

Bernardo Kosacoff (ed.)

Crisis, recuperación y nuevos dilemas

La economía argentina
2002-2007



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Oficina de la CEPAL
en Buenos Aires

Este documento fue preparado en el marco del Convenio entre la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y el Gobierno de la República Argentina, por los funcionarios Guillermo Anlló, Oscar Cetrángolo, Daniel Heymann y Adrián Ramos, y los consultores Cecilia Fernández Bugna, Fernando Porta, Carlos Bianco, Felipe Vismara, Gabriel Bezchinsky, Marcelo Dinenzon, Luis Giussani, Omar Caino, Beatriz López, Silvia Amiel, Roberto Bisang, Gustavo Lugones, Fernando Peirano, Luis Beccaria y Francisco Gatto. Bernardo Kosacoff, Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, fue el editor. Este documento constituye el marco de referencia de un proyecto en elaboración con la Fundación Grupo Mayan sobre la "Discusión de una agenda de desarrollo para Latinoamérica: Los efectos de la especialización productiva sobre la pobreza y la equidad".

Diseño de tapa: Rosario Salinas.

Ilustración de tapa: Pablo Bernasconi.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.165 - LC/BUE/W.20

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007 <i>Guillermo Anlló, Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos</i>	7
II. Macroeconomía en recuperación: la Argentina post- crisis <i>Oscar Cetrángolo, Daniel Heymann y Adrián Ramos</i>	27
III. El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural <i>Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta</i>	63
IV. Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa <i>Carlos Bianco, Fernando Porta y Felipe Vismara</i>	107
V. Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad <i>Gabriel Bezchinsky, Marcelo Dinenzon, Luis Giussani, Omar Caino, Beatriz López y Silvia Amiel</i>	149
VI. El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿Volver a creer? <i>Roberto Bisang</i>	187
VII. La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro <i>Guillermo Anlló, Gustavo Lugones y Fernando Peirano</i>	261
VIII. Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina <i>Francisco Gatto</i>	307
IX. El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos <i>Luis Beccaria</i>	357
X. Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos <i>Guillermo Anlló y Oscar Cetrángolo</i>	395

Resumen

La Oficina de CEPAL en Buenos Aires, a partir de la experiencia recogida en el desarrollo del conjunto de actividades que abarca la continuidad del programa permanente de análisis e investigación sobre la economía argentina, aproxima en los documentos compilados en esta publicación, una reflexión sobre lo sucedido y lo por venir, en algunas áreas y sectores –aquéllos sobre los que ha venido desarrollando estudios los últimos años.

Por ende, se han realizado nueve documentos que analizan la realidad económico-social del país desde tres ejes. Un eje referencial, de marco general, que agrupa estudios realizados sobre cómo se acomodaron las variables macro-fiscales, qué ha sucedido en materia de empleo, cómo se equilibró la balanza comercial argentina y hacia dónde se ha movido la inversión extranjera directa. Otro eje con una visión más orientada a las respuestas microeconómicas ante las nuevas condiciones, compuesto por tres estudios que exploran el desempeño reciente de la industria, el agro y las evidencias sobre las conductas innovadoras de los agentes que componen ambos sectores. Por último, un tercer eje que discute los dilemas que se presentan para el rediseño de las políticas sociales y los desequilibrios territoriales.

El objetivo de este conjunto de trabajos es realizar una descripción analítica y exhibir algunas evidencias empíricas con el propósito de reseñar cuál fue el punto de partida de esa recuperación, cómo se generó aquel proceso, cuáles fueron los mecanismos que operaron, y en dónde nos encontramos hoy en relación a la consolidación de un proceso de crecimiento estable y tendencial. En suma, se busca aportar al debate sobre una agenda del desarrollo, favoreciendo la dinámica de cambio estructural mediante la acumulación de capacidades tecnológicas y la calificación de recursos. No se trata de dar respuestas, ni propuestas de políticas, sino de indicar el punto de partida y los interrogantes y desafíos que se abren para consolidar un sendero de crecimiento sostenido, sin grandes oscilaciones, que permita expandir la base de generación de riqueza y garantice una mayor inclusión social.

I. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007

Guillermo Anlló, Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos

A más de un lustro de la recesión de finales del milenio pasado que decantara en la crisis de salida de la convertibilidad, se impone la realización de un balance que permita dirimir los nuevos dilemas que se presentan a los viejos desafíos que enfrenta el desarrollo de nuestro país.

En pos de aproximar una reflexión en este sentido, este documento, elaborado por la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, aporta algunas reflexiones sobre lo sucedido y lo porvenir, desde el análisis de algunas áreas y sectores sobre los que ha venido desarrollando estudios los últimos años.

En este sentido, se han realizado nueve documentos que analizan la realidad económico-social del país desde tres ejes. Un eje referencial de marco general que agrupa los estudios realizados sobre cómo se acomodaron las variables macro-fiscales, qué ha sucedido en materia de empleo, cómo se equilibró la balanza comercial argentina y hacia dónde se ha movido la inversión extranjera directa; otro eje con una visión más orientada a las respuestas microeconómicas ante las nuevas condiciones, compuesto por tres estudios que exploran el desempeño reciente de la industria; el agro y las evidencias sobre las conductas innovadoras de los agentes que componen ambos sectores; y, por último, un tercer eje que discute los dilemas que se presentan para el rediseño de las políticas sociales y los desequilibrios territoriales.

El objetivo de este conjunto de trabajos es una descripción analítica y la exhibición de algunas evidencias empíricas con el propósito de reseñar cuál fue el punto de partida de esa recuperación, cómo se generó aquel proceso, cuáles fueron los mecanismos que operaron, y en dónde nos encontramos hoy en relación a la consolidación de un proceso de crecimiento estable y tendencial. En suma, se busca aportar al debate sobre una agenda del desarrollo favoreciendo la dinámica de cambio estructural mediante la acumulación de capacidades tecnológicas y la calificación de recursos. No se trata de dar respuestas, ni propuestas de políticas, sino de sólo indicar el punto de partida y los interrogantes y desafíos que se abren para consolidar un sendero de crecimiento sostenido, sin grandes oscilaciones, que permita expandir la base de generación de riqueza y garantice una mayor inclusión social.

1. Los grandes agregados

El desempeño económico argentino luego de la convertibilidad está caracterizado por un sorprendente desempeño positivo. Desde entonces, la economía argentina ha experimentado un desempeño positivo que incluso aquéllos más optimistas no pudieron pronosticar, expresado en un acelerado crecimiento a una tasa acumulativa anual promedio del 8,2% entre 2002 y 2007.

En términos macroeconómicos hoy existe un punto de partida que es totalmente distinto del que teníamos en la década pasada. Hemos podido dejar atrás la convertibilidad sin repudiar el uso de la moneda local y se reestructuró una parte mayoritaria de la deuda externa, con resultados muy beneficiosos para el país, asociados a la reducción de tasas, quitas y maduración de los plazos.

La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad precrisis y la notable creación de puestos de trabajo. La evolución de empleo y de las remuneraciones indujo a una intensa reducción de los aún elevados índices de pobreza e indigencia. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial son superavitarios. El contexto internacional de subas de las materias primas –asociado a la expansión de China e India- y bajas tasas de interés, ha sido muy favorable para el país en los últimos años, con previsiones de mantenerse esta situación en el mediano plazo, generando una ventana de oportunidad para el país. La Argentina es hoy una economía abierta, en la cual las exportaciones más las importaciones representan un 45% del PIB, esto es, más del doble que a principios de los noventa.

La recomposición del proceso de inversión fue mayor de lo esperado y ya alcanza los valores picos de los noventa. La inversión en equipo durable de producción superó en 2006 los niveles máximos previos, si bien quedó algo por debajo de esos registros como fracción del PIB. Se observó una elevación apreciable en la capacidad de producción, en el sector manufacturero en particular.

Por su parte, desde los años noventa las empresas transnacionales han incrementado su presencia inicialmente por las privatizaciones, después por la búsqueda de recursos naturales, luego en la concentración bancaria y al final en un notable proceso de adquisiciones -donde se vendieron alrededor de 800 posiciones de mercado de empresas nacionales-. Uno de los fenómenos que se está produciendo en esta etapa es el creciente peso de Brasil como inversor en la economía argentina.

De todos modos, cuando comparamos los indicadores económicos y sociales actuales con los observados en la década del setenta, nos asoma con total claridad el enorme desafío que debemos asumir para recuperar el bienestar, la equidad y la dignidad del conjunto de la población. Desde 1975 a 2007, el PIB *per-cápita* creció a una tasa anual del 0,6% anual y se generaron 19 años del crecimiento del nivel de actividad y 14 años de crisis, desempeño que evidencia el estancamiento y la extrema volatilidad en un contexto de creciente heterogeneidad y exclusión social.

Macroeconomía en la recuperación

La crisis asociada con la ruptura del régimen de convertibilidad puso en cuestión al sistema de contratos en su conjunto, y a la propia organización monetaria. Cetrángolo, Heymann y Ramos señalan que en un contexto de ese tipo, resultó notable el surgimiento de signos de repunte de la economía en el lapso de unos meses, y remarcan que, no obstante la intensidad de la crisis monetaria y fiscal y la abrupta depreciación externa de la moneda, la reacción se apoyó en que no se registraron fenómenos de huida del dinero en las transacciones cotidianas. La memoria de los precios nominales contribuyó a reforzar las conductas de búsqueda de los potenciales compradores y, por su parte, el muy alto desempleo no abría márgenes para deslizamientos salariales.

Para los autores, este impacto moderado sobre los precios y el sostenimiento de la demanda de moneda dieron tiempo a que reaccionaran las políticas fiscales y monetarias. La

fuerte devaluación incrementó bruscamente el valor de las exportaciones. La aplicación de derechos de exportación transfirió al sector público parte de este incremento, mientras que el gobierno mantuvo comprimidos los gastos. El alivio de la situación de caja del gobierno redujo la presión sobre la política monetaria. El aumento mismo del tipo de cambio incrementó el potencial de esas reservas como instrumento de regulación cambiaria. Al moderarse los riesgos de un colapso de aun mayor gravedad se fueron generando los requisitos de una reanimación.

De todos modos, el estado de la economía al tocar el fondo de la crisis mostraba una fuerte perturbación. Existía un volumen muy grande de recursos ociosos. La intensidad de la desocupación y los cambios de precios relativos asociados con la devaluación tendían a agudizar las condiciones de pobreza. Como contraparte, mayores márgenes entre precios y costos laborales contribuían a mantener la generación de fondos de las empresas. En un breve lapso, asimismo, se habían producido fuertes cambios patrimoniales, entre los cuales se contaban un brusco aumento del poder de compra interno de los activos que los residentes mantenían en el exterior, y una reducción del endeudamiento interno de las empresas, mientras que diversas firmas habían suspendido pagos sobre sus obligaciones en divisas fuera del sistema financiero.

En una primera fase, la recuperación del nivel de actividad, que tomó rápidamente velocidad, se verificó junto con una variación pequeña, o tal vez todavía negativa, en el *stock* de capital y la capacidad de producción. La considerable suba del consumo contribuyó significativamente a la suba de la demanda interna, y la evolución de las decisiones de inversión en equipamiento, como característica general, parece haber estado guiada especialmente por planes destinados a satisfacer demandas sobre horizontes no demasiado largos. En todo caso, hacia fines de 2006, el coeficiente de inversión en equipo durable a precios constantes se acercaba a los niveles máximos de la década anterior. En los sectores de infraestructura la conmoción contractual asociada con la crisis dejó un número importante de controversias pendientes, siendo la situación energética motivo de especial atención por la posibilidad de que emergieran cuellos de botella ante la evolución creciente de la demanda.

Junto con la gradual reducción en los flujos de salida de capitales, los saldos del intercambio se reflejaron en considerables excesos de oferta de divisas por parte del sector privado. El Banco Central sostuvo la paridad con una leve deriva ascendente. Esto se correspondió con una moderada apreciación real con respecto al dólar, el que a su vez se depreció respecto a las monedas de otros socios comerciales de la Argentina, de manera que el tipo real de cambio multilateral varió poco, sobre niveles considerablemente mayores que en la década previa. Las operaciones de esterilización monetaria no modificaron la tónica de bajas tasas de interés, dadas la inexistencia de expectativas devaluatorias y la moderada demanda de crédito del sector privado.

Como señalan los autores, desde el punto de vista fiscal, la contribución de los derechos de exportación y el fuerte incremento de la recaudación por impuestos sobre la actividad y los ingresos internos elevó al coeficiente de tributación a niveles netamente mayores que en períodos previos. Esto sostuvo apreciables superávits primarios y, al mismo tiempo, permitió un considerable incremento del gasto del gobierno. Por otro lado, la reestructuración de la deuda pública formalizada a comienzos de 2005 redujo el volumen de las obligaciones y alivió los flujos de pagos comprometidos. El sector público generó excedentes financieros, de manera que no presionó sobre los mercados de crédito, ni estuvo especialmente condicionado por los vaivenes de opinión en esos mercados.

El mantenimiento de holguras fiscales y en las cuentas externas ha sido un rasgo característico, y saliente, del episodio, y alejó la perspectiva de un freno originado en el endurecimiento de esas restricciones de presupuesto. Los autores señalan, finalmente, que las condiciones para desembocar en un sendero de crecimiento persistente incluirían, junto con un

contexto externo que permita ese tránsito, el afianzamiento de conductas observadas a lo largo de la recuperación, y la adaptación o transformación de otras. Entre los elementos, interrelacionados, del comportamiento macroeconómico, que resaltan por su relevancia, mencionan los siguientes cinco: i) la consolidación de un movimiento de expansión en la producción de bienes transables, como factor de crecimiento en sí y como soporte del incremento de la demanda interna; ii) la generación de corrientes de inversión y de ahorro que sostengan la acumulación de capital y de riqueza sin presionar sobre la capacidad de financiamiento y sobre el potencial de servicio de créditos; iii) la consolidación de una situación fiscal solvente, caracterizada por superávit que permitan la atención de obligaciones externas al tiempo que tomen en consideración las fluctuaciones cíclicas; iv) la consistencia de una búsqueda efectiva de equilibrios distributivos con la percepción de incentivos aptos para reforzar la actividad de inversión privada; y v) una evolución de la demanda agregada, los ingresos nominales y la formación de precios que facilite el crecimiento de las cantidades producidas con una trayectoria inflacionaria lenta y de baja volatilidad.

Por su parte, la rapidez y duración de los incrementos en la producción agregada fueron implicando paulatinas reducciones en los niveles de capacidad ociosa y una apreciable absorción del desempleo, que se ubicó a fines de 2006 por debajo del 9%. Esto fue acompañado por un repunte de los salarios reales, aparentemente menor a la caída previa en el caso de los trabajadores informales, pero mayor que esa caída en el segmento formal. En un contexto donde la estructura de precios relativos seguía en transición, con el gasto interno en fuerte expansión, y tendencias a la apreciación real frente a valores crecientes de los bienes transables, se configuró un movimiento inflacionario que tomó cierto impulso, dentro de rangos moderados. La política económica manifestó preocupación por esa evolución y, al mismo tiempo, buscó no frenar la suba de la demanda.

El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos

Luis Beccaria, en el primer trabajo realizado para esta publicación conjunta, señalaba a comienzos del 2007 que desde mediados de los setenta se venía registrando una persistente acumulación de dificultades en el plano laboral y distributivo. Asimismo, los años noventa fueron años difíciles para el mercado de trabajo, y su comportamiento fue determinante en la continuación de la tendencia al deterioro distributivo. Esto llevó a que la sociedad argentina comenzase el nuevo siglo atravesando una complicada situación social. La misma se expresaba en elevadas incidencias del desempleo, la precariedad y la pobreza, así como en las amplias brechas de bienestar existente entre diferentes sectores. Sobre este difícil cuadro social se descargaron los efectos que produjo el abandono del régimen de la convertibilidad, que se había tornado insostenible hacia el final de los noventa.

El autor indica, asimismo, que la recuperación económica que se inició a los pocos meses de la salida del régimen de tipo de cambio fijo no sólo fue intensa, sino que tuvo efectos también significativos en el mercado de trabajo, especialmente en lo que hace al empleo. La ocupación total creció a una tasa muy elevada, incluso cuando se la relaciona con el acelerado ritmo de aumento del nivel de actividad agregado. La elasticidad empleo-producto promedio de estos años de recuperación resultó, entonces, muy alta alcanzando niveles no conocidos en el país durante otras fases expansivas. Sin embargo, como esta respuesta muy elástica del empleo al nivel de producción se explica principalmente por el aprovechamiento de una amplia capacidad ociosa existente al finalizar la prolongada recesión, la misma ha ido disminuyendo en el tiempo, aunque continúa ubicándose en valores relativamente altos.

Ese comportamiento del empleo permitió reducir la tasa de desocupación a más de la mitad, la que se encontraba a mediados del 2006 en niveles cercanos al 10% (y de

aproximadamente el 12% cuando se considera como desempleados a los beneficiarios de los planes de empleo ocupados).

La desocupación constituye la manifestación más crítica de los problemas laborales, pero no la única. La precariedad resultó un fenómeno más difundido y vino creciendo incluso desde los ochenta –aún en fases de aumento del PIB– por lo que los niveles de 2002 eran muy elevados. La recuperación no tuvo aún un efecto muy importante sobre esta dimensión, ya que la proporción de trabajadores registrados no se alteró entre ese momento y mediados de 2006. Sin embargo, el comportamiento que se observa durante ese año y el anterior marcan una diferencia significativa no sólo respecto a los años previos sino a los ochenta y los noventa. En este período más reciente, se ha acelerado la creación de puestos de trabajo asalariados registrados, llegando ellos a explicar la totalidad –e incluso más– de las ocupaciones netas adicionales. Tal comportamiento sugiere que, junto con la persistencia del proceso de crecimiento, se ha reducido la incertidumbre que enfrentan los empleadores respecto al sostenimiento del proceso de crecimiento económico. Esto también se refleja en el hecho de que el aumento de las horas trabajadas por persona tuvo una mayor preeminencia como medio para incrementar el uso del trabajo en los primeros años, pero que fue decreciendo con posterioridad.

La construcción y la industria lideraron el proceso de expansión productiva y también ocupacional, aunque el empleo de algunos servicios, como los personales y los brindados a las empresas, fue asimismo muy dinámico. En estos años también se alteró la tendencia a la reducción de la ocupación de trabajadores de baja calificación que había prevalecido en los ochenta y noventa. Esta tendencia creció a una tasa significativa, aunque menor a la de quienes tenían escolarización intermedia –grupo cuyo empleo fue el de mayor expansión– y alta.

Aún así, continúa Beccaria, las remuneraciones reales no tuvieron el mismo ritmo relativo de recuperación que el empleo, ya que aún a mediados de 2006 no se habían podido alcanzar, en promedio, los valores de fines de 2001; esto es, los que prevalecieron en el momento previo al fuerte deterioro que ocurrió cuando los precios crecieron luego de la devaluación. Cabe recordar en este sentido, que la ocupación de octubre de 2001 (neta de beneficiarios de los planes de empleo) se alcanzó en el segundo trimestre de 2003 y, menos de un año después, se igualó el máximo anterior.

Ésta recuperación más lenta de los ingresos explica en parte que la pobreza se ubique todavía en valores no muy diferentes de 2001, no obstante lo sucedido con el empleo y con la distribución del ingreso familiar. En efecto, el grado de desigualdad de esta última se redujo manifiestamente –lo que llevó al coeficiente de Gini de 2006 a niveles similares a los de 1991. Tal dinámica de las brechas relativas de los ingresos familiares obedeció a la mejora ocupacional pero también a la reducción de la concentración de las remuneraciones. Parecería que las políticas de ingreso adoptadas al inicio del período –aumentos de suma fija e incrementos del salario mínimo– constituyen un elemento importante al momento de explicar la reducción de las diferencias entre los ingresos medios de los trabajadores con diferentes calificaciones.

El importante crecimiento económico –que se verificó a un ritmo anual de casi 9% durante cuatro años– ha permitido ir morigerando los principales problemas laborales y sociales que enfrentaba el país en 2002, en particular, el desempleo y el subempleo. Conviene, sin embargo, enfatizar que los registros que actualmente prevalecen, aún los correspondientes a esas variables, continúan siendo preocupantes y la búsqueda de su pronta disminución continúa encabezando el listado de los desafíos que enfrenta la política económica y social.

IED en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias

La crisis generó una serie de cambios significativos. El que primero se hizo sentir fue el deterioro de la situación patrimonial, dado el peso de la deuda en dólares en muchas empresas. Así, el período transcurrido desde el fin de la convertibilidad puede ser caracterizado como de desendeudamiento y reestructuración. A partir de la devaluación, los niveles de endeudamiento crecieron en forma significativa, en un contexto en el que la demanda interna se había retraído severamente y la ausencia de crédito, tanto interno como externo, ponía a las empresas en una situación delicada.

Sin embargo, contrariamente a lo esperado ante este panorama desolador, el documento remarca que lejos de haberse producido una salida masiva de empresas extranjeras del país, podría decirse que las empresas se reordenaron internamente en un período de tiempo muy corto, aprovechando la expansión de la actividad económica. Asimismo, como señalan los autores, este fenómeno tiene matices sectoriales y de tipos de empresas. En efecto, en los sectores de servicios privatizados y en el sector financiero, se han producido algunos casos de salidas y de transferencias accionarias vinculadas con la reestructuración de pasivos. En el caso de la inversión extranjera más “tradicional”, la rápida recuperación del nivel de actividad y el cambio en los precios relativos permitieron que se produjera un proceso de desendeudamiento que prácticamente está concluido en un tiempo muy corto y sin subsidios por parte del Estado. Las políticas de desendeudamiento se llevaron a cabo a través de cancelaciones con fondos de las empresas, con aportes de los accionistas, o mediante reestructuraciones de deuda.

Los aportes de capital constituyeron el componente más importante de IED durante el período 2002–2005, con montos anuales muy significativos. El análisis de la composición de los aportes muestra que el destino principal de los mismos en este período ha sido la cancelación de deuda, en su mayor parte deuda intra-corporativa. Las capitalizaciones prácticamente explican el total de los aportes de los años 2002 (el nivel más alto de la serie), y 2003. Los aportes para ampliaciones y nuevos proyectos recobraron importancia a partir del año 2004.

Por otro lado, las principales reestructuraciones que se llevaron a cabo en el período correspondieron a empresas que explicaban el 40%- 45% de la deuda externa total del sector privado no financiero a fines de 2001 (sin deuda entre filiales), y el 70% de la deuda en títulos a la misma fecha. Algunas pocas empresas reorganizaron sus pasivos rápidamente y sin ingresar previamente en cesación de pagos; sin embargo, en la mayoría de los casos las reestructuraciones implicaron algún grado de reducción en el valor nominal de la deuda.

Estas políticas, y la revaluación del peso a partir de 2003, llevaron a que ya en 2004 los coeficientes pasivo/activo, tanto del sector petrolero como del sector transable, alcanzaran niveles similares a los previos a la crisis. En tanto, para el caso del sector no transable, dicho coeficiente en 2005 se encontraba todavía algunos puntos por encima del nivel que tenía en 1998. Para el agregado de empresas de IED, el coeficiente de fines de 2005 se encontraba ligeramente por debajo de 1998.

Luego de la crisis y el abandono de la convertibilidad, en el año 2003, la inversión extranjera llegó a las cifras más bajas, por alrededor de US\$ 1 600 millones.

A partir de 2004 los flujos se recuperan, alcanzando valores significativos, especialmente si los consideramos en términos del producto. En estos términos, los flujos 2002-2005 se ubican por encima del 2% del producto en promedio, valores similares al promedio 1992-1998, y alcanzan más del 2,5% en 2004 y 2005. Sin embargo, a diferencia de los noventa, no puede hablarse de una oleada de IED, así como tampoco de una retirada del capital extranjero.

Tras la crisis, una característica destacada es la recuperación sostenida de la renta de la IED. Éste es un fenómeno generalizado, no obstante lo cual hay comportamientos marcadamente distintos entre las empresas productoras de bienes transables y las de no transables. En el primer caso la recuperación es más temprana y también más fuerte y se produce inmediatamente después de la devaluación, mientras que en los no transables es más tardía y menos pronunciada.

En comparación con los noventa, es muy evidente la pérdida de importancia relativa de la venta de paquetes accionarios en las transacciones de IED y en el financiamiento externo del país. Sin embargo, estas cifras subvaloran o reflejan solamente una porción del movimiento ocurrido en las empresas. Por un lado, los flujos por las operaciones “reversas”, o sea por las compras de residentes a no residentes, restan en el total de transacciones registradas en el balance de pagos. Por otro lado, no se registran las operaciones que son transferencias de acciones cuando las dos partes, compradora y vendedora, son no residentes. Por último, los bajos precios de las transacciones, como consecuencia de la crisis, afectan el valor total registrado. Las transferencias, sin distinción del país de origen de las partes, de las principales adquisiciones, prácticamente cuadruplican el valor de lo registrado en el balance de pagos. Casi el 70% de este valor total lo explican transacciones entre no residentes.

En este contexto, se detectan algunos fenómenos novedosos que es importante resaltar.

Uno de los fenómenos que se está produciendo en esta etapa es el creciente peso de Brasil como inversor en la economía argentina. Esta importancia está dada, no sólo por su incidencia en los flujos totales de inversión, sino además por el hecho de que los inversores brasileños han adquirido empresas que son líderes o jugadores importantes en los sectores de actividad en los que actúan (frigoríficos, cerveza, cemento, petróleo, acero), pasando a convertirse en un actor importante para la economía del país.

En cuanto a la recuperación de los aportes para nuevos proyectos a partir de 2004, consideramos importante resaltar la evolución en algunos sectores, tanto tradicionales receptores de IED (agro, automotriz, hotelería) como “nuevos” (servicios transables, minería). Se trata de sectores muy diversos pero que, a partir de las condiciones macroeconómicas favorables, muestran nuevos horizontes para la inversión extranjera, a la vez que plantean nuevos desafíos para la política pública.

Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa

El coeficiente de apertura de la economía argentina, estimado como el promedio de la suma de exportaciones e importaciones en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), pasó de 11% para el trienio 1996-1998 a 22% en 2006; la consecuencia inmediata que sigue a esta observación es que el sector comercial externo se ha convertido en un factor relativamente importante de la demanda agregada. Parte de este incremento se explica por la corrección nominal a la baja en el PIB medido en dólares, introducida por la fuerte devaluación del tipo de cambio real en enero de 2002; pero otra parte de ese brusco cambio en el grado de apertura responde, fundamentalmente, al desempeño de las exportaciones de bienes y servicios. En los últimos quince años, las exportaciones argentinas (en dólares corrientes) se multiplicaron por más de cuatro veces, luego de dos saltos claramente marcados. Estabilizadas alrededor de los US\$ 12 000 millones hasta 1994, se ubicaron en una meseta de US\$ 25 000 millones a partir de 1996 y volvieron a crecer ininterrumpidamente desde 2002, para ubicarse en la actualidad cerca de los US\$ 50 000 millones. Las importaciones, instaladas en un nuevo piso por la reforma comercial de los noventa, han seguido al ciclo económico y, ya en el 2006, superaron al valor que registraban en el anterior máximo de crecimiento de 1998. La novedad es que, en esta última fase, la economía crece a tasas sostenidas y, simultáneamente, mantiene importantes superávits comerciales.

Como se puede ver en el documento correspondiente, la modificación del régimen macroeconómico a comienzos de 2002 dio paso a la emergencia y consolidación de una fase de crecimiento acelerado y sostenido de la economía argentina en la que, entre otros cambios, la dinámica del sector externo y las formas de ajuste de la balanza de pagos resultan muy diferentes a las predominantes durante todo el período de la convertibilidad. En primer lugar, la cuenta corriente, desde 2002, y la cuenta de capital, desde 2004, han registrado saldos positivos, lo que permitió recomponer y expandir el nivel de reservas, y llevar adelante un proceso de “desendeudamiento” con algunos acreedores institucionales. En segundo lugar, también se produjo una reversión en el signo de la balanza comercial; inicialmente, como consecuencia de la caída –por ajuste recesivo– de las importaciones, pero, desde 2003, en virtud de una persistente tendencia de crecimiento de las exportaciones. El desempeño de las ventas externas ha posibilitado acumular superávits comerciales anuales del orden del 6% del PBI, a pesar de la reactivación y aceleración de las importaciones, en correspondencia con la evolución general de la economía.

Un primer punto a resaltar del período más reciente es que el dinámico desempeño de las exportaciones argentinas ha sido paralelo a la recuperación y crecimiento de la demanda interna. Esta circunstancia puede ser uno de los factores explicativos del hecho de que, a pesar del indudable efecto de mejora en la competitividad-precio inducido por la fuerte depreciación de la moneda en términos reales, las exportaciones argentinas no hayan crecido más que el comercio mundial en el mismo período, o lo hayan hecho menos que las de otros países de América Latina. La participación de las exportaciones argentinas en el total de las exportaciones mundiales ha estado en torno al 0,45% a lo largo de los últimos doce años, con escasa variabilidad.

Por otro lado, la evolución del comercio mundial ha sido un factor esencial de empuje para las exportaciones. En este caso, el perfil de especialización ha tenido un efecto favorable: una parte importante de la canasta exportadora está compuesta por productos con una evolución muy positiva en el comercio mundial en este período y, a su vez, algunos de los principales mercados a los que se dirigen se han comportado con un marcado dinamismo comprador. Debe recordarse que, si bien la evolución de los precios internacionales contribuyó positivamente, la mayor parte del crecimiento de las ventas externas se explica por un aumento en las cantidades.

De todas maneras, la canasta exportadora argentina permanece concentrada en cerca del 85% en bienes primarios, combustibles y manufacturas de bajo contenido tecnológico intensivas en recursos naturales o escala; la diversificación hacia bienes de mayor contenido tecnológico alcanza, fundamentalmente, a la industria automotriz y química, en el marco de estrategias intrafirma a nivel regional, ya largamente consolidadas.

No deja de llamar la atención que, a igual nivel de producto interno pero con apreciable diferencia en el alineamiento cambiario, el contenido de importaciones de la economía en esta fase sea igual o superior al registrado en 1998. Ciertamente, el comportamiento a la baja de los precios de algunos productos de importación ha favorecido esta situación. En este contexto, hay varios factores que han impulsado el crecimiento de las importaciones. La recuperación del proceso de inversión ha sido una de las fuentes principales; en este sentido, los autores indican que, así como en este período ha habido pocos avances en materia de sustitución de importaciones, en general, en el caso de la industria de bienes de capital éstos han sido nulos. Asimismo, la ausencia de eslabonamientos locales ha introducido una cierta rigidez en toda la estructura de abastecimientos, incluyendo la oferta de bienes intermedios, insumos y componentes, lo que sesga estructuralmente hacia los contenidos importados. Del mismo modo, aún en el marco de una extraordinaria recomposición de los márgenes operativos, los agentes económicos han mantenido una cierta “preferencia por la liquidez”; el negocio de la importación, considerando que hay ya costos hundidos del aprendizaje importador y una plataforma desarrollada para hacerlo, satisface dicha práctica. Finalmente, la consolidación de hábitos de

consumo en torno a bienes de rápida obsolescencia “de mercado” ha favorecido también el dinamismo de las importaciones.

Se ha desarrollado en los últimos dos años una corriente de inversiones que tendien a incrementar la oferta en aquellos sectores largamente consolidados como exportadores, alentada por la situación del mercado mundial y el cuadro de incentivos macroeconómicos vigentes. En cambio, no aparecen señales claras de un proceso de cambio estructural que pueda generar una mayor diversificación de la canasta exportadora y sustitución de importaciones de bienes tecnológicamente complejos. Hay que recordar que sólo en algunas oportunidades excepcionales la economía argentina ha podido sostener por un tiempo el crecimiento simultáneo de las exportaciones y el mercado interno. Generalmente, en algún punto del camino, hubo que optar por precipitarse hacia el desequilibrio externo o el ajuste recesivo. Ciertamente, la coyuntura actual parece estar (¿todavía?) lejos de enfrentar ese dilema; pero, para evitarlo a largo plazo y, en particular, si se pretende mantener el crecimiento y avanzar a la vez en un proceso de distribución progresiva del ingreso, las ganancias de competitividad deberían provenir, fundamentalmente, de mejoras en la productividad y en la calidad de la estructura productiva.

2. Evidencias de la micro

La salida de la convertibilidad llevó a un cambio de precios relativos -como consecuencia de la devaluación del peso-, lo que generó tanto el abaratamiento relativo de la mano de obra como un sesgo a favor de la producción de transables. Al mismo tiempo, el nuevo conjunto de incentivos implícitos implicó un cambio en las rentabilidades relativas, dando lugar a un notable proceso de expansión.

Como consecuencia de ello, en este último período, la industria revirtió -parcialmente- la tendencia de los últimos treinta años a perder participación relativa en el producto total. Dos rasgos distintivos del perfil post devaluación marcan este desempeño: la expansión simultánea de la mayoría de las ramas manufactureras y la creación generalizada de empleo. No obstante esta recuperación, la configuración sectorial de la industria no se ha modificado de un modo significativo, al tiempo que el cambio en los precios relativos parece haber acentuado aun más las asimetrías de rentabilidad preexistentes al interior del sector industrial.

Por su parte, el agro se destacó por un marcado y sostenido crecimiento, ocupando un rol protagónico en la recuperación del país en el último lustro, con cambios radicales en su organización derivados principalmente de la irrupción de un conjunto de diversas innovaciones. Los últimos quince años han sido claramente un período de cambio tecnológico en todos los órdenes para la producción agropecuaria en el país, situándonos a la vanguardia de los mismos. Sólo por eso se puede explicar que a la salida de la convertibilidad, un sector que se encontraba prácticamente en la bancarrota, a pesar de las inversiones realizadas, se pudiera convertir en vector de desarrollo. El agro se vio beneficiado por la combinatoria positiva de la mejora en los precios internacionales en los *commodities* con perspectivas sostenidas en el tiempo -fruto del crecimiento de la demanda internacional por la incorporación de amplios sectores de la población en China e India, y los cambios en el escenario internacional-, la caída en los costos de producción -básicamente por el reacomodamiento de los precios relativos en el mercado interno- y el sendero tecnológico que el sector venía recorriendo -el cual era el adecuado para responder velozmente a los cambios en la demanda. Obviamente, esta dinámica de cambio deja abierta un conjunto de interrogantes a futuro, así como estableció una serie de desafíos y problemas nuevos.

El desempeño macroeconómico de inicios del decenio de los noventa se caracterizó por un aumento notable de la demanda interna, impulsada por el crecimiento de la oferta de crédito local e internacional. Durante el régimen de convertibilidad, la volatilidad de los flujos de capital -y sus efectos sobre la oferta de crédito y el nivel de actividad- eran una fuente de fragilidad

financiera potencial. Ante ese esquema, las empresas industriales absorbieron la caída de los márgenes de rentabilidad derivada de la competencia de los productos importados mediante la comercialización de mayores volúmenes. La colocación de productos en el mercado implicaba transacciones a crédito con plazos de 150/180 días. Este proceso se efectuó sobre una cadena de pagos aún sensible a los vaivenes económicos.

En este contexto, los incrementos de la tasa de interés internacional y la devaluación mexicana provocaron una crisis financiera en 1995. La rápida superación de la crisis es probable que haya contribuido a reafirmar las percepciones positivas sobre la solidez de un esquema macroeconómico que ahora incrementaba las exportaciones, el ahorro y el empleo. Entonces, para calzar las operaciones de crédito comercial las empresas industriales elevaron los niveles de endeudamiento en dólares. De la misma forma, la relación de la deuda de largo plazo (dolarizada) a deuda de corto plazo de las empresas varió procíclicamente. Dada una estructura financiera con flujos de ingresos en moneda local, la dolarización de la deuda aunque permitió extender los plazos, provocó un aumento substancial del riesgo de devaluación.

Desde 1998, la economía argentina estuvo afectada por varios choques negativos en forma simultánea (crisis rusa, devaluación en el principal socio comercial, abrupta caída en los precios de los exportables, persistente fortaleza del dólar, desplazamiento del sector privado de los mercados de financiamiento interno por parte del sector público). En cada uno de esos choques, se pudo identificar en las empresas tanto una reducción del apalancamiento como de la duración de la deuda: al comprimirse el patrimonio neto de una firma, los acreedores desplazan su demanda hacia deuda de menor madurez. Esto aumentaba la fragilidad de la firma al tener que financiar activos de largo plazo con pasivos de corto. El proceso continuó, puesto que esto a su vez incentivaba a acortar aún más los plazos a los acreedores.

El inicio de un largo período dominado por la recesión modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público, provocando por último el colapso definitivo del régimen económico. En lo inmediato, la economía debía evitar caer en una situación de inestabilidad extrema. Desvirtuando algunas previsiones sobre hiperinflaciones ineluctables o necesidades imperiosas de instituciones “importadas” (dolarización, banca *off shore*, etc.), desde mediados de 2002, aún en un contexto de alta incertidumbre, aparecieron algunos indicios positivos: una demanda por la moneda local para transacciones “sorprendentemente” resistente, un freno a la abrupta caída del nivel de actividad y un notable superávit comercial. Asimismo, tras superar unos meses en los cuales existía cierta percepción de destrucción masiva de capacidades empresariales, se verificó, una vez más, una notable respuesta empresarial para adaptarse a contextos de incertidumbre exagerada y de pérdida de calidad institucional. Como patrón, se observó que las firmas industriales y aquellas de actividades de recursos naturales rápidamente encontraron un refugio que les permitió mantener el desarrollo de los negocios. Éste era un posicionamiento transitorio que frenaba el cierre masivo de empresas, pero que no constituía un punto de equilibrio sustentable en el largo plazo si no se resolvían las condiciones mínimas de funcionamiento del sistema económico, social y político.

Desde mediados de 2002, la progresiva normalización de los mercados y la atenuación de la incertidumbre se asociaron a la reanimación de la demanda interna. Basado en la dramática reducción de los costos laborales y en la postergación de aumentos en los servicios públicos, el financiamiento de la producción provino de los mayores márgenes empresarios. Luego de una caída de los volúmenes físicos cercana al 20%, se verificó una abrupta recomposición de los flujos operativos. Las empresas redujeron marcadamente los plazos de sus operaciones comerciales, alcanzándose una situación de casi exclusiva venta al contado. Durante un período prolongado, los costos operativos de las firmas (salarios, tarifas de servicios públicos, impuestos, alquileres, etc.) se mantuvieron prácticamente constantes en términos nominales. En contraposición, los precios de los bienes transables se incrementaron fuertemente. La resultante

fue una mejora notable de los márgenes de rentabilidad que, junto con la recomposición del flujo de caja, permitió el autofinanciamiento de la inversión y sostuvo el proceso de reestructuración de las deudas.

El crecimiento reciente de la industria argentina

Como señala el capítulo escrito por Porta y Fernández Bugna, las formas de respuesta del aparato productivo han estado fuertemente condicionadas por cómo había sido modelado en las condiciones previas. Entre otras características importantes, el punto de partida de este nuevo período incluye: i) la coexistencia de sobre-inversión relativa en algunos sectores y de insuficiente capacidad instalada en otros, en un contexto de pronunciada baja del coeficiente de inversión total durante los cuatro años de recesión; ii) la debilidad del entramado productivo interno, no sólo en términos de cantidad y calidad de oferta disponible, sino también en las interrelaciones básicas del sistema nacional de innovación; iii) la presencia de rigideces tecnológicas, cuya rápida superación se dificulta en el nuevo contexto de precios relativos; y iv) la reducción y hasta la desaparición de plantales de personal de alta calificación.

Las inversiones predominantes en la década anterior se basaron en las tendencias de la demanda doméstica en las dos fases cortas de auge, en el elevado poder adquisitivo en moneda internacional de dicha demanda y en la disponibilidad de acceso casi absoluta a importaciones baratas. No debería esperarse que el ajuste del aparato productivo a un cuadro inverso en esos factores determinantes –reassignando recursos y reorientando ofertas- fuera necesariamente automático, dadas las rigideces estructurales que se consolidaron en paralelo al desarrollo del modelo previo.

Se trata, entonces, de un sistema productivo industrial que camina con las “marcas” de su historia reciente de desarticulación y crisis, asentado mayoritariamente sobre gamas medias o inferiores de productos, en los rangos inferiores de contenido tecnológico de las etapas o procesos productivos y en los rangos de menor complejidad y carácter estratégico de las funciones productivas de las firmas. En estas condiciones, el valor agregado local (directo e indirecto) tiende a ser reducido, con una pobre capacidad de apropiación de rentas en la cadena internacional de valor.

Sin embargo, cabe resaltar que las exportaciones manufactureras crecieron desde el abandono de la convertibilidad, con particular intensidad a partir de mediados de 2004. Si bien siempre con menor importancia relativa que la demanda interna, las exportaciones se constituyeron así en una fuerza motriz del crecimiento agregado. La mayor competitividad-precio instalada por la devaluación, en un contexto internacional favorable, alentaron una expansión importante de las mismas, aunque no se han encontrado aún evidencias que señalen un cambio en la pauta de especialización.

Llama la atención que, con esta nueva conformación de precios relativos, las importaciones también se recuperaran velozmente, superando los registros máximos previos, alcanzados en 1998. Asimismo, el coeficiente y la elasticidad-producto de importaciones no se han modificado sustantivamente en relación con las fases de crecimiento de los noventa, a pesar del abrupto cambio en el nivel del tipo de cambio real.

Ciertamente, la trayectoria de la industria manufacturera argentina en el período post devaluación está basada en un régimen de crecimiento diferente al de los noventa, y en esto reside el principal cambio observado.

El aparato industrial respondió a los nuevos estímulos macroeconómicos desde esa configuración estructural modelada en los ajustes previos. La utilización de los elevados niveles de capacidad ociosa disponible requería, inevitablemente, la incorporación progresiva de mano de

obra; adviértase que no se trata de la instalación de una nueva función de producción a nivel microeconómico, sino de la puesta de la existente –ya consolidada- en régimen de crecimiento. La condición inicial para el despegue de este proceso estuvo dada por la recomposición y extraordinaria elevación de los márgenes operativos de las empresas, financiada por los efectos de transferencia provocados por la sustancial devaluación del tipo de cambio real, principalmente a través de la reducción de los costos salariales, y por la licuación, en muchos casos, de deudas y pasivos. La condición de posibilidad para el sostenimiento posterior del proceso de crecimiento estuvo dada por los atributos principales de la política económica del período: certidumbre sobre el nivel del tipo de cambio y la situación fiscal y recomposición y estímulo a la expansión de la demanda interna. La evolución positiva de la demanda externa jugó un papel favorable y complementario.

Algunos relevamientos de la conducta microeconómica en la fase inicial de la reactivación constataron el predominio de estrategias “de espera” por parte de las empresas. Relevamientos más recientes tampoco arrojan evidencias generalizadas de un comportamiento diferente; salvo excepciones puntuales, el nuevo esquema macroeconómico no parece haber estimulado mayor sofisticación en la producción, ni cambios innovativos importantes en los productos o procesos.

En síntesis, en esta etapa se ha instalado un nuevo régimen de crecimiento pero no ha habido un proceso de cambio estructural en el sector manufacturero; completado el ajuste de racionalización y modernización impulsado por el programa de reformas, el modelo productivo industrial heredado de esa transformación permanece invariable. No hay cambios significativos en los coeficientes de empleo ni en los requerimientos de insumos y componentes importados, no ha avanzado un proceso de sustitución en intermedios y finales, no aparecen nuevos sesgos intersectoriales, no ha habido modificaciones importantes en la composición de la producción local y no se ha alterado la (débil) conducta innovadora de las firmas. Ciertamente, y éste no es un punto menor, el modelo se desempeña en el marco de algunas condiciones diferentes: costos laborales más bajos y mayor protección frente a la competencia internacional (los efectos de un tipo de cambio “competitivo”); el crecimiento generalizado en el sector y, en particular, la fuerte reactivación de algunos segmentos productivos muy castigados por el entorno previo, han sido los principales resultados que emergen de ese cambio de condiciones.

El protagonismo del sector agropecuario

Es sabido que el modelo agroexportador fue la estructura económica que acompañó la conformación y consolidación de Argentina como país entre la generación del ochenta y la década del veinte. La misma garantizó de forma virtuosa un crecimiento económico (no sin los sobresaltos y volatilidades que caracterizan la historia económica de nuestro país), acompañando complementariamente las reglas de juego que existían a nivel internacional, lo que contribuía a vislumbrar un sendero de desarrollo posible (que no estaba exento de peleas distributivas). Prueba de este crecimiento lo marca el crecimiento constante de la producción agrícola, alcanzando a fines de la década del treinta una producción de 20 millones de toneladas de granos. Esta barrera no sería superada hasta finales de la década del sesenta, con el ingreso tardío del país a lo que se conoció como la Revolución Verde.

Dicha revolución consistió, básicamente, en la mecanización del campo (tractores; cosechadoras y sembradoras mecánicas), el desarrollo de variedades híbridas y la incorporación de herbicidas. Estos avances -que se encontraban vigentes en los países desarrollados desde veinte años antes- permitieron aumentar de manera considerable la productividad de la tierra y duplicar la producción de granos, superando la barrera de las 40 millones de toneladas a mediados

de los ochenta. De cualquier modo, todos esos avances parecen insignificantes ante los cambios sucedidos en el campo los últimos quince años.

La producción superó en el 2006/2007 los 90 millones de toneladas, con perspectivas de superar pronto la barrera de los 100 millones. La frontera agrícola, es decir, la superficie cultivable- se expandió de unos 20 millones de hectáreas, a más de 30 en la campaña 2006/2007, con un aumento en simultáneo de la producción láctea de un poco menos de 6 000 millones de litros a más de 10 000 millones, y un leve crecimiento del *stock* ganadero y la producción de carne, a pesar de una reducción en la superficie ocupada por la actividad ganadera (pasando de ocupar unos 8 millones de has a un poco menos de 5,1, lo que estaría destacando un aumento de la productividad al interior de la actividad). A las claras, el sector agropecuario experimentó un cambio radical durante ese período, el cual no puede ser explicado por una única causa, ni agota su explicación en un único plano. La conjunción de factores que resultaron en ese cambio sólo puede ser abordada desde una mirada sistémica, observando como varios factores interactuaron de forma tal de retroalimentarse entre sí, y, a su vez, retroalimentar el cambio.

En este sentido, sin por ello agotar allí los ejes generadores del cambio, podemos mencionar que la reciente revolución de la producción vinculada a la explotación de la tierra presenta varios planos, entre los que cabe señalar (i) el cambio tecnológico, ya sea por la incorporación de Organismos Modificados Genéticamente (OGM), el uso de fertilizantes y herbicidas asociados, y la aplicación de la siembra directa, como por los desarrollos tecnológicos asociados al acopio (el silo bolsa) y la metalmecánica (el desarrollo de toda la nueva maquinaria agrícola), o los significativos cambios organizacionales que se dieron asociados a ello; (ii) los mercados internacionales, en cuanto a los aumentos en los precios de los *commodities* agropecuarios gracias al aumento de la demanda sostenida, por causa de China y la India –en menor medida-, y por una retracción en la oferta, sobre todo por el recorte de los subsidios de la UE; (iii) al mercado financiero, jugando un rol de oferente de crédito barato a través de los bancos, en un principio, por la apertura y exceso de crédito en las plazas internacionales, como contractivo unos años después, por los episodios sucesivos de crisis “tequila”, Rusia, *sake*), para luego montar un sistema paralelo, fuera del sistema formal de crédito, y básicamente estructurado a partir de los grandes jugadores internacionales; (iv) los nuevos actores, éstos que surgieron en la nueva organización productiva que tuvieron como actores principales a las grandes compañías transnacionales proveedoras de insumos de base científica y sus centro de servicio (Monsanto, Syngenta; Bayer; Hoesch), la red de semilleros locales (por ejemplo, Don Mario), las nuevas redes empresarias locales (por ejemplo, Los Grobo, El tejar), y la nueva figura de los contratistas, proveedores de servicios que se mueven a lo largo de todo el territorio (distintos de la figura tradicional de aquel que realizaba contratos de arrendamientos), y sus nuevas instituciones (por ejemplo, Asagir; Maizar; Acsoja; IPCVA). Todos ellos contribuyeron a establecer, hoy, un menú de múltiples opciones de participación en la explotación de la tierra, con lógicas productivas ajenas a lo que tradicionalmente se hacía en el campo. Actualmente, se puede encarar el negocio como una inversión inmobiliaria (compra de campos para su alquiler posterior); como una inversión financiera (la participación en *pooles* de siembra); como reserva de valor (invertir allí como ahorro); como parte de una inversión industrial, a fin de dominar uno de los insumos claves; etc. En todos ellos, la lógica del negocio está dictaminada por lógicas ajenas a lo que comúnmente se comprendía dentro del campo.

El documento avanza sobre el análisis de estas cuestiones y su articulación para explicar los cambios recientes y contribuir a comprender hacia dónde puede avanzar el derrotero futuro del sector que aparece actualmente como el más dinámico en el país.

La innovación que dejaron los noventa

La innovación, más allá del hecho anecdótico de la incorporación o no de un fenómeno novedoso cuando es vista como un objeto particular del accionar de una empresa individualmente, presenta características sistémicas que la encolumnan como un fenómeno social, que debe evaluarse en una perspectiva histórica y de conjunto. Es en este sentido que el capítulo “Innovación...” pretende caracterizar la conducta innovadora del sector manufacturero a partir de lo sucedido en el país durante la década pasada, para lo cual realiza una revisión exhaustiva de la literatura existente –y, por cierto, bastante abundante– realizada a partir de los resultados obtenidos en las primeras encuestas de innovación argentinas.

Los estudios se organizan a partir de tres líneas temáticas que responden a los enfoques y herramientas analíticas que han sido utilizadas en los diferentes subconjuntos de trabajos identificados. Un primer subconjunto temático de los estudios corresponde a los que analizan los efectos de los gastos de innovación y de las complementariedades entre los mismos, brindando pareja atención a la I&D y al resto de las actividades innovativas, lo que los distingue de la segunda línea temática, que otorga a la I&D una jerarquía especial o un mayor peso explicativo. La tercera línea temática se centra en la influencia de la volatilidad macroeconómica como factor determinante de la conducta tecnológica de las firmas.

A su vez, para complementar lo observado a partir del análisis de los resultados de las encuestas de innovación, el estudio plantea una somera descripción de las políticas públicas explícitas de aliento al cambio tecnológico y organizacional y los efectos que han tenido, para poder contribuir a realizar una mejor reflexión acerca de los condicionantes sobre el comportamiento innovador de las empresas en el período bajo análisis. Particularmente, este análisis se centra en el FONTAR como el organismo que ha concentrado las políticas explícitas públicas de innovación.

Las evidencias obtenidas a partir de las encuestas de innovación realizadas en la Argentina permiten observar algunas características que se mantienen a lo largo del período relevado (1992/2004) y que, en principio, parecieran estar indicando un particular patrón de conducta en materia de innovación en el sector manufacturero argentino. A partir de éstas, el estudio avanza sobre una estilización de la conducta innovadora de la industria argentina, la que se resume en seis rasgos.

A priori, los rasgos presentan una pintura que resulta un tanto paradójica: por un lado, se advierte (i) un muy bajo gasto en actividades de innovación, (ii) concentrado en la adquisición de maquinaria y equipo, con (iii) una tasa de empresas que señalan poseer unidades de I&D relativamente alta a nivel internacional y (iv) que declaran haber introducido innovaciones, todo ello en un contexto de (v) una muy débil trama de vinculaciones al interior del sistema.

El sexto rasgo que describe el modelo de innovación dominante en Argentina es, en realidad, un corolario de los anteriores y se refiere a su carácter contradictorio. Se trata de un modo de llevar adelante el cambio tecnológico que resulta más efectivo en lo individual que en lo colectivo y que parece afianzar un cuadro de especialización relativa inconveniente en lo social y de difícil sustento en el largo plazo.

Las observaciones realizadas, a partir de los seis rasgos presentados, llevan a los autores a reflexionar acerca de qué cambios en la conducta innovativa de las firmas manufactureras argentinas serían un requisito para el redireccionamiento de los procesos de crecimiento económico por senderos más afines al logro de ventajas dinámicas, genuinas, sustentables y acumulativas, con mayor capacidad relativa para incidir en la mejora de los niveles de vida a mediano y largo plazo. Para terminar concluyendo con la idea de que es necesario modificar (en rigor, corregir) de algún modo los incentivos de mercado para que la recuperación de la actividad

económica y la generación de empleo, impulsadas por el nuevo contexto a partir de la salida de la convertibilidad, se vea acompañada en mayor medida con acciones empresarias tendientes a adquirir ventajas dinámicas en bienes con mayor contenido de conocimiento, lo cual no se ha observado aún.

Dado que las encuestas de innovación sólo relevan lo sucedido en la industria, otros dos sectores productivos muy dinámicos en materia innovadora quedan relegados del análisis: los servicios y el agro. Si bien existen muchos indicios sobre cambios significativos en materia de innovación en los servicios, no existen estudios o información sistematizada que permitan avanzar sobre el análisis de este sector. Sin embargo, no es así en el caso del sector agropecuario, por lo que los autores ahondaron en el análisis de la innovación en Argentina, incluyendo en el análisis la descripción de lo sucedido en el sector primario, para contrastarlo con lo que surge de lo observado al interior de la industria.

La superación de la crisis que llevó a la salida de la convertibilidad en Argentina en el año 2001 estuvo fuertemente asociada a la transformación en la agricultura que comenzó en la década anterior. La velocidad e impacto de los cambios tecnológicos en el agro argentino en los últimos años hace imposible ignorarlos si se quiere hacer un análisis de la innovación en nuestro país. El texto no busca agotar la explicación de este fenómeno, ni formular una tesis acabada sobre su dinámica, sino que simplemente intenta ser una aproximación a la cuestión innovativa técnico-productiva que se ha dado en este sector durante los últimos quince años.

Los autores concluyen que para que la Argentina pueda prolongar la favorable coyuntura productiva actual y mejorar los indicadores de desarrollo económico y social es necesario modificar los rasgos del proceso de innovación de manera integral. Para ello, recomiendan asegurar que los excedentes presentes se orienten a la generación de oportunidades de crecimiento futuras por la vía de la creación y consolidación de factores endógenos de competitividad en las empresas, lo cual reducirá la incertidumbre respecto a una eventual contracción de las ventajas de competitividad-precio que otorga el actual tipo de cambio (relativamente alto) y permitirá mejorar la inserción internacional de la economía argentina con una mayor participación en los mercados de bienes industriales de mayor dinámica e ingresos más altos.

3. Dilemas territoriales y en las políticas públicas

La salida de la convertibilidad dejó un número considerable de demandas sociales sin resolver, así como un dibujo territorial complejo. Si bien muchos de los problemas podrían atribuirse a ese período, cuando uno revisa el origen de los mismos, sus raíces se remontan largamente hacia atrás. Ciertamente, lo que ha sucedido a lo largo del tiempo es que cada período ha enriquecido de alguna manera la complejidad del problema, de lo que no se encuentra exento el último régimen. Por lo tanto, se torna relevante pasar revista a los desafíos que se plantean en materia de demandas sociales de cara al futuro.

Por otro lado, si bien los últimos años han presentado tasas de crecimiento asombrosas, lo que ha contribuido a una recuperación más rápida que lo previsto, las buenas nuevas no fueron igual para todos. Ciertas regiones del país presentan problemas estructurales que no se solucionan simplemente con la recuperación acaecida, sino que demandan la atención por políticas específicas.

Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos

La persistencia en el tiempo de ciertos problemas y dificultades en áreas de intervención pública a cargo de los diferentes niveles de gobierno, de manera especial aquéllos relacionados con el gasto social, ha restado legitimidad a la presencia del Estado, de manera creciente. A ello se suma que,

por momentos, el imaginario social pareciera creer que en el mundo de las políticas sociales existió algún momento en el que todo funcionaba de manera ideal, convirtiendo las ineficiencias actuales en situaciones menos tolerables aún.

Sin embargo, cuando se revisa ese pasado uno se encuentra con que eso sólo fue cierto cuando los sistemas eran más promesa que realidad. Cuando el sistema jubilatorio no había madurado; cuando la cobertura universal de salud era una propuesta algo difusa en sus contenidos, cuando el sistema educativo, motor de un fuerte proceso de inclusión, debía superar las barreras propias de un país tan desigual. En materia de políticas sociales no es cierto que todo tiempo pasado fue mejor, si bien es verdad que el abordaje de la resolución de los problemas de solvencia y financiamiento del sector público argentino no siempre ha considerado la consistencia con la dinámica propia de las políticas incorporadas en los presupuestos públicos. De hecho, la sanción de legislación incorporando reglas fiscales de difícil (por no decir imposible) cumplimiento es un claro ejemplo de ello. En definitiva, la falta de consistencia, entre esas políticas y la restricción fiscal de cada momento, motivó una historia fiscal sumamente accidentada.

Al mismo tiempo, la sucesión de eventos dramáticos que se fue presentando a lo largo de la historia macroeconómica del país contribuyó en la consolidación de diagnósticos no siempre acertados, según los cuales los problemas de cada período respondían a la crisis más reciente. De esta manera, los problemas de la gestión pública, a fines de los años setenta se debían a la crisis internacional y los conflictos institucionales y políticos del país; durante los años ochenta eran las consecuencias de los años del “Proceso”; durante los noventa era la hiperinflación de fines de los ochenta; a fines de los años noventa se trataba de las restricciones impuestas por la convertibilidad y las reformas de esa década; a principios del nuevo siglo fue la crisis; mientras, los problemas de siempre siguieron sin resolverse.

Además de los problemas históricos en las distintas áreas de la política social, hoy se suman las nuevas demandas de intervención pública. El empleo y la protección social, centradas exclusivamente en sistemas contributivos, han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con el fin de constituir una ciudadanía integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar una solidaridad social integral, que disminuya los actuales niveles de desigualdad y contribuya a fortalecer la cohesión social.

Argentina ha mostrado durante los últimos años –posteriores a la crisis de fines de 2001– una excepcional posición en términos de crecimiento, sector externo y resultado fiscal. El tipo de ajuste fiscal que ha permitido alcanzar niveles inéditos de superávit primario descansa sobre una particular conjunción de precios relativos y explica, en parte, la recuperación de los ingresos tributarios que, en el año 2006, alcanzó su máximo histórico, esperándose un nivel aún superior para el 2007. Esta circunstancia marca de manera clara las condiciones especiales para debatir la resolución de algunos de los problemas estructurales de la economía argentina.

Aquí se tratará de indagar acerca de los elementos más “duros” de las deficiencias estructurales que deben ser considerados y, en todo caso, explicar que el rasgo común ha sido la incapacidad para resolverlas a tiempo o las respuestas poco adecuadas que se le dieron a los problemas cuando se decidió atacarlos. El objeto, entonces, es presentar una reflexión acerca de los diferentes focos de tensión en las políticas sociales en Argentina. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de los sectores a ser abordados sino, más bien, resaltar algunos aspectos que fueron ya objeto de abordaje en estudios sectoriales específicos (oportunamente citados en el presente documento) para ensayar una visión agregada y sistémica de la reforma del estado

necesaria. El acento estará puesto sobre aspectos de solvencia intertemporal, financiamiento de las políticas públicas y equidad que, en muchos casos, se encuentran estrechamente vinculados con otros elementos de la política fiscal que son tratados en otros capítulos de este mismo documento. En cada caso se hará una caracterización de los problemas estructurales, se revisarán las reformas realizadas en los últimos años y se presentarán los dilemas futuros y demandas de nuevas reformas.

De manera específica serán tratados los dilemas asociados con la redefinición de las políticas públicas en relación, por una parte, con la necesidad de coordinación del gasto público descentralizado (en especial salud y educación) y las presiones que ello genera en la situación fiscal de la Nación y las provincias, y, por otra parte, las demandas por redefinir los esquemas de protección social, ante la nueva dinámica laboral, tanto en relación con la provisión de salud como del sistema de pensiones.

Desequilibrios territoriales

Las trayectorias económicas en diferentes ámbitos territoriales o provincias, en las últimas décadas, fueron moldeando estilos de desarrollo socioeconómico y productivo que condicionan fuertemente las opciones laborales y las alternativas de inserción productiva. Cada una de las “regiones” (provincias) fue gestando una “capacidad, competencia y cultura productiva” que se expresa en una variedad enorme de dimensiones: diversidad de tipos de empresas y emprendimientos, activos sociales intangibles (desde identidad hasta visión futura local), inversiones (públicas y privadas), institucionalidad de la problemática productiva y tecnológica, aprendizaje y desarrollo de conocimientos, dinámica social, liderazgo, participación política, etc. Estos múltiples factores, que están vinculados con la dinámica histórica de dichos lugares, van definiendo ambientes territoriales “genéticamente” diferentes. La particular endogenización de los comportamientos (económicos, políticos, culturales, sociales, etc.) deriva en situaciones territoriales idiosincráticas con alto peso específico propio que terminan explicando, en gran medida, la rigidez de las desigualdades sociales, las que no pueden revertirse, a pesar de las situaciones de excepcional crecimiento económico nacional.

En este sentido, la problemática territorial requiere un tratamiento que va más allá de plantear una solución logística para responder a las urgentes necesidades inmediatas de amplios sectores de la población argentina de las áreas territoriales menos desarrolladas (que, indiscutiblemente, deben ser atendidas de forma eficiente). Conceptualmente, se requiere que la propuesta de acción pública incorpore tanto la dimensión sistémica como la diversidad de situaciones locales; por esa razón se indispensable un diseño de intervención que, sin perder su carácter nacional, acepte una multiplicidad de áreas de trabajo en forma simultánea y coordinada (por ejemplo educación, infraestructura y salud) y el perfil particular (carácter idiosincrásico) del área local.

Si bien estos problemas son, muchas veces, claramente identificables; su trascendencia a mediano plazo es menos reconocida. La importancia de atender estas demandas y requerimientos estructurales a nivel territorial-micro apunta, por sobre todo, a romper la presencia de aquellos elementos y procesos que definen un sistema de perpetuación intergeneracional y la ampliación de las desigualdades territoriales e intra-jurisdiccionales.

El período de recesión y crisis de fines de la década pasada ha agravado y empeorado los niveles y la calidad de vida de vastos sectores de la población, que tienen un correlato territorial bastante claro: áreas periféricas de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y amplias regiones, principalmente rurales y urbanas medias, del Norte del país -si bien en muchas provincias podría incluso incorporarse en este agrupamiento a varias ciudades capitales y sus alrededores. La etapa de crecimiento económico post crisis ha permitido mejorar

diferencialmente la situación de estos dos grupos socio-territoriales, pero es muy evidente que a pesar de la expansión económica (que ha ampliado las opciones de empleo, que ha mejorado los ingresos, que ha permitido una política asistencial más vigorosa, etc.) la región Norte del país sigue, como hace ya más de cuarenta años, un estilo de progreso económico heterogéneo y de diversas velocidades, de escasa inclusión social, muy complejo por las tramas socio-productivas (y políticas) que gesta, escasamente sistémico y cohesionado y de implicancias intergeneracionales futuras profundas.

Como se podrá observar en el capítulo correspondiente, varios indicadores vinculados con el nivel de vida, infraestructura, accesibilidad a la provisión de salud, inversión en servicios básicos y desarrollo productivo se asocian y se re-alimentan negativamente cuando se generan baches intertemporales, creando un ambiente de deterioro progresivo y carencia estructural. En situaciones con amplias demandas insatisfechas, el perfil territorial de la inversión resulta de la conjugación de un abanico de criterios y decisiones de política, que, en el caso argentino, se traducen en la materialización y, a veces, profundización de las disparidades territoriales.

La idea de brecha intertemporal puede extenderse a otras dimensiones claves como son el nivel sanitario, el acceso a servicios habitacionales, acceso a experiencias vitales –o “roles modelos”- que influyen en los comportamientos y actitudes futuras de la población, etc. Dado que la movilidad espacial de los habitantes del país se ha reducido relativamente, como lo indica la comparación intercensal 1991-2001, la consolidación de áreas territoriales de déficit estructurales de inversión y ausencia de desarrollo tiende a tener efectos intergeneracionales complejos e impermeables a instrumentos de política territorial convencional.

Las regiones más rezagadas de la Argentina no son pobres exclusivamente por los bajos ingresos corrientes que percibe actualmente su población (que de hecho se han incrementado en los últimos años). La desacumulación de inversión pública y privada que se manifiesta en regiones carentes de un *stock* de capital productivo, social y humano relevante -cuantitativa y cualitativamente-, juega un rol determinante en la persistencia de este fenómeno. A su vez, este déficit es incompatible con la generación de una dinámica de progreso que permita revertir en el futuro de manera sostenible esta situación.

En este sentido, una de las lecciones que surgen del período bajo análisis es que muchas regiones han tenido dificultades concretas para aprovechar diferentes oportunidades de desarrollo productivo y comercial que se les presentaron en este período de expansión porque no reúnen los condicionantes esenciales mínimos para endogeneizar (aprovechar, utilizar, favorecerse de) el proceso de crecimiento económico nacional y la demanda de otras áreas territoriales. Como consecuencia obvia, las disparidades interregionales en los indicadores de crecimiento tienden a ampliarse en el corto plazo, al mismo tiempo que se profundiza la brecha futura, debido a las consecuencias intertemporales que se generan debido a las limitaciones de *stock* de activos y capacidades. Todo esto refuerza negativamente los condicionantes para acceder a las futuras oportunidades emergentes, a la inversión pública y privada, y profundiza la espiral negativa que conlleva una marginación espacial.

La hipótesis sostenida en este capítulo indicaría que las raíces de la desigualdad territorial y la alta pobreza en amplias zonas del país, se han construido y consolidado a lo largo de varias décadas y, si bien la coyuntura macro-económica y productiva favorable mejora las condiciones generales de vida, incluso de la población localizada en las regiones más retrasadas, el efecto “arrastré” o “derrame”, no logra producir cambios suficientes en ciertas dimensiones básicas como para revertir factores estructurales y obstáculos inerciales; crear un nuevo clima para la inversión y el desarrollo de nuevas capacidades o establecer nuevos procesos de aprendizaje y de desarrollo de competencias en la población local. Dicho en otras palabras, en muchas de estas regiones no existen las condiciones mínimas para que, eventualmente, algunos de los efectos de la

expansión económica nacional puedan traducirse en el inicio de una nueva dinámica productiva o en un proceso genuino de progreso y desarrollo sostenible.

Una dimensión transversal que requiere especial atención es aquella vinculada con la inversión en activos – tanto de infraestructura, como sociales- básicos locales e interregionales. Esto es relevante porque hace a la prestación de diversos servicios a la población (educación, comunicaciones y salud), al mejoramiento integral de la calidad de vida y a la dotación de infraestructuras vitales para el desenvolvimiento productivo. Su impacto puede contribuir fuertemente a disminuir –en el corto plazo- algunos de los efectos negativos intergeneracionales, ya que otros requieren procesos de mayor duración (por ejemplo, educación). La conclusión del análisis sugiere la necesidad de definir un conjunto de objetivos precisos (una visión futura) y diseñar una estrategia explícita y sistémica de desarrollo regional, que atienda a gestar un proceso acumulativo de mejoras en las condiciones de desarrollo humano, en el plano institucional y en las infraestructuras.

II. Macroeconomía en recuperación: la Argentina post-crisis

Oscar Cetrángolo, Daniel Heymann y Adrián Ramos

Resumen

Este capítulo se centra especialmente en la recuperación que siguió a la aguda crisis del fin de la convertibilidad, en una descripción analítica que comienza con una enumeración de las particularidades que la distinguen de otras fases similares, frecuentes en la inestable economía argentina. Al respecto, en un marco de un intenso crecimiento del producto, se destacan aspectos relacionados con el sostenimiento del tipo de cambio alto para todo el período, la importancia del crecimiento de las exportaciones y la coexistencia de superávits fiscal y comercial que permitieron, aún con una demanda interna creciente, mantener un nivel alto de ahorro.

Una segunda parte destaca ciertos aspectos del comportamiento macroeconómico: la descripción de primeros signos de repunte, la evolución de las decisiones de inversión y la búsqueda de autonomía por parte del Estado, entre otros. Finalmente, se analizan ciertas perspectivas abiertas durante el período estudiado en relación a temas como la inflación, la inversión de largo plazo y el ahorro necesarios, destacando especialmente la necesidad de una convergencia gradual hacia una trayectoria sostenible de cantidades y precios.

1. Introducción

Así como fue intensa la crisis de la economía argentina a fines de la década pasada y comienzos de ésta, también lo ha sido la posterior reacción. La crisis manifestó inconsistencias en las decisiones previas, públicas y privadas, en un proceso que llevó a una generalizada ruptura de contratos y promesas, bruscas caídas en producción e ingresos y considerables redistribuciones de riqueza. Si bien hubo signos de desorganización económica, en el lapso de algunos meses se fueron recomponiendo los mecanismos de intercambio y producción. Más adelante, se conformó una prolongada y rápida expansión. En el transcurso de esta fase expansiva, se fueron generando nuevas preguntas sobre los comportamientos que facilitarían el tránsito hacia un sendero de

crecimiento sostenido, en que se potencie la acumulación de recursos productivos y se atienda también a las cuestiones distributivas. En esta “búsqueda de la tendencia”, se plantearon cuestiones acerca de instrumentos y criterios de gestión, que permitieran conciliar flexibilidad ante contingencias con previsibilidad sobre horizontes de tiempo ampliados.

La crisis asociada con la ruptura del régimen de la convertibilidad ha sido extensamente discutida.¹ Este trabajo se concentra en la recuperación. En la sección siguiente, se describen rasgos particulares de la etapa de expansión, asociados con aspectos salientes de la macroeconomía del período. La tercera sección presenta comentarios sobre preguntas y disyuntivas que se fueron planteando a lo largo de esa expansión. En la última sección, se esbozan algunas perspectivas sobre el funcionamiento macroeconómico.

2. Características de la recuperación

La recuperación de la economía argentina, luego del colapso de la convertibilidad a fines de 2001, presentó ciertas particularidades que la distinguen de otras fases de tipo similar registradas en la historia económica del país. Esas características corresponden a rasgos de comportamiento específicos, que se comentan más adelante.

a) Fluctuación comparativamente intensa

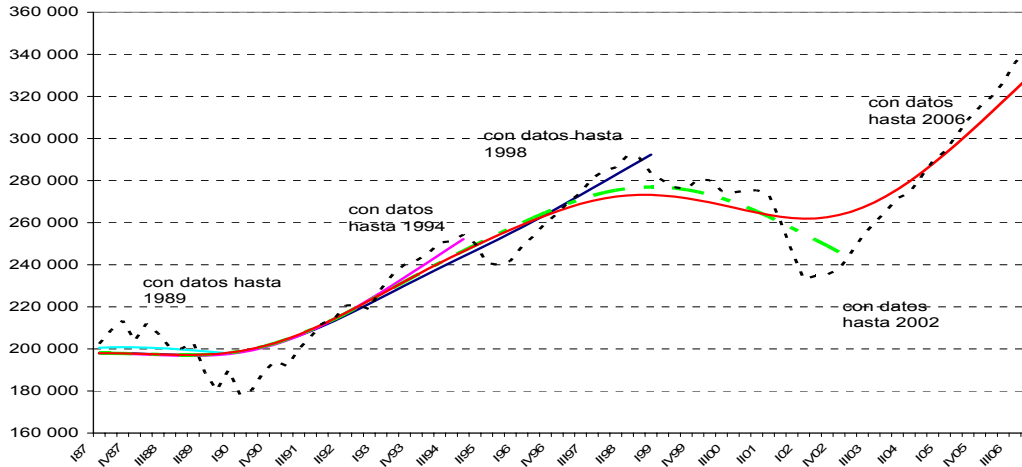
Los ciclos de la actividad en la Argentina no corresponden a la imagen de vaivenes transitorios alrededor de una tendencia lineal bien definida. Las tendencias mismas (indicadas, por ejemplo, por los usuales “filtros” interpoladores) marcan visibles cambios en la velocidad y, aun, en el signo, de sus movimientos. Indicadores de niveles tendenciales del producto en un determinado momento muestran revisiones considerables, cuando se las recalcula utilizando datos posteriores a ese momento (véase gráfico II.1).

Las fluctuaciones de los años recientes se destacan por su amplitud aún dentro de una experiencia de aguda volatilidad macroeconómica. De hecho, tanto la recesión asociada con el régimen de la convertibilidad, como la posterior recuperación se encuentran entre las más intensas de la historia del país en más de un siglo, dentro de un conjunto de episodios que abarca la crisis de 1890, la contracción durante la primera guerra mundial, la depresión de los años treinta y la perturbación hiperinflacionaria de finales de los ochenta. Si la medición se efectúa sobre el PIB por habitante (a efectos de tener en cuenta los grandes diferenciales de los ritmos de incremento de la población a lo largo del intervalo de tiempo), la caída de la actividad entre 1998 y 2002 es de magnitud comparable a la observada luego de 1929, y solo ligeramente menor a la de 1890-1891. Recíprocamente, la recuperación 2002-2007 (suponiendo para este último año un crecimiento similar a las proyecciones de consenso) ha sido la segunda mayor en el conjunto de episodios, contando sobre un período de cinco años tras el mínimo cíclico, con una suba del PIB per cápita superior a aquélla registrada en el conjunto de la larga expansión 1963-1974. En una comparación entre el nivel de actividad transcurridos cinco años luego del mínimo y aquél registrado en el máximo anterior (de manera de que los incrementos se midan “netos” del repunte

¹ Véase, por ejemplo: Damill y Frenkel (2003), Fanelli (2002), Fanelli y Heymann (2002), Galiani, Heymann y Tommasi (2003), Hausmann y Velasco (2002), Heymann (2006), Machinea (2002), Mussa (2002), Perry y Servén (2002), Powell (2002).

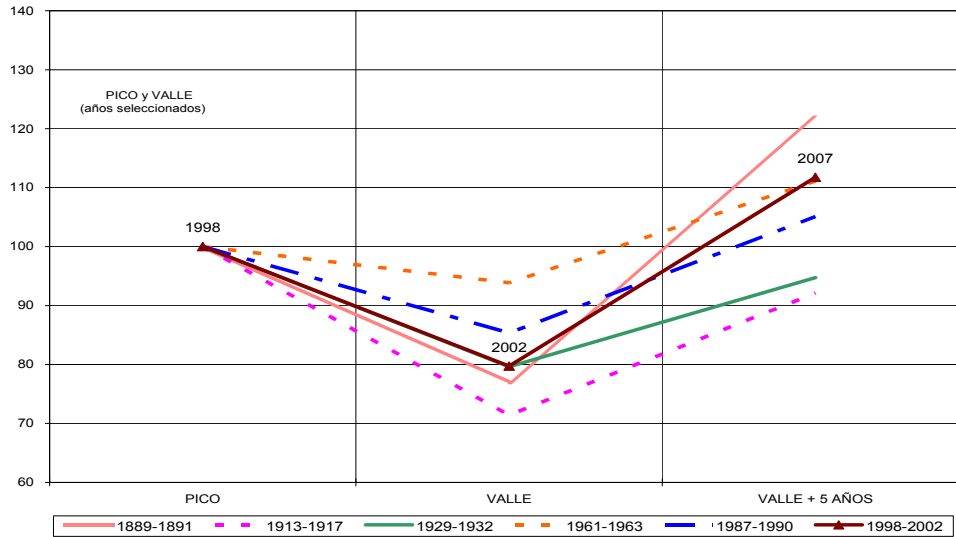
hasta alcanzar los valores previos) también se aprecia que la expansión en curso ha sido comparativamente intensa² (véase gráfico II.2).

GRÁFICO II.1
PIB A PRECIOS CONSTANTES. ESTIMACIONES DE TENDENCIA HP



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

GRÁFICO II.2
PRODUCTO POR HABITANTE. FASES CÍCLICAS



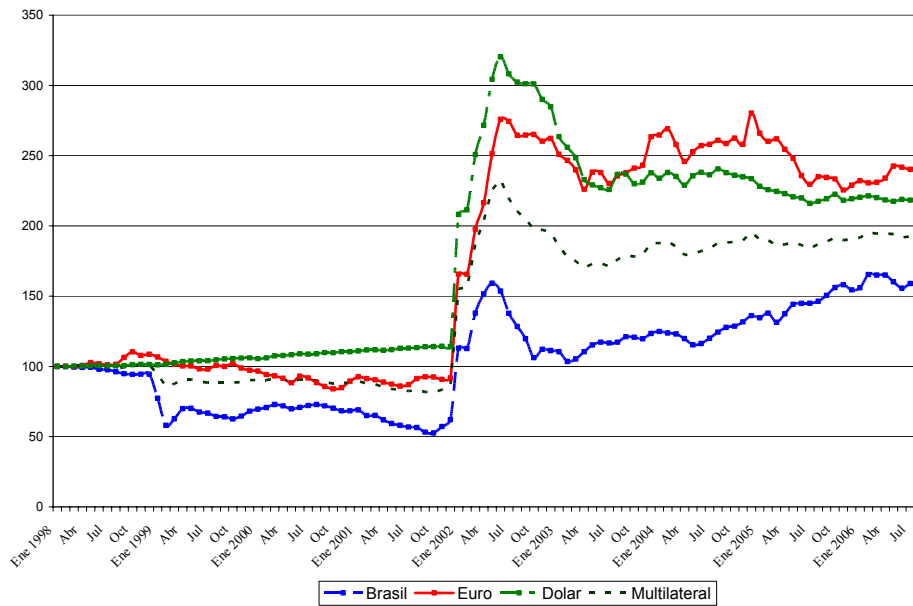
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

² Esta evolución pone en debido contexto a los apelativos aplicados a la recuperación como mero rebote (en algunas ocasiones calificado como “de gato muerto”; véase Hanke, 2003; Forbes, 2005; Zarazaga, 2006). Como ilustración de otra experiencia de salida de crisis, la recesión chilena de 1981-1983 implicó una caída del PIB total de 16,5% (magnitud similar a la de la recesión argentina); cinco años luego del mínimo, el nivel de actividad agregado era 10,7% superior al máximo anterior (alrededor del 22% en el caso considerado en el texto).

b) Devaluación real y tipo de cambio comparativamente alto

La recuperación estuvo asociada con una marcada descompresión del gasto interno, a partir de los muy bajos niveles del pozo de la crisis. También fue expansiva la demanda externa, que absorbió mayores volúmenes a precios más altos. Al mismo tiempo, el tipo de cambio real permaneció en valores históricamente elevados tras la devaluación (gráfico II.3). La configuración de una demanda interna en rápido aumento, mejoras en los términos del intercambio externo y altos precios reales de las divisas, marcó la evolución macroeconómica del período y determinó temas destacados de política económica.

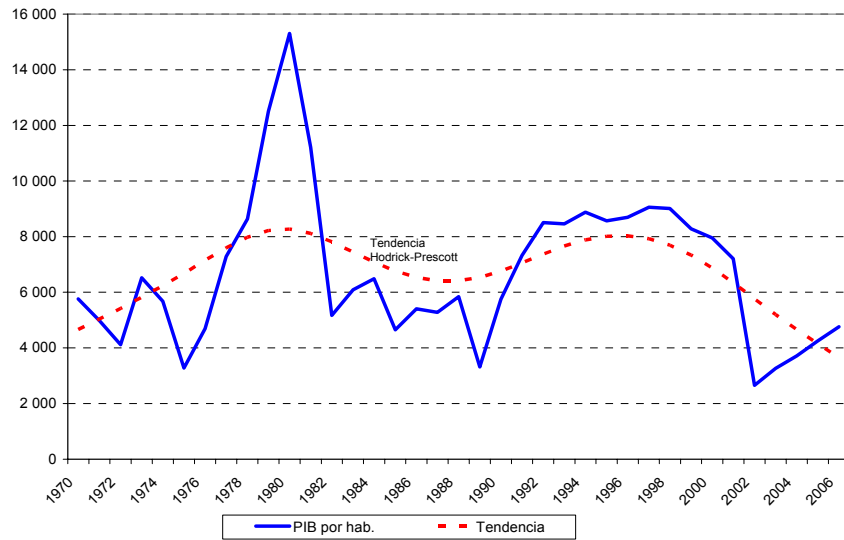
GRÁFICO II.3
TIPO DE CAMBIO REAL
(Índice enero 1998=100)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

El efecto combinado de las variaciones del tipo real de cambio y de la actividad real se aprecia en los movimientos del PIB medido en dólares (gráfico II.4). No obstante la recuperación de la actividad real por encima de los máximos previos, el poder de compra del producto en términos de esa moneda (corregido por las variaciones del IPC de EE.UU. para facilitar la comparación en el tiempo) siguió siendo inferior a los promedios históricos.

GRÁFICO II.4
PIB PER CÁPITA EN DÓLARES DE 2000 Y TENDENCIA HP

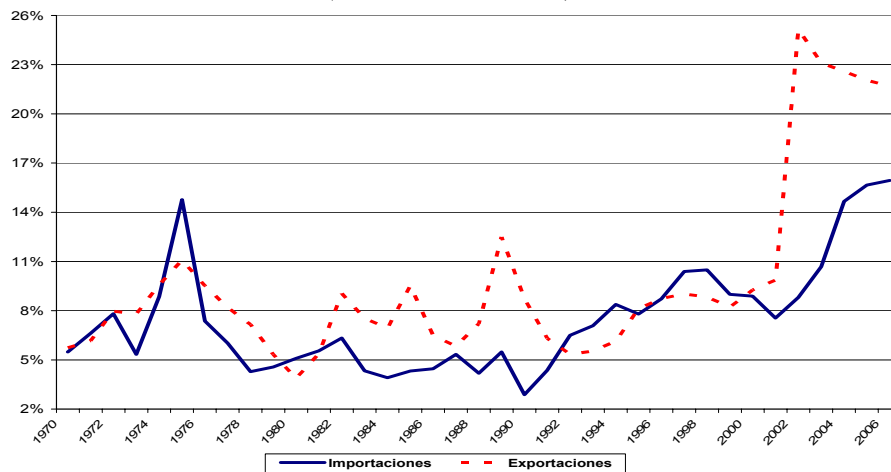


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

c) Mayor peso del comercio exterior en la oferta y demanda agregada

La evolución de precios y cantidades aludida repercutió en el fuerte cambio en la participación del comercio exterior en los agregados macroeconómicos (gráfico II.5). Así, tanto las importaciones como, sobre todo, las exportaciones, alcanzaron valores en relación al producto netamente más altos que sus registros históricos. La estructura del gasto agregado a precios corrientes reflejó también este fenómeno. En 1998, las exportaciones de bienes y servicios representaron un 15% del consumo privado (10% en 1993); para 2006, el coeficiente superaba el 40%. Ese abrupto incremento manifestó el crecido peso de las exportaciones en la generación de ingresos (parte de los cuales fueron captados por el sector público a través de la aplicación de derechos) y como fuente directa e indirecta de demanda.

GRÁFICO II.5
COEFICIENTES DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES A PIB
(En dólares corrientes)

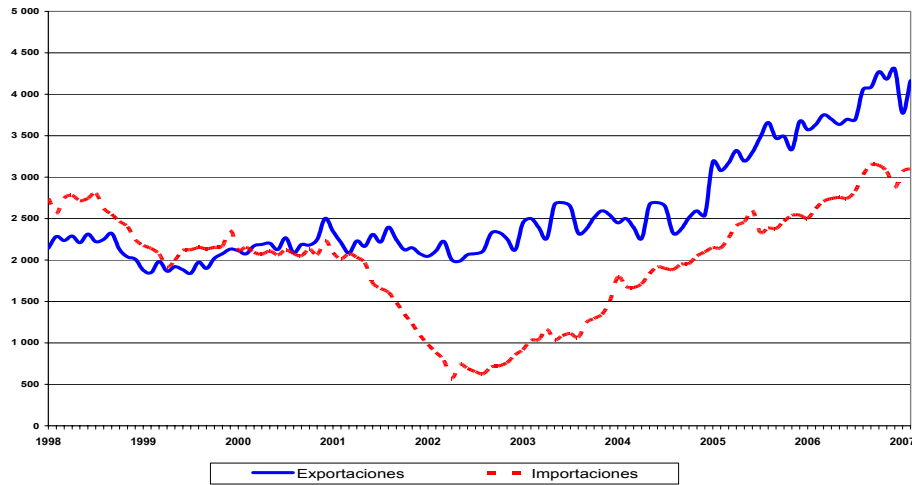


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

d) Superávit comercial y mayores volúmenes de exportación

La holgura externa en un contexto de rápida expansión fue una característica saliente del período, y contrastó marcadamente con anteriores episodios. El empuje de las exportaciones permitió que se mantuviera un apreciable excedente comercial a pesar del intenso repunte de la demanda por importaciones (gráfico II.6).

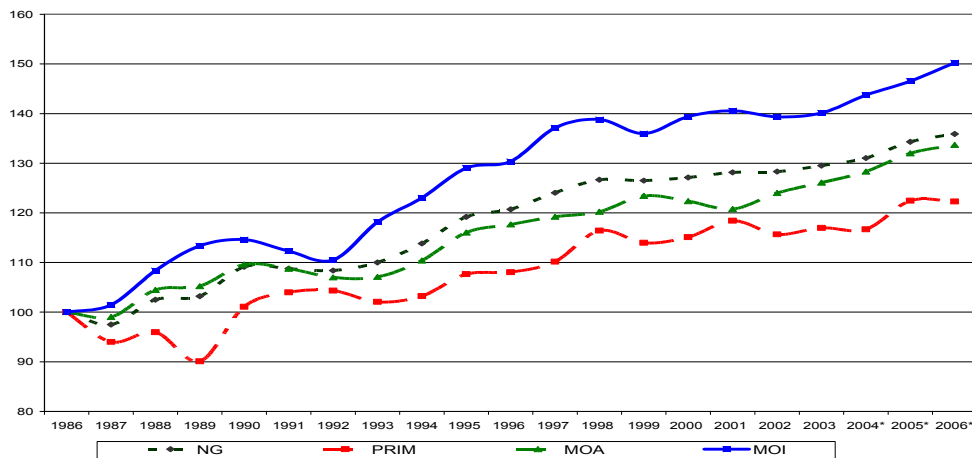
GRÁFICO II.6
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES MENSUALES
(En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

El comportamiento de las exportaciones resultó, por un lado, de la continuación de una tendencia creciente de los volúmenes, tras una interrupción en el lapso 1998-2002 y, por otro, de mejoras en los precios. Las cantidades exportadas fueron elevándose en el último par de décadas (con un aumento de 350%, o 7,8% anual, entre 1986 y 2006), y mostraron oscilaciones menos intensas que las de la actividad interna (gráfico II.7).

GRÁFICO II.7
EXPORTACIONES
(Índices de calidad)



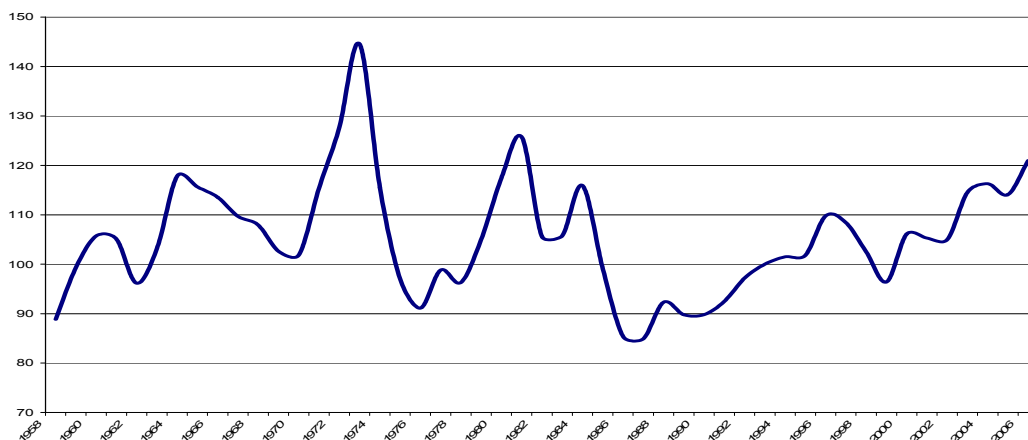
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Los aumentos de exportaciones en el período reciente fueron especialmente marcados -tanto en valores como en volúmenes- en las manufacturas de origen agropecuario, y también resultaron significativos en bienes manufacturados de origen industrial. En términos de la contribución al incremento agregado de valores vendidos a lo largo del período, entre los productos primarios se destacaron las subas en mineral de cobre; las observadas en aceites y subproductos de la industria oleaginosa, y en las carnes dentro de las MOA, y los automotores, productos químicos y plásticos y las manufacturas de metales en las MOI. Asimismo, hubo alzas considerables en las ventas de carburantes. Estos rubros dieron cuenta de más de la mitad de la variación agregada en el valor exportado sobre el intervalo 2001- 2006 (Bianco, Porta y Vismara, 2007). Por otro lado, se observaron incrementos porcentuales significativos en bienes agroindustriales como productos lácteos, derivados del azúcar, preparados de hortalizas y frutas, y bebidas. De la misma manera, se observó un aumento significativo de las exportaciones de servicios reales, en rubros como turismo (que se recuperó con fuerza luego de una retracción en 2002) y servicios empresariales y de computación (que en conjunto rondaron los 1 500 millones de dólares en 2006, comparados con alrededor de 500 millones a comienzos de la década).

e) Mayores términos del intercambio

La suba de los términos de intercambio aportó al mantenimiento del superávit comercial. Así, aunque el saldo físico positivo del comercio exterior fue disminuyendo a partir de niveles extremadamente altos,³ los valores del excedente fueron sostenidos por los efectos de precios. Los términos del intercambio alcanzaron niveles altos en una comparación histórica (gráfico II.8).

GRÁFICO II.8
TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO
(Índice base 1993=100)

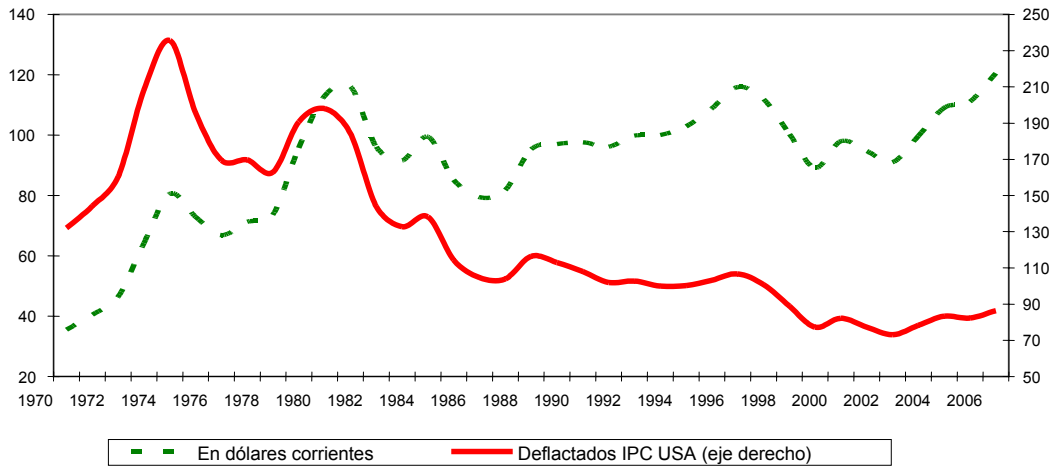


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

El repunte de los precios de exportación fue significativo (gráfico II.9); sin embargo, si se corrige por la inflación internacional (indicada por ejemplo por el IPC de EE.UU.), los valores de 2006 fueron todavía más bajos que a mediados de la década previa. Esto se compensó con la caída observada en ese intervalo en los precios medios de importación, no obstante los aumentos de los últimos años.

³ El saldo comercial en bienes y servicios, medido a precios constantes, fue cerca de 8% del PIB en 2002, y de 2% en 2006; este resultado positivo contrastaba de todos modos con los déficit registrados durante la década previa.

GRÁFICO II.9
PRECIOS DE EXPORTACIÓN
(Índices base 1993 = 100)

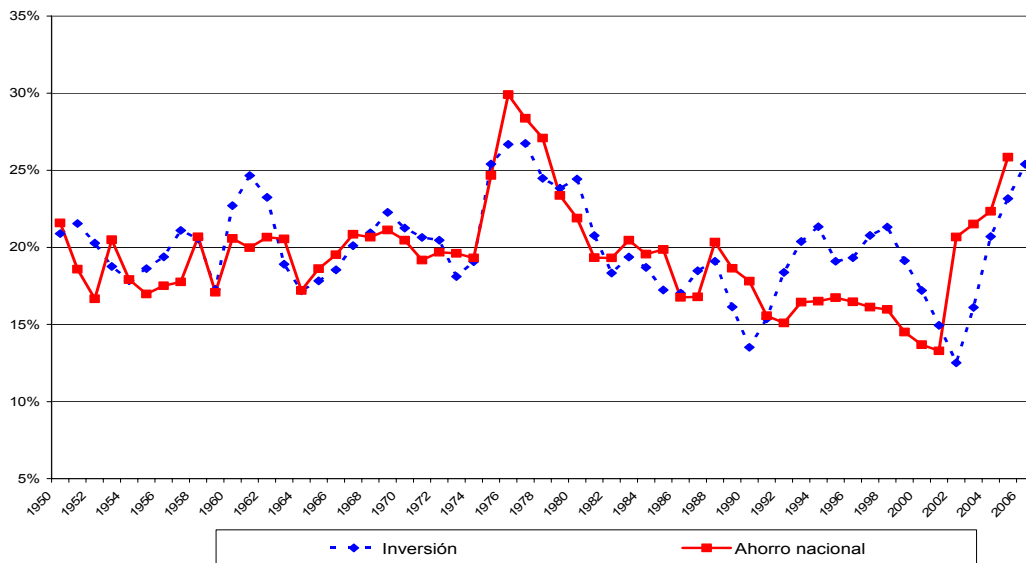


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

f) Inflexión y superávit en la cuenta corriente del balance de pagos

En el período de crisis, la inversión mostró una abrupta caída. Al mismo tiempo, en 2002, se observó un salto en la tasa de ahorro, asociado con una masiva salida de capitales. Durante la recuperación, el saldo de la cuenta corriente del balance de pagos se mantuvo superavitario, es decir que, en el agregado, el repunte de las inversiones fue financiado con holgura por el ahorro nacional. Ese comportamiento fue netamente distinto del observado en la fase expansiva de comienzos de los noventa, donde se combinaron alzas en la inversión con coeficientes de ahorro inferiores a los del lapso previo, que resultaron en una rápida transición de superávit a déficit en la cuenta corriente (gráfico II.10).

GRÁFICO II.10
AHORRO NACIONAL E INVERSIÓN
(A precios corrientes, porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Desde el punto de vista de los flujos del balance de pagos, los resultados de la cuenta corriente reflejaron el impacto de amplios cambios, tanto en los movimientos comerciales como en los vinculados con los retornos sobre activos y deudas (véase el cuadro II.1). El vuelco de la cuenta corriente entre 1998 y 2002 (de más de 23 mil millones de dólares, holgadamente más de 15% del PIB de 1998) se asoció en gran medida con el agudo descenso de las importaciones. Por su parte, el sostenimiento del superávit en 2002-2006 tuvo como base principal el fuerte incremento de las exportaciones (explicado en proporciones similares por movimientos de precios y cantidades), con contribuciones significativas de la reducción del déficit por intereses (resultante de las reestructuraciones de deuda que tuvieron lugar en el período)⁴ y del saldo menos negativo de los servicios reales; estos efectos compensaron la suba de las importaciones y de las utilidades y dividendos sobre inversiones extranjeras en el país. En el período 1998- 2006 en su conjunto, la gran inflexión de la cuenta corriente reflejó sobre todo, el impacto de las exportaciones de mercancías (en este lapso, con un mayor peso del efecto de volúmenes) y, en menor grado, de los intereses y los servicios reales; en cambio, tanto las importaciones de bienes como las utilidades de las empresas radicadas en el país se elevaron con respecto a los valores del máximo cíclico de la década anterior.

CUADRO II.1
CONTRIBUCIONES AL CAMBIO DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS
(Variaciones en miles de millones de dólares)

	1998-2002	2002-2006	1998-2006
Cuenta Corriente	23,2	-0,7	22,5
Exportaciones	-0,8	20,9	20,1
Importaciones	21,1	-24,1	-3,1
Servicios reales	2,9	0,5	3,4
Intereses	-2,6	6,6	4,0
Utilidades y dividendos	2,5	-4,5	-1,9

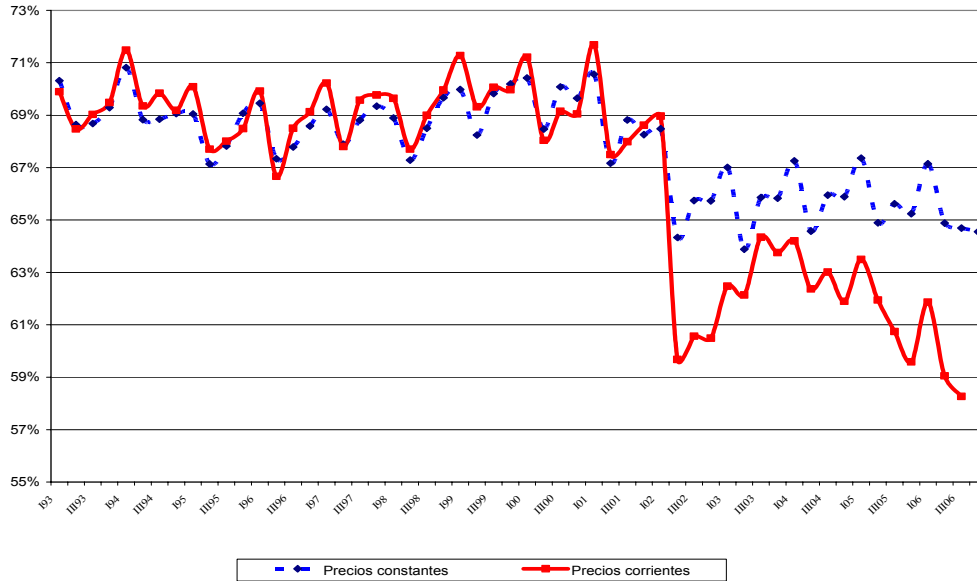
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

g) Tasas de ahorro comparativamente altas y recuperación de la inversión

Un fenómeno relevante del período fue el sostenimiento del ahorro privado luego de la crisis. En ésta se contrajo abruptamente el consumo, aun más que el producto. Durante la recuperación repuntó marcadamente el consumo, pero a un ritmo que no superó al del nivel de actividad. Así, la relación de consumo a PIB (sobre todo en la medición a precios corrientes, pero también a precios constantes) permaneció bien por debajo de los registros de la década anterior (gráfico II.11). A esto se agregó la contribución del ahorro público (véase más adelante), de manera que los coeficientes de ahorro mostraron valores históricamente altos, aunque menores que aquéllos de países con procesos de intensa acumulación de activos.

⁴ Dado que las estadísticas del balance de pagos registran movimientos devengados, esa reducción aparece en el ítem de intereses en el momento en que se formalizó la re-estructuración, aunque los pagos por servicios de los títulos sujetos a canje se hubieran interrumpido previamente, al declararse el *default*. Por otro lado, las mediciones de los flujos de intereses y de los *stocks* de deuda (pública y externa) excluyen a los *holdouts*, o sea a los títulos que, por decisión de los tenedores, no formaron parte de la operación de canje.

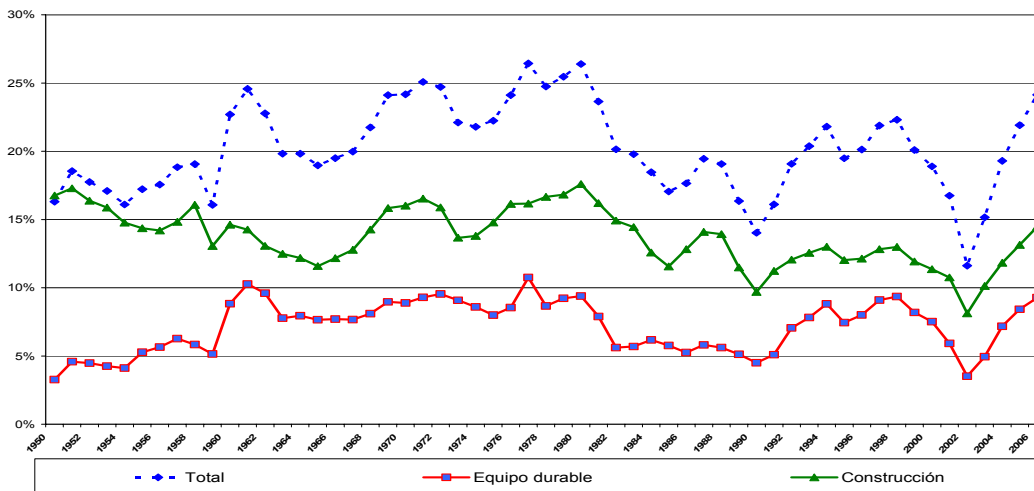
GRÁFICO II.11
CONSUMO PRIVADO
(Porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

En la evolución de las tasas de inversión a precios corrientes, operó el aumento de precios de los bienes de equipo tras la devaluación. De cualquier forma, también se apreció una considerable reanimación en los volúmenes, especialmente en la construcción, pero asimismo en el equipo durable de producción. En el promedio de 2006, el coeficiente de inversión en maquinarias y equipos de transporte a PIB a precios constantes, aunque sin llegar a los niveles máximos previamente alcanzados, registraba valores comparativamente elevados dentro de la serie (gráfico II.12).

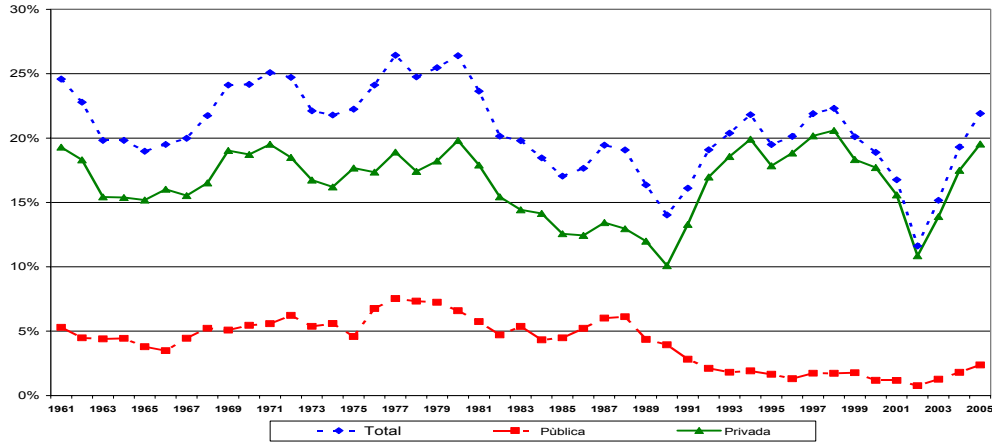
GRÁFICO II.12
TASA DE INVERSIÓN A PRECIOS CONSTANTES
(Porcentaje del PIB, índice Tornqvist)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

La recuperación de la inversión se manifestó en aquella generada por el sector privado y, con gran intensidad a partir de muy reducidos niveles, en la que llevó a cabo el sector público (gráfico II.13).

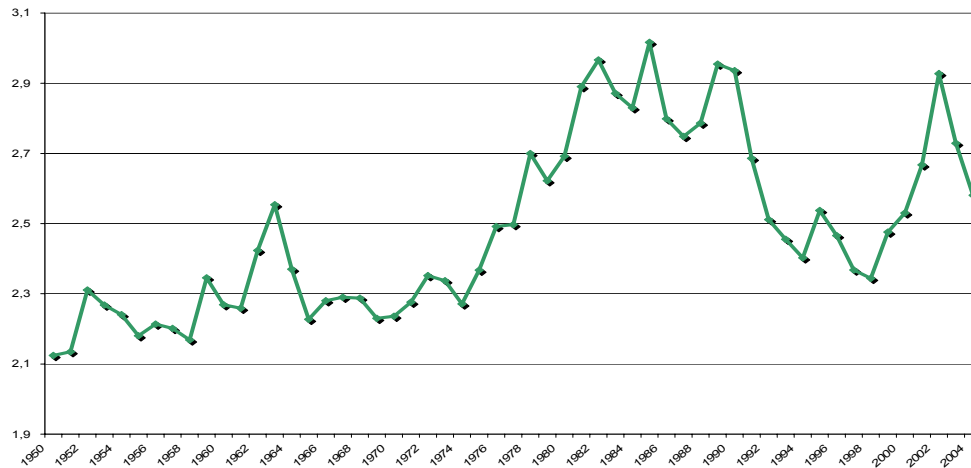
GRÁFICO II.13
TASA DE INVERSIÓN POR TIPO DE COMPRADOR EN ARGENTINA



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Los movimientos de la inversión y del nivel de actividad implicaron una disminución de la relación capital-producto respecto del mínimo cíclico. Hacia 2006, ese coeficiente mostraba valores similares a los de períodos expansivos de la década previa (gráfico II.14).

GRÁFICO II.14
RELACIÓN CAPITAL PRODUCTO EN ARGENTINA
(Capital neto)



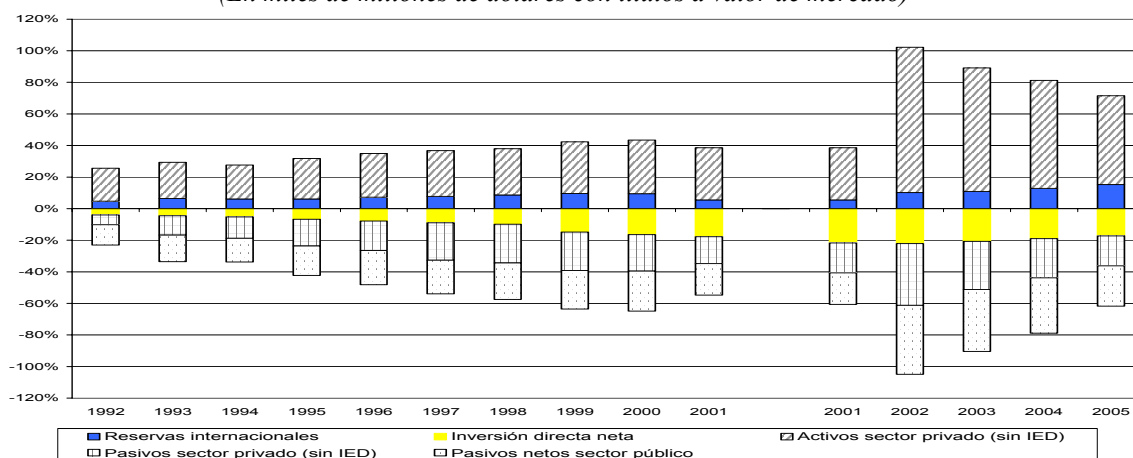
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

h) Cambios en la posición patrimonial externa

La acumulación de superávit en la cuenta corriente del balance de pagos y las quitas a raíz de renegociaciones de deuda (especialmente aquella del sector público) se reflejaron en una modificación apreciable de la posición externa. Por otra parte, varió la estructura de activos y pasivos, mientras que la depreciación real incrementó el poder de compra interno de las

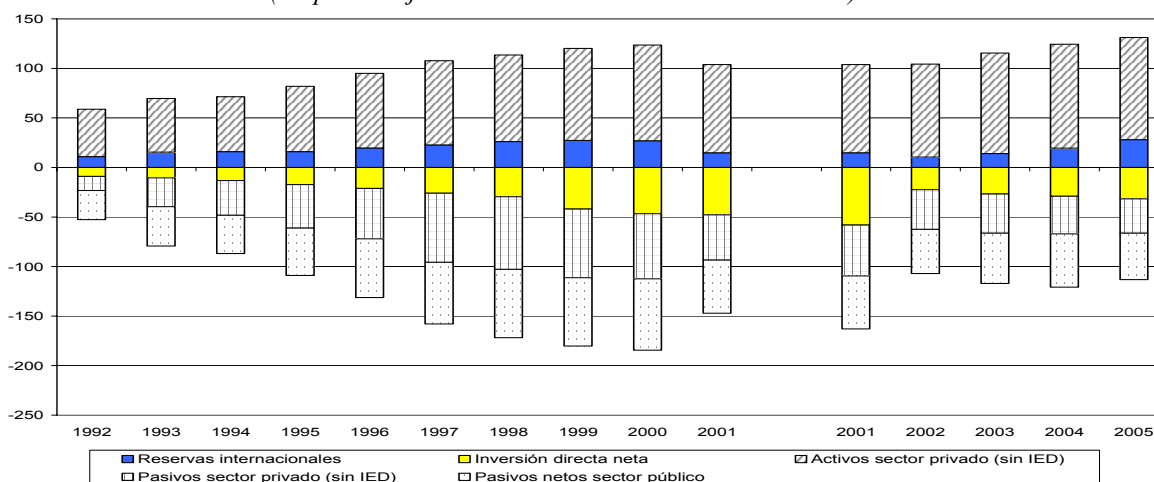
cantidades denominadas en moneda extranjera. Se observaron, en particular, caídas en la deuda externa del gobierno (si bien ésta siguió siendo apreciable como proporción del PIB), mientras que los activos financieros del sector privado contra el exterior permanecieron en valores muy significativos, aunque fueron reduciendo su significación relativa al producto al aumentar el valor de éste en términos de dólares (gráficos II.15 y II.16).

GRÁFICO II.15
POSICIÓN DE LA INVERSIÓN INTERNACIONAL
(En miles de millones de dólares con títulos a valor de mercado)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

GRÁFICO II.16
POSICIÓN DE LA INVERSIÓN INTERNACIONAL
(En porcentaje del PIB con títulos a valor de mercado)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

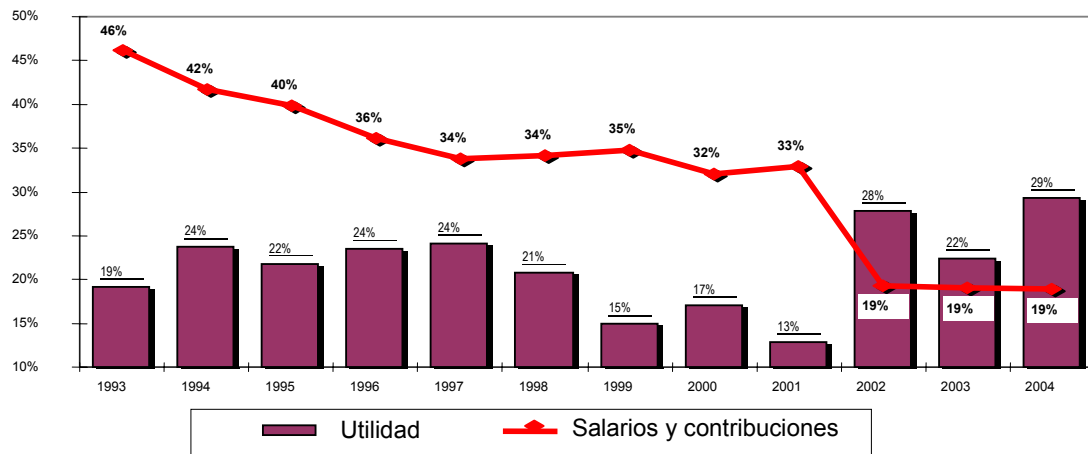
Nota: a partir de diciembre de 2001, la deuda externa del sector privado no financiero se estima en función del relevamiento del BCRA.

i) Revaluaciones de activos, condiciones de liquidez fluidas

La crisis de 2001/2002 trastocó el conjunto de relaciones financieras y contractuales y, en primera instancia, estuvo asociada con un agudo reforzamiento de restricciones de liquidez, que se manifestó en la intensa retracción de la demanda. Al mismo tiempo, la devaluación incrementó

bruscamente el valor de los activos externos líquidos del sector privado (de altos ingresos), mientras que la conversión a pesos de préstamos bancarios licuó deudas de empresas y familias. La reducción en términos reales de los flujos de servicios sobre obligaciones internas se combinó con un aumento de los márgenes para mejorar los flujos de caja de las firmas (gráfico II.17). Esto facilitó la auto-financiación de la actividad, en un contexto de estrechez en la oferta de crédito.

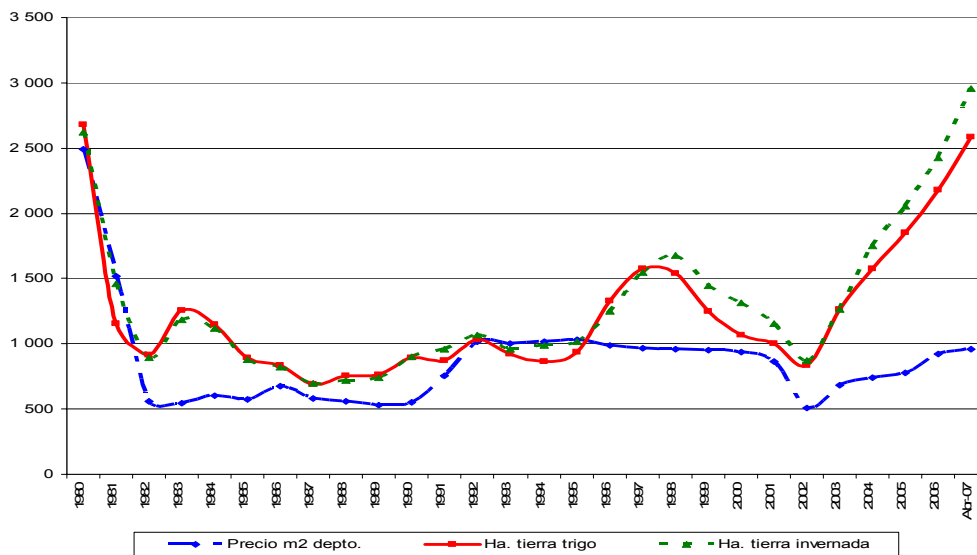
GRÁFICO II.17
GRANDES EMPRESAS
(Porcentaje del valor agregado)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

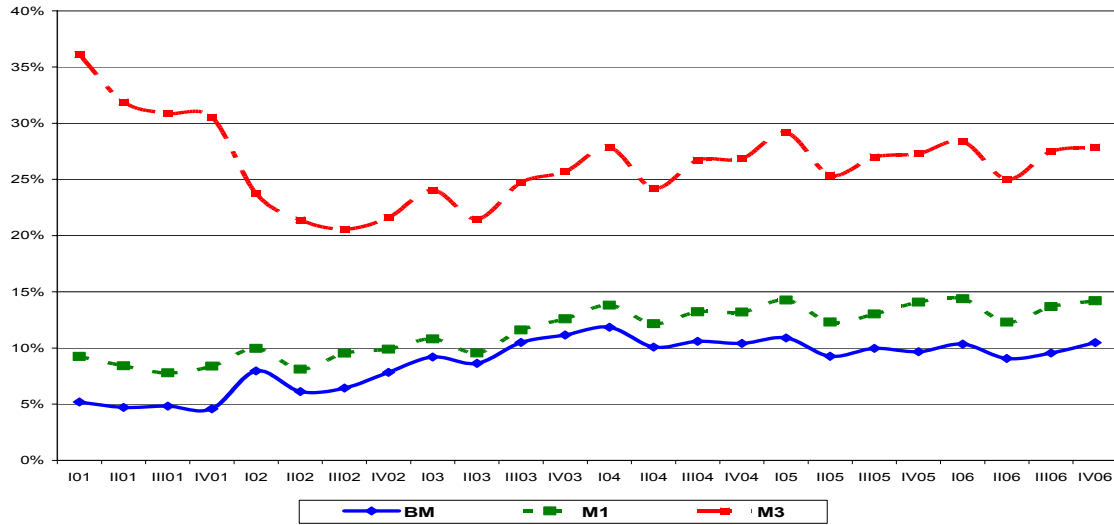
Por otro lado, a lo largo de la recuperación se observaron amplias subas del valor de activos como los inmuebles, rurales y urbanos que, en ciertos casos, llegaron a superar los niveles previos a la crisis (gráfico II.18).

GRÁFICO II.18
PRECIOS DE LOS INMUEBLES RURALES Y URBANOS
(En dólares de 2000)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

GRÁFICO II.19
AGREGADOS BIMONETARIOS. COEFICIENTES DE LIQUIDEZ

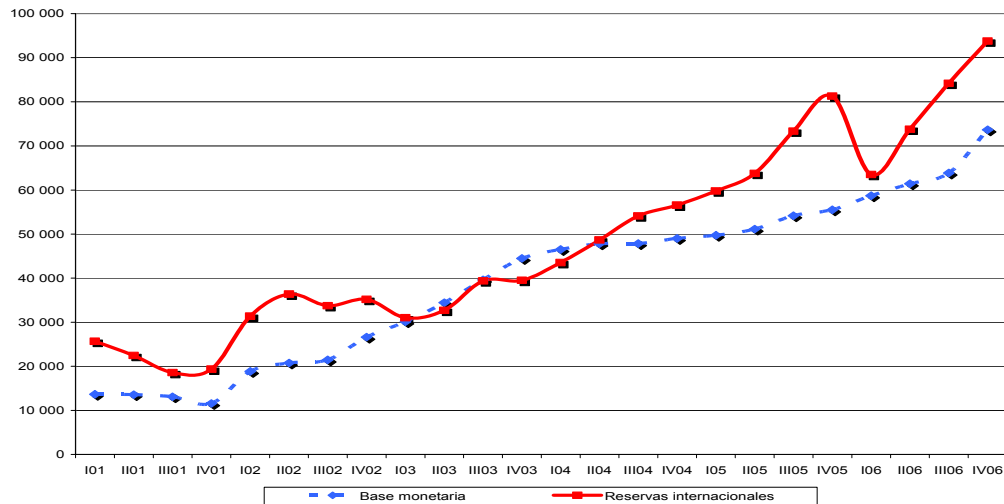


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Nota: BM = Circulación monetaria + Depósitos entidades financieras en BCRA; M1 = Billetes y monedas + Cuentas corrientes (hasta IV01 incluye cuentas corrientes en dólares); M3 = M1+ Cajas de ahorro y Plazo Fijos (hasta IV01 incluye cajas de ahorro y plazo fijo en dólares).

La pesificación de los depósitos disminuyó en forma apreciable el valor en dólares de esos activos pero, al irse restableciendo la disponibilidad de los recursos, a medida que se fueron levantando las restricciones al uso de fondos en los bancos, las tenencias de liquidez en moneda nacional quedaron en niveles considerables. Por otro lado, el sector privado manifestó una sostenida demanda de activos líquidos internos, mientras que el valor nominal del producto aumentaba con rapidez. El señoreaje asociado con la expansión de la demanda por base monetaria, y la colocación de deuda por el Banco Central tuvieron como contrapartida una cuantiosa acumulación de reservas (gráficos II.19 y II.20).

GRÁFICO II.20
RESERVAS Y BASE MONETARIA
(En millones de pesos)



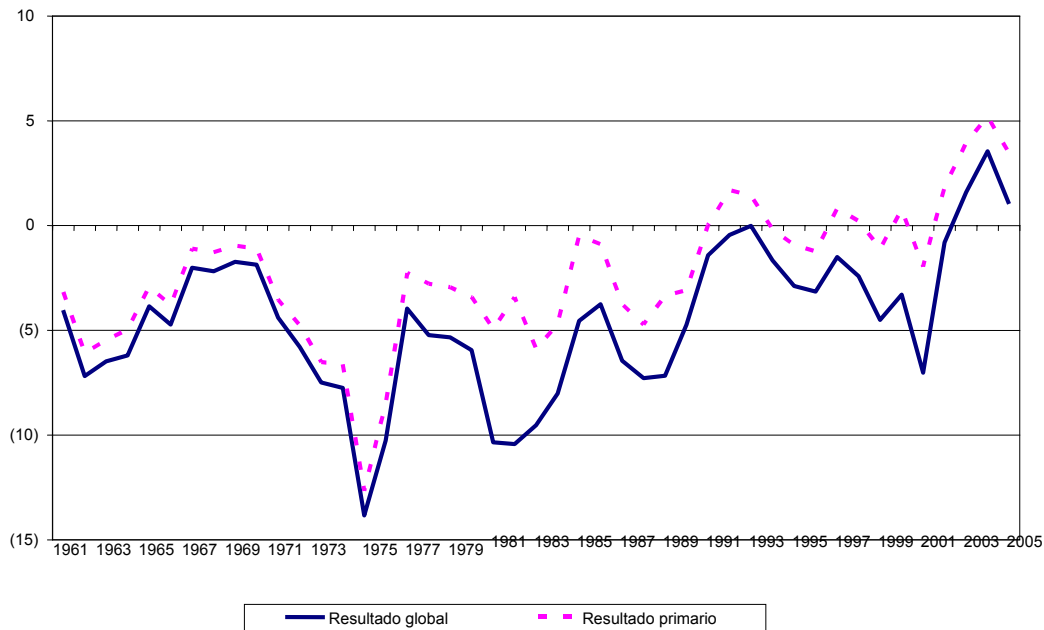
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

La conversión a pesos de activos y pasivos bancarios implicó una gran emisión de deuda pública. Sin embargo, la interrupción de pagos sobre los pasivos pre-existentes, primero, y la reducción y postergación de obligaciones, después, se combinaron con la generación de superávit primarios de manera que el sector público operó sin tensiones financieras.

j) Superávit fiscales y reestructuración de la deuda pública

La evolución de los flujos fiscales reflejó modificaciones de comportamiento, así como una prolongación de tendencias que se venían definiendo desde un par de décadas atrás y que, con grandes altibajos, habían implicado ajustes en las necesidades de financiamiento del sector público (gráfico II.21). Véase, por ejemplo, Carciofi (1990) y Cetrángolo y otros (1997). La generación de considerables superávit primarios y de excedentes financieros fue una característica destacada del período, que alcanzó tanto a las cuentas de la Nación como las provinciales (si bien la evolución de las cuentas consolidadas estuvo influida de manera determinante por el comportamiento del sector público nacional).

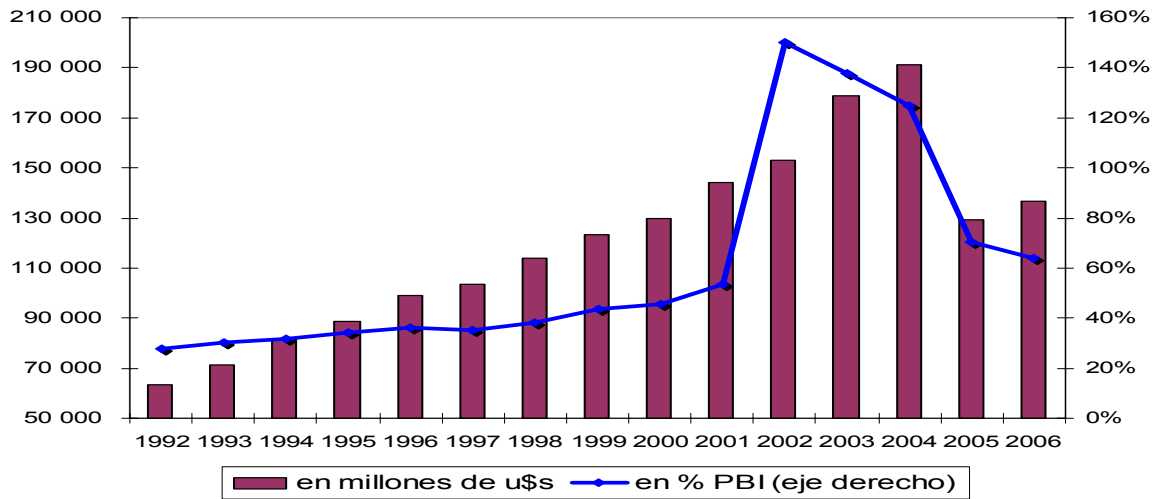
GRÁFICO II.21
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Por otro lado, tras un proceso no exento de tensiones, el gobierno reestructuró su deuda instrumentada en bonos, de un modo que alivió los flujos de pagos futuros. Las percepciones acerca de la mayor solidez financiera del sector público se reflejaron en valores decrecientes, hasta niveles históricamente bajos, de las primas de riesgo incorporadas en los rendimientos de los nuevos títulos (gráfico II.22).

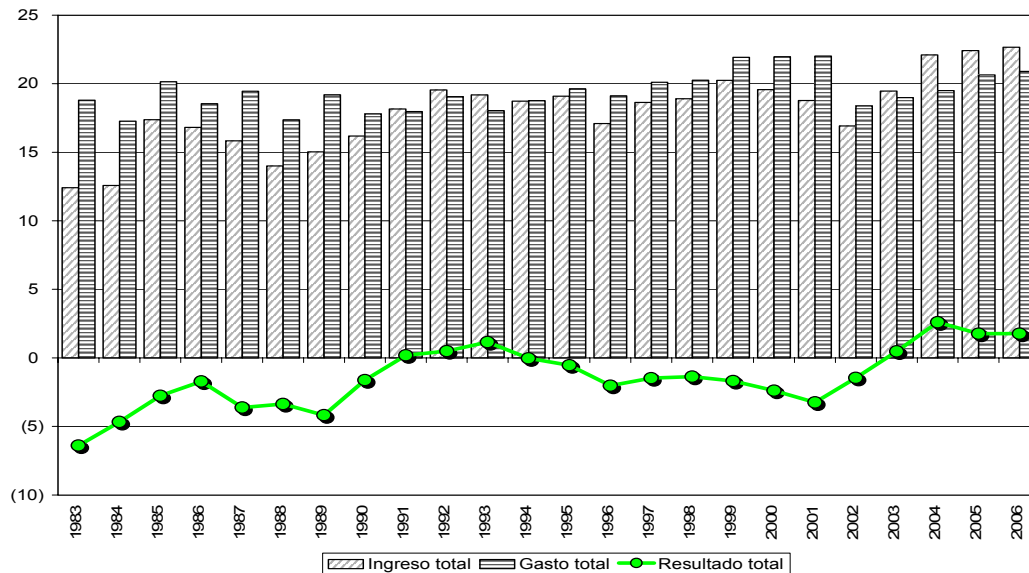
GRÁFICO II.22
DEUDA PÚBLICA NACIONAL



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

En un principio, la mejoría en los resultados fiscales en el ámbito nacional se originó en una caída del gasto como proporción del producto, que contrarrestó la merma en los recursos. Dentro de las erogaciones, se destacó la caída en el valor relativo de los pagos al personal y de las transferencias previsionales, que se mantuvieron en términos nominales frente a un súbito aumento del monto del producto en pesos corrientes, y de los intereses de la deuda pública. Esas reducciones permitieron generar un superávit primario significativo, pese a la debilidad de la recaudación y a la introducción de un programa de asistencia para paliar los efectos sociales de la crisis (gráfico II.23).

GRÁFICO II.23
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL 1983 – 2006
(En porcentaje del PIB)



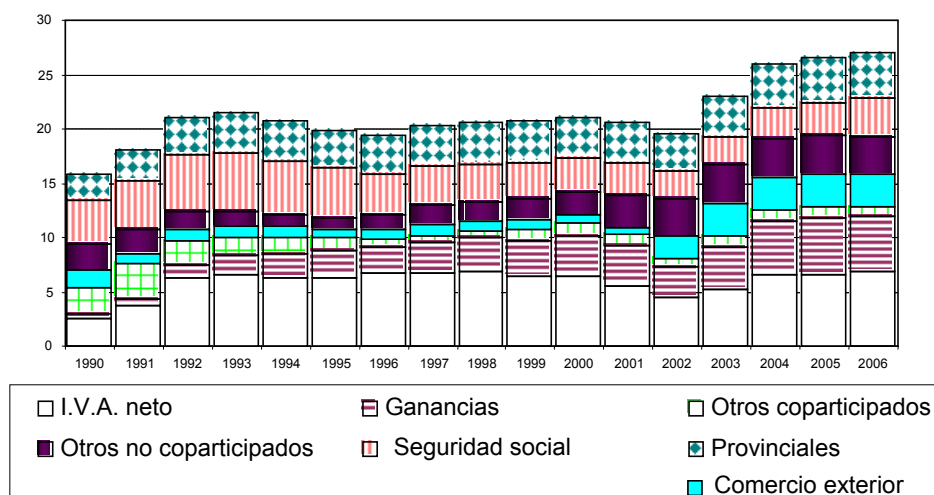
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

En los estados provinciales, el mantenimiento de los salarios en términos nominales (una parte sustancial de las erogaciones se destina al pago de los mismos), los acuerdos alcanzados con el gobierno nacional en relación al ordenamiento de los pasivos, y los mayores ingresos (tanto por transferencias desde la Nación como por una creciente recaudación de impuestos provinciales), en conjunto, dieron margen para una recomposición de las cuentas fiscales durante los primeros años posteriores a la crisis.

k) Mayor recaudación impositiva

Una vez iniciada la recuperación, el comportamiento fiscal estuvo definido por un crecimiento de los ingresos más rápido que el considerable incremento de los gastos. Así, se registraron récords históricos en la relación de impuestos a PIB: la recaudación del gobierno nacional llegó a superar en cerca de cinco puntos del producto al máximo anterior, ubicado en la primera parte de los noventa. Los impuestos a las exportaciones y aquéllos aplicados sobre los débitos bancarios (ambos se destinan casi exclusivamente al tesoro nacional) contribuyeron de manera importante a la suba de los ingresos (en conjunto, representaron más de 4,5% del PIB en 2004). La presión tributaria consolidada, incluyendo a las provincias, alcanzó un máximo de 27,3% del PIB en 2006 (gráfico II.24). El sostenido crecimiento en la imposición tradicional -dada por el IVA, los impuestos sobre ganancias e ingresos y los gravámenes sobre la nómina salarial- reflejó el incremento de la actividad interna, y una regularización tributaria que se conformó a la presunción de que las acciones para reforzar la administración tributaria son más efectivas durante fases de expansión económica (Cetrángolo y Sabaini, 2007).

GRÁFICO II.24
RECURSOS TRIBUTARIOS TOTALES (1990 – 2006)
(En porcentaje del PIB)



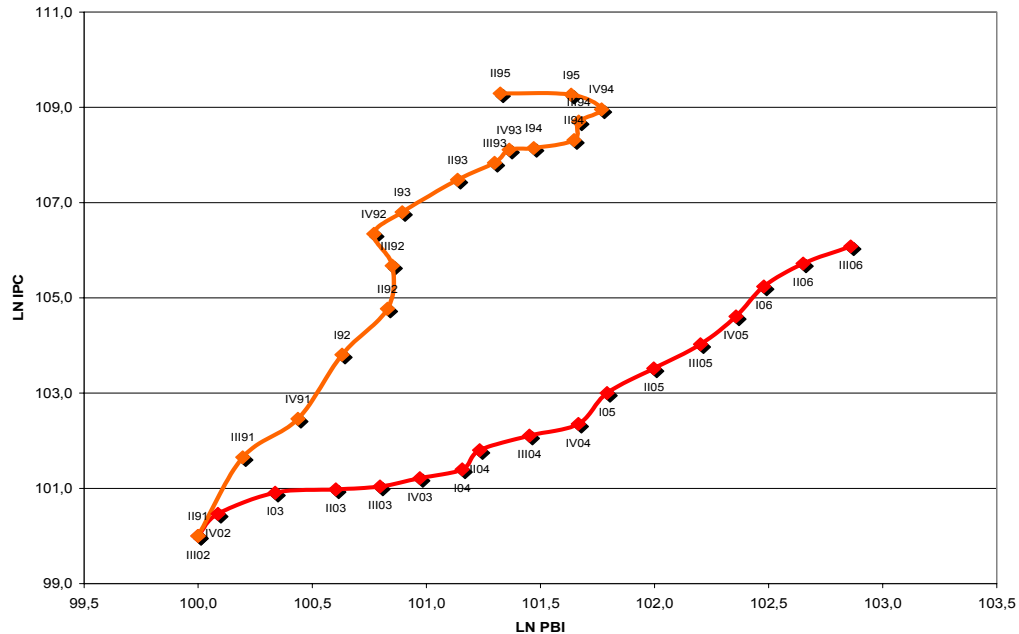
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

l) Reacción de oferta comparativamente elástica, pero sostenidos aumentos de precios

La intensa retracción de la actividad durante la crisis implicó un alto grado de ociosidad de los recursos productivos, reflejado en reducidos coeficientes de utilización de capital y muy elevadas tasas de desempleo. Por otro lado, pese a la abrupta devaluación, las variaciones de precios y las expectativas inflacionarias se morigeraron netamente al interrumpirse la devaluación nominal de

la moneda hacia mediados de 2002; de manera que se observó un relativamente leve traslado del impacto cambiario. La siguiente recuperación de la actividad mostró una evolución de los precios nominales moderada en comparación, por caso, con la observada en la expansión de comienzos de los años noventa (gráfico II.25). Esta respuesta elástica de cantidades se asoció probablemente con la mencionada disponibilidad de recursos y con la apreciación nominal de la moneda, que fue significativa entre mediados de 2002 y de 2003.

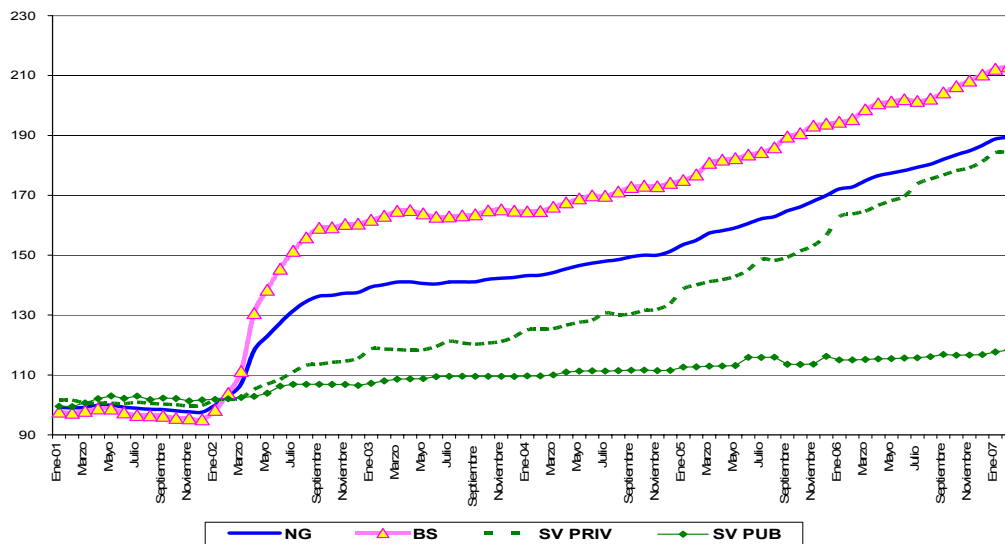
GRÁFICO II.25
NIVELES DE PRODUCTO Y PRECIOS
(En logaritmos)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Sin embargo, la tasa de aumento de precios se fue incrementando durante la fase expansiva, y se ubicó en el orden del 10% anual en 2006. Ese proceso fue liderado por los servicios privados, en consonancia con el rápido crecimiento de la demanda, con deslizamientos también en los precios de bienes (incluyendo aquéllos ligados al comercio exterior, productos primarios e importados), mientras que variaron lentamente los precios de servicios regulados (gráfico II.26). La evolución período a período de la tasa de inflación se fue convirtiendo en un foco de atención por parte del público y de las autoridades. El gobierno aplicó impuestos y subsidios y acciones para influir directamente sobre la formación de precios. En el transcurso de 2007, fueron motivo de discusión las modificaciones metodológicas en el cálculo de los índices de precios.

GRÁFICO II.26
PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Índice 1999=100)

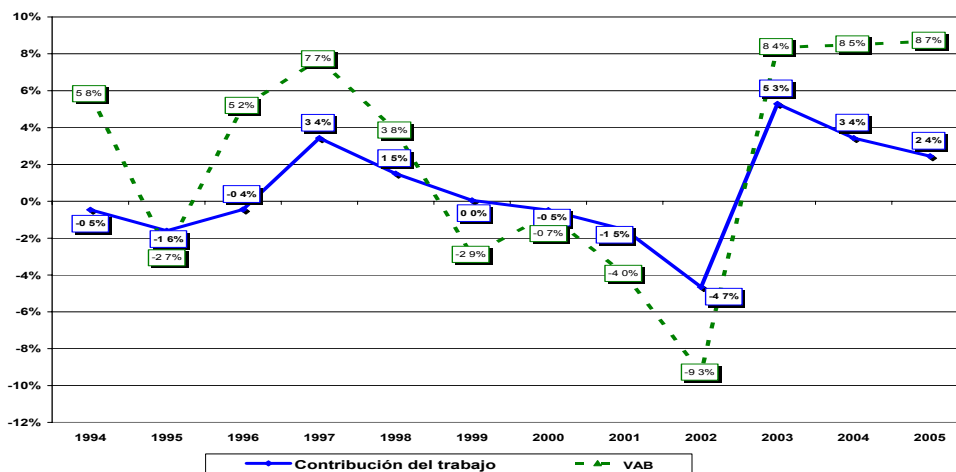


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

m) Incremento apreciable de la demanda de trabajo

Un rasgo de la expansión fue la fuerte reacción de los niveles de empleo, a partir de reducidos valores, y a salarios reales que, inicialmente bajos, se fueron recuperando, especialmente en el sector privado formal. La mayor demanda de trabajo absorbió las subas en la fuerza laboral y permitió que la tasa de desocupación se redujera a los menores niveles desde mediados de la década anterior. Computando contribuciones al crecimiento de la manera tradicional, las variaciones del empleo dieron cuenta de una parte significativa de los movimientos en el producto (en el orden de la mitad en 2003, y algo más de la cuarta parte en 2005) (Beccaria, 2007). Véase gráfico II.27.

GRÁFICO II.27
VARIACIÓN DEL VALOR AGREGADO Y CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO
(En porcentaje)



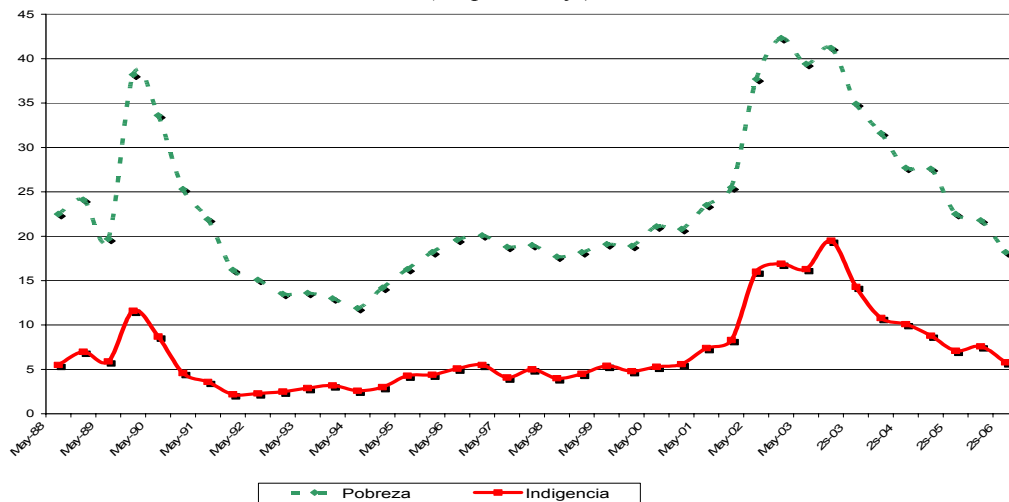
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

n) Recuperación de indicadores sociales, pero resabios de crisis

Junto con la abrupta reducción de ingresos en grandes segmentos de la población, en la fase aguda de la crisis se observó un fuerte salto en los indicadores de incidencia de pobreza e indigencia paliado, en alguna medida, por la aplicación de programas de asistencia. En la expansión siguiente se observó una paulatina reducción de esos índices, hasta niveles comparables a los de antes de la depresión macroeconómica (gráfico II.28).

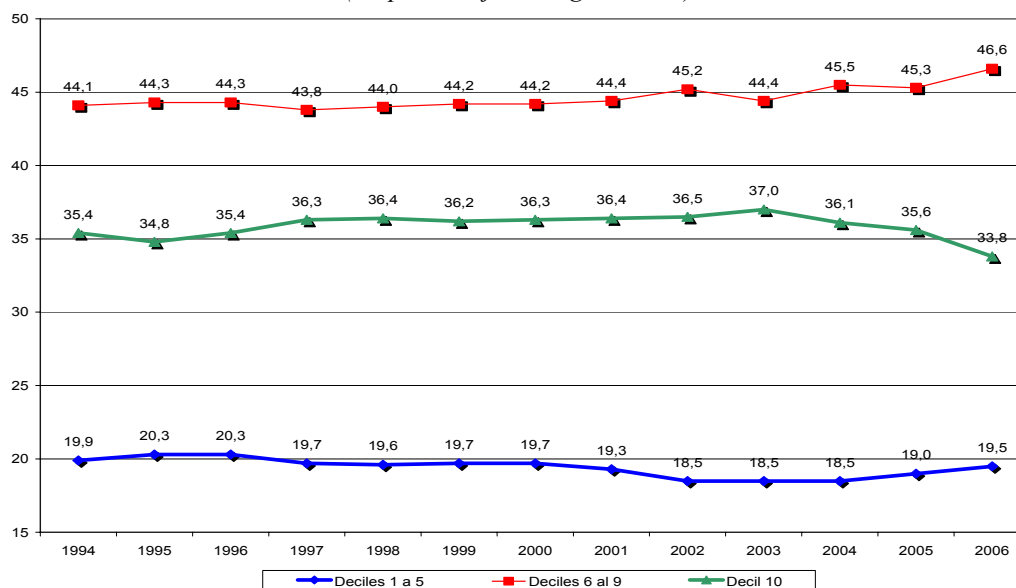
Por su parte, hacia 2006 las medidas de distribución de ingresos (basadas en datos cuya precisión se reduce en los rangos más altos de la escala) mostraban, en comparación con los últimos años de la década previa, una participación algo menor del último decil, con subas en los estratos medio-altos (gráfico II.29). En todo caso, se mantuvo marcada la atención pública sobre las cuestiones sociales y distributivas, no sólo en cuanto a las relaciones de ingresos entre lo bajo y lo alto de la distribución, sino también dentro de los grupos de poder adquisitivo comparativamente elevado (Heymann y Ramos, 2006).

GRÁFICO II.28
HOGARES POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA EN EL
AGLOMERADO GBA
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

GRÁFICO II.29
DECILES SEGÚN ESCALA DE INGRESO INDIVIDUAL. TOTAL DEL PAÍS
(En porcentaje del ingreso total)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

3. Aspectos del comportamiento macroeconómico

La crisis asociada con la ruptura del régimen de convertibilidad puso en cuestión al sistema de contratos en su conjunto, y a la propia organización monetaria. La caída del gasto interno y del nivel de actividad se aceleró marcadamente en el período previo a la devaluación, junto con una acentuada contracción de crédito, que afectó tanto a los flujos de oferta como a los de demanda de bienes y servicios. Las limitaciones al retiro de fondos de los bancos (corralito), a fines de 2001, perturbaron la circulación de dinero en el extenso ámbito de la economía en que las transacciones se efectúan habitualmente en efectivo. El amplio conjunto de promesas en dólares que se había conformado durante la convertibilidad fue formalmente roto por la devaluación, las intervenciones de pesificación de préstamos y depósitos, los *default* sobre la deuda pública y sobre obligaciones privadas. La aguda incertidumbre incentivaba a la salida de capitales por parte de los agentes con capacidad para acceder a recursos, mientras que también deprimían al gasto interno la misma caída de ingresos y las estrictas restricciones de liquidez (reforzadas por el colapso de la oferta de crédito y por las perturbaciones en la disponibilidad de fondos debidas a las disposiciones -corralito y corralón- dirigidas a frenar potenciales corridas, y al funcionamiento intermitente de los bancos). La precipitada baja de la tributación hacía que, aun en cesación de pagos sobre la deuda, el gobierno debiera recurrir al financiamiento monetario para atender los gastos corrientes elementales.

En un contexto de ese tipo, resultó notable el surgimiento de signos de repunte de la economía en el lapso de unos meses. La reacción se apoyó en las conductas por las que, no obstante la intensidad de la crisis monetaria y fiscal y la abrupta depreciación externa de la moneda, no se registraron fenómenos de huida del dinero en las transacciones cotidianas. El peso siguió actuando como medio de pago y denominador de precios. La memoria de los precios nominales contribuyó a reforzar las conductas de búsqueda de los potenciales compradores, cuyo poder adquisitivo, en el agregado, era netamente más bajo que en períodos previos. El

mantenimiento de la unidad de cuenta, y el muy alto desempleo, no abrían márgenes para deslizamientos salariales. Así, pese a la brusca elevación de los precios de bienes e insumos ligados al comercio exterior, las subas iniciales de los precios internos fueron comparativamente leves (Baldi-Delatte, 2004; Damill y otros, 2005, Albrieu y otros, 2006).

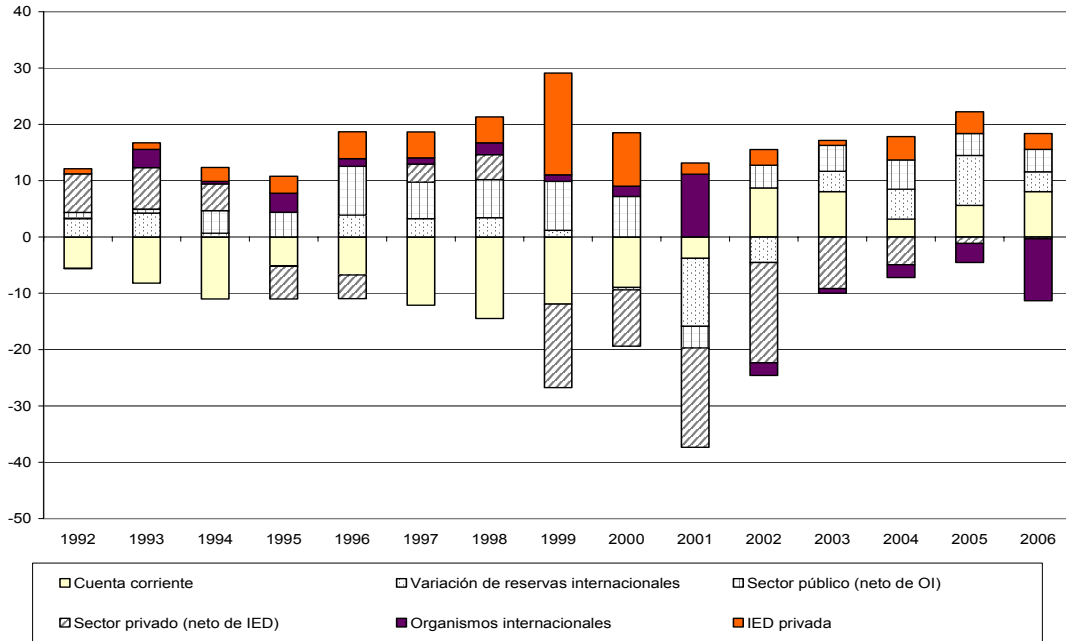
Este impacto moderado sobre los precios y el sostenimiento de la demanda de moneda dieron tiempo a que reaccionaran las políticas fiscales y monetarias, en un clima donde estaba latente la amenaza de un brote inflacionario severo. La fuerte devaluación incrementó bruscamente el valor, nominal y real, de los flujos de exportaciones. La aplicación de derechos de exportación transfirió al sector público parte de este incremento, mientras que el gobierno mantuvo comprimidos los gastos, lo cual permitió que se comenzaran a generar superávit primarios, aun en un momento en que la recaudación de impuestos sobre la actividad interna permanecía reducida. El alivio de la situación de caja del gobierno redujo la presión sobre la política monetaria, que buscó asimismo limitar el drenaje de fondos de los bancos. El aumento mismo del tipo de cambio, al contraer el valor de los activos financieros internos en proporción de las reservas internacionales remanentes, incrementó el potencial de esas reservas como instrumento de regulación cambiaria. La utilización de reservas y el abultado excedente comercial (al que se agregaron regulaciones a efectos de apurar la liquidación de divisas resultantes de exportaciones) fueron enjugando el exceso de demanda de moneda extranjera, pese a la todavía fuerte presión derivada de los flujos de capitales privados, de manera que la depreciación se interrumpió hacia mediados de 2002. La percepción de una menor inestabilidad en el mercado de cambios y el alejamiento de la eventualidad de un escenario de alta inflación contribuyeron a frenar el drenaje de fondos de los bancos y redujeron algo la incertidumbre sobre la evolución económica (y social) en lo inmediato. Al moderarse los riesgos de un colapso de aun mayor gravedad, se fueron generando los requisitos de una reanimación.

De todos modos, el estado de la economía al tocar el fondo de la crisis mostraba una fuerte perturbación. Existía un volumen muy grande de recursos ociosos, indicados, en particular, por un nivel de desempleo holgadamente por encima del 20% y un grado de capacidad no utilizada en la industria manufacturera cercano al 45%. La intensidad de la desocupación y los cambios de precios relativos asociados con la devaluación (marcados por un salto en los valores de los bienes transables y una baja del salario real) tendían a agudizar las condiciones de pobreza. Como contraparte, mayores márgenes entre precios y costos laborales contribuían a mantener la generación de fondos de las empresas. Al mismo tiempo, había aumentado bruscamente la capacidad adquisitiva resultante de las producciones exportables, aun considerando la aplicación de los nuevos gravámenes. En un breve lapso, asimismo, se habían producido fuertes cambios patrimoniales, entre los cuales se contaban un brusco aumento del poder de compra interno de los activos que los residentes mantenían en el exterior, y una reducción del endeudamiento interno de las empresas. Al mismo tiempo, diversas firmas habían suspendido pagos sobre sus obligaciones en divisas fuera del sistema financiero, que no habían sido pesificadas y, en conjunto, los acreedores percibían pérdidas, sobre todo cuando las valuaciones se medían en moneda extranjera.

En su efecto combinado, esos impactos trastocaron ingresos y patrimonios de un modo que, por un lado, acentuaba desigualdades en la distribución y, por otro, abría espacios para repuntes del gasto y la producción interna si y cuando se empezara a hacer efectiva la elevada capacidad de demanda originada en las tenencias de liquidez en divisas. La movilización inicial de la demanda dependía de que morigeraran los comportamientos de salida de capitales privados (cuyo monto en el primer semestre de 2002 se acercó a nada menos que 15% del PIB), que deprimían el gasto interno de los agentes con disponibilidad de recursos. Los incentivos para moderar la huida de fondos fueron emergiendo una vez que se fue disipando la perspectiva de un escenario de plena catástrofe. A su vez, la devaluación orientaba el potencial gasto incremental hacia la producción interna. Pese a la inexistencia de crédito, la reducción de las cargas por

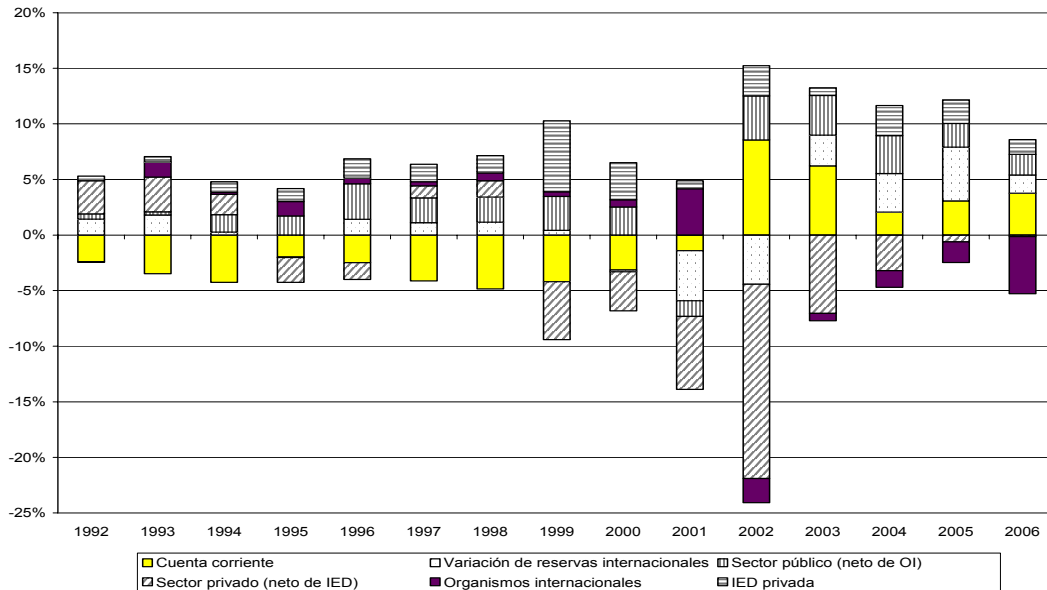
servicios de deudas de las empresas y la ampliación de márgenes unitarios posibilitaba que, con las debidas diferencias entre caso y caso, la producción fuera reaccionando en base a un financiamiento generado internamente por las firmas.

GRÁFICO II. 30
CUENTA CORRIENTE Y FLUJOS DE CAPITALES
(Miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

GRÁFICO II.31
CUENTA CORRIENTE Y FLUJOS DE CAPITALES
(En porcentaje)

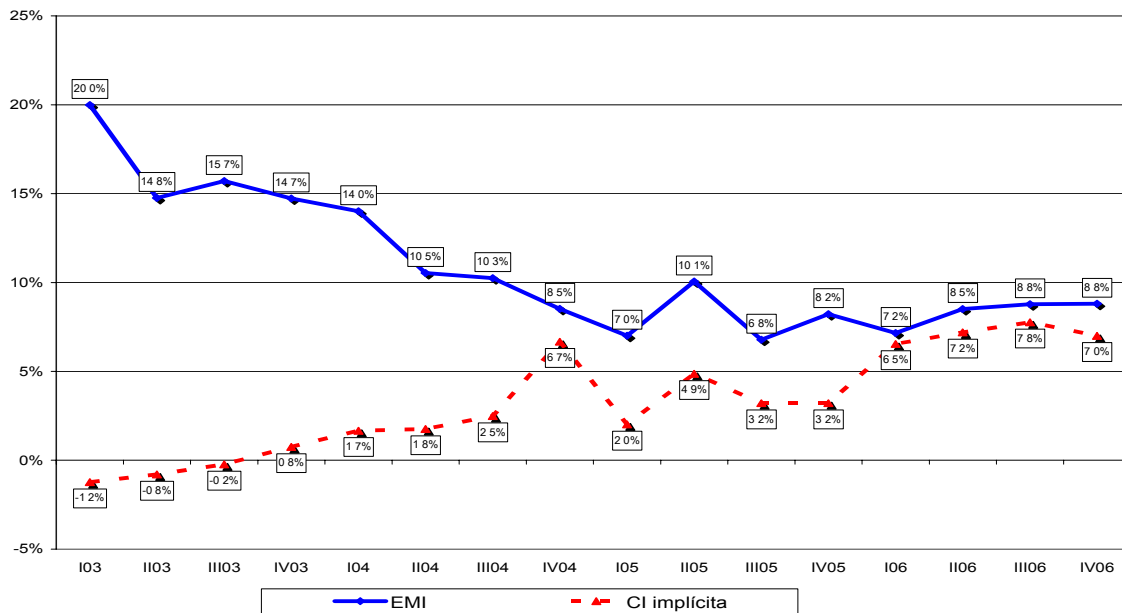


Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Mientras la economía se encontraba cerca del fondo de la recesión se manifestó un aumento de la tasa de ahorro (probablemente asociada con comportamientos precautorios, ante la eventualidad de aun mayores caídas de ingresos, y con efectos distributivos), mientras que la inversión se redujo a valores muy bajos, sobre todo cuando los flujos se miden a precios constantes, debido a los mayores precios relativos de los bienes de capital tras la devaluación. De hecho, durante 2002, se habría reducido el *stock* de capital, dado que las incorporaciones de activos físicos no compensaron la depreciación. De todos modos, la abrupta baja de la actividad implicó que la relación capital-producto se ubicara en valores netamente mayores que en la década pasada. La disponibilidad de capital ocioso (no obstante la probable destrucción de activos más allá de la depreciación “normal”, a raíz de la dislocación económica) y la elevada tasa de desempleo tendían a potenciar la elasticidad de la oferta, en mercados donde en general no se había puesto en cuestión la formación de precios utilizando al peso como patrón, y donde, posiblemente, la actitud de búsqueda de los compradores inducía en las firmas conductas de “captación de clientes” (Phelps y Winter, 1970; Rotemberg y Saloner, 1986), a partir de altos niveles de márgenes.

En una primera fase, la recuperación del nivel de actividad, que tomó rápidamente velocidad, se verificó junto con una variación pequeña, o tal vez todavía negativa, en el *stock* de capital y la capacidad de producción. Por otro lado, las mediciones de expectativas macroeconómicas sugieren que los crecimientos realizados del producto tendieron a exceder a las previsiones, y que éstas se fueron ajustando paulatinamente para acercarse a las tasas observadas. Esas percepciones, junto con la gradual disminución de la capacidad ociosa, probablemente estuvieron asociadas con la evolución de las decisiones de inversión en equipamiento que, como característica general, parecen haber estado guiadas especialmente por planes destinados a satisfacer demandas sobre horizontes no demasiado largos. En todo caso, hacia fines de 2006 el coeficiente de inversión en equipo durable a precios constantes se acercaba a los niveles máximos de la década anterior (alrededor de 9% del PIB), mientras que la capacidad instalada en la industria manufacturera mostraba incrementos significativos, aunque inferiores a la variación del volumen de producción (gráfico II.32).

GRÁFICO II.32
VARIACIONES DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y DE LA CAPACIDAD IMPLÍCITA
(En porcentaje)



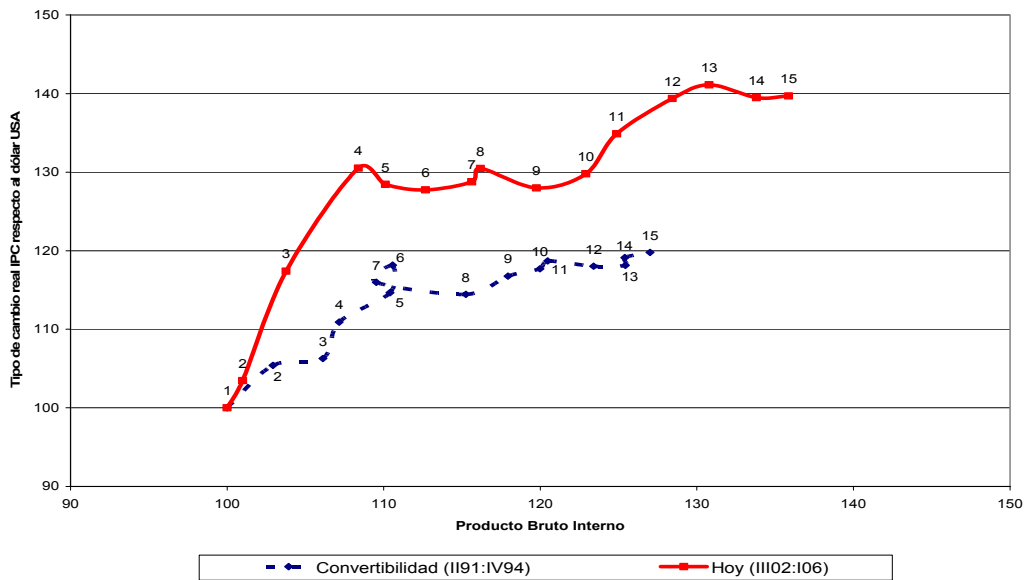
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Por su parte, la construcción privada mostró una intensa recuperación, no obstante la estrechez del financiamiento. Un elemento significativo de ese impulso habría sido la demanda por parte de tenedores de activos en el exterior, cuyo valor se elevó abruptamente tras el salto del tipo de cambio; en segmentos del mercado inmobiliario, los precios en términos de dólares volvieron a alcanzar, o incluso a superar, los niveles observados en el período de convertibilidad.

En los sectores de infraestructura, la conmoción contractual asociada con la crisis dejó un número importante de controversias pendientes y de incertidumbres sobre los regímenes de operación. Los comportamientos fueron diversos. En telefonía se observó actividad de las compañías preexistentes, asociada con la expansión de los servicios de celulares y de conexiones de banda ancha. En ciertas áreas, se apreció un incremento de la participación pública, en la inversión, o directamente en la gestión (en el rubro de agua y obras sanitarias, en especial). En conjunto, si se considera el período 1998- 2006 (que cubre la recesión y la recuperación), los sectores de servicios básicos (electricidad, gas y agua, y transporte, almacenamiento y comunicaciones) se contaron entre los de mayor expansión neta acumulada del producto. De todos modos, la situación energética, en materia de gas natural, combustibles líquidos y electricidad, fue motivo de atención, por la posibilidad de que emergieran cuellos de botella ante la evolución creciente de la demanda, con mercados internacionales marcados por tensiones en el abastecimiento y precios elevados, mientras que los precios internos se mantuvieron comprimidos. Hacia mediados de 2007 se observaron limitaciones en la provisión de energía.

