

Las regulaciones laborales constituyeron uno de los ingredientes de las reformas estructurales de los noventa. Sin embargo, la forma —especialmente el *timing*— con la cual se desplegaron las adecuaciones en este campo fue diferente a la registrada en otras áreas. En particular, cabe destacar que aquellas de mayor envergadura recién fueron comenzadas a ser diseñadas o incluso planteadas, en 1993/1994 e implementadas —al menos, parte de ellas— recién en 1995. Algunos factores podrían permitir entender tal desarrollo. Por un lado, puede argumentarse que no era posible avanzar de manera rápida en este campo como consecuencia de la oposición del movimiento obrero, estrechamente relacionado al peronismo. Si bien los años de estancamiento productivo e inestabilidad macroeconómica había debilitado al sindicalismo, sus dirigentes ejercían alguna influencia llegando algunos a ocupar cargos en el gobierno.¹⁹ Más importante quizás, una buena parte de los asalariados conforman la base electoral del peronismo.

Sin embargo, parece poco probable que este factor resulte relevante en sí mismo. Podría postularse que refuerza el efecto de un segundo factor que habría operado al inicio de la convertibilidad: la idea que no resultaba quizás importante llevar adelante inicialmente las reformas dado que el crecimiento económico morigeraría los efectos de la reestructuración. Está más allá de este trabajo el analizar en detalle el tema de las razones que provocaron la manera en que se encararon las modificaciones de las regulaciones laborales, pero resulta sugerente que en plena fase de rápido crecimiento del producto, en 1992 el Ministerio de Economía avizorase que la Argentina podría atravesar la reconversión económica, derivada de las reformas estructurales que se iban introduciendo, sin un empeoramiento marcado de los niveles de empleo. Por el contrario, se argumentaba que sería posible absorber paulatinamente no solo el crecimiento de la oferta sino también parte de la subocupación preexistente. Así, por ejemplo, en un documento gubernamental se proyecta una expansión del empleo del 3% anual entre 1992 y

19. Aun cuando también en este aspecto el papel del sindicalismo vino decayendo: Feldman (1995) señala que la cantidad de diputados de extracción gremial en la Cámara de Diputados de la Nación descendió de 35 en 1985-1987 a sólo 10 en 1993-1995.

1995 (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993, Tomo II, Cuadro 1.3).

De esta forma, las partes más importantes de las reformas comienzan a delinearse y/o proponerse más activamente como respuesta a la elevación a casi el 10% de la tasa de desempleo urbano en mayo de 1993. Ello permite también explicar por qué no existió –a diferencia de otras áreas– un programa estructurado que guiase las modificaciones específicas. Se observó, en cambio, una serie de marchas y contramarchas que habrían sido producto de la necesidad de dar respuestas rápidas ante el crecimiento de la desocupación en un contexto donde los sindicatos ejercían presión y existían dificultades para consensuar, en algunos casos, posiciones entre los empresarios.

Este argumento no implica negar que el equipo económico estuviese convencido, desde el inicio, de la necesidad de adecuar la legislación laboral. Pero, dada la sensibilidad del tema y ausencia inicial de dificultades laborales, ella no constituyó un área prioritaria durante los primeros dos años de la convertibilidad. Los argumentos que se plantearon más insistentemente para justificar las reformas en este campo desde 1993/1994 apuntaban a la conveniencia de adecuar la legislación referente a las relaciones individuales y colectivas a fin de dotarla de mayor flexibilidad y, fundamentalmente, para reducir los costos. Si bien en los ochenta no hubo cambios en la legislación en el sentido de aumentarlos y/o a hacer menos flexibles las normas, el punto enfatizado fue que este marco regulatorio dejó de ser funcional a una economía que se abrió y desreguló. En particular, los costos laborales no salariales (aportes a la seguridad social, costos de despido, y los derivados de ciertas regulaciones sobre duración de las jornadas, vacaciones, etc.) eran –al inicio de la convertibilidad– superiores a los de muchos países, inclusive desarrollados y, de manera más preocupante, superiores a los de varias naciones que competían, o podían competir, con Argentina en diversos mercados (se incluyen más abajo algunas cifras disponibles para una serie de países de América Latina). Se argumentaba que en una economía mundial globalizada, la atracción de inversiones y el crecimiento basado en un sector exportador dinámico requería incrementar la competitividad, reduciendo costos. Precisamente –y tal como se verá más abajo– un aspecto frecuentemente mencionado era el aumento del precio relativo del trabajo que se verificó desde la convertibilidad, lo cual habría incentivado el uso de técnicas capital intensivas y disminuido la competitividad global de la economía. Se agregaba que la excesiva centralización de la negociación colectiva constituía un factor que limitó la flexibilidad salarial en general y, en este contexto, dificultó llevar los salarios a los niveles compatibles con la productividad de la economía argentina. De manera similar, aquella característica complicó la adecuación de las condiciones de trabajo a la nueva realidad.

Proporción de los costos laborales no salariales totales²⁰ en relación a la remuneración bruta (en %)

Argentina	Brasil	Chile	México	Perú
64	58	45	47	61

Varios eran los problemas que se asignaban a las normas vigentes, argumentos que, por otra parte, resultaban similares a los utilizados en otros países –incluso desarrollados–. En término de los factores que influían directamente sobre el costo, se reputaban elevados los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social. También operaba en el mismo sentido las regulaciones sobre el despido, aunque las restricciones que ellas provocan no sólo se derivarían del hecho que, debidamente consideradas, constituyen otro de los componentes del costo corriente. Se señala, adicionalmente, que el mecanismo adoptado, similar, en realidad, al de la mayoría de los países, desestimula la contratación al agregar incertidumbre al flujo futuro de gastos. Adicionalmente, en un contexto de reformas estructurales, el riesgo asociado a un proyecto de inversión dado suele ser mayor que en períodos “normales”. Esto lleva a que resulte particularmente gravoso el costo fijo esperado que implica la indemnización que deberá pagarse en caso que falle el emprendimiento.

Se argumentaba de manera similar con relación a los costos y las características del sistema de indemnizaciones por accidentes y enfermedades laborales. Se apuntaba, en particular, a los derivados de los juicios entablados en el marco de la legislación civil, que podían llegar a ser no sólo importantes sino también poco previsibles.

Por otra parte, ciertas regulaciones –en particular las referidas a la duración de la jornada y las vacaciones– dificultan un mejor aprovechamiento de la fuerza de trabajo de la firma. Ellas provocaban que cuando surgía la necesidad de prolongar las tareas más allá de la duración máxima de la jornada se incrementasen los costos ya que las horas adicionales son retribuidas a una tasa superior que la de las normales.

Finalmente, la legislación que regulaba las relaciones colectivas era también criticada en lo referente, en particular, al nivel de la negociación. Específicamente, la dificultad para los empresarios no estribaba en las normas

20. Incluye las contribuciones patronales así como estimaciones de los costos de las indemnizaciones por accidentes y despidos, los sueldos complementarios (aguinaldos) y las vacaciones. Los datos fueron extraídos de Tokman y Martínez, 1997.

que orientaban los acuerdos convencionales sino en la legislación sobre sindicatos que, al favorecer una estructura centralizada, hacía que la negociación al nivel de un sector resultase la más frecuente.

Estos argumentos estuvieron, entonces, por detrás de las diversas modificaciones, tanto las ya realizadas como las que se encuentran aún en discusión. Las mismas han apuntado a:

- ♦ reducir el costo laboral no salarial a través de:
 - la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social;
 - la reducción de los costos asociados a eventos como el despido o el accidente;
- ♦ aumentar la previsibilidad del costo laboral;
- ♦ flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo;
- ♦ descentralizar la negociación.

a) La disminución de los aportes patronales

Una de las medidas más importantes tomadas con relación al costo laboral fue la disminución de algunas de las contribuciones que los empleadores deben efectuar a la seguridad social. De acuerdo a esta medida, ellas se redujeron entre el 30 y el 80% dependiendo de la localización del establecimiento. La proporción aumenta a medida que se incrementa la distancia respecto de la Ciudad de Buenos Aires y cuando la zona (el partido o departamento²¹) tiene una elevada incidencia de pobreza estructural. Cuando se puso en vigencia la medida –en 1994– el beneficio se otorgaba a la industria, la producción primaria, la construcción, el turismo y las actividades de investigación y desarrollo. En 1995, y dados los inconvenientes de orden fiscal que se derivaban de los efectos de la crisis internacional, las proporciones de reducción de las contribuciones patronales fueron disminuidas (las que pasaron a variar entre el cero y el 50%) pero se extendió el subsidio a todas las ramas de actividad. Desde enero de 1996 se volvieron a las proporciones de reducciones originales (30 al 80%) y se mantuvo la extensión del descuento a todas las actividades. Teniendo en cuenta esta última situación, diversos autores han estimado que la tasa promedio de disminución sería de aproximadamente el 40%.²² Las reducciones se aplicaron a todos los componentes de las contribuciones patronales salvo para el que financia al sistema

21. Que son las entidades en que se divide el territorio de cada provincia.

22. Szretter (1997), p. 53, n. 11.

de obras sociales, las instituciones que administradas por los sindicatos proveen servicios de salud a los trabajadores. En lo que hace a este ítem, la reducción fue de un punto porcentual para todos los casos, esto es, independientemente de la localización del establecimiento productivo. Consecuentemente, las tasas efectivas actuales de las contribuciones patronales serían, en promedio, las siguientes:

Contribuciones patronales a la Seguridad Social en Argentina, 1996
(% de la remuneración bruta)

	Tasas sin descuento	Tasas promedios efectivas estimadas ²³
<i>Contribuciones a la seguridad social</i>	33.0	21.2
Previsión	16.0	9.6
Obras Sociales	6.0	5.0
PAMI	2.0	1.2
Subsidios Familiares	7.5	4.5
Fondo Nacional de Empleo	1.5	0.9

Se ha anunciado reiteradamente por parte de las autoridades la intención de eliminar completamente las contribuciones. Sin embargo, el impacto fiscal de la medida es el factor que seguramente está demorando su implementación.

b) Regulaciones sobre el despido

El Gobierno Nacional ha estado desde 1991 preocupado por las eventuales restricciones que las normas sobre despido²⁴ impondrían a la contratación de trabajadores y ensayó un procedimiento para tratar de morigerarlas.

23. Suponiendo que la tasa promedio de disminución es del 40%, véase texto y nota al pie anterior.

24. El régimen vigente a principios de los noventa (y que había sufrido la última modificación en 1988, como se verá más abajo) obligaba al empleador que despidiese sin justa causa a un asalariado con una antigüedad mayor a los tres meses a abonarle una indemnización equivalente a un sueldo de un mes por año (o fracción mayor de tres meses) trabajado. Adicionalmente, debía informarle sobre el despido con un mínimo de un mes de anticipación. Este preaviso podría sustituirse por el pago un pago equivalente a las remuneraciones de un mes.

En la Ley de Empleo, sancionada en aquel año, se establecieron diversas modalidades de contratos a tiempo determinado al vencimiento de los cuales no se pagaba indemnización o se abonaba una menor que la usual.

Como en la mayoría de los países, las normas vigentes en Argentina antes de ese momento ya autorizaban la contratación de trabajadores a tiempo determinado. Sin embargo, ella estaba restringida, precisamente, a aquellas circunstancias donde se requerían servicios de manera transitoria o para actividades que se desarrollaban estacionalmente. Por tanto, las nuevas modalidades rompieron con la tradición respecto a que la contratación a tiempo fijo debía justificarse por las características de las tareas o de la actividad misma de la empresa. En efecto, el uso de los contratos introducidos en 1991 no estaba atado a esos requisitos aun cuando tenían fines específicos en función de ciertos criterios, como se señalará inmediatamente. Las cuatro modalidades establecidas son los siguientes:

Fomento de empleo: para desempleados inscriptos en la red de Servicios de Empleo²⁵ y despedidos del Estado por racionalización. El contrato puede durar entre 6 y 18 meses y los empleadores se benefician con una reducción del 50% de los aportes previsionales y de los destinados a la obra social de jubilados, al sistema de asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo. La única contribución que no sufre ninguna deducción es, entonces, la dirigida a las obras sociales. Los asalariados reciben, al término del contrato, una indemnización equivalente a medio salario.

Nueva actividad: pueden ser utilizados por empleadores que abren un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción en un establecimiento existente. Se benefician de una reducción de aportes similar a la correspondiente al caso anterior mientras que la duración del contrato puede llegar a 24 meses. Al igual que en la modalidad arriba descripta, debe abonarse un monto al momento de la terminación del contrato de medio salario.

Práctica laboral: destinados a jóvenes de hasta 24 años con formación previa. Su extensión máxima no puede superar el año y los empleadores se ven eximidos totalmente del pago de las contribuciones a que se hizo referencia más arriba (esto es, sólo pagan las destinadas a obras sociales). No se abona ninguna prestación al término del contrato.

25. Es la red de oficinas de intermediación de empleo, pertenecientes al sector público y a organizaciones sin fines de lucro que reciben información sobre vacantes disponibles así como solicitudes de empleo de personas en busca de una ocupación.

Trabajo formación: esta modalidad puede ser empleada para contratar a jóvenes de hasta 24 años, sin formación ni experiencia laboral previa. Su duración debe superar los cuatro meses pero tiene que ser inferior a los 24. Ésta es la única de las modalidades sancionadas en la ley que tiene un componente de formación al establecer que se debe destinar a ella entre un cuarto y la mitad del tiempo. Los empleadores no deben abonar indemnización alguna cuando concluya la contratación y gozan del mismo beneficio que en el caso anterior respecto de las contribuciones a la seguridad social.

Estas modalidades tienen varias restricciones. Entre ellas cabe mencionar la necesidad de que se autorice su uso en las convenciones colectivas y que no sean empleadas por los empresarios para reemplazar personal sino para generar puestos de trabajo adicionales. Las pequeñas y medianas empresas fueron, con posterioridad, eximidas de la necesidad de la habilitación por medio de las convenciones.

En 1995 se estableció otra modalidad promovida, la *Especial de fomento del empleo*, dirigida a incentivar la contratación de personas mayores de 40 años, discapacitados, mujeres y ex-combatientes de Malvinas. Las duraciones mínima y máxima son de 6 y 24 meses. Ella otorga los mismos beneficios que las de fomento de empleo y nueva actividad. Sin embargo, no se abona indemnización alguna al finalizar el contrato.

Resulta claro de la descripción anterior que estas modalidades implicaban no sólo un menor costo de despido sino que, especialmente, presentaban la ventaja de disminuir el costo laboral directo ya los empleadores pagan sólo parte de los aportes a la seguridad social. Este último resultaba, sin duda, el atractivo más importante en términos de reducción de costo laboral.

Con estos mismos objetivos –flexibilizar el despido y reducir el costo salarial– se creó en 1995 la figura del contrato de aprendizaje, que se define como una relación contractual “especial”, sin carácter laboral. Está destinada a favorecer la contratación de jóvenes (con edades entre 15 y 24 años) sin empleo; su duración puede oscilar entre los 3 y los 24 meses. Las convenciones colectivas establecen qué proporciones del plantel permanente pueden ser cubiertas con estos contratos.

La cantidad de puestos de trabajo creados por medio de estas modalidades no fue importante, al menos hasta 1996. Quizás como respuesta a ello y también a las críticas que enfatizaban que ellas tendían a elevar la rotación, se propuso tanto desde el gobierno como desde sectores empresariales una modificación en las normas sobre despido para los contratos típicos, esto es, aquellos a tiempo indeterminado. La situación de elevado desempleo también facilitaba abordar esta temática. Una de las modificaciones discutidas consistía en la eliminación del preaviso y establecimiento de un

fondo –una cuenta para cada trabajador abierta en una Administradora de Fondos de Pensión–²⁶ a la que los empleadores debían aportar mensualmente una contribución. El acumulado de esa cuenta (más los intereses menos los gastos administrativos) podrá ser retirado por el trabajador (en cuotas mensuales) ante cualquier tipo de desvinculación de la firma (despido o renuncia). Esta propuesta no llegó, sin embargo a cristalizarse, entre otras cosas, por la falta de consenso sobre la magnitud de la contribución. Sólo una tasa del 8,3% aseguraba a los trabajadores igual monto indemnizatorio que en el sistema vigente, pero los empresarios comenzaron indicando la intención que el mismo fuese de aproximadamente 2,5%. Debe tenerse en cuenta que aun esta tasa resulta, para firmas que no hacen rotar de manea significativa a sus planteles, un costo mayor que el actual sistema.²⁷

Esta falta de acuerdo entre los empresarios junto con la presión ejercida por la central sindical más importante,²⁸ llevó a que la negociación acerca de este tema fuese prolongada ya que se presentaron diversos proyectos –algunos de los cuales tuvieron, incluso, estado parlamentario– que no lograron el consenso mínimo. Finalmente, recién en 1998 se sancionó una reforma que elimina dos de las modalidades establecidas en 1991: *fomento de empleo* y *nueva actividad*; consecuentemente, sólo permanecen vigentes aquellas destinadas a favorecer ciertos grupos de población. Se introdujo, asimismo, una reforma al régimen de despidos menos sustancial que el proyecto del fondo; ella implica, fundamentalmente, dotar de proporcionalidad a la indemnización. En efecto, de acuerdo a la legislación que estaba vigente existía un monto mínimo de la indemnización que era el equivalente a las remuneraciones de dos meses, con lo cual si se despedía a un trabajador que tenía sólo tres meses de antigüedad se abonaba lo mismo que por el despido de alguien que había estado en la firma durante dos años y tres meses. De acuerdo a la reforma, la indemnización pasa a ser equivalente al 8,33% del sueldo por mes de antigüedad.

26. Las empresas que reciben y administran los aportes personales de los asalariados de acuerdo al sistema de jubilaciones y pensiones puesto en funcionamiento en 1994.

27. Ninguno de los proyectos consideraba que la tasa de aporte estuviese relacionada con la cantidad de despidos que la empresa realizase.

28. Tradicionalmente, existía una central de trabajadores (institución de tercer grado), la Confederación General del Trabajo. En 1995 se le confirió la inscripción gremial a la Central de Trabajadores Argentinos, que agrupó a una cantidad mucho menor de gremios. Su posición ha sido de mayor enfrentamiento con el gobierno y se distanció de la CGT en muchos aspectos. Su posición frente a esta modificación fue también crítica.

Pero quizás una de las modificaciones más importantes de los noventa fue la introducción en 1995 del período de prueba. Si bien en el régimen anterior los trabajadores no tenían derecho a indemnización durante los tres primeros meses, debían de ser preavisados. La nueva norma elimina el preaviso durante estos primeros meses aunque su relevancia no parece ser tan importante por la disminución que provoca en el costo del despido. Más significativa es la exención al pago de todo aporte patronal y personal –excepto el dirigido a las obras sociales y al fondo de subsidios familiares– durante ese período. Por otra parte, la duración del período de prueba puede duplicarse –hasta 180 días– si se acuerda en las convenciones colectivas. La norma recientemente sancionada (y que fue comentada más arriba) que altera la indemnización por despido y elimina algunas modalidades promovidas también reduce el período de prueba a un mes y elimina el subsidio que significa la casi total exención de los aportes patronales.

c) Regulaciones referidas a accidentes y enfermedades laborales

Los empleadores eran, tradicionalmente, los responsables por los accidentes y enfermedades laborales y pagaban directamente las indemnizaciones correspondientes. La legislación sobre el tema sufrió cambios en 1992 y 1995. En el primero de esos años se tomaron dos medidas importantes: la reducción de la compensación máxima (a abonarse en caso de fallecimiento) y el establecimiento de limitaciones a las posibilidades de efectuar demandas civiles. Este último constituyó un objetivo largamente buscado por los empresarios ya que, hasta ese momento, los asalariados tenían dos alternativas cuando iniciaban acciones legales como consecuencia de accidentes o enfermedades: reclamar las compensaciones establecidas o llevar a cabo una demanda civil. Esta última, que se realizaba –sin embargo– ante los juzgados de trabajo, implicaba la sospecha de negligencia por parte del empleador. Este procedimiento fue señalado como una dificultad importante y fuente de costos ya que no existía límite para las compensaciones otorgadas en los juicios civiles. La reforma de 1992 estableció que las demandas civiles deberían plantearse en los juzgados civiles, lo que limitaría el número de casos que siguen esta vía.

Sin embargo, estos cambios no fueron considerados suficientes y en 1995 se produjo una modificación sustancial en la legislación sobre el tema. Entre otras cosas, la nueva norma estableció que las acciones civiles sólo podrían plantearse cuando se sospecha que el infortunio laboral fue causado a propósito por el empleador. Limitó, además, el listado de enfermedades consideradas laborales o profesionales. Sin embargo, la alteración más

significativa fue el cambio de un sistema de aseguramiento por parte de los mismos empleadores a uno de aseguramiento obligatorio en empresas especializadas. Todo empleador (excepto sólo los más grandes) debe contratar un seguro con alguna de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, empresas cuyo funcionamiento fue establecido por la nueva legislación. La reforma del sistema implicó también cambios importantes en la modalidad de compensación; antes de 1995 los asalariados que sufrían algún accidente o enfermedad recibían (ellos o sus parientes) la indemnización acordada en un solo pago. A partir de la reforma, la mayoría de las compensaciones son abonadas por las Aseguradoras a través de pagos mensuales.

d) Uso del tiempo y organización del proceso de trabajo

Desde la perspectiva de los costos, las vacaciones y feriados pueden ser vistos como elementos del costo laboral no salarial al constituir tiempo pagado no trabajado. Por otra parte, los topes a las jornadas y los descansos semanales incrementan los costos cuando, por razones estacionales y/o tecnológicas, se requiere trabajar más horas y/o más días: en tales circunstancias, el empleador debe abonar un salario mayor por la hora trabajada por encima del máximo.

Con el fin de reducir tales costos, se modificaron en 1995 las normas referidas a estos aspectos. Específicamente, se posibilitó que los convenios colectivos autoricen ciertas adecuaciones en el uso del tiempo las que, hasta ese momento, no podían ser sujeto de acuerdo entre partes ya que se encontraban establecidas en la legislación:

- ♦ se pueden otorgar las vacaciones en cualquier época del año mientras que hasta ese momento ellas debían concederse entre octubre y marzo;
- ♦ las vacaciones pueden fraccionarse a lo largo del año;
- ♦ se mantiene el número de días de descanso semanales en el año o mes pero puede autorizarse a que el empresario no los otorgue en algunas semanas;
- ♦ no se altera el número máximo de horas de trabajo anuales pero los topes diarios que existían se pueden superar en algunas jornadas, lo que se compensa con otras de menor duración.

e) Negociación colectiva

La negociación colectiva es vista por muchos como afectando el "adecuado" funcionamiento del mercado de trabajo ya que a través de ella los sindicatos ejercen un poder oligopólico y se fijan salarios superiores al nivel

que se establecería "sin interferencia" y, consecuentemente, la desocupación también se ubicaría por encima del valor de equilibrio. Esta situación generaría mayores distorsiones aun en casos como el argentino, donde la negociación se realiza a nivel de rama. La descentralización contribuiría, entonces, a lograr salarios más compatibles con la situación de oferta y demanda relativa. Se argumenta que tal modificación resulta muy importante en la actualidad dada la mayor inflexibilidad de salarios que genera el contexto de baja inflación.

La legislación que rige las convenciones establece que las partes definen el nivel de la negociación: la firma, el oficio/profesión o la rama. Sin embargo las normas sobre sindicatos llevaron a que prevaleciesen los convenios a nivel de rama. En efecto, éstas señalan que sólo un sindicato puede participar en la discusión del convenio colectivo que abarca a los trabajadores de un oficio dado en una rama determinada de una zona definida, lo cual hace difícil el establecimiento de asociaciones profesionales de empresas. Si bien no ha habido modificaciones en las normas sobre asociaciones profesionales, el gobierno ha tendido durante los últimos años a facilitar la negociación a nivel de firma, aun cuando es el sindicato de rama aquel que interviene. Así, por ejemplo, en caso que no haya acuerdo entre las partes se ha otorgado al Ministerio de Trabajo la facultad de laudar.

Los intentos por descentralizar aun más los acuerdos han enfrentado una oposición seria por parte de la central obrera. Su resistencia explica que las normas establezcan que aun en las negociaciones a nivel de firma sea el sindicato de rama el que represente a los trabajadores.

f) Seguro de desempleo

La Ley de Empleo de 1991 crea el seguro de desempleo, que se financia con el Fondo Nacional de Empleo formado por la contribución patronal del 1,5%.²⁹ Resultan elegibles al mismo los trabajadores despedidos sin justa causa de un empleo registrado y que hayan realizado aportes a la seguridad social durante al menos 12 meses de los 36 previos a la cesantía —esto es, hayan sido asalariados registrados durante por lo menos un año a lo largo de los últimos tres—. Cubre a los asalariados incluidos en la Ley de Contratos de Trabajo, por lo que no abarca a aquellos de la construcción, el servicio doméstico, el sector público y las actividades rurales.

29. Ver tabla del título a) de este apartado. Cabe señalar que este Fondo no significó un incremento en las contribuciones ya que se compensó con una reducción de igual magnitud de las destinadas a los subsidios familiares.

El beneficio consiste de un subsidio mensual que tiene una tasa de reemplazo³⁰ originalmente establecida en el 80% para los cuatro primeros meses, de 62% para los siguientes cinco y de 56% para los últimos cuatro. En 1994 estas proporciones fueron reducidas al 50%; 42% y 35% respectivamente. De cualquier manera, el subsidio tiene un máximo de 300 pesos (originariamente, 400 pesos); el mínimo asciende a 200 pesos.

La cobertura efectiva del seguro es limitada –se calcula que hacia fines de 1997 solamente el 6% de los desocupados estaba recibiendo el beneficio–.³¹ Esto obedecía fundamentalmente a los criterios de elegibilidad, en particular, al hecho que resulten beneficiarios exclusivamente los despedidos de empleos asalariados del sector formal.

i) Otros aspectos

Entre otros cambios introducidos en la legislación laboral durante los noventa cabe señalar la reducción del costo para los contratos a tiempo parcial que se produce en 1995. En realidad, esta reducción se logra a partir de la introducción de la proporcionalidad en el cálculo de las contribuciones patronales a la seguridad social. Éstas eran computadas, con anterioridad a esa fecha, sobre la base de la remuneración de la jornada normal. A partir de ese momento, los costos de la seguridad social pasan, entonces, a calcularse teniendo en cuenta la remuneración efectivamente abonada.

III. 2 El mercado de trabajo en los noventa

Esta parte del documento aborda el análisis de lo sucedido en el mercado de trabajo urbano argentino durante los noventa, el decenio que –prácticamente– comienza con la puesta en marcha de un programa de estabilización y un paquete de reformas estructurales –alguna de las cuales ya se habían iniciado algunos años antes–. La sección consta de cinco apartados; en los primeros cuatro se presenta una discusión de lo acontecido a lo largo

30. Que se aplica al mejor sueldo normal –neto de aportes personales– recibido durante los seis meses anteriores al despido.

31. Para este cálculo se consideró el número de desempleados a nivel nacional que computa el Ministerio de Economía que surge de aplicar las tasas de actividad y de desempleo promedios de los aglomerados del interior del país cubiertos por la EPH a la población correspondiente a las localidades no relevadas por ese operativo.

del período, comparando los extremos del mismo: 1991 y 1998. El primero de ellos brinda la visión general y en los tres restantes se analiza, sucesivamente, el comportamiento del empleo y la productividad agregada y sectorial, los cambios en la estructura de la ocupación desde diversas perspectivas y la evolución de las remuneraciones. En el quinto y último apartado se estudian más detenidamente los dos períodos en los que conviene dividir a la década, los primeros años –1991-1994– de crecimiento y el que se extiende entre 1995 y 1998 que abarca la “crisis del tequila” y la recuperación de los dos años posteriores.

III. 2.1 Visión general del período

El empleo urbano se expandió a una tasa anual del 1,7% entre junio de 1991 –el inicio, aproximadamente, del Plan de Convertibilidad– y mayo de 1998. A lo largo de ese mismo período, el nivel de actividad agregado lo hizo a un ritmo del 6,2% anual. Ello arroja una elasticidad empleo-producto de 0,24 o, expresado de otra manera, el incremento anual de la relación producto/empleo superó del 4,4%. El crecimiento de la ocupación resultó similar al de la población total pero no fue suficiente para dar cuenta del importante aumento de la tasa de actividad. Consecuentemente, el desempleo registró valores muy elevados –pasó del 6,3% a fines de 1990 al 13,2% en 1998, alcanzando un máximo del 18,4% en 1995–. Este fenómeno se constituyó en la manifestación más clara –pero no en la única– de la insatisfactoria generación de empleo que contribuyó a consolidar una estructura distributiva inequitativa en el marco de un país que comenzaba a solucionar sus desequilibrios macroeconómicos y a mostrar un panorama global solvente.

La dinámica de la población económicamente activa fue particularmente acelerada durante el período a punto tal que la tasa agregada de actividad pasó del 39,5%³² en 1991 al 42,4% en 1998. Las dos terceras parte de este aumento se produjo entre 1991 y 1993. Consecuentemente la población económicamente activa creció al 2,5% anual entre 1991 y 1998 (que se compara con el 1,8% registrado entre 1980 y 1990). La mayor participación global reflejó la expansión de la tasa de mujeres ya que las correspondientes a varones jóvenes o con edades superiores a los

32. A lo largo de todo el trabajo, las tasas de actividad están definidas como la relación entre la población activa y la *población total*.

sesenta años no exhibieron modificaciones (Cuadro 2). Cabe señalar aquí la marcada diferencia regional ya que todo el aumento de la participación se explica por lo acontecido en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. El conjunto del resto de los aglomerados urbanos mantiene prácticamente fija su tasa de actividad promedio.

La desocupación fue –y continúa siendo– un fenómeno generalizado, abarcando a prácticamente todo el país y a personas de diferentes características. Los jóvenes experimentan las mayores tasas (Cuadro 7) pero el crecimiento registrado a lo largo de los noventa alcanzó a todos los grupos etéreos. En los últimos años se aprecia un aumento relativo de la incidencia entre las mujeres, especialmente en el Gran Buenos Aires, lo cual estaría relacionado con el comportamiento de la participación económica. Pero los niveles del desempleo entre los jefes de hogar constituye quizás uno de los rasgos más significativos de la evolución reciente del mercado laboral: mientras que hasta principios de los noventa sólo entre un 2 a un 3% de aquellos activos se reportaban como desocupados la proporción llegó a superar el 10% en el período bajo análisis (Cuadro 7).

Considerando el período que media entre mayo de 1991 y octubre de 1997 (último punto para el cual se cuenta con datos de empleo desagregados para el conjunto de las ciudades) se observa que la ocupación correspondiente a los servicios es la que experimentó el mayor dinamismo: en particular, cabe destacar al sector de Hoteles y restaurantes, al de las Actividades financieras, al de Servicios a las empresas y al de Transporte. Fue también significativo el crecimiento que registra la Construcción. La Administración pública muestra una expansión pero ella está totalmente explicada por lo acontecido con los programas activos de empleo, cuyos beneficiarios se incluyen en este sector. En cambio, se redujo el empleo total manufacturero y en Comercio y mostró un escaso aumento el correspondiente a los Servicios personales (Cuadro 9).³³

33. Un comportamiento no esperado fue el crecimiento registrado por la ocupación de Servicios básicos que abarcan a aquellos sectores que fueron privatizados (la producción y distribución de electricidad, gas, agua, el correo y las empresas telefónicas). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, el reducido tamaño del sector y el consecuentemente alto error muestral de las estimaciones. Adicionalmente, se advierte que todo el aumento correspondió a posiciones no registradas lo cual estaría indicando la importante expansión de los correos privados.

III. 2.2 Expansión, productividad y empleo

El mayor incremento de la productividad³⁴ manufacturera –sector cuyo producto registró un fuerte dinamismo– resulta uno de los factores que permiten entender el comportamiento del empleo sectorial. Sin embargo, éste constituye sólo un argumento parcial si se tiene en cuenta que la productividad también creció significativamente en actividades que, como la Construcción, los Hoteles y restaurantes y los Bancos y seguros, experimentaron aumentos elevados del empleo (bien superiores al promedio). En el caso de los Servicios a las empresas la expansión de la ocupación estuvo asociada a un menor incremento de la productividad (aunque ésta lo hizo a una tasa anual del 3,1%); en comercio, en cambio, el empleo se redujo aun cuando el producto creció de manera similar al promedio.

Las tablas siguientes facilitan el análisis de la relación entre las tres variables; se agruparon allí las ramas de actividad de acuerdo a su comportamiento respecto del producto y la productividad, por un lado, y del empleo y la productividad por el otro. La Tabla I (a) identifica un conjunto de ramas –que podrían caracterizarse como “dinámicas”– cuyo producto y productividad crecieron, entre 1997 y 1991, por encima de la media. Cinco de los siete sectores manufactureros identificados pertenecen a ese grupo, así como la Construcción y diversos servicios. Por su parte, la industria alimenticia y la de textiles y confecciones expandieron su productividad, pero en un contexto de menor aumento de la producción, el cual incluso fue nulo en el segundo de estos casos. Los logros en términos de eficiencia que registraron estas actividades podrían considerarse que responden a una estrategia “defensiva”. Los servicios profesionales y a las empresas también expandieron aceleradamente su actividad, pero dadas sus características, los cambios en el producto por persona ocupada no variaron de manera significativa. Algo similar sucede entre las ramas del grupo IV, con el agregado que el método de cálculo del producto supone, en varias de ellas, que la productividad es constante.³⁵

Considerando ahora la Tabla I (b), se observa que cuatro de los sectores caracterizados como dinámicos mostraron también un relativamente rápido aumento tanto del empleo. En cambio el crecimiento de la ocupación de las siete ramas manufactureras –que, como recién se señaló, exhibieron un crecimiento elevado de la productividad– resultó menor que el promedio. A este

34. En el trabajo, “relación producto/empleo” y “productividad laboral” serán utilizadas indistintamente.

35. En Gobierno, Servicio doméstico y algunos servicios personales.

grupo se les agrega comercio y otros tipos de transporte, con lo cual se deduce que nueve de las diez ramas de menor aumento ocupacional registraron una rápida mejora de la relación producto/empleo.

**Tabla I : Variación sectorial del empleo, el producto
y la productividad. 1991-1997**

(a) Grupo de mactividades definidas según el comportamiento
del producto y de la productividad

1991.1-1997.4		Variación del producto	
VARIACIÓN DE PRODUCTIVIDAD	por encima de media	por encima de media (o similar)	por debajo de media
		Grupo I (dinámicas)	Grupo II (defensivas)
		4 Madera, muebles y otras industrias 5 Papel e imprentas 6 Petróleo y químicas 7 Producción de minerales no metálicos 8 Metalmecánicas 9 Construcción 10 Comercio al por mayor y menor 11 Hoteles y restaurantes 13 Otros tipos de transporte 15 Bancos y seguros 16 Servicios públicos privatizados	2 Alimentos, bebidas y tabaco 3 Textil
	por debajo de media	Grupo III	Grupo IV
		17 Servicios profesionales y a empresas	12 Transporte terrestre 14 Auxiliares de transporte 18 Educación y salud privadas 19 Gobierno 20 Otros servicios 21 Servicio doméstico

(b) Grupos de actividad definidas según el comportamiento del empleo y de la productividad

1991.1-1997.4		Variación del empleo	
VARIACIÓN DE PRODUCTIVIDAD	por encima de media	Por encima de media (o similar)	por debajo de media
		Grupo I	Grupo II
	por debajo de media	9 Construcción 11 Hoteles y restaurantes 15 Bancos y seguros 16 Servicios públicos privatizados	2 Alimentos, bebidas y tabaco 3 Textil 4 Madera, muebles y otras industrias 5 Papel e imprentas 6 Petróleo y químicas 7 Producción de minerales no metálicos 8 Metalmecánicas 10 Comercio al por mayor y menor 13 Otros tipos de transporte
		Grupo III	Grupo IV
		12 Transporte terrestre 14 Auxiliares de transporte 17 Servicios profesionales y a empresas 18 Educación y salud privadas 19 Gobierno 21 Servicio doméstico	20 Otros servicios

Se deduciría de esta descripción, y de las cifras del Cuadro 10 del Anexo, que el producto por persona ocupada creció entre 1991 y 1997 tanto en ramas que redujeron el empleo como en aquellas que lo expandieron. También se aprecia que el comportamiento de aquella variable fue similar entre sectores dedicados a transables y a no transables. En parte, la diferente evolución del producto de cada rama contribuye a entender lo acontecido con la ocupación. En efecto, las cuatro ramas del Grupo I de la Tabla I (b) registraron importantes crecimientos del producto mientras que el relativamente menor dinamismo de la actividad permite entender la baja generación neta de puestos de trabajo en Petróleo y Químicos y Comercio –sectores cuyos productos crecieron de manera similar al promedio–. Ya se había señalado que la industrias alimenticia y textil registraron un reducido aumento del producto. En cambio, las otras cuatro ramas manufactureras del Grupo II –cuyos niveles de empleo disminuyeron o crecieron por debajo del promedio– exhibieron aumentos elevados del nivel de actividad. En ellas se verificó un crecimiento muy significativo de la productividad.

Esta asociación positiva entre dinámica del producto y de la productividad que se deduce de la Tabla I (a) se advierte más claramente en el Gráfico 2 del Anexo. Ella podría derivarse del hecho que el crecimiento de la producción promueve –a través de la reducción de la capacidad de instalada no utilizada– una mayor eficiencia. Ya se hizo referencia más arriba al estancamiento productivo de los años ochenta, el cual provocó –especialmente entre los transables– que el nivel de capacidad ociosa de principios de los noventa fuese elevado. Sin embargo, dada la reconversión que tuvo que encarar el aparato productivo ante la apertura y la revaluación del peso, las privatizaciones y otras modificaciones que implicó el cambio de régimen económico, es posible que también operase una causalidad en sentido contrario, especialmente en sectores productores de transables: el aumento de la eficiencia posibilitó hacer frente a la competencia externa y, por tanto, aprovechar el crecimiento de la demanda agregada que se verificó desde 1991.

Se señaló recién que la reducción del empleo en la industria fue generalizado aun cuando las cifras de la encuesta de hogares –empleada en la discusión anterior– sólo permitió clasificar al sector en siete subsectores. Por lo tanto, parece conveniente complementar el análisis recurriendo a la encuesta a establecimientos manufactureros que posibilita trabajar con un mayor grado de desagregación sectorial. Considerando los promedios anuales de 1990 y 1996³⁶ que surgen de este relevamiento³⁷ (Cuadro 11 del Anexo), se aprecia en el Gráfico 3 del Anexo que la asociación entre las variaciones de la producción y del empleo de los 27 sectores identificados resulta débil. Ello se explica, como en el caso del análisis realizado para el conjunto de los sectores, por la relación positiva que existe entre las variaciones de la producción y la productividad. En un trabajo reciente que analiza esta temática

36. Si bien los datos de la encuesta son trimestrales, la información de exportaciones e importaciones, así como de los índices de precios (a utilizar más adelante) sólo se cuenta, con una clasificación sectorial compatible –la CIIU Revisión 2– a nivel anual. La información con esa misma clasificación sectorial está sólo disponible hasta 1996.

37 Las cifras de la encuesta industrial referentes al empleo asalariado y las remuneraciones no difieren marcadamente de las que se derivan de la EPH:

	encuesta industrial	EPH
Variación del empleo 1990-96 (%)	-17.2	-14.6
Variación del salario nominal 1990-96	300.4	280.3

Por su parte, las variaciones del índice de volumen físico de la encuesta entre esos años (33%) es similar al incremento que muestran las estimaciones de cuentas nacionales (34,4%).

en la manufactura (Frenkel y G. Rozada, 1998) se estima que la mitad del aumento de la productividad promedio de la industria se explica por el efecto ciclo, esto es, aquel mencionado más arriba según el cual el incremento de la producción facilita un uso más eficiente de los recursos. El resto del incremento sería el resultado del aumento de la relación capital/producto y de incorporación de cambio técnico incorporado y desincorporado.

Estos resultados podrían sugerir que las ramas que exhibieron un comportamiento más dinámico de su producción fueron aquellas que lograron aumentos significativos en la eficiencia que les permitió reducir costos y hacer frente de mejor manera a la competencia extranjera. A su vez, este menor dinamismo productivo reforzó la tendencia al crecimiento de la productividad. Los autores recién mencionados, sin embargo, alcanzan unos resultados que sugieren que efectivamente, la diferente dinámica del nivel de actividad sectorial se origina, en buena medida, en las distintas posibilidades que tuvieron los sectores de responder a las nuevas circunstancias. Aquellos que mejor lo hicieron pudieron aumentar la producción más aceleradamente y, por lo tanto, también su productividad. Frenkel y G. Rozada sugieren, sin embargo, que fue el grado de competitividad inicial –en tanto sea captada por la inversa del coeficiente de importaciones– el factor central en la explicación de esa diferente respuesta que las ofertas domésticas de los diferentes sectores tuvieron ante la apertura comercial y el atraso cambiario. En el Gráfico 4 del Anexo, se aprecia precisamente que la relación existente entre el cociente importaciones/producto en 1990 y las variaciones en la producción resulta negativa. Estrictamente, estos autores muestran, por un lado, una estrecha asociación negativa entre la dinámica productiva y la penetración de las importaciones mientras que, por el otro, esta última variable se relacionaba negativamente con el nivel de apertura en 1990. Tal como se concluye: "Frente al fuerte aumento de la demanda doméstica, la apreciación cambiaria y la reducción de la protección, compitieron más ventajosamente con las importaciones aquellas ramas de la industria que ya contaban con una mayor competitividad relativa.³⁸ En estas ramas fue menor la penetración de importaciones, creció más la producción local y por eso se observan en ellas mayores aumentos de productividad" (Frenkel y G. Rozadas, 1998, p. 39). Un caso a destacar es el de Material de transporte, el sector más dinámico entre los manufactureros pero que tenía en 1990 un grado de apertura relativamente alto. Esta última situación obedece a que las plantas au-

38. Los autores evalúan la "competitividad relativa" a partir de analizar la inversa del coeficiente de importaciones.

tomotrices ya intercambiaban partes con plantas de las mismas firmas ubicadas en otros países en el marco de sus estrategias de integración a nivel global. El fuerte crecimiento de la producción tiene que tomar en cuenta que fue una de las actividades que mantuvieron cierto grado de protección arancelaria.

El crecimiento del empleo total de los Servicios a las empresas y, en particular, el mayor dinamismo del correspondiente a los pequeños establecimientos del sector, podría estar indicando, al menos parcialmente, la tendencia hacia la subcontratación de actividades. Lamentablemente, no se dispone de evidencias que permitan evaluar la contribución global de este fenómeno. Datos para algunos sectores o conjuntos de firmas sugieren que el mismo no habría sido particularmente intenso durante los años noventa en Argentina. Por un lado, un par de estudios recientes apuntan hacia esta conclusión (Kritz, 1998; Esquivel, 1998). Por el otro, se habría subcontratado preferentemente tareas como limpieza y seguridad a juzgar por la evolución del empleo de los subsectores que conforman los Servicios a las empresas.³⁹ Precisamente la investigación de Esquivel, realizada para PYMES, sugiere que en ellos se habría concentrado la mayor parte de tal proceso.

En resumen, los incrementos de la productividad laboral no se restringieron a la manufactura, sector que enfrentó menores tasas de protección efectiva como consecuencia de la reducción de los aranceles y las barreras para arancelarias así como de la apreciación cambiaria. El mayor acceso a bienes de capital importados, los cambios en las estructuras de los mercados (hacia una mayor concentración en algunos casos) y algún efecto de las modificaciones en los precios relativos contribuyen a explicar el importante crecimiento de la productividad en algunos servicios y en la construcción. Cabe señalar finalmente que la situación del aparato productivo al inicio de la convertibilidad –en cuanto a la existencia de una amplia capacidad ociosa y un importante atraso tecnológico– constituye otro factor que es relevante para dar cuenta de la mejora de eficiencia observada en los noventa.

Precisamente, la necesidad de considerar la particular situación inicial, así como los efectos de la reconversión realizada por buena parte del aparato productivo, hace que las relaciones entre la intensidad de los cambios en el empleo, el producto y la productividad registradas entre 1991 y 1997 difícilmente caractericen una situación estructural. Las hipótesis acerca del comportamiento futuro de la elasticidad empleo-producto no pueden

39. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, el elevado grado de error que contienen las estimaciones de empleo a este nivel de desagregación.

extrapolarse de lo observado a lo largo de estos años. Resulta necesario incorporar nuevos elementos por lo que se volverá más adelante a este tema central de la investigación.

III. 2.3 Características del empleo

La composición por categoría muestra que las ocupaciones asalariadas fueron más dinámicas, lo cual modifica la tendencia exhibida durante los años ochenta y, de alguna manera, constituye un resultado no esperado en el contexto de un mercado de trabajo que mostraba un fuerte crecimiento del desempleo. Esta conclusión se mantiene si se considera al conjunto del sector informal definido de la manera que se lo suele hacer en América Latina (Cuadro 3). Era previsible suponer que ante la insuficiente demanda de trabajo formal y, especialmente, los elevados niveles alcanzados por la desocupación abierta, el sector informal operase—hasta cierto punto, al menos—como un “refugio”. El escaso papel compensador que asumió la informalidad durante el presente decenio también distingue al mercado de trabajo urbano argentino del de otros países de la región en los que la proporción de puestos no formales tuvo un comportamiento opuesto al experimentado por las ocupaciones formales.⁴⁰

Se ha argumentado que la desregulación de varios mercados y los cambios que se produjeron en los precios relativos constituyen algunos de los factores que restringen el desarrollo de las actividades informales. Así, por ejemplo, la difusión del crédito y la instalación de numerosos supermercados minoristas en diferentes áreas de las ciudades que venden a bajos precios habrían limitado las actividades de los pequeños comercios. De manera similar, la reducción de los precios de los durables disminuiría la demanda dirigida a talleres de reparación. Sin embargo, tales explicaciones resultan, cuanto menos, parciales y tendrían mayor relevancia en un contexto de expansión del empleo total. Precisamente el sector informal, en cuanto “refugio”, es el ámbito al que se encaminan muchos de quienes no encuentran alternativas para emplearse y es esta falta de posibilidades el hecho que los lleva a realizar tareas que generarán un bajo ingreso. Sólo quizás en el marco de un modelo de búsqueda muy elemental—donde se elimine la posibilidad de la búsqueda desde la ocupación—podría racionalizarse el resultado de aumento del desempleo abierto y reducción de la informalidad.

40. En el *Panorama Laboral* de 1997, la OIT estima que el sector informal pasó de representar el 52,4% del empleo total no agrícola de la región en 1991 al 57,4% en 1996.

Alternativamente, podría sugerirse que la puesta en marcha en 1992 del esquema de seguro de desempleo introdujo un factor que favoreció a que la persona despedida permaneciese desocupada por un tiempo prolongado y desalentó la búsqueda desde la informalidad. Sin embargo, debe recordarse lo señalado en el apartado 1. f) de esta sección acerca de la escasa cobertura que tiene ese instituto.

La disminución observada entre 1991 y 1997 de la importancia de la informalidad en la ocupación total obedece fundamentalmente a la registrada por los cuenta propia no profesionales; los asalariados de pequeños establecimientos así como los trabajadores del Servicio doméstico mantuvieron su participación. Esta evolución relativa ya se venía dando en el Gran Buenos Aires en los ochenta, período durante el cual los asalariados de pequeñas firmas aumentaron fuertemente su presencia frente a un estancamiento del cuentapropismo y el Servicio doméstico. Si se restringe la definición de informalidad al agregado de asalariados y patrones de pequeñas firma más los cuenta propia no profesionales –excluyéndose también al conjunto del Servicio doméstico–, se observa (Cuadro 12 del Anexo) que la reducción de su importancia, aun cuando afectó a varios sectores, fue más marcada en Comercio, Hoteles y Restaurantes y en Servicios personales. No deja de llamar la atención tal comportamiento en estos dos sectores que suelen ser, precisamente, destinos importantes de trabajadores informales. En el primero de esos casos, lo acontecido con la estructura del mercado, hacia una mayor concentración, parece constituirse en un factor clave. En Transportes,⁴¹ por el contrario, se verifica un crecimiento de la incidencia de la informalidad mientras que se mantiene en el sector de Servicios financieros y a las empresas.

Cabe destacar el disímil comportamiento de la informalidad en el Gran Buenos Aires y en el conjunto de ciudades del interior, ya que la proporción de las ocupaciones de este tipo en el empleo total cayó marcadamente en la primera de esas áreas mientras que se estancó en la segunda (Cuadro 3). En particular, resulta diferente la evolución de los asalariados de microestablecimientos, los que aumentaron en el interior mientras que cayeron en el área metropolitana. La participación de los cuenta propia, por su parte, disminuyó en ambos casos.

41. La identificación de la informalidad en Transporte enfrenta, como en la Construcción, dificultades mayores que en otros sectores en cuanto a que el tamaño del establecimiento (atributo utilizado, como se recordará, para definir a los asalariados de unidades informales) resulta una dimensión poco relevante.

La consideración de otras dimensiones que hacen a la calidad del empleo —la que, de forma imperfecta, también se capta al hacer referencia a la clasificación entre formalidad e informalidad— como la jornada involuntariamente reducida y la ausencia de cumplimiento de las normas laborales para el caso de los asalariados, confirman que el desempleo no fue la única manifestación de un comportamiento insatisfactorio de la ocupación. En primer lugar, surge del Cuadro 13 del Anexo que más del 90% de los nuevos empleos que se generaron entre 1991 y 1997 correspondió a casos de subocupación visible. Asimismo, la mayor ocupación asalariada registrada contribuyó con sólo el 23% del aumento de la ocupación total, contrapartida del notable incremento de la cantidad de trabajadores "en negro";⁴² esta proporción resulta algo mayor (27%) si se considera exclusivamente al sector privado. El crecimiento de los trabajadores registrados significó el 24% del aumento de los asalariados totales, cifra que se eleva al 29% para el caso del sector privado.

Los nuevos contratos a tiempo determinado instaurados por la Ley de Empleo de 1991 (y las posteriores que la modificaron⁴³) explican una buena parte del aumento del empleo registrado. Lamentablemente, no es posible cuantificar adecuadamente la evolución que han tenido estos contratos. Por un lado, al EPH no permite identificar claramente la situación por lo cual un asalariado se encuentra trabajando bajo estas modalidades. Por el otro lado, la encuesta a establecimientos que realiza el Ministerio de Trabajo,⁴⁴ y que informa sobre la estructura del empleo de acuerdo al tipo de contrato, está basada en una muestra pequeña de firmas preferentemente grandes y medianas. A fin de brindar un orden de magnitud de la relevancia de las nuevas modalidades promovidas, se ha estimado en base a la EPH del Gran Buenos Aires⁴⁵ que aproximadamente el 60% del incremento experimentado por el empleo registrado del sector privado entre octubre de 1991 y el mismo mes de 1997 consistió en tales contratos. Ésta resulta una estimación de mínima ya que considera que en este último momento los contratos cubrían al 5% del conjunto de los

42. A lo largo del trabajo, se hará referencia indistintamente a asalariados "no registrados" o "en negro", que son aquellos que no están inscriptos en la seguridad social. Empíricamente se los identifica a partir de los datos de la EPH como aquellos trabajadores en relación de dependencia que han indicado que no se les hace descuento jubilatorio.

43. Véase, al respecto, la descripción en 1. b) de esta Sección.

44. Se hace referencia a la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social algunos de cuyos resultados aparecen en el *Informe de Coyuntura Laboral*, boletín que publica mensualmente ese mismo organismo.

45. El procedimiento de cálculo se detalla en Beccaria (1997).

asalariados en blanco. El mencionado relevamiento del Ministerio de Trabajo (que cubre fundamentalmente al Gran Buenos Aires) arroja una cifra de casi el doble, pero es posible considerar que las empresas que informan, al ser más grandes, hacen un uso más intensivo de estas modalidades que las pequeñas, quienes recurren con mayor frecuencia al empleo clandestino, como se verá inmediatamente.

