AGRADECIMIENTOS

En el transcurso del año 2009, hemos contado nuevamente con la inestimable colaboración y apoyo de la Bolsa de Comercio de Rosario, de la Bolsa de Comercio de Santa Fe y del Consejo Empresario de Entre Ríos, afianzando la Región Centro, por lo que agradecemos muy especialmente a sus dirigentes por el apoyo brindado.

Asimismo, queremos expresar nuestro reconocimiento a todos los que hicieron posible la tarea de investigación durante el año 2009 y muy especialmente a las siguientes empresas que, con su aporte, colaboraron en el desarrollo de las actividades del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba:

Aceitera Gral. Deheza, Aguas Cordobesas, Arcor S.A., ASSI S.A., Banco Roela S.A., Betania Construcciones, Britos S.A., Cámara de Ind. Metalúrgicos, Centro Interacción Multimedia, Centro Seco, Chiodi Bursatil, Córdoba Bursátil, Dracma Soc. Bolsa S.A., Edisur, Embotelladora del Atlántico, EMI S.A., Equipos y Construcciones S.R.L., Escalera Bursátil, Escribano y Asoc., Estudio Bertaina y Asoc., Estudio Sappia Laboral, EXINCOR, Fideicomiso Capitalinas, Finsterbusch Pickenhayn Cibille, Grupo Bursátil Scarafia, Instituto de Cardiología, Juarez Beltrán, Jumbo Retail (Disco), La Caroyense, La Lácteo, M. Tagle y Cia., Manfrey Coop. Tamberos, Mapfre Seguros, Molino Passerini, OSDE, Osmar S.R.L., Pentacom, Petrini Valores, Poncio Rubén, Porta Hnos. S.A., Promedon S.A., R. Novillo Saravia S.B. S.A., Sociedad Acopiadores, Tarjeta Naranja, Telecom Argentina S.A., Verzini Osvaldo, Viano Soc. de Bolsa

También agradecemos a las siguientes empresas por su apoyo en la edición del libro: Aceitera General Deheza S.A., Aguas Cordobesas S.A., Arcor S.A., ASSI S.A., Bodegas La Caroyense S.A., Bolsa de Cereales de Córdoba, Britos S.A., Correo Oficial de la República Argentina, Dinosaurio S.A., Embotelladora del Atlántico S.A., EMI S.A., Exincor S.R.L., Grupo Edisur, Instituto Modelo de Cardiología, Juan Minetti S.A., La Voz del Interior, M. Tagle y Cia., Manfrey Cooperativa de Tamberos, Mapfre Seguros S.A., Molino Passerini S.A.I.C., OSDE S.A., Porta Hnos. S.A., Promedon S.A., Renault Argentina S.A., Benito Roggio e Hijos S.A., Sociedad de Acopiadores de Granos de la Provincia de Córdoba, Tarjeta Naranja S.A.

Señalamos el gran apoyo brindado durante el año al Instituto de Investigaciones Económicas por parte del CEDIN (Centro de Investigaciones Inmobiliarias).

Destacamos especialmente el aporte del Dr. Pedro J. Frías, quien continuamente ha demostrado una gran predisposición a colaborar con el trabajo del Instituto, brindando sus importantes sugerencias y aportes.

Queremos agradecer muy especialmente a los integrantes del Consulado de Brasil y Chile en Córdoba por su gran colaboración en el estudio de las alianzas interregionales.

Destacamos el importante apoyo brindado por las Universidades públicas y privadas de la provincia, de las que provienen los pasantes y los investigadores que han colaborado en el esfuerzo realizado, como así también agradecemos a las autoridades y funcionarios del sector público provincial y municipal de la Región Centro, que nos suministraron datos e información relevante.

Por otra parte, extendemos nuestro agradecimiento a las numerosas entidades que nos acercaron ideas y sugerencias que intentamos incluir en la presente edición.

Asimismo, queremos expresar nuestro reconocimiento a los funcionarios y empleados de la Bolsa de Comercio de Córdoba, que han colaborado con decisión y empeño en las tareas organizativas necesarias para la concreción del trabajo y su presentación pública.

Prefacio

El Balance de la Economía Argentina 2009 engloba el trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas desde sus comienzos. En esta ocasión, la decimosexta edición se enfoca desde una óptica específica, con el fin de aportar una serie de "Herramientas para la elaboración de un Plan Bicentenario" –como bien lo sintetiza su título-.

A un año del Bicentenario, la realidad socioeconómica de Argentina muestra la necesidad de encarar un proceso de planificación de largo plazo. Sólo a través de este se podrán aprovechar las oportunidades que el escenario mundial proporciona, para solucionar los problemas estructurales del país.

En las ediciones anteriores de "El Balance de la Economía Argentina" se ha realizado un análisis comprensivo de la realidad económica, social y política del país. Cada una de ellas aportó conceptos y herramientas que creemos útiles para comenzar a construir un país distinto.

Por ejemplo, en el año 1995 se incluyó el análisis del **Corredor Bioceánico Central**, como entorno complementario de la **Región Centro**, incorporada a nuestros estudios a partir del año 1996, y luego interrelacionada con el concepto de **Redes de Regiones** en el año 1998. En el año 1999 se introduce por primera vez el concepto de**l Índice de Competitividad Provincial**, dando origen a una amplia gama de estudios y a la publicación de un libro con su medición completa. En el año 2000 se comienza a evaluar los principales **Conglomerados Productivos** y **Cadenas de Valor** de la Región Centro. En el año 2005 se introduce el concepto de **Capital Social**, y en el año 2008 se realiza un extenso análisis sobre los **Indicadores de Gobernabilidad**.

En la presente edición, el Instituto de Investigaciones Económicas da un paso más allá del proceso de diagnóstico y aporte conceptual, realizando recomendaciones de política que permitan hacer del Bicentenario el punto de partida de un país más integrado y participativo.

En los Capítulos 1, 2 y 3, Eduardo Crivello y Federico Giesenow presentan la temática central de esta edición: "El Planeamiento Estratégico". En el primero de ellos se destaca la importancia de la planificación como herramienta para lograr un crecimiento equilibrado y sostenido en el tiempo. En el segundo capítulo, con la colaboración de Laura Halper, se presentan algunas de las experiencias internacionales más relevantes en la materia, mientras que el tercero se enfoca en el caso particular de la Argentina.

Mariano Irace escribe el Capítulo 4, donde se realiza un análisis referido a la estrategia de las reformas. En el desarrollo del tema se plantea que no sólo deben identificarse aquellos factores que significan una traba al proceso de crecimiento, sino que debe establecerse un orden de prioridades para implementar políticas públicas efectivas y acordes a las necesidades del país.

En el Capítulo 5, Eduardo Crivello y Federico Giesenow plantean la relevancia que tienen los aspectos vinculados a la gobernabilidad y a la calidad institucional de un país en el proceso de planificación estratégica, a la vez que señalan algunas falencias en el funcionamiento institucional de Argentina.

En el Capítulo 6, elaborado por Facundo Mercado y Mariano Irace, se desarrollan los aspectos macroeconómicos de la República Argentina, haciendo hincapié en la necesidad de establecer políticas contracíclicas, de manera de garantizar la sostenibilidad de estas en el tiempo. Por otro lado, en el Anexo de este mismo capítulo, los integrantes del Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe realizan un análisis de la cuestión fiscal de las provincias de la Región Centro.

Sonia Costanzo desarrolla en el Capítulo 7 los aspectos referidos a la educación, destacando la importancia de la misma sobre la calidad de vida de la población y las posibilidades de desarrollo del país.

Carolina Swoboda trata en el Capítulo 8 los aspectos sociales, en especial los relativos al problema de la pobreza.

En el Capítulo 9, Mariano Irace y Facundo Mercado analizan los aspectos relativos al financiamiento, destacando la importancia del desarrollo del sistema financiero en el proceso de crecimiento. Sobre la base de la experiencia internacional en la materia, se presentan alternativas para paliar los problemas que enfrenta Argentina en este campo.

El equipo de trabajo de Innovos Group SA (César Yammal, Carolina Castroff, Pablo G. Cortéz, Melisa Luc y Julieta Schiro) escribió el Capítulo 10, referido a emprendedorismo, con un particular foco en la Región Centro.

En el Capítulo 11, Federico Priotti y Alejandra Dreller desarrollan los aspectos vinculados con la infraestructura, de suma importancia para el desarrollo económico y social del país. Se presenta un detalle de la situación actual de Argentina en la materia, destacando las posibilidades de integración que las mismas proporcionan.

Estefanía Gherra y Ornella Rasino realizaron en el Capítulo 12 un interesante análisis referido a la innovación. En el capítulo se remarca la relevancia adquirida por las Tecnologías de la Información en el proceso de desarrollo de los países, fundamentado por lo tanto su consideración dentro de la planeación estratégica de cara al Bicentenario.

El Capítulo 13 fue escrito por Federico Priotti, quien desde su función de coordinador de las actividades y estudios del CEDIN trata los aspectos vinculados al sector de la Construcción, con un especial énfasis en la problemática habitacional del país.

Estefanía Gherra describe los aspectos referidos al Comercio Exterior y la Industria en el Capítulo 14. En su desarrollo analiza la evolución y características de la estructura productiva-exportadora del país, con el objetivo de fundamentar una serie de propuestas dirigidas al logro de un crecimiento sostenido y equilibrado para la Argentina.

Ezequiel Viano y Maximiliano Salve escriben el Capítulo 15, en el que realizan un análisis profundo y detallado del sector agropecuario y agroindustrial argentino. En el mismo, se destaca que los pronósticos de un nuevo escenario mundial respecto a la demanda de alimentos presentan para el país una verdadera una oportunidad de desarrollo, a través de la agregación de valor a los productos primarios. En el Anexo de este capítulo Facundo Mercado resume el impacto que tiene la cada vez mayor igualdad de género sobre la demanda potencial de alimentos.

Finalmente, Mariano Irace y Ornella Rasino fueron los responsables del Capítulo 16, donde se recalca la necesidad de complementar el proceso de planificación nacional con políticas específicas a nivel provincial y regional. Se muestra como Índice de Competitividad Provincial elaborado por el IIE puede contribuir en esta tarea.

Marcelo Sappia y Ricardo Castelao se ocuparon de los aspectos administrativos y financieros. María Buteler se ocupó del diseño de la tapa y Macarena Sarsfield participó de la compaginación y revisión final.

"Newton 2.0" fue la empresa responsable del diseño de los videos y la gráfica de la presentación del libro.

Como en ediciones previas de El Balance, fueron de gran valor los aportes realizados por Gonzalo Casas en el diseño de los mapas y esquemas; y de Daniel Santaella en la edición y diagramación del libro.

La información e interpretación de los hechos incluidos en la presente edición, como así también los errores cometidos son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Agradecemos la colaboración brindada por las Bolsas de Comercio de Rosario y de Santa Fe y el Consejo Empresario de Entre Ríos que desde hace ocho años nos acompañan en la tarea de análisis de la situación y perspectivas de la Región Centro. Asimismo agradecemos la permanente colaboración de los consulados de Brasil y Chile y de las universidades y centros de investigación regionales.

Por último, quiero agradecer con especial consideración a todos quienes hicieron posible estas dieciséis ediciones del Balance y como siempre, comprometer los esfuerzos necesarios para su continuidad.

Raúl Hermida
Director

Indice General

INTRODUCTION
INTRODUCCION

SECCION PRIMERA: PLANIFICACION ESTRATEGICA

CAPÍTULO 1: EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO

1.1 Introducción 31
1.2 Evolución histórica del Planeamiento Estratégico 31
1.3 El problema de los países emergentes y el Planeamiento Estratégico 36

CAPÍTULO 2: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

2.1 Introducción 37
2.2 El caso de Brasil: "abundante experiencia histórica" 37
2.2.1 Introducción 37
2.2.2 Un recuento de la experiencia histórica brasilera en el planeamiento estratégico 38
2.2.3 Principales aspectos a destacar de Brasil en materia de planificación estratégica ...42
2.3 El caso de Chile: "una decisión histórica" 43
2.3.1 Introducción 43
2.3.2 La historia sociopolítica y económica de Chile en el siglo XX y XXI 43
2.3.3 Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y la continuidad de las políticas económicas 45
2.3.4 La planificación estratégica en Chile hoy 46
2.3.5 Principales aspectos a destacar de Chile en materia de planificación estratégica 49
2.4 El caso de España: "la ayuda externa" 51
2.4.1 Introducción 51
2.4.2 La Unión Europea 51
2.4.3 España antes y después de integrarse con la Unión Europea 55
2.4.4 Principales aspectos a destacar de España en materia de planificación estratégica .57
2.5 Los planes estratégicos en India 57
2.5.1. Descripción de los planes 57
2.5.1.1 La Comisión de Planeamiento de India 58
2.5.2. El Plan 2007-2012 60
2.5.2.1 Agricultura 60
2.5.2.1.1 Agricultura y el sesgo regional 60
2.5.2.2 Educación 61
2.5.2.3 Salud 63
2.5.2.3.1 Descentralización de la Salud 63
2.5.2.4 Ingresos y pobreza 63
2.5.2.5 Infraestructura 65
2.5.2.6 Medioambiente 66

2.5.3. Financiación de los planes 66
2.6 Planes estratégicos en Inglaterra: el crecimiento sostenible en Londres 68
2.6.1 El rol de las Agencias de Desarrollo en Inglaterra 68
2.6.1.1 Financiamiento y composición de las Agencias de Desarrollo Regional .70
2.6.2 La Agencia de Desarrollo Regional de Londres 71
2.6.2.1 La Estrategia de Desarrollo Económico (EDE) de Londres 72

CAPÍTULO 3: EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN ARGENTINA

3.1 Introducción 75
3.2 Antecedentes históricos 75
3.2.1 La Generación del ‘80 75
3.2.2 Los Planes Quinquenales del gobierno Peronista 77
3.3 El Planeamiento Estratégico en la actualidad 79
3.3.1 La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 79
3.3.1.1 Fundamentos que impulsan la política de desarrollo territorial 80
estratégico
3.3.1.2 Ejes principales de acción de la Subsecretaría de Planificación 80
Territorial de la Inversión Pública
3.3.2 El Plan Bicentenario Argentina 2016 81
3.3.2.1 El Plan Estratégico Territorial (PET) 84
3.3.2.1.1 Objetivos del PET 84
3.3.2.1.2 Acciones / Avances concretados hasta 2007 84
3.3.2.1.3 Acciones a desarrollar (2007 en adelante) 84
3.3.2.2 El Marco Legal y Normativo (MLN) 85
3.3.2.3 Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento.....85
territorial (SIVAT)
3.3.2.4 Cronograma de trabajo e implementación 86
3.3.2.5 Críticas y sugerencias sobre las metas propuestas 86
3.3.2.6 Perspectivas de cumplimiento de las metas en el 2009 87
3.3.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU 87
3.3.3.1 Indicadores, metas, evolución histórica y situación actual de 88
los OMD para Argentina
3.3.3.1.1 Objetivo uno: erradicar la pobreza extrema y el 88
hambre
3.3.3.1.2 Objetivo dos: alcanzar la educación básica universal .89
3.3.3.1.3 Objetivo tres: promover el trabajo decente 90
3.3.3.1.4 Objetivo cuatro: Promover la igualdad de género 92
3.3.3.1.5 Objetivo cinco: reducir la mortalidad infantil 94
3.3.3.1.6 Objetivo seis: mejorar la salud materna 95
3.3.3.1.7 Objetivo siete: combatir el VIH, la Tuberculosis y el 96
Chagas
3.3.1.1.8 Objetivo ocho: asegurar un medio ambiente 100
sostenible
3.3.1.1.9 Objetivo nueve: promover una Asociación Mundial ...102
para el desarrollo

CAPÍTULO 4: LA ESTRATEGIA DE LAS REFORMAS

4.1 El proceso de reformas 105
4.2 Los determinantes del crecimiento 108
4.2.1 El retorno social de la actividad económica: el capital humano y la infraestructura 108
4.2.2 La apropiabilidad de los rendimientos 108
4.2.2.1 Fallas del Estado 108
4.2.2.1.1 Riesgos macroeconómicos 108
4.2.2.1.2 Riesgos microeconómicos 109
4.2.2.2 Las fallas del mercado 109
4.2.3 El financiamiento de la inversión 110
4.3 La necesidad de una planificación federal 110

SECCION SEGUNDA: LA ECONOMIA ARGENTINA

CAPÍTULO 5: GOBERNABILIDAD Y CUESTIONES INSTITUCIONALES

5.1 Introducción 113
5.2 La Gobernabilidad en Argentina 113
5.3 Cuestiones Institucionales 117
5.3.1 Independencia del Poder Judicial 117
5.3.2 Consejo de la Magistratura 119
5.3.3 Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo 123
5.3.4 El Sistema Electoral Nacional 124
5.3.5 Carrera de Empleado Público 129
5.3.6 Eficiencia del Poder Legislativo 135
5.3.6.1 Comparación de los beneficios 137
5.3.6.1.1 Cámara de Diputados 137
5.3.6.1.2 Cámara de Senadores 139
5.3.6.2 Comparación de los costos 140
5.3.7 Conclusiones 143

CAPÍTULO 6: ASPECTOS MACROECONÓMICOS

6.1 Introducción 145
6.2 El desempeño macroeconómico y la conveniencia de las políticas contracíclicas 145
6.3 La política fiscal y la regla de Balance Estructural 147
6.4 El impacto de la volatilidad y de las crisis macroeconómicas sobre el proceso de crecimiento 156
6.5 La política monetaria y la inflación 158
6.5.1 La problemática de la inflación 158
6.5.2 La política monetaria y la lucha contra la inflación 161
6.6 Cuentas externas 164
6.7 Conclusión 166

ANEXO 6: ANÁLISIS FISCAL DE LAS PROVINCIAS DE LA REGIÓN CENTRO

A6.1 Ingresos y gastos corrientes 169
A6.1.1 Planta de personal 172
A6.1.2 Comparación del ingreso y gasto corriente entre las provincias de la Región Centro 173
A6.2 Indicadores de solvencia fiscal 174
A6.2.1 Financiamiento del gasto público provincial 174
A6.2.2 Financiamiento de la deuda pública provincial 177
A6.2.3 Financiamiento del gasto y la deuda pública provincial en las provincias de la Región Centro 180
A6.3 Síntesis 181
A6.3 Propuesta para incrementar los recursos a percibir por las provincias 182

CAPÍTULO 7: EDUCACIÓN

7.1 Introducción 187
7.2 Cobertura 187
7.2.1 Nivel primario 187
7.2.1.1 Tasa de escolarización 187
7.2.1.2 Asistencia escolar 188
7.2.1.3 Finalización del nivel primario 189
7.2.2 Nivel Secundario 190
7.2.2.1 Tasa de escolarización 190
7.2.2.2 Asistencia escolar 193
7.2.2.3 Finalización del nivel medio 193
7.2.3 Nivel Terciario-Universitario 194
7.2.3.1 Matriculación: por países y por carreras 194
7.2.3.2 Asistencia Escolar 195
7.2.3.3 Finalización del nivel superior 196
7.2.4 Postgrados 197
7.3 Calidad educativa 201
7.3.1. Rendimiento educativo 201
7.3.2 Tasa de repitencia 206
7.3.3 Factores que determinan el rendimiento 207
7.4 Metas y desafíos 209
7.4.1 Cobertura, calidad y desigualdad educativa 209
7.4.2. Presupuesto 214
7.4.3. Desigualdad digital 219
7.4.3.1 Programas implementados 222
7.4.4 El desajuste entre la oferta y la demanda laboral 226
7.4.5 Doble escolaridad 231