Tradicionalmente, en la Argentina, la restricción externa fue un factor crítico como freno de las expansiones de la actividad. Por contraste, en esta oportunidad se observaron persistentes excedentes comerciales, de manera que esa restricción no operó como techo a los incrementos de la demanda interna y del producto. Junto con la gradual reducción en los flujos de salida de capitales, los saldos del intercambio se reflejaron en considerables excesos de oferta de divisas por parte del sector privado. El impulso hacia la revaluación cambiaria se manifestó en un primer momento (hasta los primeros meses de 2004) en una reducción nominal del precio del dólar (gráfico II.33).

GRÁFICO II.33
TIPO DE CAMBIO REAL Y PRODUCTO EN DOS FASES DE CRECIMIENTO



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Posteriormente, el Banco Central sostuvo la paridad con una leve deriva ascendente. Esto se correspondió con una moderada apreciación real con respecto al dólar, el que, a su vez, se depreció respecto de las monedas de otros socios comerciales de la Argentina, de manera que el tipo real de cambio multilateral varió poco, sobre niveles considerablemente mayores que en la década previa. Los efectos monetarios de las intervenciones cambiarias, contrarrestados en parte por cancelaciones de redescuentos y por colocación de papeles del Banco Central, estuvieron asociados con una considerable expansión de la oferta de dinero (los incrementos del circulante en los años 2003-2006 estuvieron en un rango entre 1.5% y 1.9% del PIB). Las operaciones de esterilización monetaria no modificaron la tónica de bajas tasas de interés, dadas la inexistencia de expectativas devaluatorias y la moderada demanda de crédito del sector privado.

A lo largo de la expansión, las exportaciones mantuvieron un valor comparativamente alto en términos del producto y, en términos generales, la configuración de precios internacionales e internos sostuvo la rentabilidad de las correspondientes actividades, no obstante la aplicación de impuestos. En la producción de granos se prolongó una tendencia creciente acompañada por cambios importantes en aspectos tecnológicos y organizativos de la actividad, de manera que la cosecha de la campaña 2006-2007 se habría ubicado alrededor de 35% por encima de la realizada en 1998 (y representó cerca de 2,4 veces lo producido a comienzos de la década de los noventa). El gasto interno originado en los ingresos agrícolas fue un elemento significativo en la recuperación, particularmente en la inflexión inicial. En el sector pecuario, se generaron tensiones referidas a productos como las carnes vacunas y los lácteos, bienes de la canasta básica de consumo en que se observaba una creciente demanda externa. Esto generó un contrapunto (con diversos antecedentes en el país) entre las oportunidades de exportación y el abastecimiento del mercado local, con sus implicancias sociales. En los casos mencionados, la respuesta de política económica tendió a favorecer el mantenimiento de los precios internos, a través de limitaciones impositivas o cuantitativas a las ventas al exterior.

En todo caso, desde el punto de vista fiscal, la contribución de los derechos de exportación y el fuerte incremento de la recaudación por impuestos sobre la actividad y los ingresos internos (que subió a mayor ritmo que la rápida evolución del PIB) elevó al coeficiente de tributación a niveles netamente mayores que en períodos previos. Esto sostuvo apreciables superávits primarios (aunque decrecientes en 2006, como proporción del producto) y, al mismo tiempo, permitió un considerable incremento del gasto del gobierno, especialmente intenso en los rubros de inversión. Por otro lado, la reestructuración de la deuda pública formalizada a comienzos de 2005 redujo el volumen de las obligaciones y, particularmente, alivió los flujos de pagos comprometidos (lo cual fue parcialmente compensado por el efecto de los servicios de los títulos con rendimiento vinculado con el crecimiento del PIB). El sector público generó excedentes financieros, de manera que no presionó sobre los mercados de crédito, ni estuvo especialmente condicionado por los vaivenes de opinión en esos mercados. La búsqueda de autonomía frente a potenciales condicionalidades fue un elemento importante en la decisión del gobierno de cancelar la deuda con el FMI.

La rapidez y duración de los incrementos en la producción agregada fueron implicando paulatinas reducciones en los niveles de capacidad ociosa y una apreciable absorción del desempleo, que se ubicó a fines de 2006 por debajo de 9%. Esto se acompañó de un repunte de los salarios reales, aparentemente menor a la caída previa en el caso de los trabajadores informales, pero mayor que esa caída en el segmento formal.

Por su parte, con el tiempo se fueron observando deslizamientos en los precios internos de los bienes ligados al comercio exterior: en el período 2004- 2006, la suba del IPM promedió el 8,5% anual. El rápido aumento de la demanda interna abrió cauce para significativos ajustes en los precios de los servicios privados (9% en 2004, y cerca de 15,5% de promedio anual en 2005-

2006). En un contexto donde la estructura de precios relativos seguía en transición, con el gasto interno en fuerte expansión, y tendencias a la apreciación real frente a valores crecientes de los bienes transables, se configuró un movimiento inflacionario que tomó cierto impulso, dentro de rangos moderados. La política económica manifestó preocupación por esa evolución y, al mismo tiempo, buscó no frenar la suba de la demanda; se utilizaron instrumentos para limitar las exportaciones de ciertos bienes, y acuerdos o regulaciones de precios, especialmente en artículos incluidos en la canasta del IPC; asimismo, las autoridades vigilaron el cálculo de ese índice, de un modo que generó discusiones acerca de la precisión de los datos estimados.

El comportamiento hacia adelante de precios, y su vinculación con el esquema macroeconómico en su conjunto, quedó como centro de atención. Las preguntas sobre la evolución futura de precios y cantidades eran parte de las cuestiones abiertas en el proceso de identificación y definición de tendencias a plazos más largos para una economía que había experimentado una notable recuperación, y se encontraba en la búsqueda de un sendero de crecimiento sostenido.

4. Perspectivas macroeconómicas

Un fuerte repunte macroeconómico en un intervalo de cinco años, sin chocar con limitantes externos o de financiamiento del sector público, constituyó un fenómeno inusual para la experiencia argentina. El mantenimiento de holguras fiscales y en las cuentas externas ha sido un rasgo característico, y saliente, del episodio, y alejó la perspectiva de un freno originado en el endurecimiento de esas restricciones de presupuesto. Las condiciones para un desemboque hacia un sendero de crecimiento persistente parecen incluir, junto con un contexto externo que permita ese tránsito, el afianzamiento de conductas observadas a lo largo de la recuperación, y la adaptación o transformación de otras. Entre los elementos interrelacionados del comportamiento macroeconómico, que resaltan por su relevancia, están los siguientes cinco: i) la consolidación de un movimiento de expansión en la producción de bienes transables, como factor de crecimiento en sí y como soporte del incremento de la demanda interna; ii) la generación de corrientes de inversión y de ahorro que sostengan la acumulación de capital y de riqueza sin presionar sobre la capacidad de financiamiento y sobre el potencial de servicio de créditos; iii) la consolidación de una situación fiscal solvente, caracterizada por superávit que permitan la atención de obligaciones externas al tiempo que tomen en consideración las fluctuaciones cíclicas; iv) la consistencia de una búsqueda efectiva de equilibrios distributivos con la percepción de incentivos aptos para reforzar la actividad de inversión privada; y una evolución de la demanda agregada, los ingresos nominales y la formación de precios que facilite el crecimiento de las cantidades producidas con una trayectoria inflacionaria lenta y de baja volatilidad.

La insuficiencia de las exportaciones y, en forma más amplia, de la oferta de bienes comerciables para sostener incrementos del gasto interno ha sido una repetida fuente de perturbaciones y de inestabilidad cíclica en la Argentina. La vinculación entre la fortaleza de la producción comercializable internacionalmente y el crecimiento económico tiene varios aspectos, uno de ellos referido a la demanda y la utilización de innovaciones como insumo y requerimiento para intervenir en mercados de alta competencia; y otro de tipo cuantitativo, como elemento de generación de poder de compra externo y de ingresos que se vuelcan a la demanda doméstica. Como cuestión básica asociada con el cumplimiento de restricciones de presupuesto, la sostenibilidad macroeconómica sobre un sendero de crecimiento requiere que esos flujos se incrementen a velocidad suficiente para evitar oscilaciones que fueren ajustes contractivos en la demanda y el nivel de actividad. La experiencia sugiere que en un sendero de ese tipo, las importaciones se elevarían en un principio más rápidamente que el producto, lo que llamaría a una evolución correspondiente de las exportaciones, para mantener la solvencia externa.

En su aspecto macroeconómico, esa evolución acompañada se asocia con decisiones de consumo, inversión y financiamiento de los agentes compatibles con las capacidades de generación de ingresos. Desde el punto de vista de la expansión de la oferta de bienes exportables, o capaces de afrontar la competencia con productos externos, la cuestión remite a la identificación y al aprovechamiento de oportunidades rentables, dado un conjunto de precios relativos presentes y futuros en los que no se registren grandes excesos de oferta o demanda. Esto remite, ni más ni menos que a la determinación de un sendero de inserción externa y una configuración macroeconómica consistentes entre sí.

Estas cuestiones han sido históricamente problemáticas en la Argentina, si bien el crecimiento de las exportaciones fue un rasgo visible del comportamiento en las últimas décadas, y particularmente en el período reciente. En este desempeño, contribuyó de manera muy importante la dinámica de la región pampeana, dada por una considerable ampliación a lo largo del tiempo de la oferta, especialmente de granos, en un contexto internacional que sostuvo la demanda de esos bienes y tendió a valorizar los recursos asociados con su producción. Por otro lado, durante la expansión reciente aumentaron de manera cuantitativamente significativa las ventas externas de industrias, típicamente exportadoras, de manufacturas no pampeanas (productos químicos, metales comunes, automotores), mientras que varias ramas agro-industriales mostraron incrementos proporcionales apreciables. También se observaron impulsos en actividades de servicios. En conjunto, esa evolución indicó un crecimiento bastante diversificado de los valores exportados, alrededor del núcleo agropecuario pampeano.

Hacia adelante, se plantea la determinación de una tendencia exportadora, en un panorama internacional que, con las incertidumbres del caso, muestra rasgos potencialmente favorables en mercados en que participa la producción del país. En todo caso, una suba continua y persistente de las exportaciones estaría asociada con esfuerzos acumulativos y de largo aliento para ampliar las operaciones en rubros ya tradicionales, y para encontrar y desarrollar nuevas corrientes. Un comportamiento macroeconómico ordenado, en cuanto a mantener acotada la variabilidad de condiciones y señales, parece un insumo básico para esa búsqueda. Existe una relación de influencia recíproca entre la evolución de los flujos del comercio exterior y del tipo real de cambio; la propia dinámica del intercambio externo es un factor clave en la determinación de la tendencia de los precios relativos macroeconómicos. No obstante, al margen de la variabilidad intrínseca de esos precios relativos y de la dificultad para identificar senderos futuros -particularmente en economías en transición- la experiencia ha mostrado los altos costos de las apreciaciones cambiarias insostenibles y la consecuente utilidad de evitarlas.

Dado un entorno de consistencia agregada, el incremento de la oferta exportable, y el mantenimiento de capacidades de competencia en los mercados internacionales, y en el mercado local, dependen de cualquier forma de numerosos conjuntos de decisiones productivas, tecnológicas y comerciales. Se abren allí temas múltiples para la política económica y para la interacción público-privada a fin de facilitar esas actividades de producción y exportación, y a atender disyuntivas, como las que se generan en relación al aprovechamiento de oportunidades en mercados internacionales para productos cuyo abastecimiento interno tiene implicancias distributivas importantes.

Por razones de variado tipo, la relación cuantitativa entre inversiones en capital físico y crecimiento económico es difícil de proyectar con alguna precisión. Las incertidumbres acumuladas en la especificación del volumen físico de productos de características idiosincráticas como suelen ser los bienes de capital, en la agregación de cantidades altamente heterogéneas y en la identificación de los posibles sesgos sectoriales y factoriales del crecimiento, y aquellas que resultan de la contribución de factores menos “tangibles” que las maquinarias y edificaciones, pero seguramente influyentes en la determinación de la capacidad de producción, hacen que los

niveles numéricos de la inversión registrada compatibles con un cierto crecimiento agregado puedan resultar variables dentro de un rango bastante amplio (Coremberg y otros, 2007).

Sin embargo, hay criterios de orden de magnitud que pueden contribuir a delinear perspectivas. Desde este punto de vista, en la recuperación se fue reduciendo paulatinamente la relación entre capital instalado y producto, a partir de valores muy altos en el punto mínimo del ciclo, hasta un nivel comparable a los de la década previa. La variación del *stock* de capital se fue elevando hasta una tasa significativa, pero menor que la de aumento del producto; el coeficiente de inversión, apreciable para la experiencia argentina (incluso si se considera sólo el componente de equipo durable de producción), era moderado en comparación con el de países de muy rápida expansión a la manera asiática. La imagen resultante era la de una acumulación de capital compatible con crecimientos del producto, aunque a ritmos no tan rápidos como los observados en los años post-crisis, en circunstancias en que se habían contraído los márgenes de recursos ociosos, y donde se apercibían requerimientos de ampliación de capacidad en sectores, como la infraestructura, relativamente intensivos en capital.

La inversión productiva fue importante en el sector agropecuario, favorecido por el cambio de precios relativos, especialmente en los primeros años de la recuperación, cuando la inversión agregada seguía baja. En los sectores industriales, las decisiones de acumulación parecen haber respondido en muchos casos a decisiones incrementales que, sin modificar fuertemente la escala de operación, buscaban acompañar la variación esperada de la demanda. En áreas de infraestructura, como provisión de agua, obras viales y energía se observó una incrementada participación de la inversión pública.

La economía argentina mostró, a lo largo de las décadas, varios impulsos de inversión, cortados por períodos de menor acumulación. Las dificultades para definir una tendencia sostenida se correspondieron con los cambios en los incentivos que, en términos generales, generaban las principales decisiones de inversión en diferentes instancias. Así, según el episodio, el acento estuvo sobre la sustitución de importaciones para un mercado protegido, en la utilización de ayudas fiscales en proyectos capital- intensivos, en la misma inversión pública, o en la rentabilidad esperada de la operación bajo marcos regulatorios favorables en sectores de servicios donde existían demandas insatisfechas. Debido a motivos de hecho y a criterios de política, esos mecanismos no parecen disponibles como inductores principales de corrientes sostenidas de inversión. En buena medida, la configuración de una tendencia de acumulación estaría relacionada con la emergencia de conjuntos de incentivos percibidos (no necesariamente idénticos en todas las áreas de la economía), que mantengan consistencia entre sí y, en particular, sean compatibles con las restricciones macroeconómicas de presupuesto, y que orienten decisiones de inversión sobre horizontes de tiempo crecientes.

En principio, un proceso de inversión puede basarse en fondos generados en la misma economía o en crédito internacional. En las condiciones de la Argentina, con una experiencia de recurrentes episodios de crisis del financiamiento externo, y un colapso reciente, la utilización principal de recursos propios parece una cuestión de prudencia que, por otra parte, implica que los ingresos provenientes de las inversiones tendrían un uso principal en el país. Durante una depresión, interesa particularmente que se reanime el gasto de consumo, para contribuir a romper el círculo de un bajo nivel de actividad, ingresos reducidos, débil predisposición a invertir, e insuficiencia de demanda que desalienta la producción. Dado un contexto macroeconómico donde no hay grandes reservas de recursos ociosos, la generación de ahorro es esencial para incrementar los ingresos futuros y para hacer compatible la inversión con un endeudamiento limitado. Ciertamente, entre inversión, subas del ingreso y ahorro es posible que haya causalidades recíprocas, y que la fuerza de las distintas influencias potenciales varíe según el caso. No obstante, un proceso de acumulación de riqueza y de capital requiere como condición general una perspectiva orientada al futuro por parte de los actores relevantes.

Si bien la propensión a postergar consumos y a acumular activos (en el exterior) durante el período de crisis tuvo probablemente como uno de sus determinantes centrales al difundido clima de grave inquietud sobre las perspectivas futuras, un rasgo destacado de la recuperación fue el mantenimiento de los coeficientes de ahorro cuando se fueron diluyendo esos temores. Al margen de la contribución de los efectos externos, vía la mejora de los términos del intercambio y la reducción de servicios de deudas, en esa evolución actuaron los excedentes primarios del sector público, y un comportamiento del sector privado que indujo un rápido aumento del consumo, pero a un ritmo que no superó el del producto. Para determinar una trayectoria de crecimiento, importaría particularmente que se continúen reforzando los flujos de ahorro o sea, que las decisiones contemplen los efectos sobre horizontes de tiempo más o menos largo, y no prioricen el consumo inmediato. Esto atañe particularmente a las políticas fiscales y a los segmentos privados de ingresos más altos.

Los cuantiosos superávits primarios fueron una característica saliente del período y, junto con la reestructuración de los pasivos del sector público, permitieron descomprimir los mercados financieros, que no debieron atender requerimientos urgentes de crédito del gobierno. Mientras, los excedentes fiscales contribuyeron a abrir márgenes de flexibilidad y autonomía para las políticas económicas. Después de la intensa caída inicial del gasto como proporción del producto, la gestión fiscal se apoyó en un rápido incremento de los ingresos, que tuvo componentes vinculados a las condiciones internacionales (en particular, el peso de los derechos de exportación), al comportamiento macroeconómico interno y al reforzamiento de la administración tributaria.

Hacia delante, estaba planteada la búsqueda de un esquema fiscal que consolidara las condiciones de solvencia ante una evolución macroeconómica presumiblemente más moderada. Desde 2005, por un lado, se viene registrando una recomposición real de aquellas erogaciones que habían experimentado una abrupta reducción tras la devaluación y que, en el caso de las provincias, tienen un alto componente salarial. Por otro lado, van apareciendo nuevas demandas por mayores gastos en varias áreas, como aquéllas derivadas de los compromisos asumidos en materia educativa, de la redefinición del sistema previsional (si bien ésta, al incluir a más trabajadores en el sistema estatal, incrementaba los ingresos corrientes al tiempo que elevaba los compromisos futuros), los programas de inversión, y los subsidios otorgados a diversas actividades para atenuar subas de precios y tarifas. El mantenimiento de una situación macroeconómica fluida parecía requerir una administración cuidadosa de esas demandas, así como una profundización de los avances en la gestión impositiva.

Inestabilidad de reglas y contratos, llegando al límite de rupturas generalizadas, y deterioro distributivo, han marcado la evolución de la economía. En los altibajos registrados, son los grupos de ingresos más bajos los que generalmente llevaron la peor parte. Pese a las preocupaciones, muchas veces manifestadas, acerca de la suerte de los estratos más altos de la distribución, parecería que el poder de compra de los ingresos de estos segmentos no se aleja en orden de magnitud de aquél de individuos bien ubicados en la distribución en países industrializados (Heymann y Ramos, 2006). En la Argentina, con sus matices y particularidades según el momento, las tensiones distributivas abiertas han sido un elemento perdurable del ambiente social y económico. Esos conflictos involucraron muchas veces a sectores distintos ubicados cerca de la cúspide de la pirámide de ingresos y a grupos en los segmentos medios, que tienen voz especialmente audible y capacidad de influencia. En esta puja, la búsqueda de ventajas distributivas probablemente distrajo de las actividades de producción y acumulación. Al mismo tiempo, como saldo neto de los vaivenes macroeconómicos y distributivos quedó una amplia difusión de situaciones de pobreza y marginalidad.

En una tendencia de crecimiento con atención sobre la equidad, sería de esperar que los beneficiarios de redistribución resulten los grupos de menores ingresos, mientras que la expansión

económica generaría las ganancias para los demás estratos, y las expectativas de mayores ingresos provenientes de la actividad productiva proveerían los incentivos para la actividad de éstos en materia de inversión, ahorro e innovación. Al mismo tiempo, la inversión y, en general, la predisposición a mantener activos en el país (de modo, en particular, que el ahorro se traduzca en oferta de fondos para la inversión interna) depende de las perspectivas de apropiación de beneficios. Aunque la tensión entre los objetivos distributivos y los correspondientes impulsos sociales, por un lado, y la demanda de rentabilidad previsible como sustento de la inversión y del financiamiento interno, por otro, no es exclusiva de la Argentina, su tratamiento parece una cuestión especialmente saliente en el país.

A lo largo de las décadas, la economía argentina ha dado lugar, según el momento, a muy diferentes opiniones sobre su capacidad de generar ingresos y sobre su potencial de expansión. Desde hace mucho tiempo, es usual expresar nostalgias por alguna época pasada percibida como próspera y llena de oportunidades, y manifestar que un regreso a circunstancias de esa clase podría producirse rápidamente con tal de poner en práctica reformas o políticas o cambios de conducta de un tipo u otro. La sensación de que “esta vez, sí” se están dando esas condiciones ha sido un componente destacado de más de un episodio de amplias fluctuaciones, en que comportamientos de gasto y oferta/demanda de crédito indicativos de gran optimismo desembocan, por último, en una ruptura que fuerza un ajuste y deja numerosas promesas rotas. También las previsiones de un desmoronamiento definitivo se vieron varias veces frustradas. Dada la dificultad para identificar niveles permanentes de ingresos y gastos, cuando una recuperación se prolonga, es posible que la economía permita tanto una evaluación de que en un cierto punto se están excediendo las posibilidades sostenibles, o bien una más “adaptativa”, que interpreta a un dinamismo mayor que el anticipado como un indicador de fortaleza en la tendencia. En el período reciente, la economía se mantuvo dentro de su restricción de presupuesto corriente, reduciendo deuda con el exterior, reflejo de los grandes superávits comerciales. Éste fue un fenómeno característico y de considerable relevancia. Aun así, la transición macroeconómica de la recuperación a un sendero de tendencia plantea problemas de decisión no triviales para la política económica y para el sector privado, que se vinculan, en particular, con la evolución de los precios y cantidades agregados.

En una primera fase de la recuperación, los precios variaron muy lentamente, en un contexto de grandes volúmenes de recursos ociosos y caídas del tipo nominal de cambio. Más adelante, detenida la apreciación nominal de la moneda, y con precios internacionales crecientes, se observó un deslizamiento de los precios de los bienes transables. La reanimación de la demanda facilitaba el repunte de los precios internos, particularmente de los servicios privados, que habían quedado rezagados, mientras que se iban recuperando gradualmente los salarios. La aplicación de medidas para limitar las exportaciones y los acuerdos entre gobierno y empresas friccionaron las alzas de precios. Sin embargo, al margen de las inquietudes que dejaron las revisiones en la metodología de cálculo de los índices hacia comienzos de 2007, la inflación se había convertido en un tema de atención pública, y las expectativas parecían incorporar la previsión de subas a un ritmo no menor que en el pasado.

La crisis dejó, como punto de partida, un estado macroeconómico que se encontraba lejos de un punto de reposo, tanto en términos de volúmenes de gasto y producción, como de precios relativos. En particular, el tipo real de cambio quedó en niveles históricamente altos. El criterio de política de moderar la apreciación real implicó buscar el sostenimiento de los superávits externos y contribuir a que la producción transable tuviera un marco favorable, mientras facilitaba la gestión fiscal por el peso de los derechos de exportación y daba lugar a la acumulación de reservas, con propósitos precautorios y como instrumento para la ampliación de márgenes de autonomía. Al mismo tiempo, la recomposición de los niveles de gasto tendía a inducir ajustes en los precios de los bienes y servicios dirigidos al mercado interno.

Esas variaciones de precios podían interpretarse como movimientos a lo largo de un tránsito de los precios relativos, hacia una nueva configuración, dadas las condiciones de exceso de oferta de divisas y expansión del gasto interno, con un tipo de cambio nominal sostenido por la autoridad monetaria. Por otra parte, estaban ausentes los elementos típicos de los impulsos inflacionarios en el país, o sea las presiones devaluatorias y el financiamiento monetario de déficit fiscales. Sin embargo, las actitudes y comportamientos observados en los mercados de bienes y servicios sugerían la anticipación de persistencia en la inflación, más que la percepción de que se asistía a un proceso de convergencia de precios a un nuevo nivel, a partir del cual las subas serían pausadas.

A la salida de una crisis, las dificultades inmediatas tienen un lugar prominente; ir sorteándolas una a una permite mantener abiertas las opciones de reanimación. Con una recuperación bien avanzada, toma mayor importancia el proceso de identificar direcciones y caminos hacia adelante, sobre los cuales se orientarían las decisiones. La determinación de una tendencia macroeconómica se asociaría con horizontes de previsión, que se van ampliando gradualmente, a efectos de consolidar las corrientes de ahorro e inversión. Esto implicaría que, junto con la incertidumbre que surge naturalmente en una economía en transición dentro de un contexto internacional variable, se puedan ir delineando rasgos de los probables escenarios futuros, y del modo en que la economía los iría configurando a lo largo del tiempo. La perspectiva de que se vaya estableciendo un régimen con comportamientos moderados y previsibles de los precios es parte importante de esa búsqueda, porque la inestabilidad distrae la atención hacia las variaciones de cantidades nominales sobre plazos cortos y porque, en una economía donde se han experimentado los problemas de la dolarización financiera y no parece existir disposición, privada o pública, a ampliar el uso de contratos ajustables por precios, resulta de particular importancia que las previsiones de los agentes sostengan la posibilidad de emplear la moneda nacional como unidad de cuenta sobre crecientes intervalos de tiempo.

La reticencia a la utilización de anclas únicas (monetarias o cambiarias, en particular) y a la concentración exclusiva sobre la inflación como objetivo de la política económica, se corresponde con la incertidumbre respecto de los mecanismos de transmisión de las acciones de política, y con el potencial de desalineamientos costosos en los precios relativos. Sin embargo, la regulación de la tasa de inflación agregada depende de la definición de un conjunto de instrumentos que provea un marco macroeconómico para la formación de precios y guíe las correspondientes expectativas.

Las políticas de ingresos a partir de la influencia sobre la formación de salarios y de controles directos dirigidos a contener márgenes sobre costos se presentan como herramientas de limitada efectividad, especialmente si se trata de emplearlas por tiempos prolongados y buscando que los comportamientos difieran apreciablemente de los que se definirían sin las intervenciones. En todo caso, más allá de cuestiones de secuencia y velocidad de convergencia, un sendero de desemboque de la recuperación con tasas de inflación dentro de rasgos reducidos parecía implicar variaciones menos intensas que en el pasado en los volúmenes y valores nominales de producto y gasto agregados, dados los niveles previsibles de las tasas de acumulación de capital. Por otra parte, mientras que tanto el sostenimiento del tipo real de cambio, como las rápidas subas de la demanda agregada fueron componentes salientes de la recuperación, esa compatibilidad se haría más problemática llegado un punto donde las respuestas de oferta se habrían vuelto menos elásticas al irse utilizando los recursos previamente ociosos. Esas condiciones potenciaban el papel de la política fiscal, en cuanto a la evolución moderada del gasto y al mantenimiento de holguras en la generación de resultados primarios, como parte de una trayectoria de desaceleración de la tasa de inflación con atención sobre los movimientos de precios relativos. Las perturbaciones financieras internacionales, observadas a mediados de 2007, reafirmaban la relevancia de los excedentes fiscales, ante la eventualidad de que el contexto externo se hiciera menos positivo, especialmente en cuanto al crédito.

La evolución macroeconómica durante 2007 sugería la existencia de temas macroeconómicos no triviales abiertos hacia adelante, teniendo en cuenta los rápidos incrementos del gasto agregado y de las erogaciones del sector público, y las disyuntivas que podían presentarse entre variables como el nivel de la demanda interna, el tipo real de cambio y la tasa de inflación. El efecto de las previsiones acerca del nivel de actividad sobre las decisiones de inversión, así como eventuales demoras en la satisfacción de aspiraciones de consumo y servicios del gobierno por parte del público, podían apuntar hacia los costos potenciales de una moderación en el ritmo de aumento de la demanda. No obstante, en la consistencia entre el ritmo de aumento del gasto y la suba previsible en el volumen de capacidad de oferta aparecía como un elemento básico para convergencia hacia una trayectoria sostenible de cantidades y precios, a efectos de prevenir fluctuaciones pronunciadas. A su vez, la definición de una tendencia con crecimientos persistentes y sostenidos marcaría una ruptura considerable respecto de experiencias previas en el país, con la perspectiva de mejoras acumulativas en los ingresos y en la disponibilidad de oportunidades, y recursos para mejorar las condiciones sociales.

Bibliografía

- Albrieu, R., G. Bernat y E. Corso (2006), “Dinámica de precios y cantidades postdevaluación. Un estudio de redistribución de flujos”, presentado en la Asociación Argentina de Economía Política XLI Reunión Anual, Universidad Nacional de Salta, noviembre.
- Baldi-Delatte, A.L. (2004), “Los factores de la estabilidad de los precios y de la moneda en Argentina desde la crisis”, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, *Documento de Trabajo* 39.
- Bianco, C.; Porta, F. y Vismara, F. (2007), “Evolución reciente de la Balanza Comercial Argentina. El desplazamiento de la restricción externa.”; CEPAL, Oficina Buenos Aires.
- Carciofi, R. (1990), “La desarticulación del pacto fiscal, una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas”, *Documento de trabajo*, N° 36, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Sabían, J.C. (2007), “Los desafíos futuros de la tributación en Argentina”, CEPAL, Oficina en Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., M. Damill, R. Frenkel y J.P. Jiménez (1997), “Sostenibilidad de la política fiscal en Argentina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Coremberg, A., P. Goldszier, D. Heymann y A. Ramos (2007), “Patrones de comportamiento del ahorro y la inversión en la Argentina (1950-2006)”, presentado en el Seminario Regional “Crecimiento Económico en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio de 2007.
- Damill, M. y R. Frenkel (2003), “Argentina, Macroeconomic Performance and Crisis”, en R. Ffrench-Davis, D. Nayyar y J. Stiglitz (compiladores), *Stabilization Policies for Growth and Development, Initiative for Policy Dialogue Task Force*.
- Damill, M., R. Frenkel y M. Rapetti, (2005), “La deuda argentina, historia, default y reestructuración”, *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Número 178, Buenos Aires.
- Fanelli, J. (2002), “Crecimiento, Inestabilidad y Crisis de la Convertibilidad en Argentina”, *Revista de la CEPAL* 77, agosto.
- Fanelli, J. y D. Heymann (2002), “Dilemas Monetarios en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, abril-junio.
- Forbes, K. (2005), “Argentina’s latest tango”, comentarios en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, 27 de Enero de 2005, Council of Economic Advisers Homepage.
- Galiani, S., D. Heymann y M. Tommasi (2003), “Great Expectations and Hard Times, the Argentine Convertibility Plan”, Economía, Latin America and the Caribbean Economic Association (LACEA), Primavera.
- Hanke, S. (2003), “Argentina, not even a dead cat bounce”, Letter to the Editor, *The Financial Times*, 29 de Diciembre de 2003.
- Hausmann, R. y A. Velasco (2002), “Hard Money’s Soft Underbelly, Understanding the Argentine Crisis”, *Documento de Trabajo*, Harvard, Kennedy School of Government.
- Heymann, D. (2006), “Buscando la tendencia, crisis macroeconómica y recuperación en Argentina”, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, *Serie Estudios y Perspectivas* 31, abril.
- Heymann, D. y A. Ramos (2006), “Convergencia arriba, divergencia abajo, ¿A quién le fue tan mal en la economía argentina?”, CEPAL, Oficina de Buenos Aires, *Documento de Proyectos*, LC/W.122.
- Machinea, J.L. (2002), “Currency Crises, A Practitioner’s View”, Brookings Trade Forum, 183-209.

- Mussa, M. (2002), "Argentina and the Fund, From Triumph to Tragedy", *Documento de Trabajo*, Institute for International Economics.
- Perry, G. y M. Servén (2002), "The Anatomy of a Multiple Crisis, Why was Argentina Special, and What Can We Learn From It", *Documento de Trabajo*, Banco Mundial.
- Phelps, E. y Winter, S. (1970), "Optimal Price Policy under Atomistic Competition", in E. Phelps et al., *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory* (New York, Norton).
- Powell, A. (2002), "The Argentine Crisis, Bad Luck, Bad Economics, Bad Advice", *Documento de Trabajo*, Universidad Torcuato Di Tella.
- Rotemberg, J. y G. Saloner (1986), "A Supergame-Theoretic Model of Price Wars during Booms," *American Economic Review*, American Economic Association.
- Zarazaga, C. (2006), "Argentina's unimpressive recovery, insights from a real business cycle approach", *Working Papers* 0606, Federal Reserve Bank of Dallas.

IV. Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa

Carlos Bianco, Fernando Porta y Felipe Vismara

Resumen

Luego de una década de déficit de cuenta corriente, a partir del año 2002 Argentina experimentó un cambio radical en sus saldos del balance de pagos. El crecimiento de las exportaciones, incentivado por factores internos y externos que se estudian en el trabajo, originó un saldo creciente de la balanza comercial, puesto que más que compensó el aumento que las importaciones sufrieron durante la post-convertibilidad. Dicho cambio radical en la estructura de saldos no se ve acompañado de un cambio en el patrón de especialización que, si bien muestra tasas de crecimiento mayores que el promedio para sectores como las MOI, sigue estando dominado por productos primarios de escaso valor agregado.

La situación de convivencia del superávit externo con un alto nivel de crecimiento del producto y, por lo tanto, del mercado interno es especialmente atípica para la economía Argentina. Las condiciones de estabilidad del superávit, tanto internas como externas, plantean interrogantes para el mediano plazo. Para evitar el dilema que Argentina ha enfrentado en situaciones similares (ajuste recesivo o desequilibrio externo), las ganancias de competitividad deberían provenir de mejoras en los aspectos no-precio de las exportaciones.

1. Introducción

El coeficiente de apertura de la economía argentina, estimado como el promedio de la suma de exportaciones e importaciones en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), pasó de 11% para el trienio 1996-1998 a 22% en 2006; la consecuencia inmediata que sigue a esta observación es que el sector comercial externo se ha convertido en un factor relativamente importante de la demanda agregada. Parte de este incremento se explica por la corrección nominal a la baja en el PIB medido en dólares introducida por la fuerte devaluación del tipo de cambio real en enero de 2002; pero otra parte de ese brusco cambio en el grado de apertura responde, fundamentalmente,

al desempeño de las exportaciones de bienes y servicios. En los últimos quince años, las exportaciones argentinas (en dólares corrientes) se multiplicaron por más de cuatro veces, luego de dos saltos claramente marcados: estabilizadas alrededor de los US\$ 12 000 millones hasta 1994, se ubicaron en una meseta de US\$ 25 000 millones a partir de 1996 y volvieron a crecer ininterrumpidamente desde 2002, para ubicarse en la actualidad cerca de los US\$ 50 000 millones. Las importaciones, instaladas en un nuevo piso por la reforma comercial de los noventa, han seguido al ciclo económico y ya en el 2006 superaron al valor que registraban en el anterior máximo de crecimiento de 1998. La novedad es que, en esta última fase, la economía crece a tasas sostenidas y, simultáneamente, mantiene importantes superávits comerciales.

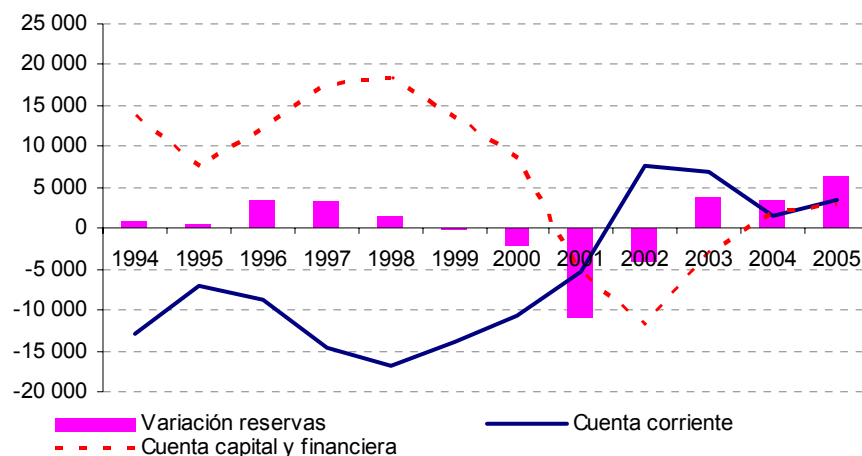
Por el momento, entonces, la tradicional restricción externa al crecimiento de la economía argentina aparece desplazada, en gran medida, por la evolución de las exportaciones. Es inevitable asociar este comportamiento a una reacción positiva del aparato productivo al esquema de rentabilidades y precios relativos implícitos en el cuadro macroeconómico post devaluación, que, en general, alienta la producción doméstica de bienes transables. Paralelamente, hay otras tres cuestiones que requieren la atención: en promedio, las exportaciones argentinas no han crecido más que el comercio mundial; no ha habido cambios mayores en el perfil productivo de las exportaciones; los requerimientos de importaciones no son significativamente menores, a pesar del cambio en los precios relativos. En este capítulo se analizan las tendencias del comercio exterior argentino y estas aparentes paradojas, con centro en el período 2002-2006, y se subrayan eventuales modificaciones o continuidades respecto de las fases previas. Para situar el contexto general, en la primera sección se consideran las formas de financiamiento de la balanza de pagos. Las dos siguientes secciones tratan, respectivamente, sobre el comportamiento de las exportaciones y las importaciones, analizando su evolución, su composición productiva y la estructura de socios comerciales, y en la cuarta sección se sintetizan los movimientos de la balanza comercial y la dinámica de los saldos. Por último, en la quinta sección se presentan las conclusiones y se consideran algunas perspectivas a mediano plazo.

2. Evolución de la balanza de pagos

Durante el régimen de Convertibilidad, en particular en las fases de crecimiento, la lógica de funcionamiento de la balanza de pagos suponía el financiamiento de los crecientes déficit de cuenta corriente a través de la cuenta capital y financiera. En tanto el ingreso de capitales fuera suficiente, posibilitaba un incremento en las reservas internacionales compatible, dentro del régimen monetario vigente, con la expansión monetaria y de crédito interno reclamada por la evolución de la economía local. En momentos de insuficiencia de capitales externos, se disparaba automáticamente un mecanismo de ajuste recesivo que disminuía el déficit corriente, en línea con la menor disponibilidad de financiamiento externo por el lado de la cuenta capital. A lo largo del período de la Convertibilidad, se produjo una importante acumulación de reservas, sustentada esencialmente por la colocación de deuda externa pública, y que funcionó de manera compensatoria ante la aparición de déficit de los sectores privados, sobre todo durante los períodos contractivos¹ (Damill, 2000).

¹ A lo largo del período 1992-1999, el sector privado fue deficitario en sus operaciones con el exterior, al tiempo que el sector público colocó más deuda externa que la requerida para sus propias necesidades de financiamiento.

GRÁFICO IV.1
EVOLUCIÓN DEL BALANCE DE PAGOS
 (En millones de US\$)



Fuente: INDEC – DNCN.

En 2001, luego de tres años de recesión económica, la balanza de pagos registró, simultáneamente, déficit de cuenta corriente –si bien el de menor magnitud desde la entrada en vigencia de la Convertibilidad² -y de la cuenta capital y financiera- a pesar de la masiva asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI)- y, en consecuencia, una significativa caída de las reservas internacionales. Con el nuevo escenario macroeconómico inaugurado por la devaluación y la consiguiente recuperación de la actividad económica, se revirtió el signo de la cuenta corriente, lo que permitió, junto con el mejoramiento del saldo por movimientos de capital, la emergencia de una nueva fase de acumulación sostenida de reservas a partir de 2003. La cancelación anticipada de la deuda con el FMI en enero de 2006, de una magnitud de casi 10 000 millones de dólares, modificó temporariamente esta situación, pero ya a principios de 2007 la fortaleza del superávit de cuenta corriente permitió recuperar el nivel de reservas previo a dicho pago.

El comportamiento deficitario de la cuenta corriente hasta la finalización de 2001³ fue el resultado de la acumulación de saldos negativos tanto de la balanza comercial -que se mantienen hasta el primer trimestre de 2001-⁴ como de la renta de la inversión, en este último, impulsado por el pago de los servicios de la deuda. Ambos componentes de la cuenta corriente fueron afectados de distinta manera por el ciclo económico en este período. La balanza comercial presenta una fuerte correlación negativa con el ciclo, derivada de la elevada elasticidad-ingreso de las importaciones. La renta de la inversión, en cambio, al depender de factores exógenos variables – las tasas de interés internacionales- o predeterminados –las tasas de interés acordadas en operaciones a tasa fija o los *stocks* de deuda externa pública y privada o de activos externos en poder del sector privado local o de la Inversión Extranjera Directa (IED) radicada en el país-, ha mostrado una dinámica escasamente ligada a la evolución de la economía real (Damill, 2000). En síntesis, durante la década del noventa se verifica un comportamiento estructuralmente deficitario

² El cuarto trimestre de 2001 fue el único período con superávit de cuenta corriente durante la vigencia de la Convertibilidad, merced al superávit de balanza comercial registrado en un contexto de severa recesión interna y fuga de capitales.

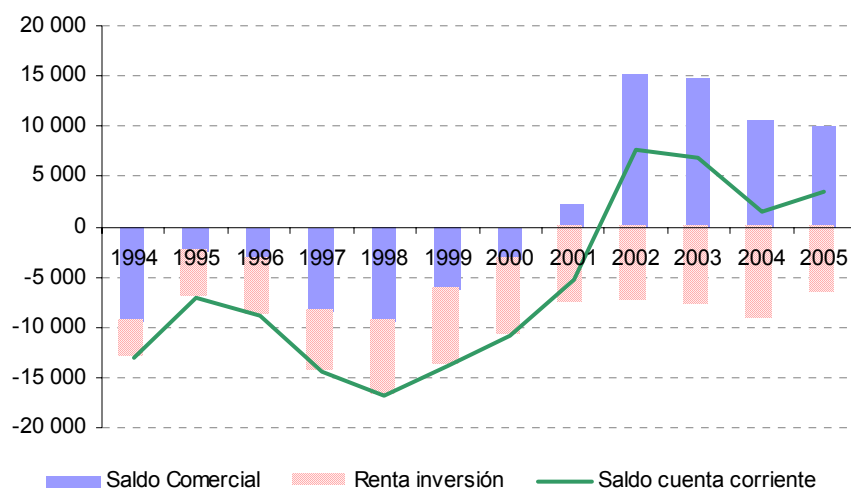
³ Con la excepción de ligeros déficit en el cuarto trimestre de 2004 y el primero de 2005.

⁴ Las únicas excepciones se registraron en los segundos trimestres de 1995, 1996 y 2000, en los que la liquidación de las ventas externas de oleaginosas –uno de los principales rubros de exportación de Argentina- impulsó sendos superávits.

de la renta de la inversión y una fluctuante evolución de la balanza comercial, con tendencia a empeorar en las fases de crecimiento y a equilibrarse en las recesivas.

La situación de un mercado interno en estado fuertemente recesivo provocó, desde el segundo trimestre de 2001, la obtención de superávits comerciales impulsados, principalmente, por una caída de las importaciones, lógica que se mantuvo durante 2002. A partir de ahí, el saldo comercial positivo anual nunca fue menor a los US\$ 10 000 millones, siendo el crecimiento de las exportaciones el principal factor explicativo. Por su parte, la carga de los servicios de la deuda disminuyó drásticamente, como consecuencia de la reestructuración de los montos y plazos de cancelación de la deuda pública acordada a principios de 2005; por lo tanto, el resultado de la renta de la inversión, si bien permanece con signo negativo, ha mejorado sustantivamente.

GRÁFICO IV.2
EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CORRIENTE
(En millones de US\$)



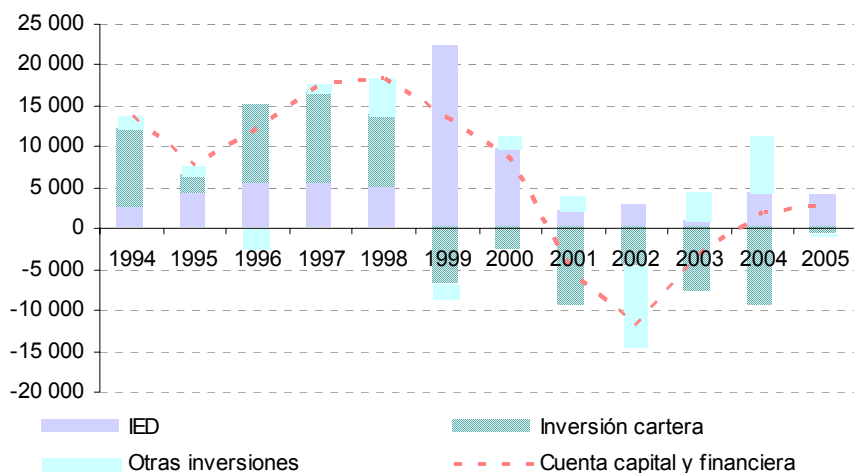
Fuente: INDEC – DNCN.

El desempeño de la cuenta capital y financiera a lo largo del período analizado está marcado por un fuerte proceso de liberalización y su posterior reversión y, de manera estilizada, presenta cuatro sub-períodos claramente delimitados. El primero, hasta 1998, muestra superávit de la cuenta general y de todos sus componentes, destacándose los altos niveles de inversión en cartera en todos los años salvo en 1995, momento en que la IED aparece como el componente más dinámico a causa del bajo nivel de la inversión financiera en el contexto de contagio de la crisis del Tequila. No obstante, durante estos años, la “inversión de riesgo”, definida como la suma de IED más inversión de cartera en acciones, mostró un gran dinamismo, llegando a explicar casi la mitad de los saldos acumulados de la cuenta capital y financiera (Damill, 2000).

El segundo abarca a 1999 y 2000, años ligeramente recesivos, en los que, a pesar de los niveles negativos de inversión en cartera, la cuenta capital y financiera sigue registrando superávit, a favor del salto en la IED provocado por el traspaso de las acciones estatales en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a la compañía española Repsol; a su vez, el sector privado protagoniza un importante éxodo de capitales, especialmente en las coyunturas de turbulencia financiera. El tercer período –entre 2001 y 2003- se caracteriza por recurrentes déficit de la cuenta capital, originado en los flujos de salida de capitales no compensados por una positiva aunque débil corriente de IED. Tempranamente, la aplicación de diversas restricciones a

la extracción de capitales desde el sistema bancario y el control de cambios⁵ intentaron morigerar su egreso; no obstante, a partir de 2003, considerando que el tipo de cambio había llegado a su “techo” y que el sistema financiero se había estabilizado, las autoridades implementaron un conjunto de medidas tendientes a flexibilizar y hasta incentivar la salida de divisas, procurando evitar la pérdida de competitividad de la economía vía apreciación de la moneda local.⁶

GRÁFICO IV.3
EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CAPITAL
(En millones de US\$)



Fuente: INDEC – DNCN.

Finalmente, en 2004 y 2005 retornan los saldos positivos en la cuenta capital y financiera, principalmente basados en un flujo de IED que compensa el déficit de la inversión en cartera o de otros rubros financieros; de todas maneras, los flujos anuales de IED aún permanecen por debajo del promedio ingresado durante la década de los noventa. Una vez finalizado el proceso de reestructuración de los pasivos externos del sector público, en febrero de 2005, se reiteraron ciertas medidas e instrumentos de carácter preventivo, ante la posibilidad de un fuerte ingreso de capitales en cartera de corto plazo en un contexto de presiones hacia la apreciación de la moneda local. Entre ellos, figuran la implementación a mediados de 2005 de un encaje del 30% al ingreso de fondos del exterior, que se sumó al requisito mínimo de permanencia de los capitales externos⁷ y a las restricciones existentes sobre el mercado de cambios (Borzel, 2005).

⁵ El objetivo de las restricciones a la salida de capitales fue desalentar la fuga y evitar el “overshooting” del tipo de cambio. Se impuso i) la exigencia de liquidación de las divisas por exportaciones dentro de ciertos plazos, ii) la prohibición de exportar directamente moneda extranjera, salvo ciertas excepciones relacionadas con el comercio exterior o con transacciones menores, iii) la prohibición a las entidades financieras de intervenir en el mercado de futuros y opciones en moneda extranjera y iv) el establecimiento de límites para la tenencia de moneda extranjera por parte de las entidades financieras (Borzel, 2005).

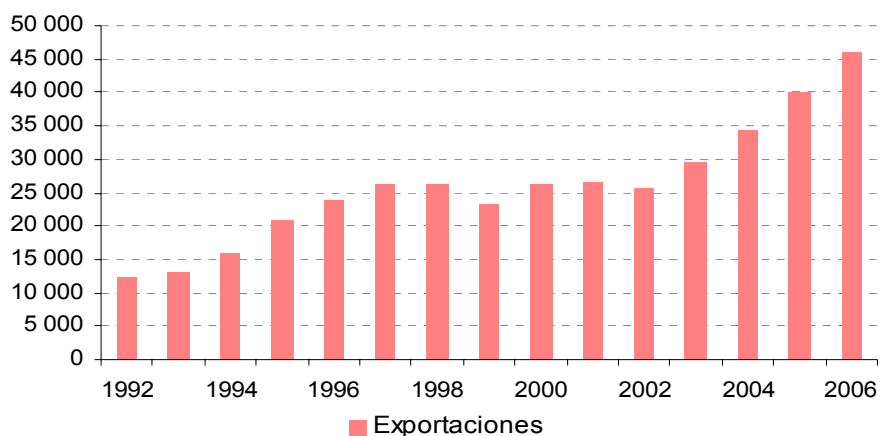
⁶ En tal sentido, i) se extendieron los plazos para la liquidación de exportaciones, ii) se incrementó la cantidad autorizada de dólares en manos de los bancos, iii) se eliminaron todas las limitaciones para realizar pagos corrientes hacia el exterior, iv) se implementó la obligación de pago anticipado de las importaciones de bienes de consumo y uso final, v) se extendieron los plazos para precancelar deudas con el exterior y vi) se incrementó el límite mensual para la compra de divisas destinadas a la formación de activos externos (Borzel, 2005).

⁷ Si bien esta medida se encontraba vigente, se alargaron los plazos desde los 180 a los 365 días.

2. Evolución de las exportaciones

Las exportaciones argentinas crecieron entre 2002 y 2006 cerca del 80%, contra una expansión del PIB del 37% (a precios constantes).⁸ Su contribución al crecimiento agregado fue esencial desde el segundo trimestre de 2002 y hasta fines de ese año; a partir de entonces y hasta mediados de 2004, si bien registraron valores crecientes –principalmente, por la evolución de los precios–, el papel más dinámico como motor de crecimiento de la producción local fue asumido claramente por la demanda doméstica. Durante ese período se instaló cierta incertidumbre sobre la sustentabilidad del proceso exportador; sin embargo, desde el tercer trimestre de 2004, se produce un nuevo salto en las exportaciones -cuya dinámica se mantiene hasta la actualidad-, originado fundamentalmente en el incremento de los volúmenes exportados en 2005 y también por la evolución positiva de los precios en 2006. Este desempeño en el período más reciente transformó nuevamente a las ventas en una importante fuente del crecimiento agregado, aunque siempre por detrás de la demanda interna (Rapetti, 2005). Cabe señalar que la elasticidad producto de las exportaciones es en este período más baja que la estimada para la fase de crecimiento 1996-1998 (0,8 vs. 0,98 –a valores corrientes- y 0,98 vs. 1,96 –a valores constantes).

GRÁFICO IV.4
EXPORTACIONES ARGENTINAS
(En millones de US\$)



Fuente: INDEC.

La participación de las exportaciones argentinas en el total de las exportaciones mundiales ha estado en torno al 0,45% a lo largo de los últimos doce años, con escasa variabilidad. Una vez consolidado el proceso de apertura que se inició con la década de los noventa -cuando la cuota de mercado de las exportaciones argentinas alcanzaban tan sólo un 0,35%-, las ventas al exterior crecieron en forma acelerada, duplicándose en menos de cinco años, logrando alcanzar en 1996 una participación en el comercio mundial del 0,49%. A partir de ahí, las tasas de crecimiento de las exportaciones argentinas se han mantenido relativamente similares a las del comercio mundial, conservando una cuota de mercado relativamente estable; de hecho, entre 2002 y 2005 tanto unas como otras se han movido a un promedio anual del 15%. El fuerte incremento del comercio mundial en este período responde, como uno de sus factores principales, al crecimiento de la economía de China y de su intercambio con el resto del mundo; este factor

⁸ El incremento del valor total de las exportaciones combinó un aumento en los precios de 38% y otro en las cantidades exportadas de 29%.

tampoco es ajeno al desempeño de las exportaciones argentinas, cuyos despachos a ese destino aumentaron en más del 100%.

RECUADRO IV.1
UNA ESTIMACIÓN DE LAS FUENTES DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS EN EL PERÍODO 2002-2005⁹

El método algebraico del *Constant Market Share Analysis* (CMSA) permite descomponer la variación de las exportaciones de un país en un período dado, en función del desempeño agregado a nivel mundial de los productos y los mercados en los que se concentran y, de un modo residual, de eventuales ganancias o pérdidas de competitividad. Simulando la estabilidad en el tiempo de las participaciones de mercado y sectoriales, el método permite identificar diversos factores que explicarían, para el caso de un país determinado, el desvío observado respecto de esa hipotética norma de estabilidad.

El desarrollo del CMSA propuesto por Milana (2004) descompone la variación de las ventas externas en dos términos o “efectos” principales: por un lado, un “efecto estructural”, que reflejaría la parte de la variación que es explicada por la estructura comercial de los países de destino; por el otro, un “efecto participación de mercado”, que reflejaría la parte de la variación explicada por cambios en la competitividad del país de referencia.

El primero de los dos efectos principales puede, a su vez, ser desagregado en otros tres: i) un “efecto composición de mercado”, que refleja el impacto en las exportaciones atribuible a la estructura de destinos vigente para el país de referencia; ii) un “efecto composición de producto”, que revela aquella parte de la variación de las ventas externas que se explica por la estructura sectorial de las exportaciones vigente para dicho país; y iii) un “efecto combinado producto-mercado”, que permite evaluar que parte del cambio en las ventas externas se explica por la interacción entre sus estructuras geográficas y sectoriales; es decir, permite saber si la especialización de un país en determinados nichos de producto en determinados mercados afecta al cambio en sus ventas externas. La estimación del “efecto participación de mercado” o “efecto competitividad” a través del CMSA es agregada y no permite distinguir entre distintas fuentes posibles de su evolución, ni tampoco la clásica diferenciación entre ganancias de competitividad “genuinas” y “espurias” (Fajnzylber, 1988).

El análisis de su aplicación al caso argentino para el período 2002-2005, a partir de la clasificación de sus ventas externas en 10 categorías de productos (Secciones de la CUCI, Rev. 3, a 1 dígito), con destino hacia cien países agrupados en torno a once áreas geográficas (que explican el 81% del comercio mundial y el 97% de las exportaciones argentinas para 2005), entrega resultados interesantes:

- i. la participación argentina en este recorte casi completo del mercado mundial se incrementa levemente, pasando de 0,42% a 0,43%, es decir, sólo un 2,5% entre 2002 y 2005;
- ii. los efectos de participación de mercado (4,5%), composición de mercado (3,6%) y composición de producto (0,07%), afectan positivamente al pequeño incremento del *market share* nacional; mientras que el efecto combinado producto-mercado (-5,7%) tiene un impacto negativo sobre la participación argentina en el mercado mundial;
- iii. China es el mercado que ha contribuido de manera sustancial a la mejora del *market share* argentino; en menor medida, también lo han hecho Venezuela, el NAFTA y el Sudeste Asiático (SEA), en ese orden. Por su parte, los mercados que contribuyeron negativamente fueron, básicamente, la Unión Europea (UE-15) y el Mercosur y, marginalmente, Oriente Medio, Japón, Comunidad Andina (CAN) y Chile, en ese orden;
- iv. entre las Secciones de productos, ninguna se destaca por haber incidido de manera sustantiva en la mejora de la porción de las exportaciones argentinas en el comercio mundial. No obstante, entre las de variación positiva se encuentran las de Maquinaria y equipo de transporte; Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles; Productos químicos; Productos alimenticios y animales vivos; Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal; y Bebidas y tabacos, en ese orden; por su

⁹ Este recuadro se basa en Galilea (2007).

parte, las que incidieron negativamente sobre la evolución del *market share* argentino fueron las de Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material; Combustibles y lubricantes minerales; y Artículos manufacturados diversos, también en ese orden.

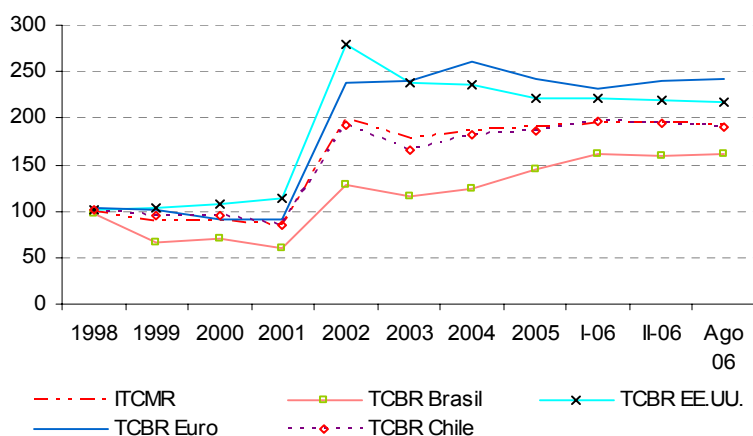
- v. dentro del efecto participación de mercado, el Mercosur, China, Nafta, Venezuela y SEA inciden positivamente, en ese orden. Entre las Secciones de producto, quienes impactan de manera positiva sobre el producto son Productos alimenticios y animales vivos; Maquinaria y equipo de transporte; Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal; Productos químicos; y Bebidas y tabacos, en términos ordinales.

La aplicación del CMSA a la evolución de las exportaciones argentinas en este último período sugiere que gran parte de su crecimiento resultaría explicado más por el gran dinamismo de la producción y el comercio mundiales que por eventuales ganancias netas de competitividad de la producción nacional. En ese mismo sentido, llama la atención la escasa magnitud absoluta del efecto participación de mercado, lo que estaría reflejando la aparente falta de una respuesta de las exportaciones acorde con la devaluación registrada; esta observación lleva a la necesidad de enfocar las preocupaciones sobre la competitividad de la producción argentina en torno a la evolución de la productividad y a los atributos “no precio” (variedad, calidad, diferenciación de productos).

Fuente: elaboración propia.

Si bien la evolución de la demanda mundial ha sido un importante factor de arrastre de las exportaciones argentinas, el desempeño de éstas se vio también favorecido por la evolución del tipo de cambio. En términos generales, la devaluación de principios de 2002 y el posterior reacomodamiento de los precios relativos de la economía resultaron en un tipo de cambio real multilateral cuyo nivel superó en más del 100% al vigente durante los últimos años de la Convertibilidad y que, con ligeras fluctuaciones, se ha mantenido durante todo este último período; de hecho, el sostenimiento de este nivel de paridad real –a través de una activa intervención de la autoridad monetaria en el mercado de divisas- ha sido uno de los pilares de la política económica aplicada. De todas maneras, no deja de llamar la atención que, pese a las ganancias de competitividad-precio basadas en la depreciación real de la moneda, las exportaciones argentinas no hayan aumentado en este período su participación en el comercio mundial (CENDA, 2006; Galilea, 2007).

GRÁFICO IV.5
ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL MULTI Y BILATERAL



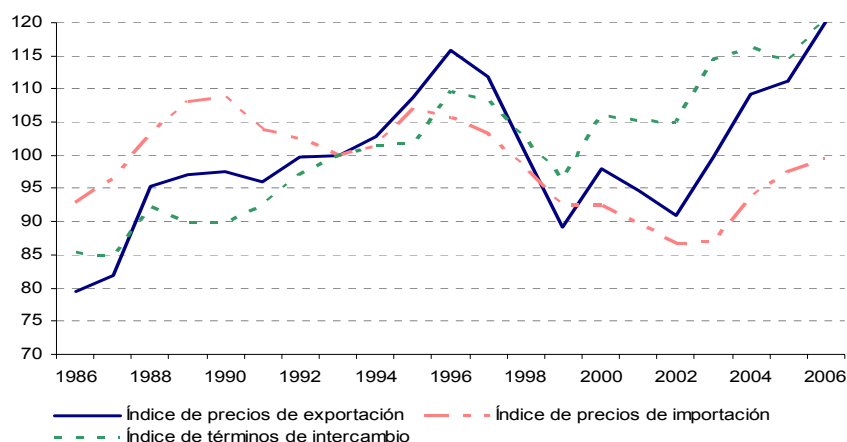
Fuente: INDEC.

En los primeros meses del 2002 las exportaciones se redujeron significativamente respecto del año anterior; varios factores se combinaron para explicar esta “sorpresa” post

devaluación. En primer lugar, se registró una caída en la cotización de las principales *commodities* que integran la canasta exportadora de Argentina (productos agrícolas, agroindustriales y petróleo, si bien este último repuntó hacia finales del año). En segundo lugar, los compradores del exterior presionaron hacia una baja de los precios en dólares en algunos segmentos productivos, a efectos de “compartir” los beneficios de la devaluación. En tercer lugar, la incertidumbre sobre el nivel de equilibrio futuro del tipo de cambio llevó a que algunos sectores postergaran ventas, a la espera de una mejor ecuación. Por último, la crisis que experimentó la economía brasileña, principal socio comercial, también afectó negativamente el desempeño exportador argentino. En este contexto, las exportaciones más dinámicas se originaron en sectores con capacidad instalada ociosa y con destinos relativamente diversificados, tales como aceites, carnes y pellets de soja.¹⁰

A partir de 2003 se consolidó una tendencia al alza de las ventas externas –iniciada a finales de 2002- que dio lugar cuatro años consecutivos de niveles record. Sin dudas, el cambio de tendencia se vinculó a la estabilización del tipo de cambio y a la reactivación de los mecanismos de financiamiento de exportaciones, dada la relativa normalización del sistema bancario. De este modo, las firmas sacaron provecho de su mejor competitividad-precio y de la sostenida mejora en la evolución de la economía mundial. En este caso, un conjunto de factores exógenos jugó a favor: la reactivación de la economía brasileña a partir de 2004 –que alentó principalmente la recuperación de las exportaciones manufactureras- y el alza sostenida en las cotizaciones de algunos productos de relevancia exportadora para Argentina –entre otros, soja, petróleo, carnes, lácteos, acero y aluminio-; en este sentido, cabe señalar que, para Argentina, los términos del intercambio se encuentran en su nivel más favorable de los últimos 25 años. El ritmo ascendente de las exportaciones se mantuvo en 2005 y 2006, apoyado, en particular en el último año, por un buen desempeño de las MOI, que se beneficiaron, principalmente, del crecimiento generalizado en los países de América Latina, su destino mayoritario.

GRÁFICO IV.6
ÍNDICE DE TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO
(Base 1993= 100)



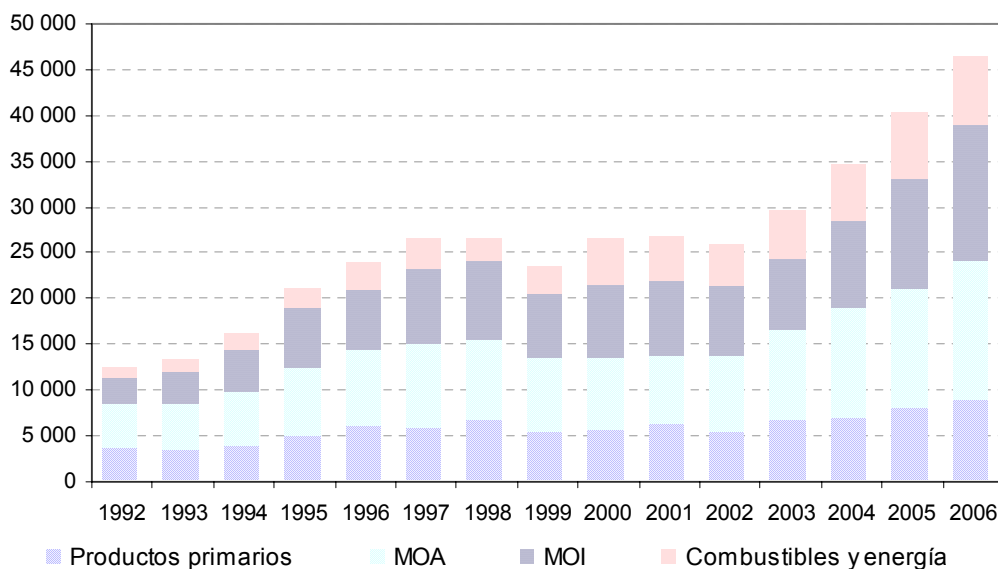
Fuente: INDEC.

¹⁰ Este movimiento general de las exportaciones en la inmediata post-devaluación se correspondió con el comportamiento de la “curva j”; de acuerdo con la evidencia empírica disponible, ante un cambio fuerte de precios relativos las ventas externas tienden primero a declinar ligeramente para reaccionar sólo después de un cierto tiempo.

a) Principales rubros y productos de exportación

Si se considera la composición de las exportaciones por Grandes Rubros, en el período 2002-2006 las manufacturas –tanto MOI (94%) como MOA (84%)- evolucionaron por encima del promedio, mientras que los Productos primarios (64%) y los Combustibles y energía (60%) lo hicieron por debajo. Como consecuencia de este desempeño y del efecto de la devaluación sobre el PIB (medido en dólares), el coeficiente de apertura exportadora para el sector industrial paso de 14% en promedio para el período 1998-2001 a 26 % en el promedio 2002-2005.

GRÁFICO IV.7
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR TIPO DE BIEN
(En millones de US\$)



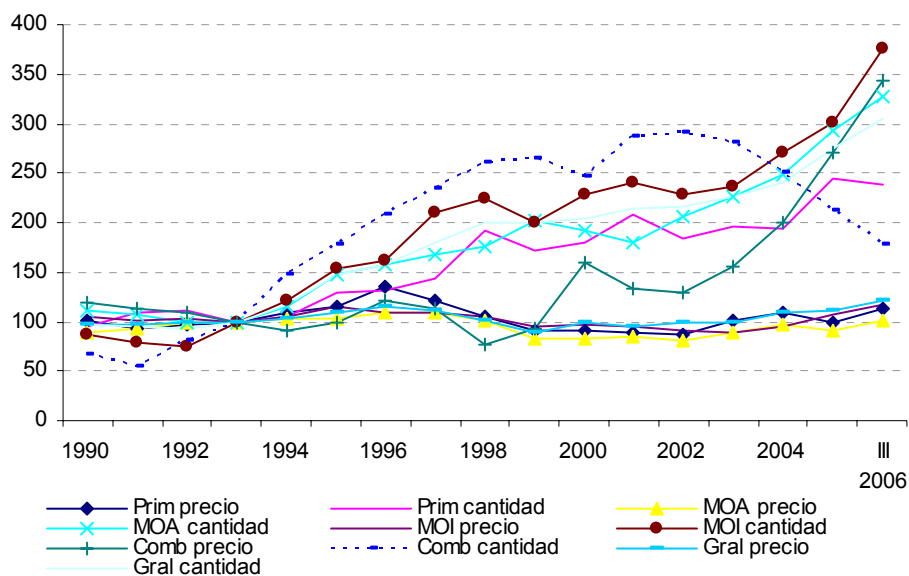
Fuente: INDEC.

Las exportaciones de ambos rubros de manufacturas fueron beneficiadas por un incremento de sus precios de exportación (25% y 26%, para MOA y MOI, respectivamente), al tiempo que registraron un notable aumento en sus volúmenes (37% y 61%, *idem*). Por su parte, en la evolución de las exportaciones de combustibles se combina un incremento de los precios con una disminución de las cantidades; ante el estancamiento de la producción, el consumo interno fue progresivamente absorbiendo los saldos exportables. En el caso de los productos primarios, ambos componentes se movieron al alza, especialmente las cantidades.

El valor total de las exportaciones MOI se redujo en 2002, afectadas por el fuerte retroceso en las ventas del complejo automotriz a Brasil, siendo éstos los productos y el mercado decisivos en el comportamiento agregado de este rubro; otras producciones relevantes también disminuyeron sus despachos, tal como productos químicos –a pesar de la entrada en producción de una serie de nuevas plantas en el polo petroquímico de Bahía Blanca-, maquinaria y equipo y textiles. Estas caídas no pudieron ser compensadas por los incrementos registrados en los productos siderúrgicos –tubos de acero para la extracción de petróleo y laminados planos- y en las ventas de minerales –explicados por el incremento del precio mundial del oro-. La recesión de la economía brasileña siguió afectando negativamente las exportaciones MOI en 2003, al tiempo que un cierto redireccionamiento de las ventas automotrices hacia Chile y México y la buena

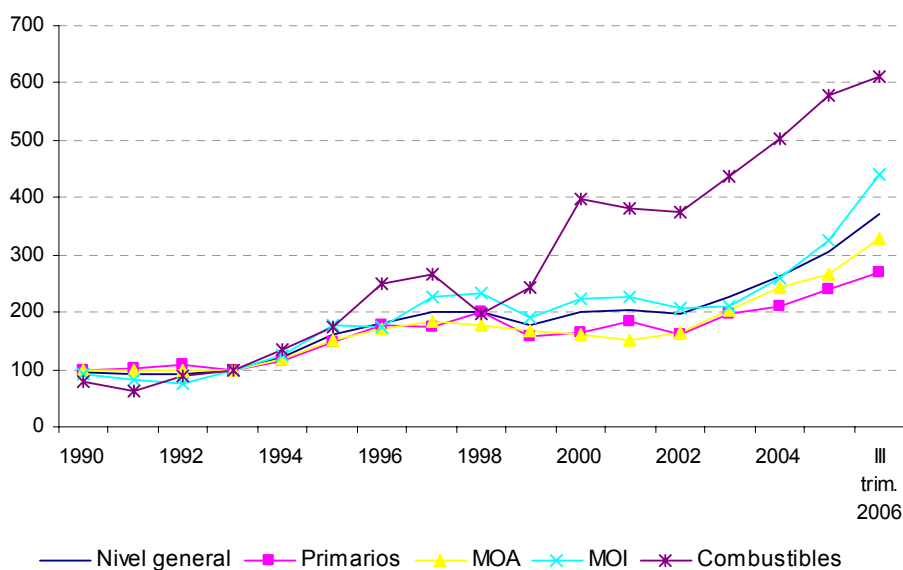
performance de algunos productos químicos y metálicos en los mercados del NAFTA y la UE llegaron a insinuar un cambio de tendencia en la inserción geográfica de las exportaciones industriales. No obstante, una vez que la economía brasileña aceleró sus niveles de crecimiento hacia 2004, esta hipótesis quedó debilitada.

GRÁFICO IV.8
ÍNDICES DE PRECIO Y CANTIDAD DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS



Fuente: INDEC.

GRÁFICO IV.9
ÍNDICES DE VALOR DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS



Fuente: INDEC.

A partir de 2005 las exportaciones MOI pasaron a ser el rubro comparativamente más dinámico; de hecho, en ese año, crecieron aún más que las exportaciones MOI mundiales (Castagnino, 2006). La recuperación del mercado brasileño y la redefinición de la estrategia de abastecimiento en América en el caso del sector automotor y el alza de precios en las *commodities* industriales (acero; aluminio; materias plásticas; químicos) son los factores explicativos principales de este desempeño. Algunas de las filiales automotrices instaladas en Argentina reformularon su estrategia productiva y comercial, lanzando nuevos modelos y diversificando mercados; esto implicó un mayor volumen de ventas hacia México (favorecido por un acuerdo específico de desgravación de aranceles para un cupo establecido) y Chile y, en menor medida, hacia Estados Unidos y Venezuela; las exportaciones de caucho (neumáticos) fueron también incentivadas por este movimiento. La industria siderúrgica, por su parte, amplió y concentró su capacidad productiva y aprovechó la buena coyuntura de precios internacionales para aumentar su penetración en el mercado norteamericano.

Un rasgo interesante del desempeño exportador de las MOI en este período es la instalación de una tendencia de mayor dinamismo de las ventas de productos terminados en comparación con la de insumos intermedios. En el caso de la siderurgia, por ejemplo, los despachos de manufacturas crecen por encima de los laminados; en la industria papelera aparece un incipiente proceso de sustitución de exportaciones de pasta celulósica por papel, cartón y ediciones; en la industria química crecen las ventas de extractos y productos diversos, artículos de limpieza y tocador, extractos tintóreos y productos para fotografía y caen relativamente las de químicos orgánicos e inorgánicos; en el complejo textil, por su parte, cuyas exportaciones se han incrementado de modo generalizado, resultan más dinámicas las del sector de vestuario y confecciones. Esta consideración podría extenderse al sector de cueros, en el que ha reaparecido una corriente de exportación de calzado. Si se atiende al hecho de que no ha habido en estos sectores un proceso de cambio estructural significativo (Fernández Bugna y Porta, en este mismo documento), puede concluirse que la mejora de la competitividad-precio a través de la devaluación y el incremento de la productividad por un aprovechamiento más pleno de la capacidad instalada deben ser los factores decisivos detrás de esta evolución.

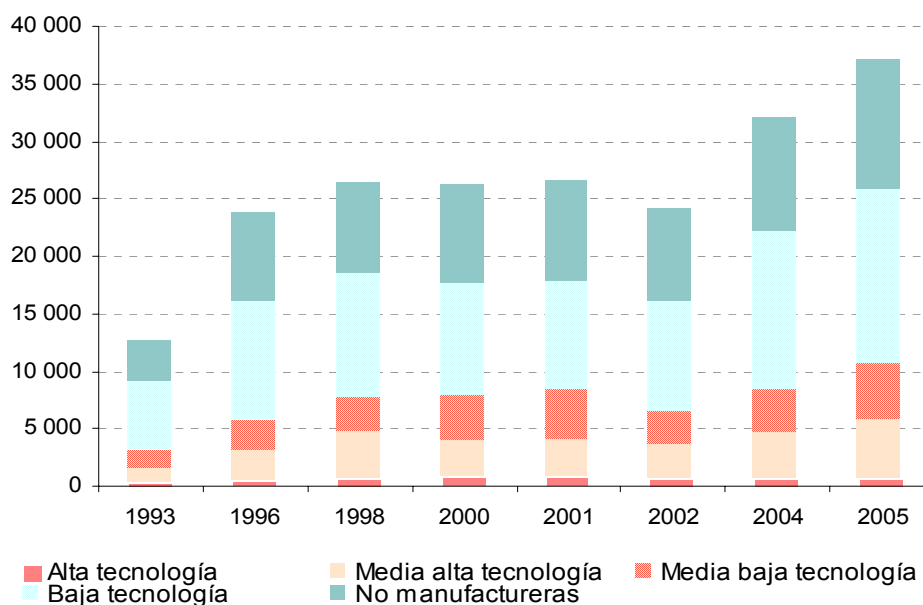
A diferencia de las MOI, las exportaciones MOA tuvieron una evolución positiva durante el crítico 2002; dentro de un crecimiento relativamente generalizado, los rubros más dinámicos fueron los aceites vegetales y sus residuos, las carnes y sus preparados –que reingresaron al mercado de la Unión Europea una vez superada la veda por aftosa- y los lácteos -esencialmente, leche en polvo al mercado brasileño-. Esta tendencia se mantuvo en 2003 y 2004, destacándose particularmente las ventas de la industria oleaginosa, impulsadas por las cosechas record de soja y el alza de los precios internacionales y absorbidas por el extraordinario crecimiento de la demanda china e india. El buen desempeño del complejo sojero se asentó también en un conjunto de ventajas propias de los emprendimientos instalados en el país, en comparación con los de los principales competidores (Brasil y Estados Unidos): mayor tamaño de planta y menor distancia entre las áreas de producción y las de procesamiento y entre éstas y los puntos de salida. También se registraron alzas importantes en carnes y lácteos, predominantemente vía precios. En el caso de carnes, el “efecto precio” positivo estuvo más que nada asociado al embarque de cortes vacunos de mejor calidad –principalmente hacia Estados Unidos y Europa-; la reconversión de la ganadería patagónica y fuertes inversiones estimuladas por los nuevos precios relativos sustentaron un fuerte dinamismo en las exportaciones de carne ovina y de pollo, respectivamente.

Durante 2005 se produjo una significativa desaceleración del crecimiento de las exportaciones MOA, como consecuencia de la disminución de los precios de los principales productos de exportación, especialmente los subproductos de las oleaginosas. Esta tendencia fue parcialmente compensada por la apertura del mercado chino para las carnes bovinas a través del establecimiento de varios acuerdos comerciales y el buen desempeño de la industria avícola –

libre de los problemas sanitarios asociados con la “gripe aviar”-; al mismo tiempo, se consolidaron algunos flujos de productos no tradicionales o de mayor grado de elaboración (vinos, maderas aserradas, quesos, jugos de frutas, elaboraciones de pescado, panificación y aceitunas). En el 2006, nuevamente el complejo sojero se comportó dinámicamente, devolviendo a las exportaciones MOA a su anterior sendero de crecimiento; contribuyeron la nueva cosecha record y el alza de precios internacionales impulsada por una demanda internacional nuevamente sostenida. Cabe señalar que, si bien se mantiene la tendencia a incorporar productos más elaborados, la proporción de exportaciones MOA asociada con productos diferenciados no supera el 15%; en general, los nuevos grandes clientes asiáticos no participan de estas colocaciones (Castagnino, 2006).

Las exportaciones industriales argentinas se concentran en las gamas de menor contenido tecnológico, clasificadas según las convenciones usuales en la materia (Hatzichronoglou, 1997). Para el año 2005, las manufacturas consideradas de Baja tecnología –compuestas en su gran mayoría por productos del sector de Alimentos, bebidas y tabaco- alcanzaron al 59% de las exportaciones manufactureras totales argentinas. Las de Media Baja tecnología representaron en ese año el 19% del total y estuvieron compuestas mayormente por bienes de las ramas de Metales ferrosos y Productos de caucho y plástico; integran también este lote productos de la Refinación del petróleo, Productos minerales no metálicos y Productos de metal. Las manufacturas de Medio Alto contenido tecnológico explicaron una proporción similar del total de ventas externas de productos industriales (20%), destacándose los productos Químicos (50%) y los Vehículos a motor (42%). La incidencia de las manufacturas de Alta tecnología en este conjunto de exportaciones sigue siendo marginal (2%), compuestas predominantemente por productos Farmacéuticos (68%) y, en menor proporción, por Equipo de radio, TV y comunicaciones.

GRÁFICO IV.10
ARGENTINA: EXPORTACIONES SEGÚN CONTENIDO TECNOLÓGICO
(En dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia de acuerdo a la base SYSPROD y a la metodología de OCDE (Hatzichronoglou, 1997).

Esta estructura se ha mantenido relativamente estable en comparación con el período previo al cambio de régimen macroeconómico; de todas maneras, alcanzan a percibirse algunas modificaciones provocadas por las diferencias de desempeño en las ramas que integran cada una de las categorías en esta clasificación según intensidad de I+D. Así, en relación con el promedio de los últimos años de la Convertibilidad, cae la participación de los bienes de Alta tecnología – por la reducción en los despachos de Equipos de radio, TV y comunicaciones- y la de los de Media Baja tecnología –como consecuencia, fundamentalmente, de la floja *performance* de los productos de la Refinación del petróleo; en cambio, se incrementan las participaciones relativas de los bienes de Baja tecnología –en función del buen desempeño exportador del sector de Alimentos, bebidas y tabaco- y de los bienes de Media Alta tecnología –impulsados por la evolución de los Químicos-. Cabe señalar, de todas maneras, que en el caso argentino aparece una correlación inversa entre el contenido tecnológico de los bienes exportados y el grado de integración nacional en su elaboración (Castagnino, 2006).

Por el lado de los Productos primarios, se verifica un comportamiento muy inestable de las ventas externas en consonancia con la volatilidad de sus precios y la situación climática. Durante el año de la crisis se produjo una importante retracción de sus ventas externas como consecuencia del desfavorable contexto internacional –y la consiguiente depresión de precios-, la incertidumbre cambiaria –que llevó a los productores a retener parte de los saldos exportables- y el buen desempeño de los sectores que utilizan a los bienes primarios como materia prima en el mercado local, que redundó en la existencia de menores saldos exportables. A partir de 2003, se verifica un incremento de las ventas externas, si bien a distintos ritmos en la comparación interanual. En efecto, durante este año los Productos primarios fueron el rubro más dinámico, fortalecidos por la mejora de sus cotizaciones. Al año siguiente, no obstante, sus ventas externas mostraron una fuerte ralentización en sus niveles de crecimiento como consecuencia de la reducción de los envíos a causa de las malas condiciones climáticas, el mayor procesamiento de la materia prima para la elaboración de aceites y pellets y la reversión de la tendencia alcista de los precios agrícolas. En 2005, las exportaciones de productos primarios retomaron el dinamismo exhibido hacia 2003. Ello encuentra explicación en el incremento de los despachos realizados a partir de la cosecha agrícola récord que se obtuvo en la campaña 2004/05, el rebote de en el precio de la soja hacia febrero a causa de la sequía del sur de Brasil y la firma de convenios de carácter comercial con China, que evitaron la aplicación de medidas restrictivas al ingreso de los productos provenientes de Argentina. Por último, en 2006, las ventas externas de productos primarios volvieron a mostrar un desempeño sólo ligeramente positivo, a pesar de la buena evolución de los precios de exportación tanto de los principales productos agrícolas como del cobre.

En el caso de las ventas externas de Combustibles y energía se verifica una fuerte caída de los envíos en 2002, para luego pasar a mostrar un buen desempeño, con una desaceleración hacia 2006. Durante el año de la crisis, su significativa reducción se explicó fundamentalmente por la merma de las cantidades despachadas y, en menor medida, de los precios. El dinamismo exhibido entre 2003 y 2005 tuvo que ver con los buenos precios internacionales del petróleo. El aumento de la cotización del crudo llevó a que el Gobierno nacional establezca, desde mediados de 2004, un esquema de retenciones móviles a las exportaciones de crudo de modo de evitar que la volatilidad de los precios influya sobre los precios dentro del mercado local. También tuvieron un buen desempeño los envíos de gas natural, con destino principal hacia Chile a través de los gasoductos situados en el noroeste del país; todo ello, a pesar de la crisis energética que se produjo en el invierno de 2004 y que redujo, en cierta medida, sus saldos exportables. En 2006, a pesar de que se mantuvieron en alto los precios de los combustibles, el aumento de las exportaciones fue apenas visible, a causa de los menores envíos en términos físicos debido a una menguada producción de petróleo en el marco del agotamiento de algunos yacimientos. Asimismo, los menores gravámenes a las exportaciones que pesan sobre los carburantes respecto del petróleo crudo han llevado a que se produzca un proceso de sustitución de la oferta hacia los primeros.

Cuando el análisis de las exportaciones argentinas de bienes se desagrega a nivel de productos, se destacan dos rasgos muy marcados: el alto grado de concentración de las ventas argentinas en torno a una canasta relativamente acotada y la escasa variación de esta canasta en el tiempo. En efecto, de los 2671 productos exportados en 2005 (CUCI, Rev. 3, a 6 dígitos), los primeros cien por orden de valor total de ventas explican el 81% del total exportado; esta proporción es prácticamente la misma que la registrada desde mediados de los '90 en adelante. A su vez, son pocos los cambios dentro de este lote de productos principales: el Índice de Similitud de Sorensen arroja valores de 72% y 79% para la comparación de 2005 con 1998 y 2001, respectivamente.

RECUADRO IV.2

VARIACIONES EN EL RANKING DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS

Los principales productos exportados por Argentina en 2005 han sido, en orden de importancia, los *Residuos y desperdicios de la industria alimenticia* (en particular, *pellets* de soja); *Grasas y aceites*; *Cereales* (fundamentalmente maíz y trigo, en ese orden); *Carburantes y Petróleo crudo* (ambos productos fuertemente potenciados por el incremento de los precios del crudo); Material de transporte (debido al lanzamiento de nuevos modelos automotrices para el mercado mundial); *Productos químicos y conexos y Semillas y frutos oleaginosos* (principalmente, soja). Todos ellos, salvo el Petróleo crudo y el Material de transporte, muestran importantes tasas de crecimiento entre 2001 y 2005. Otros productos de menor relevancia pero que experimentaron un gran dinamismo exportador fueron Miel (a pesar de la fuerte reducción de su precio internacional por la entrada de China al mercado europeo); *Material de cobre y sus concentrados*; *Carnes* (en especial, vacuna); *Lácteos*; *Frutas secas o congeladas*; *Grasas y aceites lubricantes*; *Gas de petróleo y otros hidrocarburos*; *Frutas frescas* (en particular, manzanas, peras y uva de mesa) y *Vinos* (fundamentalmente, de alta gama).

La evolución del *ranking* de productos exportados señala la estabilidad de la composición de la oferta exportable y su concentración en torno a bienes primarios y *commodities* industriales. Los primeros veinte puestos del *ranking* (definidos de acuerdo con la CUCI a tres dígitos y establecidos en función de la participación de cada rubro en el total exportado en 2005) han permanecido con apenas ligeras variaciones durante los últimos diez años; entre ellos, hay sólo tres rubros que ocupaban puestos inferiores al trigésimo entre 1996 y 1998 (*Minerales de cobre y sus concentrados*, *matas de cobre*, *cobre de cementación*; *Propano y butano licuados* y *Gas natural, licuado o no*). El incremento en el primero de ellos se corresponde con el inicio de actividades de la Minera Alumbrera en Catamarca, que rápidamente logró convertirse en el noveno exportador de cobre a nivel mundial; los incrementos en los otros dos rubros están estrechamente relacionados con las transacciones realizadas con Chile, incluyendo la transferencia de gas boliviano a través de dos gasoductos situados en el noroeste del país.

Los primeros tres puestos del ranking están, invariablemente, ocupados por los mismos productos a lo largo de los diez años considerados: *Pienso para animales* (10% en 2005), compuesto en buena medida por los *pellets* de soja exportados a China como alimento para el ganado porcino; *Aceites y grasas fijos de origen vegetal*, "blandos", *en bruto, refinados o fraccionados* (8% en 2005) y *Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos, crudos* (6% en 2005). A su vez, entre los ocho principales productos del año 2005 hay uno sólo que bajó del décimo lugar en alguno de los años observados: es el caso de la *Carne de ganado bovino, fresca, refrigerada o congelada*, afectada en 2001 por las restricciones de acceso a causa del brote de aftosa registrado.

Dentro del *ranking*, las mayores ganancias de participación relativa en los últimos diez años están protagonizadas por la soja y sus derivados (por precio y por cantidad) y los aceites de petróleo (por precio); las principales pérdidas, por trigo y maíz (por cantidad) y automóviles, si bien es este último caso la tendencia parece comenzar a revertirse a partir de 2005.

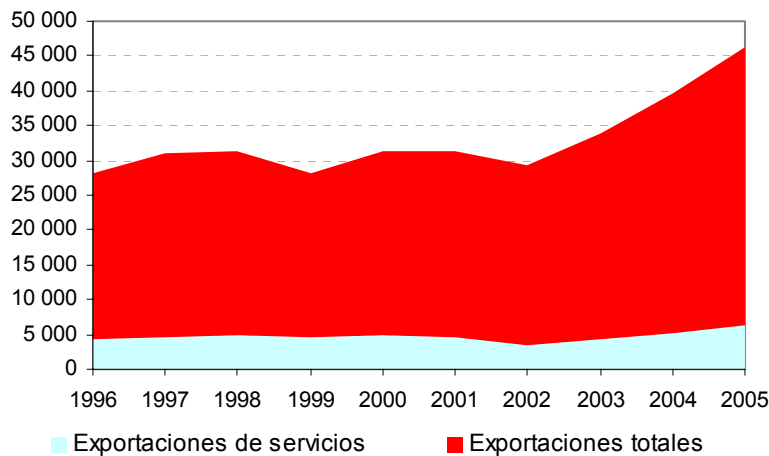
Fuente: elaboración propia.

b) Las exportaciones de servicios

Las exportaciones argentinas de servicios, después del estancamiento experimentado en el 2000 y de las caídas absolutas en 2001 y 2002, no sólo se han recuperado sino que exhiben un marcado

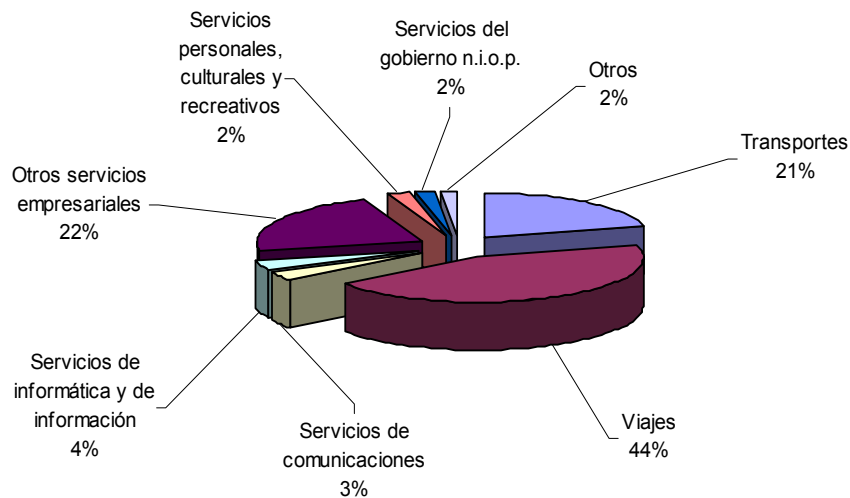
dinamismo. Se trata de actividades fuertemente intensivas en mano de obra –de diferente nivel de calificación, según los casos- y, por lo tanto, altamente favorecidas por la reducción del costo laboral en términos internacionales provocada por la devaluación de la moneda. Una vez estabilizado el tipo de cambio real, las ventas externas de los sectores productores de servicios aumentaron en forma constante, promediando entre 2002 y 2006 una tasa del 23% anual, bastante superior a la de la media mundial, que fue 14% en el mismo período. En parte, este desempeño está vinculado al dinamismo de las exportaciones de mercancías, que arrastró las ventas de las actividades vinculadas a servicios de transporte y empresariales, profesionales y técnicos (CEI, 2006).

GRÁFICO IV.11
PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS SOBRE LAS EXPORTACIONES TOTALES
(En millones de US\$)



Fuente: INDEC.

GRÁFICO IV.12
PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE LOS DIFERENTES RUBROS DE SERVICIOS EXPORTADOS EN 2005



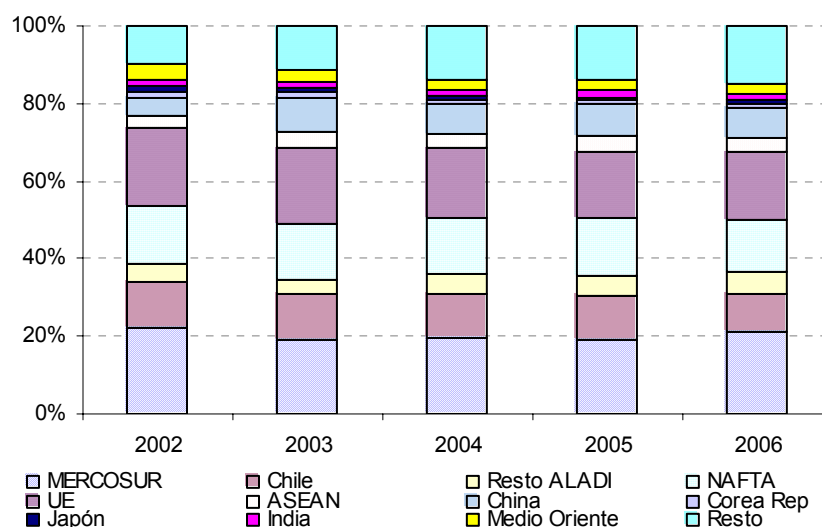
Fuente: INDEC.

El conjunto de rubros del sector servicios han elevado sustancialmente sus ventas externas. Por su peso específico dentro del sector, los vinculados al turismo, como Viajes (44%), han contribuido significativamente al desempeño agregado; con todo, los más dinámicos han sido algunos rubros que constituyen una oferta relativamente novedosa, como los Servicios de informática e información (93%) y los Servicios empresariales, profesionales y técnicos (108%). Cabe señalar que, aún cuando la balanza externa de servicios de Argentina sigue acumulando déficit amplios, tal como lo ha sido tradicionalmente, esta evolución registrada por sus exportaciones en los últimos años ha permitido reducirlos apreciablemente; el hecho de que emerjan también ventas de servicios basados en mano de obra calificada resulta un hecho auspicioso.

c) Principales destinos de exportación

De acuerdo con las exportaciones registradas por Argentina en 2006, sus principales socios comerciales han sido Mercosur (21%), Unión Europea (18%), NAFTA (13%), Chile (9%) y China (8%). La estructura por mercados de destino ha venido modificándose notablemente desde 2002; uno de los datos más relevantes está dado por la pérdida de importancia relativa del Mercosur (en rigor, Brasil); en efecto, los despachos a ese destino se incrementaron sólo en el orden del 73% en términos corrientes, en un contexto en el cual las exportaciones totales lo hicieron en algo más del 80%. El otro dato novedoso es el crecimiento de China como mercado, cuya participación relativa ha pasado del 5% al 8% en virtud de un crecimiento de las exportaciones argentinas de más del 200% en el período considerado. Los despachos a Resto de ALADI (124%), India (109%), los países de la ASEAN (101%) y Resto del mundo (171%) también han estado por sobre el promedio, mientras que el citado Mercosur, Chile, el NAFTA, la Unión Europea, Japón y Medio Oriente han perdido terreno como destinos de las ventas externas argentinas.

GRÁFICO IV.13
EXPORTACIONES ARGENTINAS POR PRINCIPALES DESTINOS

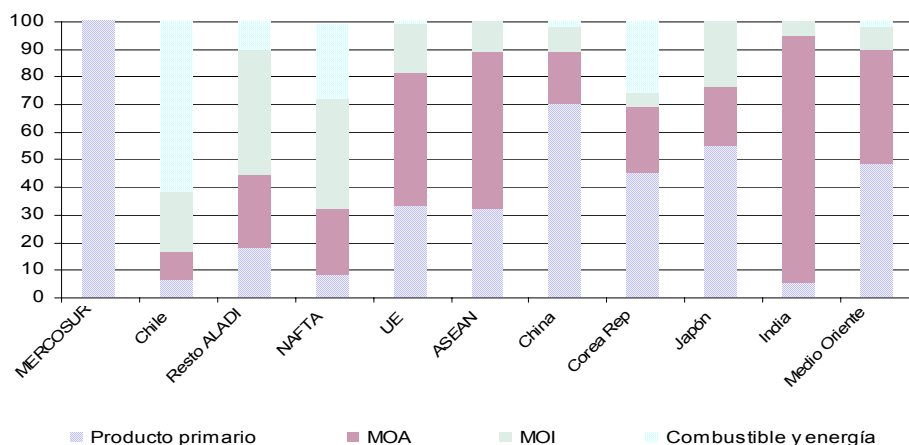


Fuente: INDEC.

La modificación en el patrón de socios comerciales conlleva un sesgo productivo. En la canasta de exportaciones argentinas al Mercosur predominan los productos industriales y, entre éstos, los que incorporan relativamente más valor agregado nacional; los despachos a China y otros nuevos destinos asiáticos de importancia, en cambio, se concentran casi exclusivamente en

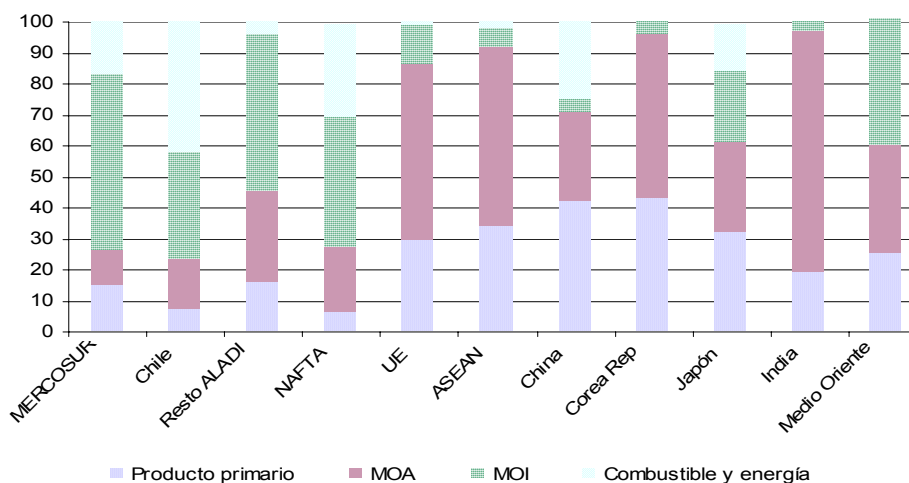
productos primarios o con escasa elaboración. Por ejemplo, para el 2006, las exportaciones MOI constituyen el 57% de las ventas al Mercosur, el 51% hacia el Resto de ALADI, el 42% al NAFTA y el 35% a Chile, pero sólo 5% hacia China, India, Corea y la región de ASEAN. A su vez, los Productos primarios representan más del 40% de los envíos a China y Corea, el 34% a la ASEAN y el 32% a Japón. Así como el Mercosur es, por lejos, el principal mercado para las exportaciones MOI, China, luego de la firma de varios tratados de complementación comercial y económica, se ha convertido en el destino mayoritario para las exportaciones argentinas de Productos primarios. Las ventas de MOA, por su parte, se concentran predominantemente en la UE y algunos mercados asiáticos.

GRÁFICO IV.14
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR DESTINO - AÑO 2001
(en porcentaje)



Fuente: INDEC.

GRÁFICO IV.15
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR DESTINO - AÑO 2006
(en porcentaje)



Fuente: INDEC.

Entre 2002 –año particularmente crítico para las exportaciones manufactureras y, además, para los mercados regionales- y 2006, las exportaciones MOI al Mercosur se duplicaron, superando en términos relativos a la media. La región en general, contemplando a Chile, Venezuela y el Resto de la ALADI ha absorbido en este período un incremento significativo de las exportaciones industriales, tanto de MOA como de MOI; en este sentido, las preferencias comerciales incluidas en diversos acuerdos de cooperación a nivel bilateral o regional siguen facilitando dicha evolución. También ha aumentado este tipo de exportaciones hacia Japón, India, Corea y países de Medio Oriente -muy probablemente a favor de la evolución del tipo de cambio-, en lo que aparece como una cierta tendencia hacia la diversificación de una canasta tradicionalmente concentrada en primarios.

Las exportaciones MOA no sólo predominan en la pauta exportadora hacia la UE, sino que también han sido las más dinámicas a ese destino en este período, sesgando aún más su importancia relativa. En cambio, todos los rubros evolucionaron de modo similar en los despachos al NAFTA; la novedad más significativa, en este caso, ha sido el incremento de las ventas externas de automóviles y sus partes hacia México, como resultado de los acuerdos comerciales firmados a mediados de 2002.¹¹ Por su parte, Argelia y Rusia han emergido como nuevos mercados para las exportaciones MOI, destacándose en particular los envíos de tubos de acero y otros equipamientos para oleoductos y la industria petrolera. En el caso del mercado de China, el crecimiento exportador se ha concentrado casi exclusivamente en Primarios; de hecho, resulta ser el único destino hacia el que las ventas externas de MOI han caído en términos absolutos (-17%) en los últimos cuatro años.

En síntesis, la inserción exportadora de la industria argentina descansa sobre una manifiesta dualidad de especialización: las ventas de productos clasificados como de Alto y Medio-Alto contenido tecnológico están, fundamentalmente, volcadas al mercado regional (CAN, Chile, Mercosur y México); las de bienes considerados de Medio-bajo y Bajo contenido tecnológico predominan en la canasta dirigida a la Unión Europea, los Estados Unidos y los países del SEA. Esta ya tradicional característica no se ha modificado en el último período (Castagnino, 2006).

d) Las exportaciones PyME

El grado de concentración empresaria es otro rasgo destacado del perfil exportador argentino; de acuerdo con una estimación para el año 2005, el grupo de Grandes Empresas -que abarca a un poco más del 5% del padrón de empresas que han efectuado exportaciones- es el responsable del 89% del total de ventas efectuadas, con lo que el perfil exportador es todavía más concentrado que la propia estructura de producción. La contrapartida de este dato es que hay cerca de 14 000 exportadoras de tamaño chico o mediano; sin embargo, más de la mitad son considerados micro-exportadores y sus ventas no llegan al 0,5% del total.¹²

Si bien su participación relativa es baja, el fenómeno de las PyMEs y Microempresas exportadoras tiene cierta relevancia cualitativa. Como en gran parte de los países de desarrollo intermedio, el conglomerado PyME es numeroso en Argentina, se extiende en la mayoría de las actividades industriales y tiene una fuerte participación en la generación de empleo formal e informal (Pietrobelli y otros, 2006). En 2005, mientras las firmas manufactureras exportadoras constituían el 62% de las Grandes Empresas, su participación en el segmentos de PyMEs superaba al 80% y llegaba al 89% entre las Micro y Pequeñas; esta tendencia implica un sesgo

¹¹ Se trata de una serie de acuerdos de liberalización comercial parcial, mediante los que Argentina se beneficia de un cupo anual de 50 000 autos con condiciones de libre acceso a dicho mercado.

¹² Los Micro-exportadores son aquellas firmas manufactureras que realizan individualmente ventas al exterior menores a los 50 000 dólares anuales.

hacia la elaboración de productos de mayor valor agregado y se refleja en un mayor valor relativo por unidad de producto exportada (CEP, 2006). En esta dirección, para este mismo año, las exportaciones de las industrias de tecnología Alta o Media Alta representaron el 26% las ventas de las firmas Grandes, 35% en las PyMEs y 43% en los Microexportadores. En general, las Grandes Empresas exportadoras pertenecen al sector alimenticio, mientras que Maquinaria y equipos, Electrónicos, Químicos y Plásticos se destacan entre los sectores donde las PyMEs exportadoras tienen mayor participación (CERA, 2006). En este sentido, la canasta exportadora PyME, tanto a nivel de sectores como de productos es claramente más diversificada.

CUADRO IV.1
EXPORTACIONES ARGENTINAS POR TAMAÑO DE FIRMA. AÑO 2005

Tamaño	Número de firmas	Porcentaje	Exportaciones (mill. de US\$)	Porcentaje
Grandes	837	5,7	35 729	89,3
Pymes	6 021	40,9	4 170	10,4
Micro	7 684	53,4	115	0,3
Total	14 722	100,0	40 013	100,0

Fuente: CERA e INDEC.

CUADRO IV.2
EXPORTACIONES POR CONTENIDO TECNOLÓGICO
AÑOS 1995, 2000 Y 2005, POR TAMAÑO DE FIRMA
(En porcentaje)

Tamaño	Tecnología	1995	2000	2005
Grande	Alto	4,0	3,0	2,0
	Medio-Alto	21,0	25,0	24,0
	Medio-Bajo	15,0	21,0	23,0
	Bajo	60,0	51,0	51,0
		100,0	100,0	100,0
PyMEs	Alto	4,0	7,0	8,0
	Medio-Alto	24,0	31,0	28,0
	Medio-Bajo	11,0	14,0	15,0
	Bajo	61,0	49,0	50,0
		100,0	100,0	100,0
Micro	Alto	9,0	10,0	9,0
	Medio-Alto	35,0	35,0	34,0
	Medio-Bajo	17,0	20,0	18,0
	Bajo	38,0	35,0	39,0
		100,0	100,0	100,0

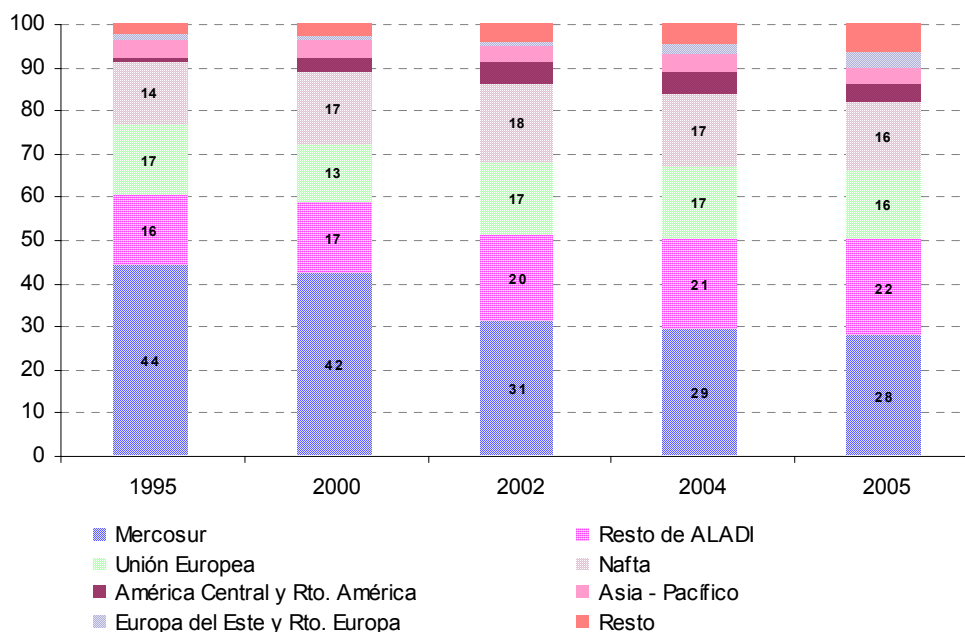
Fuente: Extraído de CERA (2006).

Entre 1995 y 2005 el número de empresas exportadoras creció 40%, incorporándose alrededor de unas 4 000 nuevas, entre ellas 3 000 manufactureras. Los años 2002 y 2003 resultaron el período de mayor ingreso de nuevas firmas al negocio exportador, particularmente Microexportadores impulsados por la recesión en el mercado interno. Este primer movimiento fue seguido, a partir de 2004, por un conjunto también numeroso de pequeños y medianos

exportadores, sin duda alentados por los nuevos precios relativos; en cambio, el número de Grandes firmas exportadoras de manufacturas descendió ligeramente entre 2000 y 2005. En estos últimos años, los volúmenes exportados por las PyMEs exportadoras se incrementaron a un ritmo semejante a los correspondientes a los grandes exportadores (alrededor de un 40%); esta situación contrasta fuertemente con la dinámica anterior, cuando la expansión relativa de las exportaciones de las Grandes más que triplicó la tasa de crecimiento de las PyMEs. También parece afirmarse en estos últimos años una tendencia a una mayor permanencia o estabilidad de este tipo de firmas en el negocio exportador.

Las exportaciones de las PyMEs argentinas han estado concentradas regularmente alrededor de los mercados regionales; hasta el 2000, Mercosur y el resto de ALADI absorbían aproximadamente un 60% de sus ventas totales. Esta situación se correspondía con las hipótesis habituales sobre el proceso exportador, según las cuales los mercados vecinos suelen ser la plataforma para las primeras etapas de aprendizaje en el negocio; da cuenta también de la relevancia de las preferencias comerciales negociadas en la región para la inserción internacional de este tipo de firmas (Pietrobelli y otros, 2005).

GRÁFICO IV.16
DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES PYMES
(En porcentaje)



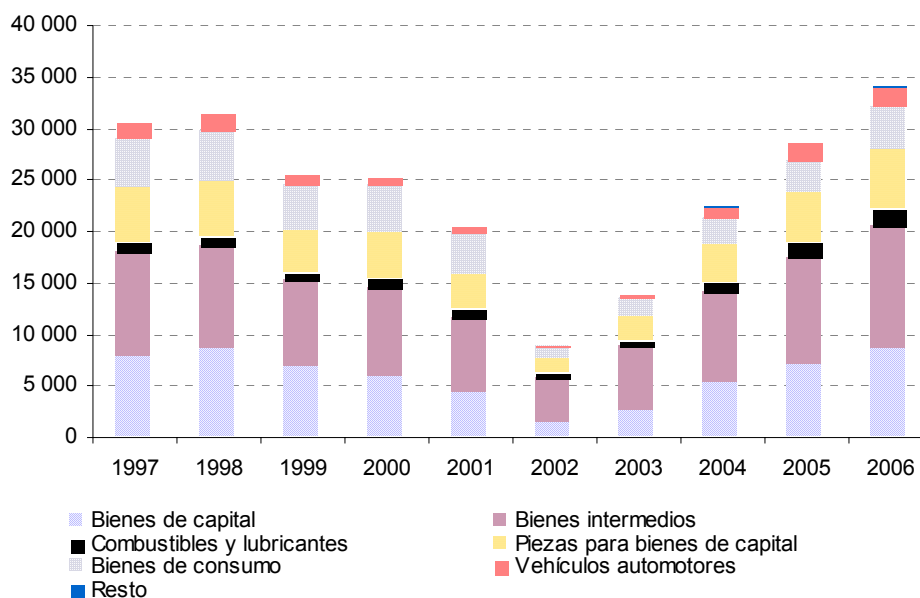
Fuente: CERA.

En estos últimos años se ha producido una mayor diversificación de los mercados de destino de las PyMEs exportadoras, registrándose un crecimiento considerable en los envíos a América Central, Europa del Este (principalmente, Rusia) y África (principalmente, Angola y Sudáfrica), al tiempo que se mantiene relativamente estable la participación agregada de los mercados norteamericanos y europeos. Dentro de Latinoamérica, Chile y México han pasado a ser nuevos destinos de importancia, mientras que, por el contrario, los envíos a Brasil aún se encuentran en valores inferiores a los que se registraban en 1995, si bien han recobrado cierto dinamismo durante los últimos tres años.

3. Evolución de las importaciones

Las importaciones argentinas –que habían alcanzado su máximo histórico de US\$ 31 403 millones en 1998- comenzaron a contraerse hacia finales de la década de los noventa, como producto de la desaceleración del ciclo y el inicio de la fase recesiva. Tras una caída del 19% en 1999, el racionamiento del crédito externo y la profundización de la recesión llevaron a que en 2001 las importaciones se redujeran nuevamente en un 19%. El desenlace de la crisis, el colapso del régimen macroeconómico y la posterior devaluación impulsaron un derrumbe de las compras externas, que cayeron un 56% en 2002, alcanzando, en dólares corrientes, un valor de apenas un poco más de la cuarta parte del registrado sólo cuatro años antes.

GRÁFICO IV.17
IMPORTACIONES DE ARGENTINA POR USO ECONÓMICO
(En millones de US\$)



Fuente: INDEC.

La mayor reducción durante 2002 se produjo en las importaciones de bienes de consumo, bienes de capital y automóviles, lo que afectó particularmente las corrientes provenientes de Chile y los países del Sud y Sudeste asiático (aparatos electrónicos, juguetes y textiles) y de Brasil (vehículos). Luego de tocar un piso en el mes de abril, las compras externas comenzaron a reactivarse junto con los primeros indicios de recuperación del nivel de actividad interna. A partir de 2003, dicha tendencia se consolidó y comenzó a acelerarse; inicialmente, el movimiento fue liderado por las compras de bienes intermedios y de partes, piezas y accesorios de los bienes de capital; más tardíamente, se aprecia una cierta recuperación de las importaciones de maquinarias, estrechamente asociadas al re-equipamiento del sector agrícola (tractores, sembradoras, cosechadoras y sus partes), que atravesaba un período de cosechas récord. Posteriormente, se reactivan también fuertemente las compras de camiones y de equipos de computación y telefonía.

Las importaciones de bienes de consumo y automóviles permanecieron deprimidas también durante los primeros meses de 2003; algunos productos de consumo de altos ingresos reaccionaron más rápidamente, mientras que la reducción en las importaciones de automóviles se

correspondió con una merma en sus exportaciones, en función del acuerdo de comercio compensado establecido en la política automotriz del Mercosur.¹³ Ya desde mediados de ese año, la tendencia de crecimiento de las importaciones se generalizó y su alza se manifestó en tres grupos distintos: i) productos que compiten con producción local –cosechadoras, neumáticos, tractores y tela de algodón-, ii) ciertos insumos productivos destinados al campo y también sectores que sustituyeron importaciones –polietileno, mineral de hierro, algodón, hilados, etcétera- y iii) aquellos otros no producidos localmente –computadoras- o pertenecientes a la industria automotriz –automóviles y camiones- (CEP, 2003).

En 2004 las importaciones mostraron una aceleración respecto de los ya de por sí elevados valores de 2003, de acuerdo con el sostenido aumento del producto y la inversión locales. Automóviles de pasajeros, bienes de capital y sus partes y otros bienes de consumo pasaron a ser los rubros más dinámicos. La mayor disponibilidad de crédito y el desatesoramiento del ahorro en divisas impulsó el aumento de las importaciones para consumo. Entre los bienes de capital, las importaciones de maquinaria industrial continuaron creciendo más lentamente que las de equipos de transporte, sostenidas por las inversiones en la agricultura, la construcción, las obras viales y los servicios de transporte; cabe señalar que en este período los precios de estos bienes se abarataron relativamente a los de los bienes intermedios.

Durante 2005 y 2006 el crecimiento de las importaciones continuó siendo sostenido y, si bien su tasa de crecimiento resultó inferior a la de los dos años anteriores, en el último año el nivel de las compras externas superó al máximo histórico de 1998. Las importaciones de bienes de capital permanecieron muy activas en todos sus rubros, sumándose ciertos equipos específicos para diversas industrias, tales como maquinaria de precisión y para uso en mecánica, metales, caucho, textiles, impresoras, alimentación, minería y equipos eléctricos, entre otros. Cabe señalar, de todas maneras, que aquellos bienes considerados como “de capital necesariamente reproductivo” (maquinaria agrícola, bienes de capital de proceso, instrumentos médicos y otros bienes de capital para industrias varias) constituyen en el trienio 2003-2005 sólo un 40% de las importaciones totales de bienes de capital. En el caso de los insumos intermedios, con un crecimiento más acompasado que el de los otros grandes rubros, se destacó el alza en aceros, abonos y algodón, impulsados, respectivamente, por el dinamismo particular de la industria automotriz, por los elevados niveles de siembra agrícola y por la fuerte recuperación del sector textil. Las importaciones de combustibles cayeron en volumen pero se incrementaron en valor, a causa de la evolución de los precios internacionales.

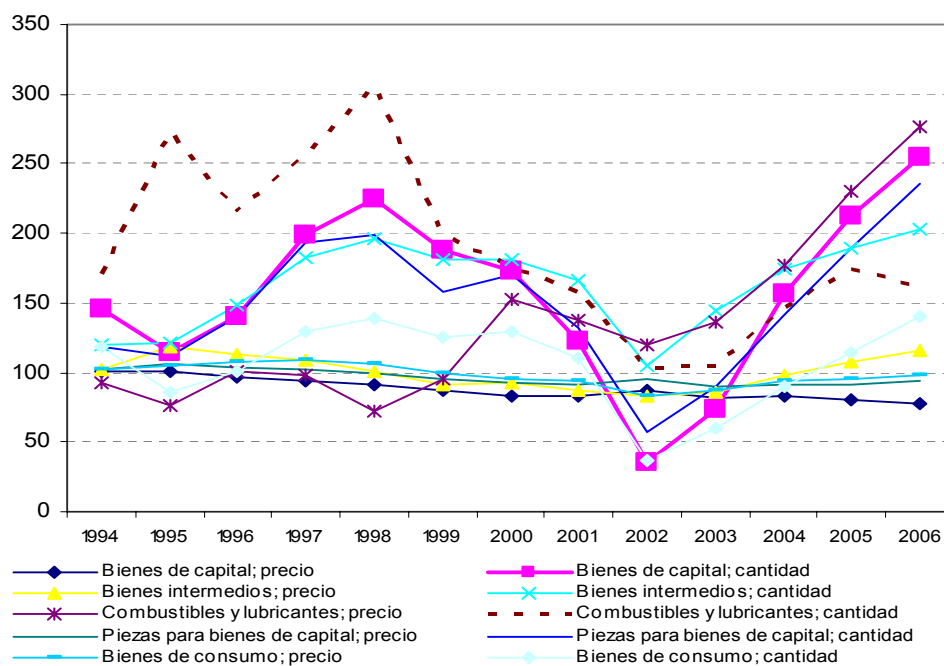
Ciertamente, la devaluación encareció relativamente los bienes importados y puede haber operado como una barrera a su ingreso y un estímulo a su sustitución por producción local; por otro lado, las elevadas tasas de crecimiento de la actividad y la demanda domésticas sostenidas durante los últimos cuatro años impulsaron su expansión, al tiempo que el excelente desempeño de las exportaciones desplazó cualquier preocupación sobre la restricción externa. A precios corrientes, el coeficiente de la elasticidad importaciones-producto es, para este último período, de 1,96, cuando había sido de 2,88 para la fase de crecimiento 1996-1998. Sin embargo, la razón principal de esta disminución está en la reducción de los precios de los productos importados; medido a precios constantes, dicho coeficiente pasó de 3,06 en aquel período a 4,12 en el actual.

¹³ Los acuerdos entre Argentina y Brasil para el sector automotriz y, posteriormente, La Política Automotriz del Mercosur (PAM) se basaron, entre otros elementos, en un régimen de intercambio administrado para vehículos (y algunas partes) libre de aranceles. Este régimen, cuyo reemplazo por un acuerdo de libre comercio pleno estaba previsto para el año 2000, fue prorrogado sucesivamente y, en principio, tiene vigencia hasta el 2008. El coeficiente de compensación autorizado fue variando a lo largo de su vigencia, en función de consideraciones sectoriales o de balanza de pagos en ambos países. En la actualidad, el comercio del sector se regula a través de un coeficiente para toda la industria (automóviles y autopartes) de 1,95 de importaciones por 1 de exportaciones.

Es decir, además de razones estructurales que explican el comportamiento de las importaciones (ver Fernández Bugna y Porta en este mismo documento), hubo también un factor de abaratamiento relativo de los productos y componentes importados que favoreció su ingreso.

La mayor parte del incremento en el valor de las importaciones a lo largo del período es explicado por un aumento en su volumen físico, excepto en el caso de determinados rubros entre los que se destacan los Combustibles y lubricantes. En efecto, entre 2002 y 2006, las importaciones totales crecieron 280% en valores corrientes, como consecuencia de un alza de 230% en las cantidades y de 15% en los precios; gran parte de este incremento promedio en los precios se explica por un alza del 130% en los correspondientes a Combustibles y lubricantes durante el período.

GRÁFICO IV.18
ÍNDICES DE PRECIO Y CANTIDAD DE LAS IMPORTACIONES DE ARGENTINA, POR DESTINO DE CONSUMO
(1993=100)



Fuente: INDEC.

a) Sustitución de importaciones

A la par de este acelerado proceso de recuperación de los volúmenes importados, a partir del segundo trimestre de 2002, se verificó un cierto proceso de sustitución de importaciones no inducido por políticas públicas explícitas, más allá de la mejora del tipo de cambio y alguna medida puntual de carácter sectorial. Los sectores más activos en este sentido fueron los productores de bienes de consumo con buen nivel de capacidad instalada y cuyos productos, a su vez, se caracterizan por una baja elasticidad-precio de la demanda en el corto plazo; entre ellos, se destacan Alimentos y bebidas (cervezas, vinos, azúcar, carnes, jugos y productos lácteos), Textiles y Cuero y calzado (calzado, prendas de vestir y talabartería). En cambio, el proceso de sustitución fue débil en bienes de capital e insumos intermedios, excepto en Materiales para la construcción (cemento, cal y yeso) y Maderas sin elaborar (CEP, 2005). En términos agregados, la sustitución de importaciones fue una fuente positiva de crecimiento sólo hasta fines del 2002; a partir de entonces, su contribución pasó a ser negativa (SSPTyEL-MTEySS, 2005).

Un estudio reciente (CEP, 2006) estima que, entre 1997 y 2005, la sustitución equivaldría al 9% de las importaciones totales; este promedio resulta de comportamientos sectoriales muy heterogéneos. Aquellas actividades en las que el efecto de sustitución estimado tiende a ser mayor presentan alguno de los siguientes atributos: i) ramas que registran fuertes aumentos de producción asociados a ampliaciones de capacidad entre fines de la década del noventa y la actualidad (refinación de petróleo, gas, papel, agroquímicos y laminados de acero); ii) ramas que se desarrollaron bajo una fuerte competencia externa durante la Convertibilidad y que han recuperado terreno sobre la base de la capacidad existente y ciertas inversiones (indumentaria, óptica, juguetes, instrumentos musicales, farmacéuticos, limpieza y tocador); iii) ramas afectadas por una modificación de la función de producción aguas abajo que redujo su demanda para la transformación posterior (petróleo crudo, afectada por un sesgo relativo hacia la utilización de gas).

En un conjunto amplio de sectores, en cambio, el incremento de la demanda fue muy superior a la oferta doméstica, configurándose un proceso de de-sustitución relativa de importaciones. Sea por restricciones de capacidad instalada o por demoras en la maduración de las inversiones más recientes, es el caso de las industria de siderurgia básica, aluminio, maquinaria agrícola, tejidos, químicos y materias primas plásticas. Este proceso se extiende a algunas actividades cuya producción local es poco relevante y para las que la demanda interna también ha crecido en forma notable, como aparatos para telecomunicaciones, maquinaria para la minería, motores, válvulas y tubos electrónicos (CEP, 2006).

b) Principales rubros y productos de importación

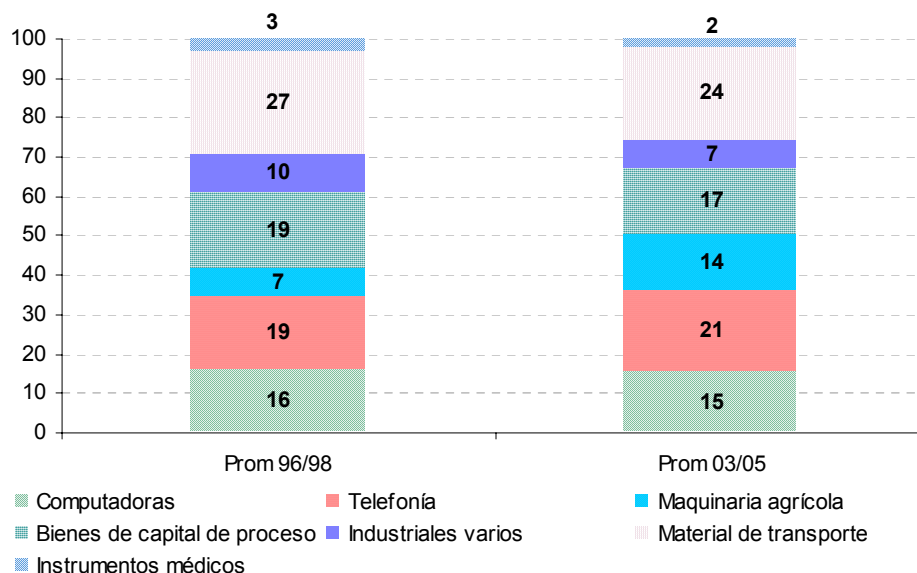
Al discriminar las importaciones según su uso económico, de modo de ver la evolución de lo que efectivamente Argentina compra en el exterior, es necesario tomar dos puntos de referencia distintos, dados los bruscos descensos y recuperaciones que han mostrado las diferentes categorías de productos entre 1998 y 2006. En este sentido, la contracción de las importaciones de todos los rubros fue tan fuerte en 2002 -debido a la crisis económica y a la consecuente devaluación del peso-, que toda comparación del año 2006 con aquel año resulta en tasas de crecimiento exorbitantes. A tal fin, es útil tomar también situar otro punto de comparación en 1998 para ver cómo son los volúmenes exportados en relación a los que se registraron en un año de mayor “normalidad”.

En el marco de una economía en rápido proceso de recuperación, en la que las importaciones totales crecieron 280% entre 2002 y 2006, los rubros más dinámicos han sido Automotores (1074%) y Bienes de capital –excluidos los automotores- (561%). Sin embargo, en ambos casos, se trata de las categorías de productos que más fuerte habían descendido hacia el año 2002. En efecto, entre 1998 y 2002 las importaciones de Automotores se redujeron un 89% y las de Bienes de capital, un 85%; ello explica por qué, a pesar de ser los bienes de mayor dinamismo desde 2002, las importaciones de Automotores sólo superan en un 25% a las de 1998, mientras que las importaciones de Bienes de capital son sólo un 6% superiores a las de ese año. Las importaciones de ambos rubros, además, exhiben una elevada elasticidad con respecto al ingreso y al precio, si bien en la adquisición de los segundos inciden cuestiones vinculadas a las decisiones de inversión y, por tanto, a expectativas futuras sobre el devenir de la economía.

En el caso de los Combustibles, el crecimiento de las importaciones entre 2002 y 2006 fue del orden del 259%, superando actualmente en un 102% los volúmenes importados durante 1998. Este considerable incremento está asociado tanto a la crisis energética del país durante los últimos años como al incremento en el precio internacional del petróleo, considerando que se trata del rubro cuyas importaciones menos cayeron entre 1998 y 2002 (43%). En menor medida, algo similar ocurre con los Bienes intermedios, cuyas importaciones –que habían caído un 56% entre 1998 y 2002- crecieron un 173% entre 2002 y 2006, siendo actualmente superiores a los volúmenes importados en 1998 en un 19%.

Por su parte, las compras externas de Partes y accesorios para bienes de capital se incrementaron en una proporción cercana a la media (283%) entre 2002 y 2006, siendo actualmente un 3% inferiores a los valores importados en 1998. En el caso de los Bienes de consumo, si bien las importaciones crecieron un 229% entre 2002 y 2006, son el rubro que menos ha logrado recuperarse en relación a sus valores de 1998, habiendo registrado importaciones hasta septiembre de 2006 que son un 20% inferiores a las registradas en igual lapso de tiempo durante 1998.

GRÁFICO IV.19
COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL
(En porcentaje)



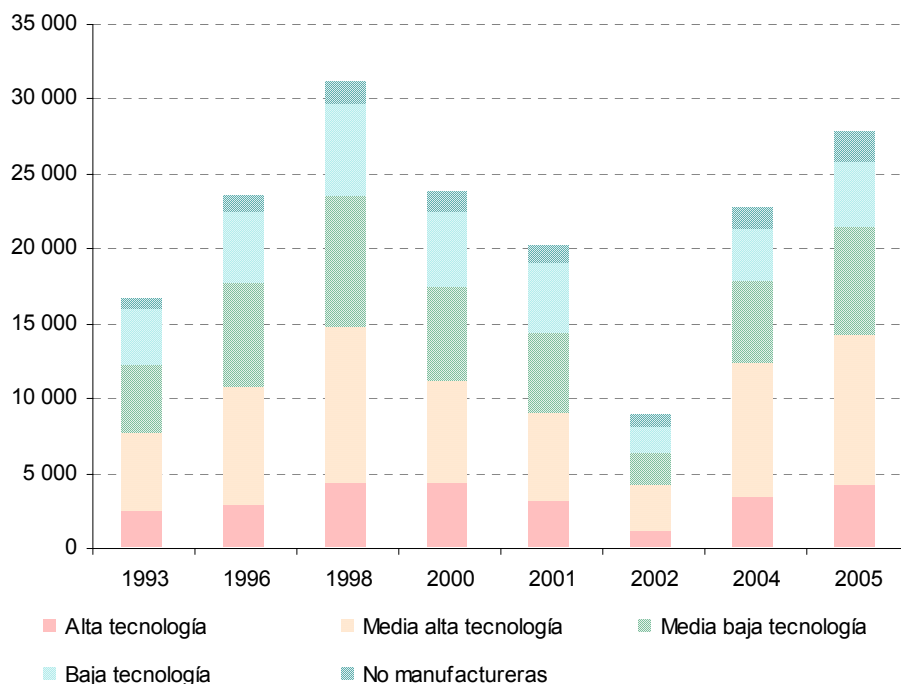
Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

En términos más generales, al discriminar por uso económico se presentan situaciones un tanto disímiles. En tal sentido, mientras algunos rubros replican la tendencia general (bienes intermedios y de consumo), otros muestran un crecimiento en los valores explicado exclusivamente por el incremento en las cantidades, a pesar de la caída de sus precios (bienes de capital y sus piezas y accesorios). El resto (combustibles y lubricantes), debe su incremento en mayor proporción a la variación de los precios que a la de cantidades, aunque ésta también se incrementó.

Cuando se analiza el contenido tecnológico de las importaciones manufactureras realizadas por Argentina, en contraposición a lo que ocurre con las ventas externas, se comprueba la gran importancia que presentan los bienes de mayor contenido tecnológico. En tal sentido, las manufacturas de Alta tecnología representaron, a lo largo de 2005, el 16% de las importaciones manufactureras totales -concentradas en torno a Electrónica y comunicaciones, productos Farmacéuticos y Computadoras y máquinas de oficina-, mientras que las de Media Alta tecnología hacen lo propio con casi un 40% del conjunto de compras externas de productos industriales –compuestas principalmente por Químicos, Vehículos a motor y Maquinaria eléctrica y no eléctrica-. El resto, llámese manufacturas de Media Baja y Baja tecnología, explica el 28% y 17% de las importaciones manufactureras totales, que se compone particularmente de Metales básicos, Caucho y plástico y Textiles y prendas de vestir.

La evolución de las distintas categorías muestra, desde 2001 en adelante, un aumento significativo de las importaciones de bienes de Media Alta tecnología –como consecuencia del fuerte aumento de las compras externas de Automotores- en detrimento de los productos de Baja tecnología –a causa de la reducción de la proporción perteneciente a productos de Papel e imprenta y Alimentos, bebidas y tabaco-. Las restantes categorías –Alta y Media Baja tecnología- se mantienen prácticamente inalteradas, a pesar de ciertos cambios en su estructura interna, como por ejemplo el significativo incremento del porcentaje de importaciones de Equipo de electrónica de consumo y comunicaciones en detrimento de productos Farmacéuticos y Equipo de oficina e informática, dentro de los bienes de Alta tecnología, y el aumento de las compras externas de Metales ferrosos y productos de Caucho y plástico y la concomitante reducción de productos Minerales no metálicos y productos de Metal, dentro de la categoría de Media Baja tecnología.

GRÁFICO IV.20
ARGENTINO: IMPORTACIONES SEGÚN CONTENIDO TECNOLÓGICO
(En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia de acuerdo a la base SYSPROD y a la metodología de OCDE (Hatzichronoglou, 1997).

En términos de productos de importación (CUCI, revisión 3, a 6 dígitos), se observa una menor concentración en los primeros cien en el total de las importaciones respecto de lo sucedido con las exportaciones. En tal sentido, de los 2 900 productos importados, los primeros cien explican “sólo” el 54% de las importaciones totales, a pesar de que esta proporción ha venido aumentando en los últimos años (en 1998 era del 49% y en 2001 del 47%). Por otra parte, y en este caso al igual que lo sucedido con las exportaciones, no se verifican cambios sustanciales en la estructura importadora durante los últimos diez años, a pesar del cambio en el régimen de crecimiento económico. A ese respecto, la aplicación para 2005 del Índice de Similitud de Sorensen para los primeros cien productos de exportación en relación con lo sucedido entre 1998 y 2001 indica una similitud del 73% y el 71%, respectivamente.

RECUADRO IV.3

VARIACIONES EN EL RANKING DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS

Los primeros cinco puestos del *ranking* de productos importados (de acuerdo con la CUCI, a nivel de tres dígitos) han sido ocupados, tanto en 1997 como en 2005, por los mismos cinco rubros: *Equipos de telecomunicaciones; Automóviles y otros vehículos automotores diseñados principalmente para el transporte de personas; Partes, piezas y accesorios de los automotores; Maquinas de procesamiento automático de datos y sus unidades y Vehículos automotores para el transporte de mercancías y para usos especiales*. Estos cinco, más asociados a compras para consumo que para inversión, representaron en ambos años un 20% de las compras totales. Si se consideran los primeros veinte productos del *ranking* en el año 2005, sólo cuatro no integraban ese lote en 1997.

De todas maneras, sin desconocer este rasgo de estabilidad de la pauta de importaciones observada en el largo plazo, los movimientos dentro del *ranking* muestran la sensibilidad de la estructura de demanda de importaciones en relación con el ciclo económico. Comparando 2002 con 2005, por ejemplo, se advierte que el único rubro que permanece entre los cinco principales es *Partes, piezas y accesorios de los automotores*; las otras cuatro categorías caen alrededor de 20 puestos en el año 2002. Del mismo modo, la importación de *Máquinas para el procesamiento de datos* (categoría que incluye las compras de computadoras personales), que no bajó del quinto puesto entre 1996 y 2001, cayó al 18° en el 2002, disminuyendo a algo más de un tercio su participación relativa.

En 2002 y 2003, años en los que se altera fuertemente la composición del *ranking* de productos importados, pierden importancia, principalmente, aquellos rubros más vinculados al consumo personal con elevada elasticidad-precio e ingreso; ganan participación relativa, en cambio, los bienes de demanda inelástica (*Productos medicinales y farmacéuticos*) y los insumos destinados a las actividades fuertemente exportadoras (*Papel y cartón; Compuestos orgánico-inorgánicos, compuestos heterocíclicos, ácidos nucleicos y sus sales; Ácidos carboxílicos y sus anhídridos, halogenuros, peróxidos y percidos*). Reiniciado el ciclo de crecimiento, el *ranking* vuelve a conformarse según el estándar previo.

Fuente: elaboración propia.

c) Origen de las importaciones

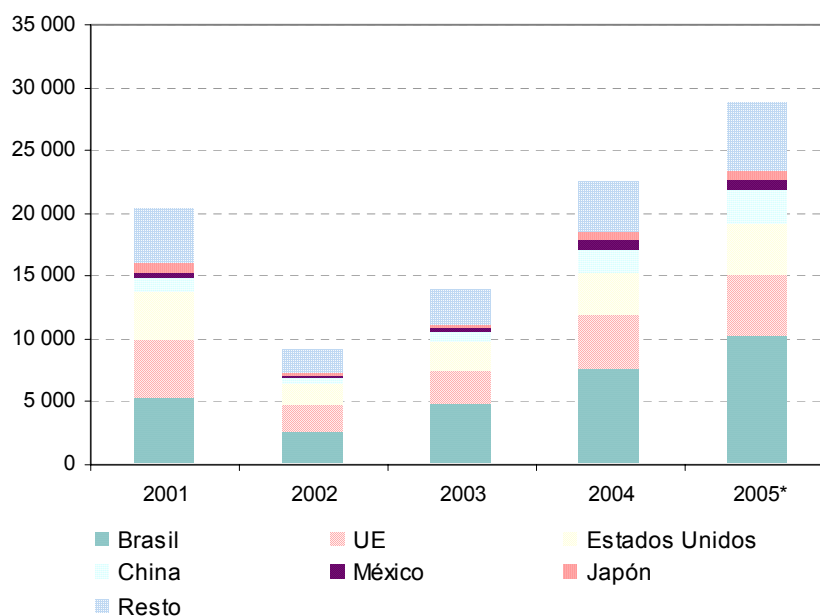
La recuperación y el crecimiento de las importaciones argentinas a partir de 2003 fueron acompañados de algunos cambios considerables en la participación relativa de los principales socios comerciales, en relación con la estructura de abastecimientos predominante en los últimos años de los noventa. Se ha reforzado un sesgo relativo a favor de algunos socios regionales y China a expensas, particularmente, de las compras provenientes de los países del NAFTA, la Unión Europea, Japón y el Sudeste Asiático. Las importaciones originadas en Brasil se multiplicaron por cuatro veces en los últimos cuatro años y su participación pasó del 26% en 2001 al 40% en 2005; del mismo modo, las originadas en China alcanzaron en ese último año el 10% de las totales, cuando en 2001 cubrían apenas el 4%. En gran parte, el aumento relativo de estos orígenes se corresponde con la pérdida de participación de Estados Unidos y la Unión Europea, que bajó entre tales años del 22% y 23%, respectivamente, a menos del 17%.

Si bien no hay una única explicación para esta tendencia, es indudable que algunos factores de orden macroeconómico, en particular, la evolución de los tipos de cambio bilaterales durante este período ha tenido influencia. El encarecimiento relativo de las importaciones después de la devaluación del peso en 2002 y la posterior trayectoria de las paridades ha sido más amplio, precisamente, en relación con los mercados relativamente “perdedores”. Por su parte, la emergencia de China como un proveedor significativo de la economía argentina (el tercero en orden de importancia, después de Brasil y Estados Unidos) no escapa a las razones de orden general –macro y microeconómicas– que explican la fortaleza y el dinamismo exportador del gigante asiático. Las mayores compras argentinas en este mercado se concentran en los que son, a

su vez, sus principales productos de exportación: maquinaria y equipo, computadoras y radio-receptores, agroquímicos metales, textiles y calzado (Galperín y otros, 2006).

Si bien no hay una única explicación para esta tendencia, es indudable que algunos factores de orden macroeconómico, en particular, la evolución de los tipos de cambio bilaterales durante este período, ha tenido influencia. El encarecimiento relativo de las importaciones después de la devaluación del peso en 2002 –y la posterior trayectoria de las paridades- ha sido más amplio, precisamente, en relación con los mercados relativamente “perdedores”. Por su parte, la emergencia de China como un proveedor significativo de la economía argentina (el tercero en orden de importancia, después de Brasil y Estados Unidos) no escapa a las razones de orden general –macro y microeconómicas- que explican la fortaleza y el dinamismo exportador del gigante asiático. Las mayores compras argentinas en este mercado se concentran en los que son, a su vez, sus principales productos de exportación: maquinaria y equipo, computadoras y radio-receptores, agroquímicos, metales, textiles y calzado (Galperín y otros, 2006).

GRÁFICO IV.21
ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES ARGENTINAS, POR ZONAS ECONÓMICAS Y PRINCIPALES PAÍSES



Fuente: INDEC.

Nota: * Datos provisionarios.

En el caso de las importaciones originadas en Brasil, además del efecto macro y del vuelco de excedentes exportables en el marco recesivo vigente en 2002 y 2003, hay otros factores de orden estructural que contribuyen a explicar su particular dinamismo. Claramente, el sistema productivo brasileño ha mejorado consistentemente su productividad media e incorporado fuertes ganancias de competitividad en los últimos años; de hecho, sus exportaciones han evolucionado bastante por encima de las mundiales, favorecidas también por la vigencia y aplicación de mecanismos promocionales tan potentes como eficaces.¹⁴ Por otra parte y vinculado a estas propias razones, puede

¹⁴ Carciofi y Gaya (2006) sugieren que la recuperación de la demanda en Argentina, basada en el aumento del empleo y de los salarios reales, habría dinamizado el consumo de los sectores de ingresos medios y medios-

propias razones, puede estar madurando una redefinición de las estrategias de aprovisionamiento de las empresas transnacionales en la región, sesgando a favor de las filiales instaladas en Brasil, particularmente en el caso de los complejos automotriz, químico, petroquímico y siderúrgico. Cabe señalar que los bienes intermedios o finales destinados a estos sectores cubren la gran mayoría de los despachos en cuestión.

El hecho de que en diversas coyunturas se registraran fuertes corrientes de importaciones instaló algunos conflictos en el Mercosur, los que resultaron en medidas restrictivas puntuales y temporarias aplicadas a los equipos de audio y video, línea blanca e indumentaria y calzado. Esta situación llevó, finalmente, a los gobiernos de Argentina y Brasil a acordar en febrero del 2006 la creación de los denominados Mecanismos de Adaptación Competitiva (MAC). Este instrumento posibilita la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona (por un período de hasta cuatro años) cuando las importaciones de algún producto aumentan sustancialmente y se evalúa que afectan el tejido productivo doméstico. Durante el tiempo de aplicación efectiva de la cláusula del MAC, tanto el Estado como el sector privado respectivo asumen el compromiso de promover una reestructuración competitiva del sector en cuestión. Este acuerdo firmado tiene carácter bilateral, no ha sido extendido al resto de los socios del Mercosur y no ha dado lugar todavía a ningún caso de implementación concreta.

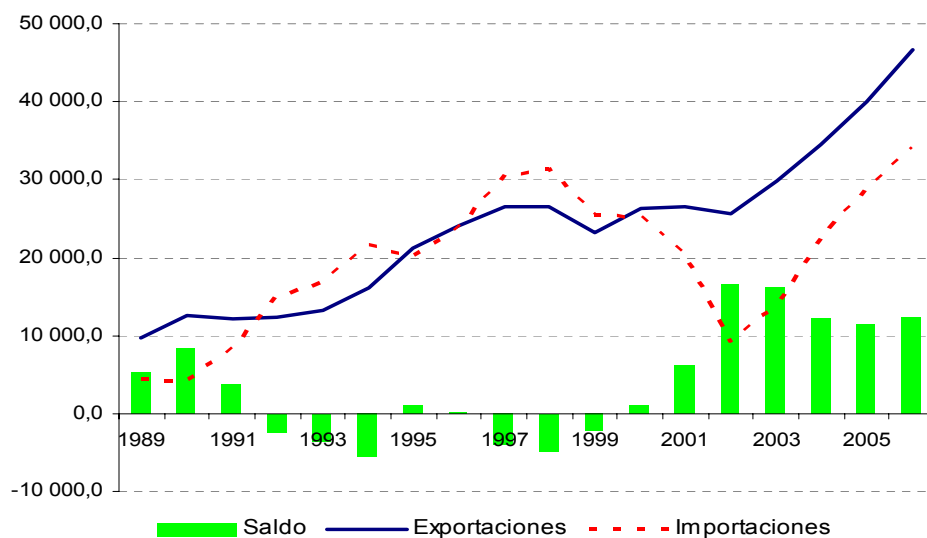
4. Evolución de la balanza comercial

Entre 1992 y 2000 la balanza comercial argentina fue regularmente deficitaria, a excepción del recesivo 1995; los picos de déficit se registraron en el respectivo año final de los dos ciclos de crecimiento de esa década, 1994 y 1998, con sendos valores superiores a los US\$ 7 500 millones. Esta situación se revirtió en 2001 y se prolongó y profundizó en 2002, en ambos casos debido a la fuerte contracción de las importaciones (-19% y -56% en relación con el año anterior, respectivamente), en un contexto de exportaciones estabilizadas alrededor de los US\$ 25 000 millones. De hecho, el superávit comercial del 2002, del orden del 15% del PIB, alcanzó valores inéditos para la economía argentina. A partir de ese momento, se inauguró una nueva fase de crecimiento, sostenida hasta la actualidad, que, a diferencia de los noventa y de la gran mayoría de los ciclos de auge desde la década de los sesenta, convive con un saldo comercial externo fuertemente positivo.

En el 2003, iniciada ya la marcha ascendente de las exportaciones que caracteriza al período bajo análisis, el superávit se mantuvo alrededor de los US\$ 15 500 millones, en la medida que la recuperación de las importaciones era todavía incipiente. En los años sucesivos, el espectacular crecimiento de las importaciones recortó parcialmente tales niveles de saldo, los que, de todas maneras, se han mantenido hasta el 2006 por encima de los US\$ 11 000 millones (aproximadamente un 6% del PIB para este último año).

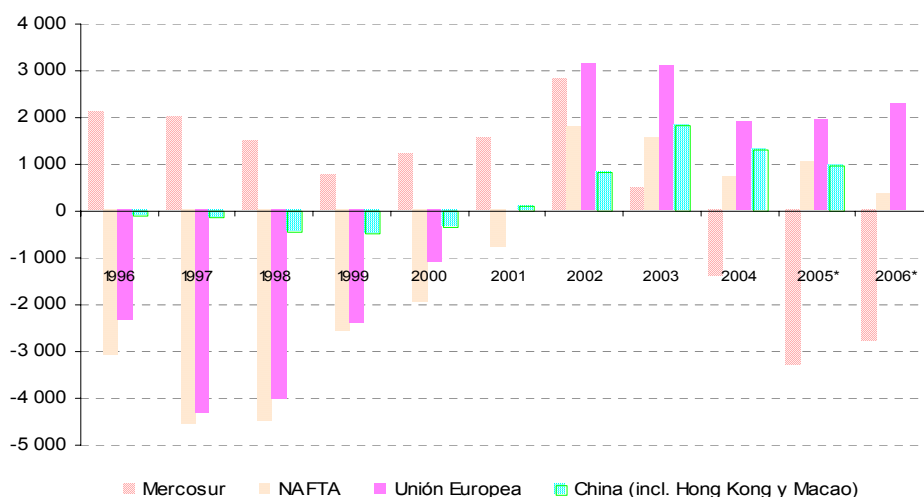
El pasaje de un régimen de crecimiento con déficit externo a otro con superávit (entre otras características que los diferencian) estuvo acompañado de cambios significativos en el signo de los flujos netos con los diversos socios comerciales. Por un lado, el saldo comercial con el Mercosur (más precisamente con Brasil), ininterrumpidamente superavitario desde 1994, pasó a ser claramente negativo desde mediados de 2003. Para la economía argentina, en las condiciones predominantes durante la segunda fase de la Convertibilidad, la relación comercial con el Mercosur constituyó una fuente importante, si bien insuficiente, de financiamiento de sus cuentas externas. En la actual etapa, este rol es asumido por los intercambios con Estados Unidos y la Unión Europea, a su vez, principales orígenes del déficit comercial previo; por el momento, el comercio con China es también fuente de excedentes positivos.

GRÁFICO IV.22
SALDO COMERCIAL DE LA ARGENTINA
(En millones de dólares)



Fuente: INDEC

GRÁFICO IV.23
SALDO COMERCIAL CON LOS PRINCIPALES SOCIOS
(En millones de US\$)



Fuente: INDEC.

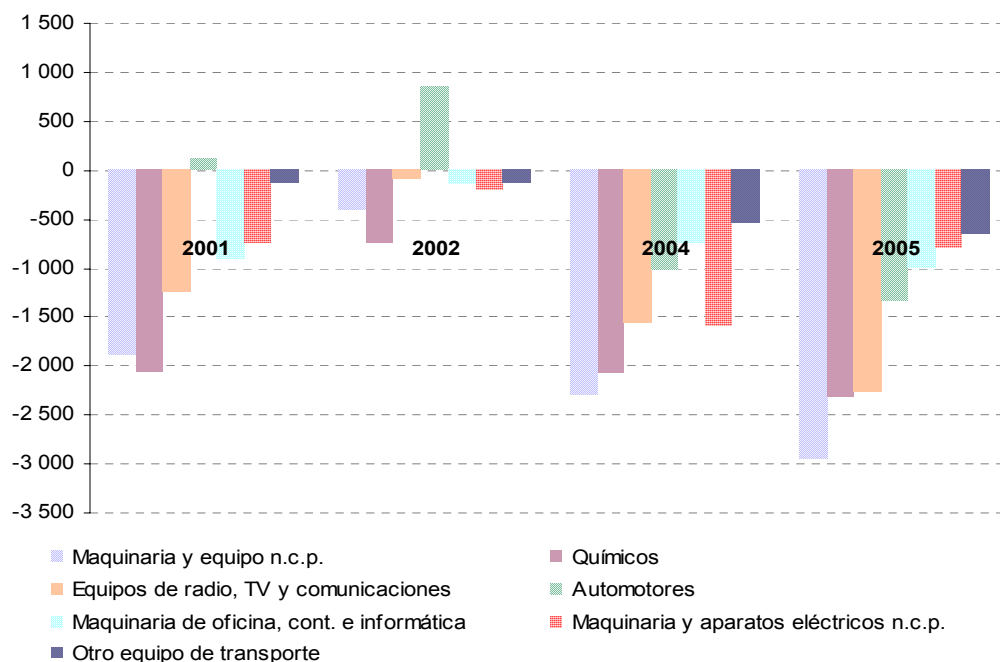
Nota: * Los totales por suma pueden no coincidir por los redondeos.

Las razones de esta novedad se encuentran, por supuesto, en el desempeño de las exportaciones e importaciones en relación con cada uno de estos mercados y ya han sido presentadas en las secciones respectivas de este capítulo. Basta con recordar aquí que las compras originadas en Brasil han sido las de mayor crecimiento relativo entre todos los flujos relevantes de importaciones argentinas y que, a la vez, el crecimiento de las exportaciones hacia ese mercado ha sido, en promedio, el menos dinámico entre los envíos desde Argentina en los

últimos años. Factores de orden macro (menor depreciación relativa de la paridad *vis-à-vis* Brasil y ciclos económicos no convergentes), de orden micro (ganancias relativas de productividad y competitividad a favor de Brasil y redefinición de las estrategias de las ET en la región) y de orden estructural (composición de las respectivas canastas de exportaciones) se han combinado para generar este resultado. A su vez, la parálisis institucional y normativa en la que se encuentra el Mercosur desde hace ya varios años ha impedido el procesamiento de esta problemática con un enfoque de cooperación regional.

De hecho, en valores constantes, las exportaciones argentinas a Brasil han sido en 2006 alrededor de un 30% inferiores a las de 1997. Además de los factores de orden general ya mencionados, debe considerarse también el avance del proceso de sustitución de importaciones en este país para el caso de ciertos productos agrícolas y sus derivados –como leche, trigo, aceite de oliva, frutas frescas y secas, panificación y pesca procesada- y la disminución de los envíos de petróleo, por razones “brasileñas” (mayor grado de autosuficiencia energética) o “argentinas” (restricción de oferta y desvío hacia otros destinos).

GRÁFICO IV.24
ARGENTINA: PRINCIPALES SALDOS COMERCIALES NEGATIVOS
(En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia de acuerdo a la base SYSPROD.

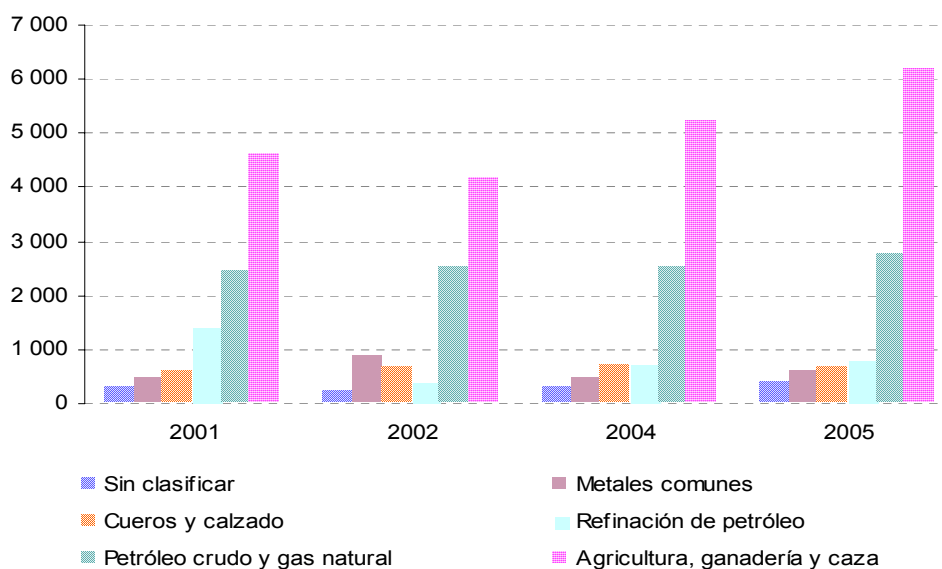
Por el contrario, los saldos comerciales con los otros dos bloques de mayor importancia (NAFTA y Unión Europea), de signo inalterablemente negativo a lo largo de los noventa y hasta 2001, se tornan superavitarios al unísono a partir de la devaluación operada a principios de 2002, si bien los volúmenes importados desde estos orígenes ya venían decreciendo de manera notable en los años previos como consecuencia de la recesión. En efecto, el saldo comercial, que para el año 1997 alcanzaba un déficit superior a los US\$ 4 000 millones en ambos casos, muestra en 2002 y 2003 superávits superiores a los US\$ 1 500 millones en el caso del NAFTA, y a los US\$ 3 000 millones en el de la Unión Europea. En ambos casos, el saldo positivo disminuye considerablemente hacia 2005, debido a la recuperación de las importaciones provenientes desde los dos destinos, producto de la reactivación económica de Argentina. Finalmente, el intercambio comercial durante

2006 arrojó un saldo positivo de US\$ 340 millones con el NAFTA y de US\$ 2 265 millones con la Unión Europea, en donde sobresalieron los superávits bilaterales con España y Holanda.

La relación comercial con China fue, comparativamente, de menor magnitud en los noventa, aunque relativamente creciente, y acumuló un saldo negativo anual hasta el 2000 del orden de los US\$ 300 millones. Entre 2001 y 2005 las exportaciones y las importaciones variaron 183% y 110%, respectivamente, lo que permitió la formación de sucesivos saldos positivos, cuyo pico máximo se alcanzó en 2003 con más de US\$ 1 800 millones. A partir de ese momento, el saldo ha venido disminuyendo en forma sostenida, como consecuencia de la aceleración de las importaciones; probablemente, en poco tiempo más, el “efecto China neto” cambie nuevamente de signo.

A diferencia de la estructura del saldo por mercados o socios comerciales, la composición de la balanza comercial por sectores o ramas productivas permanece sin modificaciones significativas; en este sentido, la nueva dinámica asumida por el sector externo luego del cambio de régimen macroeconómico no ha implicado la transformación de un patrón de inserción y especialización productiva largamente consolidado. De acuerdo con los datos registrados en 2005, el 93% del superávit comercial total es explicado por el resultado en sectores afirmados en ventajas naturales –principalmente los agrícolas–, y sólo un 5% por la balanza de productos industriales.

GRÁFICO IV.25
ARGENTINA: PRINCIPALES SALDOS COMERCIALES POSITIVOS
(En millones de US\$)

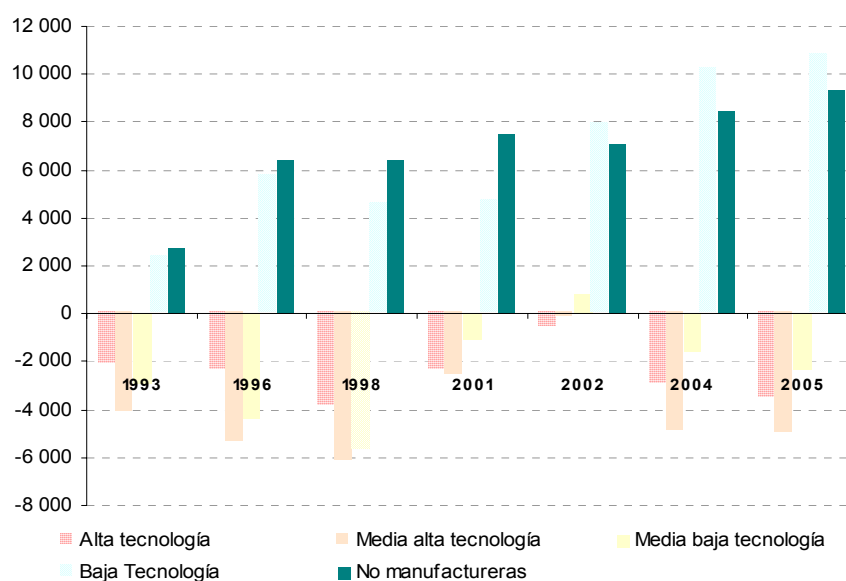


Fuente: elaboración propia de acuerdo a la base SYSPROD.

Las actividades fuertemente excedentarias son Alimentos y bebidas; Agricultura, ganadería y caza; Petróleo crudo y gas natural; Refinación de petróleo; Cueros y calzado y Metales comunes, en ese orden; inversamente, las deficitarias son Maquinaria y equipo; Químicos; Equipo de radio, TV y comunicaciones; Automotores; Maquinaria de oficina, contabilidad e informática y Otros equipos de transporte. En concordancia con esta observación, si se considera el contenido tecnológico directo de los bienes manufactureros comerciados, la industria argentina presenta un elevado superávit solamente en los productos de Baja tecnología y déficit en todas las otras categorías.

En cambio, el tradicional déficit en la balanza de servicios reales muestra una sostenida tendencia a la baja; el promedio de alrededor de US\$ 4 000 mil millones anuales entre 1997 y 2000 se redujo progresivamente a US\$ 1 350 millones en 2005, es decir un 70% menos. Se comentó más arriba sobre la muy positiva reacción de las exportaciones de servicios al nuevo esquema de precios relativos; éstas acumularon un crecimiento de 81% entre 2002 y 2005, basado, fundamentalmente, en el nuevo estándar de competitividad generado por la baja del costo laboral en términos internacionales. Si bien las importaciones de servicios también se incrementaron sustantivamente en el mismo período (53%), al compás del crecimiento de la actividad y la demanda internas y de las transacciones comerciales, aquel desempeño exportador posibilitó achicar la brecha sectorial.

GRÁFICO IV.26
ARGENTINA: SALDO COMERCIAL SEGÚN CONTENIDO TECNOLÓGICO
(En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia de acuerdo a la base SYSPROD y a la metodología de OCDE (Hatzichronoglou, 1997).

RECUADRO IV.4 **UNA ESTIMACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE TECNOLOGÍA** **DESINCORPORADA**

El enfoque denominado *Balanza de Pagos Tecnológicos* (BPT) es la metodología de estimación de las transacciones mercantiles de tecnología desincorporada más difundida y reconocida. Puede definirse como una subdivisión del balance de pagos que contempla aquellas transacciones “invisibles” relacionadas con el flujo de conocimiento técnico entre países. Las transacciones involucradas deben cumplir con tres condiciones básicas: i) ser internacionales, ii) ser de carácter comercial y iii) involucrar pagos relacionados al comercio de técnicas y/o la provisión de servicios tecnológicos.

De acuerdo con OCDE (1990), los componentes estándar de la BPT se resumen en las siguientes cuatro categorías: 1) comercio de técnicas (transferencia y licenciamiento de patentes; transferencia de invenciones no patentadas; revelación de *know-how*), 2) transacciones que incluyen marcas comerciales, diseños y patrones (venta, licenciamiento o franquicia), 3) servicios con contenido técnico (estudios técnicos, trabajos de ingeniería y asistencia técnica general) y 4) actividades de I+D industrial llevada a cabo/financiada en/desde el exterior.

Dos estimaciones de la BPT disponibles hasta ahora para Argentina presentaban algunos problemas metodológicos. En una, la información de base proviene de una muestra industrial no totalmente representativa (INDEC, 2003); en la otra, los pagos o egresos son estimados a partir de las declaraciones voluntarias en el Registro de Transferencia de Tecnología del Instituto Nacional de Propiedad Industrial – incurriéndose en subestimación- y los cobros o ingresos son replicados de la anterior (Rodríguez, 2004).

Para la presente estimación se ha accedido a información proveniente de la Balanza de Pagos al mayor nivel de desagregación disponible, resolviéndose los problemas de representatividad aludidos. Subsiste, de todas maneras un problema de adecuación efectiva de algunos de los componentes de la BPT a las partidas definidas en la cuenta de Servicios reales de la Balanza de Pagos; a efectos de minimizarlo, se consideraron aquellas partidas que mejor se corresponden con el espíritu y la definición de los componentes de la BPT según la OCDE.

De acuerdo con estos registros, las exportaciones de tecnología desincorporada han aumentado en más del 250% respecto de 1998, en 58% en relación con 2001 y en 80% sobre 2002. Se destacan particularmente por su dinamismo y magnitud las ventas de *Servicios con contenido tecnológico*, que ya desde 1999 explican más del 80% de estas transacciones; dentro de éstos, sobresalen los *Servicios de informática*, los *Servicios de I+D* y los *Servicios de arquitectura e ingeniería*. A su vez, la partida de *Regalías y derechos de licencia* pierde relativamente importancia en función de un desempeño menos dinámico.

Las importaciones de tecnología no incorporada presentan un crecimiento moderado hasta 2001 y una fuerte aceleración después de la crisis, si bien menos intensa que en el caso de las exportaciones; así, en 2005, son 24% superiores a las de 1998 y 70% a las de 2002. La partida *Regalías y derechos de licencia* es la de mayor crecimiento en este último período y se destaca también la evolución de las importaciones de los rubros *Servicios de I+D* y *Servicios de informática*.

El crecimiento de las exportaciones de tecnología desincorporada es un rasgo interesante del período bajo análisis; sin embargo, y como un reflejo adicional del tipo de especialización productiva y comercial de la Argentina, el saldo de la BPT continúa siendo fuertemente negativo. En efecto, para el año 2005, las importaciones totales de tecnología desincorporada todavía más que duplican a las exportaciones respectivas; a nivel de partidas, el déficit principal reside en las *Regalías y derechos de licencia*, mientras que los *Servicios con contenido técnico* muestran en los últimos años un leve aunque creciente superávit.

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones y reflexiones finales

La modificación del régimen macroeconómico a comienzos de 2002 dio paso a la emergencia y consolidación de una fase de crecimiento acelerado y sostenido de la economía argentina en la que, entre otros cambios, la dinámica del sector externo y las formas de ajuste de la balanza de pagos resultan muy diferentes a las predominantes durante todo el período de la Convertibilidad. En primer lugar, la cuenta corriente, desde 2002, y la cuenta de capital, desde 2004, han registrado saldos positivos, lo que permitió recomponer y expandir el nivel de reservas y llevar adelante un proceso de “desendeudamiento” con algunos acreedores institucionales. En segundo lugar, también se produjo una reversión en el signo de la balanza comercial; inicialmente, como consecuencia de la caída –por ajuste recesivo- de las importaciones, pero, desde 2003, en virtud de una persistente tendencia de crecimiento de las exportaciones. El desempeño de las ventas externas, que muestran signos de cierta desaceleración sólo hacia el final del período considerado,¹⁵ ha posibilitado acumular superávits comerciales anuales del orden del 6% del PIB, a pesar de la reactivación y aceleración de las importaciones, en correspondencia con la evolución general de la economía.