En lo que hace al empleo en negro, se observa que los micro-establecimientos (con 5 ocupados o menos) que empleaban al 30% de los asalariados privados, fueron los que más contribuyeron al crecimiento del número de trabajadores no registrados (40%) de este ámbito. En todos los estratos se produjo un aumento de la incidencia del empleo en negro (Cuadro 4); en aquel tramo, incluso, se observa una reducción absoluta de la cantidad de asalariados registrados. Pero más allá de la tradicional contribución del estrato de unidades pequeñas a la expansión de las ocupaciones no registradas, resulta destacable el crecimiento de la incidencia que se verifica entre las unidades más grandes; por ejemplo, del 5,8% al 10% en el estrato de aquellas con 100 ocupados o más.

Desde un punto de vista sectorial, el crecimiento de los puestos asalariados no registrados se verificó tanto en ramas que expandieron la ocupación como en las que no lo hicieron. También se advirtió en sectores que aumentaron fuertemente la productividad, como en los manufactureros y en los servicios financieros. Sólo en el caso del Transporte, el importante aumento de la incidencia habría estado en parte asociado al ya señalado crecimiento de la informalidad observado en estas ramas (Cuadro 4). El elevado crecimiento que se observa en los servicios privatizados –donde este tipo de ocupaciones tenían un escaso peso en 1991– se debe al fenómeno ya mencionado de la expansión de las empresas de correo privadas. Esta generalización del empleo de trabajadores no registrados habría resultado, por un lado, de la mayor facilidad para transgredir las normas laborales que posibilita un mercado de trabajo con elevada desocupación abierta y en el cual está seriamente afectado el poder de negociación de los sindicatos. Por el otro lado, habría sido consecuencia de los cambios regulatorios (véase Sección II.1). En efecto, una porción de los casos caracterizados como “no registrados” corresponderían a asalariados que se encuentran en el período de prueba, figura incorporada a la legislación laboral en 1995. Durante el mismo, y tal como se comentó más arriba, no se realizan descuentos ni aportes jubilatorios por lo que en sentido estricto, el trabajador está “no registrado” aunque no refleja una situación ilegal. Similar efecto, aunque cuantitativamente menor, tuvo la difusión del uso del mecanismo de pasantías. Puede estimarse que alrededor de 15% del aumento del empleo no registrado

privado del Gran Buenos Aires entre los meses de octubre de 1991 y 1997 podría corresponder a trabajadores en período de prueba. Ello resulta de considerar para el último año una proporción menor a la que informa la Encuesta del Ministerio de Trabajo en cuanto a la proporción de trabajadores de las firmas que releva que se encuentran en esa situación.⁴⁶

Se había señalado más arriba que el empleo total de la Administración pública había crecido significativamente. El 60% del aumento se explica, en realidad, por la apertura de nuevas posiciones no registradas. Estos casos correspondieron, por un lado, a personas que trabajan regularmente ocupando puestos típicos de las administraciones públicas nacional, provinciales o municipales pero que lo hacen bajo la figura de contratos de obra o servicios y que, por lo tanto, son considerados como asalariados en la encuesta de hogares. Por el otro lado, se encuentran los beneficiarios de la política activa de empleo del gobierno federal y de los gobiernos provinciales. Los programas que la conforman financian la contratación, por parte de municipios y ONGs, de trabajadores por períodos cortos (que no superan los seis meses) para realizar tareas de interés público. Ellos son incorporados a través de un régimen no laboral por lo que no se los registra en la seguridad social ni están, por tanto, cubiertos por las diferentes normas protectorias. Precisamente, el fuerte crecimiento que se observó en 1997, y aquel de menor importancia experimentado en 1996, parecen –sin embargo– resultar de la expansión de estos contratos.

Como ya era conocido (Beccaria y Orsatti, 1990, por ejemplo) la incidencia del trabajo no registrado está inversamente relacionada con el nivel de escolaridad de los ocupados: en 1991, el 40% de los asalariados del Gran Buenos Aires que no habían completado la educación primaria eran no registrados,⁴⁷ proporción que descendía al 11% entre aquellos con estudios universitarios completos (Cuadro 14 del Anexo). El incremento experimentado por la incidencia fue generalizado ya que afectó a todos los grupos, siendo incluso proporcionalmente elevado entre quienes tenían menores valores a principios de los noventa como aquellos con estudios secundarios completos y los profesionales. También se observó un crecimiento importante entre

46. Esta encuesta estimó en casi 5% la proporción de trabajadores en período de prueba sobre el total de asalariados declarados (que, por definición, no incluye puestos clandestinos). Para obtener la cifra recién señalada se supuso que para el conjunto del empleo privado ese porcentaje podría ser de aproximadamente el 2% teniendo en cuenta las consideraciones realizadas más arriba al estimar la relevancia de los contratos promovidos.

47. Se excluye de este cómputo al Servicio doméstico.

los asalariados que concluyeron el nivel medio. Sin embargo, el incremento de la incidencia fue más intenso entre los jefes de hogar y, especialmente, entre aquellos jefes con un reducido nivel de calificación (hasta secundaria incompleta). En el caso de asalariados con educación terciaria, el empleo no registrado creció más entre los no jefes. Como consecuencia de este proceso, los trabajadores con menor educación (con secundaria incompleta o menos) experimentan actualmente un elevado grado de precariedad. En especial, es creciente el número de hogares de los sectores populares en los cuales el seguramente principal generador de ingresos trabaja en posiciones precarias con la consiguiente implicancia para el bienestar del hogar. En estos casos, tal situación es mucha más preocupante que, por ejemplo, la de hogares con jefes profesionales quienes aun teniendo baja estabilidad pueden lograr un ingreso promedio elevado.

Durante los noventa continuó la tendencia observada con anterioridad en cuanto a un mayor incremento del grado de escolarización de los ocupados. Esto ha significado que la intensidad del aumento del empleo ha estado directamente relacionado con el nivel de estudios alcanzados (Cuadro 5). Así, hacia 1997 más del 27% de los ocupados tenían alguna educación terciaria proporción superior al 21% seis años antes. No es posible contar, sin embargo, con evidencias firmes que sugieran en qué medida tal comportamiento de la demanda respondió a los efectos del cambio técnico y en cuanto a incrementos en los requerimientos educacionales exigidos para cubrir un mismo puesto. Esto último pudo deberse tanto a la continua expansión del nivel educativo de la población en edad de trabajar como al hecho que el elevado desempleo también alcanzó a personas con alto nivel de escolarización (Cuadro 6). En efecto, y de manera similar a lo ocurrido en el decenio anterior, a lo largo de los noventa no se modificaron de manera importante las distancias entre las tasas de desempleo correspondiente a activos de diferente grado de instrucción a excepción de la de aquellos con nivel terciario completo, sector menor afectado relativamente.

Desde el punto de vista sectorial, el crecimiento de la participación de trabajadores con mayor educación fue generalizado, ya que la estructura del empleo de prácticamente todas las ramas experimentaron tal proceso (Cuadro 15 del Anexo). Las excepciones están constituidas por la de Productos minerales no metálicos,⁴⁸ Servicios profesionales y a las empresas. En relación a esta última rama, el resultado es compatible con los señalado

48. Situación que puede obedecer a que es una rama con un empleo relativamente reducido, por lo cual los errores de muestreo resultan elevados.

más arriba acerca del mayor dinamismo que experimentaron actividades como seguridad y limpieza, típicamente demandantes de personal de relativamente baja calificación. Entre los sectores más grandes, los manufactureros (salvo el textil y el arriba mencionado) y los servicios privatizados fueron los que tuvieron los mayores incrementos. No se observa una asociación entre la intensidad del aumento del grado de calificación de la estructura del empleo y la evolución de otras variables que se han venido analizando; sólo se advierte una leve correlación positiva con los cambios en la productividad.⁴⁹

III. 2.4 Evolución de las remuneraciones

Las remuneraciones reales de los asalariados correspondientes a octubre de 1997 eran aproximadamente 15% superiores a las del inicio de la convertibilidad, en mayo de 1991 (Cuadro 1). Para contextualizar este importante crecimiento debe recordarse, sin embargo, lo comentado en la sección anterior acerca de la fuerte disminución experimentada a lo largo de los ochenta. Consecuentemente, las remuneraciones vigentes hacia fines del período analizado eran todavía 14% y 26% inferiores a las de 1986 y 1980 respectivamente.

Las brechas entre los ingresos mensuales de la ocupación principal de los asalariados de diferentes niveles educacionales continuaron aumentando pero, como en el decenio anterior, levemente. Considerando a los asalariados con una sola ocupación, se observa que las remuneraciones medias de todos los grupos —excepto la de trabajadores con educación terciaria— disminuyeron en relación al promedio simple de las mismas (Cuadro 8). Sin embargo, si se toman en cuenta a las de aquellos que trabajan a tiempo completo (35 horas o más) o las horarias, los cambios en los diferenciales resultaron de menor intensidad. No obstante, continuó observándose un aumento de las remuneraciones relativas de los más educados, el mantenimiento (con una fuerte mejora en 1997) de los valores correspondientes a los asalariados con educación primaria completa y la disminución de los de quienes registraban escolaridad secundaria. La diferencia observada entre las ingresos mensuales y las horarias obedecieron, entonces, a la mayor disminución —o menor aumento— de la cantidad de horas trabajadas por los ocupados con nivel primario completo en relación a los otros grupos.

49. El coeficiente R^2 entre las variaciones de la proporción de trabajadores con estudios secundarios completos o más y las registradas por la productividad es de 0,16.

Las escasas modificaciones de los diferenciales parece reflejar el similar crecimiento de la estructura de la demanda y de la oferta recién comentado. La continuación de la disminución de las tasas salariales de los trabajadores con educación secundaria (en tanto esta se capte a partir del dato del ingreso horario) que ya había comenzado durante los ochenta, parece tener la misma explicación esbozada al analizar lo acontecido durante esos años.

Debido a este leve aumento de los diferenciales entre los ingresos de personas con diferente educación,⁵⁰ pero fundamentalmente a los efectos del desempleo y el subempleo, no fue posible que la expansión de la ocupación y las remuneraciones reales verificadas durante los noventa se tradujesen en un mejoramiento de la distribución del ingreso familiar. En el informe sobre distribución del ingreso se analiza este aspecto.

No se produjeron, en cambio, modificaciones significativas en las remuneraciones relativas de los asalariados de diferentes ramas de actividad (véase, por ejemplo, Cuadro 10). Habrían prevalecido, por lo tanto, factores de tipo general en la determinación de las remuneraciones mientras que cuestiones específicas a cada rama –como el comportamiento de la productividad o los precios de producción– no tuvieron importancia. La disminución inicial de la inflación en el marco de una economía en la que crecía el nivel de actividad y el empleo, provocaron el incremento inicial generalizado de los salarios. Posteriormente, también el aumento del desempleo llevó a que éstos se estancaran en todos los sectores aun cuando la productividad y los precios de producción evolucionaban de manera diferente entre ellos.

No obstante el crecimiento de las remuneraciones reales, el costo salarial unitario se redujo como consecuencia del incremento de la productividad. Tal evolución se verificó en los cuatro grupos de actividades considerados en la Tabla I. (a) (Cuadro 10), incluso en las industrias manufactureras cuyos precios de producción crecieron por debajo del promedio como consecuencia de la apreciación cambiaria y la mayor apertura externa. La reducción del costo salarial fue mayor en los sectores dinámicos de no transables (aquellos del Grupo I de la Tabla I. (a)). Si bien la productividad creció en estos casos menos que en la industria, el comportamiento de los precios relativos más que compensó ese efecto. Los servicios que componen el Grupo III, en cambio, redujeron –en menor medida– el costo salarial como consecuencia del importante aumento de sus precios. Debido a lo recién

50. Estas diferenciales correspondientes a las remuneraciones de los asalariados (que figuran en el Cuadro 8) resultan muy similares –en cuanto a nivel y dinámica– a los observados para el conjunto de los ocupados.

señalado acerca de la similar modificación que experimentaron los salarios nominales de los distintos sectores, este factor no contribuyó a explicar los diferentes comportamientos sectoriales del costo salarial unitario (Gráfico 5 del Anexo).

Se desprende, entonces, que la recuperación parcial de las remuneraciones reales fue compensada por la importante mejora de la productividad. Adicionalmente, en aquellos sectores que, como algunos servicios, tuvieron dificultades para bajar la relación empleo/producto, el comportamiento de los precios relativos redundó en el mismo resultado. En particular, el generalizado aumento de la productividad posibilitó caídas importantes del costo salarial en varios sectores de no transables.

Los datos de la encuesta industrial también dan cuenta de una reducción del costo laboral cuando se comparan los valores promedios de 1990 y 1996. A diferencia de lo que ocurrió al analizar todos los sectores, los diferenciales entre las ramas manufactureras de las variaciones en el costo salarial unitario están negativamente asociadas a las de la productividad. El efecto que tuvo esta variable sobre el costo laboral más que compensó aquel que se deriva del hecho que las actividades que más aumentaron el empleo también exhibieron un mayor crecimiento de las remuneraciones nominales.

III. 2.5 Las fases del desempeño

Muchos de los resultados reseñados hasta aquí que se desprenden de comparar los extremos del período 1991-1998 resultan de comportamientos disímiles a lo largo del mismo. Esto se deriva, por un lado, del hecho que el nivel agregado de producción describió tres fases bien diferenciadas tal como se muestra en el Cuadro 9: una ascendente, hasta 1994; luego el episodio recesivo asociado a la crisis financiera internacional (entre 1994 y 1995) y, posteriormente, la expansión iniciada a fin de 1995. Por otro lado, se ha modificado la relación entre el cambio del producto y del empleo. Debido a estos y a otros factores que tuvieron comportamientos diferentes, conviene encarar el análisis más detallado de lo ocurrido en el mercado de trabajo distinguiendo subperíodos. Específicamente, se ha considerado tener en cuenta las comentadas tres fases que se derivan de observar la evolución del nivel agregado de actividad productiva

(a) *La etapa de expansión: 1991-1994.* El cambio experimentado por la situación macroeconómica y la competencia externa a partir de 1991 afectó significativamente la evolución del mercado de trabajo. Durante los dos pri-

meros años de esta nueva modalidad de funcionamiento de la economía hubo una expansión significativa del empleo: entre mayo de 1991 y mayo de 1993 creció 4,7% (equivalente a una tasa anual del 2,3%), habiendo sido también muy dinámico el empleo asalariado (Cuadro 1). Sin embargo, esta tendencia no se prolongó más allá de 1993, cuando la ocupación se estancó para caer con posterioridad, entre mediados de 1994 y mediados de 1995. Hacia ese momento, la tasa de desempleo alcanzó el máximo histórico de 18,4%. Entre 1991 y 1994 la cantidad de puestos de jornada parcial involuntaria tuvo un fuerte incremento, el que equivalió a más que todas las escasas posiciones netas creadas por el período (Cuadro 13).

La desocupación ya se había convertido en un problema en mayo de 1993, cuando la tasa alcanzó al 10%, antes que la ocupación comenzase a caer. Esto se puede apreciar en el Gráfico 6 donde se muestra la tasa de desempleo "corregida" por cambios en la participación económica —esto es, la que se computa si se mantiene constante el valor de la tasa de actividad alcanzado en mayo de 1991—. ⁵¹ La ampliación de la oferta de trabajo explica el crecimiento de la desocupación hasta mediados de 1993, al menos en el Gran Buenos Aires. A partir de ese momento, sin embargo, los significativos aumentos de la desocupación obedecieron tanto a los cambios en las tasas de actividad como a la caída en la demanda de trabajo. De acuerdo a una hipótesis planteada para analizar este fenómeno, se estaba frente a la presencia del "efecto trabajador desalentado" (estrictamente, "alentado"), según el cual la expansión económica con estabilidad —y también el aumento de las remuneraciones— habrían hecho emerger parte de la subocupación que anteriormente estaba encubierta en la inactividad, dada la falta de oportunidades de empleo que llevaba a los trabajadores a no emprender una búsqueda activa de trabajo. La hipótesis alternativa recurría a la idea del "efecto trabajador adicional", según la cual las insuficientes posibilidades de empleo y/o la pérdida de trabajo, especialmente del jefe, hacía que los trabajadores secundarios iniciasen la búsqueda. Similar efecto sobre las decisiones de oferta habría tenido la necesidad de contar con un ingreso familiar más elevado para hacer frente al creciente nivel de endeudamiento que posibilitó la estabilidad de precios y los desarrollos del sistema financiero. Este

51. El cálculo supone modificar la oferta de trabajo pero no alterar la demanda. No se está sugiriendo, por tanto, que los valores de la tasa "corregida" sean aquellos que habrían efectivamente prevalecido de mantenerse la tasa de actividad de 1991 ya que el cambio de la oferta puede afectar las remuneraciones y consecuentemente la demanda. De cualquier manera, es un procedimiento usual que permite cuantificar de manera sencilla el impacto del incremento de la participación económica de la población.

fenómeno habría sido particularmente significativo en los sectores de ingresos bajos y medio-bajos que enfrentaban a principios de los noventa una clara demanda insatisfecha de bienes de consumo durables.

Aunque no hay evidencia que permita corroborar ninguna de estas hipótesis, la segunda encuentra algún apoyo indirecto. Desde mayo de 1992, cuando la tasa de participación comenzó a crecer, se incrementa de forma marcada la tasa de desempleo de los jefes de hogar (Cuadro 7). Este fenómeno fue, posiblemente, una de las consecuencias del proceso de reestructuración que emprendieron ciertas firmas y que las llevó a reducir sus planteles a través del despido de personal. Cabe esperar que la pérdida de la principal fuente de ingresos familiar lleve a otros miembros inactivos a buscar empleo. Más aun, entre octubre de 1994 y mayo del año siguiente el nuevo y significativo aumento de la tasa de participación acompañó claramente al empeoramiento de la demanda de trabajo.

A fin de contar con alguna evidencia de los factores que hicieron crecer la participación económica se ha procedido a desagregar los cambios que ella experimentó entre 1991 y 1994.⁵² Como se aprecia en el Cuadro 16 del Anexo, la tasa de actividad de los miembros de hogares en los cuales existe algún desocupado es mayor que entre los de aquellos que no tienen a ningún miembro en tal situación. Por lo tanto, la tasa global de actividad puede aumentar al incrementarse la tasa de desocupación por dos factores: por un lado, porque hay más hogares donde existe alguno de sus integrantes en ese estado. Por el otro, porque aumentan las tasas específicas de actividad. De acuerdo al resultado de la desagregación, 1,4 puntos de los 2,3 que aumentó la tasa entre 1991 y 1997 (esto es, el 61% de la variación) obedeció a la mayor cantidad de hogares afectados por el desempleo; 0,66 puntos resultaron de cambios en la tasa de hogares que cuentan con algún desocupado (29% del aumento) mientras que sólo en un 10% -0,2 puntos- se derivó de una elevación de la participación económica de los hogares que no registraban miembros desempleados. Parece razonable asociar los dos primeros factores al efecto trabajador adicional en tanto la participación económica de los miembros de un hogar esté afectada positivamente por el nivel de desempleo registrado en el mismo.

Durante esos primeros cuatro años (1991-1994) el empleo de los distintos sectores exhibió el mismo patrón relativo que el comentado para todo el período 1991-1997: cayó la ocupación de industria y se elevó la de servicios.

52. El procedimiento se detalla en el Anexo.

Por su parte, la construcción había crecido ya en 1991 y volvió a hacerlo a partir de 1993, cuando el empleo agregado se estanca.

La evolución que mostró la ocupación entre 1991 y 1994 resultó de los efectos contrarios que produjeron dos procesos simultáneos. Por un lado, la expansión económica favoreció la creación de puestos de trabajo en una economía que había atravesado un largo período de estancamiento; tal expansión estuvo fundamentalmente asociada al "boom" de consumo derivado de la estabilización y en alguna medida, al crecimiento de las inversiones –ligadas a este mismo fenómeno y también a las privatizaciones– y de las exportaciones. Por el otro, la reestructuración productiva que, en cambio, tendió a eliminar puestos de trabajo o a reducir la elasticidad del empleo a los crecimientos del producto.

El segundo de estos factores habría comenzado a mostrar sus efectos luego de algún tiempo de instauradas las reformas, cuando estas se iban consolidándose, lo cual se tradujo en el estancamiento del empleo. Tal desarrollo no resulta extraño en el marco de un proceso de reestructuración productiva, especialmente con las características que esta asumió en la Argentina. Aquí se realizó una abrupta apertura, sin asistencia por parte del estado a ese proceso de adecuación. Se espera que en tal contexto aumente la relación producto/empleo agregada del sector de transables. Esto obedecería, por un lado, a la desaparición de firmas y/o sectores de baja eficiencia, que no pueden adecuarse a los nuevos niveles de protección efectiva. En este caso, el aumento de la productividad promedio está acompañado de caídas en el empleo y por destrucción del capital. Por el otro lado, los que sobreviven deben aumentar su productividad –tanto a través de la reorganización de los procesos de trabajo, con escasa inversión, como de la incorporación de tecnología– lo cual reduce el empleo o la elasticidad empleo/producto. Finalmente, la apertura disminuye el precio relativo de los transables –entre ellos, los bienes de capital– en relación con los no transables y, por lo tanto, el costo de los bienes de capital *vis-à-vis* el salario real (en el supuesto de que estos permanezcan constantes o aumenten) promoviendo la sustitución de factores. De cualquier manera, esto último parece menos relevante ya que la elección factorial sería restringida. Quienes deben invertir para incrementar la eficiencia y competir con productos extranjeros tienen escasa posibilidades de selección ya que deben adoptar –por cuestiones, incluso, de calidad– la tecnología dominante o prevaleciente, generalmente intensiva en el uso de capital.

También habría tenido un efecto positivo sobre la productividad el crecimiento mismo de la producción, aun cuando este factor no suele estar acompañado de disminuciones en el empleo.

Pero el proceso de incremento de la productividad no sólo fue significativo en la industria –como era esperable– sino también en la construcción y en los servicios, aun los privados. En el contexto de una economía con un importante atraso tecnológico, la apertura externa llevó a que también las empresas de servicios aumenten la productividad. Deben agregarse también los efectos de las privatizaciones de firmas estatales (la mayoría productora de no transables), muchas de las cuales operaban a principios de los noventa con una baja relación producto/empleo. En relación con este último punto, hay que señalar que si bien el traspaso al capital privado de empresas públicas implicó (especialmente en la manufactura y la minería) una cantidad importante de despidos, estos explican una parte reducida de la expansión registrada en el desempleo total. Un cálculo tentativo ubica la caída del empleo en empresas públicas en el orden de los 150.000 puestos entre 1991 y 1995, cifra que constituye un 10% del aumento de la desocupación registrada sólo en las ciudades relevadas por la encuesta de hogares.

El proceso de aumento de la productividad en Argentina fue profundizado por el efecto de la apreciación cambiaria que desprotegió aun más a la producción de transables y desalentó la inversión para la exportación. Ello redujo –adicionalmente al efecto de la apertura– el costo del capital en relación con el trabajo, aun cuando su efecto –según lo comentado más arriba– pudo haber sido menor. La existencia de un mercado financiero segmentado también contribuyó a hacer más costosa la transición en términos de empleo, constituyéndose en otro de los factores que desalentó la inversión capaz de hacer frente a los nuevos precios relativos.

El bajo crecimiento de la ocupación durante los cuatro primeros años de la Convertibilidad (0,8% anual) estuvo acompañada de una expansión algo mayor del empleo asalariado total (1,1%) y del empleo asalariado formal, con lo que la informalidad comienza a perder terreno ya durante esos años.

El crecimiento de los asalariados verificado a lo largo de este período consistió enteramente en puestos registrados, incluso estos aumentaron más que los asalariados totales. Sin embargo, la observación final –octubre de 1994– genera, en este caso, alguna distorsión. La misma corresponde a un período inmediatamente posterior a la puesta en marcha del nuevo sistema jubilatorio que pudo –inicialmente– llevar a que los empresarios blanqueasen a algunos trabajadores no estaban registrados en el sistema de seguridad social. En el Cuadro 4 se aprecia que la proporción de empleo clandestino venía creciendo hasta ese momento.

La dinámica del empleo comentada en los párrafos anteriores, así como lo acontecido con la inflación, no pudo dejar de tener impacto sobre los ingresos. Inicialmente, la significativa desaceleración del ritmo de crecimiento de los

precios y el aumento del empleo, posibilitaron una importante recuperación de las remuneraciones. A partir de 1993, la escasa creación –e incluso destrucción– neta de puestos de trabajo, y el consecuente mayor subempleo, debió haber restringido el poder negociador de los sindicatos. El resultado fue una desaceleración del ritmo de crecimiento de las remuneraciones desde mediados de 1993 y un deterioro a lo largo de la segunda parte de 1994 (Cuadro 1). Ya se observa durante este período que el alto crecimiento de la productividad y la mejora de los precios relativos de no transables no se tradujo en un aumento de las remuneraciones relativas de los asalariados de estas ramas.

(b) La fase recesiva y la recuperación: 1995-1998. La recesión derivada de la crisis internacional de 1995 no hizo más que agudizar el insatisfactorio comportamiento del empleo que se venía manifestando desde mediados de 1993 (Cuadro 1). El proceso de caída de la ocupación se extendió durante la primera parte de 1996, período durante el cual ya había comenzado a crecer la actividad económica. Consecuentemente, entre mayo de este último año y octubre de 1994, la reducción fue del 2,3%, cifra que alcanzó al 4,1% cuando la comparación se efectúan con mayo de 1994.

Tal como aconteció con la producción, la disminución del empleo fue sectorialmente generalizada; sólo cabe mencionar el comportamiento positivo de la ocupación exhibida por los servicios a las empresas. Durante la fase recesiva de 1995 continuó verificándose el peculiar comportamiento de la informalidad que ya se observaba desde mediados de 1993 –cuando el empleo primero se estanca y luego cae–. Ese sector no jugó a lo largo de todos estos años un papel compensador o de refugio tal como lo había sido durante el período 1975-1990 (véase más arriba). En efecto, entre mayo de 1993 e igual mes de 1996, cuando el empleo total se redujo en 4% (Cuadro 1), las ocupaciones asalariados lo hicieron en menor medida (0,8%). Por su parte, el Cuadro 3 permite apreciar que entre los meses de octubre de esos años disminuyó la participación del sector informal.

La profundización de la desmejora de la situación laboral que ocasionó la recesión llevó a que se revirtiese la ya mencionada reducción de la incidencia del trabajo no registrado observada hacia la segunda parte de 1994. El crecimiento de este fenómeno que se inició en 1995 continuó operando durante los períodos siguientes de recuperación del empleo (Cuadro 4).

No fue hasta la segunda mitad de 1996 cuando la ocupación comenzó a expandirse: a lo largo de los dos años que median entre de mayo de 1996 y mayo de 1998 su crecimiento alcanzó el 12%, lo cual significa una tasa anual del 4,4% sustancialmente mayor a la experimentada durante la fase expansiva 1991-1994 que fue del 0,9% anual.

Consecuentemente, se redujo el desempleo que llegó al 13,2% en mayo de 1998 (la última observación disponible) sin que se haya registrado un descenso en la tasa de actividad, la que incluso volvió a crecer en 1997. Este comportamiento de la ocupación *vis-a-vis* la producción ha llevado a sugerir que luego de la "crisis tequila" se ha elevado sustancialmente la elasticidad empleo-producto y que de mantenerse un crecimiento razonable –alrededor del 6%– continuará la tendencia reciente a la disminución del desempleo. Desde esta perspectiva, los problemas previos de empleo habrían sido sólo transitorios y consecuencia del importante ajuste que debió realizar el aparato productivo frente a la apertura y los cambios en los precios relativos. Este ajuste habría, por tanto concluido o, al menos, se habrían superado sus etapas más agudas.

En efecto, la elasticidad empleo-producto, calculada entre la última observación de mayo de 1998 y octubre de 1995, momento cercano al punto mínimo del ciclo –que fue el tercer trimestre de 1995– asciende a 0,48 (Cuadro 17 del Anexo). Si bien constituye un valor elevado aún en los años ochenta se cuenta con antecedentes similares (1982-1984) o no muy lejanos (1985-1987). La elasticidad fue alta en 1997 –cercana a uno– pero se redujo entre fines de 1997 y principios de 1998, aun cuando continuó registrando un nivel elevado (0,55).

Se ha planteado que una parte de esta alta elasticidad viene explicada por la ampliación, en 1997, de los hasta entonces poco importantes programas activos de empleo, a los que ya se hizo referencia más arriba. Para evaluar su impacto suele compararse el incremento en el número de prestaciones vigentes en los meses de octubre de 1997 y 1996 con el aumento total del empleo. Esa diferencia –153 mil puestos– representa el 29% de la variación de la ocupación total entre esos meses en las áreas cubiertas por la EPH o el 18% cuando se considera la estimación del empleo total urbano que realiza el Ministerio de Economía.⁵³ Se argumenta por tanto, que para calcular un valor relevante de la elasticidad deben deducirse de las cifras de empleo total la correspondiente a los puestos creados por esta política.

Sin embargo, este computo adolecería de falencias metodológicas. En primer lugar, la distribución geográfica de las prestaciones difiere de la correspondiente a la ocupación total, tendiéndose a beneficiar en menor medida a las áreas que están cubiertas por la EPH. Por tanto, no es posible comparar directamente al empleo total de las áreas EPH –o el que surge de extrapolar al total del país los resultados de este relevamiento– con los puestos financiados por los programas. En segundo lugar, aun cuando los beneficiarios de los programas nacionales puedan asignarse regionalmente –aunque de

53. Ver nota al pie 30.

manera estimativa— no se dispone de datos sobre los programas financiados por las autoridades provinciales. Frente a estas dificultades se ha considerado que una forma, también aproximada, de identificar a los beneficiarios de estos programas entre los ocupados de la EPH es considerar a los asalariados no registrados de la Administración Pública. Si bien este grupo incluye —como se señaló— a personas que trabajan en actividades típicas del gobierno, los incrementos que experimentó el tamaño del mismo en 1997 y 1998 parecen una razonable aproximación a la cantidad de puestos generados por las políticas activas. De acuerdo a este enfoque, entre los meses de octubre de 1996 y 1997 se habrían creado 52 mil puestos en las localidades cubiertas por la encuesta lo cual significa, aproximadamente, el 10% del aumento de empleo total.

El empleo continuó creciendo entre octubre de 1997 y mayo de 1998 (a una tasa aproximada del 4,2% anual). La falta de información del interior del país impide evaluar cómo evolucionó la cantidad de puestos atribuibles a los programas de empleo. Las cifras de los registros administrativos indican que los correspondientes a los financiados por el gobierno nacional tuvieron una fuerte reducción. Sin embargo, los datos de la EPH correspondientes al Gran Buenos Aires muestran que los asalariados no registrados de la Administración Pública volvieron a aumentar fuertemente y tal expansión explica casi el 30% del incremento de la ocupación total.

La mejora del empleo y el aumento de la elasticidad empleo-producto mencionada más arriba al analizar los niveles de 1998 ya se apreciaba al considerar lo acontecido entre el tercer trimestre de 1995 y el final de 1997. Durante este período el PBI creció al 8,0% anual —tasa sólo levemente inferior a la registrada durante la fase 1991-1994 (Cuadro 9)— mientras que el empleo lo hizo al 3,9% que se compara con el 0,8% anual registrado a lo largo de los primeros cuatro años de la convertibilidad. Durante la expansión última los servicios junto con la construcción continuaron liderando el crecimiento de la ocupación aun cuando ahora dejan de disminuir los puestos de trabajo en la industria, los que se expanden a una tasa del 1,3% anual.

El comportamiento sectorial en este último período muestra que la relación entre el producto, el empleo y la productividad (Tabla II) tuvo un patrón similar a aquel que se refleja en la Tabla I y que surge de comparar el inicio de la convertibilidad con el último trimestre de 1997. Sin embargo, se advierten ciertas modificaciones en la composición de los cuatro grupos que quedan conformados en la Tabla II (a), ya que dos ramas manufactureras dejan de comportarse de manera “dinámica”, Papel e imprentas y Petróleo y químicos. Por su parte, la Textil exhibió un menor crecimiento de su productividad que la media. El aumento del nivel de actividad de los servicios profesionales y a las empresas fue, en este período, inferior al promedio.

En lo que hace al comportamiento del empleo (Tabla II (b)), se aprecia que el menor crecimiento de la productividad de Petróleo y químicos entre 1995 y 1997 respecto del subperíodo anterior provoca que este sector exhiba un aumento del empleo superior a la media. Asimismo, el elevado crecimiento de la actividad de Madera y muebles y Metalmecánicas lleva a que su empleo se expanda ahora por encima del promedio. Cuando se compara la evolución entre las dos fases de expansión del producto –1995-1997 con los cuatro primeros años de la convertibilidad– se aprecia que el comportamiento positivo del empleo que tuvo la industria manufacturera se explica enteramente por un descenso en el ritmo de expansión de la productividad ya que el producto exhibió la misma tasa anual (Cuadro 9). La desaceleración del aumento de la productividad –aun cuando continúa registrando un ritmo elevado– se explica especialmente por lo acontecido en la rama Textil y en Petróleo y químico.

Tabla II: Variación sectorial del empleo, el producto y la productividad. 1995-97

(a) Grupo de actividades definidas según el comportamiento del producto y de la productividad

1995.3-1997.4		Variación del producto	
VARIACIÓN DE PRODUCTIVIDAD	por encima de media	por encima de media	por debajo de media
		Grupo I (dinámicas)	Grupo II (defensivas)
		4 Madera, muebles y otras industrias	2 Alimentos, bebidas y tabaco
		7 Prod. Minerales no metálicos	5 Papel e imprentas
		8 Metalmecánicas	
		9 Construcción	
		10 Comercio al por mayor y menor	
		11 Hoteles y restaurantes	
		14 Auxiliares de transporte	
		15 Bancos y seguros	
		16 Servicios públicos privatizados	
	por debajo de media	Grupo III	Grupo IV
		13 Otros tipos de transporte	3 Textil 6 Petróleo y químicas 12 Transporte terrestre 17 Servicios profesionales y a empresas 18 Educación y salud privadas 19 Gobierno 20 Otros servicios 21 Servicio doméstico

(b) Grupo de actividades definidas según el comportamiento del empleo y de la productividad

1995.3-1997.4		Variación del empleo	
VARIACIÓN DE PRODUCTIVIDAD	por encima de media	por encima de media	por debajo de media
		Grupo I	Grupo II
	por encima de media	4 Madera, muebles y otras industrias 8 Metalmeccánicas 9 Construcción 15 Bancos y seguros	2 Alimentos, bebidas y tabaco 5 Papel e imprentas 7 Prod. Minerales no metálicos 10 Comercio al por mayor y menor 11 Hoteles y restaurantes 14 Auxiliares de transporte 16 Servicios públicos privatizados
		Grupo III	Grupo IV
por debajo de media	por debajo de media	6 Petróleo y químicas 12 Transporte terrestre 13 Otros tipos de transporte 17 Servicios prof. y a empresas 18 Educación y salud privadas 19 Gobierno 20 Otros servicios 21 Servicio doméstico	3 Textil

Dado que el crecimiento del producto fue, entre 1995 y 1997, similar al de la fase expansiva previa, parecería que el descenso del ritmo de aumento de la productividad no habría obedecido al factor ciclo sino a un menor efecto del incremento de la relación capital/producto y de las mejoras en la organización del proceso de trabajo. Resulta razonable suponer que, como se señaló más arriba, la influencia de la reestructuración fue más importante durante los primeros años de la convertibilidad. De cualquier manera, cabe esperar que tal proceso aún continúe ejerciendo su impacto en sectores como la Construcción, los Servicios financieros y el Comercio.

El mayor dinamismo del empleo total obedeció también en este período al experimentado por la ocupación asalariada, proceso que fue generalizado sectorialmente. Sin embargo, sólo el 20% del conjunto de las nuevas ocupaciones correspondieron a posiciones asalariadas registradas mientras que una cantidad mayor consistió en aquellas "en negro" (Cuadro 13). Precisamente en 1996 se observa un aumento de la proporción de estas últimas en el conjunto de las asalariadas. Se comprueba entonces que el crecimiento

del empleo no registrado que se observaba al comparar las cifras de 1997 con las del inicio de la convertibilidad (Sección II.2.3) se produjo, casi enteramente, entre 1996 y 1997. Parte de esta mayor incidencia refleja el efecto de la legislación introducida en 1995 que –como se analiza en la Sección II.1– instaura el período de prueba durante el cual los trabajadores no devengan el pago de aportes y contribuciones patronales. Ya se señaló que la encuesta a establecimientos formales que realiza el Ministerio de Trabajo muestra, precisamente, el elevado dinamismo de este tipo de posiciones. Considerando los mismos supuestos indicados más arriba⁵⁴ se estima que aproximadamente 18% del aumento del empleo no registrado que se verificó entre octubre de 1995 y octubre de 1997 obedecería al período de prueba. De cualquier manera, sea debido al uso de esta figura o porque aumentaron las ocupaciones donde se elude la legislación laboral, lo cierto es que una buena parte de los nuevos puestos generados recientemente son de naturaleza precaria e inestable. Existen indicios acerca de que ello habría elevado efectivamente la rotación de la mano de obra, al menos entre quienes se encuentra en período de prueba: la encuesta del Ministerio de Trabajo informa que las tasas de salida de los trabajadores a prueba eran ocho veces superiores a la de aquellos que ya no estaban en esta situación (esto es, los que gozaban de un contrato típico o a tiempo indeterminado). Ello indicaría que aquel no es usado exclusivamente con su objetivo natural, esto es, comprobar la idoneidad del trabajador para el puesto, sino que se recurriría al mismo como una manera de contratar trabajadores con un costo laboral total bajo.

El crecimiento del empleo verificado entre 1996 y 1997 consistió enteramente de puestos plenos, interrumpiéndose –por primera vez desde 1991– la tendencia creciente de la incidencia de la subocupación horaria (Cuadro 13).

Entre 1995 y 1997 retoma cierta importancia el crecimiento del sector de no asalariados, especialmente el servicio doméstico y los cuenta propia no profesionales. Este último resultado acerca de las fuentes de creación de empleo se compadece con el aumento del volumen del correspondiente al sector informal, aun cuando sólo lo hace modestamente en cuanto a la participación en la ocupación total. Si se observa especialmente lo que sucede en el interior del país –donde la dinámica de la informalidad es más importante– no puede descartarse la hipótesis que este sector vuelva, en el futuro, a operar como refugio frente al desempleo.

La disminución de las remuneraciones que se observaba durante la segunda parte de 1994 continuó prácticamente hasta 1997 con la única excepción del

54. En especial, en la nota 46.

período que va desde octubre de 1996 a mayo de 1997. Esto significa un continuo deterioro de los ingresos aun cuando el empleo se expandió a las elevadas tasas que fueron comentadas.

IV. Conclusiones

Como en otros países de la región, el programa de reformas estructurales de principios de los noventa se implementó en Argentina conjuntamente con diversas medidas tendientes a atacar los profundos desajustes macroeconómicos ya que la estabilización resultaba imprescindible para lograr cambios efectivos en el régimen económico. Más aun, en muchos casos no es posible distinguir a cuál de estos objetivos apuntaban algunas acciones específicas. La estabilización y su impacto sobre el consumo, el clima favorable para la inversión y la posibilidad de financiamiento internacional permitieron revertir el estancamiento productivo y dar inicio a un proceso de expansión que repercutió muy favorablemente sobre el empleo a lo largo de 1991 y 1992. Sin embargo, rápidamente comenzaron a operar factores que reducen la generación de empleo por unidad de producto y llevaron a que la ocupación agregada se estancase o aun cayese en períodos de fuerte aumento del nivel de actividad, como en 1993 y 1994. Por un lado, la expansión económica permitió ocupar capacidad instalada ociosa y un mejor aprovechamiento de la mano de obra ocupada en la producción. Pero más importante fue el impacto de la reestructuración productiva derivada de las reformas estructurales –apertura, desregulación, privatizaciones–, de la reanimación de la inversión y de la apreciación cambiaria. Ellos tendieron a morigerar la elasticidad empleo-producto de la economía tanto por sustitución de trabajo por capital e insumos importados como por la elevación de la productividad conjunta de los factores. Ambos efectos se manifestaron a nivel mosoeconómico y microeconómico. En el primer nivel, se observó un avance relativa de las actividades intensivas en capital, en insumos importados y en recursos naturales y un retroceso relativa –con mortandad neta de empresas– de las intensivas en trabajo. A nivel de las unidades productivas, se registraron procesos de racionalización de la producción ahorradores de mano de obra.

La mejora de la eficiencia obedeció, en el caso de los bienes transables, a la mayor presión competitiva que significó la apertura comercial y la apreciación cambiaria. Tanto para la producción de transables como de no

transables ejercieron asimismo influencia la disminución de los precios relativos de los bienes de capital y la facilidad de acceder a tecnología moderna. Esta última fuente debió haber resultado particularmente importante para un aparato productivo que, como el argentino, estaba tecnológicamente atrasado. La concentración de la oferta en algunos mercados importantes constituyó otro factor que contribuyó a la significativa elevación del producto por persona ocupada.

La lenta expansión de la demanda de trabajo que provocaron estas variables y la recuperación de la tasa de actividad –que había venido creciendo lentamente en los años ochenta– derivaron en un aumento del desempleo a partir de 1993. La elevada desocupación –que llegó al 12,2% en octubre de 1994– fue uno de los rasgos que caracterizaron desde ese momento al mercado de trabajo urbano.

La recesión de 1995 ligada a la crisis internacional impactó fuertemente sobre la ocupación al agudizar la tendencia declinante del nivel de actividad que se venía observando durante los meses anteriores. La consecuencia fue una expansión inusitada del desempleo abierto, el que superó el 18% en ese año. No obstante esta presión de la oferta excedente de trabajo, continuó observándose durante la recesión la pérdida de peso relativo del sector informal, proceso que ya había comenzado a principios de los noventa y que también se verificó a lo largo de 1993 y 1994 cuando el empleo formal se estancó y la desocupación abierta alcanzó niveles muy elevados. Este comportamiento de la informalidad, que abarcó a todos sus componentes –esto es, tanto a trabajadores independientes como a asalariados de pequeñas unidades productivas– representa una reversión del que había prevalecido desde mediados de los setenta.

La recuperación posterior al episodio “tequila” –de intensidad similar a la experimentada durante los cuatro primeros años de la convertibilidad– ha ido acompañada de una expansión muy significativa de la ocupación aun cuando ella ha exhibido una estructura peculiar, tal como se señaló más arriba.

Resulta difícil poder desentrañar las características típicas del mercado de trabajo del régimen económico que va emergiendo debido al escaso tiempo transcurrido desde que se pusieron en marcha las reformas estructurales, los efectos que tienen los procesos de reconversión y la existencia durante estos años de episodios cíclicos. Por lo tanto, no se disponen de bases suficientemente sólidas como para anticipar la preeminencia de algunos de los escenarios para el futuro que pueden imaginarse en cuanto a la evolución de la ocupación. Más allá de los ciclos generados por eventuales shocks externos, se puede aceptar la hipótesis de trabajo de que el proceso de transformación productiva vaya teniendo lugar a través de distintas fases.

El debilitamiento de la elasticidad empleo-producto durante los primeros años de los noventa fue particularmente agudo. La elevación de la misma a partir de 1996, con el consecuente significativo aumento de la ocupación, podría sugerir que las dificultades iniciales de empleo eran transitorias y consecuencia del impacto de la reconversión de muchos procesos de trabajo y la reestructuración productiva que habría consistido en un *catch-up* tecnológico. En particular, la incorporación de cambio técnico (incorporado y no incorporado) ejercieron su influencia de manera más intensa en los primeros años de la convertibilidad.

Sin embargo, la insuficiente perspectiva temporal y el papel jugado por una serie de factores –que se detallan a continuación– sugieren que la creación de empleo por unidad de producto en los próximos años podría ser menor que la representada por los recientes más altos niveles de elasticidad. Si bien la reestructuración habría avanzado en muchas ramas –principalmente de transables– cabe esperar que la ampliación futura de su capacidad productiva sea asimismo más ahorradora de mano de obra que la del pasado. Por otra parte, debe preverse la continuación de los ajustes de los aparatos productivos de varias actividades –principalmente no transables– incluida la de los sectores públicos de diversas jurisdicciones provinciales y municipales. A título de ejemplo, cabe recordar que es amplio aún el margen para la introducción de tecnología ahorradora de mano de obra en la construcción. En el sector financiero se espera que prosiga tanto la concentración del mercado como la introducción de nuevos procesos de trabajo, fenómenos ambos que también redundarán en fuertes crecimientos de la relación producto/empleo. Ya se han hecho notar en el sector de comercio minorista los efectos de la instalación de grandes empresas. Hasta ahora, sin embargo, puede postularse que el impacto neto sobre el empleo en este último sector es levemente positivo ya que los pequeños negocios que disminuyen sus ventas por el desvío de clientes hacia los supermercados ajustan, en primer lugar, reduciendo sus ingresos y sólo con posterioridad, el empleo. De cualquier manera, la expansión de la ocupación que registró la rama en los últimos dos años difícilmente sea repetible, al menos en lo que hace a los puestos formales. Asimismo, la creación de puestos de trabajo a través de los programas activos de empleo contribuyó a atenuar la expansión de la productividad laboral. Esta última variable creció al 3,9% anual entre 1995 y 1997 pero lo habría hecho al 4,4% si se excluye del cómputo a la Administración pública.

Por otro lado, las dudas sobre la sostenibilidad de la actual elasticidad empleo-producto no implican que deba esperarse que en el futuro prevalezca la registrada entre 1991 y 1994 la que, como fue señalado, resultó muy

baja como consecuencia de que a lo largo de estos años se experimentó la etapa más aguda de la reconversión productiva.

Como los desarrollos de la ocupación en la industria no han sido –y lo serán aun menos en el futuro– determinantes de lo que acontece con el empleo total, un tema central de indagación debería ser el de los factores que pueden operar favorablemente sobre la demanda de trabajo en servicios. Ésta es una temática que trasciende a la del mercado laboral e implica analizar la capacidad del régimen económico para generar una dinámica de la demanda agregada que posibilite aumentos de la de mano de obra formal suficientes como para dar cuenta de la expansión de la oferta laboral. Desde el lado estricto de la cuestión del empleo, cabe señalar que el desarrollo técnico lleva a la necesidad de prever que la elasticidad “normal” en servicios –y quizás también en sectores como construcción– será en el futuro menor que la histórica aunque mayor que la correspondiente a la manufactura y también que la experimentada entre 1991 y 1994. Ambos factores –la demanda dirigida a los sectores proveedores de servicios y la demanda derivada de trabajo de estas actividades– deben verse de manera interrelacionada. Sectores como los servicios a las empresas que han crecido de manera más acelerada –vigilancia, limpieza– tendrían elasticidades más altas pero no parece razonable suponer que su producción sigan creciendo tan aceleradamente. El rápido desarrollo reciente de estas ramas habrían respondido, al menos en parte, a la reorganización de procesos de trabajo que derivaron en la subcontratación de ciertas tareas.

La mayor elasticidad empleo-producto de 1996 y 1997 podría entenderse a partir de la reducción del costo laboral total derivado de la disminución de las contribuciones patronales reseñadas en el primer apartado de la sección anterior. or así como de algunas medidas flexibilizadoras implementadas.⁵⁵ Sin embargo, este argumento resulta debilitado por la elevada proporción con la cual contribuyó el empleo no registrado a esa expansión de la ocupación total. Si bien el empleo registrado tuvo efectivamente un comportamiento muy dinámico no deja de llamar la atención que frente a una disminución del costo laboral la proporción de puestos no registrados, en lugar de disminuir, se vio incrementada.

La poca relevancia que tendría el cambio en el marco regulatorio para explicar los elevados niveles de desempleo surgen también de un documento

55. Un estudio (Pessino, 1996) estimó que la elasticidad empleo-costo laboral es elevada en Argentina –alrededor de 0,5–. Sin embargo, la misma fue computada con observaciones de los años 1970 a 1995, que combina períodos muy diferentes y escasamente representativos del comportamiento que podría esperarse en el nuevo régimen.

reciente de Galiani y Nickell (1998), quienes estiman que la tasa de desocupación de equilibrio de Argentina varía entre 5 y 10,9% si se computa con los costos y otras regulaciones previas a 1996 y entre el 4 y el 8,4% si se lo hace con los vigentes a partir de ese año.

Un rasgo perturbador de la elasticidad empleo-producto más alta registrada en los últimos tiempos es la menor calidad de los empleos. Ha habido un aumento de la precariedad que se verificó, precisamente, en un contexto de fuerte aumento de la ocupación total. Este comportamiento, que puede morigerarse en el futuro, no desaparecerá y parece llamado a constituirse en una nueva característica de la estructura del empleo urbano argentino. Cambios realizados –y programados– en la institucionalidad del mercado de trabajo pueden resultar en que se consagren legalmente prácticas de empleo que descargan en el asalariado una parte creciente del riesgo productivo.

En definitiva, los rasgos que van conformando la nueva realidad laboral sugieren que la disminución de los altos niveles de desempleo requiere de un crecimiento de la producción sostenido que proceda a tasas superiores a las experimentadas históricamente en el país. De verificarse tal situación, es posible que se alcancen aumentos también sostenidos de la demanda de trabajo agregada. Pero aun cuando se logren cambios favorables a nivel cuantitativo no existen garantías de que se elimine la tendencia hacia una mayor precarización ni los considerables bolsones de subempleo.

Sin embargo, la sostenibilidad de un crecimiento elevado es todavía un tema de discusión. Por un lado, existe una clara deficiencia del nivel de ahorro interno que está siendo cubierta por la importante afluencia de capitales externos por lo que cabe interrogarse acerca de la perdurabilidad de tal esquema. Por otro lado, la evolución macroeconómica resulta muy sensible a los shocks externos, sean aquellos relacionados con los movimientos de capitales o sean los derivados de cambios en la demanda internacional de los bienes de exportación, especialmente la derivada de Brasil.

Los efectos de la "crisis tequila" así como los de las más recientes turbulencias financieras internacionales parecen no sólo ejemplificar esta sensibilidad de la marcha de la economía argentina bajo el nuevo régimen sino también la sensibilidad de la demanda de trabajo del sector privado al ciclo. Particularmente lo sucedido durante la segunda parte de 1997 y la primera de 1998 parecería apuntar a que la demanda laboral se ve rápidamente afectada ante signos que pueden hacer prever un impacto negativo sobre la demanda agregada. En otros términos, la demanda de trabajo habría incorporado un elemento importante dependiente de las expectativas, en lugar de derivarse íntegramente de la producción o las ventas corrientes. Datos para el Gran Buenos Aires correspondientes a mayo de aquel último año indican

una fuerte desaceleración del empleo del sector privado el cual resulta, por otra parte, de un estancamiento de las ocupaciones registradas. Asimismo, datos preliminares de una medición llevada a cabo en agosto de 1998⁵⁶ apuntan, ahora, a un estancamiento del empleo total. Debe tenerse en cuenta que el impacto que efectivamente viene experimentando Argentina como consecuencia de la actual coyuntura internacional es moderado a punto tal que el nivel de crecimiento agregado recién se desaceleró marcadamente en el tercer trimestre. Esta aparente mayor sensibilidad de la demanda de trabajo a la evolución macroeconómica no sólo refuerza lo manifestado más arriba acerca del requerimiento de un crecimiento elevado y sostenido que tiene todo proceso de disminución y aun mantenimiento de los niveles de subocupación; también sugiere que las dificultades que pueden acarrear algunas modificaciones de la legislación laboral que están siendo discutidas serían importantes. Específicamente, el reemplazo del actual sistema de protección al empleo basado en indemnizaciones y preaviso, por un fondo (ver Apartado 1 de la Sección II) contribuiría a exacerbar esta tendencia a la mayor inestabilidad del empleo.

Otro aspecto importante del comportamiento reciente es el sesgo que muestra la demanda laboral hacia personas con altos niveles de escolarización. Dado que el desempleo continuará siendo alto por algún tiempo (aun considerando un escenario favorable de continuo crecimiento de la demanda de trabajo) se espera que se amplíen las brechas en las remuneraciones y, fundamentalmente, que la precariedad y las consiguientemente mayores fluctuaciones de los ingresos se concentren entre los hogares de menores recursos. Simultáneamente, el hecho que el desempleo aún demorará en alcanzar valores reducidos sugiere que por algún tiempo todavía las remuneraciones reales medias difícilmente puedan exhibir una evolución creciente. Ambos factores, más el probable efecto de ampliaciones en los diferenciales de productividad entre actividades y tipos de empresas dificultan la posibilidad de reducir, y posiblemente lleven a un aumento, de los ya elevados grados de desigualdad de la distribución del ingreso.