ANEXO 7: TABLAS RESUMEN

CAPÍTULO 8: ASPECTOS SOCIALES

8.1 Introducción 235
8.2 El deterioro social de los últimos años 236
8.2.1 La distribución del ingreso 236
8.2.2 Pobreza 239
8.2.3 El mercado de trabajo 239
8.2.4 El deterioro del sistema de salud argentino 241
8.2.4.1 La mortalidad infantil 242
8.2.5 La inseguridad, ¿una sensación? 242
8.3 El problema de la pobreza 243
8.3.1 Definición de la pobreza 244
8.3.2 El problema de la identificación 245
8.3.3 Medición de la pobreza 248
8.3.4 Las cifras reales de la pobreza 252
8.3.4.1 El verdadero costo de vida 252
8.3.4.2 Las cifras ajustadas de la pobreza 254
8.4 El mapa de la pobreza en la provincia de Córdoba 256
8.4.1 Necesidades básicas insatisfechas 256
8.4.2 El Índice de Desarrollo Humano en la provincia de Córdoba 257
8.4.3 La situación de la pobreza en la provincia de Córdoba según el método de las líneas de pobreza 257
8.5 ¿Hacia dónde debería ir la Argentina? ¿Cómo puede llegar? 259
8.5.1 Las metas del milenio para la Argentina 259
8.5.2 Algunas recomendaciones de política 263
8.6 Conclusión 268

CAPÍTULO 9: ASPECTOS FINANCIEROS

9.1 Introducción 269
9.2 Características del proceso inversor en Argentina 269
9.3 El desempeño de Argentina 271
9.4 El papel del sector público 275
9.4.1 El papel de los Fondos Soberanos 275
9.4.1.1 La profesionalización de la gestión de los fondos: el caso de Chile 279
9.4.2 La experiencia de Brasil: el BNDES 281
9.5 Consideraciones Finales 287

CAPÍTULO 10: EMPRENDEDORISMO E INNOVACIÓN. UNA PROPUESTA PARA LA REGIÓN CENTRO

10.1 Introducción 289
10.2 Análisis de situación actual de la Región Centro 290
10.3 Conceptos claves relacionados con la promoción del emprendedorismo y la innovación 292
10.3.1 ¿Qué significa ser emprendedor? 294
10.3.2 ¿Qué significa innovar? 296

10.3.2.1 Tipos de innovación 298
10.3.3 ¿Qué se necesita para promover el emprendedorismo y la innovación? 298
10.3.3.1 Educación hacia el desarrollo de negocios y el emprendedorismo 298
10.3.3.2 Incubación de empresas 299
10.3.3.3 Capital semilla 301
10.3.3.4 Inversores ángeles 301
10.3.3.5 Parques tecnológicos 301
10.4 Diagnóstico 304
10.4.1 Procesos de regionalización 304
10.4.2 El emprendedorismo y la innovación en la Región Centro – Diagnóstico 305
10.4.2.1 El emprendedorismo y la innovación en la provincia de Córdoba 306
10.4.2.2 El emprendedorismo y la innovación en la provincia de Entre Ríos 307
10.4.2.3 El emprendedorismo y la innovación en la provincia de Santa Fe 309
10.5 El emprendedorismo y la innovación a nivel mundial 311
10.5.1 Prácticas de incubación a nivel mundial y experiencia internacional 311
10.5.2 Estudio de caso: Reino Unido 312
10.5.3 Estudio de caso - Nueva Zelanda 313
10.5.4 Estudio de caso - China 313
10.5.5 Estudio de caso - India 314
10.5.6 Estudio de caso – Sudáfrica 314
10.5.7 Estudio de caso - Estados Unidos 315
10.5.8 Estudio de caso - Malasia 315
10.5.9 Estudio de caso - Chile 316
10.6 Recomendaciones y propuestas para la Región Centro 316

CAPITULO 11

11.1 Introducción 321
11.2 Infraestructura en Argentina 322
11.2.1 Infraestructura Vial 322
11.2.1.1 Estado actual 323
11.2.1.2 Obras en proceso 325
11.2.1.3 Pasos fronterizos 327
11.2.1.3.1 Pasos fronterizos Argentina – Brasil 328
11.2.1.3.2 Pasos fronterizos Argentina - Chile 328
11.2.1.3.3 Pasos fronterizos Argentina – Uruguay 329
11.2.2 Infraestructura Ferroviaria 329
11.2.2.1 Estado actual 330
11.2.2.2 Obras en proceso 334
11.2.3 Infraestructura fluvial y marítima 335
11.2.3.1 Estado actual 336
11.2.3.2 Hidrovía Paraguay-Paraná 336
11.2.3.3 Puertos argentinos 338
11.2.3.3.1 Puerto Formosa 338
11.2.3.3.2 Puerto Barranqueras 339
11.2.3.3.3 Puerto Corrientes 339

11.2.3.3.4 Puerto Reconquista 340
11.2.3.3.5 Puerto Santa Fe 340
11.2.3.3.6 Puerto Diamante 340
11.2.3.3.7 Puertos San Lorenzo y San Martín 341
11.2.3.3.8 Puerto Rosario 341
11.2.3.3.9 Puerto Villa Constitución 342
11.2.3.3.10 Puerto San Nicolás 342
11.2.3.3.11 Puerto Ramallo 342
11.2.3.3.12 Puerto San Pedro 343
11.2.3.3.13 Puerto Ibicuy 343
11.2.3.3.14 Puerto Del Guazú 343
11.2.3.3.15 Puerto Zárate 344
11.2.3.3.16 Puerto Campana 344
11.2.4 Infraestructura aérea 344
11.2.4.1 Aeropuertos del Corredor 345
11.3 Posibilidades de interconexión regional 346
11.4 Planificación de mejoras 350

ANEXO 11: TENDENCIAS MUNDIALES DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

CAPÍTULO 12: INNOVACIÓN

12.1 Introducción 359
12.2 Financiación de la innovación 361
12.3 Políticas de estímulo a la innovación: los casos de Brasil y Chile 362
12.3.1 Brasil 362
12.3.2 Chile 363
12.4 Importancia y medición de la innovación 364
12.5 El enfoque del Sistema de Innovación 368
12.5.1 Recursos humanos 370
12.5.2 Investigación y Desarrollo 370
12.6 Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 372
12.6.1 Concepto 372
12.6.2 Las TICs y su papel en la economía 373
12.6.2.1 Redes Móviles 373
12.6.2.2 Banda Ancha 374
12.6.2.3 Comparaciones internacionales 380
12.6.2.4 Servicios de las Tecnologías de la Información y Servicios Habilitados por las Tecnologías de la Información 384
12.7 Comentarios finales 387

CAPÍTULO 13: CONSTRUCCIÓN

13.1 Introducción 389
13.2 La evolución del sector durante los últimos años 389
13.2.1 Comparación PBI y PBI construcciones 1993-2002 y 2003-2008 389
13.2.2 Crédito hipotecario para lograr acceso a la vivienda 391

13.2.3 Relación del salario real con el valor del m^2 de una vivienda 392
13.3 Posibilidades de acceso a la vivienda en Argentina 393
13.3.1 Diagnóstico de la situación habitacional 393
13.3.2 Políticas Habitacionales 396
13.3.2.1 Descripción de la Política Habitacional Argentina 396
13.3.2.2 Desarrollo de los Programas 400
13.3.2.3 Política habitacional chilena 402
13.3.2.4 Política habitacional brasilera 405
13.4 Medidas de aplicación para el sector de viviendas 411

ANEXO 13: DESCRIPCIÓN DE PLANES DE POLÍTICA HABITACIONAL EN ARGENTINA, CHILE Y BRASIL

A13.1 Planes de Argentina 417
A13.2 Planes en Chile 423
A13.3 Programa Mi Casa, Mi Vida en Brasil 427

CAPÍTULO 14: COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIA

14.1 Introducción 431
14.2 Evolución de la inserción internacional de Argentina: una visión de largo plazo 432
14.3 En busca del cambio de tendencia, ¿cómo emprender el camino hacia un mejor desempeño productivo-exportador? 443
14.3.1 Aumentar la competitividad 445
14.3.2 Agregar valor a los productos exportados 446
14.3.3 Expandir la base exportadora 452
14.3.4 Aumentar la diversificación de los productos exportados 454
14.3.5 Incrementar los mercados de destino 455
14.3.6 Intensificar y mejorar la promoción comercial 459
14.4 Comentarios finales 460

CAPÍTULO 15: SECTOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL

15.1 Introducción 463
15.2 La demanda de alimentos como una oportunidad de desarrollo 464
15.3 Producción primaria 468
15.3.1 Cultivo extensivo de granos 468
15.3.1.1 Soja 468
15.3.1.1.1 Contexto internacional 468
15.3.1.1.1.1 Precio internacional de la soja y algunos factores determinantes 470
15.3.1.1.2 Contexto de los países de la Región Sudamericana 471
15.3.1.1.3 Producción de soja en Argentina 475
15.3.1.1.3.1 Región Centro 477
15.3.1.1.3.2 Precios Internos y su relación con los precios internacionales 478

15.3.1.1.3.3 Exportaciones de Soja de Argentina 479
15.3.1.1.4 Proyecciones a largo plazo para la producción de Soja 480
15.3.1.1.5 Consideraciones para un plan estratégico para la producción de Soja ...481
15.3.1.2 Maíz 484
15.3.1.2.1 Contexto internacional 484
15.3.1.2.1.1 Precios internacionales de maíz 488
15.3.1.2.2 Producción de maíz en Argentina 489
15.3.1.2.2.1 Producción de maíz en la Región Centro 490
15.3.1.2.2.2 Precios internos y su relación con los precios internacionales 491
15.3.1.2.2.3 Exportaciones de maíz de Argentina y sus principales destinos 492
15.3.1.2.3 Proyecciones a largo plazo para la producción de maíz 493
15.3.1.2.4 Consideraciones para la elaboración de un Plan Estratégico de la cadena de valor del maíz 494
15.3.1.3 Trigo 496
15.3.1.3.1 Contexto internacional 496
15.3.1.3.2 La producción de trigo en Argentina 500
15.3.1.3.2.1 El Trigo en la Región Centro 501
15.3.1.3.2.2 Precios internos y su relación con los precios internacionales 502
15.3.1.3.2.3 Exportaciones de trigo de Argentina 503
15.3.1.3.3 Proyecciones a largo plazo para la producción de trigo 504
15.3.1.3.4 Consideraciones generales para un plan estratégico para la producción de trigo 505
15.3.2 Producción ganadera 506
15.3.2.1 Cría de ganado vacuno 506
15.3.2.1.1 Contexto internacional 506
15.3.2.1.2 Actividad ganadera en Argentina 508
15.3.2.1.2.1 Consideraciones generales para un plan estratégico para la actividad ganadera 509
15.3.2.2 Producción primaria de leche 509
15.3.2.2.1 Contexto internacional 510
15.3.2.2.2 Producción primaria de leche en Argentina 512
15.3.2.2.2.1 Consideraciones generales para un plan estratégico para la producción primaria de leche 514
15.4 Sector Agroindustrial 515
15.4.1 Industria molinera y aceitera 515
15.4.1.1 Introducción 515
15.4.1.2 Molienda de soja 516
15.4.1.2.1 Escenario mundial 516
15.4.1.2.1.1 Molienda 516
15.4.1.2.1.2 Comercio internacional de aceite y harina de soja 517
15.4.1.2.2 Producción de aceites y harinas proteicas en Argentina 518

15.4.1.2.2.1 Molienda del complejo oleaginoso 518
15.4.1.2.2.2 Exportaciones de aceites y harinas del complejo oleaginoso ...520
15.4.1.3 Molienda de trigo 522
15.4.1.3.1 Molienda de trigo pan en Argentina 522
15.4.1.4 Proyecciones a largo plazo y consideraciones generales para un plan estratégico 524
15.4.2 Biocombustibles 525
15.4.2.1 Biodiesel 525
15.4.2.1.1 La producción de biodiesel en el mundo 526
15.4.2.1.2 Precio del biodiesel y su relación con otros commodities 527
15.4.2.1.3 La producción de biodiesel en Argentina 528
15.4.2.2 Bioetanol 530
15.4.2.2.1 Producción mundial de bioetanol 530
15.4.2.2.2 El precio del petróleo y la demanda de etanol 532
15.4.2.2.3 Alconaftas en Argentina para el 2010 532
15.4.2.3 Proyecciones a largo plazo y consideraciones para un plan estratégico para la producción de biocombustibles ...533
15.4.3 Producción de carnes 535
15.4.3.1 Introducción 535
15.4.3.2 Producción de carne aviar 536
15.4.3.2.1 Contexto internacional 536
15.4.3.2.1.1 Producción y consumo 536
15.4.3.2.1.2 Comercio mundial de carne aviar 539
15.4.3.2.2 Descripción de la cadena avícola en Argentina 540
15.4.3.2.2.1 Engorde, faena y producción de carne aviar 541
15.4.3.2.2.2 Consumo interno y comercio exterior 543
15.4.3.3 Producción de carne porcina 544
15.4.3.3.1 Contexto internacional 544
15.4.3.3.1.1 Producción y consumo 544
15.4.3.3.1.2 Comercio mundial de carne porcina 548
15.4.3.3.2 El sector porcino en Argentina 549
15.4.3.3.2.1 Faena y producción primaria 549
15.4.3.3.2.2 Consumo interno y comercio exterior 551
15.4.3.4 Producción de carne bovina 552
15.4.3.4.1 Introducción 552
15.4.3.4.2 Contexto internacional 552
15.4.3.4.2.1 Producción y consumo 552
15.4.3.4.2.2 Comercio mundial 554
15.4.3.4.3 Contexto nacional del sector bovino 556
15.4.3.4.3.1 Faena y producción de carne 556
15.4.3.4.3.2 Consumo interno y exportación de carne bovina 558
15.4.3.5 Proyecciones a largo plazo para la producción de carnes y consideraciones para un plan estratégico 560

15.4.4 Producción de lácteos 561
15.4.4.1 Producción industrial de lácteos 561
15.4.4.2 Contexto Internacional 562
15.4.4.2.1 Leche entera en polvo 562
15.4.4.2.2 Leche en polvo descremada 563
15.4.4.2.3 Quesos 565
15.4.4.2.4 Manteca 566
15.4.4.2.5 Precio internacional de los productos 568
15.4.4.3 La industria láctea en Argentina 569
15.4.4.3.1 Producción 569
15.4.4.3.2 Consumo interno 571
15.4.4.3.3 Comercio exterior 572
15.4.4.4 Proyecciones a largo plazo y consideraciones generales para la elaboración de un plan estratégico para el sector lácteo 574
15.5 Conclusiones y comentarios finales 575

ANEXO 15: LA IGUALDAD DE GENERO Y LA DEMANDA POTENCIAL DE ALIMENTOS

A15.1 Introducción 577
A15.2 Situación del género femenino en los países BRIC y N-11 577
A15.3 Círculo Virtuoso 580

CAPÍTULO 16: LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS PROVINCIAL Y REGIONAL

16.1 Introducción 581
16.2 Convergencia 582
16.3 El Indice de Competitividad Provincial 584
16.3.1 Ejemplo: el caso de la educación 585
16.4 Disparidades Regionales 587
16.5 El desempeño de la Región Centro 589
16.6 Conclusión 593

BIBLIOGRAFIA

Introducción

Los desafíos de Argentina de cara al Bicentenario

Pensar en una Argentina diferente requiere proponernos objetivos de progreso económico y social en el largo plazo que demandan un cambio cultural significativo.

Un mayor acercamiento al **Estado de Derecho**, una mayor **Participación Ciudadana**, el logro de mejoras sustanciales en la **Educación** y en la **Distribución del Ingreso** son cuatro de las condiciones más importantes sobre las que podemos comenzar a construir una nueva realidad. A lo largo de las últimas décadas hemos debilitado las mismas y por lo tanto la interrelación que existe entre ellas. Por ejemplo, el deterioro en los indicadores de gobernabilidad y las serias deficiencias del sistema educativo, señalados en anteriores ediciones de El Balance de la Economía Argentina, desalentaron cada vez más la participación de la ciudadanía, facilitando una creciente concentración del poder y de las decisiones. El resultado fue el estancamiento económico, el aumento de la pobreza y la confrontación social.

La pregunta es por donde empezar cuando hay un círculo vicioso tan difícil de romper y las continuas declamaciones sobre la necesidad de cambio están cada vez más lejos de concretarse.

A criterio del IIE, los primeros pasos que deberíamos dar requieren incluir como prioridad reconstruir y fortalecer el **Estado de Derecho**, a través del **respeto por la ley y las instituciones**. Como fuera tratado en detalle en el Balance de la Economía Argentina 2008, no sólo importa como se desenvuelve el sector público sino también la naturaleza de las relaciones entre todos los sectores de la sociedad.

En este sentido, es menester que la sociedad comprenda no sólo el valor, sino la necesidad, de la **empresa privada**, ya que esta es el verdadero motor del crecimiento. El consenso sobre el papel de la empresa privada se consolida cuando aumenta la competencia y disminuyen las prebendas, cuando la sociedad percibe y aprecia la persistencia en el esfuerzo para competir eficientemente, innovar y crear bienes y servicios con mayor valor agregado, mejores prestaciones y precios más reducidos.

La creciente participación de las empresas nacionales en los mercados globales y la formación de redes de colaboración de pequeñas y medianas empresas locales son ejemplos de los resultados que favorecen la competitividad, sin la cual es difícil imaginar un crecimiento sostenido.

Mención aparte merece la recuperación del **Federalismo**, de acuerdo a lo que estipula nuestra Constitución, para incrementar la participación ciudadana motivada por el contacto y la cercanía a las oportunidades y los desafíos de las localidades en que se desenvuelve.

En lo que se refiere al papel de la función pública en la economía, un verdadero **Federalismo** mejora el aprovechamiento y la distribución de los recursos y los ingresos al descentralizar el planeamiento, la organización y la gestión estatal. Desde allí puede comenzar un cambio profundo en la cultura y la escala de valores a fin de lograr una mayor integración regional fronteras hacia adentro y priorizar la necesidad de obtener cohesión social dentro de la diversidad resultante de las características y la extensión de nuestro territorio.

En el sector privado la descentralización genera un entorno más competitivo por la interrelación de las economías regionales locales con las del resto del mundo, especialmente en el Cono Sur de nuestro continente. La competitividad en el marco del Estado de Derecho y del planeamiento regional promueve la desconcentración y el cambio destruyendo privilegios.

En nuestro país los privilegios del denominado "capitalismo de amigos" y la reciente manipulación del INDEC condujeron a una mayor concentración del poder debilitando la competitividad, manteniendo un elevado nivel de pobreza y acentuando las deficiencias en el sistema educativo funcionales al clientelismo político.

Ambas distorsiones hubieran tenido menos posibilidades de dañar la economía argentina en un país federal, donde el beneficio de una mayor transparencia y conocimiento de la realidad a nivel local y el contacto más cercano entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil hubiesen generado una reacción contraria más rápida y contundente.

A final de cuentas, no se trata de crecer por algunos años a tasas "chinas" y a cualquier costo, si al mismo tiempo arrastramos una organización económica y social inviable a largo plazo y demoramos en cambiarla. Una nueva organización económica alrededor del concepto de la responsabilidad social, alejada de la demagogia y el populismo, requiere antes que nada la reconstrucción del Estado de Derecho, y del capital social, humano y físico a nivel regional.

El cambio necesario demandará un enorme esfuerzo de coordinación y una equilibrada descentralización. Por este motivo nuestro país necesita formular un Plan Bicentenario que sea el punto de partida de una tarea permanente de planificación estratégica y que permita una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales sin perder de vista la unidad nacional.

Esta decimosexta edición de "El Balance de la Economía Argentina" pretende ordenar las principales recomendaciones contenidas en las anteriores a fin de que puedan ser utilizadas como herramientas para alcanzar esos objetivos.