¹⁵ La última información disponible indica que, durante el primer trimestre de 2007, el balance comercial continuó con su senda positiva pero se redujo en un 28% respecto de igual período de 2006, manteniendo la tendencia declinante (INDEC, 2007).

El fuerte crecimiento de las exportaciones reconoce varias causas o factores de empuje, que serán inmediatamente sintetizados. A modo de contexto y para situar algunas líneas de continuidad o quiebre con las tendencias de largo plazo, conviene considerar previamente algunos rasgos de su evolución en los últimos veinticinco años, período en el que han registrado varios saltos sucesivos, todos ellos en el marco de regímenes macroeconómicos diferentes. A principios de los ochenta, en paralelo con la crisis de la deuda y la consiguiente restricción de acceso al mercado de capitales, se produce un incremento cuantitativo importante de las exportaciones argentinas que contribuye a financiar con recursos genuinos los abultados servicios financieros; este ajuste exportador –más bien asociado a la recesión en el mercado interno- fue promovido a través de devaluaciones sucesivas y la aplicación de diferentes mecanismos de estímulo de tipo fiscal o financiero. En esta fase, a su vez, comienza a delinarse el actual patrón de especialización, con la consolidación de las ventas de semillas oleaginosas entre los productos primarios, de aceites y grasas vegetales, pesca, pulpa de papel, frutihortícolas y lácteos entre las MOA y de algunos productos intensivos en capitales, energía y escala (aluminio, acero, petroquímicos y petróleo refinado) entre las MOI (Bisang y Kosacoff, 1995).

Hacia mediados de los noventa, en un contexto de apertura comercial y tipo de cambio relativamente sobrevaluado, se registra un segundo salto importante en las exportaciones. Si bien en un principio la formación de saldos exportables contracíclicos y los buenos precios internacionales favorecieron su evolución, se dieron también algunos cambios estructurales que sustentaron dicho crecimiento. Entre ellos, los más importantes fueron la liberalización del comercio en el Mercosur –que posibilitó aprovechar plenamente la fuerte expansión de la economía brasileña a partir de 1994-, las mejoras relativamente generalizadas de la productividad media –basadas en procesos de racionalización y la incorporación de *stock* de capital-, el cambio tecnológico y organizacional en el sector agropecuario –que consolidó al complejo sojero-, la desregulación de las actividades extractivas –que modificó las condiciones de explotación de combustibles y minerales, respectivamente- y la reorganización de la industria automotriz sobre la base del mercado regional –impulsada por un régimen promocional específico en el marco del funcionamiento del Mercosur-. En diversos momentos, asimismo, el sesgo anti-exportador implícito en la política cambiaria fue parcialmente corregido a través de “devaluaciones fiscales” y la activación de mecanismos de promoción (Porta, 1995; Bianco y Porta, 2004; Bonvecchi y Porta, 2005).

Un primer punto a resaltar en la evaluación del período más reciente es que el dinámico desempeño de las exportaciones argentinas ha sido paralelo a la recuperación y crecimiento de la demanda interna. Si bien en las inmediaciones del colapso del régimen de Convertibilidad –un poco antes y un poco después-, se generaron saldos exportables significativos y los envíos al exterior pueden haber compensado parcialmente los efectos de los elevados niveles de capacidad ociosa disponible, a partir de 2003, sin dejar de ser positiva, la contribución de las ventas externas al crecimiento agregado fue claramente menor a la de la demanda doméstica. Esta circunstancia puede ser uno de los factores explicativos del hecho de que, a pesar del indudable efecto de mejora en la competitividad-precio inducido por la fuerte depreciación de la moneda en términos reales,¹⁶ las exportaciones argentinas no hayan crecido más que el comercio mundial en el mismo período o lo hayan hecho menos que las de otros países de América Latina, en particular (CENDA, 2007). Cabe recordar que la elasticidad-producto de las exportaciones resulta en este período menor a la de la anterior fase de crecimiento 1996-1998.

¹⁶ En este sentido, la devaluación de enero del 2002 en Argentina tuvo un proceso de *pass-through* mucho más moderado que en otros casos contemporáneos de mega-devaluaciones (Rapetti, 2005). Hay que señalar que en el período inmediatamente posterior a la devaluación los salarios reales se redujeron en un 30%, caída de la que, en promedio, aún no se han recuperado totalmente.

Si, por un lado, la participación de Argentina en las exportaciones mundiales ha permanecido constante o con apenas un ligero cambio positivo, por el otro, sin duda, la evolución del comercio mundial –tanto en términos de demanda como de precios- ha sido un factor esencial de empuje para las exportaciones argentinas. En esta coyuntura, el perfil de especialización ha tenido un efecto favorable: una parte importante de la canasta exportadora argentina está compuesta por productos con una evolución muy positiva en el comercio mundial en este período y, a su vez, algunos de los principales mercados a los que se dirigen se han comportado con un marcado dinamismo comprador; debe recordarse que, si bien la evolución de los precios internacionales contribuyó positivamente, la mayor parte del crecimiento de las ventas externas se explica por un aumento en las cantidades.

Lo dicho hasta aquí, más allá de resaltar la importancia que el efecto tipo de cambio, por sí, pueda haber tenido sobre el desempeño exportador de Argentina, pone también el foco de atención sobre la probable debilidad de otras fuentes de competitividad distintas de los factores macroeconómicos. En este sentido, los indicadores disponibles (INDEC-SeCyT, 2006) alertan sobre el pobre esfuerzo en el desarrollo de actividades de I+D (0,20% de la facturación de las firmas industriales en 2004) y de innovación (1,12% en el mismo año); en el caso del sector agrícola, los agentes proveedores de tecnología resultan los protagonistas casi exclusivos de las actividades de cambio técnico (ver Anlló y otros, en este mismo documento). Ciertamente, se observa en algunas pocas ramas industriales un muy incipiente desplazamiento hacia productos de mayor grado de elaboración o hacia productos en los que la competencia se basa primordialmente en atributos “no-precio”. De todas maneras, la canasta exportadora argentina permanece concentrada en aproximadamente el 85% en bienes primarios, combustibles y manufacturas de bajo contenido tecnológico intensivas en recursos naturales o escala; la diversificación hacia bienes de mayor contenido tecnológico alcanza, fundamentalmente, a la industria automotriz y química, en el marco de estrategias intrafirma a nivel regional ya largamente consolidadas.

Los términos del intercambio han tenido una evolución favorable para la Argentina en los últimos años. Indudablemente, el fuerte crecimiento del valor de las exportaciones y la mejora de su poder relativo de compra han constituido un contexto propicio para que, luego de su colapso junto con el del nivel de actividad en los primeros años del milenio, las importaciones se recuperaran y crecieran sostenidamente sin comprometer la política de acumulación de reservas. Con todo, no deja de llamar la atención que, a igual nivel de producto interno pero con apreciable diferencia en el alineamiento cambiario, el contenido de importaciones de la economía argentina en esta fase sea igual o superior al registrado en 1998. Ciertamente, el comportamiento a la baja de los precios de algunos productos de importación ha favorecido esta situación; persisten algunas tendencias deflacionarias en la economía mundial que, según las diversas ramas industriales, derivan de niveles de sobreproducción, o de saltos de cambio técnico, o de la emergencia de grandes exportadores basados en ventajas absolutas de costo de mano de obra como China, India, Indonesia y Pakistán.

En este contexto, hay varios factores que han impulsado el crecimiento de las importaciones argentinas. La recuperación del proceso de inversión ha sido una de las fuentes principales de su expansión a partir del 2003; cabe señalar que, si ha habido pocos avances en materia de sustitución de importaciones en general en este período, en el caso de la industria de bienes de capital han sido nulos. La industria local de maquinarias fue particularmente afectada por la política comercial e industrial inaugurada en la década del noventa y por la crisis posterior; a su vez, se trata de una actividad caracterizada por la acumulación de activos específicos y de capacidades de producción y diseño que, una vez discontinuada, difícilmente pueda ser retomada en el corto y mediano plazo, aún cuando su entorno de competencia haya mejorado. Esta situación se replica en otros casos; de hecho, la ausencia de eslabonamientos locales ha introducido una cierta rigidez en toda la estructura de abastecimientos, incluyendo a la oferta de

bienes intermedios, insumos y componentes, lo que sesga estructuralmente hacia los contenidos importados. Del mismo modo, aún en el marco de una extraordinaria recomposición de los márgenes operativos, los agentes económicos han mantenido una cierta “preferencia por la liquidez”; el negocio de la importación, considerando que hay ya costos hundidos del aprendizaje importador y una plataforma desarrollada para hacerlo, satisface dicha práctica. Finalmente, la consolidación de hábitos de consumo en torno a bienes de rápida obsolescencia “de mercado” ha favorecido también el dinamismo de las importaciones.

Como resultado de estas tendencias, el superávit comercial continúa siendo holgado. Hay que señalar que este comportamiento es un requisito esencial del actual esquema de políticas, en la medida que se pretenda que la tendencia de crecimiento económico sostenido se mantenga a más largo plazo; resulta clave no sólo en términos de la mayor relevancia del sector externo como factor de expansión, sino por su contribución a la situación de reservas y a la posición fiscal. Cabe preguntarse, entonces, por la sustentabilidad de esta tendencia en la balanza comercial y por la probable evolución de los factores exógenos y endógenos que la han venido impulsando. Habida cuenta de la importancia que ha tenido el desempeño de la demanda y el comercio mundiales para sostener la tasa de expansión de las exportaciones argentinas en los últimos años, se avanzará, fundamentalmente, en algunas consideraciones prospectivas sobre este punto.

En la coyuntura actual, los países del sur y sureste asiático se revelan como particularmente dinámicos, en especial a partir de la incorporación plena al sistema económico mundial de producción y consumo de China e India, dos gigantes en materia de territorio y población y, por lo tanto, también en potencial de crecimiento futuro. En gran medida, la situación del mercado mundial de alimentos, materias primas y *commodities* industriales dependerá de que estos dos países sostengan no sólo sus tasas de crecimiento recientes, sino también su dinámica de consumo. La situación de la economía norteamericana, por sí y por lo que, precisamente, influye como elemento de arrastre del desempeño asiático, será también un factor relevante; el ciclo económico de Estados Unidos viene transitando en los últimos años por una fase alcista, liderada por el sector de la construcción y el consumo interno, con efectos positivos sobre la productividad, las ganancias privadas y, en menor medida, el empleo. De todas maneras, en esta fase de crecimiento de la economía mundial, con Estados Unidos y China como las locomotoras principales, se han incubado también severos desequilibrios.

La fuerte posición superavitaria de la cuenta corriente de la mayoría de los países del sur y sureste asiático presiona hacia la apreciación de sus respectivas monedas; hasta ahora, estas presiones han sido administradas a través de la intervención oficial en el mercado de divisas y la consiguiente acumulación de cuantiosas reservas, mayoritariamente nominadas en dólares, financiando el simétrico déficit norteamericano. Del otro lado, la Reserva Federal ha comenzado a elevar las tasas de interés, con el doble objetivo de enfriar la economía de Estados Unidos y financiar sus déficit, lo que podría llevar a una depreciación de la moneda; a su turno, entonces, los países del sur y sureste asiático podrían padecer importantes pérdidas patrimoniales. En tal caso, se abre la posibilidad de un ajuste recesivo generalizado, ya sea a través de la reducción del consumo privado y el gasto público o el estallido de la “burbuja inmobiliaria” actual, con efectos de “contagio” sobre el resto de las grandes economías. De todos modos, ante la eventual ocurrencia de un “aterrizaje forzoso” de la economía mundial, la Argentina se encontraría en una posición financiera y comercial mucho más robusta que en el pasado.

La situación excepcional de los precios de las *commodities* agrícolas e industriales y su evolución futura son actualmente objeto de una fuerte controversia. Quienes sostienen la hipótesis de un cambio estructural de los precios relativos mundiales a favor de aquéllas basan su argumentación, principalmente, en la emergencia de grandes países en proceso de industrialización acelerada que habrían cambiado las condiciones de la demanda mundial. Por otra parte, distintos estudios de carácter empírico registran una tendencia de largo plazo que se

mantendría a la baja,¹⁷ en concordancia con la hipótesis Prebisch / Singer (1950). A efectos de una evaluación prospectiva, conviene recordar que la situación y las tendencias en las tres principales *commodities* (petróleo y derivados, metales y alimentos y materias primas agrícolas; todas ellas exportadas por Argentina), distan de ser homogéneas.

El petróleo ha aumentado su cotización internacional a partir de 2003, pero continúa afectado por una fuerte volatilidad. El mercado del crudo resulta altamente inestable en el contexto de la intervención militar y política norteamericana en Irak; contra este trasfondo presionan la fuerte demanda de combustibles protagonizada por Estados Unidos, China e India y, al mismo tiempo, la restricción de oferta decidida por los países de la OPEP en 2004, que mantiene en niveles reducidos los *stocks* mundiales. A estos factores se han sumado las dificultades del gigante petrolero ruso Yukos y la reducción de la capacidad de refinación en las destilerías del sureste de Estados Unidos, como consecuencia de los efectos del huracán Katrina en 2005. Las proyecciones disponibles suponen el mantenimiento de la situación actual de precios relativamente altos, en promedio, estimando que las tendencias de la demanda y de la oferta, sea por factores técnicos o políticos, no se alterarán significativamente a mediano plazo (FMI, 2005).

La tendencia de los precios de los metales, por su parte, ha sido todavía más dinámica y sostenida.^{18,19} Los ciclos de la economía mundial inciden relativamente más en los metales que en otras mercancías, debido a las rigideces de oferta por la larga maduración de los proyectos y la baja elasticidad-precio de la demanda; por otra parte, siendo una actividad intensiva en el uso de energía, el alza en los precios de esta última repercute del mismo modo sobre los metales. En este contexto, uno de los principales factores en la tendencia alcista ha estado en la gran demanda de China y otros países emergentes, como consecuencia de su crecimiento industrial y los planes masivos de construcción de infraestructura y viviendas. El mercado de metales está funcionando en condiciones de gran liquidez, por lo que no deben descartarse tampoco que parte de los aumentos registrados se explique por ciertas maniobras especulativas (FMI, 2006). Si bien se prevé que las fuerzas de la demanda sigan siendo sostenidas, la puesta en funcionamiento de grandes proyectos actualmente en desarrollo mejorará el perfil de la oferta y deberá aliviar la presión sobre los precios; a juzgar por el comportamiento de los precios de los futuros en el mercado de metales, las perspectivas se dirigen hacia una caída de las cotizaciones en el mediano plazo.²⁰

En el caso de los alimentos y materias primas de origen agropecuario, más allá de la tendencia reciente, las cotizaciones –en términos reales– están por debajo de sus picos históricos. Hay razones en la oferta y en la demanda que sustentan esta evolución: del lado de la oferta, se presentan comparativamente menos rigideces que en otras materias primas y ha habido fuertes incorporaciones de cambio tecnológico y aumentos de productividad en la producción agrícola; del lado de la demanda, es comparativamente menor la elasticidad-ingreso y, a su vez, a medida

¹⁷ Cashin y McDermott (2001) concluyen en que los precios de los bienes primarios han venido experimentando en los últimos 140 años una reducción de aproximadamente el 1,3% anual. Por su parte, Ocampo y Parra (2003) demuestran la existencia de un marcado descenso en el largo plazo de los precios de las *commodities*, las que a lo largo del Siglo XX, tomadas en conjunto, perdieron más del 50% de su valor relativo respecto a las manufacturas.

¹⁸ China se ha convertido en el mayor consumidor de varios metales de relevancia y explica aproximadamente una cuarta parte de la demanda mundial de aluminio, cobre y acero (FMI, 2006).

¹⁹ De acuerdo al FMI (2006), entre 2002 y 2006 los precios de los metales se incrementaron en un 180% en términos reales, mientras que la cotización de los alimentos y de las materias primas de origen agropecuario lo hicieron sólo en un 20% y 4%, respectivamente.

²⁰ De acuerdo a los precios de los futuros en los mercados de metales para los próximos cinco años, las cotizaciones en los años venideros podrán retener sólo un 20% de los aumentos que se sucedieron desde 2002 a la fecha en términos corrientes; en términos reales, se prevé una disminución del 45% respecto de los niveles actuales (FMI, 2006).

que aumenta el ingreso *per cápita* en los países emergentes, su demanda tiende a desplazarse desde los *commodities* hacia las especialidades. Por ello, es probable que, a mediano plazo, persista la tendencia secular hacia la baja de sus precios relativos. Dos cuestiones podrían volver a modificar en parte esa tendencia, aunque no de modo generalizado en todos los productos: una sería el sesgo hacia la producción de biocombustibles o combustibles de base vegetal; otra sería una eventual mayor liberalización de los mercados agrícolas que resultara de las negociaciones en la OMC y la Ronda Doha. Sobre este particular, por el momento, las perspectivas son más que inciertas.

En el caso de China, devenido un mercado significativo para Argentina, los requerimientos de sus actuales políticas de seguridad alimenticia y energética podrían mantener el dinamismo –e inclusive abrir nuevos nichos– para sus importaciones de productos primarios y alimentos elaborados. En tanto continúe su proceso de crecimiento acelerado y la mejora del perfil de consumo de su población, China necesitará abastecerse en mayor medida de granos forrajeros y harinas vegetales para transformarlos en proteínas animales y, a la vez, de productos alimenticios (Galperín y otros, 2006); esto puede implicar más oportunidades para Argentina. Sin embargo, no está claro cuál puede ser, aún en el futuro inmediato, el “efecto China neto”: las importaciones argentinas desde ese origen han crecido también aceleradamente, el superávit comercial viene reduciéndose desde 2004 y hay algunas proyecciones para el año que corre que indican una reversión del signo en la balanza bilateral.

Entre los factores propios de la economía interna, la posibilidad de sostener el tipo de cambio dentro de niveles “competitivos” ha sido y es objeto de un fuerte debate. Se ha señalado con insistencia que la apreciación del peso sería inevitable, en tanto existiría un conflicto de objetivos, en el contexto de una economía abierta a los flujos de capital, entre la utilización de la política cambiaria para la promoción de los transables y el control de inflación en niveles moderados.²¹ La crítica a esta posición sostiene que este eventual conflicto puede eludirse cuando, tal como se da en las condiciones actuales de la economía argentina, la autoridad monetaria puede acumular reservas y, a la vez, esterilizar su efecto monetario. De hecho, esto es lo que la política oficial ha venido instrumentando regularmente sin incurrir, por el momento, en déficit cuasi-fiscal. De todas maneras, resulta evidente que el proceso en curso para un reajuste de las tarifas de los servicios públicos y la recomposición y el necesario crecimiento del poder adquisitivo de los salarios presionarán, más tarde o más temprano, sobre el tipo de cambio efectivo.

Se ha desarrollado en los últimos dos años una corriente de inversiones tendientes a incrementar la oferta en aquellos sectores largamente consolidados como exportadores, alentada por la situación del mercado mundial y el cuadro de incentivos macroeconómicos vigentes. En cambio, no aparecen señales claras de un proceso de cambio estructural que pueda generar una mayor diversificación de la canasta exportadora y sustitución de importaciones de bienes tecnológicamente complejos (ver Fernández Bugna y Porta en este mismo documento). Hay que recordar que sólo en algunas oportunidades excepcionales la economía argentina ha podido sostener por un tiempo el crecimiento simultáneo de las exportaciones y el mercado interno; generalmente, en algún punto del camino, hubo que optar por precipitarse hacia el desequilibrio externo o el ajuste recesivo. Ciertamente, la coyuntura actual parece estar (¿todavía?) lejos de enfrentar ese dilema; pero, para evitarlo a largo plazo y, en particular, si se pretende mantener el crecimiento y avanzar a la vez en un proceso de distribución progresiva del ingreso, las ganancias de competitividad deberían provenir, fundamentalmente, de mejoras en la productividad y en la calidad de la estructura productiva.

²¹ Se trata de la discusión relacionada a lo que se conoce como el *trilemma* o la “trinidad imposible”, según la cual el Gobierno de un país integrado financieramente al mundo no podría, de manera simultánea, llevar adelante una política monetaria activa al tiempo que determina el nivel de tipo de cambio. Para un completo debate al respecto ver Rapetti (2005) o Frenkel y Rapetti (2006).

Bibliografía

- Bianco C. y Porta F. (2004), “Las visiones sobre el desarrollo argentino: consensos y disensos”, Centro REDES, *Documento de Trabajo* N° 13, Buenos Aires, marzo.
- Bisang R. y Kosacoff B. (1995), “Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas, 1974-1993”, en Kosacoff B. (editor): *Hacia Una nueva estrategia exportadora*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bonvecchi C. y Porta F. (2005), “Argentina después de las reformas y el colapso. Reestructuración y desequilibrios del aparato productivo”, en Cimoli M., Garcia B. y Garrido C. (coordinadores): *El camino latinoamericano hacia la competitividad. Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*, Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Borzel M. (2005), “El manejo de la cuenta capital: enseñanzas recientes y desafíos para Argentina”, CEFIDAR, *Documento de Trabajo* N° 7, diciembre, Buenos Aires.
- Carciofi, R. y Gayá G. (2006), “Comercio Bilateral Argentina-Brasil: hechos estilizados de la evolución reciente”, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), *Documento de Trabajo* N° 40.
- Cashin P. y McDermott J. (2001), “The Long-Run Behavior of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability”, *IMF Working Paper* WP/01/68, mayo.
- Castagnino T. (2006), “Contenido tecnológico y diferenciación de producto en las exportaciones argentinas”, *Revista del CEI* N° 5, junio.
- CENDA (2006), “El boom exportador de la Argentina: ¿qué hay de nuevo?”, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, *Notas de la Economía Argentina* N° 1, Buenos Aires, junio.
- CENDA (2007), “El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas”, *Informe Trimestral* N° 11, otoño.
- CEI (2006) *Panorama del Comercio Exterior de Servicios - Primer trimestre de 2006*, Centro de Economía Internacional (CEI) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Buenos Aires.
- CEP (2003), “Desempeño comercial externo”, *Síntesis de la Economía Real* N° 42, Buenos Aires, septiembre.
- CEP (2005), “Sustitución de Importaciones: Una aproximación cuantitativa” Centro de Estudios para la Producción (CEP), presentación de resultados preliminares. Buenos Aires (mimeo).
- CEP (2006), “Monitoreo de PyMEx (Pequeños y Medianos Exportadores) - Año 2005”. Centro de Estudios Para la Producción (CEP), Secretaría de Industria, Comercio y PyMEs, Ministerio de Economía y Producción.
- CERA (2006), *Las PYMEX – Un panorama del periodo 1995-2005*, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA). Buenos Aires.
- Damill M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa publica bajo la convertibilidad”, *Boletín Informativo Techint* N° 303, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Fajnzylber F. (1988), “Competitividad internacional. Evolución y lecciones”, en *Revista de la CEPAL*, N° 36, Santiago de Chile, diciembre.
- FMI (2005), “Will the Oil Market Continue to Be Tight?”, *World Economic Outlook*, April, Chapter 4.
- FMI (2006), “The Boom in Nonfuel Commodity Prices: Can It Last?”, *World Economic Outlook*, September, Chapter 5.
- Frenkel R y Rapetti M. (2006), “Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse”, *Nuevos Documentos*, CEDES 2006/20, Buenos Aires.

- Galilea P. (2007), “El desempeño exportador argentino. Un análisis según el método de participación constante de mercado”, tesina de Seminario de Integración y Aplicación de la Licenciatura en Economía, FCE-UBA (tutoreada por Fernando Porta), mimeo, Buenos Aires, abril.
- Galperín C., Girado G. y Rodríguez Diez E. (2006), “Consecuencias para América Latina del nuevo rol de China en la economía internacional: el caso argentino”, en *Revista Integración & Comercio* N° 24, INTAL, enero-junio.
- Hatzichronoglou T. (1997), “Revision of the High-Technology Sector and Product Classification”, OCDE STI *Working Papers* 1997/2, Paris.
- INDEC (2003), “Segunda Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas 1998-2001, *Serie Estudios* N° 38, Buenos Aires.
- INDEC (2007), “Intercambio comercial argentino. Datos provisorios de 2006 y cifras estimadas enero-marzo de 2007”, *Información de prensa*, abril.
- INDEC-SeCyT (2006), “Encuesta nacional a empresas sobre innovación, I+D y TICs 2002-2004. Análisis de sus resultados”, Buenos Aires, octubre.
- Milana C. (2004), “A note on the general formulation of Constant Market Shares Análisis”, ISAE, mimeo, Roma.
- Ocampo J. y Parra M. (2003), “Returning to an Eternal Debate: the Terms of Trade for Commodities in the Twentieth Century”, CEPAL, *Serie Informes y Estudios Especiales*, N° 5, Santiago de Chile.
- OCDE (1990), “Proposed Standard Method of Compiling and Interpreting Technology Balance of Payments Data - TBP Manual”, París.
- Pietrobelli, C.; Porta, F. y Moori-Koenig, V. (2005) “Pequeñas y medianas empresas en América Latina e internacionalización. Apertura, liberalización y políticas” en “Perspectivas: Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible” CAF Vol. 3 N°2.
- Porta F. (1995), “Cuatro años con tipo de cambio fijo, ¿ajuste estructural o ajuste recesivo?”, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), *Documento de Trabajo* N° 21, Buenos Aires.
- Prebisch R. (1950), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo Económico*, v. 26, N° 103, octubre-diciembre de 1986.
- Rapetti M. (2005), “La macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: evolución, debates y perspectivas”, trabajo preparado para la *Policy Paper Series* del Observatorio Argentino del Programa de Graduados en Asuntos Internacionales (GPIA) en la New School University (NSU).
- Rodríguez H. (2004), “Análisis de la balanza de pagos tecnológica argentina. Segunda parte”, SeCyT, agosto.
- Singer H. (1950), “Distribución de ganancias entre países inversores y prestatarios”, en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. II, N° 2, mayo.
- SSPTyEL-MTEySS, (2005), “Empleo y patrón de crecimiento económico”, en SSPTyEL-MTEySS: *Trabajo, ocupación y empleo – Estudios 2004*, Buenos Aires.

V. Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad

***Gabriel Bezchinsky, Marcelo Dinenzon, Luis Giussani, Omar Caino,
Beatriz López y Silvia Amiel¹***

Resumen

La inversión extranjera directa ha sido importante en varios momentos de la historia económica argentina. En particular, dentro del esquema de la convertibilidad y la reforma del Estado de los noventa –que incluía privatizaciones de las empresas de servicios públicos– tomó la forma de transferencias accionarias dirigidas principalmente a actividades extractivas y de servicios. El fin de la convertibilidad y dio paso a un nuevo esquema macroeconómico; las respuestas a las consecuencias de la devaluación, y el posterior desempeño de la IED dentro de dicho esquema para el período 2002-2006 es el tema de estudio del presente capítulo.

Los primeros años de análisis pueden considerarse de “saneamiento patrimonial”: en respuesta al deterioro inmediato de la relación activos/pasivos por la devaluación del peso, la generalidad de las firmas dedicó sus aportes a cancelar deuda, y algunas emprendieron procesos de reestructuración de pasivos. Las diferencias estuvieron en la duración del ajuste: el nuevo esquema de precios relativos favorable a los transables permitió una más rápida recuperación de la rentabilidad en dicho sector, haciendo que a partir de 2004 aparecieran allí aportes para nuevos proyectos. Se analizan también nuevas tendencias que se observan en el período: la irrupción de las firmas “translatinas” brasileñas; los servicios transables y el despegue del sector automotriz.

1. Introducción

La inversión extranjera ha jugado un rol destacado en el proceso de desarrollo económico argentino prácticamente desde los inicios del estado moderno. En efecto, desde fines del siglo

¹ Con la colaboración de Marisol Rodríguez Chatruc.

XIX el capital extranjero fue clave para desarrollar la infraestructura de transporte y servicios imprescindibles para la consolidación y crecimiento del modelo agro-exportador.

Luego, durante el período de industrialización por sustitución de importaciones hubo una primera etapa (fundamentalmente la de los dos primeros gobiernos de Perón) de retracción del capital extranjero. Sin embargo, a partir de fines de la década del cincuenta, con la llegada de Frondizi que liberalizó las condiciones para la inversión extranjera, la misma cobró nuevo impulso, concentrándose fundamentalmente en la industria, y en particular en los sectores automotriz y químico-petroquímico.

Finalmente, durante la década del noventa, en el marco de un amplio proceso de reformas aplicado por el gobierno de Menem, que incluyó la convertibilidad, la apertura comercial y financiera, la desregulación y la privatización de empresas del Estado, se produjo una nueva oleada de inversión extranjera, que se concentró fuertemente en la compra de empresas públicas prestadoras de servicios o de actividades extractivas, fundamentalmente la petrolera. La forma predominante de la inversión extranjera durante este período fue la de las transferencias accionarias, lo que se verificó tanto en el proceso de privatizaciones como en la venta de empresas privadas a inversores extranjeros que se produjo con mayor intensidad en la segunda mitad de la década.

La crisis del régimen de convertibilidad produjo un profundo quiebre no sólo económico, sino también político y social. En lo que hace específicamente a las condiciones para la inversión extranjera, la crisis generó una serie de cambios significativos. El que primero se hizo sentir fue el deterioro de la situación patrimonial, dado el peso de la deuda en dólares en muchas de estas empresas. A partir de allí, sin embargo, el alto y sostenido crecimiento económico desde mediados de 2002, el cambio de precios relativos a favor de los bienes y servicios transables, el abaratamiento relativo de los salarios, el tipo de cambio favorable a la exportación, posibilitaron una rápida reestructuración de los pasivos empresariales y disminución de la relación deuda/activos. Esta disminución, sin embargo, fue mucho más rápida en los sectores vinculados con la producción de bienes transables que en las de servicios, aunque operó en todo el espectro de actividades.

Lejos de haber provocado una fuga masiva del capital extranjero, este nuevo período puede ser caracterizado como de reacomodamiento para operar en un nuevo escenario. No se han registrado más que salidas aisladas de empresas en algunos sectores, y han ingresado jugadores nuevos, particularmente las empresas brasileñas. La renta se ha recuperado notablemente, aunque también con diferencias entre sectores.

Este trabajo analiza la evolución de la inversión extranjera en la Argentina en el período post-convertibilidad, 2002-2005. En la sección 2 se reseñan brevemente las principales características de lo que dio en llamarse la “oleada” de inversión extranjera de la década del noventa. Se describen las tendencias generales, así como los patrones de distribución sectorial de la inversión, los países de origen, las fuentes de financiamiento, y se reseñan los principales impactos que, según han sido analizados en investigaciones realizadas en los últimos años, la inversión extranjera ha tenido sobre el balance de pagos, y sobre la dinámica de la producción de bienes y servicios.

La sección 3 reseña los principales cambios ocurridos desde el fin de la convertibilidad, tanto en el país como a nivel internacional, y que constituyen el marco en el que la inversión extranjera se desarrolla, y en el que los inversores toman sus decisiones. Se mencionan algunos de los principales cambios que se advierten en el funcionamiento de la economía local (tanto a nivel macro como microeconómico), y se describen brevemente las tendencias de la inversión extranjera directa a nivel global en lo que va de la década.

En la sección 4 se presentan las tendencias de la inversión extranjera en Argentina en el período 2002-2006. Se describe el fenómeno del desendeudamiento de las empresas a través de distintos mecanismos, que incluyen aportes de las casas matrices, reestructuración, cambio de

accionistas, etc., y que se produjo en el marco de un sostenido incremento de la renta de las empresas extranjeras que se ha producido en los últimos años, con matices según los distintos sectores de actividad. Se presentan asimismo algunas nuevas tendencias que se observan en este período, como la presencia destacada de empresas brasileñas (que no habían tenido un rol importante en la etapa anterior) en los flujos de inversión, y algunas dinámicas sectoriales que consideramos importante destacar y cuya evolución parece interesante seguir en los próximos años.

Finalmente, la sección 5 se destina a presentar algunas conclusiones, y a plantear algunos interrogantes sobre el futuro y desafíos de política pública que surgen del análisis precedente.

2. ¿De dónde venimos? La inversión extranjera directa –IED- en Argentina durante los años noventa

Durante la década pasada, la Inversión Extranjera Directa (IED) representó una parte importante del financiamiento externo de la economía argentina. El contexto internacional y las reformas introducidas en la economía argentina sustentaron la fuerte corriente de financiamiento bajo la forma de inversiones directas del exterior, que alcanzaron a representar alrededor del 2,1% del PIB en promedio para el período 1992-1998, con pico del 8,5% en 1999. Los flujos en concepto de IED mostraron una tendencia creciente desde un promedio de 4 000 millones (1992-1995), a una media de 8 000 (1996-1998) hasta alcanzar el pico de 24 000 en 1999, monto obtenido como consecuencia de la compra de YPF. Ahora bien, si se analizan los flujos de capital en concepto de IED como fuente de financiamiento externo a la economía, la estimación muestra algunos años, como 1999 y 2000, en los cuales la importancia de las operaciones de canjes o rescates de acciones (la mayor de las cuales ha sido la realizada por Repsol YPF en 1999) condiciona sensiblemente la lectura de las cifras.²

Dentro del programa de reforma del Estado aplicado a principios de los noventa, tuvo un lugar destacado la privatización y concesión de un amplio conjunto de empresas del sector público. Inicialmente, los consorcios que adquirieron estas empresas estaban formados por inversores extranjeros, grupos económicos locales y bancos con sede en el exterior, con lo cual se lograba reunir la experiencia específica en el negocio, la ingeniería financiera necesaria para poder participar en las privatizaciones, y el manejo de las relaciones de *lobby* local. Esto dio lugar a una nueva modalidad de IED en la cual los no residentes, en lugar de instalarse en el país con filiales, participan en empresas con porcentajes de entre 10% y 50%, aunque manteniendo poder de decisión. Posteriormente, los bancos extranjeros y muchos grupos económicos locales vendieron las participaciones accionarias a los socios extranjeros.

En cuanto al destino de la IED durante la década, pueden señalarse dos etapas. En una primera etapa, correspondiente a los años 1991-1993, los flujos de IED estuvieron impulsados por el proceso de privatizaciones y concesiones al sector privado; el 51% de IED de este período

² Estas transacciones de canje de acciones no representan un financiamiento neto para el período considerado. En algunos casos corresponden a ingresos registrados previamente bajo otros conceptos. Estas operaciones figuran como un flujo en concepto de IED, pero no afectan los flujos netos de capital estimados en el balance de pagos ya que tienen su contrapartida negativa en inversión de cartera en acciones argentinas en poder de no residentes y/o en el aumento de la tenencia de acciones extranjeras por parte de residentes. Al igual que las cifras del total de IED, la IED neta de contrapartida muestra al año 1999 como el de mayor flujo de fondos, influenciado por los 3 600 millones que obtuvieron los gobiernos nacional y provinciales por la privatización de YPF, entre otras transacciones. Luego de esa operación, los flujos caen fuertemente en el año 2000 a 5 400 millones (son los menores ingresos desde el año 1994) para llegar a 1 500 en el 2002 (ver cuadro V.3).

corresponde a operaciones de privatización de activos públicos. Esta participación fue disminuyendo a lo largo de la década. En una segunda etapa, a partir de 1994 y hasta fines de la década, las fusiones y adquisiciones de empresas privadas reemplazaron a las privatizaciones como principal fuente de ingresos de IED. Lo anterior pone en evidencia el significativo peso que tuvo la transferencia de empresas, tanto públicas como privadas, durante los noventa. De los flujos totales de IED que ingresaron al país entre 1992 y 2000, casi un 60% corresponde a compras de empresas privadas o estatales.

Es importante resaltar que gran parte de las inversiones realizadas por empresas extranjeras se financió mediante endeudamiento externo. Entre 1992 y 1998 el sector privado no financiero se endeudó con el exterior en más de 35 000 millones de dólares, de los cuales casi las tres cuartas partes correspondieron a endeudamiento de inversores extranjeros.

A partir de 1994, las transferencias accionarias de empresas privadas adquirieron una gran relevancia, no sólo por los montos alcanzados sino también por la amplitud de los sectores económicos involucrados. En una primera etapa se destacaron el sector comunicaciones, petróleo y las empresas del sector electricidad, gas y agua, para luego incorporarse una gran parte de los sectores de la industria manufacturera y, finalmente, los sectores financiero y comercial.

CUADRO V.1
IED POR SECTOR DE DESTINO
(En porcentaje)

	1992-94	1995-96	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	1992-02
IED Total (en millones de dólares)	10 862	12 560	16 453	34 404	4 315	5 926	84 520
Petróleo	18,4	11,8	8,6	59,6	41,5	30,3	34,3
Minería	0,1	6,5	0,5	0,2	5,6	3,2	1,7
Industria Manufacturera	30,3	39,5	27,1	10,0	24,0	39,9	23,1
Alimentos, bebidas y tabaco	16,0	9,5	3,7	4,8	(2,9)	11,6	6,8
Textil y curtidos	0,2	0,8	0,2	(0,2)	(0,0)	(0,0)	0,1
Papel	(0,4)	3,9	2,6	0,3	(2,7)	2,2	1,2
Química, caucho y plástico	8,2	13,8	6,1	4,2	13,1	8,2	7,3
Cemento y cerámicos	1,0	0,4	2,2	(0,1)	(0,5)	1,0	0,6
Metales comunes y elab. de metales	1,4	0,4	4,0	0,2	18,5	6,2	2,5
Maquinarias y equipos	(1,2)	1,4	1,3	0,9	(2,8)	(0,2)	0,5
Industria automotriz y eq. de transporte	5,1	9,3	7,0	(0,2)	1,5	10,9	4,2
Servicios	44,7	37,2	51,9	23,0	18,5	11,2	32,4
Electricidad, Gas y Agua	30,9	14,3	14,9	4,1	7,1	3,7	11,3
Comercio	4,3	6,7	5,2	2,3	14,8	1,3	4,3
Transporte y Comunicaciones	2,4	6,2	6,7	13,3	(8,6)	(4,1)	7,2
Bancos	7,1	10,0	25,1	3,3	5,2	0,2	9,6
Otros	6,5	5,0	11,9	7,2	10,4	15,4	8,4

Fuente: elaboración propia en base a DNCI INDEC.

Por su parte, el proceso de fusiones y adquisiciones de empresas argentinas se aceleró a partir de 1997 y alcanzó un monto acumulado durante el período 1990-1999 estimado en 55 475 millones de dólares. A su vez, el 87,6% de los montos destinados a fusiones y adquisiciones durante ese período fue llevado adelante por empresas de capital extranjero, y dentro de dicha contribución más de la mitad corresponde a compras de empresas locales. Estos datos permiten concluir que el proceso de fusiones y adquisiciones estuvo dominado por la adquisición de empresas de capital local por parte de firmas extranjeras.

En el año 1999 se produce la operación más significativa: la venta de YPF. Dicha transferencia accionaria modifica por sí sola los flujos financieros, el stock y la renta de la IED. A partir de ese momento se verifica una profunda caída en la cantidad y el monto de las operaciones. Esta disminución de la compra de empresas de capital nacional por parte de inversores directos tiene varias explicaciones: el fin de las privatizaciones, el agotamiento de la inversión en ciertos sectores (debido a que prácticamente no quedaron empresas de capital nacional), la recesión, y el cambio en la tendencia mundial.

Durante el período 1992-2002 más del 40% de los flujos de IED estuvo dirigido hacia el sector servicios. A su vez, la industria petrolera, recibió poco más de un tercio de dichos flujos. De esta forma, el sector manufacturero quedó en tercer lugar con un 21,7%.

En lo que respecta a los países de origen, el *boom* de inversión extranjera directa de la década del noventa estuvo liderado por firmas españolas, cuya inversión representó un 37,7% del total de IED durante el período 1992-2002.³ En segundo lugar, encontramos a las firmas de origen estadounidense, que habían sido la principal fuente de IED en el pasado. Las firmas chilenas se convirtieron en una importante fuente de IED ocupando un tercer puesto (13,5%) durante el intervalo 1995-1996.⁴ Se destacan también las firmas de origen francés, que ocuparon un segundo lugar durante la década de 1990 dentro de las inversiones de origen europeo.⁵

CUADRO V.2
IED POR PAIS DE ORIGEN
(En porcentaje)

	1992-94	1995-96	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	1992-04
España	1,9	10,1	19,3	71,8	8,7	7,8	35,7
Estados Unidos	40,3	35,8	26,9	14,3	9,9	9,9	22,7
Francia	10,6	5,1	9,5	6,4	30,6	(5,1)	7,8
Chile	9,3	13,5	5,5	(1,0)	(2,8)	0,8	3,8
Italia	3,2	6,7	5,7	3,5	5,0)	7,1	4,2
Países Bajos	5,0	2,6	11,8	0,1	(3,0)	21,4	4,7
Alemania	2,8	2,1	6,2	0,5	6,4	7,8	2,9
Reino Unido	5,6	2,1	2,9	(0,2)	1,4	(14,8)	0,6
Otros Países	21,2	22,1	12,2	4,7	53,8	65,1	17,6

Fuente: elaboración propia en base a DNCI INDEC.

Una de las consecuencias del *boom* de IED a través de las adquisiciones y de las privatizaciones de los noventa fue el aumento de la participación de las firmas extranjeras en las ventas de las 1 000 firmas más grandes, pasando de un 39% en 1992 a 67% en 2000. Durante el mismo período, el número de firmas extranjeras entre las 1000 mayores firmas se duplicó (de 199 a 427 firmas).

³ En un principio, estos capitales se dirigieron hacia empresas públicas privatizadas como telecomunicaciones, transporte aéreo, energía y agua; hacia fines de la década se enfocaron en el sector bancario y en la industria petrolera.

⁴ Los principales sectores de destino fueron, en este caso, generación y distribución de electricidad y comercio minorista.

⁵ Estas inversiones se dirigieron principalmente a los sectores de comunicaciones, energético, automotriz, bancario y al comercio minorista.

CUADRO V.3
FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA IED
(En millones de US\$)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Flujo de IED	4 431	2 793	3 635	5 609	6 949	9 160	7 291	23 988	10 418	2 166	2 149	1 652	4 584	5 008
Reinversión de utilidades	857	878	898	659	398	726	788	-144	261	-3 306	-924	-808	193	655
SPF*	62	192	-166	143	13	51	178	6	67	-242	-529	-705	-379	-183
SPNF**	795	686	1 064	516	385	675	610	-150	194	-3 064	-396	-102	572	838
Aportes	474	628	1 287	1 685	2 011	2 580	3 179	4 116	2 793	3 650	4 516	3 011	3 155	4 057
SPF*	129	226	268	369	303	734	891	497	322	116	585	1 042	537	644
SPNF**	345	402	1 019	1 316	1 708	1 846	2 288	3 619	2 470	3 534	3 931	1 969	2 618	3 413
Deuda con empresas vinculadas	371	251	387	700	1 525	1 159	802	1 627	1 088	1 000	-2 992	-515	1 178	-481
Privatizaciones	2 344	935	136	1 113	580	892	334	4 192	30	25	0	0	0	0
Transf. accionarias s/privado	385	101	927	1 453	2 434	3 803	2 188	14 196	6 247	796	1 549	-36	59	777
SPF*	0	0	58	0	431	1 581	688	81	1 056	119	0	0	0	0
SPNF**	385	101	869	1 453	2 003	2 222	1 500	14 115	5 191	677	1 549	-36	59	777
Flujos netos de canjes	4 431	2 793	3 635	5 610	6 949	9 160	7 191	13 039	5 402	2 169	1 554	1 652	4 584	5 008

Fuente: DNCI.

Nota: * Sector privado financiero, ** Sector privado no financiero.

La IED no se limitó solamente a realizar aportes positivos a la cuenta financiera durante la década.⁶ Las estrategias de las empresas extranjeras contribuyeron a profundizar los déficits acumulados en la cuenta corriente de la balanza de pagos, especialmente de la balanza de servicios reales y rentas de la inversión. La relación entre remisión de utilidades y ganancias totales fue de 44% entre 1992 y 1994 y llegó a tomar un valor de 80% entre 1995 y 2000, alcanzando un máximo de 529% en 2001.

En conclusión, si bien el aporte de la IED a la cuenta financiera es evidente, también lo es el hecho de que las firmas extranjeras que se instalaron en el país durante la década tendieron a exportar poco –contribuyendo a profundizar déficits comerciales acumulados– y a generar importantes salidas de capitales.

3. ¿Qué cambió desde el inicio de esta década?

Desde comienzos de la presente década se produjeron algunos cambios significativos que ayudan a comprender la evolución de la inversión extranjera en el país en el período bajo análisis. En efecto, tanto los cambios en el contexto macroeconómico e institucional local como las variaciones en los flujos de inversión extranjera a nivel global y en América Latina en particular constituyen algunos de los factores de contexto que deben ser considerados. A continuación se reseñan brevemente estos factores.

a) Los cambios en las condiciones locales para la IED

Luego de una pronunciada caída del producto entre mediados de 2001 y el primer trimestre de 2002, que concluyó un largo período de recesión iniciado a mediados de 1998, comenzó un proceso de crecimiento sostenido, que ya lleva más de cuatro años a tasas inusualmente altas para la economía argentina. La recuperación tuvo un período inicial de crecimiento moderado (que abarcó el segundo y tercer trimestres de 2002) motorizado por las exportaciones netas, producto de la caída abrupta de las importaciones, y de la continuidad de la caída (aunque a un ritmo más lento que en los trimestres previos) de los componentes de la absorción doméstica. Hacia fines de 2002 comenzó un período de fuerte crecimiento liderado por el consumo privado, y fundamentalmente por la inversión, componente que dio cuenta del 57% del crecimiento del PBI en este período. Finalmente, desde el segundo semestre de 2004 se observa un mayor dinamismo de las exportaciones, que explican un tercio del crecimiento del producto entre ese semestre y el segundo semestre de 2005, mientras que dos tercios se explican por la demanda doméstica (Ver Rapetti, 2005).

Los sectores más fuertemente afectados por la crisis fueron los productores de bienes, mientras que en el caso de los sectores de servicios la caída no fue tan pronunciada. La recuperación, en cambio, fue mucho más fuerte y sostenida en el caso de los primeros que en el de los segundos.

El colapso de la convertibilidad implicó modificaciones importantes en el funcionamiento y la configuración de la economía, y por lo tanto en las condiciones locales que inciden en las decisiones de inversión de las empresas extranjeras en el país. La depreciación real del tipo de cambio estuvo asociada con amplios movimientos de los precios relativos internos: disminuciones de los precios relativos de los servicios (privados y públicos), y de los salarios reales, mientras que se incrementaban los retornos sobre la producción agropecuaria (a pesar de los derechos de exportación) y los márgenes industriales. Los movimientos de precios relativos y

⁶ Representó el 60% de los ingresos netos de la cuenta capital y financiera en el período 1992-1999.

la incidencia del desempleo determinaron un fuerte deterioro en la distribución del ingreso; a su vez, la valorización real de los activos en divisas probablemente contribuyó a ampliar adicionalmente la polarización en la distribución de la riqueza (ver Heymann, 2006). En suma, puede decirse que la devaluación de 2002 generó un sesgo a favor de los sectores productores de bienes y servicios transables y un abaratamiento relativo de la mano de obra. Para un análisis detallado de los cambios producidos en el funcionamiento de la economía desde el fin de la convertibilidad (ver capítulo II de este documento).

b) El colapso de la Convertibilidad y los inversores extranjeros

En la década del noventa, paralelamente al significativo aumento de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo, tuvo lugar el inicio del sistema de justicia arbitral en materia de inversiones. Argentina pronto se convirtió en uno de los más fervientes partidarios del esquema bilateral adhiriendo al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial. En dicha década Argentina suscribió un importante número de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), que incrementaban la credibilidad del país a los ojos de los inversores extranjeros. Actualmente, existen 56 acuerdos vigentes.

La Ley de Convertibilidad validaba la posibilidad de realizar contratos domésticos en moneda extranjera, y las inversiones vinculadas con el proceso de privatizaciones recibieron un tratamiento peculiar: tarifas fijadas en dólares con un esquema de indexación que seguía la inflación norteamericana. Luego de la devaluación, mediante la sanción de la Ley 25.565 de emergencia económica a inicios del año 2002 se pesificaron (y se congelaron) a 1 peso por dólar las tarifas de los servicios públicos privatizados durante los años noventa.

Esta alteración de las condiciones contractuales generó un aluvión de demandas ante el CIADI. Actualmente el país enfrenta 42 demandas, que incrementan el pasivo contingente en un monto cercano a los 20 000 millones de dólares. (Ver Mortimore y Stanley, 2006).

Los tratados establecieron que en caso de que los inversores sufran pérdidas debido a que sus inversiones o ganancias en el país resultaran afectadas por una emergencia nacional, recibirían de parte de la Argentina un trato conforme al derecho internacional y no menos favorable que el que la Argentina acuerde a sus propios inversores o a los propios inversores de cualquier tercer Estado. Por otra parte, también podría pensarse en plantear que las medidas adoptadas, entre éstas la devaluación, no fueron realizadas con el ánimo de perjudicar a determinado sector, haciendo hincapié en el carácter no discriminatorio de las mismas, ni contrarias a algún compromiso particular, por ejemplo el contraído con una prestadora de servicios públicos. (Ver Stanley, 2004)

Desde el punto de vista del gobierno argentino, la finalidad del estándar de trato justo y equitativo no es brindar una garantía general y absoluta de estabilidad, previsibilidad y rentabilidad a los inversores, sino protegerlos del trato gravemente injusto o arbitrario. En este sentido, los tratados bilaterales de inversión no pueden ser entendidas como pólizas de seguro de las inversiones contra todo cambio o contra crisis económicas.

c) La IED global: tendencias recientes

Luego del *boom* de la IED experimentado en la década del noventa, los flujos de IED globales disminuyeron abruptamente en 2001 (ver gráfico V.1), y mostraron una tendencia decreciente en los dos años subsiguientes, con una caída más leve en el año 2003.⁷ Este comportamiento global

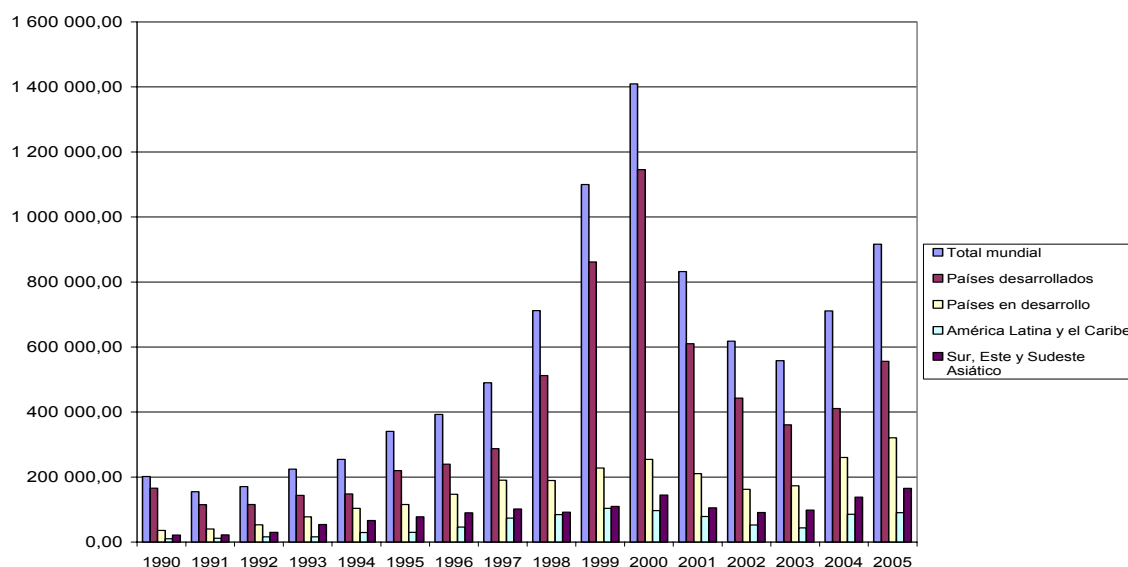
⁷ Según la UNCTAD, el fuerte descenso en los flujos en 2001 se debió a la desaceleración del crecimiento en los países desarrollados y a la menor actividad bursátil, que llevaron a una

fue el resultado de movimientos disímiles entre regiones y países. Entre los países desarrollados, Estados Unidos registró en 2003 una fuerte recuperación que compensó el generalizado descenso de los flujos de IED que afectó a todos los demás países desarrollados. Dentro de los países en desarrollo, América Latina fue la única región en la que la IED siguió reduciéndose durante 2003 –por cuarto año consecutivo– mientras aumentaba tanto en Asia como en África y en Europa central y del este.

La recuperación de los flujos mundiales tuvo lugar en 2004 y continuó en 2005 impulsada por un mayor nivel de FyA (tanto en valor como en cantidad). En términos globales, los flujos mundiales de ingreso de IED, crecieron un 27% en 2004 y un 29% en 2005. En cuanto al destino de los flujos de IED, la mayor parte de la recuperación quedó explicada en 2004 por el importante aumento experimentado por los países en desarrollo. No obstante, el desempeño fue heterogéneo: en 2005 la región de Asia vivió un aumento del orden del 76% en relación con los flujos promedio del período 1995-1999 mientras que América Latina y el Caribe recibieron ingresos de IED un 44% superiores al promedio correspondiente a dicho período.

Los países desarrollados continuaron liderando las emisiones de IED durante 2005, aunque existe una tendencia al aumento de la emisión de IED proveniente de economías en desarrollo y en transición, que en la actualidad poseen una participación del 17% en estos flujos.

GRÁFICO V.1
FLUJOS DE INGRESO DE IED
(Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD (base de datos FDI/TNC).

Desde el punto de vista sectorial, hasta 2004 la distribución de la IED se había mantenido relativamente similar a la de años anteriores. Sin embargo, en 2005 las estadísticas sobre FyA

desaceleración de las inversiones en el exterior, particularmente a través de fusiones y adquisiciones (FyA), que habían sido el motor del crecimiento previo. La tendencia en los dos años siguientes se debió al lento crecimiento económico mundial, a los menores valores del mercado accionario y a la disminución de las utilidades de las corporaciones (UNCTAD, 2004).

muestran que el sector primario ha aumentado su importancia, mientras cayó la importancia tanto de las manufacturas como de los servicios, aunque estos últimos siguen siendo el sector preponderante en las FyA desde el año 1995. Por el contrario, la participación de las manufacturas en las FyA presenta una tendencia decreciente desde principios de los noventa e incluso dicha participación llegó, en 2005, a registrar su mínimo nivel histórico.⁸ Por su parte, el extraordinario crecimiento de la IED en el sector primario⁹ es muy reciente y se concentró en minería, responsable de gran parte del reciente crecimiento de la IED global. La industria del petróleo fue la principal receptora de IED en 2005 con una participación del 14% en el total de FyA.

d) Tendencias recientes en América Latina y el Caribe

En los últimos 15 años la región experimentó cambios en las tendencias de entrada de IED. En el período 1991-1995 la entrada de IED tuvo un promedio anual de 20 200 millones de dólares, pasando a 70 600 millones de dólares en 1996-2001. A partir de este último año descendió bruscamente, comenzando a recuperarse parcialmente recién en 2004 hasta superar los 68 000 millones de dólares. Vale la pena destacar que en los últimos 15 años no sólo hubo fluctuaciones en los montos de IED sino también en la composición de dichos flujos, perdiendo las privatizaciones su posición preponderante.

Si bien América del Sur siempre ha recibido más IED que México y la Cuenca del Caribe, ha sido afectada por una volatilidad mucho mayor, lo cual se debió probablemente a que muchas de las inversiones recibidas estaban vinculadas a privatizaciones consistentes en una sola operación.

La composición de la IED recibida por las dos subregiones siempre ha presentado diferencias. México y la Cuenca del Caribe en general han recibido una mayor proporción de inversiones orientadas a la búsqueda de eficiencia, cuyo objetivo ha sido el establecimiento de plataformas de exportación de manufacturas. Por su parte, América del Sur ha recibido una mayor proporción de inversiones destinadas a la búsqueda de mercados de servicios y de manufacturas. Asimismo, existen diferencias entre ambas regiones en cuanto al origen de las inversiones: la mayoría de las realizadas en México y la Cuenca del Caribe proviene de Estados Unidos, mientras que en América del Sur la mayor parte son de origen europeo.

La participación de las empresas transnacionales en las ventas de las 500 empresas más grandes de la región, pasó de 26% a 43% en el período 1990-1999 y luego se redujo a 29% en 2004. Al mismo tiempo, las empresas nacionales, tanto privadas como estatales, se vieron favorecidas por altos precios internacionales de los productos básicos que producen y, por ende, mejoraron su situación en comparación con las empresas extranjeras incluidas en las 500 empresas más grandes. El desempeño exportador de las transnacionales también fue sufriendo cambios. Si consideramos las exportaciones realizadas por las 200 mayores empresas exportadoras, la participación de las empresas transnacionales aumentó del 19% al 47% entre 1990 y 2000, para luego reducirse la 36% en 2004. En conclusión, las participaciones de las empresas transnacionales en el total de las ventas y exportaciones de las mayores empresas de la región, sufrieron aumentos notables durante la década del noventa y registraron bajas en lo que va de la década del 2000 aunque aún se mantienen en niveles absolutos superiores a los de antes del auge.

⁸ Excluyendo el año 2000 en el cual la mayor FyA transfronteriza de la historia (de Vodafone-Mannesmann) distorsionó las participaciones en favor de los servicios.

⁹ Su participación en las FyA se sextuplicó en 2005.

CUADRO V.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA 1991-2005
(En millones de dólares)

	1991-1995b	1996-2000b	2001-2005b	2004	2005c
México	6 804,60	12 608,80	18 805,80	18 244,40	17 804,60
Centroamérica	659,2	2 340,20	2 250,70	2 728,80	2 745,00
Costa Rica	257,1	495,2	593,1	617,3	653,2
El Salvador	19	309,5	373	465,9	477
Guatemala	93,5	243,7	203,9	154,7	167,8
Honduras	42,2	166,1	219,7	293	190
Nicaragua	37,9	229,2	194,2	185,6	230
Panamá	209,4	896,5	666,8	1 012,30	1 027,00
El Caribe	945,1	2 519,10	2 857,90	2 861,20	2 971,30
Jamaica	126,1	349,6	603,8	601,6	601,6
Republica Dominicana	227	701,5	853,2	758,4	898,8
Trinidad y Tabago	308,3	681,5	681,7	600	600
Otros	283,7	786,5	719,1	901,2	870,9
Total México y la Cuenca del Caribe	8 408,90	17 468,10	23 914,40	23 834,30	23 520,80
Mercosur	6 445,20	36 757,10	19 883,10	22 822,10	20 398,50
Argentina	3 781,50	11 561,10	2 980,60	4 273,90	4 662,00
Brasil	2 477,40	24 823,60	16 480,70	18 145,90	15 066,30
Paraguay	103,8	185,1	53,9	69,9	69,9
Uruguay	82,5	187,2	367,9	332,4	600,3
Comunidad Andina	3 685,50	10 746,70	9 701,10	7 674,00	16 918,50
Bolivia	158,4	780,2	271,1	62,6	-279,6
Colombia	911,9	3 081,10	3 946,20	3 117,00	10 192,10
Ecuador	368,1	692,4	1 370,10	1 160,30	1 530,20
Perú	1 304,20	2 000,80	1 794,00	1 816,00	2 518,80
Venezuela (Rep. Bol. de)	943	4 192,20	2 319,80	1 518,00	2 957,00
Chile	1 666,20	5 667,00	5 087,70	7 172,70	7 208,50
América del Sur	11 797,00	53 170,70	34 671,90	37 668,80	44 525,40
Total América Latina y el Caribe	20 205,80	70 638,90	58 586,20	61 503,20	68 046,30

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

Notas: a No se incluyen los centros financieros. Las cifras de IED corresponden a las entradas de inversión extranjera; b Promedio anual; c Datos disponibles hasta el 24 de abril de 2006.

En los últimos años, América del Sur ha recibido mayores volúmenes de IED que México y la Cuenca del Caribe en términos absolutos, pero los flujos han sido menos estables. Entre 1991 y 1995 y entre 1996 y 2000, el promedio anual de ingresos de IED a América del Sur se quintuplicó, de 11 800 a 53 200 millones de dólares, antes de descender nuevamente a 34 700 millones de dólares. Mientras que las inversiones en México y la Cuenca del Caribe se duplicaron, de 8 400 a 17 500 millones de dólares y luego se mantuvieron en aproximadamente 23 900 millones.

Si comparamos con otras regiones, veremos que América Latina y el Caribe continua recibiendo una proporción cada vez menor de las corrientes mundiales de IED. En la década de 1980, la región captaba un 12% y diez años después, sólo un 10%. En la presente década recibió apenas más del 8% de la IED mundial.

e) El fenómeno de las translatinas

En los últimos años han empezado a cobrar importancia para la economía mundial las nuevas empresas transnacionales surgidas en los países en desarrollo y en las economías en transición. En el caso de América Latina, estas empresas se conocen como “translatinas”.

Las principales translatinas se encuentran en los sectores de industrias básicas, alimentos y bebidas y ciertos servicios. Gran cantidad se concentra en industrias básicas como petróleo y gas natural, minería y cemento. Muchas de las translatinas más modernas han realizado actividades en el área de servicios como telecomunicaciones, comercio minorista, transporte aéreo de pasajeros y electricidad.

Las translatinas provienen principalmente de Brasil, Chile y México. En el caso de Argentina, que fue pionera en la región en lo que hace a la expansión internacional de sus empresas, sufrió en los últimos años un fuerte proceso de venta de la mayoría de sus grandes empresas nacionales con presencia en el exterior a inversores extranjeros, como veremos más adelante.¹⁰ La IED en el exterior de Brasil se ha basado en estrategias de búsqueda de mercados y de recursos naturales. En un comienzo, fue motivada por la búsqueda de diversificación de las fuentes de producción de petróleo y para promover exportaciones especialmente de productos básicos. En Chile, las inversiones de las translatinas se han centrado en una cantidad limitada de actividades basadas principalmente en las ventajas comparativas que poseen los recursos naturales (como silvicultura), las manufacturas basadas en recursos naturales (especialmente metales) y los servicios (ventajas temporales ofrecidas por la energía eléctrica y los fondos de pensión y ventajas de tipo más permanente en comercio minorista, bebidas y transporte aéreo). Las translatinas mexicanas obtuvieron buenos resultados, aunque la mayoría orientó sus estrategias hacia la búsqueda de mercados.

Puede decirse que las translatinas son relativamente pocas comparando con otras regiones emergentes exitosas. En 2003, sólo siete de las 50 principales empresas transnacionales emergentes (no financieras) de países en desarrollo medidas según sus activos eran de América Latina y el Caribe mientras que 40 eran de Asia en desarrollo.

4. ¿Qué pasó con la inversión extranjera directa en Argentina en los últimos años?

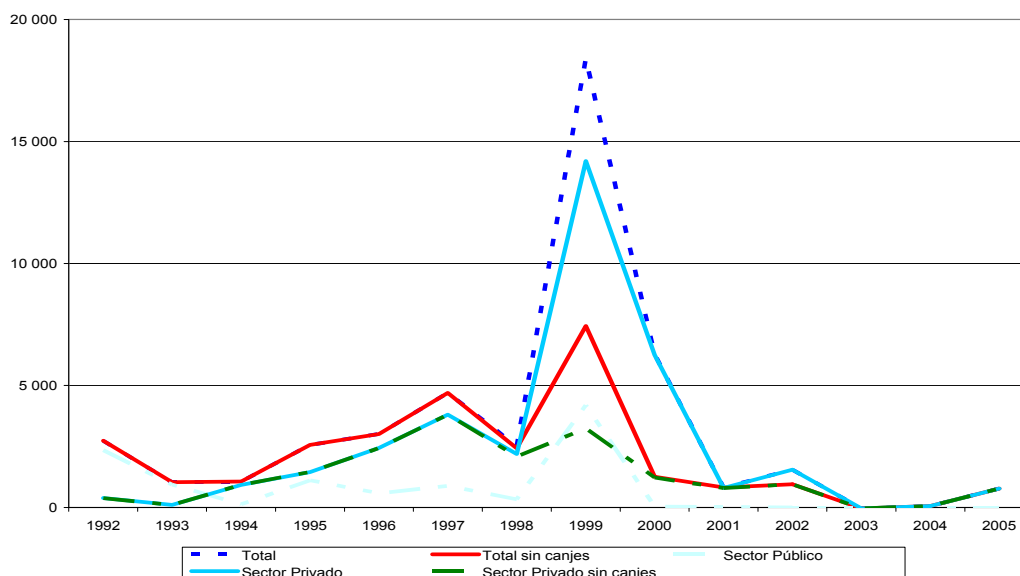
a) La evolución de los flujos de inversión

A partir de finales de la década del noventa se produce un profundo cambio en la tendencia de los flujos de inversión extranjera directa (IED), acompañando el cambio en los flujos financieros internacionales, el comienzo de la recesión en el país, el agotamiento del proceso de privatizaciones y transferencia de acciones en ciertos sectores, y la creciente incertidumbre acerca de la sustentabilidad de las políticas económicas vigentes. Luego de la crisis y el abandono de la convertibilidad, en el año 2003, la inversión extranjera llegó a las cifras más bajas, por alrededor de US\$ 1 600 millones.

¹⁰ Sin embargo, cabe mencionar algunos casos destacados como el de Techint, líder mundial en la producción de tubos sin costura, que continúa con su expansión tanto a nivel regional como global. Otro caso destacado, aunque de menor envergadura relativa es el de Arcor, una de las empresas líderes en la producción de golosinas a nivel mundial, que cuenta con plantas en varios países de América Latina, y con presencia comercial en casi todo el mundo.

A partir de 2004 los flujos se recuperan alcanzando valores significativos, especialmente si los consideramos en términos del producto. En estos términos, los flujos 2002 - 2005 se ubican por encima del 2% del producto en promedio, valores similares al promedio 1992-1998, y alcanzan más del 2.5% en 2004 y 2005. Sin embargo, a diferencia de los noventa, no puede hablarse de una oleada de IED, así como tampoco de una retirada del capital extranjero.

GRÁFICO V.2
FLUJOS DE IED 1992-2005
(En miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

Como es habitual al analizar las estimaciones de IED, lo importante no sólo está en las cifras agregadas sino al interior de las mismas y en la búsqueda de información complementaria que permita conocer cuáles son las características más significativas de las transacciones. Ya que muchas veces los aumentos en los flujos no se traducen en mayor formación de capital en el país receptor, dado que los flujos medidos incluyen transacciones no relacionadas con la inversión en capacidad de producción sino que las fusiones y adquisiciones son muchas veces la principal explicación del aumento en los flujos.¹¹

Este período, como analizaremos en adelante, podría ser considerado como de reacomodamiento de los balances de las empresas tras la crisis, en el cual buena parte de las importantes transacciones de IED están vinculadas con este objeto, muy particularmente en los sectores productores de servicios.

b) Devaluación, default y desendeudamiento

Una de las consecuencias del cambio ocurrido desde la crisis de la convertibilidad es que el país pasó de recibir ahorro externo (déficit de cuenta corriente) en los noventa, a ahorrar en el exterior (superávit de cuenta corriente) a partir del año 2002. Similar comportamiento se replica en gran parte de las empresas: en los noventa predomina el aumento de activos *vis-à-vis* mayor

¹¹ Ver por ejemplo el aumento de los flujos mundiales en el 2005, UNCTAD (2006).

endeudamiento externo; en los años recientes, se destaca en cambio la significativa reducción de la deuda externa de las empresas no financieras por alrededor de US\$ 20 000 millones entre fines de 2001 y fines de 2005. Este exceso de ahorro sobre la inversión en la economía, es compartido a nivel mundial por buena parte de las economías emergentes, y su análisis forma parte del debate acerca de los desequilibrios globales y los excesos de ahorro o la escasez de la inversión. Esto es, más allá de lo particular del país en relación a la profunda crisis por la que ha transitado, el fenómeno es común a los mercados emergentes (Raghuram y Rajan, 2006).

En el análisis de riesgo de los balances de las empresas, el valor del capital acompaña el ciclo (la valuación de los activos), y la deuda puede convertirse en una sobrecarga difícil de sobrellevar en períodos de crisis profundas.

En este sentido, cuando nos preguntamos sobre el comportamiento de las empresas en este período, vamos a comprobar que buena parte de los esfuerzos –no menores- del período estuvieron orientados a reordenar o “sanear” sus balances, y así readecuar sus estructuras de financiamiento. Y obviamente esto ha tenido efectos sobre la política de inversiones

El conjunto de transacciones para recomponer los pasivos ha incluido cancelaciones, capitalizaciones, reestructuraciones y condonaciones de deuda. Como resultado, la deuda externa del sector privado no financiero, como se ha mencionado, se redujo en US\$ 20 000 millones entre fines de 2001 y fines de 2005, explicando las capitalizaciones y las condonaciones y/o quitas el 60% de esta reducción.

Las empresas ante la crisis: cambios de comportamiento empresario

Las principales consecuencias que tuvieron los cambios macroeconómicos de fines de 2001 y principios de 2002, sobre las empresas de IED pueden resumirse como sigue:

- ✓ Aumentó más de tres veces el valor en pesos de la deuda en dólares con no residentes,
- ✓ Se registró una profunda caída de la demanda interna, y por lo tanto, de los ingresos en pesos ligados a esta,
- ✓ Para muchas empresas se interrumpió la posibilidad de acceso al crédito, tanto interno como externo,
- ✓ El sector público no implementó políticas de salvataje respecto de las deudas de las empresas con no residentes,
- ✓ Dada la magnitud de la crisis, las perspectivas sobre la futura evolución de la economía argentina se volvieron altamente inciertas.

El nivel de endeudamiento de las empresas de IED, medido por el coeficiente de pasivos/activos, a nivel agregado pasó del 51 % en 2001 al 67% en 2002. En el período 1995-1998, en promedio, había sido de 45%.

El salto de 2002 se produjo debido a un crecimiento de los pasivos mucho más pronunciado al crecimiento registrado en los activos, en razón del descalce existente en ese entonces entre pasivos en dólares – que recibieron el impacto de una fuerte depreciación del peso - y activos e ingresos en pesos – que se encontraron con condiciones de demanda desfavorables y regulaciones de tarifas de los servicios privatizados.

El impacto no fue igual para todas las empresas. Para poder comprender las respuestas de las empresas de IED a esta nueva situación, es conveniente hacer una discriminación básica. La depreciación de la moneda, con la consecuente baja de los costos de producción en dólares, y el aumento registrado en los precios externos de un grupo de *commodities*, por una parte, y la regulación de los precios de los servicios privatizados por el otro, reactualizó la importancia de la

distinción entre aquellas empresas ligadas al sector no transable y al transable de la economía. El aumento del coeficiente pasivos sobre activos, se verificó con más fuerza para las empresas del sector no transable, cuyo coeficiente pasó del 52% en 2001 al 81% en 2002.

En este trabajo, se tiene presente esta clasificación, y se separa, adicionalmente, al sector petrolero, debido a sus particularidades y a la importancia que este último adquirió dentro del grupo de empresas de IED del resto de los bienes transables. También se analiza en forma separada al sector financiero, de gran importancia para la IED durante los noventa.

La reacción de las empresas ante las consecuencias de los cambios del contexto macroeconómico tuvo, más allá de los sectores en los que se encuentran, ciertos elementos comunes, en tanto que las distinciones se registraron principalmente en la duración del proceso de ajuste, y en la intensidad y forma en que el mismo fue realizado. En relación con la dinámica de los pasivos financieros, la característica general fue la estrategia de desendeudamiento. En muchos casos hubo cambios de accionistas relacionados con estas políticas, o en función de expectativas muy negativas sobre la evolución futura de la economía.

Las políticas de desendeudamiento se llevaron a cabo a través de cancelaciones con fondos de las empresas, con aportes de los accionistas, o mediante reestructuraciones de deuda.

Los aportes de capital durante el período 2002–2005 constituyeron el componente más importante de IED, con montos anuales muy significativos, dedicándose principalmente a la cancelación de deuda. Por otro lado, las principales reestructuraciones que se llevaron a cabo en el período correspondieron a empresas que explicaban el 40% - 45% de la deuda externa total del sector privado no financiero a fines de 2001 (sin deuda entre filiales), y el 70% de la deuda en títulos a la misma fecha.

Estas políticas, y la revaluación del peso a partir de 2003, llevan a que ya en 2004, los coeficientes pasivo/activo tanto del sector petrolero como del sector transable alcanzaran niveles similares a los previos a la crisis. En tanto para el caso del sector no transable, dicho coeficiente en 2005 se encontraba todavía algunos puntos por encima del nivel que tenía en 1998. Para el agregado de empresas de IED, el coeficiente de fines de 2005 se encontraba ligeramente por debajo de 1998.

Saneamiento financiero de las empresas

Los aportes y las capitalizaciones como instrumento de reordenamiento de pasivos

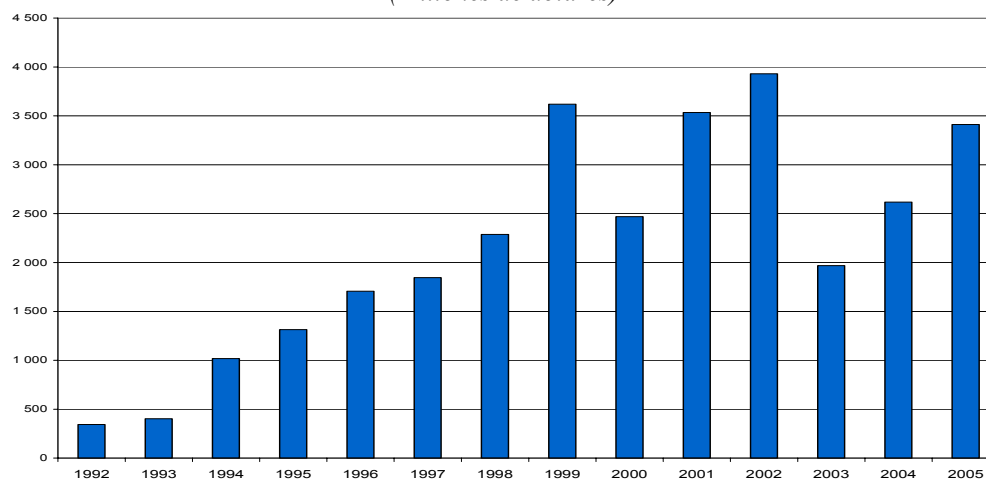
Los aportes de capital¹² representaron casi el 30% de los flujos entre 1992 y 2001, siendo el componente más estable, aunque su composición fue cambiando a través de los años. Luego de la crisis, crecientemente se orientaron a sostener la estructura patrimonial de las empresas, a costa de los aportes dirigidos a financiar nuevos proyectos. De este modo se convirtieron en el componente más importante de los flujos para el período 2002–2005, con montos anuales muy significativos en términos de la serie: el año 2002 muestra el pico de la serie 1992–2005.

El análisis de la composición de los aportes muestra que el destino principal de los mismos en este período ha sido la cancelación de deuda, en su mayor parte deuda intra-corporativa. Esta es una de las características salientes de los flujos de IED de los años recientes:

¹² El objetivo de estos aportes puede estar vinculado con un período de ampliación de la firma en el que la empresa utiliza los fondos para incrementar su capacidad instalada o para comprar otra compañía residente. Otra explicación posible es que la empresa puede necesitar aportes de su controlante para afrontar pérdidas recurrentes o para capitalizar deudas (ambos casos incluidos en “sostenimiento de la estructura patrimonial”).

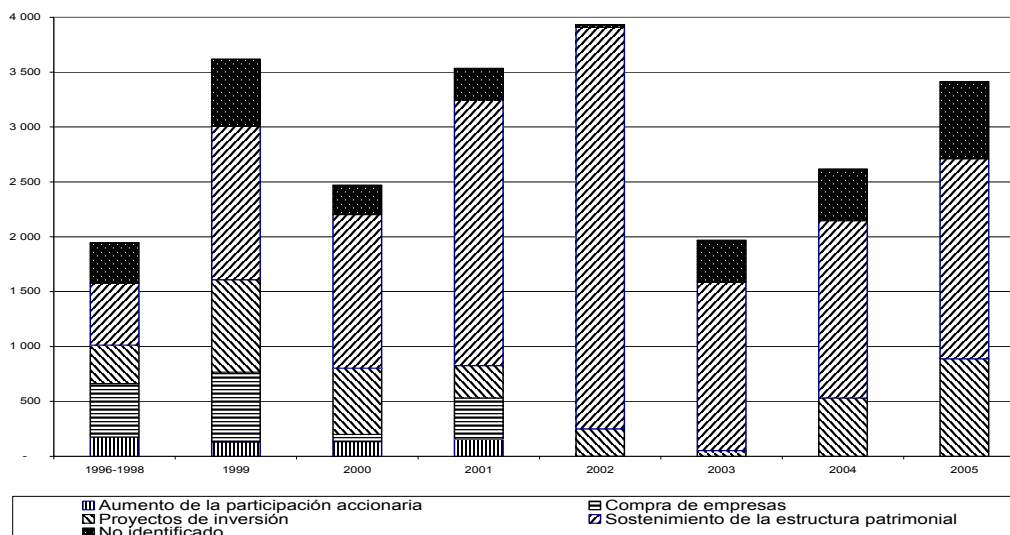
las capitalizaciones prácticamente explican el total de los aportes de los años 2002 (el nivel más alto de la serie), y 2003. Los aportes para ampliaciones y nuevos proyectos recobran importancia a partir del año 2004 según la información preliminar disponible. En este sentido la primera lectura de las estimaciones de IED muestra una participación absolutamente dominante de los aportes en el total. Sin embargo, si se netean de los aportes aquéllos destinados a cancelación de deuda (capitalizaciones), la estimación de los aportes prácticamente desaparece en los años 2002 y 2003, y los mismos comienzan a tomar nuevamente importancia a partir de 2004.

GRÁFICO V.3
APORTES DE IED DEL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO
(Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

GRÁFICO V.4
DESTINO DE LOS APORTES DE IED
(Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

En general, las obligaciones con matrices y filiales constituyeron la mayor parte de las capitalizaciones. La utilización de esta modalidad de transacción se concentra (55% del total) en las empresas del sector transable, principalmente en la industria automotriz y en la industria química. En el sector no transable (45% restante) se destacan las realizadas en el sector transporte y comunicaciones.

Las empresas de IED “tradicionales”, 100% filiales de empresas transnacionales, dan cuenta de la mayor parte de las capitalizaciones. Mientras que este tipo de transacción ha sido menos utilizada por las empresas de IED que responden a nuevas modalidades surgidas en los noventa (consorcios en empresas de servicios públicos, fondos de inversión).

En síntesis, las capitalizaciones de deuda fueron uno de los principales instrumentos para el reordenamiento de los pasivos de las empresas tras la devaluación y dan cuenta de alrededor del 35% de la reducción de la deuda externa de las empresas no financieras entre fines de 2001 y fines de 2005.

El Sector Financiero: aportes para cancelar deuda

Los flujos de inversión extranjera directa del sector financiero para el período 2002-2005, se componen básicamente de aportes de capital, los cuales alcanzan cifras similares a los observados durante la segunda mitad de la década pasada, y de los resultados de las entidades,¹³ que muestran a partir de 2002, y como consecuencia de la crisis económica, una marcada disminución. Si bien en los años posteriores, debido a la recuperación de la economía, dichos resultados han mostrado un mejor desempeño, los mismos aún no alcanzan valores positivos.

Cabe destacar que los aportes de capital en su mayoría estuvieron vinculados con capitalizaciones de deudas realizadas por las casas matrices de las entidades financieras y fueron principalmente destinados a la cancelación de líneas de crédito y obligaciones negociables.

Con respecto a las líneas de crédito, que hasta el año 2004 habían sido la principal fuente de financiamiento del sector, registraron una fuerte y continua caída a lo largo del período 2001-2005, período en el cual la deuda externa del sector privado financiero disminuye aproximadamente US\$ 11 300 millones. Los principales rubros que explican dicha caída son: las líneas de crédito (US\$ 6 106 millones), los bonos y títulos (US\$ 2 962 millones), y las obligaciones diversas (US\$ 1 043 millones).

Las transferencias accionarias, que fueron lo más destacado del sector a fines de los noventa, prácticamente desaparecieron (de hecho hubo compras de bancos extranjeros por parte de residentes y también bancos extranjeros que dejaron el país). Esta retracción se manifiesta en la participación de los bancos extranjeros en los depósitos que cae de alrededor del 40% en el 2000 al actual 26%.

Reestructuración de pasivos

Otro factor importante en el reordenamiento de pasivos del período fueron las reestructuraciones. La recesión y la crisis en la economía implicaron para muchas empresas serias dificultades para cumplir con sus compromisos financieros. Con el fin de evitar o solucionar situaciones de incumplimiento de dichas obligaciones, un porcentaje importante de las empresas del sector privado se vio en la necesidad de reestructurar dicha deuda. Al tercer trimestre de 2006 las empresas en su gran mayoría han completado reestructuraciones de la deuda externa sin la intervención del gobierno (Marx y otros, 2006).

¹³ La estimación de los resultados de las entidades financieras considera únicamente a los resultados operativos, los cuales se encuentran compuestos por: resultados por intereses, resultados por servicios, gastos administrativos y cargas impositivas.

Se analizaron un total de 40 empresas que reestructuraron sus pasivos, o se encuentran en proceso de reestructuración, de las cuales el 70% (28 de esas empresas) corresponden a empresas de IED.

Las empresas más afectadas por la crisis, pertenecen a los sectores de comunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, gas y agua. Estos rubros en conjunto suman cerca del 70% del total de la deuda reestructurada total.

Algunas pocas empresas reorganizaron sus pasivos rápidamente y sin ingresar previamente en cesación de pagos. En estos casos no hubo quitas a los valores nominales de la deuda. El objetivo de estas negociaciones fue mejorar los perfiles de vencimiento y reducir el costo financiero de la deuda, vía reducción de la tasa de interés.¹⁴

En la mayoría de los casos las reestructuraciones implicaron algún grado de reducción en el valor nominal de la deuda, ofreciendo un menú de opciones a los acreedores: recompra de deuda con descuento, bonos con un valor nominal menor o bonos con menores intereses. Otras alternativas fueron el canje por nuevas acciones y el no reconocimiento de intereses devengados.

Una característica destacable de las emisiones de deuda utilizadas en los canjes, es que en general incluyen cláusulas de “condicionalidad” de las cuales las más importantes son el rescate obligatorio con fondos excedentes, limitaciones a la distribución de dividendos, y limitaciones a las nuevas inversiones de las empresas.

El resultado de todas estas operaciones de reordenamiento de los pasivos de las empresas se reflejó en la evolución de sus coeficientes de endeudamiento.

Evolución del coeficiente de endeudamiento de las empresas

En 2001, antes de la depreciación de la moneda, las empresas de IED, tomadas en conjunto, presentaban un coeficiente de pasivos sobre activos de 50%. En los años anteriores, dicho coeficiente no era muy diferente (47% en 1996/1997). Por lo tanto, a pesar de la caída del nivel de actividad y las dificultades macroeconómicas, el coeficiente continuaba en los valores alcanzados previamente.

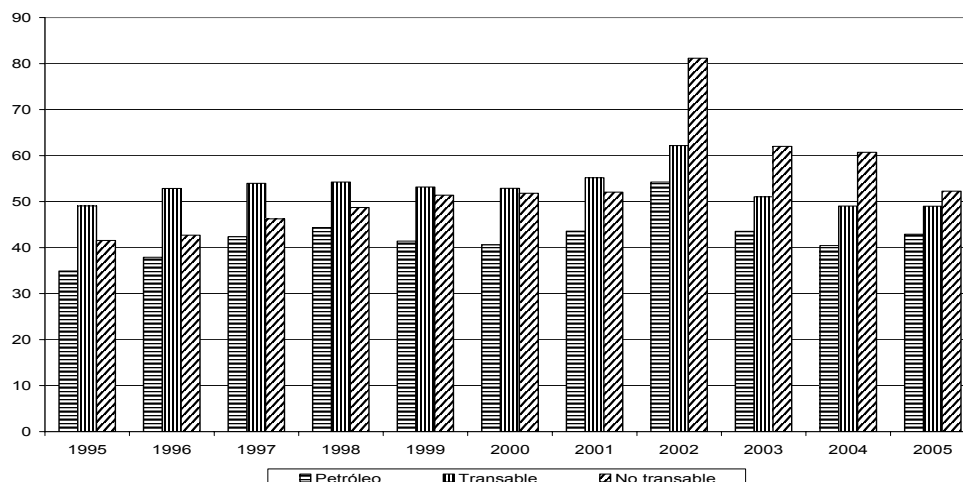
La depreciación de la moneda aumentó el coeficiente en 2002 al 70%, deteriorando así fuertemente la situación patrimonial de las empresas. Este efecto se originó en el peso de la deuda externa en los balances, ya que en 2002 los pasivos en moneda extranjera representaron el 90% de los pasivos totales. Esto afectó las perspectivas de las empresas dado el descalce de monedas existente entre ingresos en pesos y obligaciones en dólares, principalmente para las productoras de no transables.

El aumento del coeficiente producto de la depreciación del peso no se distribuyó de manera uniforme entre las distintas actividades económicas. Los mayores aumentos se registraron en: Cemento y cerámicos; Electricidad, gas y agua; y Telecomunicaciones; todos sectores productores de bienes y servicios no transables. Los sectores donde se verificaron aumentos más importantes del coeficiente, concentran la mayor parte del total de deuda reestructurada en estos años.

A partir del 2003, se registró una rápida reducción de los coeficientes de endeudamiento, como resultado de las políticas de desendeudamiento de las empresas, de la revaluación nominal del peso (15% en 2003) y de la rápida recuperación de la economía argentina, que mejoró los resultados de las firmas.

¹⁴ Las empresas petroleras consideradas y Telefónica son los casos más representativos de esta modalidad y cerraron las reestructuraciones antes de finalizado el 2003 (Edesur también reestructuró bajo esta modalidad pero cerró su acuerdo en 2004).

GRÁFICO V.5
APALANCAMIENTO (PASIVO/ACTIVO)
(Por clasificación económica)



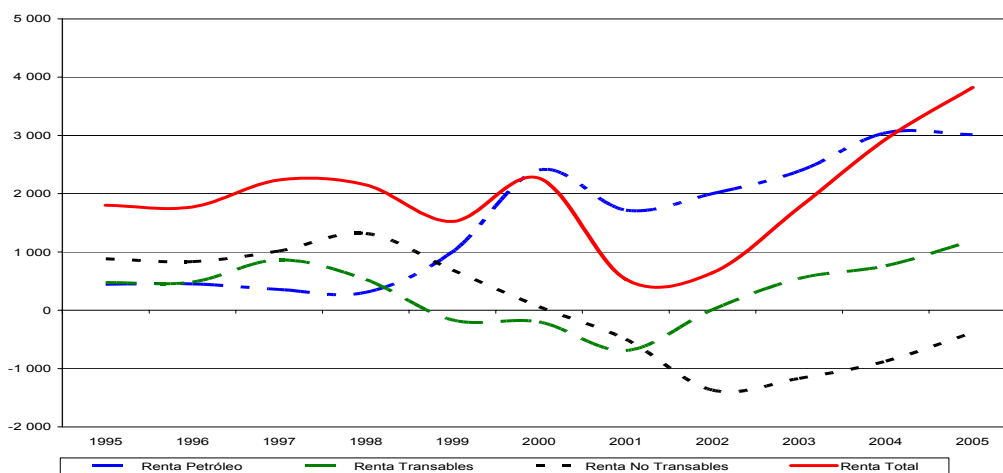
Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

En el año 2005 estos indicadores de endeudamiento de las empresas volvieron a los valores previos a la crisis. En el sector transable (petróleo y resto de transables) el coeficiente correspondiente a 2005 se ubicó incluso por debajo de los valores de 1997.

Recuperación de la rentabilidad

La renta de las empresas de IED comenzó a caer a partir del año 1998, con el inicio de la recesión. Esto no se ve en las estimaciones totales, por el mayor peso que toma el sector petróleo a partir de 1999 con la compra de YPF por parte de Repsol. De tal manera que el aumento de la renta de las empresas petroleras compensa la pronunciada caída de la misma para el resto de las empresas.

GRÁFICO V.6
RENTA DE EMPRESAS DE IED POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(En millones de dólares)



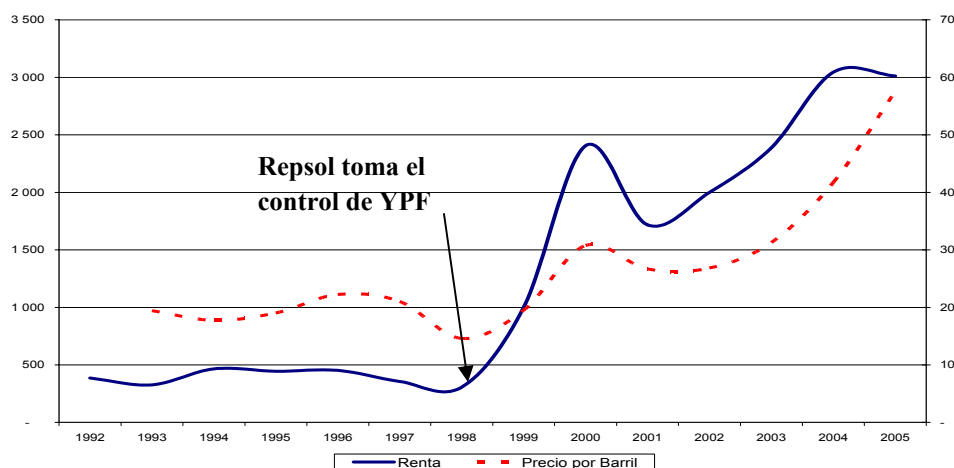
Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

Tras la crisis, una característica destacada es la recuperación sostenida de la renta. Este es un fenómeno generalizado, no obstante lo cual hay comportamientos marcadamente distintos entre las empresas productoras de bienes transables y las de no transables. En el primer caso la recuperación es más temprana y también más fuerte y se produce inmediatamente después de la devaluación, mientras que en los no transables es más tardía y menos pronunciada.

La renta de IED depende básicamente de los precios internacionales de los bienes (particularmente del petróleo), del nivel de actividad, del tipo de cambio y los costos internos, de las tarifas de servicios, y del reordenamiento de los pasivos de las empresas ya que la renta mejora con la reducción de los coeficientes de endeudamiento.

La renta de las empresas petroleras aumenta con las sucesivas compras de empresas a partir de 1999 y se torna un componente muy importante de la renta total. Su comportamiento es muy diferente al del resto de las empresas ya que en los últimos años crece de la mano del aumento del precio del petróleo.

GRÁFICO V.7
RENTA DEL SECTOR PETROLERO Y PRECIO DEL BARRIL
(Millones de dólares)



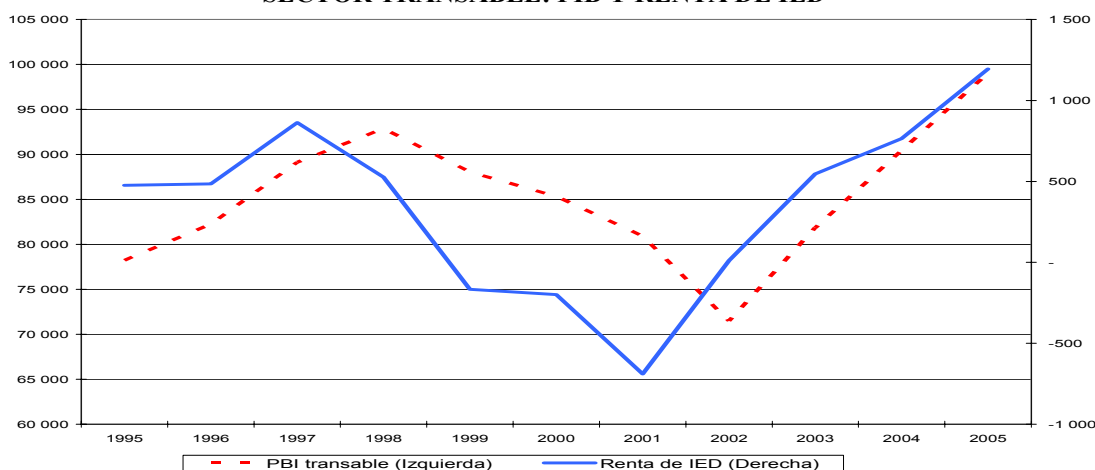
Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

En el agregado de las empresas del sector transable, la renta cae a partir de 1997 y se recupera muy rápidamente tras la devaluación hasta alcanzar en los últimos años niveles superiores a los del año 1997. La mejora de la rentabilidad tras la devaluación se ha reforzado en muchos sectores industriales, con la evolución favorable de los precios internacionales y la demanda externa.

Nótese que la actividad cae sostenidamente desde 1998 hasta 2002; mientras que la renta comienza a recuperarse ya en el 2002 tras la devaluación. Tanto el nivel de actividad del sector como la renta se encuentran ya por encima del de 1998.

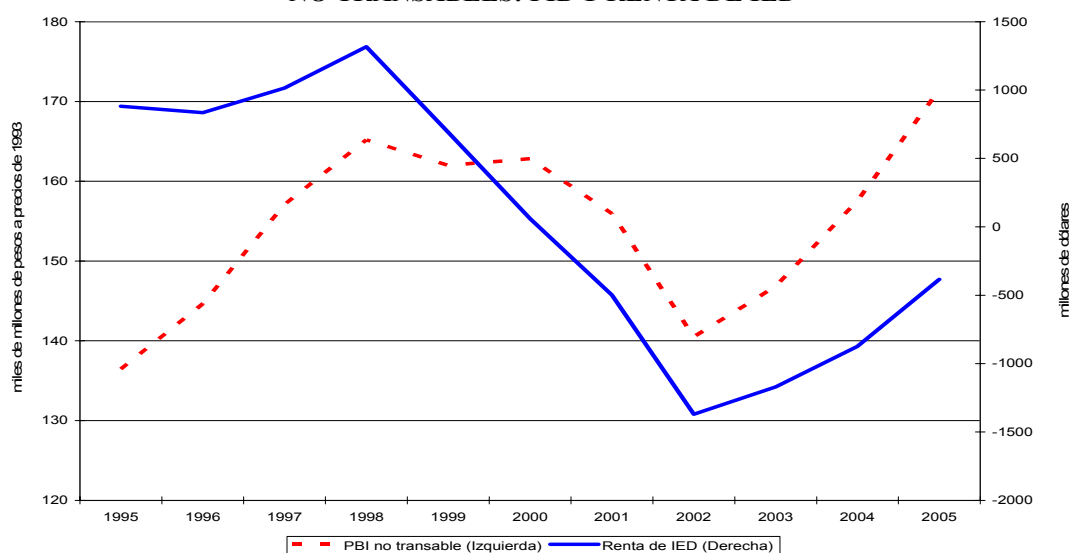
La renta del sector no transable, que comprende básicamente a los servicios, cae a partir de 1999 como consecuencia de las fuertes pérdidas que pasan a tener los sectores de transporte aéreo y el sector comercial, mientras que la mayor parte de los servicios privatizados, incluidos en el sector Electricidad, Gas y Agua, y en Comunicaciones, mantienen sus resultados positivos hasta el año 2001. La caída de la renta se profundiza con la crisis en 2002, para luego comenzar la recuperación; no obstante hasta el año 2005 todavía se mantiene en valores negativos.

GRÁFICO V.8
SECTOR TRANSABLE: PIB Y RENTA DE IED



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

GRÁFICO V.9
NO TRANSABLES: PIB Y RENTA DE IED



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

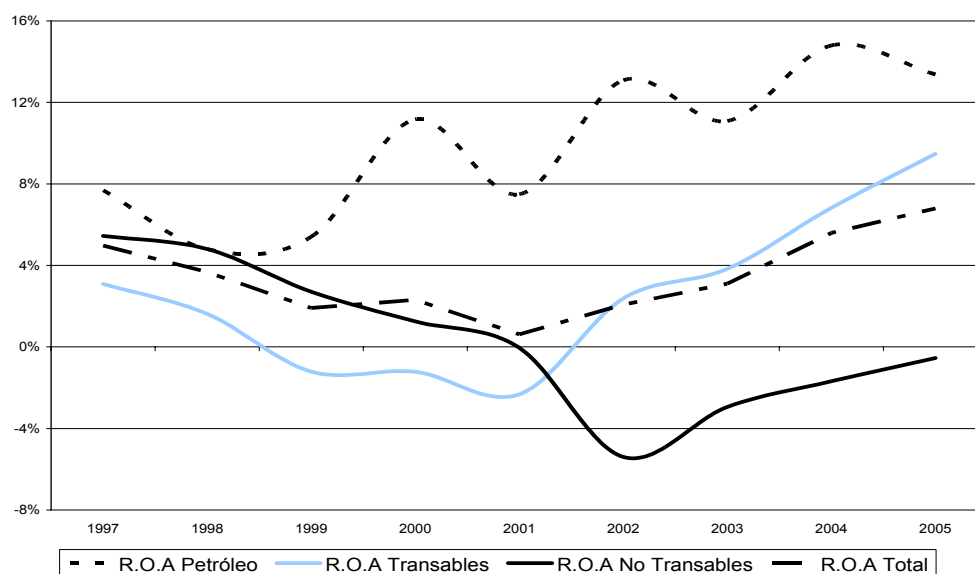
A diferencia del sector transable, el nivel de actividad de los no transables se ameseta entre 1998 y 2000, para luego caer. Su recuperación comienza en 2003, pero a un ritmo inferior al de los transables, tomando fuerza en 2004 y 2005. La mejora en la renta acompaña al producto, aunque aquí juegan también otros factores. Por ejemplo, la evolución de los precios del sector y las tarifas de las empresas privatizadas, que influyen para que, aún con un producto superior al de 1998, la renta todavía esté muy por debajo de los niveles entonces alcanzados. El análisis del indicador resultado sobre activos (ROA) de las empresas de IED permite sintetizar los temas analizados.¹⁵ Más allá de las limitaciones para interpretar su valor (por los problemas vinculados

¹⁵ Se construyó el índice de resultados sobre activos (ROA) en base a los resultados de las empresas de IED registrados en el Balance de Pagos (los cuales se asemejan al resultado operativo) y el activo de las

problemas vinculados con la valuación tanto de los activos como de la renta), rescatamos su utilidad para analizar la tendencia. El indicador cae sostenidamente con la caída en el nivel de actividad desde 1997 hasta alcanzar su nivel más bajo en el año 2001 con la crisis, para luego comenzar una fuerte recuperación hasta alcanzar un valor de casi 7% en 2005.

Tal cual hemos visto ya al analizar la renta de las empresas, el comportamiento es marcadamente diferente según sea el sector considerado. El sector petróleo alcanzó un ROA de 13% en 2005 y ha tenido una tendencia creciente para todo el período observado. El resto del sector transable muestra un ROA de 3% en 1997, valor a partir del cual cae y se vuelve negativo; se recupera fuertemente tras la devaluación y en 2005 llega a un valor de 9%. En cambio, las empresas del sector no transable muestran un ROA del 5% en 1997, superior al del grupo de transables, que cae en este caso hasta el año 2002 para luego comenzar la recuperación (en 2005 todavía la renta estimada es negativa para el sector).

GRÁFICO V.10
ROA POR SECTORES Y ROA TOTAL



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

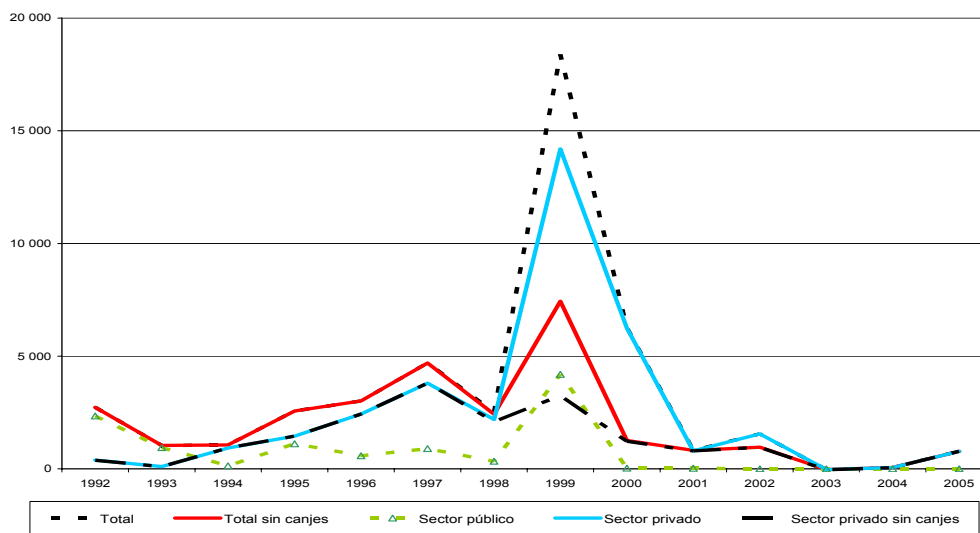
Transferencias accionarias: otra vía de salida de la crisis

En los noventa, las transferencias accionarias¹⁶ fueron el componente más importante de los flujos de IED, representando el 56% de los mismos, correspondiendo al sector privado el 46% y a las privatizaciones el 16% del total. De tal modo, la importancia y participación de las empresas de IED en la economía argentina creció. La magnitud de este incremento se refleja en la ENGE, el valor de producción de las firmas de IED aumenta de manera sostenida pasando de representar el 60% en 1993 al 83% en el año 2004.

mismas empresas tomado de la Encuesta Nacional de Grandes Empresa, realizada anualmente por el INDEC (ENGE).

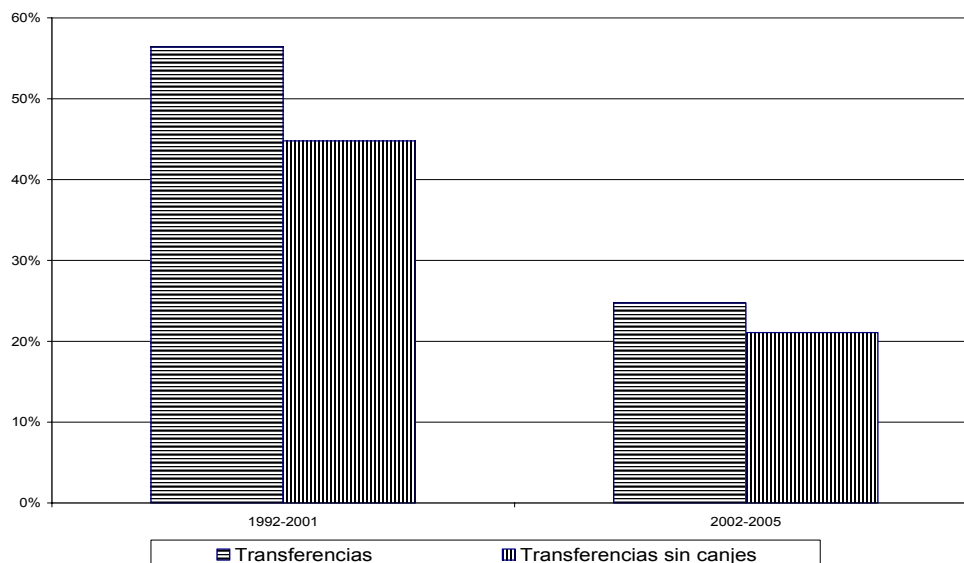
¹⁶ Cabe aclarar que estas transacciones implican una redistribución del capital físico existente (los activos de las empresas) y no un aumento del mismo.

GRÁFICO V.11
TRANSFERENCIAS ACCIONARIAS
(Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

GRÁFICO V.12
PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL TOTAL DE FLUJOS DE IED



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

Período 2002–2006. En comparación con los noventa, es muy evidente la pérdida de importancia relativa de la venta de paquetes accionarios en las transacciones de IED y en el financiamiento externo del país. De hecho, las transacciones registradas en el balance de pagos (por US\$ 2 700 millones) comprenden principalmente la venta de Pecom Energía, el canje de acciones de Siderca por Tenaris y la venta de Loma Negra. Sin embargo estas cifras subvaloran o reflejan solamente una porción del movimiento ocurrido en las empresas. Por un lado, los flujos por las

por las operaciones “reversas”, o sea por las compras de residentes a no residentes (NR) restan en el total de transacciones registradas en el balance de pagos. Por otro lado, no se registran las operaciones que son transferencias de acciones cuando las dos partes, compradora y vendedora, son NR. Por último, los bajos precios de las transacciones, como consecuencia de la crisis, afectan el valor total registrado.

Las transferencias, sin distinción del país de origen de las partes, de las principales adquisiciones prácticamente cuadruplican el valor de lo registrado en el balance de pagos.¹⁷ Casi el 70% de este valor total lo explican transacciones entre no residentes.

CUADRO V.5
COMPRA VENTA DE EMPRESAS ENTRE EL AÑO 2002 Y 2006
(Millones de dólares)

Tipo de operación	Cantidad de operaciones	Monto de las operaciones
Residente vende a no residente (Incremento de la IED)	38	3 054
Residente compra a no residente (Disminución de la IED)	23	-333
Operación entre no residentes (No varía la IED)	39	7 311
Valor Absoluto de las Transacciones		10 698
Monto Registrado en IED		2 721
Cambios de accionistas de empresas privatizadas	Cantidad de operaciones	Monto de las operaciones
Residente vende a no residente (Incremento de la IED)	3	183,5
Residente compra a no residente (Disminución de la IED)	11	-239,5
Operación entre no residentes (No varía la IED)	3	239,0
Valor Absoluto de las Transacciones		662,0
Monto Registrado en IED		-56,0
Compras por parte de Empresas Brasileñas	Cantidad de operaciones	Monto de las operaciones
Residente vende a no residente (Incremento de la IED)	5	1 662,9
Residente compra a no residente (Disminución de la IED)	0	0,0
Operación entre no residentes (No varía la IED)	12	2 116,8
Valor Absoluto de las Transacciones		3 779,6
Monto Registrado en IED		1 662,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

Se puede deducir que las transferencias accionarias del período 2002-2006 respondieron a distintos factores, entre los principales: a) las condiciones creadas por la crisis de 2001 y las políticas públicas adoptadas respecto de ellas; b) las estrategias globales de las empresas transnacionales (que llevaron a importantes transferencias a nivel de las casas matrices de empresas mineras y petroleras); c) la irrupción de Brasil como inversor de importancia; y d) la recuperación económica en los últimos años que abre nuevas perspectivas de negocios.

La crisis llevó a algunas empresas con niveles de deuda externa significativos, y que no contaban con casas matrices que las apoyaran, a transferir sus paquetes accionarios.¹⁸ El

¹⁷ Aún sin valorizar ciertas transacciones como ser capitalizaciones de deuda por parte de nuevos accionistas –caso Acindar- o adquisiciones a nivel de la empresa matriz –caso Movicom o gran parte de las compras de mineras-.

congelamiento de las tarifas de los servicios privatizados por una parte, y la ausencia de esquemas públicos de salvataje por otra parte, ayudaron en este sentido.

Las compras por parte de residentes se concentran en los servicios privatizados, sector en el cual el bajo valor de las transacciones está más influenciado por los reducidos precios que por la importancia de las operaciones. Por último, en estos años se observa claramente la irrupción de Brasil como un inversor de importancia, ya que estas compras dan cuenta de alrededor del 35% del valor total de las transacciones.

Las principales transferencias accionarias del período 2002-2006 que involucran a no residentes se estiman en unas 100 operaciones por un monto acumulado de aproximadamente US\$ 11 000 millones.

En valor absoluto entonces, las transferencias accionarias más importantes son en el sector petróleo (Pecom Energía, Vintage, Pioneer) y de alimentos y bebidas (Quilmes), cemento (Loma Negra), metales (por el canje de Tenaris) y servicios varios.

CUADRO V.6
CAMBIOS DE MANO DESDE EL 2002 A JUNIO DEL 2006
(Millones de dólares)

	Residente vende a no residente	Operación entre no residentes	Residente compra a no residente	Valor absoluto de las transacciones	Monto registrado
AByT	101	2263	-57	2422	44
Cemento	648			648	648
Comercio	21	315		336	21
Comunicaciones	67	194	-	260	67
EGyA	100	115	-209	424	-109
Metales	634	-		634	634
Minería	-	1269		1269	-
Petróleo	1157	2918	-6	4082	1151
Otros	326	238	-60	623	266
TOTAL	3054	7311	-333	10698	2721

Fuente: elaboración propia en base a datos de DNCI INDEC.

El monto total de las transacciones se determina principalmente por operaciones puntuales de gran magnitud, ya que explican más del 80% de lo relevado, observándose una aceleración en 2005 y 2006. En montos más del 60% de las transacciones analizadas se concretaron en estos años.

Las operaciones entre NR representaron el 68% del total del período. El resto son básicamente operaciones de venta de residentes a NR, donde tienen un papel predominante las compras de las empresas de Brasil, dado que equivalen al 55% del valor total de este tipo de transacciones. Por su parte las compras de residentes a NR representan sólo 3% del monto total de transferencias accionarias.

¹⁸ Cabe destacar que ha habido cambio de accionistas en más del 70% de empresas que reestructuraron su deuda en estos años.

Dentro de las operaciones entre NR, se destacaron las correspondientes al sector petrolero (40%), minería (17%) y alimentos y bebidas (31%). Las transferencias a nivel de las casas matrices de las empresas petroleras y mineras se relacionan con el aumento de estas transacciones a nivel mundial en estos sectores ya que las mismas explican buena parte del aumento global de la IED en 2005 (UNCTAD, 2006). Las compras de residentes a NR sumaron US\$ 333 millones y estuvieron fuertemente concentradas en el sector electricidad, gas y agua (63%).

RECUADRO V.1 PETRÓLEO. UN SECTOR “EXTRANJERO”

En Argentina hay una larga historia de empresas petroleras de capital extranjero. Pero es a partir de los noventa en que las empresas de IED adquieren la preponderancia absoluta en la extracción de crudo y gas, ya que en la actualidad, más del 96% de la extracción de petróleo y de gas está en manos de empresas de IED. Este aumento en la participación se da en dos pasos. Primero por la desregulación del sector (reconversión de los contratos de explotación, privatización de áreas centrales y secundarias). Luego por la venta de paquetes accionarios a no residentes (Repsol-ASTRA, Amoco-Bridas formando Pan American Energy, REPSOL-YPF, Chevron-San Jorge, y Petrobras-Pecom).

Este predominio de las empresas de IED tiene marcados efectos en los flujos y obviamente en la renta. El sector pasa a ser un ejemplo en el cual, debido a que no quedan empresas de relevancia en manos de residentes, o las tienen por medio de una empresa en el exterior, para adquirir una empresa petrolera residente se debe acordar la transacción con un no residente. Es por ello que el importante movimiento de fusiones y adquisiciones que ha habido en el sector no se registra como transacción en el balance de pagos, ya que son transacciones entre dos empresas no residentes.

Desde el año 2002 se han realizado cuatro operaciones de gran magnitud, Petrobras-Pecom, OXY-Vintage, Apache-Pioneer y Apache-PAF, las cuales suman un monto superior a los US\$ 3 700 millones. Sólo la primera operación, realizada en el 2002, fue entre un residente y un no residente, y por lo tanto fue registrada en el balance de pagos. Es interesante resaltar que las últimas transacciones se han realizado con una alta valorización en dólares por reservas comprobadas, lo que indica que las empresas compradoras tienen buenas expectativas respecto de la evolución futura de la actividad.

Fuente: elaboración propia.

c) Nuevas dinámicas

A continuación se reseñan algunos hechos novedosos que caracterizan la IED en los años recientes, más allá de lo analizado en relación al reordenamiento de los balances de las empresas.

La importancia de Brasil en los años recientes

Hasta principios de la década del noventa la inversión directa de Brasil en Argentina no eran significativa. Recién cobró algún impulso durante los primeros años del Mercosur. Más tarde, a partir de 2001 se volvió una tendencia muy dinámica, que continúa hasta la fecha. Como resultado de este proceso Brasil se convirtió en uno de los cinco principales orígenes de la IED en Argentina. La IED de Brasil a partir de 2001 se concretó fundamentalmente a través de compras de empresas ya existentes, no de la creación de nuevos emprendimientos productivos.¹⁹ Se destacaron las compras de Acindar, Pecom, Quilmes, Loma Negra, y en menor medida Swift Armour.

¹⁹ Esto fue así con la salvedad de Mega, empresa petroquímica en la que Petrobrás posee una participación del 34%.

CUADRO V.7
INVERSIONES EXTRANJERAS POR ORIGEN DE CAPITAL
(Millones de dólares – flujo)

	2002	2003	2004	2005	Acumulado 2002-2005
Estados Unidos	283	893	1 773	3 128	6 078
España	32	574	2 575	2 306	5 487
Brasil	1 559	179	339	1 747	3 824
Gran Bretaña	370	543	553	802	2 268
Canadá	362	455	296	339	1 452
Resto	803	1 258	2 385	2 552	6 997

Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

CUADRO V.8
STOCK DE CAPITAL POR PAÍS DE ORIGEN DE LA IED. 2004
(Millones de dólares)

País	Monto	Porcentaje
España	11 210	22
Estados Unidos	10 986	22
Holanda	4 386	9
Francia	3 213	6
Brasil	2 737	5
Resto	18 051	36

Fuente: DNCI.

Por otra parte Argentina se constituyó en uno de los cinco principales destinos de la IED de Brasil, si se excluyen los paraísos fiscales.²⁰

CUADRO V.9
PRINCIPALES DESTINO DE LA IED DE BRASIL *
(Millones de dólares)

	Inversión directa a partir del 10%					Préstamos entre matrices y filiales				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	1 625	1 503	1 549	1 722	2 068	164	121	100	77	72
España	1 657	2 953	1 775	2 934	3 324	16	12	19	41	15
Estados Unidos	1 401	1 830	2 100	2 552	4 163	134	280	193	264	176
Portugal	697	1 186	1 066	945	864	37	15	13	22	11
Uruguay	3 121	1 547	2 810	1 657	1 748	482	693	831	676	621

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Brasil

Nota: * exceptuados los paraísos fiscales.

²⁰ Resulta llamativa la ausencia de Bolivia en la información del Banco Central Do Brasil (BCB), como otro destino importante de la inversión externa de ese país, a pesar de la significativa presencia de Petrobras en su economía. Sin embargo, hay que considerar que en la información del BCB los llamados paraísos fiscales dan cuenta como destino de buena parte de las inversiones directas en el exterior, aún cuando el destino final de las inversiones sea otra economía. Por lo tanto el asiento de la mayor parte de las inversiones de Brasil en esos centros financieros le quita poder informativo a los indicadores disponibles sobre su efectiva asignación geográfica.

Tal vez la integración regional haya promovido este fenómeno nuevo. De hecho su expansión coincidió con los primeros años del Mercosur. De todos modos, las compras de empresas que realizaron en el período las empresas brasileñas, exceden significativamente las realizadas en la región. En 2005, los flujos de IED de Brasil hacia Argentina, Paraguay y Uruguay sumaron US\$ 3 899 millones, y los dirigidos a Estados Unidos, España y Portugal sumaron US\$ 8 350 millones. Por otra parte no parece verificarse que la IED de Brasil adopte diferente modalidad en el Mercosur respecto de las características adoptadas en otros países. No exhibe como objetivo, al menos por ahora, promover la integración de las cadenas productivas de ambos países. Se ha comportado, más bien, siguiendo los patrones tradicionales: búsqueda de mercados y / o de recursos naturales. Otro factor explicativo a tener en cuenta es el proceso de internacionalización de empresas de Brasil. Tomó impulso ya comenzada la década del 90. Anteriormente no era muy significativo. Para 2001, se estimó un *stock* de IED de Brasil en el mundo de casi US\$ 50 000 millones. En 2005, ese stock alcanzó a US\$ 79 000 millones. Un proceso de este tipo, relativiza la importancia que pudiera haber tenido en ese proceso el Mercosur. Por último cabe recordar que buena parte de la IED de Brasil en Argentina se realizó durante una de las peores crisis económicas del siglo pasado. En este contexto el valor de las empresas argentinas medido en dólares se redujo sensiblemente, y un número importante de ellas atravesaba dificultades financieras.

Como indicador de la fuerte expansión de las inversiones de las empresas brasileñas en el período 2002 – 2005, pueden consultarse las cifras estimadas por el Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria, Comercio y PyMe-CEP. Muestran que los flujos de inversión directa de Brasil acumulados en el país entre 2002 y 2005, superaron los acumulados durante los 12 años anteriores (1990–2001). Por otra parte la inversión extranjera brasileña en 2002–2005 se concentró sectorialmente mucho más. En tanto que durante el período 1990-2001 el 91% del flujo acumulado abarcó 14 sectores, en el período 2002–2005 ese porcentaje equivale a las inversiones que recibieron sólo tres sectores: alimentos y bebidas, materiales para la construcción, y petróleo y gas, donde los inversores brasileños pasaron a controlar empresas líderes: la segunda o tercera petrolera del país, el primer fabricante de cerveza (además de distribución de gaseosas), el primer fabricante de cemento, el principal frigorífico exportador, y también se constituyeron en el segundo grupo en importancia con control de plantas siderúrgicas.

Las principales inversiones realizadas a partir de 2001 comprendieron: la compra de la petrolera Pecom por parte de Petrobrás en 2002, la de la Cervecería Quilmes por parte de AmBev en 2002 y 2005, la de la cementera Loma Negra por parte de Camargo Correa en 2005 y la de la siderúrgica Acindar por parte de la compañía Belgo Mineira. A esta lista cabe agregar la del frigorífico Swift Armour por parte de Friboi. Un párrafo aparte merecen las pequeñas inversiones. En tanto que el 91% de la IED de Brasil del período 2002–2005 (US\$ 3 492 millones) se concentró en 3 sectores, y si se incluye el sector metalúrgico – con inversiones por US\$ 125 millones –, cuatro sectores representaron casi el 95% de la IED de Brasil, el otro 5 % (US\$ 206 millones) se distribuyó entre los otros catorce sectores que recibieron inversiones: Automotriz y autopartes, Comercio, Comunicaciones, Derivados de petróleo y gas, Editoriales e imprentas, Energía eléctrica, Fabricación de productos de caucho, Maquinaria y equipo, Minería, Otros servicios, Petroquímica, Químicos, Textiles y prendas de vestir, y Transporte. De este segundo grupo se destacan: Químicos (US\$ 43 millones), Comercio (US\$ 38 millones), Derivados de petróleo y gas (US\$ 31 millones), Petroquímica (US\$ 22 millones) y Textiles y prendas de vestir (US\$ 21 millones).²¹

Las empresas brasileñas de inversión directa, en realidad, pueden clasificarse en dos categorías. Grupos económicos brasileños propiamente dichos y grupos transnacionales, con su centro regional en Brasil, dado que es el mayor mercado. Este último es el caso de la Compañía

²¹ Datos del CEP.

Belgo Mineira, que forma parte del Grupo Arcelor Brasil, que a su vez es controlado por Mittal Steel, grupo indio - anglo. También podría ser asimilado a esta situación, el caso de AmBev, que resultó de la fusión de las dos principales fábricas de cerveza de Brasil y a su vez es controlada por la belga Interbrew.

Las empresas adquiridas se dedican, en general, a recursos naturales o producen bienes destinados al mercado interno. Como ya se dijo, no están en sectores que generen encadenamientos con el aparato productivo de Brasil. No parecen, por otra parte, ser emprendimientos productivos diferentes de los que las empresas brasileñas pueden encarar en otros países. Por lo tanto no resulta evidente que respondan a un proyecto de integración productiva que se esté dando en el marco del Mercosur.

Breve reseña de algunos sectores dinámicos

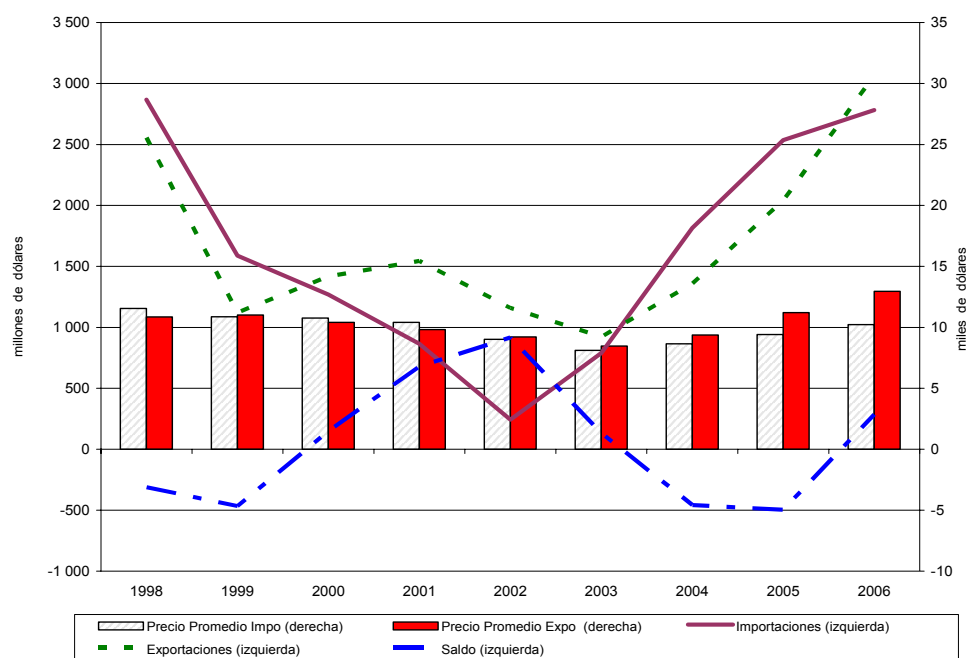
Automotriz y autopartes

El complejo automotriz argentino está integrado por empresas terminales dedicadas al montaje, que son empresas IED y un segmento de empresas autopartistas, de variados tamaños y características, que pueden ser independientes o controladas por las terminales.

En los últimos tres años el sector recobró impulso, se observan inversiones en todas las terminales, siendo las más significativas las de Volkswagen, Toyota y Peugeot, en menor medida Ford y Daimler Chrysler. Los primeros flujos de inversiones estuvieron orientados a reordenar los balances de las empresas, luego al incremento de la capacidad de producción de las plantas ya instaladas y en menor medida a nuevos lanzamientos. Esta tendencia fue acompañada por un aumento de las exportaciones y una mayor diversificación de los destinos de ventas.

En 2006 se logra un superávit comercial como consecuencia tanto del aumento de unidades exportadas como de un precio promedio mayor debido a la especialización en modelos más sofisticados. Este proceso fue acompañado por un aumento de la diversificación de los destinos de ventas.

GRÁFICO V.13
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO AUTOMOTRIZ



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA e INDEC.

Durante 2006, se obtuvieron niveles récords de producción (432 mil unidades, según la Asociación de Fábricas de Automotores-ADEFA), en paralelo con cierta especialización en la producción de automóviles que apuntan a un mercado más sofisticado y de mayor poder adquisitivo. Se puede observar que entre 2001 y 2006 la producción aumenta más de 142 mil unidades: triplica la producción de la pick up Toyota Hilux, casi se duplica la producción de Ford Ranger, aumenta cinco veces la producción de Grand Vitara, duplica la producción del furgón Sprinter y también se inicia la producción de Peugeot 307 y de la nueva Toyota Hilux SW4 (de mayor categoría que las Hilux anteriores). Por otro lado se dejan de producir, entre otros modelos: Volkswagen Gol, Ford Escort y Fiat Siena.

Si bien la utilización de la capacidad instalada no es plena -a agosto de 2006 era de 60% según datos de INDEC-, hay proyectos de inversión puntuales para ampliar la producción de utilitarios, principalmente para ser exportados. En el sector productor de autopartes se anunciaron proyectos de inversión destinados al desarrollo de piezas locales con los objetivos de sustituir importaciones y comercializar en el exterior. Con un tipo de cambio que otorga mayores incentivos a direccionar la demanda hacia la industria nacional, y regulaciones que benefician el uso de partes locales, la demanda a este sector es creciente.

Las autopartes dan cuenta de alrededor del 70% del costo de producción de un automóvil. Dado que el proceso de producción automotriz es crecientemente global, la red de proveedores directos está integrada por empresas vinculadas a las terminales o por empresas independientes con el tamaño suficiente para acompañar a las terminales en sus diferentes localizaciones. En este sentido las empresas autopartistas que son proveedoras de automotrices a escala internacional presentan algunas ventajas sobre los fabricantes locales. Esto se traduce en un proceso de creciente concentración y transnacionalización a través de adquisiciones, fusiones o nuevos ingresos de empresas extranjeras en el sector autopartista. Actualmente las empresas autopartistas destinan el 60% de las ventas al mercado interno y dan cuenta del 15,7 % de las ventas externas del sector industrial (AFAC). En tanto que los destinos principales de estas exportaciones son Brasil (47%), USA (14%) y México (6%), país este último con el que se espera aumentar el comercio por convenios suscriptos recientemente, el resto de las exportaciones está distribuido en destinos atomizados. En cambio las importaciones de componentes provienen principalmente de Brasil (35%).

Los nuevos servicios transables

Las políticas de desregulación de la actividad económica y de privatizaciones en los noventa crearon las condiciones para el ingreso masivo de IED en el sector servicios.²² Más allá de las particularidades del país, el comportamiento coincide con la expansión a nivel mundial de la IED destinada a servicios no financieros. Ahora bien, anteriormente, una característica de estas inversiones era concentrarse en los sectores EGA, Comercio, y Transporte y Comunicaciones, para abastecer el mercado interno de los países receptores. En los años recientes comienzan a ganar importancia las actividades de *offshoring* o relocalización (tercerización en muchos casos) de servicios orientados a la exportación por parte de las empresas, dando lugar a la llamada “revolución transable” en los servicios (ver UNCTAD, 2004). En el país la actividad ha crecido significativamente tras la devaluación, y el potencial de crecimiento es muy importante.²³ La relocalización de los servicios de las corporaciones a nivel mundial comienza a ganar importancia cuando se combinan el abaratamiento de costos (tras la devaluación) y la capacidad ociosa disponible (por la crisis y recesión) tanto de recursos físicos como de recursos humanos calificados. Dadas las características de las inversiones relacionadas con este tipo de actividad

²² Los servicios receptores de los flujos fueron principalmente los financieros (bancos) y los no financieros (electricidad, gas y agua –EGA-, comercio y transporte y comunicaciones –TyC-).

²³ Estas actividades estaban inicialmente muy concentradas en un pequeño grupo de países (Irlanda, India, Canadá e Israel) mayormente en desarrollo de software y otro tipo de servicios IT.

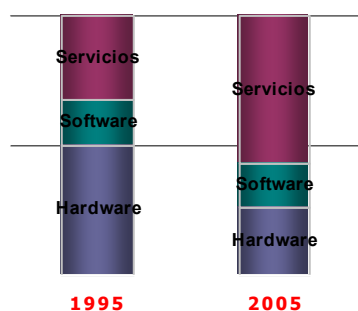
(bajo “capital hundido”, producto exportado de alto valor agregado), la importancia de estos servicios probablemente no se vea tanto en los montos de IED recibidos, como en la absorción de empleo y en la evolución de sus exportaciones. Las estimaciones disponibles en el balance de pagos muestran en los últimos años un crecimiento sostenido de la exportación de este tipo de servicios. Las exportaciones de servicios de informática e información, otros servicios empresariales, y servicios personales pasaron de US\$ 700 millones en el año 2001 y US\$ 900 millones en el año 2002, a más de US\$ 2 000 millones en 2006. Esto es, una tasa anual de aumento promedio del 24%, mientras que las exportaciones de bienes crecen al 16% - en buena medida por mejores precios.

RECUADRO V.2 EL CASO DE IBM

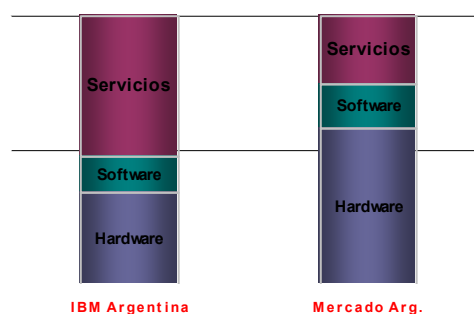
IBM tiene una larga historia en el país, que comienza en 1923, con la importación de máquinas tabuladoras. La producción industrial está asociada con la inauguración de la Planta Martínez en 1961, orientada a abastecer al mercado interno. En 1975 se produce la primera impresora para exportación.

En 1980 comienza una nueva etapa, cuando se produce el ingreso en el campo de la electrónica y una relación más estrecha con la casa matriz, accediendo a sus laboratorios de desarrollo. De esta forma se convierte en usuario líder de tecnologías de proceso de punta, participando activamente en el mercado mundial junto con otras plantas de la corporación en la producción de impresoras, tarjetas controladoras y unidades lectoras de cintas magnéticas de alta velocidad (Vispo y Kosacoff, 1991).

Distribución de las ventas totales de IBM a nivel mundial



Distribución de las ventas de IBM Argentina en comparación con el mercado local de TICs



A mediados de la década del noventa, IBM a nivel mundial comenzó un proceso de cambio en el foco del negocio, lo que llevó a que la facturación por servicios pasara en una década del treinta a más del 55% de la facturación total de la empresa, de 23 000 a 50 000 millones de dólares, a expensas de la venta de hardware, que hasta ese momento representaba más del 50% de la facturación global de la empresa.

La conjunción del cambio de estrategia de la corporación y el cambio en las condiciones económicas en la Argentina incidieron en que la filial local pudiera posicionarse ventajosamente dentro de esa estrategia global.

En Argentina, actualmente un 52% de la facturación total de IBM proviene de servicios (si se suma software, llega al 65%), a diferencia del mercado local de TICs, en el que resulta dominante la venta de hardware, con el 58%, y el rubro servicios da cuenta de apenas el 25% del total.

IBM posee en Martínez, provincia de Buenos Aires, el mayor centro de servicios informáticos del país. El parque tecnológico en el que se invirtieron unos US\$ 50 millones, fue inaugurado en 2001, y desde allí IBM presta servicios de *data center*, *contact center*, *printing factory*, *software factory*, *integrated technology lab*, y *business processes* para clientes de Argentina y el resto de América Latina. Cuenta con el estándar internacional “Reliability 3+”, lo que lo ubica al nivel de los principales centros tecnológicos de servicios del mundo.

La empresa exporta alrededor de un 25% de su producción de software a 12 países, entre ellos Estados Unidos, Brasil, México, España, Turquía, Grecia, Italia y Hungría. Desde 2002 cuenta con certificación CMM nivel 3, habiendo sido la primera empresa en Argentina en alcanzar ese estándar.

A fines de 2005 IBM anunció inversiones por US\$ 100 millones para los próximos cinco años, lo que le permitió ampliar en 600 personas su dotación de personal, que se suman a los 500 que había incorporado en 2005, llegando a un total de 3 500 profesionales empleados en la empresa.

Fuente: elaboración propia.

Hotelería

Entre 1990 y 2001 en Argentina el turismo creció 125% y en el mundo 73%.²⁴ Desde la devaluación mejoró el atractivo del sector favorecido por la Ley de promoción al turismo de 2004 que le otorga un valor estratégico. En ese sentido, la evolución de la cuenta viajes del balance de pagos, que registra el gasto por turismo, muestra el crecimiento del turismo receptivo.

La inauguración de complejos hoteleros en todo el país también refleja la importancia que ha adquirido esta actividad, que representa cerca del 8% del PIB y da empleo a un millón y medio de personas de manera directa e indirecta.²⁵ Según la Secretaría de Turismo de la Nación (STN), en el período 1991-2002 empresas nacionales con franquicia de cadenas internacionales invirtieron aproximadamente US\$ 770 millones. Fueron inversiones en hoteles 5 estrellas internacionales, como Caesar, Hyatt y NH, asociadas a la propuesta económica conveniente que ofrecía la Argentina. En 2003 y 2004, de los 433 millones de pesos que se invirtieron, las cadenas internacionales dieron cuenta del 30%. Por otro lado, información del CEP de 2002 a 2006 muestra proyectos de inversión por un valor aproximado de US\$ 840 millones. La industria hotelera está concentrada principalmente en Buenos Aires pero también se han desarrollado oportunidades de negocios en otras ciudades como Mendoza, Rosario, Córdoba, Tucumán, Calafate, Ushuaia y en el Noroeste argentino. En su mayor parte la hotelería apunta al turismo especialmente extranjero o al argentino "ABC1". La Dirección de Inversiones Turísticas de la STN informó que en la actualidad se encuentran en construcción más de 200 nuevos hoteles en todo el país. Tanto por cadenas internacionales como por nacionales.

Los hoteles con nombres de cadenas internacionales generalmente son vistos como un símbolo de IED. Sin embargo esta apreciación puede ser incorrecta. La realidad es que cada vez más en el sector hay disociación entre propiedad del hotel y su administración. En este sentido, las cifras de inversiones no son una buena estimación de la inversión extranjera ya que, en línea con la tendencia internacional, las cadenas internacionales están en muchos casos presentes en el país a través de: *joint-ventures*, gerenciamiento de hoteles, y franquicias. El modelo de "deshacerse de lo físico" está creciendo rápidamente en la región.

La "Nueva" Minería

Históricamente, la minería en Argentina fue una actividad marginal (a excepción del petróleo y el cemento) con establecimientos menores y alejados de las tecnologías de punta, regulada mediante el Código de Minería, Ley N° 1.919, sancionada en 1887, aún en vigencia.

Hasta la década del noventa, debido a la falta de desarrollo de este sector, las operaciones de IED en el mismo fueron muy poco significativas. En el año 1993, se sanciona la Ley de Inversiones Mineras, que promueve las inversiones en el sector otorgándoles sustanciales

²⁴ Organización Mundial del Turismo. "Guía de oportunidades de inversión para el sector turismo", Secretaría de Turismo de la Nación.

²⁵ Cifras expuestas por la vicepresidenta de la Federación Empresaria Hotelero- Gastronómica (FEHGRA), Elena Bonete.

beneficios (estabilidad fiscal por 30 años, importación libre de derechos de maquinarias e insumos, regalías del 3% y la libertad para disponer de las utilidades).

Esta nueva ley, junto al interés que hubo a mediados de los noventa de explorar y explotar nuevas áreas en diversas partes del mundo, motivaron que se incremente la exploración en nuestro país, lo cual lleva a que en el año 1997 se inaugure la mayor mina de Argentina, Bajo de la Alumbrera y en 1998 la segunda empresa minera en importancia, Cerro Vanguardia, en Santa Cruz.

En el sector se distinguen generalmente dos tipos de empresas: las menores, que realizan la prospección minera para localizar un sitio con potencial geológico de interés económico, y las grandes empresas mineras que compran los pre-proyectos, y luego, en caso de comprobarse su viabilidad, realizan las inversiones necesarias para llevarlo adelante.

CUADRO V.10
PRINCIPALES PROYECTOS Y PROSPECTOS MINEROS EN ARGENTINA

Proyecto / Prospecto	Provincia	Propiedad	Minerales	Estado	Año	Inversiones (en millones)
Bajo la Alumbrera	Catamarca	Xstrata (Suiza), Wheaton River y Northern Orion (Canadá)	Cobre y Oro	En Producción	1997	US\$ 1 200
Cerro Vanguardia	Santa Cruz	Anglogold (Sudafrica) y Formicruz (Argentina)	Oro y Plata	En Producción	1998	US\$ 240
Veladero	San Juan	Barrick Gold Corporation (Canadá)	Oro y Plata	En Producción	2006	US\$ 455
Salar del Hombre Muerto	Catamarca	Fmc Lithium Corp (USA)	Litio	En Producción	1998	US\$ 137
Minera Aguilar	Jujuy	Glencore (Suiza)	Plomo, Plata y Zinc	En Producción	2001	
Borax Argentina	Salta	Borax Argentina	Boratos	En Producción		
Farallon Negro	Catamarca	Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (Argentina)	Oro, Plata y Mn	Prod marginal		
Agua Rica	Catamarca	Northern Orion (Canadá)	Oro, Plata y Mo	En estudio		\$ 6 000
Pirquitas	Jujuy	Silver Standard Resources (USA)	Plata y Estaño	En estudio		\$ 100
Pascua Lama	San Juan	Barrick Gold Corporation (Canadá)	Oro y Plata	En estudio		
Manantial Espejo	Santa Cruz	Pan American Silver (canadá)	Oro y Plata	En estudio		
Pachón	San Juan	Xstrata (Suiza)	Cobre y Mo	En estudio		
Potasio Río Colorado	Mendoza	Rio Tinto (Reino Unido)	Potasio	En estudio		\$ 2 000
San José / Huevos Verdes	Santa Cruz	MHC (Perú) y Minera Andes (Canadá)	Oro y Plata	En estudio		\$ 270
Gualcamayo	San Juan	Yamana Gold (Canadá)	Oro, Plata y Cobre	En estudio		
Cerro negro	Santa Cruz	Andean Resources	Oro	En estudio		
San Jorge	Mendoza	Northern Orion (Canadá)	Cobre	En estudio		\$ 110

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Minería de la Nación.

Los desarrollos de los nuevos proyectos generan ingresos en concepto de IED bajo la forma de aportes y/o deuda con matrices (que son repagados con las utilidades una vez que comienza la producción), mientras que las adquisiciones y/o fusiones de empresas ocurren a nivel global y por lo tanto no se ven en las cifras locales de IED.

Durante los últimos años se produjo a nivel mundial una fuerte alza en el proceso de fusiones y adquisiciones. Sin embargo, la escasa historia minera, ha limitado el desarrollo de las capacidades de las empresas nacionales del sector. Es por ello que la mayor parte de las transacciones, tanto entre las empresas menores como en las de escala mundial, han sido entre no residentes.

Este sector, sin embargo aún tiene un gran potencial de crecimiento. Durante 2006 se puso en marcha otra nueva gran explotación: la mina Veladero, ubicada en la provincia de San Juan y dedicada a la extracción de oro y plata. La progresiva maduración de distintos proyectos de inversión actualmente en estudio (Agua Rica, en Catamarca; San José y Manantial Espejo, en Santa Cruz; Pascua Lama, Pachón y Guacamayo, en San Juan; Río Colorado, en Mendoza; Pirquitas, en Jujuy; entre otros) reforzaría la tendencia observada hasta la actualidad, convirtiendo a la minería en una de las actividades de mayor crecimiento de las exportaciones.

Sin embargo, la creciente conciencia ambiental de las poblaciones afectadas y el impacto negativo de ciertas explotaciones mineras abren interrogantes sobre la evolución del sector.

5. Conclusiones

El período transcurrido desde el fin de la convertibilidad puede ser caracterizado como de desendeudamiento y reestructuración. A partir de la devaluación, los niveles de endeudamiento de las empresas crecieron en forma significativa, en un contexto en el que además la demanda interna se había retraído severamente, y la ausencia de crédito tanto interno como externo ponía a las empresas en una situación delicada.

Sin embargo, la rápida, fuerte y sostenida recuperación de la actividad, junto con los cambios en los precios relativos que favorecen a las actividades exportadoras, y el cambio de expectativas que se produjo sobre el rumbo de la economía del país, conformaron un escenario favorable, que seguramente llevó a muchas de las empresas extranjeras que estaban operando en el país a evaluar positivamente las posibilidades de una rápida recuperación de la rentabilidad y de posiciones de mercado.

Lejos de haberse producido una salida masiva de empresas extranjeras del país, podría decirse que las empresas se han reordenado internamente en un período de tiempo muy corto, aprovechando la expansión de la actividad económica.

Este fenómeno tiene matices sectoriales y de tipos de empresas. En efecto, en los sectores de servicios privatizados y en el sector financiero se han producido algunos casos de salidas de empresas y de transferencias accionarias vinculadas con la reestructuración de pasivos. En el caso de la inversión extranjera más “tradicional”, la rápida recuperación del nivel de actividad y el cambio en los precios relativos permitieron que se produjera un proceso de desendeudamiento que prácticamente está concluido en un tiempo muy corto y sin subsidios por parte del Estado.

Aún en el caso de las empresas de servicios privatizados, si bien la renta no se ha recuperado como en el caso de las empresas dedicadas a la producción de bienes o servicios transables, es importante resaltar el hecho de que, tras la reestructuración de pasivos y la transferencia de acciones (por las que han ingresado como propietarios empresas o fondos de origen nacional), el sector tiene buenas perspectivas de rentabilidad, aún en el caso de un futuro incremento moderado de los niveles tarifarios.

En definitiva, hoy las empresas en general se encuentran patrimonialmente saneadas, y con buenas condiciones para encarar proyectos de inversión de relativa envergadura, que actualmente dependen más de cuestiones microeconómicas y sectoriales que macroeconómicas. En este contexto, se detectan algunos fenómenos novedosos que es importante resaltar.

Uno de los fenómenos novedosos que se están produciendo en esta etapa es el creciente peso de Brasil como inversor en la economía argentina. Esta importancia está dada no sólo por su incidencia en los flujos totales de inversión, sino además por el hecho de que los inversores brasileños han adquirido empresas que son líderes o jugadores importantes en los sectores de actividad en los que actúan (frigoríficos, cerveza, cemento, petróleo, acero), pasando a convertirse en un actor importante para la economía del país.

Varios factores contribuyen para la explicación de esta nueva tendencia. En primer lugar, la estrategia de los grandes grupos económicos brasileños, que en los últimos años se han expandido fuertemente en el exterior. En segundo lugar, el apoyo del Estado brasileño, que impulsa activamente la internacionalización de las grandes empresas nacionales. En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que algunas de las empresas no son en realidad brasileñas, sino empresas controladas por transnacionales de otros países, que adquieren empresas en la Argentina y en otros países como parte de una estrategia global.

Lo que parece claro es que prácticamente en ninguno de los casos destacados aparece una lógica vinculada con la profundización del Mercosur. Las empresas brasileñas como inversores en el país no buscan generar esquemas de complementación regional, sino que responden casi exclusivamente a la lógica de la obtención de cuotas de mercado o de explotación de recursos naturales.

Esto abre un campo de acción posible para la política pública, que hasta el momento no se ha explorado. Podría pensarse que es posible coordinar con el gobierno de Brasil un conjunto de incentivos para que la internacionalización de las empresas de ese país generen mayor complementación regional.

En cuanto a la evolución reciente de la IED, se destaca la recuperación de los aportes para nuevos proyectos a partir de 2004. Dentro de esta nueva dinámica, consideramos importante resaltar la evolución en algunos sectores, tanto tradicionales receptores de IED (agro, automotriz, hotelería) como “nuevos” (servicios transables, minería). Se trata de sectores muy diversos pero que, a partir de las condiciones macroeconómicas favorables, muestran nuevos horizontes para la inversión extranjera, a la vez que plantean nuevos desafíos para la política pública en áreas como la regulación ambiental o la formación de recursos humanos calificados.

Finalmente, en lo que respecta a la estrategia para promover la inversión extranjera, en la que el país parece estar dando algunos pasos (si bien por ahora aislados) en los últimos meses, cabe realizar algunos comentarios.

En primer lugar, es evidente que una gran parte de la tarea de promoción de nuevas inversiones no pasa por atraer nuevas empresas, sino por lograr que las empresas que ya están instaladas en el país (que son buena parte de las principales corporaciones globales en los distintos sectores de actividad) incrementen su actividad local y, fundamentalmente, que desarrollen en Argentina proyectos que permitan insertar a su filial dentro de la estrategia de la corporación, produciendo aquí bienes (o partes) y servicios globales.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que los gerentes de las filiales locales deben competir en “licitaciones internas” dentro de sus respectivas corporaciones. Parece necesario entonces definir una estrategia de negociación con los gerentes locales que les permita ganar posiciones en sus corporaciones para localizar o aumentar inversiones en el país en actividades con crecientes niveles de valor agregado local y para la firma a nivel global.

Asimismo, parece importante desarrollar una estrategia específica orientada a la captación de inversiones en “nuevos” sectores (fundamentalmente en los de servicios transables) y de nuevos jugadores globales, como la India, entre otros.

Bibliografía

- Alem, A. C., Cavalcanti, C. E. (2005), “O BNDES e o apoio a internacionalizacao das empresas brasileiras: algumas reflexoes”, *Revista de BNDES*. Rio de Janeiro.
- Bouzas, R. y D. Chudnovsky (2004), *Foreign direct investment and sustainable development. The recent Argentine experience*.
- CEP, Centro de Estudios de la Producción (2006), “Inversión de Firms Extranjeras en Argentina”, *Novedades empresarias*, CEP, Buenos Aires.
- CEPAL (2005), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Correia, D. y Tadeu Lima, G. (2006) “A internacionalizacao produtiva das empresas brasileiras: breve descricao e analise geral.” Workshop sobre Internacionalizacao de empresas, FEA-USP. Sao Paulo.
- Dunning, J. (1992), “Multinational enterprises and the global economy”, Addison-Wesley, Gran Bretaña.
- Fernández R., Pernice S. y Streb J. (2006), “In search for the Right Metric for Corporate Bond Markets in Argentina: One Size Does Not Fit All”, *AAEP Anales 2006*.
- FMI (1993), *Manual de Balanza de Pagos* (Quinta Edición), FMI, Washington.
- Giussani, L. A. y L’hopital, M. F. (2003), *La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992-2002*, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, República Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Heymann, D. (2006), “Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 31, CEPAL, Buenos Aires.
- Kulfas, M. y otros (2002), *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*, *Serie Estudios y Perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Lane, P. y Milesi Ferretti, G. (2006), “The External Wealth of Nations Mark II. Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2004”, (2006) *IMF Working Papers* WP/06/69, Washington.
- Lugones, G.(coord.), Peirano, F., Suárez, D., Giudicatti, M. y Anlló, G. (2005), “Análisis del perfil de especialización y de las estrategias innovativas de las firmas argentinas”, Proyecto: Sistema Nacional y Sistemas Locales de Innovación, Estrategias Empresarias y Condicionantes Meso y Macroeconómicos, SECyT.
- Mantega, G. (2005) *La importancia das exportacoes de servicos e da internacionalizacao das empresas brasileiras*. BNDES. Brasil.
- Marx, D., Bruno, J. y Paris, M. (2006), “Una experiencia de la deuda corporativa. Argentina 2001-2006”, *AGM Finanzas*, Buenos Aires.
- Mortimore, M. y Stanley, L.E. (2006), “Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina”, *Revista de la CEPAL*, N° 88, Abril de 2006.
- Raghuram G. y Rajan, R. (2006), “Investment Restraint, The Liquidity Glut, and Global Imbalances”, Conference on Global Imbalances organized by the Bank of Indonesia, Bali, Nov 16, 2006, disponible en <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/111506.htm>
- Rapetti, M. (2005), “La Economía Argentina durante la Post-Convertibilidad: Evolución, Debates y Perspectivas”, Economics Working Group, *Documento de Políticas Económicas* N° 5.
- Stanley, L. E. (2004), “Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente”, *Serie Desarrollo Productivo* N° 158, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones celebrado entre la República Argentina y los Estados Unidos de América [TBI], 14 de noviembre de 1991.

- UNCTAD (2004), *World Investment Report 2004*, United Nations, New York y Ginebra.
- _____ (2005), *World Investment Report 2005*, United Nations, New York y Ginebra.
- _____ (2006), *World Investment Report 2006*, United Nations, New York y Ginebra.
- Vispo, A. y Kosacoff, B. (1991), “Difusión de tecnologías de punta en Argentina. Algunas reflexiones sobre la organización de la producción industrial de IBM”, *Documento de trabajo* N° 38, Oficina de la CEPAL en Argentina, Buenos Aires.
- Yannaca-Small, C. (2004), “Indirect Expropriation” and the “Right to Regulate” in International Investment Law”, OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs, *Working Paper on International Investment* No. 2004/4.

VI. El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?

Roberto Bisang

Resumen

La producción agrícola superó en el 2006-2007 los 90 millones de toneladas, con perspectivas de superar pronto la barrera de los 100 millones; la frontera agrícola –es decir, la superficie cultivable- se expandió de unos 20 millones de hectáreas, a más de 30 millones en la campaña 2006-2007, con un aumento en simultáneo de la producción láctea de un poco menos de 6 000 millones de litros a más de 10 000 millones, y un leve crecimiento del *stock* ganadero y la producción de carne, a pesar de una reducción en la superficie ocupada por la actividad ganadera (pasando de ocupar unos 8 millones de has a un poco menos de 5,1, lo que estaría destacando un aumento de la productividad al interior de la actividad). A las claras, el sector agropecuario experimentó un cambio radical durante ese período, el cual no puede ser explicado por una única causa, ni agota su explicación en un único plano. La conjunción de factores que resultaron en ese cambio sólo puede ser abordada desde una mirada sistémica, observando como varios factores interactuaron de forma tal de retroalimentarse entre sí, y, a su vez, retroalimentar el cambio.

El documento avanza sobre el análisis de los cambios experimentados en el agro argentino durante los últimos quince años, buscando contribuir a comprender hacia dónde puede avanzar el derrotero futuro del sector que aparece actualmente como el más dinámico en el país.

1. Introducción

El desarrollo económico (y la propia historia) de la Argentina guarda una estrecha relación con la explotación económica de los recursos naturales en general y, en particular, con las producciones agropecuarias.¹ Esa imagen se fue forjando a partir de mediados del siglo XIX, cuando la

¹ La denominación *agropecuario* es un resultado de la estructura a partir de la cual se articuló la producción argentina de mediados del siglo XX, y no tiene mayores referencias a nivel internacional. Surge a partir de la modalidad de las grandes estancias de arrendar parte de la superficie para la

prosperidad del país corría de la mano de la ampliación de la frontera agrícola-ganadera (de las carnes primero y del trigo y del maíz después) en base a tecnologías importadas (y adaptadas localmente) sustentando un modelo traccionado por el mercado externo. La Argentina, “granero del mundo” o controlando la mitad del comercio mundial de carnes bovinas, estructuró su base productiva a partir de un conjunto acotado de sectores que operaron a modo de “locomotoras” del crecimiento de toda la economía. Cuando la cantidad de tierras y el deterioro de los términos del intercambio impusieron un límite a este modelo, quedó al descubierto la fragilidad de una estructura productiva desbalanceada y dual, centrada en unas pocas actividades y orientada a mercados (y por empresas) muy concentrados.

A lo largo del período sustitutivo, las producciones agropecuarias entraron -por diversas razones- en un cono de sombra;² mientras que la industria sustitutiva se convertía en el motor de la economía, el agro (más que la ganadería y la lechería)³ permanecía ajeno tanto al dinamismo productivo interno, como a los cambios operados internacionalmente en el marco de la denominada revolución verde (Mallon y Sourrouille, 1973; CEPAL, 1959).

Recién en los años setenta comenzaría a crecer lentamente la producción (en particular la agrícola).⁴ Más recientemente, y luego de un *impasse* de algunas décadas, la producción agraria comenzó a despegar, adquiriendo en la actualidad una velocidad mayor a la registrada a inicios del siglo XX. En la Argentina del Bicentenario, ¿se repite parte de la historia del Centenario?

En el lapso que va desde 1900 hasta 1935, la producción de cereales y oleaginosas crece a razón de un 3,5% anual; *a posteriori* sobrevienen tres décadas donde los niveles se estancan, para retomar un sendero de crecimiento entre 1965 y 1985. Desde inicios de los años noventa hasta el 2006-2007, la producción agregada crece a razón del 5,8% anual.

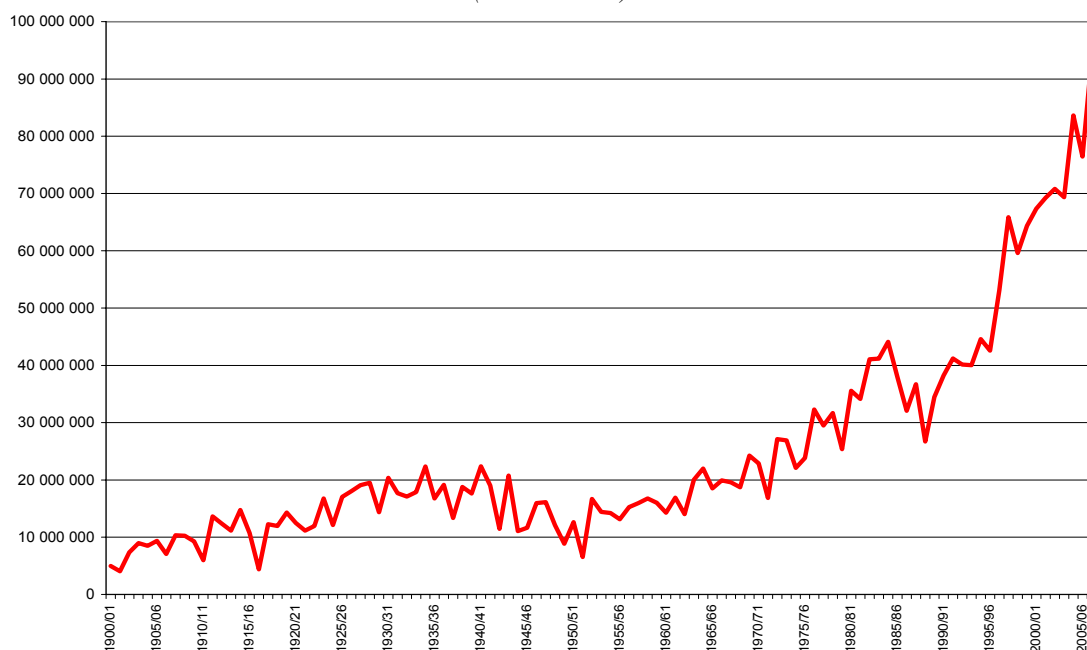
agricultura intensiva y luego rotarla -a lo largo de los años- con ganadería extensiva lo cual conformaba un ciclo productivo que mantenía y/o mejoraba los grados de fertilidad de los suelos; lográndose, de esta manera, una adecuada sustentabilidad tanto ecológica como económica. Como veremos más adelante, a nivel de hipótesis, es probable que esta categoría analítica, como otras (por ejemplo “agricultura pampeana, economías regionales”), se desdibujen a partir de los cambios estructurales en curso, que son esenciales para el nuevo modelo tecno-productivo del agro argentino.

² Esta conducta tuvo diversas explicaciones; algunos autores señalan que fue una respuesta a la reducción en los niveles de rentabilidad asociado con las retenciones y/u otras formas de distorsiones sobre los precios de mercado (Díaz, 1975), mientras que otros sostienen que responde a la estructura productiva (donde la concentración de la tierra induce comportamientos conservadores respecto a las señales de precio) (Giberti, 1964; Braun, 1974; Flichmann, 1977).

³ Que se movían al compás del dinamismo interno, relacionado con el crecimiento de la masa salarial.

⁴ El análisis está centrado, inicialmente, en las actividades pampeanas. En el caso de las carnes, la producción se movió con la posibilidad de ingreso a los mercados externos, especialmente al europeo. En este caso, a inicios de los años setenta, en una mezcla de cuestiones sanitarias (la aftosa) y de mercado (la implementación de las políticas de subsidios de la CEE), acotaron el ingreso al mercado tradicional para las carnes argentinas; en compensación se estableció un cupo libre de derechos para cortes de calidad (la Cuota Hilton) (De las Carreras, 2005; Giberti, 1986).

GRÁFICO VI.1
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ARGENTINA DE CEREALES Y OLEAGINOSAS
ARGENTINA. 1900-2007
(En toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Junta Nacional de Granos (1975) y SAGPyA.

En el marco de la tendencia -que se acelera a partir de los años noventa pero registra sus inicios en los ochenta- cabe destacar dos temas centrales: el primero es la virtual duplicación de la producción en un lapso de quince años y, el segundo, es la creciente importancia que adquiere la soja dentro del conjunto productivo; este cultivo va camino a explicar -*grosso modo*- la mitad de la producción total de cereales y oleaginosas.⁵ De esta manera, la producción agropecuaria ha crecido a un ritmo sostenido, marcando un quiebre en la tendencia apática que la caracterizaba en las décadas previas. En dicho período, la producción de granos y oleaginosas creció en términos físicos un 5,7% anual acumulativo, mientras que el PIB lo hizo al 3,4%.

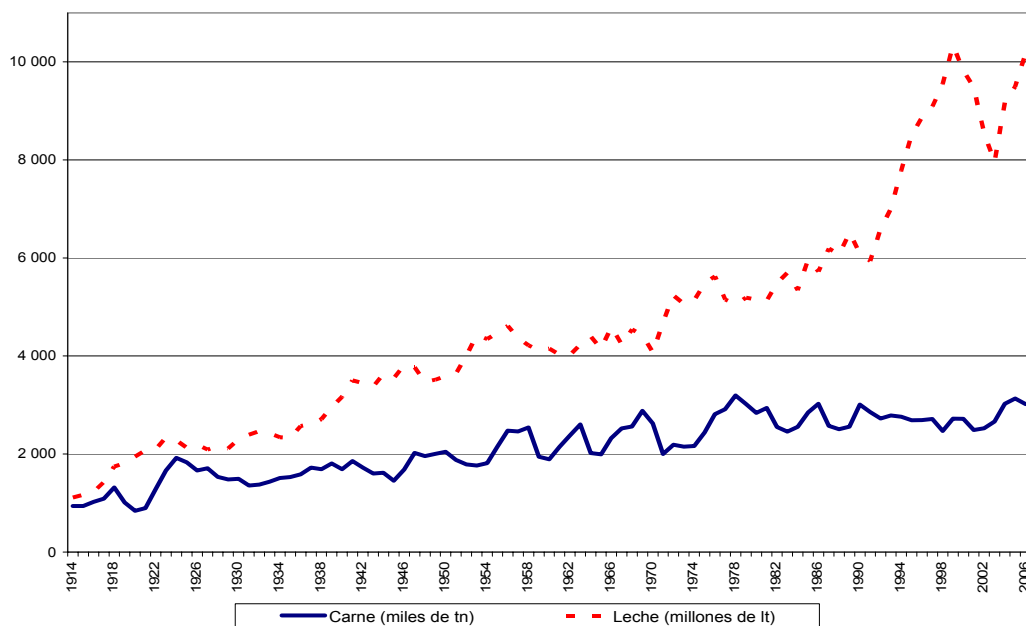
Impulsado por la soja y otros cultivos complementarios, el desarrollo agrícola -más allá de los vaivenes inter temporales- no parece haber desplazado el crecimiento de otras actividades como la láctea o la producción de carnes; en tal sentido, los registros actuales de ambas producciones se encuentran en los niveles récord históricos.

En lechería, los últimos quince años señalan la presencia de una producción creciente hasta 1999, luego un trienio de declinación y crisis y un posterior desarrollo a partir del año 2002 que llevaría a la actividad -en el año 2006- a un nivel similar a los mayores registros históricos.⁶

⁵ Situación similar a la evidenciada a principios del siglo XX con el trigo. En 1990, la soja representaba el 31% del total de toneladas cosechadas, mientras que quince años más tarde, dicha participación superaba el 45%. La tendencia es más acentuada aún si consideramos la dupla soja-trigo (en base al doble cultivo), cuya incidencia pasa de 59,6% al 64,8% durante el mismo lapso.

⁶ La actividad duplica su producción en quince años, sobre la base de un cambio estructural conformado por un mayor tamaño de las unidades productivas, una concentración en la actividad primaria (cierran alrededor de 4.000 tambos) y una elevación de la productividad fruto de la masiva incorporación de

GRÁFICO VI.2
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARNE Y LECHE FLUÍDA.
ARGENTINA. 1914-2006
 (En miles de toneladas y millones de litros)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Nota: año 2006, estimado.

La producción neta de carne bovina, si bien no tiene un despegue como la de lácteos, también evidencia cierto dinamismo productivo, especialmente a partir del año 2002.⁷ Cabe señalar que el avance de la producción agrícola demandó tierras adicionales que se restaron a la ganadería extensiva. Algunas estimaciones señalan que entre 1996 y 2005 se produjo una reducción de entre 5 y 6 millones de hectáreas dedicadas a ganadería. No obstante, el *stock* ganadero creció levemente y la producción de carnes registrada en los últimos años se ubica entre los mejores registros históricos de la actividad (Bisang, y otros, 2006b; Trigo y Cap, 2006; CICCRA, 2006).⁸

En suma, las actividades centrales en el uso de la tierra dieron un salto productivo de magnitud. Obviamente -como veremos a lo largo del trabajo- esto no fue neutro desde la perspectiva estructural; por el contrario, el salto productivo fue *pari passu* con una transformación en la estructura productiva y tecnológica para el conjunto de las actividades que

tecnología de proceso (manejo de rodeos, equipamiento, etc.), genética y organizacional (Bisang y otros, 2006a; Bisang y otros, 2003).

⁷ A partir de la superación de los episodios de fiebre aftosa -año 2002- y la creciente apertura de los mercados externos, la producción de carnes pasó de 2,4 millones en el año 2002 a poco más de 3,1 millones de toneladas en el año 2005 (registros que se ubican entre los más elevados de la serie histórica, incluyendo aquéllos verificados antes de los setenta, de apertura irrestricta del mercado europeo).