56. Desde 1998 se realizan tres ondas de la encuesta de hogares ya que a las tradicionales de mayo y octubre se le agregó uno que se lleva a cabo en el mes de agosto.

Bibliografía

- Altimir, O.: "La distribución del ingreso y el empleo en el sector manufacturero argentino", en *Desarrollo Económico*, Nº 51, 1973.
- : "Poverty in Latin American countries. Long term trends", en *Occasional Paper N° 29, Human Development Report Office*, Nueva York, 1997.
- Altimir, O. y Piñera, S.: "Análisis de la descomposición de las desigualdades de ingresos en América Latina", en *El Trimestre Económico*, 1982.
- Beccaria, L. y Orsatti, A.: "Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina: 1974-1988", en P. Galín y M. Novick (comps.), *La precarización del empleo en Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982.
- Beccaria, L.: "Modalidades de contratación por tiempo determinado. El caso argentino", Informe preparado para la Oficina Regional de la OIT, Buenos Aires, 1997.
- Diéquez, H. y Gerchunoff, P.: "La dinámica del mercado laboral urbano en la Argentina, 1976-1981", en *Desarrollo Económico*, Nº 93, 1984.
- Esquivel, V.: "Pequeñas y medianas industrias Argentinas: estrategias empresariales y políticas de empleo", Buenos Aires, mimeo, 1998.
- Field, G.: *Poverty, inequality, and development*, Cambridge University Press, 1980.
- Feldman, S.: "Informe sobre regulaciones y performance económica en Argentina", Buenos Aires, mimeo, 1995.
- Frenkel, R. y González Rozada, M.: "Apertura, productividad y empleo. Argentina en los años 90", CEDES, Buenos Aires, mimeo, 1998.
- Galeani, S. y Nickell, S.: "Unemployment in Argentina in the 1990s", presentado al Seminario de Economía Laboral y Desempleo, Instituto T. Di Tella, Buenos Aires, Institute of Economics and Statistics, Oxford University, mimeo, 1998.
- Kritz, E.: "El sector informal en cadenas de valor lideradas por empresas formales", Buenos Aires, mimeo, 1998.
- Llach, J.: "El mercado de trabajo argentino en el largo plazo. Una revisión interpretada de la literatura", Documento de Trabajo Nº 9, CEIL, 1980.
- : "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970", en *Desarrollo Económico*, Nº 68, 1978.

- Llach, J. y Sánchez, C.: "Los determinantes del salario en la Argentina", en *Estudios*, N° 29, 1984.
- Marshall, A.: "El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso Argentino", PISPAL, Santiago, 1978.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: "Argentina en crecimiento 1993-1995", Buenos Aires, 1993.
- OIT: "Costos laborales y competitividad industrial en América Latina", Ginebra, 1997.
- Pessino, C.: "Determinants of labor demand in Argentina: estimating the benefits of labor policy reform", en *Series Seminarios Instituto Di Tella*, Buenos Aires, 1996.
- Sánchez, C.; Palmieri, H. y Ferrero, F.: "Desarrollo urbano y sector informal en Córdoba", Ginebra, mimeo, 1976.
- Sánchez, C.; Ferrero, F. y Schultess, W.: "Empleo, desempleo y tamaño de la fuerza laboral en el mercado de trabajo urbano de la Argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 73, 1979.
- Tokman, V. y Martínez, D.: "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", OIT, 1997.
- Szretter, H.: "Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1985-1995", OIT, 1997.

ANEXOS

Anexo I

Desagregación variación tasa de actividad entre 1991 y 1994

Tasa de actividad promedio del año j se define como r_j , donde,

$$r_j = p_j^s r_j^s + p_j^d r_j^d \quad [1]$$

donde los p_{ij} son las proporciones del grupo i en la población total en el año j y los r_{ij} son las tasas específicas de actividad de el grupo i , donde $i = s, d$ siendo s el grupo de personas pertenecientes a hogares donde no hay ningún miembro desocupado y d el compuesto por individuos que son miembros de hogares donde hay al menos un ocupado. Por lo tanto,

$$r_{94} - r_{91} = [p_{94}^s r_{94}^s + p_{94}^d r_{94}^d] - [p_{91}^s r_{91}^s + p_{91}^d r_{91}^d]$$

Esta diferencia es posible desagregarla en dos componentes. Por un lado, los cambios originados en a modificaciones en la participación relativa de los grupos definidos en la población total. Por otro, en los motivados por alteraciones en las tasas específicas. A su vez, este último componente puede desagregarse ulteriormente entre los cambios debido a las modificaciones en las tasas de uno y otro grupo. Por tanto

$$r_{94} - r_{91} = [p_{94}^s r_{94}^s + p_{94}^d r_{94}^d] - [p_{94}^s r_{94}^s + p_{94}^d r_{91}^d] +$$

$$[p_{94}^s r_{94}^s + p_{94}^d r_{91}^d] - [p_{94}^s r_{91}^s + p_{94}^d r_{91}^d] +$$

$$[p_{94}^s r_{91}^s + p_{94}^d r_{91}^d] - [p_{91}^s r_{91}^s + p_{91}^d r_{91}^d]$$

donde el primer elemento del término de la derecha es el efecto producido por el cambio en la tasa de actividad de los miembros de hogares con desocupados, el segundo es el generado por el cambio en la tasa de actividad de los miembros de hogares sin desocupados y el último es el producido por el cambio en la composición entre hogares con y sin desempleados.

Anexo II

Breves notas sobre definiciones y la información empleada. Cobertura de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares

Algunas características de la Encuesta Permanente de Hogares

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa continuo que tiene a su cargo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina desde 1972. El mismo sustituye a un operativo anterior –la Encuesta de Empleo y Desempleo– que se había iniciado en 1963. Los datos de la eph se comienzan a producir regularmente desde 1974.

La encuesta consiste en un conjunto de muestras de las principales áreas urbanas del país; ello significa que no existe aún un dominio nacional ni nacional urbano. INDEC produce regularmente agregados para el conjunto de ciudades exclusivamente para las tasas de desempleo, de actividad, de empleo y de subempleo horario. El conjunto de aglomerados cubiertos ha ido creciendo a lo largo del tiempo: hacia fines de 1997 el operativo abarcaba 28 ciudades –incluido el Gran Buenos Aires–, en 1990 este total era de 25, de 22 en 1980 y de sólo 11 en 1974. La tabla adjunta muestra las ciudades incluidas en diferentes fechas.

Los datos se relevan dos veces al año, durante los meses de mayo y octubre. Este constituye el mes de referencia para los datos de condición de actividad y empleo mientras que los ingresos se refieren al mes anterior (el ingreso de la ocupación principal también corresponde a mayo u octubre).⁵⁷

El operativo de campo es realizado por las Oficinas de Estadística de los gobiernos provinciales pero constituye un programa único ya que se utiliza los mismos cuestionarios en todos los casos y el INDEC realiza el entrenamiento y supervisión.

Las muestras, diseñadas por INDEC, son bietápicas siendo las unidades de primera etapa agrupadas en estratos definidos sobre la base del porcentaje de jefes de hogar con educación primaria completa. Los censos de población y vivienda proveen los datos básicos para elaborar el marco muestral. Se relevan aproximadamente 40.000 hogares en las 28 ciudades que abarca el operativo, entre 800 y 1500 en cada uno de los 27 del interior y 4500 en el Gran Buenos Aires.

57. En algunos años se ha atrasado el inicio del operativo de campo. Entre los años cuyos datos se analizarán aquí, esto ha sucedido en la segunda onda de 1986, que corresponde a noviembre.

Se relevan algunas variables referidas al hogar –tamaño, composición, características de la vivienda– y a los individuos. Estas últimas corresponden a las demográficas, la condición de actividad, las concernientes a la ocupación principal –horas trabajadas, rama, categoría, ocupación, beneficios sociales (para asalariados) e ingresos–, las educacionales y las migratorias. Las definiciones de las variables responden a las recomendaciones internacionales.

Los datos utilizados en este estudio

Los cuadros que se incluyen en el informe muestran por separado, datos para el Gran Buenos Aires, para el conjunto de 24 centros urbanos existentes a principios de los años noventa (Tabla adjunta), y para el total de ambos subconjuntos.

La información del Gran Buenos Aires correspondiente a todos los períodos considerados surge de los microdatos de la EPH (la excepción son las tasas de desempleo y actividad del Cuadro 1, así como la serie de ocupación total de ese cuadro, que corresponden a las cifras publicadas por INDEC y el Ministerio de Economía en sus respectivos Comunicados de Prensa). Para las ciudades del interior, las estimaciones del período 1991 a 1997 también resultan de procesamientos a las bases de los microdatos. En este caso, sin embargo, la cantidad de ciudades sobre las que se elaboraron los datos difiere de acuerdo al tipo de variable. Esto se debe a que las bases disponibles son de distinto tipo, incluyendo aquellas correspondientes a varios aglomerados sólo un reducido número de variables. Para los cuadros 2, 6 y 7, se computó información de las 24 ciudades. Para las restantes, sólo pudieron considerarse los 10 aglomerados –entre los que se incluyen los más grandes– que se señalaron con “XX” en la Tabla adjunta.

Para 1980 y 1986 se dispuso de datos del interior sólo para confeccionar los cuadros 2, 6 y 7 a partir de información de 15 ciudades que se encuentra en un conjunto de tabulados. Ello obligó a seguir el siguiente procedimiento. En primer lugar, se agregaron para 1980 y 1986 los datos de los 15 aglomerados recurriendo a estimaciones exógenas de población. Se computó también un agregado de los 24 aglomerados para 1990. En segundo lugar, se calcularon las variaciones entre 1986 y 1990 y entre 1980 y 1990 para el agregado correspondiente a las 15 ciudades. Finalmente, estas variaciones fueron aplicadas a los valores absolutos estimados para 1990 con las 24 ciudades, con lo que se llegaron a estimaciones de 1980 y 1986 para el interior que surgen de suponer que los cambios en el agregado de las 15 ciudades son similares a los correspondientes a las 24.

Para proceder a esa agregación, los valores absolutos de cada ciudad fueron corregidos proporcionalmente de forma tal que la población total resultante de cada una de ellas coincidiese con una estimación exógena de la población total.

Otros aspectos

- ♦ Las elasticidades que figuran en el Cuadro 17 se computaron entre los puntos extremos del ciclo del Producto Bruto Interno. La identificación de estos puntos fue realizada por la Oficina de Buenos Aires de la CEPAL sobre la base de la serie del PBI trimestral desestacionalizada que produce el Ministerio de Economía. La cifra de empleo corresponde a la onda contenida en el trimestre correspondiente al extremo o la más próxima al mismo.
- ♦ El empleo asalariado no registrado corresponde a los casos de personas que se identifican como asalariados en la Encuesta Permanente de Hogares pero que a su vez declaran que no se les hace descuento jubilatorio.

Cobertura de la Encuesta Permanente de Hogares

	1974		1980-86		1990-91		1996-97	
	Relevadas	Utilizadas en e trabajo	Relevadas	Utilizadas en e trabajo	Relevadas	Utilizadas en e trabajo	Relevadas	Utilizadas en e trabajo
G. Buenos Aires	X	X	X	X	X	XX	X	XX
La Plata	X		X	X	X	XX	X	XX
Bahía Blanca ¹					X	X	X	X
Mar del Plata							X	
Catamarca			X	X	X	X	X	X
Córdoba			X	X	X	XX	X	XX
Río Cuarto							X	
Corrientes			X	X	X	X	X	X
Resistencia			X	X	X	X	X	X
Com. Rivadavia	X		X		X	X	X	X
Paraná			X	X	X	X	X	X
Concordia							X	
Formosa			X	X	X	X	X	X
Jujuy			X	X	X	XX	X	XX
Santa Rosa ²					X	XX	X	XX
La Rioja			X	X	X	X	X	X
Mendoza	X		X	X	X	XX	X	XX
Posadas	X		X		X	X	X	X
Neuquén			X	X	X	XX	X	XX
Salta			X		X	XX	X	XX
San Juan			X		X	X	X	X
San Luis			X	X	X	X	X	X
Río Gallegos			X		X	XX	X	XX
Rosario	X		X	X	X	XX	X	XX
Santa Fe			X	X	X	X	X	X
Sgo. Del Estero			X	X	X	X	X	X
Ushuaia ³					X	X	X	X
Tucumán	X		X		X	XX	X	XX

1) Comenzó a relevarse en 1985.

2) Comenzó a relevarse en 1983.

3) Incluye a Río Grande.

Anexo III

Cuadro 1: Evolución del empleo, el desempleo y las remuneraciones

	Tasas de desempleo		Tasas de actividad		Ocupación		Ingresos medios de asalariados GBA
	Total urbano	Gran Bs. As. (% de la PEA)	Total urbano	Gran Bs. As. (% población total)	Total		
					Total urbano	Gran Bs. As.	
							(Índice base octubre de 1974=100)
Oct-74	3.4	2.5	40.1	40.6	100.0	100.0	100.0
Oct-80	2.5	2.2	38.5	39.4	107.8	106.3	85.7
Oct-86	5.2	4.5	38.7	40.0	117.0	113.3	73.4
May-90	8.6	8.6	39.1	40.9	120.8	115.4	49.7
Oct-90	6.3	6.0	39.0	40.3	123.8	117.5	52.5
May-91	6.9	6.3	39.5	40.9	126.2	119.8	54.6
Oct-91	6.0	5.3	39.5	40.8	128.1	121.2	58.6
May-92	6.9	6.6	39.8	41.4	129.2	122.1	60.1
Oct-92	7.0	6.7	40.2	41.7	131.1	123.5	63.3
May-93	9.9	10.6	41.5	44.2	132.1	126.2	65.2
Oct-93	9.3	9.6	41.0	43.3	132.3	125.6	66.9
May-94	10.7	11.1	41.1	43.4	132.2	124.7	68.8
Oct-94	12.2	13.1	40.8	43.1	129.8	121.6	67.7
May-95	18.4	20.2	42.6	45.9	127.2	119.7	64.3
Oct-95	16.6	17.4	41.4	44.2	127.6	119.9	63.5
May-96	17.1	18.0	41.0	43.5	126.8	117.9	62.8
Oct-96	17.3	18.8	41.9	44.9	129.5	121.1	62.0
May-97	16.1	17.0	42.1	45.0	133.4	124.9	64.4
Oct-97	13.7	14.3	42.3	45.1	139.2	129.9	63.0
May-98	13.2	14.0	42.4	45.6	142.1	132.6	64.0

Fuente: En base a la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Cuadro 2: Tasas de actividad por género y edad

	1974	1980	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total de aglomerados		38.3	38.7	39.4	40.1	40.8	40.7	41.3	41.6	42.2
Varones		53.6	51.8	52.6	52.3	52.8	53.0	53.0	53.0	53.2
Hasta 24		23.2	20.4	21.9	22.8	23.5	24.4	24.5	24.0	23.3
25 a 39		97.0	96.8	95.8	95.3	96.4	96.2	95.7	95.7	95.6
40 a 49		95.8	96.0	96.2	96.4	96.4	96.5	96.2	95.8	95.7
50 a 59		84.2	84.6	87.4	87.1	88.0	87.4	88.2	88.8	88.9
60 y más		26.3	30.6	32.9	32.9	30.5	27.2	28.7	28.8	33.3
Mujeres		24.3	26.8	27.6	29.0	29.9	29.5	30.6	31.1	31.9
Hasta 24		15.9	14.4	13.7	13.9	14.9	15.1	15.6	16.7	16.0
25 a 39		45.3	50.8	54.7	55.7	55.0	56.9	60.9	59.1	59.1
40 a 49		38.8	47.5	52.0	54.8	57.5	55.9	53.7	55.6	58.9
50 a 59		25.8	34.2	35.1	40.4	43.6	40.9	44.4	44.4	46.8
60 y más		6.5	8.1	9.0	9.8	10.7	8.6	8.3	9.6	10.6
Gran Buenos Aires		40.5	39.3	40.0	40.8	41.7	43.3	43.1	44.2	45.1
Varones		57.6	54.8	53.3	55.1	55.2	55.6	56.3	56.1	56.6
Hasta 24		26.9	24.1	19.5	24.0	25.7	26.3	27.4	27.9	27.3
25 a 39		98.0	98.3	97.4	96.5	96.7	97.4	97.9	96.7	97.5
40 a 49		98.3	96.4	97.6	97.0	97.2	96.8	97.5	96.9	96.6
50 a 59		87.8	86.7	87.6	89.1	90.8	90.4	90.2	90.9	92.6
60 y más		30.0	24.6	34.0	34.5	35.5	31.5	27.9	30.3	30.8
Mujeres		25.6	25.4	28.3	28.0	29.3	32.0	31.2	33.3	34.1
Hasta 24		19.3	16.6	15.3	15.4	15.7	17.4	17.4	18.4	20.2
25 a 39		44.0	46.9	51.9	53.1	53.1	54.1	56.9	64.1	60.8
40 a 49		36.4	40.4	49.3	50.5	53.3	61.1	57.0	55.5	59.8
50 a 59		27.1	28.4	37.2	35.4	42.5	47.4	43.7	48.2	47.9
60 y más		6.0	6.6	9.6	9.0	9.7	11.5	9.3	8.7	11.5
Aglomerados del Interior		36.8	36.9	37.6	38.1	37.6	37.6	37.7	37.5	38.6
Varones		51.5	49.3	49.2	48.5	49.1	48.9	49.0	48.6	49.2
Hasta 24		21.3	19.5	19.4	19.2	20.3	20.9	20.7	20.1	20.3
25 a 39		96.0	96.4	94.9	93.5	95.0	93.9	94.4	93.3	93.3
40 a 49		96.2	94.8	95.1	95.1	95.9	95.2	95.3	94.6	94.9
50 a 59		83.2	83.2	85.0	82.1	84.3	83.3	84.3	83.2	85.1
60 y más		27.7	26.3	30.6	28.9	28.8	26.3	26.5	26.0	30.7
Mujeres		24.3	25.3	27.0	28.5	27.1	27.3	27.3	27.3	28.7
Hasta 24		14.1	12.9	11.7	11.8	11.9	12.5	12.4	12.7	13.2
25 a 39		45.3	51.3	56.7	59.1	56.1	56.9	56.7	57.0	57.0
40 a 49		39.7	47.7	54.1	56.9	52.5	54.4	51.3	50.1	57.1
50 a 59		25.2	31.7	34.7	37.5	38.0	36.8	39.3	39.4	41.6
60 y más		11.4	5.0	9.1	9.9	9.5	7.4	7.7	6.9	7.9

Fuente: Procesamiento de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Cuadro 3: El sector informal en el empleo total (%)

	Oct. 1974	Oct. 1980	Oct. 1986	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
TOTAL DEL PAÍS				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal				49.1	49.7	48.6	47.4	46.2	47.6	46.1
Sin servicio doméstico				41.3	41.8	40.6	39.6	38.2	39.9	38.3
Asalariados de pequeños establecimientos				17.0	17.5	15.6	16.2	15.7	17.6	17.0
Cta. Propia no profesionales +patrones + trabajadores sin remuneración fija				24.3	24.3	25.0	23.4	22.6	22.4	21.3
Servicio doméstico				7.8	7.9	8.0	7.8	7.9	7.7	7.9
Sector formal				50.9	50.3	51.4	52.6	53.8	52.4	53.9
Sector privado				44.4	43.6	45.2	46.0	47.0	45.2	47.0
Asalariados				40.2	39.9	40.3	41.3	42.2	40.8	42.5
No asalariados				4.2	3.6	4.9	4.7	4.8	4.4	4.6
Sector público				6.5	6.8	6.2	6.6	6.9	7.2	6.9
GRAN BUENOS AIRES	100	100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	37.9	42.1	43.9	48.5	49.1	47.0	46.1	45.0	46.3	44.0
Sin servicio doméstico	30.8	35.2	35.1	41.2	41.8	39.3	38.7	37.5	38.9	36.3
Asalariados de pequeños establecimientos	11.1	12.7	12.8	18.8	17.8	15.9	16.3	15.7	18.7	17.2
Cta. Propia no profesionales + patrones +trabajadores sin remuneración fija	19.7	22.5	22.4	22.4	24.0	23.5	22.5	21.8	20.2	19.1
Servicio doméstico	7.1	6.9	8.8	7.2	7.2	7.7	7.4	7.4	7.4	7.7
Sector formal	62.1	57.9	56.1	51.5	50.9	53.0	53.9	55.0	53.7	56.0
Sector privado	58.3	54.0	51.8	46.8	46.6	48.4	49.2	50.1	48.0	50.7
Asalariados	54.8	49.5	47.7	42.5	43.6	43.7	44.8	45.2	43.3	45.9
No asalariados	3.5	4.5	4.1	4.3	2.9	4.7	4.4	4.9	4.6	4.8
Sector público	3.7	3.9	4.2	4.7	4.4	4.6	4.7	4.9	5.8	5.3

EL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO RÉGIMEN ECONÓMICO EN ARGENTINA

	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
INTERIOR DEL PAIS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	49.9	50.5	50.9	49.3	47.8	49.6	49.1
Sin servicio doméstico	41.4	41.7	42.5	40.9	39.2	41.4	41.1
Asalariados de pequeños establecimientos	14.4	17.0	15.2	16.2	15.7	16.0	16.7
Cta. Propia no profesionales +patrones +trab. sin remuneración fija	27.0	24.6	27.3	24.7	23.6	25.5	24.4
Servicio doméstico	8.5	8.9	8.4	8.4	8.6	8.2	8.1
Sector formal	50.1	49.5	49.1	50.7	52.2	50.4	50.9
Sector privado	41.0	39.2	40.5	41.3	42.5	41.2	41.8
Asalariados	36.9	34.5	35.3	36.3	37.9	37.1	37.6
No asalariados	4.1	4.7	5.2	5.0	4.6	4.1	4.2
Sector público	9.1	10.2	8.6	9.4	9.7	9.2	9.0

Cuadro 4: Empleo asalariado no registrado (%)

	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
TOTAL DE AGLOMERADOS							
Tamaño	28.8	28.3	29.8	27.0	29.6	32.2	34.2
Privados	31.6	31.1	32.2	29.2	32.4	35.1	36.0
Hasta 5 ocupados	63.4	63.7	64.8	57.0	65.0	66.6	69.8
de 6 a 15 ocupados	36.5	35.1	35.4	35.1	37.9	38.8	43.1
de 15 a 50 ocupados	16.5	14.2	17.9	15.4	17.7	20.1	22.1
de 51 a 100 ocupados	11.9	9.9	14.0	11.1	11.3	13.9	13.7
de 101 y más ocupados	5.9	6.6	9.1	7.9	9.5	10.6	10.2
Públicos	4.8	4.6	7.7	7.6	6.7	8.8	18.3
Rama	28.8	28.3	29.8	27.0	29.6	32.2	34.2
Industria	31.1	28.0	28.2	26.7	28.6	32.2	32.7
Alimentos, bebidas y tabaco	28.3	19.6	25.2	28.2	26.2	29.6	34.0
Textiles y confecciones	45.4	37.3	47.4	41.9	42.8	49.1	51.2
Madera, muebles y otras	54.6	56.5	51.1	45.1	45.7	56.4	58.2
Papel e imprentas	22.6	22.7	24.7	29.5	28.9	37.2	32.0
Petróleo y químicas	16.0	20.5	15.1	18.7	23.4	24.1	23.2
Productos minerales no met.	35.5	34.6	29.3	16.2	23.8	17.9	30.5
Metalmeccánicas	25.0	22.3	18.9	16.7	21.6	22.3	21.2
Construcción	63.2	60.2	60.2	59.7	56.0	65.9	70.2
Comercio mayor y menor	43.2	44.6	44.4	34.9	43.8	43.8	44.4
Hoteles y restaurantes	39.1	46.9	42.0	39.3	42.5	49.4	53.6
Transporte terrestre	33.6	34.9	40.7	44.1	48.0	49.5	50.4
Otros tipos de transporte	5.5	10.7	2.5	1.5	6.4	8.6	17.6
Auxiliares de transporte	21.4	19.8	28.1	30.6	39.2	29.5	25.5
Bancos y seguros	9.5	10.8	15.7	9.0	11.3	13.2	13.6
Servicios públicos privatizados	8.9	13.7	8.4	19.6	15.5	16.3	18.4
Servicios profesionales y a empresas	27.8	32.3	34.4	27.1	32.6	34.2	33.0
Educación y salud privadas	11.4	11.9	11.8	12.7	12.2	13.7	13.8
Gobierno	4.8	4.6	7.7	7.6	6.7	8.8	18.3
Otros servicios	45.5	42.3	53.3	40.0	49.1	51.0	53.9

EL MERCADO DE TRABAJO BAJO EL NUEVO RÉGIMEN ECONÓMICO EN ARGENTINA

	Oct. 1974	Oct. 1980	Oct. 1986	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
GBA										
Tamaño	18.8	17.1	20.9	29.9	29.1	30.6	26.8	30.6	33.6	33.6
Privados	19.8	18.2	22.4	31.9	30.8	32.4	28.5	32.6	36.1	34.8
Hasta 5 ocupados	55.1	48.5	59.0	62.7	64.2	66.8	57.5	66.0	66.7	69.3
de 6 a 15 ocupados	28.7	21.3	26.4	37.1	38.0	36.9	37.8	40.2	40.5	43.0
de 15 a 50 ocup.	15.8	12.1	12.8	16.0	13.5	17.8	14.9	17.4	20.9	22.2
de 51 a 100 ocup.	11.8	-	7.4	11.7	9.7	15.0	9.3	9.9	14.8	12.2
de 101 y más ocup.	4.9	4.6	5.2	6.1	7.1	9.4	6.9	10.8	11.0	9.0
Públicos				4.1	4.8	7.0	4.6	4.6	6.5	19.5
Rama	18.8	17.1	20.9	29.9	29.1	30.6	26.8	30.6	33.6	33.6
Industria	17.1	16.0	21.7	31.6	27.4	27.7	26.1	29.0	33.8	30.5
Alimentos, bebidas y tabaco	9.7	15.4	21.7	27.3	14.7	21.5	23.4	23.6	30.9	29.6
Textiles y confecc.	25.2	28.2	32.8	45.4	36.4	47.0	44.0	41.8	49.1	49.4
Madera, muebles y otras	41.6	28.8	33.7	50.0	53.1	48.3	38.5	44.0	59.0	51.9
Papel e imprentas	10.6	11.6	23.1	23.4	23.0	23.4	27.8	30.1	36.4	27.9
Petróleo y químicas	14.0	10.3	15.1	16.8	19.7	16.9	18.5	23.8	24.8	22.5
Productos minerales no met.	8.0	11.2	20.1	36.6	27.3	21.8	11.9	28.7	15.1	23.3
Metalmecánicas	13.7	9.6	14.3	24.9	23.8	18.8	16.9	23.2	24.4	19.0
Construcción	36.4	32.9	50.2	67.6	60.7	61.2	60.5	55.8	69.5	74.7
Comercio mayor y menor	29.7	23.7	33.2	44.1	46.1	44.9	32.5	43.4	44.7	44.7
Hoteles y rest.	24.2	29.5	44.1	31.7	42.2	34.8	33.6	37.4	42.5	49.4
Transporte terrestre	21.6	28.6	21.4	35.8	38.1	45.3	48.7	52.3	52.3	49.7
Otros tipos de trans.	0.4	1.9	0.0	4.1	12.6	0.0	0.0	0.0	10.4	17.3
Auxiliares de trans.	14.8	22.7	27.6	17.1	17.5	25.0	27.7	41.8	25.6	25.5
Bancos y seguros	4.2	6.3	5.3	10.2	11.0	16.8	9.1	10.0	11.7	10.8
Servicios públicos privatizados	1.6	7.3	0.0	8.1	14.5	8.6	21.3	16.8	17.8	18.1
Servicios profesionales y a emp.	34.8	14.0	16.6	25.3	28.0	33.5	23.6	28.9	31.3	29.9
Educación y salud privadas	11.2	8.1	12.4	12.5	11.5	12.4	12.6	12.9	13.6	12.9
Gobierno	3.8	1.3	2.3	4.1	4.8	7.0	4.6	4.6	6.5	19.5
Otros servicios	31.6	26.7	24.7	47.1	44.7	56.2	38.8	50.2	50.5	53.1

**Cuadro 5: Evolución de la ocupación por nivel educativo
(índice base 1991=100)**

	Oct. 1974	Oct. 1980	Oct. 1986	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
TOTAL DE AGLOMERADOS				100.0	102.3	103.3	101.3	99.6	101.1	108.6
Hasta primario incompleto				100.0	86.2	93.2	81.9	75.7	75.1	82.6
Primario completo				100.0	100.1	96.9	98.0	95.0	92.4	96.2
Secundario incompleto				100.0	106.7	107.2	102.4	98.7	100.4	111.6
Secundario completo				100.0	101.3	103.2	105.3	102.2	111.2	110.1
Superior y Universitario incompleto				100.0	110.7	114.3	106.0	115.3	112.8	135.7
Superior y Universitario completo				100.0	111.7	114.1	117.9	119.9	125.6	136.5
GRAN BUENOS AIRES	82.5	87.6	93.5	100.0	101.9	103.6	100.3	98.9	99.9	107.1
Hasta primario incompleto	193.0	146.5	126.6	100.0	85.6	92.8	76.0	74.1	71.3	80.6
Primario completo	89.7	98.3	94.6	100.0	102.8	94.8	97.6	92.7	89.4	92.5
Secundario incompleto	70.5	80.3	94.7	100.0	106.0	109.6	99.8	97.6	99.7	108.6
Secundario comp.	52.4	66.6	80.1	100.0	102.6	104.3	107.1	98.5	108.3	108.3
Superior y Universitario incom.	57.7	71.9	84.3	100.0	104.3	120.5	106.9	125.1	116.5	142.4
Superior y Universitario comp.	37.8	56.3	83.1	100.0	105.6	114.1	117.6	123.1	132.2	141.8
INTERIOR				100.0	103.0	102.8	102.8	100.6	102.8	110.9
Hasta primario incompleto				100.0	87.1	93.6	89.4	77.8	79.9	85.0
Primario completo				100.0	95.5	100.5	98.6	99.0	97.6	102.7
Secundario incompleto				100.0	107.8	103.8	106.1	100.2	101.4	116.0
Secundario completo				100.0	99.4	101.4	102.5	107.7	115.6	112.9
Superior y Universitario incompleto				100.0	118.8	106.3	104.9	102.8	108.0	127.1
Superior y Universitario completo				100.0	119.1	114.1	118.3	116.0	117.7	129.9

Cuadro 6: Evolución del desempleo por nivel educativo

	Oct. 1974	Oct. 1980	Oct. 1986	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
TOTAL DE AGLOMERADOS		2.6	5.3	6.0	7.1	9.2	12.2	16.4	17.1	13.6
Hasta primario incompleto		2.2	5.8	5.7	9.5	9.4	13.1	19.6	19.1	14.9
Primario completo		2.3	5.2	5.6	7.1	10.2	13.0	17.8	18.9	15.4
Secundario incompleto		3.6	5.8	8.0	9.0	12.3	15.9	20.6	21.1	15.8
Secundario completo		3.1	6.0	6.2	6.2	8.1	11.9	15.7	15.3	12.8
Superior y Universitario incompleto		1.8	3.8	6.2	7.1	9.0	12.4	14.8	18.4	15.0
Superior y Universitario comp.		2.8	4.3	3.3	2.8	3.4	3.6	6.4	7.2	5.4
GRAN BUENOS AIRES	2.4	2.3	4.5	5.3	6.7	9.6	13.1	17.4	18.8	14.3
Hasta primario incompleto	1.9	1.9	6.7	4.9	10.3	9.1	14.5	21.6	21.4	17.7
Primario completo	2.0	2.0	4.4	5.4	7.2	11.4	14.0	19.0	21.1	16.6
Secundario incomp.	3.4	3.3	5.6	6.5	7.9	12.1	17.1	21.1	22.8	15.7
Secundario completo	3.6	2.9	3.5	6.0	5.5	8.1	12.8	17.2	16.3	13.6
Superior y Universitario incompleto	2.2	0.9	3.1	3.4	5.3	9.2	12.5	14.2	20.1	14.5
Superior y Universitario completo	1.8	2.5	1.7	3.8	3.0	3.4	3.5	7.3	8.2	5.9
INTERIOR		3.2	6.5	7.0	7.6	8.7	10.8	14.9	14.5	12.5
Hasta primario incompleto		2.8	3.4	6.6	8.4	9.8	11.4	17.0	16.5	11.2
Primario completo		2.7	7.5	6.0	7.0	8.3	11.3	15.9	15.2	13.4
Secundario incompleto		4.0	6.1	10.2	10.6	12.7	14.2	19.9	18.5	16.0
Secundario completo		3.4	8.8	6.5	7.2	8.2	10.5	13.5	13.8	11.5
Superior y Universitario incompleto		3.5	4.3	9.6	9.1	8.6	12.3	15.5	15.9	15.8
Superior y Universitario completo		3.2	8.6	2.7	2.5	3.3	3.6	5.2	5.8	4.8

Cuadro 7: Tasas de desempleo por género y edad (%)

	Oct. 1974	Oct. 1980	Oct. 1986	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
TOTAL DE AGLOMERADOS		2.6	5.3	6.0	7.1	9.2	12.2	16.4	17.1	13.6
Varones		1.9	4.7	5.4	6.9	7.9	10.6	15.0	15.5	11.7
Hasta 24		4.5	10.8	11.8	14.0	16.3	19.9	27.2	28.3	21.1
25 a 39		1.5	3.4	4.2	4.6	5.2	7.4	11.5	12.3	8.7
40 a 49		1.2	3.3	3.4	4.1	5.9	6.7	9.3	10.5	7.5
50 a 59		1.2	3.3	4.4	6.0	6.8	10.1	13.3	12.3	10.7
60 y más		1.0	3.7	3.1	7.9	5.8	11.9	15.3	15.1	13.8
Mujeres		4.1	6.3	7.0	7.4	11.3	14.7	18.6	19.5	16.5
Hasta 24		7.8	12.9	15.3	15.1	24.6	27.5	32.4	36.1	30.5
25 a 39		3.5	5.3	6.0	6.6	9.7	12.2	14.4	14.9	15.3
40 a 49		1.9	3.5	3.7	3.8	7.0	10.5	15.9	14.3	10.9
50 a 59		2.2	3.4	3.0	5.4	4.4	8.6	14.2	14.9	11.2
60 y más		2.6	1.9	2.4	3.4	5.6	11.7	13.9	13.7	8.2
Jefes		1.3	3.8	3.3	4.5	5.7	7.9	11.0	11.0	9.2
GRAN BUENOS AIRES	2.4	2.3	4.5	5.3	6.7	9.6	13.1	17.4	18.8	14.3
Varones	1.6	2.0	4.3	4.9	6.9	7.9	11.5	15.6	16.8	12.4
Hasta 24	4.4	4.8	9.3	10.5	13.2	16.1	20.5	27.3	29.9	21.2
25 a 39	0.7	1.4	3.1	3.8	4.5	5.0	7.8	11.8	13.5	10.0
40 a 49	1.3	1.3	3.3	3.4	4.2	6.7	7.3	9.7	11.3	7.5
50 a 59	1.0	1.4	3.9	3.8	6.6	6.1	12.4	13.9	12.6	10.5
60 y más	1.3	0.7	3.9	2.6	8.0	4.4	13.7	18.5	17.7	16.1
Mujeres	3.9	2.9	4.8	6.0	6.4	12.4	15.6	20.1	21.9	17.2
Hasta 24	7.2	5.3	9.5	12.6	11.9	25.3	27.2	32.6	37.5	28.9
25 a 39	2.3	2.4	4.2	4.8	5.1	11.0	13.1	14.4	16.1	16.7
40 a 49	2.8	2.6	2.6	3.6	3.7	8.4	11.9	20.3	17.9	12.6
50 a 59	2.2	1.1	3.4	2.8	6.4	5.0	9.1	17.7	17.7	13.0
60 y más	2.9	0.0	1.5	2.4	3.4	6.2	15.8	13.5	16.1	7.5
Jefes	1.1	1.3	3.5	2.8	4.6	5.8	8.9	11.7	12.3	10.3
AGLOMERADOS DEL INTERIOR		3.2	6.5	7.0	7.6	8.7	10.8	14.9	14.5	12.5
Varones		2.1	5.5	6.1	6.9	8.1	9.3	14.1	13.7	10.7
Hasta 24		4.1	12.8	13.7	15.3	16.6	19.0	27.1	25.9	21.0
25 a 39		2.0	4.1	4.6	4.7	5.4	6.8	11.1	10.6	6.9
40 a 49		1.2	3.6	3.4	3.9	4.6	5.9	8.9	9.5	7.4
50 a 59		1.3	2.9	5.2	5.1	7.8	6.3	12.5	12.0	10.8
60 y más		1.9	3.4	3.9	7.7	8.2	9.2	10.0	10.8	9.9
Mujeres		5.2	8.4	8.4	8.7	9.7	13.2	16.2	15.8	15.4
Hasta 24		9.7	17.3	19.6	20.1	23.4	27.8	32.1	33.6	33.0
25 a 39		5.3	6.9	7.7	8.3	8.2	11.1	14.4	13.3	13.3
40 a 49		1.5	5.1	3.9	3.9	4.8	8.4	9.5	8.7	8.6
50 a 59		3.5	3.5	3.3	3.8	3.4	7.8	8.4	9.9	7.9
60 y más		1.5	4.5	2.5	3.5	4.5	4.2	14.5	8.1	9.6
Jefes		1.4	4.2	4.0	4.4	5.4	6.4	9.9	9.1	7.5

Cuadro 8: Ingresos medios relativos de las ocupaciones principales de los asalariados¹
(promedio simple de los ingresos medios de cada grupo=1)

	Oct. 1974	Oct. 1980	Oct. 1986	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Mayo 1995	Oct. 1996	Mayo 1996	Oct. 1996	Mayo 1997	Oct. 1997
Ingreso medio de las ocupaciones													
TOTAL DE AGLOMERADOS													
Hasta primario incompleto				0.68	0.67	0.67	0.67	0.64	0.64	0.63	0.66	0.63	0.62
Primario completo				0.75	0.75	0.77	0.77	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.74
Secundario incompleto				0.81	0.82	0.83	0.85	0.82	0.82	0.82	0.79	0.78	0.79
Secundario completo				1.09	1.04	1.02	1.01	1.02	1.03	1.07	1.01	1.04	1.05
Superior y Universitario incompleto				1.02	1.06	1.06	1.12	1.08	1.06	1.09	1.01	1.08	1.10
Superior y Universitario completo				1.64	1.66	1.65	1.58	1.70	1.70	1.63	1.79	1.73	1.70
GRAN BUENOS AIRES													
Hasta primario incompleto	0.74	0.62	0.65	0.63	0.64	0.65	0.65	0.60	0.62	0.61	0.64	0.63	0.61
Primario completo	0.81	0.67	0.75	0.69	0.71	0.74	0.72	0.72	0.69	0.72	0.71	0.73	0.71
Secundario incompleto	0.90	0.78	0.83	0.78	0.77	0.79	0.84	0.81	0.78	0.79	0.75	0.74	0.75
Secundario completo	1.09	1.03	1.01	1.06	1.00	1.00	0.96	1.00	0.99	1.06	0.98	1.02	1.03
Superior y Universitario incompleto	1.04	1.15	1.15	0.97	1.05	1.03	1.14	1.09	1.05	1.08	0.97	1.06	1.08
Superior y Universitario completo	1.43	1.75	1.60	1.86	1.83	1.79	1.69	1.79	1.87	1.74	1.95	1.82	1.82
Ingreso medio de las ocupaciones de 35 hs. y más													
TOTAL DE AGLOMERADOS													
Hasta primario incompleto				0.61	0.60	0.61	0.60	0.59	0.57	0.58	0.61	0.58	0.60
Primario completo				0.67	0.68	0.69	0.70	0.68	0.67	0.68	0.68	0.69	0.68
Secundario incompleto				0.73	0.76	0.75	0.78	0.76	0.75	0.76	0.74	0.72	0.74
Secundario completo				1.03	0.97	0.93	0.94	0.93	0.94	0.97	0.93	0.96	0.98
Superior y Universitario incompleto				1.05	1.11	1.06	1.19	1.07	1.07	1.12	1.01	1.12	1.12
Superior y Universitario completo				1.91	1.88	1.97	1.79	1.96	2.00	1.88	2.03	1.94	1.88
GRAN BUENOS AIRES													
Hasta primario incompleto	0.67	0.55	0.60	0.56	0.59	0.59	0.58	0.56	0.56	0.56	0.59	0.58	0.61
Primario completo	0.72	0.60	0.69	0.62	0.65	0.66	0.67	0.66	0.63	0.67	0.66	0.70	0.66
Secundario incompleto	0.82	0.68	0.78	0.70	0.74	0.72	0.77	0.76	0.72	0.74	0.73	0.69	0.71
Secundario completo	1.01	0.93	0.95	1.00	0.95	0.90	0.90	0.92	0.93	0.96	0.91	0.95	0.97
Superior y Universitario incompleto	1.04	1.23	1.23	1.00	1.09	1.05	1.20	1.08	1.06	1.10	0.97	1.11	1.10
Superior y Universitario completo	1.73	2.00	1.74	2.11	1.99	2.09	1.87	2.02	2.10	1.97	2.13	1.96	1.94
Ingreso medio por hora de las ocupaciones de 35 hs. y más													
TOTAL DE AGLOMERADOS													
Hasta primario incompleto				0.59	0.58	0.59	0.59	0.58	0.55	0.57	0.61	0.57	0.59
Primario completo				0.65	0.66	0.66	0.67	0.66	0.65	0.67	0.66	0.67	0.66
Secundario incompleto				0.71	0.73	0.74	0.75	0.74	0.72	0.72	0.71	0.68	0.71
Secundario completo				1.04	0.99	0.92	0.94	0.95	0.95	0.98	0.92	0.94	0.98
Superior y Universitario incompleto				1.08	1.16	1.08	1.22	1.15	1.09	1.16	1.05	1.15	1.15
Superior y Universitario completo				1.93	1.88	2.00	1.83	1.93	2.04	1.90	2.05	1.98	1.91
GRAN BUENOS AIRES													
Hasta primario incompleto	0.64	0.52	0.58	0.54	0.56	0.58	0.58	0.55	0.54	0.55	0.59	0.56	0.61
Primario completo	0.71	0.59	0.65	0.60	0.63	0.63	0.64	0.63	0.60	0.65	0.63	0.68	0.63
Secundario incompleto	0.81	0.68	0.76	0.67	0.71	0.71	0.74	0.74	0.68	0.71	0.69	0.65	0.67
Secundario completo	1.03	0.97	0.98	1.01	0.97	0.90	0.90	0.94	0.94	0.97	0.90	0.95	0.97
Superior y Universitario incompleto	1.08	1.24	1.27	1.03	1.15	1.06	1.25	1.15	1.09	1.14	1.02	1.16	1.14
Superior y Universitario completo	1.74	2.00	1.76	2.13	1.99	2.13	1.90	1.99	2.15	1.98	2.17	2.01	1.98

1) Se refiere a los ingresos de los asalariados con una sola ocupación. Excluye al servicio doméstico.

Cuadro 9: Evolución del producto, el empleo y la productividad en los años noventa
(tasa media de variación anual entre extremos)

	Producto Bruto Interno				Ocupación total				Relación PBI/Ocupación			
	1991.1-1994.4	1994.4-1995.3	1995.3-1997.4	1997.4-1991.1	1991.1-1994.4	1994.4-1995.3	1995.3-1997.4	1997.4-1991.1	1991.1-1994.4	1994.4-1995.3	1995.3-1997.4	1997.4-1991.1
	1994.4	1995.3	1997.4	1997.4	1994.4	1995.3	1997.4	1997.4	1994.4	1995.3	1997.4	1997.4
Total ¹	8.7	-10.3	8.0	6.2	0.8	-2.2	3.9	1.5	7.9	-8.3	4.0	4.7
Subtotal Industrias	8.9	-13.2	8.8	6.1	-2.3	-6.3	1.3	-1.6	11.5	-7.3	7.4	7.9
Alimentos, bebidas y tabaco	5.1	8.2	1.7	4.3	0.0	8.8	-2.2	0.2	5.1	-0.6	4.0	4.1
Textiles y confecciones	1.4	-19.5	5.3	0.0	-12.0	0.3	2.5	-6.1	15.2	-19.7	2.7	6.5
Madera, muebles y otras industrias	9.7	-29.4	26.8	9.6	3.3	-30.6	5.2	-0.6	6.2	1.7	20.5	10.2
Papel e imprentas	13.0	-11.9	6.7	7.8	7.7	-10.5	-4.8	1.3	4.9	-1.5	12.0	6.5
Petróleo y químicas	9.5	-13.1	6.5	5.7	-2.5	4.1	3.6	0.2	12.3	-16.4	2.8	5.5
Productos minerales no metálicos	11.5	-20.7	11.0	7.2	0.2	22.3	-6.5	0.1	11.2	-35.1	18.6	7.0
Metalmecánicas	14.3	-24.6	17.2	10.0	-0.7	-15.7	3.7	-1.0	15.1	-10.6	13.0	11.2
Construcción	17.0	-24.9	16.1	11.1	3.4	-11.5	7.9	3.1	13.1	-15.1	7.6	7.8
Comercio	8.7	-15.2	11.0	6.5	-0.5	-9.3	2.4	-0.6	9.3	-6.5	8.4	7.1
Hoteles y restaurantes	10.2	-12.3	10.6	7.6	6.2	11.4	-3.6	3.4	3.8	-21.2	14.7	4.1
Transporte terrestre	7.5	-14.4	5.8	4.3	5.8	-6.4	6.4	4.6	1.6	-8.5	-0.6	-0.3
Otros tipos de transporte	3.7	-5.0	13.7	5.9	-7.4	-57.6	34.5	-3.8	12.0	123.9	-15.4	10.1
Auxiliares de transporte	2.8	-12.8	7.7	2.5	35.0	18.7	-2.4	19.5	-23.9	-26.5	10.3	-14.2
Bancos y seguros	17.4	-9.2	14.2	13.1	3.4	0.1	5.4	3.7	13.5	-9.3	8.3	9.0
Servicios públicos privatizados	10.7	6.8	8.3	9.4	0.9	19.8	0.7	2.8	9.7	-10.9	7.5	6.5
Servicios profesionales y a empresas	13.5	-1.7	4.8	8.8	3.2	18.4	5.5	5.6	10.0	-17.0	-0.6	3.1
Educación y salud privadas	2.1	0.2	0.3	1.3	2.0	-0.5	6.1	3.1	0.1	0.7	-5.5	-1.7
Gobierno	5.3	-2.0	-4.9	1.0	1.7	3.0	3.9	2.6	3.5	-4.9	-8.5	-1.
Otros servicios	5.8	-7.5	5.6	4.2	-2.9	1.8	5.8	0.4	8.9	-9.1	-0.2	3.7
Servicio doméstico	2.5	-7.2	4.7	2.1	2.3	-1.0	3.7	2.4	0.2	-6.3	1.0	-0.3

1) Excluye actividades primarias

Cuadro 10: Dinámica del empleo, el producto y los costos salariales entre mayo de 1991 y octubre de 1997 ^{1, 2}

(a) Grupos de actividades definidas según el comportamiento del empleo y de la productividad

	Grupo I			Grupo II			Grupo III	Grupo IV	Total
	Total	Bancos	Resto	Total	Industrias	Resto			
Cant. De ramas	4	1	3	9	7	2	5	2	
Producto	10.86	13.07	9.82	6.27	6.14	6.49	3.20	4.15	6.20
Empleo Total	3.19	3.73	3.08	-1.13	-1.59	-0.64	3.65	0.44	1.48
Asalariado registrado	0.88	3.17	-0.22	-1.53	-2.12	-0.41	2.44	-4.33	0.36
Asalariado no registrado	10.39	9.68	10.44	1.09	0.52	1.74	5.93	4.96	4.92
No asalariado	0.63	0.12	0.64	-2.07	-2.60	-1.83	3.05	1.28	-0.06
Remuneración media mensual	8.60	9.67	8.22	8.32	8.54	8.08	7.92	6.51	8.01
Remuneración media horario	8.19	8.19	10.37	7.31	7.96	6.59	8.44	7.54	8.39
Índice de Precios Implícitos	2.26	-9.07	8.42	4.04	3.98	4.09	10.04	9.05	5.73
Salario mensual/IPI	6.20	20.61	-0.18	4.12	4.39	3.83	-1.93	-2.33	2.16
Salario horario/IPI	5.80	18.99	1.80	3.14	3.83	2.40	-1.45	-1.39	2.52
Productividad	7.43	9.01	6.53	7.48	7.86	7.18	-0.44	3.70	4.66
Costo salarial unitario mensual	-1.15	10.65	-6.30	-3.13	-3.21	-3.12	-1.50	-5.82	-2.39
Costo salarial unitario horario	-1.52	9.16	-4.44	-4.04	-3.73	-4.45	-1.02	-4.91	-2.05

(b) Grupos de actividades definidas según el comportamiento del producto y de la productividad

	Grupo I				Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Total
	Total	Industrias	Bancos	Resto				
Cant. De ramas	11	5	1	5	2	1	6	
Producto	8.57	7.96	13.07	7.99	2.92	8.79	2.82	6.20
Empleo Total	0.69	-0.42	3.73	0.85	-3.29	5.57	2.62	1.48
Asalariado registrado	-0.3	-1.28	3.17	-0.33	-3.7	6.7	1.0	0.4
Asalariado no registrado	4.9	1.28	9.68	5.79	-0.2	7.7	5.6	4.9
No asalariado	-0.8	0.46	0.12	-1.01	-6.6	3.7	1.9	-0.1
Remuneración media mensual	8.49	8.77	9.67	8.15	7.80	5.25	7.79	8.01
Remuneración media horario	8.36	8.26	8.19	8.46	7.05	4.66	8.69	8.39
Índice de Precios Implícitos	4.20	2.90	-9.07	6.62	6.02	10.08	9.46	5.73
Salario mensual/IPI	4.11	5.70	20.61	1.44	1.67	-4.39	-1.53	2.16
Salario horario/IPI	3.99	5.22	18.99	1.73	0.97	-4.92	-0.70	2.52
Productividad	7.83	8.42	9.01	7.08	6.42	3.05	0.19	4.66
Costo salarial unitario mensual	-3.45	-2.50	10.65	-5.26	-4.46	-7.22	-1.72	-2.39
Costo salarial unitario horario	-3.56	-2.95	9.16	-4.99	-5.12	-7.74	-0.89	-2.05

1) Ver tabla I para definición de los grupos

2) Excluye actividades primarias.