Capítulo 1: El planeamiento estratégico como herramienta para el desarrollo

La Planificación Estratégica es aceptada en la actualidad como una de las mejores herramientas de las que una sociedad dispone para lograr desarrollarse de manera equilibrada y sostenida a lo largo del tiempo, tanto en aspectos económicos como sociales.

El concepto de Planificación Estratégica, junto con el conocimiento humano, han evolucionado considerablemente desde que en 1928 la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas puso en marcha su primer Plan Quinquenal. Nuevas áreas de investigación, desarrolladas en los últimos 100 años, han hecho importantes aportes cognitivos y metodológicos en materia de planificación. Ejemplos de ellas son la econometría, la teoría de los juegos y la sociología, entre otras.

Asimismo, se ha avanzado también en las diferentes formas de implementación de esta herramienta, pasando de lo que puede considerarse establecer el "deber ser" de una sociedad, a un concepto políticamente más correcto y de carácter indicativo.

1.1 Introducción

Existen dos formas de concebir la planificación de una sociedad desde el Estado. Una planificación imperativa donde literalmente se dirige a la sociedad desde un ente centralizado, y una planificación indicativa, donde mediante el accionar del sector público se intenta encaminar el comportamiento de los ciudadanos con el fin de lograr un objetivo específico.

En el presente capítulo se desarrollan los conceptos, implicancias y características que conforman un Plan Estratégico Estatal actual, enmarcado en una planificación indicativa, esto último debido a dos motivos:

• Es el tipo de planificación que utilizaron y utilizan los países desarrollados.

• La planificación imperativa conforma una corriente de pensamiento propia de gobiernos autoritarios como lo era el de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, donde muchas libertades propias de un gobierno democrático no les eran reconocidas a los ciudadanos.

Finalmente se presenta una breve reflexión sobre los países emergentes y el motivo por el cual la planificación estratégica es difícil de implementar adecuadamente dentro de los mismos.

1.2 Evolución histórica del Planeamiento Estratégico

En el siglo XX, la constitución del Estado soviético y de los estados socialistas, sumado a la formación de economías enmarcadas en el esfuerzo de guerra, dieron un nacimiento formal, concebido en la necesidad de la misma, a la Planificación Estatal.

La primera experiencia registrada de un Plan Estratégico se dio en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con su Plan Quinquenal de 1928. Con posterioridad, esta técnica es adoptada por otros países, adaptándola a sus estructuras sociales. Surgen así dos corrientes cuya

distinción se basa en el alcance de la obligatoriedad de su aplicación por parte de la sociedad a la cual se pretende guiar [1]. La planificación, el análisis y la previsión son consideradas como herramientas económicas con prescindencia del sistema ideológico que las utiliza.

El "Cuadro 1.1" presenta una comparación de estas corrientes de planificación, remarcando sus principales diferencias

Cuadro 1.1: Corrientes de Planificación Estratégica

Planificación Imperativa	Planificación Indicativa
Define cantidades y precios de los bienes, especifica programas y metas y establece responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político. Es el tipo de planificación que implementaba la ex URSS.	Consiste en un estudio del comportamiento posible de los mercados y en la definición y selección de políticas y líneas de acción obligatorias para el Estado y orientadas y sugeridas para el sector privado. Las bases técnicas del plan indicativo adicionan a la contabilidad económica nacional un soporte de previsiones que dibujan una aproximación sobre la situación económica futura.
La planificación es centralizada, la economía es dirigida, y las empresas, ciudadanos, etc. son considerados ejecutores del plan.	La idea del plan es orientar a los "agentes económicos" en función de las perspectivas más probables de desarrollo.

Fuente: IIE sobre la base de Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de Argentina.

Hacia la década del '70 la Planificación Estratégica [2]estaba reducida a realizar un diagnóstico de los problemas de una sociedad y en base a ellos establecer el "deber ser" de los mismos. La modalidad de operación era la siguiente:

• Primero, diagnosticar los principales problemas de la sociedad.

• Segundo, establecer el "deber ser de dichos problemas".

• Tercero, establecer la tendencia de las principales variables causantes de los problemas sociales, mediante la utilización de modelos matemáticos y económicos preestablecidos.

• Cuarto, estimar la variación necesaria en esas variables para alcanzar, según los modelos económicos y matemáticos utilizados, el "deber ser" de la sociedad.

Este tipo de planes son conocidos como "Planes Libro". Los individuos o actores de una sociedad son considerados como "Agentes Económicos Racionales", que simplemente cumplen con el rol que el modelo les asigna, para alcanzar ese estado normativo de la sociedad que fue planteado en el plan.

Para muchos autores [3], ésta es la mayor falla de los Planes Libro: basta con que una pequeña proporción de los individuos no cumpliese con su rol asignado, para que el Plan fracasase en cumplir sus objetivos. Debido a esto es que se perfeccionó la técnica de Planeamiento Estratégico introduciendo nuevos conceptos en el análisis como "Actor y Fuerza del Actor", "Reflexión Prospectiva", "Estrategia", "Escenario" (todos ellos explicados en el "Cuadro 1.2"), llegando así a los modelos de Planificación Estratégica que implementan actualmente los países desarrollados y que implementan (algunos), o intentan implementar la mayoría de los países emergentes.

1 Osorio, Alfredo (2003).

2 De ahora en adelante, cada vez que se mencionen los términos Planificación Estratégica, Plan Estratégico, Plan Estratégico Estatal, Plan, etc. debe interpretárselos dentro del marco de la Planificación Indicativa (ver Cuadro 1.1).

3 Por ejemplo, Matus (1998).

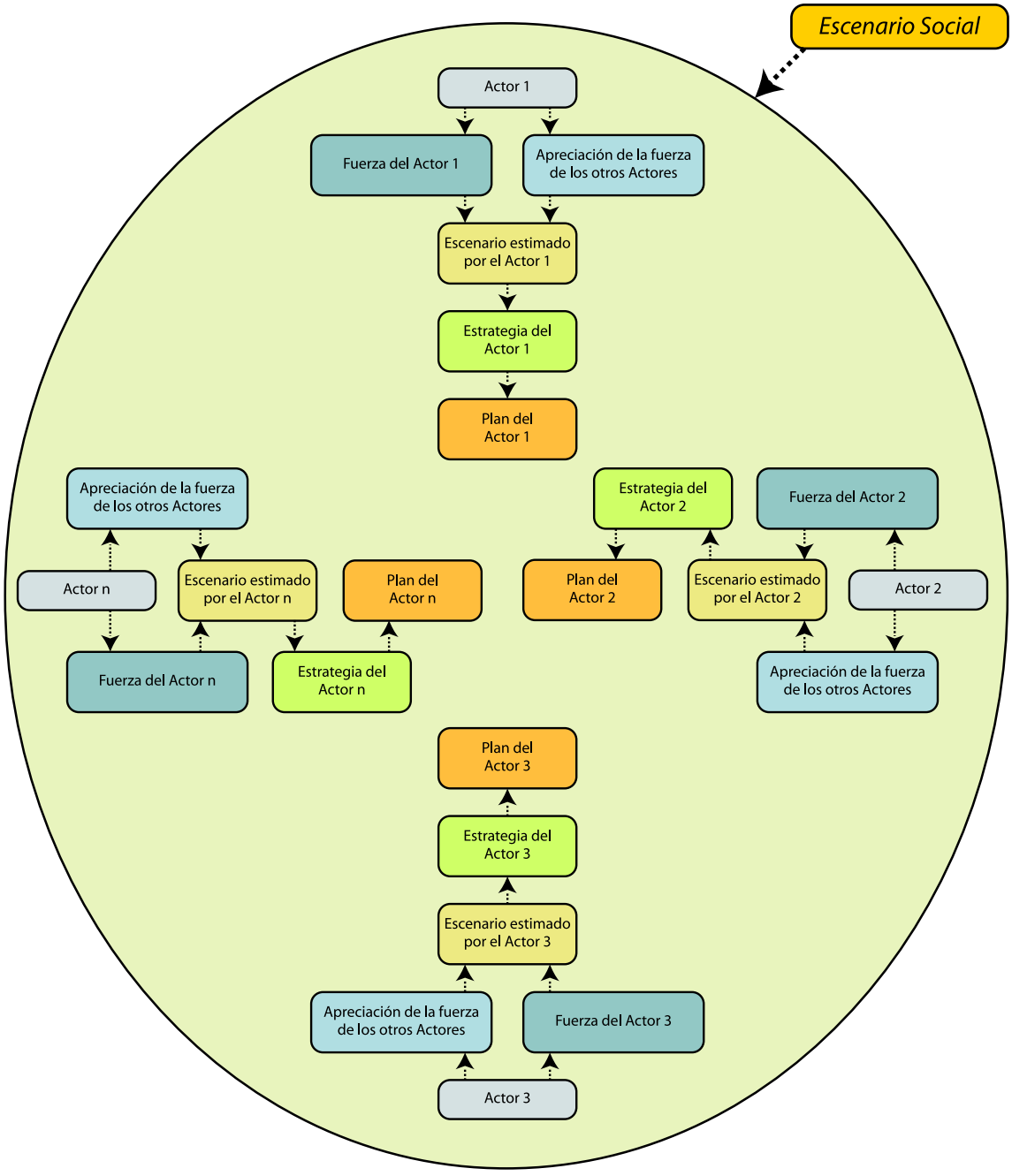
Cuadro 1.2: Conceptos actuales de la Planificación Estratégica

Concepto	Significado
Actor	Individuo o grupo de individuos de una sociedad que poseen objetivos personales (un plan personal) y que no necesariamente van a comportarse como el Plan supone, generando alta incertidumbre al momento de diseñar y ejecutar el Plan.
Fuerza del Actor	Se refiere al poder político, recursos económicos y cognitivos, etc. del Actor, siendo estos sus medios para cumplir sus objetivos.
Escenario	Contexto en donde los Actores llevan a cabo sus propios planes.
Estrategia	En el razonamiento estratégico el actor social diseña sus acciones con base en el cálculo hipotético de las fuerzas adversas, a favor o neutrales. Así se deriva el carácter consciente, adaptativo y condicional de la estrategia. Es consciente, porque surge de un análisis sistemático de las propias fortalezas y vulnerabilidades y de su comparación con las oportunidades y desafíos del escenario donde se dan cita los diferentes actores sociales que compiten por los recursos escasos de poder que brinda la sociedad. Es adaptativa puesto que obliga a un ejercicio versátil del razonamiento, que acompañe los cambios que se producen en las distintas coyunturas. Es condicional, por la relativa permanencia y la necesidad de adecuación de las hipótesis de trabajo derivadas de la confrontación entre la intencionalidad del plan y el cambio de las condiciones de los escenarios donde opera.
Reflexión Prospectiva	Propone situarse en el futuro deseado, en "el deber ser" de la sociedad, y posteriormente mirar hacia el presente y el pasado desde esa óptica. La programación prospectiva consiste en la previsión y organización de programas, metas, acciones y medidas dispuestas escalonadamente en etapas congruentes con el destino que se pretende alcanzar, y la adecuación y puesta en marcha de la sociedad hacia los fines deseados.
Planificador	Es un profesional o un grupo de profesionales que disciernen "científicamente" sobre la situación actual y las posibilidades futuras de una sociedad.
Diagnóstico	Es entendido como la apreciación "más objetiva posible" del Escenario donde el actor ha de llevar a cabo su Plan.
Planificación Tradicional (Plan Libro)	Es concebida como un instrumento, una herramienta si se quiere, de la Planificación Estratégica.
Plan	Es una toma anticipada de decisiones destinadas a reducir la incertidumbre y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios. La noción de plan presupone un conjunto de connotaciones, tales como las de previsión, organización, coordinación de esfuerzos y control de acciones y de resultados. La previsión como una visión anticipatoria de lo que "vendrá"; la organización como una diferenciación y armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de aspectos complementarios de la acción; y el control de procesos y resultados como una revisión constante de la trayectoria de la acción hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar.
Plan Estratégico	No consiste en la mayor o menor destreza que se posea para manipular variables económicas sino en la capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento de los objetivos propios. El planeamiento estratégico es entonces un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales, esforzándose por sostener la dirección en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos.

Fuente: IIE sobre la base de Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de Argentina.

A modo de síntesis, el "Esquema 1.1" ilustra las relaciones existentes entre los principales conceptos expuestos en el "Cuadro 1.2".

Esquema 1.1: Los Actores Sociales y el Escenario Social



Fuente: IIE.

Cada Actor o individuo de la sociedad posee una fuerza propia (poderes económicos, políticos, congnitivos, etc.) e intenta realizar sus objetivos. Mediante la combinación de su fuerza y su

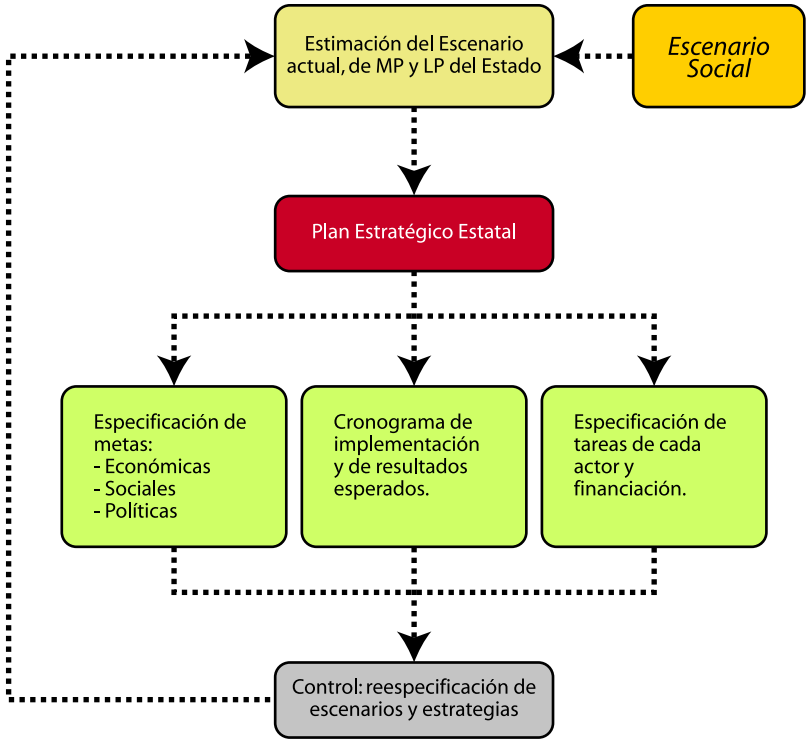
apreciación de la fuerza del resto de los individuos, hace una estimación del escenario social donde se encuentra y en base a eso formula una estrategia para darle viabilidad al Plan que engloba sus metas personales.

Aplicando estos concepto a la Planificación Estatal podemos definir al Plan Estratégico Estatal para una sociedad como una especificación de metas económicas, sociales y políticas (Objetivos), determinación de prioridades sectoriales y regionales y la formulación de incentivos y desincentivos relacionados con esas prioridades acorde al escenario en el que se estima se encuentra la situación actual y el escenario en el que se encontrará en el mediano plazo y en el largo plazo (Estrategia).

Es de vital importancia la especificación de un cronograma de implementación de políticas y otro de resultados esperados (metas intermedias) con fines organizativos y de control, ya que estos permitirán al Planificador en cada evaluación de control reespecificar los Escenarios, presente y futuros, y readaptar la Estrategia (políticas a implementar) según lo considere necesario para alcanzar las metas económicas, sociales y políticas previstas.

Debe contener además una especificación del agente encargado de realizar las tareas y una descripción de la proveniencia, cantidad y destino de los recursos financieros y materiales necesarios (cuestiones que también deben ser revisadas acorde a la evolución del Escenario y del Plan). El "Esquema 1.2" resume lo expuesto en los párrafos anteriores.

Esquema 1.2: El Plan Estratégico Estatal y el Escenario Social.



Fuente: IIE.

1.3 El problema de los países emergentes y el Planeamiento Estratégico

Muchas veces esta forma de hacer política parece imposible para los países emergentes, debido a problemas de índole diversa, como lo son por ejemplo: abultadas deudas externas con un elevado nivel de servicios que usualmente restringen la capacidad de importar bienes de capital; economías sumamente vulnerables a shocks externos; escaso o nulo nivel de industrialización (comparando a nivel internacional); Estados ineficientes que no invierten en proyectos de infraestructura en forma apropiada y a su vez llevan la carga de sustanciales gastos corrientes en relación a la magnitud de su presupuesto fiscal el cual generalmente está compuesto en elevadas proporciones, por ingresos impositivos lo que produce una alta carga impositiva a los contribuyentes (hecho que también desalienta la inversión).

Estos Estados generalmente no planifican ni prevén las consecuencias de sus políticas más allá del mandato del presidente de turno y se caracterizan por ser cortoplacistas. A su vez, la sociedad en su conjunto suele tener un deficiente nivel/calidad de educación y salud entre otros. y una escasa participación en cuestiones políticas. La conjunción de estos hechos son los motivos que generan las condiciones necesarias para un estancamiento general de la sociedad.

A pesar de todas las dificultades señaladas en el párrafo anterior, algunos países sudamericanos como Brasil y Chile, los cuales han registrado el mejor desempeño económico en la región en el último quinquenio, ya comenzaron varias décadas atrás a implementar exitosamente planes estratégicos de desarrollo.

En el capítulo siguiente dedicado a la experiencia internacional en materia de planificación, se analizan los casos de cinco países sumamente disímiles entre sí (Brasil, Chile, España, India e Inglaterra), destacando en cada uno como el planificar a corto y largo plazo les ha permitido crecer económicamente y como sociedad.

Capítulo 2: Experiencias internacionales en Planeamiento Estratégico

Un modelo económico exitoso implementado en determinado país no puede ser simplemente imitado por otro, sin previamente adaptarlo a sus propias condiciones sociales, culturales y políticas. Aunque las características estructurales de los distintos países pueden ser sumamente disímiles, sin embargo la experiencia internacional constituye un elemento de suma importancia para el diseño de las políticas públicas en el marco de un proceso de reformas.

2.1 Introducción

Como se mencionó en el Capítulo 1 [1], no solo los países desarrollados implementan exitosamente Planes Estratégicos de desarrollo. Existen numerosos casos de países emergentes que han logrado crecer en forma sostenida durante largos períodos de tiempo gracias a una implementación exitosa de la Planificación Estratégica Estatal.

En el presente capítulo se analiza la situación de cinco países, tres de ellos emergentes (Brasil, Chile e India), y dos desarrollados (España e Inglaterra), analizando sus principales políticas y resaltando sus logros en materia de planificación. La revisión de estas experiencias es de suma importancia para el proceso de planificación estratégica en Argentina. Como se puede apreciar en los diferentes capítulos de este trabajo, las medidas de política implementadas en estos países – principalmente en Brasil y Chile - constituyen un punto de referencia habitual para las propuestas de política a ser aplicadas en Argentina.

2.2 El caso de Brasil: "abundante experiencia histórica" [2]

2.2.1 Introducción

Brasil es un país con grandes posibilidades de desarrollarse económicamente en los próximos años. Una de las causas más influyentes en su dinamismo es su experiencia acumulada implementando técnicas de planeamiento estratégico en cuestiones económicas, sociales e institucionales. Hacia 1942 se encontraron con múltiples dificultades:

- Bases de datos y métodos estadísticos de baja calidad.
- Escasez de planificadores experimentados.
- Un importante peso del sector agrícola, en el cual el planeamiento es difícil por la proliferación de pequeñas unidades decisorias y sobre todo por la variabilidad de los factores climáticos.
- Escasa diversificación de exportaciones, las cuales estaban sujetas a altas variaciones de precios.