⁸ Otros cultivos regionales, también afectados por el dinamismo de la soja, tuvieron un desarrollo dispar, aunque puede atribuirse su menor dinamismo relativo (respecto de la soja) a la presencia de una menor demanda y una clara volatilidad de los mercados externos (como en el caso del algodón).

tienen como epicentro el uso de la tierra (en particular para la agricultura “masiva”, la lechería y la ganadería bovina). ¿Qué pasó? ¿Cómo se explica este cambio?⁹

El presente trabajo tiene como objetivo analizar -tanto a nivel productivo como estructural- el desempeño de la actividad primaria en las últimas décadas y (parte de) la reconfiguración concomitante operada en su estructura productiva e innovativa.

El documento está dividido en dos partes. La primera realiza una revisión de lo ocurrido a lo largo de los años noventa, para desembocar en la crisis de 2001/2002, sin perder de vista que esto se asienta en un proceso evolutivo de mayor alcance. La segunda se centra en la dinámica productiva como respuesta a las nuevas condiciones de la economía, paso previo al esbozo de los cambios estructurales que se han ido consolidando en estos años. En base a ello, en las conclusiones se exploran algunas respuestas alternativas a los desafíos que estas producciones primarias representan para la construcción de un modelo de desarrollo sustentable y equitativo. En un anexo consta la información estadística utilizada.

El trabajo se articula a partir de enfoques evolutivos -que permiten analizar el presente en el marco de un sendero de aprendizaje y desarrollo de capacidades técnicas y empresariales más amplio- y sistémicos -donde la conducta del sector responde a una multiplicidad de interrelaciones de cuatro aspectos centrales: la estructura productiva, la tecnología, los mercados -locales e internacionales- y las regulaciones. En función de ello, en cada una de las etapas se pasa revista a la evolución de los principales indicadores para, luego, buscar sus causalidades en lo ocurrido en el plano tecno-productivo, regulatorio y de mercado.

2. La década de los años noventa: subiendo la cuesta y mirando el precipicio

a) El punto de partida: los desarrollos previos

Si bien resulta difícil establecer la fecha cierta a partir de la cual se dinamiza la producción, es posible afirmar que ya en los años setenta se verifica un cambio en la tendencia previa. Ello, necesariamente, responde a múltiples factores (impulso oficial indirecto a través de la creación y el apoyo a instituciones de generación, adaptación y difusión de tecnologías -entre otros el INTA, AACREA, algunas universidades-; programas públicos de difusión de determinados cultivos; modificaciones favorables de los precios relativos; dinamismo de los mercados internacionales de ciertos productos -como el caso de los aceites-; evolución endógena de los actores privados, inversiones extranjeras en nodos claves de determinadas redes de negocios, etc.) que no siempre operan coordinadamente y en idéntica dirección.¹⁰ Como se señaló previamente, los indicios de cambios en la producción se identifican a mediados de los años setenta de la mano de una mayor mecanización (especialmente de tractores) y del uso de semillas híbridas; unos pocos años más tarde, comienza el desarrollo comercial de la soja como un cultivo alternativo en materia de grano grueso. En el marco de un sector agropecuario donde los niveles de rentabilidad no eran elevados

⁹ Por lo general estas preguntas -formuladas recordando las complejidades y vicisitudes de los noventa y posteriores- van seguidas por otras, cuando, desde una perspectiva más amplia, afloran viejas e inquietantes preguntas: ¿se repetirá la historia? ¿con “el campo” alcanza para que el crecimiento se convierta en desarrollo? Se trata de temas que no desarrollaremos en el presente trabajo, pero que, necesariamente, deben incorporar -en sus respuestas y como punto de partida- una “lectura” precisa de los cambios estructurales y de comportamientos (recientes y en curso) verificados en esta actividad.

¹⁰ En algunos períodos son más relevantes las señales de precios, mientras que en otros, los incentivos indirectos se tornan relevantes (por caso, contar con nuevas variedades de semillas generadas por instituciones públicas, apoyo de la difusión de ciertas tecnologías, etc.).

y la tierra era uno de los activos refugio de las inestabilidades macroeconómicas (con inversiones de empresarios extra sector), la actividad, en su conjunto, tendía a privilegiar los comportamientos conservadores en lo atinente a la incorporación de tecnologías. En ese contexto, los esfuerzos públicos y algunas iniciativas privadas para la introducción de nuevos cultivos y tecnologías de proceso fueron el punto de partida de la reconversión productiva. Incluso, la falta de rentabilidad, junto con otros problemas (como la erosión) produjeron algunos cambios de conducta hacia los nuevos cultivos (Obschatko, 1996; Penna, 1983; AAPRESID, 2002).

Simultáneamente con la incipiente importancia de la soja como cultivo, comienzan a verificarse los primeros avances (cuasi experimentales) en la utilización de siembra directa (SD) y, con ello, un uso más intenso de biocidas y, en unos pocos casos, de fertilizantes (AAPRESID, 2002; Ekboir, 2003).¹¹ Más allá de la presencia de retenciones a las exportaciones y otros mecanismos cambiarios, las mejoras en los precios internacionales de la soja a fines de los setenta y principios de los ochenta, tendieron a consolidar el dinamismo de esta actividad.¹² A ello se suman algunas reducciones en el precio de otros granos gruesos (como el girasol y, en menor medida, el maíz) que aceleraron el traspaso de las tierras hacia el nuevo cultivo.

Siempre en el contexto de un proceso evolutivo, otros factores operaron en similar dirección: a) la aparición de los primeros oferentes locales de sembradoras de SD; b) la tendencia hacia el establecimiento de técnicas de doble cultivo, en un modelo productivo donde a la soja se le sumaba el trigo (SD mediante). De esta forma, comenzaban a sentarse las bases -con alto grado de experimentación- para el desarrollo y la difusión de un nuevo paquete técnico para el agro (aún sin semillas transgénicas).

A partir de ello, y centrando la dinámica de cambio en la evolución del cultivo de la soja, los desarrollos iniciales de los ochenta habían alcanzado una meseta -ubicada en los 20 millones de toneladas de los cuales la soja aportaba poco más de 7 millones, siendo el cultivo más dinámico- sobre la base de un modelo productivo convencional¹³ basado, técnicamente, en:

- a) un laboreo consistente en roturación, escardillado, siembra y otras actividades complementarias (dependiendo del tipo de suelo); ello se complementaba mínimamente con otro modelo de implantación que era el antes mencionado de SD;
- b) el uso de un paquete completo de varios herbicidas destinados al control específico de malezas; y
- c) bajos niveles de fertilización.

Todo ello, en el marco de un inicio de la técnica del doble cultivo con trigo, en aquellas zonas donde las condiciones climáticas permitían incluir ambas cosechas en un sólo ciclo (centralmente la pradera pampeana). La actividad se desarrollaba en explotaciones de muy diverso tamaño, con un mercado de arrendamientos poco dinámico, productores agropecuarios con alto nivel de integración en sus actividades y el tradicional mecanismo de contratistas para unas pocas actividades (especialmente las de cosecha).¹⁴ Ante las mayores producciones,

¹¹ Más adelante explicaremos las diferencias entre ambos modelos.

¹² Inversiones -de grupos locales y extranjeros- y un régimen de restricciones a las exportaciones de granos, facilitaron el desarrollo de las primeras etapas de industrialización de las oleaginosas y algunas actividades complementarias (como las terminales portuarias) (Gutman y Gatto, 1990; Obschatko, 1997; Bisang y Gómez, 2002).

¹³ Emulando tardíamente la denominada revolución verde que se había consolidado en EE.UU. entre 1950 y 1960.

¹⁴ Según los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988, en la campaña 1987/88 las hectáreas trabajadas por contratistas en roturación y siembra, mantenimiento de cultivos y cosecha fueron 19 219 654, mientras

reaparecían los problemas de almacenamiento y las tensiones entre las etapas productivas y la comercialización respecto al manejo de los *stocks* (tema álgido si se consideran las constantes devaluaciones que traían aparejada las consecuentes disputas sobre la apropiación de la valorización de activos que ello representaba). El rol estratégico del INTA, comenzaba a ser compartido por unas pocas instituciones privadas (AACREA, AAPRESID, etc.) en lo referido a la provisión de innovaciones (Trigo y otros, 1982; Del Bello (coord), 1993; Cirio y Castronovo, 1994). El dinamismo provenía de la soja, pero otros cultivos como el maíz y el sorgo también evidenciaban cierta presencia activa, pero más asociada a las demandas internas derivadas del desarrollo de la ganadería intensiva y la lechería.

Apertura de la economía, estabilidad y demanda internacional creciente: reeditando el desarrollo agroexportador. La ilusión

A las condiciones estructurales antes mencionadas, se sumaron el dinamismo de los mercados internacionales -a partir de inicios de los noventa-, así como las favorables condiciones que arrojaron algunas de las reformas estructurales y sus correspondientes precios relativos.

Ello hizo que la actividad en su conjunto tuviera un rápido desarrollo a lo largo del primer lustro de la década del noventa. En otros términos, condiciones estructurales previas, sumadas a precios relativos favorables y demandas externas dinámicas, dieron como resultado el “primer” salto en la producción.

La apertura de la economía modificó sustantivamente el escenario previo en distintos sentidos:

- a) vía precios (de insumos y productos);
- b) con cambios en la composición estructural de la oferta de algunos insumos; y
- c) modificaciones (positivas) en el “entorno” regulatorio.

A nivel de precios de los insumos no existió una tendencia general uniforme en los primeros años de los noventa. Aún así, algunos insumos relevantes (para el nuevo modelo técnico en ciernes) como el gasoil y/o el glifosato redujeron sus valores (en dólares), frente a un productor que ahora comenzaba a recibir un precio conveniente afectado por el adelantamiento inicial del tipo de cambio en la convertibilidad.¹⁵ El “efecto precio”, inicialmente junto con otras medidas, fue, según los productos y tecnologías adoptadas, ambivalente. Sin embargo, esta ambivalencia fue definida por la positiva evolución de los precios internacionales ocurrida en la

que en el siguiente relevamiento del Censo Nacional Agropecuario 2002, esa cifra ascendía a 34 867 389, lo que representa un aumento del 81%.

15

Evolución de los precios de los principales insumos. Argentina. 1991-1994

Insumos	U. de medida	1991 ¹	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹
Gasoil (*)	US\$/100 lt.	32,51	31,1	27	27
Flete 300 Km.	US\$/QQ	1,38	1,29	1,27	1,47
Fosfato diamónico	US\$/Tn.	381,83	355,66	332,58	366,98
Urea perlada	US\$/Tn.	303,87	301,05	279,29	292,64
Lazo	US\$/100 lt.	5,14	5,16	5	4,84
Roundup (Glifosato)	US\$/100 lt.	12,44	10,83	10,53	8,79
Treflan	US\$/100 lt.	5,06	5,25	4,82	5,01
Galant R	US\$/100 lt.	55,36	55,01	52,74	48,58
Superblazer	US\$/100 lt.	55,89	56,28	57,1	57,23
Sencorex	US\$/100 lt.	19,19	22,95	23,48	22,18

Fuente: *Márgenes Agropecuarios*. Varios números.

Notas: (*) Precio Final con IVA; (1) Precio de Agroquímicos y Fertilizantes con IVA.

primera mitad de los años noventa, más si se tienen en cuenta las reducciones de los años 1986/1988 y las incertidumbres macroeconómicas de los años posteriores.

A partir de ello, el conjunto de precios relativos -insumos versus productos- que enfrentó el sector en los primeros años de la Convertibilidad fueron percibidos como altamente favorables (recordemos, aún no contaba con el impacto de los transgénicos en soja y maíz). Los precios relativos maíz, soja y trigo que se observan en el Cuadro VI.1 son elocuentes al respecto y redundan en una mejora en los niveles de rentabilidad. Tres elementos sustentan dicha tendencia:

- aumento en los precios internacionales de los cereales o sus primeros derivados (aceite de soja);
- mantenimiento o reducción del precio de los insumos (por efecto de apertura y desregulación); y
- disminución de precios de máquinas y equipos por efecto de apertura comercial (especialmente a tarifa cero en importación de bienes de capital).

CUADRO VI.1
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRINCIPALES INSUMOS POR
CULTIVO. ARGENTINA. 1985-1995

			1985*	1986*	1987*	1988 ¹	1989 ²	1990 ¹	1991 ²	1992 ²	1993 ²	1994 ²	1995 ²
Trigo	Gasoil	QQ ³ x 100 lt.	3	3	3	3	2	8	3	2	2	2	1
	2 4 D 100%	QQ ³ x 100 lt.	45	40	53	57	67	80	60	40	35	41	26
	Fosfato diamónico	QQ ³ x Tn.	-	-	-	31	35	53	34	24	19	26	17
	Urea	QQ ³ x Tn.	-	-	-	-	-	-	28	22	16	20	16
	Tractor 100 HP	QQ ³ x unidad	3 092	2 562	2 370	2 769	2 339	4 857	2 955	2 152	1 722	1 758	1 441
Maíz	Gasoil	QQ ³ x 100 lt.	3	4	3	4	3	5	3	3	3	3	2
	Semilla	QQ ³ x 100 lt.	-	-	-	6	5	8	8	7	8	9	7
	Urea	QQ ³ x Tn.	-	-	-	38	41	27	29	27	25	21	26
	Fosfato diamónico	QQ ³ x Tn.	-	-	-	-	-	-	36	31	30	32	28
	Atrazina 50%	QQ ³ x 100 lt.	51	70	43	47	67	41	36	35	36	30	27
	Tractor 100 HP	QQ ³ x unidad	3 191	3 761	3 019	4 120	3 452	3 271	3 140	2 802	2 711	2 196	2 296
Soja	Gasoil	QQ ³ x 100 lt.	2	2	1	2	2	3	2	2	1	1	1
	Lazo	QQ ³ x 100 lt.	36	35	21	27	41	31	23	23	19	18	20
	Roundup	QQ ³ x 100 lt.	120	119	89	69	105	72	64	49	42	30	31
	Lorsban plus	QQ ³ x 100 lt.	-	-	-	86	148	99	87	74	75	73	79
	Tractor 100 HP	QQ ³ x unidad	1 871	1 880	1 126	1 609	1 726	2 151	1 706	1 408	1 169	1 078	1 391

Fuente: *Márgenes Agropecuarios*. Varios números.

Notas: (*) precio final con IVA; (1) precio de agroquímicos y fertilizantes con IVA; (2) para los años 1985 a 1990: 2 4 D 80%: Valores a julio de cada año.

A las mejoras en la relación precio insumo/producto se sumaron otros factores, más estructurales pero concurrentes en sus efectos positivos sobre la rentabilidad. El proceso generalizado de apertura de la economía permitió ampliar la oferta de algunos insumos claves para la producción agropecuaria. A las producciones locales se les sumaban, ahora, las importaciones tanto en el rubro maquinaria (especialmente tractores y cosechadoras), como de algunos insumos claves (fertilizantes, especialmente urea y herbicidas, en particular el glifosato y los derivados de las triazinas). En otro orden, diversas políticas públicas en materia de

infraestructura mejorar la “salida exportadora” (el caso destacable es la reducción de costos en los servicios portuarios) (FIEL, 1999).¹⁶

Un capítulo particular lo constituyó el relanzamiento de líneas de créditos para inversiones (de capital fijo y operativo). En este caso, a las tradicionales acciones de la banca pública, se le sumó un conjunto acotado de bancos privados de primera línea que ingresaron masivamente a financiar al agro. En consonancia, fueron ofrecidos al sector nuevos instrumentos financieros (los más conocidas fueron las tarjetas agro para la compra de insumos y/o el *leasing*).

Como consecuencia -a modo de panorama general- el agro comenzó a transitar un clima de negocios altamente favorable, en respuesta (positiva) a las señales de mercado. Como es de esperar, estas perspectivas de negocios se tradujeron en un salto productivo, con el “efecto riqueza” asociado. Como examinaremos con más detalle *a posteriori*, ello marcó el inicio de una tendencia caracterizada, por un lado, por mayores demandas derivadas de insumos (tractores, maquinarias y equipos, biocidas y fertilizantes) y, por otro, una fuerte revalorización de los activos (cuyo indicador central es el precio de la tierra). En tal sentido, despejadas parcialmente las incertidumbres macroeconómicas -el campo como reaseguro frente a la inflación-, la evolución del precio de la tierra comenzó a reflejar, con mayor fidelidad, las mayores rentabilidades y favorables expectativas del sector.¹⁷ Como contrapartida, el sector evidenciaba un creciente endeudamiento.

La respuesta empresaria

Producción

La respuesta de la producción no se hizo esperar. A diferencia de la segunda mitad de los años ochenta, donde los niveles promedios de producción global de cereales y oleaginosas oscilaba en el entorno de los 34 millones de toneladas, la primera mitad de los años noventa se ubica por encima de los 40 millones de toneladas anuales.

En buena medida, el dinamismo es explicado por un salto en la producción de soja (que - en promedios anuales- creció un 52%) y, en menor medida, su asociado -el trigo-.

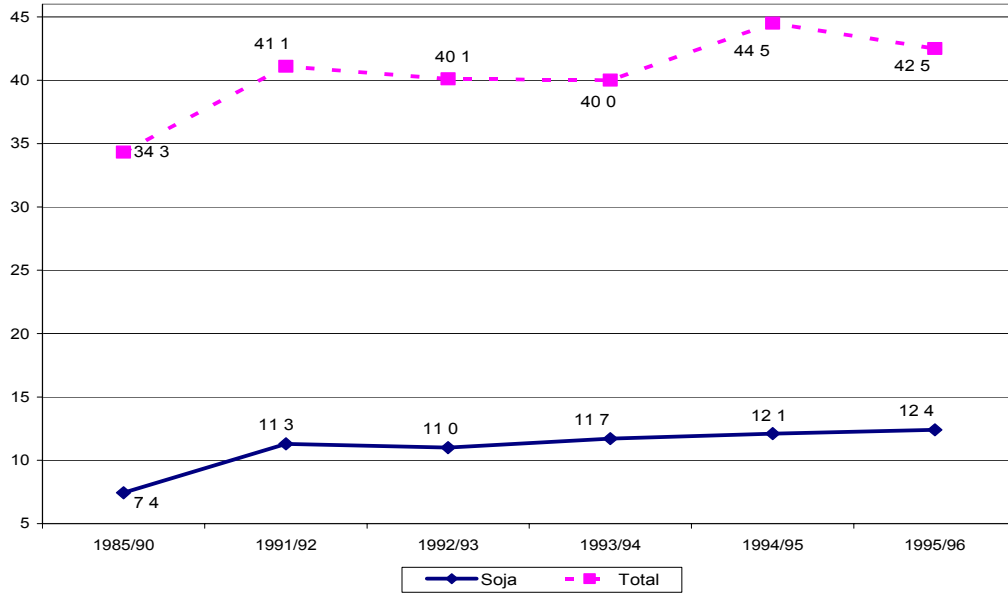
En simultáneo, se verifica un leve aumento en las superficies sembradas -en toda la década del noventa un aumento del 2,68% anual-. Ambas tendencias dan como resultado un incremento en los rendimientos promedios, fruto de las favorables condiciones climáticas y del impacto tecnológico asociado con una mayor difusión de usos de nuevas técnicas, herbicidas y fertilizantes.

El desarrollo agrario fue acompañado por dos actividades claves que -particularmente en la denominada zona pampeana- le disputan el uso de la tierra: la lechería y la ganadería. Si bien comenzó a verificarse un desplazamiento de tierras desde ambas producciones a la agricultura -y en particular hacia la soja- ello no afectó significativamente los niveles de producción de las mencionadas actividades. En lechería, el dinamismo -en un principio traccionado por una fuerte demanda interna y luego complementado por exportaciones al área Mercosur- se explica por un doble juego entre concentración de la producción e incorporación masiva de innovaciones.

¹⁶ Según datos de FIEL (1999), las tarifas a las cargas de exportación disminuyeron entre 1991 y 1997 un 29%, y los costos de manipuleo un 75%. Asimismo, se redujo la demora en rada y el tiempo de estadía en buques, lo que generó un aumento de la productividad.

¹⁷ A mediados de los ochenta, una hectárea de tierra costaba en la zona maicera de la provincia de Buenos Aires alrededor de unos US\$ 1 500, mientras que en los primeros años de los noventa, el valor ya rondaba los US\$ 3 500.

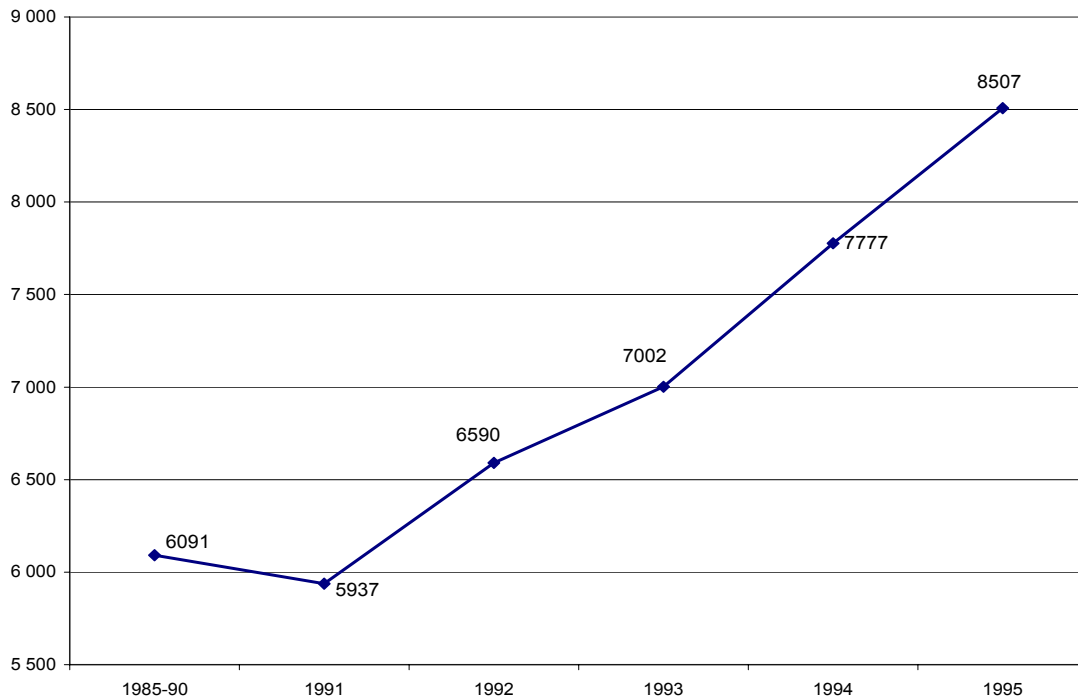
GRÁFICO VI.3
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SOJA Y TOTAL DE CEREALES Y OLEAGINOSAS
(En millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Nota: 1985/90 promedio.

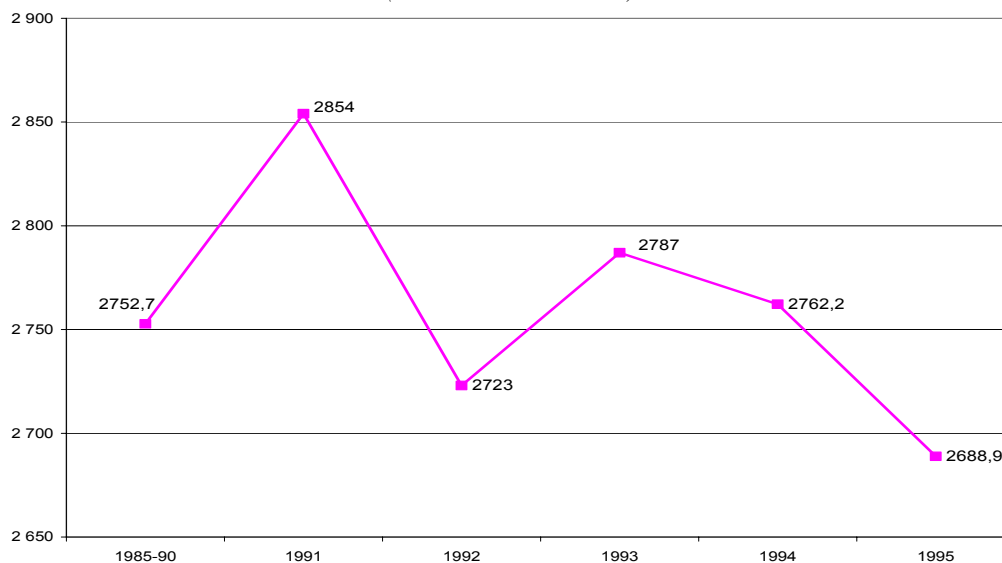
GRÁFICO VI.4
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LECHE
(En millones de litros)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Nota: 1985/90 promedio.

GRÁFICO VI.5
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARNE
 (En miles de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Nota: 1985/90 promedio.

En paralelo, la producción de carne fue oscilante en función del consenso interno y dadas las restricciones que, por cuestiones sanitarias, impuso el mercado internacional.

En síntesis, el agro y la lechería respondieron dinámicamente a las señales de mercado, mientras que –por diversas razones- no se evidenció un despegue en ganadería.

Inversiones e incorporación de tecnología

Las expectativas de rentabilidad creciente, las demandas contenidas en años anteriores para las compras de insumos, el dinamismo del mercado externo y la revalorización de los activos, indujo a un proceso abrupto de capitalización en base a crédito.

En línea con lo ocurrido en otros sectores, la producción primaria (tanto productores como contratistas) ingresaron a un proceso de re-equipamiento. El mayor dinamismo se verificó en sembradoras SD, tractores de alta potencia, equipos de fumigación, equipos de enfriamiento de leche y otros en consonancia con las nuevas tecnologías (caso herbicidas y fertilizantes).

Como se desprende del cuadro VI.2, además del dinamismo, comienza a operar un cambio cualitativo en la composición de los equipos, especialmente los dedicados al agro. Los tractores vendidos comienzan a crecer en potencia y las sembradoras convencionales empiezan a ser reemplazadas por las de siembra directa.

¿Cómo se financió este salto tecno-productivo, que además es sucedáneo con una mayor escala económica?¹⁸ Históricamente las inversiones primarias fueron financiadas por la banca pública a través de líneas de créditos impulsadas por el Banco de la Nación y/o los bancos

¹⁸ Nos referimos a las escalas económicas asociadas con el creciente uso de siembra directa, fumigación y fertilización. Los equipos de SD tienen un peso de entre diez y quince veces respecto a un arado convencional, lo cual demanda una mayor potencia en tractores. A su vez ambos implican una inversión mínima de capital superior al conjunto previo de tractor/arado/rastra/sembradora convencional.

provinciales. En el marco del Plan de Convertibilidad, la oferta de créditos creció sustantivamente, no sólo de la mano pública sino además con el ingreso sustantivo de préstamos de algunos bancos privados de primera línea (incluso con nuevos instrumentos financieros).¹⁹

CUADRO VI.2
EVOLUCIÓN DE VENTAS DE INSUMOS Y MAQUINARIA UTILIZADA
EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

(En unidades, en miles de HP, en toneladas, en millones de litros)

Año	Maquinaria				Agroquímicos		
	Tractores Unidades	Potencia	Cosechadoras	Sembradoras Siembra Directa	Fertilizantes	Herbicidas	Insecticidas
1987	3 188	313	s/d	-	431 230	s/d	s/d
1988	5 017	502	s/d	-	446 782	s/d	s/d
1989	4 655	482	s/d	-	407 484	5,6	15
1990	4 614	475	1 120	s/d	403 507	5,7	17,6
1991	3 520	359	760	s/d	418 888	6,1	19,6
1992	4 871	507	415	1 043	586 914	6,8	22,3
1993	4 338	464	344	1 786	698 872	7	26,2
1994	6 393	748	1 011	2 757	1 015 544	8,9	31,8
1995	4 615	502	662	1 462	1 324 983	10,5	42

Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA; Obschatko (2003); SENASA y CASAFE.

CUADRO VI.3
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BANCARIA POR ACTIVIDAD

(En millones de pesos corrientes)

Año	Producción Primaria (*)	Total Actividades Económicas	Prod. Primaria / Total	Morosidad Producción Primaria	Morosidad Prod. Primaria en %
1991	2 799	25 211	11,1	680	24,3
1992	4 544	36 083	12,6	1 053	23,2
1993	5 944	48 039	12,4	1 304	21,9
1994	6 511	60 469	10,8	1 975	30,3
1995	6 110	59 483	10,3	2 008	32,9

Fuente: FINAGRO.

Notas: (*) excluye saldos correspondientes a la actividad "Explotación de Minas y Canteras".

Los valores de la serie corresponden a saldos de cartera de diciembre de cada año.

Se conjugaron varios factores en este proceso: la desinversión de décadas previas que trataba de ser remediada a corto plazo, las mejoras en los precios relativos de los bienes de capital (equipos respecto de granos); las perspectivas del negocio y la aparición de nuevas tecnologías. En este último aspecto, cabe señalar el comienzo de una dinámica particular -propia de los procesos de cambio de paradigma tecnológico- en lo referido a los bienes de capital (que se reforzaría en la segunda mitad de los años noventa): la creciente difusión de la SD demandaba tractores de mayor potencia (y más caros) y equipos de fumigación, en simultáneo con el comienzo de una (posterior) rápida desvalorización del conjunto de bienes de capital del modelo previo (tractores chicos/medianos, arados, sembradoras convencionales).

¹⁹ Como las tarjetas de crédito para la compra de insumos agropecuarios y/o las líneas especiales (con garantías reales).

El desafío era invertir en nuevos equipos para incorporarse al tren del cambio técnico, pagarlo con ingresos futuros, pero con una creciente desvalorización de los activos acumulados previos.²⁰

La respuesta no necesariamente debía ser homogénea entre productores ni entre otros viejos (y ahora renovados) actores del sistema agrario argentino: los contratistas.²¹ Pero frente a una oferta abundante de crédito, aún con estas heterogeneidades, el modelo desembocaba casi ineludiblemente en un endeudamiento creciente de la actividad en su conjunto.²²

El productor se vio rodeado de una oferta abundante de crédito para las inversiones a mediano y largo plazo. Si a ello se le suma la necesidad de un mayor capital de trabajo asociado con el incremento de la producción, se puede comprender cómo, a mediados de los noventa, el sector en su conjunto exhibía un proceso de modernización tecnológica, concentración productiva y creciente endeudamiento. Por un lado, la mayor demanda generaba un efecto riqueza que rápidamente valorizaba activos (casi exclusivamente tierras y/o reproductores bovinos), mientras que, por otro, el dinamismo del negocio hacía atractiva la inversión en innovaciones, en una actividad que venía postergando inversiones desde varias décadas (incluso desde la denominada revolución verde). Como respuesta, el sector crecía rápidamente hacia los mercados externos, invertía, se modernizaba a costa de endeudamiento (garantizado por unos pocos activos reales que se revalorizaban) y atraía inversiones externas en el marco de un clima de negocios favorable que reforzaba dicha tendencia.

b) De la ilusión al asombro: la segunda mitad de los años noventa

Al igual que en otros sectores de la economía argentina, la actividad agropecuaria da un giro sustantivo en la segunda mitad de los años noventa. Se conjugan, por un lado, los cambios en las tendencias de los mercados mundiales y, por el otro, los primeros síntomas de agotamiento del modelo de la convertibilidad, especialmente en el plano financiero.

Mercados internacionales y los inicios del agotamiento de la convertibilidad

A partir de mediados de los noventa, el mercado internacional da un giro sustantivo hacia la baja, particularmente en los precios de los aceites y algunos cereales. En el caso particular de la soja, las reducciones fueron del orden del 20%, (entre 1996 y 1998), mientras que en maíz y trigo fueron levemente inferiores.

La tendencia recesiva, lejos de estabilizarse, tendió a profundizarse en los años posteriores, a punto tal que los precios promedio eran, en el año 2001, aproximadamente un 45% menores a los registrados en 1996 (tanto para soja como para maíz y trigo).

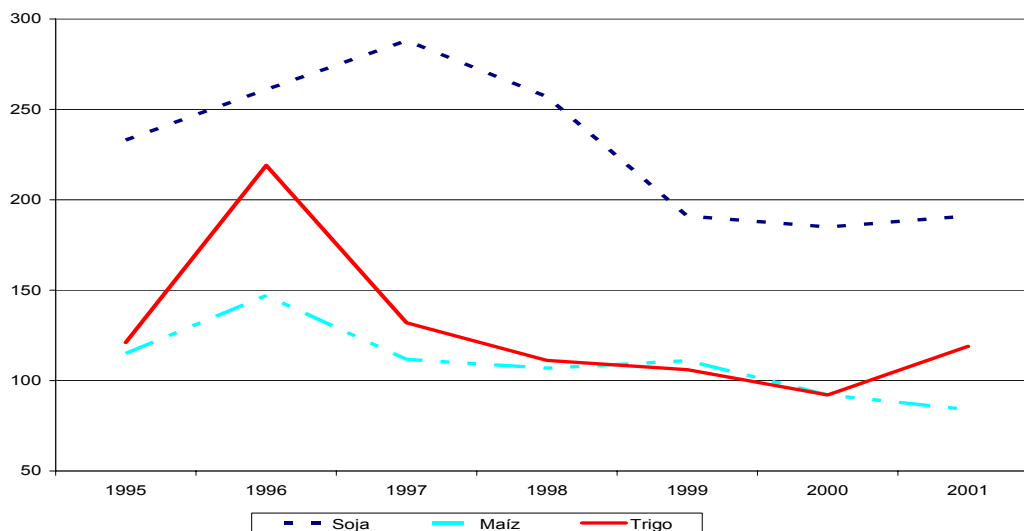
Los impactos de este tipo de conducta en los precios en general afectan rápidamente al sector primario, a pesar de la existencia de un sector de primera transformación industrial relativamente desarrollado en algunas actividades. En gran medida, la concentración de estos sectores permitió el rápido traspaso a la actividad primaria de los efectos negativos de los mercados internacionales.

²⁰ El único de los cuales se revalorizaba era la tierra (sobre la que se sustentó el grueso de las garantías crediticias).

²¹ Lódola (2006) reporta para los contratistas de la provincia de Buenos Aires un dinamismo inversor claramente superior al de los tradicionales productores agrarios.

²² A mediados de los noventa -en consonancia con los problemas financieros internacionales-, el modelo crediticio arrojaba los primeros síntomas de problemas; el sector comenzaba a tener dificultades en el repago de sus deudas, -hecho reflejado en el conjunto por un crecimiento en la morosidad de los créditos (porcentaje que se duplica en pocos años)- a la vez que se comenzaban a restringir créditos y/o incrementar tasas.

GRÁFICO VI.6
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNOS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(En dólares por tonelada)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Sumado a ello, comenzaron a verificarse las primeras turbulencias en el modelo de la Convertibilidad, también asociadas a señales externas. En efecto, las crisis financieras de algunos países emergentes marcaron el inicio de la disminución en el giro de capitales a tasas de interés bajas; pronto ello comenzó a afectar los niveles de créditos internos, especialmente en la banca pública. Se vieron afectados el nivel de la tasa de interés y el flujo de nuevos préstamos.

Complementariamente, las condiciones macroeconómicas más severas morigeraron el consumo interno, efecto éste más relevante para algunas producciones agropecuarias -como los lácteos- que se habían desarrollado *pari passu* con la firmeza de la demanda local. Ello obligó a repensar a los mercados externos como la “salida exportadora obligada”. Para el caso de los lácteos, dicha salida exportadora encontró inicialmente un nicho abundante de colocaciones en Brasil.²³

La suma de estos factores puso a las actividades relacionadas con el uso de la tierra frente a una disyuntiva compleja. A diferencia de décadas previas, no existieron “arreglos institucionales” capaces de moderar los impactos de estos ajustes. La salida, en el marco de mecanismos de mercado, fue el creciente endeudamiento y/o un reforzamiento hacia una mayor concentración de la producción (Lattuada, 2006; Federación Agraria, 2005; Teubal y otros, 2005; Barsky y Gelman, 2001).

Por un lado, los niveles de endeudamiento demandaban mejores rentabilidades para hacer frente a los servicios de la deuda; dicha deuda había sido volcada a inversiones en tecnologías

²³ Sin embargo, a poco andar, el reacomodamiento de precios relativos de Brasil redujo la posibilidad de absorción del mercado, con lo cual el ajuste se produjo casi con exclusividad sobre el mercado interno. En este caso -donde el ciclo productivo oscila en el entorno de los 3 ó 4 años- el ajuste no fue instantáneo verificándose un bienio con caídas sustantivas en los precios internos e incremento simultáneo en la producción primaria (que alcanzó su récord histórico en este lapso). El ajuste subsiguiente fue una mezcla de cierres de tambos (estimados en el entorno de entre 3 000 y 4 000 establecimientos), el crecimiento en la escala (algunas unidades absorbieron vacas de tambos en proceso de liquidación), el envío a faena de vacas de producción y el pasaje de parte de las tierras a la producción de soja (Bisang y otros, 2006; Bisang y otros, 2003).

(principalmente equipos) acuerdos con los niveles internacionales y cuya maduración y amortización llevaría algunos años; el abandono de los proyectos productivos implicaba elevados costos de salida; una fuga masiva de las recientes inversiones haría reducir el precio de los activos (con pocos años de uso) empeorando aún más la situación patrimonial.

Por otra parte, en el marco de un Estado prescindente, si bien los bancos no podían seguir ampliando sus niveles de crédito, tampoco estaban en condiciones de pasar a pérdida la cartera de inversiones de manera masiva ya que ello implicaba desmejorar su propia solvencia y posición económica. De hecho, preferían refinanciar pasivos con garantías reales establecidas a valores ficticios, en lugar de iniciar una corrida de quiebras privadas de resultados finales inciertos. La necesidad de mantener la red de producción-servicios-ventas de insumos, se veía reforzada por un elemento adicional: la primera etapa de transformación industrial -la industria de la molienda de soja, las usinas lácteas, e incluso, la molienda húmeda de maíz- habían ampliado sus capacidades productivas con inversiones sustantivas (algunas de origen externo, pero todas nominadas en monedas extranjeras) y así como enfrentaban reducciones de precios no podían prescindir de materia prima (más aún considerando que se trata de plantas de ciclo continuo, intensivas en capital y que operan en negocios con rentabilidades mínimas, sujeta su masa de ganancia al volumen de sus operaciones).

De esta manera, ninguno de los actores centrales de la incipiente red de los negocios agropecuarios tenía interés en forzar los mecanismos de ajuste, ya que ello derivaría en una pérdida colectiva incierta. En definitiva, todos los operadores del sistema no deseaban, ni colectiva ni individualmente, ingresar a la zona de los “efectos pobreza” sino que apuntaban -tecnología mediante- a profundizar el “efecto riqueza”.

La respuesta: hacia las innovaciones forzadas

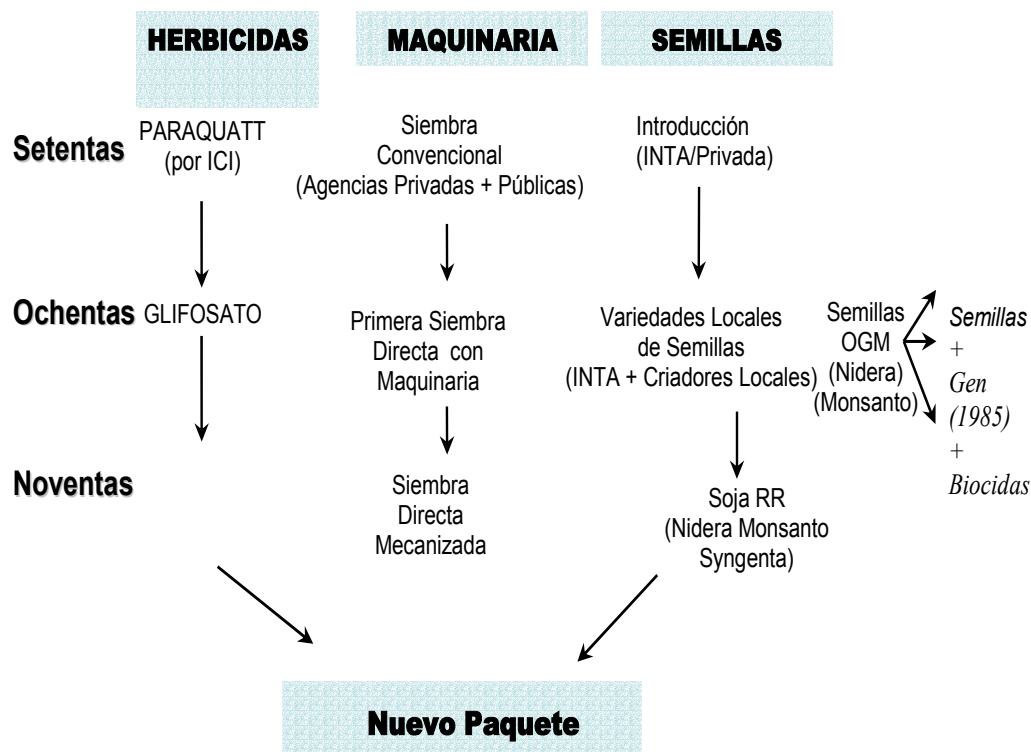
El camino tecnológico de la producción primaria demandaba tecnologías ahorradoras de costos, capaces de recrear la tasa de beneficio, escapando de la asfixia que comenzaba a representar la dupla tipo de cambio fijo (dólar convertible) y caída en los precios internacionales, frente a negocios fuertemente endeudados y con tasas de interés en ascenso.

El sendero hacia un salto cuantitativo en las conductas innovadoras fue sobre la senda de tecnologías ahorradoras de capital; ello significa una apuesta -dentro de un estrecho margen de opciones- hacia desarrollos acotados e inserciones en tramados internacionales ubicados en granos y/o en las primeras etapas de transformación industrial. Esta conducta fue consistente con la dinámica de las inversiones externas (varias de ellas en manos de empresas industriales y no de tradicionales comercializadores) que se insertaban buscando asegurar aprovisionamiento de materia prima.

La apuesta fue la profundización de un nuevo paquete tecnológico -algunos de cuyos componentes habían estado desarrollándose desde hacía décadas- conformado en lo sustantivo por las semillas transgénicas (de soja y maíz), el uso del glifosato y las técnicas de cultivos por siembra directa.

El modelo, como se indica en el gráfico siguiente, lejos de ser de surgimiento espontáneo e inmediato, fue el resultado de varias décadas previas de desarrollo.

GRÁFICO VI.7
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES TECNOLOGÍAS AGROPECUARIAS



Fuente: elaboración propia.

Los primeros desarrollos se ubican en los años setenta y por muy diversas razones: desde la búsqueda de un mercado adicional para un producto (herbicidas) hasta los temas de sustentabilidad de los suelos (el uso del barbecho como regenerador del suelo en la siembra directa). El uso del glifosato era restringido, como el de la siembra directa, dado que por razones técnicas, si bien eran complementarios, no significaban una mejora sustantiva de costos a corto plazo (respecto de las técnicas preexistentes). Por otro carril corrían los desarrollos de semillas modificadas genéticamente; la búsqueda partía de la posibilidad de generar plantas inter-especies con conductas particulares (incorporar un gen que las haga tolerante a determinados herbicidas, desactivar un promotor que inhiba el desarrollo de una toxina de la cual se alimentan ciertos insectos, etc.). Obviamente, estos desarrollos operaban a partir de variedades de cultivos específicos que respondían a un largo proceso de fitomejoramiento previo que las hacía perfectamente adaptables a determinados suelos y climas. Nuevamente, el presente se explica por circunstancias de corto plazo, pero se inscribe en tendencias evolutivas de mayor alcance.

RECUADRO VI.1
LA SIEMBRA DIRECTA

La siembra directa (SD) es una tecnología para implantar semillas que difiere en su operatoria y efecto respecto del modelo convencional.

La idea central es que se implanta en una única operación (con una sola máquina -la sembradora directa-) y con mayor control, en reemplazo de varios pasos involucrados en el modelo convencional (y por ende usando varias máquinas específicas). El cuadro que sigue detalla los pasos a seguir en ambos casos.

SIEMBRA DIRECTA		SIEMBRA CONVENCIONAL	
Etapas	Equipo	Etapas	Equipo
Fumigación	Fumigadora (mosquito)	Arar	Arado/disco/desencontrada/cinzel
		Rastrar (2 pasadas)	Rastra/disco
Siembra directa	Sembradora directa	Siembra al voleo	Sembradora convencional
		Fertilizar	Fertilizadora
		Rastar (1 ó 2 pasadas)	Rastra/rolo
Fumigación	Fumigadora	Fumigación	Fumigadora

Las diferencias de ambos procesos son las siguientes:

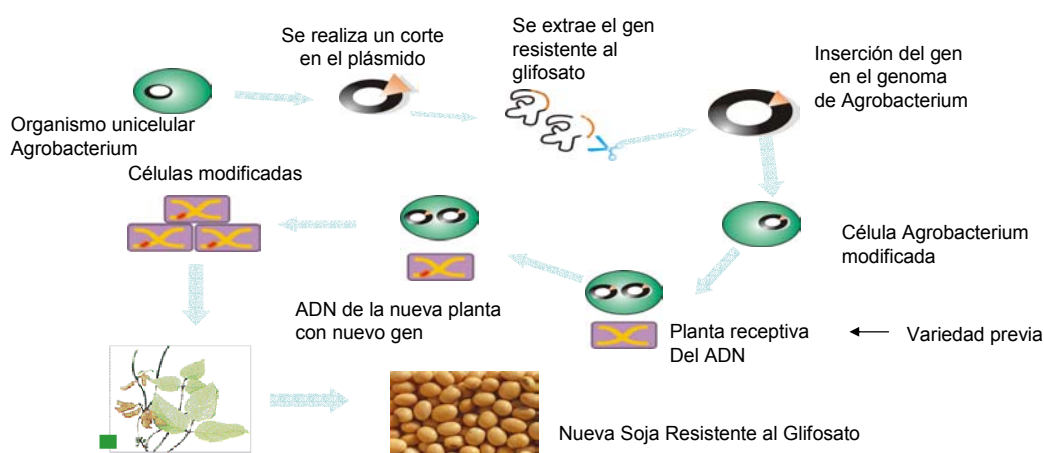
1. Equipamiento. En el caso de la SD se requieren dos equipos básicos (de cierta sofisticación) y un tractor de porte medio-alto; para la siembra convencional se requieren entre cuatro y seis equipos (de baja complejidad) con un tractor de porte indistinto.
2. Ciclo del proceso
 - a) Tiempo I. En el caso de la SD, el proceso comienza con la fumigación y entre cinco a siete días posteriores (cuando el herbicida hizo efecto) se siembra a razón de unas 100 has por día; en el caso de la siembra convencional, el proceso completo -para 100 has- demanda entre cuatro y cinco días;
 - b) Tiempo II. Si se aplica SD, el suelo no se rotura, lo cual hace que se compacta y permean mejor las lluvias; ello implica que a poco de cesar la lluvia, se puede ingresar a trabajar. En el caso de la siembra convencional, dependiendo de tipo de suelo, es necesario esperar que los suelos se sequen y soporten el peso de las máquinas (cosa que lleva más tiempo que en el caso contrario, dado que la tierra se “dio vuelta”), pero en el interín se pierde parte de la humedad;
 - c) Tiempo III. Si se puede ingresar al campo más rápido luego de la lluvia y se realizan menos tareas, se ganan días de ingreso y de egreso lo cual permite ciclos de cultivos más cortos (mejorando la posibilidad de doble cultivo y/o de cultivo en zonas de humedad conveniente reducida a un lapso de tiempo);
 - d) Combustible/desgaste. Mientras que en la primera tecnología son necesarias tres pasadas con un tractor; en el caso de la siembra convencional, se estima entre cinco y seis dependiendo del tipo de terreno.
3. Efectos positivos de la SD:
 - a) Mejora los problemas de erosión
 - b) Reduce el consumo de combustible y mano de obra
 - c) Acorta el ciclo de siembra, ganando varios días en el proceso
 - d) Mejora la fertilización natural a través de la incorporación natural de barbechos.

Fuente: elaboración propia.

Las innovaciones comenzaron a articularse a partir de 1996, cuando se libera a la venta comercial la soja transgénica resistente al glifosato (soja RR) y el maíz bt (Bisang, 2003). En el caso de la primera, se trata de una semilla que contiene un gen que la hace tolerante al glifosato, herbicida que, de esta manera, elimina (temporalmente) toda competencia a la planta transgénica. Ello permite la difusión masiva de la siembra directa, demanda el uso asociado de herbicidas, impulsa la aplicación de paquetes de biocidas, a la vez que induce un mayor uso de fertilizantes para hacer sustentables las producciones intensivas.

En lo sustantivo, en ese punto aparece la soja RR, que permite reemplazar el paquete completo de herbicidas (sobre la base de atrazinas y varias aplicaciones) por otro muy simple (con dos aplicaciones) de glifosato.²⁴ En línea con la introducción de las semillas transgénicas y como parte complementaria del proceso de reducción de costos, la siembra directa comenzó a aplicarse con mayor intensidad; en ese sentido, el despegue de esta técnica de laboreo es inversamente proporcional a la caída en los precios de los productos finales.²⁵

GRÁFICO VI. 8
“FABRICANDO” SEMILLA DE SOJA RESISTENTE AL GLIFOSATO. PROCESO



Fuente: elaboración propia.

Nota: **Efectos:** i) al ser resistente al glifosato, permite la eliminación de competidores con un solo herbicida (en lugar de un paquete completo como ocurría previamente); ii) impulsa la SD y con ello completa un paquete técnico sencillo y ahorrador costos; iii) revaloriza las variedades (preexistentes y nuevas).

De esta forma, el nuevo paquete -que estaba latente pero que se activa con el ingreso de las semillas transgénicas- fue impulsado como salida de una crisis provocada por las reducciones en los precios internacionales con su consecuente impacto sobre el productor. La respuesta fue la

²⁴ La forma convencional de utilización de herbicidas implicaba varias pasadas de máquina con un costo estimado en el entorno de 38 a 43 dólares por ha, que se ve reducido a poco más de 12-14 dólares con la utilización de glifosato (ASA, 2001; Bocchicchio y Souza, 2001).

²⁵ La soja resistente al glifosato se liberó a la venta comercial en el año 1996, casi en simultáneo con el lanzamiento acaecido en EE.UU.

adopción de un paquete ahorrador de costos.²⁶ Estimaciones de los años 1997 indican que con el paquete convencional el costo por ha de implantación rondaba los 115 dólares, mientras que con la técnicas semilla RR y glifosato el costo se reducía a unos 90 dólares por ha; en el caso del maíz las proporciones de reducción son similares.²⁷

En buena medida, en años subsiguientes, el modelo se fue reforzando por el marco legal y operativo que rodea el tema de los derechos de propiedad intelectual de la soja RR; si bien existe la obligación de compra al obtentor original, la labilidad del sistema de control significó un proceso de difusión basado en la reproducción (bolsa blanca) no autorizada. Se estima que, en la actualidad, poco más del 70% de la semilla que circula no es original (algo similar ocurrió con el glifosato).

El modelo de fuga hacia delante con fuerte impacto tecnológico y mejoras en productividad, se fue acentuando en el último bienio de los años noventa, a punto tal que tendió a desaparecer la forma convencional de siembra de soja (roturación, semilla convencional y paquete de herbicidas múltiples). Significó, además, un modelo innovativo donde crecientemente los insumos de origen industrial comenzaron a primar sobre los saberes previos ubicados en los productores primarios.

Innovaciones, producción y financiación: ¿quién presta, quién paga?

El proceso de “fuga hacia adelante” utilizando la tecnología como una herramienta clave para mejorar la rentabilidad de los negocios, se articuló con un cambio en el perfil de la financiación que no fue neutro en la posterior (y reciente reconfiguración) del agro.

Inicialmente, la banca privada redujo la cartera prestable tratando de minimizar los riesgos, con lo cual en los años 1996 y 1997, el grueso de la financiación recayó en la banca oficial (especialmente en el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires). *Pari passu* con el desmejoramiento de las condiciones económicas, fue decreciendo la presencia bancaria.

A pesar del crecimiento acelerado que tiene la actividad -consecuente con la incorporación masiva del nuevo paquete tecnológico-, la magnitud de la cartera de préstamos crece muy poco y/o decrece. Frente a un pasivo creciente de la economía en su conjunto, la participación primaria pierde relevancia.

En este contexto comienza a evidenciarse la presencia de otro actor financiero: los proveedores de insumos; especialmente aquéllos ligados a los capitales multinacionales. La tendencia se relaciona con la estrategia de venta de insumos bajo la forma de paquete (incluyendo semillas, fertilizantes y herbicidas) con el correspondiente asesoramiento técnico y en el marco del montaje de una nueva y difundida red nacional de los ahora denominados “Centros de Servicios”.

²⁶ Cabe remarcar que las incorporaciones tecnológicas respondieron a la presión de reducir costos y no de diversificar productos. Esto, junto con otras razones, a mediano plazo dio como resultado una inserción en redes de comercio internacional basada en productos no diferenciados.

²⁷ Los estudios referidos a la rentabilidad de cultivos de soja y maíz que comparan el uso de técnicas convencionales (en labranza y con semillas naturales) *versus* el paquete SD/glifosato/transgénicos arrojan una ventaja del orden del 15% a favor de la última. El análisis de las estimaciones de los costos revela otro dato importante: por un lado, decrecen fuertemente los costos de laboreo y biocidas, pero, por otro, crece -aunque en menor medida- la participación del costo de semillas y fertilizantes. En el caso de semillas, ello remite al mayor costo de las semillas transgénicas respecto de las naturales y en el caso de los fertilizantes ello se asocia con la mayor intensidad de uso por la implantación del doble cultivo o la extensión de los mismos a zonas menos favorecidas naturalmente.

CUADRO VI.4
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA AGROPECUARIA Y SU
RELACIÓN CON LA CARTERA TOTAL
(En millones de pesos corrientes)

Año	Producción Primaria (*)	Total Actividades Económicas	Prod. Primaria / Total	Morosidad Producción Primaria
1995	6 110	59 483	10,3	2 008
1996	5 894	63 945	9,2	1 447
1997	6 688	73 870	9,1	1 450
1998	6 945	76 536	9,1	1 209
1999	6 535	80 295	8,1	1 528
2000	6 496	80 899	8,0	1 894
2001	5 422	74 975	7,2	1 842

Fuente: FINAGRO.

Notas: (*) excluye saldos correspondientes a la actividad "Explotación de Minas y Canteras".

Los valores de la serie corresponden a saldos de cartera de diciembre de cada año.

El ingreso de las mega corporaciones internacionales -bajo la forma de inversiones directas- ocurrida bien entrados los años noventa, se dirigió a la puesta en marcha de plantas de herbicidas y a la compra de empresas locales que -en lo sustantivo- contaban con redes nacionales de distribución. De esta forma, Monsanto, Syngenta, Bayer y otras empresas, replican localmente los procesos de concentración, fusiones y absorciones operados a nivel internacional. Se trata de grandes empresas que provienen de la química fina o la industria farmacéutica, que ejerciendo el control de activos biotecnológicos aplicados a la genética vegetal, absorben semilleros a fin de lograr ofertas completas de paquetes técnicos. Su estrategia de expansión requiere del control de algunos activos complementarios a fin de completar el ciclo de negocios; en tal sentido, contar con una red de distribución nacional fue el paso casi obligado en el marco de dicha estrategia. El resultado fue -en un corto lapso- el montaje de los Centros de Servicios que cubrieron la casi totalidad del espacio cultivable nacional y establecieron -de facto- un red privada de difusión de innovaciones. Se trata de empresas que ofrecen, centralizadamente, una amplia gama de insumos agropecuarios y, adicionalmente, servicios técnicos. En este contexto, y bajo la modalidad del adelanto de insumos a cuenta de la cosecha futura, la financiación a productores fue la herramienta que permitió completar el esquema de inserción de estas empresas en la trama del agro, especialmente cuando se restringió la oferta de financiamiento bancario se restringió (Bisang, 2003).

Sin embargo, la respuesta de los productores frente a las condiciones de riesgo asociada a la adopción masiva de un nuevo paquete técnico y a las condiciones generales de este negocio, no fue homogénea. En tal sentido, cabe destacar el "salto" cuantitativo y cualitativo que dan los denominados contratistas.²⁸ Se trata de una figura imprecisa en su definición, que registra una larga tradición en la historia pasada del agro, pero que en estas circunstancias cobra relevancia por la toma de riesgo que efectuaron en la segunda mitad de los años noventa. Su lógica de

²⁸ El término contratistas engloba a un conjunto heterogéneo de agentes conformado (principalmente) por tres tipos de empresas: i) los antiguos arrendatarios pampeanos que, capitalización mediante, incorporan criterios más empresariales; ii) productores medianos o pequeños que, integrándose a las nuevas técnicas, realizan además trabajos para terceros o alquilan tierras por períodos prolongados para desarrollar, bajo su riesgo, cosechas u otras actividades; y iii) nuevos agentes económicos -provenientes de otras actividades- que alquilan tierras o trabajan a porcentajes, en base a una dotación de capital fijo (tractores de alta potencia y sembradoras pesadas de SD) y circulante (semillas, herbicidas e insecticidas).

funcionamiento fue el endeudamiento para la compra de equipos y capital de trabajo para explotar tierras de terceros bajo la forma de contrato. Sus coberturas de riesgo se basaron, en algunos casos, en los seguros y el “apalancamiento” de gastos presentes con ventas a futuro en operaciones no exentas de riesgo.

La consolidación de estos actores económicos -especialmente entre los años 1998 y 2000- tendió a reconfigurar la estructura de la trama del agro. Por un lado, se escinde en gran medida la propiedad de la tierra de su explotación productiva, y, por otro, comienza a acentuarse el proceso de deslocalización de la producción (quienes laboran la tierra son empresas que trashuman territorialmente, se abastecen de insumos y gastan sus excedentes en lugares distintos a aquéllos donde realizan la labranza). Su propia lógica de funcionamiento -endeudamiento bancario y privado, por un lado, y contratos de producción sujeto a riesgo climático, por otro- los induce a incorporar innovaciones de manera constante. En su búsqueda de ampliación del negocio, expanden la frontera agrícola a zonas extra pampeanas, a la vez que se convierten en vectores de difusión tecnológica.

De esta manera, el proceso de incorporación masiva de innovaciones y consolidación de un nuevo paquete tecnológico -que se extiende más allá de la soja y de la región pampeana- tiene como sustento un alto nivel de endeudamiento y riesgo, que es asumido de muy diversas formas por productores y contratistas. Como resultado, a fines de la década, la magnitud de la deuda era equivalente al total del valor del *stock* ganadero argentino. En paralelo, diversas estimaciones indican que aproximadamente unas 14 millones de hectáreas se encontraban hipotecadas (lo cual representaba, aproximadamente, la mitad de la superficie dedicada a cultivos no perennes). Mayor producción, incorporación técnica y creciente endeudamiento eran simultáneos con cambios en la estructura productiva del sector.

Resultados: Las asombrosas cifras agregadas y la fragilidad del sistema (sin olvidar los cambios estructurales)

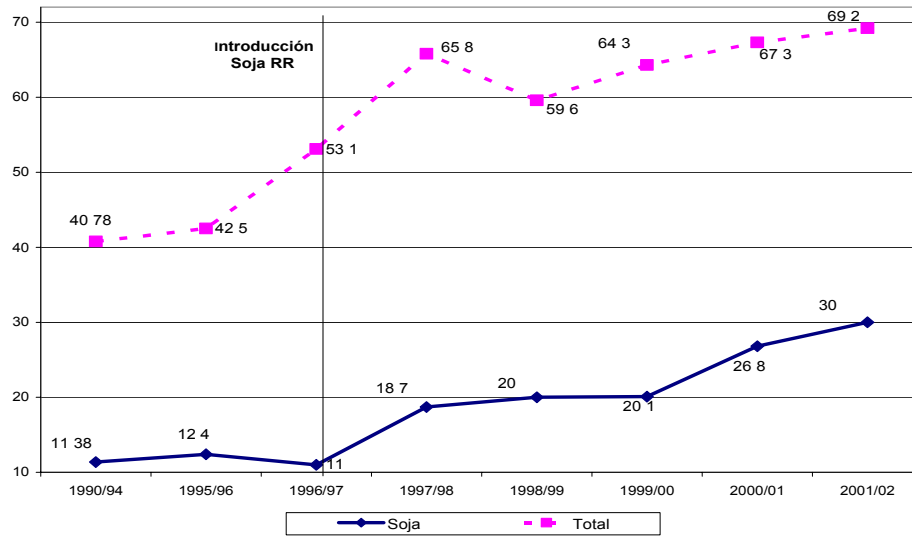
El “salto” productivo

La dinámica descrita previamente dio como resultado una “fuga hacia adelante” que se tradujo en un salto productivo de magnitud. Siempre acompasado por una demanda externa (concentrada en unos pocos productos) dinámica (más en volúmenes que en precios), la difusión del nuevo paquete tecno-productivo se tradujo en una producción que orilló, a fines de la década, los 70 millones de toneladas. En poco más de un lustro -desde la introducción de la soja y el maíz transgénico- la producción casi se duplicó.

Este nuevo dinamismo productivo -simultáneo con los cambios en la estructura productiva, la creciente difusión del nuevo paquete técnico y el endeudamiento del sector- se centró en la soja y, en menor medida, en el maíz (ambos cultivos transgénicos). Con los años, se demostraría que este modelo productivo se consolidó y aplicó flexiblemente a otras actividades. La soja resistente al glifosato comenzó a convertirse en el cultivo central del agro pampeano y ahora extra pampeano. Se verificó un significativo vuelco hacia este cultivo sustentado en el uso de transgénicos y un reforzamiento de la dupla soja/trigo en base a los nuevos paquetes agronómicos en uso. Tanto por una extensión del cultivo de soja hacia zonas antes consideradas marginales, como por la introducción creciente de variedades de trigo de ciclo corto, y las mejoras en los rendimientos, la producción agregada cobró un nuevo impulso para ubicarse en este momento en una meseta del orden de los 68/70 millones de toneladas anuales.

Si bien, se registraron comportamientos dinámicos en trigo y maíz, nuevamente el grueso del fenómeno es explicado por la soja. En efecto, la producción de esta oleaginosa en la última campaña 2000-2001 fue aproximadamente un 40% mayor que el promedio de los últimos años y duplicó los registros de mediados de los años noventa.

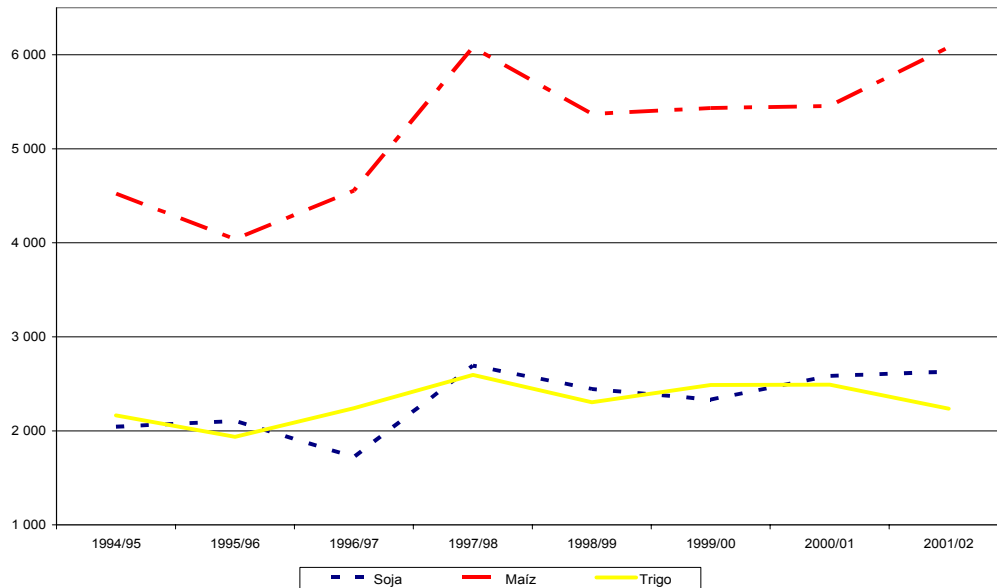
GRÁFICO VI.9
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SOJA Y TOTAL DE CEREALES Y OLEAGINOSAS
(En millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.
 Nota: 1985/90 promedio.

La masiva adopción del nuevo paquete técnico implicó, más allá de los vaivenes climáticos, una mejora en los niveles de rendimientos promedio. Obviamente, esto es coincidente con la presión que soportaba el sistema en pro de mejorar la rentabilidad para hacerlo compatible y sustentable con los niveles de endeudamiento y con la introducción de tecnologías que mejoren costos y productividades.

GRÁFICO VI.10
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS POR CULTIVOS. 1990-2001
(En kilos por hectárea)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

El tema gana relevancia a poco de considerar dos elementos. Por un lado, la introducción creciente del doble cultivo, lo que significó que el rendimiento por hectárea creciera sustantivamente; en otros términos, a un factor fijo -la tierra- se le aplica una tecnología que incrementa sustantivamente su rendimiento (circunvalando la tendencia de largo plazo hacia la productividad decreciente). Por otro lado, la incorporación de zonas menos favorecidas edáficamente (respecto del núcleo maicero básico) conlleva necesariamente menores rindes, con lo cual, si el promedio es tendencialmente creciente, no caben dudas acerca del incremento de rendimientos en las zonas más favorecidas.

El mayor desarrollo productivo reconfiguró territorialmente la actividad agraria; habiéndose completado el avance de la dupla soja-trigo sobre el denominado cordón maicero. La propia dinámica del sistema -conformado a partir de la disociación entre dueños de las tierras y productores- indujo a la búsqueda de nuevas tierras. Los precios convenientes, la diversificación de riesgos, la mejor rentabilidad relativa respecto de las actividades previas, y la rentabilidad de la propia combinación soja-trigo utilizando semilla transgénica y SD, fue ampliando *de facto* la frontera agrícola. Como se desprende del cuadro siguiente, a la expansión sojera inicial de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba se le sumaron luego regiones no pampeanas, tales como Chaco, Salta, Santiago del Estero, Entre Ríos y Tucumán.

CUADRO VI.5
EVOLUCIÓN DEL CULTIVO DE SOJA POR PROVINCIA.
(En hectáreas)

Provincia	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Buenos Aires	1 308 055	1 471 900	1 604 000	1 732 300	1 808 450	2 413 010	2 188 090
Chaco	70 500	123 000	130 000	215 000	350 000	410 000	600 000
Córdoba	1 711 500	1 901 300	2 096 800	2 564 600	2 729 000	3 151 500	3 452 900
Entre Ríos	149 000	219 300	272 000	389 800	364 100	579 500	814 900
La Pampa	4 500	4 600	11 710	15 100	38 200	148 500	75 300
Salta	120 000	165 500	165 000	260 000	210 000	300 000	329 980
San Luis	s/d	s/d	s/d	3 500	8 000	10 000	14 000
Santa Fe	2 441 300	2 543 200	2 608 500	2 753 800	2 873 550	3 117 150	3 212 300
Sgo. del Estero	94 500	130 000	154 600	280 000	261 500	323 000	659 229
Tucumán	85 000	90 000	111 270	150 000	125 000	180 000	239 139
Otras	17 800	20 700	22 370	35 900	22 700	31 670	53 402

Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Nota: "Otras" incluye Corrientes, Jujuy, Formosa, Catamarca y Misiones.

Desde el punto de vista estructural, esto significó que la lógica de la producción pampeana se trasladara hacia las previamente denominadas "economías regionales". En otro orden, puso en tela de juicio la sustentabilidad y rentabilidad de producciones de menor escala propias de estas regiones.²⁹ A su vez, la extensión del modelo hacia las zonas extra "cordón maicero", indujo a la reconfiguración del sistema comercial privado; como resultado, los "centros de servicios" comenzaron a expandirse hacia zonas que previamente eran propias de las economías regionales.

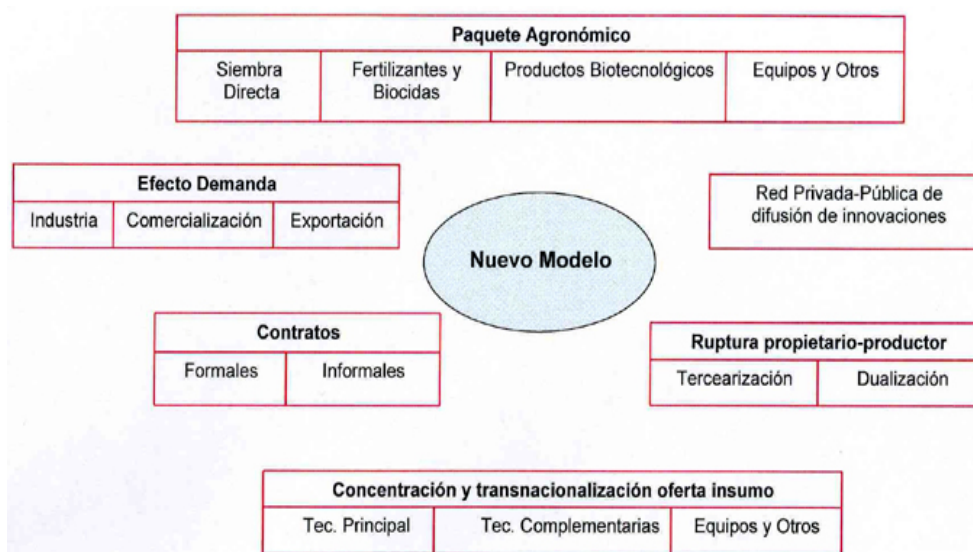
²⁹ Varias de las cuales enfrentaron en simultáneo: la escasa demanda internacional, un desarticulado paquete tecnológico y condiciones estructurales muy desfavorables (mínimas escalas de producción, red de comunicaciones, infraestructuras deficientes, etc.). Ello las posicionó en desventaja frente a la potencia del nuevo modelo y a la simplicidad de manejo de algunas producciones (como la soja).

La reconfiguración de la estructura productiva

La incorporación de la biotecnología/siembra directa a las producciones de alimentos co-evolucionan con la transformación del modelo previo de organización de la producción primaria. Dado el perfil del nuevo paquete agronómico, se requiere de la participación de diversas disciplinas y del uso de técnicas avanzadas, habitualmente ajenas al conocimiento de los tradicionales oferentes de semillas, maquinarias e incluso de los propios productores. Ahora, la provisión de eventos transgénicos depende de un número limitado de compañías internacionales, preponderantemente, que realizan el desarrollo original (aislamiento de genes, y otras técnicas) en el exterior, y luego lo adaptan a las variedades locales. Mientras que los semilleros locales tienen control de las variedades específicas a los climas y suelos locales, las mega compañías internacionales (Monsanto, Bayer, Syngenta y otras) ejercen el control del conocimiento y la tecnología genómica.

La tendencia a concentrar la oferta tecnológica de un conjunto de insumos que provenía de diversos orígenes sectoriales genera como contrapartida modificaciones en los circuitos comerciales que se articulan con el usuario final. Los “paquetes de insumos” que ofrecen las empresas se conforman a partir de la oferta de semillas, los herbicidas asociados y los fertilizantes, e incluyen asesoramiento con respecto a técnicas de uso. De esta forma se configura una red de comercialización que, además, se convierte en canal de difusión de conocimientos, sean éstos codificados vía insumos, o tácitos a través de asesoramiento directo. Como resultado de la creciente sofisticación del paquete agronómico, se traslada parte del poder de decisión desde el productor al oferente de los insumos. La red comercial pasa a ser un elemento clave en el dinamismo productivo y ocupacional de la producción agraria.

GRÁFICO VI.11
HACIA UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA



Fuente: Bisang (2003b).

A su vez, la introducción de los nuevos cambios tecnológicos y de organización, fundamentalmente, la adopción del doble cultivo y la siembra directa y la mayor difusión de la soja, fue simultánea con un mayor peso de un conjunto de agentes económicos denominados genéricamente los contratistas. En esta nueva estructura productiva, se acentúa la importancia de

la relación entre los dueños de las tierras y quienes realizan todo, o parte, del proceso productivo a través de los contratos. Los datos del censo del año 2002 indican que alrededor de $\frac{2}{3}$ de las principales actividades que implica la agricultura es llevado a cabo por unidades económicas distintas a los propietarios.

La multiplicidad de actores que intervienen en la producción y el “suministro” de tecnologías e innovaciones se entrelazan a través de un profuso y cambiante mecanismo de contratos (la mayoría de los cuales son informales).³⁰ Tiende a dominar de manera creciente una forma de organización reticular donde, en simultáneo, las partes tienden a maximizar sus objetivos individuales, sin dejar de percibir que su éxito económico está relacionado con el crecimiento del conjunto de la actividad. Esta forma de articulación (redes) entre actores - prestadores de servicios, dueños de tierras, transportistas, contratistas e incluso, financistas- opera, indistintamente, en el plano productivo y en el tecnológico.

La nueva forma de organización de la producción es fruto, tanto de las condiciones de entorno reinante en las décadas recientes, como de un proceso evolutivo de mayor alcance; como tal, tiene como correlato y sustento modificaciones en el perfil de los agentes económicos. Se trata de un proceso de más larga data, que tiende a consolidarse bajo las condiciones económicas de los años noventa. Varios autores, a inicios de los ochenta, ya vislumbraban los cambios en las formas de organización y su correlato sobre el perfil empresario (Obschatko y otros, 1983). En el modelo en consolidación, el eje central es la ruptura del esquema *posesión de la tierra-desarrollo productivo* y da lugar a la mayor presencia de terceros agentes involucrados en la producción (Della Valle y Vicien, 1995). De esta forma, no sólo los proveedores de insumos van mutando sus estrategias desde oferentes aislados de servicios o productos a través de representantes con distintos grados de exclusividad hacia centros integrados proveedores de paquetes completos de insumos y servicios, sino que también los productores van modificando sus estrategias de organización.

³⁰ Una lógica similar parece animar, además, en el campo de la ganadería, especialmente de aquella dedicada a la producción láctea. Teniendo en mente la presencia de un recurso limitado de uso alternativo -la tierra- con las consecuentes interacciones entre actividades, lo ocurrido en la ganadería lechera se centra en torno a la masificación de la inseminación artificial como vía de mejora genética. En el marco de una expansión productiva iniciada a principios de los noventa y seguida por una fuerte presión racionalizadora por efecto de la competencia externa, el sector avanzó en la incorporación de un conjunto de técnicas operacionales y de mejoras genéticas. La apertura económica (con la consecuente baja en algunos precios) y las modificaciones en la oferta interna de los servicios de inseminación indujeron a una corriente de incorporación de genética lechera tendiente a la alta producción de origen americano o canadiense. La crianza de este tipo de animal, demanda una serie de técnicas operativas (control, raciones especiales, etc.) y sanitarias, a fin de lograr su rápido desarrollo. Llegada la etapa productiva, la obtención de parámetros crecientes de productividad -coherentes con el potencial genético- inducen a un nuevo esquema de alimentación y nutrición. Se hacen necesarias las suplementaciones alimentarias, las reservas de fibras y otros desarrollos a fin de mejorar la productividad (que, por otro lado, no puede descuidarse dada la presión de los precios a la baja y la inmovilización creciente de capitales que demandan las explotaciones). De esta forma, las mejoras genéticas traen aparejadas, ineludiblemente, demandas de tipos y técnicas de alimentación, sanidad, controles y manejo de rodeo claramente diferenciadas del esquema previo. Inserta la producción en un contexto de tramas productivas con contratos de aprovisionamiento, las usinas lácteas por un lado y la propia oferta conjunta de insumos tiende a definirle al productor -de forma indirecta- el armado de la función de producción y el sistema de innovaciones de soporte. Al igual que en el caso de las semillas y los insumos asociados, el sector privado tiende, vía mecanismos comerciales, a establecer una red privada de difusión de las tecnologías (incorporadas o desincorporadas). Considerando las principales mega-empresas del sector (Monsanto, Syngenta, Bayer y Hoechst), existen alrededor de 400 centros de servicios ubicados en las zonas de producción (con mayor concentración en la zona núcleo).

En esta dirección, los requerimientos de capital de las nuevas técnicas establecen barreras que segmentan la producción. Como se mencionara previamente, los costos de los equipos para SD (y otros asociados) y la depreciación de los bienes de capital utilizados previamente inducen a los productores pequeños y medianos a repensar: a) la continuación de la producción versus la enajenación de sus activos; o b) el mantenimiento del capital tierra y la tercerización de las operaciones de agricultura (y otras menores de la ganadería o la lechería).³¹

La introducción de un nuevo paquete técnico replanteó el uso de la maquinaria previa. El modelo previo operaba sobre la base de una clara tendencia hacia la integración productiva vertical basada en una serie de equipos (arados, rastras, rolos, sembradoras convencionales, etc.) asociados con el tractor; a excepción de la cosecha (tarea que se subcontractaba), el grueso del equipamiento era propio y se tenía como insumo para desarrollar las actividades; incluso la semilla era, en la mayoría de los casos, de reproducción propia.

El nuevo paquete tecno-productivo implica una nueva escala económica de equipamiento, en un momento crítico, dadas las restricciones crediticias. De esta forma, los productores-dueños de la tierra contaban con equipamiento previo que rápidamente se desvaloriza frente a las nuevas máquinas. Altamente endeudados, enfrentaban la necesidad de virar hacia el nuevo modelo pero con restricciones financieras y descalce entre el valor de los viejos equipos y las maquinarias asociadas al nuevo modelo; a ello cabe sumar, que el nuevo modelo se sustenta en una serie de conocimientos tácitos que no coincidían plenamente con los desarrollados por los actores centrales del modelo previo. En este contexto se inscribe el ascenso de los denominados contratistas que, especializados en actividades que ahora comienzan a tomar relevancia, fueron asumiendo parte sustantiva de los riesgos inherentes a la consolidación del nuevo modelo.

La dinámica microeconómica, vía respuesta a modificaciones en los entornos (en los mercados de productos finales y de insumos) y a las propias estrategias de supervivencia de los agentes, es altamente compatible con un dinámico comportamiento productivo y técnico. Se inició con la soja y el maíz transgénico pero se va consolidando como una forma de organización común a diversas actividades relacionadas con el uso de la tierra. Urgidos por las condiciones, los agentes se tornan adoptadores y adaptadores de múltiples innovaciones que ya estaban disponibles pero que adquieren sentido conjunto cuando se ven articuladas por algunos desarrollos biotecnológicos puntuales (como el caso de las semillas genéticamente modificadas). Operar en el marco de redes tiende a reducir riesgos individuales, mejora la generación de sinergias productivas, facilita los procesos de difusión y adaptación de innovaciones y mejora la interacción entre empresas e instituciones (públicas y privadas) (Bisang y Kosacoff, 2006). Obviamente esto no está exento de tensiones a la hora de reparto del excedente generado. En poco más de una década, el modelo se reconfiguró pasando de exportaciones primarias altamente integradas y especializadas, a otro más concentrado en los subcontratos, los servicios y la desverticalización productiva. De esta manera, la actividad en su conjunto opera a partir de la convivencia de dos modelos productivos.

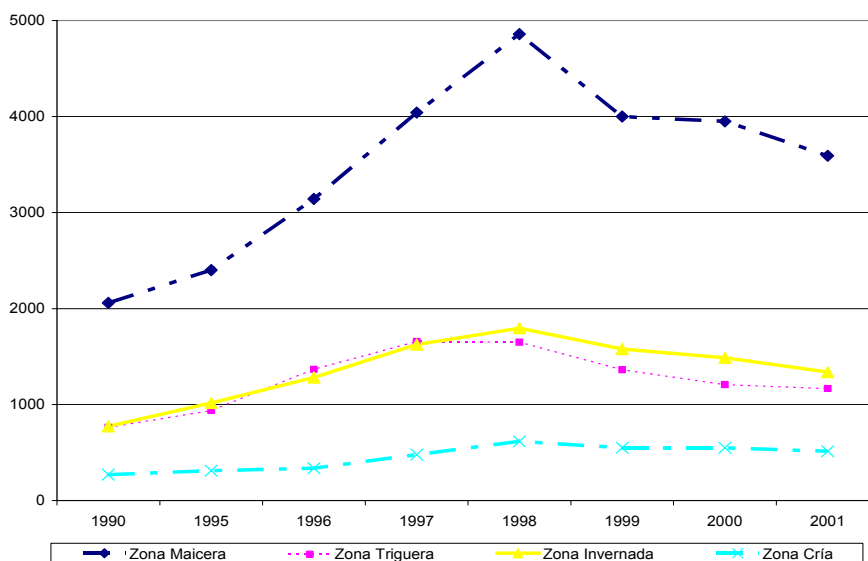
La coexistencia de dos modelos de organización de la producción –el primigenio, basado en elevada integración y segmentación de las actividades y el actualmente en consolidación, centrado en un esquema reticular- tiene su repercusión sobre el territorio: necesariamente se producen cambios en la asignación de la tierra entre actividades. La primera de ellas refiere a la menor relevancia -en términos de hectáreas- que lentamente va teniendo la ganadería. En consonancia con una mayor intensidad en estas explotaciones (tanto vía suplementación

³¹ Ello implica la virtual privatización del modelo de difusión tecnológico, abriendo la necesidad de replantear las actividades que en esta área desarrollan las diversas agencias públicas relacionadas con la materia

estratégica como por el desarrollo de los *feed lot*), esta actividad pierde varios millones de has (entre 5 y 6 según diversos autores). Sin embargo, ello no parece haber incidido de manera directa sobre la producción neta de carnes que -más allá de los vaivenes sanitarios y del mercado internacional- aún con menos superficie comienza a crecer sostenidamente. Otra actividad que sintió los efectos del modelo agrícola fue la lechería; en este caso, a fines de los noventa, se dio un doble efecto: caída en los mercados (locales e internacionales) y mayor competencia de la rentabilidad de la soja. La “fuga hacia adelante” de la actividad a finales de los años noventa conjugó cierres generalizados (cerraron unos 4 000 tambos), concentración (mayor tamaño de los tambos), creciente eficiencia productiva y una caída en la producción total (luego de alcanzar un récord de producción histórico en 1999).³² Casos de menor relevancia económica -como el algodón, el poroto y otras actividades- también son afectados por el doble juego del avance de un conjunto acotado de los denominados cultivos pampeanos y un mercado (por lo común externo) poco dinámico.

Finalmente, el dinamismo del núcleo productivo pampeano, la difusión del nuevo paquete tecnológico, la firmeza que comenzó a caracterizar a la demanda externa a fines de los noventa e, incluso y la simplicidad de manejo tecno-productivo del paquete técnico SD-transgénicos-herbicidas, dieron como resultado una rápida revalorización del activo crítico para estas actividades: la tierra. La primera ronda de impactos, obviamente, recayó sobre las tierras del denominado cordón maicero y sus aldeaños. Como se observa en el gráfico VI.12, existen dos “saltos”: el primero entre 1990 y 1995 y, el segundo, -asociado con las nuevas condiciones tecno-productivas- a partir de mediados de los noventa.

GRÁFICO VI.12
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA
(En dólares corrientes)



Fuente: *Márgenes Agropecuarios*.

Notas: Maicera: Pergamino, Rojas, Colón (Bs As). Prod. 85 qq/ha; Triguera: Partidos de Tres Arroyos, Necochea, Lobería (Bs. As.). Prod. Media 35 qq/ha; Invernada: Partidos de Trenque Lauquen, Rivadavia, Villegas (Bs. As.), valen hoy por aptitud agrícola; Cría: Partidos de Ayacucho, Rauch, Las Flores (Bs. As.). Receptividad 0,6 EV/ha. La tierra se valuó libre de mejoras.

³² En algunos casos, la tendencia fue redirigir las peores tierras a la lechería y armar un modelo productivo para esta actividad más intensivo en suplementación, mejores tecnologías de manejo y mayor escala.

A medida que los valores se duplicaban en unos pocos años en estas zonas, y se expandía la actividad hacia lo “no pampeano”, los precios comenzaron a subir siguiendo la ruta de la soja. No obstante, rápidamente, el mercado de tierras reflejó las dudas sobre la sustentabilidad económica del modelo de mayor producción e intensidad tecnológica a costa de un endeudamiento creciente y, probablemente, sólo sustentable en el marco de una mayor concentración: a fines de los noventa se comenzaba a desandar el camino de la revalorización de la tierra, luego de un fuerte incremento previo.

De esta forma, el modelo agrario fue consolidando, de manera co-evolutiva, un paquete tecnológico basado en la SD, los transgénicos, los fertilizantes y biocidas; sobre la base de un esquema de organización donde el dueño de la tierra se escindía de los operadores reales, se deslocalizaba la producción y tendía a borrarse la línea divisoria entre lo pampeano y extra pampeano. Como resultado de ello, la producción creció abruptamente, a la vez que se revalorizaban los activos (“efecto riqueza”), pero en el marco de un creciente endeudamiento y una plena dependencia de los mercados internacionales (tanto de granos como de los aceites y pellets y/o otras primeras etapas de transformación industrial).³³ Este modelo convivía con otro convencional, pero no por ello menos endeudado.

2. El relanzamiento del agro: o el camino a los cien millones de toneladas

a) Introducción

A fines del siglo XX, el agro argentino exhibía una posición ambivalente. Las cifras de producción indicaban, especialmente para el caso de los cereales y oleaginosas, un crecimiento sostenido en el marco de una cerrada integración con las primeras etapas de transformación industrial y los mercados internacionales; un observador externo guiándose por un conjunto acotado de indicadores cuantitativos (producción, uso de fertilizantes, difusión de la SD y de transgénicos, compra de equipamiento para lechería y/o ganadería, desarrollos de *feed lot*, etc.) podría haber pensado que el sector gozaba de una envidiable salud económica, en el marco de una economía que, en general, mostraba una alta recesión, bajas tasas de inversiones y un clima de negocios pesimista. Sin embargo, un análisis más detallado indicaba que los dinámicos indicadores tenían como contrapartida un elevado endeudamiento a tasas de interés crecientes contra garantías reales -que se volvía más preocupante a medida que los activos dejaban de revaluarse- y una reducción significativa de los niveles de rentabilidad agregada (Ingaramo, 2004, Márgenes Agropecuarios, varios números; SAGPyA, www.sagpya.gov.ar).

A partir de la devaluación y del consecuente reacomodamiento de los precios relativos, en el lapso que corre entre los años 2001 y 2007, se revirtió sustantivamente el endeudamiento previo. Esto, junto a un mayor dinamismo en los mercados internacionales, llevó a reforzar y consolidar (¿definitivamente?) las condiciones estructurales que se habían modelado desde mediados de los noventa (nuevos cultivos, “pampeanización” de las economías regionales, escisión de los dueños de la tierra respecto de los operadores -los genéricamente denominados contratistas-, peso decisivo de los proveedores de insumos -semillas transgénicas, fertilizantes, etc.- desde la industria y de los servicios, integración a cadenas productivas internacionales a partir de granos y/o productos de la primera transformación industrial).

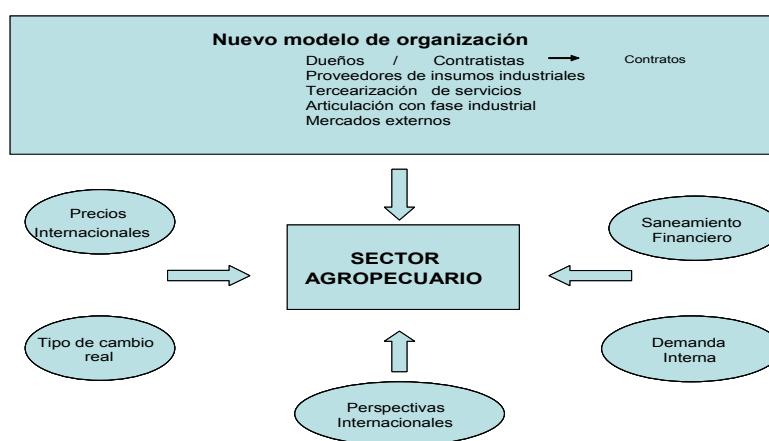
³³ En lo sustantivo, el modelo no difiere de lo ocurrido en el sector industrial hasta bien entrados los noventa, con la diferencia de que, en aquel caso, el “efecto riqueza” se agotó más tempranamente ante la falta de demanda (que en el caso agroindustrial se refirió a los mercados externos) con las diversas formas de salida (venta de empresas, concentración, quiebras, etc.). Ver Kosacoff (1996).

A partir de esta base productiva, el agro y otras actividades industriales posteriores (especialmente las de primera transformación), dieron un nuevo salto productivo.

¿Cómo fue el tránsito desde el sendero del ajuste al “efecto pobreza” (de fines de la Convertibilidad) a los inicios de un nuevo ciclo de “efecto riqueza”?

La génesis del proceso -como lo indica el gráfico VI.13- cabe buscarla en diversos factores concurrentes: los nuevos precios relativos (precios internacionales y tipo de cambio real), las condiciones financieras (saneamiento de los pasivos, los flujos de fondos hacia el sector, las relaciones financieras entre etapas), los cambios en la conformación de la demanda internacional e incluso, (aunque menos perceptiblemente) la “institucionalidad” subyacente.

GRÁFICO VI.13
FACTORES DE CAMBIO PARA RELANZAR EL NUEVO MODELO AGRARIO



Fuente: elaboración propia.

En lo que sigue del capítulo, inicialmente, pasaremos revista a varios de estos aspectos, para luego focalizarnos en las conductas tecno-productivas.

En lo sustantivo, reafirmando lo ocurrido en los noventa, el sector en su conjunto se manifestó altamente reactivo frente a los cambios en las condiciones de rentabilidad. El punto de partida fue el abandono de la convertibilidad: ahora, el sector en su conjunto, pasaba a contar con ingresos crecientemente dolarizados y costos (en parte) pesificados, abriendo una brecha en dos sentidos: el primero referido al “salto” inicial de un “efecto riqueza” asociado a bienes transables internacionalmente que ven desplazada bruscamente su posición competitiva y, el segundo, a su posterior evolución (dado que sus costos, lentamente, se fueron ajustando a los efectos devaluatorios). La devaluación significó, inicialmente, una mejora en la rentabilidad en una actividad que respondió positivamente a los incentivos precios (más allá de la longitud de los ciclos productivos) y que, en años previos, había invertido en activos de larga maduración y/o amortización.³⁴ *A posteriori*, y dadas tanto las propias conformaciones de las estructuras de costos

³⁴ A diferencia de otras experiencias devaluatorias, donde la respuesta del agro tardó años, en este caso existe una reacción casi instantánea. Esto se debe a que en los años previos, el sector invirtió en bienes de capital, tecnologías de proceso, e infraestructura (en el marco del denominado proceso de “fuga hacia adelante”) que estaban disponibles y que frente a los nuevos precios relativos dieron como resultado una reacción -en términos de cantidades- muy dinámica y claramente diferenciada de lo ocurrido en otros

como las intervenciones sobre los precios relativos (retenciones), dicha rentabilidad se fue reacomodando. A ello cabe sumar, al igual que para otros sectores de la economía, un “efecto riqueza” adicional derivado del tratamiento de la deuda que había sido acordada en pesos/dólar y debía cancelarse (ahora en pesos pero con -al menos parte de- un ingreso dolarizado). Esta deuda, de corto y/o de largo plazo, correspondía a obligaciones con el sector público y/o entre actores de la propia actividad (especialmente en el caso de los proveedores de insumos y los productores).

Ambos impactos positivos no fueron idénticos entre actividades y empresas; en el primero de los casos cabe señalar que: i) no todas las actividades cuentan con idéntica inserción externa (por caso el complejo aceitero desde sus inicios exporta más de 90% de su producción, mientras que carnes y lácteos son -o lo eran en ese momento- más proclives a los mercados internos); ii) cada complejo productivo tiene una estructura de costos con particulares incidencias de insumos con distintos grados de “transabilidad” externa, concentración interna de la oferta, perfil de oferentes (locales o multinacionales) que implica trayectorias propias de ajustes de la rentabilidad/precio inicial; y iii) las intervenciones públicas (especialmente vía retenciones y/u otras restricciones al comercio externo) no fueron homogéneas, como tampoco lo fueron las evoluciones de los precios internacionales.

b) La dinámica: mercados internacionales ávidos, precios relativos adecuados, rentabilidad y financiación

Precios relativos y mercados internacionales

A partir de los primeros años del siglo XXI, los precios internacionales de las oleaginosas y de los granos -maíz y trigo- comenzaron una tendencia ascendente; un par de años más tarde le seguirían los de carnes y lácteos. Como se observa en el gráfico VI.14, si bien ello no implica llegar a los máximos históricos, los valores nominales en todos los productos son crecientes.

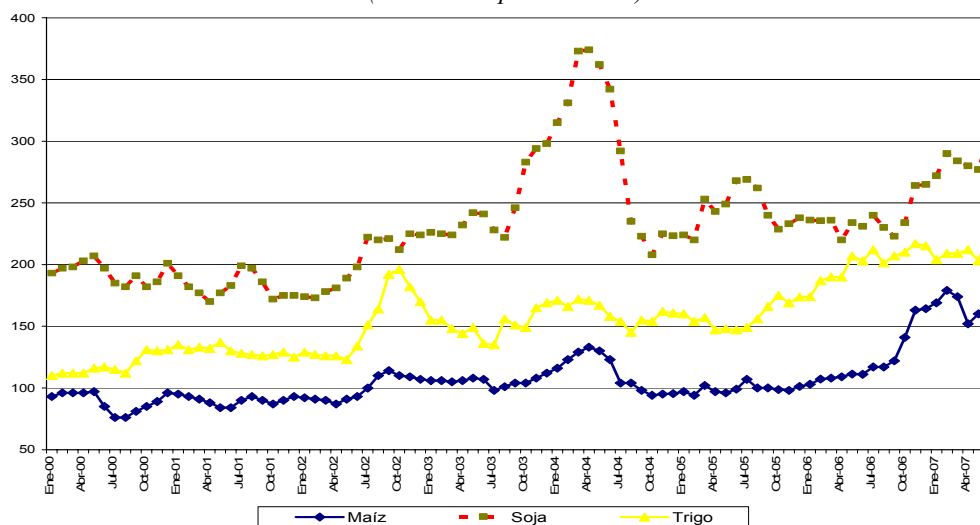
El impulso inicial provino de las oleaginosas, en virtud de las mayores demandas asociadas al dinamismo de los mercados asiáticos. Sin embargo, pronto el reposicionamiento de este grano (soja) implicó subas en el resto dada la restricción que representa el límite de la superficie cultivada.

A lo largo del último bienio, además de la firmeza de los mercados aceiteros asociados con las “nuevas economías”, surgen demandas adicionales relacionadas con los biocombustibles. Más allá de lo circunstancial de algunos eventos (como la suba del petróleo asociado con determinados conflictos bélicos), tanto los países de la UE como EE.UU. sancionaron legislaciones que implican nuevas demandas por biocombustibles. La puesta en práctica de mecanismos promocionales para el desarrollo del etanol en diversos estados de EE.UU. sumado a las legislaciones similares de la UE y la obligatoriedad de ambos espacios económicos de mezclar los combustibles fósiles con porcentajes de otros de origen vegetal (renovables) implican un cambio estructural y sustantivo que impulsa los precios de varios granos (especialmente el maíz) y contribuye a plantear un escenario optimista para años venideros.³⁵

episodios mega-devaluatorios del pasado. Ello se ve facilitado, además, por la nueva forma de organización y el consecuente paquete técnico que lo sustenta.

³⁵ A diferencia de otras experiencias devaluatorias, donde la respuesta del agro tardó años, en este caso existe una reacción casi instantánea. Esto se debe a que en los años previos, el sector invirtió en bienes de capital, tecnologías de proceso, e infraestructura (en el marco del denominado proceso de “fuga hacia adelante”) que estaban disponibles y que frente a los nuevos precios relativos dieron como resultado una reacción -en términos de cantidades- muy dinámica y claramente diferenciada de lo ocurrido en otros episodios mega-devaluatorios del pasado.

GRÁFICO VI.14
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES
(En dólares por tonelada)



Fuente: elaboración propia en base a datos SAGPyA y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Nota: Precios FOB Golfo.

Independientemente de las múltiples aristas políticas del tema, y a partir de la existencia de un factor semifijo (la tierra), adicionar una demanda de tal magnitud genera una amplia variedad de reposicionamientos productivos (la suba del precio del maíz -“efecto etanol”- succiona hectáreas para su cultivo -que se restan a la soja- ello hace subir el precio de esta última; ambos impulsan hacia arriba el precio de la carne bovina -dado que los *feed lot* toman a ambos como insumos- y aviar). En todo caso, el efecto percibido es una revalorización de las diversas actividades que plantea una perspectiva optimista para la actividad. Necesariamente ello introduce un elemento adicional de revalorización de los activos de estas producciones. Estando la producción local íntimamente asociada con los mercados externos, los reflujos internacionales de estos movimientos instantáneamente fueron percibidos por los mercados (actuales y de futuro) locales.

En simultáneo, replantearon -y avivaron- conflictos en aquellos casos donde el bien exportable es parte relevante de la canasta de consumo interno; en un proceso que no es exclusivo de Argentina.

Este cambio (estructural) en las demandas por estos bienes, estaría poniendo en tela de juicio la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, al menos para los próximos años (Kaplinsky, 2005; OECD-FAO, 2006; FAPRI, 2006).

Precios relativos y rentabilidad interna

Al dinamismo de los precios internacionales -no siempre idénticos para las diversas actividades que compiten por el uso del suelo- cabe adicionar las nuevas paridades cambiarias establecidas a partir del año 2002. Inicialmente el tipo de cambio nominal se duplicó, para posteriormente ubicarse en el entorno de los 3 pesos. A corto plazo -año 2002- el sector contó con perspectivas

de precios finales de colocación de sus productos ajustados por dólar, en una punta, e insumos (especialmente el combustible y la mano de obra) con ajustes mínimos, en la otra.³⁶

A poco de andar, y ante subas en los precios internacionales, el gobierno reimplantó el impuesto al comercio exterior que redujo la magnitud inicial del impacto positivo sobre la renta del sector en su conjunto. Aún así, las nuevas condiciones resultaron favorables para la actividad, que rápidamente reaccionó de forma positiva a los márgenes favorables (efecto flujo).

CUADRO VI.6
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS RELATIVOS POST DEVALUACIÓN
(Valores a julio de cada año)

Precios relativos			2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trigo	Gasoil	QQ ³ x 100 lt	4,56	2,40	3,52	4,49	4,49	5,02
	2 4 D 100%	QQ ³ x 100 lt	32	36	26	34	39	42
	Fosfato diamónico	QQ ³ x Tn	24	26	23	35	34	37
	Urea	QQ ³ x Tn	19	18	17	28	34	34
	Tractor 100 HP	QQ ³ x unidad	2 721	2 413	2 519	3 250	3 312	3 988
Maíz	Gasoil	QQ ⁵ x 100 lt	7,27	4,08	5,95	5,50	6,90	5,8
	Semilla	QQ ⁵ x 100 lt	8,24	7,99	8,70	8,71	11,32	9,25
	Urea	QQ ⁵ x Tn	30	30	29	34	52	39
	Fosfato diamónico	QQ ⁵ x Tn	39	44	39	42	52	43
	Atrazina 50%	QQ ⁵ x 100 lt	47	55	35	29	38	29
	Tractor 100 HP	QQ ⁵ x unidad	4 337	4 098	4 256	3 976	5 089	4 610
Soja	Gasoil	QQ ⁵ x 100 lt	3,49	2,11	2,84	2,53	2,75	2,96
	Roundup	QQ ⁵ x 100 lt	16	23	16	18	18	14
	Lorsban plus	QQ ⁵ x 100 lt	64	78	56	44	48	50
	Tractor 100 HP	QQ ⁵ x unidad	2 080	2 121	2 027	1 827	2 026	2 353
Girasol	Gasoil	QQ ⁵ x 100 lt	3,49	1,91	2,79	2,83	2,69	3,02
	Lorsban plus	QQ ⁵ x 100 lt	64	70	55	50	47	51
	Semilla	QQ ⁵ x bolsa	3,26	2,91	2,62	3,89	3,59	3,92
	Fosfato diamónico	QQ ⁵ x Tn	19	21	18	22	20	22
	Tractor 100 HP	QQ ⁵ x unidad	2 080	1 922	1 992	2 049	1 987	2 402
	Pick Up	QQ ⁵ x unidad	1 047	882	872	897	912	1 084
Novillo	Gasoil	kg x 100 lt	68	76	72	66	61	66
	Alambre 17/15	kg x unidad	50	83	64	73	74	82
	Tractor 100 HP	kg x unidad	40 658	75 946	51 294	47 845	55 383	43 049
	Alfalfa Pampeana	kg x 100 kg	330	385	374	377	403	349
	Pick Up	kg x unidad	20 455	34 866	22 460	20 950	25 000	22 700
Leche	Gasoil	lt leche x lt	3,33	3,48	2,98	2,92	2,96	3,10
	24 DB 100 %	lt leche x lt	44	97	44	47	50	51
	Maíz (dársena)	lt x kg	0,46	0,85	0,50	0,53	0,43	0,53
	Alim. balanceado	lt x 100 kg	69	71	53	56	52	49

Fuente: *Márgenes Agropecuarios*, varios números.

Notas: (*) precio Final con IVA; (1) Precio de Agroquímicos y Fertilizantes con IVA; (2) para los años 1985 a 1990: 2 4 D 80%

Como se mencionó al inicio, a fin de contar con una perspectiva más precisa, es necesario considerar dos efectos en el marco de la tendencia general a la mejora en las posiciones relativas de la actividad. El primero se refiere al “salto” de precios relativos y el consecuente “reacomodamiento” de

³⁶ A ello cabe sumar la puesta en marcha de las primeras plantas industriales en la industria química que reemplazan petróleo por biomasa en la producción de los primeros intermediarios de síntesis químicas.

la rentabilidad y su efecto redistributivo (cambios de *stocks* de deuda/”efecto riqueza”); el segundo, a la tendencia evolutiva posterior (ahora a partir de un nuevo piso de rentabilidad).

El impacto redistributivo de la devaluación (sin analizar las licuaciones en los *stocks* de deuda) opera a partir de la captación plena de los ingresos (nótese que las retenciones se implementan a partir de marzo y luego van aumentando, paulatinamente, conforme las modificaciones en los precios internacionales), mientras que algunos costos (especialmente los combustibles, impuestos fijos, salarios) se desplazan más lentamente. Como puede verse en el cuadro VI.7, entre 2001 y 2002, mejoraron sensiblemente las posiciones relativas respecto a varios insumos, especialmente en las producciones de soja, maíz y trigo. Las mejoras fueron más relevantes en aquellos productos donde los coeficientes de exportación/mercado interno son muy elevados, y donde los productos exportados tienen alta homogeneidad respecto de los consumidos internamente. Como se desprende del cuadro siguiente, las relaciones de precios relativos (producto/insumo) mejoraron sustantivamente en un inicio para ajustarse lentamente *a posteriori*.

CUADRO VI.7
EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES Y COSTOS. TRIGO, SOJA Y MAÍZ.
(En dólares por kilo por hectárea)

Campana	TRIGO						
	Márgenes				Costos		
	Margen bruto	Margen neto	Gastos de estructura e impuestos	GD sin cosecha	Labores	Semilla	Agroquímicos
2000/01	175,23	96,00	79,22	120,96	53,88	26,52	40,55
2001/02	141,14	57,40	83,74	149,80	57,12	26,95	65,74
2002/03	129,96	93,42	36,54	127,83	32,71	25,24	69,87
2003/04	273,45	220,36	53,09	145,95	57,54	24,14	64,27
2004/05	52,91	-0,66	53,58	164,08	59,93	22,41	81,73
2005/06	68,71	14,79	53,92	169,98	59,10	21,10	89,78
	SOJA						
	Margen bruto	Margen neto	Gastos de estructura e impuestos	GD sin cosecha	Labores	Semilla	Agroquímicos
	2000/01	248,98	137,03	111,95	161,07	76,08	41,82
2001/02	281,06	164,39	116,67	120,98	32,00	46,57	42,40
2002/03	429,72	381,88	47,84	113,51	22,05	46,11	45,35
2003/04	409,17	343,26	65,90	109,16	31,63	37,16	40,37
2004/05	338,04	277,22	60,81	132,37	34,48	49,19	48,71
2005/06	280,56	220,22	60,34	111,39	29,47	36,21	45,71
	MAÍZ						
	Márgenes				Costos		
	Margen bruto	Margen neto	Gastos de estructura e impuestos	GD sin cosecha	Labores	Semilla	Agroquímicos
2000/01	166,20	53,29	112,91	188,46	71,14	57,76	59,56
2001/02	293,34	178,65	114,69	191,65	33,51	72,25	85,90
2002/03	313,39	266,31	47,08	189,75	21,59	94,61	73,55
2003/04	336,34	269,88	66,45	217,74	33,67	102,54	81,52
2004/05	113,25	51,95	61,30	235,08	33,57	95,40	106,11
2005/06	148,82	86,43	62,39	245,37	31,45	99,06	114,87

Fuente: SAGPyA.

El caso más paradigmático es el de la dupla soja/trigo, y sus primeras etapas de elaboración, donde la casi totalidad de la producción se exporta. Como tal, recibe de manera casi instantánea el impacto devaluatorio. Por el contrario, en lácteos y en carnes, el peso de la exportación es mucho menor (en el entorno de un 15% del total) y se corresponde con productos derivados particulares (cortes determinados; leche en polvo, quesos), con lo cual el impacto devaluatorio no fue ni pleno ni instantáneo.

Siguiendo el recorrido de las rentabilidades promedio, puede observarse cómo la soja comienza a ser la actividad más rentable respecto del trigo y el maíz y, fundamentalmente, de la ganadería y la lechería (con ciclos largos pero mayor valor agregado).³⁷ Un análisis más refinado -considerando costos y márgenes en dólares- resulta por demás ilustrativo del cambio de tendencia operado con la devaluación.

Aún expresadas en dólares, las cifras son elocuentes acerca del cambio de tendencia. El cuadro VI.7 ilustra inicialmente la situación predevaluatoria, donde cultivos como el trigo operaban con márgenes neutros o negativos y solamente eran sustentables en el contexto del doble cultivo con la soja.

Este salto en la relación costos/ingresos, en el medio de la crisis financiera y bancaria, permitió que diferentes tramos de la cadena productiva pudieran captar excedentes. Los mayores excedentes de corto plazo, frente a la inexistencia de financiamiento convencional, permitieron solventar, con recursos del propio sector, las campañas subsiguientes y poner en funcionamiento la campaña de trigo y, posteriormente, la de soja del año 2002/2003.

El salto inicial se vio posteriormente atenuado por dos razones: i) la elevación de las retenciones y ii) el desplazamiento de algunos de los costos de insumos (que se dolarizaron a un tipo de cambio pleno).

La secuencia de las retenciones -indicadas en el gráfico VI.15- responde casuísticamente a la propia evolución de los ingresos (afectados tanto por los precios y las demandas internacionales, como por las condiciones particulares de los mercados internos de algunos productos sensibles a los índices inflacionarios -como carnes y lácteos-).

Inicialmente (marzo de 2002) los productos primarios (en general) tienen una retención de 10 puntos, que se eleva el mes siguiente (cuando el dólar trepa a \$3 por unidad). Posteriormente en el caso de soja y derivados se eleva a más del 20% (coherente con los mayores precios y relaciones costo/beneficio). En los posteriores ajustes parece aplicarse la lógica de seguimiento de los precios internacionales a la alza.

Pero en el caso de carnes, leche y derivados, como de los derivados del trigo, los incrementos responden más a una medida de política antiinflacionaria y se ponen en vigencia -con sobretasas- a partir del año 2005. En el caso de las carnes, además de las retenciones, comienzan a operar restricciones cuantitativas.

En paralelo a estas modificaciones en la rentabilidad vía mayores impuestos, los precios de varios de los componentes de costos comienzan a subir, siguiendo el ritmo del tipo de cambio. En este contexto, cabe señalar que a partir de la nueva conformación de la estructura productiva, articulada con una mayor preeminencia de “lo industrial” sobre el agro y con la presencia de insumos plenamente transables- se produce una suerte de “dolarización” directa de varios de los insumos claves del modelo. A excepción de los combustibles, cuyos precios son mantenidos artificialmente, los fertilizantes, herbicidas e, incluso, la maquinaria agrícola tienden a ajustar rápidamente sus valores a los niveles internacionales. En otros términos, se trata de insumos que operan en el marco de una economía abierta (si son exportables, como el caso de los fertilizantes

³⁷ A lo cual se suma la simplicidad operativa y el menor riesgo respecto de otras actividades, por longitud del ciclo y otras posibilidades complementarias.

de bases gasíferas, lo hacen a un tipo de cambio pleno; si son destinados casi exclusivamente al mercado interno, su poder de fijación de precios viene dado por el tipo de cambio pleno).

GRÁFICO VI.15
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES DERECHOS DE EXPORTACIÓN



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Notas: * Se establece el aumento por 180 días y es prorrogado en enero y julio de 2006; ** Excepto carne bovina con hueso, carnes bovinas procesadas y conservas de carne bovina, que pagan un derecho de exportación del 5%; *** Se unifican en 15% los derechos de exportación de todas las carnes bovinas. Al día siguiente de anunciado el aumento de los derechos de exportación se suspenden por 180 días las exportaciones de carnes. La suspensión incorpora el ganado en pie. Se exceptúa de la suspensión a las exportaciones para consumo que se efectuaren en el marco de los convenios país-país y a las comprendidas en los cupos tarifarios de cortes vacunos enfriados y congelados sin hueso de alta calidad (cuota Hilton) otorgados por la Unión Europea. En mayo de 2005 se establece un cupo de exportación para carne bovina (por cinco meses), equivalente al 40% del volumen físico total exportado en el período comprendido entre el 1/06/05 y el 30/11/05. En noviembre de 2006 se prorroga el cupo de exportación para carne bovina. Se establece un cupo de exportación mensual equivalente al 50% del promedio mensual del volumen físico total exportado en el período comprendido entre el 1/01/05 y el 31/12/05; **** Excepto leche y crema en polvo que pasan del 15% al 10%; ***** En junio de 2006 se modifican los derechos de exportación para harinas de trigo que pasan del 20% al 10% y para mezclas y pastas para la preparación de panadería pastelería o galletitería y las demás mezclas y preparaciones a base de harina, almidón o fécula, que pasan del 5% al 10%; ***** Las tortas y expellers de soja pasan de un gravamen de 5% a 9%.

En suma, la evolución posterior, inercialmente, tiende a reducir los niveles iniciales de rentabilidad (en dólares) del sector toda vez que -con mayor o menor velocidad según el tipo de actividad y la conformación de costos asociados- el incremento de los costos va carcomiendo la renta inicial. Los vectores de ajustes en tales casos son dos: las modificaciones en los precios internacionales y los derechos de exportación. Desde una perspectiva de mayor alcance, existió un salto inicial de rentabilidad que, si bien siguió siendo positiva, fue disminuyendo por la presión de los costos y recreada, a partir del año 2005, por nuevas alzas en los precios internacionales. Lentamente - en dólares cabe remarcarlo- los niveles comienzan a ser similares a los de la pre-convertibilidad.

Considerando los precios por cultivos percibidos por el productor, deflactados por IPM, los valores de fines del año 2006 se vuelven similares a los de la década del noventa.

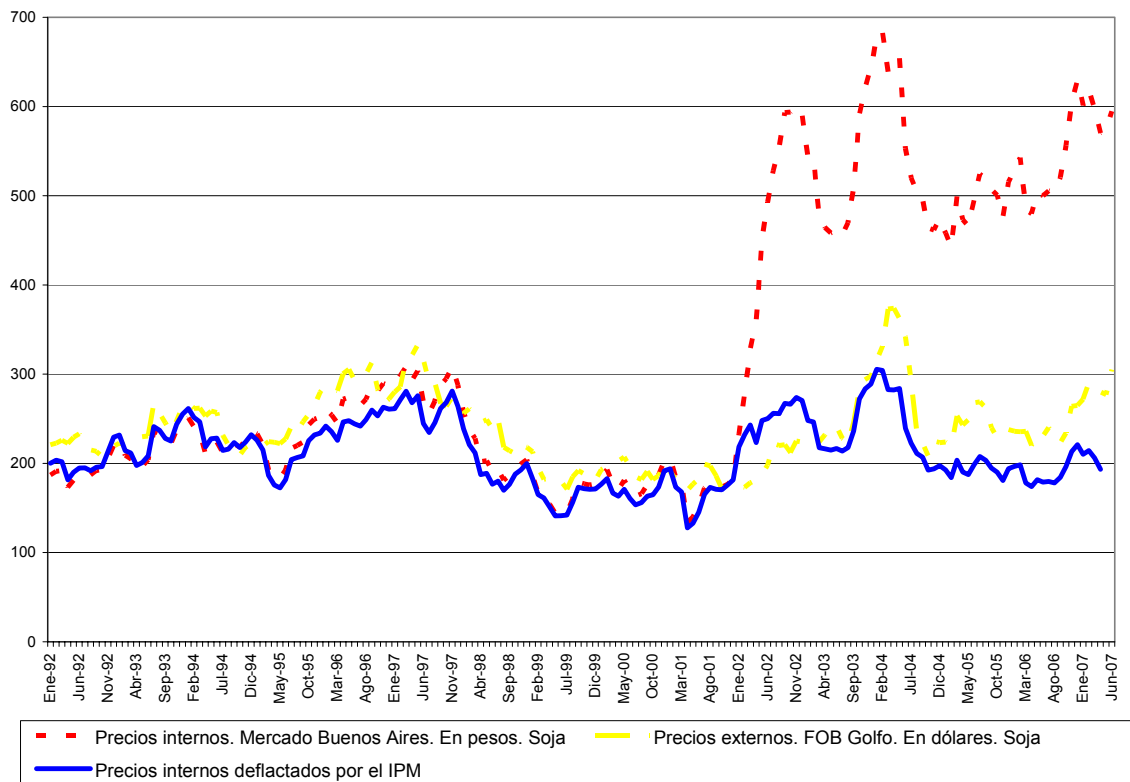
Cabe remarcar que esto implica que el sector, tendencialmente y en promedio, va camino a recrear sus flujos de ingresos a los niveles promedio de los noventa. Pero en ese sendero deben destacarse tres temas sustantivos.

El primero de ellos es que la economía en su totalidad opera en pesos, siendo el sector analizado uno de los pocos que tiende a conservar una posición en dólares (habiéndose modificado la paridad inicial para pasar a otra que, distorsiones incluidas, las duplica con creces); los dos restantes (que analizaremos más adelante) indican que se redujo sustantivamente la exposición crediticia y que se revalorizaron los activos (aún en dólares).

Aún así, la percepción de que los flujos de renta -en moneda dura- se reducen tendencialmente, pone en tela de juicio el sistema de impuestos al comercio exterior como captadores de renta adicional del sector. A ello cabe sumar una casuística adicional, a partir del año 2005: el uso de tales impuestos como parte de una política antiinflacionaria. En tal sentido, las dinámicas operativas fueron las siguientes: tanto en el caso del trigo, como en el del maíz, el ajuste a los valores internacionales no fue sustantivo en los primeros años, dado el menor dinamismo de precios internacionales y el desvío hacia (el por entonces alicaído) mercado interno. Algo similar, pero por motivos diferentes, ocurrió con las carnes (problemas sanitarios) y los lácteos, casos ambos donde los subproductos volcados al mercado externo no son plenamente compatibles con los estándares internacionales. En los cuatro casos, a mediados del año 2004 comienzan a verificarse en simultáneo una mayor presión de los mercados internacionales sumado al lento pero persistente aumento en el consumo interno. Teniendo en cuenta que estos productos tienen un peso relevante en los índices inflacionarios, el gobierno aplicó derechos de exportación adicionales, no ya en función de captar cuasi rentas asociadas a los niveles cambiarios, sino como una medida estrictamente antiinflacionaria.

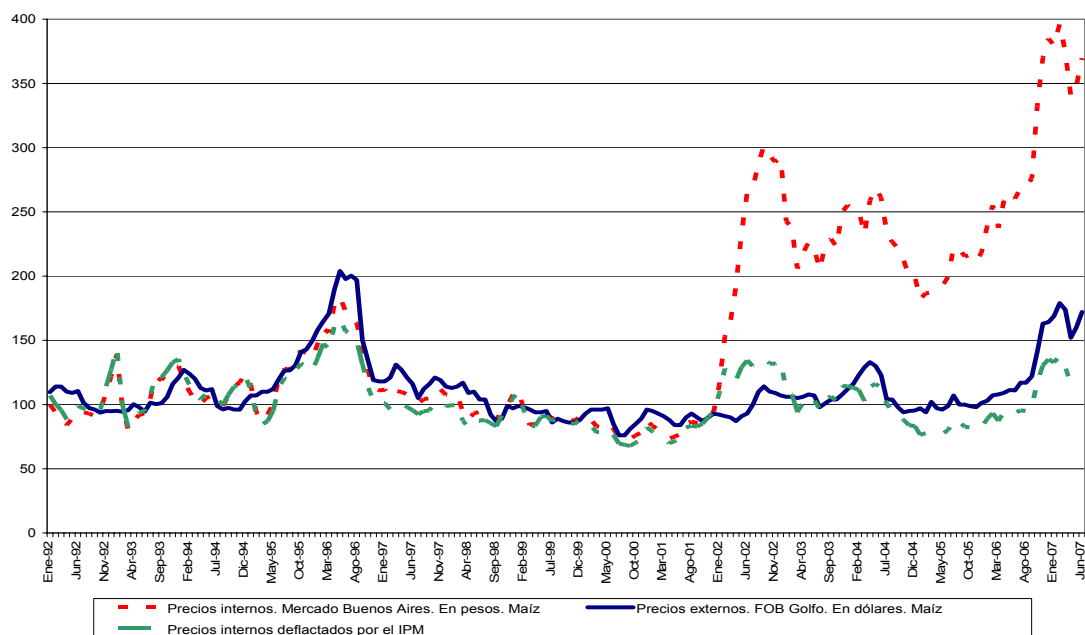
Este modelo de captación de rentas y/o control antiinflacionario tiene algunas derivaciones no neutrales desde la composición interna del sector. Inicialmente, lejos de conformar intervenciones destinadas a modificar lentamente el perfil de la inserción externa hacia productos de mayor valor en las tramas internacionales y transferir rentas intersectoriales, parece centrarse en controlar precios internos. Sumado a ello, la disminución de la renta neta -por efecto del deslizamiento del precio de los insumos- afecta de manera diferencial a las zonas más endebles (productivas y ecológicas), a la vez que mejora la cuasi renta del tradicional cordón maicero pampeano. Finalmente, fuerza a una suerte de compensación interna de costos de insumos (algunos dolarizados plenamente y otros en pesos a niveles alejados de los estándares internacionales), que generan desequilibrios difícilmente sustentables a mediano plazo.

GRÁFICO VI.16
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA SOJA AL PRODUCTOR



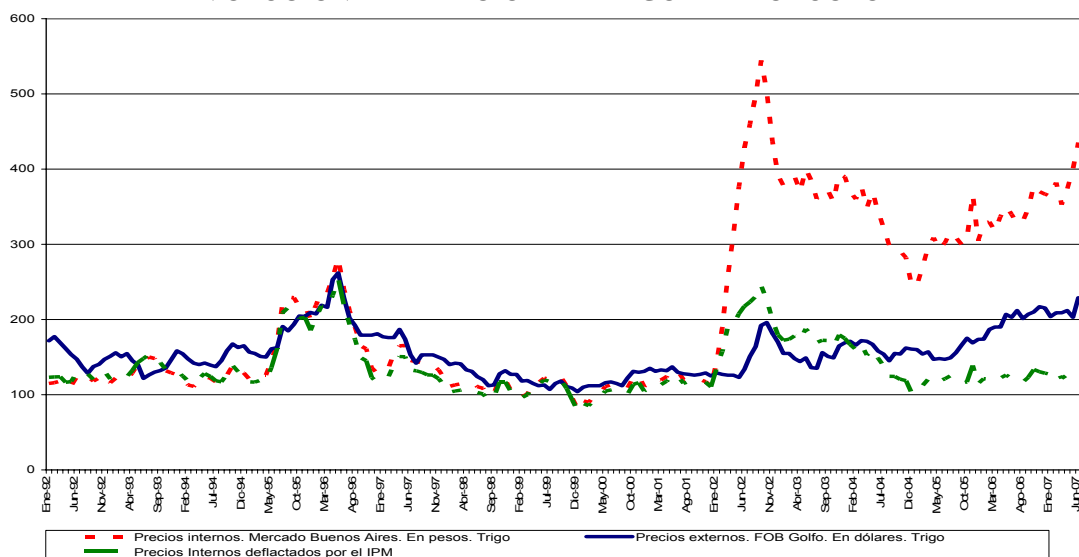
Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

GRÁFICO VI.17
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL MAÍZ AL PRODUCTOR



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

GRÁFICO VI.18
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL TRIGO AL PRODUCTOR



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

El saneamiento financiero

Como se analizó en la sección anterior para el agro, el elevado endeudamiento, las rentabilidades decrecientes y/o negativas (para algunas actividades) y el comienzo de las depreciaciones en los valores de los activos planteaban, a fines de los noventa, una clara inviabilidad de largo plazo del modelo tecno-productivo de “fuga hacia adelante” (al menos con este nivel de concentración).

Los problemas financieros tenían dos vertientes: la primera correspondía a la deuda contraída por el sector productivo (tanto dueños de la tierra como contratistas) con el sistema bancario, y la segunda derivaba de las deudas entre la producción y los proveedores de insumos (en esencia, un número acotado de empresas multinacionales que -como se expresó previamente- había ingresado a la “red” productiva articulando paquetes tecnológicos completos y apalancándolos con financiamiento).

En ambos casos, el problema era, *grosso modo*, el siguiente: la deuda estaba contabilizada en moneda convertible; cuando ésta se devalúa, se escinden ambos valores; obviamente, los acreedores desean cobrar en dólares y los deudores, pagar en pesos (máxime considerando que las actividades hacia las que se dirigieron los créditos tienen variables grados de inserción internacional).

El tema tuvo un matiz adicional dado por la fecha en que se produjo la devaluación (a inicios del año 2002, cuando las campañas de soja y maíz se inician entre octubre y diciembre -donde regía el 1 x 1- y se cierra con la cosecha entre marzo y abril -lapso en el cual la paridad trepaba a 2,5 x 1-; o sea se sembró con una paridad y se cosechó con otra totalmente distinta) y por la forma de relación entre proveedores de insumos y productores/contratistas (habitualmente sin mayores formalizaciones comerciales se entregan los insumos “en adelanto” a cobrar posteriormente “cuando se levanta la cosecha”).

¿Como se “desenvolvió” el tema? La deuda contraída con el sector bancario se pesificó a partir de la paridad 1 a 1 con un posterior ajuste con un índice CER, lo cual dio un valor inferior a la eventual deuda en pesos pero dolarizada al valor de mercado.

El proceso de pago y conversión fue largo y tortuoso; la falta de una medida única, la volatilidad del mercado cambiario, la escasa liquidez con que contaba el sector primario (entre otros temas debía afrontar las nuevas cosechas con un sistema bancario que se había retirado del mercado y se limitaba -en lo sustantivo- a refinanciar pasivos; la existencia de diversas *cuasi* monedas -no todas canjeables en otras provincias-),³⁸ la cautela de los bancos para tomar los pagos definitivos (y entregar las prendas y/o cancelar las hipotecas) esperando una mejor posición patrimonial,³⁹ y la posición de cada productor/contratista en particular en términos de producto y posición financiera, dificultaban el establecimiento de un acuerdo claro.

Una perspectiva agregada, como la que se refleja en el cuadro VI.8, indica un quiebre en el mecanismo de financiación bancaria de la actividad como consecuencia de la crisis.

CUADRO VI.8
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO BANCARIO POR ACTIVIDAD
(En millones de pesos corrientes)

Año	Producción primaria (*)	Total actividades económicas	Prod. primaria / Total	Morosidad producción primaria	Morosidad prod. primaria en %
2001	5 422	74 975	7,2	1842	34,0
2002	3 434	68 869	5,0	1845	53,7
2003	2 987	55 269	5,4	1382	46,3
2004	4 078	61 227	6,7	1035	25,4
2005	6 127	71 048	8,6	542	8,8
2006 - I	6 555	73 489	8,9	437	6,7
2006 - II	7 230	79 114	9,1	347	4,8
2006 - III	7 340	86 497	8,5	297	4,0

Fuente: FINAGRO.

Notas: (*) Excluye saldos correspondientes a la actividad "Explotación de Minas y Canteras"; los valores de la serie corresponden a saldos de cartera de diciembre de cada año.

Inicialmente, cabe señalar el elevado grado de morosidad registrado en los años 2002 y 2003 (coincidente con la visión acerca de que los bancos sólo refinanciaban y prestaban los mínimos saldos que podían captar como recuperos). Recién un lustro más tarde, el sistema tendió a normalizarse con tasas muy bajas de incobrabilidad (tendencia coincidente con las rentabilidades crecientes examinadas previamente operadas a partir del año 2003).

Adicionalmente, fue notoria la reducción de los montos de la cartera de deuda de productores primarios, operada en los años subsiguientes al cambio en la regla monetaria; se trató de la contracara del efecto restricción de crédito y pesificación asimétrica que licuó parte sustantiva de los pasivos y volvió (junto con las nuevas relaciones de precios relativos) viable una actividad que en simultáneo con el dinamismo productivo y tecnológico, iba camino a una mezcla de quiebras masivas y concentraciones aún mayores a las registradas.

³⁸ Lo cual complicaba el accionar de los contratistas que operaban en distintas jurisdicciones.

³⁹ De hecho algunas entidades bancarias tomaron los pagos "a cuenta" a la espera de posibles mejoras a futuro; ello les permitía mejorar la posición financiera -dinero fresco- a la vez que seguían contabilizando la deudas -en dólares- a los valores reales de mercado; a ello cabe sumar otro elemento: la autoridad monetaria informó acerca de compensaciones al sistema bancario a fin de evitar su descapitalización (y seguramente quiebra), pero las mismas no se realizaron rápidamente, lo cual tornaba muy conservador al comportamiento bancario.

Finalmente, la crisis parece ser coincidente con un nuevo esquema de financiación de la actividad primaria, donde el sistema bancario pierde participación de manera sustantiva, a punto tal que la participación de la producción agropecuaria en la cartera total se reduce a la mitad.⁴⁰

Además del reordenamiento de deudas con el sistema bancario, operó otro -donde el Estado no estuvo ausente- entre deudores privados, especialmente entre proveedores de insumos y productores/contratistas. Si bien no hay registros precisos del monto de tal endeudamiento, generados a partir de la entrega de insumos a cobrar cuando se levanta la cosecha, diversas estimaciones lo hacen ascender a unos 1 200 millones de dólares. Inicialmente existió un vacío legal, pues estas deudas no estaban registradas como bancarias, por lo cual no fueron alcanzadas por el sistema de 1,4 más CER. La primera medida fue una resolución ministerial que planteó el pago en pesos con valores previos a la convertibilidad (o sea a \$1 por dólar). Posteriormente, otra resolución (Res 10/2002 ME) indicaba que los pagos deberían realizarse en pesos a la misma paridad cambiaria que se obtuviera por la exportación de los productos agrícolas a los que se hubiera aplicado tales insumos (o sea al dólar comercial menos las retenciones, para todas las actividades). Finalmente, casi un año después de la devaluación, se estableció que para los cultivos exportables (caso soja, maíz, trigo y girasol) regiría la cotización oficial al día de la cancelación menos un 25% (considerando los valores de retención y la no devolución plena del IVA de exportación); si se trataba de deuda correspondiente a explotaciones ganaderas se consideraría un 60% de la cotización dólar oficial (menos retenciones) y el resto 1 x 1; para lácteos, el prorrateo era de 50% dolarizado y el resto pesificado; y para los demás productos, un 60% de reducción sobre el valor del dólar.

Independientemente de las adhesiones individuales, tanto a estos mecanismos como a los establecidos para los pagos de la deuda contraída con el sector público, y de los lapsos temporales en los que se fue normalizando la deuda, el esquema implicó una clara reducción de los pasivos, coincidente con una transferencia desde el sector bancario (preponderantemente público) y de los proveedores de insumos hacia los productores/contratistas.⁴¹

En paralelo, la producción fue delineando otro modelo de financiamiento tanto de sus operaciones como de sus inversiones; ahora, a partir de un nuevo juego de precios relativos y productividades físicas que dan como resultado una reconversión sustantiva en los márgenes de los principales cultivos. La nueva forma de financiamiento tiene tres componentes: i) los propios productores/contratistas; ii) formas de asociatividad de inversiones (con distintos grados de formalización) que no se condicen con el financiamiento bancario tradicional; y iii) proveedores de bienes de capital (vía convencional y/o planes canjes/cereales).

En el primero de los casos, luego de la devaluación de enero de 2002, los productores -independientemente del manejo financiero de la deuda previa- retuvieron parte de la cosecha de soja y se autofinanciaron para la cosecha de trigo. En general, la inestabilidad institucional y macroeconómica por un lado, y los problemas asociados a la no libre disponibilidad de fondos del

⁴⁰ Es coincidente con la reaparición de productos financieros ofrecidos por la banca privada; a lo largo de la crisis, el sector de la banca privada reduce significativamente su exposición a fines de los noventa, se retira prácticamente a lo largo de la crisis y reaparece de manera sustantiva a partir del año 2005. Esto implica que el costo del ajuste recayó sustantivamente sobre la banca pública (especialmente el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires).

⁴¹ Manifestaciones de ACTA (Asociación de Cámaras de Tecnologías Agropecuarias) señalan que la transferencia de los proveedores de insumos al sector fue, inicialmente, del orden de los 600 millones de dólares a los que se agregaron otros 250 como fruto del método definitivo de cancelación de deudas. En los balances de Monsanto Argentina de los ejercicios 2002 y 2003 se absorbieron deudas por poco más de 300 millones de dólares, habiéndose contabilizado como capitalizaciones a la sucursal local por parte de la casa matriz (Monsanto, 2002; Monsanto, 2003).

sistema bancario (“el corralito”), por el otro, indujeron a retener un activo -los granos- que operaba como un sustituto del dólar. El efecto riqueza sobre este activo -a consecuencia de la devaluación- permitió un flujo de fondos que facilitó, de allí en adelante, una mayor soltura de los productores para autofinanciar las siembras en campañas futuras. El tema fue reforzado por la difusión masiva de una tecnología que, si bien estaba disponible, no era plenamente utilizada: el silo bolsa. A través de este sistema, el productor/contratista podía dosificar sus ventas a un costo muy bajo evitando los consabidos “cuello de botella” del almacenamiento y la consecuente pérdida de oportunidades comerciales para los productores/contratistas.

RECUADRO VI.2 EL SILO BOLSA

El silo bolsa consiste en una manga de polietileno (de cierto espesor) de un diámetro que oscila entre 1,4 y 2,2 metros, en el cual se puede almacenar grano durante un tiempo limitado. Se trata de un sistema por el cual, a través de una máquina desarrollada localmente (una especie de embudadora, adosada a un tractor) se deposita el grano en dichas mangas (o “chorizos” en la jerga popular) cerrándolo herméticamente (lo cual reduce la descomposición a partir la eliminación/consumo interno, paulatina del aire). Cuando se desea extraer, el procedimiento puede realizarse manualmente o a través de equipos de extracción (los denominados “chimangos”). Originalmente se desarrolla en USA, pero para almacenar alimentos para ganado, en especial los provenientes de molienda húmeda (caso de molienda de grano y planta de maíz, sorgo y otros cereales). En el caso de Argentina, comenzó a adoptarse a inicios de los noventa, para almacenar forrajes para la actividad láctea; unos pocos años más tarde se adaptó dichas “envases” para almacenar las cosechas de soja y cereales.

Efectos. Esta tecnología -cuyo mínimo costo radica en la bolsa y los servicios de embolsado- permite:

- i) ampliar temporalmente (al menos por un ciclo de cosecha) la capacidad de almacenamiento;
- ii) ubicar la capacidad de almacenamiento *in situ* a la cosecha (eliminando el cuello de botella de disponibilidad de camiones en época de cosecha);
- iii) redefinir el ciclo de ingresos de productor, que a bajo costo, puede dosificar a lo largo del tiempo y en función de necesidades financieras y condiciones de mercados, sus ventas; y
- iv) generar un mercado de productores de silos y maquinarias y de prestadores de servicios (de embolsado, desembolsado y control).

Como resultado y para el caso argentino, esto permitió reducir al mínimo los problemas de almacenamiento y logística de funcionamiento post cosecha, aún en el marco de un crecimiento acelerado de éstas. Adicionalmente replantea la ubicación de los *stocks* de cereales y oleaginosas a lo largo de la cadena productiva: mientras que, previamente, el control de los silos se tornaba un activo crítico (y con ello permitía la captación de cuasi rentas), en la actualidad la nueva tecnología equipara el poder a favor de los productores, toda vez que estos, en la medida de sus posibilidades financieras, pueden controlar parte del flujo de ingreso de materia prima al circuito de industrialización y/o de exportación.

Fuente: elaboración propia.

Sumado a ello, comenzaron a desarrollarse (y/o reforzarse algunos preexistentes) mecanismos de coordinación financiera alternativos, consistentes en la aparición de un agente económico que, por un lado, capta fondos de diversas procedencias sectoriales y, por otro, lo aplica a la producción agrícola (por una o varias campañas). Estas modalidades -altamente compatibles con el modelo productivo centrado en la separación del dueño de la tierra del operador, la provisión externa de insumos y la presencia de una profusa red de prestadores de servicios- encontraron (y encuentran) su fondeo en las imperfecciones del sistema financiero, que no logra intermediar adecuadamente en el mercado de capitales. En otros términos, la salida del “corralito” volcó recursos sectoriales al sistema que no retornaron en su totalidad a los bancos. En idéntica dirección operaron las rentabilidades y/o otros fondos diversos de varios sectores de la

economía, que no pudieron canalizarse hacia las tradicionales fuentes de inversión (plazos fijos, acciones, etc.) y que deambularon/deambulan buscando oportunidades de inversión. Estas formas de organización, en algunos casos, encontraron sus formatos jurídicos en los Fondos de Inversión Agrícola, mientras que en otros se reducen a contratos privados (“la vaquita”).

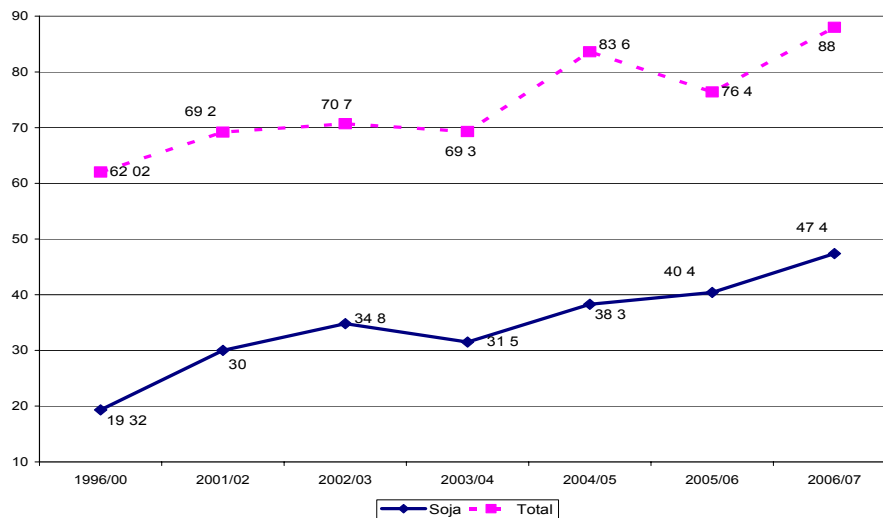
La actividad primaria, en simultáneo con una mejora en los flujos comerciales (asociados a los nuevos precios relativos -fruto de la devaluación y de las mejoras en los valores internacionales- y a la profundización/consolidación del modelo tecno-productivo) se vio favorecida por una reducción de los *stocks* de pasivos. O, en otros términos, se sentaron las bases para un nuevo ciclo de “efecto riqueza” para la actividad en su conjunto, a partir de una estructura productiva, tecnológica y financiera diferente y consolidada. Los mejores precios relativos permitieron mantener los retornos -aún en dólares-, mejorando sustancialmente el clima de negocios, pero, *a posteriori* lo hicieron en el marco de un esquema de distorsiones de precios relativos de dudosa estabilidad futura. El saneamiento de deudas (al igual que en otros sectores productivos) -articulado a partir de transferencias desde otros sectores- evitó las quiebras generalizadas y una mayor concentración a la vez que sentó las bases para un modelo más centrado en el autofinanciamiento y/o en fuentes alternativas que en la actividad bancaria.

c) Los resultados: de nuevo el ciclo de la ilusión

Producción, exportaciones, empleo, recaudaciones

A partir de la base productiva preexistente, habiéndose arbitrado medidas que permitieron sanear el *stock* de deudas y tornarlos compatibles con las valuaciones de los activos (sin un sistema muy acentuado de concentraciones al interior de la actividad) con mercados internacionales firmes (al cual se sumaron crecientes demandas internas), y con precios relativos favorables, la respuesta fue un nuevo salto en la producción.

GRÁFICO VI.19
PRODUCCIÓN DE CEREALES Y OLEAGINOSAS. ARGENTINA. 2000-2007
(En millones de toneladas)



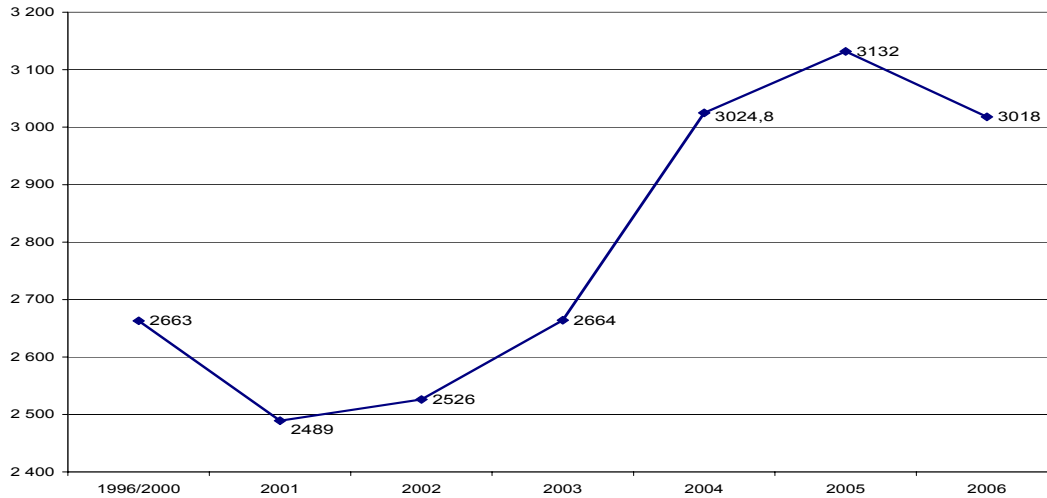
Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

Más allá de los vaivenes climáticos, la meseta previa de los 65 millones anuales de toneladas en la agricultura se elevó unos 20 millones de toneladas haciendo factible la meta de los 100 millones en un plazo no muy lejano.

Nuevamente, el dinamismo fue liderado por la soja, que pasó de representar poco más de un 30% del total -entre 1996/2000, a poco más del 50% en la última campaña.

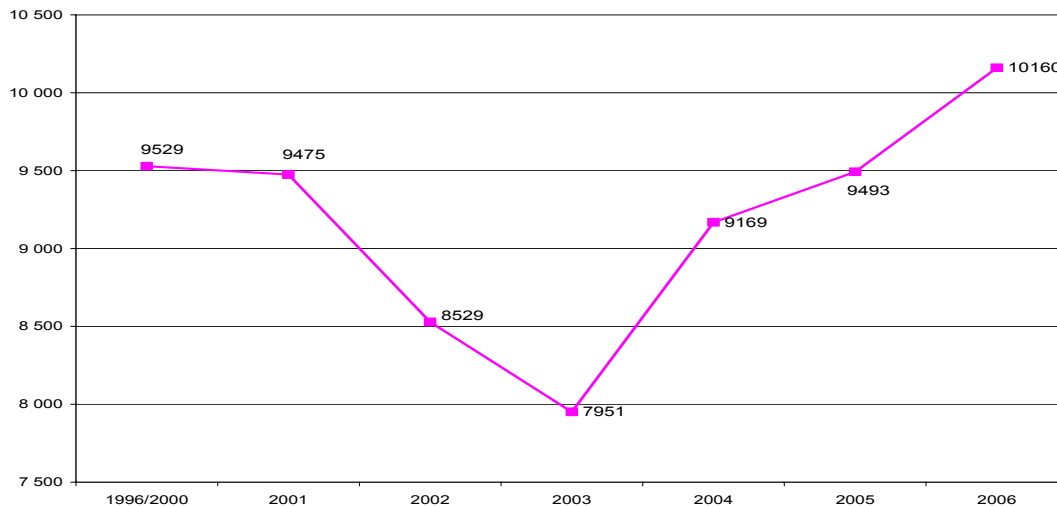
Dinamismos similares acontecieron en carnes y lácteos, donde se aunaron las demandas internas y externas para traccionar niveles de producción que superaron con creces las caídas previas.

GRÁFICO VI.20
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARNES
(En miles de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

GRÁFICO 21
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LECHE
(En millones de litros)

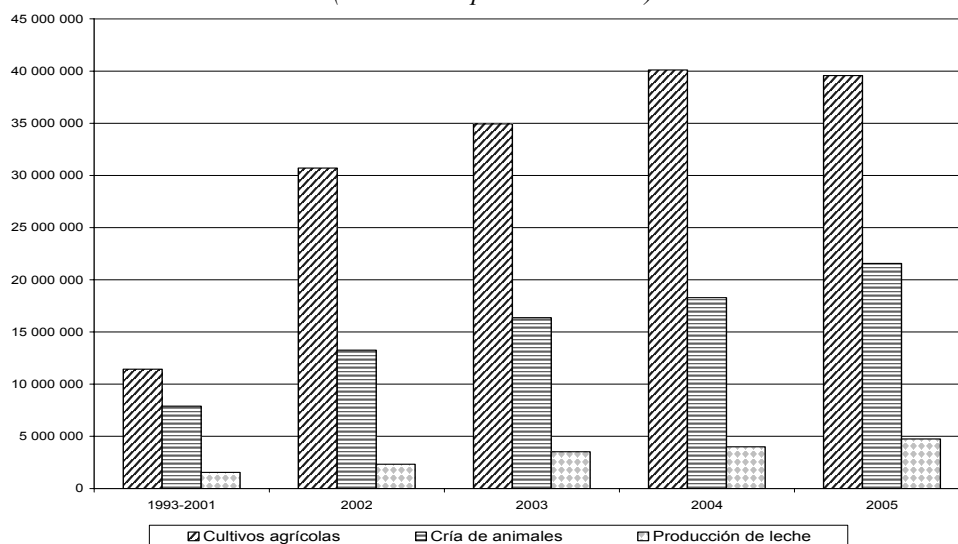


Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

En el caso de las carnes, aún restándosele un número considerable de hectáreas (volcadas a granos y oleaginosas), creció el *stock* y principalmente la producción neta de carnes (como resultado de una mayor tasa de faena y una elevación en el peso promedio faenado). En lechería, el esquema se movió en idéntica dirección -con menos tierras, mayor escala y mejor productividad- hasta llevar a los registros históricos de producción (Bisang y otros, 2006a).

Estimados en valores, los desplazamientos productivos no parecen implicar mayores cambios relativos entre la agricultura y las actividades pecuarias.

GRÁFICO VI.22
ESTIMACIÓN DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA
(En miles de pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales y SAGPyA.

Si bien los datos indican que -considerando estas tres actividades- no existe un desplazamiento sustantivo hacia la agricultura subyacen dos elementos estructurales no menores.

El primero de ellos se refiere a que, como productor de bienes primarios, el país se ubica con mayor énfasis en la escala inferior de la producción de proteínas verdes y en menor medida en la de proteínas rojas; en la escala de valor, éstas últimas implican un grado mayor de sofisticación. En ese sentido, el tema cobra mayor relevancia si se considera que parte relevante de “lo agrícola” tiene destino de exportación.

El segundo se refiere a la composición de la agricultura, centrada en casi un 50% en un único cultivo -la soja- (sobre el cual descansa, además, buena parte del trigo como doble cultivo complementario en el cálculo de la rentabilidad). Además de los riesgos productivos asociados al monocultivo, existen otros, de corte comercial, derivados de una canasta poco diversificada de productos.

Ambos temas tienen mayor relevancia aún si se considera que -para el caso de los cereales y oleaginosas- el grueso de la producción se destina a los mercados externos. Como se desprende del cuadro siguiente, las exportaciones traccionaron el modelo, como una respuesta lógica a las condiciones de rentabilidad de las operaciones externas y las estructuras de costos

internos.⁴² En un lustro de cambios de precios relativos (y aún considerando cierto caos inherente al cambio de modelo), las colocaciones externas derivadas del agro crecieron alrededor de un 75% acompañando la tendencia general y explican por sí solas, poco más del 50% de las colocaciones argentinas en el exterior.

CUADRO VI.9
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(En millones de dólares y porcentaje)

Año	Total exportaciones	Productos primarios	Manufacturas de origen agropecuario	Total agroalimentos	Participación agroalimentos / total
2001	26 598,3	6 083,5	7 449,5	13 533,0	50,88
2002	25 709,3	5 308,6	8 159,7	13 468,3	52,39
2003	29 565,7	6 459,9	9 990,9	16 450,8	55,64
2004	34 550,2	6 850,4	11 954,1	18 804,5	54,43
2005	40 106,4	7 875,9	13 162,1	21 038,0	52,46
2006	46 182,2	8 724,2	15 285,0	24 009,2	51,99

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica.

Si bien, por un lado, el dinamismo indica que la actividad agraria responde a los incentivos de precios/beneficios y aleja la imagen anómica de década, pasadas, el modelo establecido pone en tela de juicio la elevada concentración en unos pocos productos ubicados en la escala inferior de valor de las proteínas al estar centradas en las oleaginosas, sus derivados y una serie de granos sin mayor elaboración industrial.

El tema tiende a profundizarse si se consideran las evoluciones de lácteos y carnes -de mayor valor agregado respecto a las oleaginosas- ocurridas desde el año 2005. En ambos casos, confluyeron dos elementos que desplazaron la demanda: un aumento sustancial en los precios internacionales con mercados crecientemente abiertos (Rusia, México, Chile y países africanos) y simultáneos crecimientos en la demanda interna (relacionados con las mejoras de los ingresos). En contraste, a diferencia de los cereales y oleaginosas, se trata de ofertas con maduración de ciclo más prolongado (en el entorno de los tres o cuatro años), pero de productos de mayor valor agregado y algún grado de elaboración industrial. La decisión oficial de priorizar el mercado interno (en función de su relación con los índices de precios) atemperó el dinamismo exportador de estas actividades, a la vez que tendió a realzar el de las oleaginosas.

Redoblando la apuesta al nuevo modelo tecno-productivo

El saneamiento de la deuda, las mejoras en los precios relativos y la propia dinámica previa de la estructura productiva fueron las bases que reforzaron el modelo de organización, producción y generación/difusión de tecnología. Una mayor rentabilidad, aún morigerada por los impuestos al comercio exterior, facilitó un nuevo salto en el proceso de equipamiento. La maquinaria agrícola es un ejemplo de ello.

Las cifras del cuadro VI.10 son ilustrativas en varios sentidos: i) revelan un salto de inversiones de cierta magnitud; ii) recaen tanto sobre equipos nacionales como importados; y iii) se asientan sobre una estructura de aprovisionamiento con fuerte tinte importador (lo cual tiende a

⁴² Complementadas, además, por las fuertes inversiones en las primeras etapas industriales de la soja (J. J. Hinrichsen S.A.; 2005).

dolarizar la función de costos del sector a la vez que revela que no existe instantaneidad en el proceso sustitutivo).

CUADRO VI.10
VENTA DE MÁQUINAS AGRÍCOLAS NACIONALES E IMPORTADAS. 2002-2005
(En unidades, en millones de pesos corrientes sin IVA)

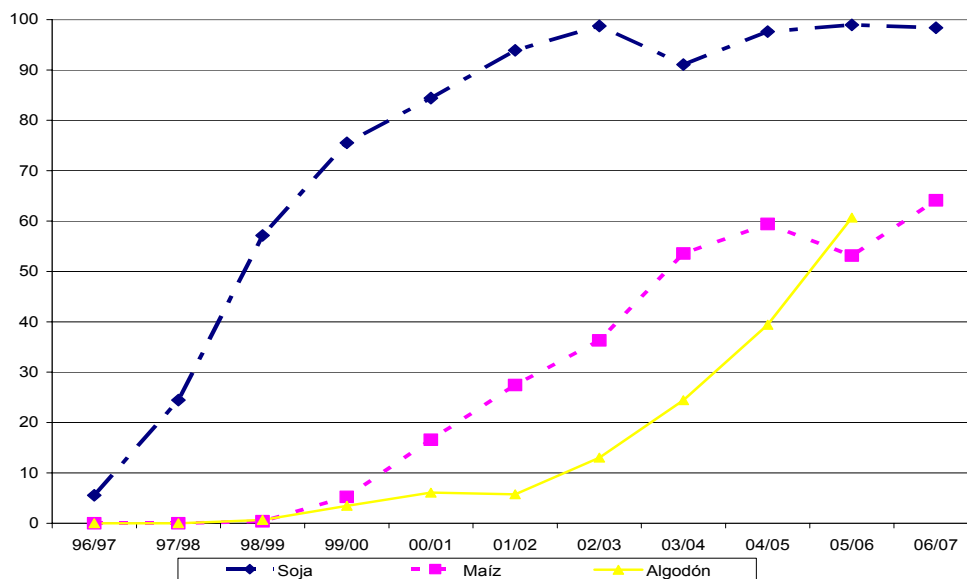
Año	Unidades vendidas		Facturación	
	Total	% Nacionales	Total	% Nacionales
2002	9 429	82,8	613,3	63,2
2003	18 908	63,6	1 657,2	42,1
2004	25 583	53,1	2 390,7	35,6
2005	23 875	56,5	2 327,4	39,9

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2006).

Nota: Incluye Cosechadoras, tractores, sembradoras e implementos.

En lo referido al uso de semillas, los datos revelan un vuelco creciente y decisivo del mercado hacia los transgénicos; en soja, éstos explican la casi totalidad de la superficie sembrada, mientras que en maíz cubren casi $\frac{2}{3}$ de la superficie sembrada. Al igual que en el caso previo, existe una fuerte presencia multinacional en la provisión de este insumo clave (dado el control que ejercen sobre los eventos –genes- pero no sobre las variedades).

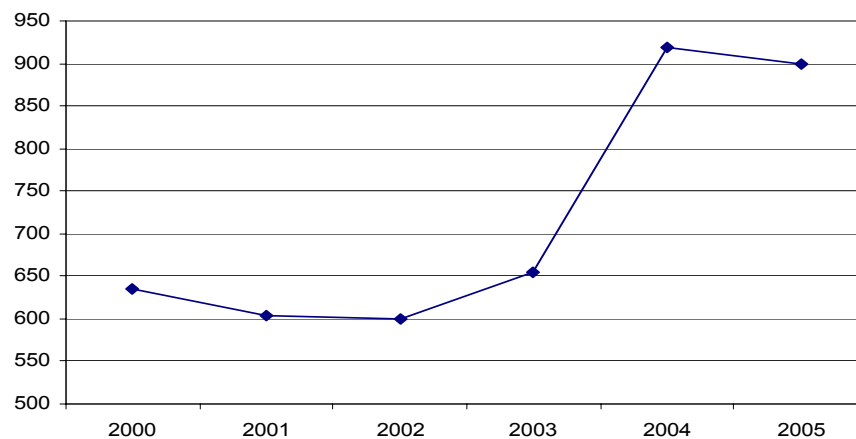
GRÁFICO VI.23
PARTICIPACIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA CON SEMILLAS TRANSGÉNICAS EN EL TOTAL DE SEMBRADO
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CONABIA.

Un comportamiento similar es dable observar en el uso de fertilizantes y de herbicidas, aunque estos casos deben medirse con las mayores superficies cultivadas.

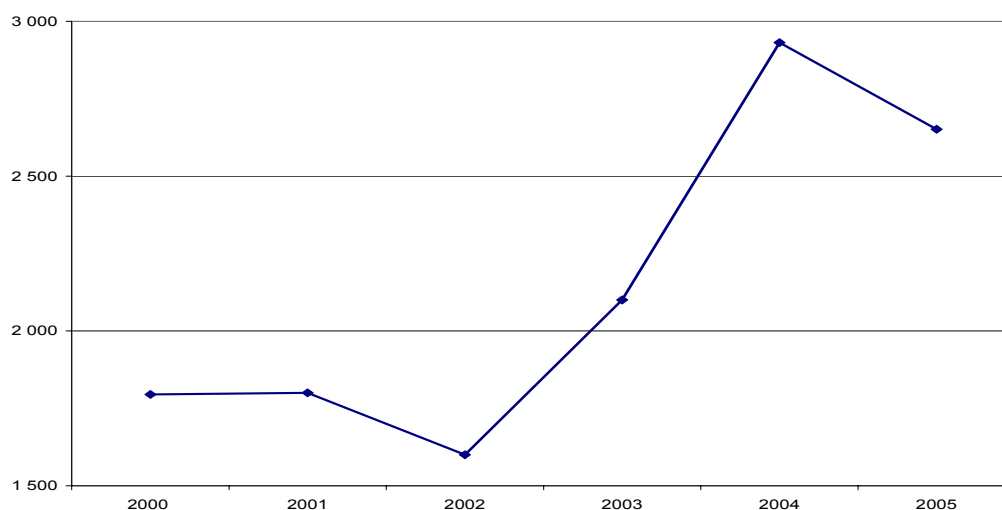
GRÁFICO VI.24
EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE FITOSANITARIOS
(En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CASAFE.

En el caso de los herbicidas, existe una baja presencia de oferta de empresas nacionales en la producción local de los principios activos; centrándose, el grueso de la firmas, en la formulación de principios activos importados. En cambio, en fertilizantes, especialmente en urea, la producción local es excluyente; sin embargo, dado el perfil empresario de la oferta (gran empresa con capacidad de exportación), los precios rápidamente fueron dolarizados.⁴³

GRÁFICO VI.25
CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES
(En miles de toneladas)



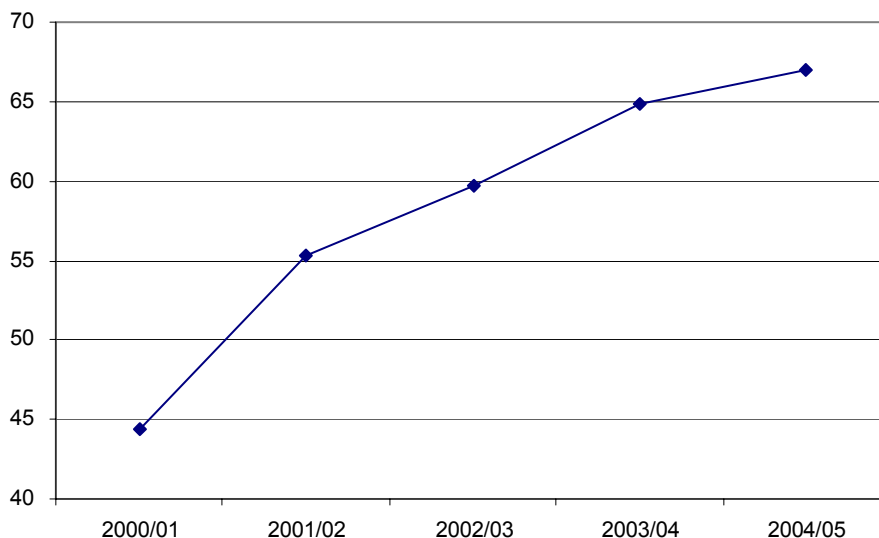
Fuente: elaboración propia en base a datos de CASAFE.

⁴³ Se trata de una empresa de capitales externos que se cuenta entre las mayores del mundo; produce urea a partir del gas y destina poco menos de $\frac{1}{3}$ al mercado interno, siendo el resto exportado. De allí que, además del dominio de mercado, tiende a operar con precios en dólares.

Finalmente, las prácticas de siembra directa continuaron difundiéndose en todos los cultivos a punto tal que casi $\frac{2}{3}$ de los cultivos se desarrolla con esta técnica.

Esto ubica al agro argentino entre los líderes en materia de adopción de un nuevo paquete tecnológico centrado en los transgénicos y en la siembra directa con creciente (y casi ineludible uso) de biocidas y fertilizantes.

GRÁFICO VI.26
SIEMBRA DIRECTA / SIEMBRA TOTAL
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos de AAPRESID y SAGPyA.

En función de ello, las condiciones de mercado han ido reforzando el modelo tecnoproductivo que se pergeñó a lo largo de las décadas pasadas. Más allá de sus rasgos intrínsecos, - la dupla SD más semillas transgénicas, la escisión de los contratistas como operadores del sistema de los dueños de la tierra, la creciente pérdida de éstos en el armado del paquete técnico con el consecuente peso de los proveedores de insumos industriales y los servicios sobre el agro y la relevancia de las primeras etapas de transformación industrial como articuladores de la inserción externa en cadenas mundiales en base a granos y/o primeros productos industriales (como el aceite y/o la leche en polvo)- hay otros temas centrales que caracterizan la nueva conformación productiva.

El primero de ellos se refiere a la deslocalización de buena parte de la producción entre el ámbito donde se produce, y aquél donde se realiza la compra de insumos y/o donde se verifica el gasto de los operadores del sistema. En tal sentido, la separación entre contratistas y dueños de la tierra lleva a que los primeros establezcan producciones en distintos lugares del país trasladando maquinarias y equipos y deslocalizando el gasto de las áreas donde se produce. Así, pueden encontrarse pueblos -inmersos en zonas de alta producción- con despoblamiento y otros con el perfil opuesto (en estos últimos se ubican proveedores de insumos, contratistas de servicios, que posiblemente desarrollen parte sustantiva de sus actividades a nivel extra-zona).

Sumado a ello, se torna borroso el límite entre “lo pampeano” y el resto de las regiones; en efecto, el avance hacia nuevas zonas lleva consigo el esquema productivo que inicialmente correspondía a la región núcleo de la actividad agrícola. Ese desplazamiento es complementado

con otro de mayor relevancia: la creciente captación de tierras para la agricultura en desmedro de la ganadería (extensiva) y de la lechería. Estas tensiones se han ido resolviendo de dos formas: por un lado, con una menor cantidad de superficie para ambas explotaciones (desplazar el ganado hacia zonas menos fértiles), incorporando tecnología y/o aumentando las escalas para mejorar costos. El otro efecto es el desplazamiento de la ganadería extensiva hacia el norte del país (y en menor medida, hacia el sur), donde se conjugan tierras más baratas, disponibilidad de superficie y posibilidades de mejores costos en las suplementaciones dados los costos de transporte.⁴⁴ Se estima que en el lapso de una década la ganadería “cedió” alrededor de entre 5 y 6 millones de has -ubicadas principalmente en la zona núcleo y aledañas- a la agricultura, aún manteniendo e incrementando la producción neta de carnes. En otro orden, a mediados de los noventa, el 62% del *stock* ganadero estaba en la zona pampeana, mientras que una década más tarde se había reducido al 58% a favor del NEA y NOA (Trigo y Cap, 2006; Canosa, 2007).

Al interior de la agricultura, los “desplazamientos” entre cultivos dependen de los precios relativos, las facilidades técnicas/riesgos de cada caso y las percepciones de mercado. El modelo técnico luce lo suficientemente flexible como para trasladarse de actividad en actividad de acuerdo a las condiciones de mercado.

Finalmente, el dinamismo del modelo y su constante expansión territorial como su presión productiva, ponen en tela de juicio la sustentabilidad de largo plazo del sistema en su conjunto. Las tecnologías de sustentabilidad están disponibles, pero no necesariamente aplicables en su plenitud a partir de las señales de los mercados que, como se deduce de lo antes expuesto) tienen un alto grado de incertidumbre. Independientemente del cumplimiento de normas vigentes en materia de desmonte (no siempre verificables) y de controles fitosanitarios, a mayores incertidumbres aumentan las conductas cortoplacistas por beneficios rápidos, lo cual atenta contra el equilibrio productivo (especialmente el balance de nutrientes de los suelos).

Las revalorizaciones de los activos

Necesariamente, la renta creciente del agro indujo a una revalorización de los activos, ahora en un modelo en el cual el principal de ellos -la tierra- es crecientemente explotado por operadores que no son los dueños. Al haberse escindido crecientemente la propiedad de la explotación y haberse centrando en un conjunto de activos tecnológicos en manos de los contratistas, el modelo facilita la adquisición de tierras como inversión, sin necesidad de que el propio dueño encare la producción.