Cuadro 11: Evolución del producto, el empleo, las remuneraciones y la productividad de las industrias manufactureras entre 1990 y 1996
(Tasas anuales)

RAMA	Índice de Volumen Físico	Índice de Obreros Ocupados	Índice de Horas Trabajadas	Productividad	Salario Nominal Medio por Hora	Salario Nominal Medio por Obrero	Índice de Precios Implícitos	SMH/IPi	Costo salarial unitario mensual	Coefficiente de importaciones 1990
Nivel General	4.9	-3.0	-1.9	8.2	26.5	26.1	16.7	1.6	-0.2	
311/12	5.0	-0.2	0.0	5.2	27.1	26.0	20.2	1.3	-0.4	0.52
313	7.4	-5.4	-4.7	13.5	26.7	26.3	24.7	1.1	-10.8	0.45
314	2.9	-7.8	-7.5	11.7	22.6	21.4	20.2	1.1	-9.6	0.11
321	-0.3	-6.6	-5.8	6.8	24.7	23.0	15.2	1.6	0.0	1.31
322	1.1	-8.5	-8.2	10.6	28.0	27.5	15.5	1.8	-0.1	0.14
323	10.5	-6.7	-5.3	18.5	27.7	23.7	15.4	1.8	-9.5	0.31
324	4.4	-4.2	-3.4	9.0	24.8	23.9	18.3	1.4	-3.9	0.69
331	0.5	-2.8	-3.1	3.4	25.6	24.1	17.3	1.5	2.2	3.03
332	11.7	-0.2	2.7	11.9	30.7	30.9	20.7	1.5	-3.0	1.11
341	5.1	-2.4	-2.6	7.7	29.8	28.0	14.5	2.1	3.7	4.06
342	9.3	0.2	1.9	9.1	31.9	32.2	26.1	1.2	-3.9	0.99
351	4.1	-4.0	-3.4	8.4	24.3	25.4	13.9	1.8	1.6	41.42
352	5.7	-0.4	1.1	6.1	27.4	27.4	20.2	1.4	-0.1	9.57
353	1.0	-17.4	-17.4	22.3	29.2	27.8	13.7	2.1	-8.1	0.35
354	6.2	-5.9	-4.8	12.9	24.6	25.1	12.7	1.9	-1.7	4.83
355	2.5	-4.5	-3.1	7.3	26.0	25.6	10.1	2.6	6.3	4.50
356	13.0	2.1	3.6	10.6	29.2	29.4	13.5	2.2	3.1	2.07
361	13.1	-6.5	-6.6	21.0	25.3	21.9	14.1	1.8	-11.7	2.68
362	5.3	-4.8	-5.2	10.6	28.6	26.2	10.9	2.6	2.9	2.67
369	3.6	-3.0	-0.4	6.8	24.9	27.0	17.0	1.5	1.7	2.86
371	2.4	-8.3	-7.5	11.6	24.1	22.1	10.5	2.3	-1.0	6.81
372	2.6	-4.5	-2.0	7.4	23.8	23.7	14.5	1.6	0.6	10.48
381	2.7	-1.0	0.3	3.7	28.0	26.3	15.4	1.8	5.5	2.05
382	1.6	-5.8	-3.2	7.9	24.9	26.2	17.0	1.5	0.0	31.52
383	6.8	-6.3	-5.8	14.0	24.1	24.7	10.6	2.3	-1.1	21.84
384	13.3	-4.0	-0.4	18.0	24.8	26.6	13.0	1.9	-5.0	7.37
385	-9.2	-5.0	-5.6	-4.4	26.3	22.6	15.1	1.7	11.4	

Cuadro 12: El sector informal de los diferentes sectores (%)

	Oct. 1991	Oct. 1992	Oct. 1993	Oct. 1994	Oct. 1995	Oct. 1996	Oct. 1997
TOTAL ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal ²	47.4	48.1	46.5	45.4	43.9	45.9	44.0
Asal. privados	20.2	20.8	18.5	19.3	18.7	21.0	20.2
Cta. propia+Patrones	27.2	27.3	28.0	26.1	25.2	24.9	23.8
Sector formal ³	52.6	51.9	53.5	54.6	56.1	54.1	56.0
Industria	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	35.2	34.9	33.0	32.3	31.7	35.9	34.5
Asal. privados	16.7	16.7	15.7	15.6	15.0	18.6	17.3
Cta. propia+Patrones	18.5	18.2	17.4	16.7	16.7	17.3	17.2
Sector formal	64.8	65.1	67.0	67.7	68.3	64.1	65.5
Construcción	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	77.4	75.4	74.2	75.4	72.1	77.0	73.9
Asal. privados	26.0	24.1	18.0	20.5	19.0	27.9	30.9
Cta. propia+Patrones	51.3	51.3	56.1	54.9	53.1	49.1	43.0
Sector formal	22.6	24.6	25.8	24.6	27.9	23.0	26.1
Comercio, restaurantes y hoteles	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	66.9	66.1	63.7	64.4	61.8	62.3	60.6
Asal. privados	26.8	28.2	23.7	26.2	25.0	26.7	26.3
Cta. propia+Patrones	40.2	38.0	40.0	38.2	36.9	35.5	34.2
Sector formal	33.1	33.9	36.3	35.6	38.2	37.7	39.4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	37.2	46.6	42.3	41.2	41.9	41.9	39.9
Asal. privados	16.1	22.0	20.6	21.7	20.4	22.7	20.3
Cta. propia+Patrones	21.0	24.5	21.7	19.5	21.5	19.2	19.6
Sector formal	62.8	53.4	57.7	58.8	58.1	58.1	60.1
Servicios financieros y a las empresas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	34.3	40.7	35.9	31.5	32.8	34.8	34.3
Asal. privados	16.8	19.4	19.0	15.9	16.6	18.7	20.4
Cta. propia+Patrones	17.5	21.3	16.9	15.7	16.1	16.1	13.9
Sector formal	65.7	59.3	64.1	68.5	67.2	65.2	65.7
Otros servicios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	38.8	37.5	36.9	35.0	34.6	35.9	33.2
Asal. privados	18.2	16.6	15.3	16.2	16.9	16.3	13.6
Cta. propia+Patrones	20.6	21.0	21.6	18.8	17.7	19.6	19.6
Sector formal	61.2	62.5	63.1	65.0	65.4	64.1	66.8
Otras ramas ⁴	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector informal	28.7	35.6	39.5	29.2	23.8	22.8	27.0
Asal. privados	12.5	20.3	16.0	13.2	10.4	12.3	13.0
Cta. propia+Patrones	16.2	15.3	23.5	16.0	13.4	10.5	14.0
Sector formal	71.3	64.4	60.5	70.8	76.2	77.2	73.0

1) Excluye Servicio doméstico, Administración Pública y Trabajadores sin remuneración fija.

2) Asalariados privados y patrones en establecimientos menores a 5 y cuenta propias no profesionales.

3) Excluye Administración Pública

4) Incluye electricidad-gas-agua, actividades primarias.

Cuadro 13: Distribución de la variación del empleo total (%)

	1991.4-1994.4	1994.4-1996.4	1996.4-1997.4	1996.4-1997.4	1991.4-1997.4	1991.1-1997.4
Variación total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subocupados horarios	178.2	-68.4	17.4	-1.5	93.4	72.6
No subocupados horarios	-78.2	168.4	82.6	101.5	6.6	27.4
Formal	177.0	-21.9	54.1	74.1	87.8	72.9
Informal	-77.0	121.9	45.9	25.9	12.2	27.1
Asalaria	89.6	24.6	82.9	76.4	95.5	91.4
Privados	76.2	33.4	76.1	73.8	84.6	79.9
Registrados	156.9	129.4	25.2	40.1	24.4	11.6
No Registrados	-80.7	-96.0	50.9	33.8	60.2	68.3
Público	13.4	-8.8	6.8	2.6	10.9	11.5
Registrados	-1.5	-11.5	-3.3	-7.1	-1.4	1.5
No Registrados	14.9	2.7	10.0	9.7	12.2	10.0
No asalariados	10.4	75.4	17.1	23.6	4.5	8.6

Cuadro 14: Trabajo no registrado según nivel de educación

	Primaria		Secundaria		Terciaria		Total
	Completa	Incompleta	Completa	Incompleta	Completa	Incompleta	
<i>Proporción de trabajadores no registrados en el total de asalariados ¹⁾</i>							
Oct. 91	35.1	39.6	19.7	37.5	11.6	25.4	28.8
Oct. 97 40.7	53.2	26.9	42.9	14.8	27.7	34.2	
<i>Proporción de trabajadores no registrados entre los asalariados jefes de hogar ¹⁾</i>							
Oct. 91	24.7	31.2	14.5	24.1	11.2	18.6	21.7
Oct. 97	32.4	45.5	22.9	31.2	13.8	18.8	27.7
<i>Proporción de jefes entre los trabajadores no registrados ¹⁾</i>							
Oct. 91	43.2	57.7	32.2	29.4	46.1	28.6	38.8
Oct. 97	48.0	60.0	39.3	35.6	39.8	23.7	41.2

1) Excluye al servicio doméstico

Cuadro 15: Participación del empleo calificado¹ en el empleo total

	Mayo 1991	Oct. 1995	Oct. 1997
TOTAL²	39.4	43.7	45.1
Alimentos, bebidas y tabaco	21.1	30.1	28.0
Textiles y confecciones	22.8	24.7	23.7
Madera, muebles y otras	21.3	33.6	28.8
Papel e imprentas	36.5	54.1	47.9
Petróleo y químicas	37.5	46.6	57.1
Productos minerales no metálicos	30.0	25.0	15.3
Metalmecánicas	35.1	36.8	42.9
Construcción	14.6	16.0	15.3
Comercio mayor y menor	37.5	41.4	42.8
Hoteles y restaurantes	22.1	33.5	34.9
Transporte terrestre	21.2	25.2	23.9
Otros tipos de transporte	64.9	77.7	80.5
Auxiliares de transporte	47.0	41.1	47.0
Bancos y seguros	79.4	83.3	87.2
Servicios públicos privatizados	41.4	57.3	63.9
Servicios profesionales y a empresas	78.1	77.0	75.3
Educación y salud privadas	77.4	78.8	79.0
Gobierno	53.7	58.9	59.5
Otros servicios	35.2	35.9	37.8
Servicio doméstico	7.0	6.9	10.0

1) Ocupados con educación secundaria completa o más.

2) Excluye actividades primarias.

**Cuadro 16: Participación económica de distintos hogares
del Gran Buenos Aires (%)**

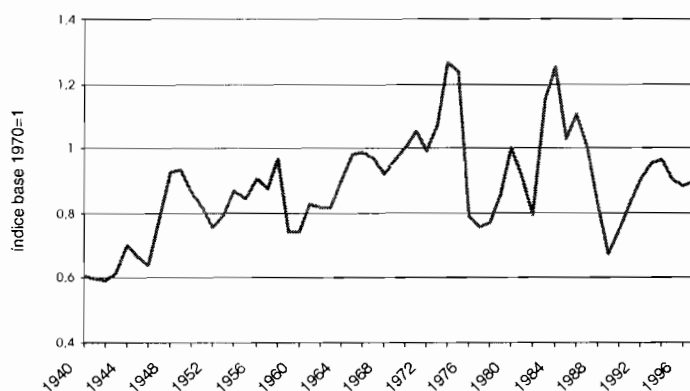
	Oct. 1991			Oct. 1994		
	HOGAR		TOTAL	HOGAR		TOTAL
	Sin desocupado/s	Con desocupado/s		Sin desocupado/s	Con desocupado/s	
Tasa de actividad (%)						
Jefe	71.6	81.4	72.3	68.2	83.4	70.6
Cónyuge	32.9	45.9	33.9	33.8	57.3	37.9
Hijos	22.1	45.5	24.5	22.5	45.9	27.8
Resto	30.0	36.3	30.9	33.5	34.3	33.7
Total	39.7	52.3	40.8	40.0	55.6	43.1
Distribución de la población activa (%)	88.4	11.6	100.0	74.4	25.6	100.0

Cuadro 17: Elasticidades empleo-producto entre los extremos cíclicos

Puntos extremos de los ciclos (mes, trimestre)	Variaciones porcentuales			Elasticidad empleo-producto ¹	
	PBI	Empleo		Total	Encuesta
		Total	Encuesta		
1980.3					
1982.2	-12.6	-0.9	-1.5	0.07	0.12
1984.4	9.6	5.2	4.3	0.54	0.44
1985.2	-9.3	-0.2	-0.2	0.02	0.02
1987.3	19.8	8.3	7.3	0.42	0.37
1990.1	-18.6	2.3	1.8	-0.12	-0.10
1994.4	48.1	9.0	7.5	0.19	0.16
1995.3	-7.8	-1.7	-1.7	0.22	0.22
1997.4	18.9	9.7	9.1	0.51	0.48
1998.2	23.5	12.0	11.4	0.51	0.48

1) Entre los extremos sucesivos.

Gráfico 1: Salario medio real 1940-1997



* Hasta 1981: Llach y Sánchez (1984), índice de las remuneraciones de las ocupaciones asalariadas por el IPC; luego: EPH, índice del ingreso medio de los asalariados del GBA.

Gráfico 2: Relación entre la variación del producto y de la productividad de los sectores productivos 1991-1997

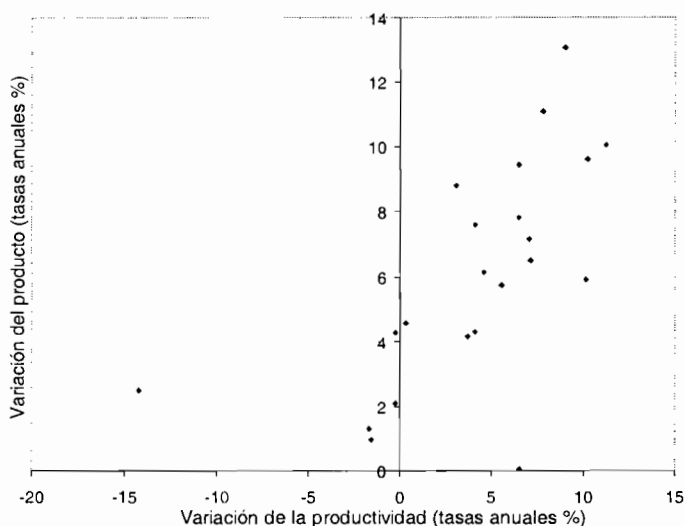


Gráfico 3: Relación entre la variación de la producción y el empleo en las ramas de la industria manufacturera 1990-1996

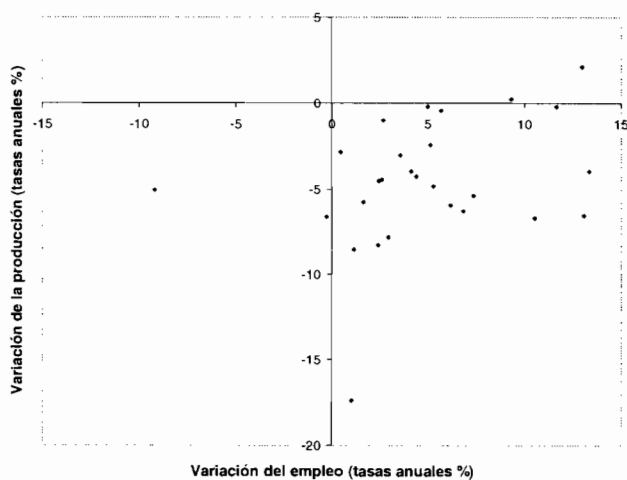


Gráfico 4: Relación entre el coeficiente de importaciones 1990 y el aumento del producto de las diferentes ramas de la industria manufacturera 1990-1996

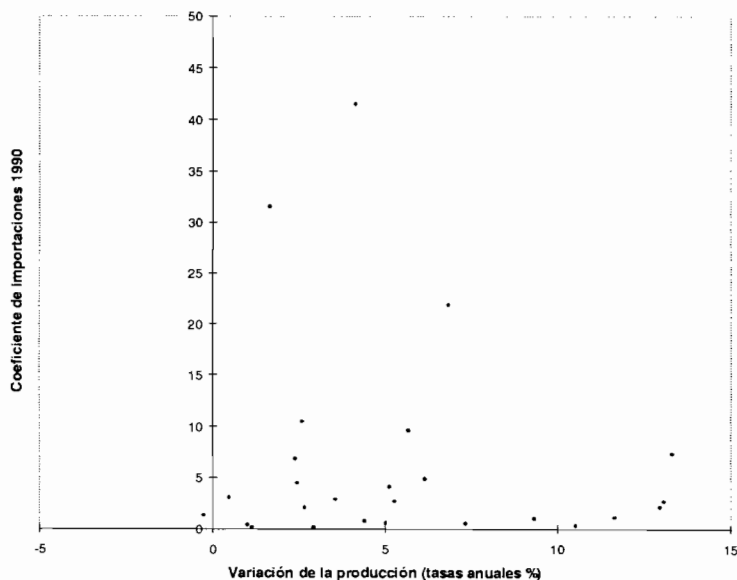


Gráfico 5: Relación entre las variaciones del salario nominal y del costo salarial unitario de los sectores productivos 1991-1997

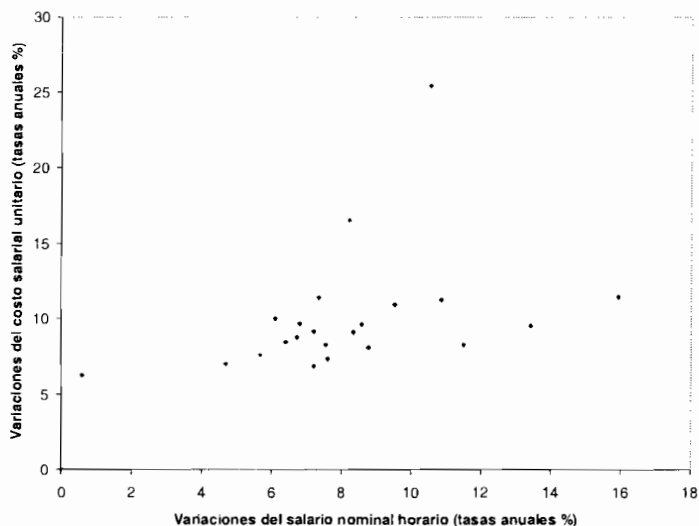
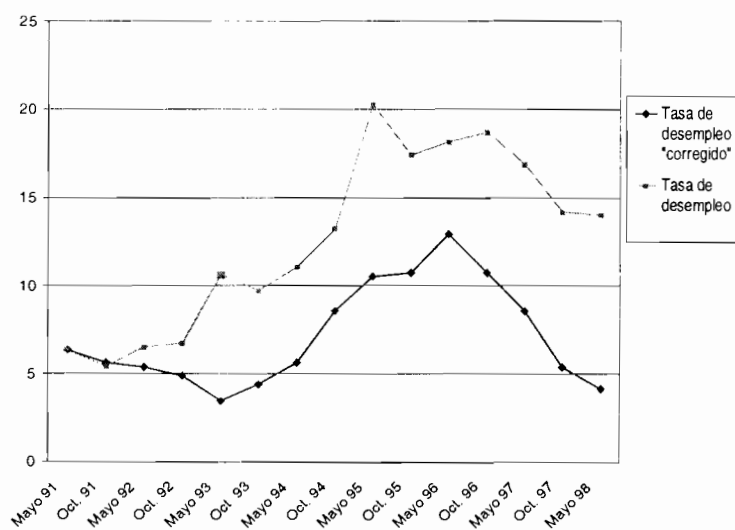


Gráfico 6: Tasa de desempleo y tasa de desempleo "corregido". GBA 1991-1998. Mayo (%)



DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Oscar Altimir y Luis Beccaria

INDICE

I. La medición de la distribución del ingreso por niveles en la Argentina	429
I. 1 Principales problemas	429
I. 2 Estimaciones disponibles	430
I. 3 Los datos utilizados en esta investigación	432
II. Evolución de la distribución agregada del ingreso	436
II. 1 Tendencia de largo plazo	436
II. 2 Distribución del ingreso de los hogares y de los perceptores	438
II. 3 Distribución del ingreso de los perceptores activos y ocupados	440
III. Descomposición de la distribución del ingreso	
de los ocupados	444
III. 1 Factores determinantes de la desigualdad urbana	445
III. 2 Cambios de la desigualdad y de los factores que la determinan	449
III. 3 El papel del capital humano	452
III. 4 Los cambios en las regulaciones laborales	458
IV. Cambios en la distribución del bienestar de los hogares	459
IV. 1 El modelo de análisis	461
IV. 2 El efecto de la cantidad de recursos sobre la desigualdad	462
IV. 3 Cambios que han influido en la evolución de los ingresos familiares	465
V. Evolución de los ingresos factoriales	471
V. 1 Estimaciones realizadas	471
V. 2 Evolución de la distribución de los ingresos factoriales	475
VI. Evolución del ingreso total de los hogares	
y su composición	481
VI. 1 Evolución de los ingresos de los hogares	481
VI. 2 Consecuencias sobre la apreciación de la evolución	
de la desigualdad	482

VII. Evolución de los factores productivos y sus remuneraciones	486
VII. 1 Evolución de los factores y su productividad	486
VII. 2 Evolución de las remuneraciones	489
VIII. Conclusiones	491
Bibliografía	496
Anexos	499
Anexo A: La descomposición de la desigualdad de la distribución de ingresos personales y sus cambios en el tiempo	501
Anexo B: Estimación de los ingresos factoriales 1980-1997	512
Anexo C	519

I. La medición de la distribución del ingreso por niveles en la Argentina

I. 1 Principales problemas

El análisis de la evolución en el tiempo de la desigualdad ha sido tradicionalmente afectado por dos problemas principales: (i) la medida en que no sean estrictamente comparables las mediciones de encuestas de las que se derivan los cambios temporales y (ii) el hecho de que el grado de desigualdad medido puede estar seriamente afectado por diferentes sesgos, entre los que se destaca el asociado con la subdeclaración de ingresos, la que no se puede suponer –en principio y sin más análisis– que sea neutral con respecto a la desigualdad (Altimir, 1987). Naturalmente, el segundo problema influye sobre el primero, puesto que la existencia de diferentes sesgos de subestimación en dos encuestas representa una fuente de incomparabilidad entre sus resultados.

Se han propuesto diferentes procedimientos de ajuste, basados en la reconciliación de los totales de ingreso de las encuestas con los derivados de las estimaciones de cuentas nacionales.¹ La mayoría resulta en un grado

1. Altimir (1987) diseñó un método de ajuste de los resultados de encuestas, consistente en asignar las discrepancias entre los ingresos medios de las encuestas y las correspondientes medias de

de desigualdad mayor que el obtenido con los datos originales. Puesto que la discrepancia con respecto a las cuentas nacionales de los resultados de diferentes encuestas pueden ser de diferente magnitud, el ajuste de éstos no sólo vuelve más realista la medición de la desigualdad sino que torna –en principio– los resultados más comparables entre sí.

Sin embargo, es preciso realizar, a este respecto, una advertencia. Las discrepancias de las medias de las encuestas con respecto a las estimaciones del ingreso de los hogares derivadas de cuentas nacionales (que, a su vez, no son tan acuradas ni presentan una acuracidad uniforme a lo largo del tiempo) pueden reflejar diferentes sesgos. Esto es, en principio, esperable cuando se comparan resultados de encuestas de diferente tipo (principalmente, encuestas de empleo e ingresos y de ingresos y gastos), que utilizan diferentes técnicas de investigación del ingreso, asociadas a diferentes estructuras muestrales y organizaciones de campo también disímiles (Altimir, 1987). En tales casos, la aplicación de un método uniforme de ajuste, aunque aún sirva al propósito de obtener mediciones de la desigualdad más cercanas a la realidad, puede no ser tan efectiva para volver los resultados de diferentes encuestas más comparables entre sí.

Los problemas involucrados en aplicar un método de ajuste basado en las cuentas nacionales se complican cuando la cobertura de la encuesta es sub-nacional (urbana, para un conjunto de aglomerados urbanos o para el área metropolitana de la ciudad capital), ya que en ese caso es preciso, además, estimar –o suponer– diferenciales de ingreso entre el total del país y el área cubierta por la encuesta.

I. 2 Estimaciones disponibles

Las primeras estimaciones de la distribución del ingreso por niveles (CONADE-CEPAL, 1965) se orientaron a medir la distribución en el conjunto de la economía –en 1953, 1959 y 1961– para lo cual recurrieron a una multiplicidad de fuentes, que se utilizaron para desagregar estimaciones relativamente

cuentas nacionales, para cada tipo de ingreso, suponiendo que esas discrepancias miden la subestimación de ingresos de cada tipo y que ésta es constante –con respecto al nivel de ingreso– para cada tipo de ingreso (excepto para los ingresos de la propiedad, cuya discrepancia se asigna enteramente al quintil superior). Bergsman (1980) ha ajustado los datos para México asignando la discrepancia entre el ingreso total de los hogares de la encuesta y las cuentas nacionales, de acuerdo con supuestos alternativos en cuanto a la elasticidad de la subdeclaración total.

detailladas de ingresos por grupos ocupacionales de perceptores, incorporadas a las estimaciones de cuentas nacionales que se realizaron para revisar las series oficiales.² La transformación de las distribuciones de perceptores por su ingreso principal en distribuciones de los hogares según su ingreso total, se realizó sobre la base de los resultados de la encuesta EPC (de ingresos y gastos, de cobertura urbana) de 1963, levantada especialmente para un proyecto de análisis tributario.

A fines de la década de los sesenta el INDEC realizó –como parte del Programa ECIEL– una encuesta de ingresos y gastos en el Gran Buenos Aires. En los primeros años de la década siguiente, se comenzaron a realizar encuestas de empleo en el Gran Buenos Aires, sobre cuya base se montó posteriormente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Esta se realizó, inicialmente, sólo en el Gran Buenos Aires, pero se fue extendiendo gradualmente a un conjunto cada vez más amplio de aglomerados urbanos del interior del país.³

En un trabajo que pretendió apreciar la evolución de la distribución del ingreso sobre bases comparables (Altimir, 1986), se ajustaron los resultados de algunas de las encuestas disponibles, siguiendo el método propuesto por el autor (Altimir, 1987) para ajustarlos de acuerdo con las discrepancias que mantenían con respecto a estimaciones derivadas de cuentas nacionales.

La CEPAL, por otro lado, ha venido ajustando las distribuciones obtenidas de la EPH, siguiendo ese mismo método, como parte del procedimiento que aplica para estimar la incidencia de la pobreza en los países de la región (CEPAL, 1991).

En el Cuadro 1 se sintetizan los resultados –en términos del coeficiente de Gini– de las diferentes investigaciones enumeradas, para la distribución de los hogares, tanto de los datos originales que obtuvieran como de los ajustados por subdeclaración, en los casos en que se realizó tal ajuste.

2. Para más detalles sobre los procedimientos y fuentes utilizados en estas estimaciones, puede verse Altimir (1986), Apéndice A.

3. Véase el Anexo 1 del capítulo anterior.

**Cuadro 1: Estimaciones de la distribución del ingreso
de los hogares en Argentina
(Coeficientes de Gini¹)**

Año	Fuente ²	Referencia	Cobertura	Ingreso total del Hogar		Ingreso per cápita del hogar
				D. Original	D. Ajustada	D. Original
1953	CONADE-CEPAL (FM)	CONADE (1965)	Nacional		0.400	
			No Agrícola		0.368	
1961	CONADE-CEPAL (FM)	CONADE (1965)	Nacional		0.419	
			No Agrícola		0.407	
1963	EPG(IG)	Altimir (1986)	Urbana	0.373		
			GBA	0.358		
1969/70	ECIEL (IG)	Altimir (1986)	GBA	0.356	0.390	
1970	EED(EI)	Altimir (1986)	GBA	0.361	0.412	
1974	EPH (EI)	Altimir (1986)				
		Tab. propia	GBA	0.360	0.429	
			Id.	0.356		0.342
1980	EPH (EI)	Altimir (1986)				
		Tab. propia	GBA	0.416	0.472	0.382
			id.	0.411		
1986	EPH (EI)	Tab. propia	GBA	0.419		0.403
1990	EPH (EI)	Tab. propia	GBA	0.437		0.453
1991	EPH (EI)	Tab. propia	GBA	0.430		0.447
1994	EPH (EI)	Tab. propia	GBA	0.433		0.464
1997	EPH (EI)	Tab. propia	GBA	0.446		0.475

1) Calculados sobre la base de grupos decílicos en las distribuciones del ingreso excluyendo hogares con ingreso cero.

2) FM: Fuentes múltiples; IG: Encuesta de ingresos y gastos; EI: Encuesta de empleo e ingresos.

I. 3 Los datos utilizados en esta investigación

Los resultados de la EPH constituyen la base de datos que se utiliza para el análisis detallado de los factores que han determinado los cambios de la distribución del ingreso en los años ochenta y noventa. No existe, por otro lado, ninguna fuente alternativa que permita apreciar los cambios en la distribución del ingreso agregada en ese período.

La única área sobre la que se realiza la EPH desde su iniciación es el Gran Buenos Aires. Para esa área, se cuenta con la distribución del ingreso de los hogares en las décadas de los setenta y de los ochenta. Para la década de los ochenta, se cuenta con tabulados de un conjunto de 17 aglomerados urbanos. A partir de 1990 se cuenta con los microdatos del Gran Buenos Aires y de un conjunto de 24 aglomerados urbanos del interior.⁴ Sobre esa base, se presentan (en los cuadros 3 a 6) distribuciones inéditas para diferentes conceptos de ingreso y unidades receptoras correspondientes al Gran Buenos Aires, a 10 aglomerados urbanos del interior del país y al conjunto urbano correspondiente.

Con vistas a identificar los factores que determinan los cambios más estructurales de la distribución del ingreso (con un menor componente de oscilaciones coyunturales), se seleccionaron años en que la economía hubiera funcionado con un relativamente alto nivel de ocupación de la capacidad productiva (o, lo que es lo mismo, relativamente bajo grado de capacidad ociosa en las unidades productivas). Como se puede observar en el Cuadro 2, los años de 1974, 1980, y 1994 constituyeron puntos altos del ciclo; en 1986 y 1991, la economía se estaba aproximando a la frontera de producción, aunque todavía exhibía grados significativos de capacidad ociosa; en 1996, en cambio, recién estaba saliendo de la recesión. Con el mismo razonamiento, se utilizaron los resultados de la segunda onda (octubre) de la EPH en cada año, por corresponder a un mes de relativamente alto nivel estacional de actividad.

4. Para más detalles y sobre el procedimiento utilizado para homogeneizar los resultados correspondientes a 17 ciudades en los años ochenta con los correspondientes a 24 aglomerados en los noventa, véase el Anexo 1 del informe del módulo de Empleo.

Cuadro 2: Marco macroeconómico de las observaciones distributivas

Períodos macroeconómicos	Observaciones Distributivas	Nivel PIB (1980=100)		Empleo Urbano (1980=100)	Desempleo Urbano (%)	Inflación mensual (%)	Salario real (1980=100)	Tipo de cambio real (1980=100)
		Total	No Agrícola					
1973-1975: La estabilización populista	III 1974	90.0	89.2	90.9	3.4	3.0	109.6	125.3
1976-1980: Estabilización ortodoxa con liberalización.	III 1980	101.8	101.4	100.0	2.5	4.2	100.0	100.0
1981-1984: Ajuste caótico y regreso al populismo	III 1986	99.7	98.7	109.6	5.2	7.6	86.8	268.2
1985-1986: La estabilización transitoria	III 1991	100.5	99.4	121.1	6.0	1.9	67.4	124.5
1987-1990: Deslizamiento hacia la hiperinflación	III 1994	126.9	126.9	123.2	12.2	0.6	77.1	117.6
1991-1996: La estabilización y el nuevo régimen de la economía	III 1997	135.0	134.6	132.6	13.7	0.3	72.0	114.5

Los datos de la EPH no se ajustaron por subestimación de ingresos. Como se detalla más adelante, las series oficiales de producto e ingreso sólo incluyen el valor agregado sectorial y los componentes de la oferta y demanda globales, a precios corrientes y constantes, a partir de 1980 (BCRA, 1993). Estas series parten de una revisión de las estimaciones oficiales anteriores, que incluyó algunos importantes cambios metodológicos y que involucró un aumento de 40% del nivel del PIB estimado para 1980. No incluyen estimaciones de la distribución funcional del ingreso generado en cada sector.⁵

En estas condiciones, no es posible comparar los resultados de las encuestas con los correspondientes de las cuentas nacionales para los distintos tipos de ingreso investigados por ellas, obtenido a partir de otras fuentes. Ello requiere una estimación de los ingresos factoriales incluso más detallada que la habitual gruesa desagregación del valor agregado en remuneración al trabajo y excedente bruto de explotación, atendiendo particularmente a la distinción entre los ingresos generados en la producción que fluyen directamente a los hogares y los que son apropiados por las empresas y el gobierno. Más adelante se incluyen estimaciones propias de los ingresos factoriales para los años seleccionados, pero ellas dependen de los ingresos estimados a partir

5. Sin embargo, el informe de la CEPAL en que se presenta la propuesta de metodología y los resultados obtenidos, incluye estimaciones de la distribución funcional y de las cuentas consolidadas de la nación, para el período 1980-1987 (CEPAL, 1991b).

de la EPH, por lo que sólo sirven para comparar la evolución de los ingresos captados por ésta con la de los ingresos que la EPH no capta y que incluyen un residuo (obtenido por diferencia) que incorpora cualquier subestimación de los ingresos medidos por las encuestas.

En la medida en que la subestimación de ingresos en la EPH corresponda a sesgos similares en todas las ondas, su magnitud y distribución podrían ser constantes en el tiempo, sin afectar los cambios en los ingresos efectivamente medidos por la encuesta. Esta hipótesis de trabajo se utiliza en el análisis, aunque sin aceptarla definitivamente.⁶ En los ejercicios de ajuste realizados a resultados de la EPH en el pasado, se estimaron coeficientes de subestimación ciertamente variables para el ingreso total de los hogares, aunque de un orden de magnitud similar.⁷

Por otra parte, la EPH capta (aún subestimándolos) casi exclusivamente ingresos del trabajo asalariado y de los autoempleados (conceptualmente de característica mixta, pero en los hechos con un componente menor imputable al capital propio), así como las jubilaciones y pensiones y otras transferencias públicas monetarias. Poco es lo que capta de ingresos de la propiedad (inmobiliaria o financiera) y no investiga los ingresos capitalizados de hecho en las empresas de propiedad personal o de derecho en las de capital y que incrementan el patrimonio de los hogares.

Por consiguiente, aún si las mediciones del ingreso investigado por las encuestas fueran insesgadas o se las pudiera corregir razonablemente por subestimación, la distribución del ingreso de los hogares que ellas miden constituye una parte –la de mayor importancia, sin duda– de la distribución total del ingreso generado en el aparato productivo y percibido o apropiado por los hogares.

Por último, el ingreso medido por la EPH se aproxima –aún con la limitación anteriormente señalada– al concepto de ingreso disponible de los hogares, en la medida en que se investigan los ingresos “de bolsillo”, después

6. Entre otras razones, porque el cambio de ponderación implícito en las variaciones de la participación relativa de cada tipo de ingreso en el ingreso total de los hogares, en la medida en que la magnitud y los patrones de subdeclaración de cada tipo de ingreso difieran, implica un cambio en el patrón global de subestimación de la distribución del ingreso por niveles.

7. Altimir (1986) encuentra una subestimación de 29% en la EPH del Gran Buenos Aires en 1974 y de 26% en la de 1980. CEPAL (1989) encuentra una subestimación de 25% en la EPH del Gran Buenos Aires de 1986. Atendiendo a los resultados de esos ejercicios, en lo que respecta a la subestimación de los salarios en el EPH, en un trabajo reciente sobre la pobreza en la Argentina (Altimir y Beccaria, 1997), los autores realizan un ajuste de 25% (correspondiente a una subestimación de 20%) uniforme y constante a lo largo del tiempo a los ingresos bajos de la distribución (tanto de asalariados como de trabajadores por cuenta propia).

del pago de impuestos directos y aportes personales al sistema de seguridad social y que se incluyen las transferencias percibidas en dinero. En cambio, el ingreso de la EPH no incluye ninguna estimación de las prestaciones en especie representadas por los servicios sociales gratuitos (o fuertemente subsidiados) de educación y salud.

En vista de las limitaciones señaladas, se adoptó una estrategia de investigación consistente en analizar –y, ulteriormente, descomponer– los cambios de la distribución de los ingresos medidos por la EPH y, por otro lado, apreciar los cambios de esos ingresos en el marco de los registrados en los diferentes tipos de ingresos factoriales, de acuerdo con las estimaciones realizadas al efecto. Además, se intenta apreciar, en ese marco, la evolución de los tipos de ingreso (principalmente, utilidades de sociedades de capital e intereses) cuya percepción suele estar concentrada en un grupo limitado de perceptores, aunque no se conozca su distribución precisa.

II. Evolución de la distribución agregada del ingreso

II. 1 Tendencia de largo plazo

A finales de los años cuarenta tuvo lugar un intenso mejoramiento distributivo, que implicó un aumento de 8 puntos porcentuales de la participación de los salarios en el ingreso, la que posteriormente se mantuvo hasta 1954. Por ello, puede considerarse que las primeras mediciones de la distribución del ingreso, correspondientes a 1953, representan lo que para entonces era una nueva y favorable situación de la equidad distributiva. Por otra parte, esas estimaciones –que, hasta el presente, son las únicas que abarcaron el conjunto de la economía nacional– revelan que la distribución del ingreso entre los hogares no agrícolas, aunque menos concentrada que la del total nacional, no difería tanto de ésta.⁸

Entre 1953 y 1961, con la economía creciendo por encima del 2% anual por habitante, la desigualdad a nivel nacional aumentó moderadamente (5% del Gini), aunque la de los hogares no agrícolas se incrementó más (10%). (Véase Cuadro 1.)

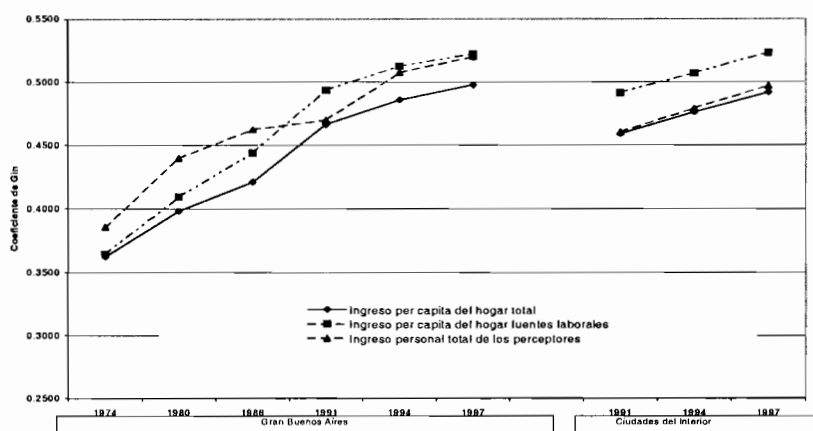
8. En parte, por la escasa diferencia entre los ingresos medios agropecuarios (que en 1961 representaban un 85% del promedio nacional) y los no agropecuarios (CEPAL, 1968).

Para períodos posteriores, sólo se cuenta con mediciones de cobertura urbana o metropolitana. Si se observan las que son mutuamente más comparables, ellas trazan un panorama de desigualdad aproximadamente constante durante los años sesenta –cuando el crecimiento económico superó el 4% anual por habitante– y principios de los setenta y de desigualdad creciente (aproximadamente 15% del Gini) entre 1974 y 1980, período signado por la estabilización ortodoxa y reformas liberalizadoras.

Entre 1980 y 1986 –el año de mejor funcionamiento económico de esta década crítica– la desigualdad entre los hogares urbanos continuó aumentando, aunque moderadamente (en el Gran Buenos Aires y en términos de la distribución según el ingreso per cápita, más de dos puntos ó 5% del Gini, que alcanzó un valor de .40). El deterioro se acentuó en los años de la hiperinflación (1989/90) (véase el Cuadro 1).

La rápida estabilización y recuperación de la economía de principios de los años noventa sólo trajo consigo un leve y temporario mejoramiento de la desigualdad (Cuadro 1). Sin embargo, ésta pronto retomó la tendencia ascendente y, hacia 1994 el coeficiente de Gini⁹ de la distribución de los hogares según su ingreso per cápita en el Gran Buenos Aires era de .464, un 15% superior al de 1986 y 21% más alto que en 1980. Durante la recesión posterior, inducida por el efecto de la crisis mexicana, la desigualdad volvió a agravarse, sin que la posterior recuperación, en 1997, la haya mejorado. En este último año, el coeficiente de Gini de la distribución per cápita era de .475 en el Gran Buenos Aires y un valor muy similar en el conjunto urbano del país, donde el deterioro de la desigualdad entre 1991 y 1997 fue paralelo al del área metropolitana (véase Gráfico 1).

9. Calculado, en el Cuadro 1, sobre la base de grupos decílicos de hogares (para mantener la comparabilidad con las estimaciones anteriores), en tanto que en los Gráficos 1 a 3 los valores del coeficiente de Gini están calculados sobre la base de los microdatos (hogares individuales).

Gráfico 1: Evolución de la desigualdad del ingreso familiar y de los perceptores

II. 2 Distribución del ingreso de los hogares y de los perceptores¹⁰

A juzgar por la evolución temporal del coeficiente de Gini, la desigualdad de la distribución de los ingresos familiares estuvo básicamente determinada por la de los perceptores individuales. En el Gráfico 1 se advierte –para el caso del Gran Buenos Aires, área para la cual se cuenta con mayor número de observaciones– la similitud de las tendencias que exhiben los valores del indicador correspondiente a las distribuciones del ingreso personal total y de los ingresos per cápita de los hogares, tanto total como proveniente del trabajo.

Sin embargo, los cambios de los indicadores de las tres distribuciones no fueron de la misma intensidad en todos los periodos. El grado de dispersión de la distribución de los ingresos familiares provenientes de fuentes laborales (sueldos y salarios o ingresos por cuenta propia) creció, en las décadas de los setenta y de los ochenta, más que el de la correspondiente a los ingresos familiares totales. Ello estaría reflejando que los componentes no laborales –fundamentalmente, las jubilaciones–¹¹ tuvieron un comportamiento que tendió a hacer menos desiguales los ingresos de los hogares. En

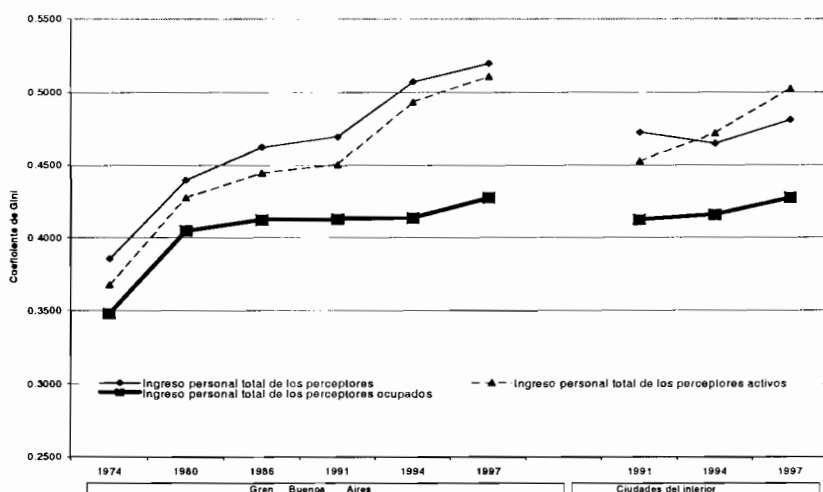
10. Las distribuciones decílicas correspondientes a los diferentes conceptos y unidades, se incluyen en el Anexo C.

11. Los ingresos captados por la EPH sólo incluyen montos irrisorios de ingresos de la propiedad.

todo caso, tal mecanismo estuvo ausente en la década de los noventa, cuando la desigualdad de la distribución de los ingresos familiares provenientes de fuentes laborales aumentó de manera similar (sólo ligeramente menor) a la de los ingresos totales.

Durante los años setenta, la dispersión de los ingresos de los perceptores individuales –y también la de los perceptores activos, como se observa en el Gráfico 2. a– aumentó aún más (14% del Gini) que la de los ingresos totales de los hogares, que fue de magnitud considerable (10% del Gini). Ello debió haber resultado del acercamiento de las tasas de empleo de los hogares de los estratos inferiores a las de los superiores. La relación entre los aumentos de ambas distribuciones se invirtió entre 1986 y 1991, cuando la desigualdad entre los individuos aumentó poco, en tanto que la de la distribución de los hogares continuó ampliándose (Véase el Gráfico 1). Nuevamente, es el comportamiento relativo de las tasas de empleo de los estratos –que se diferenciaron más, al revés de lo acontecido entre 1974 y 1980– el que permite entender porqué la atenuación de la desigualdad de los ingresos personales en ese período no impidió el continuado aumento de la desigualdad de ingresos entre los hogares.

Gráfico 2. a: Evolución de la desigualdad del ingreso de los perceptores individuales



A lo largo de los años noventa continuó aumentando la desigualdad del ingreso familiar total y, en aún mayor medida, la de los ingresos personales.

La diferencia entre ambas series –que se registró entre 1991 y 1994– resultó de dos procesos cuyos efectos fueron de diferente signo, aunque distinta intensidad. El más importante, que tendió a ampliar la brecha entre ambas distribuciones, fue el diferente impacto del incremento del desempleo (que en el período señalado pasó de 5,3% a 13,1%), mayor sobre el grado de desigualdad de los ingresos personales que sobre el de los familiares.¹² En sentido contrario operó la reducción –que contrasta con la ampliación de fines de los ochenta– de la brecha de empleo entre los sectores de mayores y menores ingresos. Ambos factores ejercieron su influencia fundamentalmente entre 1991 y 1994; posteriormente, los aumentos de la desigualdad en ambos niveles de análisis fueron paralelos.

Para el decenio de los noventa es posible analizar también lo sucedido en un conjunto de áreas urbanas del interior. Se aprecia que entre 1991 y 1997 la desigualdad de las tres distribuciones mostró aproximadamente el mismo crecimiento. Si bien la de los ingresos familiares totales creció menos que la de perceptores, la diferencia es reducida. Ello se deriva del menor crecimiento de la tasa de desempleo que registraron los aglomerados del interior respecto del Gran Buenos Aires (véase el Gráfico 1).

II. 3 Distribución del ingreso de los perceptores activos y ocupados

La evolución de la desigualdad de los ingresos del conjunto de perceptores del Gran Buenos Aires estuvo determinada fundamentalmente por la de los miembros activos, tal como se aprecia en el Gráfico 2. a al comparar ambas series. La correspondiente a los ingresos de los jubilados y de otros inactivos no ha alterado, por tanto, el panorama que presentan los ingresos del trabajo. En los aglomerados del interior y entre 1991 y 1994 se observa, sin embargo, un comportamiento diferente, ya que el cambio registrado por la distribución de los inactivos tuvo un signo contrario a la de

12. Debe tenerse en cuenta que los desocupados han sido considerados en el cómputo del coeficiente de Gini –tanto de las distribuciones del total de perceptores como de los perceptores activos– como perceptores con ingreso igual a cero. Si bien los desocupados que no perciben ingreso no son, al momento de la medición, perceptores, se los incluyó en la distribución, para que ésta reflejara plenamente los efectos del funcionamiento del mercado de trabajo, en el cual aquéllos participan (infructuosamente). En el caso de los hogares, si bien también se calcularon los valores del indicador tomando en cuenta a las unidades con ingreso cero, el mayor desempleo abierto trajo consigo un aumento de este tipo de unidades proporcionalmente menor al producido entre las personas.

los activos y provocó una caída de la desigualdad de la distribución de todos los perceptores.

En cambio, el aumento sostenido y significativo de la desigualdad entre los perceptores totales y activos contrasta con la evolución de la desigualdad entre los perceptores ocupados. En el mismo Gráfico 2. a es posible advertir el efecto que ha tenido la elevación de la tasa de desempleo sobre la dispersión de los ingresos personales, comparando la evolución de los coeficientes de Gini de las distribuciones de los perceptores activos con la de los perceptores ocupados. La primera exhibe ya en los ochenta un mayor incremento respecto de la segunda pero es en el decenio siguiente, durante el cual la desocupación abierta alcanzó valores muy elevados, cuando la separación se tornó más marcada.¹³ Un comportamiento similar se aprecia en las ciudades del interior.

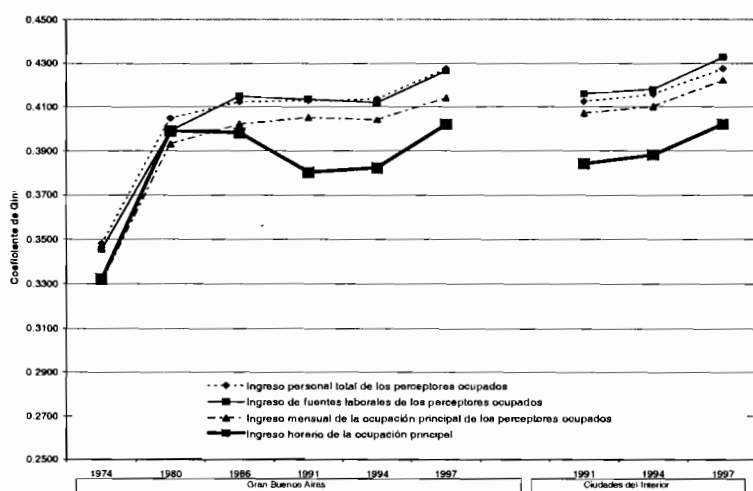
En definitiva, el considerable aumento (16% del Gini) de la desigualdad de los perceptores ocupados entre 1974 y 1980 determinó el empeoramiento, en ese lapso, de la desigualdad de todos los perceptores y de los hogares. En cambio, como la desigualdad de los ocupados, habría aumentado sólo ligeramente (2% del Gini) entre 1980 y 1994, la ampliación de la desocupación sería la principal responsable por el aumento (15% del Gini) de la desigualdad entre el total de perceptores al cabo de esos catorce años. Esa responsabilidad se vuelve compartida con otros factores entre 1994 y 1997, cuando la desigualdad entre los ocupados aumenta más (3,3% del Gini) que en todo el período anterior.

La desigualdad de los ingresos de fuentes laborales de los ocupados tuvo una evolución prácticamente igual a la de sus ingresos totales.¹⁴ Por otro lado, en el Gráfico 2. b se advierte que la doble ocupación no habría jugado un papel significativo a lo largo del período analizado, ya que la desigualdad de la distribución de los ocupados de acuerdo con el ingreso mensual de la ocupación principal ha evolucionado en forma casi paralela a la de la distribución que considera todos los ingresos de fuentes laborales.¹⁵

13. Entre 1991 y 1994, cuando la tasa de desempleo se elevó en 7,8 puntos porcentuales, la diferencia entre los coeficientes de Gini de ambas distribuciones se amplió en .042 puntos (más de 10% del Gini de los perceptores ocupados).

14. Debido, esencialmente, a la escasa captación en la EPH de ingresos de la propiedad y de transferencias diferentes de las jubilaciones y pensiones.

15. Sin embargo, entre 1974 y 1980 la doble ocupación atenuó ligeramente la diferencia entre ambas distribuciones y entre 1980 y 1986 la amplió. También operó su efecto en esta última dirección entre 1994 y 1997 (véase Gráfico 2b).

Gráfico 2. b: Evolución de la desigualdad de los ingresos de los ocupados

En cambio, la evolución de la distribución del ingreso mensual en la ocupación principal de los ocupados contrasta con la de la distribución de acuerdo con los ingresos horarios en esa ocupación —el concepto más cercano a una tasa de remuneración—. ¹⁶ La concentración de esta última distribución aumentó considerablemente (18% del Gini) a finales de los años setenta, se mantuvo entre 1980 y 1986 —debido a la compensación del aumento de la concentración de los autoempleados y la reducción de la de los asalariados—, se redujo (casi 5%) a principios de los noventa ¹⁷ y volvió a ampliarse —de manera generalizada— entre 1994 y 1997, ubicándose a un nivel similar al que tenía en 1980 ¹⁸ (véase Gráfico 2. b). Sin embargo, la reducción de la concentración de las tasas entre 1986 y 1991 no se reflejó en la desigualdad de la distribución de los ingresos mensuales en la ocupación principal, debido a cambios en la distribución de las horas trabajadas en el sentido de ampliar la desigualdad. Entre 1994 y 1997

16. Ya que se trata, específicamente, del ingreso horario en la ocupación de quienes tienen una sola ocupación en la que trabajan más de 35 horas semanales.

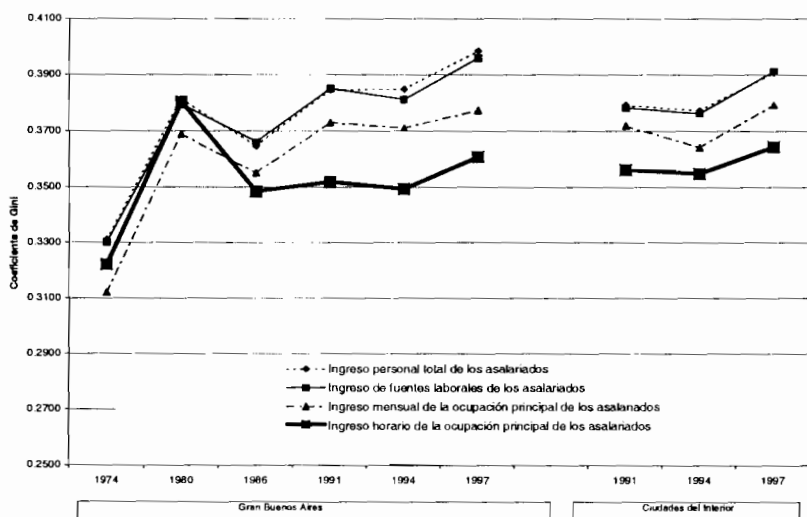
17. Por efecto de la disminución de la concentración entre los autoempleados, en tanto la de los asalariados se mantuvo similar (Gini) o se amplió (Theil).