Sin embargo, desde 1942 muchos de estos problemas se han visto modificados de manera significativa. Hoy Brasil posee una base de datos estadísticos completa y de alta calidad sobre cuestiones sociales y económicas, aunque aún no alcance el nivel de la de países desarrollados

1 Apartado 1.3: "El problema de los países emergentes y el Planeamiento Estratégico"
2 Secretaría de Planeamiento de Brasil: "Brasil tres tiempos".

como EE.UU. por ejemplo. La misma permite construir diversos indicadores que se utilizan para diagnosticar los problemas económicos y sociales y a su vez realizar un adecuado control de la evolución de los planes estratégicos destinados a resolver los mismos. Un ejemplo es el Índice de Competitividad Provincial (ICP), cuyo principal objetivo es servir como instrumento a las agencias de desarrollo, gobiernos y empresarios para el establecimiento de políticas, estrategias y acciones que buscan mejorar la competitividad de las regiones.

El ICP, a su vez, está compuesto por cuatro índices:

- Índice de Competitividad Estatal-Factores (ICE-F).
- Índice de Condiciones de Demanda.
- Índice de Industrias relacionadas de apoyo y estrategia.
- Índice de Estructura y Rivalidad de las Empresas.

Además, Brasil también cuenta actualmente con:

- Cantidad relativamente satisfactoria de planificadores experimentados.
- Importante desarrollo material de los tres sectores básicos de la economía.
- Escasa diversificación de exportaciones, pero con acceso a mercados de gran tamaño y captación de inversión directa con su respectivo financiamiento compensatorio a una tasa moderada, dadas las condiciones actuales de préstamos internacionales.

Pero este cambio radical sufrido por Brasil entre el pasado y el presente no se dio de un momento para el otro, sino que lleva 67 años gestándose. A continuación se repasan brevemente los hitos fundamentales del proceso de maduración experimentado por Brasil en materia de planificación.

2.2.2 Un recuento de la experiencia histórica brasilera en el planeamiento estratégico:

En los Cuadros 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 se presenta, en orden cronológico, un resumen de las principales experiencias brasileras en materia de planificación.

El Cuadro 2.1 detalla las primeras experiencias de planeamiento en Brasil.

Cuadro 2.1: Primeras experiencias de planeamiento en Brasil

Año - Período	Plan Desarrollado	Objetivo-información del plan
1942	Plan Quinquenal	Desarrollo de obras y reequipamiento de la defensa nacional.
1943	Plan de Obras	Profundizar el desarrollo de obras iniciado el año anterior.
1946-1950	Plan Salte	Programa quinquenal de gastos públicos destinados al desarrollo de la infraestructura, la capacidad de importar y la educación. No era un plan estratégico económico completo y falló en su implementación debido a problemas de financiamiento.

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Planeamiento de Brasil.

3 Los Planes detallados en el Cuadro 2.1 no son considerados como Planes Estratégicos propiamente dichos.

El Cuadro 2.2 presenta los primeros Planes Estratégicos propiamente dichos de Brasil, entre los que se destaca el Plan Decenal de Desarrollo. Aunque no alcanzó el éxito pretendido, marcó un antes y un después en la planificación del Estado brasilero, ya que fue el primer plan cuya duración excedía el lapso de un mandato presidencial.

Cuadro 2.2: Primera Etapa de Planeamiento Estratégico en Brasil

Año - Período	Plan Estratégico	Objetivo-información del plan	Medidas implementadas-resultados obtenidos
1956	Plan de metas	Apuntó al desarrollo de la infraestructura, la capacidad de importar y la educación, planteándose objetivos más ambiciosos que los del Plan Salte.	Notable avance en la coordinación del sector público y del privado y la tasa de crecimiento del PBI alcanzo el 7% (3,9% para el PBIpc). A pesar de sus logros el plan terminó generando un proceso inflacionario.
1962	Plan Trianual de Desarrollo Económico	Se proponía retomar el ritmo de crecimiento alcanzado durante la fase anterior de un 7% anual e incluía objetivos redistributivos. Estaba orientado a la sustitución de importaciones y afirmaba que la inflación era producto de los "desequilibrios estructurales de la economía".	Sus objetivos contradictorios de aumentar el nivel de actividad económica y combatir la inflación en forma simultánea lo condujeron al fracaso.
1964-1967	Plan de Acción Económica del Gobierno	Tenía como propósito combatir el estancamiento económico y la continua aceleración inflacionaria.	Se valió de la política monetaria y logró reducir la inflación pero en niveles inferiores a los programados, alcanzando una modesta estabilidad económica. Se sentaron las bases para el posterior desarrollo de la economía de mano de un Estado fuertemente intervencionista.
1967-1976	Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social	Contenía un modelo de desarrollo macroeconómico de diez años y un diagnóstico sectorial como base de la programación por cinco años. La filosofía era "formular una estrategia de desarrollo de largo plazo, para escapar al hábito constante de improvisación inmediata, que sacrifica el futuro por el presente, por no comprender el pasado".	Estableció una serie de disciplinas en cuanto a la utilización de recursos a lo largo de la década, creando un nuevo estilo normativo con los presupuestos básicos sectoriales bajo control del gobierno central y las medidas a ser adoptadas.
1968-1970	Programa Estratégico de Desarrollo	Fijar metas intermedias para el Plan Decenal, enfatizando las metas sectoriales definidas en el mismo.	Especificó los organismos a intervenir y las medidas a tomar a mediano plazo, para alcanzar las metas del Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social.
1970-1973	Primer Plan Nacional de Desarrollo	Se implementó debido al escepticismo que se generó en torno al planeamiento a largo plazo. Su objetivo fue el desarrollo de grandes proyectos de integración nacional (transporte, corredores de exportación, telecomunicaciones, etc.).	Se destinaron importantes partidas presupuestarias a la construcción de rutas, tendido de redes de telecomunicaciones, etc. logrando así una mayor integración con el interior del país y con sus socios comerciales externos.
1974-1979	Segundo Plan Nacional de Desarrollo	Desarrollo de la industria de base alcanzando la autonomía de insumos básicos (particularmente de energía).	El abastecimiento de energía es un problema recurrente incluido, directa o indirectamente, en todos los Planes Estratégicos de Brasil.

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Planeamiento de Brasil.

En 1979 la crisis del petróleo generó un elevado nivel de desempleo e inflación en Brasil, ya que, hacia dicho año, éste importaba las dos terceras partes de su consumo de combustible, lo que significaba un 48% de la energía total utilizada. Esto llevó a que el gobierno se preocupara por reactivar la economía y combatir la inflación aplicando políticas de acción inmediata y dejando de lado al planeamiento estratégico de largo plazo. Seis planes distintos se aplicaron para eliminar la inflación con una duración de dieciocho meses aproximadamente cada uno, terminando todos ellos con una inflación mayor a la que había antes de su implementación. El Cuadro 2.3 presenta un detalle de dichos planes de estabilización y reactivación económica.

Cuadro 2.3: Resumen de los fallidos Planes Antiinflacionarios 1986-1993

Año-Período	Plan Implementado	Causas del fracaso
1986	Plan Cruzado	Carencia de políticas para combatir la estanflación, negativa a eliminar las protecciones arancelarias a la industria y elevado déficit público.
1986-1987	Plan Cruzado Dos	
1987-1989	Plan Breeser	
1989-1990	Plan Verão	
1990-1991	Plan Collor	
1991-1993	Plan Collor Dos	

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Planeamiento de Brasil.

El Plan Real de 1993 dejó de aplicar las políticas convencionales de control de precios y salarios y atacó directamente al déficit público, obteniendo resultados significativos que le permitieron a Brasil reencaminarse hacia el planeamiento de largo plazo.

El Cuadro 2.4 detalla los Planes Estratégicos correspondientes al período que abarca desde 1991 hasta la actualidad.

Cuadro 2.4: Segunda Etapa de Planeamiento Estratégico en Brasil

Año-Período	Plan Estratégico	Objetivo-información del plan
1991-1995	Primer Plan Plurianual	Sin trascendencia, se lo hizo sólo por cumplir con la Reforma constitucional de 1988.
1996-1999	Segundo Plan Plurianual	Destinado al ordenamiento económico espacial de Brasil.
1998	Proyecto Brasil 2020	Alcanzar el escenario deseado (ver Cuadro 2.7).
2000-2003	Tercer Plan Plurianual	Se destaca por innovar en la administración pública aplicando una gestión por resultados y por crear unidades de gestión.
2004-2007	Cuarto Plan Plurianual	Reducir la vulnerabilidad externa del país, con inversiones en exportaciones y en obras de infraestructura. Promover el desarrollo regional y construir un mercado de masas, a través del aumento del poder adquisitivo de la sociedad.
2008-2011	Quinto Plan Plurianual	• Crecimiento económico: plasmado en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el cual dirige la política de infraestructura, poniendo énfasis en los sectores energético y de transportes. • Educación de calidad: plasmado en el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). • Agenda social: cuya principal política es la continuidad de programas focalizados en transferencia de ingresos.

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Planeamiento de Brasil y medios de prensa.

El Proyecto Brasil 2020 merece especial atención ya que es el actual plan de desarrollo de largo plazo de dicho país. Por tal razón se lo desarrolla en el Cuadro 2.5.

Cuadro 2.5: Proyecto Brasil 2020 (1998)

Sección	Contenido
Elaboración de escenarios posibles para Brasil hacia el 2020	"Escenario a": en 2020 Brasil es una potencia económica sólida y moderna, pero que presenta elevados niveles de desequilibrio social
	"Escenario b": en 2020 Brasil tiene una sociedad más justa, pero la participación del país en el comercio internacional es menor al 1%
	"Escenario c": en 2020 Brasil enfrenta una crisis de inestabilidad política y económica, cuya prolongación lleva al agravio de los problemas sociales. Se pierde participación en el mercado mundial junto con la imposibilidad de recurrir a financiamiento externo que reactive la economía
Elaboración del escenario deseado	En 2020 Brasil es una nación desarrollada económicamente, con equidad social, alta calidad de vida y nivel educacional. Tendrá un régimen político democrático estable con una gran participación de la ciudadanía. El Estado velará por la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y social y los derechos humanos. El país será más federal y con alta competitividad internacional
Desarrollo del plan estratégico de largo plazo	Especificación técnica de las metas finales e intermedias, políticas a implementar y organismos que han de implementarlas, origen y destino de los recursos, etc.

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Planeamiento de Brasil.

Tan importante como la historia de los Planes implementados, es la evolución de las Organizaciones encargadas de llevarlos a cabo y de la legislación abocada al tema. El Cuadro 2.6 expone brevemente la historia de los Organismos y la legislación de la Planificación Estratégica en Brasil.

Cuadro 2.6 Historia de los Organismos y legislación de la Planificación Estratégica en Brasil

Año-Período	Organismo creado-reforma implementada	Objetivo-información del organismo-reforma
1951	Comisión mixta de delegados brasileros y norteamericanos	Su fin último era conseguir apoyo financiero de EEUU. Estaba encargada de hacer un diagnóstico y formular sugerencias sobre los "puntos de estrangulamiento de la economía brasilera". Entre las sugerencias podemos encontrar la creación de un banco central y la de un banco nacional de desarrollo económico.
1964	Asociación Nacional de Programación Económica y Social	Fue la predecesora del Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión.
1988	Reforma Constitucional	Instituyó al "Plan Plurianual" como principal instrumento de planificación de mediano plazo. Estos planes deben establecer de forma regionalizada las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal, en línea con los programas de largo plazo. Cada Plan Plurianual debe comenzar en el segundo año de un mandato y finalizar en el primero del mandato siguiente, con el objetivo explícito de permitir una continuidad en la planificación gubernamental de las acciones públicas.
1999	Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión	Es un ente estatal que simboliza el compromiso con la planificación estratégica, encargado de diseñar, ejecutar, coordinar y evaluar los resultados de los Planes Estratégicos de Brasil.

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Planeamiento de Brasil.

2.2.3 Principales aspectos a destacar de Brasil en materia de planificación estratégica

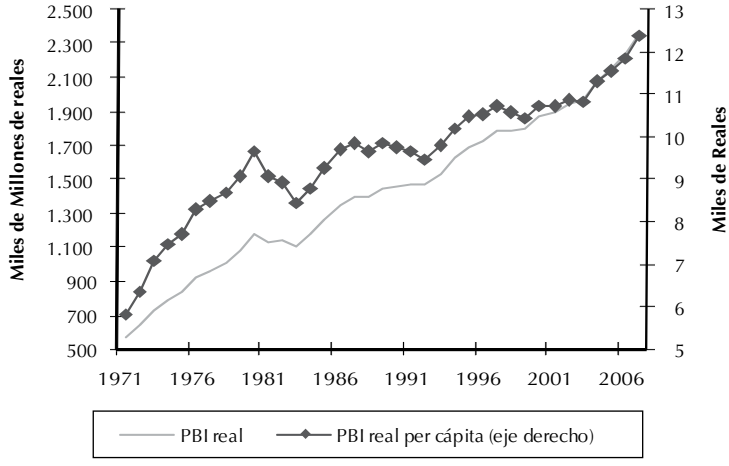
• Más de cincuenta años de experiencia en planeamiento estratégico (desde el Plan de Metas de 1956 hasta el proyecto Brasil 2020 de la actualidad).

• Una creencia firme sobre la conveniencia de esta forma de hacer política.

• Como puede observarse en el Gráfico 2.1, el PBI real brasilero se incrementó 4,12 veces entre 1971 y 2007 y el PBI real per cápita 2,13 veces para el mismo período, mientras que sus tasas de crecimiento promedio fueron de 4,01% y 2,12% respectivamente. Es evidente que este considerable crecimiento está íntimamente relacionado con los Diversos Planes Estratégicos de Desarrollo implementados a lo largo de las últimas cinco décadas.

Otro dato a remarcar es que Brasil todavía no ha logrado una adecuada distribución de la riqueza [4]. Éste es uno de los ejes más importantes del Proyecto Brasil 2020.

Gráfico 2.1: PBI real y PBI real per cápita de Brasil (en reales del año 2005). Período 1971-2007



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

• Un consentimiento de la conveniencia de la continuidad de políticas económicas, plasmado en la constitución.

• Una considerable cantidad de personas capacitadas en la práctica del planeamiento estratégico.

• Una completa y confiable base de datos.

• Existencia de un "Ministerio de Desarrollo y Planificación Económica" con el objetivo explícito de desarrollar planes estratégicos de índole económico y social, además de encargarse de colaborar con la coordinación entre los distintos entes estatales y el control.

• El plan de desarrollo actual "Brasil 2020" esta meticulosamente formulado (concebido en la mejor y más actual metodología de Planeamiento Estratégico), presentando escenarios y medidas a tomar en cada uno, proponiendo además un escenario ideal al cual aspira la sociedad brasilera. Su implementación ya ha sido puesta en marcha, tomándose medidas redistributivas (principalmente durante el gobierno de Lula da Silva), pero prestando especial atención a la competitividad de la economía, fomentando un desarrollo industrial, que mantenga la posición de Brasil en el mundo y lo convierta en un país protagónico en el comercio internacional durante las próximas décadas.

Actualmente Brasil es miembro del BRIC [5] (Brasil, Rusia, India y China), una agrupación de los países con mejores perspectivas económicas hacia la próxima década, lo que los posiciona en una situación de fuerza frente a las grandes potencias actuales (EE.UU. y U.E.) en cuestiones de comercio y diplomacia internacional.

4 A pesar de los importantes y continuos avances en esta materia

5 BRIC: término acuñado por el banco de inversiones Goldman Sachs para referirse a los países con mejores perspectivas a futuro: Brasil, Rusia, India y China.

2.3 El caso de Chile: "una decisión histórica"

2.3.1 Introducción

Chile ha demostrado ser uno de los países de mayor estabilidad política y desarrollo democrático de América Latina durante el siglo XX; vale decir que a diferencia del resto éste solo sufrió dos golpes de estado, de los cuales sólo en el de Augusto Pinochet (1973) se instaló un gobierno militar. Actualmente lleva diecinueve años consecutivos de gobierno democrático y, con algunos cambios de enfoque (gobierno militar y democrático), 36 años de continuidad en el modelo económico estructural del país.

2.3.2 La historia sociopolítica y económica de Chile en el siglo XX y XXI

Hacia la década del '20 Chile se encontraba en una buena situación económica gracias al modelo económico liberal exportador de productos primarios y al desarrollo interno de los sectores económicos asociados a los mismos. La Gran Depresión afectó profundamente a la economía chilena, sobre todo al sector exportador. Éste se derrumbó al poco tiempo de iniciada la crisis y en su caída arrastró al modelo monoexportador primario del país, lo que llevó a los dirigentes a plantear un cambio radical en el modelo económico pasando de una postura liberal, a la sustitución de importaciones y la intervención estatal.

Hacia la década del '40, tanto el Estado como el sector privado cumplían un rol empresarial. Sin embargo, en la década siguiente se comenzaron a notar las fallas del modelo implementado:

• Los sectores no industrializados, como la agricultura, se estancaron, estancando a su vez el desarrollo de nuevos productos de exportación. A esto debe agregarse el hecho de que era un país monoexportador (el 75% de las exportaciones totales correspondían al cobre).

• Se desencadena el primer proceso inflacionario en 1955, debido a los desequilibrios macroeconómicos generados por las orientaciones populistas (políticas de fomento de la demanda interna) de algunos gobiernos durante este período de cambio de políticas macroeconómicas iniciado en 1930.

• La riqueza de la economía chilena aún se encontraba sumamente concentrada. Por ejemplo el 17% del sector empresario concentraban el 78% de todos los activos y 2% de los predios poseían el 55% de la tierra agrícola.

El Cuadro 2.7 presenta un resumen de las principales políticas y reformas económicas implementadas por cada gobierno chileno durante el período 1964-1989. Se destaca que en ningún caso, el presidente/dictador de turno dio continuidad a las políticas/reformas llevadas a cabo por su predecesor.

Cuadro 2.7 Resumen de gobiernos y políticas económicas de Chile (1964-1989)

Período	Gobierno de turno	Principales reformas y políticas económicas implementadas	¿Cómo acabo su mandato?	¿Continuidad de políticas económicas?[6]
1964-1970	Eduardo Frei Montalvo (Democracia Cristiana)	• Combatir la inflación. • Modernización industrial con el Estado como generador de inversión. • Reforma agraria y Sindicalización Campesina (enero de 1967). Paralelamente, se fomentó la sindicalización campesina para fortalecer las comunidades agrarias. • Nacionalización e institucionalización de la explotación del cobre, en enero de 1966, la cual pretendía aumentar la producción. • Se combatió el analfabetismo otorgándoles también, a las clases sociales más carenciadas, derecho a votar; se promulgaron leyes de protección a los derechos de los trabajadores y leyes de salud pública, construcción de viviendas y escuelas, etc.	• Las huelgas obreras se intensificaron en cantidad y magnitud. Más tarde se agregaron las de los gremios agricultores cuyos miembros no habían alcanzado una tierra propia. • Descomposición interna del partido por rupturas de alianzas con el centro.	No
1970-1973	Salvador Allende (Unidad Popular - Partido Socialista)	• Dar transparencia al Estado, imponiendo un fuerte control de los funcionarios, castigando el uso indebido de los recursos públicos y quitando las jubilaciones de privilegio. • Nacionalización de los recursos minerales del país, empresas industriales y bancos. • Garantía de trabajo para todos los chilenos y mayores trabas para el despido. • Profundización de la reforma agraria. • Ampliación del sistema previsional. • Expansión de las redes de servicios básicos. • Mejoras en los servicios de salud. • Reforma impositiva progresiva. • Aplicación de una política fiscal expansiva subiendo los sueldos de empleados estatales, aumentando el aparato estatal y el gasto público, y aplicando controles de precios.	• Éxito durante los dos primeros años de mandato generando un incremento del PBI. • El déficit fiscal generado por estas medidas desencadenó una hiperinflación (206,5% anual en 1972 y 605,1% en 1973) que produjo una fuerte caída de los salarios reales. Las huelgas reaparecieron y finalmente, la conflictiva situación internacional de carácter político- ideológico, culminó con un golpe de Estado liderado por Pinochet.	No

continúa...