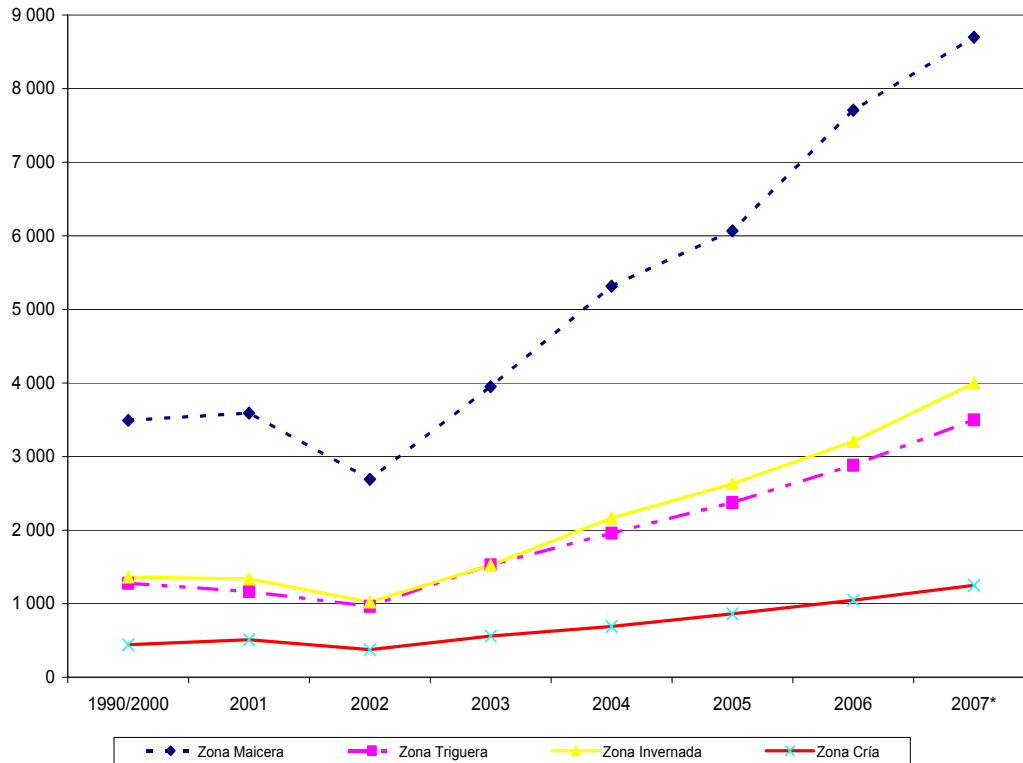
Si a ello le sumamos la inestabilidad bancaria que caracterizó el lapso post crisis, los reducidos rendimientos financieros (en relación con las tasas de ganancias de algunos sectores de la economía -entre ellos el agro-), la tendencia a “bancarizar” parcialmente los ahorros luego de las experiencias del corralito y la existencia de abundantes fondos líquidos en el sistema (provenientes en muchos casos de los reacomodamientos asociados a la crisis), la tierra se volvió a convertir en un refugio atractivo (Arbolabe, 2007). Pero, a diferencia de lo ocurrido en las épocas inflacionarias, además de resguardo inflacionario ahora se plantea -en el marco del nuevo modelo productivo- la posibilidad adicional de captar rentas vía producción y/o revalorización de activos. Este proceso aunó tanto recursos provenientes del agro y sus actividades relacionadas, como algunas inversiones de capitales externos y de ahorros provenientes de otras actividades de la economía (fenómeno percibido por los propios operadores del sistema como “capitales que provienen de la industria y/o el comercio y no encuentran lugar de colocación con lo cual recalcan

⁴⁴ Ello induce al desarrollo de nuevas razas (rememorando los procesos adaptativos de fines del siglo XIX) -como Bradfor, Limangus, Brangus-, impulsa nuevas tecnologías de manejo, pasturas e incluso modelos integrados de producción.

en el campo”). Ello refuerza el “efecto riqueza” proveniente de la recomposición de los flujos productivos del sector.

GRÁFICO VI.27
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA

(En dólares por ha)



Fuente: *Márgenes Agropecuarios*, varios números

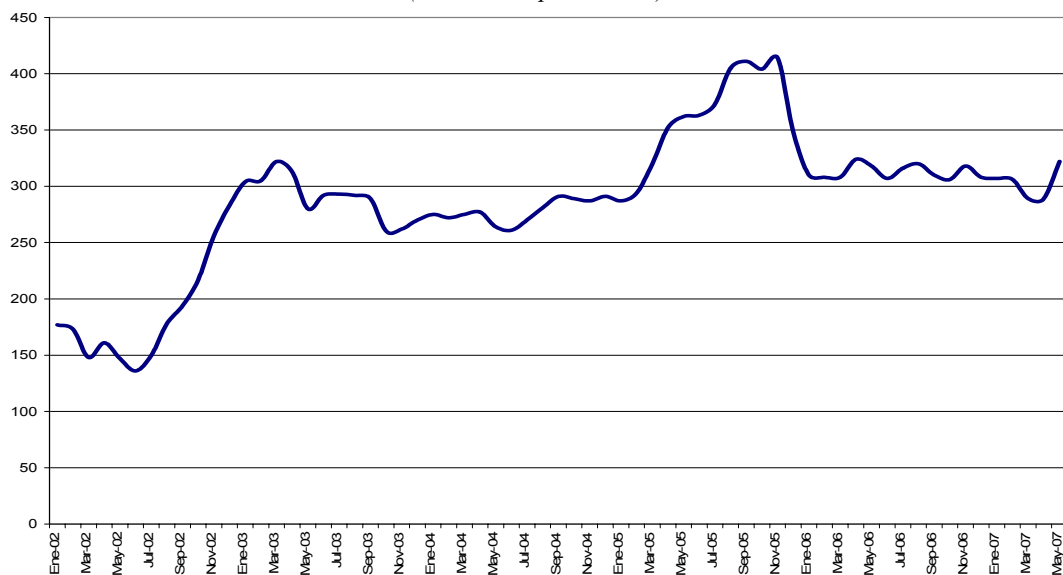
Notas: * Abril 2007; Maicera/sojera: Pergamino, Rojas, Colón (Bs As). Prod. 85 qq/ha; Triguera: Partidos de Tres Arroyos, Necochea, Lobería (Bs. As.). Prod. Media 35 qq/ha; Invernada: Partidos de Trenque Lauquen, Rivadavia, Villegas (Bs. As.), valen hoy por aptitud agrícola; Cría: Partidos de Ayacucho, Rauch, Las Flores (Bs. As.). Receptividad 0,6 EV/ha; La tierra se valuó libre de mejoras. Los dólares son corrientes.

El conjunto de estos factores, sumado a la rentabilidad propia de la actividad, dio como resultado una fuerte revalorización de los activos. Aún medido en dólares, un par de años después de la devaluación, los niveles de precios superaron los picos alcanzados en los mejores años de la década de los noventa. En otro orden, algunas estimaciones indican que, tendencialmente, va camino a ubicarse en los niveles registrados en otras economías también dedicadas al agro (como la norteamericana) (Miles, 2006).

En idéntica dirección, pero referido a la actividad cárnica, además de la tierra, se produce una revalorización del bien de capital básico -la vaquillona negra preñada-, que medido en dólares corrientes tiene un recorrido ascendente *pari passu* el dinamismo de la actividad.

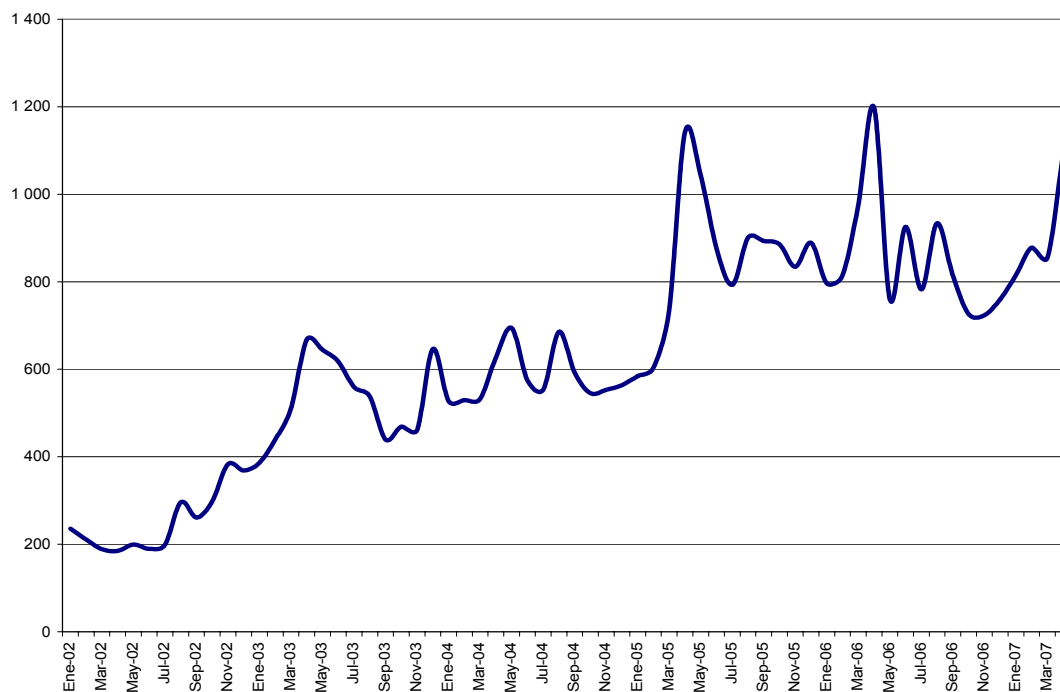
Una lógica similar operó -pero con algún retardo, dada la menor adscripción a los mercados externos de la actividad final- en las cotizaciones del insumo relevante para la producción láctea: la vaquillona holando preñada.

GRÁFICO VI.28
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VAQUILLONA NEGRA PREÑADA
(En dólares por unidad)



Fuente: elaboración propia en base a datos de *Márgenes Agropecuarios*.

GRÁFICO VI.29
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VAQUILLONA HOLANDO PREÑADA
(En dólares por cabeza)



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por *Nuestro Agro*, varios números.

En ambos casos, las restricciones impuestas a partir de mediados del año 2005, morigeraron las alzas, pero mantuvieron niveles similares a los registrados a lo largo de los noventa. Para carnes y leche, a diferencia de los cereales y las oleaginosas (internacionalizados desde un principio), los cambios en el contexto internacional (redefinición de las políticas de la UE; reaparición de Rusia y China como fuertes importadores) podrían marcar el inicio de un mayor predominio de “lo internacional”. Mientras que para el primero de los casos (cereales y oleaginosas), históricamente los mercados externos fijaron (con mayor o menor intervención gubernamental) los precios internos (o sea eran exportables *per se*), en carnes y lácteos tradicionalmente se operaba a partir de una clara preeminencia del mercado interno. Las exportaciones, eran, por lo general, “saldos exportables” contracíclicos a la evolución de la demanda interna. Sin embargo, la situación post devaluación, junto con cambios en los mercados internacionales, impulsaron un mayor peso de los mercados externos, que fueron ganando relevancia en el modelo de fijación de precios; ello condujo a una tensión entre ambos mercados, que fue arbitrada por el Estado (vía mayores retenciones y/o cuotificación de las ventas externas) a favor del consumo local.

El proceso de revalorización de los activos -expresión del “efecto riqueza”- se convierte en un elemento adicional en el modelado de las conductas de los empresarios que conforman la trama de esta actividad. No sólo los procesos comienzan a ser guiados por los efectos precio/rentabilidad, sino por la percepción de revalorización de activos de largo plazo captables en la medida que se forma parte de la trama productiva. El fenómeno de revalorización tiene varias aristas. Por un lado, mejora el posicionamiento financiero/bancario dado que permite respaldar operaciones con activos de valor creciente. Además, induce desarrollos de actividades en nuevas áreas toda vez que, si bien la rentabilidad de corto puede ser riesgosa y/o mínima, los emprendimientos se consolidan económicamente a largo plazo por los cambios de nivel de los precios de los activos. Por otro lado, amortigua los efectos de la concentración, dado que, si bien en el modelo actual, productores medianos y pequeños pierden autonomía decisoria -a manos de los contratistas, proveedores de insumos y/o matarifes y abastecedores, encuentran que sus activos se revalorizan sustantivamente (en paralelo, operar como terratenientes les reduce el riesgo y les asegura una rentabilidad mínima que previamente no tenían garantizada).⁴⁵

c) Actividades agropecuarias hoy: ¿plataforma de desarrollo o (incómodo) furgón de cola?

A partir de este desarrollo, la producción primaria (y agroalimentaria) se convierte en una de las actividades más dinámicas de la economía, con creciente peso sobre el conjunto, como ha sido señalado por varios autores (Sonnet, 2000; Obschatko, 2003; Regúnaga y otros, 2006).

Como se refleja en el cuadro VI.11, en poco más de una década, las producciones agrícolas y ganaderas casi duplican su participación en el VBP durante la crisis, para volver luego a valores más normales, pero con una mayor participación sobre el total.

El mayor dinamismo de la agricultura implicó, en el año 2005, un crecimiento de más del 50% respecto del registrado en el año 1993; la ganadería, si bien crece, lo hace a un ritmo menor. Si a ello se le adiciona el rubro Alimentos Bebidas y Tabaco (sin incluir otras industrias relacionadas con el sector primario a través de los insumos como el caso de los textiles y/o el

⁴⁵ Otra derivación se relaciona con las crecientes diferencias entre las valuaciones fiscales y los valores reales de estos activos (en función de los impuestos inmobiliarios y/o las tasas municipales y/o comunales). En idéntica dirección, las compraventas de estos activos y sus subregistros también ponen en evidencia los “efectos riqueza” que caracterizaron estas actividades.

calzado), el complejo primario explica casi el 17% del VBP global. En otros términos, el sector comienza a tener peso considerable dentro de la economía en su conjunto.

CUADRO VI.11
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO Y ALIMENTOS Y BEBIDAS EN EL
VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN
(En porcentajes)

Descripción	1993	2002	2003	2004	2005
Agricultura y ganadería / VBP Total	4,57	8,34	8,14	7,85	6,94
Cultivos agrícolas / VBP Total	2,51	5,51	5,24	5,10	4,25
Cría de animales / VBP Total	1,87	2,38	2,45	2,32	2,32
Alimentos y Bebidas / VBP Total	8,30	12,04	12,10	11,37	10,79

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cuentas Nacionales.

El tema cobra mayor relevancia si se considera, como se explicara previamente, que la forma de organización de la producción primaria y de los agroalimentos, de manera creciente, se organiza con elevados grados de subcontratación, lo cual amplía las repercusiones del sector sobre el resto de la economía.⁴⁶

Esta creciente relevancia de la actividad en su conjunto se verifica, también, en términos del comercio exterior, donde los principales complejos productivos relacionados con el agro explican algo más de la mitad de las colocaciones externas. Los complejos primarios son responsables de más del 50% de las colocaciones externas (ver anexo).

Excluyendo combustibles, automotrices (con sus regímenes particulares) y acero, el resto de las actividades realizan contribuciones menores al agregado. En perspectiva a futuro, las posibilidades de exportaciones de base agropecuaria lucen atractivas, especialmente si se consideran que los dos sectores que le siguen en relevancia -combustibles y automotores- tienen menores posibilidades de expansión sustantiva.

Independientemente de la relevancia actual y del potencial futuro exportador de los productos agroindustriales, cabe señalar que la actual composición se centra en un número acotado de productos de elaboración industrial intermedia, con una muy menor participación de los bienes ubicados “aguas abajo” en los tramados productivos (donde existen rentas crecientes en los mercados mundiales). En esa misma dirección cabe señalar que la inserción de estos productos en el exterior se produce en el marco de redes productivas que se completan en sus fases más complejas, desde el punto de vista industrial, en los países desarrollados y a mano de empresas multinacionales (varias de las cuales tienen posiciones destacadas en las primeras fases de industrialización local y su posterior exportación). En otros términos, si bien el sector es relevante para el comercio exterior argentino, lo hace integrándose más como proveedor de insumos a redes internacionales de producción y comercio, que como proveedor de productos terminados donde pueda captar plenamente los beneficios del comercio externo.

⁴⁶ Para verificar y cuantificar esta afirmación debería contarse con una matriz de insumo producto actualizada (en términos técnicos y de precios). La última información disponible data del año 1997 (con datos de 1995/1996), fecha en la cual no se habían introducido aún las semillas transgénicas ni consolidado el modelo; intentos posteriores actualizando precios (usando los de 2003) tienen ya mayores coeficientes en dos sentidos: los requerimientos de servicios y de insumos industriales (SAGPyA, 2002; Llach y otros, 2004).

Dada la estructura de imposición al comercio externo, la contrapartida de la relevancia exportadora es el peso que tiene el sector en lo fiscal.

CUADRO VI.12
DERECHOS DE EXPORTACIÓN DE LA AGROINDUSTRIA

(En miles de pesos corrientes, en porcentaje)

Descripción	2002	2003	2004	2005	2006
Total Agroindustria	2 985 214	6 840 919	7 208 103	7 939 127	9 317 285
Animales vivos y productos del reino animal	216 917	322 780	395 215	507 614	1 033 964
Productos del reino vegetal	1 175 281	2 718 567	2 788 812	3 186 314	3 096 069
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	662 989	1 661 371	1 656 682	1 751 751	2 176 709
Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	930 028	2 138 200	2 367 394	2 493 448	3 010 543
Recursos tributarios totales	50 475 500	72 243 525	98 284 667	119 252 412	150 008 741
Superávit Fiscal	-2 464 300	4 903 900	17 312 100	19 219 800	27 777 790
Derechos de exportación agroindustria /Recursos tributarios totales (%)	5,91	9,47	7,33	6,66	6,21
Derechos de exportación agroindustria /Superávit fiscal	-	1,39	0,42	0,41	0,34

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección de Estudios Económicos de AFIP, Secretaría de Política Económica.

Nota: Superávit fiscal: Ingresos corrientes - gastos corrientes. Base caja.

Las recaudaciones en estos conceptos representan entre 5 y 7 puntos del total, a la vez que explican parte relevante del superávit fiscal.

Finalmente, cabe efectuar algunas reflexiones acerca de la contribución del sector a la generación de empleo. Desde hace varias décadas ha sido planteada la incompatibilidad entre un modelo de desarrollo centrado en estas actividades y las demandas de empleo de la sociedad en su conjunto. Esto respondía a dos razones: i) el escaso dinamismo productivo y tecnológico (donde ese rol era asignado habitualmente a la industria) y ii) la elevada intensidad de capital por unidad producida (y como contrapartida el menor peso de la mano de obra). Los datos cuantitativos que sustentaban estas afirmaciones provenían de mediciones de empleo considerando como unidad de medida a la explotación agropecuaria (verticalmente integrada, tal como regía en el modelo productivo previo); las etapas posteriores ingresaban en los clasificadores industriales convencionales.

A partir de estos conceptos, cabe señalar dos elementos centrales asociados con los cambios tecno-productivos que señaláramos en secciones previas, que afectaron el objeto bajo análisis y con ello las mediciones disponibles. El primero se refiere a la forma organizacional que crecientemente adquiere la producción primaria que incluye tanto “lo primario” como una larga serie de servicios e incluso de actividades industriales (por el lado de la provisión de insumos y/o de acondicionamiento de granos y cereales y/o etapas de enfriamiento lácteo en tambos); en este caso, las mediciones convencionales sólo captan parte del fenómeno (más allá de las formas jurídicas que adopta el concepto de “ocupación” -contratos, porcentajes, etc. diferentes del típico salario- que no consideran los servicios y la parte industrial asociada a la actividad primaria). Al ser éste el problema, las estimaciones deben recurrir a rearmar la forma de organización de los

agroalimentos -las redes o *networks*- a partir de distintas actividades encadenadas (agro, por un lado, servicios por otro, primera etapa de transformación industrial, etc.) usando las matrices de insumo producto existentes (Llach y otros, 2004; Rodríguez, 2005) o efectuar estimaciones *ad hoc* para tramados específicos (Bisang y Sztulwark 2006; Gutman y Lavarello, 2006). Si se adopta el primer criterio, la última matriz de insumo producto disponible corresponde a datos del año 1995/1996, que capta precios y tecnologías que no son las actuales. Si se modificaran los precios (para llevarlo a valores corrientes) y con diversos supuestos, las estimaciones indicarían que el sector agroalimentario explicaría alrededor del 18% / 22% del empleo en una estimación estricta y poco menos del 35% en otro más extensiva (en ambos casos a precios de 2003). Pero más allá de los problemas de medición, las estimaciones -globales y/o sectoriales- indicarían que la actividad en su conjunto tiene una relevancia creciente en la generación de empleo (independientemente de si ésta se radica en lo primario o en los servicios e industria asociados).

La actividad puede convertirse a futuro en una plataforma de desarrollo más amplia a partir de lo genuino de su competitividad en las primeras etapas de las cadenas agroalimentarias. Las proyecciones de los mercados internacionales y evaluaciones sobre posibles comportamientos y potencialidades futuras del sector, indican cierto grado de optimismo (Kaplinsky 2005, OECD-FAO, 2006; FAS-USDA, 2006; FAPRI, 2006; Oliverio y López, 2006; Trigo y Cap, 2006). Esto se basa en dos aspectos: la firmeza de las demandas externas (asentadas sobre algunos cambios estructurales -reconfiguración de las políticas de subsidio de la U.E.; políticas de largo plazo de sustento a desarrollos energéticos y de provisión de insumos alternativos al petróleo, crecimiento de algunos países, etc.-) y las posibilidades de mejorar y profundizar el desarrollo interno. En este último caso, el modelo agropecuario creció, esencialmente, en base a la difusión generalizada de un nuevo paquete tecnológico (una suerte de ampliación de frontera cultivable e incorporación de innovaciones). Sin embargo, existen, para varias de las actividades relevantes, marcadas brechas entre los rendimientos promedios y las prácticas de avanzada. Las tasas de extracción de ganado y de carne son altamente mejorables; los rendimientos en lechería tienen alta variabilidad por zonas y productores; la postcosecha puede mejorarse sustantivamente, e incluso, las relaciones intra producciones son pasibles de una fuerte ganancia en productividad. En otros términos, luego de la etapa (aún no concluída) de ganancia tecnológica por extensión de innovaciones quedan posibilidades importantes de mejoras vía “afinamiento” productivo (Canosa, 2007; Bragachini, 2006; AACREA, 2006; Oliverio y López, 2006). Obviamente, ello tiene limitaciones en las previsiones acerca de la sustentabilidad agronómica de mediano plazo y de la conducta de los actores privados y públicos que intervienen en distintos estadios de las cadenas agroalimentarias.

Una perspectiva de largo plazo indica que la actividad se ha tornado sumamente dinámica con contribuciones sustantivas al producto, los saldos netos en el comercio exterior, las cuentas fiscales e incluso la ocupación, por su forma de organización, aún siendo una actividad intensiva en capital, pero con mayores encadenamientos productivos que en el pasado.

A futuro, con los consabidos recaudos de sustentabilidad ambiental, cuenta con perspectivas para reforzar aún más su actual competitividad.

Reflexiones Finales

Después de varias décadas, el agro evidencia hoy un dinamismo similar al registrado a principios del siglo XX. Si en los años sesenta tardó más de dos décadas en adoptar -imperfectamente- el modelo de la revolución verde, contemporáneamente opera a la vanguardia de la denominada revolución biológica aplicada al agro. Como resultado de un proceso evolutivo de varias décadas,

la actividad en su conjunto se articula a partir de un modelo de producción en el que los operadores de la tierra son distintos a los propietarios, la tecnología es crecientemente provista por empresas industriales y/o de servicios, los servicios y la industria forman parte ineludible del proceso y, crecientemente, los contratos verbales y/o escritos son la base del mecanismo de relacionamiento intrasectorial. En el marco de un proceso co-evolutivo se han ido generando nuevos perfiles empresarios, formas de financiamiento, articulaciones con la industria y los servicios (aguas arriba y aguas abajo), e incluso, instituciones. Cambios de idéntica magnitud se observan en las relocalizaciones productivas e, incluso, en las conductas innovativas. El modelo de organización -que con sus variantes y especificidades, se aplica tanto a la agricultura como a la lechería y a la ganadería- ha demostrado ser altamente flexible entre actividades -intra agro- y muy dinámico en sus respuestas a los incentivos de beneficios.

Esta estructura, que se fue consolidando con los años y en el medio de la crisis, tiene una rápida respuesta a los incentivos económicos, como asimismo un impacto mayor sobre el resto de la economía (en términos de encadenamientos productivos, empleo, recaudación fiscal e incluso, dispersión territorial de la población) que los registrados unas pocas décadas atrás. Su surgimiento y consolidación es una mezcla -variable en intensidades a lo largo del tiempo- entre voluntades privadas, intervenciones públicas (directas e indirectas), circunstancias irrepetibles de los mercados internacionales y en la disponibilidad de algunas tecnologías asentadas en el desarrollo tecno-productivo y empresarial previo. Más allá de los méritos y responsabilidades individuales o institucionales, se trata de una actividad que ha recreado su capacidad de acumulación genuina, visto desde una perspectiva social de mayor alcance.

Pero en un contexto local e internacional muy dinámico, esta realidad es sólo un punto de partida, con algunos rasgos de excelencia, pero acotado en su proyección futura si no se refuerzan los aspectos menos favorables del sistema y se sientan las bases de recreación de competitividad a futuro. En buena medida, la situación actual responde a acciones y reacciones que tuvieron lugar hace más de una década; en base a ello, el futuro se construye a partir de la cotidianeidad, con lo cual la coordinación de las medidas de corto plazo en el marco de un sendero sustentable más prolongado resulta crucial. Revisemos, desde esta perspectiva, algunos temas estratégicamente sensibles para aprovechar la competitividad genuina actual del sector y potenciarla a futuro.

El sector y sus derivaciones industriales se articulan en redes internacionales de comercio a partir de productos semi elaborados y/o de granos/oleaginosas, como una respuesta compatible con las condiciones estructurales (restricciones externas, fuerte presencia de empresas multinacionales en el marco de asignaciones de actividades por territorio, poca posibilidad de segmentación/diferenciación de productos, etc.) y a los precios relativos (fijados internamente). Ninguna de tales redes tiene epicentro en territorio local, ni empresas argentinas tienen control sobre los productos y/o procesos donde se capta la mayor renta. Mejorar estos aspectos es un desafío estratégico relevante. Desde esta perspectiva, existe un amplio espacio para las políticas públicas a fin de redireccionarlas en pro de una inserción en tramas internacionales en base a productos de mayor valor agregado y/o de corte estratégico. El pasaje de un comercio *commoditizado* en proteínas vegetales a otro más intensivo en proteínas de origen animal con valor agregado industrial es un desafío que, además de alguna coordinación público/privada, requiere un realineamiento sustantivo de los precios relativos (sea vía precios, impuestos diferenciales, tasas de protección efectiva u otros mecanismos). Probablemente sea ésta una buena guía en la revisión de las intervenciones de corto plazo -que actualmente no favorecen mejores reinserciones internacionales (y con ello afectan el modelo de acumulación). Si el objetivo es posicionarse en nodos relevantes de la redes internacionales y/o crear propias redes para llegar a captar las rentas de los mercados alimenticios mundiales más dinámicos, se torna necesario crear activos complementarios (marcas país, certificaciones creíbles, estrategias

comerciales de largo plazo, desarrollos tecnológicos claves, etc.), que caen bajo la órbita de los denominados bienes públicos o club.

Lo expresado permite alertar, también, acerca de la forma que tendrá la respuesta que el agro local dará a las nuevas demandas (tanto de biocombustibles, como de provisión de biomasa o los primeros intermediarios de síntesis química), ante la posibilidad de insertarse internacionalmente (de nuevo) como originador de insumos o modificaciones de precios relativos mediante en etapas industrialmente más avanzadas.

De mantenerse la articulación con el comercio internacional en base a productos primarios o de primera transformación industrial, retornará la preocupación por los términos del intercambio. Aún con demandas crecientes, existe un riesgo inherente a la propia actividad de deterioros futuros. En este contexto, el reaseguro -a futuro- de la competitividad genuina para el agro local pasa por contar con un afinado sistema de innovación que le permita morigerar, anticipar e, incluso, más que compensar (vía costos y/o diferenciación de productos), los eventuales deterioros de precios. Ello remite a la relevancia de las alianzas público-privadas para el desarrollo/adaptación y/o difusión de insumos claves dentro del agro y al relevante papel de las instituciones estatales en este campo. La nota de optimismo la ponen tanto los desarrollos estatales previos en la materia, como el reciente dinamismo del sector privado como adaptador y adoptante de innovaciones.

Sumado a ello cabe agregar la preocupación acerca de la sustentabilidad agronómica de estos desarrollos, habida cuenta de la presión sobre suelos y provisión de agua que puede provenir de la visión de corto plazo de los negocios privados, frente a la perspectiva de largo plazo. Nuevamente, si la actividad tiene respuestas rápidas a precios, cabe señalar que -dada la conformación estructural de la actividad- eventuales modificaciones en la rentabilidad generan ajustes sobre el uso de prácticas conservacionistas del suelo.

Por último, se considera que el agro es una actividad clave para el futuro de la economía y que, en lo sustantivo, tiene un factor limitante semi-fijo (la tierra) para ser asignado entre diversas producciones. El interrogante central gira en torno a establecer el conjunto de actividades que, paulatinamente, el mayor valor agregado vaya generando para toda la sociedad. Este ejercicio de “estrategia del conjunto de la economía” no está exento de diversas tensiones sectoriales (entre agro y ganadería; entre trigo/soja y maíz; maíz para etanol y/o alimentos de ganado; entre subproductos de la industrialización de oleaginosas para exportación y alimentación para bovinos o aves, etc.).

Cualquiera sea la reacción que desde lo ideológico y/o sectorial pueda suscitarse, es ineludible la existencia de la pregunta (por incómoda que ésta resulte): **¿cómo se determina la mejor combinación social de actividades frente a un recurso escaso -la tierra- y en función de las tecnologías y los activos humanos y de capital preexistentes? ¿se resuelve vía mercado o con intervención -variable en grados- del Estado?** La respuesta puede ser explícita y/o por omisión.

En los últimos años, la cuestión está latente y subyace en muchos de los conflictos, sin tener una visibilidad suficiente como para manifestarse en las agendas de los diversos actores (públicos y privados) que contribuyen a las políticas públicas. Por el momento, se asigna en base a tres elementos: i) por la percepción -*ex ante*- de la tasa de rentabilidad (precios y otros componentes) por parte de los decisores privados; ii) por las intervenciones públicas de corto plazo (y no siempre congruentes entre sí ni coherentes a mediano plazo); y iii) por las restricciones y estrategias de las demandas internacionales. Mientras que la última condición tiene categoría de dato para el problema, a juzgar por la evidencia reciente, es notoria la falta de una institucionalidad pública y privada que permita establecer algún lineamiento estratégico de largo plazo que haga posible encuadrar las políticas de corto y mediano plazo. Habiéndose desmontado el modelo de regulación previo, el sector sólo cuenta con intervenciones puntuales (nacionales y provinciales) segmentadas desde lo público y manifestaciones reactivas, y no del todo articuladas entre sí, por parte de las antiguas y más recientes organizaciones de representaciones privadas.

Bibliografía

- AAPRESID (2002), X Congreso de AAPRESID, Rosario.
- _____ (2006), *Tiempo de impulsar cambios, XIV Congreso de AAPRESID*, Rosario.
- Agromercado, varios números.
- Álvarez, V. (2003), “Evolución del mercado de insumos agrícolas en la década de los noventa y su relación con el desarrollo del sector agropecuario en la década del noventa, Proyecto Global BID/Ministerio de Economía/Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- Arbolabe, M. (2007), “Campos versus departamentos”, en *Márgenes Agropecuarios*, mayo, Buenos Aires.
- Asociación de Semilleros de la Argentina (2001), “Biotecnología en Argentina. Usos y beneficios”, www.asa.org.ar, Buenos Aires.
- Barsky O. y J. Gelman (2001), Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX, Grijalbo Mondadori, Buenos Aires.
- Bisang, R. (2003 b), “Diffusion process in networks: the case of transgenic soybean in Argentina”, First Globallics Conference, Río de Janeiro.
- _____ (2003), “Apertura económica, innovación y estructura productiva: La aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 171.
- Bisang, R., G. Gutman y V. Cesa (2003), La trama de lácteos en Argentina, Componente B: Redes Agroalimentarias. Tramas, Estudio 1eg.33.7, *Estudios sobre el sector agroalimentario*, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- Bisang, R. y G. Gómez (2000), “Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa”, en Heymann D. y B. Kosacoff, *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba, Buenos Aires.
- Bisang, R. y B. Kosacoff (2006), “Las redes de producción en el agro argentino”, en *XIV Congreso AAPRESID*, Rosario.
- Bisang, R. y S. Sztulwark (2006), “Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina”, en Ministerio de Trabajo, “Empleo y Seguridad Social, Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, tramas y negociación colectiva”, *Serie Estudios* N° 4, Buenos Aires.
- Bisang, R., F. Porta, V. Cesa y M. Campi (2006a), Los desafíos de la actividad láctea. Propuestas para su desarrollo a largo plazo sobre bases sustentablemente equitativas, mimeo, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- Bisang, R., F. Santangelo F., G. Anlló y M. Campi (2006b), *Mecanismos de formación de precios en los principales subcircuitos de la cadena de ganados y carnes vacunas en Argentina*, IPCVA, Buenos Aires.
- Bocchicchio, A. y J. Souza (2001), “Impacto económico y social”, Seminario "Difusión e impacto de las plantas transgénicas en la agricultura argentina", UBA, Buenos Aires.
- Bragachini, M. (2006), “Mecanización Agrícola en Argentina. Presente y Futuro. `Innovaciones Tecnológicas Previsibles`”, www.agriculturadeprecision.org/demaaco/articulos/InnovacionesTecnologicas.pdf
- Braun, O. (1974), “La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, N° 54.
- Canosa, F. (2007), “La cadena de la carne un buen negocio para la Argentina”, en *Brangus-La Ganadera del Norte*, mayo.
- CEPAL (1959), *El desarrollo económico de la Argentina*, Naciones Unidas, México.
- CICCRA (2006), *Informe económico mensual*, Documento N° 73, agosto.

- Cirio, F. y A. Castronovo (1994), *La investigación agrícola en la Argentina. Impactos y necesidades de inversión, Actas del Simposio Internacional*, Buenos Aires, INTA.
- Coremberg, A. (2005), “Trama productiva y empleo en la soja”, Ministerio de Trabajo, mimeo, Buenos Aires.
- De las Carreras, A. (2005), *El despertar ganadero. El mundo, una oportunidad*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Del Bello, J. C. (1993), “Lineamientos para la formulación de políticas para la competitividad”, Estudio de competitividad del sector agropecuario y agroindustrial (Argentina), Buenos Aires, SAGPyA.
- Della Valle, C. y C. Vicien (1995), “Los contratistas rurales: Un sector dinámico”, *Documento de Trabajo* Nro. 2, Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca, Dirección de Producción Agrícola, Buenos Aires.
- Díaz Alejandro, C. (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (varios años), “Modificaciones a la legislación tributaria con efecto en la recaudación”, *Síntesis Trimestral*, Ministerio de Economía y Producción, <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/legtrib.htm>.
- Ekboir, J. (2003), “Adoption of non-till by small farmers; Understanding the generation of Complex Technologies”, en García-Torres L., Benites J., Martínez-Vilela A. y Holgado-Cabrera A. (eds), *Conservation Agriculture. Environment, Farmer Experiences, Innovations, Socio-Economy, Policy*, Kluwer Academic Publishers.
- FAPRI (2006), US and World Agricultural Outlook, Iowa State University, Food and Agricultural Policy Research Institute, University of Missouri-Columbia, enero.
- FAS-USDA (2006), *Livestock and Poultry: World Markets and Trade*, marzo.
- Federación Agraria Argentina (2005), “Documento Base”, en Buzzi, E. y otros, *La tierra, para qué, para quienes, para cuantos*, Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra, Ed Ciccus.
- FIEL (1999), Regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente, FIEL, Buenos Aires.
- Flichman, G. (1977), *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI, México.
- Giberti, H. (1964), *El desarrollo agrario argentino*, Eudeba, Buenos Aires.
- _____ (1986), *Historia económica de la ganadería argentina*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Gutman, G. (2005), “Tramas agroindustriales y ocupación. El complejo lácteo en Argentina”, Proyecto MTSS-BID 1.EG 59, Estudios Estratégicos del Observatorio del Trabajo y el Empleo de la Argentina, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- Gutman, G. y F. Gatto (comp.) (1990), *Agroindustrias en la Argentina: cambios organizativos y productivos, 1970-1990*, Centro Editor de América Latina-CEPAL, Buenos Aires.
- INDEC (1988), *Censo Nacional Agropecuario 1988. Resultados generales*, INDEC, Buenos Aires.
- _____ (2002), *Censo Nacional Agropecuario 2002. Resultados definitivos*, www.indec.gov.ar
- _____ (2006), “Informe de coyuntura de la industria de Maquinaria Agrícola. Años 2002-2005”, Buenos Aires.
- Ingaramo, J. (2004), “La renta de las tierras pampeanas”, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, www.bolcereales.com.ar/doc_e_e.asp.
- J. J. Hinrichsen S.A. (2005), *Anuario*, Reprografía, Buenos Aires.
- Junta Nacional de Granos (1975), Estadísticas de área cultivada, rendimiento, producción y exportación de granos. Totales del país. Período 1900 a 1975, Buenos Aires.
- Kaplinsky, R. (2005), “Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China Make a Difference?”, mimeo, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- Kosacoff, B. (1996), “Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina”, *Boletín Techint*, Nro. 288, Buenos Aires, Octubre-Diciembre.
- Lattuada, M. (2006), *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

- Llach, J., M. Harrigue y E. O'Connor (2004), "La generación de empleo en las cadenas Agroindustriales", Fundación Producir Conservando, Buenos Aires.
- Lódola, A. (2006), "Contratistas, cambios tecnológicos y organizacionales en el agro argentino", mimeo, CEPAL, Buenos Aires.
- Mallon, R. y J. Sourrouille (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Márgenes Agropecuarios (2001), "El precio de la tierra", Año 16, Nro. 189, marzo.
- Márgenes Agropecuarios, varios números.
- Miles, E. (2006), "El precio de la tierra en Estados Unidos", en *Márgenes Agropecuarios*, Buenos Aires, enero.
- Monsanto (2002), *Annual Report 2003*, Monsanto Company, www.monsanto.com.
- _____ (2003), *Annual Report 2002*, Monsanto Company, www.monsanto.com.
- Nuestro Agro, varios números.
- Obschatko, E. (1996), "Industrialización basada en recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino", CEPAL, Buenos Aires.
- _____ (1997), "Articulación productiva a partir de los recursos naturales: el caso del complejo oleaginoso argentino", *Documento de trabajo 74*, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- _____ (2003), *El aporte del sector agroalimentario al crecimiento económico argentino, 1965-2000*, IICA, Buenos Aires.
- Obstchatko, E., F. Solá, M. Piñeiro y G. Bordelois (1983), Transformaciones en la agricultura pampeana: Algunas hipótesis interpretativas, Secretaría de Planificación, *Proyecto Alternativas de Política Agraria*, Documento Nro. 3, Buenos Aires.
- OECD-FAO (2006), *Agricultural Outlook 2006-2015*, Agriculture and Food, OECD.
- OIT (1993), *Resolución sobre la Situación Internacional de la Clasificación de Empleo*, Ginebra.
- Oliverio, G. y M. López (2002), "El Sector Agropecuario y Agroindustrial en Argentina", Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, agosto.
- Oliverio, G. y G. López (2006), "La Agricultura Argentina al 2015", *XVI Seminario Anual Fundación Producir Conservando*, Buenos Aires.
- Pengue, W. (2000), *Cultivos transgénicos ¿Hacia donde vamos?*, Editorial Lugar/UNESCO, Buenos Aires.
- Penna, J. (1983), "El crecimiento del sector pampeano en las últimas dos décadas: algunas consideraciones", en Ras N. y otros (1994), *La innovación Tecnológica Agropecuaria*, Academia Nacional de Agronomía, Nro. 15, Buenos Aires.
- Regúnaga, M., H. Cetrángolo y G. Mozeris (2006), "El Impacto de las cadenas Agroindustriales pecuarias en Argentina: Evolución y Potencial", FAUBA, Universidad de San Andrés, Fundación Agronegocios y Alimentos, Buenos Aires, junio.
- Rodríguez, J. (2005), "Los complejos agroalimentarios y el empleo: una controversia teórica y empírica", CENDA, *Documento de Trabajo* Nro. 03, septiembre.
- Rodríguez, J. y N. Arceo (2006) Renta Agraria y Ganancias Extraordinarias en la Argentina 1990-2003, *Realidad Económica* Nro 219, Buenos Aires, abril.
- SAGPyA (2002), "Matriz de Contabilidad Social del Sector Agrolimentario: Apertura y construcción de una primera apertura", Buenos Aires, noviembre.
- SAGPyA (2007), "Estimaciones agrícolas mensuales. Cifras oficiales al 17/07/07", en www.sagpya.gov.ar
- Sonnet, F. (2000), "Reforma Económica, Transformación y Crecimiento del Agro en Argentina", *Serie de Estudios* N° 33, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Córdoba, febrero.
- Teubal, M. y J. Rodríguez (2002), "Agro y Alimentos en la Globalización", La Colmena, Buenos Aires.
- Teubal, M., D. Domínguez y P. Sabatino y otros (2005), "Transformaciones agrarias en la Argentina" en Giarraca N. y M. Teubal, *El campo en la encrucijada*, Alianza, Buenos Aires.
- Trigo, E., M. Piñeiro y J. Ardila (1982), Organización de la investigación agropecuaria en América Latina. Reflexiones e instrumentos para su análisis, IICA, *Serie Investigación y Desarrollo* N° 2, Buenos Aires.
- Trigo, E. y E. Cap (2006), "Diez Años de Cultivos Genéticamente Modificados en la Agricultura Argentina", *Argenbio*, Buenos Aires.

Anexo Estadístico

CUADRO VI.A.1
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CEREALES Y OLEAGINOSAS
(En toneladas)

Año	Total	Maíz	Soja	Girasol	Trigo	Sorgo	Otros
1980/81	35 576 500	12 900 000	3 770 000	1 260 000	7 780 000	7 550 000	2 316 500
1981/82	34 148 230	9 600 000	4 150 000	1 980 000	8 300 000	8 000 000	2 118 230
1982/83	41 069 660	9 000 000	4 000 000	2 400 000	15 000 000	8 100 000	2 569 660
1983/84	41 166 400	9 500 000	7 000 000	2 200 000	13 000 000	6 900 000	2 566 400
1984/85	44 132 170	11 900 000	6 500 000	3 400 000	13 600 000	6 200 000	2 532 170
1985/86	37 953 300	12 100 000	7 100 000	4 100 000	8 700 000	4 000 000	1 953 300
1986/87	32 078 750	9 250 000	6 700 000	2 200 000	8 700 000	2 996 800	2 231 950
1987/88	36 731 500	9 200 000	9 900 000	2 915 000	9 000 000	3 200 000	2 516 500
1988/89	26 720 500	4 900 000	6 500 000	3 200 000	8 540 000	1 500 000	2 080 500
1989/90	34 475 870	5 400 000	10 700 000	3 900 000	10 000 000	2 050 000	2 425 870
1990/91	38 239 100	7 684 800	10 862 000	4 033 400	10 992 400	2 252 400	2 414 100
1991/92	41 185 432	10 700 500	11 310 000	3 676 900	9 884 000	2 767 000	2 847 032
1992/93	40 131 829	10 901 000	11 045 400	2 955 900	9 874 400	2 859 700	2 495 429
1993/94	40 041 073	10 360 000	11 719 900	4 094 900	9 658 500	2 148 000	2 059 773
1994/95	44 581 465	11 404 041	12 133 000	5 799 540	11 306 340	1 649 482	2 289 062
1995/96	42 565 844	10 518 290	12 448 200	5 557 800	9 445 015	2 131 720	2 464 819
1996/97	53 119 899	15 536 820	11 004 890	5 450 000	15 913 600	2 499 000	2 715 589
1997/98	65 857 922	19 360 656	18 732 172	5 599 880	14 800 230	3 762 335	3 602 649
1998/99	59 605 040	13 504 100	20 000 000	7 125 140	12 443 000	3 221 750	3 311 050
1999/00	64 376 306	16 780 650	20 135 800	6 069 655	15 302 560	3 344 493	2 743 148
2000/01	67 366 277	15 359 397	26 880 852	3 179 043	15 959 352	2 908 775	3 078 858
2001/02	69 243 953	14 712 079	30 000 000	3 843 579	15 291 660	2 847 225	2 549 410
2002/03	70 790 989	15 044 529	34 818 552	3 714 000	12 301 442	2 684 780	2 227 686
2003/04	69 386 930	14 950 825	31 576 752	3 160 672	14 562 955	2 164 953	2 970 773
2004/05	83 647 260	19 500 000	38 300 000	3 650 000	15 957 350	2 900 000	3 339 910
2005/06	76 446 618	14 445 538	40 467 100	3 797 836	12 574 196	2 327 865	2 834 083
2006/07	93 637 356	21 755 364	47 460 936	3 630 232	14 550 450	2 794 967	3 445 407

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección de Coordinación de Delegaciones y SAGPyA (2007).

Notas: Otros incluye: alpiste, arroz, avena, cebada cervecera, centeno, mijo, lino, maní, cártamo, colza, cebada forrajera y trigo candeal.

CUADRO VI.A.2
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(En kilos por hectárea)

Año	Maíz	Soja	Girasol	Trigo	Sorgo
1980/81	3 801	2 005	984	1 549	3 595
1981/82	3 028	2 090	1 184	1 400	3 187
1982/83	3 030	1 754	1 262	2 049	3 214
1983/84	3 141	2 405	1 106	1 838	2 911
1984/85	3 563	1 988	1 441	2 305	3 155
1985/86	3 745	2 141	1 346	1 617	3 125
1986/87	3 190	1 897	1 268	1 778	3 067
1987/88	3 774	2 264	1 435	1 879	3 347
1988/89	2 910	1 653	1 444	1 836	2 531
1989/90	3 461	2 157	1 451	1 892	2 811
1990/91	4 044	2 275	1 753	1 896	3 332
1991/92	4 524	2 291	1 413	2 174	3 622
1992/93	4 355	2 158	1 435	2 321	3 953
1993/94	4 237	2 039	1 902	2 022	3 506
1994/95	4 522	2 045	1 963	2 166	3 459
1995/96	4 040	2 105	1 718	1 936	3 876
1996/97	4 556	1 721	1 812	2 241	3 684
1997/98	6 078	2 694	1 681	2 596	4 810
1998/99	5 370	2 445	1 752	2 305	4 384
1999/00	5 433	2 331	1 746	2 487	4 648
2000/01	5 455	2 585	1 670	2 490	4 743
2001/02	6 079	2 630	1 908	2 235	5 269
2002/03	6 477	2 803	1 598	2 033	5 031
2003/04	6 393	2 207	1 722	2 539	4 553
2004/05	7 359	2 728	1 904	2 631	5 187
2005/06	5 903	2 680	1 731	2 532	4 678
2006/07	7 665	2 971	1 502	2 642	4 702

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección de Coordinación de Delegaciones y SAGPyA (2007).

CUADRO VI.A.3
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARNE VACUNA Y LECHE
(En miles de toneladas, millones de litros)

Año	Carne	Leche
1980	2 839	5 147
1981	2 939	5 120
1982	2 551	5 487
1983	2 455	5 697
1984	2 554	5 341
1985	2 848	5 962
1986	3 023	5 721
1987	2 574	6 190
1988	2 506	6 061
1989	2 558	6 520
1990	3 007	6 093
1991	2 854	5 937
1992	2 723	6 590
1993	2 787	7 002
1994	2 762	7 777
1995	2 689	8 507
1996	2 694	8 865
1997	2 712	9 090
1998	2 469	9 546
1999	2 720	10 329
2000	2 718	9 817
2001	2 489	9 475
2002	2 526	8 529
2003	2 664	7 951
2004	3 025	9 169
2005	3 132	9 493
2006	3 018	10 160

Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

CUADRO VI.A.4
EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA CON SIEMBRA DIRECTA POR CULTIVO
(En has, en porcentaje)

Campaña	Siembra directa						Siembra		
	Soja	Maíz	Trigo	Sorgo	Girasol	Otros	Total Superficie sembrada	Total Superficie con SD	SD/Siembra Total
1990/91	280 000	10 000	10 000	s/d	s/d	0	20 058 350	300 000	1,50
1995/96	2 150 000	200 000	200 000	s/d	s/d	420 000	21 919 930	2 970 000	13,55
1996/97	2 859 500	266 000	260 000	s/d	s/d	558 600	25 570 508	3 944 100	15,42
1997/98	3 321 000	707 000	763 500	s/d	s/d	815 300	24 774 590	5 606 800	22,63
1998/99	3 782 500	1 148 000	1 267 000	s/d	s/d	1 072 000	25619635	7 269 500	28,37
1999/00	5 016 000	1 385 000	1 740 000	240 000	450 000	419 000	26144205	9 250 000	35,38
2000/01	6 658 800	1 494 700	2 259 000	327 000	420 500	500 000	26296690	11 660 000	44,34
2001/02	8 671 200	1 723 711	3 150 102	278 534	345 274	832 000	27106976	15 000 821	55,34
2002/03	9 781 883	1 933 560	2 843 431	296 808	645 529	850 000	27405453	16 351 212	59,66
2003/04	11 388 960	2 021 785	3 427 304	340 286	818 111	500 000	28534048	18 496 446	64,82
2004/05	11 536 432	2 411 577	3 627 368	389 697	995 643	500 000	29039233	19 460 716	67,02

Fuente: elaboración propia en base a datos de AAPRESID y SAGPyA.

CUADRO VI.A.5
EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA CON OGM
(En miles de hectáreas)

Cultivo	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
Soja RR	370	1 756	4 800	6 640	9 000	10 925	12 446	13 230	14 058	15 200	15 840
Soja convencional	6 299	5 420	3 600	2 150	1 664	714	161	1 297	342	164	260
OGM/Total (Soja)	5,55	24,47	57,14	75,54	84,40	93,87	98,72	91,07	97,63	98,93	98,39
Maíz Bt	-	-	13	192	580	840	1 120	1 600	2 008	1 625	2 046
Maíz RR	-	-	-	-	-	-	-	-	14,5	70	217
Maíz convencional	4 153	3 752	3 257	3 460	2 914	2 222	1 964	1 388	1 382	1 495	1 267
OGM/Total (Maíz)	0	0	0,4	5,3	16,6	27,4	36,3	53,5	59,4	53,1	64,1
Algodón Bt	-	-	5	12	25	10	20	58	55	23	88
Algodón RR	-	-	-	-	-	-	0,6	7	105	165	232
Algodón convencional	955	1 133	746	334	386	164	137,4	201,0	246,0	121,5	s/d
OGM/Total (Algodón)	0	0	0,7	3,5	6,1	5,7	13,0	24,4	39,4	60,7	s/d
Total OGM	370	1 756	4 818	6 844	9 605	11 775	13 587	14 895	16 241	17 083	18 423
Total Convencional	25 201	23 019	20 802	19 300	16 692	15 332	13 819	13 639	12 799	11 568	s/d
OGM/Convencional	1,47	7,63	23,16	35,46	57,54	76,80	98,32	109,21	126,89	147,67	s/d

Fuente: elaboración propia en base a datos de CONABIA.

CUADRO VI.A.6
SOJA: PRODUCCIÓN E INSUMOS UTILIZADOS
(Has, litros, toneladas y porcentajes)

Año	Total Siembra	Siembra Directa	Siembra Directa / Total	Consumo Glifosato	Soja RR	Soja RR / Soja Total	Producción Total Soja
1990/91	4 966 600	280 000	5,6	s/d	0	0	10 862 000
1991/92	5 040 000	445 000	8,8	s/d	0	0	11 310 000
1992/93	5 319 660	775 000	14,6	10 000	0	0	11 045 400
1993/94	5 817 490	1 350 000	23,2	250 000	0	0	11 719 900
1994/95	6 011 240	1 670 000	27,8	50 000	0	0	12 133 000
1995/96	6 002 155	2 150 000	35,8	762 000	0	0	12 448 200
1996/97	6 669 500	2 859 500	42,9	1 263 000	37 000	0,6	11 004 890
1997/98	7 162 250	3 250 000	45,4	2 852 000	1 756 000	24,5	18 732 172
1998/99	8 400 000	3 782 500	45,0	4 543 000	4 800 000	57,1	20 000 000
1999/00	8 790 500	5 016 000	57,1	6 097 000	6 640 000	75,5	20 135 800
2000/01	10 664 330	6 658 800	62,4	82 350 000	9 000 000	84,4	26 880 852
2001/02	11 639 240	8 671 200	74,5	81 499 870	10 925 000	93,9	30 000 000
2002/03	12 606 845	9 781 883	77,6	s/d	12 446 000	98,7	34 818 552
2003/04	14 526 606	11 388 960	78,4	s/d	13 230 000	91,1	31 576 752
2004/05	14 399 998	11 536 432	80,1	s/d	14 058 000	97,6	38 300 000
2005/06	15 364 574	s/d	s/d	s/d	15 200 000	98,9	40 467 100
2006/07	16 134 837	s/d	s/d	s/d	15 840 000	98,2	47 460 936

Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA, ASA y AAPRESID.

CUADRO VI.A.7
PRINCIPALES INSUMOS UTILIZADOS EN EL AGRO
(En unidades, en miles de HP, en toneladas, en millones de litros)

Año	Maquinaria				Agroquímicos		
	Tractores		Cosechadoras	Sembradoras Siembra Directa	Fertilizantes	Herbicidas	Insecticidas
	Unidades	Miles de HP					
1983	8 145	861	1 976	-	s/d	s/d	s/d
1984	12 920	1 379	1 806	-	389 154	s/d	s/d
1985	5 683	592	875	-	438 397	s/d	s/d
1986	6 461	617	700	-	345 192	s/d	s/d
1987	3 188	313	s/d	-	431 230	s/d	s/d
1988	5 017	502	s/d	-	446 782	s/d	s/d
1989	4 655	482	s/d	-	407 484	5,6	15
1990	4 614	475	1 120	s/d	403 507	5,7	17,6
1991	3 520	359	760	s/d	418 888	6,1	19,6
1992	4 871	507	415	1 043	586 914	6,8	22,3
1993	4 338	464	344	1 786	698 872	7	26,2
1994	6 393	748	1 011	2 757	1 015 544	8,9	31,8
1995	4 615	502	662	1 462	1 324 983	10,5	42
1996	7 720	933	1 560	1 100	1 780 400	14,2	57,6
1997	7 601	891	1 706	2 880	1 721 400	18,1	75,4
1998	5 925	598	1 450	2 580	1 488 000	16,2	92,1

Año	Maquinaria				Agroquímicos		
	Tractores		Cosechadoras	Sembradoras Siembra Directa	Fertilizantes	Herbicidas	Insecticidas
	Unidades	Miles de HP					
1999	2 720	305	760	2 400	1 718 400	10,9	97,3
2000	2 108	222	697	2 300	1 794 900	10,9	117,7
2001	1 328	144	597	2 650	1 800 000	12,9	111,7
2002	1 188	s/d	560	3 423	1 600 000	11,5	93,9
2003	4 102	s/d	2 334	4 845	2 100 000	15,9	95,5
2004	6 163	s/d	3 080	4 499	2 931 000	18,7	98,6
2005	6 315	s/d	1 950	3 581	2 651 000	18,2	112,4
2006*	5 000	s/d	1 650	4 080	3 337 000	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia en base a datos de Obschatko (2003), SAGPyA, SENASA, INTA Manfredi, Agromercado, Fertilizar Asociación Civil y CASAFAE.

CUADRO VI.A.8
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA
(En dólares por hectárea y quintales)

Año	Zona Maicera		Zona Triguera		Zona Invernada		Zona Cría	
	US\$/HA	QQ. Maíz	US\$/HA	QQ. Trigo	US\$/HA	Kg. Nov.	US\$/HA	Kg. Tern
1990	2 058	263	763	74	773	1 349	270	443
1991	2 292	244	780	92	859	1 164	338	462
1992	2 592	272	950	80	983	1 056	452	461
1993	2 129	200	871	66	908	1 114	374	448
1994	2 254	207	838	68	960	1 196	323	410
1995	2 400	209	938	58	1 017	1 211	312	376
1996	3 142	209	1 367	68	1 283	1 501	337	404
1997	4 042	376	1 658	117	1 625	1 704	479	456
1998	4 858	508	1 650	147	1 796	1 657	617	478
1999	4 000	438	1 363	125	1 579	1 897	550	560
2000	3 950	485	1 208	114	1 488	1 672	550	552
2001	3 592	437	1 167		1 338	1 598	513	550
2002	2 692	350	964	86	1 025	2 071	377	748
2003	3 950	504	1 529	122	1 525	2 311	561	844
2004	5 317	654	1 958	180	2 167	3 062	693	946
2005	6 067	883	2 375	234	2 633	3 312	863	906
2006	7 708	855	2 883	264	3 208	4 067	1 050	1 155
2007*	8 700	823	3 500	297	4 000	4 444	1 250	1 369

Fuente: *Márgenes Agropecuarios*, febrero 2007.

Notas: * Abril de 2007; Maicera: Pergamino, Rojas, Colón (Bs. As.). Prod. 85 qq/ha; Triguera: Partidos de Tres Arroyos, Necochea, Lobería (Bs. As.). Prod. Media 35 qq/ha; Invernada: Partidos de Trenque Lauquen, Rivadavia, Villegas (Bs. As.), valen hoy por aptitud agrícola; Cría: Partidos de Ayacucho, Rauch, Las Flores (Bs. As.). Receptividad 0,6 EV/ha; La tierra se valuó libre de mejoras. Los dólares son corrientes.

CUADRO VI.A.9
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA AGROPECUARIA
Y SU RELACIÓN CON LA CARTERA TOTAL
(En millones de pesos corrientes)

Año	Producción primaria (*)	Resto de actividades	Total actividades económicas	Prod. primaria / total	Morosidad producción primaria	Morosidad prod. primaria en %
1991	2 799	22 412	25 211	11,1	680	24,3
1992	4 544	31 539	36 083	12,6	1 053	23,2
1993	5 944	42 095	48 039	12,4	1 304	21,9
1994	6 511	53 958	60 469	10,8	1 975	30,3
1995	6 110	53 373	59 483	10,3	2 008	32,9
1996	5 894	58 051	63 945	9,2	1 447	24,6
1997	6 688	67 182	73 870	9,1	1 450	21,7
1998	6 945	69 591	76 536	9,1	1 209	17,4
1999	6 535	73 760	80 295	8,1	1 528	23,4
2000	6 496	74 403	80 899	8,0	1 894	29,2
2001	5 422	69 553	74 975	7,2	1 842	34,0
2002	3 434	65 435	68 869	5,0	1 845	53,7
2003	2 987	52 282	55 269	5,4	1 382	46,3
2004	4 078	57 149	61 227	6,7	1 035	25,4
2005	6 127	64 921	71 048	8,6	542	8,8
2006 - I	6 555	66 934	73 489	8,9	437	6,7
2006 - II	7 230	71 884	79 114	9,1	347	4,8
2006 - III	7 340	79 157	86 497	8,5	297	4,0

Fuente: FINAGRO.

Notas: (*) Excluye saldos correspondientes a la actividad "Explotación de Minas y Canteras"; los valores de la serie corresponden a saldos de cartera de diciembre de cada año.

CUADRO VI.A.10
EXPORTACIONES SEGÚN COMPLEJOS EXPORTADORES. AÑOS SELECCIONADOS
(En millones de dólares)

Complejos exportadores	1997	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*
Total exportaciones	26 430,9	26 542,7	25 650,6	29 938,8	34 550,2	40 013,0	46 456,4
Principales complejos	22 098,8	21 495,7	21 288,0	25 143,7	29 107,5	33 300,8	38 124,3
Complejos oleaginosos	4 730,8	5 408,4	5 884,7	8 031,5	8 459,8	9 317,8	9 953,1
Complejo soja	3 232,7	4 701,1	5 035,4	7 194,5	7 678,5	8 317,5	8 926,2
Complejo girasol	1 214,0	548,0	724,8	712,6	663,2	840,8	810,7
Otros complejos	284,0	159,2	124,4	124,4	118,1	159,5	216,2
Complejos petrolero - petroquímicos	3 486,1	4 992,9	5 096,5	6 039,5	6 894,3	7 633,5	8 608,7
Complejo petróleo y gas	3 015,0	4 228,0	4 229,0	4 946,6	5 426,4	5 989,2	6 632,9
Complejo petroquímico	471,1	764,8	867,5	1 093,0	1 467,8	1 644,3	1 975,8
Complejos cerealeros	3 318,2	2 593,4	2 300,2	2 559,2	2 930,5	3 066,3	3 291,3
Complejo maicero	1 371,4	1 012,0	943,4	1 263,6	1 222,6	1 394,9	1 298,1
Complejo triguero	1 562,9	1 359,8	1 176,2	1 086,4	1 500,8	1 426,4	1 676,5
Complejo arrocero	204,9	77,0	47,9	57,1	73,6	89,3	135,8
Otras exportaciones cerealeras	179,0	144,6	132,7	152,2	133,6	155,7	180,8
Complejo automotriz	3 196,8	2 350,1	1 938,5	1 776,1	2 527,4	3 446,9	4 653,8
Complejos de origen bovino	2 237,8	1 392,1	1 515,3	1 665,6	2 502,4	2 921,6	3 125,4
Complejo carne	923,1	262,3	485,0	621,1	1 063,2	1 399,7	1 375,8
Complejo cueros	1 021,7	844,5	727,6	770,8	912,1	920,4	997,1
Complejo lácteo	292,9	285,3	302,7	273,6	527,2	601,4	770,5

Complejos exportadores	1997	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*
Complejo siderúrgico	912,6	953,8	1 093,9	1 059,0	1 177,2	1 684,0	1 763,7
Complejos frutihortícolas	1 155,3	1 020,0	819,4	983,7	1 108,8	1 346,4	1 583,0
Complejo frutícola	696,1	691,5	554,4	709,5	783,8	968,0	1 114,3
Complejo hortícola	459,1	328,6	265,0	274,2	325,0	378,4	468,7
Complejo pesquero	1 035,1	956,0	730,0	890,6	816,3	810,4	1 249,5
Complejos de origen forestal	532,9	436,6	498,1	617,7	789,7	793,4	924,8
Complejo celulósico papelerero	296,3	275,5	281,0	339,1	421,4	423,2	497,7
Complejo maderero	121,7	76,7	141,8	202,6	282,2	282,4	318,5
Otras exportaciones forestales	114,9	84,4	75,3	76,0	86,0	87,8	108,7
Complejo cobre	93,2	375,8	455,0	480,0	673,4	819,4	1 344,5
Complejo uva	262,1	235,3	220,8	276,2	379,3	497,6	613,0
Complejo aluminio	267,7	343,7	365,5	374,2	374,1	434,9	465,3
Complejos de origen ovino	186,6	137,2	149,2	176,1	197,0	194,8	201,4
Complejo carne ovina	4,1	2,0	3,9	10,7	19,2	27,2	22,9
Complejo lanero, cueros y pieles	182,5	135,2	145,4	165,4	177,8	167,6	178,4
Complejo tabacalero	210,1	169,8	156,4	162,6	191,3	219,2	253,1
Complejos algodoneros	473,6	130,5	64,5	51,6	86,2	114,6	93,7
Complejo aceite de algodón	47,1	17,9	4,5	2,7	1,9	5,3	2,2
Complejo algodonero textil	426,5	112,6	59,9	48,9	84,3	109,3	91,5
Resto exportaciones	4 332,1	5 047,0	4 362,6	4 795,1	5 442,7	6 712,2	8 332,1

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo.

Nota: * Provisorios.

CUADRO VI.A.11
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EXTERNOS. FOB GOLFO
(En dólares por tonelada)

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Ene-80	112,2	178,9	248,4
Feb-80	116,9	176,0	249,9
Mar-80	114,2	167,9	240,7
Abr-80	110,6	158,0	226,7
May-80	112,6	163,7	235,6
Jun-80	14,6	158,7	233,3
Jul-80	132,7	170,1	264,6
Ago-80	144,5	174,9	294,0
Sep-80	144,5	181,9	313,1
Oct-80	144,5	192,2	312,0
Nov-80	149,2	198,8	341,7
Dic-80	150,8	188,1	302,4
Ene-81	155,1	191,1	298,4
Feb-81	145,3	184,1	384,4
Mar-81	144,1	176,0	284,4
Abr-81	146,0	181,2	296,5
May-81	142,9	175,3	291,0
Jun-81	138,6	170,1	273,4
Jul-81	141,0	170,0	281,1
Ago-81	133,0	172,0	266,0
Sep-81	122,0	173,0	258,0
Oct-81	117,0	170,0	248,0
Nov-81	112,0	180,0	243,0
Dic-81	110,0	174,0	241,0
Ene-82	109,0	175,5	246,3
Feb-82	115,0	174,4	244,0

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Mar-82	116,7	168,8	242,1
Abr-82	120,3	170,6	251,2
May-82	121,0	170,1	252,7
Jun-82	117,3	152,5	243,5
Jul-82	114,9	152,7	242,5
Ago-82	107,6	153,4	226,9
Sep-82	100,9	156,0	209,5
Oct-82	93,7	149,0	202,5
Nov-82	106,0	157,0	220,7
Dic-82	108,5	165,0	223,0
Ene-83	108,5	166,0	227,0
Feb-83	117,9	165,4	226,8
Mar-83	120,3	169,1	222,5
Abr-83	134,9	168,4	239,1
May-83	136,9	159,9	236,0
Jun-83	136,2	154,0	231,3
Jul-83	139,4	148,2	250,2
Ago-83	154,0	155,4	332,1
Sep-83	154,0	157,1	339,3
Oct-83	152,3	154,3	321,4
Nov-83	151,1	152,3	313,4
Dic-83	141,9	151,9	296,9
Ene-84	146,1	154,2	298,7
Feb-84	139,5	151,0	279,2
Mar-84	145,1	154,4	297,5
Abr-84	152,1	158,3	305,5
May-84	146,0	151,5	313,9
Jun-84	146,4	148,8	297,6
Jul-84	144,5	147,9	258,6
Ago-84	140,6	151,3	250,1
Sep-84	132,2	157,2	232,5
Oct-84	123,1	155,6	235,3
Nov-84	121,0	152,0	235,5
Dic-84	118,0	150,6	233,1
Ene-85	121,6	149,5	223,8
Feb-85	121,0	148,7	228,3
Mar-85	122,6	145,6	230,6
Abr-85	122,2	146,6	231,2
May-85	118,8	135,1	221,7
Jun-85	117,4	133,6	222,4
Jul-85	117,4	130,3	213,4
Ago-85	106,3	125,0	201,7
Sep-85	98,6	127,9	199,1
Oct-85	101,0	130,1	197,2
Nov-85	109,4	132,5	199,6
Dic-85	111,8	139,2	204,8
Ene-86	110,0	134,3	210,6
Feb-86	106,3	130,8	207,0
Mar-86	101,4	135,5	208,2
Abr-86	102,3	126,5	204,3
May-86	107,0	115,2	204,9
Jun-86	109,0	108,0	203,4
Jul-86	90,0	103,0	198,0
Ago-86	70,0	104,0	185,0
Sep-86	70,0	104,0	183,0
Oct-86	69,0	105,0	187,0

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Nov-86	73,4	106,3	195,5
Dic-86	74,8	109,7	189,0
Ene-87	70,4	108,6	187,4
Feb-87	68,5	113,0	187,3
Mar-87	72,5	117,2	189,0
Abr-87	76,3	115,0	195,7
May-87	83,2	121,3	211,0
Jun-87	82,6	110,9	215,4
Jul-87	76,7	106,6	210,5
Ago-87	73,7	106,0	204,4
Sep-87	75,0	114,7	203,5
Oct-87	78,4	115,3	203,7
Nov-87	81,2	114,3	216,4
Dic-87	82,5	127,0	224,7
Ene-88	87,0	129,0	236,0
Feb-88	88,0	133,0	236,1
Mar-88	91,0	125,0	237,4
Abr-88	91,0	127,0	254,0
May-88	91,0	127,5	274,0
Jun-88	114,0	149,2	340,0
Jul-88	129,0	151,0	336,0
Ago-88	120,0	151,3	322,0
Sep-88	122,7	161,0	321,0
Oct-88	123,0	164,0	299,0
Nov-88	115,0	164,3	291,6
Dic-88	116,8	165,9	294,9
Ene-89	119,8	173,8	288,9
Feb-89	118,1	172,1	288,3
Mar-89	120,8	179,0	295,3
Abr-89	115,1	175,0	278,5
May-89	121,0	180,0	278,3
Jun-89	113,0	168,1	273,2
Jul-89	108,0	167,3	267,6
Ago-89	102,0	164,0	232,0
Sep-89	103,0	164,0	225,0
Oct-89	103,1	164,8	218,4
Nov-89	108,1	167,1	226,0
Dic-89	108,1	168,8	228,6
Ene-90	106,2	168,3	221,5
Feb-90	106,5	161,3	221,6
Mar-90	107,7	158,0	226,0
Abr-90	118,5	159,1	229,5
May-90	121,2	158,7	235,4
Jun-90	120,1	134,6	228,7
Jul-90	116,0	123,8	233,7
Ago-90	109,6	116,6	233,0
Sep-90	101,6	113,7	238,8
Oct-90	99,5	115,3	232,9
Nov-90	99,8	112,4	222,2
Dic-90	99,8	111,7	225,6
Ene-91	105,4	111,6	221,4
Feb-91	106,3	114,6	222,9
Mar-91	108,8	119,5	225,1
Abr-91	110,5	120,8	227,9
May-91	103,1	122,1	220,5
Jun-91	104,4	120,6	221,3

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Jul-91	104,7	115,3	208,9
Ago-91	109,8	125,1	218,2
Sep-91	107,6	132,3	228,1
Oct-91	109,5	146,0	219,6
Nov-91	107,2	150,3	218,6
Dic-91	104,6	159,5	217,0
Ene-92	109,6	171,9	220,6
Feb-92	114,0	177,4	222,4
Mar-92	114,0	169,1	225,7
Abr-92	110,0	161,4	222,3
May-92	109,0	153,7	229,3
Jun-92	110,5	147,3	233,0
Jul-92	101,6	137,1	221,0
Ago-92	97,3	128,6	214,9
Sep-92	96,0	137,6	213,3
Oct-92	93,7	140,5	207,9
Nov-92	95,0	146,9	214,2
Dic-92	94,8	151,2	219,0
Ene-93	95,1	155,7	222,4
Feb-93	94,4	150,4	221,0
Mar-93	95,7	154,7	222,9
Abr-93	100,1	145,0	226,3
May-93	97,8	139,9	229,9
Jun-93	94,5	121,7	230,7
Jul-93	101,4	126,4	267,3
Ago-93	100,3	130,2	256,3
Sep-93	101,0	132,2	245,4
Oct-93	105,9	135,6	234,8
Nov-93	116,0	146,8	248,2
Dic-93	120,9	158,3	263,7
Ene-94	126,9	154,6	268,0
Feb-94	123,9	147,6	261,4
Mar-94	120,0	142,0	262,0
Abr-94	113,0	140,0	253,0
May-94	110,9	142,2	258,5
Jun-94	112,0	139,4	256,9
Jul-94	98,8	137,1	231,5
Ago-94	96,2	145,4	220,1
Sep-94	97,4	158,7	211,7
Oct-94	96,0	167,5	208,8
Nov-94	96,0	162,8	217,9
Dic-94	102,6	165,1	222,1
Ene-95	107,1	156,6	220,9
Feb-95	107,0	154,9	219,5
Mar-95	110,0	151,0	224,3
Abr-95	109,9	150,0	223,7
May-95	112,1	161,0	222,0
Jun-95	119,6	162,6	227,4
Jul-95	126,4	190,8	241,7
Ago-95	126,5	184,9	235,2
Sep-95	130,7	193,7	246,4
Oct-95	140,8	204,7	254,8
Nov-95	143,1	204,1	264,9
Dic-95	149,7	209,3	279,8
Ene-96	158,2	207,4	287,9
Feb-96	164,8	218,9	283,9

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Mar-96	170,8	216,2	281,3
Abr-96	189,9	253,1	300,2
May-96	204,0	261,9	305,3
Jun-96	197,7	228,7	292,8
Jul-96	200,4	202,2	297,8
Ago-96	196,9	192,3	299,8
Sep-96	150,4	179,0	313,2
Oct-96	134,4	179,3	283,0
Nov-96	119,0	179,0	267,0
Dic-96	118,0	181,0	272,0
Ene-97	118,0	177,0	280,0
Feb-97	121,0	176,0	286,0
Mar-97	131,0	176,0	316,0
Abr-97	127,0	187,0	321,0
May-97	121,0	174,0	333,0
Jun-97	116,0	153,0	316,0
Jul-97	105,0	142,0	290,0
Ago-97	112,0	153,0	290,0
Sep-97	116,0	153,0	267,0
Oct-97	121,0	153,0	264,0
Nov-97	119,0	150,0	274,0
Dic-97	114,0	147,0	266,0
Ene-98	113,0	140,0	256,0
Feb-98	114,0	142,0	261,0
Mar-98	117,0	141,0	253,0
Abr-98	109,0	133,0	246,0
May-98	110,0	131,0	249,0
Jun-98	104,0	124,0	239,0
Jul-98	104,0	120,0	250,0
Ago-98	92,0	112,0	218,0
Sep-98	87,0	113,0	214,0
Oct-98	89,0	128,0	211,0
Nov-98	99,0	132,0	221,0
Dic-98	97,0	127,0	218,0
Ene-99	99,0	127,0	213,0
Feb-99	98,0	118,0	195,0
Mar-99	96,0	119,0	182,0
Abr-99	94,0	115,0	184,0
May-99	94,0	112,0	180,0
Jun-99	95,0	113,0	180,0
Jul-99	86,0	107,0	171,0
Ago-99	89,0	115,0	185,0
Sep-99	87,0	118,0	192,0
Oct-99	86,0	111,0	188,0
Nov-99	86,0	109,0	181,0
Dic-99	88,0	104,0	181,0
Ene-00	93,0	110,0	193,0
Feb-00	96,0	112,0	197,0
Mar-00	96,0	112,0	198,0
Abr-00	96,0	112,0	203,0
May-00	97,0	116,0	207,0
Jun-00	85,0	117,0	197,0
Jul-00	76,0	115,0	185,0
Ago-00	76,0	112,0	182,0
Sep-00	81,0	122,0	191,0
Oct-00	85,0	131,0	182,0

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Nov-00	89,0	130,0	186,0
Dic-00	96,0	131,0	201,0
Ene-01	95,0	135,0	191,0
Feb-01	93,0	131,0	182,0
Mar-01	91,0	133,0	177,0
Abr-01	88,0	132,0	170,0
May-01	84,0	137,0	177,0
Jun-01	84,0	130,0	183,0
Jul-01	90,0	128,0	199,0
Ago-01	93,0	127,0	197,0
Sep-01	90,0	126,0	186,0
Oct-01	87,0	127,0	172,0
Nov-01	90,0	129,0	175,0
Dic-01	93,0	125,0	175,0
Ene-02	92,0	129,0	174,0
Feb-02	91,0	127,0	173,0
Mar-02	90,0	126,0	178,0
Abr-02	87,0	126,0	181,0
May-02	91,0	123,0	189,0
Jun-02	93,0	134,0	198,0
Jul-02	99,9	151,0	222,2
Ago-02	110,0	164,0	220,0
Sep-02	114,0	192,0	221,0
Oct-02	110,0	196,0	212,0
Nov-02	109,0	182,0	225,0
Dic-02	107,0	170,0	224,0
Ene-03	106,0	155,0	226,0
Feb-03	106,0	155,0	225,0
Mar-03	105,0	148,0	224,0
Abr-03	106,0	144,0	232,0
May-03	108,0	149,0	242,0
Jun-03	107,0	136,0	241,0
Jul-03	98,0	135,0	228,0
Ago-03	101,0	156,0	222,0
Sep-03	104,0	151,0	246,0
Oct-03	104,0	149,0	283,0
Nov-03	108,0	165,0	294,0
Dic-03	112,0	169,0	298,0
Ene-04	116,0	171,0	315,0
Feb-04	123,0	166,0	331,0
Mar-04	129,0	172,0	373,0
Abr-04	133,0	171,0	374,0
May-04	130,0	167,0	362,0
Jun-04	123,0	158,0	342,0
Jul-04	104,0	154,0	292,0
Ago-04	104,0	145,0	235,0
Sep-04	98,0	155,0	223,0
Oct-04	94,0	154,0	208,0
Nov-04	95,0	162,0	225,0
Dic-04	95,4	160,8	223,3
Ene-05	97,0	160,0	224,0
Feb-05	94,0	154,0	220,0
Mar-05	102,0	157,0	253,0
Abr-05	97,0	147,0	243,0
May-05	96,0	148,0	249,0
Jun-05	99,0	147,0	268,0

Mes-Año	Maíz	Trigo	Soja
Jul-05	107,0	149,0	269,0
Ago-05	100,0	156,0	262,0
Sep-05	100,0	166,0	240,0
Oct-05	98,7	175,1	228,7
Nov-05	98,0	169,0	233,0
Dic-05	101,3	173,8	237,8
Ene-06	103,0	174,0	236,0
Feb-06	107,2	187,0	235,6
Mar-06	108,0	190,0	235,9
Abr-06	109,0	190,0	220,0
May-06	111,3	206,8	234,0
Jun-06	111,0	203,0	231,0
Jul-06	117,0	212,0	240,0
Ago-06	117,0	201,3	230,0
Sep-06	122,0	207,0	223,0
Oct-06	141,0	210,0	234,0
Nov-06	163,0	217,0	264,0
Dic-06	164,3	215,2	264,9
Ene-07	169,0	204,0	272,0
Feb-07	179,0	209,0	290,0
Mar-07	174,0	209,0	284,0
Abr-07	152,0	212,0	280,0
May-07	160,0	203,0	277,0
Jun-07	172,0	229,0	305,0

Fuente: SAGPyA, Dirección de Mercados Agroalimentarios.

VII. La innovación en la argentina post-devaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro

Guillermo Anlló, Gustavo Lugones, Fernando Peirano

Resumen

En el presente capítulo se realiza un detallado análisis del perfil innovativo argentino, tanto para el agro como para la industria, basándose en las encuestas de innovación realizadas en el país que abarcan el período 1992-2004. En este último caso, para la industria, se enumeran los rasgos y determinantes de las actividades innovativas e I&D locales, mostrando que sus niveles son bajos, aún teniendo en cuenta la composición sectorial argentina, y que su estructura se muestra concentrada en la adquisición de bienes de capital, con una baja densidad en la trama de relaciones con el Sistema de Innovación, estableciendo un modo individual de supervivencia. Estos rasgos provienen del ajuste forzado por la apertura con tipo de cambio fijo que caracterizó a la década pasada, y parecen no modificarse en el contexto actual, donde el crecimiento experimentado no hace a la innovación una cuestión necesaria, aunque sí se presenta como un contexto favorable para un proceso de transformación estructural.

En el tercer apartado se analiza la innovación en el agro que, también obligado por las circunstancias imperantes durante los noventa, emprendió un proceso de modernización apoyado en nuevas técnicas de siembra, el uso de semillas genéticamente modificadas y nuevas formas de organización de la producción que lo ubicó en niveles de eficiencia internacionales. Esto se tradujo en un gran incremento de la producción que ha contribuido significativamente a las cuentas fiscales y al resultado externo en el régimen vigente luego de la devaluación. El capítulo concluye con una serie de reflexiones finales entre las que se destaca la importancia de la acción pública a nivel mesoeconómico para modificar los rasgos de la innovación y poder contribuir con ello al desarrollo económico y social.

1. Introducción

Muchas veces resulta más sencillo plantear con claridad qué es lo que no se pretende realizar, que definir cuál es el objeto de un estudio. En ese sentido, este trabajo no pretende ni ser un

documento académico, ni un estudio que analice las series de datos y sus consistencias estadísticas, ni ser una revisión exhaustiva sobre la innovación en Argentina durante los últimos 15 años agotando así la discusión sobre la materia, sino todo lo contrario. Este trabajo, a partir de la experiencia acumulada, con una participación activa, en la realización de las encuestas de innovación realizadas en Argentina desde el año 1997 a la fecha (las que cubren el período 1992-2004), busca reunir las reflexiones que nos despiertan las características permanentes de la conducta tecnológica de las firmas manufactureras argentinas que surgen de las encuestas realizadas. A partir de allí buscamos contribuir y estimular el debate sobre las posibilidades de acción y políticas en materia de innovación en nuestro país. Es por ello que también nos permitimos avanzar en una descripción sobre los principales rasgos del cambio tecnológico en el agro –siendo el sector que presentó resultados más asombrosos en materia de innovación y cambio tecnológico durante este período- intentando identificar posibles factores o causas explicativas de esas conductas. Evidentemente, para poder realizar un diagnóstico acabado sobre la innovación productiva en el país, el estudio debiera completarse con un análisis sobre los cambios sucedidos en el sector servicios en materia de innovación, pero, a pesar de tener indicios sobre cambios profundos sucedidos al interior del mismo, lamentablemente no accedimos a material que nos permitiera realizar una descripción general del sector, más allá de estudios sobre casos (IBM) o subsectores (Software y Servicios Informáticos) dentro del agregado de servicios. Queda así planteado el desafío de avanzar en esta área en futuros trabajos.

En pos de la reflexión analítica, la primera parte del trabajo se concentró en una revisión sobre el perfil innovador de la industria adoptando una perspectiva de largo plazo. Así, el primer esfuerzo consistió en revisar los aportes analíticos más importantes realizados por diversos autores a partir de la información proporcionada por las tres encuestas de innovación realizadas para los períodos 1992-1996, 1998-2001 y 2002-2004 llevadas a cabo en la Argentina. Todos ellos aportan evidencias que confirmarían que la innovación en nuestro país parece responder, en términos generales, a las hipótesis más tradicionales sobre los determinantes de la innovación empresarial (tamaño, origen del capital, exposición a la competencia, volatilidad macroeconómica, etc.), con la particularidad propia de los países periféricos, como el caso argentino, de que en cada sector de actividad la industria argentina se especializa en productos, eslabones o fases de la producción, menos sofisticados que sus pares en el exterior.

Este primer esfuerzo fue complementado con un apartado que describe sumariamente las políticas públicas explícitas que se dirigieron al sector durante el período bajo análisis, sintetizadas principalmente bajo la figura del FONTAR, en pos de aportar a la reflexión final el rol que jugaron las políticas públicas sobre el patrón innovador que se fue conformando en el sector productivo nacional.

Como resultado de un segundo esfuerzo, a partir de la información disponible, se estilizaron seis rasgos propios del proceso de innovación industrial en Argentina, los que han mostrado una fuerte estabilidad a lo largo del tiempo. Estos rasgos, junto al patrón de especialización productiva y comercial prevaecientes en la industria argentina, evidencian un patrón de ventajas competitivas basadas en *commodities* (bienes *standard* caracterizados por un menor ritmo de cambio tecnológico y un menor contenido de conocimiento), en lugar de lo que la teoría señala como más deseable, la construcción de capacidades productivas en bienes diferenciados, los que requieren esfuerzos innovativos intensos, continuos y equilibrados, a cambio de promesas de mayor rentabilidad empresarial y empleos mejor remunerados y más estables.

La primera parte del documento se cierra con un análisis sobre las causas y consecuencias de la conducta innovativa de la industria argentina. A grandes rasgos, lo que se observa es que el perfil de especialización vigente actualmente mantiene los rasgos dominantes de los noventa en cuanto a sus bases competitivas, lo que encierra serias limitaciones en materia de productividad

laboral y distribución de los beneficios del crecimiento, a pesar de los llamativos logros en materia de crecimiento.

Asimismo, dado que el análisis realizado a lo largo del documento se efectúa sobre la industria como un agregado, no pueden dejar de mencionarse que existen casos particulares en los cuales, por diferentes motivos, y de diferentes maneras, las evidencias señalan todo lo contrario a lo aquí recogido. Es decir, que existen posibles sinergias positivas para la generación de conocimiento local, competitivo globalmente (ej. BIOSIDUS); la posibilidad de radicar laboratorios en el país que atiendan los requerimientos de toda una corporación transnacional (ej. Techint), y casos exitosos de tecnología de alta complejidad desarrollados localmente y que colocan su producción en países desarrollados (ej. INVAP). Por ello, el trabajo dedica algunos recuadros para destacar las enseñanzas dejadas por estas experiencias, sin necesariamente por ello querer señalar que las mismas son perfectamente replicables.

En la segunda parte se avanza sobre el caso del sector agrícola, donde el desempeño de los agregados macroeconómicos ha sido clave. La actividad agropecuaria ha experimentado una fuerte renovación de sus capacidades productivas por la combinación, principalmente, de tres factores: nuevos métodos de trabajo de la tierra; la introducción de la genética en los procesos productivos -destacándose particularmente las semillas genéticamente modificadas combinadas con un nuevo paquete agroquímico- y nuevas formas organizativas de la producción a partir de la entrada de nuevos agentes con nuevas funciones y lógicas de comportamiento, como consecuencia de los dos anteriores.

Así como en la industria, todos estos cambios continúan siendo herederos de la estructura productiva establecida la década anterior. Al mismo tiempo, ya que estos cambios han tenido un origen principalmente exógeno, el nuevo modelo tecno-productivo del campo y sus derivados presenta fuertes desafíos para determinar cuáles son las capacidades locales para el desarrollo y manejo de paquetes tecnológicos y cuánto margen de maniobra existe para establecer un sendero de crecimiento sustentable e independiente de los intereses ajenos al país.

En cualquier caso, no puede soslayarse el aspecto positivo que ha sido la comprobación de la fuerza transformadora de la innovación y el vertiginoso ritmo de crecimiento que asegura cuando se la explota consistentemente. El proceso desarrollado en el agro es también un fuerte ejemplo de la potencialidad que encierra vincular más estrechamente ciencia y producción y confirma que los procesos de innovación más destacados combinan cambios tecnológicos con modificaciones en los modos de organizar la producción, requiriendo con frecuencia el surgimiento de nuevos actores que imprimen a los procesos nuevas dinámicas y objetivos; y demandando nuevos marcos legales que comprendan al nuevo fenómeno y lo acompañen en su desarrollo protegiendo los derechos de propiedad pero evitando el truncar la generación de capacidades locales.

El trabajo concluye con un último apartado que recoge las reflexiones de los autores sobre las evidencias reunidas en torno a la conducta innovadora de Argentina los últimos quince años y las posibles recomendaciones a futuro para establecer un sendero evolutivo virtuoso.

RECUADRO VII.1**IBM ARGENTINA: CAMBIO DE ESPECIALIZACIÓN Y CRECIMIENTO EN SERVICIOS**

La historia de IBM Argentina permite apreciar tanto las oportunidades como los imperativos que el cambio tecnológico provoca. En este caso, la filiar argentina ha transitado por fuertes cambios de escenarios no solo provocados por la volatilidad de la economía local sino también por las profundas transformaciones que han ocurrido en su sector de actividad. IBM argentina ha tenido que reacomodar su rol dentro de una gran corporación que ha desplazado su eje de negocios de la manufactura a los servicios. Sin embargo, acciones acertadas y oportunas pueden conducir a un sendero de crecimiento con tasas mayores a las esperadas.

International Business Machines (IBM) se define a si misma como una empresa dedicada a proporcionar soluciones a empresas para la mejora de sus procesos de negocio, facilitando métodos para hacer frente a los problemas de gestión o producción mediante el uso de tecnologías de la información. Esta es la misión que desde 1914 guía a esta compañía de envergadura realmente global con 319 000 empleados distribuidos en 170 países.

Pero no sólo se distingue por su tamaño. Desde un comienzo, IBM se ha destacado por la magnitud y los resultados de sus actividades de investigación y desarrollo (I&D). Es la compañía de tecnologías de la información que más invierte en I&D del mundo: alrededor de US\$ 5 000 millones al año. Cuenta con unos 3 000 científicos y ocho centros de investigación repartidos por todo el mundo. Además posee más de veinticuatro laboratorios de desarrollo y emplea a más de 125 000 técnicos. Con más de 3 200 patentes inscritas en 2004, IBM encabeza la lista de patentes registradas por la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos por más de diez años consecutivos. La compañía posee un total de casi 37 000 patentes y sus investigadores y desarrolladores han obtenido cinco Premios Nobel.

En los últimos años, IBM también ha ganado notoriedad por su capacidad de transformación ya que esta protagonizando una audaz transición desde la manufactura hacia los servicios. La producción de hardware ha dejado de estar a cargo de un selecto grupo de empresas y con ello se han reducido notablemente los márgenes de beneficios. Ante estas circunstancias, IBM decidió reforzar considerablemente sus capacidades para brindar soluciones de consultoría, *outsourcing* (tercerización), integración de sistemas y desarrollo de software y desprenderse de sus unidades de negocio más tradicionales, entre ellas, la fabricación de PCs (Personal Computer), innovación presentada

De esta manera, IBM adquirió la división de consultoría de Price Waterhouse Coopers (PwCC) en 2002 y, dos años después, acordó con el Grupo Lenovo, de origen chino, un traspaso completo de todos sus activos relacionados con los equipos de escritorio y *notebooks* (marca, fábrica y centros de desarrollo). Como ratificación del nuevo rumbo, en 2007, llegó a un acuerdo similar con la japonesa Ricoh respecto a su negocio de impresoras digitales. A su vez, como consecuencia de este nuevo enfoque estratégico, ha constituido una red de *Global Services Centers* con presencia en más de 30 países.

Uno de los más destacados corresponde a IBM Argentina, filial con una trayectoria que también incluye hitos importantes para el ámbito de la manufactura local. La filial argentina comenzó a operar en 1923 vendiendo relojes, cajas registradoras, balanzas y máquinas tabuladoras. En los años treinta, la buena calificación de la mano de obra local estimula la instalación del taller de Retiro destinado a la reparación de equipos. En los años cincuenta, en el marco de la transnacionalización de las empresas norteamericanas y la proliferación de esquemas cerrados de comercio exterior, IBM aumentó su presencia local por medio de nuevas inversiones. Pero a diferencia de otras empresas transnacionales, IBM buscó forjar un modelo de negocios capaz de atender la creciente demanda local de equipos informáticos las perturbaciones que la escasez de divisas imponía. Para ello, era necesario generar un flujo sostenido de divisas por medio de exportaciones. A tal fin, en 1961, se decide establecer una planta productiva en Martínez, Provincia de Buenos Aires.

La producción local de IBM se focalizó en procesos tecnológicamente maduros para la corporación – aunque no para el medio local- basados en principios mecánicos y servomecánicos. Durante los ochenta, el volumen de producción de la planta se duplicó gracias a los aportes tecnológicos transferidos desde la matriz tanto en equipamiento como en mejoras organizacionales. Hacia final de la década, la filial Argentina contaba con 2000 personas, con una proporción de técnicos y profesionales que llegaba al 35% y exportaba el 94% de su producción, principalmente impresoras, a destinos como Canadá, Japón y Europa.

La filial ocupaba el tercer puesto dentro de los exportadores de bienes industriales, detrás de las empresas siderúrgicas. Sin embargo, su balanza comercial neta era apenas positiva ya que también era uno de los importadores de bienes de capital más importantes. A pesar de este buen desempeño, la filial no logró superar su inserción marginal dentro de la corporación. En 1988 representaba apenas el 0,57% de las ventas totales y tenía a su cargo la producción de diez líneas de productos sobre un total de 2000 (Kosacoff y Vispo, 1991).

La llegada de los noventa marcaría el fin de una etapa sin vislumbrarse pistas firmes sobre su futuro. La imposibilidad de incorporar productos basados en la microelectrónica y las condiciones macroeconómicas desfavorables para las exportaciones llevaron al desmantelamiento de las actividades de producción de la planta de Martínez. A su vez, una serie de sospechas y conflictos judiciales erosionaron la imagen de la compañía y afectaron su liderazgo como proveedora de equipos del Estado, su principal cliente.

Sin embargo, en 2001 -en un contexto dominado por tres años de recesión y los primeros síntomas del colapso final de la convertibilidad- la filial logró que la casa matriz aprobara un plan de inversiones de US\$ 50 millones para transformar la planta de Martínez en el "campus tecnológico" mejor equipado de América Latina. Esta decisión cambió el sendero de desarrollo de la filial argentina que, sobre la base de un sostenido buen desempeño, ha podido recomponer su imagen a nivel local como dentro de la corporación.

A tono con los nuevos lineamientos corporativos, la división *Global Technology Services* ha sido el área más dinámica en esta nueva etapa, convirtiendo a IBM Argentina en uno de los centros de prestación de servicios de alto valor más destacados, compitiendo palmo a palmo con los centros ubicados en Brasil, China y la India.

El nuevo perfil de negocios se basa en la prestación de cuatro tipos de servicios. La categoría con más peso corresponde a tercerización de infraestructura informática. El 80% de la inversión destinada a transformar la planta de Martínez en un *campus* tecnológico estuvo dirigida a crear una infraestructura de recursos redundantes tanto en equipamiento informático como en suministro de energía y otros servicios claves. Esto permite que el *campus* opere de forma ininterrumpida (las 24 hs del día, 365 días al año) y le ha permitido obtener el nivel de confiabilidad más elevado del mercado internacional (Reliability 3+). De esta manera, grandes empresas localizadas en Argentina y en el exterior le han delegado a IBM Argentina la gestión de todos sus activos y procesos informáticos.

Otra categoría que destaca a la filial argentina son los servicios de soporte técnico y mantenimiento gracias al amplio conocimiento que posee su personal sobre las distintas plataformas tecnológicas que se han sucedido a lo largo de las últimas décadas. Muchas tecnologías que han sido descontinuadas son desconocidas para otras filiales pero mantienen una fuerte vigencia en el contexto empresarial latinoamericano. Esto le ha dado una ventaja importante a la filial argentina que le permite liderar la provisión de este tipo de servicios a nivel regional.

También se ha consolidado el desarrollo de soluciones informáticas, una actividad iniciada localmente en 1992. El área denominada *Software Factory* ha sido la primera del país en obtener la certificación CMMI Nivel 5 (máximo nivel), factor clave para explicar que el 25% de sus servicios se exporten a más de 12 países, entre ellos, Estados Unidos.

El cuarto componente de la cartera de servicios que comprende la división *Global Technology Services* es la tercerización de procesos de negocios. Estos servicios van más allá de lo que estrictamente corresponde a tecnología informática ya que implican que la empresa le delega a IBM Argentina la gestión de alguna actividad fundamental para su funcionamiento pero que no es clave en términos de su valor agregado. Por ejemplo, algunas empresas ya están tercerizando los procesos vinculados con la gestión de sus recursos humanos, la administración financiera o la coordinación de la cadena de suministros. Esto amplía las posibilidades de brindar servicios de consultoría y le permite desarrollar un perfil de especialización donde la abundancia relativa de contadores del medio local puede convertirse en una ventaja para exportar servicios contables.

Sobre estas bases, la tasa de expansión de IBM Argentina ha sido vertiginosa: más de 500 profesionales por año han sido incorporados desde 2002. En la actualidad, la filial cuenta con un plantel de 5 300 personas de las cuales 3 500 prestan servicios a clientes de América latina, Estados Unidos y Europa. A su vez, los planes de expansión confirman la intención de mantener este ritmo de crecimiento: se proyecta seguir

incorporando 500 nuevos profesionales por año y ampliar nuevamente la infraestructura a través de una inversión de US\$ 100 millones a realizarse en dos años.

En estas proyecciones, el principal obstáculo no es de índole financiero o de crecimiento de la demanda sino que se relaciona con la oferta de recursos humanos. Por ello, IBM Argentina ha lanzado un programa de repatriación de profesionales y está trabajando con los ministerios de educación de las provincias a fin de mejorar el diseño de los contenidos educativos del nivel medio e incentivar la elección por parte de los alumnos de carreras terciarias y universitarias relacionadas con las tecnologías de la información.

De esta manera, es posible concluir que IBM Argentina ha forjado una nueva posición competitiva basada en una multiplicidad de factores. En efecto, ha sabido combinar su larga trayectoria en el país –factor clave para explicar la capacidad de su mano de obra para conocer las distintas plataformas tecnológicas vigentes– con la renovación de su infraestructura productiva –a tono con los nuevos lineamientos estratégicos de la corporación y las posibilidades que brinda las nuevas tecnologías de la información–.

También ha buscado diferenciarse de las filiales asiáticas aprovechando la ventaja inicial que le otorga su posición geográfica –menor diferencia horaria y menor distancia cultural con los clientes en EE.UU. y Europa–. Sobre esta base, parece encaminada a ingresar en los segmentos más sofisticados de los servicios de alto valor agregado estructurando su oferta de tal manera de maximizar las ventajas que encierra la destacada oferta local de profesionales y la nueva paridad del tipo de cambio. Este tipo de servicios aún explica parte minoritaria de sus ingresos pero ha mostrado un gran dinamismo en el último tiempo con una demanda potencial muy importante.

Fuente: elaboración propia.

2. Un perfil del proceso de innovación en la industria argentina

Esta sección tiene por objeto presentar un perfil sobre el cambio tecnológico en la industria manufacturera argentina adoptando una perspectiva de largo plazo. Para ello se han intentado destacar los principales rasgos o hechos estilizados de naturaleza estructural que surgen del análisis de los datos que aportan las tres encuestas de innovación realizadas para cubrir los períodos 1992-1996, 1998-2001 y 2002-2004.

Así, se cuenta con datos que reflejan tres momentos muy distintos del ciclo económico y del proceso de transformación del sector. El primero de los períodos corresponde a una etapa expansiva en un contexto de una reciente y abrupta apertura con un esquema de precios relativos favorables a los bienes no transables. El segundo, a una etapa fuertemente recesiva, con una estructura industrial transformada, con menos empresas y sectores, luego de haber realizado una fuerte incorporación de bienes de capital facilitada por el sesgo importador y favorable a las técnicas capital-intensivas del modelo vigente. La tercera etapa se inicia con una fuerte devaluación del tipo de cambio y la determinación de un nuevo esquema de precios relativos, en este caso favorable a las actividades transables, seguido por una sostenida recuperación de la demanda y la expansión de la actividad industrial.

Curiosamente, a pesar de los vaivenes del ciclo económico ocurridos durante los tres períodos abarcados, se han podido identificar pautas de conducta innovadora por parte del sector manufacturero que se han mostrado constantes a través de todo el período.

Encontrar algunas hipótesis explicativas de la conducta revelada es la motivación del presente apartado, el que está organizado en tres partes. La primera explora, a partir de las evidencias recogidas por diversos trabajos elaborados en torno a la información obtenida por las encuestas de innovación, los condicionantes que pueden estar incidiendo en el perfil de la innovación en la industria argentina. La segunda parte consiste en una aproximación a las políticas públicas explícitas que se dirigieron al sector durante el período bajo análisis, sintetizadas principalmente bajo la figura del FONTAR. Una tercera parte esboza los seis

principales rasgos que se mantienen a lo largo de todo el período analizado, los que son un claro indicio de las principales características de los procesos de innovación en el sector manufacturero argentino. Finalmente, la sección concluye con un análisis sobre las posibles causas de la conducta innovativa de la industria argentina a los ojos de los autores y las consecuencias esperables, tanto en lo que respecta a la evolución futura de los niveles de competitividad empresarial, como a su correlato en términos de posibilidades de desarrollo económico y social.

a) La innovación en la industria argentina vista desde tres enfoques de análisis

Argentina exhibe una de las trayectorias más extensas y arraigadas en materia de Encuestas de Innovación en el contexto latinoamericano (Crespi y Peirano, 2007). Hasta el momento, el INDEC ha publicado los resultados de tres encuestas y ha finalizado el trabajo de campo de una cuarta. De esta manera, Argentina es uno de los pocos países en la región que cuenta con registros estadísticos sobre el proceso de innovación para un lapso de casi 15 años (1992-2006). Sin embargo, aún queda mucho por hacer en este terreno tanto en Argentina como en el resto de la región. La complejidad del tema bajo estudio y la debilidad de los sistemas estadísticos –rasgo propio de los países en desarrollo– aún no permiten conformar bases de datos lo suficientemente amplias y libres de ambigüedades y sesgos como para responder de manera definitiva los distintos interrogantes que surgen cuando se analizan los procesos de innovación en países en desarrollo (Lugones y otros, 2006).

Nos encontramos ante un campo de estudio reciente pero de un marcado dinamismo. Es así que se han podido identificar una docena de trabajos publicados entre 2002 y 2006 que apoyan sus conclusiones en las Encuestas de Innovación referidas al período 1992-2004. Se trata de un conjunto sumamente heterogéneo que abarca desde artículos descriptivos de los resultados de las encuestas, pasando por comparaciones internacionales, desarrollo de indicadores sintéticos, ejercicios econométricos y hasta trabajos derivados de tesis doctorales.

Este conjunto de trabajos pone de manifiesto el interés y la experiencia acumulada en estos últimos años en el análisis del proceso de innovación en el sector manufacturero, aunque también debe advertirse que son pocos los resultados firmemente respaldados. Los aportes y conclusiones deben tomarse más como hipótesis de trabajo que como respuestas definitivas.

Teniendo presentes estas salvedades, a continuación se presentan algunos de los aportes más destacados, organizados a partir de tres líneas temáticas que responden a los enfoques y herramientas analíticas que han sido utilizadas en los diferentes subconjuntos de trabajos identificados. Un primer subconjunto temático de los estudios corresponde a los que analizan los efectos de los gastos de innovación y de las complementariedades entre los mismos, brindando pareja atención a la I&D y al resto de las actividades innovativas, lo que los distingue de la segunda línea temática, la que otorga a la I&D una jerarquía especial o un mayor peso explicativo. La tercera línea temática se centra en la influencia de la volatilidad macroeconómica como factor determinante de la conducta tecnológica de las firmas.

Los gastos en actividades de innovación y las complementariedades entre los mismos

A partir de las encuestas de innovación ha sido posible corroborar que las empresas manufactureras argentinas destinan una porción muy reducida de recursos al impulso del cambio tecnológico. Esta observación resulta especialmente evidente cuando se considera la inversión en I&D. Una explicación, casi inmediata, arguye que la baja proporción del gasto privado en I&D en Argentina es producto del escaso desarrollo de aquellos sectores productivos que, en los países avanzados, son los que más erogan en proporción a sus ventas o su valor agregado en I&D como informática, aeronáutica, química fina, etc. (Chudnovsky y otros, 2006a). Sin duda, la ausencia de estos sectores

vuelve ilusoria cualquier expectativa de lograr un incremento en el gasto agregado que lo coloque al mismo nivel que países de mayor desarrollo sin una transformación profunda de la estructura productiva. De hecho, el sector al que pertenece la empresa es uno de los factores explicativos más relevantes cuando se ha intentado explicar el nivel de inversión en I&D, por ejemplo.¹

Sin embargo, el análisis de las encuestas ha permitido reunir algunos indicios que sugieren que aún con la estructura actual, la proporción del gasto en I&D, en particular, y en Actividades de Innovación, en general, que se observa en Argentina es más reducido de lo que correspondería para la composición sectorial vigente.

En este sentido, Sánchez y otros (2006) han buscado descomponer la diferencia de casi dos puntos que se observa en el indicador AI/Ventas entre Argentina (1,94; 2001) y Brasil (3,90; 2000). Su análisis indica que sólo un 24% de la diferencia se explica por la estructura de la producción mientras que el 76% restante se debe a diferencias en la intensidad del gasto al interior de cada sector. El ejercicio para el indicador I&D sobre facturación (Argentina 0,30% y Brasil 0,75%) generó un resultado similar: un 32% se explica por diferencias en la especialización productiva mientras que un 68% se debe a un menor esfuerzo en I&D en cada sector.

En una dirección similar, Peirano (2007) ha comparado los casos de Argentina y de Brasil, unificando las bases de las Encuestas de Innovación de cada país y procesando los datos con criterios idénticos. Como resultado, se observó que aplicando los coeficientes brasileños de intensidad sectorial a la estructura industrial Argentina, el gasto agregado en I&D de Argentina podría haber alcanzado los 490 millones de dólares en 2001, es decir, 269 millones más que el nivel original que se ubicó en 221 millones equivalentes al 0,25% de las ventas. Consecuentemente, la relación entre los gastos en I&D con respecto a la facturación hubiese pasado de 0,25% a 0,56%.

Esto estaría indicando, en primer lugar, que la conducta tecnológica de las empresas está sólo parcialmente determinada por la naturaleza tecnológica de la actividad que desarrollan, es decir, que la composición sectorial de la estructura productiva no establece más que un rango cuya extensión parecer ser relativamente amplia. Y, en este sentido, existen posibilidades de incrementar el dinamismo tecnológico del complejo industrial sin el imperativo de incorporar ramas o sectores que por el momento están ausentes. A su vez, estos indicios indican que dentro del rango en que se ubica la industria argentina, las empresas operan más cerca del extremo inferior que del superior, por lo que si las empresas locales emularan a sus pares brasileñas en cuanto a la intensidad de su gasto en I&D, el mismo podría incrementarse en un 122%.²

En segundo lugar, estas diferencias hablan del tipo de actividades productivas que desarrollan las empresas argentinas. Las evidencias presentadas señalarían que la industria brasileña está ubicada en eslabones o fases de la producción más sofisticados que las empresas

¹ Existe amplia tradición en la literatura económica en relación a considerar que existen regímenes tecnológicos que moldean la conducta tecnológica de las firmas (entre otros, Pavitt 1984) o que los rasgos institucionales, tecnológicos y de competencia de cada sector definen las condiciones de oportunidades, apropiabilidad y acumulatividad (entre otros Cohen y Levinthal, 1989). Como resultado, se debería observar una cierta homogeneidad intrasectorial y una divergencia marcada intersectorial. Los estudios realizados en Argentina confirman la divergencia intersectorial (véase por ejemplo Yogui y Rabertino, 2003; Arza, 2003; Sanguinetti 2005 o Chudnovsky y otros, 2006), pero también se observa una gran heterogeneidad intrasectorial. Esto resalta la importancia de considerar otros factores como tamaño, origen de capital o concentración, así como también explorar otros enfoques orientados a analizar la conducta estratégica de la firma.

² En este sentido, parece tener mucho más importancia el tipo de productos (o bien la etapa o la fase en la elaboración de un producto) en que se especializan las firmas argentinas, al interior de cada rama de actividad, que la estructura sectorial.

argentinas. Esto, desde luego, tiene profundas implicancias en términos de competitividad y posiblemente también en cuanto a la tasa de beneficios de largo plazo.

Pero las encuestas también han permitido destacar la heterogeneidad del conjunto de empresas que componen el sector industrial, lo cual ha alentado la búsqueda de taxonomías basadas en rasgos y criterios estrechamente vinculados a la estrategia empresarial de las firmas. Este sería un primer subconjunto temático de los estudios, en el que se le otorga igual jerarquía a la I&D respecto al resto de actividades de innovación. Por ello, estos trabajos se preocupan por intentar esclarecer los efectos no sólo del nivel agregado de gastos de estas actividades sino las complementariedades que puedan existir entre ellos.

Por ejemplo, Yoguel y Rabertino (2000) encuentran que en la industria argentina de los noventa los agentes con elevada capacidad tecnológica y con capacidad tecnológica media-alta representan menos del 15% del total. Dentro de la conformación de estos grupos se destacan las empresas de gran tamaño relativo y la participación del capital extranjero (mayor que en el resto de las categorías). En cuanto al tipo de actividad se destacan el sector automotriz y los productores de equipos durables. Las empresas de este grupo, a su vez, fueron las que mostraron una evolución de las ventas más favorable. En el otro extremo, las empresas con capacidad tecnológica muy reducida agrupan a algo menos de la mitad de las firmas manufactureras. Conforman esta categoría, de forma predominante, las Pymes de capitales nacionales. Las empresas de este grupo tuvieron un desempeño negativo en la década bajo análisis.

Los autores también destacan que el indicador de capacidades tecnológicas tiene una fuerte asociación (positiva) con el tamaño de los agentes, la relevancia de la IED recibida por el sector, la calificación de la mano de obra y la inserción externa. El estudio encuentra, también, que las diferencias intra-sectoriales son muy marcadas lo que estaría indicando que la conducta tecnológica de las firmas no puede ser explicada totalmente por la pertenencia a un sector (hipótesis derivada del concepto de regímenes tecnológicos sectoriales). Hecha esta salvedad, se observa que el sector de sustancias y productos químicos, el complejo automotriz, el sector de máquinas y equipos, los fabricantes de equipos electrónicos y de comunicaciones son los que reúnen a la mayor proporción de empresas con un indicador alto. En el extremo opuesto, se encuentran los sectores productores de bienes de madera, textiles y equipo de transporte no automotriz.

Por su parte, Milesi (2006), a partir de la utilización de técnicas de análisis factorial y cluster, logra conformar seis patrones basados en aspectos tecnológicos de las firmas. Estos patrones luego se enriquecen identificando las características estructurales y el desempeño económico predominante en cada uno de ellos. Una de las conclusiones más importantes es que iguales niveles de compromiso (medidos por la intensidad del gasto en actividades de innovación como porcentaje de las ventas, por ejemplo) tienen por detrás patrones de esfuerzos y tipos de resultados diferentes. Así, los esfuerzos más orientados a la generación interna de tecnología (esfuerzo en I&D o ingeniería y diseño) prevalecen en las empresas orientadas a obtener innovaciones de productos, mientras que su adquisición externa (incorporada en bienes de capital o TICs) caracteriza a las empresas orientadas a innovar en procesos.

Lugones y otros (2004) también han buscado explorar esta dirección. En efecto, han partido de la idea de que un mismo nivel de esfuerzo innovador medido como gasto en AI puede estar asociado a trayectorias y conductas innovadoras de naturaleza diferente y que esto debería verse reflejado en el desempeño de la firma. Para ello, han trabajado en delinear patrones de conducta tecnológica a partir de analizar la estructura del gasto en actividades de innovación. Como resultado, encuentran que pueden caracterizarse, aparte de una estrategia no innovadora, dos tipos de conductas: balanceadas (es decir, aquéllas que combinan actividades en procura de nuevos productos o procesos) versus las sesgadas (es decir, aquéllas que centran su cambio tecnológico en la realización predominante de un único tipo de acción). Las evidencias generadas

a partir de este enfoque muestran que las empresas que realizaron actividades de innovación tuvieron un mejor desempeño que aquéllas que no realizaron este tipo de esfuerzos cuando se consideran la evolución de las ventas, el empleo, la productividad laboral, la contratación de profesionales y las exportaciones. A su vez, las mejoras de *performance* fueron más marcadas para las empresas balanceadas, o sea aquellas que combinan la adquisición de máquinas y equipos con otros modos de innovación.

Sanchez y otros (2006) también sostienen que cuando se analiza la mejora de productividad de las empresas que han realizado actividades de innovación se comprueba la existencia de una complementariedad entre la incorporación de maquinaria y equipos y el gasto en I&D. Estas actividades no sólo aumentan la productividad por sí mismas, sino que también existe una relación específica mediante la cual el rendimiento de la inversión en capital físico se ve aumentada por el gasto en I&D. Los autores aventuran que esta posible complementariedad estaría indicando que los incrementos en la productividad pueden estar relacionados con la adaptación del capital físico mediante inversión en I&D.

El peso de la I&D

En este punto resulta pertinente presentar una segunda línea temática de trabajos, en la que se le da a la I&D una jerarquía especial sobre el resto de las actividades de innovación. Estos trabajos han intentado verificar si las hipótesis más tradicionales sobre los determinantes de la innovación empresarial se verifican en el caso de las firmas argentinas. Para ello se utilizaron distintas herramientas econométricas y se siguieron estrategias de investigación más cercanas al *mainstream* que en las otras líneas temáticas.

En este sentido, uno de los factores más estudiados ha sido el tamaño de las firmas. Al respecto, ya Schumpeter remarcó que las actividades de investigación y desarrollo estaban positivamente asociadas con el porte de la firma y con su poder de mercado. Las firmas que buscan mejoras competitivas por medio de la introducción de innovaciones abultan crecientemente sus costos fijos, ya sea por las actividades de I&D que realizan, como por las adquisiciones de tecnología incorporada (principalmente maquinaria y equipos), lo que lleva a que el financiamiento de las actividades de innovación resulte fuertemente dependiente de las posibilidades de aprovechamiento de economías de escala.

El trabajo realizado por Sanguinetti (2005) encuentra que esta hipótesis se confirma para el caso de la industria argentina: tanto el tamaño como la cuota de mercado son variables explicativas de signo positivo y significatividad estadística, aunque en el caso del tamaño, se destaca que la relación no es lineal. El gasto en I&D por empleado crece hasta cierto tamaño de firma para luego mantenerse relativamente constante.³ Esto sería un indicativo de que la I&D está sometida a importantes economías de escala. De todos modos, esto no debe llevar a confusiones: el 25% de las empresas más grandes explican el 76% del gasto en I&D de Argentina.⁴ También Yoguel

³ Cuando se considera el tamaño de las firmas en función de las ventas se observa que las empresas medianas son el segmento de mayor intensidad gasto/ventas (Al respecto, consultar INDEC, 2006 o Sánchez y otros, 2006). Al mismo tiempo, esto es una muestra adicional del carácter naciente de este campo de investigación ya que se observa la ausencia de categorías estandarizadas. Por ejemplo, en los distintos trabajos consultados, el tamaño de la empresa se establece a partir de rangos basados en el número de empleado (Sanguinetti, 2005), del monto de la ventas (Yoguel y otros, 2002b; Lugones y otros, 2004; INDEC 2006; Sanchez y otros, 2006) o el coeficiente de las ventas sobre el monto total de la facturación del sector considerado a cinco dígitos ISIC (Arza, 2003).

⁴ De hecho, para el año 2001, las primeras 25 empresas por gasto en I&D explicaban el 70% del gasto total del panel relevado por la Encuesta, mientras que las diez primeras explicaban un poco más del

y Rabetino (2002b); Arza (2003) y Chudnovsky y otros (2006a) sostienen que las grandes empresas son más proclives a llevar adelante actividades de innovación y a lanzar innovaciones al mercado.

La importancia de este factor como determinante del gasto en I&D tiene dos consecuencias directas. Por un lado, la mayor parte del gasto tendiente a impulsar el cambio tecnológico se concentra en las empresas de mayor tamaño, como se verifica a escala mundial.⁵ Por otro lado, implica un obstáculo para el nivel de inversión que puede realizar un país de desarrollo intermedio como la Argentina dado el tamaño relativamente reducido de las empresas que operan en el país.

Otro de los factores que siempre ha convocado la atención de los análisis ha sido el carácter nacional o extranjero del capital que tiene el control de la empresa. Sin embargo, la implicancia del origen del capital respecto a la innovación es aún un aspecto de debate. Por ejemplo, se argumenta que las empresas multinacionales tienden a concentrar sus actividades de I&D en sus casas matrices lo cual conduce a que sus filiales sean agentes muy poco activos en materia de innovación. Otra línea argumental ha sostenido que las empresas multinacionales⁶ tienden a ser actores dinamizadores del contexto tecnológico local ya que a través de las redes globales que conforman fluyen con más facilidad los recursos tecnológicos.

Sanguinetti (2005) señala que la pertenencia a una empresa trasnacional incrementa tanto el nivel de I&D como de gastos en innovación en general aunque las pruebas econométricas aplicadas muestran que su impacto es sumamente reducido.⁷ Por su parte, Arza (2003) señala que los factores tamaño y origen de capital se combinan y potencian y se asocian positivamente con las posibilidades de las firmas para apropiarse de los resultados que generan los esfuerzos tecnológicos que realizan. En consecuencia, aquellas firmas donde estos rasgos se manifiestan de manera más marcada son las que exhiben un desempeño más intenso y eficaz en materia de innovación. Sánchez y otros (2006) ilustran esta posición al observar que si bien el grupo de empresas extranjeras tiene la tasa más alta de empresas innovadoras en relación al conjunto de empresas nacionales, también es cierto que el tamaño promedio de estas firmas es mayor al de las empresas sin participación de capitales extranjeros, con lo que el tamaño podría tener más capacidad explicativa que el origen del capital.

Sin embargo, cuando se revisan los trabajos de Chudnovsky y López estas conclusiones no se ven reflejadas.⁸ Las evidencias generadas en sus trabajos indican que la condición de empresa extranjera conlleva una menor probabilidad de introducir innovaciones (Chudnovsky, López y otros 2004). A su vez, esta variable no resultó significativa cuando se analizó la relación

55% y, salvo dos casos, todas pertenecían a la rama 24 - Fabricación de productos y sustancias químicas.

⁵ En Estados Unidos, las diez empresas más importantes en I&D explican el 30% del gasto total. En términos sectoriales, la industria automotriz, farmacéutica y biotecnológica, equipamiento informático y equipamiento electrónico y eléctrico concentran dos tercios de la inversión total privada en I&D. En Europa y Japón el panorama es similar. (European Commission, 2005; Anlló y Ramos, 2007; Svarzman 2007).

⁶ Es necesario tomar en cuenta que cada vez se torna más difícil establecer las condiciones para que una empresa sea calificada en una u otra categoría (nacional o extranjera) a lo que se suma la proliferación de alianzas y acuerdos estratégicos y la mayor relevancia de la operatoria multinacional entre las empresas con casas matrices en países en desarrollo.

⁷ Sanguinetti (2005) obtiene como resultado que un 10% adicional de participación extranjera en el capital total de la empresa incrementa el gasto en I&D en \$0,19 por empleado cuando el valor promedio para el período 1992-2001 se aproximó a los \$30.

⁸ Observar que no existe una contradicción directa con los otros trabajos ya que la evaluación del carácter de empresa extranjera se realiza en contextos de análisis diferentes e incluso las definiciones empleadas no son estrictamente iguales. Como se señaló, por el estadio de la investigación en este campo, los resultados que se reportan deben tomarse a modo indicativo.

entre gastos destinados a actividades de innovación y resultados de esas actividades (Chudnovsky, López y otros, 2006a).

En referencia a las externalidades que las empresas extranjeras pueden generar sobre el entramado productivo y comercial en el que actúan, Chudnovsky y otros (2004) señalan que el beneficio que las empresas domésticas pueden llegar a obtener de la presencia de empresas transnacionales en su entorno depende, principalmente, de su propia capacidad de absorción y no de la actividad de innovación que desarrolle la firma extranjera. Marin y Bell (2004) tampoco encuentran evidencia que señale que las actividades de I&D son un requisito para que las ETs generen externalidades positivas sobre el entorno. Más bien, destacan que el único canal confirmado sería el de la capacitación del personal.

En consecuencia, estos trabajos conducen a desalentar que el Estado otorgue cualquier tipo de subsidio o incentivo dirigido a las empresas transnacionales para que radiquen o incrementen sus gastos en I&D esperando tener como resultado una mejora en el desempeño del resto de las firmas locales.⁹ Más bien, las políticas deberían enfatizar el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las empresas domésticas.

Un tercer factor relevante para el caso de la innovación en Argentina se refiere al grado de competencia que enfrentan las empresas. Una parte de la literatura señala que la concentración implica márgenes de beneficio más elevados, los cuales permitirían que las empresas destinen más recursos a las actividades de innovación. En cambio otros consideran que sin presión competitiva las empresas no asumirían los riesgos que implica la inversión en I&D y en otras actividades de innovación. Al respecto, del trabajo de Sanguinetti (2005) se concluye que la segunda de las alternativas prevaleció en el caso argentino durante los noventa ya que la concentración y la protección tarifaria fueron identificados como factores de impacto negativo sobre el nivel de los esfuerzos tecnológicos.¹⁰ Por su parte, Sanchez y otros (2006) indica que los sectores sometidos a mayor competencia de importaciones son los que reúnen mayor porcentaje de empresas innovadoras seguidos por los que tienen asegurado en mayor medida el mercado interno, es decir, menor presión de parte de las importaciones. Los sectores con un nivel intermedio de penetración de importaciones son los que muestran un menor grado de difusión de las actividades de innovación. Esta regularidad se verifica para los casos de Argentina, Brasil, México y España.

Sin duda, resulta interesante conocer si esta conclusión se mantiene aún después de la modificación del régimen cambiario en 2002. En especial, sería necesario establecer el efecto de este cambio en términos de presión competitiva de las empresas, ya que se ha reducido la competencia externa lo cual ha llevado a un fortalecimiento de la posición dominante en ciertos sectores mientras que en otros ha estimulado la puja entre los productores locales que nuevamente tienen la posibilidad de atender al mercado interno.

Por otra parte, del trabajo realizado por Arza (2003) es posible extraer que el grado de apertura determina sólo parcialmente el esquema de incentivos que define la conducta tecnológica de las empresas. Durante los noventa, la “oportunidad tecnológica” asociada a la apertura no modificó la actitud de las empresas frente a la innovación ya que el esquema de incentivos vigente siguió premiando a las empresas con una actitud inversora conservadora y con marcadas

⁹ No obstante, una mayor intensidad de actividades de I&D genera otro tipo de externalidades que pueden no expresarse de manera directa en el desempeño de las firmas domésticas, pero que contribuyen a mejorar las condiciones de desarrollo a largo plazo (Pavitt, 1991).

¹⁰ Sin embargo, los efectos en este caso también son moderados. De acuerdo con la Tabla 10 que presenta Sanguinetti (2005), un 10% de incremento en la protección arancelaria o en el grado de concentración reducen un 5% el gasto en I&D por empleado.

preferencias por la flexibilidad. La importancia de las políticas complementarias para fortalecer las capacidades¹¹ de la firma y potenciar así los incentivos a la innovación también mantiene su relevancia en el contexto actual de tipo de cambio competitivo (depreciado).

La volatilidad macroeconómica

Esto nos introduce a la tercera línea temática. En este caso, existe un subconjunto de trabajos centrados en la influencia de la volatilidad macroeconómica como factor determinante de la conducta tecnológica de las firmas. Sobre este punto, Arza (2006) ha encontrado que las decisiones de invertir en I&D no están afectadas por las condiciones macroeconómicas coyunturales sino que dependen de la confianza de los agentes en que no existan cambios en el régimen económico. Es decir, al decidir sus inversiones en I&D los empresarios evalúan los fundamentos del esquema económico vigente (intentado establecer, en los términos de Arza, la incertidumbre estructural); lo cual involucra más que la evolución de las variables macroeconómicas (responsable de la incertidumbre contingente). Esta podría ser una explicación complementaria al resultado obtenido por Chudnovsky y otros (2006a) que sostienen que las empresas valoran sus actividades de I&D como una inversión de largo plazo a sabiendas que sus impactos son mayores que si las realizan de forma discontinua.

En otras palabras, un elemento importante del esquema de incentivos es la confianza de los empresarios sobre la perdurabilidad de los precios relativos que surgen del mismo. Esto enfatiza la importancia de la reputación sobre la sostenibilidad del régimen económico, la cual es una construcción compleja que excede la estabilidad del tipo de cambio y el incremento del nivel de actividad, aspectos que deberían, aparentemente, considerarse como una condición necesaria pero no suficiente para impulsar a las empresas a incrementar su productividad y competitividad por la vía de la innovación en productos y en procesos.

Así, la transición de los ochenta a los noventa se desarrolló en un marco de gran heterogeneidad de conductas y alta mortandad de empresas, donde el sector manufacturero ha seguido un comportamiento tecnológico que Kosacoff y Ramos (2006) describen como emparentado al abastecimiento externo, al desmontaje de los equipos para desarrollos con mayor participación local y una revalorización de los aspectos organizacionales, no sólo en la producción, sino también en la comercialización y las finanzas. Así, 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. La brecha menor en términos de tecnologías de producto que lograron las firmas sobrevivientes a la apertura con cambio subvaluado de comienzo de los noventa fue a costa de la adquisición futura de capacidades domésticas asociadas a las actividades de I&D.

En el análisis de los resultados de la Encuesta de Innovación 1992-1996, ya era posible advertir los rasgos esenciales del nuevo escenario, tal como lo dejaron expresado Bisang y Lugones: “se asiste a un proceso caracterizado, en su conjunto, por cierto dinamismo empresario hacia una incorporación, adaptación y/o generación de tecnología, basado preponderantemente, en el abastecimiento externo –tanto desde la óptica de la firma como del país- de los principales acervos técnicos y con una menor preocupación por la generación endógena en base a las actividades de I&D” (Bisang y Lugones, 2002).

Para cerrar el cuadro de situación, Kosacoff y Ramos (2006) señalan que la tendencia hacia la desverticalización de la producción se afianzó fundamentalmente a través de la incorporación de partes y piezas importadas, reduciendo la probabilidad de conformar redes de

¹¹ Arza (2003) se refiere a este punto mencionando la necesidad de mejorar las condiciones de apropiabilidad y acumulatividad de las empresas frente a los procesos de innovación.

producción basadas en la subcontratación local y con efectos muy negativos sobre el mercado laboral (tanto por menores requerimientos directos e indirectos de empleo, como por la pérdida de calificaciones en el *learning by doing* de los recursos humanos). Estos trabajos conducen a concluir que el cambio tecnológico ha pasado a ser sinónimo de modernización basada en la incorporación de máquinas y equipos importados con mejoras en el plano organizacional y una tendencia sostenida a expulsar mano de obra poco calificada.

Este esquema ha sido lo suficientemente firme y consistente en el tiempo (volatilidad macroeconómica mediante) para transmitir un claro mensaje a los agentes económicos: la inconveniencia de intentar mejorar su desempeño económico a través de un fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas, -alternativa que ha sido la base de los procesos más exitosos de crecimiento y desarrollo acelerado.

La tendencia mencionada no se ha modificado luego de la convertibilidad. Al respecto, Yoguel y Erbes (2007) encuentran que el funcionamiento de la trama automotriz ha experimentado sólo leves modificaciones respecto a la dinámica predominante en los noventa, tanto en términos de competencias como fundamentalmente de las articulaciones que las firmas desarrollan con otros agentes e instituciones. En esa dirección, y de la misma forma que en la etapa de crecimiento de la primera parte de los noventa, las variables macroeconómicas parecen haber sido mucho más relevantes que las micro y las mesoeconómicas para explicar la recuperación del complejo desde la devaluación.

Instrumentos públicos de la política tecnológica

Sería incompleto plantear una reflexión acerca de los condicionantes sobre el comportamiento innovador de las empresas en el período bajo análisis sin realizar una descripción, aunque sea somera, de las políticas públicas explícitas de aliento al cambio tecnológico y organizacional y los efectos que han tenido.

En la primera mitad de la década del noventa, el elemento más destacado fue la aprobación de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica en 1990 y su posterior reglamentación en el año 1992. El marco reglamentario contemplado en la Ley constituyó la base para la puesta en operación, durante la segunda mitad de la década, de un conjunto de instrumentos destinados a alentar el desarrollo tecnológico en el sector productivo. La Ley parte de la necesidad de impulsar la formación de un mercado de servicios tecnológicos, por un lado, y coloca al mercado como el agente que determina la asignación y orientación de los recursos, por el otro. En relación a alentar la vinculación entre las instituciones del complejo CyT y el sector productivo, la Ley creó la figura de Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), lo que fue complementado con la creación del Programa de Consejerías Tecnológicas (Anlló y Peirano, 2005).

Los otros instrumentos contemplados por la Ley recién comenzaron a implementarse de forma efectiva en 1994, año en el que se firmó un acuerdo de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar un Programa de Modernización Tecnológica (PMT-1).¹²

Con el lanzamiento del PMT-1 se inicia la segunda etapa de las políticas de CyT implementadas en la década del noventa. Ello significó el comienzo de un proceso de reforma institucional, cuyo primer antecedente fue la creación del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), bajo la órbita de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de

¹² El BID aportó al PMT-1 US\$ 95 millones, mientras que la contraparte nacional distribuyó entre el Estado nacional (US\$ 76 millones) y el sector privado (US\$ 19 millones).

Economía. Este organismo tenía como misión la implementación técnica y operativa de las líneas dirigidas a incentivar el desarrollo y modernización tecnológica en el sector productivo.

Este proceso cobró mayor fuerza a partir de la denominada segunda reforma del Estado en 1996. En el marco de la reforma se creó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (AGENCIA), organismo desconcentrado de la Secretaría de Ciencia y Técnica, creado a los efectos de ejecutar y administrar los instrumentos contemplados en la Ley 23.877 y el PMT-1. Es decir, se dividieron explícitamente las funciones de política de las de ejecución, hasta ese entonces ejercidas por la SECyT.

Esta primera etapa culmina en el año 1999 con la firma de un nuevo acuerdo con el BID por un segundo contrato de préstamo que da lugar al segundo Programa de Modernización Tecnológica (PMT-II). Entre los elementos más destacables de este segundo acuerdo, se encuentra la incorporación de un instrumento: los aportes no reembolsables (ANR), que reemplazan una de las líneas de crédito instrumentada en el primer Programa. Por otra parte, se incorporan nuevas entidades financieras, incrementando el porcentaje de financiamiento a las mismas y se aprueba que los recursos aportados por las empresas se constituyan en la contraparte nacional (Borda y León, 2001). En este sentido, el FONTAR es la expresión más relevante y explícita de la acción del Estado en esta materia durante el período bajo análisis.

Desde su creación en 1995, el FONTAR ha ido ganado reconocimiento. En 1996, según lo recogido por la primera Encuesta de Innovación, menos del 1% de las empresas manufactureras había utilizado este fondo, mientras que en 2001, según la 2^{da} Encuesta, lo había hecho el 3,9% de las firmas entrevistadas. El número de proyectos aprobados continuó incrementándose, pasando de 438 entre 2002 y 2003 a 1214 en 2004-2005. Esto se acompañó con una ampliación en los programas (19 alternativas en 2004) y un incremento en los montos aprobados que crecieron de \$58,7 millones en el período 2002-2003 a \$315,5 millones en el período 2004-2005, orientando la mitad de los fondos al sector industrial. El promedio del trienio 2004-2006 indica que se aprobaron 580 proyectos por un monto promedio anual de 156 millones de pesos.

En este sentido, reviste interés repasar algunos resultados de evaluaciones recientes respecto al impacto de los préstamos y los subsidios del FONTAR sobre los gastos de I&D de las empresas asistidas, teniendo en cuenta, sin embargo, que las evaluaciones de impacto enfrentan fuertes dificultades metodológicas y prácticas que obligan a adoptar perspectivas muy ceñidas que dejan de lado, por ejemplo, la incidencia de las externalidades y otros efectos dinámicos que la intervención pública produce. Por ello, existen buenas razones para sostener que las principales contribuciones de las políticas quedan sin ser evaluadas. En consecuencia, se espera que los resultados aquí presentados se consideren como un simple indicio de la efectividad de las políticas, que adquieren relevancia por la imposibilidad de contar con otros elementos de juicio.

El impacto del FONTAR

En uno de los trabajos consultados, Terneus Escudero, Borda, y Marschoff, (2002), sostienen que la experiencia de los primeros años del FONTAR muestra que la franja de empresas dispuestas a tomar riesgos económicos buscando innovaciones de impacto internacional es muy estrecha; la toma de créditos no registró casos de empresas con proyectos de alto contenido tecnológico - cuando se trató de subsidios, el contenido tecnológico fue más elevado-. Existe, sin embargo, una base significativa de empresas PyMEs que están en condiciones y tienen interés en encarar proyectos innovadores, pero se requiere de parte del financiador una actitud mucho más comprometida con los proyectos que la que es usual en una entidad bancaria.

Por su parte, Sanguinetti (2005) evaluó el impacto del programa FONTAR en su intento por incrementar la actividad de I&D del sector privado, encontrando un resultado positivo y

significativo cuando se lo incluía como variable explicativa dentro de una regresión para explicar el nivel de gasto en I&D. A fin de evaluar la relación causal entre este incentivo público y el comportamiento de las firmas, utilizó un análisis de diferencias en diferencia, en el que el FONTAR aparece como un factor relevante y positivo sobre los recursos destinados a I&D pero no parece tener influencia sobre el nivel de gasto en actividades de innovación. A una conclusión similar llega cuando utiliza otras técnicas de indagación a fin de conformar un grupo de empresas tratadas y otro grupo de empresas que sirvan de control. En definitiva, para este autor, el FONTAR ha tenido un efecto positivo sobre los gastos en I&D triplicando el monto promedio de gasto en I&D por empleado.¹³

Chudnosvky y López (2006b) en su evaluación del FONTAR para el período 2002-2004, señalan, entre otras conclusiones, que las firmas que han recibido aportes no reembolsables del FONTAR han tenido un nivel de gasto en actividades de innovación superior a las firmas que no han obtenido este tipo de ayuda. Sin embargo, no confirman que los ANR tengan un efecto positivo sobre la intensidad del gasto (es decir, el nivel de gastos en actividades de innovación en relación con las ventas). A su vez, encuentran que el efecto del FONTAR difiere entre las empresas que ya habían realizado I&D y quienes no tenían antecedentes en el tema. En el caso de las primeras, se observó un “efecto sustitución” (han utilizado los fondos para financiar actividades que hubieran realizado de todas formas). En cambio, para las firmas nuevas en el campo de la I&D parecería confirmarse que los fondos públicos han complementado a los esfuerzos privados.

Los autores destacan que mientras es difícil arribar a conclusiones firmes sobre los efectos precisos de los fondos públicos sobre el comportamiento de las firma, resulta menos ambigua la evidencia sobre los efectos sociales del programa público. Según un análisis de costo beneficio social que han realizado, las externalidades que genera el FONTAR son positivas y significativas sobre los adoptantes y usuarios de las innovaciones logradas por las firmas que participaron del programa. Al mismo tiempo es importante señalar que el FONTAR ha realizado a lo largo de estos años un fuerte aprendizaje institucional que le ha permitido ir corrigiendo algunas de las cuestiones aquí señaladas, como por caso el focalizar la ayuda, combinando los diferentes instrumentos que posee, sobre conglomerados productivos predominantemente Pymes.

RECUADRO VII.2 **FONTAR: HISTORIA DE UN APRENDIZAJE INSTITUCIONAL**

El FONTAR fue creado en 1995 con el objeto de implementar los fondos obtenidos con el PMT-1.¹⁴ Dicho programa contemplaba un conjunto acotado de instrumentos crediticios esbozados en la Ley 23.877. Entre 1995 y 1997 –año de creación de la AGENCIA- dichos instrumentos fueron implementados a través del Banco Nación Argentina (BNA), el que operó como agente financiero de los mismos.

En 1997 al ser trasladado el FONTAR de la Secretaria de Programación Económica a la órbita de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, incorporó a su cartera de instrumentos aquellos mecanismos contemplados en la Ley 23.877 y que no fueron incorporados en el PMT-1 (subsidios y crédito

¹³ Los resultados incluidos en el anexo estadístico de Sanguinetti (2005) señalan que los distintos métodos de análisis aplicados arrojan, para el grupo de empresas que recibió créditos del FONTAR, una media de gasto en I&D por empleado que van de 78,10 a 90,72. En cambio, en el caso de las empresas que realizaron I&D sin contar con el apoyo del FONTAR, este indicador se ubicó en un rango definido por un mínimo de 13,89 y un máximo de 25,93.

¹⁴ El BID aportó al FONTAR 40 millones de dólares, el Banco Nación Argentina como agente financiero 32,5 millones de dólares y el Estado nacional los restantes 7,5 millones de dólares. (Borda y León, 2001).

fiscal), así como los proyectos de vinculación tecnológica del Subprograma SECyT-CONICET.¹⁵ Es decir que, además de los fondos provenientes del PMT-1, agregó los derivados del Tesoro Nacional por Ley 23.877. Este cambio de jurisdicción tuvo como aspecto más destacado la concentración en un solo organismo de todos aquellos instrumentos destinados a fomentar la innovación tecnológica.

En 1999 al firmarse el nuevo tramo del préstamo con el BID que dio lugar al PMT-2 se producen una serie de modificaciones en la cartera de instrumentos. Por una parte, se agrupan las diferentes líneas de créditos implementadas en el PMT-1 para el sector productivo bajo una misma categoría (CAE). En segundo lugar, se elimina el crédito de reintegro contingente y es reemplazado por una línea de subsidios dirigido exclusivamente a las pequeñas y medianas empresas, denominado ANR.

Actualmente, el FONTAR, entre los distintos recursos de que dispone, administra US\$ 120 millones del Programa III del BID, para lo cual, nuevamente produjo modificaciones en la cartera de instrumentos. Los recursos se dividen en cuatro grandes líneas: financiamiento de proyectos de modernización tecnológica (US\$ 45 millones); Aportes no reembolsables dirigidos exclusivamente a bienes intangibles (US\$ 35 millones); Créditos institucionales (US\$ 10 millones); y Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (US\$ 30 millones). Los recursos administrados por el FONTAR se completan con 25 millones de pesos para el financiamiento de Crédito Fiscal que es un subsidio a proyectos innovativos de empresas no otorgando dinero sino certificados de crédito fiscal que la empresa puede utilizar para cancelar obligaciones de impuesto a las ganancias.

Todas las líneas han evolucionado a partir de la experiencia y aprendizaje realizada en las etapas anteriores. Actualmente, la línea de créditos para la compra de equipamiento se ha operativizado a través de 15 bancos comerciales (anteriormente se realizaba sólo a través de los bancos Nación y Provincia). La operatoria de la misma se ha visto enriquecida por la experiencia reciente del FONTAR en el otorgamiento de créditos por fuera del sistema bancario, así como también está dando señales de una concientización dentro de la banca privada acerca de la viabilidad y demanda para este tipo de créditos. Varios bancos comerciales han dado señales de interés e incluso están explorando la posibilidad de habilitar líneas de crédito que vayan más allá de la simple compra de equipamiento para pasar a financiar proyectos de inversión innovadores.

Por su parte, los créditos institucionales estaban pensados originalmente para financiar proyectos de instituciones públicas que desearan montar servicios de asistencia tecnológica al sector privado. Dado que los últimos años aparecieron demandas por este tipo de contribución por parte de actores distintos a los que originalmente estaban pensados como objetivo, el FONTAR amplió las condiciones de los posibles beneficiarios en la nueva convocatoria, por lo que ahora pueden acceder a esta línea cámaras privadas y municipios.

A su vez, como derivación de estas solicitudes, que evidenciaban una demanda latente por el acceso a los instrumentos del FONTAR por parte de algunos complejos productivos, se abrió una nueva línea de financiamiento denominada Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC), con un tope de US\$ 4 millones por proyecto. Esta línea permite integrar coordinadamente distintos instrumentos de promoción de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, con el fin de financiar actividades de investigación, desarrollo e innovación, en las que intervengan grupos de empresas, centros de investigación y formación superior vinculados a un aglomerado productivo.

El FONTAR define a los aglomerados productivos como “concentraciones territoriales de empresas, que presentan cierta especialización productiva en una cadena de valor común y entre las cuales se desarrollan instancias de análisis y prospección compartidas, vínculos cooperativos e iniciativas asociativas”. Los mismos buscan colaborar integralmente con cadenas productivas, las que para poder acceder a los fondos deben demostrar una alta concentración Pyme en el aglomerado, una pertenencia regional (estar localizadas regionalmente en un área delimitada), y la existencia de una asociación formal pre-existente (con escritura pública), lo que garantizaría la viabilidad de la asociatividad del complejo. Los potenciales beneficiarios serían empresas productivas, asociaciones de empresas, instituciones de I&D, centros tecnológicos,

¹⁵ El programa de Crédito Fiscal fue impulsado gracias a un acuerdo entre el FONTAR y el Ministerio de Economía que permitió el establecimiento de un cupo de 20 millones de dólares anuales en el presupuesto nacional para financiar proyectos de desarrollo tecnológicos a través de bonos de cancelación fiscal emergentes del impuesto a las ganancias durante tres ejercicios fiscales consecutivos.

cámaras empresarias y gobiernos locales. Se espera que los PI-TEC contribuyan al surgimiento de acuerdos estratégicos entre los actores de un aglomerado en cuanto al desarrollo de dinámicas innovadoras que contribuyan al mejoramiento de la competitividad. Estos fondos apoyan la promoción de inversiones asociativas para crear o ampliar servicios tecnológicos comunes; proyectos cooperativos de I&D; proyectos cooperativos de asistencia técnica; proyectos conjuntos de absorción y difusión de nuevas tecnologías, capacitación y desarrollo en diseño, etc.; promoción de la cultura de la propiedad intelectual; y creación de "observatorios" tecnológicos.

A la primera convocatoria se presentaron 23 aglomerados, de los que fueron seleccionados 11. Estos se encuentran actualmente en la etapa de elaboración del plan de negocios, el que debe estar aprobado para que puedan acceder al crédito. Para la elaboración del plan el FONTAR ha dispuesto de fondos específicos para la contratación de un experto internacional, mediante un método de selección absolutamente transparente (el conglomerado debía presentar una terna de posibles referentes internacionales; en 9 casos ya han detectado el profesional y están trabajando con él en el plan de negocios).

Los PITEC aprobados son aglomerados asociados a la farmacéutica en el área metropolitana; al área vitivinícola en la región andina; a la maquinaria agrícola y agropartes en el área centro del país; a la actividad apícola en el NOA; al sector forestal maderero en el parque tecnológico de Misiones y norte de Corrientes; el cluster metalmecánico en Olavarría; a la acuicultura en la frontera entre Río Negro y Neuquén; a los biocombustibles en Junín y Chacabuco; a la ciruela desecada en Mendoza; al Té en Misiones; y al complejo vitivinícola y frutal (olivo y nogal) en el Valle de Fatima, Chilecito.

Fuente: elaboración propia.

Rasgos característicos de los procesos de innovación en la industria argentina

Las evidencias obtenidas a partir de las Encuestas de innovación realizadas en la Argentina permiten observar algunas características que se mantienen a lo largo del período relevado (1992/2004) y que, en principio, parecieran estar indicando un particular patrón de conducta en materia de innovación en el sector manufacturero argentino. *A priori*, los rasgos presentan una pintura que resulta un tanto paradójica: por un lado, se advierte un muy bajo gasto en actividades de innovación, concentrado en la adquisición de maquinaria y equipo, con una tasa de empresas que señalan poseer unidades de I&D relativamente alta a nivel internacional y que declaran haber introducido innovaciones, todo ello en un contexto de una muy débil trama de vinculaciones al interior del sistema. Más adelante se intentará desentrañar la lógica que da coherencia a rasgos tan contradictorios entre sí.

Rasgo N° 1: La baja magnitud de los esfuerzos innovativos

El primero de los rasgos se refiere a la baja magnitud de la inversión destinada a introducir cambios tecnológicos y organizacionales (actividades de innovación).¹⁶ Los recursos que las empresas manufactureras destinan a este fin son singularmente escasos en comparación con lo observado en otros países. Como veremos a continuación, las tendencias que exhiben las cifras disponibles hacen suponer que la situación tiende a acentuarse.

En los últimos años, el monto destinado a estas actividades osciló alrededor del 1% (1.03% en 2004) de las ventas totales. Este porcentaje es inferior al que puede observarse en otros países de la región y, sin duda, está muy por debajo de los valores que corresponden a las economías más industrializadas. Argentina se encuentra lejos de Alemania (5,15%), Francia (3,58%), Italia (2,24%) pero también detrás de España (1,55%) o Portugal (1,37%) (*Community Innovation Survey 4 2002-2004*, disponible en website EUROSTAT). Este rezago también se confirma en el plano regional ya que la cifra es inferior a la que exhiben Brasil (2,48%) (PINTEC

¹⁶ De acuerdo al Manual de Oslo y al Manual de Bogotá, las actividades de innovación (AI) comprenden Investigación y Desarrollo (I&D) interna o externa, ingeniería y diseño, adquisición de tecnología incorporada y desincorporada, consultorías y capacitación.

2001-2003 disponible en website IBGE), y Uruguay (2,3%) (DINACYT en base a II Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria (2001-2003) DINACYT-INE).

Lejos de atenuarse, este rasgo se ha acentuado de manera significativa en los últimos años. A lo largo del período 1992-2004 se destaca una tendencia decreciente en el porcentaje de recursos que las empresas destinan a renovar sus capacidades tecnológicas: en 1992, el gasto en AI alcanzó un monto equivalente al 3% de las ventas totales. Esta tasa se ubicó algo por debajo del 2% durante los últimos años de la convertibilidad, para continuar su descenso durante la post-convertibilidad.

Aún más elocuentes son las cifras referidas a uno de los componentes de las AI: las actividades de I&D. Para el período 1992-2004, la relación entre gastos de I&D sobre ingresos totales del complejo manufacturero osciló en torno al 0,19% (con un pico excepcional de 0,26% en 2001)¹⁷. Las economías más industrializadas de Europa destinan diez veces más recursos: el complejo manufacturero alemán, en 2004, dedicó el 2,45% de su facturación y su par francés el 2,46%; las dinámicas economías nórdicas superan holgadamente el 3% (Suecia alcanzó el 3,88% en 2004); en España, las empresas manufactureras destinaron el 0,62% en 2004.

Rasgo Nº 2: La concentración de esfuerzos en tecnología incorporada

Un segundo rasgo se refiere a la modalidad predominante en los esfuerzos innovativos de la industria argentina. La adquisición de maquinaria y equipo es, por lejos, la principal vía elegida por las empresas manufactureras argentinas para mejorar sus capacidades tecnológicas, dándole un carácter “sesgado” a los esfuerzos innovativos, concentrándose excesivamente en uno de sus componentes. Si bien las actividades de I&D están relativamente extendidas, los montos que las firmas dedican a las mismas son extremadamente bajos, como vimos en el punto anterior.

El mayor o menor grado de equilibrio o “balance” en los esfuerzos innovativos desplegados por las empresas es un aspecto que merece la mayor consideración, teniendo en cuenta que el aprovechamiento pleno de las inversiones realizadas para mejorar las capacidades tecnológicas depende de cómo se combinen y complementen los distintos esfuerzos entre sí.¹⁸

Las cifras disponibles muestran que durante el período de 14 años bajo estudio (1992-2004), las empresas manufactureras argentinas han destinado, en promedio, cerca del 69% de los recursos invertidos en AI a la compra de maquinaria y equipos, presentando una estructura de gasto en AI “desbalanceada”. Desde un valor inicial de 66% en 1992, esta variable alcanzó su máximo en 1998 (73,6%) para luego descender en 2001(61,7%), en el marco de la aguda recesión que ya se había iniciado. Durante la post-convertibilidad, la cifra ha oscilado en torno al 67%. Como vemos, la estructura del gasto en innovación no parece haberse alterado mayormente por el cambio en el régimen macroeconómico y las modificaciones en los precios relativos.

En cuanto al origen de los equipos, no se dispone de información. Solo es posible afirmar que, sobre la base de estimaciones realizadas para el período 1998-2001, un tercio de las compras de bienes de capital fueron importaciones directas provenientes de Estados Unidos, Italia y Alemania.

¹⁷ Este valor estuvo fuertemente influenciado por la declaración de una empresa cuya cifra representó un tercio del gasto total.

¹⁸ La adquisición de tecnología incorporada demandará, por ejemplo, esfuerzos en capacitación y en ingeniería y diseño, si se quiere explotar plenamente las potencialidades de los equipos incorporados. Del mismo modo, los esfuerzos exógenos (I&D externa, Adquisición de Tecnología Incorporada y Desincorporada) se realizan con mayor eficiencia y se aprovechan en mayor grado cuando son acompañados o complementados con esfuerzos endógenos (I&D interna; capacitación; ingeniería y diseño) (Manual de Bogotá, 2001).

Rasgo N° 3: La baja densidad de la trama de vínculos y relaciones

El tercero de los rasgos hace referencia a la poca densidad del entramado de relaciones al interior del Sistema de Innovación. Las empresas manufactureras tienen escasos o nulos lazos de cooperación tecnológica con otras empresas o actores del sistema. Aún en las cadenas productivas más articuladas, las vinculaciones son débiles y no actúan como una herramienta para fortalecer las capacidades endógenas de las firmas.¹⁹ Predominan las vinculaciones por motivos comerciales, mientras que los intercambios relacionados con los aspectos tecnológicos de la actividad productiva son escasos y tienden a no estar enmarcados en acuerdos explícitos y formales que permitan potenciar su impacto por medio de políticas públicas de planificación o coordinación.²⁰

A su vez, las empresas han demostrado serias dificultades tanto de autodiagnóstico como de conocimiento de las capacidades tecnológicas disponibles en su entorno. Las empresas privadas se relacionan con las entidades públicas dedicadas a la ciencia y tecnología fundamentalmente para hacer uso de la capacidad ya instalada²¹ –equipamiento o recursos humanos-. Esto es especialmente cierto en el plano de los acuerdos formales, aunque el trabajo de campo realizado por Lugones, Peirano y Gutti (2006) ha indicado que las empresas industriales mantienen relaciones mucho más fluidas con los planteles de profesionales que trabajan en el ámbito público, que con las instituciones que los albergan. Esta modalidad de relación constituye un obstáculo para la gestión del vínculo público-privado y atentan contra la solidez del sistema de innovación, inhibiendo posibles efectos de retroalimentación y externalidades.²²

La efectividad de las políticas públicas para revertir esta situación parece estar más condicionada por la escasez de recursos y la complejidad para articular las acciones que por la bondad de los instrumentos utilizados. El 72% del presupuesto nacional para I&D se concentra en las universidades públicas y en tres organismos: el CONICET, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Comisión Nacional de Energía Atómica. De esta forma, los fondos que administra la Secyt representan menos del 12% del total.

Por otra parte, el intento por constituir un mercado de servicios tecnológico no ha prosperado. La promoción de las Unidades de Vinculación Tecnológica ha encontrado distintos tipos de obstáculos.²³ Por un lado, la debilidad de la demanda.²⁴ Por otro lado, la dificultad para

¹⁹ Yoguel, Novick y Marin (2000) y Albornoz y Yoguel (2004) estudian este aspecto para la industria automotriz argentina.

²⁰ Los resultados para 1998-2001 ubican a la asistencia técnica y la capacitación por encima de los ensayos y la cooperación en I&D (de todas formas, con registros bajos). Los proveedores son los actores más buscados por las empresas cuando se trata de un asunto relacionado con financiamiento, información, asistencia técnica y diseño. Los consultores son la alternativa más frecuente en los casos de capacitación y cambio organizacional, mientras que los laboratorios públicos y privados se destacan cuando se trata de realizar ensayos. En el ámbito de los proyectos de I&D, la casa matriz aparece como el complemento más frecuente, seguido de los proveedores. Cabe destacar la baja incidencia de las entidades de vinculación tecnológica, las agencias gubernamentales de ciencia y tecnología y las universidades como contrapartida de las actividades que emprende el sector industrial.

²¹ En tal sentido, en 1996, el 18% de las empresas declaró haber encargado a una entidad pública la realización de al menos un ensayo. En el resto de los rubros (asistencia técnica, convenios de I&D, capacitación) menos de un 10% de las empresas había solicitado algún servicio o concretado alguna tarea conjunta. (Bisang y Lugones, 2002).

²² En el mismo sentido, Carullo y Vacarezza (2003), a partir de estudios de casos sobre acciones de I&D en cooperación entre instituciones científicas y empresas, encontraron varios ejemplos interesantes de vinculación.

²³ Puede consultarse Carullo, Peirano, Lugones, Lugones y Di Franco (2003) “Programa de Consejerías Tecnológicas. Evaluación y recomendaciones”.

asegurar un flujo estable de ingresos conspira contra las UVTs independientes ya que no pueden sostener planteles competentes de profesionales. A fin de revertir esta debilidad, enfatizan una oferta de servicios poco específicos y de baja sofisticación, por lo que su impacto es muy acotado. Las UVTs pertenecientes a Universidades y otras instituciones sin fines de lucro suelen actuar en contextos que reducen los incentivos para enlazar agentes y fomentan que asuman un rol de gestores administrativos y financieros (Bianco, Peirano y Porta, 2003).

Rasgo N° 4: El alto número de empresas que declaran realizar I&D

Resulta un hecho llamativo el alto porcentajes de empresas que están involucradas en el desarrollo de actividades de I&D internas (más allá del bajo nivel de los gastos realizados). De acuerdo con la Encuesta 1998-2001, un 30,5% de las empresas realizó actividades de I&D en al menos un año durante ese período y un 17,4% lo hizo de manera continua (es decir, realizó gastos en I&D en todos los años). Para el período 2002-2004 estas tasas se mantuvieron: 30,6% y 19%, respectivamente.

Para lograr una adecuada comparación internacional de este punto, Peirano (2006) aplicó la misma metodología de análisis a las bases de datos resultantes de las Encuestas de Innovación de Argentina (1998-2001) y Brasil (1998-2000). Al efecto, la realización de gastos en I&D de manera continua y la asignación de personal altamente calificado a este tipo de tareas, fue adoptado como “*proxy*” de la existencia de un laboratorio de I&D en la firma. Siguiendo este criterio se estimó que una de cada diez empresas manufactureras de Argentina poseía una estructura con recursos financieros y humanos asimilables a un laboratorio de I&D.²⁵ El mismo criterio, aplicado al caso de Brasil, dio por resultado una tasa de una cada veinte empresas. Llamativamente, tanto el presupuesto asignado a estas actividades como el número promedio de integrantes de estos equipos de I&D resultaron notablemente más reducidos en Argentina que en Brasil.

En efecto, en Argentina el gasto promedio en I&D por empleado involucrado en esa actividad fue de 21 108 dólares, sustancialmente inferior al gasto promedio registrado en Brasil (58 778 dólares).²⁶ Como caso extremo, en Estados Unidos, este coeficiente para el promedio de la industria manufacturera se aproxima a los 206 000 dólares anuales con valores máximos que llegan a los 450 000 dólares.²⁷ En cuanto al número de integrantes por equipo, los promedios son 4,5 en Argentina versus nueve en Brasil.

Estos indicios sugieren que el tipo de tareas que se realizan bajo el rótulo de I&D en las empresas argentinas es menos sofisticado o de menor complejidad que las que se realizan en Brasil. En coincidencia con este punto, Bisang y Lugones (2002) han observado que el 80% del gasto que realizaron las empresas argentinas en I&D durante el período 1992-1996 correspondía a salarios.

²⁴ Entre 1998-2004, el monto dedicado por las empresas manufactureras al rubro I&D realizada por terceros se ha mantenido en torno al 1.8% del total de los recursos destinados a mejorar sus capacidades tecnológicas (con tendencia descendente después de la devaluación de 2002).

²⁵ La referencia más aproximada a este punto para el período 1992- 1996 es que la tasa de unidades “formales” de I&D era de 16%, destacándose que en el 40% de los casos, la antigüedad era menor a cinco años (Bisang y Lugones 2002).

²⁶ De acuerdo a lo estimado en Peirano (2006) utilizando datos provenientes de las Encuestas de Innovación de Argentina 1998-2001 y Brasil 1998-2000. Sánchez y otros (2006) en base a los informes publicados por los institutos de estadística respecto a las encuestas de innovación también llega a una conclusión similar: en comparación con Brasil y España, las empresas argentinas que realizan actividades de I&D son una proporción mucho más amplia. Sin embargo, las empresas brasileñas que realizan I&D, le destinan un porcentaje mucho mayor de sus ventas, que sus pares argentinas.

²⁷ Cifras para el 2003, último año disponible. National Science Foundation/Division of Science Resources Statistics, Survey of Industrial Research and Development. Tabla 43, disponible en www.nsf.gov.

Rasgo Nº 5: El alto número de empresas que declaran haber introducido innovaciones

Un quinto rasgo destacable se refiere al alto número de empresas que introdujeron innovaciones en los períodos bajo estudio. Si bien los datos correspondientes a 2002-2004 muestran un comportamiento más moderado al de los noventa, se han registrado porcentajes verdaderamente altos de empresas innovadoras en relación con los estándares internacionales, lo que no deja de ser sorprendente considerando el rasgo mencionado en primer término.

En efecto, cuando se analizan los datos correspondientes a la primera etapa de la convertibilidad (1992-1996), se encuentra que la proporción de empresas que introdujo algún cambio en su esfera productiva, comercial o administrativa fue de 72%. Utilizando un criterio más estricto –se excluyen a las mejoras comerciales o administrativas– pero que permite una comparación internacional más certera, se comprueba que, durante 1998-2001, el 56% de las firmas logró innovar en sus productos o procesos productivos (innovaciones tecnológicas de productos y/o procesos –innovaciones TPP-). Esta cifra se redujo en 2002-2004 a un 47%.²⁸

Estos valores son, sin duda, elevados para el grado de desarrollo de Argentina. Países como Alemania o los Países Bajos tienen porcentajes del 60% y 51% respectivamente, mientras que para Francia la cifra fue de 41% en 2004 (*Community Innovation Survey 4* (2002-2004) disponible en *website* EUROSTAT) y para Brasil fue de 31,5% para 1998-2000 y 33% en 2001-2003 (PINTEC 2001-2003 disponible en *website* IBGE).

Rasgo Nº 6: Un modo individual de supervivencia

El sexto rasgo que describe el modelo de innovación dominante en Argentina es, en realidad, un corolario de los anteriores y se refiere a su carácter contradictorio. Se trata de un modo de llevar adelante el cambio tecnológico que resulta más efectivo en lo individual que en lo colectivo y que parece afianzar un cuadro de especialización relativa inconveniente en lo social y de difícil sustento en el largo plazo.

Los datos de las encuestas de innovación muestran que las empresas innovadoras tuvieron en los noventa mejor desempeño que las no innovadoras cuando se comparan sus ventas o exportaciones (Lugones, Peirano, Suarez, Giudicatti; 2004). De esta manera, las firmas relativamente más activas en el plano tecnológico renuevan su liderazgo local y enfrentan de mejor manera la competencia internacional. Las tendencias de especialización productiva y comercial evidencian, sin embargo, que se fue consolidando un proceso que privilegió la búsqueda de ventajas competitivas en *commodities*, caracterizadas por un menor ritmo de cambio tecnológico y un menor contenido de conocimiento (Bianco y otras, 2007 y Fernandez Bugna, Porta y Vismara, 2007).²⁹

²⁸ Estas cifras corresponden al panel de empresas encuestadas y no al conjunto del sector industrial. En Peirano (2006) se ha profundizado sobre esta limitación y se sostiene que la misma implica una fuerte sobrestimación del indicador originado en la sobre-representación del sector de grandes empresas. Justamente, entre las pequeñas y medianas empresas, la tasa de empresas innovadoras es notablemente inferior a la que se registra entre las de mayor porte. De todos modos, las estimaciones realizadas intentando corregir este sesgo han resultado en valores aún elevados en comparación a Brasil, por ejemplo.

²⁹ Como ha señalado Fernando Porta, la economía argentina tiene un “cuadrante ausente”, que es precisamente donde confluirían las actividades con mayor contenido de conocimiento y mayores encadenamientos. “Se han incorporado importantes innovaciones en el agro pero la naturaleza de los productos predominantes y la pobreza de encadenamientos limitaron la difusión de efectos dinámicos”. “En el resto del aparato productivo predominó un ajuste de tipo defensivo, con tendencias a la informalización, competencia predatoria y estrategias de subsistencia, concentradas en actividades de baja productividad. El resultado general (...) es una situación que combina fuerte heterogeneidad

Las consecuencias de una opción de esta naturaleza son importantes, ya que lo que un país produce (en qué tipo de productos se especializa) determina el tipo de inserción internacional al que puede aspirar, distinguiendo al proveedor de *commodities* del exportador de bienes diferenciados. Esta distinción define las posibilidades reales de un país para aprovechar las exportaciones como palanca para impulsar el mejoramiento de los niveles de vida de la población, el equilibrio del sector externo y el crecimiento sostenido de la economía (Reinert, 1996; Fagerberg y Verspagen, 2002; Lall, 2004; Rodrick, 2005, Ocampo, 2005, De Negri y otros 2005, Lugones y Suarez, 2006).

Causas y consecuencias de la conducta innovativa de la industria argentina

Las observaciones reunidas en el punto anterior obligan a pensar qué cambios en la conducta innovativa de nuestra firmas serían un requisito para el redireccionamiento de los procesos de crecimiento económico por senderos más afines al logro de ventajas dinámicas, genuinas, sustentables y acumulativas, con mayor capacidad relativa para incidir en la mejora de los niveles de vida a mediano y largo plazo (Fajnzylber, 1989). Procuraremos hacerlo refiriéndonos sucesivamente a los seis rasgos presentados.

En primer lugar, la baja magnitud de los esfuerzos innovativos y la concentración de los mismos en la adquisición de tecnología incorporada (rasgos 1 y 2) parecen estar íntimamente relacionados. En efecto, si el gasto de las firmas en AI no es balanceado porque se concentra en la adquisición de equipos, seguramente no será continuo sino espasmódico en cada empresa. Esto es esperable ya que quien ha hecho un gasto considerable en la adquisición de bienes de capital en un período determinado, probablemente no vuelva a hacerlo en el corto plazo (sobre todo entre las PyMes, la firma que invierte hoy en equipos posiblemente no invirtió ayer y/o no volverá a invertir en lo inmediato). Consecuentemente, el valor promedio de los gastos en AI se reduce respecto del nivel esperable en una estructura de gasto más equilibrada o balanceada, es decir, si los esfuerzos en adquisición de tecnología incorporada se acompañaran o complementaran con esfuerzos en los otros rubros de las AI (I&D, capacitación, ingeniería y diseño, etc.).