18. Sin embargo, esta aproximación, de acuerdo con el coeficiente de Gini, no coincide —debido a la diferente ponderación que reciben los cambios— con la evolución de la concentración en la misma distribución según el ingreso horario medida con el índice de Theil (véanse los valores en el Cuadro 3): un aumento significativo entre 1980 y 1986, el regreso a principios de los noventa a los niveles de 1980 y una ampliación considerable (8% del Theil) entre 1994 y 1997.

ocurrió lo opuesto: el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos horarios en el Gran Buenos Aires (5,2% del Gini) se reflejó atenuadamente en el aumento (2,5 % del Gini) de la desigualdad de los ingresos de la ocupación principal, por el efecto relativamente "igualador" de la modificación de la distribución de las horas ocurrida en ese lapso. Es de destacar, sin embargo, que, en este período, no ocurrió lo mismo en las ciudades del interior (ver Gráfico 2. b).

La evolución del indicador de desigualdad de las distribuciones de los mismos conceptos de ingresos laborales, pero entre los asalariados (Gráfico 3), apunta a similares conclusiones que para el total de los ocupados: la escasa influencia del número de ocupaciones –salvo un efecto “desigualador” entre 1994 y 1997– y el papel de los cambios en la distribución de las horas trabajadas; primero, en el sentido de atenuar el efecto de la reducción de la desigualdad del ingreso horario entre 1980 y 1994 en una tendencia estacionaria (y con menores oscilaciones) de la desigualdad de los ingresos mensuales; y, segundo, en el de atenuar el impacto sobre ésta del empeoramiento de la distribución del ingreso horario entre 1994 y 1997.

Gráfico 3: Evolución de la desigualdad de los ingresos de los asalariados



La desigualdad de las distribuciones de los ingresos horarios de los asalariados y del total de ocupados han seguido un patrón general similar en el tiempo, aunque con las diferencias ya apuntadas: importante agravamiento en los setenta, declinación entre 1980 y 1986, similar grado de concentración en

1986, 1991 y 1994 y aumento entre este último año y 1997 (véanse los Gráficos 2. b y 3).

Asimismo, se observa una separación de ambas series a lo largo del período bajo análisis en el Gran Buenos Aires, consecuencia del mayor crecimiento de la desigualdad entre los no asalariados y que se refleja en que la desigualdad del ingreso horario de los asalariados sea aún inferior a la de 1980 y la del total de ocupados haya retomado el valor de ese año. Esta tendencia resulta compatible con la visión de un sector informal urbano crecientemente heterogéneo. Cabe advertir, sin embargo, que esta ampliación de la brecha entre ambas categorías no se verificó en las ciudades del interior durante los noventa.

III. Descomposición de la distribución del ingreso de los ocupados

Con el propósito de identificar –al menos, parcialmente– qué factores y con qué intensidad han incidido en la evolución descrita de la desigualdad de ingresos entre los perceptores ocupados, se llevó a cabo un ejercicio de descomposición de esa desigualdad según las contribuciones que realizan a la misma las diferencias de ingresos entre distintas categorías de las variables o características –de la persona o del empleo– que investiga la EPH. Para ello, se utilizó como medida de desigualdad el índice de Theil, por sus propiedades de desagregación,¹⁹ que se detallan en el Anexo A. En este ejercicio se siguió la estrategia de comparar los resultados de descomposición para cada año, en términos de diferencias de los valores de Theil –en virtud de las propiedades de este índice– en lugar de descomponer los cambios del índice de Theil entre años, atendiendo a la escasa magnitud de los cambios de la desigualdad en la distribución del ingreso horario a lo largo de la mayor parte del período.

La manera menos equívoca de realizar esta descomposición es sobre la distribución de los ocupados en una ocupación a tiempo completo (más de 35 horas semanales)²⁰ según niveles de la remuneración horaria. Esto restrin-

19. El índice de Theil es una de las medidas de "entropía generalizada" que satisfacen las condiciones de replicación de la población e independencia de las medias (Shorrocks, 1980).

20. El límite de 35 horas semanales se eligió para excluir casos en que la remuneración horaria está "contaminada" por situaciones especiales, como es el caso de los maestros –cuya remuneración corresponde a un "turno" de pocas horas– o los trabajos a tiempo parcial remunerados por sumas globales y no sobre la base del tiempo.

ge significativamente el universo a analizar a entre la mitad y dos tercios de los ocupados totales captados por la encuesta.²¹

La desigualdad total en esta distribución del ingreso horario en la ocupación principal, medida con el índice de Theil, ha seguido un sendero similar, aunque no idéntico al trazado por el índice de Gini,²² para la misma distribución, anteriormente analizado. El índice de Theil de esta distribución se elevó con mayor intensidad que el Gini en los setenta; aumentó –en lugar de disminuir– entre 1980 y 1986 y se retrajo a niveles similares al de 1980 en 1991 y 1994; el aumento de la concentración en 1997 llevó el valor del índice de Theil a un nivel 8% superior al de 1980 y 1994²³ (Compárese el Cuadro 3 con el Gráfico 2. b.)

La desigualdad entre los asalariados siguió un trayectoria parecida, sólo que mejoró en 1986 (la que empeoró fue la de los autoempleados) y disminuyó algo entre 1991 y 1994, de modo que la posterior elevación en 1997 virtualmente la ubicó a un nivel comparable al de 1991. (Véase el Cuadro 3.)

III. 1 Factores determinantes de la desigualdad urbana

El ejercicio de descomposición, basado en el índice de Theil, contempla un modelo básico de determinantes de la desigualdad, constituido por la combinación de cuatro características (educación, edad, calificación y rama de actividad), lo que no impide considerar –por separado– la influencia del género y de la categoría ocupacional.²⁴ Las diferencias de ingresos resultan-

21. Quedan excluidos: los ocupados que no responden a la pregunta de ingresos, los que trabajan 35 horas semanales o menos y los que tienen más de una ocupación.

22. Debido a la diferente ponderación que otorgan ambos índices a cambios similares en la distribución.

23. Al menos, esta es la trayectoria de la desigualdad en el Gran Buenos Aires, área sobre la que se dispone de datos comparables para los periodos previos a 1991. Sin embargo, la información fragmentaria disponible sobre aglomerados urbanos del interior del país refuerza la hipótesis de que la evolución de la desigualdad en el conjunto de aglomerados urbanos fue similar y a niveles de concentración cercanos a los del Gran Buenos Aires, como por otra parte se observa en los años noventa.

24. El tamaño de la muestra y la consiguiente magnitud de los errores muestrales impidieron considerar cruces de un mayor número de características que las cuatro señaladas. Por ello, se excluyeron del modelo básico las dos cuyas diferencias de ingresos entre categorías influyen menos sobre la desigualdad total: el género y la categoría ocupacional (asalariados o autoempleados). Sin embargo, ambas características se analizan individualmente y en combinaciones de dos variables (en el caso de género, también en combinación de tres variables, con la educación y la edad). Asimismo, también se aplica el modelo básico y las combinaciones de dos y tres variables a los asalariados.

tes de combinar las características del modelo básico explican alrededor de la mitad de la desigualdad total en las remuneraciones horarias de los ocupados. Si se pudiera incorporar al modelo básico el género, no agregaría mucho más de un punto porcentual al grado total de explicación. Asimismo, la incorporación de la categoría ocupacional agregaría sólo un par de puntos, en la mayor parte de los momentos considerados. Sin embargo, cuando se considera la distribución del ingreso sólo entre los asalariados, el modelo básico tiende a explicar algo más de la mitad de la desigualdad, lo que significa entre un 5% y un 7% más que en el caso de la distribución entre todos los ocupados con ingresos.

Cuadro 3: Descomposición de la desigualdad en la distribución del ingreso horario de las ocupaciones principales^{1/}

	Gran Buenos Aires						Total Aglomerados		
	1974	1980	1986	1991	1994	1997	1991	1994	1997
Desigualdad Total (Índice de Theil)	0.1784	0.2617	0.2934	0.2682	0.2630	0.2835	0.2726	0.2743	0.2907
Proporción de la contribución intergrupo (%)									
(a) Descomposiciones Univariadas									
Educación	18.7	28.7	26.9	29.1	25.9	33.9	25.3	23.5	30.9
Calificación	23.3	24.2	22.5	30.9	29.4	37.6	27.1	28.8	35.0
Rama	9.8	5.7	6.1	3.6	3.4	5.2	4.5	4.6	7.1
Edad	8.2	7.8	6.8	7.1	6.0	7.8	6.8	6.3	8.1
Género	8.6	4.0	4.2	0.6	-0.3	0.6	1.1	-0.1	1.0
(b) Descomposiciones Bivariadas									
Educ+Calificación	29.1	35.6	33.3	38.3	37.9	46.5	34.0	35.8	42.9
Educ+Edad	27.7	37.7	35.9	35.5	32.3	42.8	31.7	30.0	39.2
Educ+Género	28.4	35.0	32.4	30.9	28.0	38.2	27.7	26.2	34.0
Educ+Rama	25.7	32.0	30.2	30.5	27.7	37.4	26.6	26.4	33.8
Calif+Rama	29.3	28.1	25.7	33.4	30.3	39.9	28.9	30.2	37.5
Rama+Categoría	12.0	11.0	11.6	7.2	7.6	9.6	7.2	8.2	10.3
(c) Descomposiciones Trivariadas									
Calif+Categ+Educ	31.7	40.3	37.5	41.1	40.0	47.4	35.7	37.3	43.7
Calif+Categ+Edad	30.6	33.5	31.3	37.0	33.6	42.3	32.2	32.2	39.6
Calif+Categ+Género	31.7	30.9	29.0	33.6	31.7	39.9	29.1	30.1	36.6
Calif+Categ+Rama	31.7	32.4	29.7	36.1	33.0	41.3	30.6	32.3	38.4
(d) Modelo Tetravariado (Básico)									
Educ+Edad+Calif+Rama	44.2	50.0	47.6	50.6	46.3	57.8	43.5	43.3	52.2

1) Ingreso horario de los ocupados con una sólo ocupación de 35 horas y más.

El hecho de que no se pueda dar cuenta de mucho más de la mitad de la desigualdad por las diferencias de ingresos entre todas las características pertinentes investigadas por la EPH debe atribuirse a factores no incluidos en la investigación, tales como diferencias en la dotación de capital (entre los trabajadores por cuenta propia), diferencias de aptitudes y antecedentes socioeconómicos, pero también a la insuficiente diferenciación de las características investigadas en la encuesta o impuestos por el tamaño de la muestra, como la educación (que sólo distingue niveles), la calificación del trabajo (que se redujo a tres grandes categorías), la edad (que sólo distingue cuatro grandes ciclos vitales) o la rama de actividad (en cuyo interior no se considera la posible segmentación).²⁵ Naturalmente, todos estos factores quedan subsumidos en las diferencias de ingreso intra-grupos, que representan la otra mitad de la desigualdad total.

La educación y la calificación son las características que más contribuyen, individualmente consideradas, a la desigualdad: entre un cuarto y un tercio del índice de Theil, cada una de ellas.²⁶ Sin embargo, la asociación entre ambas es considerable; combinadas, las diferencias de ingresos debidas a diferencias de educación y calificación representaron entre dos tercios y cuatro quintos de la desigualdad explicada por el modelo básico, lo que representa algo más de un tercio de la desigualdad total (véase el Cuadro 3).

Las diferencias de ingreso entre edades representan, individualmente consideradas, entre 6% y 8% de la desigualdad total. Cuando se controla por educación, la contribución marginal de la edad a la desigualdad tiende a ser algo mayor, lo que indica una interacción positiva (no correlación) con la educación. En cambio, cuando se controla por calificación, la contribución marginal de la edad es algo menor que su contribución bruta, mostrando una correlación –esperable, aunque no muy intensa– entre ambas variables (véanse Cuadros 3 y 4).

25. Estos relativamente gruesos grados de diferenciación de las variables consideradas fueron impuestos, en parte, por la forma en que éstas se investigaron en la EPH, pero sobre todo por la necesidad de no definir cruces de variables tan numerosos que elevaran insensatamente el error muestral de muchos de ellos.

26. En 1974, sin embargo, la contribución bruta de la educación es de sólo 19% del índice de Theil para ese año, lo se traduce en menores interacciones con las demás variables y eleva en ese año las contribuciones de éstas a la desigualdad.

Cuadro 4: Contribuciones marginales de las variables a la desigualdad de la distribución del ingreso principal horario de los ocupados

(Puntos del Índice de Theil)

	Gran Buenos Aires						Total Aglomerados		
	1974	1980	1986	1991	1994	1997	1991	1994	1997
a) Desigualdad Total (T)	0.1784	0.2617	0.2934	0.2682	0.2630	0.2835	0.2726	0.2743	0.2907
b) Contribuciones Marginales a la Educación									
Edad	0.0160	0.0237	0.0262	0.0174	0.0170	0.0253	0.0174	0.0176	0.0239
Género	0.0172	0.0166	0.0161	0.0049	0.0056	0.0122	0.0067	0.0073	0.0088
Rama	0.0124	0.0096	0.0096	0.0040	0.0049	0.0100	0.0036	0.0077	0.0085
Calificación	0.0184	0.0181	0.0189	0.0248	0.0316	0.0359	0.0237	0.0335	0.0347
(Categoría+Calificación)	0.0231	0.0303	0.0309	0.0322	0.0370	0.0385	0.0283	0.0378	0.0371
c) Contribuciones Marginales a la Calificación									
Educación	0.0102	0.0300	0.0317	0.0200	0.0223	0.0252	0.0188	0.0192	0.0228
Edad	0.0105	0.0151	0.0156	0.0112	0.0077	0.0115	0.0114	0.0083	0.0114
Género	0.0106	0.0077	0.0080	0.0011	0.0004	0.0044	0.0018	0.0005	0.0039
Rama	0.0106	0.0102	0.0093	0.0069	0.0022	0.0064	0.0048	0.0041	0.0072
d) Contribuciones Marginales a la Rama									
Educación	0.0284	0.0688	0.0706	0.0722	0.0642	0.0911	0.0604	0.0597	0.0777
Calificación	0.0348	0.0585	0.0576	0.0799	0.0708	0.0983	0.0665	0.0703	0.0884
Categoría Ocup.	0.0040	0.0140	0.0162	0.0096	0.0112	0.0124	0.0075	0.0098	0.0092

Por sí solas, las diferencias de ingreso entre géneros –que eran significativas en la década de los setenta– pasaron a representar alrededor del 1% de la desigualdad total. Sin embargo, esta variable muestra una interacción positiva con la educación durante todo el período bajo análisis, indicio de segmentación o discriminación, ya que revela influencias sobre el ingreso que sólo se ejercen a través de la combinación de ambas variables (véanse los Cuadros del Anexo A).

La contribución bruta de la rama de actividad a la desigualdad ha representado, en el período analizado, entre 3% y 6% de ésta. Controlando ya sea por educación o por calificación, la contribución marginal de la rama a la desigualdad total es alrededor de la mitad de su contribución bruta.

Las diferencias de ingresos medios entre asalariados y trabajadores por cuenta propia contribuyen poco a la desigualdad total, tanto individualmente consideradas como por su contribución marginal controlando por educación y calificación. Por eso la variable combinada de categoría y calificación explica muy poco más que la calificación, por sí sola o controlando por educación. De esta circunstancia se podría concluir que la dotación de capital de los trabajadores por cuenta propia o patrones (de la que carecen los asalaria-

dos) no ejerce gran influencia sobre los ingresos o, más plausiblemente, que su efecto sobre la desigualdad está muy correlacionado con el de la calificación. Si se recuerda que el modelo básico (que no incluye el capital) explica una mayor proporción de la desigualdad entre los asalariados que entre el total de ocupados, se puede reforzar la idea de que el capital de los autoempleados tiene un papel más significativo del que pueda aparecer en este modelo en determinar la desigualdad total.

Por consiguiente, no es de extrañar que las contribuciones –brutas y marginales– de las diferentes características a la desigualdad total de los asalariados sean de un orden de magnitud similar, aunque en general algo superiores, a sus contribuciones a la desigualdad entre los ocupados. Ello es notorio en el caso de las dos características más influyentes: la educación y la calificación.

III. 2 Cambios de la desigualdad y de los factores que la determinan

El considerable aumento de la desigualdad entre 1974 y 1980 coincidió con la ampliación del grado de explicación de la misma por las diferencias de ingreso entre grupos del modelo básico de cuatro variables, que pasaron de explicar el 44% de la desigualdad a representar el 50% en 1980. En estas circunstancias, el 63% del aumento de la desigualdad es atribuible al efecto intergrupo y sólo un tercio al aumento de la dispersión intragrupo. La casi totalidad de ese incremento del efecto intergrupo es atribuible a la combinación educación-edad y, dentro de ésta –en aproximadamente cuatro quintas partes– a la educación (véase el Cuadro 3). La considerable ampliación (de 1,22 a 1,42) del ingreso medio de los autoempleados con respecto al de los asalariados también contribuyó marginalmente al aumento de la desigualdad, pero no fue de mayor importancia si se la controla por educación (véase el Cuadro 4).

El ulterior aumento de la desigualdad entre 1980 y 1986 es en su mayor parte (80%) atribuible al aumento de los efectos intra-grupo, dentro del modelo básico, ya que el efecto inter-grupos incorporado en éste aumentó poco en términos de puntos del índice de Theil y disminuyó a 47% su grado de explicación de la desigualdad total. Los efectos intergrupo de ninguna de las variables individualmente consideradas representa más de 12% (este es el caso de la educación) del incremento total de la desigualdad y ninguna registra un efecto predominante. Dentro de este opaco contexto, los efectos intergrupo relativamente más intensos de la educación resultan principalmente reforzados por el aumento de las contribuciones marginales de la edad y de la rama. Dada la rama, la categoría ocupacional contribuyó al aumento de la desigualdad tanto (un 9%, en términos brutos) como la educación, como reflejo del

ulterior aumento del ingreso medio relativo de los cuenta propia (de 1,4 a 1,5). En ese período, sin embargo, disminuyó la desigualdad entre los asalariados; ello se explica, casi íntegramente, por los efectos intergrupo de la educación y, secundariamente, de la edad, sin que se observe una variación significativa del efecto intragrupo (véanse los cuadros del Anexo A).

Quizá sea de mayor interés analizar los cambios en el patrón de influencias de las variables entre 1980 y 1991, al cabo de la convulsionada década de los ochenta y con la economía en proceso de drástica estabilización de precios. Como ya se destacó, la desigualdad total de los ingresos de tiempo completo en la ocupación principal registrada en ambos años en el Gran Buenos Aires fue similar (véase el Cuadro 3). El leve aumento de la desigualdad es casi totalmente explicado por el igualmente ligero incremento de los efectos intergrupo del modelo básico, mientras que el componente intragrupo virtualmente no registra variación. Operaron en el sentido del aumento de la desigualdad las ampliaciones de las diferencias de ingreso entre calificaciones²⁷ y –de menor magnitud– entre niveles educativos. Entre ambas variables hubieran representado un aumento de una vez y media el leve registrado por la desigualdad total. Sin embargo, los efectos intergrupo de las otras variables operaron en el sentido de atenuar la desigualdad: por un lado, la reducción de la brechas de ingreso entre géneros y, secundariamente, entre edades; por otro lado, el cambio del efecto intergrupo de las ramas también fue negativo.²⁸ También la categoría ocupacional operó en este sentido, en concordancia con la moderada reducción del ingreso relativo de los cuenta propia (de 1,4 a 1,33, en relación con los asalariados).

Entre 1980 y 1991 la desigualdad entre los asalariados aumentó el doble (aunque ello sólo representara menos del 5% del índice de Theil) que la de todos los ocupados,²⁹ debido a aumentos algo más significativos de los efectos intergrupo de la calificación y de la educación, frente a similares disminuciones de las diferencias de ingresos entre ramas, géneros y edades (véanse los cuadros del Anexo A).

27. Que por sí solas (o sea, por la variación de su contribución bruta) hubieran representado un aumento de la desigualdad total tres veces el registrado (o sea, 8% del Theil). Por otro lado, las contribuciones marginales que más aumentaron –y que, por lo tanto, más contribuyeron en el sentido de incrementar la desigualdad– fueron las de la calificación, dada cualquiera de las otras variables.

28. En los tres casos, el efecto atenuante de la desigualdad se manifiesta en la disminución de las contribuciones marginales, dada la educación (véase el Cuadro 4).

29. Ello resultó de un aumento de la desigualdad del 16% entre 1986 y 1991, después de la reducción del 10% observada entre 1980 y 1986.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

El período 1991-1994 se caracterizó por una ligera disminución (-2% del índice) de la desigualdad en el Gran Buenos Aires, a consecuencia de efectos intergrupo atenuantes, de modesta magnitud, parcialmente contrarrestados por un aumento aún más modesto de la desigualdad intragrupo. Dentro de la poca significación de los efectos intergrupo, todas las variables actuaron en el sentido de la reducción de la desigualdad, con predominio de la educación, la calificación y la edad (en ese orden) por efecto de las contribuciones tanto brutas como marginales del acercamiento de los respectivos ingresos relativos.

En el conjunto de las áreas urbanas, el ligero efecto de la ampliación de las diferencias de ingresos entre calificaciones neutralizó los efectos atenuantes intergrupo de las demás variables. A su vez, el componente intragrupo se mantuvo constante, con lo que la desigualdad no varió (véase el Cuadro 5).

Cuadro 5: Diferencias entre períodos de la desigualdad y de las contribuciones intergrupos de la distribución del ingreso principal horario de los ocupados
(Puntos del Índice de Theil)

	Gran Buenos Aires					Total Aglomerados		
	1974-1980	1980-1986	1986-1991	1980-1991	1991-1994	1994-1997	1991-94	1994-97
a) Desigualdad								
Total (T)	0.0833	0.0318	-0.0252	0.0066	-0.0052	0.0206	0.0017	0.0164
b) Contribuciones Brutas Univariadas								
Educación	0.0416	0.0039	-0.0010	0.0029	-0.0099	0.0279	-0.0043	0.0253
Calificación	0.0216	0.0029	0.0166	0.0196	-0.0053	0.0293	0.0060	0.0230
Rama	-0.0026	0.0031	-0.0082	-0.0051	-0.0009	0.0060	0.0005	0.0080
Edad	0.0060	-0.0006	-0.0009	-0.0014	-0.0034	0.0064	-0.0013	0.0065
Género	-0.0048	0.0019	-0.0109	-0.0090	-0.0022	0.0023	-0.0032	0.0031
c) Contribuciones Brutas Bivariadas								
Educ+Calificación	0.0413	0.0047	0.0049	0.0096	-0.0030	0.0322	0.0055	0.0266
Educ+Edad	0.0493	0.0065	-0.0099	0.0000	-0.0102	0.0362	-0.0042	0.0317
Educ+Género	0.0410	0.0034	-0.0122	-0.0088	-0.0091	0.0344	-0.0037	0.0269
Educ+Rama	0.0378	0.0049	-0.0066	-0.0017	-0.0090	0.0330	-0.0002	0.0261
Calif.+Rama	0.0212	0.0021	0.0142	0.0163	-0.0100	0.0335	0.0043	0.0262
Rama+Categoria	0.0074	0.0053	-0.0149	-0.0095	0.0008	0.0072	0.0029	0.0074
c) Descomposiciones Trivariadas								
Calif+Categ+Educ	0.0488	0.0045	0.0002	0.0048	-0.0050	0.0293	0.0051	0.0247
Calif+Categ+Edad	0.0329	0.0044	0.0072	0.0115	-0.0107	0.0315	0.0004	0.0268
Calif+Categ+Género	0.0243	0.0042	0.0050	0.0092	-0.0067	0.0297	0.0034	0.0239
Calif+Categ+Rama	0.0283	0.0024	0.0095	0.0120	-0.0098	0.0303	0.0060	0.0233
Educ+Edad+Género	0.0486	0.0066	-0.0173	-0.0117	-0.0108	0.0418	-0.0038	0.0336
Modelo Tetravariado (Básico)								
Educ+Edad+Calif+Rama	0.0521	0.0088	-0.0040	0.0048	-0.0141	0.0421	0.0002	0.0330
Componente intra-grupos	0.0311	0.0230	-0.0212	0.0017	0.0089	-0.0216	0.0015	-0.0166

En ese período, la reducción de la desigualdad entre los asalariados fue algo más intensa, básicamente por el mayor estrechamiento, entre ellos, de los ingresos relativos de la educación, tanto por sí sola como marginalmente, controlando por las otras variables.³⁰ El aumento de la desigualdad entre 1994 y 1997 (7,6% en el Gran Buenos Aires; 6,2% en el total urbano) se debió al aumento del efecto intergrupo, contrarrestado parcialmente por una reducción del efecto intragrupo. Ello se tradujo en que el modelo básico de cuatro variables pasara de explicar el 43% de la desigualdad urbana en 1994 al 52% de la misma (57% en el Gran Buenos Aires) en 1997. Todas las variables aumentaron sus contribuciones a la desigualdad, aunque predominaron ampliamente, por su magnitud, la ampliación de las diferencias de ingreso por nivel educativo y por calificación. El incremento de la contribución conjunta de ambas variables (que en este período aparecen más estrechamente relacionadas)³¹ representó el 87% del aumento del efecto intergrupo total (del modelo básico). Sin embargo, la influencia del mayor efecto intergrupo de las otras variables sobre el aumento de la desigualdad no ha sido despreciable; la edad, el género y, en menor medida, la rama contribuyeron significativamente a la ampliación de las desigualdades, marginalmente a la educación o la calificación.³² (Véase el Cuadro 5.)

En este período la desigualdad entre los asalariados aumentó menos (3%) que entre el total de ocupados, aunque asimismo debido al aumento del efecto intergrupos, parcialmente compensado por una disminución del efecto intragrupos. El efecto en el sentido de una ampliación de la desigualdad también fue liderado por la educación, aunque en este caso la calificación operó en sentido atenuante.

III. 3 El papel del capital humano

La educación es la variable individual que mayor incidencia tiene sobre la desigualdad, no sólo por su contribución bruta, sino también por su contribución marginal, controlando por las otras variables consideradas (véanse

30. También la calificación disminuyó más significativamente entre los asalariados sus contribuciones marginales a la desigualdad; no así su contribución bruta, que se redujo en magnitud similar a la que realiza esta variable a la desigualdad entre todos los ocupados (ver cuadros del Anexo A).

31. Sus contribuciones marginales, dada la otra variable, son bajas (véase el Cuadro 6.)

32. Por otra parte, el aumento de la contribución conjunta de la educación, la edad y el género representa tanto como el aumento del efecto intergrupo del modelo básico (véase el Cuadro 5).

cuadros 3 y 4). Si, basándonos en esa circunstancia, observamos la relación entre la magnitud de los cambios en la desigualdad total y en la contribución bruta de la educación, resulta evidente la gravitación de ésta sobre aquéllos: el aumento de la desigualdad entre 1974 y 1980 se puede atribuir, por partes iguales, al aumento del efecto intergrupo educativos y al efecto intragrupos; la escasísima diferencia de concentración de la distribución del ingreso principal horario de los ocupados entre 1980 y 1991 se asocia con variaciones igualmente modestas del efecto intergrupo y del componente intragrupo de la educación; la leve disminución de la desigualdad entre 1991 y 1994 responde, en cambio, al efecto intergrupos educativos; finalmente, el aumento de la desigualdad entre este último año y 1997 corresponde al aumento de las diferencias de ingresos entre niveles educativos, parcialmente compensado por una disminución del componente intragrupo (véase el Cuadro 5).

En el Cuadro 7 resulta evidente el progresivo cambio de composición (Beta) de los ocupados a tiempo completo por niveles de educación: el aumento de importancia de los niveles secundario y terciario, el mantenimiento de la proporción de nivel primario y la correspondiente disminución progresiva de los ocupados de escasa o nula educación formal. Es de destacar que no se observa un efecto nítido de la ampliación de la desocupación en los últimos años sobre la composición de la población ocupada, debido al relativamente amplio impacto del desempleo por niveles educativos.³³

En lo que hace a la evolución de los ingresos relativos (Alfa) correspondientes a los diferentes niveles de educación, las brechas se ampliaron considerablemente entre 1974 y 1980 y luego variaron entre este año y 1991 sin un patrón claro de diferenciación (que se tradujo en un cambio de poca monta del efecto intergrupos), aunque desmejoraron los niveles intermedios. Hacia 1994 también se redujo el ingreso medio relativo del estrato superior, con lo que se estrecharon las diferencias y se redujo ligeramente el efecto intergrupos. Entre ese año y 1997, en cambio, se amplió la brecha de ingresos entre este estrato y los demás grupos,³⁴ que vieron cómo se reducía su ingreso relativo.

Dado el crecimiento de la escolaridad media de la fuerza de trabajo y el impacto relativamente poco diferenciado del desempleo se observaría, a lo largo de todo el período, un sesgo de la demanda laboral hacia mayores requerimientos educativos. Ello podría explicarse, alternativa o complementariamente, por el premio al personal más calificado que implica

33. Véase, al respecto, capítulo anterior, en particular el Cuadro 6 del mismo.

34. Esto sucedió con los trabajadores por cuenta propia, ya que el ingreso relativo de los asalariados de educación terciaria se mantuvo en ese período (ver cuadros del Anexo A).

su protección en épocas de recesión y severa caída del salario real, por los requerimientos del cambio técnico, que valorizan progresivamente el capital humano, o por un fenómeno de devaluación educativa asociado al insuficiente crecimiento de puestos de trabajo formal.³⁵ El primer mecanismo operó con toda seguridad en la segunda parte de la década de los setenta. El cambio técnico, si es que ha tenido algún impacto visible a este alto nivel de agregación, lo ha tenido en el último período. En cambio, pareciera que el proceso de devaluación educativa ha actuado a lo largo de todo el período, con intensidad variable, a través de la contracción salarial de los setenta, la crisis de los ochenta y la reestructuración e insuficiente creación de empleos de los noventa.

Refuerza esta hipótesis la observación de los efectos de la calificación sobre la desigualdad. Esta variable está asociada a la educación, pero no es lo mismo: la calificación se refiere al empleo, la educación a la persona; la contribución de la calificación a los aumentos de la desigualdad ha sido en el mismo sentido que la educación, pero con diferente intensidad: menor en los setenta, bastante mayor en los ochenta y similar en los noventa (véase Cuadro 5). La proporción de empleos no calificados se ha ido reduciendo lentamente, de 33% en 1974 a 23% en 1997, mientras que la proporción de trabajadores sin calificación ha disminuido de 27% a 7%. Por otro lado, los ingresos medios relativos de los empleos no calificados han ido cayendo sistemáticamente —a diferencia de lo que ocurrió, entre 1980 y 1994, con los trabajadores no calificados—, lo que podría indicar exceso de oferta para esos empleos (que, incluyen, naturalmente, empleos informales). Asimismo, los empleos de calificación profesional (cuya proporción aproximadamente coincide con la de trabajadores de ese nivel) registran una mayor estabilidad de las remuneraciones relativas que las de los trabajadores de educación terciaria (véase el Cuadro 6).

Por otra parte, el aumento de la desigualdad (Theil) entre 1974 y 1980 se registró dentro de todos los grupos educacionales. En cambio, entre 1980 y 1991, aumentó la desigualdad intragrupo en los dos estratos superiores y disminuyó en los dos inferiores,³⁶ lo que también es consistente con la hipótesis de devaluación educativa. En el período de reestructuración 1991-1994, disminuyó la desigualdad dentro del estrato superior, junto con su ingreso medio relativo. En el período siguiente ocurrió lo opuesto, reduciéndose además la desigualdad en los demás estratos, cuyo ingreso medio retrocedió (véase el Cuadro 6).

35. En el capítulo anterior se discuten en detalle estas hipótesis alternativas.

36. Por lo que el efecto intragrupo ponderado no varió (véase el Cuadro 4).

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Cuadro 6: Ingresos medios horarios relativos del conjunto de las ocupaciones¹
(Ingreso medio = 1)

	Gran Buenos Aires						Total de Aglomerados	
	1974	1980	1986	1991	1994	1997	1991	1997
Educación								
1 Hasta 1º incompleto	0.7636	0.6780	0.6272	0.6622	0.6471	0.5811	0.6591	0.5731
2 1º completo y 2º incompleto	0.9617	0.8498	0.8225	0.7922	0.7647	0.7027	0.7961	0.7313
3 2º completo y 3º incompleto	1.3051	1.3959	1.2663	1.1990	1.2046	1.1162	1.2053	1.1284
4 3º completo	2.2788	2.7031	2.4083	2.4755	2.1330	2.2486	2.2536	2.2060
Edad								
1 Hasta 24	0.7144	0.6322	0.6036	0.6410	0.6752	0.6297	0.6377	0.6239
2 25 a 39	1.0381	1.0712	1.0118	1.0482	1.0307	0.9486	1.0248	0.9642
3 40 a 59	1.1441	1.1351	1.1598	1.1350	1.1483	1.1919	1.1504	1.1881
4 60 y más	1.0398	1.0244	1.0769	1.1131	0.9591	1.2216	1.0781	1.2060
Género								
1 Varones	1.1008	1.0828	1.0947	1.0328	1.0205	1.0432	1.0452	1.0418
2 Mujeres	0.7237	0.7614	0.7692	0.9115	0.9386	0.8946	0.8755	0.8955
Rama								
1 Industria	1.0381	0.9834	1.0237	0.9435	0.9642	0.9784	0.9839	1.0060
2 Construcción	0.9949	0.9505	0.8166	0.8665	0.8465	0.8622	0.8385	0.7552
3 Comercio	0.8881	0.9328	0.9349	0.9271	0.8542	0.7973	0.9171	0.8090
4 Otros servicios	1.1373	1.2029	1.2071	1.1718	1.1739	1.1703	1.1265	1.1851
5 Adm Pública, Salud y Edu	1.2212	1.1282	0.9704	1.1580	1.1074	1.1568	1.2856	1.2000
6 Servicio doméstico	0.4051	0.4516	0.5325	0.6681	0.6982	0.5622	0.5972	0.5254
Calificación								
1 Calificación profesional	2.5085	2.7407	2.5089	2.7503	2.5780	2.6189	2.4999	2.6299
2 Cal, técn y Semical (Operativos)	1.0220	0.9812	1.0000	0.9593	0.9540	0.9270	0.9666	0.9552
3 No calificados	0.7720	0.7499	0.6509	0.6881	0.6547	0.5838	0.6908	0.5851

1) Ingreso horario de los ocupados con una sólo ocupación de 35 horas y más.

Cuadro 7: Ingresos medios horarios relativos de las ocupaciones asalariadas y por cuenta propia^{1/} en el Gran Buenos Aires

	1974	1980	1986	1991	1994	1997
A. ASALARIADOS						
Educación						
1 Hasta 1º incompleto	0.7716	0.6874	0.6821	0.6778	0.6639	0.6532
2 1º completo y 2º incompleto	0.9547	0.8345	0.8344	0.7749	0.7869	0.7197
3 2º completo y 3º incompleto	1.3689	1.4642	1.3113	1.2434	1.1721	1.1445
4 3º completo	2.3324	2.8205	2.2119	2.6202	2.2049	2.1850
Calificación						
1 Calificación profesional	2.5920	2.8679	2.3974	2.9187	2.8962	2.7630
2 Cal. tecn y Semical (Operativos)	1.0480	1.0208	1.0331	0.9719	0.9590	0.9624
3 No calificados	0.7369	0.6860	0.6556	0.6741	0.6885	0.6416
B. TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA						
Educación						
1 Hasta 1º incompleto	0.7598	0.6632	0.5289	0.6294	0.6055	0.3943
2 1º completo y 2º incompleto	0.9432	0.8835	0.8000	0.8523	0.7207	0.6601
3 2º completo y 3º incompleto	1.1230	1.2691	1.1556	1.0679	1.2900	1.0784
4 3º completo	2.0131	2.3266	2.4222	2.0308	1.9254	2.1699
Calificación						
1 Calificación profesional	2.2103	2.3125	2.2756	2.2422	1.9872	2.1460
2 Cal. tecn y Semical (Operativos)	0.9556	0.9328	0.9422	0.9217	0.9531	0.8475
3 No calificados	0.8501	0.8113	0.6444	0.7553	0.5800	0.4118

1) Ingreso horario de los ocupados con una sólo ocupación de 35 horas y más.

Cabe la hipótesis de que en la década de los noventa hayan coexistido y se hayan combinado los efectos del cambio técnico y de la devaluación educativa. Entre los asalariados (la demanda por cuyo trabajo está más ligada al cambio técnico) es visible el acercamiento de los ingresos relativos de los subgrupos entre 1991 y 1994, lo que resulta en una disminución del efecto intergrupo de la educación, de magnitud similar a la del descenso de la desigualdad. Esta evolución es más consistente con la devaluación educativa. Por otro lado, el cambio técnico de ese período expansivo, centrado en la reorganización de la producción con el capital existente y en la reducción de planteles, se tradujo más que nada en la selección del personal prescindible, como lo pone en evidencia el significativo cambio de composición de los asalariados ocupados, en favor del estrato más alto y en perjuicio del más bajo.

En el período 1994-1997, se acentuó el empleo de trabajadores de educación secundaria y terciaria, pero con aumento de sus remuneraciones

relativas, lo que podría indicar el predominio –al menos en el Gran Buenos Aires–³⁷ de genuinos requerimientos técnicos, que enfrentan cierta escasez de corto plazo en la oferta. Sin embargo, difícilmente esta tendencia haya reemplazado o aún detenido el proceso de devaluación educativa, sobre todo en un período en que tuvo lugar una recesión y el desempleo continuó aumentando.

En una perspectiva de largo plazo, con la economía funcionando en la frontera de producción y con alta ocupación de los recursos humanos, cabría esperar que la progresiva formación de capital humano ampliara, en una fase inicial, las diferencias de ingreso por nivel de educación, hasta alcanzar un punto en que ese proceso de formación de capital se tradujera en tal abundancia de mano de obra calificada que hiciera disminuir esas diferencias. El contraste de esta fase madura de la formación de capital humano con la reducción de diferenciales de ingreso en un proceso de devaluación educativa reside en que, en la primera, el mercado de cada nivel de calificación despeja la totalidad de la oferta de mano de obra a ese nivel mientras que, en el segundo, la oferta excedente de mano de obra de mayor calificación –o de capacidades obsoletas– se vuelca sobre los niveles de menor calificación. Por otra parte, el primer modelo tiene más asidero en escenarios de plena ocupación de los recursos, mientras que el segundo supone subocupación de los mismos. Pero un cambio técnico rápido y profundo, como el ocurrido en los noventa en la Argentina, implica desplazamientos de la demanda de calificaciones que modifican radicalmente el escenario de utilización de recursos humanos y renueva, sobre nuevas bases, el proceso de incorporación de capital humano a la producción.

Quizás la economía argentina estuviera en los setenta próxima a alcanzar una fase de madurez del capital humano con la combinación de técnicas productivas emergentes del paradigma tecno-productivo predominante hasta poco antes en el mundo. Pero en todo caso el proceso se hallaba perturbado por la inestabilidad del nivel de actividad y la represión salarial, que motivara a las empresas a proteger a su personal calificado. En todo caso, la década de los ochenta, con crónica subocupación de recursos, muy elevada inflación y escasa inversión, fue el escenario de estrategias defensivas de empresas y hogares, con poco cambio técnico y probable predominio de la devaluación educativa sobre episodios más locales de diferenciación de ingresos.

37. En el interior del país, ocurrió lo contrario, de manera que en el conjunto de los asalariados urbanos, entre 1991 y 1997, tuvo lugar la convergencia de remuneraciones consistente con la devaluación educativa (véanse los cuadros del Anexo A).

El cambio técnico de los noventa alteró las funciones de producción y la demanda de calificaciones de importantes segmentos del aparato productivo. Desde esta perspectiva, representa el inicio de un nuevo ciclo en el proceso de formación de recursos humanos –ahora, bajo el nuevo paradigma tecno-productivo– y, por lo tanto, lleva potencialmente implícita una nueva fase de diferenciación de remuneraciones, en tanto persista la escasez de nuevas calificaciones. Pero esta diferenciación sería perceptible al interior de los niveles educativos (entre calificaciones relevantes y calificaciones obsoletas, al mismo nivel educativo) y se estaría produciendo en un escenario de elevada desocupación abierta y de creciente precariedad laboral, que favorecen la devaluación educativa. Es en este marco que cabe interpretar los modestos y encontrados cambios de los diferenciales de salario horario entre niveles educativos ocurridos entre 1991 y 1994 y el efecto desigualador de la educación entre 1994 y 1997, principalmente consecuencia del aumento de importancia de los estratos de mayor educación en el empleo.

III. 4 Los cambios en las regulaciones laborales

En los noventa se introdujeron una serie de reformas de las regulaciones laborales, como parte de las reformas estructurales y también de las políticas para mejorar la competitividad internacional en el corto plazo.³⁸ Sus efectos sobre los diferenciales de remuneraciones y, por lo tanto, sobre la distribución de los ingresos laborales no parecen haber sido, sin embargo, de gran significación.

La disminución de los aportes patronales difícilmente haya tenido algún efecto. Podría haber reducido la proporción de trabajadores en negro lo cual, si éstos ganasen menos a igualdad de otros factores, podría haber reducido la desigualdad. Sin embargo el peso del trabajo clandestino aumentó.

El cambio más importante en términos de regulaciones sobre el despido estuvo constituido por la instauración en 1991 de contratos promovidos, con nuevas modalidades puestas en marcha en 1995. En teoría, estos contratos podrían haber reducido la desigualdad, en tanto favorecían la contratación de personal menos calificado, que predomina entre los trabajadores en negro. La evidencia mencionada indica que tampoco este efecto operó.

38. Véase, al respecto, el capítulo anterior.

En la medida en que algunas modalidades favorecían la contratación de jóvenes, también se podría presumir que tuvieron algún efecto igualador. Sin embargo, en el mejor de los casos seguramente provocaron la sustitución de trabajadores de más edad por jóvenes, sin afectar las respectivas remuneraciones. En cuanto al período de prueba –instaurado en 1995– provocó mayor rotación y pudo haber sustituido trabajo en negro, pero no parece haber tenido un efecto discernible sobre la distribución.

En cuanto a las normas sobre uso del tiempo y organización del proceso de trabajo, establecidas en 1995, pudieron haber ejercido algún efecto. Al flexibilizarse el cómputo de la jornada máxima, pudieron haber disminuido las horas extras y así afectado la distribución de los ingresos netos. Sin embargo el efecto no es claro ya que depende de qué clase de trabajadores se beneficiaban en mayor medida de las horas extras. Ya se mencionó, al comparar la distribuciones del ingreso mensual y el horario, que entre 1994 y 1997 la cantidad de horas tuvo un efecto igualador. Sin embargo, ello no necesariamente resulta consecuencia del cambio regulatorio. Los datos muestran una disminución de las horas de los deciles superiores pero un aumento de los inferiores.

Por último, la difusión de la negociación a nivel de firma –que se facilitó en los noventa– tiene un impacto desigualador.³⁹ Pero esto debiera reflejarse –junto a un cúmulo de otros factores– en el cambio del efecto intragrupo de la descomposición anterior.

IV. Cambios en la distribución del bienestar de los hogares

Como ya se señaló, hay una gran similitud entre la tendencia de la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares per cápita y la de la distribución del ingreso personal. Existen, sin embargo, diferencias en la intensidad de los cambios de la desigualdad de una y otra distribución. Mientras que la de ingresos personales registró un fuerte aumento en la segunda parte de los años setenta y continuó creciendo a un ritmo similar en los dos decenios siguientes, la correspondiente a los ingresos per cápita de

39. A *contrario sensu*, las negociaciones de 1991/92, en el marco institucional previo, de negociación colectiva, pudieron haber tenido un efecto igualador sobre las tasas salariales de diferente calificación.

los hogares se deterioró en una proporción parecida durante los dos primeros períodos considerados (1974-1980 y 1980-1991) mientras que lo hizo más moderadamente a lo largo de la presente década.

Esta simple comparación da cuenta de la necesidad de tomar en consideración las modificaciones en la cantidad y calidad de los recursos que poseen y movilizan los hogares. Específicamente, dada las remuneraciones a las distintas ocupaciones y a la propiedad de diferentes tipos, así como los niveles de las transferencias gubernamentales, el ingreso de un hogar depende: a) del número y características de las personas en edad de trabajar que lo conforman; b) de la distribución que ellas hacen del tiempo entre actividades económicas y no económicas; c) del volumen de activos fijos y financieros de propiedad de sus miembros que generan ingresos. Por lo tanto, los cambios en la distribución de los ingresos per cápita de los hogares estarán determinados, en cierta medida, por las modificaciones habidas en las diferencias en la cantidad y calidad de los recursos de los distintos hogares y su capacidad para movilizarlos.

Por consiguiente, interesa evaluar los efectos que pueden haber tenido los cambios en la distribución de cada uno de esos recursos sobre la desigualdad de los ingresos familiares. Sin embargo, esta evaluación será parcial en dos sentidos. Por un lado, la encuesta de hogares –que constituye la fuente de estos datos– capta muy defectuosamente los ingresos de la propiedad, que prácticamente no son declarados por los hogares respondentes. Si bien la medición de los ingresos provenientes de otras fuentes no está exenta de sesgos, la EPH ofrece un panorama razonable de la distribución de los ingresos del trabajo y de las jubilaciones.

Por el otro lado, el análisis no toma en cuenta las interrelaciones existentes entre ingreso personal, distribución de recursos e ingreso de los hogares. A nivel del equilibrio parcial, por ejemplo, la cantidad de ciertos recursos que los miembros del hogar vuelca al mercado depende –entre otros factores– de las retribuciones que reciben o esperan recibir. A su vez, el total del ingreso familiar influencia las decisiones sobre el tipo y cantidad de recursos a movilizar.⁴⁰ A nivel general, cambios en la oferta de recursos afectan las remuneraciones y viceversa. Por ello, se empleará un esquema sumamente sencillo y agregado, que se basa en simulaciones que consideran a estratos de hogares –los quintiles de la distribución del ingreso familiar per cápita– como la unidad de análisis.

40. Un enfoque que contempla estos fenómenos es el desarrollado por Bourgignon *et al.* (1998).

IV. 1 El modelo de análisis

El ingreso⁴¹ per cápita de un hogar se define como el cociente entre la masa de ingresos generados por los diferentes perceptores y la cantidad de miembros del hogar (n). Por su parte, el monto de los ingresos depende del número de perceptores no activos, sean jubilados (p_j) o de otro tipo (p_o), y de sus ingresos medios (y_{pj} e y_{po}); de la cantidad de ocupados (l), del número de horas que en promedio trabajan los ocupados (h) y, finalmente, de los ingresos medios horarios (w). El número de ocupados es función, a su vez, de la cantidad de activos (a) y de las posibilidades que ellos tienen de encontrar trabajo. Por tanto, es posible definir al promedio de los ingresos per cápita de los hogares de un estrato dado (y_{pc}) de la siguiente manera:

$$y_{pc} = (n_{15}/n) * [(p_j/n_{15}) * y_{pj}] + [(p_o/n_{15}) * y_{po}] + [(n_{15}/n) * (a_{15}/n_{15}) * (l_{15}/a_{15}) * h * w] [1]$$

donde el subíndice "15" indica que se trata de personas de 15 años y más. Se ha identificado, precisamente a este tramo de edad ya que la diferente estructura etarea de los estratos y, en particular, la mayor presencia de niños entre los más pobres constituye una fuente de las diferencias en el ingreso familiar por persona.⁴²

Esta forma de computar el ingreso per cápita de un hogar puede también emplearse para medir el valor promedio correspondiente a cada quintil de la distribución de los ingresos familiares (o de estratos de hogares definidos en base a otros criterios).⁴³ El esquema permite realizar una serie de ejercicios

41. Como en todo el trabajo, se hace referencia al ingreso monetario corriente, que es el que mide la EPH.

42. El esquema planteado supone –a fin de simplificarlo– que los menores de 15 años no generan ingreso, lo cual no es cierto. Sin embargo, debido a la escasa relevancia de los montos provistos por este grupo, no se considera que esta decisión metodológica introduzca un sesgo serio.

43. Este método tiene diversas limitaciones para revelar el impacto de las diferentes variables sobre la distribución del ingreso familiar cuando se lo utiliza con datos provenientes de encuestas de hogares como la EPH. Estos no constituyen paneles, por lo que se están comparando estratos –quintiles– de la distribución de cada año. Al no tenerse a los mismos hogares en cada estrato en t y $t+1$ no resulta posible simular estrictamente cual hubiese sido el ingreso promedio de un dado conjunto de hogares en $t+1$ de haberse mantenido los valores de las diferentes variables alcanzado en t por ese mismo conjunto. Por ejemplo, el cambio experimentado por la tasa de actividad del primer quintil entre t y $t+1$ puede no deberse a variaciones en las decisiones de trabajar sino a modificaciones en la composición de los estratos (ese estrato estaría compuesto en $t+1$ por una mayor cantidad de hogares que ya en t registraban una tasa de actividad más elevada). De la misma manera, el mayor desempleo puede afectar de diferente forma a hogares de distinto tipo, por lo que no debe considerarse a priori que el aumento en la tasa de desocupación que experimentó el primer quintil entre 1991 y 1997 haya obedecido a una expansión del fenómeno entre los activos

de simulación que ilustran acerca de la importancia cuantitativa que tienen las variables identificadas sobre el nivel y los cambios del ingreso per cápita.

IV. 2 El efecto de la cantidad de recursos sobre la desigualdad

En el Cuadro 8 se muestran las brechas relativas entre los ingresos medios de los quintiles extremos de la distribución. Para el conjunto del país, el correspondiente al estrato superior resultaba, en 1997, 13,7 veces mayor que el del inferior, proporción que había crecido 13% en relación a la existente a principios del decenio. En el mismo cuadro también se incluyen las brechas de las diferentes variables identificadas en [1].

Cuadro 8: Brechas entre los estratos extremos de la distribución del ingreso familiar per cápita
(Valor medio del quinto quintil /valor medio del primer quintil)

	Total del país				Gran Buenos Aires				Agglomerados del interior			
	1974	1980	1991	1997	1974	1980	1991	1997	1974	1980	1991	1997
Ingreso per cápita familiar	12.09	13.69	6.224	7.7369	10.992	13.749	...	...	12.15	13.02
Proporción de personas de 15 años en la población	1.48	1.49	1.4967	1.4616	1.47483	1.4905	...	...	1.46	1.47
Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	1.28	2.31	1.33561	1.23977	1.04659	2.04736	...	...	1.55	2.61
Valor medio de las jubilaciones	3.24	4.42	2.11581	2.79733	2.74881	4.54444	...	...	4.48	4.35
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de mayores de 15 años	2.08	1.19	1.82244	2.77859	1.63771	1.10996	...	...	3.03	1.49
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	4.83	6.78	5.17528	4.58757	4.85815	7.5291	...	...	5.02	6.39
Ingreso de jubilaciones y de otro tipo per capita	7.57	13.98	5.5618	6.5987	5.4254	13.287	...	...	12.28	15.65
Proporción de personas de 15 años en la población	1.48	1.49	1.50	1.4616	1.47483	1.4905	...	...	1.46	1.47
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	1.62	1.28	1.73968	1.52036	1.83151	1.29381	...	...	1.38	1.22
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	1.16	1.48	1.03252	1.06165	1.16233	1.57248	...	...	1.13	1.37
Tasa de empleo	1.88	1.89	1.80	1.60	2.13	2.03	...	...	1.56	1.67

de los hogares que pertenecían a ese estrato en el primero de esos años. Recientes trabajos basados en ejercicios de microsimulación (Bourguignon; Fournier y Gurgand, 1998) utilizan un procedimiento que elude esos problemas, aunque reclama el uso de otros supuestos.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Horas trabajadas por ocupado	...	1.04	1.01	1.18549	0.88352	0.98109	0.96048	...	...	1.01	1.10
Ingreso horario de los ocupados	...	4.56	4.77	2.00	3.88928	4.07198	4.8106	...	...	5.27	4.59
Remuneración media mensual		4.74	4.81	2.37	3.44	3.99	4.57			5.33	5.06	
Ingreso del trabajo per cápita	13.23	13.62	6.3671	8.0304	12.543	13.865	12.12	12.37

La importancia de estas variables puede evaluarse más directamente con el indicador que figura en las cuatro primeras columnas del Cuadro 9. Allí se ha simulado cuales habrían sido las brechas entre los ingresos medios per cápita de los estratos extremos suponiendo que cada una de las variables consideradas en el modelo asumiese el mismo valor en todos los quintiles. Se observa que la relación entre los valores promedio del quinto y el primer estrato varían entre tres y casi cuatro de no mediar la existencia de diferencias en los ingresos de los perceptores activos. En general, serían también bastante inferiores en caso de igualdad en la composición etarea de los hogares y en la tasa de actividad de las personas en edad de trabajar.