6 Debe entenderse como continuidad de políticas económicas con respecto al gobierno anterior.

Cuadro 2.7 Resumen de gobiernos y políticas económicas de Chile (1964-1989)

Período	Gobierno de turno	Principales reformas y políticas económicas implementadas	¿Cómo acabo su mandato?	¿Continuidad de políticas económicas?
1973-1989	Dictadura militar de Augusto Pinochet	• Eliminación del control de precios. • Disminución de los aranceles, incentivando las importaciones. • Liberalización de los mercados financieros y flujos de capital internacional. • Reestructuración y reducción del sector público. • Reversión de la reforma agraria: un tercio de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus anteriores dueños, entre un tercio y un quinto fueron rematados entre no campesinos y sólo un tercio permaneció entre los campesinos. • Privatización de empresas públicas: para 1980, de las 500 empresas estatales existentes en la época de Allende, sólo 43 no habían sido privatizadas.	• La situación económica en general era destacable, durante el período el PBI real creció a una tasa promedio de 2,9% y la vulnerabilidad externa de la economía disminuyó. Las exportaciones se diversificaron y pasaron de representar el 25% del PBI en 1980 a el 32% en 1989 (actualmente el 35%).	No
		Medidas post Crisis de la Deuda Externa: • Devaluación del peso (septiembre de 1984). • Incremento de los aranceles de importación de 10% a 35%. Desarrollo de políticas activas de incentivos a las exportaciones no tradicionales, de aumento del ahorro interno y de fortalecimiento y regulación del sector financiero y corporativo. • En la década del '90, durante el gobierno de Patricio Aylwin se implementaron políticas para reducir la entrada de capitales de corto plazo que pudieran desestabilizar el sistema financiero, dando de esta forma una solución más confiable al problema que desató la crisis (ver Cuadro 2.10)	• A pesar de los logros alcanzados durante los años anteriores, hacia 1988 el 40% de la población era pobre, la in- versión y el ahorro nacional continuaban siendo bajos y la economía seguía siendo vulnerable a shocks externos. Estas ra- zones llevaron a que la población optara por la opción del "NO" (a la continuación de Pinochet en la presidencia) en el plebiscito de 1988.	

Fuente: IIE sobre la base de Universidad de Texas-Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Con el retorno a la democracia en 1989, entra en juego la llamada Concertación de Partidos por la Democracia, la cual ha gobernado con relativo éxito el país hasta la actualidad. Como se verá en breve, esta agrupación de Partidos Políticos plantea una serie de guías para gobernar, entre las que se encuentra la continuidad del modelo económico del país, heredado de la dictadura.

2.3.3 Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y la continuidad de las políticas económicas

Nacida originalmente como "Concertación de Partidos por el No", en referencia al llamado a plebiscito nacional de 1980, está conformada por muy diversos partidos, entre los que se encuentran el Demócrata Cristiano, la Democracia Radical y el Socialista. A estos se sumaban el Partido Democrático de Izquierda (PDI), el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria) Obrero Campesino, el Partido Liberal y otros movimientos civiles de la década del '80, hoy todos desaparecidos o fusionados con otros partidos.

Este gobierno toma la decisión histórica de continuar con el modelo económico desarrollado por el gobierno militar, aunque dándole un mayor énfasis a la política social. Los partidos miembros de la concertación consensuaron sobre dos temas que serían el eje de las políticas a implementar: para solucionar la pobreza, la indigencia y la distribución del ingreso era necesario un crecimiento sostenido de largo plazo, y, para lograr ese crecimiento, se necesita estabilidad en la política económica, fomentando así la inversión y la formación de capital. Lograr ese crecimiento sostenido implicaba aumentar la capacidad de la población para generar ingreso, incrementando su productividad, lo que se lograría a su vez, a través de la mejora del sistema educativo, el entrenamiento laboral y un buen sistema de salud para toda la población.

Para lograr dichos objetivos dentro del marco del modelo económico liberal, heredado del régimen militar, se consolidó una estrategia de desarrollo de largo plazo apoyada en el crecimiento y diversificación de las exportaciones, bajo condición de mantener los equilibrios macroeconómicos a través de la austeridad fiscal.

Desde su creación, la Concertación ha emergido como la agrupación política más longeva en la historia contemporánea de Chile, destacándose de ella la disciplina electoral y la capacidad de compatibilizar en su interior el "humanismo cristiano" y el "humanismo laico", además de puntos de vista distintos en torno a la política económica y social del país. Han logrado llevar a cabo gobiernos con políticas consensuadas en esas áreas, salvo en la llamada "agenda valórica" (aborto, divorcio, matrimonios homosexuales, eutanasia, etc.), en la cual el Partido Demócrata Cristiano (PDC) tiende a aliarse con la oposición conservadora.

La Concertación de Partidos por la Democracia ha gobernado al país durante cuatro períodos consecutivos bajo el mandato de dos demócrata-cristianos (Patricio Aylwin Azócar 1990-1994 y Eduardo Frei Ruiz-Tagle 1994-2000) y dos socialistas (Ricardo Lagos Escobar 2000-2006 y Michelle Bachelet 2006-actualidad), lo que muestra una cierta equidad de poder dentro de la misma.

Con motivo de concluir con el desarrollo de la historia sociopolítica y económica de Chile en el siglo XX y XXI, el Cuadro 2.8 detalla las crisis enfrentadas por los gobiernos chilenos desde 1970 hasta la actualidad, haciendo hincapié en sus respectivas causas y consecuencias.

2.3.4 La planificación estratégica en Chile hoy

Chile ha crecido constantemente a lo largo de dos décadas (ver Gráfico 2.2) y ha sentado las bases para enfrentar los nuevos desafíos mundiales, tanto a nivel macro (mediante la responsabilidad fiscal, la plena inserción en la economía global y la modernización de las regulaciones en torno a las cuales operan los mercados) como a nivel micro; creando instrumentos de apoyo a la ciencia y la tecnología, a la innovación empresarial y a la incorporación de los sectores de menores ingresos a la educación terciaria.

Las bases macro fueron mayoritariamente el motor del crecimiento para las últimas dos décadas, pero difícilmente lo sean por si solas en adelante [7]. La falta de una visión y una estrategia para la implementación efectiva de las bases micro ha obstaculizado el desarrollo efectivo de competitividad que el país requiere para mantener su lugar en el mundo, su nivel de ingreso per cápita y de vida. La postura estratégica de la clase dirigente chilena es por tanto fijar una meta y estrategia para las bases micro, sin perder de vista lo logrado en las bases macro [8].

7 CONICYT.
8 Ibídem.

El gobierno chileno considera al capital intelectual como "la forma última de ventaja comparativa", argumentando que actualmente nada es más productivo que una inversión al servicio de la innovación [9].

Con tales fines se ha implementado un Sistema Nacional de Innovación, el cual se describe en el Esquema 2.1, explicado a su vez por el Cuadro 2.9.

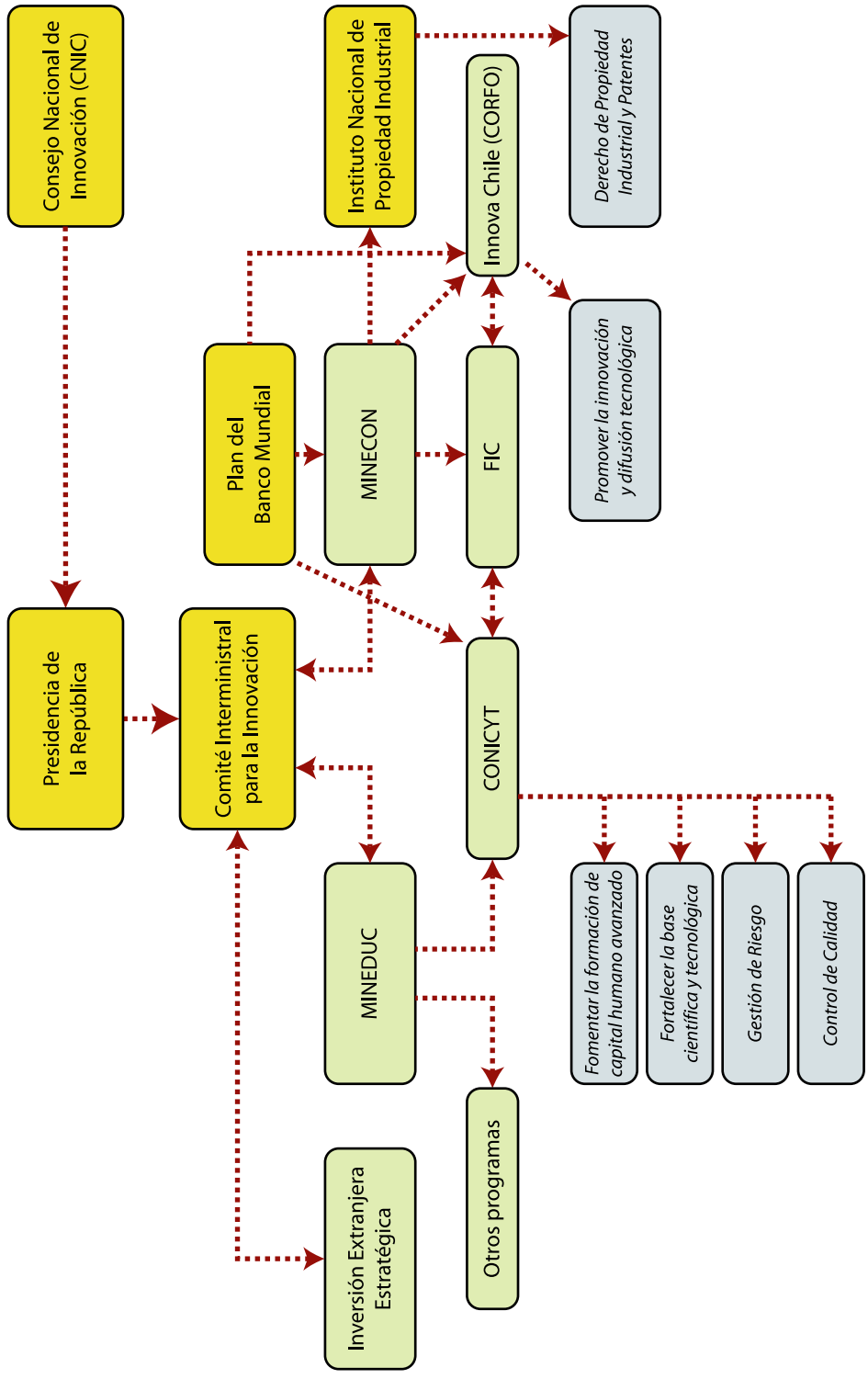
Cuadro 2.8 Crisis enfrentadas por los gobiernos chilenos (1970 a la actualidad)

Año Presidente de turno	Crisis	Causas	Consecuencias
1972 Salvador Allende	Hiperinflación	• Generada por las medidas de expansión del gasto público del propio gobierno y el contexto internacional	Provocó una inestabilidad social que desembocó en el golpe de Estado de 1973.
1975 Augusto Pinochet	Del Petróleo	• Alta vulnerabilidad de la economía a los shocks externos. • Súbita disminución del precio del cobre.	Contribuyó a determinar cuales serían los objetivos de la política económica del gobierno a largo plazo.
1982 Augusto Pinochet	De la Deuda Externa	• Supervisión financiera insuficiente y relajada. • Tipo de cambio atrasado en términos reales. • Alto nivel de endeudamiento privado para adquirir bienes de consumo (la deuda externa se triplicó entre 1977 y 1981, pasando de US$5,763 millones a US$15.700 millones). • Precio del cobre se mantenía bajo.	Condujo a los dirigentes a adoptar algunas medidas que permitieran adaptar el modelo neoliberal puro al caso de Chile.
1998 Patricio Aylwin	Crisis Asiática	• Los flujos comerciales con los países de la costa del Pacífico Asiático representaban el 32% de las exportaciones y el 15% de las importaciones en 1997. • La fuerte contracción de las economías asiáticas condujo a una caída tanto de los volúmenes exportados como de los precios de productos de exportación, entre ellos el cobre. • Las turbulencias en los mercados internacionales de capitales dificultaron y encarecieron el acceso a capitales extranjeros necesarios para financiar el déficit de cuenta corriente.	Fue la de menor impacto ya que el país contaba con los medios e instrumentos adecuados para afrontarla. La reducción del PBI fue del 0,8% en 1998.
2008 Michelle Bachelet	Subprime	Principalmente la estrecha relación comercial entre Chile y EE.UU. por su tratado bilateral de libre comercio.	Generó una profunda reflexión de los "peligros" que conlleva ser una economía sumamente abierta y tener un mercado interno diminuto. ¿Cuán efectivas fueron las políticas de reducir la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos aplicadas en los últimos años?

Fuente: IIE sobre la base de Universidad de Texas-Instituto de Estudios Latinoamericanos.

9 Ibídem.

Esquema 2.1: Institucionalidad y funciones del Sistema Nacional de Innovación



Fuente: IIE sobre la base de CONICYT.

Cuadro 2.9: Organismos y funciones del Sistema Nacional de Innovación

Organismo	Función
Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y la Política de Innovación (CNIC)	Es el ente nacional encargado del diseño y control del Plan Estratégico Nacional de Innovación.
Comité Interministral para la Innovación	Se encarga de coordinar a los distintos ministerios en la realización del Plan Estratégico Nacional de Innovación y de delimitar los incentivos y desincentivos a la inversión extranjera con el fin de que ésta se acople a los esfuerzos del sector público y privado.
Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)	Durante 2005 se aprobó una ley de impuesto específico a la minería cuyos fondos formarían el FIC. Éste reasigna recursos a proyectos de investigación científica, innovación empresarial y emprendimiento, entre otros, a través de agencias públicas especializadas (CORFO y CONICYT mayoritariamente).Su ejecución y control está a cargo de la División de Innovación del Ministerio de Economía. La gestión del FIC se realiza a través de la firma de convenios de desempeño que incluyen la definición de indicadores y metas para cada programa siguiendo un proceso de análisis y discusión, revisión, ejecución y seguimiento.
Plan del Banco Mundial	Entrega apoyo técnico y financiero al Ministerio de Economía, Innova Chile y CONICYT.
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)	Institución dependiente del Ministerio de Educación encargada de promover, fortalecer y difundir la investigación científica y tecnológica, y la innovación en Chile para contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país. CONICYT desarrolla sus acciones a través de dos pilares estratégicos, cada uno de los cuales cumple con un objetivo específico: • Fomentar la formación de capital humano avanzado: Visualizar y anticipar las necesidades de capital humano avanzado del país y articular e impulsar una política integral de formación y financiamiento de capital humano avanzado, dirigida a aumentar el número de profesionales con postgrado, promoviendo además, una adecuada inserción laboral en las universidades, empresas y el gobierno. • Desarrollo y Fortalecimiento de la Base Científica y Tecnológica: Consolidar un sistema articulado de apoyo público a la investigación básica y aplicada, gradual en cuanto a la magnitud de los recursos otorgados, la duración de la iniciativas apoyadas y el grado de asociatividad y número de investigadores involucrados.
CORFO	A través de su programa Innova Chile es la principal agencia pública a cargo de impulsar la innovación en todo tipo de empresas, tanto consolidadas como nuevas (emprendimientos).

Fuente: IIE sobre la base de CONICYT.

2.3.5 Principales aspectos a destacar de Chile en materia de planificación estratégica

• Estabilidad y coherencia política.

• La Concertación de Partidos por la Democracia no se formó como una alianza cuyo único propósito era desplazar del gobierno a los militares, sino que supo diseñar un plan de gobierno lo suficientemente flexible como para mantener la unión de los partidos una vez alcanzada la presidencia. A este hecho debe añadírsele la dificultad que implicaba la inmensa diversidad de partidos que la conforman y las diferencias ideológicas de los mismos.

• La Concertación de Partidos por la Democracia lleva cuatro gobiernos consecutivos, dos de presidentes demócratas cristianos y dos de socialistas, lo que muestra una unión no por sometimiento de los partidos minoritarios al mayoritario, sino por consenso.

• A lo largo de la historia chilena se pueden encontrar diversos modelos económicos implementados, tal como se detalla en el Cuadro 2.10.

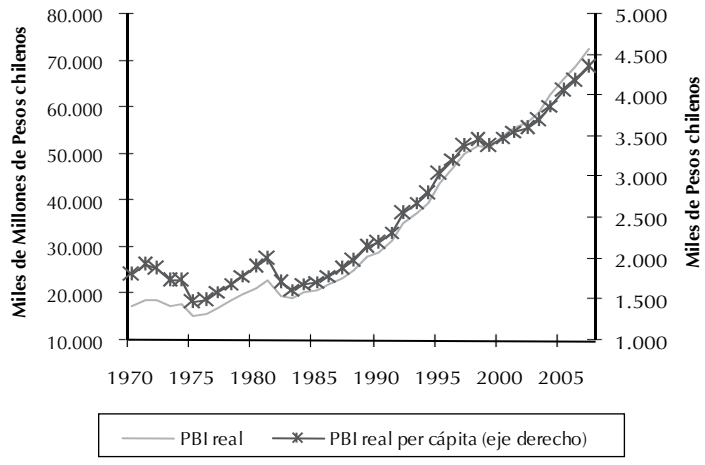
Cuadro 2.10 Modelos económicos de Chile

Período	Modelo
Desde la unión nacional hasta la Gran Depresión	Modelo Liberal exportador de productos primarios
Desde la gran depresión hasta el final del gobierno de Allende	Modelo de Sustitución de Importaciones y Estado intervencionista
Desde el inicio del gobierno de Pinochet hasta 1982 (Crisis de la Deuda Externa)	Modelo Neoliberal Puro
Desde 1982 hasta la actualidad	Modelo Neoliberal adaptado a la realidad chilena

Fuente: IIE sobre la base de Universidad de Texas-Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Si se observa el Gráfico 2.2 se destaca que a partir del consentimiento generalizado de la necesidad de la continuidad de los modelos económicos y de las políticas económicas que los mismos impulsan, para sacar al país de su estancamiento cíclico, es que Chile empezó a crecer en forma sostenida (1984 en adelante), aumentando su PBI real 3,68 veces entre 1982 (último año en que se modificó el modelo económico a seguir) y 2007 y su PBI real per capita 2,55 veces para el mismo período. Las tasas de crecimiento promedio del PBI real y el PBI real per cápita fueron de 5,34% y 3,81% respectivamente (período 1982-2007).

Gráfico 2.2: PBI real y PBI real per cápita Chile. Período 1970-2007



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

• Es importante remarcar que la oposición a la Concertación de Partidos por la Democracia, "la Alianza por Chile", obligó a una segunda vuelta electoral en las últimas dos elecciones presidenciales. Si la Alianza por Chile gana las próximas elecciones, ¿Continuará con el modelo, como lo hizo la Concertación de Partidos por la Democracia en su momento o establecerá cambios profundos que modifiquen el rumbo del país.