La combinación de estos dos rasgos habría tenido importantes consecuencias en el desempeño de la firmas en los mercados. Como se ha mencionado anteriormente, los resultados de algunos análisis estadísticos y econométricos muestran que las empresas que han tenido una conducta balanceada en sus esfuerzos innovativos realizados entre 1992 y 2004, han logrado una mejor *performance*, no sólo comparadas con las no innovadoras sino también con las innovadoras “sesgadas”, es decir, no balanceadas. Esta mejor *performance* se explicaría por el mejor aprovechamiento de los esfuerzos innovativos que logran las balanceadas, al acompañar o complementar mejor cada uno de los gastos que realizan.

También se destaca del resto favorablemente la *performance* de las empresas que han mantenido continuidad en sus esfuerzos innovativos a lo largo del tiempo. Al respecto, es necesario puntualizar que tanto las balanceadas como las continuas conforman grupos ampliamente minoritarios dentro del espectro industrial lo que sugiere que, a fin de elevar los niveles de competitividad de la industria argentina, sería necesario un mayor equilibrio y continuidad en las actividades de innovación por parte del total de las empresas, incrementando principalmente los gastos en I&D, en capacitación y en Ingeniería & Diseño.

estructural (inter e intra-sectorial), escasas economías de red, empobrecimiento de las calificaciones técnico-laborales y, como síntesis, una afirmada tendencia a la distribución regresiva del ingreso. La competitividad internacional ha queda circunscripta a firmas o segmentos productivos específicos y no se traslada a la cadena productiva en cuestión” (Porta, 2005).

La particular vinculación entre los rasgos 1 y 2 es también útil para explicar la sorprendente proporción de firmas que realizan I&D (rasgo 4) y que son innovadoras (rasgo 5) entre las empresas encuestadas. Como se ha dicho, los gastos en I&D son extremadamente bajos, por lo que no alcanzarían para impulsar innovaciones de relativa profundidad y/o alcance, lo cual alienta la idea de que los altos porcentajes registrados durante los noventa habrían sido más bien una expresión del ajuste forzado por la apertura con tipo de cambio fijo (y retrasado) que debió realizar el sector industrial, antes que un signo de adquisición de ventajas competitivas. Innovaciones de proceso adaptativas a los singulares cambios técnicos y organizacionales ocurridos a partir de la automatización flexible, el *just-in-time* y la célula en “U” (cambios respecto de los cuales Argentina tomó tardía y abrupta conciencia a partir de la apertura comercial) e innovaciones de producto de carácter incremental y menor profundidad relativa, tendientes a mejorar las posibilidades de acceso a los mercados internacionales de *commodities* (es decir, con una baja propensión a la generación, desarrollo o adaptación de los conocimientos que hubieran permitido avanzar hacia una mayor diferenciación de producto, pero hubieran abultado los gastos en AI), explican la aparente paradoja de una industria con muchos innovadores y poca innovación.

Es interesante observar el porcentaje de empresas que ha señalado que al menos un 1% de sus ventas corresponden a productos o procesos que antes no poseía, es decir, que se trata de innovaciones al menos para la firma. Chudnovsky y otros (2004) encuentran que este valor se aproxima al 45% de las empresas para el período 1998-2001. Esta cifra se aproxima a la chilena (46,2%) y es marcadamente superior a la de Brasil, donde el 82,1% de las firmas no registran ventas asociadas a productos nuevos o mejorados.

También desde esta perspectiva es posible reunir evidencias en favor de un escenario con un amplio grado de difusión del cambio en productos y procesos aunque, probablemente, de poca envergadura.³⁰ Por ejemplo, para la mayoría de las empresas con nuevos productos, estos bienes generan menos del 50% de su facturación. Sólo para un 13% de las empresas, los nuevos productos que componen su oferta de bienes logran generar un 80% o más de sus ingresos.

La aparente “eficiencia” de la innovación en Argentina (más resultados con menor empleo de recursos) esconde la escasa envergadura de los cambios introducidos que explican los magros avances en el desarrollo de capacidades relativas a la producción de bienes con medio y alto contenido tecnológico logrados por nuestra economía durante el período considerado.

El tercer rasgo (la baja densidad de la trama de vínculos y relaciones), parece responder a un complejo conjunto de circunstancias entre las cuales vale destacar las siguientes. Por un lado, el nada despreciable número de firmas que han logrado subsistir en el mercado sin llevar a cabo esfuerzos innovativos en los períodos analizados por las encuestas (22% del panel en 1998-2001 y 40% en 2002-2004) y el alto número de las que realizaron esfuerzos pero de escasa envergadura, sugiere que han existido vías alternativas a la innovación para lograr mejoras competitivas en la Argentina.

En particular, los impulsos provenientes del mercado no parecen estar empujando a las firmas a orientar sus esfuerzos hacia un cambio en las tendencias de especialización tal que requiriera una mayor vinculación con los componentes del sistema en condiciones de suplementar y complementar las capacidades endógenas con los conocimientos necesarios para encarar la

³⁰ Sobre patentes, los datos disponibles no hacen más que confirmar la presunción de que los cambios introducidos no deben haber alcanzado mayor profundidad, ya que sólo el 6% de las empresas encuestadas obtuvieron una patente durante el período 1998-2001, cifra que alude de manera elocuente a la escasa incorporación de novedades de cierta envergadura.

producción de bienes más intensivos en tecnología. Tampoco los instrumentos de la política tecnológica parecen proporcionar estímulos suficientes en este sentido.

La debilidad de los impulsos de mercado al cambio en las tendencias de especialización tiene origen en la confluencia de los condicionamientos descritos en la sección 2.1. En todo caso, las actuales tendencias de especialización en la industria argentina (una estructura productiva cargada hacia *commodities*, donde el ritmo y la envergadura del cambio técnico requerido son menores) reducen o limitan la profundidad de los cambios a introducir y, por tanto, las necesidades de vinculación. Las habituales restricciones en la disponibilidad de recursos para política tecnológica condicionan la posibilidad de revertir por esta vía el cuadro general de incentivos, aún cuando el FONTAR cuenta con numerosos ejemplos de resultados promisorios en el empleo de los instrumentos de promoción, que se constituyen así en pruebas fácticas de que no es descabellado intentar el camino de la innovación y la diferenciación de productos en Argentina.

A la debilidad de los incentivos al cambio es necesario sumar el perfil particular del empresario medio argentino, que muestra una singular aversión al riesgo, tal vez influenciado por un contexto donde la incertidumbre y la volatilidad han prevalecido en el pasado reciente. ¿Qué tipo de vínculo empresa-sistema científico puede esperarse en un país que durante décadas ha tenido un comportamiento macroeconómico espasmódico?³¹

Tampoco del lado del sistema científico-tecnológico el camino aparece despejado. La búsqueda de independencia y de las mejores condiciones para el desarrollo de actividades como la I&D, de fuerte exigencia intelectual, llevan frecuentemente al científico (y en no pocos casos, también al tecnólogo) a cierto aislamiento que no contribuye a fomentar una mayor asociatividad con la esfera de la producción. Adicionalmente, las capacidades instaladas en centros, laboratorios y grupos universitarios de I&D suelen cubrir áreas temáticas poco vinculadas con las necesidades expresadas por el mundo empresario. Este es un problema de difícil solución ya que el investigador siente vulnerada su independencia y su libertad intelectual si se supone presionado a dirigir sus esfuerzos en determinada dirección específica.

Una cuestión a tener necesariamente en cuenta es el efecto esperable en las tendencias a la innovación, de un tipo de cambio alto como el que ha prevalecido en los últimos cuatro años. En este sentido, no debe sorprender el excelente desempeño en los mercados logrado en años recientes por empresas que no han introducido innovaciones. Actividades y firmas muy castigadas por el contexto macro de los noventa y por la recesión registrada hacia el final de esa década han encontrado un espacio para la recuperación a partir del crecimiento de la demanda doméstica, junto con un tipo de cambio favorable a las exportaciones y más restrictivo a las importaciones. Los datos de la tercera encuesta de innovación indican que un alto número de firmas está aprovechando esta coyuntura favorable sin haberse visto forzadas a introducir cambios significativos en sus productos y/o procesos.

Esto nos lleva al sexto rasgo, reforzando la idea de que es necesario modificar (en rigor, corregir) de algún modo los incentivos de mercado para que la recuperación de la actividad económica y la generación de empleo impulsadas por el contexto mencionado se vea acompañada en mayor medida con acciones empresarias tendientes a adquirir ventajas dinámicas en bienes con mayor contenido de conocimiento.

³¹ Como ha sido señalado en la sección 2.1, la volatilidad macro alienta y premia conductas empresariales alejadas del esfuerzo tecnológico, desvinculando el desempeño económico de los resultados exhibidos en el terreno de la innovación y el aprendizaje.

b) La innovación en el agro

Instintivamente, la idea de innovación suele estar asociada con procesos productivos complejos, lo cual no es errado. El problema es pensar que estos procesos sólo pueden darse en la industria o, más recientemente, en algunas áreas del sector servicios (la que se ha dado en llamar la “industria de servicios”).

La agricultura ha estado siempre sujeta a innovaciones y ha sido vehículo de cambios radicales que han impactado en la historia del hombre, incluso de manera más terminante que los cambios ocurridos en la industria. La revolución industrial tiene su origen (y causa para muchos autores) en los cambios que se dieron previamente a nivel tecnológico en el campo, lo que permitió a la humanidad pasar de crisis de escasez a crisis por abundancia.³²

La velocidad e impacto de los cambios tecnológicos en el agro argentino en los últimos años hace imposible ignorarlos si se quiere hacer un análisis de la innovación en nuestro país. Este apartado no busca agotar la explicación de este fenómeno, ni formular una tesis acabada sobre su dinámica. Simplemente intenta ser una aproximación a la cuestión innovativa técnico-productiva que se ha dado en este sector durante los últimos 15 años.

La superación de la crisis que llevó a la salida de la convertibilidad en Argentina en el año 2001 estuvo fuertemente asociada a la transformación en la agricultura que comenzó en la década anterior. La reactivación de los últimos cuatro años, con un horizonte de crecimiento relativamente estable,³³ se ve fortalecida por la transformación de los déficits gemelos –el fiscal y el externo- en superávit sostenidos. Este cambio se debió, principalmente, a la reversión de la cuenta corriente asociada al *boom* de las exportaciones. A su vez, el aumento de las exportaciones estuvo basado principalmente en dos pilares, uno externo y otro interno, ambos fuertemente relacionados con la agricultura. Por un lado, las muy favorables condiciones internacionales para la colocación de productos primarios generada por la incorporación masiva de consumidores al mercado,³⁴ por el otro, las nuevas condiciones productivas en el campo, que permitieron que Argentina pudiera atender esa creciente demanda de forma eficiente y competitiva.

Bien, ¿acaso el cambio de régimen económico hacia el predominio de instituciones de economía abierta y mercados desregulados ocurrido durante la última década estableció una política de innovación activa con el campo? No, absolutamente no. Sin embargo, dado que la política de innovación está fuertemente condicionada por el entorno macroeconómico –como ya se señalara-, la particular combinación de circunstancias que se dio a partir de las medidas adoptadas en el marco de la convertibilidad llevó a la adopción por parte del campo de una actitud fuertemente permeable en materia de cambio tecnológico (Regúnaga, Fernández y Opacak, 2003), la que no necesariamente derivó en las mejores decisiones estratégicas a mediano plazo, a pesar de los resultados productivos sorprendentes en el corto.³⁵

³² Para una discusión más amplia acerca de los orígenes de la Revolución Industrial se recomienda Freeman y Soete, 1997; Hobsbawn, 1998; Hobsbawn, 1999; Landes, 1970; Mantoux, 1962.; Nef, 1969.

³³ Aún no se puede hablar de haber alcanzado un sendero de desarrollo sostenible en el largo plazo, ya que las tasas de inversión y ahorro presentes sostendrían una tasa de crecimiento menor a las extraordinarias tasas de los últimos años. (Heymann, 2006).

³⁴ El crecimiento constante de los dos países más poblados del mundo, India y China, lleva progresivamente a que su población demande cada vez más alimento, y de mayor calidad.

³⁵ Como señalan Azcuy Ameghino y León, “La explosiva expansión del cultivo de soja no fue acompañada por la suficiente preocupación y asignación de recursos para la investigación de temas trascendentales que surgirían inmediatamente. Por el contrario, correspondió al período de mayor deterioro del sistema nacional científico tecnológico.” (Azcuy Ameghino y León, 2005).

Durante la primera mitad de la década de 1990 la apreciación del tipo de cambio, fruto de la política aplicada, llevó a una fuerte caída en la rentabilidad de los bienes transables, *vis a vis*, los no transables. Al mismo tiempo, la nueva relación de precios relativos favorecía la importación de tecnología, algunos insumos y bienes de capital, lo que aparecía como una opción seductora a la hora de querer recuperar márgenes de ganancia y enfrentar posibles competidores externos.

En el caso del sector agropecuario, la evolución favorable de los precios internacionales desde mediados de la década del ochenta afectó positivamente al sector. Si a esto sumamos las facilidades de acceso al crédito que presentó la economía en ese momento (durante los noventa Argentina volvió a contar con facilidades de acceso al crédito internacional, lo que repercutió en una fuerte caída en las tasas de interés locales) podremos entender por qué el campo se endeudó fuertemente durante la primera mitad de los noventa (Bisang, 2003b).

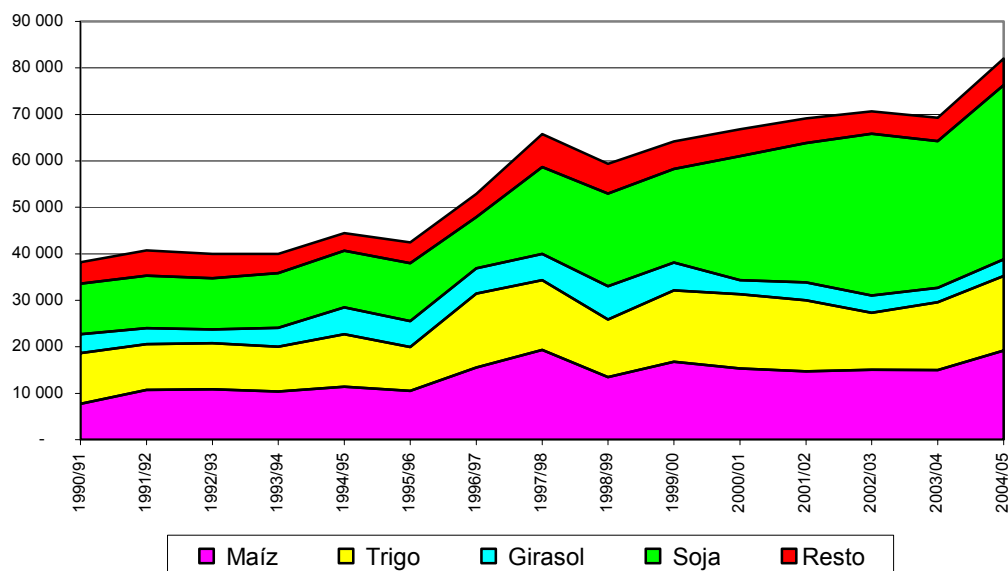
En diciembre de 1994 estalló la crisis del tequila, y eso elevó las tasas de interés, de tal forma que aquellos que se encontraban endeudados debían declararse en quiebra y liquidar sus bienes, o intentar una fuga hacia delante, para lo que debían avanzar aún más en el proceso de modernización que habían comenzado a inicios de la década, buscando acelerar la rotación de capital. El campo sólo podía dar respuesta a ello incorporando el paquete tecnológico que ofrecían los *briders* internacionales con sus semillas transgénicas. Eso explicaría por qué el sector fue permeable a la adopción de esta tecnología, cuando recién se comenzaba a implementar en el primer mundo.³⁶

Como señala Bisang, "...la irrupción de las semillas genéticamente modificadas induce cambios sustantivos no sólo en el mercado de las semillas sino en el armado de las funciones de producción de la agricultura y probablemente...en la articulación entre las fases primarias, industriales y comerciales" (Bisang, 2003a). La introducción, a mediados de los noventa, de las semillas transgénicas junto al uso del glifosato como herbicida combinado con los fertilizantes de última generación, más la técnica de siembra directa, la cual se venía implementando desde hacia tiempo en el país de manera experimental en una parte muy reducida de la superficie sembrada, dieron paso al *boom* productivo del campo. El mismo no sólo se explica por un aumento en los rindes del área sembrada, sino también porque la nueva tecnología habilitó el cultivo en regiones en las que antes era impensado, expandiendo de esta forma también la superficie de siembra –de las 20 millones de hectáreas sembradas en las campañas que van hasta el bienio 1995-1996, se pasó a más de 27 millones en el 2001-2002.

Ambos factores llevaron a que la frontera de las 40 millones de toneladas de granos que a duras penas se superaba en la cosecha 1995-1996 (en el período 1980-1981 se ubicaba entorno a los 35 millones), fuese más que duplicada para el período 2004-2005, superando las 80 millones (Bisang, 2003b).

³⁶ La soja transgénica se liberó a la venta en EE.UU. en el año 1994, para ser aplicada a la campaña del año siguiente, mientras que el país la liberó a la venta, bajo presión favorable para ello del *lobby* del sector, en el año 1996, comenzando a aplicarla a baja escala ese mismo año.

GRÁFICO VII.1
PRODUCCIÓN NACIONAL DE GRANOS. PERÍODO 1990-1991 / 2004-2005
(Miles de tn)



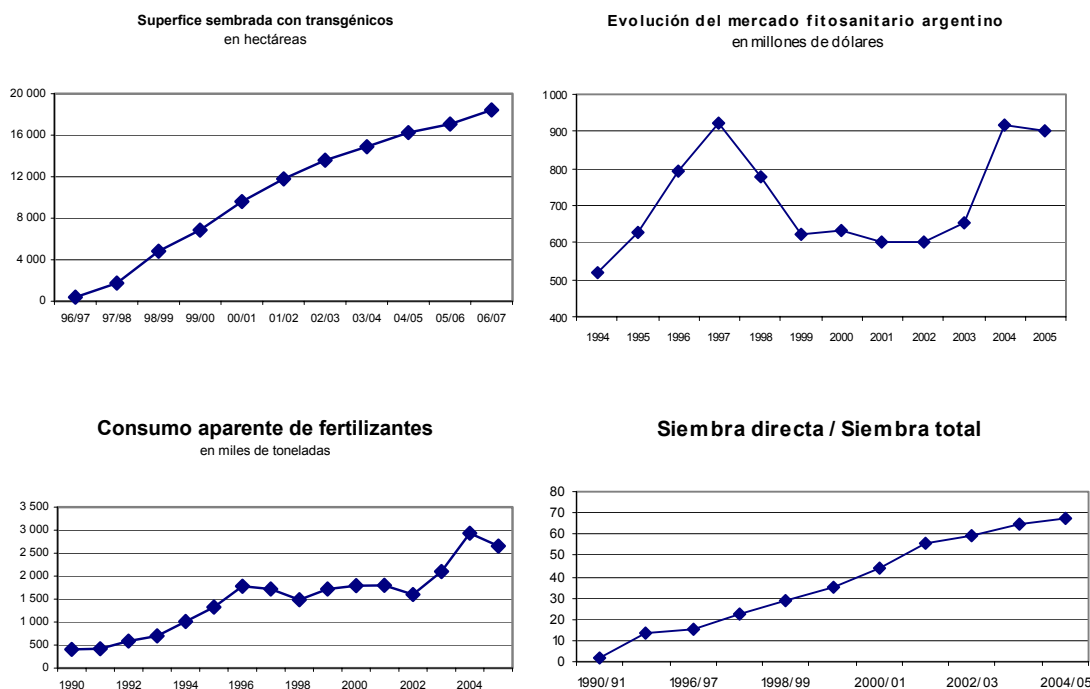
Fuente: SAGPyA

El *boom* agrícola no se limita solamente al mercado de granos, si bien este se destaca sobre el conjunto. Por caso, el sector lácteo, luego de un largo período donde la producción de leche se encontraba estancada, aumentó un 50% en el lapso de los diez años comprendidos entre 1995 y el 2005 (con una crisis intermedia, y recuperación posterior). Por su parte, el sector ganadero, ya sea por mejoras en la tasa de parición, o por la adopción de técnicas de ganadería intensiva (*feed-lot*), también presenta notables ganancias de productividad, ya que a pesar de la reducción en 6 millones de hectáreas del área dedicada a la cría de ganado, la producción neta de carne aumentó un 30%.

En definitiva, hacia fines de los noventa lo sucedido en el sector podía presentarse como un fenómeno de “modernización tecnológica, concentración productiva y creciente endeudamiento” (Bisang, 2003a). Precisamente, los productores agropecuarios adoptan todas estas tecnologías movilizados por el espanto y no porque repentinamente se hubieran convertido en empresarios schumpeterianos. La situación financiera en la que se encontraban, con la caída pronunciada de los precios de los *commodities* a partir de 1997 los empujó a adoptar estas tecnologías, con el objetivo primario de ahorrar costos.

Claramente, este modelo de desarrollo tecnológico y de adopción de tecnología conlleva muchos interrogantes, riesgos e incertidumbres. La solución adoptada ha llevado a la concentración de las exportaciones en un número acotado de *commodities*, dependiente de las decisiones de negocios de los pocos oferentes internacionales de los paquetes tecnológicos (dueños de las patentes de las semillas, que imponen no sólo el tipo de semilla, sino también los agroquímicos y servicios asociados al mismo, desplazando de las funciones de extensión y asistencia al Estado), lo que también ha llevado al desplazamiento de cultivos regionales, con todos los costos sociales que implica un cambio cultural de esta magnitud, sin la presencia de un plan estatal organizado que sirva de contención, entre otras externalidades negativas.

GRÁFICO VII.2
EVOLUCIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN PAMPEANA:
SUPERFICIE SEMBRADA CON TRANSGÉNICOS; EVOLUCIÓN DEL MERCADO
FITOSANITARIO; CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES Y SIEMBRA
DIRECTA/TOTAL. PERÍODO 1989-1990 / 2006-2007
(Ha, millones de dólares y miles de toneladas.)



Fuentes: Fertilizantes: hasta 1995 SENASA y desde 1996 Fertilizar Asociación Civil; Superficie sembrada con transgénicos: CONABIA; Fitosanitarios: CASAFE; Siembra directa: AAPRESID y SAGPyA

Esta “fuga hacia adelante”, que en un primer momento fue la adopción del nuevo paquete tecnológico como estrategia de supervivencia ante la recesión desatada durante la segunda parte de los noventa, se transformó en un modelo exitoso con las nuevas reglas de juego establecidas tras el final de la convertibilidad. De hecho, la producción de granos y oleaginosas creció en términos físicos un 5,7% anual acumulativo en los últimos quince años, contra un crecimiento del 3,4% del PBI, y la actividad láctea y ganadera se encuentran en sus picos productivos históricos. En simultáneo, el auge productivo del sector ha implicado contribuciones significativas tanto a las cuentas fiscales como en materia de empleo (Bisang y Sztulwark, 2006; Llach y otros, 2004).

Al mismo tiempo, el cambio tecnológico derivó en un nuevo modelo productivo, el cual a su vez estableció nuevos actores, nuevos roles y cambios en la forma de organización de las actividades agrícolas, cambiando la forma tradicional hacia una organización bajo la lógica de redes (Bisang y otros, 2005).

La actividad se conformaba anteriormente a partir de miles de productores que operaban en un negocio de ciclos, riesgos climáticos y comerciales; a menudo, con una elevada integración interna, lo que inducía a una fuerte incorporación de maquinaria (con una alta capacidad ociosa y duplicidad de inversiones); con un modelo tecnológico centrado en la experiencia y predisposición de cada productor particular; y un sistema de autofinanciamiento, con créditos subsidiados esporádicos para incrementar los *stocks* de activos. El Estado, mientras tanto, se

vinculaba al sector al vaivén del ciclo, ya sea subsidiando la actividad con el fin de sostener rentabilidades mínimas -en la etapa mala- o bien generando impuestos específicos para captar los excedentes extraordinarios -en los ciclos positivos.

En la actualidad, si bien no existe un modelo homogéneo, sí se puede desatacar el surgimiento de nuevos actores, claves en el proceso de reconversión descripto, que se suman a estas “redes productivas”, las cuales atan el destino de todos, siendo que el éxito individual de cada uno de ellos depende cada vez más del éxito del conjunto de la actividad. El riesgo financiero de los últimos años de la década de los noventa, sumado al endeudamiento de los productores integrados, indujo al desarrollo masivo de subcontratistas como vectores del nuevo modelo productivo; al mismo tiempo, las escalas económicas de las nuevas tecnologías (siembra directa- semillas transgénicas-biocidas) y los umbrales mínimos de conocimientos para manejar paquetes técnicos complejos fueron -en cierta medida- incompatibles con la experiencia acumulada previamente, reforzando la subcontratación.

Por ello, la nueva articulación presenta una creciente separación entre los propietarios de la tierra y quienes las explotan, dando lugar a la figura del contratista como proveedor de servicios y conformando redes de subcontratos. A su vez, el subcontratista no necesariamente se encuentra localizado territorialmente en el mismo lugar donde desarrolla la producción; crecientemente, los proveedores tecnológicos provienen de la industria, siendo estos quienes articulan, junto a organismos especializados, la complejidad del nuevo proceso tecnológico. La creciente sofisticación del paquete agronómico traslada parte del poder de decisión desde el productor al oferente de los insumos, maquinarias, subcontratistas, organizaciones de ciencia y técnica y gremiales, e, incluso, a compradores ubicados “aguas abajo” en la actividad (Bisang y Kosacoff, 2006).

Como todo cambio tecnológico de consideración, suelen generarse transformaciones de diversa índole en todos los sectores asociados a la misma. Por ejemplo, la mayor eficiencia asociada con la especialización y un mayor y mejor uso -en conjunto- de los bienes de capital involucrados en la actividad, llevó a una modificación en el sector de maquinaria agrícola asociado el fenómeno agrario. La siembra directa exige la utilización de maquinaria específica la que, en promedio, demanda tractores de mayor potencia que los que tradicionalmente se utilizaban en la explotación agropecuaria. Así, los contratistas, además de su experticia y profesionalidad en el manejo del nuevo paquete tecnológico, también son quienes aportan la maquinaria más moderna para explotar los arrendamientos, disminuyendo fuertemente la capacidad ociosa que caracterizaba tradicionalmente a los bienes de capital agrícolas, con el consecuente ahorro que esto significa para la economía en su conjunto.

RECUADRO VII.3

MAQUINARIA AGRÍCOLA: ¿UN CASO DE DESTRUCCIÓN CREADORA?

Contar la historia de la maquinaria agrícola es contar la evolución del sector manufacturero argentino. El inicio de su producción estuvo asociado, de cierta forma espontáneamente, a la mano de obra inmigrante que arribó al país a comienzos del siglo pasado, la que poseía ciertos conocimientos ingenieriles incorporados y se estableció en la pampa gringa, atendiendo a las demandas que surgían del campo pujante. Luego, al amparo de la sustitución de importaciones y la promoción estatal, y en el marco de una economía altamente protegida, la producción local creció y se vio complementada con el ingreso de filiales de empresas transnacionales (ET) que buscaban abastecer exclusivamente al mercado local. Durante ese período, el sector se movió a lo largo de un sendero tecnológico de desarrollo tal que abastecía al mercado interno, adquiriendo ciertas capacidades ingenieriles notables pero con una producción no competitiva a nivel mundial, salvo contados casos. La apertura, en sus dos etapas, se encargó de barrer con la mayoría de los productores nacionales. Con la nuevas reglas de juego, las ET, en el marco de un cambio de estrategia

regional, relocizaron sus plantas productivas en Brasil, en búsqueda de generar ganancias de escala de modo tal de abastecer a la región desde allí.

Gracias a la revolución biotecnológica y las características particulares de los suelos argentinos, el nuevo auge de la producción agrícola generó oportunidades atadas a una demanda creciente. Es decir, hoy tenemos un sector productor de maquinaria agrícola nacional altamente competitivo, mucho más dinámico pero mucho más pequeño que el que supo existir, no muy lejos de la frontera tecnológica, especializado en ciertos nichos, que atiende sólo parcialmente a la demanda local, y se complementa con producción importada, principalmente de Brasil, por parte de las ET. El desafío que se le presenta a futuro está establecido por el crecimiento en el mercado externo, ya que a priori pareciera haber alcanzado su techo en el plano local (Sabel y otros 2006).

El cambio tecno-productivo en la industria de maquinaria agrícola fue un derivado del salto tecnológico en la agricultura y un factor relevante para alcanzar los mayores niveles de rendimiento y productividad que exhiben los principales cultivos (ProArgentina, 2005). La adopción de siembra directa redujo de manera importante las tareas de laboreo (menor o nula utilización de equipos de labranza primaria y secundaria) y, en dicho sentido, implicó cambios importantes en la demanda general de maquinaria agrícola. El mercado local demanda equipos de mayor potencia, con mayor exigencia de caudal y presión hidráulica en el caso de tractores, y con mayor capacidad de corte y alto rendimiento en el caso de cosechadoras (Bragachini y Peiretti, 2004; Bragachini, 2005). El aumento en la escala de los lotes donde se desarrolla la producción agrícola ha requerido un incremento de potencia en las máquinas autopropulsadas, con motores de mayor capacidad y potencia, pero al mismo tiempo, con menores niveles de agresión hacia el medio ambiente (menos contaminantes).

Las empresas domésticas no conforman un conglomerado caracterizado por conductas homogéneas. Actualmente el sector de fabricantes de maquinaria agrícola se compone aproximadamente de 650 empresas, incluyendo a las firmas productoras de agropartes. De acuerdo con información del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la provincia de Santa Fe (MAGIC) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), poco más del 95% de las empresas se encuentran concentradas en cuatro provincias: Santa Fe (47%), Córdoba (24%), Buenos Aires (20%) y Entre Ríos (5%). Cerca de la mitad de las mismas son agropartistas, mientras que las restantes son fabricantes de maquinaria. En su gran mayoría se trata de empresas de tipo familiar, y se estima que el 42% de ellas ocupa a menos de diez trabajadores, y sólo el 10% emplea a más de 55. La distribución geográfica de las empresas es coherente con la distribución de los principales cultivos del país.

Es importante destacar el peso relativo que posee cada uno de los subsectores (tractores, cosechadoras, sembradoras y pulverizadoras autopropulsadas) en relación a las ventas totales que aportan en conjunto al mercado de maquinaria agrícola. En este sentido, en los años 2003 y 2004, las ventas de equipos en el mercado interno promediaron cerca de 2 400 millones de pesos anuales, de las cuales un 60% corresponde a equipo importado (con una tendencia declinante de la participación externa, ya que para el 2do semestre del 2006 la maquinaria de origen local superó el 50% de las ventas). A su vez, cerca del 70% de las ventas corresponde a cosechadoras y tractores. En estos dos subsectores, la penetración de las importaciones superó ampliamente a la producción nacional, generando la salida de numerosos fabricantes locales. A partir de la década pasada, las filiales locales de las ET comenzaron a funcionar como concesionarias importadoras, produciendo a nivel local sólo algún tipo de componente específico. Actualmente el 83% del mercado local de tractores está en manos de los tres principales fabricantes a nivel mundial. Con un comportamiento similar al descripto para el subsector de tractores, el 80% del mercado de cosechadoras se encuentra actualmente en manos de las empresas multinacionales líderes a nivel mundial. En el año 2004 se importaron cerca de 3 000 cosechadoras. Para ambos subsectores, Brasil explica alrededor del 90% de las importaciones.

Mientras, desde la década del noventa hasta la actualidad, el sub-sector de sembradoras ha sido el de mejor desempeño. Buena parte de los fabricantes argentinos de sembradoras (en algunos casos con apoyo de profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA), han ido trabajando en la mejora de la *performance* de las cuchillas, lo que les permite operar con implementos de corte que resultan menos agresivos con el suelo, preservando al máximo sus propiedades. Asimismo, los avances en el diseño de distribuidores neumáticos (tendencia que se profundizará en los próximos años) han permitido que la tecnología nacional se equipare a los estándares internacionales (Marrón, 2005).

Por otra parte, el desarrollo de fertilizantes con inhibidores de pérdidas por volatilización o en mezclas con azufre, hace que las pulverizadoras sean una máquina clave para el desarrollo de la agricultura argentina basada en la siembra directa. Los productores agrícolas locales van incorporando equipos autopropulsados en reemplazo de los equipos de arrastre, tendencia que se verifica particularmente a partir de la campaña 2003/2004.

La concepción moderna de Agricultura de Precisión se incorpora en nuestro país a partir de la campaña 1996/1997, con una primera adopción masiva de banderilleros satelitales (Bragachini, 2005). Hacia el año 2005, el mercado local cuenta con unos 1 500 monitores de rendimiento, unos 1 300 sistemas GPS y unos 4 000 banderilleros satelitales. En términos comparativos, Estados Unidos presenta actualmente una relación de 385 monitores de rendimiento por hectárea, siendo el país con mayor introducción de este tipo de tecnología. Argentina se ubica por detrás de Estados Unidos (5° puesto), con 51 monitores/has., pero muy por encima de Brasil.

La provisión de estos equipos se efectúa fundamentalmente desde el exterior (especialmente en monitores de rendimiento), pero también en los últimos años se han verificado importantes desarrollos por parte de productores locales (como Sensor Automatización Agrícola, DyE, etc.), algunos de los cuales se han posicionado como productores de punta en banderilleros satelitales y otros componentes de hardware y software.

Conforme a lo expresado acerca del mayor peso relativo de las firmas nacionales en la producción de sembradoras y pulverizadoras, en los últimos años estas empresas han buscado profundizar sus ventajas competitivas en base a la incorporación de numerosos avances técnicos, con la incorporación de cambios, adaptaciones y mejoras en sus productos (en diseño, incorporación de sistemas de control electrónico, respecto a la resistencia y peso de los materiales, etc.). Asimismo, algunas de estas empresas también han atravesado por una etapa reciente de cambio generacional, con una gestión empresarial más proclive hacia las estrategias asociativas e innovadoras y con el desarrollo de nuevas inversiones que permitieron aumentar su capacidad de producción notablemente.

Fuente: Baruj y otros (2005).

De igual forma, la estructura sectorial también fue modificada, y la aparición de la nueva figura contractual que dio lugar al “nuevo actor arrendatario”, estuvo acompañada por el surgimiento de nuevas asociaciones de representación sectorial, las que trasvasaron las instituciones tradicionales -como Sociedad Rural, CRA y CONINAGRO. Dado que la nueva lógica productiva implica la necesidad de articular la cadena productiva, de modo tal que los beneficios individuales de cada eslabón están atados a la suerte de la cadena en su conjunto, las decisiones tecnológicas pasan mucho más por estas nuevas asociaciones y por la forma en que se articula la cadena, que por decisiones públicas o por las instituciones de apoyo y cámaras sectoriales que supieron jugar un rol en el pasado. De este modo, hoy existen asociaciones representativas de los intereses que agrupan a los agentes en relación a la conformación de las cadenas productivas. Ese es el caso de ASAGIR para la cadena del girasol, MAIZAR, para la cadena del maíz, o el IPCVA para la carne, entre otros.

Finalmente, la revolución tecnológica de los últimos años en el campo remarca la importancia que posee la dotación relativa de recursos y las ventajas naturales de un país para su progreso económico. En este sentido, también es dable señalar el peso determinante de los incentivos y señales del entorno macroeconómico para que las potencialidades se concreten, ya que son severos condicionantes de las trayectorias innovativas y de las decisiones de inversión, en general.

El actual dinamismo del campo puede actuar incluso como una herramienta para el desarrollo industrial, a través de tres canales. Por un lado, es necesario avanzar en la provisión de los insumos y equipos que la actual expansión agropecuaria demanda. Asimismo, es necesario fomentar la diversificación de actividades de los actores más emprendedores a fin de fortalecer una masa crítica de emprendimientos empresariales basados en la innovación. A su vez, es necesario un uso provechoso de los excedentes que genera actualmente el agro a fin de financiar

la renovación de las bases competitivas de la economía y así asegurar la continuidad del sendero de crecimiento por el cual transita actualmente la Argentina.

El sendero recorrido por el campo abre, de todas formas, algunas controversias. Toda trayectoria tecnológica implica costos de salida, los que aumentan a medida que pasa el tiempo. En el agro argentino predominó la preferencia por técnicas ahorradoras de costos, condicionando los pasos siguientes. La opción adoptada tuvo aportes positivos de corto plazo desde el punto de vista macroeconómico, pero plantea a futuro una serie de interrogantes no menores, ya que hoy se depende cada vez más de la voluntad de las *briders* internacionales y sus decisiones sobre inversión, habiéndose perdido, en esta elección, grandes porciones de libertad.

4. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos presentado las que consideramos son las principales características de la conducta tecnológica de las firmas manufactureras argentinas en los últimos 15 años. También se ha hecho alusión a los principales rasgos del cambio tecnológico en el agro y a algunos de los posibles factores o causas explicativas del mismo.

Con respecto a la industria, un primer esfuerzo consistió en revisar los aportes analíticos más importantes realizados por diversos autores a partir de la información proporcionada por las encuestas nacionales de innovación llevadas a cabo en la Argentina. La revisión permitió advertir coincidencias en cuanto a que la innovación en nuestro país parece responder, en términos generales, a las hipótesis más tradicionales sobre los determinantes de la innovación empresarial (tamaño, origen del capital, exposición a la competencia, volatilidad macroeconómica, etc.).

Un hecho que constituye una importante singularidad, sin embargo, es que, en igualdad de condiciones (mismos sectores de actividad, por ejemplo), las empresas locales (tanto las nacionales como las extranjeras) realizan menores esfuerzos innovativos que sus pares internacionales. De este modo, Argentina presenta una tasa de gasto en I&D y, en general, en Actividades de Innovación, más reducida de lo que correspondería según la composición sectorial de sus actividades productivas, lo que estaría indicando que en cada sector de actividad la industria argentina se especializa en productos, eslabones o fases de la producción, menos sofisticados que sus pares en el exterior.

Esto llevó a un segundo esfuerzo, destinado a ahondar en las particularidades del proceso de innovación industrial en Argentina. Para ello, se estilizaron, a partir de la información disponible, seis rasgos de este proceso, los que han mostrado una fuerte estabilidad en el tiempo, profundizándose incluso en algunos casos.

El carácter contradictorio de estos rasgos, principalmente el contraste entre los magros esfuerzos innovativos y el alto número de empresas innovadoras, encuentra su principal explicación en las tendencias de especialización productiva y comercial prevalecientes en la industria argentina, las que evidencian la consolidación de un proceso que privilegió la búsqueda de ventajas competitivas en *commodities* (bienes estándares caracterizados por un menor ritmo de cambio tecnológico y un menor contenido de conocimiento), soslayando la construcción de capacidades que permitan competir en los mercados de bienes diferenciados, que requieren esfuerzos innovativos intensos, continuos y equilibrados, pero que prometen mayor rentabilidad empresarial y generan empleos mejor remunerados y más estables, constituyendo a su vez una opción más favorable desde un punto de vista social, ya que contribuirían a apuntalar un proceso de desarrollo sustentable a largo plazo. En efecto, durante la década de los noventa se consolidó en la industria un modelo sobre la base de la primera opción, en el cual sólo un grupo minoritario de firmas apostó a la opción mencionada en segundo término.

En el caso del sector agrícola, la influencia de las variables macro ha sido también clave. Sin embargo, en este sector sí ha habido una fuerte renovación de sus capacidades productivas por la combinación de tres factores: nuevos métodos de trabajo de la tierra; la introducción de semillas genéticamente modificadas combinadas con un nuevo paquete agroquímico y nuevas formas organizativas de la producción a partir de la entrada de nuevos agentes con nuevas funciones y lógicas de comportamiento.

Así como en la industria, todos estos cambios continúan siendo herederos de la estructura productiva establecida la década anterior. Al mismo tiempo, ya que estos cambios han tenido un fuerte componente exógeno, el nuevo modelo tecno-productivo del campo y sus derivados presenta fuertes desafíos para determinar cuáles son las capacidades locales para el desarrollo y manejo de paquetes tecnológicos y cuánto margen de maniobra existe para establecer un sendero de crecimiento sustentable e independiente de los intereses ajenos al país.

De todas maneras, en este caso, el aspecto positivo ha sido la comprobación de la fuerza transformadora de la innovación y el vertiginoso ritmo de crecimiento que asegura cuando se la explota consistentemente. El proceso desarrollado en el agro es también un fuerte ejemplo de la potencialidad que encierra vincular más estrechamente ciencia y producción y confirma que los procesos de innovación más destacados combinan cambios tecnológicos con modificaciones en los modos de organizar la producción, requiriendo con frecuencia el surgimiento de nuevos actores que imprimen a los procesos nuevas dinámicas y objetivos. También impulsan la redefinición de los canales de comercialización y suelen obligar a revisar las normas regulatorias.

Las evidencias reunidas muestran que las tendencias descritas tienen su origen a comienzos de los noventa y no se han modificado ante el nuevo esquema macroeconómico. El mismo ha permitido la recuperación de las actividades productivas pero no se ha convertido en un factor influyente para reorientar la estructura productiva hacia actividades con mayor contenido de conocimiento.

El perfil de especialización mantiene los rasgos dominantes de los noventa en cuanto a sus bases competitivas, lo que encierra serias limitaciones en materia de productividad laboral y distribución de los beneficios del crecimiento, a pesar de los llamativos logros en materia de crecimiento.

Cierto es que la recuperación del nivel de actividad ha generado efectos nada desdeñables. Durante este período se han generado nuevos puestos de trabajo (Beccaria, 2007) y se ha logrado incrementar significativamente las exportaciones y diversificar los mercados de destino, estableciendo nuevos contactos y canales de ventas (Bianco y otros, 2007). También se ha ganado en experiencia productiva y se está trabajando al límite de la capacidad instalada, condiciones importantes para cualquier estrategia de innovación que pretenda desplegarse en un futuro (Fernández Bugna y Porta; 2007).

Un mayor protagonismo de la innovación permitiría llevar adelante una mejora tanto de la productividad como de la competitividad, aspectos claves para garantizar la continuidad del sendero de expansión transitado durante los últimos años. Sólo en algunas oportunidades excepcionales la economía argentina ha podido sostener por un tiempo el crecimiento simultáneo de las exportaciones y el mercado interno. Generalmente, en algún punto del camino, hubo que optar por precipitarse hacia el desequilibrio externo o el ajuste recesivo. La posibilidad de que ambos objetivos no se tornen contradictorios reside en un crecimiento importante de la productividad media de la economía, tal que mejoren, simultáneamente, la competitividad de la oferta exportable (y, más en general, de los sectores transables) y la distribución del ingreso.

Es necesario aclarar que no se propugna aquí sólo el desarrollo de sectores *high-tech* – claves para el desarrollo de un país, pero que por ello solamente son posibles mediante decisiones de Estado y acciones continuas en el tiempo (ver INVAP)- convertidos en ínsulas sin mayores

vinculaciones con el resto de las actividades productivas y de servicios, lo que limitaría su crecimiento e impediría su cabal aprovechamiento. Se trata, también, de alentar un upgrade generalizado (mejoras tecnológicas, aun cuando sean menores, difundidas en el conjunto del aparato productivo) junto con el apoyo a las actividades de avanzada tecnológica y a un mayor vínculo de las mismas con el resto de la economía lo que podría cambiar el "mapa" y la densidad de las relaciones entre oferta y demanda de conocimiento y provocar *spillovers* y encadenamientos diversos.

Hasta en las ramas de la producción más tradicionales o donde el cambio técnico presenta un ritmo menor y las tecnologías son relativamente más maduras, pueden existir nichos o segmentos donde es posible lograr ventajas competitivas genuinas y sustentables en productos de mayor sofisticación (ver caso Techint).

RECUADRO VII.4

TECHINT: UNA TRASNACIONAL ARGENTINA LÍDER EN EL MERCADO MUNDIAL

Entre los múltiples aspectos por los que el caso de la Organización Techint es digno de ser destacado hay tres que son los que más llaman la atención y que le dan un sello distintivo. Uno de ellos es su carácter de empresa multinacional, lo que es realmente singular tratándose de una firma cuyos cuarteles centrales están en la Ciudad de Buenos Aires; otro es haber desarrollado competencias productivas en las gamas de mayor contenido de conocimiento dentro de su sector de actividad; el tercero es el de contar dentro de la organización con el Centro de Investigaciones Industriales (CINI), un caso único en el panorama local por el nivel de las capacidades acumuladas y por el papel estratégico que desempeña al brindar servicios a todos los componentes de la organización alrededor del mundo.

En efecto, Techint apuntó tempranamente a la expansión internacional de sus actividades, comenzando por las de ingeniería y construcción y continuando luego en la misma senda con la producción siderúrgica, respecto de la cual hizo una decidida apuesta hacia la diferenciación de productos, logrando penetrar y consolidar posiciones de liderazgo en los mercados de tubos sin costura, caracterizados por una mayor dinámica y rentabilidad que los de los bienes básicos (*commodities*) del sector. Esta opción hubiera sido difícil -sino imposible- de llevar adelante sin su correlato en términos de los recursos aplicados por la compañía a la realización de importantes esfuerzos endógenos de investigación y desarrollo, que dieron lugar a la consolidación del CINI.

El caso cobra mayor relevancia si se toma en cuenta el generalizado desmantelamiento de los equipos de I&D en las empresas argentinas a lo largo de los últimos 25 años. En otras palabras, Techint ha seguido con éxito un camino inverso al de la amplia mayoría del aparato productivo local, cuya respuesta al avance del proceso de globalización de la producción y el comercio ha sido una tendencia a retacear las inversiones en I&D y otras actividades endógenas de innovación y una preferencia concomitante por aplicar localmente diseños y procesos generados exógenamente a las firmas.

La compañía se inició en 1945 como una empresa de ingeniería y construcción donde se fue haciendo preponderante la instalación de redes de agua, petróleo y gas con creciente presencia en los mercados internacionales más diversos, a lo que luego se sumó la producción siderúrgica. En este sentido, fue clave la decisión de avanzar hacia los segmentos de mayor sofisticación a partir del creciente fortalecimiento de las actividades de SIDERCA, la productora de tubos sin costura, sin perjuicio de la producción de chapas laminadas en caliente y en frío y de chapas revestidas en SIDERAR.

Para el éxito de esta estrategia no sólo fue crucial el aporte del CINI, probablemente el centro privado de I&D más importante del país, sino también la intensa y sistemática tarea de capacitación de los recursos humanos de la compañía, la asistencia técnica a los proveedores y una fuerte integración con los clientes, lo que demandó una activa presencia de la compañía en los mercados mundiales más importantes, con centros productivos en Argentina, Canadá, Colombia, EE.UU., Italia, Japón, México, Rumania y Venezuela y centros comerciales y de servicios en alrededor de 30 países. Las actividades de I&D y de capacitación y los programas de apoyo a proveedores sustentan la posibilidad de satisfacer demandas de sofisticación

creciente, mientras que la presencia internacional fortalece los servicios al cliente y el ajuste del producto a sus necesidades específicas.

Este caso es un ejemplo de que en la Argentina es posible (y redituable) apuntar a una estrategia de especialización en productos intensivos en conocimiento, donde la principal ventaja competitiva descansa en contar con planteles de recursos humanos calificados, una eficiente red de proveedores y la innovación permanente en los productos y servicios ofrecidos. Es necesario recordar que más empresas apostando a productos y servicios de mayor calidad y valorización no sólo implica, para los protagonistas, mayores posibilidades de rentabilidad y de sostenimiento de ventajas competitivas a largo plazo sino que, para la economía en su conjunto, incidiría en empleos mejor remunerados y más estables.

Fuente: elaboración propia.

Durante la vigencia de la convertibilidad con tipo de cambio fijo (y retrasado), acompañada de apertura comercial, se apostó a la presión competitiva como estímulo para el cambio tecnológico. Se entendía que la apertura impulsaría a las firmas a mejorar su productividad, para lo cual aprovecharían el acceso favorable a la importación de bienes de capital (arancel cero y peso sobrevaluado). Las consecuencias son bien conocidas: una gran parte del complejo industrial desapareció, se redujeron drásticamente los puestos de trabajo y muchas empresas locales pasaron a manos extranjeras. De esta manera, se incrementaron los niveles de productividad pero al costo de un fuerte achicamiento y desarticulación de la base productiva.

El actual esquema macroeconómico ha reducido esta presión competitiva y ha permitido que la recuperación de la demanda interna se traduzca en un crecimiento sostenido de la industria. También ha contribuido a mejorar la competitividad externa por medio de una reducción de los costos medidos en moneda internacional. Consecuentemente, el cambio tecnológico ha dejado de ser imperioso para convertirse en una alternativa, al menos en el corto plazo. Por ello, en una economía con las características que presenta la Argentina, la conducta empresaria requiere de estímulos específicos para asegurar un direccionamiento de los excedentes hacia aquellas actividades capaces de renovar las fuentes de crecimiento y evitar que el conflicto redistributivo afecte su dinamismo, con el doble desafío de no sólo alentar a las empresas por opciones que las lleven a avanzar escalones en la complejidad productiva hacia la diferenciación de productos, sino también a evitar la elección de opciones sólo rentables dentro de este esquema de precios relativos, no sostenible en el mediano plazo.

Se ha resaltado que las tendencias de especialización productiva y comercial suelen ser sensibles al esquema de incentivos, respecto del cual el tipo de cambio no es la única variable a considerar. La acción de políticas públicas a nivel meso y/o microeconómico puede modificar de manera significativa el esquema de incentivos, alternativa que aún no parece haber sido explotada en toda su profundidad.

El actual contexto de excedentes fiscales, bajos niveles de desempleo y fuerte superávit externo constituye una plataforma para emprender un proceso gradual de transformación estructural dirigido a renovar las fuentes competitivas y sacar provecho de las externalidades, certidumbres y retroalimentaciones que ofrecen los mercados de mayor dinámica y de mayor sofisticación tecnológica relativa.

Al efecto, también conviene resaltar que las evidencias presentadas en este trabajo destacan que aún dentro de las trayectorias innovativas que desarrollan las empresas pueden identificarse algunas estrategias mejores que otras (tanto para la empresa individual como para la sociedad en su conjunto), distinción que puede ser un insumo crucial para definir políticas públicas.

RECUADRO VII.5

BIOSIDUS: CUANDO LA EXCEPCIÓN SIRVE DE GUÍA PARA FORJAR NUEVAS REGLAS

Resulta habitual entre los economistas considerar que la conducta de las empresas está básicamente determinada por el régimen de competencia en que operan y por el paradigma tecnológico que sustenta su producción. Se asume que las empresas reaccionan de manera similar ante cambios en su entorno, lo cual relega a un plano secundario el interés por conocer y analizar las estrategias y trayectorias empresariales. Sin embargo, la historia del cambio tecnológico y sus efectos sobre el desarrollo está basado en actitudes empresariales singulares (Nelson, 1991). El caso del Grupo de Empresas Farmacéuticas Sidus (GEFS, en adelante el Grupo Sidus) y la creación de su empresa de biotecnología Biosidus es una clara confirmación de ello.

El Grupo Sidus tiene su origen en el Laboratorio Sidus, una compañía farmacéutica argentina fundada en 1938 que en el actualidad factura cerca de US\$ 110 millones al año y emplea a 1000 personas (2006). Sidus opera fundamentalmente en el mercado de especialidades medicinales y con la excepción de un porcentaje menor de ventas a Uruguay y Paraguay, sus operaciones se concentran en el mercado argentino. Su consolidación en el mercado local durante los noventa, llevó a crear en 1995, Lasifarma, empresa del Grupo dedicada al segmento de medicamentos de venta libre.

Pero, en los últimos años, la notoriedad del Grupo Sidus se debe principalmente a Biosidus. Sus antecedentes se remontan a 1980, cuando se constituye el Área de Biotecnología del Instituto Sidus, sumándose al aporte empresarial el concurso científico de un importante grupo de profesionales de la Universidad de Buenos Aires. En 1983 se establece formalmente Biosidus con la intención de producir proteínas recombinantes con propiedades farmacológicas de relevancia para uso clínico. En 1990, Biosidus lanza su primer producto biogénico, el eritropoyetina –proteína importante en la producción de glóbulos rojos y aplicable al tratamiento de la anemia y enfermedades renales-.

Estos antecedentes y logros marcan una diferencia con Laboratorio Sidus: el 75% de los 35 millones anuales que factura Biosidus proviene de ventas realizadas a más de 30 países. Los principales destinos son países de América Latina y de Asia (China, India, Pakistán e Indonesia). Actualmente, la empresa controla el 55% del mercado latinoamericano eritropoyetina y nutre su cartera de productos con otras tres proteínas recombinantes destacadas: interferón -un antiviral para hepatitis y cáncer-, otra proteína productora de glóbulos blancos y hGH -hormona para el crecimiento-.

Además, Biosidus concentra las actividades de investigación y desarrollo del Grupo Sidus: un presupuesto que fluctúa en torno a los US\$ 2 millones de dólares anuales, cifra que representa casi un tercio de la inversión en biotecnología que se realiza en Argentina (Bisang y otros 2005). Durante los noventa, estas actividades de I&D estuvieron dirigidas a lograr nuevos avances en las terapias génicas y la producción de proteínas recombinantes.

También se incursionó con éxito en el campo de la biotecnología vegetal. De hecho, en 1992 se decide constituir Tecnoplant, empresa que ha trabajado en el desarrollo de plantas transgénicas con resistencia a virus y hongos y en la producción de plantines mediante técnicas de cultivo de meristema y micropropagación. El trabajo con arándanos le ha permitido alcanzar un nivel de producción que representa el 30% de la producción total nacional. A través de Tecnovital, una comercializadora establecida en 1999, el 99% de esta producción se exportada a Estados Unidos y Europa (6 millones de US\$ en 2006), ofreciendo productos en contra estación respecto a Chile, Australia y Nueva Zelanda.

En 2004, a través de Biosidus, el Grupo Sidus junto con Bioceres (empresa fundada por 70 productores de soja y trigo orientada a desarrollos biotecnológicos vegetales), el CONICET y el INTA acordaron invertir cerca de 5 millones de US\$ para crear el Instituto de Agrobiotecnología Rosario (INDEAR).

Sin embargo, la apuesta tecnológica más destacada del Grupo Sidus está en la producción a gran escala de proteínas recombinantes lo cual le permitiría a Biosidus incrementar su presencia en el mercado mundial de biogénicos, drogas basadas en proteínas recombinantes cuyas patentes han caducado. Biosidus apuesta entonces a captar parte de este nuevo mercado de biogénicos por medio del desarrollo de técnicas que permitan reducir los costos de producción a una décima parte y le otorguen una ventaja competitiva a nivel internacional.

En esta línea, Grupo Sidus ha apoyado el desarrollo del proyecto “Tambo Farmacéutico” llevado adelante por Biosidus. Por medio de esta iniciativa, la empresa ha buscado construir una planta de producción de proteína humana obtenida de la leche de animales genéticamente modificados. Se trata de una alternativa

poco explorada en el mundo pero que permite explotar importantes economías de escala, lo cual permitiría aumentar el volumen de producción de proteínas con una reducción simultánea de costos unitarios.

La primera fase del proyecto comenzó en 1996 y tenía como objetivo el dominio de las técnicas de clonación de animales. Se trabajó de manera asociativa entre la empresa y doce equipos de investigación de instituciones públicas a fin de cubrir la amplia variedad de conocimientos que demandaba la sofisticada tarea. Sin embargo, luego de cuatro años de trabajo, no se logró alcanzar el objetivo principal.

En el año 2000, Biosidus decide instalar un laboratorio propio y asumir la conducción plena del proyecto, pasando a contratar de manera directa a los investigadores. Este cambio permitió una mejor coordinación de los esfuerzos y, en 2002, se logró el nacimiento de Pampa, la primera de las vacas clonadas que formarían el “Tambo farmacéutico”. La fase siguiente se completó un año después, cuando los bovinos transgénicos (portadores de un gen no propio) fueron capaces de producir leche con hGH, la hormona humana del crecimiento (Thomas y otros, 2006). Y, en 2007, las posibilidades de producción se han ampliado a la insulina.

Los resultados de estos destacados logros tecnológicos aún no se han capitalizado comercialmente. Sin embargo, el potencial es grande cuando se considera que el mercado internacional de los biogénicos alcanza a los U\$S 20.000 millones. Pero Biosidus no puede acceder a este mercado por sí misma y por lo tanto deberá establecer alianzas y acuerdos con otras empresas. En efecto, para ingresar a los mercados de EE.UU. y de Europa, aún después de terminadas las patentes, Biosidus necesita de socios locales de envergadura. Estos socios deberán aportar el imprescindible conocimiento sobre los enmarañados respectivos marcos regulatorios y el acceso a los canales de comercialización.

En la trayectoria de Biosidus, tan destacable como inusual para el medio empresarial argentino, se aprecian al menos dos elementos distintivos. En primer lugar, Biosidus expresa un modelo de innovación alejado a la regla que impera en el mercado farmacéutico local para las empresas de capital nacional. Un modelo donde la innovación se ha basado en la diferenciación comercial de productos y no en el desarrollo de actividades de I&D (Katz, 1987).

En segundo lugar, se observa que el Grupo Sidus reaccionó de forma singular frente al escenario que abrió la desregulación del mercado de medicamentos a comienzos de los noventa. La supresión de los controles de precios implicó un fuerte aumento en el precio de las drogas y una mejora significativa en los márgenes de rentabilidad de las empresas del sector. Las firmas líderes utilizaron estos fondos para consolidar su posición de mercado ampliando su control sobre las distribuidoras y protagonizando un fuerte proceso de fusiones y adquisiciones (Panadeiros, 2002).

El Grupo Sidus, en cambio, decidió aprovechar los beneficios obtenidos para profundizar su proceso de integración vertical fortaleciendo sus actividades de I&D. De esta manera, Biosidus y el proyecto Tambo Farmacéutico, tuvo el apoyo financiero del Grupo Sidus durante 13 años de forma ininterrumpida y apostando a un retorno a largo plazo. Este proyecto también llevó a Biosidus a vincularse de distintas maneras e intensidad con varias instituciones públicas (CONICET, UBA, Agencia de ciencia y Tecnología, etc) lo cual es una evidencia importante de la potencialidad que encierran este tipo de vinculaciones y las oportunidades de complementación que existen. Esta modalidad de trabajo y el respaldo del Grupo Sidus, aseguró la continuidad del proyecto incluso en momentos en que el país atravesaba la grave crisis económica y política que provocó el fin de la convertibilidad.

Fuente: elaboración propia.

Dado que existen experiencias exitosas que demuestran que es posible establecer estrategias innovadoras competitivas en nuestro país, que existen posibles sinergias positivas para la generación de conocimiento local con capacidad de competencia global (ej. BIOSIDUS); que hay posibilidades de radicar laboratorios en el país que atiendan los requerimientos de toda una corporación transnacional (ej. Techint), y se pueden obtener éxitos a partir de desarrollos locales en mercados de tecnología de alta complejidad, colocando su producción en países desarrollados (ej. INVAP), sería importante el explorar estos casos con mayor detalle en busca de destilar lecciones para repetir, y recoger errores para evitar.

RECUADRO VII.6 INVAP: LA SINERGIA POSITIVA PÚBLICO-PRIVADO

El desarrollo de capacidades en tecnología nuclear y satelital logrado por INVAP es un interesante ejemplo de un importante avance, por parte de un país de menor desarrollo relativo, en actividades asociadas a una fuerte y prolongada acumulación de conocimientos y a la posesión de activos habitualmente asimilables a los que caracterizan a los países desarrollados.

Si bien INVAP S.A. es una empresa propiedad de la provincia de Río Negro, la responsabilidad directa y principal de la gestión de la misma corresponde a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) que ocupa la mayor parte de los asientos en el Directorio de la firma. La empresa se especializa en el desarrollo de tecnologías para los campos nuclear, espacial e industrial y opera en la cadena final de valor desarrollando una amplia gama de tecnologías, hecho que favoreció su temprana inserción a los mercados externos. Si bien su principal actividad se concentra en el diseño y construcción de reactores nucleares de investigación, es también proveedor de primera línea del sector espacial, por lo que opera como nexo de contacto entre el sector nuclear y el espacial. Asimismo, INVAP constituyó a principios de la década del noventa una empresa satélite (INVAP Ingeniería S.A.) que ha logrado insertarse de forma creciente en otros segmentos de actividad como proveedor de equipos y servicios industriales, principalmente para el sector hidrocarburífero.

Las capacidades instaladas le permiten a esta firma competir internacionalmente con ventajas en un plano intermedio o inferior al ocupado por los países líderes en desarrollo tecnológico. En este sentido, el camino ya recorrido la muestra más afirmada en el campo nuclear, aunque el espacial/satelital muestra actualmente la mayor dinámica y perspectivas de expansión.

Tanto en la trama nuclear como en la espacial existe un núcleo que organiza las interacciones, que está constituido por un actor público (CNEA en un caso y CONAE en el otro) creado por el Estado Nacional a los efectos de desarrollar conocimientos y tecnologías en cada uno de los sectores indicados y que, a diferencia de otras instituciones o centros públicos del denominado complejo de CyT, promovieron diferentes acciones orientadas a la conformación de empresas mixtas con el objeto de desarrollar un aparato industrial en sus sectores de referencia (Lugones y Lugones, 2004).

Como consecuencia se desarrolló, en primera instancia, un sector nuclear orientado a la generación de nucleoelectricidad logrando en 30 años de desarrollo el dominio del ciclo de combustible nuclear, el diseño y construcción de centrales nucleares de investigación y actuar como arquitecto industrial de centrales nucleares de potencia. Por otra parte, se fueron desarrollando otros campos de aplicación de la tecnología nuclear entre los que se destacan: nuevos materiales (fundamentalmente cerámicos), medicina nuclear (producción de moléculas irradiadas, técnicas de tratamiento y diagnóstico y equipos de radioterapia), microcomponentes y fuentes energéticas alternativas. Más recientemente, se ha desarrollado una fuerte expansión de la trama espacial/satelital, con capacidades para la generación, recepción y transmisión de datos satelitales, construcción y puesta en órbita de satélites, diseño de sistemas, ingeniería, fabricación, integración de componentes y ensayos finales de equipos.

La principal ventaja competitiva con que cuenta Argentina en estos campos está directamente referida a la dotación de recursos humanos altamente calificados que se desempeñan en el INVAP y en diversas instituciones y organismos con los que la firma interactúa (CNEA, CONAE, Instituto Balseiro, etc.). Un factor determinante ha sido, también, la presencia de una masa crítica de recursos humanos formados en el ámbito científico pero que en cierto momento han pasado a desempeñarse profesionalmente en espacios institucionales próximos al ámbito empresarial o directamente en las empresas. Esta doble pertenencia les ha permitido actuar como enlace entre ambos espacios conciliando necesidades empresariales con oportunidades tecnológicas. La proximidad geográfica parece ser otro elemento relevante en estas experiencias.

Por las características “*high-tech*” de los productos y las aplicaciones involucradas, la expansión de estos complejos requeriría redoblar los esfuerzos que se están desplegando para la conquista de los mercados internacionales. Ello demandaría la ampliación de las capacidades existentes y define, por las características de estas actividades, la conveniencia de adoptar una estrategia de especialización hacia nichos o segmentos, ya que no parece viable abarcar líneas completas. El fortalecimiento de los planes nuclear y espacial/satelital es un paso ineludible, en este sentido.

Asimismo, reviste la más alta importancia el desarrollo de proveedores locales: es el camino para lograr que estas actividades de alta intensidad tecnológica se vinculen e integren con otras actividades productivas y de servicios, valorizándose complementariamente unas y otras y favoreciendo los derrames de conocimiento desde el núcleo al resto de la cadena. Del mismo modo, existe un enorme potencial en el desarrollo de aplicaciones y de productos que podrían incorporarse a las funciones de producción de empresas locales, sustituyendo importaciones y/o modificando pautas productivas vigentes.

Las actividades de INVAP en los campos nuclear y satelital (del mismo modo que los desarrollos logrados por Argentina en biotecnología, informática y farmoquímica), son ejemplos de las posibilidades que ofrecen las ramas más intensivas en conocimiento: se trata de actividades donde el cambio tecnológico exhibe un gran dinamismo, donde los avances científicos son una fuente de oportunidades comerciales de alta rentabilidad que estimulan a las empresas a asumir riesgos y abandonar opciones defensivas. Desde luego, estos desarrollos se explican por una conjunción de procesos sociales y económicos que no son fácilmente replicables y que, en todo caso, pueden llevar una o dos décadas de esfuerzos sistemáticos antes de lograr resultados positivos.

El desarrollo inicial y la consolidación subsiguiente de INVAP se explican por la presencia de programas estatales, que implicaron apoyos intensos y sostenidos de manera continuada durante décadas (aún con altibajos) en términos de recursos presupuestarios, provisión de infraestructura y creación de instituciones específicas que procuraban desarrollar capacidades científicas y tecnológicas básicas. La iniciativa fue fruto, en gran parte, de una concepción geopolítica según la cual el desarrollo de esta actividad tendría importancia estratégica para el futuro de la Nación. En sus inicios, el dominio de la tecnología nuclear fue visto por el gobierno argentino como una herramienta importante para la afirmación de la soberanía y la independencia política y económica.

Deben tenerse especialmente en cuenta los esfuerzos concientes destinados a la formación de cuadros técnicos y profesionales de excelencia, esto es, ingenieros y físicos especializados en las disciplinas requeridas. Esta sólida base en recursos humanos calificados fue determinante para la evolución exitosa de emprendimientos caracterizados por depender de manera crucial de las capacidades para generar, desarrollar, adquirir, adaptar y aprovechar conocimientos en veloz y permanente cambio.

Se esperaba, desde luego, que esa acumulación de capacidades en áreas del conocimiento caracterizadas por su complejidad y sofisticación fuera un centro de irradiación y derrame hacia el resto de las actividades, elevando los parámetros medios de dominio científico y tecnológico. Este es, posiblemente, el mayor déficit a destacar en esta experiencia, ya que es bajo el nivel de integración o encadenamiento con proveedores o clientes locales y la generación de *spillovers* y *spin-off* ha resultado menor de lo que sería deseable. Evidentemente, avanzar en esta dirección requeriría de esfuerzos adicionales y, tal vez, novedosos o diferentes a los desplegados hasta ahora.

Fuente: elaboración propia.

De lo expuesto se concluye que para que la Argentina pueda prolongar la favorable coyuntura productiva actual y mejorar los indicadores de desarrollo económico y social es necesario modificar los rasgos del proceso de innovación de manera integral. Para ello, hay que asegurar que los excedentes presentes se orienten a la generación de oportunidades de crecimiento futuras por la vía de la creación y consolidación de factores endógenos de competitividad en las empresas, lo cual reducirá la incertidumbre respecto a una eventual contracción de las ventajas de competitividad-precio que otorga el actual tipo de cambio (relativamente alto) y permitirá mejorar la inserción internacional de la economía argentina con una mayor participación en los mercados de bienes industriales de mayor dinámica e ingresos más altos.

La dimensión meso económica parece ser el terreno donde el Estado debe desempeñar un rol más destacado que el actual. Es, a la vez, la dimensión que ofrece más posibilidades de llevar adelante un papel activo. A este fin, los rasgos presentados pueden actuar como una guía indicativa de qué elementos es necesario modificar, enfatizando la importancia de lograr una nueva articulación de los mismos más que el cambio aislado (o desarticulado) de alguno de ellos.

Bibliografía

- Albornoz, F. y Yoguel, G. (2004), “Competitiveness and production networks: the case of the Argentine automotive sector”; *Industrial and Corporate Change*; vol. 13.
- Anlló, G. y Peirano, F. (2005), “Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay”. Documento N° 22, *Serie Estudios y Perspectivas*, Oficina Buenos Aires, CEPAL.
- Anlló, G. y Ramos, A. (2007), “Innovación, estrategias empresariales y oportunidades productivas de las firmas extranjeras en Brasil y Argentina.”, en B. Kosacoff y J. Denegri (compiladores) *Inovacao nas firmas industriais brasileiras e argentinas*, IPEA, Brasil.
- Arza, V. y Español, P. (2005), “Speculative and Entrepreneurial Behaviour: A Study of Micro-Economic Sustainability in Argentina During the 1990s” *SEWP* N°135.pdf, SPRU, Universidad de Sussex.
- Arza, V. (2003) “Trade Reforms and Technological Accumulation: the Case of the Industrial Sector in Argentina during the 1990s”; Paper No. 96; *SEWPS*; Science and Technology Policy Research.
- _____ (2006) “Uncertainty and Innovation: The Impact of Macroeconomic Volatility on R&D in Argentina during the 1990s”, artículo presentado en *Knowledge, Innovation and Competitiveness: Dynamics of Firms, Networks, Regions and Institutions*; The DRUID Summer Conference 2006; June 18 - 20; Copenhagen.
- Azcuy Ameghino, E. y León, C. (2005), “La “sojización”: contradicciones, intereses y debates”; en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* No 23; 2do semestre 2005, Buenos Aires.
- Barsky, O. (1988), “Reflexiones sobre las interpretaciones de la caída y expansión de la agricultura pampeana”, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. FCE.
- Barsky, O., Ciafardini, H. y Cristián, C. A. (1971), “Producción y tecnología en la región pampeana”, en *Primera Historia Integral*, Nro 28, Buenos Aires, CEAL.
- Barsky, O.; Posada, M. y Barsky, A. (1992), *El pensamiento agrario argentino*. Buenos Aires, CEAL.
- Baruj, G.; Giudicatti, M.; Vismara, F. y Porta, F. (2005), “Situación productiva y gestión del cambio técnica en la industria argentina de maquinaria agrícola”, mimeo para el proyecto “Sistema Nacional y Sistemas Locales de Innovación, estrategias empresarias y condicionantes meso y macroeconómicos”, para la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina.
- Beccaria, L. (2007), “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”; CEPAL, Oficina de Buenos Aires.
- Bianco, C.; Porta, F. y Vismara, F. (2007): “Evolución reciente de la Balanza Comercial Argentina. El desplazamiento de la restricción externa.”; CEPAL, Oficina Buenos Aires.
- Bianco, C.; Peirano, F. y Porta, F., (2003), “Informe de evaluación de los programas de apoyo a los Centros de Desarrollo Empresarial”, Centro REDES, mimeo., Buenos Aires.
- Bisang R.; Novick M.; Sztulwark S. y Yoguel G. (2005), “Las redes de producción y el empleo”. En *Redes, jerarquías y dinámicas productivas. Experiencias en Europa y América Latina*. Ed. Casalet M., Cimoli M. y Yoguel G. FLACSO-OIT-Miño Dávila, Buenos Aires.
- Bisang, R. y Kosacoff, B. (2006), “Las redes de producción en el agro argentino”. Mimeo para el XIV Congreso Anual de AAPRESID, agosto.
- Bisang, R.; Díaz, A; y Gutman; G (2005), “Las empresas de Biotecnología en Argentina”. *Documento de Trabajo* N° 1 (UNGS, UNQ y CEUR)

- Bisang, R. (2003a), “Apertura económica, innovación y estructura productiva: La aplicación de la biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina”, Buenos Aires, *Desarrollo Económico*, N° 171.
- _____ (2003b), “Difussion process in networks: The case of transgenic soybean in Argentina”, Conferência internacional sobre sistemas de inovação e estratégias de desenvolvimento para o terceiro milênio, Rio de Janeiro, Globelics.
- Bisang, R. y Lugones, G. (2002), “Las empresas industriales argentinas. Hacia un modelo de innovación con apertura económica” incluido en R. Bisang; G. Lugones; G. Yoguel (comp) *Argentina e innovación en la Argentina. Para desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, UNGS, REDES, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Bisang, R. y Stulwark, S. (2006), “Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina”, en: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, tramas y negociación colectiva, Buenos Aires, *Serie Estudios* N° 4, abril.
- Borda, M. y León, C. (2001), “*El Fondo Tecnológico Argentino –FONTAR– Un análisis evaluativo de sus primeros seis años de existencia*” ponencia presentada en el IX Seminario Asociación Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica (ALTEC), San José de Costa Rica.
- Bragachini, M. (2005), “Mercado de Maquinaria Agrícola Argentino 2004. Tendencias 2005”; INTA EEA Manfredi.
- Bragachini, M. y Peiretti, J. (2004), “Avances en Tecnología de cosecha. Eficiencia de cosecha de granos”; Proyecto Eficiencia de Cosecha y Postcosecha de Granos, INTA EEA Manfredi.
- Carullo, J. C.; Di Franco, A.; Lugones, G.; Lugones, M.; Peirano, F. (2003), “Programa de Consejerías Tecnológicas. Evaluación y Recomendaciones”, *Documento de Trabajo* N° 11, Centro REDES, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, www.centroredes.org.ar
- Carullo, J.C. y Vacarezza L. (2003), “Veinte casos exitosos de vinculación entre empresas y centros de investigación”, mimeo, Proyecto FIDES desarrollado por CENTRO REDES bajo la dirección de Mario Albornoz.
- Cohen, W. y Levinthal, D. (1989), “Innovation and Learning: The Faces of R&D”. *Economic Journal* N° 99.
- Crespi, G.; Peirano, F. (2007), “Measuring Innovation in Latin America: What we did and where we are” documento preparado para Conference on Micro Evidence on Innovation in Developing Countries, UNU-Merit, Maastricht, 31 de mayo al 1 de Julio.
- Chudnovsky, D.; López, A.; Pupato, G. (2004), “Innovation and productivity: A study of Argentine manufacturing firms behavior (1992-2001)”. UDESA, *Documento de Trabajo* N° 70.
- Chudnovsky, D.; López, A.; Pupato, G. (2006a), “Innovation and productivity in developing countries: A study of Argentine manufacturing firms’ behavior (1992–2001)” *Research Policy*, Volume 35, Issue 2, March 2006, Pages 266-288.
- Chudnovsky, D.; López, A.; Rossi, G. (2004), "Foreign direct investment spillovers and the absorption capabilities of domestic firms in the Argentine manufacturing sector (1992-2001)", UDESA, *Documento de trabajo* N° 74.
- Chudnovsky, D.; López, A.; Rossi, G.; Ubfal, D. (2006b), “Evaluating a program of public funding of private innovation activities. An econometric study of FONTAR in Argentina”, final report, mimeo.
- De Negri, J.A.; Salerno, M.S. y Barros de Castro, A. (2005), “Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras”, en De Negri y Salerno (eds), *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Capítulo 1, IPEA, Brasil 2005.

- European Commission (2006), “Monitoring industrial research: The ANNUAL DIGEST of Industrial R&D – First Issue”, disponible en <http://iri.jrc.es/>.
- Fagerberg, J. y Verspagen, B. (2002), “Technology-gaps, innovation-diffusion and transformation: an evolutionary interpretation”, *Research Policy* N°31.
- Fajnzylber, F., (1989), “Industrialización de América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”. *Cuadernos de la CEPAL* N° 60.
- Fernández Bugna C. y Porta F. (2007), *El crecimiento reciente de industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.
- Fernández Polcuch, E.; Lugones, G.; Peirano, F. (2005), “Innovation in Developing Countries: Characteristics and Measurement Priorities”, *Technology Policy Briefs*, Volume 4 Issue 1, ISSN1570-1190, Institute for New Technology (INTECH), United Nation University, Maastricht
- Ferrer, A. (1963), *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Flichman, G. (1977), *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, México, Siglo XXI.
- Freeman, Chris & Soete, L. (1997), *The Economics of Industrial Innovation*. Third Edition, The MIT Press, Cambridge, Massachussets.
- Giberti, H. (1966), “Uso racional de los factores directos de la producción agraria”, en *Desarrollo Económico*, vol. 6, Nro 21, abril-junio.
- Gutti, P.; Lugones, G.; Peirano, F. (2006), “Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina”; *Documento de Trabajo* N° 26, CENTRO REDES, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, disponible en www.centroredes.org.ar
- Heymann, D. (2006), “Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina”, *Serie Estudios y Perspectivas* de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, No 31,
- Hobsbawn, E. J. (1998), *Industria e Imperio*; Editorial Ariel, Buenos Aires.
- INDEC (2006), *Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación, I+D y TICs (2002-2004). Análisis de resultados.*, Buenos Aires, Argentina.
- Hobsbawn, E. J. (1999), *La Era de la Revolución, 1789-1848*; Editorial Crítica, Buenos Aires.
- Katz, J. (1987), “La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras (Argentina, Brasil y Méjico)”, *Estudios e Informes de CEPAL*, Naciones Unidas, N° 65. Santiago de Chile
- Kosacoff, B. y Vispo, A. (1991), “Difusión de tecnologías de punta en Argentina. Algunas reflexiones sobre la organización de la producción industrial de IBM”. CEPAL. Buenos Aires.
- Kosacoff, B.; Ramos, A. (2006), “Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina” *Documento de Proyecto* N° 70, CEPAL Oficina Buenos Aires.
- Kuwayama, M. & Durán Lima, J. E. (2003), “La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial”. CEPAL. *Serie Comercio Internacional* , N° 26.
- Lach, J. J., Harriague, M. y O’Connor E. (2004), *La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales*, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando.
- Lall, S. (2004), “Reinventing Industrial Strategy: The role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness”. *G-24 Discussion Paper Series*, N° 28. UNCTAD.
- Landes, D. S. (1970), *Progreso Tecnológico y Revolución Industrial*; Editorial Tecnos, Madrid.
- Lugones G. y Lugones M. (2004), *Bariloche y su grupo de empresas intensivas en conocimiento: Realidades y Perspectivas. Documento de Trabajo* N° 17. Centro REDES. www.centroredes.org.ar. 2004.

- Lugones G. y Suarez D., (2006), “Los magros resultados de las políticas para el cambio estructural en América Latina: ¿problema instrumental o confusión de objetivos?” *Documento de trabajo* N°27, Centro Redes.
- Lugones G., Le Clech N. y Suarez D., (2007), “Estrategias Innovativas y Desempeño Empresarial”. Ponencia presentada en UNU-MERIT, Micro Evidence on Innovation in Developing Economies Conference. Maastricht, Mayo 31 y Junio 1 de 2007.
- Lugones, G. y Peirano, F. (2004), “Segunda Encuesta Argentina de Innovación (98/01). Resultados e implicancias metodológicas” incluido en Dossier: Encuestas de Innovación en América Latina./ CTS Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, N° 2, Vol. 1, Buenos Aires, Abril (pp. 91-124).
- Lugones, G.; Peirano, F; Suárez, D.; Giudicatti, M. (2004), “Estrategias de innovación y Trayectorias empresariales”; *Documento de Trabajo* N° 20, CENTRO REDES, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, disponible en www.centroredes.org.ar.
- Lugones, G.; Peirano, F.; Gutti, P.; Suarez, D. (2006) “Posibilidades y limitaciones para la construcción de un set básico de indicadores de innovación en América latina. Avances en el proyecto CEPAL/RICYT”, El Estado de la Ciencia 2006; RICYT; www.ricyt.org
- Lugones, G.; Peirano, F., Suarez, D. y Le CCECH, N. (2007), Ponencia presentada al XII Seminario Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica. Buenos Aires. ALTEC 2007.
- Manual de Bogotá (2001), “Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y e Caribe”, elaborado por Lugones, G, Jaramillo, A; Salazar, M y editado por RICYT / OEA / CYTED; Marzo.
- Mantoux, P. (1962), *La revolución industrial en el siglo XVIII*; Editorial Aguilar, Madrid.
- Marin, A.; Bell, M. (2004), “Technology Spillovers from Foreign Direct Investment (FDI): an Exploration of the Active Role of MNC Subsidiaries in the Case of Argentina in the 1990s”; *Paper* No. 118; SEWPS; Science and Technology Policy Research
- Marrón, G. (2005), “Innovación y Tendencias en mercado de Sembradoras”, INTA Balcarce; disertación en Exposición Rural 2005, Buenos Aires, Julio.
- Martínez de Hoz, J. A. (1967), *La agricultura y la ganadería en el período 1930-1960*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Milesi, D. (2006), “Patrones de innovación en la industria manufacturera argentina: 1998-2001”; *Documento de Trabajo* N1/2006; LITTEC, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Murmis, M. (1978), “Sobre una forma de apropiación del espacio rural: el terrateniente pampeano y un intento por transformarlo”, en Barsky, Osvaldo, *Terratenientes y desarrollo capitalista en el agro*, Quito, CEPLAES.
- Nef, J. (1969), *La Conquista del Mundo Material, Estudios sobre el surgimiento del industrialismo*; Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Nelson, R. (1991), “Why do firms differ, and how does it matter?” *Strategic Management Journal*, Winter, Special Issue, 12, pp.61-74.
- Ocampo, J. A. (ed.) (2005), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory*. Stanford University Press
- Panadeiros; M. (2002), “Nuevas Estrategias Competitivas en la Industria Farmacéutica Argentina y Reconocimiento de la Propiedad Intelectual”, *Documento* N° 74, FIEL.
- Pavitt, K. (1984), “Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory”, Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex, Brighton.
- _____ (1991), “What makes basic research economically useful?”; *Research Policy*, Volume 20, Issue 2, April, Pages 109-119
- Peirano, F. (2006), “La contribución del sector industrial al cambio tecnológico. Un análisis comparado de los casos de Argentina y de Brasil.”; *Documento de Trabajo* N° 28; CENTRO REDES, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, www.centroredes.org.ar.

- Peirano, F.; Porta, F. (2005), “La Macro propone y la Micro dispone: Reflexiones sobre la Economía Argentina”, documento del Módulo D Interacción micro-macro: Importancia de un enfoque integral y sistémico. Proyecto Sistema nacional y sistemas locales de innovación: estrategias empresarias innovadoras y condicionantes meso y macroeconómicos” Observatorio-Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Peirano, F.; (2007), “El cambio tecnológico en el sector industrial de Argentina y de Brasil. Un análisis basado en las Encuestas de Innovación.”, en B. Kosacoff y J. Denegri (compiladores) “Inovacao nas firmas industriais brasileiras e argentinas.” IPEA, Brasil
- Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2004), “Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America: The Role of Policies”, Best practices series MSM-124, Sustainable Development Department, Micro, Small and Medium Enterprise Division, Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Porta, F., (2006), Especialización productiva e inserción internacional: Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino, en Lugones y Porta (comp): *Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas*, ANPCYT-REDES, Buenos Aires.
- Porta F. (2005), “Especialización productiva e inserción internacional. Reflexiones sobre el caso argentino), PNUD, Buenos Aires.
- Proargentina (2005), "Maquinaria Agrícola", Serie de estudios sectoriales, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Secretaría de Industria, Comercio y PyMES, Ministerio de Economía y Producción.
- Regúnaga, M.; Fernández, S, y Opacak, G, (2003), El impacto de los cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina, Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Reinert, E. (1996), The role of technology in the creation of rich and poor nations: underdevelopment in a Schumpeterian system, in Aldcroft and Catterall (Eds) *Rich nations-poor nations*, Elgar, UK.
- Rodrik, D. (2005), “Políticas de Diversificación Económica”. *Revista de la CEPAL* N° 87. Diciembre 2005.
- Sabel, C, Lengyel, M., Hybel, D. y Lattanzi, R. (2006), “Estudio para la reorganización productiva en empresas argentinas manufactureras. Sector: Maquinaria Agrícola”, *Primer Informe de Avance*, Programa de Competitividad Productiva, SECyT, Programa de Economía Industrial, INTI.
- Sánchez, G; Ruffo, H; Nahirñak, P (2006), “La innovación en las empresas argentinas. Una mirada comparativa entre países”, *Documentos de Discusión, Serie Competitividad Sistémica*, Documento N° 6, IERAL, Fundación Mediterránea, Agosto.
- Sanguinetti, P. (2005), “Innovation and R&D Expenditures in Argentina: Evidence form a firm level survey”, Department of Economics, Universidad Torcuato Di Tella.
- Schultz, Th. W. (1965), *La crisis económica de la agricultura*, Madrid, Alianza.
- Svarzman, G. (2006), “Empresas transnacionales: sus estrategias de investigación y desarrollo y el papel de Argentina y el Mercosur”, *Documentos de Proyectos* No 114. Cepal Oficina Buenos Aires.
- Terneus Escudero, A.; Borda, M.; Marschoff, C. (2002), “¿Existe un Sistema Nacional de Innovación en Argentina?” Número 4 – Septiembre y Diciembre – *Revista Electrónica de OEI*.
- Thomas, H; Fressoli, M. y Aguiar, D. (2006), “Procesos de construcción de funcionamiento de organismos animales genéticamente modificados: el caso de la vaca transgénica clonada (Argentina 1996-2006)”, *Revista Convergencia*, Año 13, Número 42, Sep-Dic.

- Thorn, K. (2005), “Ciencia, tecnología e Innovación en Argentina. Un perfil sobre temas y prácticas”, Banco Mundial, Región de América latina y el Caribe. Departamento de Desarrollo Humano, Septiembre.
- Yoguel, G y Erbes, A; (2007), “Competencias tecnológicas y desarrollo de vinculaciones en la trama automotriz argentina en el período post-devaluación” *Documento de Trabajo LITTEC*, Universidad General Sarmiento.
- Yoguel, G.; Novick, M., y Marin, A, (2000), “Production networks: linkages, innovation processes and social management technologies. A methodological approach applied to the Volkswagen case in Argentina”, No 00-11, *DRUID Working Papers*, DRUID.
- Yoguel, G; Rabertino, R. (2000), “El desarrollo de las capacidades tecnológicas de los agentes en la industria manufacturera argentina en los años noventa” incluido B. Kosacoff; G. Yoguel; C. Bonvecchi, A. Ramos (comp) *El desempeño industrial argentino: Más allá de la sustitución de importaciones*, Cepal, Oficina Buenos Aires.
- _____ (2002), “La incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina en los ‘90s. Los factores determinantes”, capítulo IV, incluido en el R. Bisang, G Lugones, G. Yoguel (comp.) *Argentina e innovación en la Argentina. Para desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- _____ (2002), “Algunas consideraciones generales sobre la incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina”, Capítulo II incluido en R. Bisang; G. Lugones; G. Yoguel (comp) *Argentina e innovación en la Argentina. Para desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, UNGS, REDES, Miño y Dávila, Buenos Aires.

VIII. Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad

Francisco Gatto *

Resumen

Las nuevas condiciones macroeconómicas posteriores a la crisis 2001-2002 posibilitaron un fuerte crecimiento económico y de las exportaciones de la mayoría de las jurisdicciones provinciales. La magnitud de esta respuesta estuvo condicionada con el perfil productivo resultante al concluir el proceso económico de la década del noventa. En algunas jurisdicciones las capacidades (empresariales, humanas, tecnológicas y económico-financieras) disponibles para reiniciar un proceso de expansión productiva eran muy limitadas; lo cual explica las diferencias de ritmos en la movilización de los aparatos productivos, así como el dispar aprovechamiento de oportunidades comerciales y productivas locales por parte de inversores extra-provinciales.

A pesar de que la expansión económica se verifica en todas las jurisdicciones provinciales, los impactos de este proceso sobre las comunidades provinciales han sido muy dispares. Esto se debe, en gran medida, a que el grado de interrelación productiva e inserción laboral de las poblaciones residentes en los distintos territorios ha sido desigual. Este fenómeno de limitada articulación y cohesión territorial es especialmente evidente en la región norte del país, donde el proceso de crecimiento económico no ha perneado en las áreas de pobreza estructural. En este sentido, el documento identifica un universo social de más de novecientos mil hogares y cuatro millones de personas, que requiere una estrategia de desarrollo productivo y humano particular, a fin de superar dos escollos críticos: uno referido a las consecuencias intergeneracionales de la pobreza estructural en estos sectores sociales; y, el segundo, a la carencia de activos sociales básicos y de procesos de desarrollo de capacidades que posibiliten tanto las actividades productivas, como proyectos de vida dentro de los estándares mínimos exigibles en otras áreas del país.

* Con la colaboración de Daniel Vega en la preparación y consistencia de la información estadística.

1. Introducción

a) Restricciones al desarrollo económico y equidad territorial en regiones rezagadas en contextos de crecimiento económico nacional

En las últimas décadas, la economía argentina ha transitado períodos de expansión económica y etapas prolongadas de crisis y depresión; éstas últimas estrechamente vinculadas con la aplicación de cierto tipo de estrategias macroeconómicas y con escenarios de negocios inestables y de gran incertidumbre. De la misma manera que actualmente la economía del país lleva decenas de meses de continuo crecimiento, hace ocho años aproximadamente se iniciaba un ciclo muy prolongado de depresión y recesión; que duró varios años, siendo uno de los más extensos en la historia económica reciente.

A pesar de que, visto desde una perspectiva de largo plazo, los períodos de crecimiento más que superan cuantitativamente a los de depresión en algunos indicadores económicos, los mecanismos de compensación intertemporal no son viables en todas las dimensiones, algunas de ellas críticas para asegurar procesos de desarrollo económico y social sostenidos, incluyentes –en términos de grupos sociales y poblaciones- y que aseguren una mayor equidad socio-territorial. El período de expansión posterior a la crisis 2001-2002 inicia un proceso nuevo, inédito y original, fundamentado en situaciones macroeconómicas particulares y políticas específicas, que no necesariamente “recupera” las pérdidas de los años de crisis y recesión anteriores, sino que define mediante un nuevo conjunto de instrumentos, incentivos y precios relativos, un nuevo sendero de crecimiento productivo, estimula un cierto perfil de inversiones y promueve –con instrumentos de compensatorios (por ejemplo, subsidios a sectores y personas, retenciones a la exportación, transferencias)- un esquema de distribución de ingresos; que tiene consecuencias no neutras, territoriales y provinciales.

Un ejemplo tradicional de las brechas inter-temporales en la literatura sobre economía regional está referido a las prioridades y al desenvolvimiento de la inversión pública post-crisis. Durante la etapa expansiva, la estrategia de inversiones se orienta y se justifica, teóricamente, en función de las necesidades previstas y de los requerimientos futuros del proceso económico, productivo, social y tecnológico; no está basada en las demandas insatisfechas pendientes de las etapas anteriores a la crisis. Así, es frecuente observar modificaciones en las prioridades de asignación de recursos pre y post crisis, y la presencia de procesos interrumpidos e incompletos debido a cambios -justificados o no- en la orientación de las inversiones públicas. Dependiendo, en parte, de la naturaleza, el nivel de descentralización y el ámbito político territorial de la “agencia” institucionalmente encargada de llevar adelante los programas de inversiones públicas, los impactos territoriales son de mayor o menor envergadura.

Supuestamente, los esquemas descentralizados de programación de la inversión pública aseguran un mayor control “local” de las prioridades y de la asignación de recursos, aunque no resuelven *per se* los problemas de inseguridad; por otro lado, en esquemas con provisión privada de servicios vinculados con infraestructuras, los marcos regulatorios, y los contratos de concesión son los que establecen las principales directrices de la inversión e, indirectamente, de la asignación geográfica de la misma y de los niveles de cobertura territorial. En cualquier caso, y en situaciones con amplias demandas insatisfechas, el perfil territorial de la inversión resulta de la conjugación de un abanico de criterios y decisiones de política, que se traduce –en el caso argentino- en la materialización y, a veces, profundización de las disparidades territoriales. Como se podrá observar en el cuarto capítulo de este documento, varios indicadores vinculados con el nivel de vida, infraestructura, accesibilidad a la provisión de salud, inversión en servicios básicos y desarrollo productivo se asocian y se re-alimentan negativamente cuando se generan baches intertemporales, creando un ambiente de deterioro progresivo y carencia estructural.

La idea de brecha intertemporal puede extenderse a otras dimensiones claves como son el nivel sanitario, el acceso a servicios habitacionales, acceso a experiencias vitales –o “roles

modelos”- que influyen en los comportamientos y actitudes futuras de la población, etc. Dado que la movilidad espacial de los habitantes del país se ha reducido relativamente, como lo indica la comparación intercensal 1991-2001, la consolidación de áreas territoriales de déficit estructurales de inversión y ausencia de desarrollo, tiende a tener efectos intergeneracionales complejos e impermeables a instrumentos de política territorial convencional.

Dicho en otras palabras, las regiones más rezagadas de la Argentina no son pobres exclusivamente por los bajos ingresos corrientes que percibe actualmente su población (que de hecho se han incrementado en los últimos años) sino, principalmente, por la desacumulación de inversión pública y privada que se manifiesta en territorios (regiones) carentes (desprovistos) de un *stock* de capital productivo, social y humano relevante, cuantitativa y cualitativamente; déficits incompatible con un mayor ingreso y muy distante del nivel y dinámica de progreso (productividad) de otras áreas.

En este sentido, una de las lecciones que surgen del período bajo análisis es que muchas regiones mantenido dificultades concretas para aprovechar las diferentes oportunidades de desarrollo productivo y comercial que se les presentaron en este período de expansión, porque no reúnen los condicionantes esenciales mínimos para endogeneizar (aprovechar, utilizar, favorecerse) el proceso de crecimiento económico nacional y la demanda de otras áreas territoriales. Como consecuencia obvia, las disparidades interregionales en los indicadores de crecimiento tienden a ampliarse en el corto plazo; pero, más importante, se profundiza la brecha futura, debido a las consecuencias intertemporales que se generan debido a las limitaciones de *stock* de activos y capacidades; con lo cual se refuerzan negativamente los condicionantes para acceder a las futuras oportunidades emergentes, a la inversión pública y privada, y se profundiza una espiral negativa que conlleva una marginación espacial. La experiencia internacional de política económica regional indica que, frente a estas situaciones estructurales, se requiere “quebrar” este proceso, a través de una estrategia explícita, no convencional y sistémica, de múltiples dimensiones convergentes.

El período de recesión y crisis de fines de la década pasada ha agravado y empeorado los niveles y la calidad de vida de vastos sectores de la población, que tienen un correlato territorial bastante claro: áreas periféricas de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y amplias regiones, principalmente rurales y urbanas medias, del Norte del país; si bien en muchas provincias podría incluso incorporarse en este agrupamiento a varias ciudades capitales y sus alrededores. La etapa de crecimiento económico post crisis ha permitido mejorar diferencialmente la situación de estos dos grupos socio-territoriales, pero es muy evidente que a pesar de la expansión económica (que ha ampliado las opciones de empleo, que ha mejorado los ingresos, que ha permitido una política asistencial más vigorosa, etc.) la región Norte del país sigue, como hace ya más de 40 años, un estilo de progreso económico heterogéneo y de diversas velocidades, de escasa inclusión social, muy complejo por las tramas socio-productivas (y políticas) que gesta, escasamente sistémico y cohesionado y de implicancias intergeneracionales futuras profundas.

Los objetivos de este documento es examinar las principales características territoriales (provinciales) de la recuperación económica posterior al período 2001-2002 y, por otro lado, aportar algunos elementos de reflexión sobre los límites para mejorar los niveles de calidad de vida y de equidad territorial, a pesar de la fuerte expansión económica como la acontecida en Argentina post-crisis 2002. La hipótesis del trabajo es que las raíces de la desigualdad territorial y la alta pobreza en amplias zonas del país, se ha construido y consolidado a lo largo de varias décadas y, si bien la coyuntura macro-económica y productiva favorable mejora las condiciones generales de vida, incluso de la población localizada en las regiones más retrasadas, el efecto “arrastré” o “derrame”, no logra producir cambios suficientes en ciertas dimensiones básicas como para revertir factores estructurales y obstáculos inerciales; crear un nuevo clima para la inversión y el desarrollo de nuevas capacidades o establecer nuevos procesos de aprendizaje y de

desarrollo de competencias en la población local. Dicho en otras palabras, en muchas de estas regiones no existen las condiciones mínimas para que, eventualmente, algunos de los efectos de la expansión económica nacional pudiesen traducirse en el inicio de una nueva dinámica productiva o en un proceso genuino de progreso y desarrollo sostenible.

Una dimensión transversal que requiere especial atención, porque hace a la prestación de diversos servicios (educación, comunicaciones y salud) a la población, al mejoramiento integral de la calidad de vida y a la dotación de infraestructuras vitales para el desenvolvimiento productivo, está vinculada con la inversión en activos de infraestructura y sociales básicos locales e interregionales, dado que su impacto puede contribuir fuertemente a disminuir –en el corto plazo– algunos de los efectos negativos intergeneracionales, ya que otros requieren procesos de mayor duración (por ejemplo, educación). La conclusión del análisis sugiere la necesidad de definir un conjunto de objetivos precisos (una visión futura) y diseñar una estrategia explícita y sistémica de desarrollo regional, que atienda a gestar un proceso acumulativo de mejoras en las condiciones de desarrollo humano, de infraestructuras y en el plano institucional.

En la literatura internacional sobre políticas territoriales hay suficiente evidencia que apunta a muchos espacios o territorios han logrado modificar sus trayectorias evolutivas negativas a partir de diferentes estrategias e instrumentos; si bien en la mayoría de los casos ha tomado considerable tiempo consolidar el cambio de tendencia y observar un nítido sendero de nuevas condiciones locales. Varias lecciones se pueden extraer de estos casos exitosos (y también de varios fracasados): un elemento central parece estar relacionado con el desenvolvimiento del conjunto territorial-institucional, su capacidad de coordinación y articulación en pos de una estrategia o visión del territorio futuro, su capacidad de negociación con instancias gubernamentales superiores, su adhesión activa a la titularidad de los derechos de los habitantes locales (civiles, sociales, culturales, laborales, de vivienda, de educación) y su vocación por realimentar de forma permanente las capacidades locales, institucionales y personales, destacándose los esfuerzos orientados hacia la educación, capacitación, asimilación de cambios tecnológicos y desarrollo de competencias emprendedoras.

Este artículo surge como la expresión de un aprendizaje de varios años tratando de entender y contribuir a la discusión de políticas y al análisis del desarrollo regional en el país y en cierto sentido, traduce la impotencia de diversos tipos de estrategias parciales (por ejemplo, la promoción industrial), que si bien contribuyeron, en el mejor de los casos, a impulsar un crecimiento de las fuerzas productivas, no lograron que, por mecanismos implícitos en las mismas propuestas, se fortaleciera el proceso de desarrollo y equidad. En la siguiente sección se presenta brevemente un panorama económico regional, para poner de manifiesto el carácter histórico de las disparidades territoriales; en la sección posterior se presentan los primeros resultados económicos del proceso post-crisis a nivel provincial y territorial. En la cuarta sección se presentan evidencias sobre el carácter de la pobreza del Norte del país y, finalmente, se plantean algunas conclusiones enfocadas hacia el perfil de la estrategia que podría adoptarse.

2. Breves antecedentes históricos sobre la evolución económica regional en Argentina

Desde una perspectiva de mediano plazo, la distribución territorial de la producción y de los ingresos en Argentina resume el patrón de comportamiento espacial de múltiples factores y dimensiones destacándose, entre otros:

- la inserción comercial externa y el patrón territorial de la inversión productiva privada;

- los impactos territoriales de la evolución macroeconómica nacional (especialmente, precios relativos, tipo de cambio real y política impositiva) y de las políticas de promoción, incentivos, transferencias y regulaciones;
- las prioridades territoriales y objetivos centrales de la inversión pública (incluyendo infraestructuras, transportes y servicios);
- la evolución de los mercados de factores (especialmente recursos naturales y recursos humanos) en cada jurisdicción;
- la construcción y dinámica diferenciada de ambientes de negocios locales (marcos normativos y elementos socio-culturales) y de ventajas competitivas territoriales;
- la desigual percepción y concreción de oportunidades de negocios por parte de empresarios locales, nacionales y extranjeros a lo largo del país;
- los lineamientos regionales que guiaron la acción de gobiernos nacionales;
- las estrategias productivas de cada provincia (gobierno y sociedad civil) y sus capacidades reales de acción; y
- los recursos provinciales afectados al crecimiento productivo local y las diversas acciones puestas en marcha por los gobiernos provinciales para atraer inversores, mejorar el acceso a servicios e infraestructuras, capacitar a la mano de obra, ampliar los servicios de educación y salud, promover el desarrollo de un tejido institucional de apoyo a la producción y un sistema de innovación local, etc.

Muchos son los factores que pueden enumerarse y, tal vez, lo más significativo es que todos estos elementos se articulan en un proceso de desarrollo territorial; que va gestando un “estilo”, una cultura; y va consolidando un fuerte factor de arrastre (positivo o negativo), una “ancla” territorial, que no sólo opera sobre la estructura productiva sino también sobre la idiosincracia de los habitantes de un lugar, sobre sus expectativas de vida, sobre sus desafíos e inquietudes. A pesar de que la educación en el país ha sido la principal dimensión de equiparación e igualación de oportunidades, los ambientes socio-culturales, políticos, productivos y laborales son marcadamente diferentes, heterogéneos e idiosincrásicos, con significativo perfil local.

En el cuadro VIII.1 se presenta una estimación de la distribución del producto geográfico bruto provincial en Argentina en los años 1953, 1970, 1980, 1993, 2000 y 2004. Si bien las metodologías de cálculo difieren, y debieron realizarse algunos ajustes (por ejemplo algunas jurisdicciones provinciales no existían a comienzos del período), la comparación de la distribución territorial del PIB muestra una sorprendente estabilidad. Por un lado, el nivel de concentración territorial de la producción se ha mantenido más o menos constante; las cinco jurisdicciones de mayor tamaño económico relativo (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) daban cuenta del 80% del producto en el año 1953 y alcanzan al 76% en el 2004. En otras palabras, y a pesar de los cambios en la composición del PIB en términos sectoriales y de los fuertes ciclos económicos por los que atravesó el país en los últimos cincuenta años, la concentración territorial del producto (y por ende de la inversión) mantiene un perfil determinado. Podría argumentarse que existen fuerzas (por ejemplo la inserción económica internacional del país, la disponibilidad de infraestructuras y servicios, la disposición empresarial, la capacidad de los pobladores, etc.) que reproducen en el tiempo un cierto esquema rígido de dinámica territorial. Obviamente, se observan cambios en la importancia económica relativa de algunas jurisdicciones menores, destacándose un aumento de participación sostenido de la región patagónica y una pérdida de relativa de contribución al producto interno bruto de las provincias del norte, especialmente noreste. (Chaco, Formosa, Corrientes); sin embargo no se observa un cambio sustancial.

CUADRO VIII.1
COMPARACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES ESTIMADAS DE LOS PRODUCTOS
GEOGRÁFICOS PROVINCIALES
(en porcentajes)

Jurisdicción	1953	1970	1980	1993	2000	2004
Ciudad de Bs. As.	30,00	29,03	28,21	23,95	25,08	21,41
Buenos Aires	31,50	33,61	30,03	34,39	33,94	33,87
Catamarca	0,30	0,29	0,37	0,53	0,62	1,27
Córdoba	6,60	6,70	7,60	7,92	7,56	8,12
Corrientes	1,40	1,39	1,53	1,35	1,26	1,13
Chaco	1,80	1,02	1,25	1,26	1,21	1,19
Chubut	1,00	1,15	1,72	1,30	1,44	1,96
Entre Ríos	2,80	2,59	2,45	2,17	2,07	2,02
Formosa	0,50	0,45	0,37	0,59	0,55	0,50
Jujuy	0,80	0,77	1,03	0,87	0,80	0,82
La Pampa	1,00	0,76	0,91	0,85	0,82	0,93
La Rioja	0,30	0,23	0,26	0,53	0,51	0,45
Mendoza	3,90	4,21	4,18	3,90	3,90	4,48
Misiones	0,80	0,80	0,93	1,35	1,29	1,23
Neuquén	0,40	0,70	1,39	1,70	2,26	2,69
Río Negro	0,90	1,02	1,26	1,42	1,41	1,32
Salta	1,10	1,28	1,35	1,47	1,46	1,60
San Juan	1,10	0,86	1,01	1,09	0,97	0,84
San Luis	0,50	0,56	0,58	1,02	0,93	1,04
Santa Cruz	0,50	0,57	0,66	0,94	1,16	1,63
Santa Fe	9,10	8,86	9,08	7,86	7,40	8,19
Sgo. del Estero	1,10	0,87	0,94	0,91	0,84	0,89
Tucumán	2,50	2,19	2,66	1,99	1,86	1,74
Tierra del Fuego	0,10	0,08	0,25	0,66	0,66	0,67
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia en base a datos del CFI y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

La información disponible permite sostener que en las provincias (o subregiones) donde se registra una expansión económica superior a la media del país (y por lo tanto aumentos de participación), estos incrementos obedecieron a cambios significativos en la estructura de la producción y en la composición de su canasta de bienes y servicios. En todos los casos, se registran inversiones “nuevas” de tal magnitud que transforman el escenario productivo local, desplazando intersectorialmente los ejes de la producción territorial. Los casos históricos típicos han sido las radicaciones petroleras y energéticas en Neuquén o Chubut, los complejos químicos y energéticos en diversas provincias de la Patagonia, el desarrollo de áreas turísticas y de inversión inmobiliaria en subregiones cordilleranas, la consolidación de nuevos segmentos de negocios en *clusters* agroalimentarios que promovieron flujos importantes de inversiones y cambios tecnológicos y, más recientemente, el caso de la minería en Catamarca. Probablemente, en los próximos años, este fenómeno se repita en provincias como San Juan, que está concentrando importantes inversiones mineras.

En términos de la teoría del desarrollo regional, en estas provincias y áreas territoriales se observa un doble fenómeno: por un lado un *shock* exógeno de inversión (agentes, tecnología y conocimientos) y, por otro lado, (y en parte como consecuencia de los anteriores) un cambio en la base exportadora (ya sea al resto del país o al exterior) que arrastró un proceso de inversión pública y, en el caso de la Patagonia, de radicación de población. Ambos elementos desencadenan una serie de efectos y nuevas inversiones, movilización de empleo y demanda local y un conjunto de actividades conexas. Estos “efectos” tienen lugar si existen condiciones para que los mismos

se materialicen a lo largo de un cierto período de tiempo. Sin la concurrencia de estas condiciones (que a veces son resultado de políticas deliberadas) los procesos sinérgicos son improbables, y en el caso que algunos sucediesen son aleatorios y erráticos, lo que no posibilita que su concurrencia genere dinámicas productivas y empresariales más enriquecedoras y amplias.

La relación entre crecimiento de los productos geográficos brutos, las ganancias de participación relativa y los niveles de vida de la población no son ni directos ni claros; sin embargo, hay evidencias empíricas, vistas en perspectiva de mediano plazo, que permiten sostener una relación positiva, si bien puede haber un significativo desfazaje temporal

Las estimaciones de producto *per cápita* (1953-2004) muestran un aumento considerable de las disparidades territoriales económicas (cuadro VIII.2, gráfico VIII.1 y VIII.2). La brecha de producto *per cápita* interjurisdiccional se ha ampliado y, si bien las estimaciones no son estrictamente comparables por motivos metodológicos, se puede observar un proceso progresivo que se ha robustecido en la última década de los noventa.

CUADRO VIII.2
ESTIMACIONES DE PRODUCTOR PROVINCIAL PER CÁPITA
(Índice promedio nacional = 100)

Jurisdicción	1953	1970	1980	1993	2000	2004
Ciudad de Bs. As.	143	228	270	270	307	272
Buenos Aires	109	89	77	89	89	89
Catamarca	37	39	50	64	69	135
Córdoba	73	76	88	93	89	96
Corrientes	48	58	65	55	50	45
Chaco	67	42	50	49	45	45
Chubut	143	141	183	118	126	170
Entre Ríos	66	75	75	69	66	64
Formosa	60	45	35	47	42	37
Jujuy	76	60	70	55	48	49
La Pampa	105	104	123	106	99	112
La Rioja	42	39	44	76	66	54
Mendoza	102	101	98	90	90	103
Misiones	49	42	44	55	50	46
Neuquén	66	105	159	140	174	200
Río Negro	140	91	92	91	91	87
Salta	59	58	57	54	51	53
San Juan	68	52	61	67	58	49
San Luis	54	71	75	113	94	100
Santa Cruz	206	158	160	189	220	297
Santa Fe	93	97	103	92	89	99
Santiago del Estero	41	41	44	43	39	41
Tucumán	67	67	76	56	51	47
Tierra del Fuego	254	144	255	294	250	231
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos del CFI, Ministerio del Interior y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

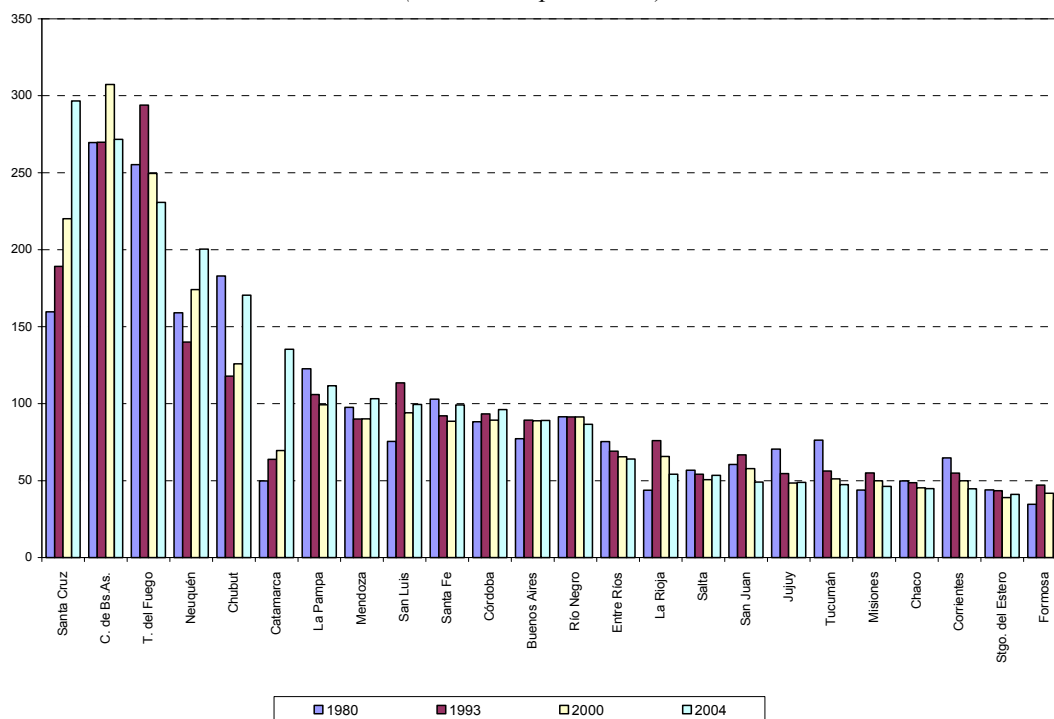
Las cinco provincias con más bajos valores en 1953 tenían un promedio de un cuarto del nivel de las cinco provincias de mayor *per cápita*. En el año 2000, las cinco provincias de menores productos geográficos *per cápita* (repiten en ambos años Santiago del Estero y Corrientes) se ubican, en torno a la mitad de la media nacional, pero el grupo de las cinco con mayores valores (repiten cuatro jurisdicciones en ambos años) está ahora a cinco veces de distancia. En términos provinciales,

Chaco, Tucumán y Jujuy son las jurisdicciones que, teniendo valores siempre por debajo de la media nacional, han deteriorado más su nivel durante estos cincuenta años.

Si bien es verificable que las desigualdades intraprovinciales también han crecido fuertemente -de hecho el grueso de la población con altos niveles de pobreza se radica en los mayores centros urbanos de las provincias de mayor tamaño económico absoluto y valores *per cápita* cercanos a la media-, la ampliación de la brecha interprovincial, sin variaciones importantes en las posiciones de cada una de las provincias, indica una marcada rigidez y la permanencia en el tiempo de un problema consolidado y complejo, con aristas que exceden al ámbito estrictamente económico.

En el gráfico VIII.1 se muestra la polarización del indicador, ubicándose el conjunto de provincias de mayor retraso relativo sistemáticamente en los niveles más bajos. Éstos, a su vez, han descendido relativamente en comparación con los años ochenta. De alguna manera, la estabilidad de la posición relativa de cada provincia pone de manifiesto el carácter estructural del problema de la desigualdad territorial, ya que las brechas no parecen verse afectados por la dinámica corriente de la economía nacional, y solo se produce una alteración nítida en el caso de Catamarca, debido a la ruptura productiva con su pasado rural-agrícola y el fuerte peso que tomó la minería. Como puede verse en el gráfico VIII.2, sólo esta provincia muestra un desplazamiento significativo, desde una posición relativa próxima con el quinto inferior de jurisdicciones a una posición superior a la media nacional.

GRÁFICO VIII.1
PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA POR PROVINCIAS
(Índice total país = 100)



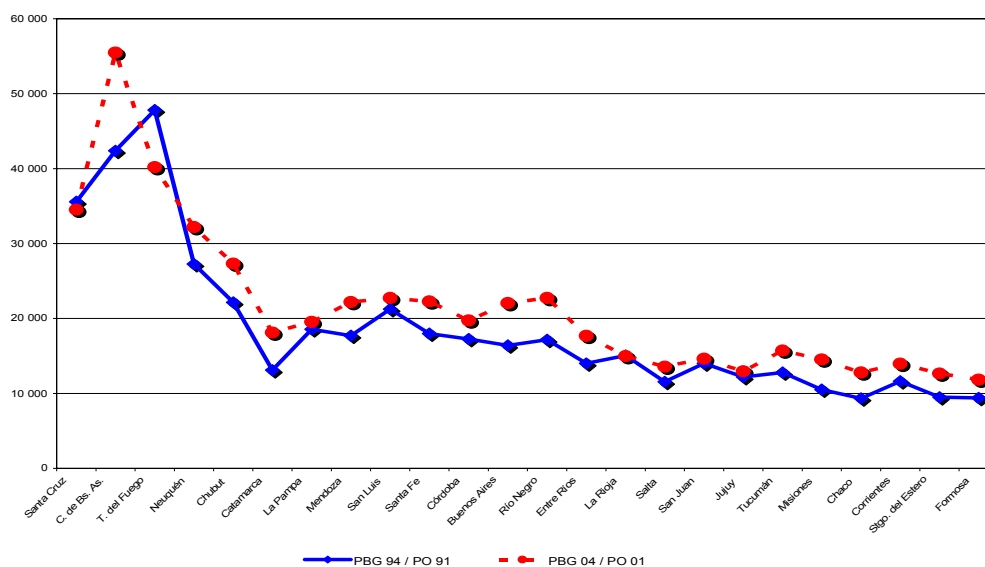
Fuente: elaboración propia.

El gráfico VIII.2, permite, asimismo, observar el alto paralelismo de las distribuciones de pbg/per cápita en la última década, donde se verifican dos puntos claros de quiebre: el conjunto de provincias de “retraso relativo” (La Rioja, Salta, San Juan, Jujuy, Tucumán, Misiones, Chaco,

Corrientes, Santiago del estero y Formosa) y las provincias de producto geográfico por habitante alto (Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santa Cruz).

El crecimiento económico durante la década de los noventa, tuvo, desde la perspectiva territorial, fuertes diferencias; tanto en la etapa de crecimiento (1993-1998) como en la etapa de recesión y crisis (1999-2002). En términos comparados, la *performance* económica territorial a la salida de la crisis fue más homogénea que la dinámica productiva y económica durante la década anterior. En gran medida, el fortísimo desajuste macroeconómico y sus implicancias financieras y de precios relativos neutralizaron las diversas situaciones territoriales en la crisis y en los primeros años posteriores, observándose que las diferencias principales en la respuesta productiva y empresarial a la salida de la crisis estuvieron directamente relacionadas con las capacidades latentes de los aparatos productivos a fines de los años noventa en cada jurisdicción.

GRÁFICO VIII.2
EVOLUCIÓN DE LOS PRODUCTOS PROVINCIALES POR POBLACIÓN OCUPADA
(En pesos constantes 1993)



Fuente: elaboración propia.

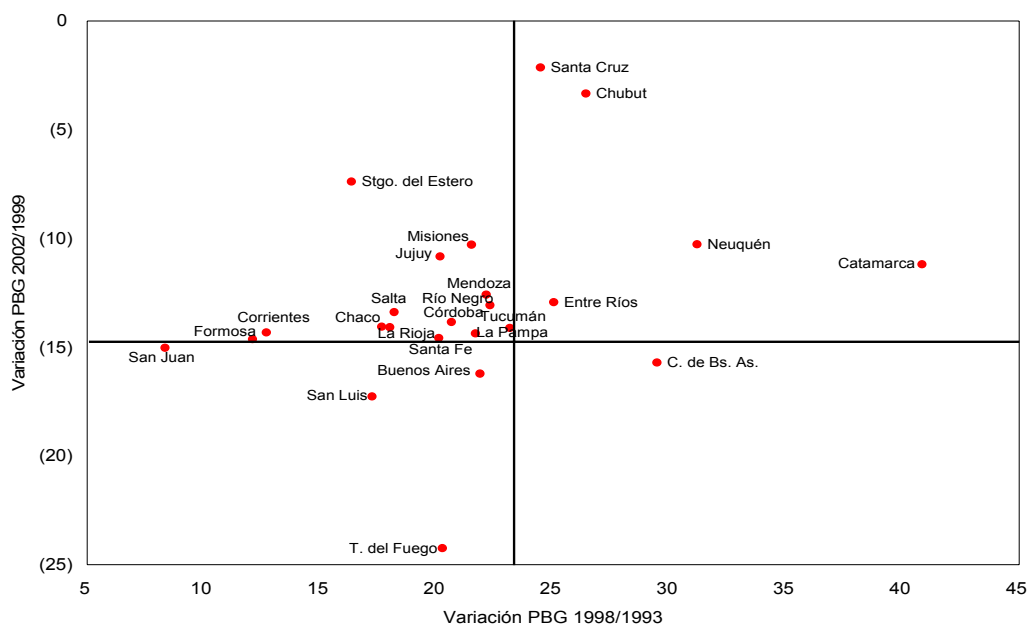
Los cuadros VIII.3 y VIII.4 y el gráfico VIII.3 ilustran esta situación. Durante la década de los noventa, varias situaciones provinciales pueden distinguirse:

- Por un lado, existe un grupo pequeño de jurisdicciones que crecieron bastante menos que la media nacional en la etapa expansiva de los años noventa (por ejemplo San Juan creció solo 8,3% contra 23,3% de promedio nacional en valores constantes entre 1993 y 1998) pero, a su vez, retrocedieron más, o en el entorno de la media nacional durante el período recesivo (San Juan cayó 15,0% mientras que la media nacional fue -14,8%). Formosa y Corrientes compartirían este grupo de dinámica relativa marcadamente negativa. Las economías de estas provincias se caracterizan por contar con aparatos productivos reducidos, que sufrieron un fuerte debilitamiento durante el período de convertibilidad debido a sus limitadas capacidades competitivas y emprendedoras; con muy pocas excepciones sectoriales, empresariales y tecnológicas, fuertemente encapsuladas en micro áreas. Asimismo, la fuerte dependencia de sus estados provinciales a las transferencias financieras de la Nación implicaron que el monto

del gasto se ajuste tanto por cantidad (número de empleados), por niveles de ingresos (salarios) y por calidad (productividad y eficiencia de los servicios prestados).

- b) El grupo territorial opuesto está compuesto por las provincias que incrementaron su producto geográfico más que la media nacional durante la etapa expansiva y descendieron menos que el promedio durante el período recesivo (Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Catamarca). Estas provincias cuentan con sectores productivos de características muy particulares (marcada concentración productiva en recursos naturales no renovables, inserción externa fuerte, presencia de empresas transnacionales con niveles tecnológicos internacionales, etc.). La primer etapa de la década de los años noventa (privatizaciones en los sectores petroleros y recuperación de la tasa de inversiones) benefició de diversas maneras a las economías de estas provincias, lo cual les confirió inicialmente una dinámica muy activa; que generó, además, beneficios importantes a los estados provinciales, tanto en flujos financieros corrientes como en materia de flujos de ingresos futuros por las regulaciones sobre regalías y los incrementos de activos públicos (de alta liquidez) debido a las participaciones accionarias en los procesos de privatización. Por algunos de estos rasgos (especialmente el tipo de producto y los precios relativos internos de estos sectores), las economías locales contaron con buenos elementos defensivos frente a la recesión nacional de fines de la década. Como puede verse, durante el ciclo positivo, los sectores productivos de estas provincias crecieron a una tasa superior a la del producto bruto geográfico de cada jurisdicción, creando un efecto de arrastre en la economía real provincial.
- c) Un tercer grupo está compuesto por provincias que tuvieron una expansión sustancialmente menor que el promedio nacional en el período crecimiento pero que tuvieron una caída semejante al promedio nacional, con lo cual su situación relativa empeoró (Chaco, Salta), caracterizada por una dinámica débil o estancada, a pesar de las transferencias compensatorias (La Rioja) y de pequeños bolsones productivos exitosos, en algunos casos asociados a políticas de promoción sustentada en desgravaciones fiscales. El período inicial de la convertibilidad significó, por el perfil de los precios relativos, ventajas para los sectores productivos urbanos y de servicios, ya que, por lo general, tuvieron una baja exposición a las importaciones o directamente no están compuestos por actividades transables. Las posibilidades de expansión de estos sectores está asociada con los ingresos medios de la población y con el tamaño del mercado; en estas jurisdicciones, ambos elementos no facilitaron un desarrollo significativo de estas actividades que compensase la pérdida de otros sectores productivos locales, más expuestos a la competencia externa y con importante peso en el empleo directo e indirecto local.
- d) Un cuarto grupo, que en cierto sentido acompaña al anterior es el de las provincias que crecieron menos que el país en la etapa ascendente pero que también descendieron menos que el promedio durante el período recesivo (Santiago del Estero y en menor medida Misiones y Jujuy). Estas jurisdicciones mostraron dos perfiles distintos. Por un lado el caso de la economía de Santiago del Estero está asociado a una economía con una dinámica productiva muy limitada, fuertemente basada en estructuras productivas tradicionales y –hasta ahora (expansión sojera)- muy poco innovadoras, neutralizante de efectos arrastres positivos y también de negativos, siendo su sector público el más expuesto a las contingencias de la macroeconomía nacional. Los casos de Misiones y de Jujuy son diferentes, tanto por ser territorios fronterizos donde el comercio bilateral tiene un peso significativo, sino además porque sus estructuras están diversificadas en líneas de producción agroindustriales, insumos de otros sectores, de muy diversa composición y regulación nacional.
- e) Las provincias de mayor tamaño relativo tuvieron un comportamiento semejante, aunque durante el período expansivo su tasa 1993-1998 es algún punto inferior en todos los casos a la media nacional y su retracción dispar (Mendoza varios puntos menos de caída que el promedio nacional y Buenos Aires un punto por sobre la caída nacional).

GRÁFICO VIII.3 VARIACIÓN COMPARADA DE PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PROVINCIAL



Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.3 TASA DE CRECIMIENTO DEL PBG (CONSTANTE) (En porcentaje)

	1998/1993	2002/1999	2004/2002
Ciudad de Bs. As.	29,5	(15,7)	13,0
Buenos Aires	21,9	(16,2)	20,4
Catamarca	40,8	(11,2)	15,1
Córdoba	20,6	(13,8)	18,7
Corrientes	12,7	(14,3)	14,5
Chaco	17,6	(14,1)	13,9
Chubut	26,4	(3,3)	13,9
Entre Ríos	25,0	(12,9)	15,5
Formosa	12,1	(14,6)	15,5
Jujuy	20,1	(10,8)	14,3
La Pampa	21,7	(14,4)	14,6
La Rioja	18,0	(14,1)	15,8
Mendoza	22,1	(12,6)	16,0
Misiones	21,5	(10,3)	16,5
Neuquén	31,2	(10,3)	12,2
Río Negro	22,3	(13,1)	17,0
Salta	18,2	(13,4)	14,8
San Juan	8,3	(15,0)	17,2
San Luis	17,2	(17,3)	24,8
Santa Cruz	24,5	(2,1)	7,7
Santa Fe	20,1	(14,6)	18,6
Santiago del Estero	16,3	(7,4)	14,2
Tucumán	23,1	(14,1)	17,4
Tierra del Fuego	20,2	(24,2)	22,8
Total País	23,3	(14,8)	17,0

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.4
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (CONSTANTE)
(En porcentaje)

Jurisdicción	1994/93	1995/94	1996/95	1997/96	1998/97	1999/98	2000/99	2001/00	2002/01	2003/02	2004/03
Ciudad de Bs. As.	6,6	(2,5)	9,9	8,8	4,1	(0,5)	1,5	(6,8)	(10,9)	5,2	7,4
Buenos Aires	5,3	(3,3)	4,9	9,1	4,5	(3,7)	(1,8)	(5,3)	(9,8)	10,4	9,1
Catamarca	3,3	(6,1)	4,6	9,5	26,7	2,3	(10,4)	4,5	(5,1)	9,7	4,9
Córdoba	6,9	(5,5)	3,1	7,5	7,7	(5,7)	0,6	(4,3)	(10,6)	9,1	8,8
Corrientes	4,2	(0,7)	1,4	6,1	1,3	(1,0)	(4,2)	(2,6)	(8,1)	7,9	6,1
Chaco	6,1	1,7	6,8	1,1	1,0	(4,2)	(0,4)	(2,8)	(11,2)	7,1	6,3
Chubut	7,7	(0,9)	7,2	7,8	2,5	(6,2)	4,4	4,5	(11,4)	8,2	5,2
Entre Ríos	6,9	0,7	1,8	8,3	5,4	(1,5)	(2,9)	0,7	(11,0)	7,7	7,3
Formosa	4,4	(2,7)	1,9	5,8	2,3	(2,3)	(3,2)	(2,2)	(9,8)	7,4	7,5
Jujuy	6,3	2,1	(0,6)	6,9	4,2	(4,7)	(1,3)	(1,8)	(8,0)	7,8	6,0
La Pampa	6,4	(2,8)	2,6	6,1	8,1	(3,1)	(1,9)	(3,8)	(9,2)	7,4	6,6
La Rioja	4,5	(3,4)	5,7	4,3	6,0	(2,2)	(2,3)	(2,9)	(9,5)	7,7	7,5
Mendoza	8,3	(2,0)	2,4	9,8	2,4	(2,2)	(2,6)	(1,1)	(9,2)	8,9	6,6
Misiones	5,6	(3,8)	3,3	9,8	5,4	(1,9)	(1,0)	(1,6)	(7,9)	8,5	7,4
Neuquén	7,9	4,1	3,9	7,2	4,8	(0,6)	2,7	(3,3)	(9,6)	7,2	4,6
Río Negro	8,0	(2,3)	2,9	8,1	4,3	0,2	(2,4)	(1,0)	(10,0)	8,6	7,8
Salta	4,0	(1,1)	0,4	9,5	4,6	(0,3)	(1,0)	(4,0)	(8,8)	8,2	6,0
San Juan	5,0	(8,9)	3,1	5,3	4,4	(1,1)	(2,7)	(2,4)	(10,5)	9,0	7,5
San Luis	5,1	(4,8)	5,2	7,8	3,3	(4,3)	(1,7)	(3,9)	(12,4)	12,5	11,0
Santa Cruz	14,3	12,3	3,0	(4,4)	(1,6)	(6,5)	1,7	5,5	(8,7)	5,4	2,1
Santa Fe	6,2	(2,4)	3,7	5,1	6,3	(3,9)	(1,7)	(2,9)	(10,5)	9,3	8,5
Stgo. del Estero	3,6	(0,4)	2,2	5,8	4,3	(3,7)	1,2	(4,7)	(3,9)	7,3	6,5
Tucumán	6,1	(1,7)	3,5	9,5	4,1	(4,5)	(1,1)	(4,4)	(9,2)	8,8	7,9
Tierra del Fuego	1,7	(2,1)	1,0	13,4	5,4	(4,1)	(0,2)	(4,5)	(20,5)	10,0	11,6
Total País	6,1	(2,6)	5,4	8,1	4,7	(2,8)	(0,7)	(4,5)	(10,2)	8,3	7,9

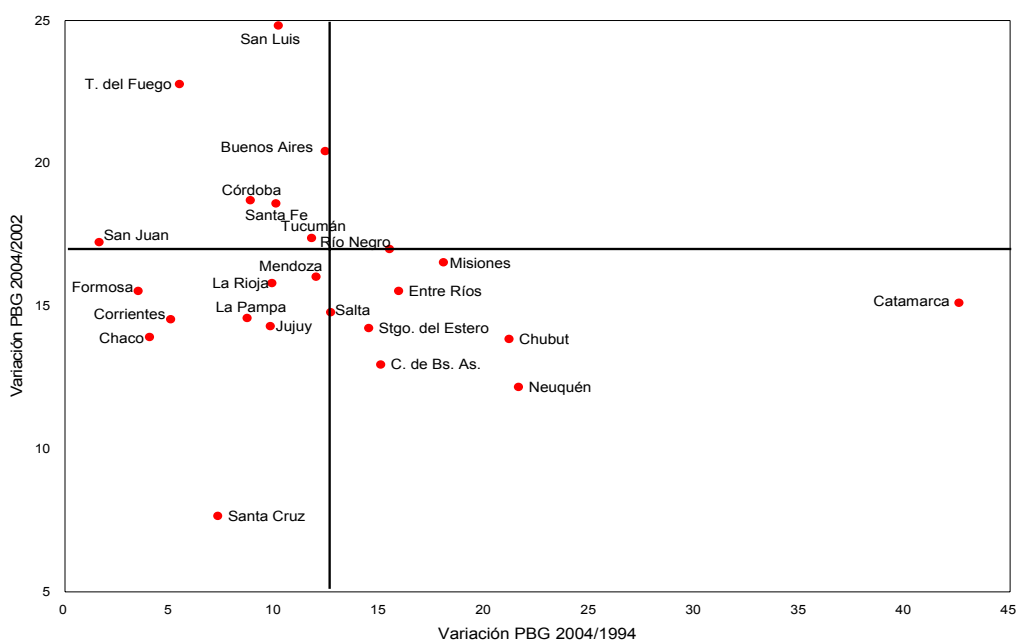
Fuente: elaboración propia.

Esta breve sección tuvo como propósito ubicar muy sintéticamente la discusión de las secciones próximas sobre crecimiento y equidad territorial en Argentina. Los antecedentes históricos indicarían que, a pesar del crecimiento económico global experimentado en el país en los últimos años, no deberían esperarse mejores significativas en la equidad territorial, aunque si incrementos en los niveles de vida. Dos razones fundamentales pueden argumentarse. Por un lado, los cambios significativos en los productos medios per cápita (y eventualmente en los ingresos) deberían asociarse más claramente con modificaciones sustantivas en el perfil productivo, ya sea por nuevas inversiones –cuantitativamente significativas- o por la convergencia virtuosa de cambios en otras dimensiones económicas (infraestructura) o sociales. Por otro lado, estas modificaciones llevan un tiempo largo en consolidarse y madurar positivamente, es decir, conformarse como situación de un territorio o región. Este proceso fructifica en la medida que las condiciones de entorno logren “endogeneizarlo” o internalizarlo en el funcionamiento del sistema económico y social local.

3. Dinámica económica y productiva regional post-2002

El cuadro VIII.5 y el gráfico VIII.4 comparan las tasas de crecimiento económico de post-crisis con las de la década de los años noventa. Como puede observarse en el cuadro, las economías provinciales más afectadas y con menor reacción posterior a la crisis fueron la Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz, Formosa, Corrientes y Chaco. Téngase presente, que esta provincia no recuperaba aún el valor absoluto a precios constantes de su producto geográfico promedio 1994-2004 a fines del mismo 2004. Por el contrario, las tasas más altas de crecimiento corresponden con Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y San Luis. De todas maneras, las tasas son muy semejantes y con menor diversidad que en los períodos previos y los casos de Tierra del Fuego y Santa Cruz están fuertemente influidos por las oscilaciones en los volúmenes de petróleo.

GRÁFICO VIII.4
VARIACIÓN COMPARADA DE PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PROVINCIAL



Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.5
VARIACIÓN DEL PBG 2004 Y PROMEDIO 1994-2001
(PBG en miles de Pesos a precios constantes de 1993)

Jurisdicción	Prom. 94/01 (1)	2004/2002	PBG 2004 (2)	Var. (2) / (1) - en % -
Ciudad de Bs. As.	63 141 118	13,0	64 522 191	2,2
Buenos Aires	84 420 422	20,4	89 408 721	5,9
Catamarca	1 395 484	15,1	1 709 919	22,5
Córdoba	19 181 819	18,7	20 229 433	5,5
Corrientes	3 179 609	14,5	3 241 535	1,9
Chaco	3 107 468	13,9	3 057 550	(1,6)
Chubut	3 398 734	13,9	3 734 150	9,9
Entre Ríos	5 536 625	15,5	5 894 378	6,5
Formosa	1 366 824	15,5	1 389 228	1,6
Jujuy	2 136 416	14,3	2 224 620	4,1
La Pampa	2 089 008	14,6	2 160 034	3,4
La Rioja	1 281 155	15,8	1 338 591	4,5
Mendoza	9 793 511	16,0	10 374 943	5,9
Misiones	3 348 542	16,5	3 699 937	10,5
Neuquén	4 610 486	12,2	4 904 092	6,4
Río Negro	3 593 099	17,0	3 885 553	8,1
Salta	3 577 117	14,8	3 776 964	5,6
San Juan	2 467 632	17,2	2 555 837	3,6
San Luis	2 443 912	24,8	2 603 696	6,5
Santa Cruz	2 551 596	7,7	2 540 548	(0,4)
Santa Fe	19 190 635	18,6	20 181 104	5,2
Stgo. del Estero	2 171 876	14,2	2 358 341	8,6
Tucumán	4 939 637	17,4	5 177 519	4,8
Tierra del Fuego	1 580 840	22,8	1 547 272	(2,1)
Total País	250 503 565	17,0	262 516 158	4,8

Fuente: elaboración propia.

Un análisis un poco más profundo pondría de manifiesto que las diferentes tasas no sólo están asociadas con la recuperación global de la economía argentina, sino con el perfil de cada estructura productiva provincial y con la capacidad de recuperación de los sectores primarios e industriales. El perfil de estructura productiva resultante a comienzos de la década del 2000 junto con los cambios en los precios relativos son las claves para poder entender las diferencias en la etapa de expansión post crisis. Dicho en otras palabras, las disparidades en la evolución económica 2001-2004 parecen responder a dos cuestiones centrales: a. perfil productivo y empresarial de cada jurisdicción al final de la década de los años noventa y b. capacidad de reacción –*stock* de inversión disponible y competencia empresarial, financiera y técnica del sistema productivo para aprovechar el nuevo conjunto de precios relativos y oportunidades comerciales.

Si bien, no se ha podido construir un indicador que pueda dimensionar la “capacidad productiva real” disponible en cada jurisdicción con posterioridad a la crisis, ni cuantificar los incrementos por nueva inversión en los años siguientes, la información parcial disponible indica, que en muchas jurisdicciones y sectores, la crisis recesiva de las años noventa significó la pérdida de importantes activos y capacidades reales de producción (cierre de empresas; re-localizaciones; ruptura de encadenamientos de aprovisionamiento; pérdida de experiencias y tecnologías, conocimientos, redes logísticas e infraestructuras; deterioro del ambiente de negocios, dificultades de financiamiento de la inversión, etc.). En ese tipo de escenario debe ubicarse la situación de las provincias de Formosa, Corrientes, Chaco, Jujuy y en menor medida San Juan; si bien la destrucción de capacidades y competencias productivas involucró a todas las jurisdicciones.

Llama la atención, aparentemente, que ninguna jurisdicción haya tenido un desempeño que la ubique en el cuadrante superior derecho del gráfico VIII.4 (más que la media nacional en ambas etapas), lo cual, a primera vista, indicaría el fuerte sesgo del cambio de política económica en término de los sectores (agro-industria versus servicios, campo/áreas rurales versus centros urbanos) frente a estructuras económicas de especialización simple. Más aún, como puede observarse en el cuadro VIII.6, la importancia relativa de la contribución a la tasa de variación del producto geográfico de los sectores agropecuario, minería e industria fue inversa durante la etapa de crisis y la etapa de crecimiento posterior a la crisis. En el primer caso, los sectores primario y secundario decrecieron más que el producto geográfico total, mientras que en la segunda etapa, por el contrario, el producto total creció a altas tasas dado que los sectores primario y secundario crecieron a ritmos muy altos.

CUADRO VIII.6
TASA DE VARIACIÓN DE SECTORES PRODUCTIVOS Y PRODUCTO BRUTO
GEOGRÁFICO EN ALGUNAS JURISDICCIONES PROVINCIALES, PRE Y POST-CRISIS

Jurisdicción	Variación 1998/1993		Variación 2002/1999		Variación 2004/2002	
	Total PBG	Sector Prim. y Secund.	Total PBG	Sector Prim. y Secund.	Total PBG	Sector Prim. y Secund.
Córdoba	20,6	25,4	(13,8)	(15,9)	18,7	27,5
Corrientes	12,7	11,4	(14,3)	(15,9)	14,5	19,8
Chaco	17,6	19,6	(14,1)	(20,1)	13,9	25,1
Chubut	26,4	30,7	(3,3)	5,2	13,9	16,3
Jujuy	20,1	32,1	(10,8)	(15,5)	14,3	21,2
Mendoza	22,1	23,2	(12,6)	(15,8)	16,0	21,5
Neuquén	31,2	40,9	(10,3)	(12,3)	12,2	13,6

Fuente: elaboración propia.

A nivel territorial, el sector productivo que reaccionó de forma inmediata fue el sector primario agropecuario, especialmente el subsector agrícola (granos, oleaginosos). No solo convergieron positivamente los cambios macroeconómicos y de precios relativos internos con un crecimiento de la demanda y de los precios internacionales sino, además, fue el sector económico con mayor capacidad potencial productivo latente (tecnología, disponibilidad de recursos naturales, financiamiento, equipamiento, empresariedad, etc.). En este sentido, como se puede observar en el cuadro VIII.7, la expansión del área sembrada incluyó regiones no pampeanas, donde se produjo un desplazamiento de sus cultivos tradicionales.

La expansión de la producción agrícola verificada en granos y oleaginosas ha modificado el escenario productivo de algunas provincias; por ejemplo Santiago del Estero. En las nuevas áreas, sin embargo, los impactos de este crecimiento parecerían no haber trascendido a “la economía local”, que ha seguido atada a sus esquemas organizativos y producciones tradicionales; ni ha resultado, aún, en un proceso de inversiones complementarias y de infraestructuras que modifique el ambiente de negocios (y los costos de localización) para otro tipo de sectores e industrias. Téngase presente que, en el caso de Santiago del Estero, la superficie cosechada se duplicó entre los años 2001 y 2004, significando actualmente cerca del 20% de la superficie cosechada en Córdoba cuando a comienzos de la década de los años noventa era inferior al 8% de la superficie cordobesa, que además creció más del 50% en el mismo período.

CUADRO VIII.7
ÁREAS SEMBRADAS EN GRANOS Y OLEAGINOSOS,
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA
(Principales productos-hectáreas cosechadas)

Provincia de Corrientes				
Productos	1994	1998	2001	2004
Arroz	50 000	55 240	68 385	76 158
Maíz	4 000	4 070	4 924	6 900
Sorgo	1 400	1 260	2 135	1 528
Maní	s/d	75	160	540
Soja	2 040	2 900	3 015	16 465
Algodón	7 820	8 000	5 263	4 544
Te	1 400	1 380	1 830	1 720
Tung	43	63	90	104
Yerba mate	15 500	18 200	16 083	15 500
Total hectáreas	105 483	91 258	101 885	123 965

Provincia de Chaco				
Productos	1994	1998	2001	2004
Maíz	80 000	59 000	95 000	115 000
Sorgo	35 500	25 000	38 000	32 700
Trigo	11 900	26 300	85 000	130 000
Cártamo	s/d	s/d	11 100	11 100
Girasol	33 300	50 700	137 500	250 000
Soja	144 000	85 800	406 400	736 250
Algodón	335 500	507 000	262 450	152 000
Total hectáreas	643 489	759 552	1 040 450	1 430 900

Provincia de Salta				
Productos	1994	1998	2001	2004
Maíz	43 500	73 900	49 000	41 000
Sorgo	1 400	4 000	3 500	s/d
Trigo	6 500	22 100	53 400	85 000
Poroto seco	132 900	189 000	188 000	84 900
Cártamo	6 500	27 000	35 000	18 000
Maní	s/d	1 000	9 000	8 550
Soja	188 500	157 000	298 000	421 200
Algodón	12 000	40 700	2 400	2 200
Caña de azúcar	1 450	19 500	s/d	24 600
Total hectáreas	407 107	540 776	638 300	685 450

Provincia de Formosa				
Productos	1994	1998	2001	2004
Arroz	9 200	6 000	2 100	4 080
Maíz	18 000	10 000	19 500	17 645
Sorgo	2 400	1 100	250	2 096
Trigo	200	100	s/d	580
Girasol	s/d	200	s/d	710
Soja	970	700	800	11 838
Algodón	30 000	24 000	18 500	33 279
Total hectáreas	65 911	44 130	41 150	71 231

Provincia de Santiago del Estero				
Productos	1994	1998	2001	2004
Maíz	58 600	82 600	87 500	97 200
Sorgo	55 800	60 200	70 900	68 500

Trigo	5 600	14 300	82 600	183 700
Poroto seco	15 310	20 900	21 700	4 500
Girasol	4 500	10 800	19 500	87 500
Soja	94 900	129 900	272 700	674 000
Algodón	61 400	243 900	82 080	48 500
Total hectáreas	302 410	562 600	644 280	1 165 300

Provincia de San Luis

Productos	1994	1998	2001	2004
Avena	1 000	s/d	1 000	s/d
Centeno	5 000	3 200	4 000	s/d
Maíz	57 000	48 500	51 300	65 000
Sorgo	30 000	36 000	36 000	36 000
Trigo		700	4 000	2 000
Girasol	19 000	28 500	36 000	16 000
Soja			9 000	35 000
Total hectáreas	115 530	116 900	141 600	156 600

Provincia de Tucumán

Productos	1994	1998	2001	2004
Maíz	38 900	44 730	53 000	25 000
Sorgo	3 000	1 450	1 500	1 040
Trigo	19 200	34 800	57 000	97 000
Poroto	8 050	20 080	15 650	8 425
Soja	88 400	109 820	180 000	224 353
Caña de azúcar	172 000	224 177	205 000	200 600
Total hectáreas	359 973	442 840	307 150	556 418

Provincia de Córdoba

Productos	1994	1998	2001	2004
Avena	42 300	8 000	12 820	8 015
Cebada	13 500	17 100	6 000	2 820
Centeno	13 500	5 400	4 450	1 300
Maíz	651 300	875 800	737 370	608 985
Mijo	21 800	13 295	5 500	2 700
Sorgo	213 500	325 200	202 850	78 230
Trigo	631 600	394 350	847 675	945 290
Poroto	2 000	1 600	500	100
Girasol	293 700	431 900	321 450	34 130
Maní	133 700	382 600	241 600	154 380
Soja	1 552 800	2 070 300	3 088 960	4 128 670
Algodón	1 600	5 000	1 800	1 700
Total hectáreas	3 615 077	4 578 945	5 470 975	5 966 320

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentos.

Un fenómeno parecido se verifica en Chaco; obsérvese que la superficie sojera, que era la mitad del área aldonera en 1994 (335 000 ha de algodón y 144 000 de soja), es ahora cinco veces superior alcanzando a más de 730 000 ha, mientras que se cosecharon 152 000 ha de algodón en el año 2004. Contemporáneamente con el crecimiento de la soja, en el Chaco se verifica también un fuerte crecimiento del girasol que alcanza a más de 250 000 ha, habiendo crecido en 100 000 ha desde el año 2001; vale de paso mencionar que el girasol tiene una larga tradición en el Chaco, aunque prácticamente había desaparecido durante los años noventa de la producción rural en la jurisdicción. Esta expansión agrícola ha tenido algunas consecuencias

negativas en el perfil de ocupación rural y demanda de empleo, significando la expulsión de población rural de baja calificación, hacia la ciudad capital o centros urbanos de otras provincias próximas (Rosario).

En ambos casos, la presencia de empresarios y firmas extraprovinciales ha sido muy significativa, tanto desde el punto de vista tecnológico como financiero; no quedando claro, por ahora, el impacto de mediano plazo que estas transformaciones tendrán en el perfil productivo y social en el campo del Chaco y Santiago del Estero, especialmente por ser producciones anuales de ciclo muy corto, que en esos territorios utilizan casi exclusivamente el recurso natural. Como se verá en el próximo capítulo las áreas de expansión económica y agrícola en estas provincias son también las que presentan los peores indicadores sociales históricos y actuales; con lo cual el tipo de articulación y cohesión social-laboral implícito en el modelo de producción es crítico para poder ampliar sus efectos e impactos positivos sobre el grueso de la población residente.

En una escala inferior, este tipo de crecimiento agrícola “pampeano” se verifica en Tucumán y Salta, aunque en ninguno de estos casos, este desarrollo se ha logrado a expensas de cultivos tradicionales. Contrariamente, la expansión de la frontera agrícola no ha alcanzado a Formosa y Corrientes por el norte, ni a San Luis por el sur-oeste. En ambos casos, la principal limitación es el recurso natural y sus condiciones agroecológicas.

CUADRO VIII.8
INDUSTRIA. CANTIDAD DE LOCALES

Jurisdicción	Estrato								Total
	Miss	0-4	5-25	26-50	51-75	76-100	101-150	> 150	
Ciudad de Bs As	859	5 768	3 204	416	159	52	44	100	10 602
Buenos Aires	2 006	23 388	8 383	944	357	180	146	196	35 600
Catamarca	7	583	116	14	10	9	6	7	752
Córdoba	211	7 176	2 289	218	76	40	35	41	10 086
Corrientes	32	1 395	293	20	5	1	3	9	1 758
Chaco	12	2 081	398	26	8	3	6	4	2 538
Chubut	16	706	256	24	19	11	4	19	1 055
Entre Ríos	55	2 510	557	43	19	6	9	11	3 210
Formosa	8	889	132	4	2	1	1	2	1 039
Jujuy	11	1 176	192	13	1	2	1	4	1 400
La Pampa	35	944	124	11		2	2	1	1 119
La Rioja		540	112	19	13	8	5	12	709
Mendoza	85	3 229	1 143	108	34	16	12	29	4 656
Misiones	83	1 659	618	64	28	14	7	14	2 487
Neuquén	18	723	197	19	5	6	3	3	974
Río Negro	43	990	231	21	7	4	2	3	1 301
Salta	21	1 572	344	21	5	2	5	9	1 979
San Juan	34	1 036	292	53	14	8	3	10	1 450
San Luis	9	729	247	55	28	10	19	24	1 121
Santa Cruz	5	323	96	9	1		2	4	440
Santa Fe	256	7 924	2 424	284	84	59	53	80	11 164
Stgo del Estero	4	1 134	230	7	2	4	4	1	1 386
Tucumán	60	1 971	337	22	9	3	12	17	2 431
Tierra del Fuego	4	197	83	12	5	3	5	5	314
Total País	3 874	68 643	22 298	2 427	891	444	389	605	99 571

Fuente: CNE 2004.

La trascendencia de estos cambios en la economía de las provincias más rezagadas y, por lo tanto, la mejora de las condiciones de vida, no es tan evidente. El proceso de “agriculturización

pampeana” puede limitarse fuertemente en cuanto a sus alcances en la medida que el proceso de inversión no “escale” localmente en el conjunto de actividades complementarias (verticales y horizontales) que permitan incrementar y diversificar sectorialmente (en otras áreas de negocios) el valor agregado generado. Actualmente, gran parte de este proceso es un apéndice productivo de la pampa húmeda; que aprovecha la ventaja de recursos naturales disponibles pero que sólo muy parcialmente incorpora otros sectores locales productivos. Ciertamente, las limitaciones de los aparatos productivos en las regiones más rezagadas explican esta debilidad de encadenamientos locales.

Un indicador que permite dimensionar esta situación es el *stock* empresarial productivo industrial y de servicios a la salida de la crisis 2001. El cuadro VIII.8 sintetiza información preliminar censal, por provincia y tomando en cuenta tanto las actividades de comercio y servicios principales como las actividades manufactureras.

Como puede observarse en los cuadros que siguen, en la mayoría de las provincias más rezagadas, la estructura empresarial es muy pequeña. Téngase presente que en Formosa, por ejemplo hay sólo cuatro locales Pymes industriales con un empleo superior a 50 ocupados y no alcanzan a diez locales en Corrientes, Jujuy y Santiago del Estero. Dada esta limitación, los efectos de enlace son extremadamente escasos y puntuales. Un claro desafío de política pública es concebir una estrategia que establezca nuevas condiciones para el desarrollo empresarial local y para la radicación de emprendimientos productivos y de servicios por parte de agentes extralocales.

CUADRO VIII.9
COMERCIO. CANTIDAD DE LOCALES

Jurisdicción	Miss	Estrato							Total
		0-4	5-25	26-50	51-75	76-100	101-150	> 150	
C. de Bs As	2 967	52 166	7 544	391	104	46	40	56	63 314
Buenos Aires	8 836	228 466	12 328	510	149	55	38	54	250 436
Catamarca	32	5 756	277	7	3	2			6 077
Córdoba	1 049	62 503	4 679	177	48	15	9	15	68 495
Corrientes	201	18 156	866	32	5		1	3	19 264
Chaco	82	18 192	845	39	10	1	1	2	19 172
Chubut	80	5 934	636	42	14	5	5	1	6 717
Entre Ríos	319	22 566	1 182	47	8	7	3	1	24 133
Formosa	100	8 566	297	5	4	1	1		8 974
Jujuy	55	11 906	429	20	2	1	4	2	12 419
La Pampa	221	6 521	392	14	3	3	1		7 155
La Rioja	4	5 593	317	9	4				5 927
Mendoza	284	29 342	1 928	97	21	19	8	15	31 714
Misiones	234	14 456	674	28	3	3		1	15 399
Neuquén	106	6 928	675	30	4	3	1	6	7 753
Río Negro	184	9 628	694	34	12	11	6	5	10 574
Salta	111	18 565	846	29	10	3	3	1	19 568
San Juan	218	11 520	585	35	5	2	4	2	12 371
San Luis	44	6 219	401	17	2	2	2		6 687
Santa Cruz	40	2 514	265	17	3	2	3	1	2 845
Santa Fe	975	62 652	4 139	211	36	14	23	11	68 061
Stgo del Estero	21	12 422	629	20	1	2	1	1	13 097
Tucumán	449	22 113	1 093	51	16	7	4	6	23 739
Tierra del Fuego	21	1 231	220	10	6	2	2		1 492
16									
Total País	633	643 915	41 941	1 872	473	206	160	183	705 383

Fuente: CNE 2004.

CUADRO VIII.10
SERVICIOS. CANTIDAD DE LOCALES

Jurisdicción	Miss*	Estrato							Total
		0-4	5-25	26-50	51-75	76-100	101-150	> 150	
Ciudad de Bs. As.	4 953	42 098	13 098	1 333	410	236	215	410	62 753
Buenos Aires	7 746	105 078	20 120	1 702	545	344	282	285	136 102
Catamarca	41	3 432	635	34	18	4	5	6	4 175
Córdoba	1 068	36 991	6 093	480	160	89	63	64	45 008
Corrientes	198	8 844	1 253	126	43	19	11	18	10 512
Chaco	89	8 046	1 204	86	17	14	9	12	9 477
Chubut	105	4 202	989	85	32	16	5	6	5 440
Entre Ríos	341	13 903	1 747	195	33	15	15	12	16 261
Formosa	96	2 823	420	26	10	2	6	5	3 388
Jujuy	67	6 699	1 032	96	27	9	13	16	7 959
La Pampa	272	3 836	529	35	14	2	4	1	4 693
La Rioja	8	2 658	572	45	14	11	2	1	3 311
Mendoza	332	14 602	2 627	226	58	37	49	42	17 973
Misiones	222	5 994	899	92	22	19	13	13	7 274
Neuquén	181	4 810	897	83	22	7	12	12	6 024
Río Negro	266	5 107	954	90	19	20	12	7	6 475
Salta	135	10 097	1 534	128	42	32	19	16	12 003
San Juan	181	5 630	859	85	18	17	10	10	6 810
San Luis	26	3 637	649	66	22	4	8	5	4 417
Santa Cruz	76	2 023	555	38	5	10	5	4	2 716
Santa Fe	1 126	34 804	6 285	585	155	65	52	73	43 145
Stgo del Estero	15	5 517	948	84	20	7	7	7	6 605
Tucumán	376	10 659	1 639	147	70	29	29	29	12 978
Tierra del Fuego	46	1 074	320	19	13	6	6	1	1 484
Total País	17 966	342 564	65 858	5 886	1 789	1 014	852	1 054	436 983

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Económico 2004. INDEC.

Nota: información preliminar; * la categoría Miss corresponde a locales que no tienen ocupación asignada.

CUADRO VIII.11
ESTRUCTURA PROVINCIAL PYME MANUFACTURERAS,
DE SERVICIOS Y COMERCIO- AÑO 2004

(Empresas Pymes manufactureras de más de 25 ocupados en algunas provincias seleccionadas)

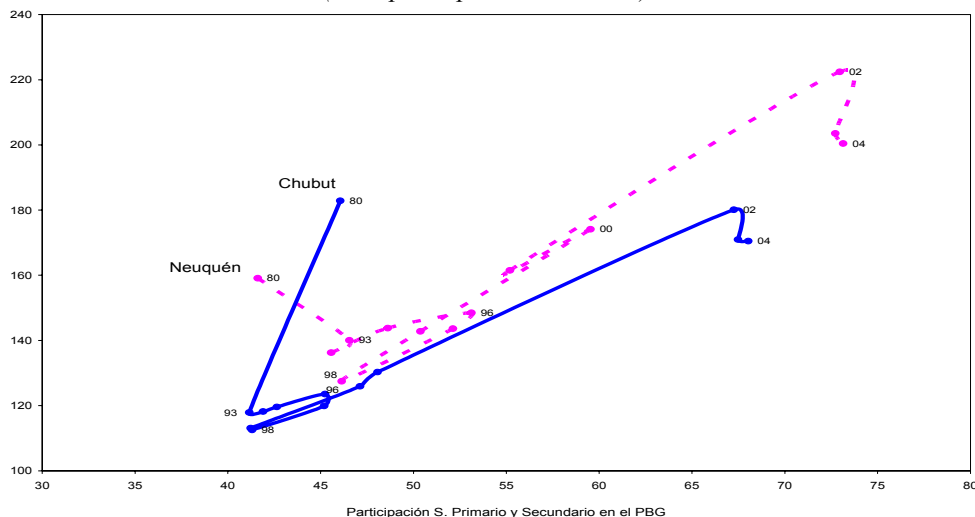
	26-50	51-75	76-100	101-150	Total
Catamarca	14	10	9	6	39
Chaco	26	8	3	6	43
Corrientes	20	5	1	3	29
Formosa	4	2	1	1	8
Jujuy	13	1	2	1	17
La Pampa	11	0	2	2	15
Stgo del Estero	7	2	4	4	17
Salta	21	5	2	5	33
San Juan	53	14	8	3	78

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, dado que los cambios post 2001 podrían sintetizarse como favorables a la producción de bienes (primarios, de exportación o sustitutivos de importaciones) *versus* servicios, con mayor sesgo hacia las producciones rurales que urbanas (invirtiendo el perfil de la década anterior); la velocidad de reacción y las limitaciones o restricciones principales al crecimiento productivo estuvieron condicionadas por varias circunstancias: a) las capacidades competitivas disponibles (tanto estáticas –inversiones, infraestructuras o tierra- como dinámicas –conocimiento de mercados externos, facilidades para ampliar la cadena productiva con mínimos cuellos de botella, etc.); b) las nuevas oportunidades de negocios en los mercados locales (sustitución de importaciones) o en mercados internacionales (pre-existentes o nuevas actividades); y c) la dotación de factores, resultando un restricción creciente hacia el final del período los recursos humanos de niveles medios y capacitaciones y experiencias técnicas.

Los gráficos VIII.5, VIII.6 y VIII.7 vinculan la evolución del producto *per cápita* provincial con la evolución de los sectores productivos en términos de su participación en las respectivas estructuras productivas. La idea era observar si había patrones provinciales diversos, en la evolución de ambas variables durante un período más o menos largo, con dos hipótesis previas: a) que la pérdida de importancia relativa de los sectores primarios debería incidir en los niveles de pbg per capita debido a que los sectores productores de servicios en muchas jurisdicciones, especialmente las provincias más pobres y rezagadas, tienen productividad media considerablemente más baja que los sectores productores de bienes y b) los cambios post-crisis 2001, que incidieron para un mayor crecimiento de los sectores productores de bienes respecto de los servicios (véase cuadro VIII.6), deberían impulsar una mejora en los valores de PBG *per cápita*.

GRÁFICO VIII.5
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA CHUBUT Y NEUQUÉN
(PBG *per cápita* normalizado)



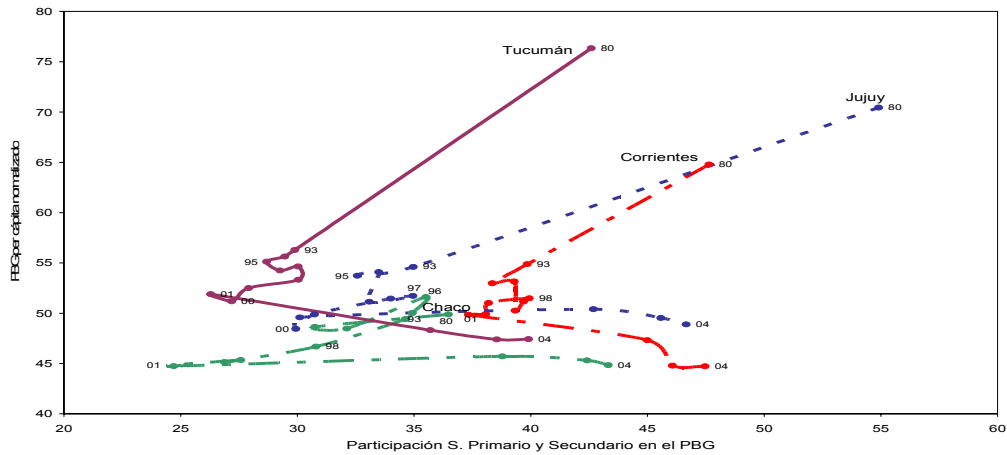
Fuente: elaboración propia.

En todas las jurisdicciones se observa una pérdida relativa de participación de los sectores productivos en la estructura productiva durante los años ochenta y noventa, si bien los PBG crecieron en términos absolutos. En algunos casos, este cambio de participación relativa tiene un correlato fuerte en los pbg per cápita –por ejemplo en los casos de Tucumán, Corrientes o Jujuy (gráfico VIII.7)- pero menos en Santa Fe y no se observa este comportamiento en Córdoba y menos aún en la Ciudad de Buenos Aires.

Los datos post-crisis revelan ciertamente comportamientos dispares: a) por un lado las provincias petroleras y energéticas aumentan fuertemente la participación de los sectores

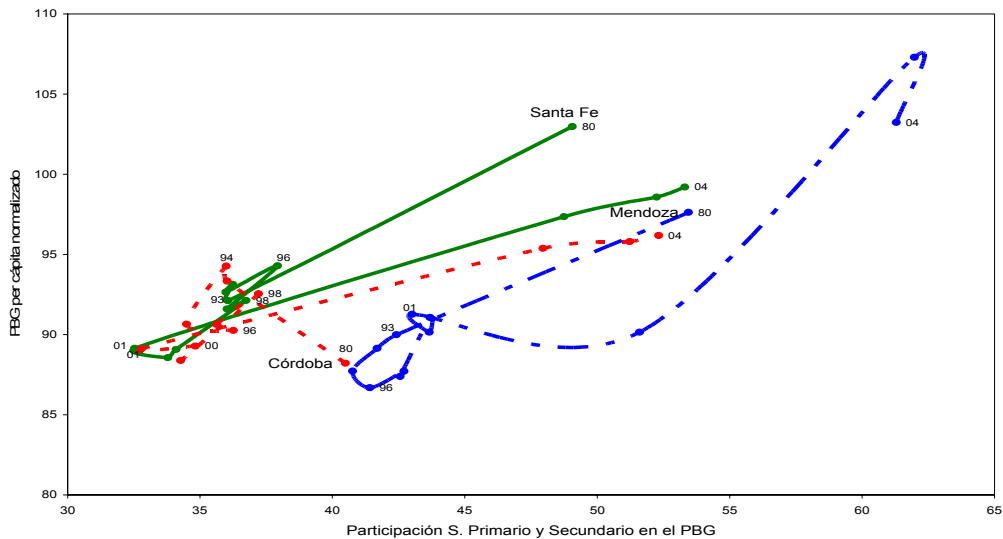
primarios en el producto y elevan considerablemente sus *PBG per cápita*, poniendo de manifiesto las fuertes diferencias de productividad relativa, que no se traducen necesariamente en ingresos percibidos; b) las provincias “grandes” (gráfico VIII.6) recuperan aproximadamente sus productos *per cápita* a la par del cambio de composición de su producto, aunque con excepción de Mendoza, las diferencias de productividad intersectoriales son mucho menos que las de las provincias “patagónicas”; c) por último, en las provincias rezagada el cambio en la composición productiva no se manifiesta en modificaciones importantes de su productos *per cápita*, por el contrario, éste se mantiene estancado al mismo nivel (gráfico VIII.5).