Cuadro 9: Indicadores del ingreso familiar per cápita suponiendo igualdad en la distribución de las variables explicativas

Variable que se supone tiene una distribución igualitaria	Brecha ¹				Coeficiente de Gini			
	1974	1980	1991	1997	1974	1980	1991	1997
Total del país								
Valor efectivo del indicador del ingreso per cápita familiar	12.09	13.69	...	...	0.376	0.388
Proporción de personas de 15 años en la población	8.14	9.16	...	...	0.327	0.343
Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	11.37	11.97	...	...	0.376	0.382
Valor medio de las jubilaciones	10.40	11.27	...	...	0.356	0.356
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de mayores de 15 años	11.76	13.53	...	...	0.372	0.385
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	11.29	11.52	...	...	0.367	0.369
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	8.06	11.29	...	...	0.310	0.353
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	10.69	9.93	...	...	0.363	0.357
Tasa de empleo	7.12	8.20	...	...	0.295	0.320
Horas trabajadas por ocupado	11.69	13.59	...	...	0.371	0.384
Ingreso horario de los ocupados	3.35	3.84	...	...	0.171	0.194
Remuneración media mensual	3.24	3.83	...	...	0.168	0.191
Gran Buenos Aires								
Valor efectivo del indicador del ingreso per cápita familiar	6.22	7.74	10.99	13.75	0.277	0.313	0.377	0.391
Proporción de personas de 15 años en la población	4.16	5.29	7.45	9.22	0.211	0.265	0.326	0.347

Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	5.93	7.33	10.55	12.25	0.273	0.315	0.381	0.388
Valor medio de las jubilaciones	5.69	6.73	9.88	11.45	0.262	0.286	0.358	0.360
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de mayores de 15 años	6.08	7.45	10.82	13.67	0.271	0.306	0.373	0.387
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	5.82	7.30	10.32	11.28	0.267	0.302	0.368	0.370
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	3.92	5.50	6.60	11.20	0.200	0.255	0.293	0.352
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	6.06	7.43	9.72	9.52	0.272	0.307	0.363	0.354
Tasa de empleo	3.82	5.28	5.82	7.76	0.194	0.249	0.276	0.313
Horas trabajadas por ocupado	5.40	8.56	11.19	14.31	0.263	0.329	0.382	0.390
Ingreso horario de los ocupados	3.49	2.57	3.35	3.82	0.170	0.126	0.172	0.198
Remuneración media mensual	3.02	2.83	3.40	4.01	0.159	0.142	0.176	0.200
Aglomerados del interior								
Valor efectivo del indicador del ingreso per cápita familiar	...	...	12.15	13.02	...	...	0.359	0.377
Proporción de personas de 15 años en la población	...	...	8.31	8.89	...	...	0.315	0.337
Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	...	...	11.32	11.17	...	...	0.356	0.366
Valor medio de las jubilaciones	...	...	9.79	10.55	...	...	0.333	0.344
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de mayores de 15 años	...	...	11.55	12.64	...	...	0.353	0.372
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	...	...	11.25	11.29	...	...	0.349	0.359
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	...	...	9.35	11.18	...	...	0.320	0.353
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	...	...	11.00	10.16	...	...	0.348	0.354
Tasa de empleo	...	...	8.47	8.74	...	...	0.307	0.329
Horas trabajadas por ocupado	...	...	12.04	12.09	...	...	0.358	0.367
Ingreso horario de los ocupados	...	...	3.10	4.03	...	...	0.158	0.196
Remuneración media mensual	...	...	3.08	3.76	...	...	0.157	0.187

1) Valor medio del quinto quintil /valor medio del primer quintil.

También se comprueba que, si en lugar de analizar la brecha entre los quintiles primero y quinto se recurre a un indicador de desigualdad que toma en cuenta toda la distribución –en este caso, el coeficiente de Gini–⁴⁴ se obtiene un panorama similar en cuanto a las variables que determinan más significativamente la distribución de los ingresos de los hogares.

Se confirma, de esta manera, que la desigualdad de ingresos familiares obedece fundamentalmente a las diferencias en los ingresos de los perceptores, acentuadas por la elevada tasa de dependencia que muestran los hogares de los estratos más pobres. Esto último obedece, tanto directa como

44. Estimados sobre la base de los valores medios de los quintiles, por lo que difieren de los incluidos más arriba, que se computaron con los microdatos.

indirectamente, a la mayor cantidad de niños que ellos tienen. Por un lado, el tamaño más grande de la familia lleva a que resulte menor la proporción de personas en edades típicas de trabajar. Por el otro lado, la necesidad de atender a los más pequeños constituye una de las razones por las cuales las personas en edad de trabajar, fundamentalmente las cónyuges en hogares con jefatura masculina, exhiben una menor tasa de actividad.

Las diferencias de acceso a ingresos jubilatorios constituye otro factor que contribuye a los niveles de desigualdad. Las diferencias en la composición etarea –en parte derivada de la distinta etapa del ciclo de vida de los hogares que prevalecen en los diferentes quintiles– explica también la contribución de esta variable. Las diferencias de ingreso medio de los jubilados tiene, sin embargo, menor relevancia que la derivada de la dispersión de los valores medios de las otras fuentes de ingreso, situación esperable dada la existencia de haberes máximos y mínimos.

Las magnitudes de la brecha entre los quintiles extremos y del indicador de Gini son similares en el Gran Buenos Aires y en el resto de los aglomerados urbanos, aún cuando el aumento entre 1991 y 1997 haya sido mayor en el área metropolitana. También resultan parecidas las contribuciones de las diferentes variables en ambos agregados.

IV. 3 Cambios que han influido en la evolución de los ingresos familiares

Los años noventa

Los datos incluidos en el Cuadro 8 permiten apreciar que durante los noventa las brechas de los ingresos familiares per cápita se modificaron de manera diferente en las dos áreas consideradas no sólo en lo que hace a su intensidad sino también en cuanto a las fuentes que produjeron tales cambios. Mientras que el Gran Buenos Aires las distancia entre los ingresos promedios de los quintiles extremos se amplió en 11%, en las ciudades del interior la variación fue mínima (2%). Lo acontecido con los ingresos provenientes del trabajo constituye la principal causa de este distinto comportamiento.

El mayor distanciamiento observado en este componente en el Gran Buenos Aires fue consecuencia del que registraron las remuneraciones medias mensuales de los ocupados, modificación que alcanzó al 15% y que resulta similar si se observan las horarias. Este incremento de la brecha parece tener poca relación con la escasa variación (4%) mostrada por el

coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos de los ocupados que se analizó más arriba. Aún cuando la comparación no es posible en términos estrictos –en la sección 2 se consideraron indicadores de la distribución de las remuneraciones⁴⁵ que además toman en cuenta toda la distribución– la diferencia no deja de ser llamativa. Pero los cambios acontecidos entre esos años en la composición de la ocupación de los estratos posibilitan, en parte, dar cuenta de tal diferencia. En efecto, de acuerdo a lo que se observa en la tabla siguiente, entre los ocupados del primer estrato creció la importancia de aquellas posiciones de menores ingresos medios –como los asalariados no registrados–, fenómeno que puede explicar la mitad de la ampliación de la brecha de las remuneraciones medias.

Distribución de los ocupados en los quintiles extremos de la distribución del ingreso familiar per cápita. Gran Buenos Aires (%)

	20% más pobre	20% más rico
1991		
Asalariados en blanco	46.7	57.6
Asalariados en negro	34.7	12.4
Cta. Ppia. Profesionales	0.0	8.9
Cta. Ppia. No Profesionales	18.7	21.1
Total	100.0	100.0
1997		
Asalariados en blanco	29.9	55.8
Asalariados en negro	42.9	17.1
Cta. Ppia. Profesionales.	0.0	12.2
Cta. Ppia. No Profesionales.	27.2	14.9
Total	100.0	100.0

Cabe señalar que este efecto fue parcialmente compensado por una disminución de la brecha en la tasa de ocupación la que, de no haber sucedido, hubiese hecho trepar la diferencia en los ingresos medios per cápita de los hogares al 14,26 en lugar de 13,75. El comportamiento de esta última variable es el resultado neto de lo acontecido con las distancias en la tasa de desempleo y en la de participación. La primera creció fuertemente como consecuencia del elevado aumento de la desocupación experimentada por los activos

45. Cuando en el análisis de desagregación que se encara en esta sección se hace referencia a la distribución del ingreso personal (o, en particular, a las brechas entre los ingresos personales) se están considerando las distribuciones de los ingresos de individuos que son ordenados según el ingreso per cápita del hogar al que pertenecen.

del primer quintil. Sin embargo, no deja de ser llamativo que ello no se tradujo en una disminución relativa de la proporción de ocupados en este estrato ya que simultáneamente se elevó la tasa de actividad del estrato inferior más que en el superior (estrictamente, en este último se registró una disminución).

Este comportamiento de la participación económica y la desocupación apoya la hipótesis según la cual la tasa de actividad habría crecido para compensar los efectos del mayor desempleo y también del subempleo.⁴⁶ Refuerza este punto el hecho que entre 1991 y 1997 el ingreso real por persona de los ocupados que pertenecen al primer quintil se redujo no sólo en términos relativos sino también absolutos. Recordando lo arriba comentado acerca de los cambios en la estructura de la ocupación, puede señalarse en términos más generales que para compensar el incremento del desempleo verificado entre los hogares de menos ingresos, sus miembros aumentaron la tasa de actividad pero que ello implicó el aceptar, en una importante proporción, ocupaciones no sólo de bajos ingresos sino también inestables y sin cobertura de la seguridad social.

Los dos determinantes de las variaciones de las brechas de los ingresos laborales operaron en el interior del país en sentido contrario a lo recién reseñado para el área metropolitana. Por un lado, disminuyó la distancia entre las remuneraciones medias de los ocupados en los quintiles extremos mientras que, por el otro lado, aumentó la correspondiente a la tasa de ocupación. Este último movimiento refleja, sin embargo, una relación entre dinámica de la desocupación y de la participación económica similar a la del Gran Buenos Aires ya que el mayor crecimiento de la tasa de desocupación del primer quintil estuvo acompañado por un también mayor aumento de la proporción de activos entre la población de este estrato. Sin embargo, en este caso, la intensidad de esta última variación fue inferior a la primera.

La evaluación de la desigualdad se efectuó, hasta ahora, analizando a la brecha entre los ingresos medios de los quintiles extremos. Un camino en la dirección de considerar a toda la distribución es analizar el impacto de los cambios de las diferentes variables en un indicador que considere los promedios de todos los quintiles. Así, en el Cuadro 10 se vuelcan los coeficientes de Gini (efectivos y simulados) computados de esa manera. En general se observa que recurriendo a esta perspectiva, la diferentes variables han tenido el mismo impacto que se mencionó al trabajar con las brechas. Así, los cambios en las diferencias en las tasas de desempleo tendieron a empeorar la desigualdad de la distribución de los ingresos familiares, mientras que las modificaciones registradas por la participación económica operaron

46. Véase, por ejemplo, Altimir y Beccaria (1999, pp. 38-40).

en sentido contrario. La divergencia más significativa se observa en el Gran Buenos Aires en relación a la distribución de los ingresos de los ocupados. Esta no se modificó entre 1991 y 1997 por lo que no tuvo efecto alguno sobre la correspondiente a los familiares: el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos de los hogares simulados con la distribución de las remuneraciones de 1991 es similar al efectivo.

Cuadro 10: Indicadores de desigualdad del ingreso familiar per cápita suponiendo distribución de las variables explicativas del periodo anterior

Variable que se supone tiene la distribución del período anterior	Brecha ¹			Coeficiente de Gini		
	1980 (c/ distrib. de 1974)	1991 (c/ distrib. de 1980)	1997 (c/ distrib. de 1991)	1980 (c/ distrib. de 1974)	1991 (c/ distrib. de 1980)	1997 (c/ distrib. de 1991)
Total del país						
Valor efectivo del coeficiente del ingreso per cápita familiar	...	...	13.69	...	...	0.388
Proporción de personas de 15 años en la población	...	...	13.60	...	...	0.390
Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	...	...	12.88	...	...	0.384
Valor medio de las jubilaciones	...	...	13.21	...	...	0.383
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de may de 15 años	...	...	14.41	...	...	0.396
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	...	...	13.41	...	...	0.385
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	...	...	16.66	...	...	0.410
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	...	...	11.30	...	...	0.370
<i>Tasa de empleo</i>	...	...	13.62	...	...	0.393
Horas trabajadas por ocupado	...	...	14.02	...	...	0.389
Ingreso horario de los ocupados	...	...	13.20	...	...	0.382
<i>Remuneración media mensual</i>	...	...	13.52	...	...	0.382
Gran Buenos Aires						
Valor efectivo del indicador del ingreso per cápita familiar	7.74	10.99	13.75	0.313	0.377	0.391
Proporción de personas de 15 años en la población	7.92	10.89	13.60	0.328	0.368	0.393
Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	7.81	11.14	12.94	0.319	0.379	0.386
Valor medio de las jubilaciones	7.51	11.01	13.10	0.306	0.376	0.385
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de may de 15 años	7.59	11.27	14.24	0.309	0.380	0.397
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	7.79	10.97	13.38	0.312	0.377	0.388
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	8.66	9.33	18.35	0.326	0.349	0.422
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	7.62	10.06	10.86	0.312	0.367	0.367
<i>Tasa de empleo</i>	8.52	8.55	14.26	0.325	0.340	0.398
Horas trabajadas por ocupado	9.92	10.02	14.11	0.345	0.364	0.386
Ingreso horario de los ocupados	4.63	10.55	12.05	0.229	0.365	0.388
<i>Remuneración media mensual</i>	5.75	9.62	12.35	0.254	0.352	0.384

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Aglomerados del interior						
Valor efectivo del indicador del ingreso per cápita familiar	...	...	13.02	...	...	0.377
Proporción de personas de 15 años en la población	...	...	13.01	...	...	0.380
Perceptores de jubilación como proporción de mayores de 15 años	...	...	12.17	...	...	0.371
Valor medio de las jubilaciones	...	...	13.09	...	...	0.374
Perceptores de otros ingresos 1/ como proporción de may de 15 años	...	...	14.08	...	...	0.386
Valor medio de los otros ingresos por perceptor	...	...	12.80	...	..	0.372
Tasa de actividad de los mayores de 15 años	...	...	14.31	...	...	0.389
Proporción de ocupados entre los activos de 15 años	...	...	11.29	...	...	0.366
Tasa de empleo	...	...	12.34	...	...	0.377
Horas trabajadas por ocupado	...	...	12.21	...	...	0.368
Ingreso horario de los ocupados	...	...	14.49	...	...	0.377
Remuneración media mensual	...	...	13.56	...	...	0.368

1) Valor medio del quinto quintil /valor medio del primer quintil.

El distinto comportamiento que exhibió el mencionado índice y la brecha de las remuneraciones obedeció a que entre esos años se redujo el ingreso del primer quintil en relación a todos los restantes pero disminuyeron los correspondientes a todos quintiles 2 a 4 respecto al del quinto.⁴⁷

Una mirada de largo plazo para el Gran Buenos Aires

La disponibilidad de una serie más prolongada para el Gran Buenos Aires permite extender al período 1974-1991 el análisis de los factores asociados a los cambios de la desigualdad del ingreso familiar. El Cuadro 8 pone en evidencia el importante crecimiento de la desigualdad que se registró en el área metropolitana entre 1974 y 1997, período durante el cual la brecha entre los ingresos per cápita promedio de los hogares de los quintiles extremos se incrementó en cerca del 80%. Esa tendencia ha estado presente a lo largo de los diferentes subperíodos que se han identificado, aún cuando el ritmo fue más elevado durante los setenta y los ochenta respecto del decenio actual.

En todos los subperíodos hubo una ampliación de las diferencias de las remuneraciones horarias medias de los perceptores activos mientras que los otros factores jugaron de diferente manera en cada uno de ellos, intensificando o moderando el impacto que tuvieron aquéllas.

47. Esta divergencia entre los cambios en el indicador de Gini y de rango de los ingresos horarios medios de los ocupados ordenados según el ingreso per cápita de la distribución de los hogares se corresponde con la exhibida por los cambios de la propia distribución de los ingresos horarios.

A lo largo de la segunda mitad de los setenta lo acontecido con el ingreso horario de los ocupados constituyó la principal fuente de ampliación de la distancia entre los ingresos de los hogares; el cambio del conjunto de los otros factores habría operado en el sentido de disminuir la desigualdad. El Cuadro 10 pone de manifiesto que la brecha que hubiese prevalecido de no haber habido cambios en las diferencias en la remuneración unitaria $-4,63-$ habría sido inferior a las brechas efectivas de 1974 $-6,22-$ y de 1980 $-7,74-$. Expresado de otra manera, el incremento en la distancia de los ingresos familiares per cápita se debió exclusivamente a lo acontecido con esa variable. Las reducciones en la brecha entre las horas trabajadas y la tasa de actividad de los quintiles extremos provocaron que la distancia en el ingreso familiar per cápita no fuese mayor.

En los ochenta, la brecha de las remuneraciones horarias creció sólo en un 5% por lo que fue escasa su contribución a la importante ampliación de la distancia registrada por los ingresos familiares. Esta última hubiese sido, de cualquier manera, de 10,55 en 1991 si se hubiese mantenido la brecha entre las remuneraciones medias horarias de 1980, cifra muy similar a 11 que fue la efectiva. Este valor se alcanzó como consecuencia de que a lo largo de este período crecieron las diferencias entre los quintiles extremos en la cantidad de horas trabajadas por persona, la tasa de desempleo y la tasa de actividad. El estancamiento económico del decenio de los años ochenta llevó, entonces, a que tanto la desocupación como el subempleo afectasen diferencialmente a distintos hogares, perjudicando a los más pobres. La comparación entre los valores de 1980 y 1991 sugiere, adicionalmente, que las familias no reaccionaron ante este comportamiento de los ingresos con un incremento de la oferta laboral.

No hubo, por otra parte, cambios en lo ocurrido con los ingresos no derivados del trabajo, aún cuando se redujo la distancia en la cantidad de perceptores de los mismos.

Apreciando el comportamiento ya comentado en el Gran Buenos Aires, pero desde esta perspectiva temporal más amplia, se advierte que la brecha de ingresos horarios de los noventa se amplió a un ritmo mayor que en el decenio anterior. Esto ocasionó que contribuyese más al incremento de la diferencia en el ingreso familiar per cápita que el conjunto de los otros factores.

El análisis del índice de Gini de la distribución del ingreso familiar (Cuadro 10) no altera el diagnóstico de los efectos que sobre ésta han tenido los cambios en la distribución de las diferentes variables consideradas.

V. Evolución de los ingresos factoriales

Hasta la reciente publicación de las nuevas estimaciones de cuentas nacionales (MECON, 1999), las últimas series oficiales publicadas de ingresos factoriales o, más precisamente, de distribución funcional del ingreso (entre remuneración de los asalariados y excedente de explotación) correspondían al período 1950-1973 (BCRA, 1974). El trabajo de revisión de fuentes y métodos de las cuentas nacionales emprendido por el BCRA con asesoramiento de la CEPAL,⁴⁸ que cubrió el período 1980-1987, incluyó estimaciones de la distribución funcional en cada sector de actividad económica, que no se publicaron oficialmente.⁴⁹ Las series oficiales a precios corrientes 1980-1992, que se basaron en ese trabajo, no incluyeron las referidas a la distribución funcional (BCRA, 1992). Tampoco las incluyen las series oficiales 1980-1998. En cambio, las nuevas series oficiales de cuentas nacionales incluyen estimaciones de las remuneraciones y el empleo para el período 1993-1997 (MECON, 1999).

V. 1 Estimaciones realizadas

La situación recién reseñada implica la falta de series oficiales de distribución funcional del ingreso generado en las actividades productivas que cubrieran de manera comparable todo el período de análisis. A ello se agrega la necesidad de contar con estimaciones aún más desagregadas por tipos de ingreso y receptores, como marco de referencia para ubicar los ingresos captados por la EPH. Por ambas razones, se realizaron –utilizando información disponible– estimaciones de la magnitud de diversos ingresos factoriales en los años seleccionados para esta investigación, con una desagregación apropiada para identificar los flujos que constituyen ingresos de los hogares (véase Cuadro 11). A los efectos de obtener la distribución funcional del ingreso congruente con esas estimaciones de ingresos factoriales, éstas se compararon con el producto a precios corrientes de las

48. El proyecto "Revisión de las cuentas nacionales, distribución del ingreso y matriz de insumo-producto" en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino (Proyecto BCRA/CEPAL).

49. Se imprimieron como Anexo Estadístico del Informe Metodológico de Cuentas Nacionales, publicado por Gobierno Argentino, PNUD y BIRF (1992), sin ese anexo.

series oficiales 1980-1998 (con base en 1986) del MECON, que incorporaron revisiones a las series originales a precios corrientes (BCRA, 1992), previas a su reemplazo por las nuevas series (con base en 1993).

Estas estimaciones de ingresos factoriales, cuyas fuentes y métodos se detallan en el Anexo B, no pretenden suplantar a las series oficiales en los años para los que éstas presentan estimaciones. Sólo atienden a la necesidad de apreciar la evolución probable de la distribución funcional y de los diferentes ingresos factoriales en el período bajo análisis, sobre bases comparables y con la posibilidad de asociar esa evolución a la del empleo y las remuneraciones.

Dada la cobertura urbana de la EPH, se consideró por separado el valor agregado generado en los sectores agropecuario y minero, los receptores de cuyas remuneraciones son principalmente rurales. Asimismo, se consideró por separado el valor agregado por las actividades financieras y de bienes inmuebles, cuyo valor de producción consiste principalmente en la diferencia entre intereses recibidos y pagados y en alquileres, pagados e imputados y cuyo valor agregado se traduce, mayoritariamente, en ingresos de la propiedad. Como en las estimaciones oficiales del producto que se tomaron como referencia el valor agregado está a precios de mercado, se hizo necesario cuantificar los impuestos indirectos netos de subsidios y asignarlos entre los cuatro segmentos sectoriales diferenciados.

Los sueldos y salarios se estimaron por separado para los sectores agropecuario y minero. El conjunto de las demás actividades incluye los asalariados cubiertos por la EPH y los que residen en áreas que esta encuesta no cubre; los salarios de los primeros se estimaron utilizando los salarios medios netos medidos por la EPH; los de los segundos, a partir de los salarios medios de diferentes categorías captadas por la EPH en el interior del país.

Los aportes personales y patronales a la seguridad social se estimaron sobre la base de los montos devengados, aplicando a los salarios netos de los asalariados registrados en la seguridad social los porcentajes legales de los aportes personales y las contribuciones patronales.⁵⁰

Los montos efectivamente recaudados en cada año por el Sistema de Seguridad Social fueron, durante buena parte del período, considerablemente inferiores a estas contribuciones estimadas como devengadas, debido principalmente al incumplimiento y eventual licuamiento, por efecto de la inflación, de las obligaciones previsionales adeudadas por los empleadores.

50. Para más detalles, véase el Anexo B.

Cuadro 11: Evolución de los ingresos de factores, desagregados por tipo de ingreso

Tipos de ingreso	a) Valores corrientes					b) % sobre VABcl									
	1980 (mil Austr)	1986 (mil Austr)	1991 (mil Pesos)	1993 (mil pesos)	1994	1996	1997	1980	1986	1991	1993	1994	1996	1997	
VABcl	36194	91898	144501	190048	220280	236325	254168	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Remuneración de los Asalariados	12608	26800	50539	76496	79719	74380	80980	34.8	29.2	35.0	38.4	36.2	31.5	31.9	
- Aportes Patronales	2680	4725	9147	12738	9729	9912	9628	7.4	5.1	6.3	6.4	4.4	3.8	3.7	
- Sueldos y Salarios	9929	22075	41391	63759	69990	65468	71452	27.4	24.0	28.6	32.0	31.8	27.7	28.1	
- Aportes Personales	1101	1964	4503	6309	8108	7652	8181	3.0	2.1	3.1	3.5	3.7	3.2	3.2	
- S&S Netos	8827	20111	38888	58850	61882	57816	63271	24.4	21.9	25.5	28.6	28.1	24.5	24.9	
Agrop. & Minería	468	950	1598	2395	2516	2383	2458	1.3	1.0	1.1	1.2	1.1	1.0	1.0	
Capitados y asimilables EPH	8360	19161	35290	54455	59366	55423	60813	23.1	20.9	24.4	27.4	27.0	23.5	23.9	
Excedente bruto de explotación	23586	65098	93062	122552	140542	161945	173188	65.2	70.8	65.0	61.6	63.8	68.5	68.1	
- Depreciación	1939	7728	13264	14991	14924	17197	16499	5.4	8.4	9.2	7.5	6.8	7.3	6.5	
- Excedente neto de explotación	21647	57370	80098	107561	125618	144749	156689	59.8	62.4	55.8	54.0	57.0	61.2	61.6	
a) Agropecuario	1833	6392	8211	7346	10592	13507	13439	5.1	7.0	5.7	3.7	4.8	5.7	5.3	
b) Minería	202	1373	2430	2083	2743	5489	5534	0.6	1.5	1.7	1.0	1.2	2.3	2.2	
c) Ingresos TCP (No Agrop.)	3375	7709	16090	26765	26311	22250	23024	9.3	8.4	11.1	13.4	11.9	9.4	9.1	
- Capitados EPH (Agrom. U)	2686	6022	12066	20700	19988	17078	17846	7.4	6.6	8.4	10.4	9.1	7.2	7.0	
- No capitados EPH	688	1686	4024	6065	6323	5172	5178	1.9	1.8	2.8	3.0	2.9	2.2	2.0	
d) Bienes Inmuebles (VANom)	1715	5856	8867	12842	14258	14890	15286	4.7	6.4	6.2	6.5	6.5	6.3	6.0	
- Alquileres Netos Pagados	280	820	1103	1541	1711	1880	1834	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	
- Alquileres Netos Imputados	1435	5036	7864	11301	12547	13103	13452	4.0	5.5	5.4	5.7	5.7	5.5	5.3	
e) Exc. Neto Explot. Est. Financieros	1333	4732	8494	2297	12088	15603	17165	3.7	5.1	5.9	1.2	5.5	6.6	6	
f) Intereses pagados Unidades Pvas.															
- al Exterior	43	441	482	311	805	875	1030	0.1	0.5	0.3	0.2	0.4	0.4	0.4	
- a Hogares	1121	1523	1593	1092	1342	1886	2115	3.1	1.7	1.1	0.5	0.6	0.8	0.8	
g) Impuestos directos	631	1597	2219	5025	6537	7717	9064	1.9	1.7	1.5	2.5	3.0	3.3	3.6	
h) Utilidades Netas															
- de Empresas públicas	0	900	597	773	113	208	82	0.0	1.0	0.4	0.4	0.1	0.1	0.0	
- de no residentes	105	455	770	1929	2270	2490	2842	0.3	0.5	0.5	1.0	1.0	1.1	1.1	
i) Utilidades Netas de residentes (distrib. y no distrib.) y Subestación EPH	11229	26392	30865	47098	48559	59834	67109	31.0	28.7	21.4	23.7	22.0	25.3	26.4	
Participación del Estado en el VABcl	4472	9185	16467	25444	24486	24489	26855	12.4	10.0	11.4	12.8	11.1	10.4	10.6	

Fuente: Estimaciones propias.

La parte no recaudada de los aportes devengados a la seguridad social, que conceptualmente forman parte de la remuneración a los asalariados, representa una transferencia forzada del Gobierno a las empresas, que en los hechos pasa a formar parte del flujo de caja de éstas y que –por lo sistemático del incumplimiento– es apropiado como si fuera un componente del excedente bruto de explotación, de manera similar a la apropiación de la (también imputada) depreciación.

Se realizaron estimaciones del consumo de capital fijo a efectos de obtener, por residuo, el excedente neto de explotación, para cada una de los sectores considerados. Dentro del excedente neto de explotación correspondiente al resto de la economía, se estimaron: i) los ingresos netos de trabajadores por cuenta propia y empleadores individuales; ii) los intereses pagados por unidades productivas al exterior, por un lado, y a los hogares (a través del sistema financiero), por otro; iii) las utilidades netas de empresas públicas y de no residentes (véase el Cuadro 11).

Asimismo, en el proceso de arribar a un residuo de utilidades netas de residentes a partir del excedente neto de explotación, se dedujo el total de los impuestos directos. Esta deducción en la fuente de generación de los ingresos responde al hecho de que las informaciones disponibles de la EPH sobre los ingresos de los hogares, que se utilizaron en esta estimación de ingresos factoriales, son netas del pago de impuestos.⁵¹ El residuo obtenido por diferencia entre el excedente neto de explotación y todas las partidas arriba enumeradas, constituye un agregado de utilidades netas generadas en las unidades productivas correspondientes a sociedades de capital o de personas –hayan sido distribuidas⁵² o capitalizadas dentro de la empresa– y de la subestimación de ingresos en la EPH (tanto de salarios como de ingresos de autoempleados).

Es indispensable destacar que las series oficiales del PIB a precios corrientes de mercado sufrieron una revisión que implicó un ajuste hacia abajo del orden del 10% de los valores del PIB, a partir de 1991, en su casi totalidad debido a la revisión de los índices de precios utilizados para “inflatar” las estimaciones a precios constantes, cuya revisión fue menor.⁵³ Como las estimaciones que realizáramos de la mayoría de los ingresos factoriales no depende de los valores corrientes del PIB, la revisión de éstos recae sobre

51. Véase en el Anexo B una indicación de las consecuencias de esta circunstancia para interpretar las estimaciones obtenidas.

52. Como dividendos, en el primer caso, o como retiros de los propietarios, en el segundo.

53. Para más detalles sobre esta revisión, véase el Anexo B.

las utilidades netas de residentes, que se obtienen residualmente. Sin embargo, la revisión de los precios implícitos, aunque basada en la fundada sospecha de que la calidad de los índices de precios utilizados había sido afectada por la hiperinflación, en muchos casos no pudo contar con información que no estuviera asimismo distorsionada; por esta razón, también hemos incluido (como hipótesis ilustrativa extrema) la diferencia en el monto estimado de las utilidades netas de residentes que surgiría si se las obtuviera a partir del PIB publicado.

Las estimaciones realizadas de los ingresos factoriales (que se resumen en el Cuadro 11) proporcionan la mayoría de las partidas que conforman el ingreso de los hogares. Para estimar este agregado, se les adicionaron estimaciones –para cada año seleccionado– de las jubilaciones y pensiones y los intereses percibidos por los hogares, tanto del Gobierno como del exterior (que figuran en el Cuadro 15).

V. 2 Evolución de la distribución de los ingresos factoriales

Las estimaciones obtenidas muestran una caída de la remuneración de los asalariados durante la década de los ochenta y una recuperación, hacia 1991, de la participación que tenía en 1980 (35%), seguida por un notorio aumento (a 38%) en 1993, para luego regresar a 36% en 1994 y descender a 32% en 1996/97. Ello es reflejo, naturalmente, de la evolución de los salarios netos, cuya participación previa, de 24% del valor agregado al costo de los factores, también se elevó a principios de los noventa, se amplió a más de 28% en 1993/94 y luego se redujo a menos de 25% en 1996/97. Pero también se halla influido por la reducción, a partir de 1994, de las contribuciones patronales devengadas, de acuerdo con las rebajas introducidas en ese año a las tasas legales (véase Cuadro 11).

El comportamiento de la participación de la remuneración de los asalariados está decisivamente influido por el valor del PIB que se tome como referencia. Si en lugar de referir la masa de remuneraciones a los asalariados al PIB de la serie revisada la referimos a la serie publicada, la caída ocurrida en los ochenta se recupera sólo parcialmente hacia 1993/94 y vuelve, en 1996/97, a niveles cercanos a los de 1986 (véase Cuadro 12). La diferencia no es trivial, pero resulta difícil juzgar cuál de los dos senderos se aproxima más a lo ocurrido realmente. Ello depende, en definitiva, de los precios implícitos que se utilicen. Como se pone en evidencia en el Cuadro 12, los precios implícitos en el PIB de la serie revisada quedan, a partir de 1991, un 10% por debajo de los de la serie publicada; pero, con ello, se amplía la ya conside-

rable diferencia existente entre el IPC y los precios implícitos. Lo ocurrido realmente probablemente se ubique en valores intermedios a los de las dos series;⁵⁴ si así fuera, nuestras estimaciones de la remuneración de los asalariados ubicaría la participación entre 34% y 35% en 1993 (o sea, ligeramente superior a la de 1980), para caer a poco más de 30% en 1996/97.

Cuadro 12: Participación de los asalariados en diferentes PIB

	1980	1986	1991	1993	1994	1996	1997
	(% s/PIBcf)						
a) c/resp a Serie PIB Revisada							
Remuneración de los Asalariados	34.8	29.2	35.0	38.4	36.2	31.5	31.9
- Aportes Patronales	7.4	5.1	6.3	6.4	4.4	3.8	3.7
- Sueldos y Salarios	27.4	24.0	28.6	32.0	31.8	27.7	28.1
b) c/resp a Serie PIB Publicada							
Remuneración de los Asalariados	35.2	29.2	30.8	33.7	32.0	28.2	28.4
- Aportes Patronales	7.5	5.1	5.6	5.6	3.9	3.4	3.3
- Sueldos y Salarios	27.7	24.0	25.2	28.1	28.1	24.8	25.1
Precios relativos	Indices base 1986=100						
IPC/Precios Implícitos PIB							
a) c/resp a Serie PIB Revisada	103.6	100.0	134.4	151.5	154.5	151.0	151.8
b) c/resp a Serie PIB Publicada	105.4	100.0	121.3	136.8	138.8	136.9	137.4
Relación Precios Implícitos PIB Serie Rev/Serie Pub.	101.8	100	90.2	90.3	89.9	90.7	90.5

La disminución de la participación (neta) de los asalariados en el ingreso entre 1980 y 1986 resultó de una caída del salario real del orden de 20%, agravada por la reducción del precio relativo de la canasta del IPC⁵⁵ y sólo

54. En efecto, por un lado, los trabajos de revisión del IPC han mostrado que el índice actualmente en uso tiene un sesgo sobreestimativo; por otro, las estimaciones preliminares para el cambio de base arrojan valores del PIB para 1993 superiores a los de la serie revisada pero inferiores a los de la serie publicada, si bien las diferencias con respecto a ambas no pueden atribuirse exclusivamente a los precios implícitos.

55. La relación entre el IPC y el índice de precios implícitos en el producto (i. e.: el precio medio de todos los bienes en la economía) es la que media entre el salario real (poder adquisitivo del salario, para los hogares) y el costo real del trabajo (para la producción). Este último se puede combinar con la relación empleo/producto real para explicar la participación del trabajo en el producto. Sin embargo, para el análisis lo hemos descompuesto en la medida del salario real (usada en los análisis del mercado de trabajo y del bienestar) y la relación entre el IPC y el IPI (véase el Cuadro 14).

parcialmente compensada por la reducción de productividad debida a la recesión. En cambio, la ulterior caída –de similar magnitud a la anterior– del salario real entre 1986 y 1991 fue casi totalmente compensada por el aumento (21%) de los precios relativos del IPC (el costo real del trabajo cayó sólo ligeramente) y la participación de los salarios aumentó, en una magnitud equivalente a la de la reducción de la productividad (véase Cuadro 14). En definitiva, el moderado incremento de la participación de los salarios entre 1980 y 1991⁵⁶ esconde los efectos contrapuestos de una considerable caída del salario real –superior a la del costo real del trabajo– y de la reducción del producto por ocupado (y per cápita) debida a la recesión.

En cambio, la elevación de la participación del trabajo a principios de los noventa refleja el aumento (24%) del costo real del trabajo (visible en el incremento de 10% del salario real y el alza relativa del IPC), parcialmente contrarrestado por el aumento de la productividad. La ulterior caída de la tasa de participación, entre 1993/94 y 1997, fue el resultado combinado de una reducción (-6%) del salario real (y del costo real del trabajo, en condiciones de estabilidad de los precios relativos) y el aumento (9%) del producto por asalariado (véase el Cuadro 14).

El incumplimiento de las obligaciones (declaradas) al sistema de seguridad social por parte de los empleadores fue de tal magnitud que merece ser explícitamente incorporado al análisis.⁵⁷ La diferencia entre las contribuciones y aportes al sistema de seguridad social devengados sobre los sueldos y salarios registrados en el sistema y los montos recaudados por el mismo se ubicó, en los años ochenta, entre el 5% y el 6% del valor agregado a costo de los factores. Hacia 1993 había disminuido a 4% y a partir de 1994 representa sólo 0.5% o menos del total de los ingresos factoriales (Véase Cuadro 13). La causa principal de esa diferencia, en los años ochenta, es probablemente el efecto de la alta inflación, que licuaba los montos incumplidos, incentivando el incumplimiento.

56. El salario real promedio de 1991 seguramente fue menor al calculado por nosotros aplicando la evolución mensual del IPC al salario medio de setiembre captado por la EPH. El promedio de los salarios reales de abril y setiembre (medidos por la EPH de mayo y octubre, respectivamente) es 4% inferior al utilizado en el cálculo de las remuneraciones; Si se hubiera utilizado ese promedio, la participación de los salarios en 1991 sería un punto del producto menor que lo estimado (25,9% en lugar de 26,9%).

57. En el Anexo B y en el Cuadro 13 se detallan las fuentes de la diferencia entre las contribuciones devengadas y las recaudadas.

Cuadro 13: Contribuciones devengadas y pagadas a la seguridad social

	1980	1986	1991	1993	1994	1996	1997
	(mil Austr.)	(mil Austr.)	(mil Pesos)	(mil Pesos)	(mil Pesos)	(mil Pesos)	(mil Pesos)
Contribuciones Devengadas	3781	6688	13651	19646	17837	16564	17709
- Contrib. Patronales	2680	4725	9147	12738	9729	8912	9528
- Aportes Personales	1101	1964	4503	6909	8108	7652	8181
Recaudación SSS	1428	2575	5536	11417	16810	16073	17523
Diferencia	-2353	-4113	-8115	-8229	-1027	-491	-186
(%)							
- % s/Contrib.Totales Deveng.	62.2	61.5	59.4	41.9	5.8	3.0	1.0
- % s/VABcf	6.5	4.5	5.6	4.1	0.5	0.2	0.1

Si se sustrae esa diferencia de la remuneración de los asalariados,⁵⁸ la participación de ésta en el ingreso es, naturalmente, menor; su evolución en el tiempo resulta similar, sólo que más atenuada: en 1996/97 sería superior –en lugar de inferior– a la participación que tenían en 1980. La participación de las utilidades, en cambio, resultaría acrecida por esta transferencia implícita y forzada del Gobierno, hasta principios de los noventa, pero se reduciría luego, al desaparecer este factor de distorsión. (Véase cuadro 13.)

La evolución del excedente bruto de explotación habría sido atenuada por la tendencia al aumento de la magnitud de la depreciación del capital fijo (imputada),⁵⁹ de poco más de 5% a alrededor de 7% del valor agregado, por lo que la participación del excedente neto habría disminuido de 61% en 1980 a 56% en 1993/94, para volver a 64% del valor agregado en 1996/97 (véase el cuadro 11).

En ese contexto, la participación del ingreso de los trabajadores por cuenta propia urbanos en el valor agregado ha tendido a aumentar entre 1980 (9,3 %) y 1994 (12%) para retornar a poco más del 9% en 1996/97. Los ingresos agropecuarios, en cambio, alcanzaron su participación máxima (7%) en 1986 pero en la totalidad del período de 18 años han oscilado en torno a una media por sobre el 5% del valor agregado al costo de los factores.

58. Lo que equivale a computar las contribuciones y aportes sobre la base de lo recaudado, de forma similar a lo que se hace con los impuestos.

59. En la medida en que las empresas (tanto sociedades de capital como personales o de autoempleados) no hagan provisiones por depreciación o las hagan con criterios subestimativos, las utilidades netas que computen estarán sobrestimadas, incluyendo parte del consumo de capital. Por otra parte, la imputación por consumo de capital fijo que hemos utilizado, basada en los retiros, no es la más alta posible; si se imputara la depreciación lineal del capital existente, a precios actualizados, sería considerablemente más elevada.

El valor agregado neto de los bienes inmuebles (muy cercano, en este sector, al excedente neto de explotación) se elevó, entre 1980 y 1986, por encima de 6% del valor agregado bruto al costo de los factores y se mantuvo posteriormente por sobre ese umbral.

Los intereses nominales pagados por unidades productivas fueron reduciendo su participación en el valor agregado, a lo largo del período, en consonancia con la reducción de la inflación.⁶⁰ En cambio, ha tendido a crecer —considerablemente, de menos de 4% a casi 7%, según estas estimaciones— el excedente neto de explotación de los establecimientos financieros. La porción de las utilidades netas correspondiente a capitales extranjeros ha tendido a crecer con el tiempo,⁶¹ hasta representar 1% del valor agregado en 1997. En cambio, las utilidades de las empresas públicas⁶² han tendido a desaparecer, por efecto de su privatización.

Por otro lado, la carga tributaria directa, que en 1980 ascendía a 2% del valor agregado, se alivió aún más durante la década de los ochenta, pero en los noventa se fue elevando (por efecto de la estabilización de precios y por las reformas tributarias) a 3% en 1994 y a 3,6% en 1997. En la práctica, si se considera la carga tributaria de impuestos directos y aportes al sistema de seguridad social, con la que el Gobierno participa de los ingresos de los factores, ésta tendió a descender ligeramente, de 12,3% en 1980 a 11% en 1991 y 10,5% en 1997.

Como resultado de la evolución de los componentes señalados, el residuo constituido por las utilidades netas (de actividades no identificadas en este cálculo) y la eventual subestimación de ingresos de la EPH,⁶³ habría pasado del 31% en 1980 al 21,4% en 1991, al 22% en 1994 y luego se habría recuperado a más de 26% en 1997. (véase Cuadro 11).

60. En alta inflación, los intereses nominales incluyen un componente importante de corrección (restitución) del valor del principal. Sin embargo, debe considerarse la totalidad del flujo de intereses pagados como ingreso factorial, ya que las unidades productivas que lo pagan trasladan el consiguiente costo al precio, al cual se valúa su valor agregado a precios corrientes; éste, por lo tanto, incluye entre sus costos el pago a los prestamistas por la pérdida de valor del capital prestado.

61. Ello refleja, en buena medida, el cambio en la metodología de estimación del balance de pagos, que en este rubro ha pasado a registrar la totalidad de las utilidades devengadas de no residentes, a partir de 1992.

62. Sin consolidar con las pérdidas de empresas públicas, que en general se computan como subsidios.

63. Que también incluye, naturalmente, todos los errores en que se haya incurrido al estimar las partidas antes enumeradas.

Por otro lado, el conjunto de ingresos generados que resultan transferidos al Estado en la forma de aportes y contribuciones a la seguridad social, impuestos directos y utilidades de empresas públicas, ha tendido a reducirse, de más de 12% en 1980 y también en 1993, a alrededor de 10,5% en 1996/97 (Cuadro 11).

Cuadro 14: Descomposición de las variaciones de la participación de los asalariados

Variaciones	Empleo / PBI real	Salario real promedio	IPC/IPI	Sueldos y salarios /VABcf	
97-80	1.164	0.646	1.304	0.981	
86-80	1.147	0.793	0.949	0.863	
91-86	1.224	0.793	1.213	1.177	
91-80	1.405	0.628	1.151	1.016	
93-91	0.903	1.100	1.128	1.121	
94-93	0.950	1.013	1.015	0.976	
96-94	0.971	0.920	0.986	0.881	
97-96	0.996	1.003	1.004	1.003	
97-91	0.829	1.029	1.133	0.966	
97-94	0.966	0.923	0.990	0.883	
Proporción del cambio de la participación de los asalariados					
PUNTOS PORCENTUALES EXPLICADOS POR VARIACIÓN EN				VARIACIÓN EFECTIVA	
	Empleo / PBI real	Índice salario real	IPC/IPI	Total	
91-80	7.7565	-15.9211	3.5295	-4.6350	1.2
97-91	-5.4398	0.6309	2.9547	-1.8541	-0.5
93-91	-3.2404	2.7516	3.4188	2.9300	3.4
97-93	-2.3239	-1.8163	0.1136	-4.0266	-3.9

* La corrección toma en cuenta el promedio de los salarios de abril y septiembre y no sólo los de este último mes.

** Para el cálculo de la contribución de cada factor se utilizó el enfoque tradicional.

Si a= empleo/producto; b=salario real y c= IPC/PI

$$(at*bt*ct) - (a0*b0*c0) = (at*bt*ct) - (a0*bt*ct) + \text{Efecto cambio empleo/producto}$$

$$(at*bt*ct) - (at*b0*ct) + \text{Efecto cambio salario real}$$

$$(at*bt*ct) - (at*bt*c0) + \text{Efecto cambio precios relativos}$$

interacción

VI. Evolución del ingreso total de los hogares y su composición

VI. 1 Evolución de los ingresos de los hogares

El ingreso total de los hogares, obtenido por agregación de las partidas pertinentes estimadas independientemente, ha tendido a disminuir en relación al PIB: de casi 80% en 1980 a poco más de 70% en los últimos años. En términos reales, la reducción habría sido bastante mayor.⁶⁴

Su composición también ha sufrido cambios importantes, particularmente en la década de los años ochenta, algunos de ellos revertidos a principios de los noventa. Así ha ocurrido con el aumento de importancia de los sueldos y salarios hasta 1994 y su posterior retroceso en 1996/97 a poco más de la participación que tenían en 1980. Algo similar ha ocurrido con la participación de los ingresos de trabajadores urbanos por cuenta propia y también con los ingresos de los productores agropecuarios. En cambio, las jubilaciones y pensiones han mostrado un sostenido aumento, desde 5,2% del ingreso de los hogares en 1980 hasta más de 9% en 1994/97.

La masa de utilidades (distribuidas y no distribuidas) que corresponde a residentes,⁶⁵ ha seguido un curso inverso al de los componentes recién mencionados: redujo su importancia hasta 1994 y se recuperó –parcialmente– en 1996/97.

Asimismo, la importancia relativa de los intereses brutos percibidos por los hogares de fuentes internas (el sistema financiero y el Gobierno) ha tendido a descender hasta principios de los noventa, como resultado de la

64. En la medida en que confiemos en la precisión del IPC, en los noventa el ingreso de los hogares habría caído a menos de la mitad del PIB (serie revisada). Sin embargo, tal comparación no sería válida, pues precisamente una de las razones que motivaron la revisión de las series a precios corrientes fue la poca confianza en los precios del IPC. Pero aún la comparación de éste con los precios implícitos en el PIB publicado (que están influidos por el IPC), tal como aparecen en el Cuadro 12, implicaría una fuerte reducción real de la relación entre el ingreso de los hogares y el PIB, en la medida en que se considere que el IPC es –aparte de los posibles sesgos de medición– representativo del conjunto de los hogares.

65. El considerar en conjunto tanto las utilidades distribuidas como las no distribuidas de empresas de propiedad de los hogares, responde al hecho de que, si bien las primeras forman parte de los ingresos corrientes en efectivo de éstos, las segundas constituyen incrementos de su patrimonio y corresponden, por lo tanto, a un ingreso realizado pero no percibido (las eventuales ganancias o pérdidas de capital por cambios en el valor de la empresa no forman parte, en cambio, de las corrientes de ingreso).

reducción de la inflación y la consiguiente disminución del componente de las tasas nominales compensatorio de la pérdida de valor del principal; en los últimos años, se volvió algo más significativa como resultado del auge de los depósitos a plazo (véase Cuadro 15).

VI. 2 Consecuencias sobre la apreciación de la evolución de la desigualdad

Entre los tipos de ingreso percibidos por los hogares e individualizados en las estimaciones anteriores, los captados por la EPH están relativamente difundidos entre el conjunto de perceptores. Algo similar ocurre con los sueldos y salarios rurales, los ingresos de los productores agropecuarios, los ingresos de trabajadores por cuenta propia no captados por la EPH y, en cierta medida, también con los alquileres (percibidos e imputados) de los hogares.

En cambio, tanto las utilidades netas de residentes como los intereses brutos percibidos por los hogares están relativamente más concentrados que los tipos de ingreso arriba enumerados. En el primer caso, cabe distinguir tres componentes: (i) las utilidades de sociedades de capital, cuya propiedad entre residentes está indudablemente concentrada; (ii) las utilidades de empresas personales, que excedan a los retiros realizados por los empresarios, que están sin duda más concentradas que los ingresos correspondientes a esos retiros (captados en el ingreso de los trabajadores por cuenta propia), los que se relacionan más con el consumo (o el ingreso permanente) que con el patrimonio; (iii) la subestimación de los ingresos declarados a la EPH, que estaría más concentrada que éstos, en la medida en que supongamos que la proporción del ingreso no declarado aumenta con el nivel de éste.

Si atendemos a esta distinción operativa, las proporciones del ingreso total de los hogares correspondientes a ingresos relativamente difundidos habría aumentado de menos de 60% del ingreso agregado de los hogares en los años ochenta a alrededor de 68% en 1991-94, para retroceder a 62% en 1997 (véase cuadro 15). Si los ingresos relativamente más concentrados –que constituirían el resto del ingreso total de los hogares– representan una “desigualdad adicional” a la de la distribución de los relativamente difundidos, su pérdida de importancia entre 1980 y 1994 habría operado –por sí sola– en el sentido de disminuir la desigualdad global; similarmente, su aumento entre 1994 y 1997 habría representado un aumento de la desigualdad global. Más allá de esta reflexión, cabe preguntarse sobre lo ocurrido con la desigualdad de ingresos al interior de cada uno de esos conjuntos.

Cuadro 15: Evolución de los ingresos de los hogares, por tipo de ingreso

Tipos de ingreso	a) Valores corrientes							b) % sobre el Ingreso Total de los Hogares						
	1990 (mil Austr.)	1996 (mil Austr.)	1991 (mil Pesos)	1993 (mil Pesos)	1994 (mil Pesos)	1996 (mil Pesos)	1997 (mil Pesos)	1990	1996	1991	1993	1994	1996	1997
a) Sueldos y salarios netos	8827	20111	36888	56850	61882	57816	63271	29.2	27.8	32.9	34.1	34.0	30.1	30.4
- Agropecuarios y mineros	468	950	1598	2386	2516	2383	2458	1.5	1.3	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2
- Captados y asimilables EPH	8360	19161	35290	54455	59366	55423	60813	27.7	26.5	31.5	32.6	32.6	28.9	29.2
b) Ingresos brutos productores agropecuarios	1833	6392	8211	7346	10592	13507	13439	6.1	8.8	7.3	4.4	5.8	7.0	6.5
c) Ingresos netos de TCP (No Agrop.)	3375	7709	16300	26765	28311	22550	23024	11.2	10.7	14.4	16.0	14.5	11.6	11.1
- Captados EPH (Aglomerados Urbanos)	2686	6022	12066	20700	19988	17078	17846	8.9	8.3	10.8	12.4	11.0	8.9	8.6
- No captados EPH	688	1686	4234	6065	6323	5172	5178	2.3	2.3	3.6	3.6	3.5	2.7	2.5
d) Jubilaciones y pensiones (captadas EPH)	1568	3238	6831	12248	15878	17336	18381	5.2	4.5	6.1	7.3	8.7	9.0	8.8
e) Alquileres netos cobrados	280	820	1103	1541	1711	1787	1834	0.9	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
f) Alquileres netos imputados	1435	5036	7864	11301	12547	13103	13452	4.8	7.0	7.0	6.8	6.9	6.8	6.5
Subtotal ingresos difundidos:	17318	43306	76987	116051	128922	125799	133401	57.4	59.8	68.7	69.6	70.8	65.5	64.1
de los cuales: Captados EPH	12615	28422	54187	91033	96690	90882	78664	41.8	39.3	48.4	54.6	53.1	47.3	37.8
g) Utilidades Netas de residentes (distrib. y no distrib.) y Subestimación EPH	11229	26392	30865	47098	48559	58634	67109	37.2	36.5	27.5	28.2	26.7	31.1	32.3
h) Intereses percibidos por los hogares:														
- del sistema productivo	1121	1523	1593	1092	1342	1886	2115	3.7	2.1	1.4	0.7	0.7	1.0	1.0
- del Gobierno	328	853	926	1143	1099	1443	1992	1.1	1.2	0.8	0.7	0.6	0.8	1.0
- del Exterior	189	288	1675	1471	2081	3140	3376	0.6	0.4	1.5	0.9	1.1	1.6	1.6
Subtotal ingresos concentrados	12867	29066	36059	50803	53082	63303	74592	42.6	40.2	31.3	30.4	29.2	34.5	35.9
Total Ingreso de los hogares	30185	72362	112046	166854	182003	192102	207992	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones propias.