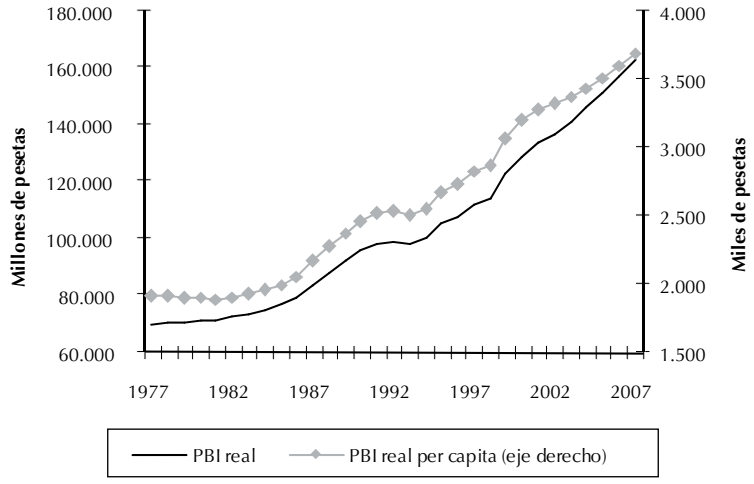
2.4 El caso de España: "la ayuda externa"

2.4.1 Introducción

Tras un siglo de historia marcado por la tragedia de la guerra civil, con el restablecimiento de la democracia a partir de 1975 y con la entrada en la Unión Europea el 1 de Enero de 1986, España parece haber resuelto el problema de su gobernabilidad (consolidando su democracia) y el de su identidad como nación encontrando su papel en el ámbito internacional [10].

El balance entre ventajas e inconvenientes de la integración de pleno derecho de España en la Comunidad Económica Europea (CEE, después Mercado Común y ahora Unión Europea), ha sido positivo para ésta ya que su incorporación supuso tener que adaptarse a un mercado más competitivo, lo cual la llevó a su definitiva modernidad económica, política, institucional y social.

Gráfico 2.3: PBI real España. Periodo 1977-2007



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

Si se observa el Gráfico 2.3, se destaca que entre 1978 y 1986 la economía española se encontraba paralizada manteniéndose su PBI real entre los 70.000miles de millones de pesetas y los 80.000miles de millones, la tasa de crecimiento promedio durante el período es de 0,65%. Por otro lado, considerando el periodo 1986-2007 el PBI real alcanza a duplicarse (pasando de 79.267miles de millones de pesetas en 1986 a 162.844miles de millones en 2007) con una tasa de crecimiento promedio del 3,49%, la cual, como se demostrará más adelante, está estrechamente vinculada con fenómenos económicos y financieros de carácter externo al país o a su forma de gobierno. Las mismas conclusiones pueden obtenerse para el PBI real per cápita, siendo las tasas de crecimiento promedio de 0,08% y 2,8% para los mismos períodos respectivamente.

2.4.2 La Unión Europea

Tras un prolongado proceso de gestación, iniciado con el "Tratado de Roma en 1957", pasando por "el Acta Única" (1986), el "Tratado de la Unión" (1991), el "Tratado de Schengen" (1995) y la ampliación a los países del Este en la cumbre de Niza (2000), se formó la actual Unión Europea (UE), cuyos fines se pueden resumir en: supresión de aduanas y creación de un área de librecambio, integración económica plena, unidad política supranacional y disminución de las diferencias económicas entre los países miembros y sus regiones geográficas.

10 Instituto Nacional de Estadísticas Español (INE).

Los Fondos Estructurales (FE) y el Fondo de Cohesión (FC), explicados en el Cuadro 2.13, son los instrumentos financieros de la política regional de la Unión Europea (UE), encaminada a reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los Estados miembros. Los Fondos contribuyen así plenamente al objetivo de convergencia económica, social y territorial, proceso detallado en el Cuadro 2.11.

Cuadro 2.11 Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea

Fondo	Objetivo	Requisitos Adicionales	Presupuesto 2007-2013
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER 1975) (Fondo Estructural)	Concede ayudas para la construcción de infraestructura y la realización de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.	Son recibidos por todos los miembros de la UE. variando el monto a recibir según el nivel de desarrollo del país en cuestión.	€ 278.000 millones
Fondo Social Europeo (FSE 1958) (Fondo Estructural)	Financia principalmente actividades de formación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población.	Son recibidos por todos los miembros de la UE. Lo único que varía según el nivel de desarrollo del país en cuestión es el monto a recibir.	
Fondo de Cohesión (1994)	Acelerar la convergencia económica, social y territorial ayudando a aquellos países cuyo PIB medio per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria. La finalidad del Fondo de Cohesión consiste en financiar proyectos de infraestructura relacionados con el medio ambiente y los transportes.	Si el déficit público de un Estado miembro beneficiario es superior al 3% del PIB nacional (según las normas de convergencia de la UEM), no se aprobará ningún proyecto nuevo hasta que se haya controlado el déficit.	€ 70.000 millones

Fuente: IIE sobre la base de Comunidad Europea.

Cuadro 2.12 Marco de objetivos a cumplir entre 2007 y 2013 por los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea

Objetivo	Contenido	Financiación
Convergencia	Financia a los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas de la Unión ampliada. Incluye una ayuda transitoria para aquellas regiones cuyo PBIpc no supere el 75% del PBIpc medio de la UE de los quince, pero si sea superior al 75% de la media de la UE de los veinticinco. Los programas de convergencia se dedicarán a modernizar y aumentar el capital físico y humano, promover la sostenibilidad medioambiental, desarrollando mejores practicas en materia de gobernanza y de capacidades institucionales.	El FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión financian este objetivo, que representa un 81,5% del total de los recursos asignados a estos fondos. Los límites máximos de cofinanciación del gasto público ascienden a un 75% para el FEDER y el FSE y a un 85 % para el Fondo de Cohesión.
Competitividad regional y empleo	Persigue la anticipación a los cambios económicos y sociales, la promoción de la innovación, el espíritu empresarial, la protección del medioambiente y el desarrollo de mercados laborales que fomentan la integración de las regiones no incluidas en el objetivo "Convergencia", así como también se contempla una ayuda transitoria para aquellas regiones que hayan alcanzado recientemente dicha meta.	El FEDER y el FSE financian este objetivo, que representa el 16 % del total de los recursos asignados a los fondos. Los límites máximos de cofinanciación del gasto público ascienden a un 50%.
Cooperación territorial europea	Refuerza la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, del desarrollo de las relaciones económicas y de la integración en redes de las pequeñas y medianas empresas (PYME).	El FEDER financia este objetivo, que representa el 2,5% del total de los recursos asignados a los fondos. Los límites máximos de cofinanciación del gasto público ascienden a un 75%.

Fuente IIE sobre la base de "España, una manera de hacer Europa" y Comunidad Europea.

El apoyo de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión a los tres objetivos equivale siempre a una cofinanciación. Su proceso de acreditación se realiza en el siguiente orden:

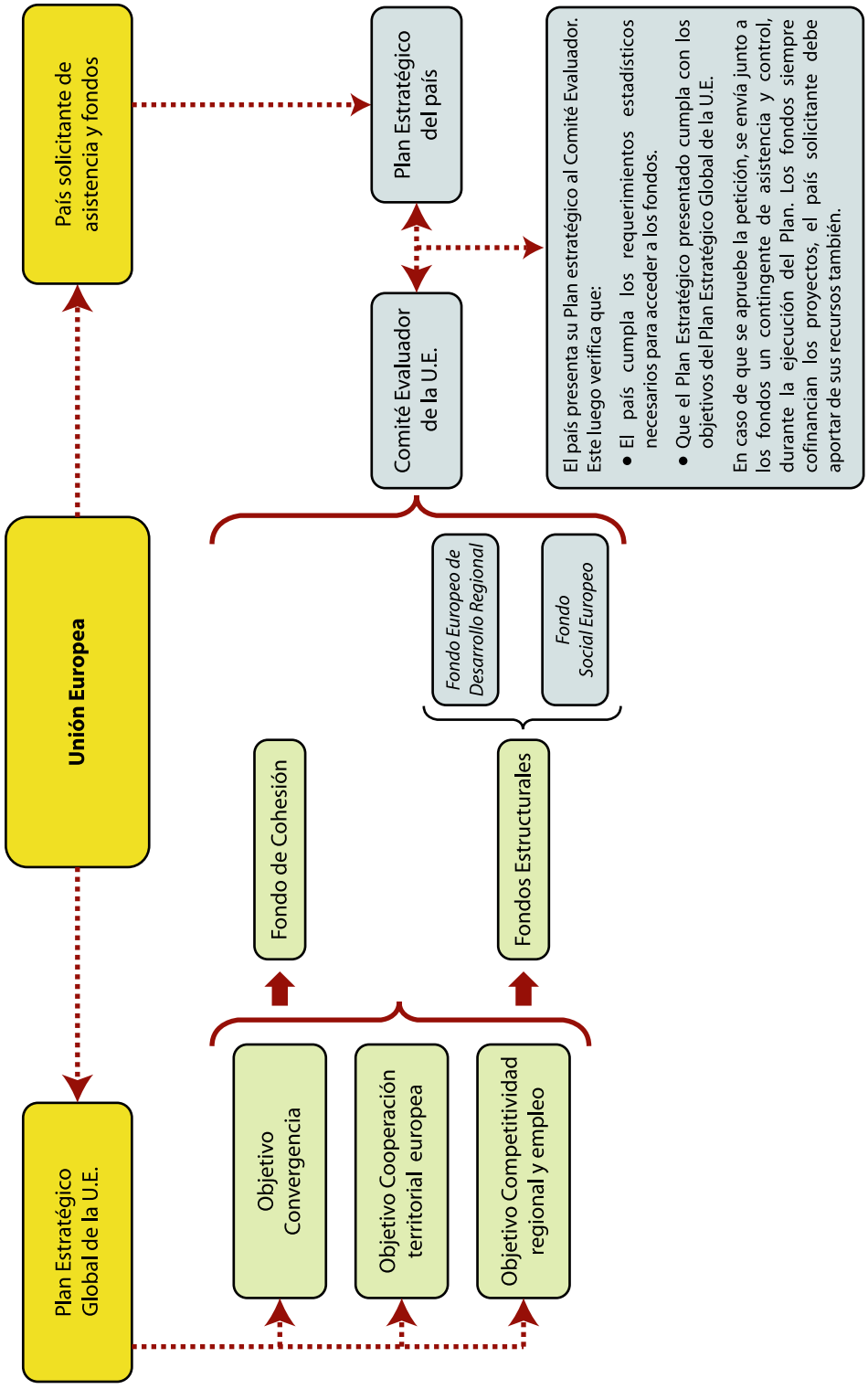
• Primero: los países solicitantes de ayuda estructural o de cohesión deben presentar frente al comité evaluador de la UE. un Plan Estratégico, referido a los proyectos que se pretenden cofinanciar con los fondos comunitarios.

• Segundo: el Comité de Evaluación determinará si el país solicitante cumple los requisitos estadísticos necesarios para acceder a ese tipo de ayuda y en caso afirmativo verificará que el Plan Estratégico presentado cumpla satisfactoriamente los objetivos detallados en el Cuadro 2.12.

• Tercero: en caso de que la petición de fondos sea aprobada, también se prestará asistencia técnica durante la ejecución del Plan Estratégico.

Tal y como puede apreciarse en el Esquema 2.2, la Unión Europea considera de suma importancia a la planificación estratégica en general como forma de hacer política y de alcanzar los objetivos de Convergencia, Cooperación y Competitividad. En el apartado siguiente se expone el proceso mediante el cual España se integró a la U.E. y los resultados que obtuvo, relacionándolos en particular con la asistencia de los Fondos Estrucuturales y de Cohesión recibidos por este país.

Esquema 2.2: Unión Europea, Planificación y Desarrollo



Fuente: IIE sobre la base de U.E.

2.4.3 España antes y después de integrarse con la Unión Europea

Las peticiones de integración de España a la UE comenzaron con la dictadura militar de Franco en 1962. Sin embargo dichas solicitudes fueron rechazadas por el carácter "no democrático" del gobierno. Bajo estas condiciones, la única posibilidad de relación con éste organismo europeo fueron unos fallidos intentos de firmar tratados comerciales durante la década del ´70.

Finalizado el régimen franquista, los gobiernos de Suárez y Calvo Sotelo solicitaron el ingreso, pero sus peticiones también fueron rechazadas por la estructura económica española (dificultades que implicaban una contradicción con los intereses europeos, especialmente en agricultura y pesca) y por las consecuencias de la Crisis del Petróleo. Finalmente el 1 de Enero de 1986 España se convirtió en miembro de pleno derecho de la CEE.

La economía española antes de su integración en la CEE padecía severos problemas estructurales: elevado déficit público, rigidez del mercado de trabajo, inadecuada reindustrialización, intervencionismo financiero, etc. Estas complicaciones se complementaban con una coyuntura económica poco favorable: altas tasas de inflación, estancamiento de las exportaciones, del consumo interno y de la inversión privada, entre otras.

A partir de 1991, año que se firmo el Tratado de Maastrich, el gran reto de las clases dirigentes españolas fue lograr la convergencia con Europa, es decir, cumplir los criterios de inflación, tasas de interés, deuda pública y gasto del Estado acordados en Maastricht. Hacia 1998 España había cumplido dichas metas, logrando así entrar en la Unión Monetaria Europea y a la vez, adoptar el euro como moneda nacional.

En lo que concierne a la ayuda financiera recibida por España, el Cuadro 2.13 detalla los Fondos Estructurales y de Cohesión enviados hacia este país y el Gráfico 2.4 analiza la relación de los mismos con la evolución de la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno español.

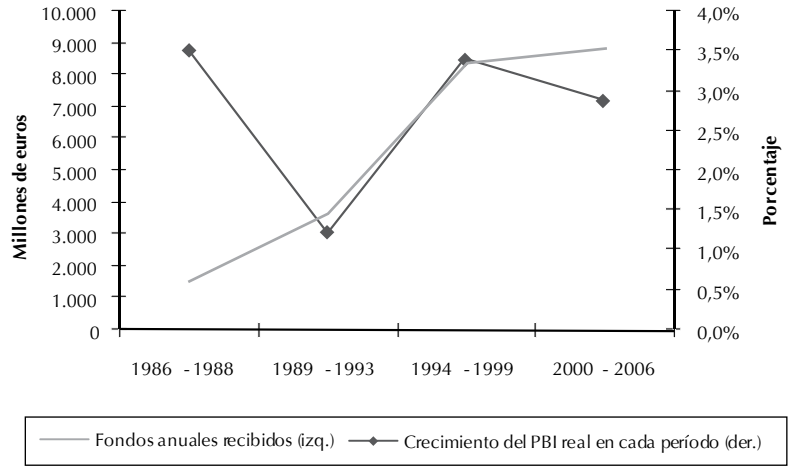
Debe tenerse en cuenta además que para el período 2007-2013, la dotación financiera asignada a la política regional europea asciende a casi 348.000millones de euros para los Fondos Estructurales y 70.000 millones para el Fondo de Cohesión. Esta política representa un 35% del presupuesto comunitario, por lo que constituye la segunda partida presupuestaria más importante. En este contexto, el acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013 permite que España siga siendo uno de los principales países beneficiarios de la política regional europea.

Cuadro 2.13 Fondos Estructurales y de Cohesión recibidos por España desde 1986

Período	Fondos Estructurales (en millones de euros 2004)	Fondos de Cohesión (en millones de euros 2004)	Total (en millones de euros 2004)
1986-1988	-	-	4.822
1989-1993	-	-	18.707
1994-1999	41.080	9.574	50.654
2000-2006	49.569	12.322	61.890
2007-2013	28.207	3.250	31.457

Fuente IIE sobre la base de "España, una manera de hacer Europa"

Gráfico 2.4: Fondos Totales recibidos-Variación porcentual por período



Fuente: IIE sobre la base de FMI e INE español.

En el Gráfico 2.4 se observa claramente una correlación directa entre los fondos totales recibidos en cada período y la variación porcentual del PBI real entre el inicio y fin de los mismos. En otras palabras, es innegable que estos fondos dinamizaron la economía española de una manera sin precedentes, sin embargo no son el único factor que contribuyó al crecimiento de este país. En efecto, las exigencias de planificación y la asistencia técnica prestada por la U.E. durante la ejecución de los planes estratégicos, han jugado y juegan un papel fundamental en el crecimiento de España. La evidencia internacional está minada de casos en que países en vías de desarrollo reciben préstamos de magnitudes similares y a pesar de ello, obtienen resultados sumamente pobres.

En cuanto a los resultados, España es el segundo país, después de Irlanda, en converger con la UE en el período 98-2005. A continuación se presentan algunas estimaciones que respaldan esta afirmación [11]:

• El PIB de España ha crecido a una tasa anual promedio del 3,49% entre 1986 y 2007.

• El número de empleados ha crecido a una tasa promedio anual, en ausencia de ayudas estructurales, del 1,2% entre 1989-1993, a un 2,4% entre1994 y 1999 y en un 1.1% entre 2000 y 2006.

• La tasa de paro (inactividad) ha disminuido un 0,12% entre 1989 y 1993 y un 0,26% entre 1994 y 1999.

• Analizando la convergencia de la renta real per cápita de España, con respecto a la media de la UE de los quince y considerando los años 1988 y 1999 se observa que:

> • En 1988 la renta real per cápita española equivale al 74,34% de la media de la U.E. de los quince.
>
> •En 1999 la renta real per cápita española equivale al 83,54% de la media de la UE de los quince, acercándose en 9,2 puntos porcentuales, de los cuales 3,5 son atribuibles al efecto de las ayudas estructurales (última comparación realizada por el INE. "Instituto Nacional de Estadísticas español").

El fuerte impacto positivo de las ayudas estructurales recibidas, se debe a que estos fondos se han destinado a favorecer la competitividad a mediano y largo plazo de las economías y territorios beneficiarios de los mismos y a la cada vez mayor concentración de los recursos en aquellas áreas de mayor influencia en el potencial competitivo.

11 Datos extraídos del informe "España una manera de hacer Europa" del INE español.

Si bien España ha crecido sustancialmente en los últimos treinta años (ver Gráfico 2.3), este proceso requirió una gran determinación, un elevado esfuerzo social y algunos sacrificios (ejemplos son el sector lácteo con una reducida cuota para exportar leche, el sector pesquero que tuvo que modernizar su flota y el sector industrial naval, que no logró las metas de desarrollo y los fondos para el mismo han sido revocados).

2.4.4 Principales aspectos a destacar de España en materia de planificación estratégica

Entre los principales aspectos a destacar se encuentran la fuerte decisión y voluntad suficiente para afrontar los costos de la integración con la Unión Europea y la duplicación del PBI real entre 1986 y 2007. Gran parte de este logro es atribuible a los Fondos Estructurales y de Cohesión transferidos desde la UE, hacia España. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la ayuda financiera externa no asegura un incremento en la riqueza de un país si ésta no es utilizada adecuadamente; en este sentido cabe aclarar que los fondos de la UE se otorgan bajo un agudo criterio de eficiencia (ver apartado 2.3.2 "La Unión Europea"). De esta forma la UE se asegura una correcta utilización de los fondos y que los países miembros, al verse obligados a adoptar técnicas de planeamiento estratégico, aprendan a desenvolverse por si mismos. En España, por ejemplo, el porcentaje de autopistas se ha sextuplicado en relación a 1985 y lo mismo se puede decir de muchas otras ramas de la infraestructura pública e ingeniería de punta, lo que ha hecho que el país gane un importante nivel de competitividad acercándose al de sus vecinos europeos.

• Empleo pleno de la técnica de Planeamiento Estratégico en todas las regiones del país (afectadas y no afectadas por los Fondos Estructurales o de Cohesión).

• Afianzamiento de la democracia vía desarrollo económico. En otras palabras el desarrollo económico alcanzado se ha transformado en sinónimo de estabilidad social e institucional.