GRÁFICO VIII.6
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA DE SANTA FE, CÓRDOBA Y MENDOZA
(PBG per cápita normalizado)



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO VIII.7
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA DE JUJUY, CHACO, TUCUMÁN Y CORRIENTES
(PBG per cápita normalizado)



Fuente: elaboración propia.

Estas diferencias de comportamientos abren varias hipótesis posibles, que han sido testeadas de forma parcial debido a la carencia de documentación e información adecuada. La década de los años noventa ha tenido un fortísimo impacto negativo en la estructura productiva de las provincias más rezagadas dado que, a diferencia de lo esperado, la presión competitiva eliminó a los sectores transables (y de exportación provincial) con mejores productividades locales medias, pero bajas en términos nacionales e internacionales. Sin embargo, este proceso no logró transformar (o eliminar) a los sectores productivos más retrasados dado que estos operaban (y operan) a nivel de subsistencia y constituyen la única fuente de ingresos de sus trabajadores y propietarios. La importante migración intraprovincial que se registró en provincias como Chaco, Corrientes y Tucumán durante los noventa, y el perfil de la misma, indican justamente que la estructura productiva no fue capaz de ampliar la base de subsistencia (especialmente para jóvenes que se incorporaban al mercado laboral); sin embargo, subsistió una actividad precaria –probablemente por debajo de niveles de rentabilidad de ingresos mínimos- porque atendía necesidades de ingresos familiares que no podían cubrirse de forma alternativa o en sectores de mayor productividad relativa.

CUADRO VIII.9
PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO Y EXPORTACIONES
(En millones de pesos)

Jurisdicción	PBG 2001	PBG 2005	Expo 2001	Expo 2005	X/PBG 01	X/PBG 05
Ciudad de Bs. As.	64 169	109 281	381,4	378,2	0,6	0,3
Buenos Aires	85 795	168 642	10 209,5	43 397,9	11,9	25,7
Catamarca	1 704	6 872	509,5	3 290,9	29,9	47,9
Córdoba	19 191	40 307	2 538,0	13 088,5	13,2	32,5
Corrientes	3 207	5 836	77,5	358,5	2,4	6,1
Chaco	3 039	5 899	128,4	764,1	4,2	13,0
Chubut	3 797	10 005	1 354,1	5 287,3	35,7	52,8
Entre Ríos	5 412	10 060	321,5	1 821,7	5,9	18,1
Formosa	1 396	2 554	23,6	23,5	1,7	0,9
Jujuy	2 096	4 103	127,4	655,7	6,1	16,0
La Pampa	2 082	4 567	173,2	388,2	8,3	8,5
La Rioja	1 308	2 246	182,6	614,4	14,0	27,4
Mendoza	10 040	20 928	803,1	4 957,7	8,0	23,7
Misiones	3 351	6 112	266,1	1 070,0	7,9	17,5
Neuquén	5 386	13 760	1 178,0	4 045,4	21,9	29,4
Río Negro	3 596	6 726	378,9	1 449,4	10,5	21,6
Salta	3 696	7 877	440,5	2 060,4	11,9	26,2
San Juan	2 478	4 249	109,9	542,4	4,4	12,8
San Luis	2 382	5 233	288,0	1 150,2	12,1	22,0
Santa Cruz	2 950	8 275	880,1	3 711,5	29,8	44,9
Santa Fe	18 902	40 561	4 404,0	21 122,4	23,3	52,1
Santiago del Estero	2 140	4 430	66,3	671,9	3,1	15,2
Tucumán	4 812	8 687	475,9	1 984,1	9,9	22,8
Tierra del Fuego	1 596	3 422	342,2	1 124,4	21,4	32,9
Total País	254 525,8	500 632,2	25 660,0	113 958,7	10,1	22,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL, Oficina en Buenos Aires, INDEC, Cámara de Exportadores de la Argentina y Secretaría de Política Económica.

La fuerte segmentación de las estructuras productivas en las provincias pobres, con una base generalizada de baja productividad, no excluye la posibilidad de radicaciones productivas de alta competitividad, con niveles compatibles con los estándares internacionales y que llevan adelante procesos genuinos de innovación tecnológica. Sin embargo, el encapsulamiento productivo y tecnológico de estas experiencias limita mucho que la estructura económica local se

beneficie, cuantitativamente y cualitativamente de la presencia de estos casos. En gran medida, esto sucede porque estas innovaciones acontecen en empresas industriales o rurales de alta integración vertical, que no forman parte de *clusters* con fuerte anclaje o enraizamiento territorial, más allá que efectivamente tienen localización y producción en el ámbito local.

La velocidad de reacción de los diferentes aparatos productivos y la “convergencia” entre las capacidades reales de las estructuras provinciales y los cambios de orientación de la política macroeconómica pueden observarse al analizar la evolución de las exportaciones por origen territorial de la producción exportada.

CUADRO VIII.10
PBG SECTORES PRODUCTIVOS*¹ Y EXPORTACIONES²
(En millones de dólares)

Jurisdicción	PBG sectores productivos ¹			Exportaciones ²		
	2001	2005	Variación	2001	2005	Variación
Ciudad de Bs. As.	8 573	10 497	22	381	130	-66
Buenos Aires	22 951	27 892	22	10 210	14 939	46
Catamarca	599	799	33	510	1 133	122
Córdoba	4 936	6 474	31	2 538	4 506	78
Corrientes	921	1 043	13	78	123	59
Chaco	643	780	21	128	263	105
Chubut	1 395	1 323	-5	1 354	1 820	34
Entre Ríos	1 571	1 794	14	322	627	95
Formosa	210	269	28	24	8	-66
Jujuy	558	698	25	127	226	77
La Pampa	585	714	22	173	134	-23
La Rioja	258	345	34	183	211	16
Mendoza	3 290	3 905	19	803	1 707	113
Misiones	769	1 013	32	266	368	38
Neuquén	1 655	1 551	-6	1 178	1 393	18
Río Negro	761	831	9	379	499	32
Salta	955	1 146	20	441	709	61
San Juan	683	865	27	110	187	70
San Luis	1 075	1 399	30	288	396	37
Santa Cruz	1 370	1 217	-11	880	1 278	45
Santa Fe	5 004	6 312	26	4 404	7 271	65
Santiago del Estero	383	607	58	66	231	249
Tucumán	1 008	1 343	33	476	683	44
Tierra del Fuego	529	547	3	342	387	13
Total País	60 682	73 361	21	25 660	39 230	53

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL, Oficina en Buenos Aires, INDEC y Cámara de Exportadores de la Argentina.

Notas: * Incluye agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca, explotación de minas y canteras e industria manufacturera.; ¹ En millones de pesos a precios constantes de 1993; ² En millones de dólares.

CUADRO VIII.11
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS Y PRODUCTOS
ENERGÉTICOS EN EL TOTAL

Jurisdicción	Alimentos	Minerales e Hidrocarb.	Resto	Total
Ciudad de Bs. As.	8,2	0,0	91,8	100,0
Buenos Aires	35,0	3,1	61,9	100,0
Catamarca	1,4	95,5	3,1	100,0
Cordoba	84,8	0,0	15,2	100,0
Corrientes	73,8	0,0	26,2	100,0
Chaco	76,3	0,0	23,7	100,0
Chubut	13,0	55,3	31,6	100,0
Entre Rios	80,5	0,0	19,5	100,0
Formosa	29,2	0,0	70,8	100,0
Jujuy	83,0	0,0	17,0	100,0
La Pampa	94,0	0,0	6,0	100,0
La Rioja	40,6	0,0	59,4	100,0
Mendoza	31,9	58,8	9,3	100,0
Misiones	34,3	0,0	65,7	100,0
Neuquen	3,2	95,8	1,0	100,0
Rio Negro	86,2	3,5	10,4	100,0
Salta	31,9	30,8	37,3	100,0
San Juan	52,1	0,5	47,4	100,0
San Luis	30,5	0,0	69,4	100,0
Santa Cruz	10,6	79,8	9,5	100,0
Santa Fe	78,2	4,5	17,4	100,0
Santiago del Estero	87,9	0,0	12,1	100,0
Tucumán	47,7	34,4	17,9	100,0
Tierra del Fuego	12,8	76,5	10,7	100,0
TOTAL	47,1	17,9	35,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Cámara de Exportadores de la Argentina.

CUADRO VIII.12
EXPORTACIONES PER CÁPITA Y COEFICIENTE DE EXPORTACIONES SOBRE
PRODUCTO 2005

Jurisdicción	Expo 2005	Población	Expo p/cáp.	PBG 2005	X/PBG
	- mill. de \$ -	2005	- en \$ -	- mill. de \$ -	- en % -
Ciudad de Bs. As.	378	3 018 102	125	109 281	0,3
Buenos Aires	43 398	14 654 379	2 961	168 642	25,7
Catamarca	3 291	365 323	9 008	6 872	47,9
Córdoba	13 089	3 254 279	4 022	40 307	32,5
Corrientes	359	980 813	366	5 836	6,1
Chaco	764	1 024 934	746	5 899	13,0
Chubut	5 287	445 458	11 869	10 005	52,8
Entre Ríos	1 822	1 217 212	1 497	10 060	18,1
Formosa	24	517 506	45	2 554	0,9
Jujuy	656	652 577	1 005	4 103	16,0
La Pampa	388	321 653	1 207	4 567	8,5
La Rioja	614	320 602	1 916	2 246	27,4
Mendoza	4 958	1 675 309	2 959	20 928	23,7
Misiones	1 070	1 029 645	1 039	6 112	17,5
Neuquén	4 045	521 439	7 758	13 760	29,4
Río Negro	1 449	587 430	2 467	6 726	21,6
Salta	2 060	1 161 484	1 774	7 877	26,2
San Juan	542	666 446	814	4 249	12,8
San Luis	1 150	409 280	2 810	5 233	22,0

Santa Cruz	3 712	213 845	17 356	8 275	44,9
Santa Fe	21 122	3 177 557	6 647	40 561	52,1
Santiago del Estero	672	839 767	800	4 430	15,2
Tucumán	1 984	1 421 824	1 395	8 687	22,8
Tierra del Fuego	1 124	115 286	9 753	3 422	32,9
Total País	113 959	38 592 150	2 953	500 632	22,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL, Oficina en Buenos Aires, INDEC y Cámara de Exportadores de la Argentina y Secretaría de Política Económica.

El incremento en el coeficiente de exportación es generalizado en todas las jurisdicciones. Sin embargo, los incrementos de los coeficientes durante los últimos años son más disímiles que las tasas de crecimiento del producto geográfico y no se verifica una relación estricta entre ambos, si bien en las provincias de tamaño económico más pequeño, la relación entre crecimiento de producto y dinámica exportadora es más próxima. El crecimiento de los sectores productores de bienes se ven corroborados por el crecimiento de los negocios de exportación, aunque con una mayor especialización sectorial. El cambio en los precios relativos produjo mejoras de rentabilidad y competitividad que incidieron en el perfil productivo de diversas regiones y provincias.

El mayor crecimiento de las exportaciones ligadas a los diversos complejos agroalimenticios significó un cambio en el perfil de los destinos, consolidándose bloques comerciales de países desarrollados (UE y Nafta) y un crecimiento sostenido de resto de América Latina y Asia.

CUADRO VIII.13
EXPORTACIONES 2001 Y 2005, PROVINCIAS SELECCIONADAS, PRINCIPALES PRODUCTOS
(En millones de dólares)

Provincia de Chaco			
Productos	2001	2005	Variación
Aceites, cereales y sus productos	72,9	200,0	174
Algodón	26,5	6,0	(77)
Químicos y plástico	28,2	52,9	88
Resto	0,8	4,1	408
Total exportaciones	128,4	263,0	105
Provincia de Mendoza			
Productos	2001	2005	Variación
Frutas y legumbres	89,6	213,2	138
Maquinaria y equipo	79,7	38,1	(52)
Minerales e hidrocarburos	401,3	1 004,0	150
Otros alimentos y bebidas	133,4	304,4	128
Resto	99,1	146,9	48
Total exportaciones	803,1	1 706,7	113
Provincia de Neuquén			
Productos	2001	2005	Variación
Manzanas y jugos de manzana	18,3	28,5	56
Maquinaria y equipo	69,8	2,7	(96)
Metalmecánica	5,0	7,0	40
Minerales e hidrocarburos	1 066,6	1 333,9	25

Resto	18,3	20,5	12
Total exportaciones	1 178,0	1 392,6	18
Provincia de Santa Fe			
Productos	2001	2005	Variación
Aceites, cereales y sus productos	3 074,6	4 350,4	41
Carnes	428,8	888,5	107
Metalmecánica	356,1	631,0	77
Productos lácteos	158,4	389,8	146
Resto	386,1	1 011,6	162
Total exportaciones	4 404,0	7 271,3	65

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Cámara de Exportadores de la Argentina y Secretaría de Política Económica.

En este sentido, deberían diferenciarse claramente dos tipos de situaciones productivas primarias: a) actividades centradas en productos perennes de ciclos medios de maduración y alto requerimiento inicial de inversiones y b) actividades basadas en productos anuales con posibilidades de ajuste y flexibilidad, que cierran ciclos económicos en periodos cortos. Dos ejemplos contrapuestos de esta situación son Mendoza y Santiago del Estero. En ambos hay un marcado crecimiento de la producción primaria y de las exportaciones ligadas a ella, sin embargo en el primer caso se esta en presencia del desarrollo de un conjunto de cadenas de valor (vinos, frutas de carozo, maquinaria agroindustrial, equipos petroleros) ligados a recursos naturales pero de maduraciones lentas u horizontes largos, donde las ventajas competitivas asociadas con el tipo de cambio requieren sostenerse o reconvertirse en ventajas dinámicas basadas en factores de tipo más estructural (calidad). En el caso de Santiago del Estero o Chaco, el crecimiento de ciertas producciones primarias esta asociada a tramas de valor extra-provincial, incluso a inversiones extra-provinciales de corto plazo, que aprovecha “coyunturas” de precios internacionales y tipo de cambio versus rendimiento agrícola, salario y retenciones. En este sentido la “volatilidad”, la “flexibilidad” de la estructura productiva debería poder ser acompañada de otras opciones productivas de enclaje, a fin de iniciar un proceso innovador de desarrollo de oportunidades productivas y capacidades competitivas. Dicho en otras palabras, en algunas jurisdicciones el crecimiento productivo parecería arraigarse de forma más directa y compleja en la trama económica y social provincial, mientras que en otros casos el crecimiento detectado estos años muestra signos de debilidad en cuanto a su inserción más integral en el territorio local.

El cuadro VIII.17 resume la información agregada disponible sobre inversión pública y privada general. Como se ha venido planteando a lo largo de este artículo, una característica saliente de las provincias con mayor rezago relativo tiene que ver con el bajo nivel de inversión privado, tanto en relación con la inversión total como en relación con el producto bruto local. Mas aún, la tasa de inversión debería ser lo suficientemente alta para compensar las bajas tasas de periodos anteriores, ya que de lo contrario las disparidades tienden a ampliarse progresivamente.

CUADRO VIII.17
INVERSIÓN PÚBLICA E INVERSIÓN PRIVADA GENERAL

Jurisdicción	IBIF total	Inversión Pública Nacional	Inversión Pública Provincial	Resto de Inversión	Resto de Inversión	Resto / Total	Resto / PBG
C. de Bs. As.	6 997 234	0	235 829	6 761 406	14,8	96,6	10,5
Buenos Aires	17 591 756	141 165	421 750	17 028 841	37,2	96,8	19,0
Catamarca	281 854	3 361	65 194	213 299	0,5	75,7	12,5

Jurisdicción	IBIF total	Inversión Pública Nacional	Inversión Pública Provincial	Resto de Inversión	Resto de Inversión	Resto / Total	Resto / PBG
Córdoba	5 245 083	52 865	93 345	5 098 873	11,1	97,2	25,2
Corrientes	566 420	5 845	97 143	463 432	1,0	81,8	14,3
Chaco	736 480	4 044	142 775	589 660	1,3	80,1	19,3
Chubut	1 047 263	8 981	108 109	930 172	2,0	88,8	24,9
Entre Ríos	1 092 250	8 401	104 030	979 819	2,1	89,7	16,6
Formosa	260 333	10 796	68 506	181 032	0,4	69,5	13,0
Jujuy	454 520	37 323	52 364	364 833	0,8	80,3	16,4
La Pampa	715 709	9 689	116 445	589 575	1,3	82,4	27,3
La Rioja	244 080	8 981	41 628	193 470	0,4	79,3	14,5
Mendoza	2 486 616	19 917	63 649	2 403 050	5,3	96,6	23,2
Misiones	1 214 783	20 203	209 920	984 659	2,2	81,1	26,6
Neuquén	894 025	8 105	96 305	789 615	1,7	88,3	16,1
Río Negro	865 302	7 289	63 132	794 882	1,7	91,9	20,5
Salta	988 923	8 568	137 995	842 361	1,8	85,2	22,3
San Juan	438 134	8 634	36 806	392 694	0,9	89,6	15,4
San Luis	603 626	1 897	74 391	527 339	1,2	87,4	20,3
Santa Cruz	782 699	96 441	275 140	411 118	0,9	52,5	16,2
Santa Fe	3 917 599	54 277	184 972	3 678 350	8,0	93,9	18,2
Stgo. del Estero	437 985	1 462	95 237	341 287	0,7	77,9	14,5
Tucumán	890 768	6 376	97 498	786 893	1,7	88,3	15,2
T. del Fuego	423 733	10 142	23 118	390 474	0,9	92,2	25,2
Total	49 177 174	534 762	2 905 279	45 737 133	100,0	93,0	17,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Economía y Regiones.

Mientras que el promedio nacional de la inversión privada en relación con la inversión total es 93,0%, provincias como Formosa no alcanzan al 70%, siendo además una de las relaciones más bajas respecto a su propio producto geográfico (13%), a pesar del fuerte peso que tiene la inversión nacional en la jurisdicción. Una situación semejante, aunque menos extrema es la que se observa en las provincias de Corrientes, Jujuy, Santiago del Estero y La Rioja. En oposición, las relaciones más altas entre inversión privada y pública se verifican en Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Más allá del alto nivel de agregación de los datos, este perfil de inversión, refuerza las desigualdades ya que las jurisdicciones más pobres no alcanzan a las tasas medias nacionales.

4. Algunos rasgos estructurales de la pobreza en el norte argentino

Los indicadores sociales expresan claramente el perfil de la desigualdad descrita en las páginas anteriores. Si bien desde el año 2001 hasta el año 2005, se verifica una mejora en los niveles medios nacionales y también en la mayoría de las jurisdicciones provinciales, los niveles más altos coinciden con las provincias más rezagadas. La tasa de mortalidad infantil es más de dos veces la media nacional en Formosa, Chaco, Jujuy y La Rioja.

De acuerdo con la información censal del año 2001, en la Región Norte rezagada (compuesta por las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Sgo. del Estero y Tucumán) residen casi 8,6 millones de personas, algo menos del 33% de la población total del país. Durante la década 1991-2001, la población creció casi al doble de la tasa anual promedio del país; lo que indicaría, en relación con décadas anteriores, que se ha reducido el proceso migratorio hacia el resto del país, aunque si hay evidencias de procesos migratorios a escala local o interprovincial, especialmente de centros

urbanos pequeños o áreas rurales hacia ciudades capitales provinciales, que se han expandido en población y dimensión geográfica. Cerca del 80% de la población reside en centros urbanos, albergando las ciudades capitales más de la mitad de la población urbana.

La población rural supera los 1,6 millones de personas y reside, en una gran mayoría, de forma dispersa, en establecimientos agrícolas, parajes, de forma nómada o en pequeñas comunidades. A pesar que cuantitativamente solo representan el 20% de la población total de la Región, la población rural residente da cuenta de casi la mitad de la población rural del país.

Diferentes indicadores a distinto nivel de agregación geográfica permiten afirmar que la región norte–como conjunto– es el área geográfica con mayor retraso relativo del país, no obstante sus diferencias internas. En la región, más del 25% de los hogares son hogares con NBI (casi el doble del país), la tasa de analfabetos adultos supera al doble del promedio nacional y los niveles de mortalidad infantil superan altamente el promedio del país, aunque algunas jurisdicciones muestran indicadores y tasas cercanas al doble. A mediados del año 2003, más del 30% de todos los hogares de la Región recibían subsidio del Plan de Jefes y Jefas de Hogar, superando el 40% de los hogares en las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Catamarca. A pesar que se han ido reduciendo los hogares que participan del subsidio a lo largo de los últimos dos años, aún en Marzo del 2005 en la provincia del Chaco el total de hogares cubiertos superaba el 44%, alcanzaba el 41,5% de los hogares en Formosa y ascendía al 39% en Catamarca.

CUADRO VIII.18
INDICADORES SOCIALES

Jurisdicc.	Tasa de natalidad		Tasa de mortalidad		Tasa de mort. infantil		Tasa de mort. materna		Hog. bajo línea indigencia*		Hog. bajo línea pobreza*	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
C.A.Bs. As.	13,9	14,5	11,1	11,2	9,6	8,0	0,9	0,7	1,8	2,6	7,3	8,6
Buenos Aires	16,9	17,9	8,2	8,1	15,0	13,0	2,1	2,7	7,2	8,1	22,6	22,6
Catamarca	24,9	19,7	5,6	5,3	15,5	16,8	3,7	6,9	11,1	13,9	29,9	41,4
Córdoba	15,9	17,1	7,8	7,9	16,2	11,9	2,4	2,5	6,7	8,9	23,5	25,6
Corrientes	21,9	20,2	6,6	6,0	23,5	18,2	5,4	9,6	15,5	17,5	42,9	44,6
Chaco	22,2	22,6	6,4	6,1	24,0	19,9	15,9	5,2	20,4	19,6	45,1	46,7
Chubut	18,4	19,2	5,1	5,8	13,1	11,7	2,4	2,3	6,6	6,3	19,3	15,3
Entre Ríos	20,5	18,0	7,8	7,5	14,9	13,2	5,2	4,1	18,2	12,5	42,7	34,6
Formosa	22,4	23,5	5,4	5,6	28,9	22,9	13,9	16,4	19,6	13,1	49,2	39,6
Jujuy	23,1	19,9	5,5	5,4	18,4	16,1	19,7	8,5	12,6	13,0	45,0	44,3
La Pampa	17,2	16,9	6,9	7,1	12,4	11,4	7,5	1,8	6,8	5,5	23,1	22,0
La Rioja	20,5	20,8	5,6	5,3	23,5	13,8	3,4	15,0	6,8	6,0	32,5	26,8
Mendoza	19,1	18,8	6,8	6,8	12,1	11,3	3,9	4,8	7,8	7,7	27,7	25,7
Misiones	24,2	23,0	4,4	5,3	19,6	14,6	5,3	6,8	15,8	16,1	42,6	41,9
Neuquén	16,8	20,0	3,6	4,4	13,0	9,9	1,0	5,8	7,6	11,4	22,9	27,9
Río Negro	17,8	18,7	4,7	5,4	14,7	9,4	3,6	1,8				
Salta	24,2	22,5	5,2	5,2	19,1	14,3	6,5	5,7	14,5	15,3	39,5	39,6
San Juan	23,7	21,4	7,1	6,5	18,8	16,7	8,7	3,5	9,3	10,9	34,2	36,7
San Luis	22,3	19,9	6,0	6,1	17,8	16,0	6,0	2,5	9,9	7,9	31,4	27,3
Santa Cruz	19,8	22,9	4,6	5,2	14,5	11,0	7,1	2,0	1,9	1,7	10,2	7,0
Santa Fe	16,2	16,3	8,4	8,6	14,3	12,4	4,7	3,1	10,5	10,1	30,7	25,2
Santiago del Estero	21,1	21,0	6,1	5,6	14,8	11,7	7,1	5,7	11,6	12,7	36,4	38,0
Tucumán	21,1	19,9	6,3	6,0	24,5	16,2	5,8	3,5	10,6	14,5	36,7	38,5
Tierra del Fuego	17,9	20,7	2,3	3,5	10,1	6,7	8,7	8,4	2,9	1,9	11,3	9,1
TOTAL	18,2	18,5	7,6	7,6	16,3	13,3	4,3	3,9	8,9	9,1	27,1	26,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud y el INDEC.

Estos promedios provinciales -muy altos desde cualquier punto de vista- ocultan, además, el hecho de que en varias localidades y departamentos provinciales el nivel de asistencia social superaba al 50% de los hogares. Téngase presente, por ejemplo que en el departamento de Matacos (Formosa) los hogares receptores de subsidios alcanzaban al 74% (marzo 2005), en Ramón Lista (Formosa) 60%, Pilagás (Formosa) 50%, Bermejo (Chaco) 80,9%, Sargento Cabral (Chaco) 61%, Libertador General San Martín (Chaco) 71%, OHiggins (Chaco) 58,4%, Santa Rosa (Catamarca) 67,2%, Capayán (Catamarca) 50%, Belén (Catamarca) 46,0%, Gral. San Martín (Salta) 44,3%, Río Chico (Tucumán) 40%, Mburucuya (Corrientes) 44,0%, etc.

Cuantitativamente la población “pobre” de la región norte sólo explica entre un cuarto y un tercio de la población pobre nacional, pero las condiciones objetivas de dicha situación son claramente diferentes a la naturaleza de la pobreza de la población de los grandes centros urbanos (Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba) o de algunas áreas patagónicas o de Cuyo. Por otra parte, y más allá de la coyuntura actual, debe tenerse presente que en la Región Norte habitan casi el 30% de los niños argentinos de 0 a 4 años, que “heredaran” de forma directa e inexorable los factores estructurales de retraso que hoy padecen sus padres y familiares. El sistema de “perpetuación” y agudización de la brecha en el nivel y calidad de vida, en relación con el resto del país, se vincula con varios factores, destacándose los problemas de capacidades (conocimientos y experiencias) y acceso (o falta de acceso) a una serie de servicios y bienes públicos y privados, que van desde acceso al aprendizaje, empleos de cierta calidad (formales, decentes y de cierto nivel de productividad relativa), a factores productivos (tierra y financiamiento) y a ciertas infraestructuras básicas, tanto para el nivel de vida como para el crecimiento y desarrollo del aparato productivo. En cierto sentido, la Región Norte, y sus múltiples subáreas y microregiones, podrían calificarse con territorios desprovistos, que han perdido, en términos relativos, a lo largo de las últimas décadas, capital y activos en sus múltiples formas (desde humanos a tecnológicos, de ambientales a empresariales), con lo cual sus capacidades de progreso están fuertemente limitadas y condicionadas.

Algunos datos económicos permiten complementar este panorama. La Región aporta sólo el 13% del producto bruto interno, casi equivalente al de la región patagónica. Sin embargo, dado que alberga a casi el 33% de la población nacional, su media per cápita es cercana al 50% del promedio nacional, con casos extremos como Formosa y Santiago del Estero que sólo alcanzan al 40%. Nuevamente, si el nivel de desagregación geográfica fuera mayor, un conjunto muy importante de áreas y lugares tendrían valores medios inferiores a un cuarto del promedio nacional.

Algunos otros indicadores refuerzan el argumento anterior. Por ejemplo, en Río Chico (Tucumán) el 44% de hogares tenía Planes JyJ, el 75,4% de la población de más de 15 años no tiene secundario completa, el 69,5% de los hogares no tiene pavimento, el 63,9% no tiene acceso a teléfono público y el 62,4% no tiene transporte público en un radio próximo. En Mburucuya (Corrientes) 44,0% de los hogares tenía planes sociales como medio de vida, el 87% de la población de más de 15 años no había concluido sus estudios secundarios, 20% de los hogares no contaban con acceso a electricidad y agua de red, 80,6% de los hogares sin pavimento, 74,4% sin telefonía pública, etc.

A fin de precisar –con los datos disponibles censales- el volumen de población involucrada en situaciones de deterioro de desarrollo y pobreza, se realizó el siguiente ejercicio: a) se clasificó a todas las localidades de las 11 provincias según seis indicadores (ocupación – desocupados en el 2001-, escolaridad de la población en edad educativa, vivienda, educación de adultos, cobertura social, y hacinamiento); b) de acuerdo con el nivel relativo de dichos indicadores se clasificaron las localidades y la población rural; se utilizó el promedio de las ciudades capitales de dichas provincias como marco referencial. Las localidades cuyos indicadores (todos) estaban por debajo de los niveles de referencia conformarán el grupo extremo (grupo 7, todos los indicadores por debajo de la referencia regional). El resto de las categorías se definió de acuerdo a la cantidad de indicadores por sobre el promedio; el grupo seis, por ejemplo,

incluye a las localidades que tienen un solo indicador por sobre la media, y se clasificó a todas las localidades siguiendo esta metodología (en el anexo se presenta un cuadro por provincia con todos los resultados). Posteriormente se agruparon a las localidades y áreas más problemáticas (grupos 7, 6 y 5) que da como resultado el siguiente:

CUADRO VIII.19
POBLACIÓN Y HOGARES QUE HABITAN ÁREAS Y LOCALIDADES
EN SITUACIONES 7, 6 Y 5

Provincia	Población	Hogares
Catamarca	103 634	23 642
Chaco	548 062	128 478
Corrientes	428 125	102 150
Formosa	288 485	67 897
Jujuy	256 918	58 027
La Rioja	23 300	5 643
Misiones	563 962	132 355
Salta	481 810	105 122
San Juan	153 253	33 750
Sgo. del Estero	468 108	101 831
Tucumán	544 158	121 149
Total	3 859 815	880 044

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Aproximadamente, entonces, cuatro millones de personas y 900 000 hogares, que residen en la región norte y que viven en pueblos, pequeñas ciudades o áreas rurales, sufren fuertes limitaciones en diversas dimensiones estructurales que afectan a su desarrollo humano y progreso, determinando en buena medida sus actuales problemas de pobreza y condicionando potencialidades futuras. El proceso de crecimiento económico y aumento de las exportaciones y capacidades productivas no logra transformar la situación de estos sectores sociales. En algunos casos, expansión productiva y pobreza conviven en un mismo territorio sin articulaciones directas. Solamente la mejora fiscal local o provincial generada por el crecimiento económico puede, en algunos casos, volcarse en planes de ayuda o inversiones en activos públicos.

Desde el punto de vista del diagnóstico y de las posibilidades de diseñar y elaborar una política pública eficaz, la verificación empírica de que en estas áreas y pequeñas ciudades hay “déficits” o carencias en múltiples factores, algunos de *stock* –infraestructura educativa- y otros de procesos –alto porcentaje de la población con educación primaria incompleta, que se autopotencian y que establecen condiciones fuertemente negativas ha sido determinante. Las posibilidades de revertir la situación de estas regiones requiere la convergencia de esfuerzos e iniciativas de múltiples orígenes sectoriales (productivos, ambientales, sanitarios, educacionales, etc.) y tiempo, para que las variables de flujo o proceso recuperen valores medios nacionales; por ejemplo nivel educativo medio. Por esa razón, la cualquier propuesta debe combinar y articular, a lo largo de un período de tiempo, iniciativas de diferentes cualidades, buscando un impacto sistémico (ni solamente normativa., no solo social, ni únicamente productiva, ni exclusivamente educacional, ni puramente capacitación-laboral, ni únicamente de infraestructuras básicas) y dinámico (implica abrir, poner en marcha un proceso).

5. Conclusión

El análisis realizado en las secciones anteriores indica que el aumento de las disparidades territoriales económico-sociales de la población no sólo refleja el crecimiento de la brecha entre

diferentes estratos de perceptores de ingresos (o desocupados, o subsidiados) sino que al observar su distribución geográfica a distintos niveles de agregación espacial, se puede concluir, que el territorio (estado provincial, departamento, ciudad, pueblo, región) como espacio económico-social y cultural relacional influye definitivamente en su agravamiento, en su “contención” o en su mejora relativa. Como señalan varios analistas “el territorio importa” y, puede constituirse en un objetivo (*target*) específico de política socio-económica para mejorar y transformar las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales que no pueden ser alcanzados, en la dimensión y con la coordinación adecuada, por instrumentos generales (nacionales), sectoriales o convencionales.

Dicho en otras palabras, las trayectorias económicas en diferentes ámbitos territoriales o provincias, en las últimas décadas, fueron moldeando estilos de desarrollo socioeconómico y productivo, que condicionan fuertemente las opciones laborales y las alternativas de inserción productiva. Cada uno de las “regiones” (provincias) fue gestando una “capacidad, competencia y cultura productiva” que se expresa en una variedad enorme de dimensiones: diversidad de tipos de empresas y emprendimientos, activos sociales intangibles (desde identidad hasta visión futura local), inversiones (públicas y privadas), institucionalidad de la problemática productiva y tecnológica, aprendizaje y desarrollo de conocimientos, dinámica social, liderazgo, participación política, etc. Estos múltiples factores, que están vinculados con la dinámica histórica de dichos lugares, van definiendo ambientes territoriales “genéticamente” diferentes; la particular endogenización de los comportamientos (económicos, políticos, culturales, sociales, etc.) deriva en situaciones territoriales idiosincráticas con alto peso específico propio; que terminan explicando, en gran medida, la rigidez de las desigualdades sociales, que, a pesar de las situaciones de excepcional crecimiento económico nacional no pueden revertirse.

En este sentido, la problemática territorial requiere un tratamiento que va más allá de plantear una solución logística para responder a las urgentes necesidades inmediatas de amplios sectores de la población argentina de las áreas territoriales menos desarrolladas, que indiscutiblemente deben ser atendidas de forma eficiente. Dicho en otras palabras, además de atender a las necesidades urgentes de la población en dichos territorios con planes sociales directos y de carácter universal, es necesario poner en marcha un proceso de “revalorización” local, que se oriente a re-construir las bases para un desarrollo humano y productivo sostenible e incluyente. Por esa razón, el territorio (departamento, localidad) como una expresión sintética de las capacidades y carencias de recursos (humanos y financieros) y de los activos materiales y capital social local pueden constituirse en un “instrumento” útil y dinámico para mejorar los niveles de vida, atacar a factores críticos presentes en los niveles permanentemente altos de pobreza y reducir las disparidades sociales inter-territoriales para mejorar los niveles de cohesión e integración nacional en un país de organización política federal. En otros términos, se requiere conjuntamente con acciones de índole social básicas, apuntar a establecer (o reestablecer) o desarrollar recursos y activos claves (físicos, ambientales, institucionales, estratégicos –un plan de acción-, educacionales, etc.), de forma integral y articulada, para superar los obstáculos locales que están en la base de las causas que alimentan el proceso de pobreza, falta de inversiones y desigualdad socio-territorial. Algunos ejemplos de obstáculos dicen relación con el aislamiento por la falta de infraestructuras viales, la carencia de servicios públicos educacionales básicos, ausencia de servicios de atención médica y cobertura de seguridad social, la ausencia de proyectos locales productivos inscriptos en sistemas de apoyo, falta de servicios tecnológicos y de capacitación permanente de adultos, desintegración de tramas productivas, etc.

Si bien estos problemas son, muchas veces, claramente identificables; su trascendencia a mediano plazo es menos reconocida. La importancia de atender estas demandas y requerimientos estructurales a nivel territorial-micro apunta, por sobre todo, a romper la presencia de elementos y procesos que definen un sistema de perpetuación intergeneracional y la ampliación de las desigualdades territoriales e intra-jurisdicción.

La brecha de desigualdad supera, en muchos ámbitos regionales, la distancia social y políticamente aceptada por la sociedad; creando situaciones de discriminación territorial negativa (bolsones y reductos de alta concentración de pobres y desocupados), dando lugar a juegos de doble estándar (creciente individualismo y una alta retórica de solidaridad), reduciendo el nivel de cohesión interna local -que conlleva una irreparable pérdida de pertenencia y a la emergencia de nuevas identidades asociadas a la diferenciación, disminuyendo las oportunidades de desarrollo y dinámica social de la población joven (bajo nivel de educación, sin empleo y sin chance de migración), deteriorando la credibilidad de las instituciones públicas locales -carentes de presupuesto para paliar la situación en el corto plazo- y organizaciones políticas e instalando situaciones de tensión, violencia y heterogeneidad social-ciudadana que vulneran principios republicanos de igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades.

La orientación de la política pública (la visión, orientación, estrategia) no constituye un problema externo, ajeno a las desigualdades socioeconómicas; si bien son de naturaleza institucional-política. La estrategia y el estilo de “política social” elegido para instrumentar las acciones de “asistencia social” y atacar a los problemas de pobreza no han sido eficaces para alterar el fenómeno estructural de la pobreza y la desigualdad por múltiples razones; pero, incidentalmente, han brindado un escenario (que se ha perpetuado) muy propicio para el establecimiento de relaciones políticas y vínculos peculiares (relaciones paternalistas y clientelares) que condicionan las acciones (sus características, sus tiempos, sus modalidades de ejecución, etc.) al logro de éxitos inmediatos.

Si bien el diagnóstico es muy concluyente en el sentido que en la gran mayoría de estas zonas se comparten problemas semejantes (como la carencia de empleos decentes y formales de calidad y productividad media, la carencia de infraestructuras básicas para la radicación de actividades productivas simples, un alto desgranamiento educacional desde los 12 años, un altísimo deterioro de los activos y servicios públicos brindados a las familias, a los niños y jóvenes residentes, etc.) es necesario crear un mecanismo de respuesta que incluya estas dimensiones de forma simultánea pero, que, a su vez, ofrezca una agenda y proyecto específico local de acción integrada. Existe suficiente evidencia de estrategias y proyectos que han fracasado o logrado bajos resultados debido justamente a no tomar como eje del diseño de las acciones las características particulares de la sociedad local, sus prioridades, los objetivos de progreso, su lógica y cultura, su idiosincrasia y visión de futuro. En otras palabras, conceptualmente se requiere que la propuesta de acción pública incorpore tanto la dimensión sistémica como la diversidad de situaciones locales; por esa razón es indispensable un diseño de intervención, que sin perder su carácter nacional, acepte una multiplicidad de áreas de trabajo en forma simultánea y coordinada (por ejemplo educación, infraestructura y salud) y el perfil particular (carácter idiosincrásico) del área local.

CUADRO VIII.A.1
PROVINCIA DE CATAMARCA: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999
Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Catamarca	Entre 5000 y 50000 habitantes		54 618	12 827	36,3	7,4	54,4	84,9	69,4	43,4	Grupo 4
Catamarca	Tinogasta	Fiambalá	4 585	1 059	72,5	7,3	48,4	81,1	77,9	39,7	Grupo 5
Catamarca	Capayán	Chumbicha	4 029	840	24,3	7,7	65,6	79,7	74,7	38,3	Grupo 5
Catamarca	Santa Rosa	Los Altos	3 207	683	45,5	13,0	37,0	77,6	80,4	39,3	Grupo 7
Catamarca	Santa María	San José	2 845	636	67,1	5,7	43,6	91,5	82,0	30,2	Grupo 5
Catamarca	Pomán	Pomán	2 259	545	42,2	5,3	69,8	81,7	72,8	45,2	Grupo 3
Catamarca	Capayán	Huillapima	2 139	440	35,5	14,8	61,3	74,7	83,7	36,4	Grupo 6
Catamarca	Belén	Londres	2 134	523	52,6	5,7	49,3	84,7	77,2	40,1	Grupo 4
Catamarca	Pob. rural agrupada		59 844	13 675	57,3	8,1	51,9	77,5	83,1	39,0	Grupo 6
Catamarca	Pob. rural dispersa		26 985	6 309	78,3	9,7	35,9	62,8	93,0	37,8	Grupo 7
Catamarca	A. Subtotal Grupo 7		30 192	6 992							
Catamarca	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		103 634	23 642							
Catamarca	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		162 645	37 537							
Catamarca	D. TOTAL		162 645	37 537							

Fuente: elaboración propia.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO VIII.A.2
PROVINCIA DEL CHACO: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 50 000 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 5 000 HABITANTES, Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Chaco	Mayor Luis J. Fontana	Villa Ángela	38 020	9 489	34,4	7,3	34,7	74,8	77,5	38,6	Grupo 7
Chaco	Libertador General San Martín	General José de San Martín	25 781	6 230	43,9	11,6	34,2	70,5	81,2	35,0	Grupo 7
Chaco	General Güemes	Juan José Castelli	24 333	5 687	53,0	12,6	28,6	70,8	83,6	35,0	Grupo 7
Chaco	Chacabuco	Charata	22 573	5 614	29,9	6,9	36,2	70,3	78,2	44,8	Grupo 5
Chaco	Quitilipi	Quitilipi	20 737	5 001	43,0	11,0	35,0	74,8	75,8	39,3	Grupo 7
Chaco	9 de Julio	Las Breñas	19 544	4 873	36,4	7,8	35,3	68,8	80,5	35,0	Grupo 7
Chaco	25 de Mayo	Machagai	18 346	4 457	58,6	12,4	29,4	64,8	83,5	37,8	Grupo 7
Chaco	Maipú	Tres Isletas	14 096	3 167	51,2	12,8	24,7	60,6	86,0	34,5	Grupo 7
Chaco	Bermejo	La Leonesa - Las Palmas	13 854	3 518	39,1	8,0	43,1	84,2	77,9	22,4	Grupo 6
Chaco	12 de Octubre	General Pinedo	11 332	2 811	35,2	10,7	31,7	72,1	83,3	36,1	Grupo 7
Chaco	San Lorenzo	Villa Berthet	8 805	2 188	56,5	11,2	27,9	64,6	85,6	30,9	Grupo 7
Chaco	Presidencia de la Plaza	Presidencia de la Plaza	8 417	2 033	43,6	10,3	34,6	66,3	82,6	36,6	Grupo 7
Chaco	General Belgrano	Corzuela	8 105	1 861	53,7	12,0	26,0	54,0	88,3	29,4	Grupo 7
Chaco	Independencia	Campo Largo	7 980	1 735	55,3	14,7	21,5	49,6	89,7	34,3	Grupo 7
Chaco	Libertad	Puerto Tirol	7 855	1 790	34,1	7,3	54,7	81,4	77,7	34,1	Grupo 5
Chaco	O' Higgins	San Bernardo	7 513	1 745	49,4	12,0	28,7	60,8	84,8	32,0	Grupo 7
Chaco	Mayor Luis J. Fontana	Coronel Du Graty	6 888	1 687	40,9	9,4	28,5	56,6	87,3	37,6	Grupo 7
Chaco	Almirante Brown	Taco Pozo	6 418	1 331	59,4	15,1	27,5	61,4	87,0	38,1	Grupo 7
Chaco	Almirante Brown	Pampa del Infierno	6 389	1 495	49,0	12,7	29,8	63,1	84,6	45,2	Grupo 6
Chaco	Fray Justo Santa María de Oro	Santa Sylvina	5 929	1 451	29,4	8,5	35,9	79,2	79,2	35,0	Grupo 7
Chaco	Libertador General San Martín	Pampa del Indio	5 674	1 273	47,1	14,3	26,3	63,0	82,5	36,9	Grupo 7
Chaco	Independencia	Avia Terai	5 446	1 162	68,8	16,7	20,0	53,5	91,9	28,2	Grupo 7
Chaco	Almirante Brown	Concepción del Bermejo	4 744	1 051	60,0	11,0	30,5	64,3	90,1	30,2	Grupo 7
Chaco	Almirante Brown	Los Frentones	4 712	949	64,0	16,0	28,0	47,2	89,9	40,6	Grupo 6
Chaco	1° de Mayo	Margarita Belén	4 591	1 158	36,1	8,8	37,6	77,2	76,0	31,6	Grupo 7
Chaco	2 de Abril	Hermoso Campo	4 402	1 087	27,3	8,0	28,1	71,0	82,3	42,1	Grupo 5
Chaco	General Donovan	Makallé	3 812	909	50,9	13,1	38,0	71,9	80,4	33,5	Grupo 7
Chaco	Libertador General San Martín	Presidencia Roca	3 720	850	51,6	13,1	26,3	67,6	87,8	28,9	Grupo 7
Chaco	Sargento Cabral	Colonias Unidas	3 417	798	52,1	9,9	35,4	72,8	82,1	32,9	Grupo 7

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Chaco	12 de Octubre	Gancedo	3 253	747	51,5	12,3	25,8	47,4	89,6	42,7	Grupo 6
Chaco	General Donovan	La Escondida	3 219	765	45,0	8,5	50,3	80,7	74,0	31,2	Grupo 6
Chaco	Sargento Cabral	Colonia Elisa	3 085	743	43,7	10,6	33,6	80,7	76,9	37,6	Grupo 6
Chaco	Sargento Cabral	Las Garcitas	3 032	746	59,9	10,3	26,6	69,7	83,7	30,3	Grupo 7
Chaco	General Güemes	El Sauzalito	2 615	505	59,8	14,5	26,8	81,3	85,0	34,9	Grupo 6
Chaco	O' Higgins	La Clotilde	2 607	625	35,8	13,0	25,9	70,6	86,0	27,7	Grupo 7
Chaco	O' Higgins	La Tigra	2 544	537	35,8	16,2	30,1	74,6	86,5	27,8	Grupo 7
Chaco	General Donovan	La Verde	2 486	591	31,8	11,0	47,9	75,3	77,1	34,2	Grupo 7
Chaco	General Güemes	Miraflores	2 037	467	65,3	15,4	23,1	74,7	86,7	35,9	Grupo 7
Chaco	Pob. rural agrupada		35 560	8 025	51,6	13,6	31,1	61,9	86,5	31,3	Grupo 7
Chaco	Pob. rural dispersa		164 191	37 327	79,7	18,1	12,5	35,2	96,9	38,2	Grupo 7
Chaco	A. Subtotal Grupo 7		476 105	111 265							
Chaco	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		548 062	128 478							
Chaco	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		548 062	128 478							
Chaco	D. TOTAL		548 062	128 478							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII. A.3
PROVINCIA DE CORRIENTES: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 50 000 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 5 000 HABITANTES, Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Corrientes	Paso de los Libres	Paso de los Libres	40 494	10 071	25,0	6,5	42,6	74,7	72,0	39,5	Grupo 4
Corrientes	Curuzú Cuatiá	Curuzú Cuatiá	31 875	8 271	25,0	6,1	44,6	72,5	77,1	38,0	Grupo 5
Corrientes	Mercedes	Mercedes	30 961	7 471	32,5	8,2	37,3	67,1	76,8	35,7	Grupo 7
Corrientes	Santo Tomé	Gobernador Igr. Valentín Virasoro	26 018	5 855	33,1	6,6	51,3	70,5	79,1	43,2	Grupo 4
Corrientes	Bella Vista	Bella Vista	25 393	6 030	31,7	8,0	32,5	72,6	75,5	40,4	Grupo 6
Corrientes	Monte Caseros	Monte Caseros	22 273	5 899	21,3	3,7	49,1	81,8	70,8	36,8	Grupo 4
Corrientes	Santo Tomé	Santo Tomé	20 166	4 934	26,4	5,3	45,7	82,1	71,9	38,5	Grupo 4
Corrientes	Ituzaingó	Ituzaingó	19 073	4 540	27,2	7,1	39,0	78,8	75,5	36,2	Grupo 6
Corrientes	Esquina	Esquina	17 431	4 252	32,9	8,6	35,3	74,2	70,0	38,1	Grupo 7
Corrientes	Saladas	Saladas	12 041	2 806	40,3	8,1	33,3	70,9	77,3	31,9	Grupo 7
Corrientes	San Luis del Palmar	San Luis del Palmar	10 644	2 408	38,0	8,3	36,6	84,8	74,0	28,1	Grupo 6
Corrientes	Lavalle	Santa Lucía	8 860	2 179	38,9	10,4	32,9	63,2	78,7	43,6	Grupo 6
Corrientes	Empedrado	Empedrado	7 861	1 870	40,6	9,1	46,2	72,3	73,7	35,0	Grupo 7
Corrientes	General Alvear	Alvear	6 934	1 894	34,4	4,8	36,7	80,4	76,4	34,2	Grupo 5
Corrientes	San Roque	San Roque	6 782	1 575	44,2	11,6	31,2	75,8	78,5	28,5	Grupo 7
Corrientes	Sauce	Sauce	6 564	1 666	49,5	7,3	34,6	69,8	82,5	33,0	Grupo 7
Corrientes	Itatí	Itatí	6 084	1 402	42,1	6,8	38,3	78,5	77,0	36,8	Grupo 6
Corrientes	Mburucuyá	Mburucuyá	6 038	1 485	43,9	10,2	31,1	74,7	82,1	30,1	Grupo 7
Corrientes	San Martín	La Cruz	6 025	1 551	31,9	5,9	33,2	73,4	79,7	34,4	Grupo 6
Corrientes	Concepción	Santa Rosa	4 746	1 005	57,3	15,4	23,2	48,5	88,0	39,2	Grupo 7
Corrientes	Monte Caseros	Mocoretá	4 732	1 228	23,5	4,0	39,7	62,3	85,1	46,7	Grupo 4
Corrientes	General Paz	Nuestra Señora del Rosario de Caá Cati	4 007	986	30,0	6,6	41,3	85,2	75,5	34,6	Grupo 5
Corrientes	San Miguel	San Miguel	3 994	823	44,3	13,6	33,5	76,4	76,4	28,3	Grupo 7
Corrientes	San Cosme	Paso de la Patria	3 498	893	21,2	4,6	43,6	82,4	62,2	48,0	Grupo 2
Corrientes	General Paz	Itá Ibaté	3 320	793	40,9	12,7	37,8	67,6	83,2	32,8	Grupo 7
Corrientes	Concepción	Concepción	3 227	773	43,1	11,0	30,4	67,9	82,9	28,8	Grupo 7
Corrientes	Capital	Laguna Brava	3 025	642	59,3	18,8	23,9	69,6	85,3	34,2	Grupo 7
Corrientes	Curuzú Cuatiá	Perugorria	2 591	635	45,7	9,1	32,4	74,0	82,2	27,9	Grupo 7
Corrientes	Lavalle	Lavalle	2 345	574	60,8	12,7	22,3	57,9	91,5	38,8	Grupo 7
Corrientes	Ituzaingó	San Carlos	2 224	508	43,5	7,9	36,7	73,4	87,8	27,0	Grupo 7
Corrientes	Ituzaingó	Colonia Liebigs	2 194	488	19,5	8,0	61,7	75,4	78,1	41,2	Grupo 4

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Corrientes	Saladas	San Lorenzo	2 098	490	48,2	8,0	35,3	70,7	82,9	31,6	Grupo 7
Corrientes	San Roque	Chavarría	2 031	485	44,7	9,7	35,8	63,4	86,6	28,0	Grupo 7
Corrientes	Pob. rural agrupada		31 258	7 511	47,6	10,1	34,5	66,5	85,3	31,8	Grupo 7
Corrientes	Pob. rural dispersa		160 693	37 525	70,4	14,2	23,3	42,8	94,5	36,2	Grupo 7
Corrientes	A. Subtotal Grupo 7		309 230	72 889							
Corrientes	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		428 125	102 150							
Corrientes	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		544 002	130 625							
Corrientes	D. TOTAL		547 500	131 518							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.4
PROVINCIA DE FORMOSA: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Formosa	Pilcomayo	Clorinda	47 004	10 699	43,4	11,0	31,4	81,3	74,9	36,3	Grupo 6
Formosa	Pirané	Pirané	19 124	4 518	50,0	11,6	34,8	69,5	81,2	38,6	Grupo 7
Formosa	Pirané	El Colorado	12 780	3 234	46,7	11,2	36,4	74,5	76,8	37,7	Grupo 7
Formosa	Matacos	Ingeniero Guillermo N. Juárez	10 357	2 182	68,1	20,4	26,8	66,1	84,0	35,2	Grupo 7
Formosa	Patiño	Las Lomitas	10 354	2 473	54,4	12,8	33,6	74,4	79,0	39,6	Grupo 6
Formosa	Patiño	Ibarreta	8 687	2 137	59,9	12,8	27,6	72,7	77,4	38,3	Grupo 7
Formosa	Pilcomayo	Laguna Blanca	6 508	1 642	46,0	9,0	36,5	82,4	69,3	38,8	Grupo 6
Formosa	Patiño	Comandante Fontana	5 655	1 439	47,7	7,4	40,4	78,3	76,4	36,3	Grupo 7
Formosa	Pirané	Palo Santo	5 624	1 389	55,3	10,7	26,6	71,8	85,1	36,6	Grupo 7
Formosa	Laishi	San Francisco de Laishi	4 384	973	54,7	15,5	37,6	76,8	80,0	34,3	Grupo 7
Formosa	Patiño	Villa General Manuel Belgrano	4 381	1 007	58,0	12,7	31,0	65,1	82,8	39,0	Grupo 7
Formosa	Patiño	Estanislao del Campo	4 055	1 031	54,8	9,0	30,4	77,5	82,1	31,1	Grupo 7
Formosa	Patiño	Pozo del Tigre	3 948	944	66,1	17,2	28,2	60,7	79,5	31,1	Grupo 7
Formosa	Pirané	Colonia Campo Villafañe	3 720	937	52,8	12,5	38,8	65,6	81,3	39,1	Grupo 7
Formosa	Pilcomayo	Riacho He-He	3 566	850	51,6	8,1	37,1	84,8	79,6	34,5	Grupo 6
Formosa	Pilagás	El Espinillo	3 534	846	63,2	12,4	29,1	78,7	76,7	39,9	Grupo 6
Formosa	Pirané	Villa Kilómetro 213	3 397	823	54,3	10,7	29,9	71,4	80,6	35,5	Grupo 7
Formosa	Patiño	Villa General Güemes	3 310	791	67,0	16,9	24,9	74,3	82,9	41,4	Grupo 6
Formosa	Patiño	San Martín II	3 237	763	74,0	12,5	26,4	70,4	79,2	34,6	Grupo 7
Formosa	Bermejo	Laguna Yema	2 744	667	73,6	15,7	20,2	69,0	85,4	40,1	Grupo 6
Formosa	Formosa	Villa del Carmen	2 570	543	72,4	19,7	28,7	79,4	84,2	29,4	Grupo 7
Formosa	Ramón Lista	El Potrillo	2 350	410	88,3	38,0	16,7	60,5	86,0	33,5	Grupo 7
Formosa	Laishi	General Lucio Victorio Mansilla	2 337	541	53,8	16,3	42,7	75,3	78,3	35,6	Grupo 7
Formosa	Laishi	Herradura	2 333	495	71,3	17,6	31,2	74,0	84,5	30,9	Grupo 7
Formosa	Pilcomayo	Laguna Naick-Neck	2 115	514	50,2	8,0	33,6	83,1	74,6	39,2	Grupo 6
Formosa	Pilagás	Misión Tacaagle	2 034	468	65,6	9,2	29,5	63,2	80,9	39,3	Grupo 7
Formosa	Pob. rural agrupada		16 725	3 829	66,9	16,2	33,7	74,2	84,0	33,6	Grupo 7
Formosa	Pob. rural dispersa		91 652	21 752	85,3	21,3	11,8	46,1	94,7	38,7	Grupo 7
Formosa	A. Subtotal Grupo 7		209 350	49 415							
Formosa	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		288 485	67 897							
Formosa	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		288 485	67 897							
Formosa	D. TOTAL		288 485	67 897							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.5

PROVINCIA DE JUJUY: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Jujuy	Ledesma	Ltdor. Gral. San Martín (Est. Ledesma)	43 701	10 205	43,0	10,4	53,4	87,8	72,0	38,0	Grupo 5
Jujuy	El Carmen	Perico	36 320	7 528	45,9	12,8	37,0	77,4	77,0	40,5	Grupo 6
Jujuy	Yavi	La Quiaca	13 761	3 232	53,6	6,4	36,6	88,3	74,0	38,8	Grupo 5
Jujuy	El Carmen	El Carmen	12 295	2 731	50,3	9,4	50,9	86,3	70,3	42,9	Grupo 4
Jujuy	Ledesma	Fraile Pintado	11 878	2 438	74,1	15,2	33,4	79,4	82,3	33,9	Grupo 7
Jujuy	El Carmen	Monterrico	9 167	1 935	50,1	12,8	45,6	74,8	80,2	46,1	Grupo 6
Jujuy	Humahuaca	Humahuaca	7 985	1 804	65,4	9,3	40,5	90,5	72,6	38,0	Grupo 6
Jujuy	Cochinoca	Abra Pampa	7 496	1 579	76,4	12,4	29,3	82,3	82,0	32,3	Grupo 6
Jujuy	Ledesma	Yuto	6 147	1 246	68,6	19,6	27,1	67,7	85,8	34,5	Grupo 7
Jujuy	Ledesma	Caimancito	5 362	1 064	80,1	16,0	39,9	80,4	83,2	32,2	Grupo 6
Jujuy	Ledesma	Calilegua	4 888	1 068	64,6	16,6	55,1	80,2	81,4	36,2	Grupo 5
Jujuy	Tilcara	Tilcara	4 358	1 008	78,4	11,8	42,3	85,4	71,9	41,9	Grupo 5
Jujuy	Santa Bárbara	Santa Clara	3 607	725	62,8	17,0	35,8	67,9	88,7	38,0	Grupo 7
Jujuy	Santa Bárbara	Palma Sola	3 302	686	77,0	20,1	23,4	69,5	86,3	35,6	Grupo 7
Jujuy	San Pedro	La Mendieta	3 295	761	35,9	8,4	79,3	92,9	68,1	45,7	Grupo 4
Jujuy	Humahuaca	El Aguilar	3 155	626	1,0	5,1	88,4	97,4	80,1	43,3	Grupo 2
Jujuy	Santa Bárbara	El Talar	2 709	565	83,7	12,7	63,9	76,1	81,9	42,9	Grupo 5
Jujuy	San Pedro	La Esperanza	2 669	589	27,7	11,7	64,8	90,1	72,6	40,6	Grupo 3
Jujuy	Tilcara	Maimará	2 240	467	74,5	12,8	37,1	83,2	75,4	40,2	Grupo 5
Jujuy	Santa Bárbara	El Piquete	2 182	438	75,6	16,2	49,5	86,3	83,8	34,5	Grupo 6
Jujuy	Pob. rural agrupada		36 985	7 847	77,0	14,6	38,9	68,2	86,8	38,9	Grupo 7
Jujuy	Pob. rural dispersa		54 830	14 192	92,9	16,3	32,2	47,8	92,6	51,3	Grupo 6
Jujuy	A. Subtotal Grupo 7		61 919	12 942							
Jujuy	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		256 918	58 027							
Jujuy	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		275 177	62 108							
Jujuy	D. TOTAL		278 332	62 734							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.6

PROVINCIA DE LA RIOJA: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
La Rioja	Entre 5000 y 50000 habitantes		66 969	15 783	20,5	7,1	58,8	78,0	65,4	47,2	Grupo 4
La Rioja	Coronel Felipe Varela	Villa Unión	4 713	1 104	36,2	3,8	63,3	79,6	63,6	44,6	Grupo 4
La Rioja	General Belgrano	Olta	4 052	982	10,2	6,2	58,4	83,0	60,2	45,1	Grupo 1
La Rioja	San Blas de los Sauces	Salicas - San Blas	4 027	926	62,0	4,6	62,2	77,8	76,7	40,4	Grupo 4
La Rioja	General Ocampo	Milagro	3 355	882	17,0	5,8	64,5	75,8	70,8	43,4	Grupo 3
La Rioja	General San Martín	Ulapes	2 711	588	27,4	11,7	58,9	77,0	72,4	50,4	Grupo 4
La Rioja	Coronel Felipe Varela	Guandacol	2 651	536	80,2	5,6	43,5	79,4	85,3	29,6	Grupo 6
La Rioja	Famatina	Famatina	2 492	621	49,4	2,6	63,2	86,2	66,4	49,3	Grupo 3
La Rioja	Vinchina	Villa San José de Vinchina	2 318	527	52,0	4,0	67,1	85,4	70,3	46,0	Grupo 3
La Rioja	Sanagasta	Villa Sanagasta	2 074	472	23,1	4,9	71,1	76,8	70,3	43,0	Grupo 3
La Rioja	Chilecito	Vichigasta	2 061	445	57,5	13,7	50,5	72,5	82,1	41,7	Grupo 6
La Rioja	Pob. rural agrupada		30 288	7 212	41,7	6,1	59,0	76,4	76,6	42,2	Grupo 4
La Rioja	Pob. rural dispersa		18 588	4 662	74,0	8,1	43,2	67,5	94,3	38,4	Grupo 7
La Rioja	A. Subtotal Grupo 7		18 588	4 662							
La Rioja	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		23 300	5 643							
La Rioja	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		142 247	33 758							
La Rioja	D. TOTAL		146 299	34 740							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.7

PROVINCIA DE MISIONES: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Misiones	Eldorado	Eldorado	47 556	12 096	26,1	4,6	42,1	78,1	77,1	34,0	Grupo 5
Misiones	Iguazú	Puerto Iguazú	31 515	7 485	31,1	8,3	35,5	75,8	80,0	39,2	Grupo 7
Misiones	Apóstoles	Apóstoles	22 395	5 523	22,7	5,3	49,3	75,2	71,0	39,7	Grupo 4
Misiones	San Ignacio	Jardín América	21 189	4 980	30,3	5,7	37,4	71,0	80,6	34,5	Grupo 6
Misiones	Leandro N. Alem	Leandro N. Alem	19 377	5 294	17,9	2,7	54,1	78,5	72,0	39,7	Grupo 3
Misiones	Montecarlo	Montecarlo	16 300	3 906	25,1	5,3	50,5	76,6	79,3	33,2	Grupo 5
Misiones	Guaraní	San Vicente	14 793	3 593	36,7	6,2	32,4	61,4	82,4	39,5	Grupo 5
Misiones	Libertador Grl. San Martín	Puerto Rico	14 520	3 677	15,3	3,6	47,8	79,0	75,9	38,0	Grupo 5
Misiones	Iguazú	Esperanza	13 749	3 039	31,4	7,3	43,8	74,0	81,6	35,9	Grupo 7
Misiones	Iguazú	Wanda	11 799	2 674	34,5	8,3	48,1	65,1	82,1	36,9	Grupo 7
Misiones	Candelaria	Candelaria	10 674	2 647	28,8	5,8	42,1	74,7	79,2	36,0	Grupo 6
Misiones	San Pedro	San Pedro	8 605	1 992	38,5	6,0	26,6	58,5	84,9	33,3	Grupo 6
Misiones	Cainguás	Aristóbulo del Valle	8 562	2 116	27,6	4,9	39,5	60,7	79,0	40,6	Grupo 4
Misiones	San Javier	San Javier	8 500	2 139	21,3	2,8	45,6	76,1	77,7	36,8	Grupo 5
Misiones	General Manuel Belgrano	Almirante Brown	8 338	1 905	40,6	7,9	20,9	51,8	89,8	42,4	Grupo 6
Misiones	Montecarlo	Puerto Piray	7 182	1 671	31,0	6,0	49,0	81,3	77,4	32,4	Grupo 5
Misiones	San Ignacio	San Ignacio	6 312	1 485	27,5	4,4	48,8	74,6	76,6	38,7	Grupo 5
Misiones	Oberá	Campo Viera	5 994	1 401	29,1	8,0	35,9	64,9	81,8	32,4	Grupo 7
Misiones	Iguazú	Libertad	5 576	1 235	29,0	7,5	45,6	80,9	83,7	31,5	Grupo 6
Misiones	General Manuel Belgrano	Bernardo de Irigoyen	5 526	1 352	24,1	3,0	44,6	71,7	74,1	40,9	Grupo 4
Misiones	Concepción	Concepción de la Sierra	5 340	1 316	24,0	5,2	47,6	71,1	80,2	37,9	Grupo 5
Misiones	Cainguás	Campo Grande	5 293	1 367	24,9	4,4	34,3	66,7	80,4	38,7	Grupo 5
Misiones	Apóstoles	San José	4 599	1 050	32,9	7,5	41,2	68,8	84,4	28,3	Grupo 7
Misiones	Libertador Grl. San Martín	Garuhapé	4 095	948	22,0	5,5	38,2	63,2	86,9	29,3	Grupo 5
Misiones	Candelaria	Santa Ana	3 924	1 010	42,3	6,0	35,9	67,1	82,2	35,3	Grupo 6
Misiones	Guaraní	El Soberbio	3 732	955	39,9	5,3	30,9	54,8	85,6	46,3	Grupo 5
Misiones	Libertador Grl. San Martín	Capioví	3 335	849	6,0	1,3	63,0	87,2	71,7	38,7	Grupo 3
Misiones	San Ignacio	Santo Pipó	3 152	712	16,3	5,9	56,7	82,2	81,6	35,8	Grupo 3
Misiones	Cainguás	Dos de Mayo Núcleo I	2 963	732	17,3	1,9	44,0	66,5	80,3	43,5	Grupo 4
Misiones	Libertador Grl. San Martín	El Alcázar	2 773	611	28,3	7,5	32,6	63,6	89,6	28,6	Grupo 6
Misiones	General Manuel Belgrano	San Antonio	2 508	609	36,1	5,6	36,4	69,7	81,0	39,8	Grupo 5

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Misiones	San Ignacio	Gobernador Roca	2 450	620	22,1	8,1	45,3	75,0	74,7	37,9	Grupo 6
Misiones	Leandro N. Alem	Cerro Azul	2 412	644	15,8	2,5	53,4	66,9	80,9	39,3	Grupo 4
Misiones	Cainguás	Salto Encantado	2 401	547	36,0	10,4	28,9	43,8	90,6	33,8	Grupo 7
Misiones	Apóstoles	Azara	2 391	567	37,7	7,9	34,3	66,7	88,1	35,3	Grupo 7
Misiones	25 de Mayo	25 de Mayo	2 374	616	23,2	1,9	47,9	73,6	78,4	45,8	Grupo 4
Misiones	Apóstoles	Estación Apóstoles	2 248	527	24,7	7,0	48,4	61,9	78,0	36,9	Grupo 6
Misiones	Oberá	Guaraní	2 101	462	30,3	6,7	29,7	50,0	87,4	36,0	Grupo 6
Misiones	San Ignacio	Corpus	2 031	517	36,6	4,4	32,9	67,4	87,2	29,9	Grupo 6
Misiones	Pob. rural agrupada		42 687	9 760	34,2	6,0	34,8	62,1	89,4	32,3	Grupo 6
Misiones	Pob. rural dispersa		242 787	55 564	57,4	8,4	34,5	37,7	95,6	50,5	Grupo 6
Misiones	A. Subtotal Grupo 7		72 448	16 763							
Misiones	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		563 962	132 355							
Misiones	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		634 058	150 193							
Misiones	D. TOTAL		634 058	150 193							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII. A.8

PROVINCIA DE SALTA: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Salta	General Güemes	General Güemes	27 917	6 297	47,4	10,9	35,6	84,9	73,7	30,0	Grupo 6
Salta	Metán	San José de Metán	27 453	6 117	39,7	6,9	44,3	85,2	69,9	35,5	Grupo 6
Salta	Rosario de la Frontera	Rosario de la Frontera	22 218	5 316	43,9	6,7	39,4	78,8	75,5	35,3	Grupo 6
Salta	Orán	Pichanal	18 773	3 796	69,3	21,5	25,5	66,6	86,4	30,9	Grupo 7
Salta	Rosario de Lerma	Rosario de Lerma	17 874	3 790	51,0	10,6	44,5	78,5	76,5	34,8	Grupo 7
Salta	Grl. José de San Martín	Embarcación	17 481	3 733	62,1	15,7	33,6	78,8	76,9	31,9	Grupo 7
Salta	Grl. José de San Martín	Profesor Salvador Mazza	16 068	3 374	64,9	14,6	19,7	75,8	78,8	35,0	Grupo 7
Salta	Orán	Colonia Santa Rosa	13 399	2 663	61,1	21,6	25,9	69,6	85,3	38,6	Grupo 7
Salta	Anta	Joaquín V. González	13 376	2 831	47,4	12,9	39,4	73,8	76,6	35,4	Grupo 7
Salta	Grl. José de San Martín	General Mosconi	13 118	3 047	41,9	8,6	37,7	79,9	75,2	38,9	Grupo 7
Salta	Cafayate	Cafayate	10 714	2 278	34,5	9,7	41,9	87,4	72,5	41,5	Grupo 5
Salta	Cerrillos	Cerrillos	9 500	2 024	45,3	11,7	43,9	81,3	68,7	39,6	Grupo 5
Salta	Orán	Hipólito Yrigoyen	8 755	1 817	31,4	10,8	47,1	86,5	72,2	27,3	Grupo 6
Salta	Chicoana	El Carril	8 329	1 752	37,6	11,8	40,9	87,5	71,5	33,5	Grupo 6
Salta	Grl. José de San Martín	Aguaray	8 059	1 887	44,0	7,5	32,4	82,6	75,0	35,2	Grupo 6
Salta	Anta	Las Lajitas	7 688	1 481	62,1	16,5	34,8	66,5	85,7	35,9	Grupo 7
Salta	Rosario de Lerma	Campo Quijano	7 274	1 516	41,6	9,8	47,5	87,9	68,0	37,6	Grupo 6
Salta	Anta	Apolinario Saravia	5 596	1 200	52,9	15,8	29,7	70,2	81,5	37,1	Grupo 7
Salta	Capital	Villa San Lorenzo	5 435	1 254	26,3	7,1	59,7	88,9	46,7	53,9	Grupo 2
Salta	Metán	El Galpón	5 142	1 080	52,2	10,4	43,4	76,4	78,8	28,8	Grupo 7
Salta	Cerrillos	La Merced	5 084	1 012	53,5	15,8	40,5	80,2	78,1	41,0	Grupo 5
Salta	Anta	El Quebrachal	4 945	1 079	53,0	10,0	35,8	76,6	82,6	34,1	Grupo 7
Salta	General Güemes	El Bordo	4 913	1 048	44,9	11,3	40,1	84,4	75,6	34,2	Grupo 6
Salta	General Güemes	Campo Santo	4 878	1 042	38,5	9,8	37,2	88,6	72,5	31,1	Grupo 6
Salta	Los Andes	San Antonio de los Cobres	4 274	788	77,8	16,5	35,7	82,7	81,4	37,9	Grupo 6
Salta	Rivadavia	Coronel Juan Solá	3 678	803	61,5	19,3	27,8	70,3	85,0	43,5	Grupo 6
Salta	Chicoana	Chicoana	3 396	686	37,8	12,8	45,9	84,4	70,6	41,9	Grupo 5
Salta	La Viña	Coronel Moldes	3 369	741	54,0	9,9	42,2	80,3	81,0	37,6	Grupo 6
Salta	Orán	Urundel	2 874	572	70,8	19,9	43,3	82,7	88,4	30,4	Grupo 6
Salta	La Candelaria	El Tala	2 329	539	50,6	7,4	42,7	82,4	78,3	29,8	Grupo 6
Salta	Grl. José de San Martín	Coronel Cornejo	2 267	469	87,0	21,7	21,8	73,5	93,5	30,2	Grupo 7

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Salta	Cachi	Cachi	2 189	500	49,0	11,4	43,5	89,2	77,1	50,4	Grupo 5
Salta	Pob. rural agrupada		61 400	12 762	71,6	18,0	32,2	71,7	86,3	35,1	Grupo 7
Salta	Pob. rural dispersa		117 480	27 082	87,5	18,4	23,0	56,2	92,7	41,6	Grupo 6
Salta	A. Subtotal Grupo 7		197 127	41 305							
Salta	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		481 810	105 122							
Salta	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		481 810	105 122							
Salta	D. TOTAL		487 245	106 376							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.9

PROVINCIA DE SAN JUAN: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
San Juan	Caucete	Caucete	24 589	5 790	26,7	5,7	42,5	81,4	74,6	35,3	Grupo 4
San Juan	Albardón	Villa Gral. San Martín - Campo Afuera	18 205	4 040	61,3	8,6	37,3	67,1	82,9	41,2	Grupo 6
San Juan	Pocito	Villa Aberastain - La Rinconada	11 879	2 851	48,2	4,6	41,7	68,1	80,3	43,1	Grupo 5
San Juan	Jáchal	San José de Jáchal	10 993	2 661	42,4	3,0	53,9	92,6	63,6	37,5	Grupo 4
San Juan	Sarmiento	Villa Media Agua	6 784	1 555	42,7	8,4	39,7	74,5	79,2	39,9	Grupo 6
San Juan	25 de Mayo	Villa Borjas - La Chimbera	4 675	979	41,5	7,0	40,1	60,7	91,3	35,2	Grupo 7
San Juan	Angaco	Villa El Salvador - Villa Sefair (1)	3 909	888	49,2	4,3	44,8	78,7	80,0	39,8	Grupo 5
San Juan	Valle Fértil	Villa San Agustín	3 900	886	37,0	7,8	53,5	84,5	73,8	42,1	Grupo 4
San Juan	Ullum	Villa Ibáñez	3 720	813	38,4	8,0	50,0	63,4	88,1	44,4	Grupo 6
San Juan	25 de Mayo	Villa Santa Rosa	3 318	737	25,1	5,2	45,6	79,8	80,6	34,1	Grupo 5
San Juan	Zonda	Villa Basilio Nievas	3 257	695	40,7	10,4	56,6	73,2	87,2	39,5	Grupo 5
San Juan	Sarmiento	Los Berros	3 252	683	69,4	12,2	39,3	63,4	88,6	38,9	Grupo 7
San Juan	Calingasta	Barreal - Villa Pituil	3 202	721	51,5	5,0	51,1	86,2	78,9	46,1	Grupo 3
San Juan	9 de Julio	9 de Julio	3 107	673	42,9	8,9	55,4	67,2	86,8	40,8	Grupo 5
San Juan	Iglesia	Rodeo	2 393	501	59,9	5,6	49,6	84,4	76,0	40,3	Grupo 4
San Juan	San Martín	Villa Don Bosco (Est. Angaco Sud)	2 107	450	44,0	7,8	36,4	75,9	80,9	31,5	Grupo 7
San Juan	Calingasta	Calingasta	2 039	430	74,4	5,8	41,2	74,4	84,2	31,0	Grupo 6
San Juan	San Martín	Villa El Salvador (1)	53	14	71,4	0,0	69,8	,	81,3	48,5	Grupo 4
San Juan	Pob. rural agrupada		30 615	6 636	58,4	7,2	37,8	67,0	87,8	36,5	Grupo 7
San Juan	Pob. rural dispersa		56 386	12 320	80,2	8,8	30,6	56,9	90,7	43,0	Grupo 6
San Juan	A. Subtotal Grupo 7		40 649	8 748							
San Juan	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		153 253	33 750							
San Juan	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		198 383	44 323							
San Juan	D. TOTAL		198 383	44 323							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.10
PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN
RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Sgo. del Estero	Río Hondo	Termas de Río Hondo	27 838	6 281	17,9	7,2	35,2	66,5	76,8	32 6	Grupo 6
Sgo. del Estero	Choya	Frías	25 401	6 330	20,8	8,2	48,2	77,4	70,0	36 2	Grupo 6
Sgo. del Estero	General Taboada	Añatuya	20 261	4 584	25,6	9,2	37,7	68,4	75,5	34 1	Grupo 6
Sgo. del Estero	Robles	Fernández	11 681	2 495	27,3	10,7	36,7	72,2	76,7	40 8	Grupo 5
Sgo. del Estero	Copo	Monte Quemado	11 387	2 460	47,0	9,8	29,6	71,7	78,5	37 9	Grupo 7
Sgo. del Estero	Moreno	Quimilí	10 959	2 343	42,8	12,8	35,7	57,7	82,7	39 3	Grupo 7
Sgo. del Estero	Loreto	Villa San Martín (Est. Loreto)	9 854	2 084	24,9	7,5	42,2	68,2	72,1	35 2	Grupo 6
Sgo. del Estero	Banda	Clodomira	9 043	2 080	32,3	8,5	39,7	77,9	74,6	31 1	Grupo 7
Sgo. del Estero	Juan F. Ibarra	Suncho Corral	6 087	1 249	54,2	13,5	34,3	64,2	79,7	31 7	Grupo 7
Sgo. del Estero	Ojo de Agua	Villa Ojo de Agua	5 832	1 360	11,6	6,8	37,2	71,7	74,3	42 5	Grupo 4
Sgo. del Estero	Alberdi	Campo Gallo	5 455	1 032	52,7	15,3	28,7	59,3	88,1	39 4	Grupo 7
Sgo. del Estero	Belgrano	Bandera	5 335	1 242	27,5	7,2	41,6	54,8	81,8	49 5	Grupo 5
Sgo. del Estero	Robles	Beltrán	5 321	1 200	41,8	11,7	24,5	59,8	84,3	36 3	Grupo 7
Sgo. del Estero	Quebrachos	Sumampa	4 812	1 162	25,8	5,9	38,6	71,3	78,1	38 5	Grupo 5
Sgo. del Estero	Robles	Ingeniero Forres (Est. Chaguar Punco)	4 462	1 001	39,2	11,6	27,8	62,3	83,4	35 1	Grupo 7
Sgo. del Estero	Copo	Pampa de los Guanacos	4 393	900	56,4	12,2	20,9	46,2	89,9	41 1	Grupo 6
Sgo. del Estero	Pellegrini	Nueva Esperanza	4 278	985	57,1	7,6	41,4	65,6	80,7	39 2	Grupo 7
Sgo. del Estero	Moreno	Tintina	3 868	745	51,7	18,0	38,5	60,9	84,4	37 6	Grupo 7
Sgo. del Estero	Robles	Colonia El Simbolar	3 834	759	49,5	16,9	20,3	56,0	91,5	42 4	Grupo 6
Sgo. del Estero	Aguirre	Villa General Mitre (Est. Pinto)	3 605	883	38,8	9,3	34,5	64,0	82,8	40 6	Grupo 6
Sgo. del Estero	General Taboada	Los Juríes	3 212	700	45,7	10,4	23,7	63,9	85,4	39 7	Grupo 6
Sgo. del Estero	Atamisqui	Villa Atamisqui	2 683	578	39,4	8,0	35,4	66,0	78,0	34 0	Grupo 7
Sgo. del Estero	Jiménez	Pozo Hondo	2 634	579	49,7	7,6	41,0	59,8	85,5	28 2	Grupo 7
Sgo. del Estero	Rivadavia	Selva	2 543	683	26,2	2,9	49,8	81,1	76,3	48 4	Grupo 3
Sgo. del Estero	Avellaneda	Colonia Dora	2 406	538	38,3	10,6	35,7	58,5	83,6	36 8	Grupo 7
Sgo. del Estero	Sarmiento	Garza	2 295	500	60,2	10,6	23,3	48,6	88,5	36 1	Grupo 7
Sgo. del Estero	Alberdi	Sachayoj	2 120	455	45,3	13,2	30,0	62,0	89,3	48 3	Grupo 6
Sgo. del Estero	Salavina	Los Telares	2 032	485	30,7	4,9	38,9	77,0	81,2	37 4	Grupo 6
Sgo. del Estero	Pob. rural agrupada		65 584	14 227	53,1	11,3	29,5	57,0	88,4	30 7	Grupo 7
Sgo. del Estero	Pob. rural dispersa		207 268	43 954	84,2	15,9	15,8	27,8	96,6	27 7	Grupo 7

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Sgo. del Estero	A. Subtotal Grupo 7		343 730	73 471							
Sgo. del Estero	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		468 108	101 831							
Sgo. del Estero	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		476 483	103 874							
Sgo. del Estero	D. TOTAL		476 483	103 874							

Fuente: elaboración propia.

CUADRO VIII.A.11

PROVINCIA DE TUCUMÁN: LOCALIDADES ENTRE 5 000 Y 49 999 HABITANTES, ENTRE 2 000 Y 4 999 Y POBLACIÓN RURAL AGRUPADA Y DISPERSA

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Tucumán	Chicligasta	Concepción - San Roque	46 561	10 733	39,0	8,1	48,2	71,2	66,2	37,5	Grupo 7
Tucumán	Tafi Viejo	Tafi Viejo	36 695	8 757	34,0	4,9	59,0	78,7	64,2	33,6	Grupo 5
Tucumán	Río Chico	Aguilares	31 201	7 185	41,6	8,1	43,5	72,2	67,5	28,9	Grupo 7
Tucumán	Monteros	Monteros	22 236	5 402	31,1	5,1	56,0	84,2	61,1	34,1	Grupo 3
Tucumán	Famaillá	Famaillá	20 762	4 505	49,5	9,1	49,2	69,7	78,5	31,1	Grupo 7
Tucumán	Lules	Lules	17 878	3 954	39,2	5,8	52,8	67,1	74,3	34,4	Grupo 5
Tucumán	Juan Bautista Alberdi	Juan Bautista Alberdi	17 263	4 063	22,3	5,1	50,0	85,6	63,3	33,7	Grupo 4
Tucumán	Cruz Alta	Delfin Gallo - La Florida- Colombres	16 553	3 530	53,4	9,3	60,0	55,8	84,3	29,2	Grupo 6
Tucumán	Leales	Bella Vista	12 996	3 118	36,4	4,1	64,9	82,5	71,2	31,7	Grupo 4
Tucumán	Yerba Buena	Villa Carmela	10 780	2 490	33,1	4,2	59,7	76,2	67,7	38,3	Grupo 5
Tucumán	Monteros	Río Seco - Villa Quinteros	8 431	1 892	50,2	7,5	50,3	74,9	76,8	25,3	Grupo 7
Tucumán	Lules	Ingenio San Pablo	8 139	1 746	47,3	7,5	48,2	61,0	78,3	33,2	Grupo 7
Tucumán	Cruz Alta	Los Ralos	7 662	1 583	50,9	8,7	57,6	61,5	82,0	24,4	Grupo 6
Tucumán	Simoca	Simoca	7 339	1 699	38,8	5,1	53,1	75,4	70,8	33,9	Grupo 5
Tucumán	Cruz Alta	Ranchillos	5 758	1 239	51,0	11,9	54,0	64,3	86,2	23,5	Grupo 6
Tucumán	La Cocha	La Cocha	5 637	1 232	49,4	8,5	42,5	71,5	74,6	33,5	Grupo 7
Tucumán	Chicligasta	La Trinidad - Medina	5 395	1 260	48,2	10,9	61,4	71,7	78,2	24,8	Grupo 6
Tucumán	Monteros	Santa Lucía	4 929	1 050	59,8	9,4	52,6	62,3	89,5	26,2	Grupo 6
Tucumán	Lules	La Reducción	4 749	1 009	38,6	5,0	60,4	58,7	82,9	29,8	Grupo 5
Tucumán	Río Chico	Santa Ana	4 723	1 070	41,5	8,4	35,5	68,5	79,5	18,1	Grupo 7
Tucumán	Trancas	Villa de Trancas	3 391	811	26,5	3,5	61,4	83,2	72,5	39,1	Grupo 3
Tucumán	Tafi del Valle	Tafi del Valle	3 300	763	50,3	4,5	47,2	51,6	82,4	41,4	Grupo 5
Tucumán	Monteros	Pueblo Independencia	3 260	726	49,6	8,3	51,8	70,1	81,5	23,3	Grupo 6
Tucumán	Leales	Villa Fiad - Ingenio Leales	2 740	608	30,9	3,9	67,2	72,6	82,0	25,4	Grupo 5
Tucumán	Río Chico	Los Sarmientos	2 703	598	47,0	7,0	38,8	75,0	79,2	30,6	Grupo 7
Tucumán	Graneros	Lamadrid	2 654	676	52,2	8,7	44,5	65,5	77,6	21,6	Grupo 7
Tucumán	Chicligasta	Alto Verde	2 463	533	67,4	15,6	32,4	50,0	88,5	42,4	Grupo 6
Tucumán	Trancas	San Pedro de Colalao	2 389	571	54,6	6,7	49,7	73,1	74,6	41,8	Grupo 5
Tucumán	Burruyacú	Garmendia	2 353	464	74,4	10,6	59,8	47,8	94,3	35,9	Grupo 6
Tucumán	Cruz Alta	Barrio Aeropuerto	2 122	467	40,5	5,1	53,7	65,0	75,1	32,3	Grupo 5
Tucumán	Monteros	Acheral	2 093	520	42,3	6,7	48,9	73,1	78,4	31,0	Grupo 6

Provincia	Departamento	Localidad	Población	Hogares	Hog. con CALMAT III y IV	Hog. con + de 3 pers. x cuarto	Pob. con cobertura social	Asist. Esc. en pob. de 15 a 17	Pob. de 15 o + con sec. Incompleto	Pob. Activa ocupada	Grupo
Tucumán	Pob. rural agrupada		43 633	9 750	51,4	8,4	48,7	57,8	84,4	32,2	Grupo 7
Tucumán	Pob. rural dispersa		231 256	50 539	74,0	14,8	34,8	41,5	92,2	30,7	Grupo 7
Tucumán	A. Subtotal Grupo 7		405 700	89 926							
Tucumán	B. Subtotal Grupos 5, 6 y 7		544 158	121 149							
Tucumán	C. Subtotal Grupos 3, 4, 5, 6 y 7		600 044	134 543							
Tucumán	D. TOTAL		600 044	134 543							

Fuente: elaboración propia.

IX. El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos

Luis Beccaria

Resumen

La década del noventa se inició con un plan de reformas estructurales, cuya consecuencia en el mercado laboral fue un aumento de la desocupación abierta y de la precariedad. Esta característica permaneció incluso durante los años de crecimiento económico y se agravó con la recesión iniciada en 1998, sin encontrar alivio en las medidas tomadas en materia laboral. Dentro de este grave panorama social, la salida de la convertibilidad significó un empeoramiento agudo de la situación, sobre todo en términos de pobreza e indigencia, cuyos índices alcanzaron sus máximos históricos.

El presente capítulo se ocupa de estudiar el comportamiento del mundo del trabajo a partir del tercer trimestre de 2002, cuando la economía argentina comenzó un período de crecimiento sostenido que se mantiene hasta la fecha. La baja en la desocupación, con una elasticidad empleo/producto mayor a la de otras fases expansivas, fue acompañada de un aumento en el porcentaje de empleados registrados, y del salario real promedio, con heterogeneidades según sector y modo de contratación. La consecuencia ha sido la disminución de los índices de pobreza y desigualdad que, sin embargo, se mantienen en niveles preocupantes y cuya ulterior merma requiere de políticas específicas.

1. Introducción

El rápido empeoramiento de la situación de empleo y, fundamentalmente, de los ingresos constituyó uno de los rasgos más críticos de la coyuntura asociada al abandono del régimen de convertibilidad. La magnitud del impacto se acrecentó debido a que las variables laborales y distributivas ya se encontraban –al momento de la devaluación– en niveles insatisfactorios, producto del proceso de deterioro que databa de ya casi tres décadas, y que había sido –en ciertos aspectos– particularmente marcado durante los noventa. Pero de la misma forma en que la crisis de fines de 2001, principios de 2002, repercutió de manera inmediata y negativa sobre la ocupación y los ingresos, la fase de crecimiento económico iniciada hacia fines de ese último año

también permitió un intenso crecimiento del empleo, la recuperación de las remuneraciones y una mejora del cuadro distributivo.

Este documento se concentrará precisamente en la evolución del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso durante ese proceso de crecimiento económico que todavía se está atravesando. La última y más extensa sección del mismo aborda precisamente lo sucedido en este período, estudiando en sus cuatro apartados el comportamiento del empleo agregado y su relación con el del nivel de actividad, los cambios en la estructura ocupacional, la evolución de los ingresos y la experimentada por la desigualdad y la pobreza. Previamente, y a los efectos de poner en contexto estos desarrollos más recientes, se resumirán las características principales de la dinámica laboral de los noventa, mientras que en otra sección se precisarán algunos de los efectos sobre el empleo y los ingresos que se registraron inmediatamente después del cambio del sistema cambiario y monetario.

2. Los noventa: acumulación de dificultades laborales y distributivas

Los noventa fueron años difíciles para el mercado de trabajo, y su comportamiento fue determinante en la continuación de la tendencia al deterioro distributivo iniciada a mediados de los setenta.

a) Empleo y desempleo

Desde los primeros años del decenio se registró una marcada elevación de la tasa de desocupación abierta y del subempleo horario, procesos inicialmente asociados a la expansión de la oferta laboral. En efecto, la tasa de actividad pasó de 39,5% a 41% entre 1991 y 1993, lo cual dio lugar a una controversia sobre sus causas la que, sin embargo, no desarrollaremos en este documento (véase, al efecto, Altimir y Beccaria, 2000). Sin embargo, con posterioridad a ese último año, lo acontecido con el desempleo reflejó la lenta creación neta de puestos de trabajo, especialmente aquellos a tiempo completo. Entre 1991 y 2001 el empleo total creció al 0,6% anual –aproximadamente un tercio del ritmo de aumento de la población activa– (0,4% si se excluyen los planes de empleo existentes en 2001); el correspondiente a las ocupaciones de tiempo completo, en cambio, cayó en 9% durante esos diez años. La escasa expansión que se registra a lo largo de este período resulta de comportamientos diferentes en, al menos, cuatro fases diferenciadas. Inicialmente –entre 1991 y 1994– el ajuste que realizó el aparato productivo frente a las reformas estructurales y la apreciación cambiaria provocó una expansión del empleo –0,2% anual– que resultó muy reducida frente al gran dinamismo del PIB (6%). En este período, se observa una marcada pérdida absoluta de los puestos de trabajo en la industria manufacturera. Posteriormente, la ocupación disminuyó 2% durante la recesión asociada a la crisis de la deuda mexicana. En la recuperación posterior, creció la capacidad de generar empleo, ya que el total aumentó 3,6% por año entre 1995 y 1998 (cuando la economía lo hizo al 8%). Este fue un período de fuerte expansión de la ocupación de servicios, mientras que la correspondiente al sector industrial fue escasa, no obstante su buena *performance* en términos de producción. Finalmente, a lo largo de la recesión iniciada en 1998, y hasta el 2001, el empleo total se contrajo 3,2% (4,7% cuando se excluyen los planes de empleo de la cifra de 2001), siendo el correspondiente a la industria y la construcción los más afectados. Cabe señalar que toda la reducción verificada a lo largo de estos años se concentró en el 2001, en particular, entre mediados (mayo) y fines (octubre) de ese año.

CUADRO IX.1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL, POR CATEGORÍAS Y POR RAMAS

Período	Total	Total sin planes	Categoría ocupacional			Rama de actividad								
			No asalariados	Asalariados registrados	Asalariados no registrados	Industria	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte y comunicac.	Intermediación financiera y serv. a las empresas	Servicios personales */	Servicio doméstico	Sector público **/	
Oct-91	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
Oct-94	100,7	100,7	100,1	104,6	94,7	95,4	107,7	60,0	139,5	114,1	112,4	110,2	105,1	
Oct-95	98,4	98,4	94,3	98,0	103,8	68,9	75,1	169,2	104,3	92,6	97,2	83,2	108,9	
Oct-98	109,3	109,3	96,5	104,0	133,4	68,1	95,8	190,0	113,7	105,4	118,2	88,0	121,9	
Oct-01	105,8	104,2	97,3	97,6	123,4	59,1	78,2	188,5	115,1	98,1	119,3	88,6	118,6	
May-02	101,1	98,9	94,0	94,3	112,6	56,8	61,9	170,0	109,1	97,9	119,6	85,6	121,5	
Oct-02	109,4	101,8	98,4	93,3	120,5	56,8	75,9	175,6	109,1	103,3	122,9	80,5	125,1	
II-03	112,8	104,9	102,7	94,9	124,6	58,9	74,4	182,5	110,9	108,7	128,7	84,1	123,5	
III-03	115,5	107,8	102,0	97,2	132,6	65,6	76,4	181,3	106,0	107,0	128,4	85,3	134,6	
IV-03	118,6	110,6	103,6	100,4	136,1	65,2	84,1	192,7	110,8	114,5	130,6	82,5	130,2	
I-04	118,3	110,5	100,6	102,4	135,8	65,0	91,8	194,6	108,1	117,4	129,1	81,0	122,6	
II-04	120,1	113,4	101,8	104,8	141,8	71,0	85,8	193,5	106,7	110,3	142,3	86,9	130,9	
III-04	122,6	115,7	105,9	107,4	141,3	70,0	92,4	202,3	118,1	105,9	136,1	86,0	139,8	
IV-04	123,8	117,2	105,6	106,7	149,0	73,7	93,4	207,3	119,6	119,3	134,5	88,3	127,5	
I-05	121,1	115,4	100,9	107,9	145,3	72,7	92,2	194,3	114,7	126,2	135,9	87,7	127,0	
II-05	123,6	117,8	104,2	110,4	146,5	71,4	97,2	191,9	115,7	126,3	146,1	89,6	138,4	
III-05	127,0	122,1	108,5	115,2	149,7	73,3	102,6	206,2	121,1	126,3	144,7	91,5	141,9	
IV-05	128,0	123,6	107,0	118,2	152,1	73,5	109,4	207,4	119,9	124,7	152,2	94,3	139,0	
I-06	126,4	122,0	101,6	120,9	147,9	73,1	104,7	201,9	118,2	128,8	146,1	95,4	141,4	
II-06	130,2	126,1	106,0	124,4	152,7	77,7	104,8	209,3	115,7	139,9	149,4	93,1	150,2	

Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Nota: Véase Anexo Metodológico respecto de las definiciones y el empalme realizado; */ incluye Educación y Salud privada, así como los servicios sociales; **/ incluye salud y educación pública.

En resumen, el impacto inicial que, sobre el nivel de ocupación, tuvieron las reformas estructurales en un contexto de sobrevaluación cambiaria no pudo ser, luego, compensado durante la fase expansiva; posteriormente se le agregaron los efectos negativos de las recesiones. Hacia el 2001, el empleo industrial había caído 41% respecto a los niveles alcanzados diez años antes, reducción que fue del 22% para la construcción; el comercio fue el sector que generó más puestos netos de trabajo -su ocupación casi se duplicó en ese período.

El lento crecimiento que en promedio registró la ocupación afectó en mayor medida a los trabajadores de baja calificación; mientras que –como se señaló– el empleo total aumentó a un ritmo anual del 0,6%, el de trabajadores cuyo nivel educativo era inferior al del secundario completo cayó al 1,5% (cuadro IX.1).

La elevada desocupación abierta fue también consecuencia de que el sector informal –pequeñas unidades productivas, muchas de trabajadores por cuenta propia– no absorbió (al menos parte) del desajuste entre la población activa y la demanda proveniente del sector formal, tal como lo hizo en otros países de la región (véase Weller, 2000). Su empleo creció más lentamente que el de las firmas grandes y medianas; incluso durante la recesión de 1995. Ello habría sido producto de que muchas unidades informales –las más estructuradas (“cuasiformales”)¹ también se vieron afectadas por los cambios en la política económica y la apreciación cambiaria. Parecería, asimismo, que se modificó su composición ya que simultáneamente con la merma de unidades “cuasiformales”, habría crecido la cantidad de aquellas más “típicamente” informales, de baja productividad y que sólo permiten obtener ingresos reducidos.²

Otro rasgo característico del período fue el persistente crecimiento de la importancia de los puestos asalariados precarios y el consecuente descenso de la participación en el empleo total de aquéllos registrados en la seguridad social. Por su parte, los cambios en las regulaciones debilitaron –como se analizará más adelante– la protección de algunos puestos registrados. Nuevamente, las dificultades que muchas personas enfrentaban para obtener un empleo facilitaron la creación y aceptación de ocupaciones precarias, primordialmente –pero no exclusivamente– entre aquellas de bajo nivel de calificación.

El crecimiento del desempleo abierto, así como esas alteraciones en la estructura ocupacional, explican la elevada inestabilidad ocupacional, otra de las características del panorama laboral de fines del decenio. No sólo resultó más difícil conseguir un empleo sino que, en promedio, se permanecía menos tiempo en el puesto, elevando la incertidumbre sobre las corrientes de ingresos futuros y, por tanto, la vulnerabilidad. La mayor inestabilidad devino, principalmente, de esa más alta presencia de puestos asalariados precarios. Pero quizás como consecuencia de los cambios mencionados en la composición del sector informal –en el que se redujo la participación de aquellas actividades relativamente más estructuradas– también aumentó la inestabilidad media entre los trabajadores por cuenta propia (Beccaria y Mauricio, 2004).

Una expresión del incremento de la inestabilidad fue el importante aumento de la tasa de entrada al desempleo que se registró durante la década. Este constituyó la fuente principal del significativo crecimiento de la tasa de desocupación abierta observada en el período, ya que la duración media de los episodios de desempleo no registró un cambio marcado. Se ha estimado que esta última aumentó 26% entre 1991 y 2001, mientras que la tasa de entrada al desempleo lo

¹ El término “cuasiformal” fue utilizado en Sánchez, Palmieri y Ferrero (1976).

² A juzgar por la evolución de los ingresos medios –que crecieron menos que los correspondientes a los asalariados– y por la menor reducción de la participación de los ocupados con baja educación, especialmente entre los cuenta propia.

hizo en casi 150%.³ Consistentemente con la relevancia de los flujos de entrada, se observa que la mayoría de los desocupados provenían de puestos precarios, precisamente los más inestables: el 75% de ellos (excluyendo a los que se incorporan al mercado laboral por primera vez) había tenido como ocupación previa un puesto de asalariado no registrado o de no asalariado.

Las dificultades laborales que caracterizaron a los años noventa fue un fenómeno geográficamente extendido, ya que afectaron prácticamente a todas las regiones del país. Las tasas de desempleo de 2001 de los aglomerados urbanos para los que se cuenta con estimaciones superaron entre 2,5 y cuatro veces a las correspondientes a 1991. Entre las excepciones cabe mencionar Río Gallegos –donde el nivel de desocupación continuó siendo reducido–, Posadas, y ciudades que ya tenían un elevado desempleo en 1991 (como Tucumán o Ushuaia).

Un aspecto que se agrega a este insatisfactorio panorama ocupacional es el relacionado con las calificaciones y competencias de la población activa. Si bien continuó incrementándose el nivel de educación formal de la fuerza laboral (véase más abajo), la discontinuidad, o marcada declinación, de muchas actividades productivas –especialmente industriales– llevó una pérdida de capital humano específico. Algunos de sus efectos han emergido durante la recuperación iniciada en 2002 al apreciarse la falta de personal con ciertas competencias.

b) Remuneraciones y distribución del ingreso

Las remuneraciones medias se recuperaron desde principios de la década respecto de los muy bajos niveles alcanzados durante los años de alta inflación. Este proceso se detuvo en 1994, registrándose una caída durante la crisis del Tequila. A partir de 1996 mostró oscilaciones que se correspondieron con las fases del ciclo de la producción agregada, llegando a alcanzar en 2001 a un nivel similar al de 1991 (cuadro IX.2).

El grado de desigualdad de la distribución de las remuneraciones, por su parte, mostró inicialmente una reducción –que se extendió a lo largo de la primera mitad de la década– para deteriorarse posteriormente. Este último comportamiento estuvo asociado, de manera principal, a la ampliación de las brechas entre las remuneraciones de los trabajadores más y menos calificados, tal como se observa en el cuadro IX.2. También operó en el mismo sentido el progresivo aumento de la penalización que sufren los que reciben los informales respecto de la de los formales. Esta dinámica de la distribución de las remuneraciones fue muy similar a la correspondiente a los ingresos del conjunto de los perceptores. A su vez, y determinados en buena medida por esta evolución de la desigualdad del ingreso personal, la concentración de los ingresos de los hogares creció a un ritmo similar. Fue precisamente esta desmejora en la distribución relativa la causa principal que explica el alza en la incidencia de la pobreza que pasó del 23,8% en 1991 al 37,8% en 2001, en términos de personas para el conjunto de las áreas urbanas (cuadro IX.3). En efecto, de acuerdo a un ejercicio realizado para el GBA –ámbito que mostró una evolución similar entre esas fechas– más de las dos terceras parte del aumento cabe atribuírselos al efecto del crecimiento de la desigualdad. El resto resultó del descenso experimentado por el ingreso medio de los hogares, consecuencia de la mencionada similitud de las remuneraciones medias y del aumento de la desocupación y la subocupación.

³ Se está haciendo referencia a una estimación realizada con datos de la EPH de INDEC, suponiendo una situación de estado estacionario.

CUADRO IX.2
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES, TOTALES, POR CATEGORÍA, POR RAMA Y POR NIVEL EDUCATIVO

Período	Total	Categoría ocupacional			Rama de actividad								Nivel educativo		
		No asalariados	Asalariados registrados	Asalariados no registrados	Industria	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte y comunic.	Intermediación financiera y serv. a las empresas	Servicios personales */	Servicio doméstico	Sector público **/	Hasta secundario incompleto	Secundario completo y terciario incompleto	Terciario completo
Oct-91	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
Oct-94	118,9	118,2	117,1	116,4	117,5	115,4	143,2	117,6	127,2	117,9	109,5	124,7	115,0	119,6	117,9
Oct-95	110,4	109,0	113,0	104,6	115,5	101,2	101,9	115,6	116,2	103,1	94,2	112,3	101,4	109,5	117,1
Oct-98	111,3	110,8	118,8	103,1	116,0	94,8	96,1	113,8	124,5	107,1	85,5	122,5	96,6	106,8	123,8
Oct-01	101,8	85,7	118,1	95,0	104,7	83,1	85,1	100,2	106,7	102,8	81,3	124,5	84,6	95,7	109,3
May-02	81,0	66,4	95,1	72,7	86,4	57,2	68,8	74,8	83,9	77,3	64,3	100,3	66,7	74,4	84,8
Oct-02	71,9	59,4	84,9	66,2	77,3	52,8	57,3	70,4	77,7	70,4	53,7	84,7	57,9	64,5	78,1
II-03	72,5	61,6	84,7	67,6	76,9	57,6	57,9	70,9	73,4	73,3	53,3	88,7	60,7	65,5	74,9
III-03	78,1	68,4	87,8	77,7	78,5	66,3	65,0	73,1	72,2	81,7	61,7	91,3	63,3	69,1	79,2
IV-03	80,3	66,1	92,2	80,1	84,0	67,6	64,8	85,9	79,5	81,9	58,7	90,6	66,7	70,5	81,7
I-04	85,2	69,7	98,1	82,2	95,8	70,0	69,4	87,4	74,0	81,3	62,1	98,7	70,4	73,5	91,5
II-04	81,7	72,9	89,9	80,8	89,7	68,8	69,5	86,1	76,4	81,3	57,9	96,3	69,8	72,5	80,1
III-04	82,0	70,7	90,8	83,4	97,0	66,0	66,6	86,3	77,3	82,1	53,4	96,8	68,7	72,3	82,3
IV-04	83,7	73,3	92,2	86,8	91,1	77,9	70,6	86,6	76,1	87,7	55,9	97,6	70,6	74,5	82,3
I-05	86,0	74,8	95,1	88,2	102,7	73,3	71,9	84,8	72,0	90,5	58,5	102,1	74,0	75,9	85,7
II-05	87,1	78,2	95,8	85,8	98,7	77,2	75,1	82,7	87,3	81,0	56,5	97,5	73,8	74,8	88,8
III-05	90,5	79,9	99,8	90,2	96,6	72,1	76,7	92,5	86,5	88,1	56,4	112,5	73,7	79,3	91,7
IV-05	91,4	79,4	102,7	87,7	102,0	78,5	77,0	90,1	83,7	91,1	56,4	114,3	76,4	81,1	89,1
I-06	95,2	84,6	105,1	89,9	107,5	81,1	82,4	101,2	83,6	92,1	59,8	114,9	83,2	83,7	91,1
II-06	95,1	81,6	106,4	91,3	99,3	85,4	83,3	99,9	83,4	96,1	58,4	113,6	82,3	84,1	91,7

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Nota: Véase Anexo Metodológico respecto de las definiciones y el empalme realizado; */ incluye Educación y Salud privada, así como los servicios sociales; **/ incluye salud y educación pública.

El incremento de la incidencia de la pobreza por ingresos entre 1995 –a partir de cuando es posible realizar estimaciones regionales–⁴ y 2001 resultó particularmente intenso en el Gran Buenos Aires y la región pampeana. –dos de las que tenían menores niveles en el primero de esos años– y fue escaso en la Patagonia, la que continuó registrando las cifras más bajas.

CUADRO IX.3
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA Y LA POBREZA

Período	Coeficiente de Gini				Incidencia de la pobreza (%) ^{1/}	
	Distribución del ingreso laboral		Distribución del ingreso per capita familiar		Hogares	Personas
	Total	Excluidos beneficiarios Plan Jefe	Total	Excluidos beneficiarios Plan Jefe		
Oct-91	0,429		0,488		18,2	23,8
Oct-94	0,422		0,500		16,3	21,6
Oct-95	0,442		0,508		21,1	28,3
Oct-98	0,464		0,528		22,6	30,6
Oct-01	0,475		0,545		28,1	37,8
May-02	0,475		0,567		41,5	52,3
Oct-02	0,496	0,484	0,544	0,565	45,8	56,8
II-03	0,490	0,475	0,543	0,562	*42,7	*54,0
III-03	0,481	0,465	0,541	0,553	36,5	47,8
IV-03	0,48	0,463	0,524	0,536		
I-04	0,480	0,464	0,532	0,543	33,5	44,3
II-04	0,466	0,452	0,509	0,519		
III-04	0,467	0,452	0,516	0,526	29,8	40,2
IV-04	0,462	0,447	0,500	0,512		
I-05	0,457	0,443	0,505	0,513	28,8	38,9
II-05	0,458	0,445	0,494	0,503		
III-05	0,460	0,448	0,506	0,512	24,7	33,8
IV-05	0,450	0,439	0,482	0,489		
I-06	0,444	0,432	0,495	0,500	23,1	31,4
II-06	0,444	0,433	0,475	0,480		

Fuente: Indec y estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Nota: Véase Anexo Metodológico respecto de las definiciones y el empalme realizado. ^{1/} A partir de 2003, los datos de incidencia de pobreza corresponden a los semestres; ^{*/} Corresponde al primer semestre.

c) Políticas y planes de empleo

Los noventa fueron también testigos de intensas discusiones acerca de las normas que enmarcan el funcionamiento del mercado de trabajo; en particular, de su papel facilitador u obstaculizador de la creación de empleo. Más significativo aún, en un clima de crecientes dificultades laborales y disminución de la capacidad negociadora de los trabajadores, en este período se introdujeron modificaciones entre las que cabe mencionar la reducción del costo de las indemnizaciones por despido, la instauración del período de prueba y de las modalidades de contratación a tiempo determinado. También se facilitó la introducción en los convenios de cláusulas que permitiesen una distribución flexible del tiempo de trabajo. Pero aquella que quizás resultó la más relevante

⁴ A partir de cuando se disponen de las bases para todos los aglomerados relevados.

fue la reducción de los aportes patronales –iniciada en 1994 pero que tuvo una aplicación amplia desde principios de 1996–.

Estas medidas tendían a cambiar el precio relativo del trabajo con relación al capital, que se había incrementado al compás del atraso cambiario y las reformas estructurales. El manejo de esos parámetros del costo laboral constituían uno de los escasos instrumentos con los que contaba el gobierno para actuar en esa dirección. Significaron, a su vez, una reducción del costo total de los bienes –incluidos los no transables– y por tanto, una suerte de “devaluación” encubierta.

Estas medidas no estuvieron, sin embargo asociadas –como se señaló más arriba– a una sustitución de empleos no registrados por puestos cubiertos por la seguridad social ya que, por el contrario, estos últimos crecieron menos que los primeros durante la fase expansiva 1995-1998. Más aún, la disminución de los aportes patronales contribuyó en forma no despreciable al incremento del déficit fiscal.

Hacia el final de los noventa se otorgó mayor importancia a políticas activas de empleo. Existieron varios programas de capacitación dirigidos a personas –especialmente jóvenes– de baja escolarización. También se establecieron planes de estímulo al empleo privado –de escasa relevancia e impacto– y de creación directa de puestos por parte del sector público. Esta variante pasó a ser la más significativa cuando se puso en marcha el Plan Trabajar en 1996, el cual operó hasta 2001. En su pico –1998– llegó a ocupar cerca de cien mil personas por mes, lo que significó, aproximadamente, 5% de los desocupados.

d) El escenario laboral y distributivo previo a la crisis

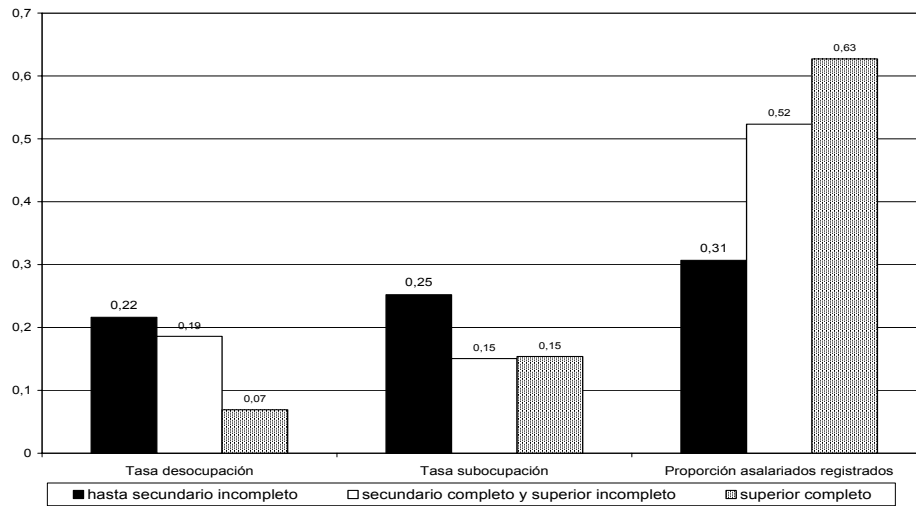
Este empeoramiento de las variables laborales y distributivas, que se agregó a la ya difícil situación existente a principios de los noventa, dio como resultado que el panorama social del 2001 fuese sumamente preocupante. La tasa de desempleo llegó al 18,3%, y la de subempleo horario al 16,3%, de la población activa, las más elevadas registrada desde que se inició la medición de estas variables (sólo la de desocupación de mayo de 1995 –18,4%– había sido similar). Por su parte, una tercera parte de los ocupados trabajaba jornada reducida (menos de 35 horas en la semana). La estructura del empleo exhibía, además, un elevado grado de precarización que se advierte al comprobar que sólo el 43% de los ocupados eran asalariados registrados, esto es, que contaban con cobertura de la seguridad social y cierto grado de estabilidad.

El desempleo, el subempleo y, especialmente, la precariedad afectaban de manera particular a las personas activas de bajo nivel educativo. Tal como se aprecia en el gráfico IX.1, su tasa de desocupación alcanzaba casi el 22% mientras que sólo el 31% contaba con un puesto registrado.

Analizadas la subutilización y la precariedad desde la perspectiva de los hogares, se aprecia que, excluyendo a aquellos con jefes de 65 años y más, el 12% tenía al jefe desocupado y una proporción similar correspondía a aquellos con jefe subocupado; en sólo el 47% alguno de los miembros ocupados era asalariado registrado. Una de las consecuencias de tal situación es que ninguno de sus miembros contaba con cobertura de salud –afiliado a obra social o a prepagas– en el 32% de los hogares.

Las remuneraciones reales medias de fines de 2001, como se señaló, no eran muy diferentes a las de 1991, las que, desde una perspectiva de largo plazo, resultaban a su vez reducidas. Por ejemplo, eran al menos 10% inferiores a las de 1987 o 25% a las de 1980. Estas diferencias eran aún más elevadas para los trabajadores de baja calificación como consecuencia del incremento registrado en el grado de desigualdad de la distribución de las remuneraciones: el coeficiente de Gini de la de 2001 (cuadro IX.3) superaba en 17% al de aquella de 1980 y en 40% a la de 1974.

GRÁFICO IX.1
DESEMPLEO, SUBOCUPACIÓN Y CALIDAD DEL EMPLEO
(Octubre 2001)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Los valores correspondientes a la incidencia de la pobreza de fines de 2001 –38,5% de la población ó 28% de los hogares de las áreas urbanas– sólo fueron superados, a juzgar por cifras del Gran Buenos Aires, por aquellos registrados durante los períodos de hiperinflación (los correspondientes a octubre de 1989 y mayo de 1990). Resulta llamativo, además, que la incidencia de la indigencia de 2001 fuese similar a la estimada para esos episodios de fines de los ochenta (superó en ambos casos el 12% de las personas en el Área Metropolitana). La elevada inestabilidad ocupacional y de ingresos ya comentada explica que las situaciones de pobreza que experimentaban muchos hogares fuesen transitorias. Pero cabe tener en cuenta que también era importante la proporción de aquellos cuyos ingresos eran sólo algo superiores al valor de la canasta normativa: 27% de hogares (casi la misma cifra que la del porcentaje de personas pobres) tenían ingresos que se ubicaban entre una y dos líneas de pobreza. Ellos eran particularmente proclives a “caer en la pobreza” ante algún evento, como el desempleo o un cambio de ocupación que implicase reducción de salarios. Por lo tanto, cabe suponer que un conjunto importante de hogares atravesaba frecuentemente episodios de pobreza de corta duración.

3. Los efectos de la salida de la convertibilidad

Tal como surge del análisis realizado en la sección anterior, los desarrollos que siguieron al abandono del régimen de tipo de cambio fijo, a principios de 2002, se produjeron en un contexto caracterizado por altos niveles de desempleo abierto, de subempleo visible y de precariedad laboral. En particular, los trabajadores de bajas calificaciones exhibían rasgos de manifiesta vulnerabilidad como consecuencia del impacto regresivo de lo sucedido durante los noventa. Resultaba, por tanto, elevada la desigualdad de la distribución del ingreso así como grave la situación de pobreza por ingresos.

Los efectos de la devaluación no pudieron más que agudizar ese difícil panorama social. El fuerte crecimiento de los precios domésticos que ella impulsó erosionó rápida y marcadamente el poder de compra de las remuneraciones. Este factor, unido al clima de elevada incertidumbre económica y política reinante, profundizaron la recesión. Durante el primer semestre del 2002 se

prolongó, por tanto, el intenso ritmo de caída del empleo que se había registrado en la segunda mitad del año anterior. Se estima que la ocupación en las áreas urbanas del país se redujo, entre octubre de 2001 y mayo del siguiente, a un ritmo de 8,6% anual y de casi el 10% si se excluye a los puestos creados por el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJHD). Este programa fue instaurado en los primeros meses del año para hacer frente a la crítica situación social imperante⁵ y ya a mediados del año contaba con una cantidad no despreciable de beneficiarios.

Todas las ramas de actividad vieron mermar su empleo durante la primera parte del 2002, aún cuando se destacan las caídas correspondientes a comercio y, especialmente, la construcción. Este último sector y la industria manufacturera habían sido –cabe recordar– dos de las actividades cuya ocupación había exhibido un deterioro particularmente significativo entre 1998 y 2001. Las proporciones en las que se redujeron las cantidades de puestos laborales asalariados y no asalariados resultaron similares aunque, entre los primeros, fue mucho mayor la correspondiente a aquellos no cubiertos por la seguridad social –16% anual, excluyendo a los beneficiarios de los planes–. La caída se concentró, a su vez, en los trabajadores de menores calificaciones.

Esta disminución del empleo fue acompañada de un mantenimiento de la tasa de participación económica de la población, la que incluso permaneció en valores inferiores a los de años anteriores. Como ya se había observado un año atrás, parecería que los miembros no activos de los hogares habrían percibido como reducidas las posibilidades de encontrar un empleo que le posibilitase compensar la caída de ingresos ocasionada por la pérdida de ocupaciones. Este comportamiento, por tanto, se mantuvo incluso luego de la fuerte disminución del poder de compra de las remuneraciones.

Para resumir la situación laboral, cabe señalar que hacia mediados de 2002 el empleo agregado –excluyendo planes– había caído casi 7% respecto de los niveles de mayo de 1998 –el pico cíclico anterior– y era similar al de 1992. El desempleo abierto trepó al 21,5% y el subempleo visible al 18,6%. Sólo el 44% de los trabajadores eran asalariados registrados

El fuerte incremento de precios que siguió a la devaluación del peso tuvo un impacto negativo inmediato sobre los ingresos reales de los trabajadores ya que el mismo no fue compensado por ajustes en las remuneraciones nominales. Ello reflejó no sólo la intención de atenuar el efecto de eventuales mecanismos propagadores de la inflación –el inicio de una limitada política de ingresos se verificó recién hacia mediados del año– sino también la difícil situación del mercado de trabajo que debilitaba el poder de negociación sindical. En promedio, los ingresos reales eran, con respecto a septiembre de 2001, 22% inferiores en abril de 2002 y 29% en septiembre de ese mismo año (excluyendo del promedio a los perceptores de los planes de empleo). A su vez, eran 35% más bajas que las de 1998. La evolución de los precios, así como la de los sueldos de los asalariados registrados,⁶ sugieren que el deterioro más importante se extendió hasta el mes de agosto y que luego éstos se estabilizaron.

La merma de las remuneraciones reales que siguió al abandono del régimen de tipo de cambio fijo fue generalizada. Como se deduce del cuadro IX.2, los conjuntos de trabajadores clasificados de acuerdo a la categoría ocupacional o el grado de calificación, experimentaron caídas de similares intensidades en la primera parte de 2001. Lo mismo acontece cuando se toma la perspectiva sectorial; aunque aquí se destaca la fuerte erosión que experimentaron los correspondientes a los ocupados de la construcción. Pocos sectores, por lo tanto, se sustrajeron a esta experiencia de fuerte reducción de los ingresos reales.

El similar comportamiento de las remuneraciones de trabajadores con diferentes niveles de escolarización explica parcialmente la estabilidad mostrada por el grado de desigualdad de la

⁵ Sobre los planes de Jefes y Jefas de Hogar, véase más adelante.

⁶ Según datos de los registros de la Seguridad Social.

distribución de los ingresos laborales durante la primera mitad de 2002. En ese mismo período, la concentración de los ingresos de los hogares empeoró sólo levemente, comportamiento que probablemente reflejó la mayor reducción del empleo de los menos calificados.

Aún cuando el grado de desigualdad relativa se alteró, la importante caída de las remuneraciones reales llevó los indicadores de pobreza absoluta a niveles inéditos en el país. La mitad de la población (al menos en las áreas urbanas) vivían en mayo de 2002 en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, cifra que alcanzó al 57,5% en septiembre. Por su parte, en el primero de esos meses casi el 25% de la población se encontraba en situación de indigencia.

Esta extremadamente grave situación prevaleciente luego de la salida de la convertibilidad se explica, sin embargo, tanto por la gran magnitud del *shock* negativo que sufrieron los ingresos de los hogares –especialmente en términos de caída de las remuneraciones reales– como por la difícil situación previa. Como se había señalado más arriba, ya en septiembre de 2001 la incidencia de la pobreza y la indigencia eran de, respectivamente, 38% y 13,8%; también resultaba elevada la concentración de los hogares cuyos ingresos se ubicaban cerca de la línea de pobreza: 55% de todos los hogares tenían ingresos que no alcanzaban al doble de ella. Para mostrar la importancia de la crítica situación previa, es posible evaluar el efecto de un impacto inflacionario similar al registrado en 2002, pero sobre una distribución del ingreso menos desigual. Por ejemplo, si se considera la distribución de ingresos de los hogares de 1986, y se aumentan los valores de las líneas de indigencia y pobreza de ese momento en la proporción que variaron entre septiembre de 2001 y abril de 2002, las incidencias llegarían a niveles de 4% y 25%, respectivamente. Aún recurriendo a la distribución de 1991, cuando todavía prevalecían los efectos distributivos regresivos derivados de las hiperinflaciones, un crecimiento de precios de esa intensidad habría elevado la pobreza al 29% y la indigencia a menos de 6%.⁷

El rápido y marcado agravamiento de la realidad social que se desplegó en un contexto político inestable impulsó la necesidad de encarar medidas de emergencia tendientes a compensar y/o proteger –también de manera rápida– a diversos sectores de la población, en particular los de menores recursos. La acción más significativa que se inició durante estos meses iniciales del 2002 fue el ya mencionado Programa de Jefes de Hogar Desocupados (PJHD). Resultan elegibles para el mismo los jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años, o discapacitados de cualquier edad, u hogares donde la jefa de hogar o cónyuge se encuentre embarazada. Estuvo dirigido, de manera prioritaria, a los hogares que habían caído en la indigencia ya que si bien no considera criterios de focalización, su limitado beneficio –una transferencia monetaria de \$150 por mes–, unido al hecho que debe efectuarse una contraprestación laboral de al menos cuatro horas diarias, llevaba a que se autofocalice en los grupos más pobres. Efectivamente, 92% de los hogares beneficiarios en septiembre de 2002 tenían ingresos (antes de agregar la transferencia) inferiores a la línea de pobreza mientras que el del 57% no alcanzaba a la línea de indigencia.⁸ La cobertura del Programa se extendió de manera acelerada ya que se inició beneficiando a 20 mil hogares en enero y en mayo alcanzaba al millón de hogares y a 1,8 millones en septiembre, con un pico de cerca de dos millones a mediados de 2003. Cabe destacar esta experiencia no sólo porque se constituyó en el programa de transferencias monetarias más extenso que el país haya registrado hasta el momento, sino también por su rápida extensión. Esta se realizó en un contexto social particularmente problemático y en medio de un complicado clima político que afectó negativamente el funcionamiento del estado.

⁷ El cálculo correspondiente a 1986 fue realizado con la información correspondiente al Gran Buenos Aires, la única disponible con el detalle requerido para este período, mientras que el de 1991 corresponde a las 14 ciudades para las cuales se disponía de las bases de la EPH.

⁸ Según datos de la EPH consistentes con los de un estudio del Ministerio de Trabajo (MTESS, 2002).

El impacto que el PJHD tuvo sobre los niveles agregado de indigencia en estos primeros meses críticos (y también más adelante, como se analizará) resultó escaso. En septiembre de 2002 redujo la indigencia en menos de dos puntos –de 19,2% de hogares (que se registraría en caso de no incluir a la transferencia del programa como parte del ingreso familiar) a 17,4%–; esa diferencia fue prácticamente nula en cuanto a la incidencia de pobreza. Este efecto limitado deriva del bajo monto de la prestación relativo a la línea de pobreza, y también del hecho que se estaba cubriendo sólo a una porción de los hogares elegibles. Pero más allá de su escaso impacto en la incidencia de pobreza e indigencia, el PJHD cumplió un papel importante en medio de la crisis ya que mitigó algunas de las situaciones más extremas y redujo la brecha entre los recursos que disponían los hogares pobres y el valor de lo necesario para una vida digna. Constituyó, posiblemente, uno de los mecanismos que impidió que cayese de manera aún más profunda el consumo y colaboró en reducir la conflictividad social.

También se pusieron en marcha durante la primera parte de 2002 otras acciones que procuraron atender la situación de los sectores que enfrentaban las peores consecuencias de la crisis las que, sin embargo, fueron de mucha menor envergadura que el PJHD. Se dio inicio, de hecho, al programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (o de “Familias por la Inclusión Social”),⁹ que también implica una transferencia dineraria (de hasta \$200 según la cantidad de hijos) a hogares con menores de hasta 18 años cuyos ingresos sean insuficientes y que no participen del PJHD ni reciban asignaciones familiares. Los recursos de varios proyectos sociales con diferentes objetivos fueron redireccionados para la conformación del Programa de Emergencia Alimentaria, el que también recibió fondos adicionales. Las acciones que lo conforman adoptaron diferentes modalidades ya que se proveyó alimentos directamente (o a través de ONGs) a las familias (o *tickets* para su adquisición, en algunos casos), pero también se apoyó a comedores comunitarios existentes (y se promovió la constitución de otros). Se reforzaron, asimismo, los comedores escolares.

Luego de muchos años, el estado volvió a intervenir en la determinación de los niveles salariales. Dada la marcada reducción que estos experimentaron durante el primer semestre de 2002 –que fue comentada más arriba– así como la débil capacidad negociadora de los sindicatos en un contexto de muy elevado desempleo y caída de la ocupación, se dio comienzo a una fase de política activa de ingresos. Esta no se inició sino hacia mediados de 2002 –dada la intención de no favorecer mecanismos propagadores de la inflación– y consistió en el establecimiento de incrementos por suma fija para todos los asalariados del sector privado comprendidos en las convenciones colectivas de trabajo, excluido los rurales y del servicio doméstico. Inicialmente, la asignación fue fijada en \$100 a partir de junio de 2002, la que fue incrementada a \$130 a partir del mes de enero siguiente y continuó posteriormente tal como se comentará más adelante. Con estos mismos objetivos, se promovió el incremento del salario mínimo, pero recién a mediados de 2003.

También se procuró desalentar los despidos, que estaban acelerándose ante la profundización de la crisis financiera, al duplicar el monto que los empleadores debían pagar en concepto de indemnización por aquellos realizados sin justa causa.

4. El empleo y los ingresos durante la fase de crecimiento

A pesar de la persistencia del contexto de incertidumbre económica y política, la recesión se detuvo durante el segundo trimestre de 2002, –el nivel de actividad fue similar al de los primeros tres meses del año en términos desestacionalizados– y el PIB ya mostró un leve crecimiento el

⁹ El mismo había sido diseñado con anterioridad pero su implementación hasta ese momento había sido muy escasa.

trimestre siguiente (equivalente al 3% anual). Esta incipiente recuperación se transformó rápidamente en una expansión productiva sostenida que continuó verificándose, de manera ininterrumpida, hasta el último período para el cual se contaron con datos al momento de redactarse estas notas (fines de 2006). Ella fue también intensa ya que entre los segundos trimestres de 2002 y 2006 el PIB creció a una tasa anual del 7,8%, la que resulta del 8,8% si el momento inicial se ubica en el último cuarto de 2002, a partir de cuando el ritmo se hizo más elevado.¹⁰ Esta dinámica llevó a que a principios del 2005 pudiese alcanzarse el nivel del pico anterior –correspondiente al segundo trimestre de 1998–. Cuando se excluyen a las actividades primarias (sector agropecuario y minería) la tasa de crecimiento se eleva al 8,2% o al 9,1%, anual respectivamente. Este agregado de actividades “urbanas” es el que se empleará a partir de aquí para efectuar las comparaciones con la evolución del empleo ya que sólo se dispone de estimaciones de esta última variable para dicho ámbito.¹¹ El crecimiento prosiguió a un ritmo importante durante el año 2006, y hay consenso acerca de la probable continuidad del mismo –posiblemente a tasas menores– durante los próximos años.

Desde una perspectiva sectorial, cabe enfatizar que la recuperación productiva no se concentró en determinadas actividades sino que, por el contrario, caracterizó a prácticamente todas las ramas. Se destacan, sin embargo, la *performance* de la construcción –cuyo PIB se expandió a más del 25% anual– y las correspondientes a la industria y al comercio –que crecieron por encima del 10% por año–. Los dos primeros habían sido sectores particularmente afectados en los noventa. El nivel de actividad de la manufactura sobrepasó el máximo anterior en el segundo trimestre de 2005 y el de la construcción lo hizo un trimestre después.

a) La intensidad del aumento del empleo

Aún cuando la ocupación agregada de mediados de 2002 se ubicó en un nivel muy bajo –inferior al de 1991 si se excluyen los puestos correspondientes a los planes de empleo– el crecimiento que ella experimentó durante el proceso de expansión económica iniciado en ese momento resultó muy intenso, lo cual constituye uno de los rasgos más destacables del mismo. Entre el mes de mayo de 2002 y el segundo trimestre de 2006 el empleo total en las áreas urbanas se elevó al 6,5% anual, ritmo similar al que corresponde al agregado que excluye a los beneficiarios ocupados de los planes (6,3%). La importancia de estos últimos fue, sin embargo, muy significativa al inicio de la expansión económica, tal como puede apreciarse en el gráfico IX.2. En particular, entre mayo y octubre de 2002 el total de puestos creció 7,9% por año que, en su mayor parte refleja la rápida extensión del PJH.¹² De cualquier manera aquéllos no asociados a los planes aumentaron 2,7% en ese período.

Como resultado de este comportamiento, el nivel del empleo total neto de planes ya había alcanzado en el segundo trimestre de 2003 el registro previo a la crisis –de octubre de 2001– y en el primer trimestre de 2004 había hecho lo propio con el valor más alto anterior, de octubre de 1999. Cabe recordar que el PIB recién se ubicó en niveles similares a los del pico anterior –del segundo trimestre de 1998– en el primer trimestre de 2005.

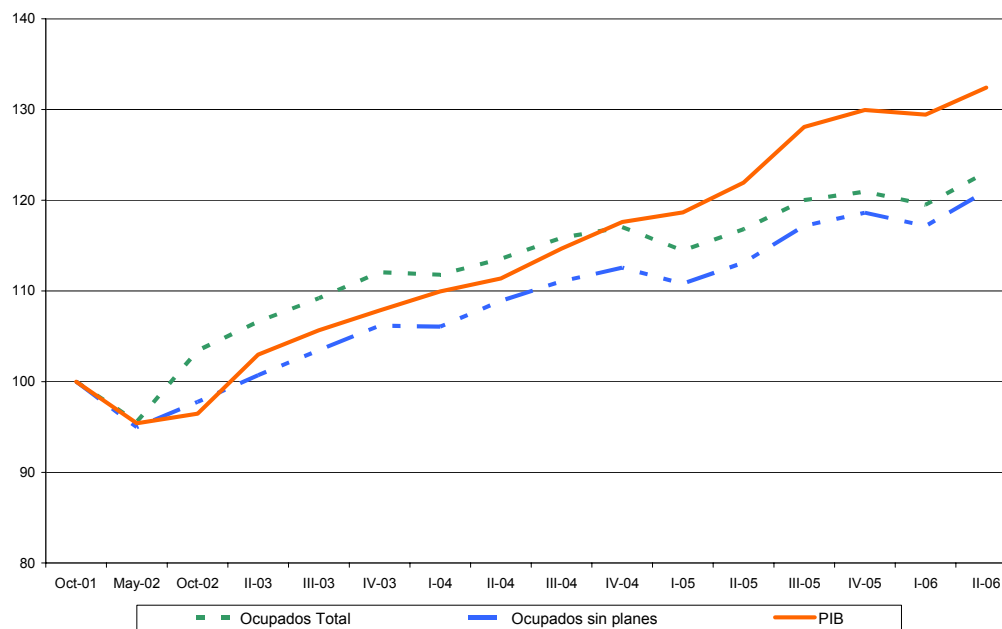
¹⁰ Las tasas son similares si el análisis se extiende al cuarto trimestre de 2006.

¹¹ Estrictamente, la EPH capta ocupados en actividades primarias por residentes en ciudades.

¹² A lo largo de este trabajo se efectuarán comparaciones de los niveles de empleo sin tener en cuenta los posibles sesgos que genera la presencia de algún grado de estacionalidad en las series. Si bien se obviaría el análisis de los primeros trimestres, donde el impacto de este fenómeno podría ser mayor, no debe descartarse que el mismo tenga algún efecto en el caso de considerar otros períodos. Lamentablemente, no se dispone aún de series suficientemente prolongadas que permitan efectuar los correspondientes ajustes estadísticos. De cualquier manera, se sugiere que estos sesgos serían de escasa relevancia.

Esos ritmos promedio de crecimiento del empleo del período no fueron sostenidos ya que se alcanzó crecimientos muy elevados al principio –8,6% a lo largo de 2003– que fueron reduciéndose en alguna medida. De cualquier manera, la dinámica del 2005 (5,4% entre los cuartos trimestres de 2004 y 2005) y la primera mitad de 2006 (4,5% en términos anuales) continúa siendo importante.

GRÁFICO IX.2
EMPLEO Y PIB DESDE EL 2001



Fuente: INDEC y estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

La expansión del empleo total subestima la dinámica de las horas trabajadas, las que crecieron 7,5% por año entre mayo de 2002 y el segundo trimestre de 2006 (excluidas las correspondientes a los beneficiarios de los planes de empleo). Efectivamente, junto al aumento de la cantidad de ocupados también lo hizo la de horas trabajadas por persona en 4,7% entre esos momentos. Esta variación se explica principalmente por el incremento de la duración media de la jornada de la actividad principal, aunque también aumentó la proporción de personas con más de una ocupación. El primero de estos factores obedeció, a su vez, al dinamismo exhibido por los puestos a tiempo completo,¹³ que superó al del conjunto de la ocupación: lo hizo a una tasa anual del 9,6%. De cualquier manera, tal disparidad entre el empleo pleno y el de tiempo parcial no hizo más que compensar un comportamiento, de signo contrario, que había prevalecido a lo largo de la fase recesiva 1998 – 2002.

Tal como se observa en el gráfico IX.3, la diferencia entre la evolución de las horas totales trabajadas y la ocupación se produjo hasta fines de 2004 ya que con posterioridad ambas series tuvieron un comportamiento similar (incluso con las horas creciendo algo menos).

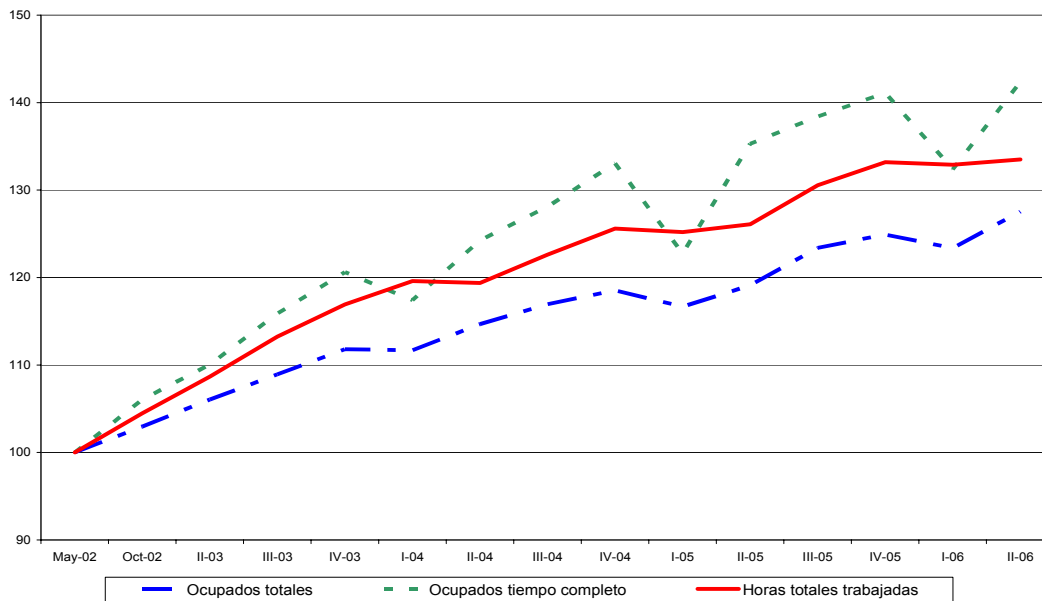
Derivado de esa evolución positiva del empleo se produjo una marcada disminución de la desocupación abierta, cuya tasa llegó al 10,4% en el segundo semestre de 2006, cifra que se

¹³ Identificados aquí como aquéllos que trabajan 35 horas o más.

compara con un valor de aproximadamente 24,5% para mayo de 2002.¹⁴ El cambio fue del 25,2% al 12,8% cuando se considera como desempleados a quienes trabajan en programas de empleo. Cifras disponibles una vez concluida la preparación de este documento indican que continuó el descenso de la tasa de desempleo, ya que alcanzó a 8,6% (10,1% cuando se incluye como desocupados a los puestos de los planes ocupacionales) en el cuarto trimestre de 2006.

A juzgar por lo acontecido desde el segundo trimestre de 2002, la baja de esta tasa se debió tanto a una reducción de la duración media de los períodos de desocupación como de la tasa de entrada de personas a tal situación –variables ambas que se contrajeron en aproximadamente 25%–. Cabe recordar que la elevación de la tasa de desocupación acaecida a lo largo de los noventa fue principalmente producto del fuerte aumento registrado por la proporción de aquellos que pasaban a engrosar el conjunto de desempleados.

GRÁFICO IX.3
OCUPACIÓN Y HORAS OBRERO TRABAJADAS
(Índice base mayo 2002=100)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Dado que la cantidad de asalariados registrados también creció persistentemente durante este proceso de aumento de la ocupación total (como se verá en el apartado siguiente), la proporción de los desocupados cesantes (aquellos que han tenido una ocupación previa) que provienen de puestos no asalariados o de asalariados no registrados resultó no sólo elevado – 87%– sino que fue mayor que en períodos de descenso de la ocupación “en blanco”, como en buena parte de los noventa. En términos relativos, aquellas categorías ocupacionales siguen siendo más inestables que la relación de dependencia cubierta por la seguridad social.

¹⁴ Esta cifra surge de efectuar un empalme simple entre la serie oficial que se calcula con la nueva encuesta EPH de tipo continua –y que comenzó a difundirse en el segundo semestre de 2003– y la serie oficial computada con la EPH anterior, de tipo puntual, que se calculó hasta mayo de 2003. El valor oficial de mayo de 2003 había sido 21,5%.

Cabe tener en cuenta que la tasa de actividad venía creciendo lentamente desde fines de 2002 y hasta el cuarto trimestre de 2005, mostrando una aceleración en la primera parte de 2006. Con anterioridad, se había registrado un alza importante entre mayo y octubre de 2002 que compensó la caída del año anterior. Este último aumento pudo reflejar la operación de un efecto “trabajador alentado”, en particular, el atractivo que significó para ciertos sectores la posibilidad de acceder al Plan Jefes. Precisamente, todo el aumento de la tasa de actividad promedio que se verificó entre esos meses obedeció al registrado por la femenina. Sin embargo, cuando se analiza los destinos de las nuevas entrantes a la actividad y se los compara con el origen de las que pasan a la inactividad surge que el aumento de la tasa de actividad femenina se explica básicamente por el incremento en la cantidad de puestos no asociados al plan y en el desempleo. En cambio, la diferencia neta –positiva– entre la incorporación al programa y las que salen del mismo equivale a sólo 18% de los nuevos activos netos. Por su parte, se observa que entre aquellos que se incorporan al plan no sólo se distingue a un conjunto que procede de la desocupación, sino que también resulta relativamente significativo el flujo de aquellas que dejan un puesto de trabajo no ligado al plan. Tal situación, ha sido señalada como evidencia de una focalización inadecuada del mismo en tanto las mujeres beneficiarias¹⁵ ya estaban trabajando o estaban inactivas. Sin embargo, aquellas que pasaron de la inactividad a una ocupación del plan pertenecían, en su casi totalidad, a hogares pobres. Más aún, y como sugieren Cortés, Groisman y Hoszowki (2004) su inactividad podría ser considerada, en una buena parte de los casos, una expresión de situaciones de desaliento en el contexto de un mercado de trabajo deprimido.

Todas las regiones del país se beneficiaron de la mejora en el empleo: tanto la intensidad de su crecimiento, como el comportamiento que éste exhibió a lo largo del período bajo análisis, resultó similar en las diferentes zonas del país.

Los jóvenes, que constituyen el grupo etareo con peores indicadores laborales, también se vieron favorecidos por la expansión del empleo. Entre 2003 y 2006 la tasa de ocupación de aquellos con edades entre los 18 y los 25 años creció –y la de desempleo cayó– en similares proporciones que las correspondientes al conjunto de la población.

El crecimiento del empleo fue sectorialmente difundido pero resultó particularmente intenso en la construcción, sector en el cual lo hizo a un ritmo del 14.1% por año entre mediados de 2002 y mediados de 2006 y contribuyó con el 16% de los puestos netos adicionales creados a lo largo de ese período. Al inicio del mismo, esta rama significaba el 6,4% del conjunto del empleo urbano. También fue muy dinámica la ocupación de la industria, los servicios personales y la intermediación financiera y servicios a las empresas, sectores en los que ella aumentó por encima del 8% por año en ese mismo período. Los nuevos empleos generados en la primera de estas ramas significaron más del 18% de la creación total de puestos de trabajo, revirtiendo un comportamiento exhibido en los años noventa durante los cuales fue, como se mencionó en la sección 1, la que registró las mayores pérdidas netas.

El empleo de la construcción mostró un aumento persistentemente alto a lo largo de todo el período, incluso creciente ya que la tasa de 2005 fue la más elevada. La generación neta de puestos en la industria fue intensa en 2003 y 2004 pero se estancó en 2005, aunque durante 2006 habría vuelto a aumentar. También se advierten desaceleraciones en comercio, en transporte y en intermediación financiera, mientras que comportamientos inversos –con el empleo acelerándose– se produjeron en servicios personales, servicio doméstico y sector público.

El intenso incremento de la ocupación agregada implicó una elasticidad empleo - producto muy alta. A lo largo de todo el período bajo análisis, la relación entre el aumento del empleo y del PIB urbano fue de 0,74. Cuando se analiza lo acontecido desde octubre de 2002 –a

¹⁵ Que constituían el 70% de los beneficiarios, tanto ocupados como del total, en octubre de 2002.

efectos de concentrar la atención desde que el nivel de actividad retoma un ritmo intenso de crecimiento— el valor pasa a 0,67. Estas cifras resultan destacables en el marco de la experiencia argentina ya que los registros más elevados durante fases de crecimiento previas —posteriores a mediados de los setenta—¹⁶ oscilaron alrededor de 0,5 (en 1985-87 y durante el crecimiento 1995-1998).

Al tomar en cuenta el número de horas en lugar de la cantidad de puestos como indicador del uso del trabajo, la elasticidad resulta, para el período que va entre el cuarto trimestre de 2002 y el segundo de 2006, aún más alta —ascendió a 0,78 en lugar de 0,67—. La mayor parte del aumento de la jornada promedio se verificó hasta fines de 2003, lo que significa que las todavía altas elasticidades registradas durante los años siguientes se basaron casi exclusivamente en aumentos del número de ocupados. Incluso las horas trabajadas cayeron en el segundo semestre de 2006.

Las estimaciones de elasticidades empleo – producto que aquí se efectúan no están exentas de dificultades ya que resultan de comparar el comportamiento del PIB y del empleo que surge de la encuesta de hogares. No sólo la cobertura geográfica de ambas series no es estrictamente la misma (aunque se restrinja el PIB de actividades no primarias) sino que ellas no han surgido de un mismo proceso de estimación. Resultaría quizás más adecuado recurrir a las series de empleo que se elaboran como parte del sistema de cuentas nacionales en tanto resultan consistentes con las del nivel de actividad. Sin embargo, las mismas se disponen con periodicidad anual y sólo hasta el año 2005. De cualquier manera, la tendencia que muestra esta fuente no resulta muy diferente de la proveniente de la encuesta de hogares, en tanto en ambas es similar el crecimiento del empleo entre 2002 y 2005, aunque esta última arroja un aumento menor de la cantidad de horas totales trabajadas.

Diversos argumentos pueden explicar la elevada respuesta del empleo al crecimiento de la producción agregada registrada a lo largo de los cuatro años de recuperación económica. De acuerdo a uno de ellos, la alta elasticidad empleo - producto promedio sería consecuencia del mayor dinamismo de aquellas ramas que ostentan las relaciones empleo/producto más elevada. Cabe recordar, sin embargo, que el crecimiento del PBI fue difundido y resultó intenso tanto en la industria manufacturera, donde esa relación es relativamente reducida, como en construcción o comercio, actividades en la que ella suele ser más elevada. Incluso, en lo que hace al primero de esos sectores, la expansión alcanzó a diversas ramas y, a diferencia de los noventa, también abarcó a aquellos que como la de textiles y confecciones, tienen requerimientos unitarios de empleo más altos que el promedio. El particularmente elevado aumento de la construcción podría, sin embargo, estar sesgando hacia arriba la relación marginal promedio entre el empleo y la producción agregada. Por lo tanto, se realizó un ejercicio consistente en simular el valor de la elasticidad promedio si los PIBs de todos los sectores¹⁷ hubiesen crecido al mismo ritmo; se comprueba que el valor de aquella habría resultado aún superior a la efectiva.

Otra explicación acerca del incremento de la elasticidad enfatiza el impacto del cambio del precio relativo del trabajo *vis a vis* el del capital que se derivó de la fuerte caída de las remuneraciones reales que se produjo en 2002. Ello estaría induciendo alteraciones en la combinación de factores, promoviendo el mayor uso relativo de aquel en detrimento de éste. Este argumento resulta más afín con la evidencia respecto al comportamiento sectorial del empleo y a las elasticidades de las diferentes ramas. En efecto, ya se ha hecho referencia a que el crecimiento ocupacional resultó sectorialmente difundido y en el cuadro IX.4 se advierte que las elasticidades empleo – producto fueron también elevadas en las distintas ramas de actividad identificadas en este trabajo. Sólo

¹⁶ Resulta imposible computar elasticidades sobre la base de datos trimestrales o semestrales con anterioridad a ese momento.

¹⁷ Se está haciendo referencia a “todos” los sectores identificados en este trabajo y que se consignan en los cuadros.

la correspondiente a la construcción aparece como llamativamente baja si se tiene en cuenta que es un sector usualmente asociado a una elevada demanda marginal por unidad de producción.¹⁸

CUADRO IX.4
ELASTICIDAD EMPLEO-PRODUCTO ^a

	Industria	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte y comunicaciones	Intermediación financiera y serv. a las empresas	Servicios personales *	Servicio domést.	Sector público **	Total
II-02 - II-06	0,724	0,448	0,505	0,106	2,970	0,812	1,008	2,002	0,740
IV-02 - II-06	0,837	0,279	0,452	0,108	2,173	0,738	0,681	1,773	0,671
IV-02 - IV-03	0,859	0,241	0,620	0,128	-31,331	0,735	0,423	3,200	0,853
II-03 - II-04	1,517	0,475	0,504	-0,377	1,562	1,499	0,351	4,543	0,941
III-03 - III-04	0,650	0,811	0,887	0,840	-0,510	0,886	0,155	1,484	0,865
IV-03 - IV-04	1,394	0,531	0,673	0,499	0,870	0,406	1,265	-0,726	0,676
II-04 - II-05	0,062	0,663	-0,082	0,514	2,301	0,319	0,532	1,908	0,443
III-04 - III-05	0,637	0,534	0,203	0,165	2,255	0,770	0,954	0,375	0,591
IV-04 - IV-05	-0,036	0,675	0,006	0,018	0,541	1,756	1,065	2,556	0,581
II-06 - II-05	0,952	0,350	1,363	-0,004	1,342	0,341	0,691	1,573	0,789

Fuente: Indec y estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

^a Es el cociente entre los puntos porcentuales que varía el empleo y los puntos porcentuales que varía el PIB. Se excluye a las actividades primarias.

Notas: * incluye Educación y Salud privada, así como los servicios sociales; ** incluye salud y educación pública.

Sin embargo, la explicación basada en cambios en la combinación de factores –derivado de las alteraciones en los precios factoriales– parece más apropiada en contextos de pleno empleo. El proceso de crecimiento que se está analizando se verificó, sin embargo, luego de una prolongada y profunda recesión: el PIB de las actividades urbanas de mediados de 2002 era inferior en 20% al del pico máximo anterior (del segundo trimestre de 1998). Por lo tanto, el capital no se encontraba plenamente utilizado al inicio de la recuperación. En este sentido, no parece adecuado argumentar que el más rápido incremento en el uso del trabajo con relación al registrado por la producción obedeció al pasaje hacia una más elevada relación trabajo – capital “deseada” o de “equilibrio”.

Precisamente, el aprovechamiento de la capacidad instalada, que se encontraba marcadamente subutilizada, puede ser una razón más relevante que las que se acaban de reseñar, al menos para explicar la elevación que experimentó el valor de la elasticidad respecto de períodos anteriores. En particular, esta explicación sería compatible con la dinámica que siguió la elasticidad desde 2002, ya que resultó particularmente elevada hasta fines de 2003 pero fue reduciéndose de manera paulatina con posterioridad. Volvió a crecer entre los segundos trimestres de 2005 y 2006, aunque ello se explica casi totalmente por lo acontecido entre el segundo y tercer trimestre del primero de ellos ya que luego continuó en niveles que si bien son más elevados que

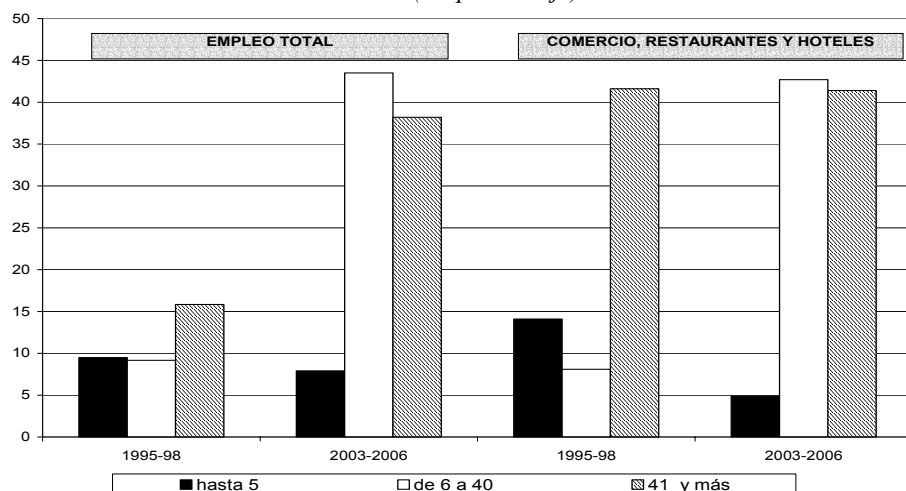
¹⁸ Las dificultades señaladas más arriba acerca de la debilidad del cálculo de la elasticidad a partir de la comparación de cifras de cuentas nacionales y de la EPH resultan aún más marcadas cuando éste se desagrega sectorialmente. Ello obedece a las diferencias que pueden ocurrir entre la clasificación realizada a partir de información provista por el empleador –que se usa básicamente en cuentas nacionales– y la que se elabora con datos provistos por el ocupado, como en la EPH.

los de principios de 2005, se ubican por debajo de los de los dos años anteriores. Esta disminución tendencial estaría dando cuenta, precisamente –y al menos de manera parcial–, de la absorción de la capacidad ociosa.¹⁹

También cuando se calcula la elasticidad en términos de horas se advierte una marcada disminución en el tiempo ya que el valor correspondiente al año que media entre el cuarto trimestres de 2004 y 2005 es 55% menor que la correspondiente al anterior (cuartos trimestres de 2003 y 2004), mientras que la computada en términos de personas mostró una reducción del 32%. Esta diferencia obedece a lo arriba señalado acerca del menor crecimiento de las horas por persona que se verificó luego de 2003.

El elevado peso de las unidades productivas medianas y pequeñas en el crecimiento de la ocupación puede constituir otro factor que explica una elasticidad empleo – producto alta en tanto la relación marginal (y media) entre trabajo y producción suele ser en ellas más alta que en las firmas grandes. Esta situación resulta diferente de, por ejemplo, la registrada entre 1995 y 1998 – tal como se aprecia en el gráfico IX.4– cuando las Pymes²⁰ tuvieron una menor contribución al crecimiento ocupacional. En particular, cabe señalar el caso de comercio, restaurantes y hoteles cuyo empleo en establecimientos de este tamaño creció entre 2002 y 2006 a un ritmo similar al de aquellos más grandes. En cambio, durante los años de aumento del nivel de actividad de la segunda parte de la década de los noventa, la ocupación de los establecimientos de mayor tamaño se elevó a una tasa que fue seis veces mayor que la registrada por los pequeños y medianos.

GRÁFICO IX.4
INCREMENTO DEL EMPLEO SEGÚN TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO
(En porcentaje)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

La discusión acerca de las razones que podrían explicar la alta elasticidad registrada durante la recuperación resulta importante al momento de explorar posibles comportamientos futuros de la dinámica ocupacional. La visión que hace jugar un papel relevante a la existencia de capacidad ociosa sugiere que el valor que la elasticidad registró en promedio durante el período

¹⁹ Datos agregados más recientes indican que la elasticidad empleo–producto que se puede computar para el período IV trimestre 2005 – IV trimestre 2006 fue de aproximadamente 0,5, algo inferior a la computada (ver cuadro 4) para el período que va entre los cuartos trimestres de 2004 y 2005.

²⁰ Identificadas en este caso como las unidades productivas cuya ocupación varía entre 6 y 40 ocupados.

que se extiende hasta mediados de 2006 no debe considerárselo como estable, por lo que no necesariamente caracterizará a la nueva realidad económica. Por el contrario, y aún si se mantuviese elevado el tipo de cambio real y reducida la relación costo salarial / tipo de cambio, cabría esperar que prosiga disminuyendo hacia valores algo más bajos.

La explicación basada en el impacto de los precios relativos tampoco predice el mantenimiento de un nivel de elasticidad como el registrado durante el periodo. En tanto ella habría sido resultado del pasaje de un punto de equilibrio a otro, diferentes son las posibilidades respecto a conductas futuras en caso de mantenerse el precio del trabajo relativo al del capital. Pero parecería que habiéndose alcanzado la nueva combinación factorial óptima, incrementos ulteriores del nivel de actividad no generarían incrementos del empleo de la magnitud de los que se produjeron entre 2002 y 2006. Esto es, la relación marginal trabajo–producción no necesariamente permanecería al mismo nivel elevado registrado entre 2002 y 2006, salvo que vuelva a caer el costo laboral relativo al del capital.

Cabría esperar, sin embargo, que en tanto las técnicas incorporadas en las nuevas inversiones se adecuen a los actuales precios relativos –y sean, por tanto, más trabajo intensivas– los requerimientos marginales de trabajo resultarán más elevados que en momentos de costos laborales relativos más bajos. En el mismo sentido opera el incentivo que ello provocaría sobre la actividad de las Pymes. Sin embargo, el tamaño de esos requerimientos no podría equipararse a la elasticidad verificada desde la recuperación.

Cabe enfatizar la dificultad para efectuar consideraciones acerca de las elasticidades empleo – producto que se verificarán en el futuro dado que no resulta claro aún cuál será el sendero que, en términos de especialización, recorra la estructura productiva del país.

Los valores de las elasticidades sectoriales también sugieren que el desempeño registrado en los últimos años difícilmente puedan sostenerse en todos los casos en el futuro. En particular, es muy elevada la correspondiente a la industria manufacturera, sector usualmente asociado a marcadas ganancias de productividad. De la misma manera, el crecimiento del empleo en el sector financiero y de servicios a las empresas más que duplicó el de su nivel de actividad. Si bien en este agregado se incluyen actividades muy trabajo intensivas,²¹ se observa que tal dinámica no sólo se verificó en ellos sino que también se extendieron a los puestos en el sector estrictamente financiero por lo que este ritmo tampoco aparece como sostenible. El sector público es otro que exhibe una elasticidad elevada. La correspondiente a comercio, restaurantes y hoteles –que no aparece como particularmente elevada– resultó mayor que en el pasado pero, como fue mencionado más arriba, esto quizás obedezca en parte al mayor peso relativo que tuvieron más recientemente los establecimientos pequeños y medianos en el crecimiento del empleo.

b) La dinámica de la estructura de la ocupación

El incremento de la participación de los asalariados en el empleo total que se verificó a lo largo del período bajo análisis constituye un comportamiento esperado cuando se expande el nivel de actividad y el empleo total. Sólo durante la segunda parte de 2002 y la primera del año siguiente, etapa de altos niveles de incertidumbre –y desempleo– se advierte un aumento de la cantidad de empleos independientes más marcada que la de aquellos en relación de dependencia (gráfico IX.5). También durante los noventa fue reduciéndose la importancia de los puestos no asalariados en la ocupación total, incluso cuando el empleo agregado se estancó o cayó (y aumentó la desocupación).

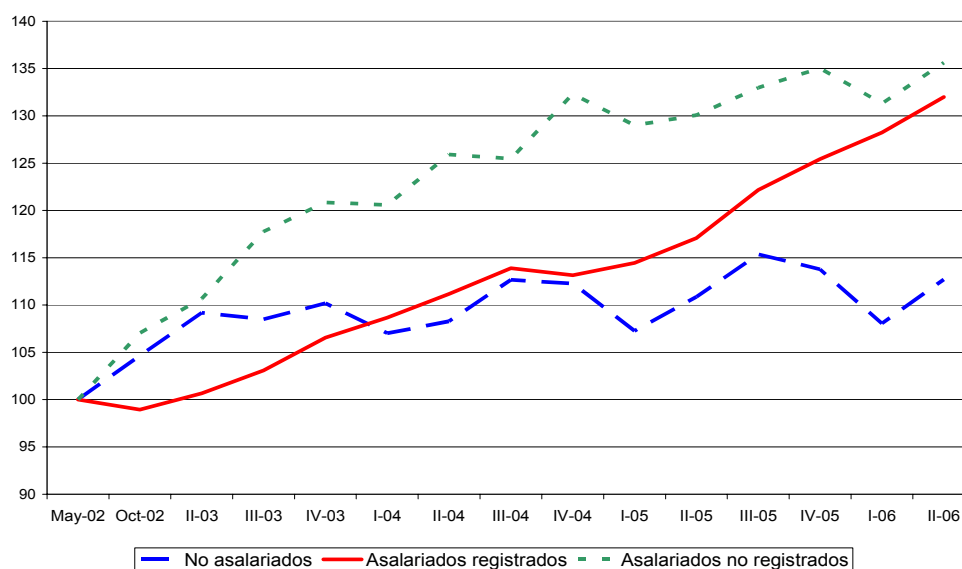
Pero no obstante el acelerado crecimiento del conjunto del empleo asalariado, la participación de los puestos no registrados en la última observación disponible –el segundo

²¹ Como vigilancia, servicios técnicos de diversa índole o limpieza de edificios.

trimestre de 2006– resultó semejante a la de mayo de 2002 –entre 41 y 42%–. Sin embargo, esta similitud que existe entre los extremos del período bajo análisis no implicó una evolución paralela de ambos tipos de asalariados a lo largo del mismo (gráfico IX.5). Inicialmente, en la segunda parte de 2002, cayó la cantidad de ocupaciones registradas mientras que aumentaron la correspondiente a las precarias. Con posterioridad, y hasta el último trimestre de 2004, se expandieron aceleradamente los puestos de ambos conjuntos, pero aquellos que no contaban con cobertura de la seguridad social lo hicieron de manera aún más rápida: 11,2% por año, que se compara con el 7% de los registrados. En cambio, durante 2005 y lo que va del 2006, el 90% del empleo asalariado adicional correspondió a puestos “en blanco”, lo cual significó que ellos se expandiesen a una tasa anual de casi el 11%.

La consolidación del proceso de crecimiento llevó a las empresas no sólo a cubrir los requerimientos adicionales de trabajo con puestos registrados sino que habría inducido a las firmas a formalizar algunas relaciones laborales existentes pero que no se encontraban regularizadas. La información sobre movilidad ocupacional que puede derivarse de la EPH sugiere que la mayor proporción del aumento neto del empleo en blanco que se produjo entre los segundos trimestres de 2005 y 2006 correspondió al movimiento neto entre puestos asalariados registrados y no registrados. Inclusive, se desprende que casi la totalidad del crecimiento resultante de tales flujos fue producto del “blanqueo” de relaciones no registradas con el mismo empleador.

GRÁFICO IX.5
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SEGUN CATEGORÍA



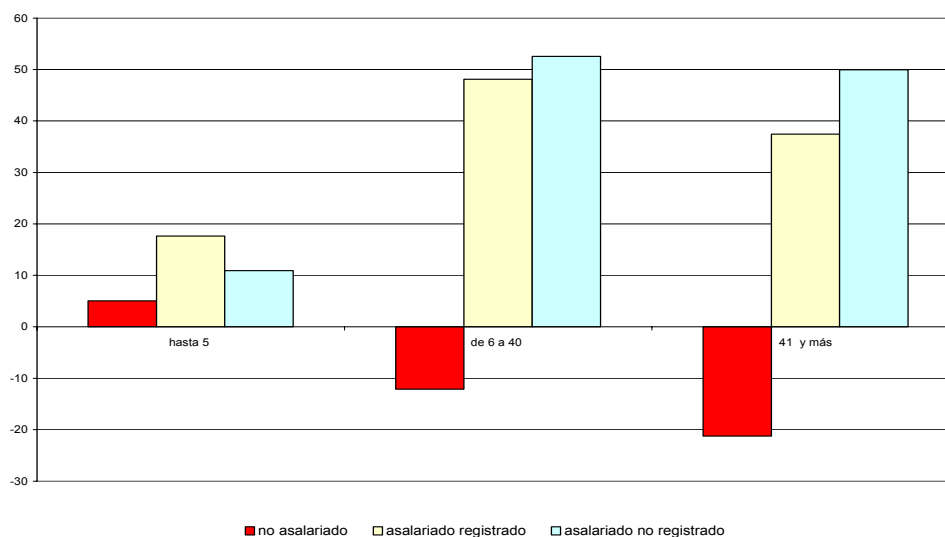
Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

La construcción resultó el sector en el cual el empleo asalariado registrado ganó mayores posiciones relativas en la estructura ocupacional a lo largo del período analizado; luego se destacan la industria, el transporte y los servicios personales. Tuvo, en cambio, un comportamiento declinante en los servicios a las empresas (incluido el sector financiero). La manufactura y el sector público fueron los que más contribuyeron al incremento absoluto del empleo en blanco –con aproximadamente 20% cada uno de ellos– pero también cabe mencionar a la construcción, que aportó un 8%, cifra que aparece como particularmente elevada teniendo en cuenta que en mayo de 2002 empleaba sólo al 1,6% de todos los asalariados registrados.