Los ingresos captados por la EPH son los únicos sobre los cuales, por eso mismo, conocemos su distribución por niveles, la evolución de cuya desigualdad hemos analizado más arriba. El conjunto de esos ingresos pasaron de representar 42% del ingreso total de los hogares en 1980 a 48% en 1991 y 54% en 1993/94, reduciéndose a sólo 38% hacia 1997. Por lo tanto, durante la mayor parte del período cubrieron el 70% o más (en 1993, 78%) del conjunto de ingresos relativamente difundidos, para reducirse a 59% de ese conjunto en 1997. Queda, en consecuencia, fuera de las mediciones disponibles alrededor de un 30% de los ingresos relativamente difundidos, correspondiente a los ingresos agropecuarios, los de autoempleados no captados por la EPH y los alquileres netos, sobre cuya distribución y el efecto de sus cambios sobre la distribución total de los ingresos difundidos, sólo cabe hacer conjeturas.

Por otro lado, aún con respecto a los ingresos medidos por la EPH, no tenemos información fehaciente acerca de la magnitud de los sesgos de medición ni de los efectos de esos sesgos sobre la desigualdad o sobre sus cambios. Con respecto a lo primero, presumimos, de acuerdo con la experiencia, que esos sesgos llevan a subestimar la desigualdad, aún de los ingresos del trabajo y las jubilaciones (ya que los ingresos de la propiedad son captados muy deficientemente por esta encuesta). Con respecto a lo segundo, sólo podemos conjeturar que los sesgos de medición de los ingresos del trabajo y las jubilaciones no han variado sustancialmente a lo largo del tiempo, sobre todo porque no ha cambiado, en lo esencial, la técnica de investigación de los ingresos en la EPH. De ser ello así, los sesgos subestimativos no afectarían significativamente los cambios en la desigualdad de los ingresos medidos por la EPH. En este supuesto se basa la mayor parte de los análisis de este trabajo.

Si suponemos una subestimación de 25% en los ingresos captados por la EPH, constante en el tiempo, la subestimación agregada representaría entre 15% y 16% del ingreso total de los hogares y –si asimismo se supone constante el patrón de subestimación– los cambios registrados por la EPH darían cuenta de los ocurridos en la distribución de casi dos tercios (entre 61% y 66%,) del ingreso total de los hogares.

Es todavía más opaco lo que pueda haber ocurrido con la distribución de los ingresos relativamente concentrados, sobre la cual se carece de datos. El considerable residuo que engloba la subestimación de ingresos de la EPH con las utilidades netas de residentes, disminuyó su participación entre 1980 y 1994, para recuperar parte de ella en 1997 (Cuadro 15). La subestimación de ingresos en la EPH –cuyos posibles efectos se analizaron más arriba– puede representar entre un cuarto y la mitad de ese residuo; el resto corres-

ponderaría a las utilidades netas de todo tipo de empresas propiedad de residentes. La evolución de su distribución habrá dependido, fundamentalmente, de los cambios en la concentración empresarial de las actividades no agropecuarias ni financieras. Aún sobre esto se tiene poca información y probablemente sesgada: las 500 mayores empresas del país (que realizan alrededor de una cuarta parte de la inversión bruta fija) registraron, entre 1993 y 1997, utilidades brutas⁶⁶ equivalentes a alrededor de 4% del valor agregado al costo de los factores del país. Las utilidades brutas de las empresas de capital nacional dentro de ese conjunto de grandes empresas, representaron entre 1% y 1,5% del ingreso de los factores del país.⁶⁷ Asimismo, los resultados contables de las 48 mayores empresas que cotizan en Bolsa (excluidas las privatizadas) son muy exiguos, en todos los años,⁶⁸ con respecto a la masa estimada de utilidades netas; pero la mayor parte de sus utilidades se capitalizan en un conjunto muy diverso de reservas, provisiones y provisiones.

Algo más clara es la consecuencia de la evolución de los intereses percibidos por los hogares. En la medida en que éstos se hallan relativamente más concentrados en los estratos superiores de la pirámide de ingresos, su reducción progresiva (alrededor de 3 puntos del ingreso total de los hogares), ha operado hacia la disminución de la desigualdad.⁶⁹

En resumen, resulta poco clara la magnitud y la tendencia de la “desigualdad adicional” atribuible a los ingresos de las diferentes formas de propiedad del capital. La estrategia de investigación debe basarse, por lo tanto en el análisis de los cambios –ya delineados en la Sección 2– de la distribución de los ingresos del trabajo y las transferencias del sistema de seguridad social. Al desarrollar esta estrategia, sin embargo, debe tomarse en consideración el carácter mixto de los ingresos de la mayoría de los trabaja-

66. Antes del pago del impuesto a las ganancias.

67. Las utilidades brutas (incluidas las indemnizaciones pagadas) antes del pago del impuesto a las ganancias fueron: 3013 millones de pesos (1,5% del VABcf) en 1993; 2853 millones (1,3%) en 1994; 2400 millones (1%) en 1996 y 3101 millones (1,2%) en 1997 (INDEC, 1999).

68. Pérdida agregada de 90 millones de pesos en 1993; utilidades agregadas de 274 millones en 1994, 52 millones en 1996 y 60 millones en 1997.

69. Puede que también haya ocurrido un cambio en la distribución de los intereses, por una cierta mayor difusión de la propiedad de los activos financieros que los generan. Al menos en lo que respecta a los depósitos a plazo fijo, un 16% del monto de los depósitos en moneda nacional y un 15% de los depósitos en moneda extranjera consisten en certificados de menos de 10.000 pesos (o dólares) y otro 15% y 50%, respectivamente, en certificados de entre 10.000 pesos y 50.000 pesos (BCRA, 1976).

dores por cuenta propia, al tiempo que se reconoce que el componente de remuneración al capital en sus ingresos declarados probablemente sea bajo, dado que la mayor parte del mismo habría quedado englobado entre las utilidades no distribuidas y la propia subdeclaración.

VII. Evolución de los factores productivos y sus remuneraciones

VII. 1 Evolución de los factores y su productividad

El ritmo de crecimiento de largo plazo de la economía argentina, antes de la crisis de los años ochenta, alcanzó niveles de 4% (en las décadas de los años cincuenta y sesenta) y de 3% (en los setenta) anuales, sobre la base de la acumulación de capital fijo, a un ritmo medio en torno a 5% anual. La fuerza de trabajo, en cambio, se expandía a 1,3% anual, en los cincuenta y sesenta, y a .8%, en los setenta. Como, por otra parte, la formación de capital humano (incremento de la educación de esa fuerza laboral) se puede estimar en algo menos de 1% anual, la dotación de trabajo (con conocimiento incorporado) de la economía se expandía en esa época a una tasa media de largo plazo algo superior al 1% anual. En estas circunstancias, con una dotación de tierra productiva cuya expansión ya era muy marginal, la productividad conjunta de los factores productivos se incrementó a 1,1% anual entre 1950 y 1973 y a un ritmo de .5% anual entre 1973 y 1980. Este debilitamiento de la eficiencia global o del progreso técnico es el principal responsable de la desaceleración del crecimiento (a una tasa anual un punto inferior, en el segundo período), disminuyendo de una cuarta a una sexta parte la proporción del crecimiento atribuible —en este marco algebraico de contabilidad del crecimiento— a los aumentos de la productividad conjunta de los factores (véase Cuadro 16).

Cuadro 16: Evolución de los factores productivos y su productividad

Factores	1950-73	1973-80	1980-89	1989-94	1980-94
	(tasas anuales de variación)				
Trabajo					
a) Cantidad	1.3	0.8	1.1	1.4	1.2
b) Capital humano	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
c) Trabajo "aumentado"	1.3	1	1.2	1.4	1.2
Capital (Stock)*	4.8	5.1	2.2	0.8	1.7
Tierra	0.8	0.1	0	0	0
PIB	4	3	-1	6.1	1.5
Productividad conjunta de los factores					
a) Considera sólo su cantidad	1.7	1	-2.3	5	0.2
b) Considera capital humano	1.1	0.5	-2.9	4.4	-0.3
Relación capital/producto**	1.17	1.35	1.8	1.39	1.39
Productividad del capital	-0.8	-2	-3.2	5.2	-0.3
Productividad de la fuerza de trabajo (cantidad)	2.3	2.3	-2.1	4.5	0.3

Fuente: Hofman (1997).

* Stock bruto de capital, a mitad de año, a precios constantes de 1980.

**Al final de cada período.

La crisis de los ochenta trajo consigo, por un lado, una abrupta y profunda subutilización de los recursos productivos y, por otro, un debilitamiento de la acumulación de capital. Este se expandió, a lo largo de la década de los años ochenta, a sólo 2,2% anual. Las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad se tradujeron en una contracción media del producto de 1% anual. Con la fuerza de trabajo y sus conocimientos expandiéndose a razón del 1,1%, la productividad global de los factores se redujo a un ritmo medio de casi 3% anual, como reflejo de su considerablemente mayor subutilización.

La recuperación de la economía y su entrada en una nueva fase de crecimiento, en la primera mitad de los años noventa, significó una acelerada expansión de la productividad total de los factores, a razón del 4,4% anual, sobre todo por la baja (menos de 1% anual) acumulación neta de capital, ya que la fuerza de trabajo creció al 1,3%, al aumentar su tasa de participación.

En el conjunto del período 1980-1994, la economía se expandió al 1,5% anual, tasa algo inferior a la de la acumulación de capital (1,7%) y levemente superior a la ampliación de la fuerza de trabajo, por lo que la productividad del conjunto de los factores es, al cabo de catorce años y comparando puntos elevados del ciclo, algo inferior a la de 1980 (véase Cuadro 16).

La productividad del capital registra una tendencia de largo plazo a disminuir, correlativa con el aumento de la intensidad de capital del conjunto de las actividades económicas. En las décadas de los cincuenta y sesenta, se redujo a razón de casi 1% anual, ritmo que se duplicó en la década de los setenta. Sin embargo, la combinación de la severa caída de los ochenta y su recuperación posterior se tradujeron en sólo una ligera reducción, ya que la relación capital/producto casi volvió al nivel de 1980. La productividad del trabajo, que se había incrementado a razón de 2,3% anual entre 1950, 1973 y 1980, se contrajo durante la década de crisis, pero se recuperó intensamente —a razón de 4,5% anual— durante la recuperación y posterior crecimiento. Entre 1980 y 1986, con la fuerza de trabajo expandiéndose a 2% anual, la contracción del producto implicó una caída de la productividad laboral del conjunto de la economía equivalente a -2,5% anual. En la segunda fase recesiva de la crisis, entre 1986 y 1991, con la fuerza de trabajo en expansión algo más intensa (2,3% anual), la productividad del trabajo continuó cayendo a razón de 1,7% anual. En la fase expansiva ocurrida entre 1991 y 1994, en cambio, el producto por activo se incrementó notablemente, a más de 5% anual, aumento que fue responsable por la mayor parte de la notable expansión del producto (8% anual) experimentada. (Cuadro 17.)

Cuadro 17: Evolución de la productividad del trabajo, 1980-1994
(por subperíodos)

Agregado	1980-86	1986-91	1991-94	1980-94
(tasas anuales de variación)				
PIB	-0.6	0.6	8	1.6
PEA	2	2.3	2.6	2.1
Productividad laboral	-2.5	-1.7	5.3	-2.3

La liberalización comercial, la apreciación de la moneda y la afluencia de capitales externos tuvieron consecuencias importantes a nivel microeconómico. Los dos primeros factores impusieron un considerable aumento de la competencia a un sector industrial protegido y altamente oligopólico, que tornó muy difícil trasladar a los precios los aumentos de salarios y de insumo no transables. Aún a pesar del aumento de rentabilidad que implicó la rápida expansión de la demanda, las empresas se enfrentaron a la necesidad de reestructurarse para sobrevivir. Las estrategias de reestructuración variaron según el tipo de empresa y las características del mercado que servían: desde la especialización

en algunas líneas de venta y su complementación con productos importados, pasando por la inversión en nuevas tecnologías –en general, más intensivas en capital y en insumos importados– hasta la introducción de cambios en la organización de la producción, *outsourcing* de actividades antes integradas y cambios en la gerencia. Las empresas recurrieron a distintas combinaciones de estos diferentes tipos de innovación, que en general representaban una reducción del contenido de trabajo por unidad de producción.⁷⁰ En el conjunto del sector, ello redundó en una reducción del empleo industrial: entre 1990 y 1993, el producto manufacturero se expandió al 8% anual y el producto por trabajador al 11% anual.⁷¹

La reestructuración del estado, que formaba parte del paquete de política, también redundó en disminuciones del empleo: no sólo en la administración central, como medio de ajuste fiscal y de racionalización; también la reestructuración emprendida en las empresas privatizadas, por sus nuevos dueños, trajo consigo fuertes reducciones.

VII. 2 Evolución de las remuneraciones

Las remuneraciones reales –que ya se habían reducido en los setenta– cayeron sistemáticamente durante la década de los años ochenta. Tanto las remuneraciones de los asalariados urbanos como las de los trabajadores por cuenta propia (que muestran, a lo largo de todo el período, una evolución muy similar) se redujeron un 16% entre 1980 y 1986 y un 20% entre este año y 1991, con lo que a principios de la década de los noventa habían perdido –en promedio– un tercio del poder adquisitivo que tenían en 1980.⁷² La recuperación y posterior expansión del nivel de actividad ocurrida entre 1991 y 1994 trajo poca mejoría en las remuneraciones, pese a los notables aumentos –arriba subrayados– de la productividad del trabajo, los salarios medios reales se

70. O bien, como en el caso del *outsourcing*, trasladar el requerimiento a otra actividad (que en las estadísticas aparecerá como "servicio"), donde la contratación sea más flexible y las remuneraciones menores.

71. Este fenómeno ya venía manifestándose, aunque con menor intensidad, desde antes: en la década de los setenta, el producto por trabajador en la industria aumentó al 3% anual (frente a 1,6% del producto); entre 1980 y 1985, la caída de la actividad industrial se reprodujo en el nivel de empleo, sin aumento de la productividad y entre 1985 y 1990, con estancamiento de la producción, el valor agregado por trabajador aumentó al 4% anual, en detrimento del empleo (Katz y Kosacoff, 1996).

72. Altimir y Beccaria (1999), Cuadro 9.

incrementaron sólo un 7% durante todo el período y los ingresos de los autoempleados registraron otro tanto. La recesión posterior, asociada al "efecto tequila", retrotrajo las remuneraciones reales a los niveles que tenían en 1991.

En la primera fase del descenso de los ochenta –entre 1980 y 1986– las remuneraciones de las ocupaciones más calificadas sufrieron un deterioro algo mayor al promedio, al menos en el Gran Buenos Aires. Entre 1986 y 1991, en cambio, las reducciones reales fueron semejantes en todos los niveles educacionales. En la fase expansiva 1991-1994, fueron las ocupaciones de calificación baja y media las que avanzaron proporcionalmente más, avance que se había volatilizado hacia 1997. Con todo, la evolución de los salarios relativos entre niveles de educación se ha diferenciado poco en los diecisiete años transcurridos entre 1980 y 1997, ya que las remuneraciones reales de las ocupaciones de todos los niveles se han reducido, en ese lapso, entre 35% y 40% (véase el Cuadro 18).

Cuadro 18: Índices de remuneraciones en el Gran Buenos Aires

Por niveles de educación y grupos ocupacionales

(Base 1980 = 100)

	1974	1980	1986	1991	1994	1996	1997
Salario mínimo real	243.4	100.0	96.4	52.2	80.8	78.9	78.5
Ingresos medios reales de las ocupaciones asalariados del Gran Buenos Aires							
Totales	116.9	100.0	84.8	65.5	77.8	71.0	71.5
Hasta 1º incompleto	133.5	100.0	83.4	62.1	73.4	65.6	62.7
1º completo	133.3	100.0	87.4	62.4	75.0	66.9	66.3
2º incompleto	128.1	100.0	83.3	60.8	74.5	60.4	59.9
2º completo	117.3	100.0	77.2	62.7	64.8	60.2	62.6
Universitaria incompleta	101.1	100.0	78.6	51.7	69.5	53.5	59.5
Universitario completo	91.0	100.0	71.6	64.5	67.5	70.5	65.4
Ingresos medios reales de grupos socioeconómicos del Gran Buenos Aires							
Totales	114.2	100.0	85.0	66.4	76.1	61.7	63.4
Asalariados en industria	117.0	100.0	88.1	64.7	73.7	68.6	72.3
Asalariados en servicios	117.2	100.0	85.1	69.1	80.3	74.4	74.4
Ocupados en construcción	114.4	100.0	73.9	59.9	72.5	58.6	57.4
Ocupados en servicio doméstico	107.4	100.0	99.7	83.1	84.8	71.9	69.7
Cuenta propia y patrones no profes. en industria	109.3	100.0	115.9	59.6	82.2	79.9	72.5
Cuenta propia y patrones no prof. en servicios	100.8	100.0	86.9	78.5	68.8	57.9	54.9
Cuenta propias y patrones profesionales	95.6	100.0	93.7	63.1	74.9	69.4	72.0
Inactivos jubilados	119.9	100.0	73.5	57.9	68.4	74.3	80.1
Otros inactivos	128.7	100.0	74.2	75.5	70.6	60.0	75.4

VIII. Conclusiones

Resulta difícil sustraerse a la impresión de que el progresivo deterioro de la distribución del ingreso en Argentina en las tres últimas décadas es el resultado de la lenta, traumática y contradictoria transformación del orden económico y del estilo de desarrollo. Si entendemos esta transformación como un proceso de adaptación a los cambios en la economía mundial y de los patrones internacionales de producción, del cual forman parte –desencadenante, sin duda– las reformas institucionales del orden económico, dicho proceso puede ser estilizado así: (i) en los setenta, el funcionamiento exacerbado del estilo de desarrollo prevaleciente y los intentos de reformas liberalizadoras condujeron a la crisis; (ii) ésta desembocó, a lo largo de toda la década de los ochenta, en un escenario básico de desequilibrios estructurales, sobre el que se montaron los intentos de estabilización, las recesiones y, finalmente, la hiperinflación; (iii) la salida de la hiperinflación, a principios de los noventa, se logró mediante un paquete de reformas estructurales que cambió el orden económico y pretendió sentar las bases para el desarrollo sostenido bajo un nuevo estilo de funcionamiento de la economía;⁷³ (iv) en una primera fase, el cambio de estilo se tradujo en transformaciones del aparato productivo ahorradoras de mano de obra o en la supresión de actividades poco competitivas, con lo que aumentó la productividad en muchos sectores, pero también la subutilización de mano de obra en el conjunto del sistema productivo; (v) en los últimos años, parecería que se ha entrado en una fase de cambio técnico más sostenible, basado en nuevas inversiones y en diferentes calificaciones de la mano de obra, pero cuya capacidad de generar empleo en el largo plazo es difícil de discernir, dada la frecuencia de las recesiones bajo el nuevo orden económico.

El sostenido empeoramiento de la distribución del ingreso de los hogares en el largo plazo puede verse como el encadenamiento de resultados igualmente negativos de fases muy diferentes del prolongado proceso de transformación. En la segunda mitad de los setenta, el principal factor de empeoramiento fue la represión salarial, pieza central de la política de estabilización y reformas liberales. En la prolongada crisis de los ochenta, el deterioro distributivo estuvo más enraizado en los típicos males de la crisis – la inflación y el desempleo – que en cambios estructurales a nivel de la producción. Durante la fase de implantación del nuevo orden económico, en

73. Sobre las características del nuevo estilo de desarrollo, véase Altimir (1997).

medio de la estabilidad de precios y la recuperación económica con cambio técnico en la organización de la producción, la irrupción del desempleo estructural ha sido el principal responsable del aumento de la desigualdad. En el período más reciente, de funcionamiento "en régimen" del nuevo estilo, en cambio, el incremento de la desigualdad ha tenido más que ver con la diferenciación de ingresos por niveles educativos, en parte vinculada a requerimientos de una nueva fase de cambio técnico.

Una trama de esta historia puede ser relatada en términos de capital humano y educación de los ocupados. El esperable aumento de los diferenciales de ingresos por nivel educativo como resultado de un cambio técnico demandante de mayores calificaciones es discernible a fines de los setenta y a fines de los noventa. En el interín (¡quince años!) tal tipo de cambio técnico fue menos intenso –naturalmente, en los ochenta, más curiosamente, a principios de los noventa– frente a un continuo proceso de aumento de la educación de la fuerza de trabajo, con dos resultados posibles: el aumento relativo del desempleo de los menos calificados o la devaluación educativa (trabajar en empleos de requerimientos menores a los de su educación) de los mejor calificados. El relativamente difundido impacto del aumento de desempleo por niveles educativos (con la excepción del estrato de educación superior completa) sugiere que la demanda de calificaciones fue insuficiente a casi todos los niveles. En cambio, es de presumir que a lo largo de todo el período haya tenido lugar un proceso de devaluación educativa, o bien de progresiva irrelevancia tecnológica de las calificaciones adquiridas, que en buena parte del mismo ha sido suficiente para neutralizar los débiles efectos de la demanda de mayores calificaciones.

El aumento de la desigualdad entre los ocupados de 1974 a 1980 (el más intenso del período analizado) estuvo asociado a la ampliación de las diferencias de ingresos entre niveles educativos, en parte atribuibles a la protección del personal más calificado ante caídas severas del salario real, pero también probablemente reflejo del proceso de cambio técnico entonces en curso, demandante de mayores calificaciones. El acercamiento de las tasas de empleo de los hogares, observado en este período, atenuó algo el impacto de este empeoramiento sobre la distribución del bienestar.

En la primera parte de la década de los ochenta (entre 1980 y 1986), la aceleración inflacionaria, que deterioró los ingresos reales, y la aparición del desempleo probablemente hayan sido los mayores responsables del aumento de la desigualdad entre los perceptores individuales y entre los hogares. A nivel de los ingresos horarios, aumentaron las desigualdades intragrupo de los trabajadores por cuenta propia, las que podrían haber

estado asociadas a impactos diferenciales de la inflación; en cambio, los asalariados –en un contexto político permisivo– defendieron mejor sus ingresos, al punto de mejorar algo su distribución. Sin embargo, los cambios en la distribución del tiempo trabajado hicieron que la desigualdad del ingreso personal empeorara para los ocupados de ambas categorías.

Al cabo de la década de crisis, en 1991, recién superada la explosión hiperinflacionaria y con un desempleo del 6%, la distribución de los ocupados según sus remuneraciones puede que fuera (de acuerdo con el índice de Gini, no así con el de Theil) algo mejor que la que existía antes de la crisis. En ese sentido debe haber actuado el proceso de devaluación educativa, con un débil contrapeso de la demanda de mayores calificaciones (más perceptible entre los asalariados), dentro de la generalizada situación de capacidad ociosa y escasa inversión que prevaleció en los ochenta. En todo caso, la distribución de los ocupados por niveles de ingreso mensual era en 1991 algo más desigual que la de 1980, por efecto de la ampliación de las diferencias en las horas trabajadas. Por otro lado, el moderado –hasta ese momento– aumento de la desocupación agregó un elemento a favor de una mayor desigualdad de la distribución de los hogares, la que aumentó más que la de los perceptores individuales, al diferenciarse más las tasas de empleo de los estratos, y así prosiguió su tendencia ascendente.

En el período expansivo entre 1991 y 1994, casi no varió el grado de desigualdad entre los perceptores ocupados. El estrechamiento de las diferencia de ingresos por niveles de educación (más marcado entre los asalariados), sugiere el predominio del proceso de devaluación educativa, en momentos en que los aumentos de productividad se basaban en la reorganización de la producción y en la reducción de planteles en casi todos los niveles de calificación. En cambio, el vertiginoso incremento del desempleo (de 5,3% a 13%) aumentó considerablemente la desigualdad entre los trabajadores activos (que incluyen a los desocupado, con ingreso cero) y, en definitiva, explica la mayor parte del continuado aumento de la desigualdad del ingreso entre los hogares, que en este período se vio sólo atenuada por la reducción de las diferencias de las tasas de empleo entre estratos.

El aumento de la desigualdad entre 1994 y 1997 fue casi paralelo entre todos los niveles de medición. El registrado entre las remuneraciones horarias respondió a mecanismos más “normales” de ampliación de los diferenciales de ingresos por niveles de educación y calificación, que se puede presumir con más firmeza que se originan en el predominio de una activa demanda de mayores calificaciones por sobre las tendencias a la devaluación

educativa. Este aumento de la desigualdad se reflejó en el de la distribución del ingreso de los hogares, al que contribuyó muy marginalmente el ulterior aumento (en menos de dos puntos) del desempleo.

Por otro lado, las reformas de las instituciones laborales introducidas en los noventa, que perseguían desregular las relaciones del mercado de trabajo, suponían efectos positivos sobre la demanda de empleos. Si se han producido tales efectos, son marginales y, en todo caso, no han influido de forma perceptible sobre la distribución del ingreso.

Esta evolución de la desigualdad del ingreso de los hogares, de ininterrumpido aumento a lo largo de veintitrés años, por diferentes combinaciones de factores, se inscribe en el marco más amplio de generación de los ingresos en el sistema productivo y su captación por el conjunto de los hogares (sin diferenciar estratos). Sin embargo, es preciso interpretar las respectivas estimaciones de manera diferente, según nos fijemos en el período de alta inflación o en el posterior escenario de estabilidad de precios.

Por lo pronto, el significado de las participaciones de los distintos tipos de ingreso en el ingreso agregado es muy diferente, en sus términos reales. Entre 1980 y 1986, pese a la elevada inflación —en parte, debido a ella— los precios relativos de los bienes de consumo y del producto no sufrieron grandes alteraciones. Hacia 1991, con el progreso de la estabilización, los hogares sufrieron un considerable deterioro de sus términos del intercambio con respecto a los demás agentes económicos, en la medida en que el IPC se elevó más del 30% con respecto a los precios implícitos en el producto. El cambio de precios relativos en favor de los bienes no transables entre 1991 y 1993 produjo una ulterior caída de los ingresos reales de los hogares.

Asimismo, el moderado aumento de la participación de los salarios entre 1980 y 1991 esconde los efectos contrapuestos de una considerable caída del salario real —superior a la del costo real del trabajo— y de la reducción de la productividad debida a la recesión. En cambio, la elevación de esa participación a principios de los noventa refleja el aumento del costo real del trabajo (en parte por la elevación del salario real y en parte por el alza relativa del IPC), parcialmente contrarrestado por el aumento de la productividad. La ulterior caída de la masa relativa de salarios, entre 1993/94 y 1997, fue el resultado combinado de una reducción del salario real (y del costo real del trabajo, en condiciones de estabilidad de los precios relativos) y el aumento del producto por asalariado.

Por otro lado, el campo de nuestro conocimiento sobre las desigualdades se limita a entre la mitad y un tercio de la masa de ingresos generados que —en principio— representan recursos de los hogares: aquéllos

medidos por la EPH. Peor aún, no tenemos información fehaciente acerca de la magnitud de los sesgos de medición de los ingresos en la EPH ni de los efectos de esos sesgos sobre la desigualdad (que, presumimos, de acuerdo con la experiencia, que llevan a subestimarla) o sobre sus cambios.

Con respecto a esto último, sólo podemos suponer que la estructura de los sesgos de medición de los ingresos del trabajo y de las jubilaciones en la encuesta no ha variado significativamente en el tiempo y que, por lo tanto, dichos sesgos no afectan decisivamente la apreciación de los cambios en la desigualdad en el tiempo. Bajo esta hipótesis, la evolución de los ingresos relativamente más concentrados (por la concentración de la propiedad de los activos que los generan), que no capta la EPH, y de su grado de concentración habría aportado cambios adicionales a la evolución de la desigualdad. Sin embargo, no es clara la magnitud, ni la evolución y mucho menos el resultado neto, al cabo de dos décadas, de tales cambios, que resultan de tendencias a veces contrapuestas de evolución de diferentes ingresos.

Sólo se pueden destacar, por un lado, las consecuencias de la estabilización de precios sobre los ingresos de la propiedad y, por el otro, las probables consecuencias de las privatizaciones de empresas públicas y el desarrollo y consolidación de grandes conglomerados económicos nacionales. La estabilización de los noventa ha tenido, en general, dos efectos sobre los ingresos de la propiedad: ha reducido su importancia en términos nominales (lo que se refleja en los flujos de los hogares) y los ha aumentado en términos reales, lo que debería reflejarse en un mejoramiento real con respecto a los no propietarios. El proceso de concentración empresarial basado en las privatizaciones contribuyó a acrecentar, en los últimos años, la masa de utilidades de las empresas; entre otras cosas, aumentando las utilidades de las empresas antes públicas y cambiando hacia el sector privado el destino de las mismas. Pero debe, asimismo, haber concentrado la propiedad de esas mismas empresas por parte de los hogares más pudientes, lo que constituiría una adición considerable a la desigualdad medida en este trabajo.

Bibliografía

- Altimir, Oscar: "Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina. 1953-1980", en *Desarrollo Económico*, Vol. 25 N° 100; enero-marzo de 1986.
- : "Income Distribution Statistics in Latin America and their Reliability", en *The Review of Income and Wealth*, Series 33, N° 2, junio de 1987.
- Altimir, O. y Beccaria, L.: "Efectos de los Cambios Macroeconómicos y de las Reformas sobre la Pobreza Urbana en Argentina", en E. Ganuza; I. Taylor y S. Morley (eds.), *Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD/BID/CEPAL, Ediciones Mundi-Prensa, 1998.
- : "El Mercado de Trabajo bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina", en *Serie Reformas Económicas*, N° 28, Santiago, CEPAL, 1999.
- Banco Central de la República Argentina: "Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina", en *Suplemento del Boletín Estadístico*, N° 11 y 12, noviembre y diciembre de 1974.
- Banco Central de la República Argentina: *Estimaciones anuales de la Oferta y Demanda Globales. Período 1980-1992*, abril de 1993.
- Bergsman, J.: "Income Distribution and Poverty in Mexico", en *Working Paper*, N° 234-A (# 176-B-15), Washington DC, Banco Mundial, 1980.
- Bourguignon, F.; Fournier M. y Gurgand, M.: "Distribution, development and education: Taiwan, 1979-1994", presentado al primer taller de la Red sobre Desigualdad y Pobreza de LACEA/BID/Banco Mundial, Buenos Aires, 1998.
- CEPAL: "El Desarrollo Económico y la Distribución del Ingreso en la Argentina", E/CN. 12/802, Naciones Unidas, Nueva York, 1968.
- : "Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986. Análisis, corrección y ajuste de los ingresos investigados en las encuestas", Santiago, junio de 1989.
- : "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", en *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 81, Santiago, 1991.
- CONADE: "Distribución del Ingreso y Cuentas Nacionales en Argentina", Investigación conjunta CONADE-CEPAL, Buenos Aires, 1965.
- Gobierno Argentino, PNUD, BIRF: "Cuentas Nacionales. Informe Metodológico", en *Estudios para el Diseño de Políticas Públicas*, Volumen 1, Tomo 11, 1992.

- Hofman, André: "Latin American Economic Development. A Causal Analysis in Historical Perspective", Groningen Growth and Development Centre Monograph Series N° 3, 1997.
- INDEC: "Grandes Empresas en la Argentina. 1993-1997", Buenos Aires, 1999.
- Katz, J. y Kosacoff, B.: "The Long-term Development Process of Manufacturing Industry in Argentina", trabajo preparado para el Workshop on the Economic History of Latin America in the 20th Century, Oxford, 1996.
- MECON (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos): Sistema de Cuentas Nacionales Argentina. Año Base 1993. Estimaciones trimestrales y anuales: Años 1993-1997. Secretaría de Programación Económica y Regional, junio de 1999.
- SNA: "A System of National Accounts", Prepared under the auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts (Eurostat, IMF, OECD, UN, World Bank), New York, 1993.
- Szretter, H.: "Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1985-1995", OIT, 1997.



ANEXOS



Anexo A

La descomposición de la desigualdad de la distribución de ingresos personales y sus cambios en el tiempo

El análisis de los cambios experimentados por los niveles de desigualdad de las distintas distribuciones de los ingresos de las personas –de todos los perceptores, de los perceptores activos, de los perceptores ocupados, etc.– se efectuó sobre la base de los resultados de desagregaciones estáticas del indicador de Theil:

$$T = 1/N \sum y/\mu \log y/\mu ,$$

donde: N es la población, y el ingreso individual y m el ingreso medio.

Se procedió, en este sentido, a desagregar el indicador de Theil de cada año de forma tal de evaluar las contribuciones al nivel de desigualdad de las variables consideradas explicativas, que son las que se muestran en el Cuadro adjunto. Para ello, se desagregó el índice en los dos componentes usuales: efecto diferencias de ingresos medios de las clases (efecto “entre”) y efecto diferencias intra clase (efecto “intra”).

Si T es el índice de Theil, $\beta_g = (n_g / N)$ es la proporción de miembros del subgrupo “g” (n_g) de la variable elegida, en el total de miembros (N) y $\alpha_g = \mu_g/\mu$ es la relación entre los ingresos medios del subgrupo g (μ_g) y el ingreso medio global m, se tiene:

$$T = \sum \beta_g \alpha_g \log \alpha_g + \sum \beta_g \alpha_g T_g$$

El primer término del miembro de la derecha refleja el efecto “entre” subgrupos o categorías, debido a diferencias entre las medias de cada uno, mientras que el otro término corresponde al efecto “intra” subgrupos, consistente en la suma ponderada de los valores de desigualdad de cada subgrupo o categoría.

Esta desagregación estática se efectuó

- ♦ para cada una de las variables consideradas individualmente, con lo que se medirá la *contribución bruta* de cada una de ellas;
- ♦ considerando una variable que combina a las cinco consideradas, con lo cual se mide la *contribución conjunta* de esas cinco dimensiones en cuenta;
- ♦ para variables que resultan de la combinación de dos, tres y cuatro de esas cinco dimensiones, lo que permite, comparándolas entre sí y con

los resultados del punto anterior, medir las *contribuciones marginales* de cada variable y de combinaciones de variables.

A partir de estos resultados, se analizaron los cambios en el tiempo de los componentes "inter" e "intra" de cada variable (o combinación de variables) en las diferentes versiones de la contribución de cada una de ellas (bruta, conjunta y marginal).

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Variables utilizadas en los ejercicios de descomposición

VARIABLES	CATEGORIAS
A. Categoría ocupacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asalariados 2. No asalariados
B. Educación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta primaria incompleta 2. Primaria completa y secundaria incompleta 3. Secundaria completa y terciaria incompleta 4. Terciaria completa
C. Género	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masculino 2. Femenino
D. Edad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta 24 años 2. Entre 25 y 39 años 3. Entre 40 y 59 años 4. 60 años y más
E. Rama de actividad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Industria manufacturera 2. Construcción 3. Comercio, restaurantes y hoteles 4. Servicios financieros, básicos y a las empresas 5. Servicios comunales y personales 6. Servicio doméstico
F. Calificación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Profesional 2. Técnica y operativo 3. No calificado <p>Servicio doméstico</p>

Cuadro A-1: Efectos intergrupos

OCUPADOS	GRAN BUENOS AIRES					TOTAL AGLOMERADOS			
	Oct. 74	Oct. 80	Oct. 86	Oct. 91	Oct. 94	Oct. 97	Oct. 91	Oct. 94	Oct. 97
TOTAL (T)	0.178	0.262	0.293	0.268	0.263	0.283	0.273	0.274	0.291
educ educación	0.033	0.075	0.079	0.078	0.068	0.096	0.069	0.065	0.090
edad edad	0.015	0.021	0.020	0.019	0.016	0.022	0.019	0.017	0.024
h13 género	0.015	0.010	0.012	0.001	-0.001	0.002	0.003	0.000	0.003
r rama	0.017	0.015	0.018	0.010	0.009	0.015	0.012	0.013	0.021
cal calificación	0.042	0.063	0.066	0.083	0.077	0.107	0.074	0.079	0.102
TOTAL	0.178	0.262	0.293	0.268	0.263	0.283	0.273	0.274	0.291
V11 educación+edad	0.049	0.099	0.105	0.095	0.085	0.121	0.086	0.082	0.114
V12 educación+género	0.051	0.092	0.095	0.083	0.074	0.108	0.076	0.072	0.099
V13 educación+rama	0.046	0.084	0.089	0.082	0.073	0.106	0.073	0.072	0.098
V14 educación+cal	0.052	0.093	0.098	0.103	0.100	0.132	0.093	0.098	0.125
V15 educación+calcal	0.057	0.105	0.110	0.110	0.105	0.134	0.097	0.102	0.127
V16 calcal+edad	0.055	0.088	0.092	0.099	0.088	0.120	0.088	0.088	0.115
V17 calcal+género	0.057	0.081	0.085	0.090	0.083	0.113	0.079	0.083	0.107
V18 calcal+edad (rama?)	0.056	0.085	0.087	0.097	0.087	0.117	0.083	0.088	0.112
V19 cal+edad	0.052	0.078	0.082	0.094	0.085	0.118	0.085	0.087	0.113
V20 cal+género	0.052	0.071	0.074	0.084	0.078	0.111	0.076	0.079	0.106
V21 cal+rama	0.052	0.073	0.075	0.090	0.080	0.113	0.079	0.083	0.109
V22 rama+categoría	0.021	0.029	0.034	0.019	0.020	0.027	0.020	0.022	0.030
V111 educación+edad+gen.	0.064	0.113	0.118	0.101	0.090	0.132	0.093	0.089	0.123
VMB educ+cal+edad+rama	0.079	0.131	0.140	0.136	0.122	0.164	0.119	0.119	0.152
Efecto intragrupo	0.100	0.131	0.154	0.132	0.141	0.120	0.154	0.156	0.139
ASALARIADOS									
TOTAL	0.161	0.243	0.219	0.254	0.238	0.247	0.251	0.245	0.252
educ educación	0.031	0.079	0.060	0.065	0.068	0.080	0.072	0.062	0.071
edad edad	0.015	0.020	0.016	0.018	0.017	0.022	0.018	0.019	0.025
h13 género	0.011	0.006	0.007	0.001	0.002	-0.001	0.002	0.003	0.002
r rama	0.020	0.017	0.012	0.010	0.010	0.013	0.012	0.014	0.018
cal calificación	0.042	0.063	0.049	0.068	0.081	0.085	0.076	0.077	0.082
TOTAL	0.161	0.243	0.219	0.254	0.238	0.247	0.251	0.245	0.252
V11 educación+edad	0.049	0.103	0.079	0.101	0.082	0.105	0.088	0.077	0.097
V12 educación+género	0.047	0.093	0.073	0.089	0.071	0.087	0.077	0.066	0.079
V13 educación+rama	0.047	0.091	0.073	0.091	0.073	0.089	0.077	0.071	0.081
V14 educación+cal	0.052	0.098	0.078	0.111	0.089	0.108	0.096	0.093	0.102
V16 calcal (cal)+edad	0.052	0.079	0.059	0.098	0.089	0.097	0.086	0.084	0.095
V17 calcal (cal)+género	0.051	0.068	0.054	0.089	0.081	0.088	0.076	0.077	0.084
V21 cal+rama	0.053	0.074	0.056	0.094	0.085	0.093	0.080	0.083	0.090
V19 cal+edad	0.052	0.079	0.059	0.098	0.089	0.097	0.086	0.084	0.095
V20 cal+género	0.051	0.068	0.054	0.089	0.081	0.088	0.076	0.077	0.084
V23 rama+descuento	0.028	0.024	0.023	0.024	0.022	0.025	0.027	0.026	0.033
V24 calcalas+rama	0.059	0.079	0.063	0.105	0.093	0.103	0.089	0.090	0.100
V111 educ+edad+género	0.062	0.115	0.091	0.108	0.088	0.113	0.094	0.083	0.106
VMB educ+cal+edad+rama	0.080	0.137	0.113	0.145	0.124	0.143	0.121	0.117	0.132
Efecto intragrupo	0.081	0.106	0.105	0.109	0.114	0.104	0.130	0.127	0.120
TCP									
TOTAL	0.211	0.261	0.391	0.280	0.311	0.356	0.309	0.332	0.372
educ educación	0.032	0.062	0.101	0.054	0.075	0.135	0.060	0.080	0.131
edad edad	0.004	0.008	0.016	0.009	0.008	0.008	0.010	0.012	0.010
h13 género	0.022	0.014	0.008	0.002	0.001	0.014	0.005	0.003	0.009
r rama	0.008	0.014	0.024	0.018	0.029	0.039	0.021	0.031	0.043
cal cal	0.040	0.059	0.081	0.062	0.068	0.147	0.065	0.083	0.142
Asalados que trabajan hasta 35 hrs. semanales									
TOTAL	0.226	0.281	0.213	0.204	0.194	0.193	0.211	0.198	0.198
educ educación	0.046	0.049	0.036	0.020	0.018	0.019	0.026	0.020	0.023
edad edad	0.015	0.013	0.010	0.010	0.008	0.010	0.011	0.008	0.011
h13 género	0.007	0.012	0.000	0.004	0.001	0.000	0.004	0.002	0.000
r rama	0.047	0.038	0.014	0.019	0.012	0.009	0.019	0.013	0.011
cal cal	0.048	0.044	0.036	0.039	0.018	0.021	0.043	0.022	0.027

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Cuadro A-2: Diferencias (entre períodos) de la desigualdad explicada por efectos intergrupos (Unidades de T)

OCUPADOS	GRAN BUENOS AIRES				TOTAL AGLOMERADOS			
	1974-1980	1980-1986	1986-1991	1990-1991	1991-1994	1994-1997	1991-1994	1994-1997
TOTAL (T)	0.083	0.032	-0.025	0.007	-0.005	0.020	0.002	0.016
educ educación	0.042	0.004	-0.001	0.003	-0.010	0.028	-0.004	0.025
edad edad	0.006	-0.001	-0.001	-0.001	-0.003	0.006	-0.001	0.007
h13 género	-0.005	0.002	-0.011	-0.009	-0.002	0.002	-0.003	0.003
r rama	-0.003	0.003	-0.008	-0.005	-0.001	0.006	0.001	0.008
cal calificación	0.022	0.003	0.017	0.020	-0.005	0.029	0.005	0.023
V11 educación+edad	0.049	0.006	-0.010	-0.003	-0.010	0.036	-0.004	0.032
V12 educación +género	0.041	0.003	-0.012	-0.009	-0.009	0.034	-0.004	0.027
V13 educación+rama	0.038	0.005	-0.007	-0.002	-0.009	0.033	0.000	0.026
V14 educación+cal	0.041	0.005	0.005	0.010	-0.003	0.032	0.005	0.027
V15 educación+calcal	0.049	0.005	0.000	0.005	-0.005	0.029	0.005	0.025
V16 calcal+edad	0.033	0.004	0.007	0.012	-0.011	0.032	0.000	0.027
V17 calcal+género	0.024	0.004	0.005	0.009	-0.007	0.030	0.003	0.024
V18 calcal+edad (rama?)	0.028	0.002	0.010	0.012	-0.010	0.030	0.005	0.023
V19 cal+edad	0.026	0.003	0.012	0.016	-0.009	0.033	0.002	0.026
V20 cal+género	0.019	0.003	0.010	0.013	-0.006	0.033	0.004	0.026
V21 cal+rama	0.021	0.002	0.014	0.016	-0.010	0.034	0.004	0.026
V22 rama+categoria	0.007	0.005	-0.015	-0.010	0.001	0.007	0.003	0.007
V111 educación+edad+gen.	0.049	0.006	-0.017	-0.012	-0.011	0.042	-0.004	0.034
VMB educ+cal+edad+rama	0.052	0.009	-0.004	0.005	-0.014	0.042	0.000	0.033
Efecto intragrupo	0.031	0.023	-0.021	0.002	0.009	-0.022	0.001	-0.017
ASALARIADOS								
TOTAL (T)	0.082	-0.024	0.035	0.011	-0.016	0.009	-0.007	0.008
educ educación	0.048	-0.019	0.025	0.006	-0.017	0.012	-0.010	0.010
edad edad	0.005	-0.004	0.002	-0.001	-0.002	0.005	0.001	0.006
h13 género	-0.005	0.001	-0.006	-0.005	0.001	-0.003	0.001	0.000
r rama	-0.003	-0.005	-0.002	-0.007	0.001	0.002	0.002	0.004
cal calificación	0.021	-0.014	0.039	0.025	-0.007	0.004	0.001	0.005
V11 educación+edad	0.054	-0.024	0.022	-0.002	-0.019	0.022	-0.007	0.008
V12 educación +género	0.047	-0.020	0.016	-0.004	-0.018	0.016	-0.011	0.020
V13 educación+rama	0.044	-0.018	0.018	0.000	-0.017	0.016	-0.011	0.013
V14 educación+cal	0.046	-0.020	0.033	0.013	-0.012	0.009	-0.006	0.010
V16 calcal (cal)+edad	0.027	-0.020	0.039	0.019	-0.009	0.008		
V17 calcal (cal)+género	0.017	-0.014	0.035	0.021	-0.007	0.006	-0.002	0.011
V21 cal+rama	0.021	-0.018	0.039	0.021	-0.009	0.008	0.001	0.007
V19 cal+edad	0.027	-0.020	0.039	0.019	-0.009	0.008	0.003	0.007
V20 cal+género	0.017	-0.014	0.035	0.021	-0.007	0.006	-0.002	0.011
V23 rama+descuento	-0.004	0.000	0.001	0.000	-0.002	0.003	0.001	0.007
V24 calcalas+rama	0.021	-0.016	0.041	0.026	-0.012	0.010	-0.001	0.007
V111 educ+edad+género	0.053	-0.024	0.017	-0.007	-0.020	0.025	0.001	0.010
VMB educ+cal+edad+rama	0.057	-0.023	0.032	0.008	-0.020	0.018	-0.004	0.015
Efecto intragrupo	0.025	-0.001	0.004	0.003	0.005	-0.010	-0.003	-0.007
TCP								
TOTAL (T)	0.050	0.130	-0.110	0.020	0.031	0.045	0.023	0.039
educ educación	0.030	0.039	-0.047	-0.008	0.021	0.060	0.021	0.051
edad edad	0.004	0.009	-0.007	0.001	-0.001	0.000	0.002	-0.002
h13 género	-0.008	-0.006	-0.006	-0.012	-0.001	0.013	-0.002	0.006
r rama	0.006	0.011	-0.006	0.005	0.010	0.011	0.010	0.012
cal calificación	0.019	0.022	-0.020	0.002	0.006	0.079	0.018	0.059
Asalariados que trabajan hasta 35 hrs. semanales								
TOTAL (T)	0.055	-0.068	-0.009	-0.077	-0.010	0.000	-0.013	0.000
educ educación	0.003	-0.012	-0.016	-0.028	-0.003	0.002	-0.007	0.004
edad edad	-0.002	-0.003	0.000	-0.003	-0.002	0.001	-0.002	0.003
h13 género	0.004	-0.012	0.005	-0.007	-0.004	0.000	-0.002	-0.002
r rama	-0.009	-0.024	0.005	-0.019	-0.007	-0.003	-0.006	-0.002
cal calificación	-0.004	-0.008	0.003	-0.005	-0.021	0.004	-0.021	0.005

Cuadro A-3: Contribuciones marginales

		GRAN BUENOS AIRES								TOTAL AGLOMERADOS			
		Oct. 74	Oct. 80	Oct. 86	Oct. 90	Oct. 91	May. 92	Oct. 94	Oct. 97	Oct. 91	May. 92	Oct. 94	Oct. 97
OCUPADOS	Theil	0.178	0.262	0.293	0.358	0.268	0.303	0.263	0.283	0.273	0.312	0.274	0.291
1) Contribuciones Marginales de 2o. Orden													
a) Dada Educación													
Edad		0.016	0.024	0.026	0.029	0.017	0.019	0.017	0.025	0.017	0.020	0.018	0.024
Género		0.017	0.017	0.016	0.009	0.005	0.014	0.006	0.012	0.007	0.013	0.007	0.009
Rama		0.012	0.009	0.010	0.009	0.004	0.010	0.005	0.010	0.004	0.004	0.008	0.008
Calificación		0.018	0.018	0.019	0.041	0.025	0.015	0.032	0.036	0.024	0.017	0.034	0.035
Catcal		0.023	0.030	0.031	0.049	0.032	0.034	0.037	0.038	0.028	0.026	0.038	0.037
b) Dada Calificación													
Educación		0.010	0.030	0.032	0.022	0.020	0.024	0.022	0.025	0.019	0.022	0.019	0.023
Edad		0.011	0.015	0.016	0.026	0.011	0.015	0.008	0.011	0.011	0.013	0.008	0.011
Género		0.011	0.008	0.008	0.004	0.001	0.007	0.000	0.004	0.002	0.005	0.001	0.004
Rama		0.011	0.010	0.009	0.008	0.007	0.012	0.002	0.006	0.005	0.007	0.004	0.007
c) Dada Edad													
Educación		0.035	0.078	0.085	0.079	0.076	0.064	0.069	0.099	0.068	0.064	0.065	0.090
Calificación		0.038	0.058	0.062	0.095	0.075	0.050	0.069	0.096	0.067	0.052	0.070	0.090
Catcal		0.042	0.064	0.067	0.087	0.078	0.071	0.071	0.095	0.065	0.055	0.071	0.088
d) Dado Género													
Educación		0.035	0.081	0.083	0.081	0.081	0.074	0.074	0.107	0.073	0.069	0.072	0.096
Calificación		0.037	0.060	0.062	0.096	0.082	0.058	0.079	0.110	0.073	0.056	0.080	0.103
Catcal		0.041	0.070	0.073	0.101	0.089	0.075	0.084	0.112	0.076	0.064	0.083	0.104
e) Dada Rama													
Educación		0.028	0.069	0.071	0.071	0.072	0.070	0.064	0.091	0.060	0.061	0.060	0.078
Calificación		0.035	0.059	0.058	0.089	0.080	0.063	0.071	0.098	0.067	0.058	0.070	0.088
Catcal		0.039	0.070	0.069	0.099	0.087	0.086	0.078	0.102	0.071	0.067	0.076	0.091
Categoría		0.004	0.014	0.016	0.015	0.010	0.024	0.011	0.012	0.007	0.015	0.010	0.009
2) Contribuciones Marginales de 3er. Orden													
a) Dadas (Educ & Edad)													
Género		0.015	0.014	0.013	0.009	0.006	0.014	0.005	0.011	0.007	0.012	0.007	0.009
b) Dadas (Educ & Género)													
Edad		0.013	0.021	0.023	0.029	0.018	0.019	0.016	0.024	0.017	0.020	0.017	0.024
ASALARIADOS	Theil	0.161	0.243	0.219	0.322	0.254	0.217	0.238	0.247	0.251	0.237	0.245	0.252
1) Contribuciones Marginales de 2o. Orden													
a) Dada Educación													
Edad		0.018	0.024	0.019	0.029	0.016	0.013	0.015	0.025	0.016	0.015	0.015	0.026
Género		0.016	0.014	0.013	0.007	0.004	0.009	0.004	0.007	0.005	0.011	0.005	0.008
Rama		0.016	0.012	0.013	0.009	0.005	0.007	0.005	0.009	0.005	0.006	0.009	0.009
Calificación		0.020	0.019	0.018	0.047	0.026	0.009	0.031	0.029	0.024	0.014	0.031	0.031
b) Dada Calificación													
Educación		0.010	0.035	0.029	0.028	0.023	0.025	0.018	0.023	0.021	0.019	0.016	0.021
Edad		0.011	0.016	0.011	0.029	0.011	0.011	0.008	0.012	0.010	0.010	0.008	0.014
Género		0.009	0.004	0.005	0.003	0.001	0.005	0.000	0.002	0.001	0.003	0.001	0.003
Rama		0.011	0.011	0.007	0.009	0.007	0.007	0.004	0.008	0.004	0.002	0.006	0.008
c) Dada Edad													
Educación		0.035	0.084	0.064	0.066	0.083	0.060	0.066	0.083	0.069	0.059	0.058	0.072
Calificación		0.038	0.060	0.044	0.085	0.080	0.042	0.072	0.076	0.067	0.049	0.065	0.070
d) Dado Género													
Educación		0.036	0.087	0.066	0.065	0.089	0.069	0.070	0.088	0.075	0.068	0.064	0.077
Calificación		0.040	0.062	0.047	0.080	0.088	0.048	0.080	0.089	0.075	0.055	0.075	0.082
e) Dada Rama													
Educación		0.026	0.074	0.061	0.058	0.081	0.064	0.063	0.076	0.064	0.055	0.056	0.063
Calificación		0.032	0.057	0.044	0.077	0.085	0.047	0.075	0.081	0.067	0.046	0.069	0.072
Descuento		0.008	0.007	0.011	0.018	0.014	0.006	0.011	0.012	0.015	0.007	0.012	0.015
Catcalas		0.038	0.062	0.052	0.090	0.095	0.054	0.083	0.090	0.077	0.051	0.076	0.082
2) Contribuciones Marginales de 3er. Orden													
a) Dadas (Educ & Edad)													
Género		0.051	0.109	0.084	0.097	0.107	0.083	0.086	0.114	0.092	0.082	0.080	0.103
b) Dadas (Educ & Género)													
Edad		0.048	0.095	0.075	0.076	0.090	0.071	0.071	0.092	0.076	0.069	0.064	0.081