2.5 Los planes estratégicos en India

2.5.1. Descripción de los planes

En las décadas que siguieron a la independencia de India en 1947, la estrategia para el desarrollo económico de este país fue modelada de acuerdo a la imperante en la unión soviética, es decir, bajo una óptica centralista con una alta intervención estatal. El sector privado era considerado como una herramienta inadecuada en la estrategia de desarrollo por lo que el rol principal lo ocuparon las empresas públicas. En estos años, India continuó teniendo una visión negativa de los mercados internacionales y hasta el año 1990 mantuvo un férreo control sobre el comercio internacional. Sin embargo, desde entonces India se ha convertido en una de las naciones de mayor crecimiento y potencial en el mundo, con incrementos en el PBI que promedian 8,7% anual para el período 2003-2007. El paso de una economía centralmente planificada y cerrada a una exitosa economía integrada en el mundo capitalista habría sido casi imposible sin un robusto proceso de planeamiento estratégico. De hecho, este país mantiene desde 1950 toda una estructura burocrática y profesional orientada a brindar específicamente este servicio: la Comisión de Planeamiento.

2.5.1.1 La Comisión de Planeamiento de India

Recuadro 2.1: Funciones de la Comisión de Planeamiento de India

La ley original de 1950 estipuló las siguientes funciones:

• Realizar una evaluación de los recursos materiales, humanos y del capital del país, e investigar la formas de incrementarlos.

• Formular un Plan para utilizar estos recursos de la forma mas eficiente y equilibrada

• Determinar las prioridades y definir las etapas en las que el Plan deberá ser implementado.

• Indicar los factores que tienden a retardar el desarrollo económico (cuellos de botella). Sobre la base a las condiciones políticas y sociales imperantes, establecer la forma de ejecutar el Plan de manera exitosa.

• Determinar la naturaleza de los bienes de capital (maquinaria) necesarios para cada etapa del Plan.

• Estimar periódicamente el progreso alcanzado en las diferentes etapas y recomendar ajustes o medidas que sean necesarias. Las medidas propuestas deben tener en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas imperantes, así como el consejo de los gobiernos centrales.

Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

La Comisión de Planeamiento fue instaurada como órgano del gobierno en marzo del año 1950, en línea con los objetivos gubernamentales de imponer y promover un rápido crecimiento en el nivel de vida de la población, a través del uso eficiente de los recursos disponibles en el país. Entre múltiples funciones (ver Recuadro 2.1) a la Comisión se le asignó en una primera instancia la responsabilidad de elaborar el primer plan estratégico, de estimar el stock de recursos en el país para encontrar los más deficientes o problemáticos y proponer soluciones a los mismos. Jawaharlal Nehru fue el primer director de este organismo de planificación.

Desde 1950, todos los planes desarrollados han tenido, y mantienen, un formato de metas establecidas para periodos de cinco años. El primer plan quinquenal fue lanzado en 1951 y tuvo otros dos subsiguientes que llegaron hasta el año 1965, cuando el inicio de la guerra Indo-Paquistaní suspendió la ejecución del tercer plan. Dos fuertes sequías, devaluación de la moneda, inflación generalizada y erosión del capital del país llevaron a una disrupción en el proceso de planificación. Luego de tres planes anuales entre 1966 y 1969 [12], en el año 1969 se retomó con el cuarto plan quinquenal. Tras un período de normalidad en la ejecución de los planes, el octavo de ellos no pudo iniciarse en 1990 por causa de la cambiante situación política en el centro de India y los períodos 1990-91 y 1991-92 fueron tratados como planes anuales. Finalmente, el octavo plan quinquenal fue lanzado en 1992.

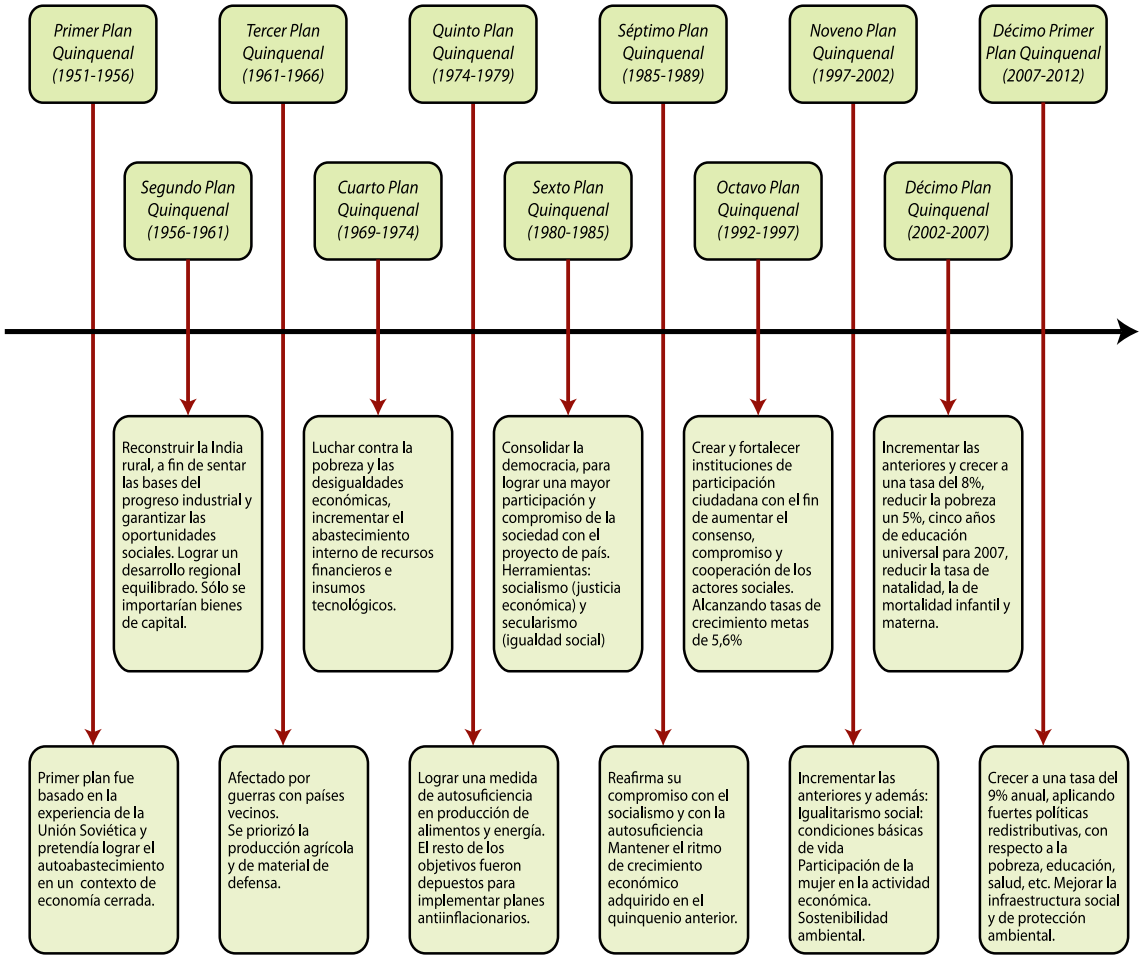
El énfasis en los primeros ocho planes fue puesto en un creciente sector público, con inversiones masivas en industrias básicas y pesadas, pero desde el inicio del noveno plan en 1997 el énfasis en el sector público se hizo menos pronunciado y el pensamiento actual en esta materia, en general, es que la planificación debe tener una creciente naturaleza "indicativa". De esta ma-

12 Los planes anuales fueron en general planes de estabilización económica impuestos por la realidad macroeconómica y no planes estratégicos de largo plazo.

nera, la economía india está pasando de un sistema de planificación fuertemente centralizado a uno de planificación indicativa donde la Comisión de Planificación se ocupa principalmente de construir una visión estratégica de largo plazo y decide sobre las prioridades de la nación. Asimismo, en la actualidad la comisión trabaja en determinar objetivos sectoriales y proporciona estímulos para que la economía crezca en la dirección deseada.

Un hecho de particular importancia, y que destaca el rol que se le asigna en India a los Planes Estratégicos, es que el primer ministro del país ocupa el cargo de Presidente de la Comisión de Planificación. Adicionalmente se designa a un vice-presidente de esta comisión a quien se le da el rango de ministro del gabinete presidencial.

Esquema 2.3: Los planes quinquenales en India



Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

2.5.2. El Plan 2007-2012

El plan más reciente, el decimoprimero, se inició en 2007. El objetivo principal del plan es fomentar un más rápido crecimiento con una mayor inclusión social, intentando llegar a una tasa de crecimiento del PBI del 10% anual para 2012, así como realizar considerables progresos en la fuerte estratificación social que acosa al país. El plan se focaliza en seis áreas principales: agricultura, educación, salud, ingresos y pobreza, infraestructura y el medioambiente. A continuación se resumen los objetivos generales y las principales características de las metas para cada una de estas secciones del plan vigente.

2.5.2.1 Agricultura

A pesar de la caída en el peso de la agricultura en la economía a sólo 1/5 del PBI indio desde la independencia del país, este sector aún constituye la mayor fuente de generación de empleo en India [13]. Durante el noveno plan hubo una caída en la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria (pasó de 3,6% a 2,5%), la cual se mantuvo durante el décimo plan. Debido a la importancia del sector en la economía de este país, el plan 2007-2012 estipula alcanzar una meta de crecimiento para el sector del 4% promedio anual. No obstante, el plan plantea crear más empleo no agrícola para absorber el exceso de mano de obra existente en las áreas rurales al tiempo que trabaja en estimular a los trabajadores rurales existentes para incrementar la producción con la tecnología existente. La asignación de un mayor número de trabajadores a otros sectores de la economía permitirá a los trabajadores agrícolas remanentes tener un mayor poder de negociación y les permitirá, en última instancia, obtener mejores condiciones salariales.

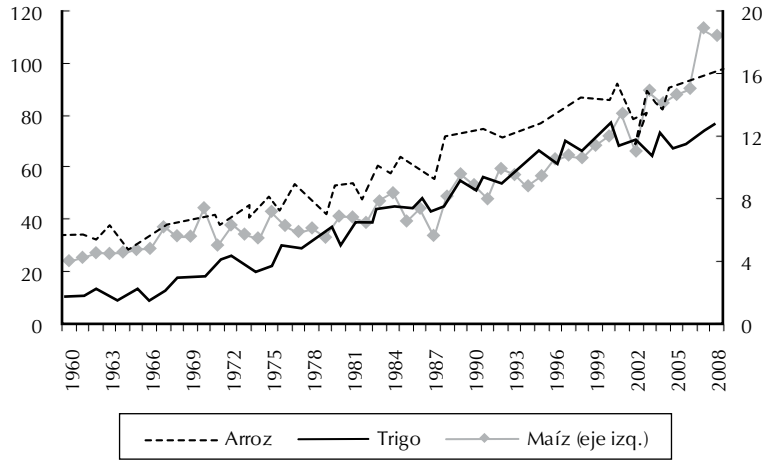
2.5.2.1.1 Agricultura y el sesgo regional

Durante muchos años India ha carecido de una política agrícola con foco regional, resultando en un amplio abanico de iniciativas que han fallado por no tener en cuenta los diferentes detalles y características de cada región en particular. En el periodo 2000-2001, durante el noveno plan, el Ministerio de Agricultura y Cooperación estableció un esquema general de administración [14] para veintisiete programas centralizados en un intento por darle a las diferentes regiones mayor influencia en el proceso de formación de los planes agrícolas según sus necesidades regionales. Sin embargo, la iniciativa no tuvo raíces sólidas y gran parte de los fondos fueron retenidos por el poder central en programas que no reflejaban necesariamente las necesidades de las provincias.

Para ocuparse cabalmente de las diferencias regionales, el undécimo plan implementó un esquema trianual de asistencia centralizada llamado RKVY. Esta nueva iniciativa es financiada por el gobierno central y administrada por las regiones e intenta incrementar el gasto de las provincias en agricultura. Si bien el objetivo es incrementar el gasto en agricultura, para poder recibir los fondos, las provincias/regiones deben primero calificar presentando un adecuado presupuesto y plan estratégico, al cual deberán atenerse durante el periodo de asistencia. El RKVY intenta disminuir principalmente las disparidades existentes entre las áreas con riego y aquellas en donde por diversos motivos el riego complementario no es factible aún. La meta es incrementar la superficie bajo riego en 16 millones de hectáreas hasta 2012.

13 El sector agropecuario aún emplea al 50% de la fuerza laboral del país.
14 Macro Management Scheme.

Gráfico 2.5: Producción agrícola en India. Millones de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de FAO y USDA.

La disponibilidad y calidad de alimentos es otra de las preocupaciones principales del plan 2007-2012; esto generó la creación de la Misión Nacional para la Seguridad Alimenticia (NFSM) la cual tiene como objetivo principal imponer el reemplazo de semillas como vehículo para incrementar la producción de legumbres y cereales en 20 millones de toneladas para el año 2012.

Todos estos programas continúan siendo financiados desde el gobierno central y la responsabilidad última recae en el Ministerio de Agricultura y Cooperación (MAC). Sin embargo, muchos de los programas están destinados a reducir las disparidades territoriales y necesitan un significativo compromiso de las regiones para lo que han creado distintos departamentos en las provincias y en las ciudades para implementarlos. El esquema general de la formulación de las políticas agrícolas en India se encuentra detallado en el Cuadro 2.14.

Cuadro 2.14: Formulación general de políticas para la agricultura

Ámbito	Entidad	Caracteristicas
Nivel Nacional	Consejo General (CG)	Presidido por el ministro de Agricultura y Cooperación (MAC)
	Misión Nacional para la Seguridad Alimenticia (NFSM)	Dirige las actividades, aprueba los Planes presentados por las provincias y libera los fondos monetarios.
	Oficina Especial de Seguridad Alimenticia	Provee apoyo al CG y a la NFSM.
Nivel Provincia / Región	Comité Provincial/Regional de la Misión de Seguridad Alimenticia (SFSMEC)	Dirige las actividades
	Agencia autónoma del gobierno regional	Prepara e implementa el Plan de Acción Regional. Provee financiación a las comunas.
Nivel Comunal	Agencia de Administración de Tecnología Agropecuaria (ATMA)	Recibe fondos de las agencias provinciales y los distribuye
	Comité ejecutivo distrital de la Misión de Seguridad Alimenticia	Creado para formula, implementar y monitorear los proyectos distritales.

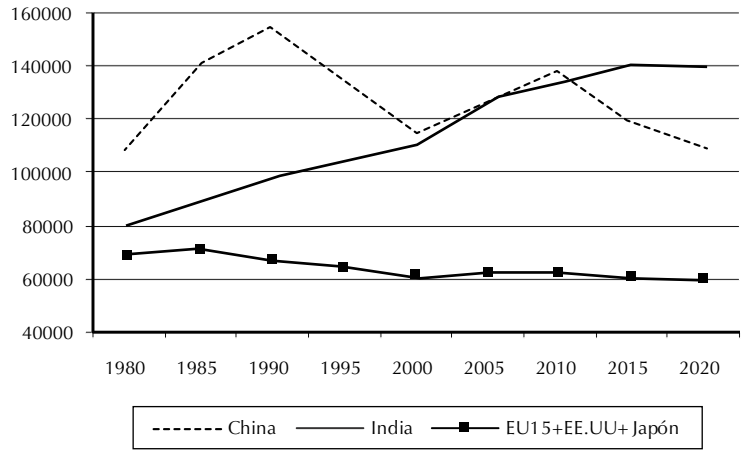
Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

2.5.2.2 Educación

India tiene una de las mayores tasas de analfabetismo del mundo con sólo el 67% de la población que en 2007 sabía leer y escribir, según las Naciones Unidas. El plan 2007-2012 tiene como objetivo principal alcanzar un nivel de alfabetización del 80% de la población y reducir la diferencia entre géneros en esta materia a sólo un 10%.

La segunda meta prioritaria es adaptar la población escolarizada a las necesidades del país. Para poder pasar de un mercado laboral inclinado hacia la agricultura a uno orientado a la industria, para eliminar las tensiones de la estratificación social y para que India logre cumplir la meta del onceavo plan de un crecimiento más inclusivo, es necesario un mayor acceso a la educación y una mayor calidad de ésta.

Gráfico 2.6.: Población de entre 18 y 23 años según país o región - 1980-2020. Miles



Fuente: IIE sobre la base de NSF.

Si bien el décimo plan resultó en muchas mejoras en el sector de la educación, como un incremento del 14% en la matriculación de la escuela primaria, el grado de deserción se mantuvo en valores muy elevados (casi 50%) y la calidad de la educación aun deja mucho que desear. El plan actualmente en vigencia tiene incorporada una meta de crear 20.000 nuevas escuelas primarias y mejorar 70.000. Pone también énfasis en mejorar la preparación de los maestros y establecer un mayor número de escuelas privadas para así disminuir la dependencia de la educación pública. Esto demandará el compromiso de Alianzas Público Privadas (APP) y el estímulo al sector privado en particular para poder cerrar la brecha existente en la disponibilidad de educación y en su calidad.

El plan 2007-2012 visa la eliminación de las diferencias de genero o regionales en la matriculación así como la ausencia de deserción escolar en el primario. Asimismo, se intentará llegar al año 2012 con una tasa de abandono en la educación secundaria no mayor al 20%.

El plan actual incluye también ambiciosas metas para la educación terciaria y/o universitaria en India. En este sentido, se espera poder incrementar el porcentaje de población de entre 18 y 23 años matriculada en educación superior del 11% al 15%. Si bien en valores relativos puede aparentar un cambio no tan significativo, en números absolutos representa todo un desafío. Sólo entre el año 2005 y 2010 la población india de entre 18 y 23 años se habrá incrementado en 8,5 millones de jóvenes. El Gráfico 2.6 permite observar la magnitud de estas cifras.

Para ayudar en esta meta se planea construir 30 nuevas universidades centrales con un énfasis en pueblos y ciudades en donde no exista una en la actualidad. Para contribuir a la financiación de las nuevas universidades se propone crear una nueva tasa que será cobrada a los alumnos de las casas de altos estudios ya existentes, reconociendo con ello que los estudiantes actuales pertenecen a las clases más altas de la sociedad. Los alumnos de las nuevas universidades sólo pagarán la tasa original sin el aumento.

2.5.2.3 Salud

A pesar del éxito que India ha alcanzado en materia de salud (como extender la expectativa de vida, reducir la mortalidad infantil y la erradicación de muchas enfermedades fatales), aún restan muchas tareas pendientes. Casi la mitad de los niños menores a 3 años sufren de malnutrición y los costos médicos están creciendo.

Los esfuerzos para mejorar el sistema de la salud están enfocados en grupos marginalizados como las mujeres, niños menores, los ancianos y grupos tribales. El onceavo plan duplicará el gasto en salud hasta alcanzar el 2% del PBI. A través de Alianzas Público-Privadas, se intenta crear 60 nuevas facultades de medicina y más de 200 de enfermería en las provincias más necesitadas. Así, se espera para el año 2012 haber reducido la mortalidad infantil a sólo 28 muertes por cada 1.000 nacidos vivos y bajar la tasa de fertilidad a sólo 2,1 niños por mujer. Este plan también propone que a fines del año 2009 se debería alcanzar una cobertura del 100% de la población en materia de agua potable así como bajar la tasa de malnutrición en menores.

2.5.2.3.1 Descentralización de la Salud

En temas como acceso a la salud y estadísticas de la salud existe una gran diversidad entre grupos y regiones dentro de India, lo que genera no pocos inconvenientes a la hora de diseñar una política integral en este tema. Para ello el décimo plan creó en 2005 la Misión para la Salud Rural Nacional (MSRN) [15]. La MSNR fue iniciada para combatir las fuertes disparidades en los sistemas de salud regionales a través de un fuerte incremento en el gasto público en salud, especialmente en infraestructura para aquellas regiones menos favorecidas. Pero sin lugar a dudas el mayor logro de la Misión ha sido la descentralización de los programas de la salud. En este marco, durante el plan 2007-2012 la MSRN distribuirá el 70% de sus fondos a regiones y distritos subnacionales.