Ya durante 2003 y 2004, período con un mayor crecimiento agregado de las ocupaciones en negro, se advertía que las ramas más dinámicas –la industria y especialmente la construcción– iban incrementando la participación de los asalariados registrados. Lo sucedido con este último sector estaría reflejando, al menos en parte, el cambio de composición de la producción ya que durante la recesión debieron tener mayor peso las tareas de reparación mientras que la fuerte recuperación estuvo asociada a obras públicas y privadas de envergadura, a cargo principalmente de firmas medianas y grandes. En comercio y, primordialmente, servicios financieros, en cambio, el empeoramiento de la calidad de la estructura de sus puestos de trabajo resultó marcado en esos años.

El empleo de la mayoría de los sectores identificados se expandió a lo largo de 2005 y 2006 sobre la base casi exclusiva de los puestos en blanco. Sin embargo, en la construcción continuó creciendo la cantidad de puestos no registrados, aunque menos rápidamente que la de los cubiertos, mientras que en servicios personales y en el sector público se revirtió la tendencia de los dos años anteriores al disminuir la proporción de estos últimos. En la industria, cuya ocupación agregada registró un menor aumento, se elevó con similar intensidad la de asalariados registrados y no registrados.

GRÁFICO IX.6
VARIACIÓN DEL EMPLEO ENTRE LOS SEGUNDOS SEMESTRES DE 2003 Y 2006
SEGÚN CATEGORÍA Y TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO
(Tamaño del establecimiento en número de ocupados)



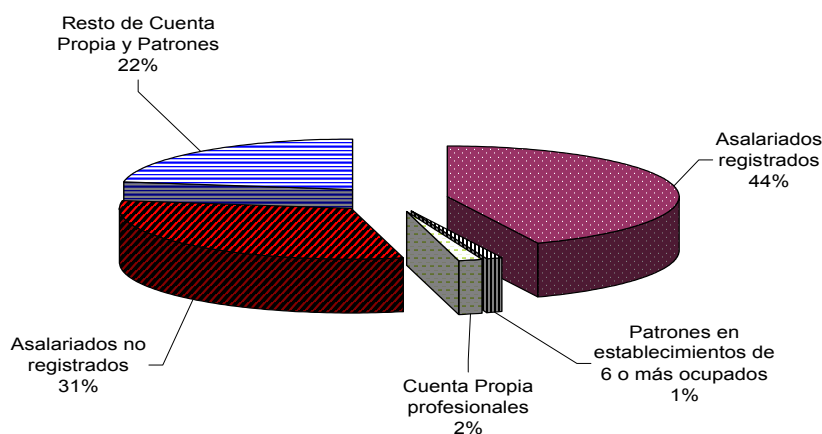
Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

A mediados de 2003, la mayor parte de los asalariados no registrados –excluyendo al servicio doméstico y al sector público– se encontraban en micro - establecimientos (hasta cinco ocupados) –el 62%– y en pymes (entre 6 y 40 ocupados) –el 30%–. Sin embargo, el considerable aumento que se produjo en la cantidad de estos puestos desde mediados de 2003 fue relativamente más importante entre estos últimos y entre los de mayor tamaño. También el aumento de los puestos registrados fue difundido entre todos los estratos, abarcando incluso –aunque con menor intensidad– al de micro – establecimientos. El incremento de las ocupaciones no registradas en establecimientos grandes fue más intenso en comercio, servicios a las empresas y servicios personales y lo hizo más lentamente en la industria y la construcción (gráfico IX.6).

La dinámica recién analizada de la estructura ocupacional por categoría indica que, en un contexto de elevada incertidumbre respecto del derrotero de la producción, las firmas –incluso las más grandes– recurren al empleo no registrado como forma de minimizar los riesgos de una eventual reversión de la recuperación. Sin embargo, a medida que ésta aparecía como sostenible en el tiempo, las nuevas contrataciones se van efectuando, de manera creciente, de acuerdo a lo que establece la legislación laboral. La creciente recuperación del poder de policía del trabajo por parte del Ministerio de Trabajo –y su tarea coordinada con la AFIP– debió también haber ejercido un papel en este proceso de aumento de la proporción de ocupaciones registradas. Cabe señalar que aquel poder se había reducido manifiestamente durante los años noventa.

Sin embargo, y no obstante esta mejora en la calidad del empleo generado, la proporción de puestos precarios continúa siendo elevada ya que los asalariados no registrados representaban hacia la mitad del 2006 casi el 42% de todos los asalariados. En términos más generales, sólo el 43% del conjunto de los ocupados eran asalariados cubiertos por la seguridad social. Una distinción quizás más precisa al momento de identificar las posiciones precarias es la que el gráfico IX.7. Se deduce que más del 53% del empleo podía caracterizarse como precario –el agregado de “Asalariados no registrados” y “Resto de cuenta propia y patronos”.

GRÁFICO IX.7
ESTRUCTURA DEL EMPLEO. SEGUNDO SEMESTRE 2006
(En porcentaje)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Se registró también un cambio respecto de lo acontecido en las décadas anteriores en lo que hace a la dinámica relativa de los trabajadores de diferente calificación²² ya que fueron aquellos de nivel intermedio los que exhibieron el mayor crecimiento: el conjunto de aquellos con secundario completo o universitario incompleto se expandió al 8,7% por año entre mayo de 2002 y el segundo trimestre de 2006, proporción que se compara con el 7,5% del conformado por quienes habían completado el terciario; este último había sido el que más había aumentado en los ochenta y noventa. Si bien se deduce de esta descripción que los menos educados continuaron enfrentando las mayores dificultades para acceder a un puesto de trabajo, también cabe enfatizar que la cantidad de puestos de trabajo se elevó a una tasa no despreciable del 4% anual revirtiendo el cambio negativo de años anteriores. Más aún, la población activa con este nivel de

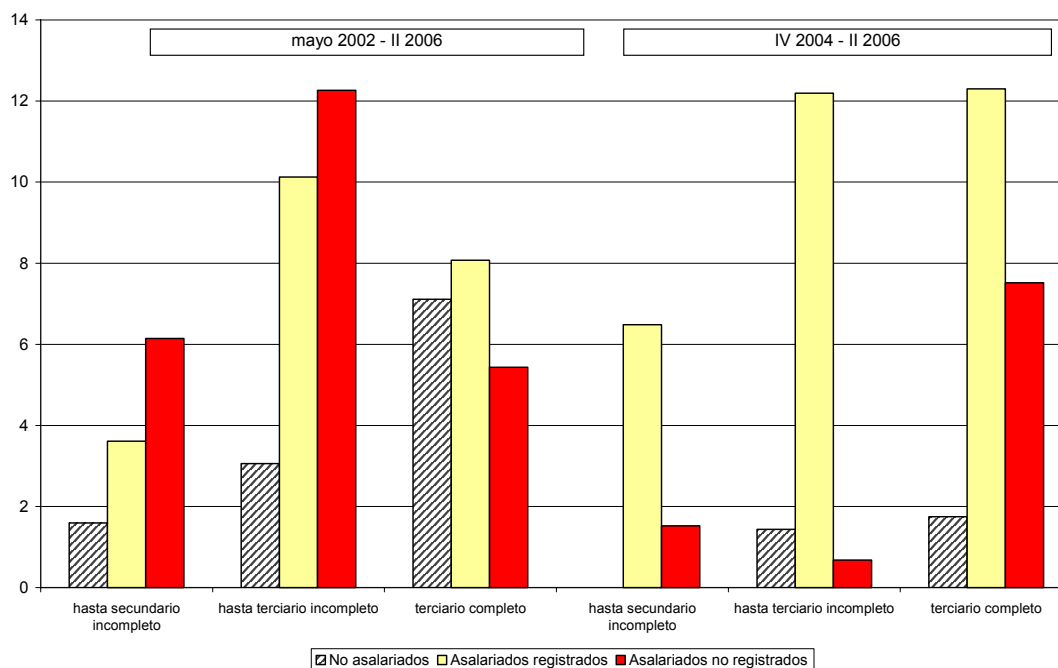
²² Que aquí se está aproximando a partir del máximo nivel educativo alcanzado.

escolarización se redujo a una tasa del 0,8% anual entre 2003 y 2006 mientras que la de los otros dos grupos creció entre 4,1% –la del grupo intermedio– y 5% –la correspondiente a personas con terciario completo–.

Esa dinámica relativa del empleo según nivel de educación se observa con mayor claridad hasta fines de 2004, a partir de cuando resultó algo mayor la preeminencia relativa de los más calificados.

Si bien la fuerte expansión de la actividad de la construcción se constituyó en una fuente importante de este aumento del empleo de los menos calificados, no agota la explicación ya que también se verificó en la industria, servicios a las empresas y el comercio. En la manufactura, incluso, la participación relativa de este grupo aumentó levemente entre 2002 y 2006. Precisamente, aquel menor crecimiento que tuvo desde fines de 2004 se debió –en parte– a la desaceleración relativa de la ocupación total de la industria, el comercio y el servicio doméstico, sectores en los cuales los trabajadores con baja escolarización tienen mayor presencia.

GRÁFICO IX.8
TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN CATEGORÍA Y NIVEL EDUCATIVO
(Tasas anuales de crecimiento – en porcentaje)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Aquellos con calificación intermedia ganaron peso relativo en la estructura de la ocupación total y en la de todos los sectores identificados, con la excepción de servicios a las empresas. Por lo tanto, el mayor crecimiento que experimentó fue generalizado sectorialmente y no resultó de crecimientos más intensos en ramas donde tiene una elevada presencia.

El aumento del empleo asalariado registrado se extendió a los tres estratos de educación que se han identificado, aunque a ritmo diferente como muestra el gráfico IX.8. Precisamente, en términos relativos al crecimiento total resultó menor entre los de baja educación ya que significaron el 28% del total de puestos netos generados a lo largo del período 2002-2006, proporciones que se elevaron al 56% y 66% para los otros dos estratos. En la etapa final del

período analizado, en cambio, la mejora en términos de calidad de los empleos resultó intensa entre los tres estratos educativos y los puestos en blanco contribuyeron con cerca del 90% al aumento total en el bajo y medio, y con algo menos (83%) en el más alto.

Hombres y mujeres se beneficiaron del mejoramiento de la situación ocupacional de manera similar a juzgar por el hecho que ambos géneros, en promedio, vieron aumentar el empleo agregado, y mejorar su calidad, con parecida intensidad. Tampoco se observan diferencias en la dinámica ocupacional entre grupos de personas definidos por la edad. En particular, el empleo de los jóvenes (aquellos con edades que van entre los 18 y los 25 años) creció a prácticamente el mismo ritmo que el correspondiente a personas de mayor edad. Fue entre ellos, por otra parte, donde mejoró más rápidamente la proporción de trabajadores registrados (para un mayor detalle, véase el Recuadro IX.1).

RECUADRO IX.1 ¿NÚCLEOS DUROS DE DESOCUPADOS?

No obstante la marcada disminución de la proporción de personas desempleadas, ella permanecía por encima del 10% a mediados de 2006, o cercana al 13% cuando se considera como tales a los beneficiarios ocupados del plan jefes. Más aún, la tasa de desempleo fue desacelerándose paulatinamente a lo largo del período iniciado en 2002. Estas evidencias, junto a la presencia de dificultades que algunas empresas manifiestan para cubrir ciertas vacantes, ha llevado a especular acerca de la existencia de un núcleo duro de desocupados cuyas escasas calificaciones y/o falta de experiencia los harían enfrentar grandes dificultades para ser contratados. Constituirían lo que suele denominarse un “núcleo duro de desocupados”.

Las características del mercado laboral argentino, así como lo acontecido durante la fase de crecimiento iniciada en 2002, plantea un panorama un tanto más complejo que el de países desarrollados para la discusión de este tema.

Considérese, en primer lugar, qué grupos de trabajadores han reducido su tasa desempleo durante los últimos años. El cuadro IX.5 muestra que este proceso fue generalizado ya que benefició a personas de diferentes edades y niveles educativos. En particular, la desocupación descendió entre los jóvenes y entre aquellos con baja escolarización con una intensidad similar al promedio. Incluso, cuando se toma en cuenta a la calidad del mismo, se observa que la dinámica de la “tasa de empleo registrado” (asalariados registrados / activos) de estos grupos también difirió de la de quienes tienen más edad y/o educación. Por tanto, los grupos con reducidas calificaciones y experiencia se han visto beneficiados en términos relativos con el incremento no sólo de la ocupación total, sino también de aquella con cobertura de la seguridad social. Un análisis de las tasas por edad y nivel educativo brindan también indicios que irían en la misma dirección en tanto las mayores dificultades parecen ubicarse entre los jóvenes ya que los activos de mayor edad (más de 25 años) de educación baja y aquellos de educación media exhiben tasas similares. En resumen, lo acontecido en la fase expansiva sugiere que resultó amplio el espectro de personas activas que encontraron trabajo, aún los jóvenes y aquellos con calificaciones reducidas.

Pero cabe reconocer que las dificultades laborales de los grupos de baja escolarización no se refleja sólo en el desempleo abierto, sino en la precariedad. Si se calcula la proporción de los activos desocupados o empleados precariamente (esto es, de aquellos que no tienen un puesto como asalariado registrado o como cuenta propia profesional), se observa en el cuadro IX.5 que los jóvenes y los activos de baja calificación muestran una situación muy insatisfactoria. Estas cifras deben verse, sin embargo en perspectiva ya que incluso entre los graduados del terciario, estas proporciones llegan al 40%. En mercados laborales como el argentino podría argumentarse, por tanto, acerca de la existencia de activos con dificultades para ocupar puestos formales, más que de un núcleo duro de desocupados. Ello se refuerza por el hecho que los episodios de desempleo son cortos y los experimentan preferentemente activos que provienen de –y se dirigen a– empleos asalariados no registrados o por cuenta propia.

Frente a este panorama que todavía hoy persiste en el país, parece evidente que los jóvenes y los menos educados van a tener una relativamente menor probabilidad de alcanzar un puesto estable, con cobertura de la seguridad social. Pero esta situación no necesariamente remite a la existencia de un “núcleo duro” o de la

“inempleabilidad” de estos grupos de personas activas. Resulta de la presencia de un amplio segmento de ocupados precarios acumulados como consecuencia de varias décadas de insatisfactoria evolución económica y del empleo. Cabe enfatizar que aún cuando haya un grupo de individuos que pueden tener serias dificultades “absolutas” para ocuparse, el mismo aparece como minoritario; la condición de empleabilidad es relativa a la situación de la demanda.

Consecuentemente, lograr una reducción del desempleo pero especialmente de la precariedad requerirá de un proceso prolongado y persistente de crecimiento económico. Pero también reclama políticas dirigidas a estos grupos con menores chances de alcanzar un empleo “decente”. Estas serían de dos tipos, una se refieren a aquellas medidas que operan sobre la oferta: resulta oportuna elevar la probabilidad de emplearse de aquellos que –por no haber logrado niveles mínimos de calificación– son ubicados generalmente hacia “el final de la cola” de aspirantes. La importancia de este tipo de acciones se refuerza cuando se toma en consideración la transmisión entre generaciones de los condicionantes de acceso y, especialmente, permanencia, en el sistema educativo. El otro tipo de políticas abarca a las de protección y asistenciales no ligadas a la seguridad social. Los puestos precarios no cuentan con cobertura de riesgos básicos, son inestables y –como se señaló más arriba– lleva a que quienes los transitan se expongan a frecuentes episodios de desempleo; sus remuneraciones son, además, generalmente inferiores a las que se reciben en los puestos en blanco. Se requiere, por tanto, hacer más densa y efectiva la red de protección que disminuye los efectos de esa intermitencia laboral y de los bajos ingresos.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO IX.5
DESOCUPACIÓN Y PRECARIEDAD SEGÚN EDAD Y NIVEL

	Segundo trimestre 2006		Variación entre los segundos trimestres de 2003 y 2006 (%)		
	Tasa de desempleo % de activos)	BO	Tasa de desempleo	Proporción asalariados registrados en la ocupación	Desempleo más empleo precario ^a como % de los activos
Hasta secundario incompleto					
18 a 25 años	21,4	85,4	-35,6	29,4	-5,6
26 a 45 años	9,4	69,9	-43,8	18,6	-8,8
46 a 65 años	7,2	71,2	-45,7	3,0	-3,6
total	10,7	73,1	-43,2	13,4	-6,8
Hasta superior incompleto					
18 a 25 años	20,9	67,2	-40,8	25,1	-14,5
26 a 45 años	9,2	50,9	-29,7	6,1	-8,6
46 a 65 años	7,9	53,1	-30,3	22,7	-16,0
Total	12,4	56,2	-38,3	13,6	-13,3
Superior completo					
18 a 25 años	16,8	52,2	5,7	31,2	-17,4
26 a 45 años	3,4	36,9	-52,6	4,8	-12,4
46 a 65 años	3,4	42,1	-55,7	8,1	-13,7
Total	4,2	39,7	-46,4	6,7	-13,0
Total					
18 a 25 años	20,9	73,4	-37,6	31,2	-11,5
26 a 45 años	8,1	55,9	-40,3	10,4	-10,4
46 a 65 años	6,6	60,8	-43,8	12,3	-9,3
Total	10,2	60,9	-41,6	13,5	-10,9

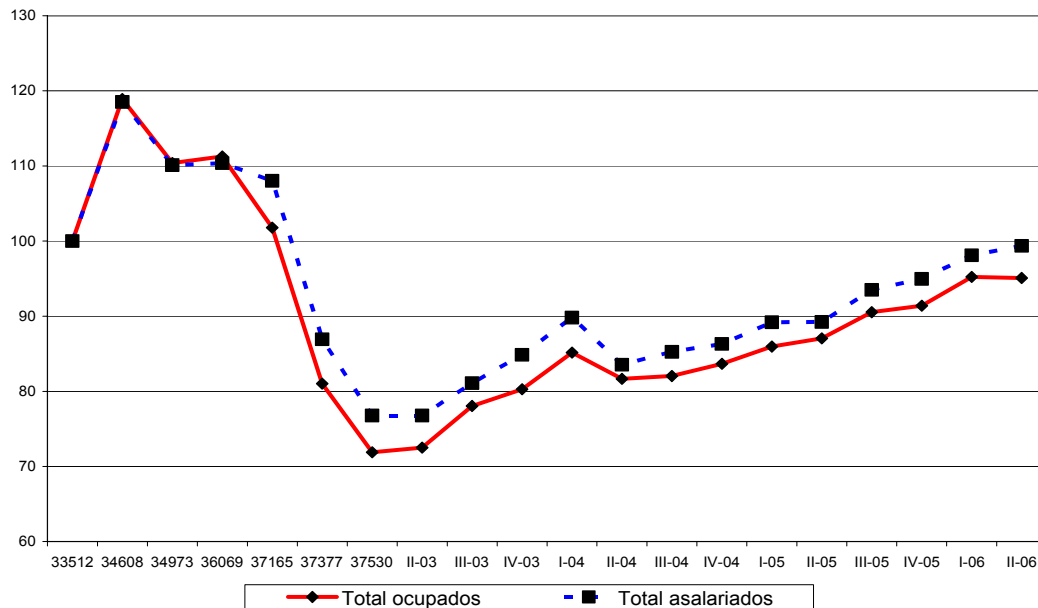
Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

^a Incluye asalariados no registrados más no asalariados no profesionales.

c) La recuperación del salario real

Mientras que el crecimiento empleo verificado partir de 2002 logró que en un año se alcanzase el valor de 2001 y que a principios de 2004 se replicase el correspondiente a 1998, la dinámica de las remuneraciones –si bien fue también positiva– no permitió que a mediados de 2006 se volviese a los registros previos a la expansión. El promedio del ingreso mensual de la ocupación principal del conjunto de los ocupados creció 32% (o 6,3% anual) en términos reales entre octubre de 2002 y el segundo trimestre de 2006 (cuadro IX.2). Tal expansión, sin embargo, no compensó todavía la declinación experimentada durante el año 2002 por lo cual los niveles de mediados del 2006 aún se ubicaban aproximadamente 7% por debajo de los registrados a fines de 2001. En términos horarios la comparación entre 2001 y 2006 arroja una diferencia similar en tanto la cantidad de horas trabajadas por personas sólo se elevó en aproximadamente un punto porcentual. Tomando como referencia una perspectiva temporal algo más amplia, en el gráfico IX.9 se aprecia que el registro de este último año es menor en 20% al del pico de la década de los noventa, registrado a fines de 1994.

GRÁFICO IX.9
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES
(índice base octubre 1991=100)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

El contexto en el cual transitaron las primeras etapas de la recuperación económica limitaba la capacidad negociadora de los trabajadores. Como se discutió más arriba, en la Sección 2, se había acumulado una elevada subocupación en el mercado de trabajo luego de la larga recesión y de la crisis que significó la salida de la convertibilidad. Tal situación permite entender el mantenimiento de las remuneraciones a lo largo de casi el primer año de recuperación productiva –iniciado a mediados de 2002–. Adicionalmente, las perspectivas de aceleración inflacionaria persistieron durante buena parte de ese año e inicio del siguiente, luego de la escalada de precios que generó la devaluación.

Precisamente, la preocupación por esta eventualidad influyó para que fuese modesta la intensidad de la política de ingresos que se desplegó en 2002 y 2003, otro de los factores asociados al estancamiento salarial. Ella consistió en aumentos de suma fija de las remuneraciones. Específicamente, en junio del primero de esos años se instrumentó por decreto un incremento no remunerativo de \$100 aplicable a partir de los sueldos y salarios de julio. Esta cifra se elevó en \$30 a partir de los correspondientes a los de enero de 2003, en \$20 adicionales desde marzo y en \$50 más desde mayo, con lo cual el monto no remunerativo alcanzó en este último mes a \$200. Desde julio de ese año, el mismo se fue transformado –paulatinamente– en sumas remunerativas. Hubo, finalmente, un incremento adicional, de \$100, en enero de 2005. Por otro lado, el estado tuvo un papel activo propendiendo a mejorar el salario mínimo. Para ello, promovió convocatorias del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, marco tripartito en el cual se establecen los niveles del mismo. Como consecuencia de esta acción, su valor mensual fue incrementado sucesivamente de \$200 –vigente hasta junio de 2003– hasta \$450 en septiembre de 2004, a \$620 en julio de 2005 y llegó a \$800 en noviembre de 2006.

Sólo a partir de 2003, cuando la expansión productiva se consolidó y apareció como sostenible en el tiempo, se verificó un incremento de las remuneraciones –véase gráfico IX.9– el cual pudo responder –al menos en parte– a esas medidas, pero ahora en un marco de crecimiento ocupacional.

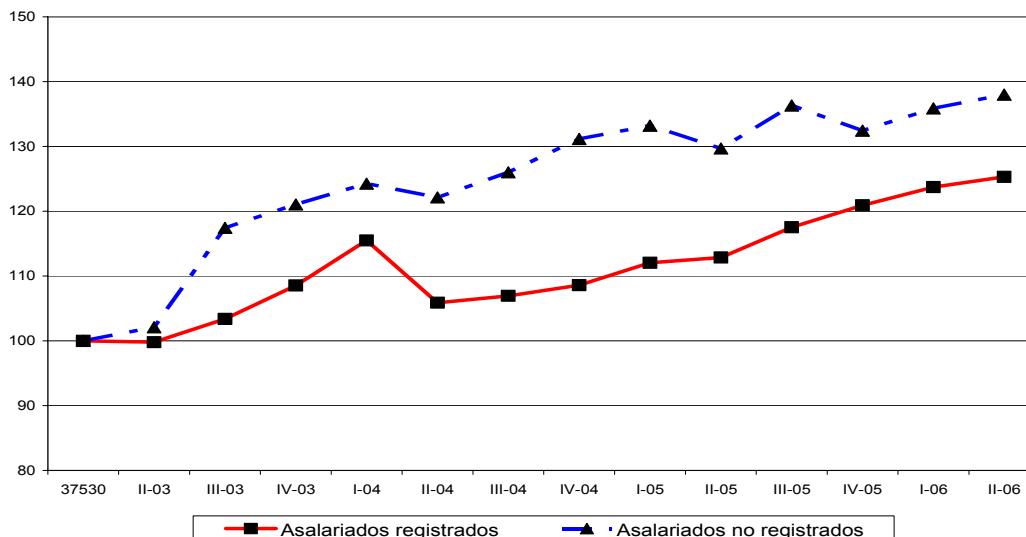
Precisamente, entre mediados de 2003 y mediados de 2006 crecieron a una tasa anual del 9,5%, con un fuerte aumento inicial (durante la segunda parte de 2003 y el inicio del 2004) y un ritmo algo más lento con posterioridad –5% anual entre el segundo trimestre de 2004 y el segundo trimestre de 2006–.

La evolución de las remuneraciones del conjunto de los trabajadores fue muy similar a la de los asalariados, como también se desprende del gráfico anterior. Por su parte el siguiente (el gráfico IX.10) da cuenta de ciertas diferencias en la dinámica de las correspondientes a los dos grupos de asalariados identificados, los registrados y los no registrados. Las de estos últimos crecieron en mayor medida inicialmente mientras que desde principios de 2005 fueron los sueldos y salarios de aquellos cubiertos por la seguridad social los que tuvieron un aumento más intenso.

Desde la perspectiva sectorial, el mayor crecimiento correspondió a las remuneraciones de los trabajadores de la construcción –al 11% real anual en todo el período– lo cual le permitió recuperar completamente la pérdida exhibida durante 2002 (cuadro IX.2). Por el contrario, las de quienes se desempeñan en los de servicios a las empresas y en el servicio doméstico resultaron aquellas cuyas mejoras fueron más lentas –aproximadamente 1,7% anual– por lo que se encontraban entre 20 y 30% –respectivamente– por debajo de las de octubre de 2001. No se aprecia relación –a este nivel de agregación– entre la dinámica sectorial de las remuneraciones y la correspondiente al empleo ya que si bien la construcción fue la rama con mayores incrementos en ambas variables, la asociación no se mantiene para el resto de los sectores.

Analizando ahora el comportamiento de acuerdo al grado de escolarización de los ocupados –como *proxy* de su calificación–, se observa que el promedio correspondiente al estrato más bajo de los tres identificados –que abarca a aquellos con un nivel igual o inferior al secundario incompleto– creció más que el resto a lo largo de todo el período de recuperación (octubre de 2002 al segundo trimestre de 2006): 8,1% anual, que se compara con el 6,1% de los de nivel intermedio (aquellos con secundario completo o terciario incompleto). El de los graduados del terciario lo hizo sólo al 3,1% anual, y todo el crecimiento se verificó exclusivamente durante 2005.

GRÁFICO IX.10
EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN REAL POR CATEGORÍA
(Índice base octubre 2002=100)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

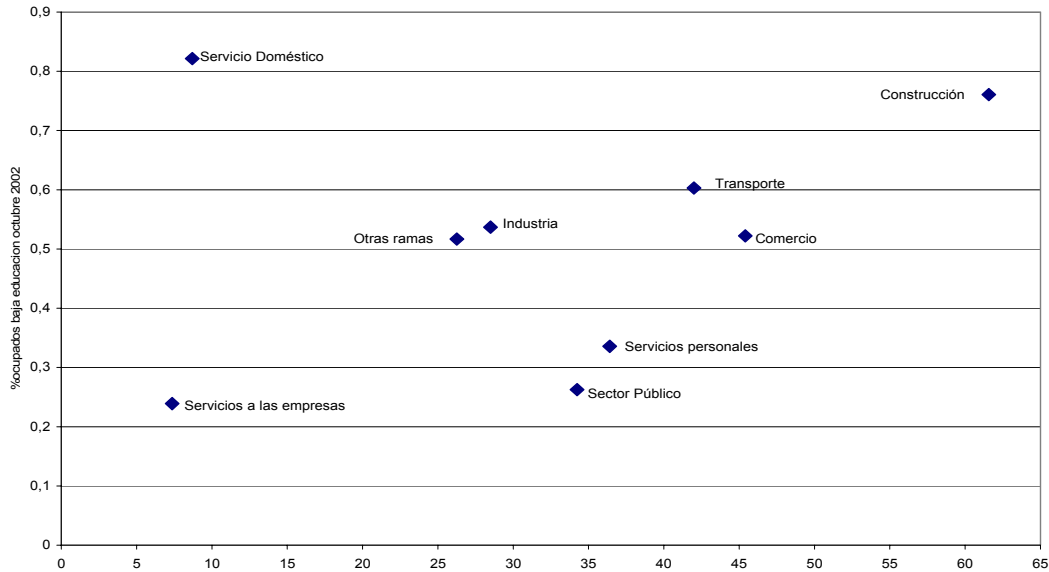
Tal comportamiento de las remuneraciones implica un cambio respecto a lo que sucedió durante los noventa –y también, en períodos previos– cuando fueron mayores los aumentos que tuvieron los trabajadores más calificados. Si bien las tasas de desempleo agregada y la específica de aquéllos con menos escolarización continuaron siendo altas en el período analizado, el crecimiento del empleo de estos últimos –más elevado que anteriormente– podría estar explicando la reciente mejora de su remuneración relativa. En efecto, no obstante la existencia de un alto desempleo, la creación neta de puestos de trabajo puede favorecer la capacidad de negociación de los trabajadores y derivar en aumentos salariales. Sin embargo, cabe recordar que fue el empleo de aquellos con escolarización intermedia el que experimentó la expansión más acelerada. Por lo tanto, y sin negar la posible influencia del aumento de la ocupación, cabe tomar en cuenta otros factores al momento de plantear hipótesis acerca de las causas de aquel comportamiento de las remuneraciones relativas. Uno de los que puede haber jugado un papel no despreciable es la reseñada política de ingresos que, por basarse en aumentos de suma fija –y de mejora del salario mínimo–, beneficia más que proporcionalmente a las remuneraciones bajas. Precisamente, la reducción de las distancias entre las que reciben los tres estratos considerados se verifica con mayor intensidad durante 2003, año en el cual esa intervención fue más intensa. Posteriormente, las brechas entre el bajo y el medio se mantuvieron.

Una dificultad que tiene el recurrir a tal argumento en este caso reside en el hecho que sólo sería relevante para lo acontecido entre los trabajadores registrados, quienes constituyen los sujetos de la política de ingresos. Precisamente, cuando se considera simultáneamente al nivel educativo y la categoría ocupacional, se aprecia que la descripción arriba realizada acerca de la evolución de las remuneraciones relativas de los estratos de escolarización se aplica plenamente al caso de los asalariados registrados, lo que sugeriría que la hipótesis de la influencia de los aumentos de suma fija, y del salario mínimo, no resulta inconsistente con la evidencia.

Entre los no registrados, el mayor dinamismo se observa entre las remuneraciones de aquellos con educación intermedia. No obstante ello, puede postularse alguna influencia de esas medidas ya que el ingreso medio de ese conjunto era –en el momento inicial de la comparación,

octubre de 2002– bastante más bajo que el del estrato educativo inferior de los asalariados registrados. Suele argumentarse, precisamente, que los salarios que se abonan a los asalariados no cubiertos por la seguridad social son influenciados, en alguna medida, por los que perciben los beneficiarios directos de las medidas, al menos, por los cambios que se establecen para éstos.

GRÁFICO IX.11
RELACIÓN ENTRE VARIACIÓN DE REMUNERACIONES Y PROPORCIÓN DE
TRABAJADORES DE BAJA CALIFICACIÓN A NIVEL DE RAMA
(Variación porcentaje salarios oct02- II06)



Fuente: estimaciones propias sobre la base de datos de la EPH de INDEC.

Por lo tanto, tomados en conjunto, el ingreso medio de los asalariados no registrados fue el que más creció entre los correspondientes a las categorías identificadas. Su poder de compra aumentó desde octubre de 2002 y el segundo trimestre de 2006 a un ritmo del 7,4% por año, que se compara con el 5,1% de los asalariados registrados.²³ Incluso, fue algo menor entre los

²³ Este incremento resulta inferior al que arrojan otras fuentes de información disponibles sobre los ingresos de los asalariados cubiertos por la seguridad social. Por ejemplo, la Encuesta de Remuneraciones que INDEC realiza para el cálculos del Coeficientes de Variación Salarial (CVS) da cuenta de un incremento del 8,9% entre ese mismo período (octubre de 2002 y el segundo trimestre de 2006). La Encuesta Industrial, por su parte, estima un aumento del 12% anual. Podría argumentarse que estas importantes disparidades pueden obedecer a diferencias en la cobertura: las encuestas a establecimientos relevan sólo unidades grandes y medianas, y entre ellas pudo haber sido más generalizado el otorgamiento de aumentos y/o las subas haber sido más elevadas. Por otro lado, los cambios en las remuneraciones medias que se estiman con datos de la EPH no miden la dinámica de las tasas salariales o precio del trabajo –concepto al que se aproxima en mayor medida la medición que forma parte del CVS– debido a que incorporan los efectos de los cambios de composición de la fuerza laboral. Sin embargo, una evaluación con datos de panel de la EPH ha mostrado que las alteraciones en la estructura del empleo no explican la discrepancia. Se considera que el CVS puede estar sobreestimando los aumentos en algún grado debido a que se calcula sobre la base de liquidaciones teóricas de puestos tipos y que incorporan, por tanto, todos los incrementos derivadas tanto de acuerdos convencionales (al nivel de rama o firma) como aquéllos otorgados por el gobierno. En este sentido,

asalariados privados (4,2% anual). Tal dinamismo relativo de las remuneraciones significó – también en lo que hace a esta perspectiva– un cambio respecto de lo que venía sucediendo durante los noventa –y en períodos anteriores–. Por su parte, la remuneración media de los no asalariados también lo hizo a un ritmo elevado.

Se había señalado más arriba que la evolución relativa de las remuneraciones de las diferentes ramas de actividad identificadas no se asociaba a la dinámica relativa del empleo. En cambio, podrían estar de alguna manera relacionadas con las divergencias que verificadas entre las de los grupos definidos según su educación y que fueron recién comentadas. El gráfico IX.11, muestra una razonable asociación directa entre la intensidad de la variación de los ingresos medios de cada rama y la proporción de los ocupados de baja educación en el empleo total de ellas. La única excepción se verifica con el caso de servicio doméstico que constituye la observación con el más elevado porcentaje de trabajadores de escolarización reducida, pero un bajo crecimiento salarial.

d) Desigualdad y pobreza

De la misma manera que la insatisfactoria evolución del mercado de trabajo de los noventa fue un factor determinante del aumento de la inequidad distributiva que caracterizó a la década, el mejoramiento del mercado de trabajo desde 2002 estuvo asociado a una reversión de esa evolución negativa del grado de concentración de los ingresos y la incidencia de pobreza.

La desigualdad de la distribución de los ingresos de los ocupados –evaluada a través del coeficiente de Gini– se redujo significativamente a lo largo del período bajo análisis –de 0,490 puntos en el segundo trimestre de 2003 a 0,444 en el mismo trimestre de 2006– (cuadro IX.3). Esta disminución del 9% es similar si el último valor se coteja con una cifra comparable de octubre de 2002.²⁴ Tampoco se altera la intensidad de la disminución si en lugar de observar al conjunto de los ocupados se excluyen a los beneficiarios de Plan Jefes. Para poner en perspectiva el registro de mediados de 2006, y tal como se desprende de ese cuadro, resulta similar al de 1991. Ello significa que dada la ausencia de alteraciones significativas en este indicador en 2002, la mejora en la distribución de los ingresos de los ocupados registrada a lo largo de la reciente recuperación no sólo permitió revertir el aumento de la desigualdad que acompañó a la recesión iniciada en 1998, sino también aquel que se verificó entre 1994 y 1998. Una parte significativa de esta evolución refleja la disminución verificada entre las brechas de las remuneraciones medias de los ingresos de los tres grupos de escolarización que se vienen considerando. La relación entre los dos inferiores se encontraba en el nivel de 1991 aunque la que existe entre el intermedio y el superior todavía está por arriba de ese valor aunque similar al de 1995.

Ya se comentó más arriba el papel que las políticas de ingresos habrían tenido en el comportamiento de las remuneraciones relativas entre trabajadores de diferente calificación. También un contexto de creciente ocupación debió haber favorecido esta mejora distributiva. Precisamente, se observa que la mayor intensidad de la reducción se observa inicialmente –2003 y 2004– que habrían sido aquéllos donde se desplegó el impacto de aquellas intervenciones.

Esta evolución de la distribución de las remuneraciones y el generalizado incremento del empleo –incluso el registrado por el correspondiente a trabajadores de baja calificación– fueron

posible absorciones de incrementos dados con anterioridad pueden no tomarse en cuenta al momento de efectuar el cálculo de la remuneración del puesto.

²⁴ Cabe recordar que la modificación de la metodología de la EPH realizada en 2003 no permite comparar directamente las estimaciones que se efectúan trimestralmente con la nueva metodología desde ese año, con las de los meses de mayo u octubre de los anteriores. Para poder contrastar cifras calculadas con datos de ambos relevamientos, se efectuó un empalme (véase Anexo).

factores que debieron haber contribuido a la significativa mejora que también exhibió la concentración de los ingresos per cápita de los hogares durante esta fase de crecimiento. El coeficiente Gini de su distribución alcanzó en el segundo trimestre de 2006 un valor que resultó 13% inferior al de tres años atrás. También la mayor parte de la reducción se produjo durante 2003 y 2004, para evolucionar más lentamente con posterioridad. Desde una perspectiva de mediano plazo, y al igual que con los ingresos individuales, aquel registro más reciente fue similar al de 1991, lo cual implicó compensar el incremento registrado desde 1995.

A efectos de apreciar la importancia de cada uno de estos factores sobre la dinámica de la distribución se procedió a realizar un ejercicio de microsimulación que desagrega los cambios registrados en el indicador de la desigualdad del ingreso per cápita familiar –el coeficiente de Gini–.²⁵ Cuando se computa este indicador para la distribución de los ingresos laborales de los hogares, se advierte la gran importancia que tuvo el incremento del empleo que explicaría 0,040 puntos (el 66%) de los cinco en los que se redujo ese indicador entre los segundos trimestres de 2003 y de 2006. El efecto estrictamente distributivo –la reducción en la concentración de las remuneraciones– que fue otro de los identificados en el ejercicio, constituyó tuvo un impacto similar (0,035).²⁶ La mejora en lo que hace al acceso al trabajo, y el aumento más intenso de las remuneraciones entre los menos calificados, facilitó un aumento en los ingresos de los hogares de menores recursos.

La incidencia de la pobreza también exhibió un comportamiento descendente desde los extremadamente elevados valores de fines de 2002: se redujo del 57,5% (medida en términos de personas) de octubre de este año, al 31,4% del primer semestre de 2006.²⁷ Además de la mejora en la distribución de los ingresos familiares que se acaba de comentar, el incremento del ingreso medio de los hogares contribuyó de manera preponderante a tal evolución. La descomposición tradicional entre estos dos efectos –entre el segundo trimestre de 2003 y el mismo período de 2006²⁸– permite estimar que este último explica 10 de los 13 puntos en que cayó la proporción de hogares pobres, mientras que 3 puntos corresponden a la mejora distributiva.

La dinámica del ingreso medio familiar resultó, a su vez, del incremento de los ingresos medios de los perceptores y del nivel de empleo. Por su parte, los cambios en el grado de desigualdad de la distribución de los ingresos de los hogares se vieron afectados –como se argumentó más arriba– por los que experimentaron la concentración de los ingresos individuales, pero también por los registrados por la composición del empleo. Para tratar de estimar el impacto de cada uno de estas variables sobre la disminución registrada en la incidencia de la pobreza, se recurrió también al ejercicio de microsimulación arriba empleado para analizar los cambios en el coeficiente de Gini. Se desprende del mismo que, consistentemente con los resultados del ejercicio descrito en el párrafo anterior, los efectos producidos por la importante generación de empleo y la elevación del poder de compra de las remuneraciones fueron los más significativos –explican 27% y 38%, respectivamente, de la disminución de la proporción de personas pobres–, aunque la mejora en la distribución de los ingresos laborales también operó en el sentido de reducir la pobreza –contribuyó con el 16%–.

Al momento de comparar la incidencia de la pobreza de mediados de 2006 con los registros previos a la crisis se constata que si bien ella es similar a la de 1991, se ubica por encima

²⁵ El procedimiento empleado es similar al utilizado en Beccaria y González (2006).

²⁶ La suma de ambos efectos no es igual al cambio total ya que el ejercicio identifica otros efectos, que tuvieron un signo contrario.

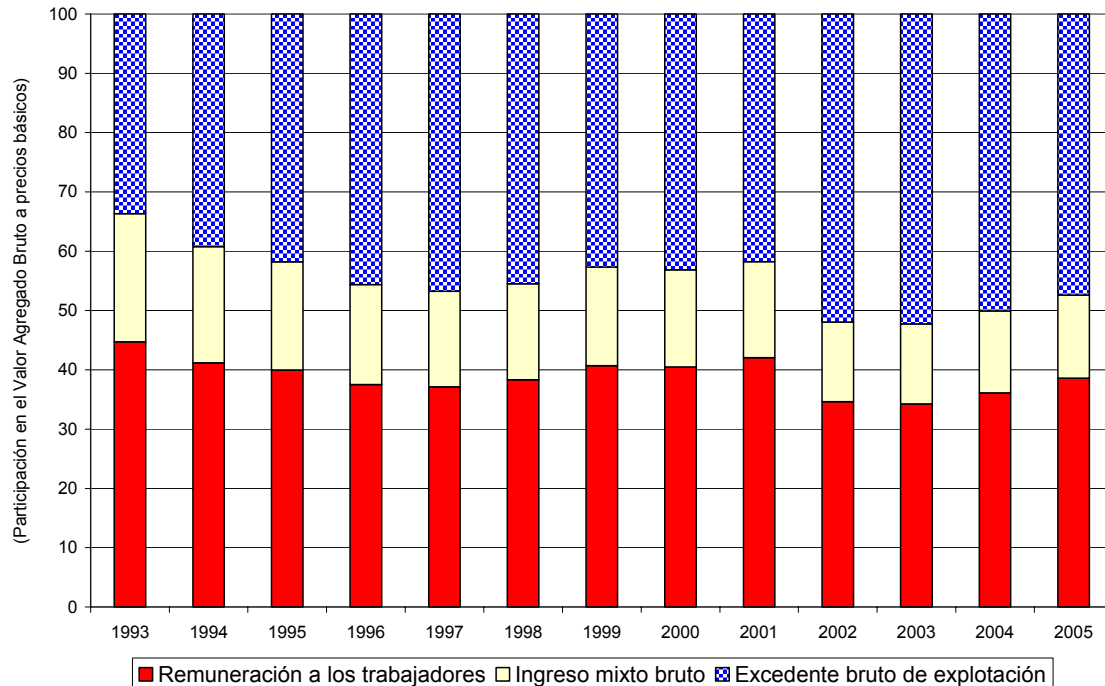
²⁷ La disminución continuó posteriormente ya que datos correspondientes al segundo semestre de 2006 –publicados luego de elaborarse el documento– indican que la incidencia fue de casi 27%.

²⁸ Dado el cambio en la encuesta, no es posible realizar la descomposición de los cambios producidos entre el 2002 y el 2006.

de los mejores registros del decenio, que se alcanzaron en 1994, no obstante que la distribución de los ingresos familiares es menos desigual que la de ese momento. Es la insuficiente recuperación del ingreso medio de los ocupados respecto de ese año la causa de tal situación; cabe recordar que el valor de esta variable se redujo en 20% entre 1994 y 2006.

El marcado descenso de la incidencia de la pobreza durante la etapa de recuperación – 2003-2006– fue generalizado regionalmente, de la misma manera que los efectos de la crisis ligada a la salida de la convertibilidad la habían incrementado marcadamente entre fines de 2001 y fines del año siguiente en prácticamente todo el país. La reducción más intensa se verificó en la Patagonia, ámbito donde proporción de hogares pobres es tradicionalmente la más baja y había crecido en mayor medida como consecuencia de la crisis. La situación inversa se observa en el Noreste y noroeste, zonas en las que la recuperación de este indicador fue menor durante la expansión económica pero que también habían experimentado la menor suba entre 2001 y 2003. Estas son, vale recordarlo, aquellas con las mayores incidencias.

GRÁFICO IX.12
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO
(En dólares del 2003)



Fuente: INDEC.

La reducción de la desigualdad que se ha venido comentando, y que surge de los datos de la EPH, refleja básicamente lo acontecido con los ingresos del trabajo ya que los provenientes de la propiedad se encuentran insuficientemente captados en los relevamientos a hogares. Si bien esa mejora debió haber influido hacia una reducción de la concentración global de los ingresos, la evidencia que surge de su distribución funcional del ingreso indicaría que este movimiento fue compensado en alguna medida por el crecimiento más que proporcional de las rentas del capital, que corresponden en mayor proporción a personas y hogares pertenecientes a los tramos superiores de la estructura distributiva. Efectivamente, las recientemente difundidas cifras de la

cuenta de Generación del Ingreso indican que la participación de las remuneraciones de los asalariados en el valor agregado bruto total de la economía se encuentre por debajo del nivel de 2001 (gráfico IX.12). Esta diferencia es aún mayor si se suman los ingresos mixtos²⁹ a esa corriente. Expresado de otra manera, el excedente bruto pasó del 41,8% del VAB en 2001 al 47,4% en 2005. Por lo tanto, no obstante la fuerte mejora en el empleo y en la distribución de las remuneraciones, la insuficiente recuperación de la remuneración media a la que se ha aludido frecuentemente en este documento llevó a un crecimiento más que proporcional del excedente de explotación. Los registros correspondientes a 2005, por otro lado, son bastante inferiores a los mejores años de la serie disponible (que culmina en este año y comienza en 1993).

Cabe señalar, sin embargo, que el descenso en la proporción del ingreso generado que es apropiado por los trabajadores se produjo entre 2001 y 2003, registrándose una mejora en cada uno de los dos años posteriores, ligado a cierta aceleración de los salarios.

5. Resumen y conclusiones

La persistente acumulación de dificultades en el plano laboral y distributivo durante un largo período que comenzó a mediados de los setenta llevaron a que la sociedad argentina comenzase el nuevo siglo atravesando una complicada situación social. Ella se expresaba en elevadas incidencias del desempleo, la precariedad y la pobreza, así como en las amplias brechas de bienestar existente entre diferentes sectores. Sobre este difícil cuadro social se descargaron los efectos que produjo el abandono de la convertibilidad, que se había tornado insostenible hacia el final de los noventa.

La recuperación económica que se inició a los pocos meses de la salida del régimen de tipo de cambio fijo –y que extiende hasta la actualidad, sin vaticinios de serias dificultades que lo afecten en el corto plazo– no sólo fue intensa sino que tuvo efectos también significativos en el mercado de trabajo, especialmente en lo que hace al empleo. La ocupación total creció a una tasa muy elevada, incluso cuando se la relaciona con el acelerado ritmo de aumento del nivel de actividad agregado. La elasticidad empleo – producto promedio de estos años de recuperación resultó, entonces, muy alta alcanzando niveles no conocidos en el país durante otras fases expansivas. Sin embargo, como esta respuesta muy elástica del empleo al nivel de producción se explica principalmente por el aprovechamiento de una amplia capacidad ociosa existente al finalizar la prolongada recesión, la misma ha ido disminuyendo en el tiempo, aunque continúa ubicándose en valores relativamente altos. Cabe esperar, por lo tanto, que esta reducción continúe en alguna medida en el futuro hecho. Como resulta también previsible una moderación del ritmo de crecimiento, no podría extrapolarse al futuro la evolución ocupacional promedio registrada entre 2002 y 2006.

Ese comportamiento del empleo permitió reducir la tasa de desocupación a más de la mitad, la que se encontraba a mediados del 2006 en niveles cercanos al 10% (y de aproximadamente el 12% cuando se considera como desempleados a los beneficiarios de los planes de empleo ocupados).

La desocupación constituye la manifestación más crítica de los problemas laborales, pero no la única. La precariedad resultó un fenómeno más difundido y vino creciendo incluso desde los ochenta, y aún en fases de aumento del PIB, por lo que los niveles de 2002 eran muy elevados. La recuperación no tuvo aún un efecto muy importante sobre esta dimensión ya que la proporción de trabajadores registrados no se alteró entre ese momento y mediados de 2006. Sin

²⁹ Correspondientes a los trabajadores por cuenta propia y los empleadores ocupados.

embargo, el comportamiento que se observa durante ese año y el anterior marcan una diferencia significativa no sólo respecto de los previos sino de los ochenta y los noventa. En este período más reciente se ha acelerado la creación de puestos de trabajo asalariados registrados, llegando ellos a explicar la totalidad –e incluso más– de las ocupaciones netas adicionales. Tal comportamiento sugiere que, junto con la persistencia del proceso de crecimiento, se ha reducido en una buena medida la incertidumbre que enfrentan los empleadores respecto del sostenimiento del proceso de crecimiento económico. Esto también se refleja en el hecho que el aumento de las horas trabajadas por persona tuvo una mayor preeminencia como medio para incrementar el uso del trabajo en los primeros años, pero que fue decreciendo con posterioridad.

La construcción y la industria lideraron el proceso de expansión productiva y también ocupacional, aunque el empleo de algunos servicios, como los personales y los brindados a las empresas, fue asimismo muy dinámico. En estos años también se alteró la tendencia a la reducción de la ocupación de trabajadores de baja calificación que había prevalecido en los ochenta y noventa. Ella creció a una tasa significativa, aunque menor a la de quienes tenían escolarización intermedia –grupo cuyo empleo fue el de mayor expansión– y alta.

Las remuneraciones reales no tuvieron el mismo ritmo relativo de recuperación que el empleo ya que aún a mediados de 2006 no se habían podido alcanzar, en promedio, los valores de fines de 2001, esto es, los que prevalecieron en el momento previo al fuerte deterioro que ocurrió cuando los precios crecieron luego de la devaluación. Cabe recordar en este sentido, que la ocupación de octubre de 2001 (neta de beneficiarios de los planes de empleo) se había alcanzado en el segundo trimestre de 2003 y menos de un año después se igualó el máximo anterior.

Esta más lenta recuperación de los ingresos explica en parte que la pobreza se ubique todavía en valores no muy diferentes de 2001, no obstante lo sucedido con el empleo y con la distribución del ingreso familiar. En efecto, se redujo manifiestamente el grado de desigualdad de este última que llevó al coeficiente de Gini de 2006 a niveles similares a los de 1991. Tal dinámica de las brechas relativas de los ingresos familiares obedeció a la mejora ocupacional pero también a la reducción de la concentración de las remuneraciones. Parecería que las políticas de ingreso adoptadas al inicio del período –aumentos de suma fija e incrementos del salario mínimo– constituyen un elemento importante al momento de explicar la reducción de las diferencias entre los ingresos medios de los trabajadores con diferentes calificaciones.

En resumen, el importante crecimiento económico –que se verificó a un ritmo anual de casi 9% durante cuatro años– ha permitido ir morigerando los principales problemas laborales y sociales que enfrentaba el país en 2002, en particular el desempleo y el subempleo. Conviene, sin embargo, enfatizar que los registros que actualmente prevalecen, aún los correspondientes a esas variables, continúan siendo preocupantes y la búsqueda de su pronta disminución continúa encabezando el listado de los desafíos que enfrenta la política económica y social.

Bibliografía

- Altimir, O. y L. Beccaria (2000), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, en Heymann, D. y B. Kosacoff (eds.) *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Beccaria, L. y M. González (2006), “Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina” en *Problemas de Desarrollo*, N° 146.
- Beccaria, L y R. Maurizio (2004), “Movilidad ocupacional en el Gran Buenos Aires”, en *El Trimestre Económico*, N° 283.
- Cortés, R. F. Groisman y A. Hoszowski (2004), “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas” en *Realidad Económica*, N° 202.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (2002), *Evaluación del Plan Jefas/es de Hogar Desocupadas/os – Resultados preliminares*, Buenos Aires, mimeo.
- Datt, R. y M. Ravallion (1992), “Growth and redistribution components of change in poverty measures. A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s”, *Documento de Trabajo* N° 83 del LSMS, Washington: Banco Mundial.
- Sánchez, C.; H. Palmieri y F. Ferrero (1976), *Desarrollo urbano y sector informal en Córdoba*, Ginebra, mimeo.
- Weller, J. (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica - CEPAL

ANEXOS

Información estadística utilizada

La información que se empleó en el documento provino principalmente de la Encuesta Permanente de Hogares que levanta regularmente INDEC. Se trata, tanto de indicadores publicados por el organismo, como de otros computados especialmente a partir del procesamiento de los microdatos de la encuesta.

Acerca de la definición de algunas variables

La mayoría de las variables consideradas fueron definidas por el organismo, como las referentes a ocupados o desocupados o incidencia de pobreza. Cabe efectuar aclaraciones respecto de las siguientes:

- Remuneraciones: corresponde a los promedios de las remuneraciones monetarias mensuales de la ocupación principal. Para expresarlas en términos reales, se las deflacionó por el índice de precios al consumidor del Gran Buenos Aires, que también elabora INDEC.
- Asalariados no registrados: grupo constituido por los asalariados a los que no se les efectúa el descuento jubilatorio.

Cobertura geográfica

Los datos correspondientes a 1995 y años subsiguientes, corresponden a los 28 aglomerados que venía relevando la EPH. Para los años 1991 a 1994, cuando no se contaba con microdatos de todos los aglomerados, se consideraron los once disponibles.³⁰ Las cifras con una y otra cobertura se empalmaron de manera simple, de manera similar a la que se comentará más abajo respecto del empalme que debió efectuarse en 2003.

Serie de empleo

La serie de empleo surge de aplicar la tasa de empleo (empalmada de acuerdo a lo señalado más abajo) a una estimación de la población que considera la tasa de crecimiento anual proveniente de las proyecciones de población de INDEC.

El cambio en la EPH y el empalme de las series

El cambio introducido en la encuesta en 2003 obligó a empalmar las cifras provenientes del nuevo relevamiento con las del anterior.

La EPH experimentó una transformación en el año 2003 ya que en ese año pasó a ser un operativo continuo, sustituyendo al de tipo puntual que venía desarrollándose desde el año 1974. La última onda que se realizó bajo esta última modalidad fue la de mayo de 2003 (ver www.indec.mecon.gov.ar).

³⁰ Gran Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, La Plata, Neuquén, Mendoza, Río Gallegos, Rosario, Salta, Santa Rosa y Tucumán.

Este cambio implicó, entre otras modificaciones:

- la de los períodos a los cuales corresponde la información; éstos son, en el nuevo relevamiento continuo, cada uno de los trimestres calendarios del año para algunas variables y dominios geográficos mientras que para otros es el semestre; por ejemplo, las estimaciones de pobreza se efectúan para los semestres. Anteriormente, la información de la encuesta puntual se refería a los meses de mayo y octubre para todas las variables y dominios;
- en ciertas definiciones operacionales y/o en la forma de especificar determinadas preguntas.

Este cambio introducido en la encuesta en 2003 obligó a empalmar las cifras provenientes del nuevo relevamiento con las anteriores. Específicamente, los valores correspondientes al primer semestre de 2003 y posteriores, son directamente los de la encuesta continua. Los anteriores, surgen de aplicar a la cifra del primer semestre de 2003 (o del segundo trimestre de ese año, en algunos casos) los cambios que registra la variable entre cada observación de la encuesta puntual y la correspondiente a la de mayo de 2003. Así, por ejemplo, la tasa de desempleo de octubre de 2002 (td_{o02}) fue estimada de la siguiente manera:

$$td_{o02} = (td_{o02}^p / td_{m03}^p) * td_{sem103}^c \quad (2)$$

donde td_{o02}^p es la tasa de desempleo de la encuesta puntual de octubre de 2002 (y td_{m03}^p es el de mayo de 2003) mientras y td_{sem103}^c es la estimación del primer semestre de 2003 que surge de la continua.

Expresado de otra manera, se procedió a un empalme simple que supuso que los cambios que registraron las variables durante los años anteriores a la aparición de la encuesta continua eran los que mostraron la puntual. Por lo tanto, las variaciones que surgen de esta última fueron aplicadas a la estimación de la encuesta continua correspondiente al período para el cual existen observaciones provenientes de ambos relevamientos.

X. Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos

Guillermo Anlló y Oscar Cetrángolo

Resumen

El objeto de este documento es presentar una reflexión acerca de los diferentes focos de tensión en las políticas sociales en Argentina. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de los sectores a ser abordados sino, más bien, resaltar algunos aspectos que fueron ya objeto de abordaje en estudios sectoriales específicos (oportunamente citados en el presente documento), para ensayar una visión agregada y sistémica acerca de la reforma del estado necesaria. El acento estará puesto sobre aspectos de solvencia intertemporal, financiamiento de las políticas públicas y equidad que, en muchos casos, se encuentran estrechamente vinculados con otros elementos de la política fiscal que son tratados en otros capítulos de este mismo volumen. En cada caso se hará una caracterización de los problemas estructurales, se revisarán las reformas realizadas en los últimos años y se presentarán los dilemas futuros y demandas de nuevas reformas.

De manera específica serán tratados los dilemas asociados con la redefinición de las políticas públicas en relación, por una parte, con la necesidad de coordinación del gasto público descentralizado (en especial salud y educación) y las presiones que ello genera en la situación fiscal de la Nación y las provincias, y, por otra parte, las demandas por redefinir los esquemas de protección social, ante la nueva dinámica laboral, tanto en relación con la provisión de salud como del sistema de pensiones.

1. Introducción

El sector público argentino ha mostrado recurrentes problemas de solvencia y financiamiento a lo largo del siglo pasado (ver Capítulo II de este documento). El tema, ampliamente tratado en la literatura, ha sido objeto de permanente preocupación en el diseño de la política macro. No obstante, el abordaje no siempre ha considerado la consistencia con la dinámica propia de las políticas incorporadas en los presupuestos públicos. De hecho, la sanción de legislación incorporando reglas fiscales de difícil (por no decir imposible) cumplimiento es un claro ejemplo de ello. En definitiva, la falta de consistencia, entre esas políticas y la restricción fiscal de cada momento, motivó una historia fiscal sumamente accidentada.

Al mismo tiempo, la persistencia de ciertos problemas y dificultades en áreas de intervención pública a cargo de los diferentes niveles de gobierno, de manera especial aquellos relacionados con el gasto social, ha terminado por restar legitimidad a la presencia del Estado. Por otro lado, la sucesión de eventos dramáticos que se ha presentado en la historia macroeconómica del país ha posibilitado la consolidación de diagnósticos no siempre acertados, según los cuales los problemas de cada período responden a la crisis más reciente. A fines de los años setenta se trataba de la crisis internacional y los conflictos institucionales y políticos del país; durante los años ochenta eran las consecuencias de los años del “Proceso”; durante los noventa era la hiperinflación de fines de los ochenta; a fines de los años noventa se trataba de las restricciones impuestas por la convertibilidad y las reformas de esa década; a principios del nuevo siglo fue la crisis; mientras, los problemas de siempre siguieron sin resolverse.

Aquí se tratará de indagar acerca de los elementos más “duros” de las deficiencias estructurales que deben ser considerados y, en todo caso, explicar que el rasgo común ha sido la incapacidad para resolverlas a tiempo o las respuestas poco adecuadas que se le dieron a los problemas cuando se decidió atacarlos. El objeto, entonces, es presentar una reflexión acerca de los diferentes focos de tensión en las políticas sociales en Argentina. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de los sectores a ser abordados sino, más bien, de resaltar algunos aspectos que fueron ya objeto de abordaje en estudios sectoriales específicos (oportunamente citados en el presente documento) para ensayar una visión agregada y sistémica acerca de la reforma del estado necesaria. El acento estará puesto sobre aspectos de solvencia intertemporal, financiamiento de las políticas públicas y equidad que, en muchos casos, se encuentran estrechamente vinculados con otros elementos de la política fiscal que son tratados en otros capítulos de este mismo volumen. En cada caso se hará una caracterización de los problemas estructurales, se revisarán las reformas realizadas en los últimos años y se presentarán los dilemas futuros y demandas de nuevas reformas.

De manera específica serán tratados los dilemas asociados con la redefinición de las políticas públicas en relación, por una parte, con la necesidad de coordinación del gasto público descentralizado (en especial salud y educación) y las presiones que ello genera en la situación fiscal de la Nación y las provincias, y, por otra parte, las demandas por redefinir los esquemas de protección social, ante la nueva dinámica laboral, tanto en relación con la provisión de salud como del sistema de pensiones.

La presentación sigue tres pasos. En el primero (sección 2) se presentan los orígenes de los problemas estructurales; ello dará lugar a una evaluación de las políticas de reforma introducidas en cada una de las áreas tratadas (sección 3). Finalmente, la sección 4 incorpora los principales dilemas prevalecientes y retos futuros.

2. ¿Todo tiempo pasado fue mejor, o lo peor del presente es la memoria?

A veces, se tiene la sensación de que hubo un tiempo en que la educación estaba al alcance de todos; la salud daba cobertura amplia a todos los argentinos que esperaban un retiro temprano, con cobertura completa de salud a cargo del PAMI, ingresos del 82% de su salario al momento de retiro, y ayuda para el acceso a la vivienda. No había planes jefes, porque no eran necesarios. ¿Es cierto todo esto? ¿Cuándo pasó?

a) Uno de los mitos argentinos: el 82% móvil

Seguramente, los problemas del sistema previsional son los más estudiados en relación con la crisis fiscal de nuestro país y de la región. Los signos de su agotamiento eran claros desde mediados de los setenta, aunque los desequilibrios se acentuaron durante los años ochenta, cuando los problemas fiscales -catapultados por la crisis de la deuda- cobraron dramatismo.

El sistema de seguridad social había comenzado a desarrollarse en el país a comienzos de siglo, como un sistema de ahorro (capitalización) para la vejez. Ese fue el caso de las cajas de los empleados públicos, los ferroviarios y los bancarios. Junto con Chile, Uruguay y Brasil, Argentina es considerado un "país pionero" dentro de América Latina en el establecimiento del sistema provisional (Mesa-Lago, 1991). Posteriormente, como parte de las reformas que sufrió el sistema previsional durante los cuarenta, se incorporó un criterio de reparto implícito en la idea de que la población activa debía sostener a la pasiva mediante un "contrato intergeneracional".

El agotamiento del excedente inicial propio de todo sistema de reparto a medida que maduraba el sistema y su utilización para financiar otras finalidades del gasto público,¹ derivaron en un temprano desequilibrio, al que contribuyeron de manera sustantiva los factores demográficos y macroeconómicos pero, también, mucho más importante para el argumento aquí sustentado, las propias respuestas dadas por la política sectorial. En efecto, a medida que caía la tasa de sostenimiento del sistema (entre 1950 y 1961 desde 11,2 a 3,1) en lugar de modificar los parámetros del sistema para hacerlo más viable financieramente, se decidió hacer más flexibles los requisitos para acceder a los beneficios,² de manera tal que, a los problemas propios de la evolución demográfica y del mercado laboral argentino, se sumó un aceleramiento de la caída en la tasa de sostenimiento hasta llegar al exiguo 1,3 a principios de los años noventa. Habiéndose alcanzado un máximo de cargas para financiar al sistema del 26% del salario, esa tasa de sostenimiento hacía imposible el cumplimiento de la expectativa de una tasa de reemplazo cercana al 82% de los salarios al momento del retiro.³

Las características de la crisis previsional argentina no son exclusivas de nuestro país. Por el contrario, esa crisis (así como la mayor parte de los aspectos generales de los problemas presentados en el resto de los componentes de la seguridad social) ofrece numerosas coincidencias con lo sucedido en otras partes del mundo y, en especial, en el resto de América Latina, cuyos países han compartido el diseño de sistemas previsionales orientados por la misma filosofía. No obstante, el estudio de los diferentes factores que afectan al sistema previsional argentino muestra las peculiares características de este caso.

En síntesis, debido a su peculiar diseño, el sistema previsional argentino presentó una crisis que se transformó en endógena y resultó inevitable. Al estar establecido un nivel de

¹ Los excedentes fueron colocados en bonos de la Tesorería con un rendimiento del 4 % anual mientras que la inflación oscilaba entre el 15 y 25 % anual. Por otro lado, el Tesoro hacía sus aportes como empleador en bonos. En 1970, se dispuso mediante una ley el rescate de los bonos por un monto total de 215 millones de dólares, en diez cuotas anuales, sin ajuste.

² Esa expansión del sistema no abarcaba sino en una mínima proporción a los trabajadores autónomos. A partir de 1967, en cambio, la mayor flexibilidad en el ingreso de esos trabajadores al sistema -a través de las diferentes moratorias instrumentadas desde entonces- determinó que los mismos se constituyeran en una porción creciente del total de beneficiarios. Ello modificó la viabilidad financiera del sistema ya que, durante su período de actividad, los autónomos tienen un aporte menor que la suma de aportes personales y contribuciones patronales de los trabajadores en relación de dependencia. Si a esos factores le agregamos la proliferación de regímenes de privilegio, programas de jubilación anticipada en el sector público y el exceso en el otorgamiento de pensiones por invalidez, la consecuencia no podía ser sino la quiebra del sistema.

³ Para una presentación más exhaustiva de las causas de la crisis se puede consultar Feldman y otros (1986); Schulthess (1987) y Cetrángolo y Machinea (1993).

prestaciones que, dada la tasa de sostenimiento, los ingresos del sistema no permitía financiar, debió recurrirse a lo largo de las últimas tres décadas a diversos mecanismos de emergencia: incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios;⁴ financiamiento de otras fuentes; modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o no cumplimiento de la legislación. Esta práctica motivó reclamos judiciales y generó una deuda que, hacia 1991, alcanzaba un nivel cercano a los 7 000 millones de dólares, que fue cancelada parcialmente en bonos y parcialmente en efectivo.⁵ En los primeros años de la presente década, en consecuencia, la necesidad de una reforma resultaba imperiosa.

b) Educación para todos

La crisis previsional no es la única que registra antecedentes más lejanos que los años noventa. El sistema educativo argentino había logrado bajas tasas de analfabetismo y elevada cobertura de la educación primaria en relación con otros países de la región de manera muy temprana. No obstante, ya desde fines de los años setenta se encuentran diagnósticos que muestran las dificultades visibles para alcanzar un nivel adecuado de calidad en las prestaciones y eficacia en el manejo de los recursos (Carciofi y Cetrángolo, 1992).

Los logros del sistema educativo argentino se asocian necesariamente con su carácter de política social excluyente y dominante al momento de la construcción institucional de Argentina. En un período en donde muchos elementos de la política en salud pública aún no se habían descubierto y las necesidades de asegurar el sustento para la vejez era un asunto individual o, a lo sumo, familiar, la política educativa ya era objeto de interés por parte de políticos e intelectuales. Ello se tradujo en el establecimiento de derechos específicos en la Constitución Nacional de mediados del siglo XIX, aún hoy vigentes.

En lo esencial, la necesidad de intervención estatal en el sector se vio reflejada en dos líneas: a) la definición de atribuciones específicas para el gobierno nacional -en un país federal en el cual las atribuciones no explícitamente delegadas al gobierno nacional quedan en manos de las provincias-, y, muy importante; b) en la obligación de asistir a la escuela (se define la educación como bien meritorio por sobre la libertad de los individuos). Todo ello constituyó un claro espacio para la acción pública y tuvo su expresión en el cuerpo normativo que definió a la educación como laica, obligatoria y gratuita.

En Tenti (1989) se presenta un ilustrador recorrido histórico de los resultados de esa temprana definición de la política educativa. Poco tiempo después de la sanción de la Carta Magna, el primer censo poblacional, en 1869, daba cuenta de que un 80% de la población era analfabeta. Sólo un cuarto de siglo después, el analfabetismo caía a la mitad de la población mayor de seis años y para 1914 era sólo la cuarta parte.

A partir de 1960, el analfabetismo se colocó por debajo del 10%, registrando caídas en cada medición censal. No obstante, el optimismo en el logro de una rápida inclusión de población de todos los sectores sociales y nacionalidades al sistema educativo dio lugar a un creciente pesimismo acerca de su calidad. Es así que el Censo de 1980 muestra que si bien sólo el 5% de la población mayor de 14 años nunca había asistido a la escuela, sólo un tercio de ellos había continuado estudios después del nivel medio; otro tercio sólo había completado la educación primaria y el tercio restante ni siquiera ello.

⁴ En 1970, las mismas eran del 33,7% del salario (20% para el sistema previsional) y en la actualidad alcanzan el 49% del salario (27% para el sistema previsional). A partir de 1994, no obstante, las contribuciones patronales han sido reducidas en diferentes proporciones, según la región.

⁵ En Schulthess y Demarco (1993) se ofrece una detallada descripción de los determinantes y estructura del endeudamiento.

Ese mismo año, el 78% de la población de la Ciudad de Buenos Aires con 14 años se encontraba asistiendo a la escuela secundaria y un 11% en la primaria. En la provincia de Corrientes los porcentajes eran de 24 y 53 respectivamente, dando una prueba elocuente de las disparidades regionales sobre las que actuó el proceso descentralizador de la educación primaria decidido un par de años antes.

Esos problemas tenían su más clara manifestación en las elevadas tasas de repitencia y abandono en la escuela primaria y no eran independientes de los problemas existentes en la capacitación de los docentes, organización del sistema y disponibilidad de recursos físicos. Sin duda, no obstante, la situación socioeconómica ha tenido gran influencia en los resultados y, como será analizado, las disparidades regionales agravaron la diversidad de situaciones en sistemas con elevado grado de descentralización. Por otra parte, los otros niveles de enseñanza, aunque mostrando rasgos particulares, también participaban de estos problemas.

c) El sistema de salud argentino: 62, modelo para armar

La conformación actual del sistema argentino de salud, por su parte, es el resultado de una compleja y relativamente corta evolución. Recién a mediados de la década de los años cuarenta, el sector público comenzó a ocupar un papel central, tanto como prestador, como en el diseño y desarrollo de políticas específicas para el sector, con la creación del Ministerio de Salud, la expansión de la oferta pública, el desarrollo de programas de lucha contra enfermedades endémicas y el fortalecimiento de la intervención del estado en la organización del sector. A diferencia de los casos que construyeron sus sistemas o bien sobre sistemas públicos de cobertura universal o sobre la base del financiamiento contributivo en la seguridad social, Argentina siguió un doble patrón y, al igual que muchos países de la región, la cobertura estuvo a cargo de los subsectores públicos, privado y de la seguridad social.⁶

Desde 1970, el sistema se consolidó institucionalmente con la extensión de la cobertura de salud a toda la población en relación de dependencia. Ese año, la ley 18 610 hizo obligatoria la afiliación de cada trabajador a la obra social correspondiente a su rama de actividad. Se amplió considerablemente la cobertura, al tiempo que se ponía en manos del movimiento gremial una importante cuota de poder político y económico. Teniendo en cuenta que la organización sindical argentina respondió a un modelo de gremio único por rama de actividad, ello significó, en la práctica, la transformación de la población trabajadora en cautiva de la obra social del gremio correspondiente. El sistema de obras sociales se extendió, asimismo, en forma obligatoria a los jubilados y pensionados. La Ley 19 032 creó una institución especial, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, para brindar prestaciones de salud y otros servicios sociales a la porción de la población de mayor edad. Esta institución tuvo un importante desarrollo a nivel provincial.

La expansión de las obras sociales se convirtió en el pivote articulador del desarrollo global del sector. Orientando su demanda hacia prestadores privados, empresas químico farmacéuticas y productores de equipamiento médico, fue determinante en el crecimiento del subsector privado. Por su parte, la red de servicios estatales, que era hegemónica hasta la consolidación de este esquema, pasó a ser la única cobertura de una porción creciente de la población, la más carenciada, sin cobertura de la seguridad social. No obstante, el sector público también suele brindar cobertura adicional a los asociados a otros esquemas y personas de ingresos

⁶ En CEPAL (2006) se introduce una clasificación de los sistemas de salud de acuerdo con el grado de integración de los subsectores. Argentina pertenece al grupo definido como de menor grado de integración.

altos, dando lugar a casos de múltiple cobertura, con las obvias consecuencias negativas en materia de eficiencia.⁷

La ausencia de coordinación de los subsectores y de regulación de los componentes no públicos ha sido el problema central de la política sanitaria. Bajo esas circunstancias, el Nomenclador de Prestaciones Médicas, Odontológicas y Bioquímicas (sancionado en 1977) se convirtió en un instrumento central de regulación de los precios relativos del sector. En virtud del mismo, se privilegió la incorporación de tecnología en detrimento del trabajo clínico, proceso que fue potenciado por la política de apertura económica del momento, generándose un crecimiento no planificado de tecnología de alta complejidad. En el segmento público, la falta de instancias coordinadoras fue agravada por las características básicamente financieras que adoptó el proceso de descentralización hospitalaria, como se verá en la sección siguiente.

Así, en los años ochenta, el sector de salud argentino había consolidado una organización que se caracterizaba por su excesiva fragmentación, rasgo que ha prevalecido hasta la actualidad. Su falta de coordinación y articulación continua impidiendo la conformación de un "sistema" de salud y atenta contra el uso eficiente de recursos y el logro de niveles aceptables de equidad en su cobertura. No sólo se nota la falta de integración entre los distintos subsectores público, seguridad social, privado, sino que hacia el interior de cada uno de ellos también se observa un elevado grado de fragmentación.

No podemos más que coincidir con un diagnóstico oficial que expresa que: “Esta tendencia a delegar responsabilidades por parte del Estado halla su culminación con el Instituto Nacional de Obras Sociales, cristalizándose de este modo una estratificación de la población en tres grupos: pudientes, asalariados –cubiertos por las Obras Sociales- e indigentes, cada uno de los cuales recibe una asistencia médica de calidad muy diferenciada”.

Lamentablemente, este párrafo es una muestra elocuente del fracaso de las reformas en las políticas públicas para resolver problemas estructurales de larga data. Se trata de un párrafo extraído del Plan Trienal elaborado en 1973, sólo dos años después de sancionado el marco legal que diera sustento al sistema de seguridad social en salud que, con algunas modificaciones, subsiste hasta la actualidad. Más de tres décadas después, aquel diagnóstico sigue siendo válido y se convierte en una clara ilustración de las raíces históricas de los problemas en la modalidad de intervención pública.

d) De la sociedad del trabajo a la sociedad flexible: hechos de goma

El modelo de estado de bienestar, que se planteó como paradigma de protección social desde fines de la segunda guerra mundial hasta mediados de la década del setenta, se basaba en la “sociedad del trabajo”. Suponía una situación ideal de pleno empleo formal, a partir de la cual la protección social iría consolidándose mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral. La ciudadanía social dependía del mercado de trabajo y el Estado era el agente a cargo de la cobertura de servicios básicos y educación, todo esto sobre la base de un modelo *bismarckiano* en donde el financiamiento provenía de las contribuciones tripartitas por parte del propio Estado, los empleadores y los trabajadores. El trabajador –jefe de familia- aseguraba a todo el grupo familiar con sus ingresos y protección social (Machinea, 2006). Más allá de las cualidades y límites que encontró este modelo, se ha visto que en Argentina el modo de introducción de esta visión encontró restricciones previas y propias de su modalidad de instrumentación y de las características específicas del país.

⁷ Una presentación estilizada de la evolución histórica del sector, con especial referencia al desarrollo del subsector privado, fue desarrollada por Jorge Katz. Véase Katz y Muñoz, 1988, Cetrángolo y otros, 1992 y Katz, 1995.

Este documento trata de ponderar adecuadamente el peso que tienen en la crisis de la intervención pública tanto los elementos estructurales como los provenientes del nuevo escenario. Adicionalmente, no puede dejar de señalarse que, en casi todos los casos, las reformas realizadas son parte del problema, ya sea porque se hicieron mal, tarde o no se llegaron a poner en marcha. Como se verá, no existe tal cosa en las políticas públicas como una reforma ideal o modelo al cual seguir. La dinámica de estos mercados, así como las estructuras gubernamentales, demandan una redefinición permanente de los objetivos e instrumentos necesarios para corregir (transitoriamente) los problemas y atender los dilemas de la política social. Mucho menos pueden existir reformas en dos tiempos o reformas de primera y segunda generación. Ello supondría, no sólo la existencia de una reforma ideal sino una visión ingenua de mercados que estarían inmóviles a la espera de que el Estado realice esa reforma en dos tiempos. En el capítulo siguiente se presentará, con más detalle, el tipo de debate y reformas instrumentadas en relación con las áreas más sensibles de la política social.

3. Nuevos problemas o la persistencia de viejos problemas mal resueltos

La sección previa ofreció una introducción general a los desafíos sin resolver en las políticas sociales argentinas. En la presente, trataremos de detenernos en la presentación de las respuestas dadas a los problemas estructurales existentes en las áreas más sensibles de la política social. Ello nos permitirá despejar el terreno para una reflexión sobre los desafíos pendientes. Las áreas que serán revisadas son, en primer lugar, aquella relacionada con la disparidad de situaciones a lo largo del territorio argentino y su impacto sobre la organización de las políticas públicas; en segundo término, y muy vinculado con lo anterior, la descentralización y reformas en la provisión de educación pública; en tercer término, si bien tiene similitudes con la educación, la problemática de la salud, la que incorpora desafíos en materia de financiamiento y equidad más complejos que ameritan un tratamiento específico; por último, se evaluará la reforma previsional y la necesidad de nuevos cambios.

a) La descentralización en un federalismo de diversos

Descentralización de servicios sociales y diversidad interprovincial

Argentina es un país federal con un profundo proceso de descentralización que ha delegado una parte sustantiva de las políticas públicas en manos de los gobiernos provinciales y municipales. Teniendo en cuenta el impacto que las políticas públicas descentralizadas tienen sobre la equidad y la cohesión social, resulta indispensable introducir alguna idea de esas disparidades antes de abordar el tema objeto de este informe.

Es conveniente aclarar que en el federalismo argentino la Constitución Nacional define las potestades federales y concurrentes, dejando todo aquel poder residual no especificado a cargo de los gobiernos provinciales.⁸ A su vez, la relación con los gobiernos locales o municipios es establecida de manera autónoma en cada provincia, por lo que hay una variada gama de formas de organización municipal a lo largo del territorio argentino.

A diferencia de otros países, los procesos de descentralización ocurridos en Argentina no pueden ser considerados como avances de los gobiernos subnacionales sobre el poder central. Por

⁸ En este sentido, el federalismo argentino es similar al de Estados Unidos, Suiza y Australia. Véase Cetrángolo y Jiménez (2004).

lo contrario, los procesos de descentralización estuvieron fuertemente impulsados por la voluntad del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias. En efecto, y aún cuando no sea éste el lugar para revisar estos procesos, conviene señalar que la descentralización de educación, salud, provisión de agua y otros servicios a fines de los años setenta fue realizada durante un gobierno “de facto” con el sólo propósito de liberar recursos para el gobierno central. La descentralización del segundo nivel de enseñanza y algunos hospitales a las provincias durante los primeros años de los noventa, cuando ya había gobierno democrático, también tuvo como objetivo explícito la modificación del reparto efectivo de recursos a favor de la Nación.⁹

Vinculado con el punto anterior, los procesos de descentralización ocurridos en Argentina no tuvieron las motivaciones clásicas de las reformas que tratan de resolver, vía la descentralización, los problemas de revelación de preferencias mediante la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas y, adicionalmente, no fueron precedidos de las necesarias previsiones en materia de coordinación de las políticas y compensación sumamente necesarias en servicios públicos tan importantes para la equidad distributiva.

Argentina es un país con una gran disparidad regional de capacidades tanto económicas como de gestión de políticas (ver Capítulo VIII de este documento), por lo que la descentralización motivada por urgencias fiscales, sin la previa introducción de mecanismos de compensación y coordinación antes señalada, muy posiblemente haya agravado los problemas de equidad preexistentes.

Lamentablemente, la información con que se cuenta en materia de cobertura y resultados del gasto social descentralizado es escasa. No obstante, la evidencia disponible muestra claramente la asociación entre nivel de desarrollo de las provincias y calidad de los servicios (Gatto y Cetrángolo, 2003). De manera específica, el gráfico X.1 permite comprobar la asociación fuertemente positiva que existe entre mayor desarrollo y bajas tasas de mortalidad infantil mientras que la esperanza de vida registra un comportamiento que está determinado por una causalidad más compleja. Teniendo en cuenta estos indicadores y el ordenamiento definido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH),¹⁰ se han definido los siguientes cuatro grupos de jurisdicciones:

- a) De mejores indicadores de desarrollo: Son jurisdicciones con altos Índice de Desarrollo Humano (IDH) y producto por habitante y los mejores indicadores sociales, con bajas tasas de mortalidad infantil. Aquí se encuentran la Ciudad de Buenos Aires y las provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén), éstas últimas con muy baja densidad poblacional.
- b) De relativamente alto desarrollo: También presentan IDH y producto por habitante relativamente elevados al igual que los indicadores sociales. En este grupo se reúnen cuatro provincias que explican la mitad de la generación del producto (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) junto con las dos restantes provincias patagónicas con mayor diversificación productiva que las restantes de su región (Rio Negro y La Pampa).
- c) De relativamente bajo desarrollo: Tienen producto por habitante e indicadores sociales inferiores al promedio nacional. Son jurisdicciones que tienen problemas de desarrollo y estructura productiva poco diversificada. En este grupo se encuentran La Rioja, San Juan, Entre Ríos, Tucumán, San Luis, Catamarca¹¹ y Salta.

⁹ Estos aspectos pueden ser revisados en Carciofi y otros (1996) y en Cetrángolo y Jiménez (2004).

¹⁰ Para ampliar la información sobre IDH véase PNUD (2005).

¹¹ Catamarca es un caso especial. Muestra, desde hace unos años, un PBG relativamente alto debido a la incorporación de nuevas explotaciones mineras que incrementan su producto pero no necesariamente el ingreso de sus habitantes. Lamentablemente Argentina no cuenta con estadísticas de ingreso provincial.

- d) De menor desarrollo relativo: En este grupo se encuentran las provincias con peores indicadores económicos y sociales y está integrado por las jurisdicciones que presentan mayores inconvenientes en el norte del país (Corrientes, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Formosa y Jujuy).

El grupo A incorpora una jurisdicción de características especiales y únicas: la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de una economía urbana que, por ser la capital de la Nación, presenta una muy fuerte concentración de la oferta de servicios de salud, una estructura etaria diferente y mejores condiciones socioeconómicas que el resto. En el grupo B, por su parte, se encuentra la Provincia de Buenos Aires, cuyos municipios del denominado conurbano bonaerense tienen un acceso preferencial a los servicios asistenciales de la Ciudad de Buenos Aires debido a su cercanía geográfica.

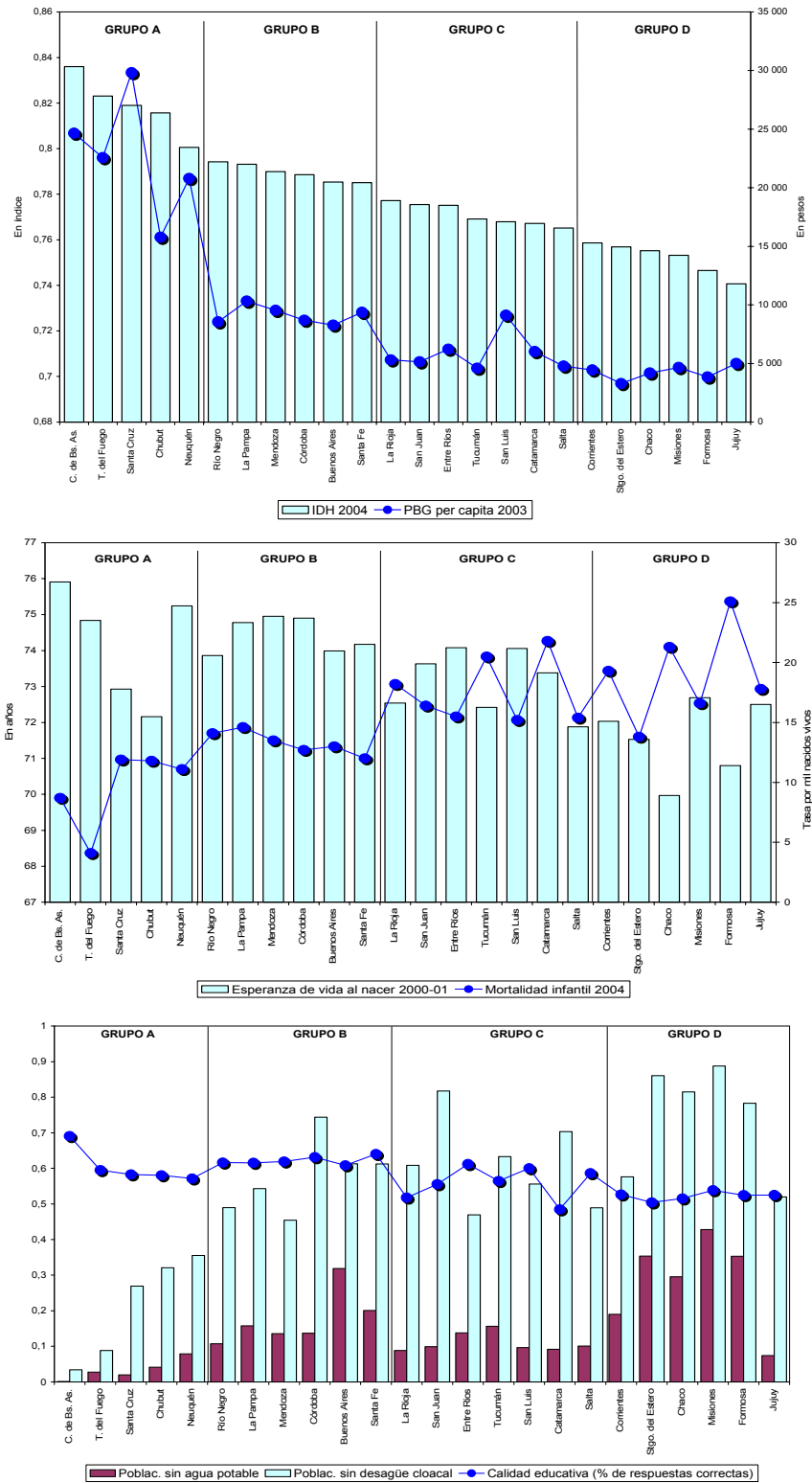
Como toda clasificación, ésta contiene simplificaciones que pueden no reflejar situaciones particulares específicas pero, de todos modos, tiene el valor de presentar cierto ordenamiento e ilustrar, sin lugar a dudas, sobre la diversidad de situaciones hacia el interior del territorio del país y la necesidad de aplicar diferentes acciones para resolver los problemas sanitarios.¹²

Imposibilidad de correspondencia fiscal

Cualquier iniciativa de política pública que se proponga trabajar en las diferentes regiones de la Argentina debe tomar nota de un rasgo distintivo del federalismo argentino relacionado con la alta concentración territorial del producto. Las cinco jurisdicciones de mayor envergadura (Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza) dan cuenta de aproximadamente las tres cuartas partes del producto total. Las provincias con estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos naturales (Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) explican el 7% del producto. Catamarca y San Luis, dos casos especiales de nuevo desarrollo económico, explican el 2% del total. Cinco jurisdicciones de desarrollo intermedio de base agroalimentaria (Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta y Tucumán) dan cuenta del 8% del producto total. Jujuy, Misiones y San Juan, tres provincias de desarrollo intermedio que muestran serias rigideces explican el 3% y, finalmente, las cinco jurisdicciones que muestran el mayor atraso empresarial y productivo (Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero) apenas representan el 4% del producto bruto geográfico (PNUD, 2002 y Gatto y Cetrángolo, 2003).

¹² Se puede comprobar que hacia el interior de cada provincia se repiten los patrones nacionales en relación con la heterogeneidad de situaciones. En Acuña y Cetrángolo (2006) se presenta la estrecha relación entre los departamentos con mayores falencias en materia de provisión de agua y desagües y pobreza.

GRÁFICO X.1
INDICADORES DE DESARROLLO Y CLASIFICACIÓN DE PROVINCIAS



Fuente: elaboración propia en base a datos del PNUD, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación e INDEC.

Al considerar el Producto Bruto Geográfico por habitante se observa la espectacular brecha entre las de mayor desarrollo y las patagónicas por un lado y las provincias de menor desarrollo relativo, de manera que el PBG por habitante de Santa Cruz resulta ser 8,7 veces el correspondiente a Formosa. Estos datos hacen desestimar cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición a la riqueza hacia las provincias). Resulta claramente inconveniente que el financiamiento de políticas tan centrales a la equidad, igualdad de oportunidades y cohesión social corra por cuenta de las posibilidades de jurisdicciones tan diversas.

Actuando sobre estas disparidades territoriales, la política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. Se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción, dando lugar a dinámicas circulares (virtuosas y viciosas). Las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios.

GRÁFICO X.2
RESTRICCIÓN ORIGINADA EN LA ASIMETRÍA CRECIENTE ENTRE RECURSOS Y GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004^a).

Por su parte, debido a la concentración de recaudación en manos de la Nación (una parte de ella es la que forma la masa coparticipada), las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Este desbalance financiero interjurisdiccional debe ser también considerado como un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias. Antes de la descentralización de escuelas y hospitales ocurrida a fines de los años setenta, la Nación recaudaba y gastaba una proporción bastante similar del total. Como se observa en el gráfico X.2, los desbalances entre las estructuras jurisdiccionales de gastos y recursos tributarios y no tributarios eran muy poco significativos hasta la década de los años ochenta.¹³ Desde entonces, la mayor concentración de recursos bajo administración de la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidadas.

Como resultado de los aspectos antes señalados el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de transferencias de recursos desde la Nación. Al mismo tiempo, existen numerosas razones que califican al sistema como poco transparente y carente de eficiencia.¹⁴ A partir de la sanción de la ley 23548, el régimen fue haciéndose crecientemente complejo debido a la presión que han ejercido las demandas de financiamiento de la Nación -en especial motivadas por el sistema previsional-, derivando en numerosas modificaciones de los mecanismos de distribución y multiplicándose así los canales por los cuales los recursos son derivados a sus destinos finales en las provincias. En algunos casos, esos mecanismos han obedecido a pactos y acuerdos de alcance general; en otros, a su vez, se ha tratado de modificaciones en la asignación de impuestos específicos, en especial (como se anticipó) para financiar la previsión social. Más allá de estos aspectos, es ciertamente importante señalar que el resultado es un sistema transitorio, desprolijo, con incentivos difusos, que alcanza a mejorar la distribución regional de recursos sin llegar a niveles aceptables,¹⁵ lo que obedece, ciertamente, a problemas de desarrollo productivo de las regiones que son difícilmente abordables por sistemas de transferencias financieras y dejan un amplio margen tanto para las políticas de desarrollo productivo -siempre que quede espacio para ello (Gatto, 2007)- como para programas asistenciales financiados desde el gobierno central. No obstante, el eje de las políticas compensadoras debiera estar basado en consensos federales relativos a las políticas sociales, en especial salud y educación, y no a extrañas ecuaciones derivadas de transacciones políticas meramente coyunturales.

Todo diseño de política debe partir de la identificación de las restricciones económicas e institucionales que limitan su factibilidad y afectan su probabilidad de éxito. Para el caso argentino se ha visto en los últimos apartados que las características y magnitud de esas restricciones, derivadas de la particular conformación económica regional e institucional, en

¹³ Lamentablemente, no es una tarea sencilla la reconstrucción de estadísticas fiscales de largo plazo en Argentina. Para la construcción del gráfico referido se utilizaron diferentes publicaciones de la Secretaría de Hacienda que, a lo largo del tiempo, presentaron la información con diversa metodología. Para mayor detalle ver Cetrángolo y Jiménez (2004^a).

¹⁴ Con respecto a este punto y el siguiente, ver Cetrángolo (2004).

¹⁵ Bajo ciertos supuestos simplificadores se ha podido estimar que la brecha entre los productos per capita de las jurisdicciones más rica y más pobre del país, que registra un valor de 8,7, alcanzaría un nivel de 11,5 si no existieran la redistribución implícita en la coparticipación federal y otros recursos de origen nacional transferidos a las provincias. Por su parte, en ausencia de la distribución de fondos presupuestarios, esa relación podría alcanzar valores superiores a trece.

especial en lo relacionado con el funcionamiento del federalismo, son un serio límite en el diseño de las políticas públicas.

b) Descentralización y reformas en la educación pública

A diferencia de lo que sucede con los servicios públicos de atención de la salud, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como la potestad jurisdiccional sobre quién es responsable de brindar educación, se encuentran definidos a nivel constitucional. Sin embargo, como señalara Tenti (1989), la misma Constitución Nacional generó espacio para disputas jurisdiccionales desde el origen, ya que en su art. 5° reconoce a las provincias la facultad y obligación de atender a la educación primaria, mientras que el art. 67°, en su inciso 16, concede al Congreso de la Nación la facultad genérica de dictar planes de instrucción general y universitaria.

A pesar de esas superposiciones en origen, desde fines del S.XIX la política educativa argentina, estructurada entorno a los principios de universalidad, laicidad y gratuidad, se caracterizó por bajas tasas de analfabetismo, cobertura casi universal de educación primaria y sostenido crecimiento de estudiantes en los niveles secundario y superior (Carciofi y otros, 1996). Desde fines de los setenta el sistema educativo argentino comenzó a evidenciar algunas dificultades como baja tasa de completamiento, diferencias regionales, abandono y repitencia. Posteriormente, se fueron sumando otras demandas sociales, que al no ser atendidas por otras áreas de las políticas públicas, encontraban refugio en la escuela, trastocando los principios que debían orientar la política educativa.

En este contexto hay que introducir una vez más el problema de la inserción laboral temprana que tensiona la educación, lo que ha llevado en la actualidad a que entre los adolescentes que trabajan, el 25% no asiste a la escuela -en las zonas rurales¹⁶ estos valores llegan al 62%, por otro lado, el 43% de los adolescentes que trabajan cuenta con historias de repitencia frente al 26% de los adolescentes que no trabajan (EANNA).

El proceso de descentralización

Volviendo a lo estrictamente educativo, los diagnósticos existentes vinculan las dificultades con la falta de materiales didácticos, la organización curricular, la deficiente capacitación de los docentes y el pobre manejo de los recursos humanos del sector, entre otros factores (Beccaria L, y Carciofi, R. 1993). Estos problemas no se relacionan con la descentralización de las escuelas primarias realizada en 1978, ya que las deficiencias eran preexistentes. Sin embargo, cabe señalar que la forma en la que se realizó la descentralización no contribuyó a su solución, sino muy por el contrario, en muchos casos empeoró las perspectivas, en particular en materia de equidad territorial, ya que, como se explicó en la sección 3.1.2., las regiones más pobres se ven imposibilitadas de encarar las inversiones necesarias para mejorar, al menos, los problemas de infraestructura y acceso al material educativo. La situación de la educación secundaria no dista mucho del panorama existente para la primaria, con las mismas conclusiones al momento de analizar su proceso de descentralización.

En efecto, en 1978, bajo el último régimen militar, se produjo la primera transferencia de servicios educativos, lo que implicó el traspaso del gobierno nacional de los establecimientos de

¹⁶ A lo que habría que sumar la problemática de la población indígena. La información socioeducativa de los pueblos indígenas es insuficiente; sin embargo es posible señalar la desigualdad y la vulneración del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas. Para el sector de población de los pueblos Wichi, Pilagá y Toba de la Provincia de Formosa, de 9 659 niños, niñas y adolescentes indígenas que ingresan a la escuela primaria, sólo llegan al nivel medio 673 (6,9%), al nivel superior o terciario 108 (1,1%) y a la universidad 32 alumnos indígenas (0,3%).

enseñanza parvularia y primaria a las provincias. Cabe mencionar que esta descentralización respondió a criterios fiscales y no a razones de política sectorial. La misma se dio en un período en el cual los recursos provinciales estaban experimentando una significativa recuperación, por lo que la medida puede interpretarse como una presión del gobierno central para forzar a los gobiernos locales a realizar un ajuste fiscal adicional, ya que la participación de las provincias en la masa de recursos coparticipados no se incrementó en correspondencia –de hecho, experimentó una importante caída entre 1980 y 1984.

Una década después (fines de 1991), se dispuso la transferencia de la administración y el financiamiento de los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (básicamente secundarios y el CONET). A pesar de que en esta ocasión se argumentó que el traspaso se realizaba como parte de un proceso auténtico de federalización, la modalidad y oportunidad del mismo señalan una clara intencionalidad fiscal (Carciofi y otros, 1996).

Las reformas en el área educativa durante la década pasada no concluyeron allí, sino que continuaron a lo largo de la misma. Éstas se pusieron en marcha mediante una serie de instrumentos legales que, además de la propia la Ley de Transferencia de Servicios Educativos Secundarios y Terciarios No Universitarios de 1991 (ya comentada), incluyó, de manera especial, la Ley Federal de Educación, de 1993, que definió las competencias y responsabilidades de la Nación y las provincias; el Pacto Federal Educativo, de 1994, a través del cual el Gobierno Federal comprometió recursos y las provincias acordaron la aplicación de la citada ley, y la Ley de Educación Superior, de 1995, que consolidó el marco normativo de las universidades nacionales.

Como consecuencia de estas reformas, el Gobierno Nacional quedó como responsable de supervisar y proveer asistencia para asegurar la calidad en educación básica, mediante la implementación de sistemas nacionales de evaluación, asistencia técnica para la gestión curricular y capacitación; financiar programas compensatorios de desequilibrios regionales y sociales, y financiar y regular el sistema de universidades nacionales. En cuanto a las provincias, estas quedaron responsables de la provisión y financiamiento de todos los niveles de educación no universitaria: un año de nivel Inicial; nueve años de Educación General Básica (EGB); tres años de Polimodal, y tres-cuatro años de Educación Superior No Universitaria. De ellos, se establecieron como obligatorios los diez que incluyen los niveles inicial y EGB. En consecuencia, los salarios de los docentes, la infraestructura, la gestión y administración del sistema quedó como responsabilidad provincial (Becerra y otros, 2003).

Como señala Tedesco (2000), más allá de los importantes aumentos en la cobertura y la introducción de nuevas modalidades e instrumentos de gestión, no se lograron modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos. Como suele suceder cuando se producen reformas demoradas en las políticas públicas, la aparición de nuevos problemas sobre los que se conoce poco o se tiene visiones distorsionadas desnuda la existencia de diagnósticos incompletos o carentes de vigencia. Por un lado, la mayor desigualdad y empobrecimiento de amplios sectores de la población, y, por otro, la expansión de los procesos de modernización tecnológica, los cambios culturales y cognitivos asociados a esta expansión así como los propios resultados de los procesos de transformación, son algunos de los elementos que deben dar margen a una redefinición del papel de la escuela.

El panorama educativo luego de las reformas

En la actualidad, el sistema educativo argentino muestra severas segmentaciones y situaciones de inequidad persistentes que impactan con mayor fuerza sobre los más pobres. A pesar de que los niveles de cobertura escolar para los niveles básico y secundario están entre los más altos de la región, no todos los que ingresan a la escuela la culminan y los niveles de calidad y eficiencia interna son bajos. La población entre seis y 18 años fuera del sistema educativo alcanza a 1 154 961 (INDEC,

2001), es decir, la exclusión educativa impacta sobre el 13,2% del total de niños, niñas y adolescentes (INDEC, 2001).

En el nivel inicial de educación, la asistencia de los niños y niñas a servicios educativos es relativamente homogénea para los niños de cinco años, pero no en aquellos de tres y cuatro años: a los tres años 50% asiste a este nivel de enseñanza en el Gran Buenos Aires y solamente 10,5% en las provincias del Noroeste Argentino (NOA) y a los cuatro años 73,5% asiste en el GBA y solamente 30,6% en el NEA.¹⁷

Por su parte, la educación básica se caracteriza por su alta tasa de cobertura -casi universal- combinada con altas tasas de repitencia y sobreedad. El nivel medio si bien avanza en sus niveles de cobertura, no tiene capacidad suficiente para sostener con calidad a la población escolar y contiene los más altos porcentajes de abandono del sistema. El abandono escolar en el nivel polimodal llega en promedio al 19,8%, con algunas provincias alcanzando el 25% (DINICIE – MECyT, 2004 y 2005).

La nueva legislación y los interrogantes abiertos

En el entendido de que la provisión de educación es una responsabilidad de los gobiernos provinciales, y que sus presupuestos enfrentan múltiples demandas y serias restricciones para la asignación, la pauta establecida por la nueva Ley de Financiamiento Educativo premoniza nuevas tensiones. La reciente Ley de Educación Nacional aumenta las exigencias sobre la provisión de educación (extensión de la escolaridad obligatoria hacia abajo –preescolar-, y hacia delante -hasta la finalización de la escuela secundaria- al mismo tiempo que extiende la jornada en las escuelas primarias), y sobre los recursos a destinar para ello. Anteriormente, la Ley de Financiamiento Educativo había establecido la obligación de que el gasto en la materia debe ser el equivalente al 6% del PBI. A diferencia de las metas similares establecida en las reformas previas, en este caso se establecieron metas específicas para cada nivel de gobierno. No obstante, la definición de la meta de manera independiente a las posibilidades efectivas de cada gobierno (que dependerá, entre otros factores, del crecimiento de la economía, la recaudación de impuestos, las demandas de otros sectores) pueden generar nuevas tensiones.

Por otro lado, la Ley de Educación Nacional estipula la obligatoriedad de la educación secundaria. Esto demandará nuevas respuestas de política pública no sólo derivadas del sector educativo, sino también esfuerzos de articulación y alianzas de los distintos sectores del estado en sus ámbitos de intervención, de las organizaciones sociales, de la academia y también del sector privado.

En cambio, hay deficiencias estructurales de la educación sobre las que no existe una clara definición del abordaje buscado. Por ejemplo, tras los procesos de descentralización pasados, no se tomó en cuenta que podían generarse dinámicas que aumentarían las distancias entre las provincias pobres y las ricas, por lo que dada la enorme brecha de ingresos existente entre provincias (y por lo tanto de capacidades de financiamiento y de gestión) el papel del gobierno central debe necesariamente ser redefinido y fortalecido en materia de coordinación y compensación de diferencias. El financiamiento debe jugar un papel fundamental en la definición de los incentivos que sostienen una determinada dirección y gobierno del sistema (lo cual no es resuelto con el 6% estipulado en la ley); sin dejar de observar el problema de pautar una meta de gasto con independencia de su fuente.

El control sobre las diferentes jurisdicciones para el cumplimiento de las pautas presupuestarias en el área educativa establecidas por la ley debe ser acompañado por la definición de políticas específicas para los casos en que se registran incumplimientos. La sola idea de

¹⁷ Elaboración UNICEF en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC/MECON, 2006.

castigo a gobiernos subnacionales donde el gasto social está descentralizado implica castigar a sus ciudadanos, en general los más necesitados de asistencia. Cuando es así no sólo se vuelve inviable políticamente sino, más importante, inconveniente el castigo, y la sola incorporación de la idea en la discusión lleva a metas que no se han de cumplir, reduciendo la legitimidad de la autoridad, tema muy conocido en Argentina. En su lugar, deben incorporarse incentivos positivos y, en todo caso, castigos que afecten al gobierno y nunca a la ciudadanía.

A su vez, las nuevas demandas sobre la escuela que mencionáramos al comienzo, no aparecen reflejadas en la ley. Una vez que el sistema logró acercarse a su cometido original de brindar conocimientos básicos para la mayor parte de la población, aparece la necesidad de conocimientos más sofisticados para sostener el crecimiento económico y competitividad, por un lado, y, por el otro, servir como resguardo de la contención social (como alternativa a la cohesión social). Eso genera tensiones en política educativa que nadie sabe como resolver.

Las empresas, tanto industriales como de servicios, han elevado sus niveles de exigencia en los requisitos de educación formal y en los niveles de experiencia y especialización. En contraparte, los niveles de educación formal en muchas áreas del país son bajos y las desigualdades territoriales (entre provincias, en el medio urbano – rural y entre departamentos al interior de cada provincia) en materia de recursos humanos y sus calificaciones son tan dispares que limitan seriamente las propias posibilidades de progreso. Algunos ejemplos ilustraran mejor este argumento. En las provincias de Chaco y Misiones, más del 20% de la población entre 30 y 39 años de edad no terminó el nivel primario de instrucción, cifra que asciende a más del 30% de las personas de 40 y más años en las mismas jurisdicciones. Más del 50% de la población rural de 15 años y más de las provincias de Santiago del Estero, Misiones, Formosa, Corrientes, Chaco tampoco concluyó el ciclo primario, proporción que se eleva a más del 90 % para el caso de la población rural que no terminó el ciclo secundario (Chaco 95%, Corrientes 94%, Formosa 93%, Misiones 95%, Santiago del Estero 94%). La situación urbana no es extremadamente diferente en estas jurisdicciones, si bien es considerablemente más alto el nivel de educación formal: en Misiones el 72% de la población urbana de 15 años y más no concluyó el secundario, en Tucumán el 65%, en Jujuy el 69%, en Río Negro el 70%, en el Chaco el 74% y en Formosa el 71%. La importancia de revertir esta situación estructural apunta no sólo a mejorar los niveles de competencia y las calificaciones de las personas que habitan en áreas rurales o en jurisdicciones de menor desarrollo y mayor pobreza relativa; sino por sobre todo, a romper la presencia de elementos y procesos que definen un sistema de perpetuación intergeneracional y la ampliación de las desigualdades territoriales e intra-jurisdicción. “En efecto, el examen del perfil de los hogares de los deciles superiores e inferiores de la pirámide de ingresos muestra que los factores educacionales, patrimoniales, ocupacionales y demográficos se refuerzan tanto para mantener a los hijos de los hogares de bajos ingresos en una situación desmedrada cuando llegan a la edad adulta, como para dar a los provenientes de hogares que tienen un ingreso superior una alta probabilidad de mantener su ubicación relativa de las personas en la distribución futura del ingreso” (CEPAL, 2005). En este sentido, las propuestas de universalización del nivel secundario o inicial debieran tener una definición específica, a diferencia de la Ley Federal vigente, incorporando un capítulo particular para atender a la población adulta “joven” que salió del sistema educativo a temprana edad y que hoy tiene muchas limitaciones para incorporarse al sistema productivo formal.

c) Desregulación de la salud, financiamiento y equidad

Problemas estructurales

Existe cierto consenso en caracterizar al sector salud de Argentina como muy segmentado, heterogéneo y poco equitativo tanto en los aspectos relacionados con la organización y

financiamiento como con el acceso a los servicios. El sistema argentino de salud está asentado sobre la provisión pública a la que tienen derecho todos los habitantes del país, con independencia de que tengan, adicionalmente, algún tipo de aseguramiento social o privado. Precisamente, los trabajadores privados que se desempeñan en el mercado formal y los del sector público nacional, así como sus respectivos grupos familiares, tienen una cobertura adicional provista por instituciones de la seguridad social (“obras sociales”). Los trabajadores que se desempeñan en los sectores públicos provinciales y sus familias, por su parte, están asegurados en las “obras sociales provinciales”. Un rasgo característico del sistema de seguro social argentino es la existencia de una institución específica destinada a proveer servicios a los jubilados y pensionados y sus grupos familiares, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como “PAMI” (Programa de Atención Médica Integrada). Por último, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga. Por lo tanto, un problema que afecta la eficiencia en la organización -y muestra su desarticulación- es la existencia de múltiple cobertura. Ello no es sólo el resultado de la duplicación de cobertura entre el sector público y los diferentes tipos de seguros, sino también por la superposición de cobertura que surge cuando los miembros de un grupo familiar tienen derecho a servicios provistos por diferentes tipos de instituciones.

CUADRO X.1
GASTO EN SALUD EN ARGENTINA. 2000 - 2004
(En porcentaje del PIB)

	2000	2004
Gasto Público	2,01	1,89
Nación	0,29	0,35
Provincias	1,40	1,24
Municipios	0,33	0,29
Seguridad social	2,94	2,47
Obras sociales nacionales	1,36	1,27
INSSJP (PAMI)	0,81	0,55
Obras sociales provinciales	0,77	0,65
Subtotal Público y seguridad social	4,96	4,36
Gasto Privado	4,24	s.i.
TOTAL	9,20	s.i.

Fuente: Ministerio de Salud y Ministerio de Economía (2001).

De acuerdo con la información que se presenta en el Cuadro X.1, el gasto total en salud era superior al 9% del PIB en el año 2000.¹⁸ Si bien no existen estimaciones posteriores del gasto privado, si existe información, de elevado grado de confiabilidad, relativa al gasto público y la seguridad social (en el cuadro se presenta la última disponible, correspondiente a 2004). El gasto en salud medido como porcentaje del PIB presenta valores más que aceptables en comparación con otros países que han alcanzado un nivel de cobertura casi universal.¹⁹ No obstante, en la organización del sistema argentino conviven instituciones que obedecían y siguen obedeciendo a

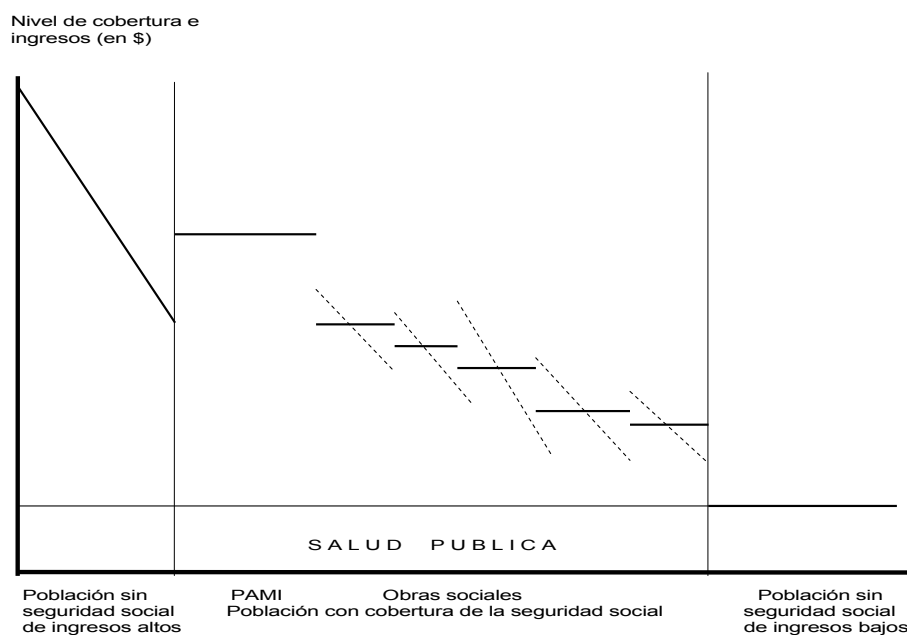
¹⁸ Lamentablemente, la última estimación oficial disponible corresponde a ese año, antes del abandono del programa de convertibilidad. En consecuencia, debe ser considerada como una aproximación que no tiene en cuenta los cambios en precios relativos y otros parámetros de la economía argentina ocurridos desde entonces. Las modificaciones en el entorno macroeconómico, así como otros factores propios del sector, han determinado un permanente cambio en la magnitud y estructura del gasto público y de la seguridad social.

¹⁹ Esa medida brinda una información insuficiente para evaluar el nivel de gasto en salud. Si bien es un buen indicador del esfuerzo que una sociedad hace para financiar acciones vinculadas con la salud, no permite compara los servicios ofrecidos en cada país. El diferente nivel de producto, la población y los precios relativos son algunos aspectos que quedan ocultos en ese indicador.

lógicas y motivaciones diversas. Buena parte del gasto era y sigue siendo privado directo²⁰ y, obviamente, no se integra al financiamiento de los objetivos de la política de salud, ni cumple funciones redistributivas. Adicionalmente, más de la mitad del resto queda en manos de instituciones “sin fines de lucro”, pero con motivaciones difusas con esquemas redistributivos en retroceso y sólo parcialmente reguladas (las obras sociales). En las comparaciones internacionales, el gasto público argentino, aun si se agrega con el de la seguridad social, resulta muy bajo.

El mecanismo de redistribución implícito en la modalidad de financiamiento de la salud que había prevalecido en Argentina desde principios de los años setenta hasta los noventa tenía su rasgo característico en la afiliación compulsiva de cada trabajador y su familia a la institución de la seguridad social correspondiente a su rama de actividad. Los aportes guardaban relación con sus ingresos salariales y la cobertura era uniforme al interior de cada institución (y, por ende, de cada rama de actividad). En el gráfico X.3 se ofrece una imagen estilizada (y, en consecuencia incompleta) de este modelo de segmentación de coberturas, como funcionó hasta los años noventa.²¹

GRÁFICO X.3
FRAGMENTACIÓN EN LA COBERTURA DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO.
MODELO PREVIO A REFORMAS



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico X.3, al presentar la cobertura teórica que tiene la población ordenada desde la más rica a la más pobre, se observa la existencia de una cobertura básica que, en teoría, es uniforme para toda la población del territorio con independencia de su nivel de ingreso (cuestión que será más adelante revisada). Los sectores de altos ingresos tienen acceso a la cobertura privada en función de sus propias capacidades; los mayores obtienen cobertura más elevada por

²⁰ Incluye tanto la compra de medicamentos como el pago de copagos, coseguros, la adquisición de servicios en forma directa o la adhesión a algún tipo de plan privado de medicina prepaga. Estos incluyen la cobertura integral (con carencias y exclusiones), complementaria de algún seguro obligatorio o prestaciones específicas (emergencias, consulta con médico clínico generalista, odontológicas, etc.).

²¹ Los detalles de esta presentación pueden ser consultados en Cetrángolo y Devoto (1997 y 2002).

parte del PAMI; los trabajadores en empleos formales y sus familias acceden a la cobertura que brindan las obras sociales, y, finalmente, los sectores de menores recursos y fuera del universo del empleo formal obtienen su cobertura, fundamentalmente, del sector público.

En la práctica, esta concepción presentó varios inconvenientes. En materia de equidad: algo menos de la mitad de la población quedó excluida del subsistema de seguridad social. De acuerdo con la más reciente información censal, en el año 2001 la población con cobertura de seguros (seguridad social y aseguramiento voluntario) alcanzaba a sólo el 52% de la población.²² Si bien la información censal no permite especular sobre la cobertura de seguros por niveles de ingreso, tomando los datos suministrados por la Encuesta de Condiciones de Vida se puede comprobar que la cobertura es más importante en los sectores de altos ingresos. Para el primer quintil de ingreso *per cápita* del hogar la cobertura de seguro alcanzaba sólo al 23% de la población urbana en 2001, último dato disponible (SIEMPRO, 2001).

Adicionalmente, existen profundas diferencias de cobertura entre quienes acceden a alguna de las diferentes modalidades de seguro (el gráfico intenta reflejar estas diferencias). Además de la cobertura más amplia que gozan los beneficiarios del PAMI, ya comentada, cada obra social brindaba coberturas diferentes entre instituciones pero homogénea hacia el interior de cada una de ellas. El nivel de cobertura, en cada caso, surgía de las posibilidades que daban los ingresos equivalentes al 9% de la nómina salarial del gremio respectivo para dar servicios a la totalidad de los beneficiarios (titular y grupo familiar). La estratificación resultante generaba coberturas diferentes de acuerdo con el nivel de salario promedio de cada sector de actividad y el tamaño de los grupos familiares. El único mecanismo de compensación entre gremios estaba dado por el funcionamiento del Fondo Solidario de Redistribución (FSR), que se financiaba con el 10% de la totalidad de los aportes de los trabajadores (ese porcentaje ascendía al 15% en el caso de obras sociales de dirección).

También es sabido que las fluctuaciones del empleo y los salarios afectan de manera directa el financiamiento del subsector de obras sociales e impacta sobre los dos restantes. A las empresas privadas por ser proveedores de los otros dos subsectores; a los gobiernos, por tener que aumentar los servicios para hacerse cargo de los que dejan de ser beneficiarios de la seguridad social.

Otros elementos a ser tenidos en cuenta, y que no son contemplados en la presentación gráfica del sistema, son la disparidad regional de la cobertura sanitaria y la existencia de múltiple cobertura. Con relación a este último aspecto, no eran excepcionales los casos en donde, cuando más de un miembro del grupo familiar se encontraba en relación de dependencia en diferentes ramas de actividad económica, la obligatoriedad de afiliación determinaba la doble cobertura de todos los integrantes del grupo. Más aún, además de utilizar algunos servicios del subsector públicos existen prestaciones que son contratadas al subsector privado (incluyendo la contratación de seguros de medicina prepaga).

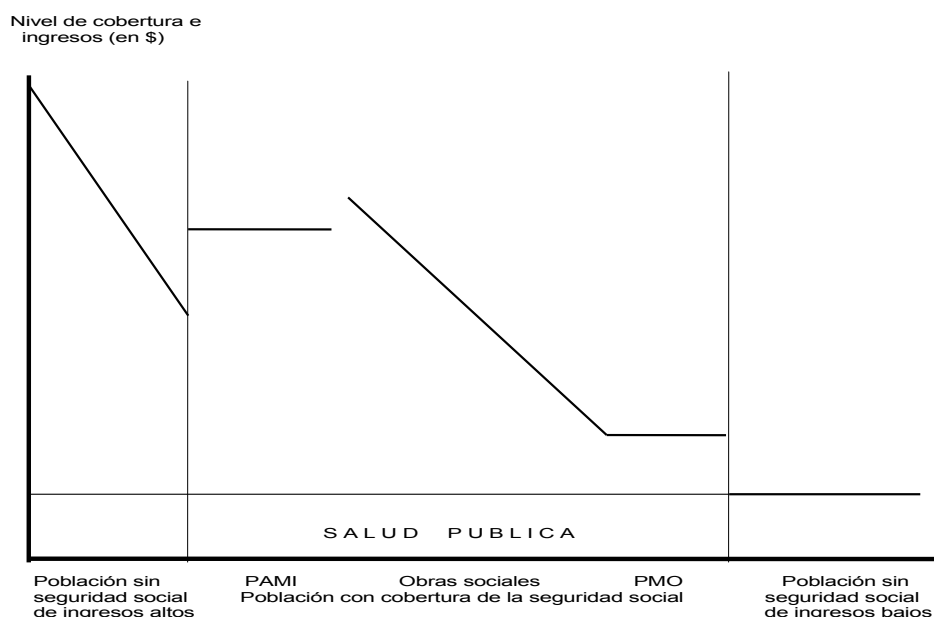
Reformas de los noventa

Poniendo el acento sobre los problemas de eficiencia derivados de la existencia de población cautiva en las obras sociales, a principios de los años noventa se pusieron en marcha algunas reformas importantes en el subsector de la seguridad social. De manera especial a través del decreto 9 del año 1993 se impulsó un cambio importante en la concepción de la intervención pública en el sector. Se estableció la libre elección por parte de los beneficiarios de obras sociales sindicales, la cual se ejercería con los aportes y contribuciones del titular.

²² Diez años antes esa cobertura llegaba al 63%, de acuerdo también con el Censo realizado por el INDEC. No existe información posterior, pero puede asumirse que la cobertura habría sufrido una caída mayor durante la crisis y se estaría recuperando durante los últimos años.

Otras reformas complementarias terminarían por definir un nuevo patrón redistributivo. En primer lugar, se introdujo la existencia de planes diferenciales: las obras sociales dejaron de tener un plan único de salud para todos los beneficiarios, pudiendo segmentar la oferta. En segundo lugar, se estableció la obligación de las obras sociales de asegurar un conjunto de prestaciones básicas para todos los beneficiarios del sistema, conocido como Programa Médico Obligatorio; en caso de que el monto de los aportes de un titular no llegara a cubrir el valor de las prestaciones básicas, la Superintendencia de Seguros de Salud es el responsable de compensar a la obra social.

GRÁFICO X.4
FRAGMENTACIÓN EN LA COBERTURA DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO.
MODELO POS REFORMAS



Fuente: elaboración propia.

Por último, la obligación de las obras sociales ante nuevos beneficiarios provenientes del traspaso desde otras instituciones quedó restringida a la prestación del PMO. El resultado de estas modificaciones ha sido la desaparición de la redistribución hacia el interior de cada obra social, quedando sólo el aporte al Fondo Solidario de Redistribución como factor de solidaridad a través del financiamiento. Esta modificación en el criterio de financiamiento solidario sería equivalente a la devolución de una parte de los cargos de los trabajadores con mayores salarios para que adquieran el plan de salud que prefieran. A partir del año 2002 se incrementaron los porcentajes de aportes a aquel Fondo, estableciéndolos entre el 10 y 20% pero con diferentes valores para las obras sociales de personal de dirección.²³

A modo de síntesis, en el cuadro X.2 (tomado de Cetrángolo y otros, 2006), se ofrece un resumen de las principales características de las diferentes instituciones públicas, seguridad social y privadas que proveen servicios para la atención de la salud. La fragmentación del sistema y la ausencia de un patrón de equidad en su organización se manifiestan al observar en conjunto la estimación de la

²³ Anteriormente, en el año 2000, el decreto 446 había dispuesto un aumento de los porcentajes de esas contribuciones que se destinan al Fondo de Redistribución de Obras Sociales. Este decreto fue suspendido en marzo de 2001, pero, en el año 2002, la emergencia sanitaria dispuesta por Decreto 486 volvió a incrementar esos porcentajes de redistribución.

población con derecho a cobertura en cada segmento, el financiamiento disponible y el gasto *per cápita* promedio estimado. Ello permitiría colocar valores al gráfico X.4.

CUADRO X.2
RASGOS SALIENTES DE LAS DIFERENTES INSTITUCIONES PROVEEDORAS DE SALUD

	Sector Gobierno	Obras Sociales Nacionales	INSSPyP (PAMI)	Obras Sociales Provinciales	Seguros Voluntarios
Población de referencia	Total de la población	Obligatorios: Trabajadores formales y familiares a cargo voluntarios : Adherentes y Jubilados	Jubilados y pensionados nacionales, cónyuges, hijos, otros.	Empleados Públicos provinciales y jubilados y familiares a cargo de las cajas provinciales. Adherentes	Afiliados voluntarios
Población	36 260 130	10 500 000	3 311 486	5 200 000	3 626 000
Población %	100%	29%	9%	14%	10%
Entidades Aseguradoras	Gobierno Nacional, Provincial y Municipal.	280	1 con 24 delegaciones provinciales	24 entidades provinciales	65 agrupadas en cámaras. Existen entre 200 y 300 muy pequeñas. Cinco empresas se reparten el 60 % del mercado
Modo de financiamiento	Ingresos fiscales nacionales, provinciales y municipales. Recupero de Costos	Trabajadores 3% Empleadores 6% + co-pagos cuotas adherentes capita PAMI	Trabajadores: 3%. Empleadores: 2%. Pasivos: 3% al 6 % +Tesoro + co-pagos	Aportes y Contribuciones de Empleadores y Trabajadores + Presupuestos Provinciales adherentes co-pagos.	Pago directo de los afiliados co-pagos
Gasto Mensual per Cápita (2004)	\$ 19	\$ 45	\$ 68	\$ 48	Sin información
Canasta de Prestaciones	Sin definición	PMOE	mayor al PMOE	No existe paquete mínimo	PMOE como mínimo
Prestación de Servicios	Hospitales Públicos + CAPS + Posta Sanitaria. En algunos casos sector Privado.	Pública y Privada, algunos efectores propios de las obras sociales.	Privada, pública y 2 policlínicos propios.	Privada, pública, algunos efectores propios.	Pública y Privada, algunos efectores propios de las EMPP.

Fuente: Cetrángolo y otros (2006).

Dos aspectos adicionales que deben ser tenidos en cuenta para pensar las reformas necesarias son la escasa difusión de garantías explícitas de cobertura y la diversidad adicional que proviene de las distintas modalidades de provisión de servicios. En este sentido, cabe destacar, adicionalmente, que la relación entre financiadores y prestadores es compleja y diversa, algunos agentes del seguro (obras Sociales o empresas de medicina prepaga) cuentan con centros de atención propios para el tratamiento de pacientes ambulatorios, de internación y centros de diagnósticos. Algunos prestadores como los hospitales de comunidad (italiano, francés, israelí), sin fines de lucro, también ofrecen planes cerrados de salud. En estos casos no existe una real división entre prestador y financiador. Además, en la vinculación entre prestadores y financiadores se agrega un actor adicional denominado gerenciadora o intermediario, quien administra los recursos y celebra contratos con los prestadores directos. Este tipo de instituciones son, en realidad, un grupo sumamente heterogéneo de entidades que van desde Federaciones de Clínicas y Colegios Médicos hasta otras con marcado fin de lucro. Los intermediarios centralizan

las contrataciones y suelen utilizar diferentes modalidades de pago.²⁴ El sector público, por su parte, contrata en ocasiones a efectores privados (en general debido a problemas puntuales en la oferta de servicios o limitaciones en su capacidad resolutoria).

La política sectorial debe enfrentar múltiples y complejos desafíos para lidiar con la configuración que va adoptando el mercado de la salud que, a modo de un blanco móvil, logra mutar de forma organizacional, modalidades de contratación, distribución de los riesgos y rentabilidad entre agentes que logran tomar posición ante los intentos de regulación, en un mercado dominado por problemas de información. Para concluir con este tema, y a modo de síntesis, pondremos el acento sobre tres tipos de fragmentación que quedan como resultado de las transformaciones recientes: fragmentación de derechos, regulatoria y territorial.

La fragmentación de tres tipos

El gráfico X.4 es una clara muestra de la fragmentación de derechos. Cada sector de la población tiene derecho a un nivel diferente de atención en función de sus capacidades y ubicación en el mercado de trabajo. Sin duda, esta fragmentación es fuente de inequidades e ineficiencias que reclaman reformas importantes tendientes a lograr una mayor integración entre los subsistemas. La segmentación por tipo de financiamiento con la participación importante de recursos de base contributiva es un obstáculo importante pero no insalvable para lograr un sistema más integrado y equitativo.²⁵

Diferentes intentos de reforma reciente, entre las que se cuentan el incremento del financiamiento destinado al Fondo Solidario de Redistribución (FSR) y la introducción de cápitas ajustadas por riesgo, son pasos en el sentido correcto de un sendero de reformas que deberán persistir en el tiempo para que tengan efectos importantes. No obstante, entendemos que difícilmente puedan lograrse avances sustantivos en la organización del sector tendiente a lograr un diseño de política sectorial que mejore la equidad y la cohesión social en la medida en que la lógica de intervención surja de un marco regulatorio que repita la fragmentación del mercado y esté ausente la visión integradora. Como prueba de esta fragmentación regulatoria, basta decir que las obras sociales están reguladas por la Superintendencia de Seguros de Salud, que guarda bastante independencia del Ministerio de Salud de la Nación; el PAMI depende del Ministerio de Desarrollo Social; las obras sociales provinciales son instituciones que, según las provincias, tienen diferente nivel de dependencia de los gobiernos provinciales, pero en general son independientes de los Ministerios de Salud de sus provincias; éstos, finalmente, son los encargados de la salud pública en cada uno de sus territorios. Es así que al Ministerio de Salud de la Nación le corresponde la conducción del sector en su conjunto, a través del dictado de normas y del diseño de programas y ejecución de acciones. Sin embargo, dada la estructura federal del país y los escasos fondos que integran el presupuesto de ese ministerio (menos de 0,4% del PIB), los gobiernos provinciales cuentan con total autonomía en materia de políticas de salud, lo que hace que los lineamientos del nivel nacional tengan solamente un valor indicativo. Esto motiva que la mayor parte de responsabilidades en la provisión de servicios se encuentre a cargo de los gobiernos provinciales.

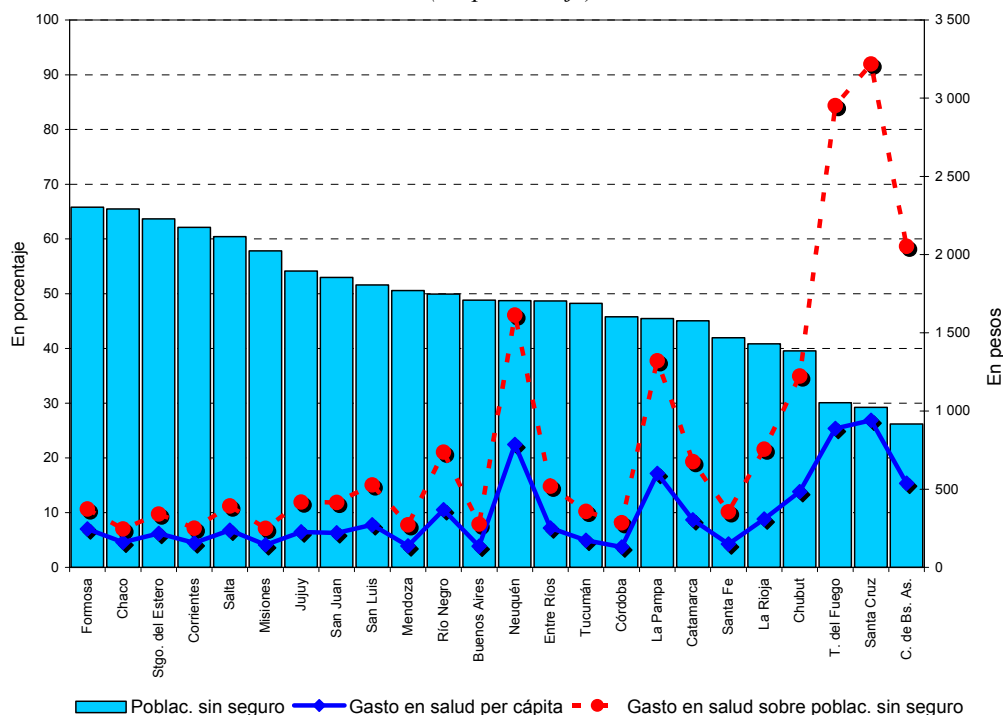
Sobre un escenario caracterizado por serias desigualdades territoriales, donde los indicadores sanitarios son altamente dependientes del desarrollo económico de cada región, el proceso de descentralización fiscal ha tenido una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. Como resultado de esta fragmentación territorial, cada provincia constituye un espacio de recepción que opera con particulares restricciones presupuestarias, sus políticas sanitarias -

²⁴ La tendencia en las modalidades de pago es hacia la transferencia de riesgo financiero a los prestadores, es decir, tomando como unidad de pago capitas o módulos.

²⁵ Para una revisión de experiencias de países latinoamericanos en este sentido puede consultarse CEPAL (2006).

locales y regionales-, perfiles diferenciados de demandas y marcos regulatorios específicos (por lo general cuentan con regulaciones sanitarias propias, legislaciones laborales únicas para el personal de la administración pública, etc.). Aquellas provincias que intentaron integrar a los hospitales al sistema de salud provincial tuvieron resultados mucho más favorables que aquellas en las que predomina la desorganización.²⁶

GRÁFICO X.5
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR PROVINCIA.
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia.

Una clara muestra de la diversidad de situaciones se mostraba en el gráfico X.1, donde se observa la gran brecha entre los indicadores de las diferentes regiones.²⁷ Otra ilustración es la distribución geográfica de la población que cuenta con cobertura de seguros. De acuerdo con la información volcada en el gráfico X.5 se registran provincias con poco más del 30% de población asegurada y otras en las que el porcentaje crece a más del 70%, valores extremos que se ocultan en el 52% promedio para el país. En algunos casos la cobertura depende mayormente del empleo público y, entonces, la cobertura está mayormente a cargo de los institutos provinciales. En otros casos, debido a la mayor edad de la población, tiene un papel más preponderante el PAMI. De todos modos, las provincias que presentan una cobertura de seguros sustancialmente más elevada que el promedio coinciden con las de mayor desarrollo relativo, en especial la Ciudad de Buenos Aires, Santa

²⁶ En Bisang y Cetrángolo (1997) se presenta una tipología de situaciones que clasifica los diferentes escenarios provinciales en donde se desarrolla la autonomía hospitalaria.

²⁷ Tal es así que la tasa de mortalidad infantil de la Argentina es muy inferior a la de América Latina en su conjunto, pero surge de un promedio de provincias que cubren un extenso rango desde, algunas con una tasa similar a Estados Unidos, Lituania o Polonia (Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego) hasta otras comparables con Túnez, Ecuador, Paraguay o Viet Nam (Formosa, Chaco).

Cruz y Tierra del Fuego. En el otro extremo, las de menor cobertura de seguros coinciden con las de menor desarrollo (Misiones, Salta, Corrientes, Santiago del Estero, Chaco y Formosa).

En síntesis, la complejidad de los problemas que enfrenta la organización de los servicios de salud en Argentina es tan grande que requieren de una sucesión de iniciativas que vayan conformando un sendero de reformas en donde el horizonte tiene que estar definido en la necesidad de eliminar la fragmentación de coberturas mediante la integración de los sistemas y la coordinación de políticas a lo largo del territorio. La mención a la fragmentación institucional es sumamente ilustrativa de las dificultades a ser enfrentadas.

d) Reforma previsional y necesidad de nuevas reformas

La reforma de 1994

Luego de una profunda crisis, el sistema previsional argentino fue reformado tardía e inconvenientemente en 1994. Aún cuando no se reconoció originalmente, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo se comprometió seriamente la de corto. El nuevo sistema, de carácter mixto, incorporó la posibilidad de capitalizar los aportes a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) como alternativa a mantenerlos en un sistema “de reparto” y aspirar a lograr un beneficio denominado Prestación Adicional por Permanencia (PAP). Simultáneamente, el sector público pasó a brindar una Prestación Básica Universal a todos los trabajadores que reúnan los requisitos para jubilarse y una Prestación Compensatoria de los aportes que cada trabajador pudo haber realizado al sistema previo. Teniendo en cuenta que esas prestaciones se agregaron al pago de las correspondientes al sistema viejo, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas que (a diferencia del caso chileno) tenía ya serios problemas de solvencia. Si el sistema no podía cumplir con la promesa de beneficios del 82% del salario antes de la reforma, mucho menos podría hacerlo en el período posterior a la misma con recursos reducidos por el traspaso creciente de aportantes al nuevo sistema de capitalización.

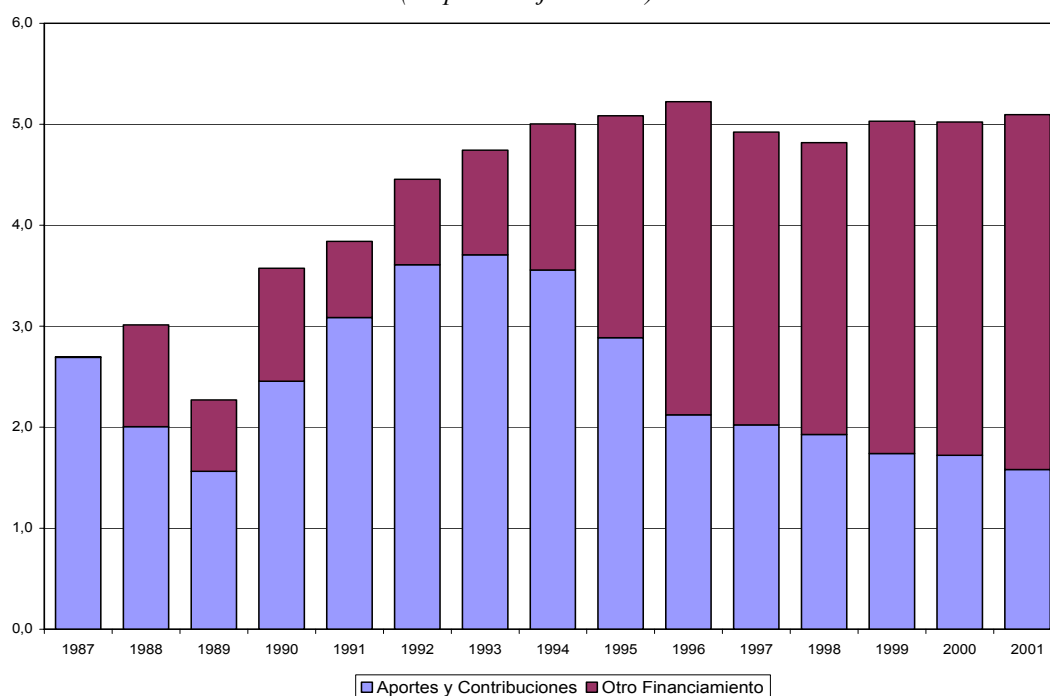
Adicionalmente, se sumaron dos elementos que agravaron la situación financiera del sistema. En primer lugar, al haberse realizado esa reforma bajo el funcionamiento del programa de convertibilidad, la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante la reducción de los costos laborales llevó a las autoridades económicas del momento a encarar una paulatina reducción de contribuciones patronales que financiaban el sistema. En segundo lugar, y en el marco de los conflictos y negociaciones entre los gobiernos nacional y provinciales se acordó la transferencia a la Nación de las cajas provinciales de aquellas jurisdicciones que así lo solicitaran.

Pese al dictado de la denominada Ley de Solidaridad Previsional en 1995 (que intentó incorporar una lógica “de caja” en el sistema para evitar asumir compromisos imposibles de afrontar) y las restricciones impuestas a la movilidad de los haberes, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente a 3,3% del PIB en el año 2000. De ese total, la pérdida correspondiente a los aportes transferidos al sistema de capitalización suman 1,5% del PIB; la reducción de contribuciones patronales 1,3% del PIB y el déficit de las cajas previsionales explican el restante 0,5% del PIB (Cetrángolo y Grushka, 2004).

En cambio, las reformas paramétricas que acompañaron la reforma determinaron una mejora en las expectativas fiscales de mediano plazo. No obstante, los mismos elementos que produjeron esa mejora derivaron en nuevos problemas sociales. Los nuevos requisitos para acceder a los beneficios (mayores cantidad de aportes y edad de retiro) determinaron una caída importante en la cobertura del sistema que, por un lado, afectó la equidad de la PBU al reducir sus beneficiarios potenciales y, simultáneamente, generó presiones para la introducción de prestaciones asistenciales para los que no cumplan los requisitos establecidos por la reforma.

En consecuencia, actualmente el sistema previsional recibe la asistencia de una buena porción de fondos originados en recaudación de tributos que no recaen sobre la nómina salarial. A lo largo de los años noventa se asignó una parte significativa de los recursos tributarios al financiamiento del sistema previsional, afectando de manera sustancial la coparticipación de impuestos y, en consecuencia, las relaciones entre la Nación y las provincias. En el gráfico X.6 se presenta la evolución de las prestaciones previsionales desde 1987 (cuando eran financiadas en su totalidad por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial). Allí se observa el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década y la pérdida de importancia de los impuestos sobre la nómina en el financiamiento de las prestaciones. Durante los tres últimos años de vigencia de la convertibilidad, casi el 70% del gasto previsional fue financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal que caracterizaron la crisis de principios de siglo.

GRÁFICO X.6
PRESTACIONES PREVISIONALES Y SU FINANCIAMIENTO
(En porcentaje del PIB)



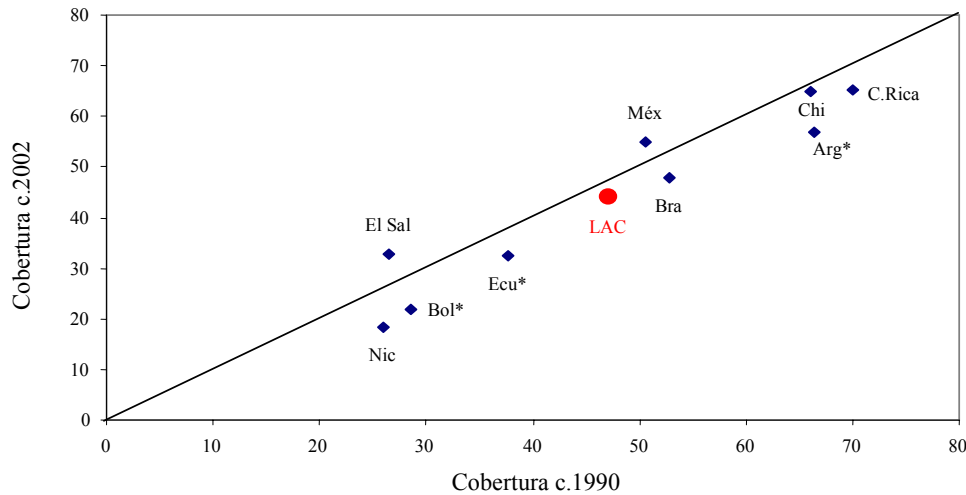
Fuente: Cetrángolo y Grushka,(2004).

El sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y la informalidad laboral (que genera beneficios para una población cada vez más selecta) constituyen un problema muy importante, sobre todo de equidad. La reforma aprobada en 1993 tenía como uno de sus objetivos profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como mecanismo de promoción de la formalización. Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de estos incentivos fue menor al esperado. La recesión desde 1998 y la crisis de 2001-2002 profundizaron este problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones

previsionales y deteriorarse gravemente la capacidad adquisitiva de los ancianos con o sin ingresos formales (la canasta básica de alimentos se incrementó más del 70% en el año 2002).

No debe dejar de señalarse que la pérdida de cobertura contributiva no ha sido un fenómeno exclusivo de Argentina, como lo muestra el gráfico X.7. Sin embargo, también es cierto que algunos aspectos importantes de la reforma de la década pasada han contribuido a agravar el problema. Todo ello llama la atención acerca de la imposibilidad de pensar en sistemas de protección a la población mayor exclusivamente de base contributiva.

GRÁFICO X.7
COBERTURA CONTRIBUTIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ENTRE 1990 Y 2002
(En porcentaje de ocupados que cotiza)



Fuente: CEPAL (2006).

El desafío de reformar la reforma

El desafío central está en la necesidad de replantear el sistema en su conjunto, a fin de proveer seguridad económica a los adultos mayores en forma eficiente, sin generar demandas excesivas sobre las finanzas públicas y preservando el esquema de incentivos a la participación en los mercados formales de trabajo. Para lograr estos objetivos, los esfuerzos deberían dirigirse a aumentar la eficiencia del sistema actual, tanto con respecto a los administradores públicos como los privados, como mecanismo de liberación de recursos para financiar la política de expansión de la cobertura. Esta expansión debería basarse en una doble estrategia que, por un lado, promueva la formalización y, al mismo tiempo, reconozca que las condiciones del mercado de trabajo de la última década hacen imposible a muchos trabajadores alcanzar el número de aportes requerido para jubilarse. En consecuencia, deberían adoptarse requisitos más flexibles y mecanismos de otorgamiento de pensiones no contributivas que eviten la discrecionalidad y el clientelismo que habitualmente afectan estos beneficios.

La viabilidad fiscal de este tipo de reformas depende, en buena parte, de las capacidades de gestión y de generar los recursos necesarios para implementarlas. Lamentablemente, los defectos de diseño de la reforma de 1994 y el excesivo optimismo que rodeó el debate prevaleciente en ese entonces, generaron un marco en el que el creciente financiamiento de

prestaciones contributivas con ingresos de rentas generales lesionó seriamente las posibilidades de avanzar más decididamente en los componentes asistenciales.

Se ha hecho necesaria una reformulación con el objeto de dar seguridad económica a los mayores en forma eficiente sin generar demandas excesivas sobre las finanzas públicas y preservando el esquema de incentivos a la participación en los mercados formales de trabajo. Se requiere una importante expansión de la cobertura promoviendo la formalización, pero reconociendo que las condiciones del mercado de trabajo hacen imposible a muchos trabajadores alcanzar los requisitos para jubilarse. Deberían adoptarse mecanismos claros de otorgamiento de pensiones no contributivas que aseguren un beneficio básico independiente de la historia contributiva individual, evitando la discrecionalidad y el clientelismo, pero sin generar incentivos a retirarse del mercado formal.

Las últimas definiciones, si bien tratan de brindar soluciones a problemas específicos, no alcanzan a definir un esquema de largo plazo. La libre elección entre reparto y capitalización produce un efecto menor en un mercado caracterizado por serias asimetrías informativas que, en general, benefician a los sectores de mayores recursos. En cambio, la moratoria dispuesta por la ley 24476, que alcanzó a 1,4 millones de mayores en edad de jubilación, si bien puede ser un mal menor en la emergencia, sólo puede ser considerada una solución transitoria. La reiteración de moratorias como soluciones usuales (como sucedió en el pasado) generaría pocos incentivos para la construcción de un régimen contributivo eficiente y equitativo. Si bien puede ser interpretado como una prestación asistencial equivalente a la diferencia entre el haber mínimo y el descuento de la moratoria, parece que no es la mejor manera de resolver el problema estructural.

Adicionalmente, y en relación con la construcción de un sistema previsional más estable en el mediano plazo, debe mencionarse que algunos especialistas consideran que, con el objeto de producir una reforma previsional que esté orientada hacia la universalidad con más equidad, debiera considerarse que la capitalización no puede ofrecer una jubilación aceptable para salarios bajos - ya que por ahorro puro la tasa de sustitución del salario es cercana al 40%, si bien se reconoce que el Estado (con la PBU) complementa estos ingresos para todos los jubilados, incluidos los de las AFJP. Sin embargo, debe tenerse cuidado con la evaluación de este problema ya que no existen expectativas ciertas acerca de la evolución de los salarios que percibirá en el futuro cada trabajador. El argumento es válido para quien reciba salarios bajos durante la totalidad de su historia laboral, lo que no puede ser establecido en los primeros años de aporte.

En resumen, es claro que se requiere de urgentes e importantes reformas en el sistema argentino de previsión social y, en sentido más amplio, en las políticas públicas destinadas a la población mayor de edad. Esas reformas debieran tener como objetivo primordial la expansión de la cobertura de ese grupo de la población. La introducción de algún tipo de prestación asistencial para la población sin cobertura previsional, así como la reformulación de los requisitos para el acceso de esta cobertura por parte de los que no lograron hacer efectiva la totalidad de los aportes establecidos por la actual legislación, son los aspectos más importantes de las necesarias reformas. En un momento en que el debate previsional despierta fuertes controversias, pareciera que al menos en el tema de extender la cobertura se encontraría bastante consenso. Por supuesto, todo ello debe ser encarado evaluando con sumo cuidado su impacto fiscal.

Dos aspectos revisten especial importancia. El primero, muy discutido pero aún sin resolución efectiva, es la definición del nivel de prestaciones y su ajuste en el tiempo. El segundo, no suficientemente discutido, es la situación en que quedaron los sistemas provinciales. El avance de la transferencia en algunos casos y la indefinición de los sistemas que han permanecido bajo la órbita provincial pero reciben asistencia de la Nación, genera un espacio en el que se debe trabajar con el objeto de tener un sistema más homogéneo y equitativo, evitando, asimismo, la existencia de subsidios cruzados implícitos entre jurisdicciones provinciales.

No puede dejar de insistirse en la necesidad de contemplar detalladamente el proceso de transición, definiendo la reforma como un proceso, más que la sanción de una ley que resuelva los problemas existentes y redefina de manera definitiva el sistema. Es esencial, no obstante, que ese sendero de reformas tenga un claro horizonte de mediano plazo. Nuestro país está acostumbrado a introducir reformas de emergencia, “parches”, que sólo sirven para atender situaciones coyunturales pero que luego se perpetúan como una sucesión de soluciones transitorias que terminan conformando esquemas de protección ineficientes e inequitativos. Creemos que es una oportunidad para debatir la totalidad del sistema.

En ese debate, que necesariamente abarcará el bienestar de la presente y futuras generaciones, no debe omitirse la discusión acerca del verdadero nivel de beneficios al que podrá hacerse acreedor cada ciudadano en el futuro, de acuerdo con el esquema que se elija, evitando promesas de imposible cumplimiento con el objeto de lograr consensos frágiles que, en el mediano plazo, se revierten y generan mayores restricciones al debate de las reformas sustentables, restándole, adicionalmente, legitimidad a la intervención pública en general. Sin lugar a dudas, las reformas en este sector son las que revisten mayores dificultades, debido a la susceptibilidad que tradicionalmente ha rodeado al tema, la existencia de importantes derechos adquiridos sobre los que la justicia se tiene que expedir, la situación efectiva de la población mayor y, de gran relevancia en este capítulo, la magnitud de los fondos involucrados.

4. Conclusiones y desafíos pendientes

Este capítulo comenzó planteando una duda acerca del momento en el que todo funcionaba de manera ideal en el mundo de las políticas sociales. El recorrido propuesto ayuda a formular como respuesta que eso fue cierto cuando los sistemas eran más promesa que realidad. Cuando el sistema jubilatorio no había madurado; cuando la cobertura universal de salud era una propuesta algo difusa en sus contenidos, cuando el sistema educativo, motor de un fuerte proceso de inclusión, debía superar las barreras propias de un país tan desigual.

Argentina ha mostrado durante los últimos años –posteriores a la crisis de fines de 2001– una excepcional posición en términos de crecimiento, sector externo y resultado fiscal. El tipo de ajuste fiscal que ha permitido alcanzar niveles inéditos de superávit primario descansa sobre una particular conjunción de precios relativos y explica, en parte, la recuperación de los ingresos tributarios que, en el año 2006, alcanzó su máximo histórico, esperándose un nivel aún superior para el 2007. Esta circunstancia marca de manera clara las condiciones especiales para debatir la resolución de algunos de los problemas estructurales de la economía argentina.

Además de los problemas históricos en las distintas áreas de la política social, hoy, el empleo y la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, vale decir tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral.

Lo sucedido con el sistema jubilatorio desde la reforma de 1994 es sumamente elocuente. Lejos de resolver los problemas de solvencia, sobre el funcionamiento del nuevo esquema recae buena parte de las responsabilidades en materia de desequilibrios fiscales de los años noventa. Adicionalmente, las eventuales mejoras en la solvencia de largo plazo tienen como explicación excluyente la caída en la cobertura. Hacia delante, es imprescindible reconocer la necesidad de contar con un sistema de pensiones que brinde beneficios de base contributiva de manera

eficiente y, al mismo tiempo, asegurar una cobertura razonable para quienes no hayan podido cumplir con los requisitos establecidos en el sistema.

Para que ello cuide la equidad del sistema y no afecte la solvencia fiscal se requiere una precisa definición de los objetivos buscados y una evaluación conjunta del funcionamiento del mercado laboral y la seguridad social, al tiempo de evitar la confusión entre medidas de emergencia y permanentes, entre prestaciones previsionales y asistenciales, y entre el financiamiento contributivo y no contributivo. Esto será muy difícil de lograr en la medida en que existan beneficios que alcancen solamente al grupo selecto de quienes han logrado permanecer en el mercado formal de trabajo durante treinta años, y, mucho más, cuando esos beneficios son financiados mayormente mediante recursos de rentas generales, que debieran ser destinados a sostener las prestaciones asistenciales.

En relación con la política de salud, para avanzar definitivamente en la universalización de la cobertura se deben encarar reformas que construyan un sistema en donde los componentes públicos, de seguro social y privados estén articulados. Es claro que la convivencia de fuentes de financiamiento contributivas y no contributivas es un serio escollo para integrar los sistemas. En un escenario donde la solvencia fiscal debe ser consolidada, el estado argentino no puede darse el lujo, en el corto plazo, de prescindir de las fuentes de financiamiento contributivo. Sobre esa dificultad, las reformas que devolvieron a los individuos el manejo de sus propios aportes lesionaron aún más la ya frágil solidaridad del sistema y demoraron las reformas necesarias. Se trata, en consecuencia, de reconstruir paulatinamente un escenario con mayor cobertura, solidaridad y eficiencia. Sin duda que medidas recientemente tomadas como el incremento del Fondo Solidario y la introducción de Cápitas Ajustadas por Riesgos en la seguridad social, y programas como el Remediar y Nacer en el ámbito de la salud pública, son pasos tomados en el sentido necesario. Los pasos siguientes deben, necesariamente, resolver la creciente desarticulación institucional entre ministerios de salud y seguridad social, y hacia el interior de cada uno de ellos, así como debe encararse de manera urgente la regulación del sector privado. En muchos casos, las nuevas formas de contratación que están proliferando entre la seguridad social y los efectores privados pueden tener impactos negativos sobre la eficiencia y equidad del sector si no se logra un adecuado control y regulación.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la política de salud y muchas de las políticas públicas se relaciona con las restricciones impuestas por la organización federal y el esquema predominante de relaciones financieras entre los estados. Los desafíos futuros en materia de federalismo son muchos y de una complejidad que supera el esquema de reparto de fondos. Deberá consolidarse la situación fiscal sostenible creando una nueva institucionalidad fiscal federal que va mucho más allá de las meras normas y reglas escritas. Se requiere la redefinición de las políticas sociales y su financiamiento de manera que tomen en cuenta los desequilibrios regionales. Aunque no fue motivo de desarrollo en este capítulo, debe señalarse la necesidad de incorporar al debate sobre federalismo los problemas del desarrollo productivo, con especial consideración al papel que deben cumplir los municipios en el desarrollo local (Gatto, 2007).

Por su parte, los problemas de calidad que evidencia hoy el sistema educativo argentino son previos a la descentralización. Efectivamente, los diagnósticos sobre el sector de principios de los 70 mostraban progresos en la tasa de cobertura (medido principalmente con bajas tasas de analfabetismo) al mismo tiempo que comenzaba a insinuar pérdidas en la calidad educativa, consecuencias previsibles de un esfuerzo en el aumento de la cobertura no acompañado por aumentos presupuestarios suficientes. La caída en los estándares educativos dejó al desnudo la tensión existente entre el aumento en la cobertura y las imposibilidades de acompañamiento por parte de un presupuesto público jaqueado por múltiples demandas. En apariencia, las nuevas exigencias en la provisión del servicio educativo por parte de la nueva ley abren un nuevo interrogante sobre si esta tensión seguirá en aumento, o podrá ser paliada del algún modo.

Si bien la descentralización no fue el origen de esta tensión, la misma no sólo no contribuyó a solucionarla, sino que agregó otro tipo de tensiones en la disyuntiva, atentando contra la cohesión social/nacional, contribuyendo con el aumento de la brecha existente entre las regiones/provincias ricas y las pobres, y replicando la dinámica al interior de las mismas entre las áreas urbanas y las rurales. El dejar librado el financiamiento de los servicios educativos a los recursos provinciales desató dinámicas diferentes según el tipo de riqueza que se encontrara en cada región. Si a ello se suma que la escuela se ha convertido en refugio de sectores desplazados, cumpliendo muchas veces con funciones de contención social (comedores escolares, por ejemplo), antes que educativas, propiamente dichas, la problemática asociada a la política educativa y sus desafíos de inclusión, cohesión, y formación se ven hoy severamente amenazados.

Estos son algunos de los temas de la agenda que pueden ser abordados con total independencia de que exista un consenso alrededor de un eventual nuevo régimen de reparto de recursos (coparticipación). La búsqueda de este régimen, más que la búsqueda de soluciones, puede parecer hoy una excusa para no hacer lo que se requiere en estos y muchos otros aspectos del federalismo. No se trata de un laberinto como el imaginado por Marechal (de esos que se sale por arriba), de este como de tantos otros que condicionan el desarrollo de nuestro país, se sale trabajando todos los días en soluciones mínimas que acumuladas puedan generar las bases para nuevas posibilidades. Esta idea debe ser aplicada a todas las reformas que requieren las políticas públicas en Argentina, donde no hay más espacio para soluciones mágicas o reglas que no se puedan cumplir. En cambio, partiendo de la identificación de las restricciones económicas e institucionales que limitan su factibilidad y afectan su probabilidad de éxito, el desafío consiste en la identificación de los pasos y acciones que conforman el camino crítico para alcanzar los objetivos deseados.

Es por ello que, ante lo planteado en las diversas áreas revisadas, queda claro que los problemas que van enfrentando cada una particularmente poseen una dinámica propia cambiante, la que va acelerándose, convirtiendo en un blanco móvil el objetivo de cualquier política social. Por lo tanto, más que grandes reformas y planes que ataquen los problemas planteados por el mejor de los diagnósticos, lo que aparece como una necesidad de los tiempos que corren es organizaciones con capacidades evolutivas dinámicas y ágiles, capaces de ir respondiendo a las demandas y problemáticas puntuales que vayan surgiendo a partir de los nuevos desafíos.

Bibliografía

- Acuña, C. y Cetrángolo, O. (2006), “Análisis y propuesta de mejoramiento de la institucionalidad y lógica de financiamiento que enmarcan la provisión de agua para los pobres en la Argentina”, informe realizado en el marco del Proyecto *Infrastructure for the poor in Latin America*, Banco Mundial, Washington.
- Beccaria L, y Carciofi, R. (1993), "Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales - Aportes para una agenda de los años noventa" en Minujin, A. (ed), *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, UNICEF-LOSADA, Buenos Aires.
- Beccaria, L., Altimir, O. y González Rozada, M. (2003), “Economía laboral y políticas de empleo” (mimeo), BID.
- Becerra, M., España, S. y Fiszbein, A. (2003), "Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina", *Documento de Trabajo* N° 6/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Bertranou y Grushka (2002), “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas”, en Bertranou, Solorio y Van Ginneken (ed) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. (2003) “De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en Argentina”, *Revista Internacional de la Seguridad Social* N° 56.
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997), “Descentralización de los servicios de salud en Argentina”, *Serie Reformas de Política Pública* N°47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Carciofi, R. y Cetrángolo, O. (1992), “Argentina. El sector público en los ochenta, de la crisis de la deuda a las reformas estructurales”, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Centro Español de Estudios de América Latina. Mimeo, Buenos Aires.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2005), *Objetivo de Desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina*.
- CEPAL (2006), “La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad”, Trigésimo primer período de sesiones, CEPAL, Montevideo.
- Cetrángolo, O., Lima Quintana, L. y San Martín, M. (2006) “Situación del Sector Salud en Argentina. Análisis en el contexto de un sistema descentralizado” (mimeo), BID, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. (1997 o 1998), “Reformas en las políticas de salud en Argentina durante los años noventa con especial referencia a la equidad”, *Serie de estudios* N° 27, Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. (2002), “Organización de la salud en Argentina y Equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años 90 e impacto de la crisis actual”, documento presentado en el Taller “Regional Consultation on Policy Tools: Equito in Population Health”, PAHO-Universidad de Toronto, Toronto.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, *Serie financiamiento del desarrollo* N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004a), “Las relaciones entre diferentes niveles de gobierno en Argentina”, *Revista de la CEPAL* N° 84, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004b), “Las relaciones provinciales entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes”, *Serie gestión pública* N° 47, CEPAL, Santiago de Chile.

- Cetrángolo, O. y Machinea, J. L. (1992), “El sistema previsional argentino: Crisis, reforma transición”, *Documento de Trabajo* N° 6, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Damill, M., Katz, J., Ramos, S. y Lerner, L. (1992): "Desregulación y salud. Un análisis de la reforma del sistema de obras sociales", *Documento de Trabajo* N° 2, IDI, FUIA, Buenos Aires.
- DINICIE – MECyT (2004), *Relevamientos anuales*.
- DINICIE – MECyT (2005), *Relevamientos anuales*.
- Feldman, E o J., Golbert, L. e Isuani, E. (1986), *Maduración y crisis del sistema provisional argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Gatto, F. y Cetrángolo, O. (2003), “Dinámica productiva provincial a fines de los noventa”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 14, CEPAL, Buenos Aires.
- Katz, J. (1995), “Salud, innovación tecnológica y marco regulatorio”, *Desarrollo Económico* N° 138, Buenos Aires, Julio-Septiembre.
- Katz, J. y Muñoz, A. (1988), *Organización del sector salud. Puja distributiva y equidad*, CEAL-CEPAL, Buenos Aires.
- Leopoldo Marechal (1944), *Laberinto de amor*, Editorial Sur, Buenos Aires.
- Machinea, J. L. (2006), Seminario Internacional "Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una Revisión Perentoria de Algunas de sus Dimensiones", Panamá, 7-8 septiembre 2006.
- Mesa-Lago, C. (1991), “La seguridad social en América Latina”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América. Informe 1991*, Washington.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Economía (2001), *Estimaciones del gasto en Salud*, Buenos Aires.
- Poder Ejecutivo Nacional (1973), *Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*, Buenos Aires.
- PNUD (2002), “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina 2002”, *Informe de desarrollo humano 2002*, Buenos Aires.
- PNUD (2005), “Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades”, *Informe de desarrollo humano 2005*, Buenos Aires.
- Revista Internacional de la Seguridad Social (2003), N° 56
- Schulthess, W. (1987), “Presente y Futuro del régimen de Jubilaciones y Pensiones”, Proyecto Gobierno Argentino PNUD ARG.85/016, Buenos Aires.
- Schulthess, W. y Demarco, G. (1993), “Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma”, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- SIEMPRO, Encuesta de Condiciones de Vida, 2001.
- SSS (2003), *Libro blanco de la previsión social*. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Tedesco, J. C. (2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Tenti, E. 1989; “El Estado educador”, en Isuani E. y Tenti E., *Estado Democrático y Política Social*, EUDEBA – Buenos Aires.
- UAFJP (2003), *Sistema provisional argentino: propuesta de reforma*. Unión de Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.