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Cuadro A-4: Diferencias (entre períodos) en las contribuciones marginales a la desigualdad
(Unidades de T)

		GRAN BUENOS AIRES					TOTAL AGLOMERADOS		
		1974-1980	1980-1986	1986-1991	1980-1991	1991-1994	1994-1997	1991-1994	1994-1997
OCUPADOS	Theil	0.083	0.032	-0.025	0.007	-0.005	0.020	0.002	0.016
1) Contribuciones Marginales de 2o. Orden									
a) Dada Educación									
Género		-0.001	-0.001	-0.011	-0.012	0.001	0.007	0.001	0.002
Rama		-0.004	0.001	-0.006	-0.005	0.001	0.005	0.004	0.001
Calificación		0.000	0.001	0.006	0.007	0.007	0.004	0.010	0.001
Catcal		0.007	0.001	0.001	0.002	0.005	0.001	0.009	-0.001
b) Dada Calificación									
Educación		0.020	0.002	-0.012	-0.010	0.002	0.003	0.000	0.004
Edad		0.005	0.000	-0.004	-0.004	-0.004	0.004	-0.003	0.003
Género		-0.003	0.000	-0.007	-0.007	-0.001	0.004	-0.001	0.003
Rama		0.000	-0.001	-0.002	-0.003	-0.005	0.004	-0.001	0.003
c) Dada Edad									
Educación		0.043	0.007	-0.009	-0.002	-0.007	0.030	-0.003	0.025
Calificación		0.020	0.004	0.013	0.017	-0.005	0.027	0.003	0.020
Catcal		0.022	0.003	0.010	0.013	-0.006	0.024	0.006	0.017
d) Dado Género									
Educación		0.046	0.001	-0.001	0.000	-0.007	0.032	-0.001	0.024
Calificación		0.024	0.001	0.021	0.022	-0.004	0.031	0.007	0.023
Catcal		0.029	0.002	0.016	0.018	-0.005	0.027	0.007	0.021
e) Dada Rama									
Educación		0.040	0.002	0.002	0.003	-0.008	0.027	-0.001	0.018
Calificación		0.024	-0.001	0.022	0.021	-0.009	0.027	0.004	0.018
Catcal		0.031	-0.001	0.018	0.017	-0.009	0.024	0.005	0.015
Categoría		0.010	0.002	-0.007	-0.004	0.002	0.001	0.002	-0.001
2) Contribuciones Marginales de 3er. Orden									
a) Dadas (Educ & Edad)									
Género		-0.001	-0.001	-0.007	-0.008	-0.001	0.006	0.000	0.002
b) Dadas (Educ & Género)									
Edad		0.008	0.002	-0.005	-0.003	-0.002	0.007	0.000	0.007
ASALARIADOS	Theil	0.082	-0.024	0.035	0.011	-0.016	0.009	-0.007	0.008
1) Contribuciones Marginales de 2o. Orden									
a) Dada Educación									
Edad		0.006	-0.005	-0.003	-0.008	-0.002	0.010	-0.001	0.010
Género		-0.001	-0.001	-0.009	-0.010	-0.001	0.004	-0.001	0.003
Rama		-0.004	0.001	-0.007	-0.006	0.000	0.004	0.004	0.000
Calificación		-0.001	-0.001	0.008	0.007	0.005	-0.003	0.007	-0.001
b) Dada Calificación									
Educación		0.025	-0.006	-0.006	-0.012	-0.005	0.005	-0.004	0.004
Edad		0.006	-0.006	0.000	-0.006	-0.003	0.004	-0.003	0.006
Género		-0.004	0.001	-0.004	-0.004	-0.001	0.002	0.000	0.002
Rama		0.000	-0.003	0.000	-0.004	-0.003	0.004	0.002	0.002
c) Dada Edad									
Educación		0.049	-0.020	0.020	0.000	-0.018	0.017	-0.012	0.014
Calificación		0.022	-0.016	0.037	0.020	-0.008	0.003	-0.002	0.005
d) Dado Género									
Educación		0.052	-0.021	0.023	0.001	-0.019	0.018	-0.012	0.013
Calificación		0.022	-0.015	0.041	0.026	-0.008	0.009	0.000	0.007
e) Dada Rama									
Educación		0.047	-0.012	0.020	0.007	-0.018	0.014	-0.008	0.006
Calificación		0.024	-0.013	0.041	0.028	-0.010	0.006	0.001	0.003
Descuento		-0.001	0.005	0.003	0.008	-0.003	0.001	-0.003	0.003
Catcalas		0.024	-0.010	0.043	0.033	-0.013	0.008	-0.001	0.007
2) Contribuciones Marginales de 3er. Orden									
a) Dadas (Educ & Edad)									
Género		0.058	-0.025	0.023	-0.002	-0.021	0.028	-0.012	0.023
b) Dadas (Educ y Género)									
Edad		0.048	-0.020	0.014	-0.006	-0.018	0.020	-0.012	0.017

Cuadro A-5: Interacciones entre las variables

		GRAN BUENOS AIRES						TOTAL AGLOMERADOS					
OCUPADOS		Oct 74	Oct 80	Oct 86	Oct 90	Oct 91	May 92	Oct 94	Oct 97	Oct 91	May 92	Oct 94	Oct 97
V11	educación+edad	0.001	0.003	0.006	0.003	-0.002	-0.001	0.001	0.003	-0.001	-0.001	0.000	0.000
V12	educación +género	0.002	0.006	0.004	0.005	0.003	0.009	0.006	0.011	0.004	0.004	0.008	0.006
V13	educación+rama	-0.005	-0.006	-0.008	-0.005	-0.006	0.006	-0.004	-0.005	-0.009	-0.004	-0.005	-0.012
V14	educación+cal	-0.023	-0.045	-0.047	-0.054	-0.058	-0.040	-0.046	-0.071	-0.050	-0.043	-0.045	-0.067
V15	educación+catcal												
V16	catcal+edad												
V17	catcal+género												
V18	catcal+edad (rama?)												
V19	cal+edad	-0.004	-0.005	-0.004	0.000	-0.008	-0.005	-0.008	-0.011	-0.007	-0.008	-0.009	-0.012
V20	cal+género	-0.005	-0.003	-0.004	0.000	0.000	0.003	0.001	0.003	-0.001	-0.004	0.001	0.001
V21	cal+rama	-0.007	-0.005	-0.009	-0.007	-0.003	0.008	-0.007	-0.008	-0.007	-0.002	-0.009	-0.013
V22	rama+categoría												
V111	educación+edad+gen.	0.001	0.006	0.007	0.007	0.002	0.008	0.007	0.012	0.003	0.003	0.008	0.006
ASALARIADOS													
V11	educación+edad	0.004	0.004	0.004	0.006	-0.002	0.001	-0.002	0.003	-0.002	0.000	-0.004	0.001
V12	educación +género	0.004	0.008	0.006	0.005	0.004	0.010	0.002	0.008	0.004	0.009	0.002	0.006
V13	educación+rama	-0.005	-0.005	0.001	-0.002	-0.004	0.005	-0.005	-0.003	-0.007	-0.004	-0.005	-0.009
V14	educación+cal	-0.021	-0.044	-0.031	-0.033	-0.062	-0.034	-0.050	-0.057	-0.051	-0.040	-0.045	-0.051
V21	cal+rama	-0.009	-0.006	-0.004	-0.002	-0.003	0.004	-0.006	-0.005	-0.008	-0.007	-0.008	-0.010
V19	cal+edad	-0.004	-0.003	-0.005	0.006	-0.008	-0.001	-0.009	-0.010	-0.008	-0.005	-0.012	-0.011
V20	cal+género	-0.002	-0.001	-0.002	0.001	0.000	0.005	-0.001	0.003	-0.001	0.001	-0.002	0.000
V23	rama+descuento												
V24	catcalas+rama												
V111	educ+edad+género	0.006	0.011	0.008	0.014	0.004	0.012	0.002	0.013	0.002	0.009	-0.001	0.007

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Cuadro A-6: Ingresos medios relativos (Alfa), composición de la población (Beta) y desigualdad (Theil) por categorías de cada variable. Distribución de los ocupados por ingreso horario

Gran Buenos Aires															
	1974			1980			1991			1994			1997		
	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil
Educación															
1 Hasta 1º incompleto	0.764	0.268	0.125	0.678	0.197	0.134	0.662	0.116	0.111	0.647	0.078	0.154	0.581	0.070	0.121
2 1º completo															
3 2º incompleto	0.952	0.532	0.155	0.850	0.573	0.193	0.792	0.551	0.166	0.765	0.548	0.151	0.703	0.492	0.143
4 3º completo															
Edad															
1 Hasta 24	0.714	0.234	0.109	0.632	0.210	0.110	0.641	0.205	0.128	0.675	0.203	0.119	0.630	0.182	0.124
2 25 a 39	1.038	0.363	0.141	1.071	0.375	0.226	1.048	0.372	0.224	1.031	0.376	0.237	0.949	0.379	0.218
3 40 a 59	1.144	0.354	0.204	1.135	0.366	0.291	1.135	0.360	0.294	1.148	0.376	0.293	1.192	0.378	0.312
4 60 y más	1.040	0.049	0.191	1.024	0.048	0.292	1.113	0.063	0.355	0.959	0.045	0.291	1.222	0.061	0.377
Género															
1 Varones	1.101	0.734	0.161	1.083	0.742	0.256	1.033	0.730	0.280	1.020	0.733	0.260	1.043	0.704	0.296
2 Mujeres	0.724	0.266	0.173	0.761	0.258	0.233	0.911	0.270	0.226	0.939	0.267	0.277	0.895	0.296	0.242
Rama															
1 Industria	1.038	0.439	0.164	0.983	0.349	0.261	0.943	0.304	0.268	0.964	0.271	0.253	0.978	0.242	0.247
2 Construcción	0.995	0.074	0.125	0.951	0.114	0.189	0.867	0.090	0.190	0.847	0.080	0.160	0.862	0.064	0.228
3 Comercio	0.888	0.184	0.157	0.933	0.204	0.247	0.927	0.200	0.258	0.854	0.219	0.254	0.797	0.220	0.302
4 Otros servicios	1.137	0.199	0.177	1.203	0.218	0.266	1.172	0.267	0.283	1.174	0.304	0.292	1.170	0.326	0.306
5 Adm Púb., Salud y Edu	1.221	0.047	0.145	1.128	0.065	0.247	1.158	0.089	0.269	1.107	0.092	0.227	1.157	0.114	0.197
6 Servicio doméstico	0.405	0.056	0.131	0.452	0.050	0.076	0.668	0.049	0.077	0.698	0.034	0.107	0.562	0.035	0.104
Calificación															
1 Calificación prof.	2.508	0.040	0.122	2.741	0.051	0.199	2.750	0.065	0.210	2.578	0.071	0.190	2.619	0.090	0.209
2 Cal. técn y Semical															
(Operativos)	1.022	0.631	0.131	0.981	0.639	0.197	0.959	0.657	0.192	0.954	0.694	0.192	0.927	0.675	0.169
3 No calificados	0.772	0.328	0.158	0.750	0.309	0.202	0.688	0.278	0.141	0.655	0.235	0.153	0.584	0.235	0.157
Total de Aglomerados															
	1991			1997			1991			1997			1997		
	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil
Educación															
1 Hasta 1º incompleto	0.659	0.121	0.147	0.573	0.081	0.135									
2 1º completo y 2º incompleto	0.796	0.535	0.175	0.731	0.492	0.159									
3 2º completo y 3º incompleto	1.205	0.269	0.227	1.128	0.321	0.216									
4 3º completo	2.254	0.076	0.258	2.206	0.106	0.254									
Edad															
1 Hasta 24	0.638	0.190	0.138	0.624	0.179	0.137									
2 25 a 39	1.025	0.389	0.229	0.964	0.387	0.226									
3 40 a 59	1.150	0.362	0.295	1.188	0.375	0.316									
4 60 y más	1.078	0.060	0.360	1.206	0.059	0.379									
Género															
1 Varones	1.045	0.734	0.279	1.042	0.718	0.298									
2 Mujeres	0.876	0.266	0.238	0.896	0.282	0.257									
Rama															
1 Industria	0.984	0.257	0.263	1.006	0.216	0.248									
2 Construcción	0.838	0.098	0.217	0.755	0.085	0.227									
3 Comercio	0.917	0.224	0.272	0.809	0.229	0.285									
4 Otros servicios	1.126	0.293	0.274	1.185	0.311	0.310									
5 Adm Pública, Salud y Edu.	1.286	0.077	0.262	1.200	0.121	0.221									
6 Servicio doméstico	0.597	0.051	0.123	0.525	0.037	0.118									
Calificación															
1 Calificación profesional	2.500	0.073	0.236	2.630	0.082	0.216									
2 Cal. técn y Semical(Operativos)	0.957	0.639	0.199	0.955	0.668	0.186									
3 No calificados	0.691	0.287	0.166	0.585	0.249	0.160									

Cuadro A-7: Ingresos medios relativos (Alfa), composición de la población (Beta) y desigualdad (Theil) por categorías de cada variable en el Gran Buenos Aires. Distribución de los asalariados por ingreso horario

	1974			1980			1991			1994			1997		
	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil
Educación															
1 Hasta 1º incompleto	0.772	0.280	0.112	0.687	0.198	0.110	0.678	0.119	0.087	0.664	0.076	0.119	0.653	0.067	0.102
2 1º completo y 2º inc.	0.955	0.534	0.133	0.834	0.574	0.159	0.775	0.556	0.121	0.787	0.556	0.130	0.720	0.494	0.116
3 2º completo y 3º inc.	1.369	0.165	0.134	1.464	0.189	0.194	1.243	0.263	0.205	1.172	0.288	0.211	1.145	0.343	0.175
4 3º completo	2.332	0.020	0.159	2.821	0.038	0.176	2.620	0.061	0.265	2.205	0.080	0.208	2.185	0.095	0.255
Edad															
1 Hasta 24	0.741	0.286	0.111	0.681	0.259	0.101	0.679	0.241	0.127	0.710	0.242	0.115	0.668	0.216	0.118
2 25 a 39	1.058	0.374	0.131	1.092	0.369	0.225	1.079	0.373	0.213	1.057	0.392	0.224	0.960	0.404	0.185
3 40 a 59	1.156	0.307	0.181	1.134	0.335	0.271	1.128	0.333	0.301	1.150	0.333	0.264	1.237	0.331	0.292
4 60 y más	1.116	0.033	0.186	1.106	0.037	0.294	1.103	0.053	0.284	0.956	0.032	0.246	1.168	0.049	0.301
Género															
1 Varones	1.094	0.710	0.144	1.069	0.707	0.241	1.024	0.707	0.270	1.016	0.711	0.239	1.017	0.690	0.263
2 Mujeres	0.768	0.290	0.172	0.834	0.293	0.225	0.942	0.293	0.209	0.964	0.289	0.230	0.957	0.310	0.215
Rama															
1 Industria	1.065	0.494	0.155	1.033	0.406	0.251	0.978	0.336	0.260	0.956	0.304	0.225	1.014	0.265	0.242
2 Construcción	0.956	0.055	0.110	0.982	0.083	0.187	0.835	0.061	0.139	0.874	0.052	0.149	0.873	0.051	0.268
3 Comercio	0.846	0.137	0.122	0.824	0.154	0.176	0.871	0.171	0.222	0.831	0.177	0.205	0.789	0.183	0.216
4 Otros servicios	1.100	0.185	0.126	1.176	0.213	0.246	1.143	0.264	0.272	1.158	0.308	0.279	1.090	0.316	0.265
5 Adm Púb., Salud y Edu	1.251	0.057	0.135	1.148	0.077	0.215	1.182	0.106	0.266	1.117	0.114	0.177	1.214	0.140	0.188
6 Servicio doméstico	0.425	0.072	0.131	0.500	0.067	0.076	0.714	0.061	0.077	0.746	0.044	0.107	0.601	0.044	0.104
Calificación															
1 Calificación profesional	2.592	0.033	0.118	2.868	0.041	0.198	2.919	0.058	0.230	2.896	0.056	0.178	2.763	0.064	0.216
2 Cal,tecn y Semical (Operativos)	1.048	0.647	0.115	1.021	0.672	0.182	0.972	0.656	0.169	0.959	0.703	0.161	0.962	0.694	0.154
3 No calificados	0.737	0.320	0.134	0.686	0.287	0.161	0.674	0.286	0.100	0.689	0.242	0.119	0.642	0.242	0.136
Total Aglomerados	1991			1997											
	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil
Educación															
1 Hasta 1º incompleto	0.670	0.120	0.108	0.632	0.076	0.115									
2 1º completo y 2º incompleto	0.785	0.538	0.130	0.745	0.493	0.135									
3 2º completo y 3º incompleto	1.233	0.274	0.212	1.148	0.336	0.189									
4 3º completo	2.332	0.068	0.280	2.101	0.095	0.265									
Edad															
1 Hasta 24	0.668	0.227	0.131	0.654	0.217	0.131									
2 25 a 39	1.057	0.393	0.217	0.984	0.412	0.191									
3 40 a 59	1.147	0.332	0.283	1.233	0.328	0.287									
4 60 y más	1.087	0.048	0.292	1.157	0.042	0.306									
Género															
1 Varones	1.037	0.712	0.261	1.025	0.700	0.259									
2 Mujeres	0.909	0.288	0.218	0.947	0.300	0.226									
Rama															
1 Industria	1.009	0.291	0.248	1.025	0.242	0.237									
2 Construcción	0.829	0.067	0.197	0.770	0.067	0.258									
3 Comercio	0.869	0.182	0.223	0.811	0.188	0.199									
4 Otros servicios	1.121	0.304	0.257	1.110	0.301	0.268									
5 Adm Pública, Salud y Edu	1.234	0.089	0.250	1.226	0.153	0.208									
6 Servicio doméstico	0.633	0.068	0.123	0.553	0.049	0.118									
Calificación															
1 Calificación profesional	2.617	0.065	0.250	2.742	0.059	0.221									
2 Cal,tecn y Semical(Operativos)	0.981	0.645	0.172	0.987	0.686	0.165									
3 No calificados	0.678	0.289	0.121	0.632	0.254	0.143									

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Cuadro A-8: Ingresos medios relativos (Alfa), composición de la población (Beta) y desigualdad (Theil) por categorías de cada variable en el Gran Buenos Aires. Distribución de los trabajadores por cuenta propia por ingreso horario

	1974			1980			1991			1994			1997		
	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil
Educación															
1 Hasta 1º incompleto	0.760	0.225	0.156	0.663	0.192	0.152	0.629	0.105	0.180	0.606	0.083	0.228	0.394	0.078	0.169
2 1º completo y 2º incompleto	0.943	0.525	0.206	0.883	0.568	0.206	0.852	0.530	0.241	0.721	0.523	0.198	0.660	0.484	0.209
3 2º completo y 3º incompleto	1.123	0.190	0.122	1.269	0.177	0.193	1.068	0.269	0.234	1.290	0.292	0.279	1.078	0.274	0.262
4 3º completo	2.013	0.059	0.198	2.327	0.063	0.221	2.031	0.096	0.195	1.925	0.102	0.225	2.170	0.163	0.200
Edad															
1 Hasta 24	0.736	0.052	0.063	0.644	0.070	0.148	0.580	0.066	0.134	0.638	0.078	0.162	0.569	0.056	0.194
2 25 a 39	0.995	0.325	0.166	1.016	0.393	0.204	0.960	0.369	0.250	0.994	0.322	0.265	0.980	0.287	0.313
3 40 a 59	1.055	0.519	0.244	1.072	0.455	0.298	1.086	0.466	0.258	1.081	0.515	0.333	1.024	0.550	0.349
4 60 y más	0.870	0.103	0.196	0.826	0.082	0.288	1.027	0.099	0.460	0.864	0.085	0.336	1.159	0.108	0.451
h13															
1 Varones	1.094	0.817	0.190	1.068	0.844	0.244	1.028	0.817	0.276	1.019	0.806	0.279	1.092	0.755	0.335
2 Mujeres	0.580	0.183	0.177	0.630	0.156	0.273	0.877	0.183	0.293	0.921	0.194	0.451	0.721	0.245	0.369
Rama															
1 Industria	1.030	0.248	0.201	1.023	0.184	0.265	0.918	0.181	0.296	1.154	0.162	0.294	0.946	0.154	0.246
2 Construcción	0.953	0.139	0.131	0.802	0.202	0.185	0.775	0.202	0.227	0.729	0.169	0.170	0.754	0.112	0.170
3 Comercio	0.858	0.348	0.184	0.915	0.350	0.258	0.933	0.312	0.274	0.817	0.357	0.297	0.734	0.357	0.420
4 Otros servicios	1.170	0.250	0.258	1.231	0.232	0.254	1.235	0.281	0.264	1.235	0.292	0.287	1.342	0.360	0.310
5 Adm Pública, Salud y Edu	1.376	0.015	0.201	1.389	0.031	0.277	1.651	0.024	0.146	1.870	0.020	0.426	1.495	0.017	0.249
6 Servicio doméstico															
Calificación															
1 Calificación profesional	2.210	0.065	0.129	2.313	0.082	0.195	2.242	0.091	0.159	1.987	0.121	0.204	2.146	0.188	0.200
2 Cal.tecn y Semical (Operativos)	0.956	0.579	0.181	0.933	0.545	0.215	0.922	0.661	0.242	0.953	0.667	0.255	0.847	0.605	0.205
3 No calificados	0.850	0.356	0.173	0.811	0.373	0.182	0.755	0.249	0.207	0.580	0.212	0.261	0.412	0.207	0.260
Total Aglomerados															
	1991			1997											
	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil	Alfa	Beta	Theil
Educación															
1 Hasta 1º incompleto	0.630	0.123	0.239	0.436	0.098	0.182									
2 1º completo y 2º incompleto	0.827	0.525	0.259	0.692	0.488	0.222									
3 2º completo y 3º incompleto	1.145	0.254	0.264	1.095	0.274	0.298									
4 3º completo	2.017	0.098	0.212	2.285	0.140	0.213									
Edad															
1 Hasta 24	0.603	0.075	0.189	0.559	0.059	0.218									
2 25 a 39	0.948	0.377	0.262	0.946	0.307	0.330									
3 40 a 59	1.112	0.452	0.307	1.051	0.523	0.369									
4 60 y más	0.988	0.096	0.449	1.149	0.110	0.441									
h13															
1 Varones	1.047	0.800	0.303	1.069	0.777	0.357									
2 Mujeres	0.811	0.200	0.313	0.762	0.223	0.385									
Rama															
1 Industria	0.996	0.155	0.317	1.023	0.135	0.282									
2 Construcción	0.766	0.194	0.232	0.674	0.142	0.192									
3 Comercio	0.913	0.353	0.312	0.754	0.359	0.398									
4 Otros servicios	1.171	0.261	0.300	1.336	0.344	0.335									
5 Adm Pública, Salud y Edu	1.835	0.038	0.177	1.774	0.020	0.261									
6 Servicio doméstico															
Calificación															
1 Calificación profesional	2.183	0.099	0.206	2.285	0.155	0.211									
2 Cal.tecn y Semical (Operativos)	0.934	0.621	0.259	0.882	0.611	0.241									
3 No calificados	0.727	0.280	0.244	0.454	0.233	0.231									

Anexo B

Estimación de los ingresos factoriales 1980-1997

Hasta la reciente publicación de las nuevas estimaciones de cuentas nacionales (MECON, 1999), las últimas series oficiales publicadas de ingresos factoriales o, más precisamente, de distribución funcional del ingreso (entre remuneración de los asalariados y excedente de explotación) correspondían al período 1950-1973 (BCRA, 1974). El trabajo de revisión de fuentes y métodos de las cuentas nacionales emprendido por el BCRA con asesoramiento de la CEPAL,¹ que cubrió el período 1980-1987, incluyó estimaciones de la distribución funcional en cada sector de actividad económica, que no se publicaron oficialmente.² Las series oficiales a precios corrientes 1980-1992, que se basaron en ese trabajo y que tenían como base el año 1986, no incluyeron las referidas a la distribución funcional (BCRA, 1992). Tampoco las incluyen las series oficiales 1980-1998, también con base en 1986. En cambio, las nuevas series oficiales de cuentas nacionales, con base en 1993, incluyen estimaciones de las remuneraciones y el empleo para el período 1993-1997 (MECON, 1999).

Ante la falta de series oficiales de distribución funcional del ingreso generado en las actividades productivas que cubrieran de manera comparable todo el período de análisis, se realizaron –utilizando información disponible– estimaciones de la magnitud de diversos ingresos factoriales en los años seleccionados para esta investigación (1980, 1986, 1991, 1993, 1994, 1996 y 1997), con una desagregación apropiada para identificar los flujos que constituyen ingresos de los hogares. A los efectos de obtener la distribución funcional del ingreso congruente con esas estimaciones de ingresos factoriales, éstas se compararon con el producto a precios corrientes de las series oficiales 1980-1998 (con base en 1986) del MECON, que incorporaron revisiones a las series originales a precios corrientes (BCRA, 1992), previas a su reemplazo por las nuevas series (con base en 1993).

1. El proyecto "Revisión de las cuentas nacionales, distribución del ingreso y matriz de insumo-producto" en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino, financiado por un préstamo del Banco Mundial (Proyecto BCRA/CEPAL).

2. Se imprimieron como Anexo Estadístico del Informe Metodológico de Cuentas Nacionales, publicado por Gobierno Argentino, PNUD y BIRF (1992), sin ese anexo.

a) Valor agregado al costo de los factores

Como ya se señaló, se utilizaron las series de valor agregado sectorial a precios corrientes de mercado que estimaba, con base en 1986, el Ministerio de Economía, las que incorporan revisiones a las series 1980-1992 del Banco Central.³ A partir de ellas, se estimó el valor agregado al costo de los factores correspondiente a los años seleccionados, asignando y descontando los impuestos indirectos recaudados (de acuerdo con la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal) y sumando los subsidios estimados sobre la base de transferencias a empresas.

Dada la cobertura urbana de la EPH, se consideró por separado el valor agregado generado en los sectores agropecuario y minero, los receptores de cuyas remuneraciones son principalmente rurales. Asimismo, se consideró por separado el valor agregado por las actividades financieras y de bienes inmuebles, cuyo valor de producción consiste principalmente en la diferencia entre intereses recibidos y pagados y en alquileres, pagados e imputados y cuyo valor agregado se traduce, mayoritariamente, en ingresos de la propiedad.

Como en las estimaciones oficiales el valor agregado está a precios de mercado, se hizo necesario cuantificar los impuestos indirectos netos de subsidios y asignarlos entre los cuatro segmentos sectoriales diferenciados (agropecuario, minero, establecimientos financieros y bienes inmuebles y resto de actividades).

b) Remuneración de los asalariados

Los sueldos y salarios netos se estimaron combinando estimaciones del empleo asalariado con los ingresos medios de los asalariados en la EPH. El empleo total, en aglomerados cubiertos por la EPH, en el resto de las áreas urbanas y en las áreas rurales, corresponde a las series publicadas por el Ministerio de Economía. La desagregación de los ocupados en asalariados y no asalariados (y, dentro de éstos, en autoempleados y resto) se realizó sobre la base de los datos de la EPH, para los aglomerados cubiertos por

3. Merece destacarse que la magnitud del ajuste al PIB a precios corrientes involucrado en esas revisiones es, a partir de 1991, de significación: una reducción del orden del 10% en 1991, que se mantiene en los años posteriores, que se atribuye a sesgos inducidos, en 1990/91, por los índices de precios utilizados en las estimaciones a precios corrientes.

ésta, y con la estructura registrada por la EPH en los aglomerados del interior, para las áreas urbanas no cubiertas por la EPH y el empleo rural no agrícola ni minero. El empleo agrícola y en la minería se derivaron de las estimaciones del Proyecto BCRA/CEPAL para 1980-1986. Se estimaron ocupaciones secundarias asalariadas para los aglomerados cubiertos por la EPH, sobre la base de la doble ocupación registrada por la encuesta.

Los salarios medios netos (de impuestos directos y aportes a la seguridad social) para los asalariados registrados en la seguridad social, los no registrados y de servicio doméstico, en los aglomerados cubiertos por la EPH, se obtuvieron de la encuesta. Los correspondientes a asalariados agropecuarios, mineros y de otras actividades en los aglomerados urbanos no cubiertos por la EPH o en las áreas rurales, se estimaron a partir de relaciones con los salarios medios urbanos en el interior del país, observadas en las remuneraciones declaradas al sistema de seguridad social en 1996. Los aportes personales y patronales a la seguridad social se estimaron aplicando a los salarios netos de los asalariados registrados en la seguridad social las relaciones entre los porcentajes legales de los aportes personales (previsionales y a las obras sociales) y las contribuciones patronales⁴ (previsionales, a las obras sociales y por asignaciones familiares)⁵ y la percepción neta, incluidas las asignaciones familiares. Estas estimaciones corresponden a los aportes y contribuciones devengados sobre las remuneraciones al trabajo asalariado.⁶

Los montos efectivamente recaudados en cada año por el Sistema de Seguridad Social son considerablemente inferiores a estas contribuciones estimadas como devengadas, debido principalmente al incumplimiento de las obligaciones previsionales por los empleadores.⁷ A diferencia de la evasión al

4. A partir de 1994, algunas de las contribuciones patronales se redujeron entre el 30% y el 80%, dependiendo de la localización del establecimiento, para algunos sectores. En 1995 se disminuyeron las proporciones de reducción y se extendieron a todas las actividades, pero en enero de 1996 se restituyeron las proporciones originales, manteniéndose la extensión. Se aplicó la tasa promedio de reducción que estima Szretter (1997).

5. También las contribuciones al FONAVI en 1981, 1986 y 1991; y las contribuciones al Fondo Nacional de Empleo a partir de 1994.

6. Si bien no deducen los eventuales montos declarados a la seguridad social por conceptos no imponibles (por considerarse "no remunerativos"), ello podría resultar —en parte o en exceso— compensado por la existencia de mayor subdeclaración de salarios a la encuesta, entre los asalariados que se declaran registrados en el sistema de seguridad social.

7. Según las cifras de recaudación que se consideren (hay varias versiones oficiales, para cada año, algunas de ellas sin suficiente especificación para homologarlas), lo recaudado cada año oscilaba, en los años ochenta, por debajo de la mitad de lo devengado, habiéndose reducido

sistema, que se traduce en trabajadores no registrados en el mismo que no devenguen aportes, los montos devengados corresponden a obligaciones reconocidas por los empleadores al declarar los salarios pagados y los aportes devengados.⁸ El sistemático incumplimiento del pago de estos aportes a la seguridad social, que conceptualmente forman parte de la remuneración a los asalariados, representa una transferencia forzada del Gobierno a las empresas, que en los hechos pasa a formar parte del flujo de caja de éstas y que –por lo sistemático del incumplimiento– es apropiado como si fuera un componente del excedente bruto de explotación, de manera similar a la apropiación de la (también imputada) depreciación.

c) Excedente bruto y neto de explotación

Por diferencia entre el valor agregado bruto por cada conjunto de actividades y los correspondientes montos –devengados– de remuneración de los asalariados, se obtuvieron los respectivos excedentes brutos de explotación.

La depreciación imputable a cada actividad se estimó a partir de los cálculos de Hofman (1997) sobre retiros probables en cada año –a precios constantes– de los distintos componentes del stock de capital, llevado a precios corrientes aplicando los índices de precios implícitos en los respectivos componentes de la inversión bruta fija.⁹ Este procedimiento permitió, asimismo, obtener una estimación separada de la depreciación (retiros) correspondiente a estructuras residenciales, la que se asignó íntegramente al sector de servicios de inmuebles. Se consideró que cuatro quintas partes de las estructuras no residenciales corresponden a obras públicas, para las que

esa diferencia, en los últimos años, a unos pocos puntos porcentuales. En cierta medida, ello puede deberse a que al considerar en la estimación a todos los que se declaran “registrados” a la EPH se sobreestime el tiempo durante el que los cotizantes aportaron durante el año. Pero la causa principal de la diferencia estriba en el retraso o incumplimiento sistemáticos (confirmados por sucesivas moratorias) en el pago de las obligaciones previsionales por parte de los empleadores, que en las condiciones de alta inflación de los ochenta, licuaba los valores adeudados.

8. En tales circunstancias, los aportes devengados deben computarse como parte de la remuneración a los asalariados en las cuentas nacionales, de acuerdo con las recomendaciones internacionales al respecto (SCN, 1993).

9. Las estimaciones utilizadas de los retiros del capital a precios constantes suponen las siguientes vidas útiles: 50 años para las estructuras residenciales, 40 años para las estructuras no residenciales y 15 años para el conjunto de la maquinaria y equipo (Hofman, 1997).

no se imputa depreciación contra el excedente bruto de explotación (que, en el caso del gobierno, no se computa).¹⁰ La desagregación sectorial utilizada permitió diferenciar el excedente neto de explotación generado en los sectores agropecuario, minero, financiero y de servicios de inmuebles, que (salvo los alquileres netos pagados) no fluye a los hogares.

d) Distribución del excedente neto de explotación

Dentro del excedente neto de explotación correspondiente al resto de la economía, y teniendo en cuenta las posibilidades de desagregación institucional de los ingresos según fluyeran a instituciones o a hogares, se estimaron:

- i) los ingresos netos de trabajadores por cuenta propia y empleadores individuales, aplicando ingresos medios derivados de la EPH a estimaciones de ocupados en esa categoría en las actividades no agrícolas ni mineras, tanto en áreas cubiertas por la encuesta como en las no cubiertas por ella;
- ii) los alquileres imputados netos de insumos y depreciación de las viviendas alquiladas, ocupadas por sus dueños o de otras formas (o sea, el valor agregado neto por el sector de bienes inmuebles), aplicando al capital en estructuras residenciales de cada año estimado por Hofman (1997) a precios de 1980, la relación del valor agregado bruto por el sector¹¹ con esa variable en 1980, actualizado a precios corrientes mediante el índice de precios implícitos en el componente Construcción de la inversión fija y deduciendo del valor agregado bruto así calculado la depreciación de estructuras residenciales del cálculo de Hofman;
- iii) en cambio, no se dedujo del excedente neto del sector agropecuario el valor de los arrendamientos, en dinero o en especie;
- iv) el excedente neto de explotación del subsector establecimientos financieros, resultante de sustraer el valor agregado neto del subsector de bienes inmuebles del valor agregado neto del sector formado por ambos y atendiendo al supuesto de que este subsector es íntegramente de propiedad de sociedades de capital;

10. Cabe destacar que si se hubiera tomado la "depreciación", también calculada por Hofman como la cuota anual de vida útil del stock de capital existente en cada año, la imputación por consumo de capital fijo hubiera sido entre el 50% y el 70% (según los años) superior a la adoptada, basada en los retiros por término de la vida útil.

- v) los intereses pagados por unidades productivas que en última instancia fueron canalizados (a través del sistema financiero) a los hogares;¹² para estimarlos se partió de los egresos financieros (pagos de intereses) de las instituciones financieras y se aplicó un porcentaje de participación de los hogares, basado en los estratos de depósitos a plazo;
- vi) los intereses pagados por unidades productivas al exterior, sobre la base de los débitos registrados en el balance de pagos por el sector privado no financiero;
- vii) las utilidades netas (de impuestos) de no residentes, sobre la base de las remisiones y reinversiones de utilidades registradas en el balance de pagos;
- viii) las utilidades netas de empresas públicas, que resultan incluidas en el valor agregado a costo de factores (no así las pérdidas, que se consideran subsidios);
- ix) asimismo, se dedujo el total de impuestos directos recaudados, con el propósito de obtener por residuo utilidades netas, después del pago de impuestos, conceptualmente consistentes con el ingreso disponible de los hogares, al que se aproximan las mediciones de ingresos de los hogares de la EPH.¹³

11. Que aparece desglosado para 1980 en el informe CEPAL/BCRA (Gob. argentino, PNUD, Banco Mundial, 1992), al comparar las nuevas estimaciones producidas en ese informe con las de la serie oficial vigente hasta el momento.

12. De acuerdo con este criterio, los intereses pagados por empresas a instituciones financieras u otras empresas pasan, en definitiva y en términos netos, a formar parte de las utilidades del conjunto del sector empresas consolidado.

13. Si bien conceptualmente los impuestos directos constituyen una deducción al ingreso total de los hogares para arribar al ingreso disponible de los mismos se optó por deducirlos en la fuente de generación de esos ingresos, dado que las mediciones disponibles de ingresos de los hogares son netas del pago de impuestos. Sin embargo, el deducirlos de los ingresos que se originan en el excedente de explotación ignora el hecho de que una proporción (menor) de los impuestos directos gravan los salarios; en esa medida, este procedimiento implica una subestimación de la remuneración de los asalariados (pero no de los salarios netos) y la correspondiente sobreestimación del excedente de explotación, la que sin embargo no se vuelca a las utilidades netas, obtenidas por diferencia entre éste y todas las partidas individualizadas (incluidos los impuestos directos). Asimismo, debe recordarse que el computar los impuestos recaudados implica que las utilidades netas obtenidas no constituyen sólo remuneraciones al capital, sino que también incluyen el resultado de la evasión de impuestos directos y de incumplimientos en el pago de los mismos.

El residuo obtenido por diferencia entre el excedente neto de explotación y todas las partidas arriba enumeradas, constituye un agregado de utilidades netas generadas en las unidades productivas correspondientes a sociedades de capital o de personas –hayan sido distribuidas¹⁴ o capitalizadas dentro de la empresa– y de la subestimación de ingresos en la EPH (tanto de salarios como de ingresos de autoempleados).

e) Ingreso de los hogares

Las estimaciones realizadas de los ingresos factoriales (que se resumen en el Cuadro 11) proporcionan la mayoría de las partidas que conforman el ingreso de los hogares,¹⁵ excluyendo naturalmente las que son apropiadas por el Gobierno o por residentes en el exterior (Cuadro 15). Sin embargo, resulta imposible desagregar, con la información disponible, las utilidades de las sociedades de capital que no sean ni extranjeras ni públicas, según hayan sido distribuidas o no; en consecuencia, el residuo –denominado “Utilidades netas de residentes”– incluye a ambas formas de percepción de estos ingresos de la propiedad (junto con las diversas formas de contabilizar los aumentos del patrimonio neto de las sociedades), que en última instancia remuneran (y, en el caso de no ser distribuidas, acrecientan su patrimonio) la propiedad de los hogares. Ese residuo también incluye la totalidad de la subdeclaración de ingresos a la EPH, tanto de parte de los asalariados como de los trabajadores por cuenta propia, ya que en ambos casos se utilizaron los ingresos declarados a la EPH para estimar los montos de las remuneraciones correspondientes.

Para completar el agregado de ingresos de los hogares, se adicionaron a los ingresos primarios obtenidos de la producción estimaciones –para cada año seleccionado– de las jubilaciones y pensiones y los intereses percibidos por los hogares, tanto del Gobierno como del exterior (que figuran en el Cuadro 15).

14. Como dividendos, en el primer caso, o como retiros de los propietarios, en el segundo.

15. Como ya se indicó, no se computaron por separado los arrendamientos rurales, los que quedan por lo tanto incluidos en la partida de “ingresos brutos de los productores agropecuarios”.

Anexo C

Cuadro C-1: Distribución del ingreso de los hogares

a) Distribución según el ingreso per cápita de los hogares

Decil de ingreso per cápita familiar	Gran Buenos Aires										Agglomerados del interior del país							
	1974		1980		1986		1991		1994		1997		1991		1994		1997	
	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio relativo	Proporción ingreso total (%)
1	0.22	3.3	0.22	3.2	0.20	3.1	0.18	3.1	0.14	2.4	0.11	2.0	0.16	2.7	0.14	2.6	0.12	2.2
2	0.42	5.2	0.38	4.5	0.34	4.5	0.31	4.4	0.28	4.5	0.25	4.2	0.33	4.7	0.30	4.3	0.28	4.4
3	0.53	6.5	0.48	5.5	0.46	6.5	0.41	6.1	0.38	4.6	0.36	4.7	0.42	6.0	0.41	5.8	0.40	5.7
4	0.64	7.7	0.58	6.1	0.58	5.5	0.51	5.5	0.48	6.3	0.46	6.0	0.53	7.1	0.52	6.1	0.51	6.2
5	0.76	8.2	0.70	7.2	0.65	6.4	0.58	6.1	0.59	7.3	0.57	7.2	0.66	7.0	0.64	7.5	0.64	7.9
6	0.86	9.1	0.82	8.7	0.79	8.9	0.72	9.6	0.71	8.3	0.72	8.7	0.78	8.6	0.80	9.0	0.78	8.5
7	1.03	11.5	0.99	10.4	0.95	10.0	0.91	10.2	0.90	9.9	0.90	9.7	0.96	10.1	0.99	10.3	0.97	10.0
8	1.25	12.4	1.23	12.6	1.19	11.4	1.17	12.0	1.15	12.8	1.19	12.7	1.22	12.8	1.25	12.2	1.24	12.8
9	1.57	14.4	1.59	15.7	1.61	16.4	1.63	14.5	1.61	16.1	1.71	16.4	1.64	14.7	1.68	15.3	1.67	15.7
10	2.72	21.7	3.02	26.0	3.22	27.3	3.60	28.4	3.76	27.7	3.72	28.4	3.31	26.3	3.28	26.8	3.39	26.6
Total	1	100.0	1	100.0	1	100	1	100	1	100.0	1	100.0	1	100.0	1	100.0	1	100.0

b) Distribución del ingreso según el ingreso familiar total (%)

Decil del ingreso familiar total	1974		1980		1986		1991		1994		1997		1991		1994		1997	
	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)
	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)	Ingreso medio	Proporción ingreso total (%)
1	2.3	2.0	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.6	1.6	1.5	1.5	1.9	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7
2	3.9	3.1	3.1	3.0	3.0	2.8	2.8	2.9	2.9	2.8	2.8	3.2	3.2	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
3	5.2	4.3	4.3	4.1	4.1	4.0	4.0	4.0	4.0	3.9	3.9	4.5	4.5	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2
4	6.4	5.3	5.3	5.4	5.4	5.3	5.3	5.2	5.2	5.0	5.0	5.6	5.6	5.4	5.4	5.3	5.3	5.3
5	7.7	6.7	6.7	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.3	6.3	6.7	6.7	6.7	6.7	6.6	6.6	6.6
6	8.8	8.3	8.3	8.1	8.1	8.0	8.0	8.1	8.1	7.7	7.7	8.1	8.1	8.1	8.1	8.2	8.2	8.2
7	10.4	10.0	10.0	9.9	9.9	9.9	9.9	9.8	9.8	9.6	9.6	9.9	9.9	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
8	12.5	12.8	12.8	12.5	12.5	12.3	12.3	12.4	12.4	12.4	12.4	12.4	12.4	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
9	16.0	16.8	16.8	16.4	16.4	16.7	16.7	16.9	16.9	16.9	16.9	16.5	16.5	16.8	16.8	16.5	16.5	16.5
10	26.9	30.6	30.6	32.0	32.0	32.6	32.6	32.6	32.6	33.9	33.9	31.2	31.2	31.5	31.5	32.1	32.1	32.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro C-2: Distribución del ingreso de los perceptores

	Gran Buenos Aires						Aglomerados del Interior		
	1974	1980	1986	1991	1994	1997	1991	1994	1997
a) Distribución del ingreso del conjunto de los perceptores									
1	1.6	1.7	1.2	1.1	0.0	0.0	0.5	0.3	0.0
2	4.0	3.5	3.4	3.3	2.0	1.6	3.4	2.8	2.1
3	4.8	4.3	3.8	3.7	3.4	3.2	4.3	4.1	3.8
4	6.3	5.2	5.1	5.0	4.9	4.7	5.4	5.4	5.0
5	7.5	6.4	6.4	6.4	6.3	6.3	6.6	6.4	6.5
6	8.8	7.8	7.6	7.4	7.7	7.8	8.0	7.8	8.0
7	10.4	9.2	9.6	9.2	9.6	9.6	9.3	9.4	9.7
8	12.6	12.0	11.9	11.9	12.3	12.3	11.7	12.0	12.1
9	15.7	16.4	16.0	16.1	16.7	16.8	15.9	16.7	16.9
10	28.4	33.5	35.2	35.8	37.0	37.7	34.9	35.2	35.8
Total	100.0	100.0	100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
b) Distribución del ingreso de los perceptores activos									
1	1.3	1.3	0.7	0.6	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
2	4.1	3.6	3.4	3.4	1.4	0.9	3.2	2.7	1.2
3	5.7	4.7	4.7	4.6	4.2	3.7	4.7	4.5	3.7
4	6.7	5.6	5.7	5.7	5.5	5.3	5.7	5.5	5.5
5	7.8	6.8	6.6	6.5	6.7	6.6	6.9	6.7	6.6
6	8.8	7.8	8.1	7.9	8.0	8.1	7.8	7.8	8.1
7	10.4	9.7	9.5	9.5	9.7	9.9	9.6	9.6	9.8
8	12.3	12.0	11.9	11.7	12.3	12.3	11.6	12.0	12.5
9	15.4	16.0	15.6	15.7	16.4	16.7	16.0	16.6	17.0
10	27.5	32.6	33.8	34.4	35.8	36.6	34.1	34.6	35.6
Total	100.0	100.0	100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
c) Distribución del ingreso de los ocupados									
1	2.2	2.4	2.2	2.3	2.2	1.8	2.1	2.2	1.7
2	4.5	3.8	3.9	3.9	3.9	3.5	3.9	3.8	3.4
3	5.8	4.7	4.8	4.8	4.8	4.6	4.8	4.8	4.7
4	6.7	5.7	5.6	5.7	5.6	5.5	5.8	5.6	5.5
5	7.7	6.7	6.7	6.4	6.6	6.6	6.8	6.5	6.7
6	8.7	7.7	8.0	7.7	7.7	7.9	7.6	7.7	7.9
7	10.3	9.6	9.3	9.3	9.3	9.5	9.2	9.2	9.4
8	12.0	11.9	11.6	11.5	11.5	11.6	11.3	11.7	11.8
9	15.1	15.7	15.2	15.2	15.5	15.6	15.5	15.9	15.8
10	26.9	31.7	32.8	33.1	32.9	33.3	32.8	32.7	33.0
Total	100.0	100.0	100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ARGENTINA

Cuadro C-3: Ingresos medios relativos de los ocupados

	Gran Buenos Aires						Aglomerados del Interior		
	1974	1980	1986	1991	1994	1997	1991	1994	1997
a) Ingresos medios de las ocupaciones principales de todos los ocupados									
1	0.23	0.26	0.23	0.24	0.23	0.19	0.21	0.23	0.18
2	0.46	0.40	0.40	0.40	0.40	0.37	0.39	0.38	0.35
3	0.61	0.49	0.49	0.49	0.50	0.48	0.50	0.50	0.48
4	0.69	0.58	0.58	0.59	0.57	0.58	0.59	0.57	0.58
5	0.80	0.69	0.67	0.65	0.67	0.69	0.70	0.67	0.70
6	0.89	0.78	0.81	0.79	0.79	0.81	0.78	0.78	0.80
7	1.05	0.97	0.93	0.94	0.95	0.94	0.96	0.93	0.95
8	1.24	1.18	1.16	1.14	1.15	1.17	1.15	1.16	1.18
9	1.50	1.57	1.52	1.49	1.53	1.52	1.55	1.57	1.58
10	2.53	3.09	3.20	3.26	3.21	3.26	3.17	3.20	3.20
Promedio	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
b) Ingresos medios de las ocupaciones principales de los asalariados									
1	0.25	0.29	0.27	0.27	0.26	0.22	0.25	0.27	0.21
2	0.48	0.44	0.46	0.45	0.44	0.42	0.43	0.44	0.40
3	0.64	0.53	0.55	0.54	0.55	0.53	0.54	0.56	0.54
4	0.73	0.62	0.64	0.64	0.61	0.62	0.63	0.63	0.62
5	0.82	0.70	0.72	0.69	0.72	0.74	0.72	0.73	0.74
6	0.91	0.81	0.85	0.82	0.83	0.84	0.82	0.80	0.83
7	1.06	0.95	1.00	0.94	0.95	0.98	0.97	0.96	0.98
8	1.23	1.16	1.18	1.15	1.15	1.18	1.15	1.18	1.20
9	1.48	1.49	1.51	1.47	1.50	1.49	1.51	1.51	1.55
10	2.41	3.00	2.82	3.04	2.99	2.98	2.98	2.91	2.92
Promedio	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
c) Ingresos medios horarios de las ocupaciones principales de todos los ocupados									
1	0.27	0.28	0.27	0.28	0.28	0.24	0.25	0.26	0.23
2	0.47	0.40	0.41	0.43	0.42	0.39	0.41	0.41	0.39
3	0.59	0.48	0.49	0.52	0.51	0.48	0.51	0.50	0.50
4	0.68	0.57	0.58	0.60	0.60	0.58	0.60	0.59	0.59
5	0.77	0.66	0.67	0.70	0.69	0.68	0.70	0.69	0.70
6	0.88	0.77	0.79	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81
7	1.01	0.93	0.93	0.94	0.94	0.95	0.96	0.97	0.97
8	1.21	1.15	1.13	1.13	1.14	1.15	1.16	1.21	1.21
9	1.51	1.56	1.49	1.48	1.52	1.52	1.55	1.58	1.58
10	2.61	3.20	3.24	3.10	3.09	3.20	3.05	2.98	3.01
Promedio	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
d) Ingresos medios horarios de las ocupaciones principales de los asalariados									
1	0.28	0.30	0.32	0.31	0.32	0.28	0.28	0.30	0.27
2	0.48	0.43	0.46	0.46	0.46	0.44	0.44	0.46	0.43
3	0.60	0.51	0.55	0.56	0.56	0.53	0.54	0.55	0.53
4	0.69	0.60	0.63	0.64	0.64	0.63	0.63	0.63	0.62
5	0.78	0.69	0.73	0.74	0.74	0.73	0.73	0.72	0.73
6	0.88	0.79	0.84	0.84	0.85	0.85	0.84	0.84	0.83
7	1.02	0.93	0.99	0.97	0.97	0.99	0.98	0.98	1.00
8	1.21	1.13	1.17	1.15	1.15	1.19	1.16	1.19	1.24
9	1.51	1.51	1.51	1.44	1.45	1.48	1.52	1.55	1.57
10	2.54	3.12	2.80	2.90	2.86	2.88	2.88	2.78	2.78
Promedio	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 – ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES – ARGENTINA
Telefax: 4748-4905
Celular: 15-4034-4873
e-mail: offsetdifo@arnet.com.ar
DICIEMBRE DE 2000**