Cuadro 2.15: Indicadores generales de la salud en India

Regiones	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Tasa de Mortalidad infantil [16]	Tasa de crecimiento poblacional decenal	Anemia infantil (hasta 3 años de edad)	Anemia mujeres embarazadas
Urbana1	19.1	6.0	40	31.5%	72.7%	54.6%
Rural	25.6	8.1	64	18.1%	81.2%	59.0%
Total	**23.8**	**7.6**	**54**	**21.5%**	**79.2%**	**57.9%**

Fuente: IIE sobre la base de Gol (2006) y del Ministerio de Salud y Bienestar Familiar de India.

2.5.2.4 Ingresos y pobreza

Existen más de 300 millones de personas en India viviendo por debajo de la línea de la pobreza, un número que apenas ha disminuido durante la década del 80 y que en algunas regiones incluso se ha visto incrementado. El decimoprimer plan busca atacar el problema de la pobreza reconociendo sus causas geográficas y sociales. Para lograr estas metas, las iniciativas están centradas en la capacitación y en las habilidades de la mano de obra, en las leyes laborales y en el desarrollo rural.

15 National Rural Health Mission.
16 Por cada 1000 nacidos vivos.

Al inicio del plan 2007-2012 el crecimiento del PBI indio promediaba un 8.7% anual y la meta para este nuevo plan es de un 9% en los cinco años que engloba. Sin embargo, la disminución de la pobreza no hay mantenido ese mismo ritmo. La cantidad de empleo disponible no ha tenido una correlación con el crecimiento de la economía y ha resultado en un desempleo creciente [17]. En este contexto, las proyecciones para los diez años incluidos en el decimoprimer y el decimosegundo [18] plan predicen un aumento en la fuerza laboral de 85 millones y 116 millones de trabajadores en cada uno de los planes. Si las metas de ambos planes fueran cumplidas, gran parte de este excedente de trabajo sería absorbido como nuevo empleo con lo que la tasa de desempleo podría caer hasta un impactante 1,1% al final del decimosegundo plan.

Cuadro 2.16: Indicadores y proyecciones poblacionales y de la fuerza laboral - Miles

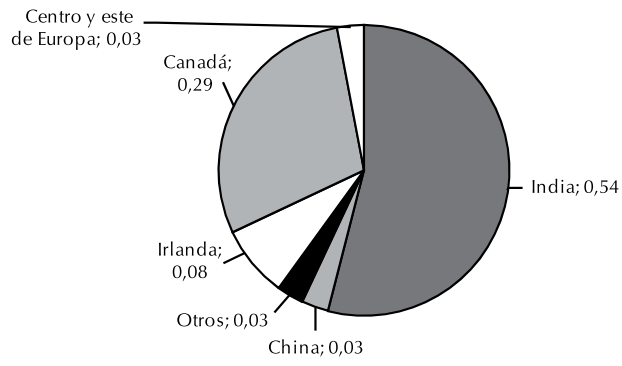
	2006 - 07	2011 -12	2016 -17
Población	1.128.313	1.207.971	1.283.242
Población (de 15-59 años)	687.120	760.110	820.570
Fuerza laboral	492.660	541.840	586.440
Oportunidades laborales	402.238	460.310	51.820
Desempleados	36.710	23.348	5.853
Tasa de desempleo (%)	8,36 %	4,83 %	1,12 %

Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

Indudablemente el sector de servicios es uno de los principales motores del crecimiento indio y desde el año 1990 ha generado más del 50% del PBI de este país. Las iniciativas del plan 2007-2012 en los campos de la salud, seguridad social y educación intentan también fortalecer el mercado laboral incrementando la cantidad de oportunidades para los trabajadores mejor capacitados y así reducir el desempleo de la población más educada por debajo del 5% en 2012.

En el sector servicios, el rubro que más se destaca en India es sin lugar a dudas el de la tercerización [19] de servicios internacionales vinculados a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) [20]. En este campo India cuenta con ventajas relativas que lo han posicionado como un proveedor indiscutido de mano de obra calificada a bajos costos. Actualmente más de dos millones de profesionales y/u operarios calificados se encuentran ocupados en empresas que tercerizan estos servicios al exterior [21] y por cada uno de ellos existen aproximadamente otros tres empleados indirectamente. Los fuertes desafíos en capacitación de los recursos humanos y en infraestructura que

Gráfico 2.7.: Participación en el mercado mundial de servicios de TIC, por país



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial (2009).

17 Del 6,1% de la población activa de 2003 al 7,3% en el año 2004 hasta el 8,3% en 2005.
18 2012-2017.
19 Outsourcing.
20 Para un mayor detalle sobre el tema Ciencia y Tecnología vea el Capítulo 12 de este libro.
21 Banco Mundial (BM).

representa mantener estas ventajas respecto de otros países emergentes implica que este tema tenga un espacio destacado en los planes estratégicos de India. El Gráfico 2.7 refleja el rol preponderante de India en este mercado.

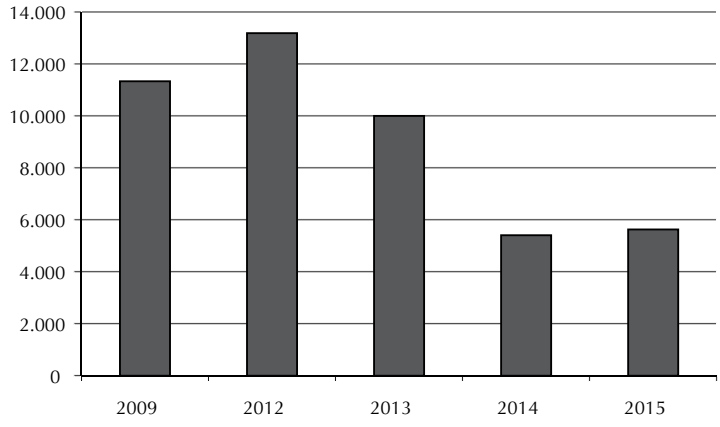
2.5.2.5 Infraestructura

Para poder acompañar el crecimiento del PBI del 9% anual y el desarrollo social establecidos como metas en el plan vigente, India debe mejorar su actual infraestructura. El plan 2007-2012 establece alcanzar un nivel de inversiones en infraestructura del 9,34% del PBI para el 2012, superior al 5,4% promedio vigente durante los cinco años del plan anterior.

Uno de los objetivos primarios del plan será la mejora del sistema ferroviario, el cual hasta hace poco constituía el principal medio de transporte de carga y pasajeros. Mientras se repara la malla ferroviaria existente, está proyectada también la construcción de 7.201km de nuevas vías en el oeste y este del país, donde el tráfico es más denso.

El Programa Nacional para el Desarrollo de la Autopistas (PNDA), implementado en 1998 para mejorar y ampliar la red de autopistas, tiene un presupuesto asignado en el plan 2007-2012 de US$ 47,3 mil millones. Sus proyectos actuales incluyen la expansión en 38.000 kilómetros [22] de autopistas a ser completadas antes de 2012 y el desarrollo de 1.000 kilómetros de vías expresas antes de 2013. Uno de los principales desafíos del decimoprimer plan es también el programa para la interconexión de caminos rurales, Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY), el cual comenzó durante el décimo plan y continúa en el actual para unir con rutas todos los pueblos de más de 1.000 habitantes para el fin del 2009.

Gráfico 2.8.: Nuevos kilómetros de autopistas proyectadas al 2015



Fuente: IIE sobre la base de PNDA.

Asimismo, el crecimiento del tráfico aéreo se ha visto incrementado de manera alarmante en los últimos años. Para acompañar este crecimiento se están construyendo 4 nuevos aeropuertos con planes de construir otros de menor tamaño a lo largo del país.

India presenta uno de los índices más bajos de población urbana en el mundo, aproximadamente el 27% de la población. Sin embargo, este sector contribuye con el 60% del PBI del país y se espera que esta contribución sea del 75% en 2021. No obstante, la infraestructura urbana está en malas condiciones y se encuentra polarizada espacialmente. El plan actual estima poder llegar al año 2012 con un 100% de la población urbana cubierta con servicios básicos como agua potable, cloacas y sistemas de desagües.

22 Incluye rutas dentro de radios urbanos: Ring road.

Lógicamente estos objetivos referidos a la infraestructura requieren un aumento en el porcentaje de inversión pública respecto del PBI, pero también el plan estima un fuerte incremento en la inversión privada a través de las Alianzas Público-Privadas.

Cuadro 2.17: Inversión en Infraestructura como porcentaje del PBI

	2006-2007	2011-2012	Variación
Sector Público	4,2%	6,4%	+52%
Sector Privado	1,2% →	2,9%	+141%

Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

Como se observa en el Cuadro 2.17, el sector privado indio deberá incrementar la inversión proporcionalmente mucho más que el sector estatal para alcanzar las metas del plan. Desde que en India se permitió la libre competencia en el sector de la obra pública, las empresas privadas han tomado ventaja de las oportunidades crecientes. No obstante, un fuerte marco institucional y jurídico son las bases para la participación creciente del sector privado,

Sobre la base de esta mayor participación privada en las inversiones en infraestructura, el gobierno puede concentrarse en áreas en donde la participación privada es menos esperable como en la infraestructura rural o de áreas remotas del país.

2.5.2.6 Medioambiente

Mayores estándares y objetivos medioambientales son también una parte importante del undécimo plan. Muchos estudios muestran que India será uno de los países más afectados por los efectos del calentamiento global. Por ello el plan estipula incrementar los estándares ambientales en todas las áreas del desarrollo, incluidas la planificación urbana, la infraestructura, el transporte, el suministro de agua y la agricultura, En lo que se refiere a la calida del aire, se intenta alcanzar para el año 2011-2012 los niveles de calidad de aire estipulados por la Organización mundial de la salud desincentivando el uso de diesel en automóviles particulares e imponiendo rígidos parámetros de emisiones de gases. El plan actual recomienda al gobierno central la imposición de mayores impuestos a los medios de transporte particulares y el uso de esos fondos para mejorar los sistemas de transporte públicos.

2.5.3. Financiación de los planes

Para poder alcanzar el logro de las metas estipuladas en el plan 2007-2012 el total de los recursos deberá pasar del 9,46% del PBI que representó en el décimo plan a un promedio del 13,54%, El monto de dinero estimado para el undécimo plan asciende a 760,6 mil millones de dólares [23], es decir un incremento de aproximadamente el 120% sobre los recursos monetarios del plan anterior.

La Ley de Responsabilidad Fiscal india del año 2004 ha disminuido sensiblemente el poder del gobierno de llevar a cabo obras de manera discrecional, es decir, de encarar obras no incluidas en los planes estratégicos, forzando a una perspectiva de largo plazo. Esto ha fortalecido la capacidad del Estado para dotar de Apoyo Presupuestario Bruto (APB) [24] a todas las iniciativas para el desarrollo futuro en detrimento de los gastos coyunturales.

23 36,4 billones de Rupias.
24 *Gross Budgetary Support.*

El APB para el undécimo plan se sitúa en 9% del PBI por año incrementándose al 10% del PBI en el último año del plan, El financiamiento desde el gobierno central promedia 3,97% durante estos años, lo que equivale a US$296,6 mil millones de los cuales el 23% se distribuye alas provincias o regiones, A su vez, las distintas provincias indias aportan US$242,7 mil millones, un valor significativamente mayor a los US$95 mil millones que aportaban anualmente en el plan anterior.

Cuadro 2.18: Fuentes de financiamiento para los planes estratégicos. Miles de millones de dólares

	Décimo Plan (Ejecutado)			Undécimo Plan (proyectado)		
Fuentes	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
1- Balance de Fondos Corrientes	-26,53	-6,6	-33,14	136,42	80,32	216,74
2- Endeudamiento	177,39	77,55	254,92	160,15	135,47	295,62
3-Financiamiento externo	3,36	-	3,36	-	-	-
F ondos Nación (1+2+3)	**154,23**	-	**154,23**	**296,59**	-	**296,59**
5-Empresas Públicas	95,65	24,82	120,47	221,10	26,88	247,99
Fondos Provincias (1+2+5)	-	**95,78**	**95,78**	-	**242,72**	242,72
6- Asistencia de la Nación a Provincias	–52,69	51,89	-0,81	-67,79	67,79	-
Total del Sector Público	**197,27**	**147,69**	**344,96**	**450,04**	**310,55**	**760,58**

Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

Cuadro 2.19: Distribución sectorial de los fondos proyectados para el plan 2007-2012. Miles de millones de dólares

Sectores	Distribución	Porcentaje
Educación	57,2	19,2%
Desarrollo rural y Tierras	39,5	13,3%
Salud y Bienestar familiar	25,8	8,7%
Agricultura y Riego	25,2	8,5%
Justicia social	18,7	6,3%
Infraestructura física	26,6	9,0%
Ciencia	13,8	4,6%
Energía	11,9	4,0%
Sectores prioritarios	219,5	74,0%
Otros	77	26,0%
Total	**296,5**	**100,0%**

Fuente: IIE sobre la base de Comisión de Planeamiento de India.

Si India logra cumplir las metas estipuladas en el actual plan se asegurará permanecer entre las economías de mayor crecimiento y potencial en el mundo con una tasa de incremento de su PBI del 9% anual. Como medidas fundamentales tendientes a lograr estos objetivos se destaca el fuerte incremento en la inversión, la cual crece a un ritmo del 39% anual en los años del plan. Asimismo, la descentralización mantiene su tendencia y otorga a las instituciones privadas un rol preponderante en el desarrollo del país. Finalmente, las seis áreas prioritarias sobre las que se focaliza el plan [25] presentan un fuerte énfasis en los más desprotegidos, intentando lograr un crecimiento económico de mayor velocidad y más inclusivo para toda India.

25 Agricultura, educación, salud, ingresos y pobreza, infraestructura y medioambiente.

2.6 Planes estratégicos en Inglaterra: el crecimiento sostenible en Londres

2.6.1 El rol de las Agencias de Desarrollo en Inglaterra

Inglaterra es la mayor economía en el Reino Unido de Gran Bretaña. En este país, y a diferencia de otros analizados en este capítulo, el foco de la planificación estratégica se encuentra en las regiones. Entre los años 1998 y 2000 se crearon dentro de este país nueve Agencias regionales de Desarrollo (ARD) para representar a cada una de las nueve regiones económicas de Inglaterra: Noreste, Noroeste, Yorkshire y el Humber, Midlands del Este, Midlands del Oeste, Este de Inglaterra , Londres, Sudeste y Sudoeste [26]. El Esquema 2.6 presenta un breve resumen de la importancia de estas agencias en el proceso de planificación estratégica en Inglaterra, en donde las ARD proporcionan la base de proyectos que luego el Ministerio de Negocios, Innovación y Habilidades (BIS) y otros entes del gobierno central aprobarán y financiarán.

Las ADR permiten garantizar que las necesidades y oportunidades de cada región son tenidas en cuenta a la hora de la planificación estatal a nivel nacional. Cada región tiene una riqueza en talentos y recursos que le otorga una particular oportunidad de éxito en responder a los desafíos de la globalización. El trabajo de las ADR intenta llevar prosperidad a todas las partes de Inglaterra, mejorando la performance de las economías subnacionales y reduciendo la brecha existente entre sus diferentes tasas de crecimiento. Para ello, se analizan las diferentes realidades económicas, sociales y de medio ambiente en cada zona y se trabaja mancomunadamente con socios del sector público, de las empresas privadas y con voluntarios para desarrollar el máximo potencial de todas las regiones.

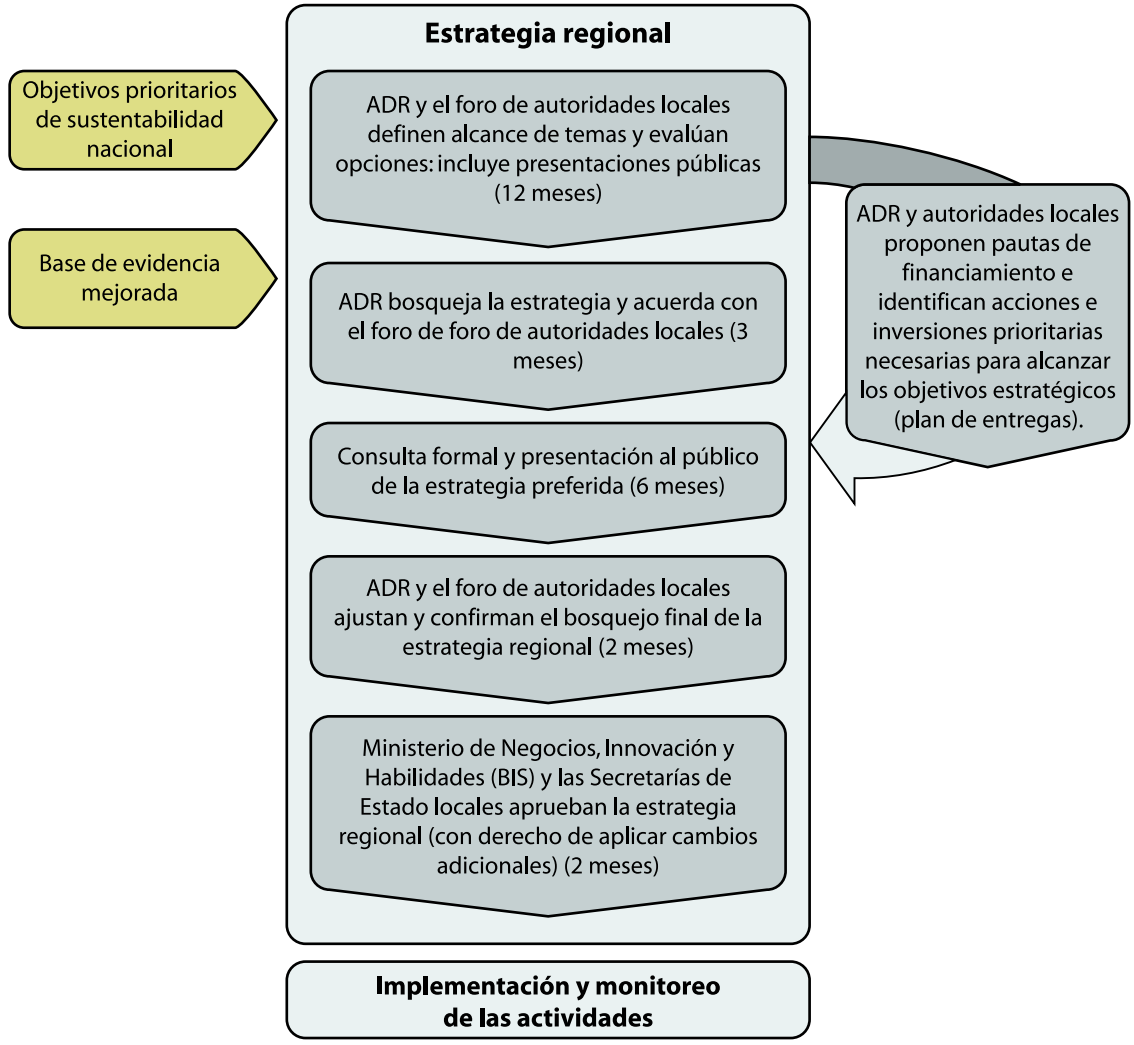
Las ADR concentran su accionar en prioridades regionales específicas que impulsan el avance económico. Apoyan el desarrollo de nuevos negocios y el incremento de la competitividad estimulando las inversiones públicas, las privadas y mejorando el nivel de educación, aprendizaje y perfeccionamiento de los recursos humanos regionales. En este último punto, el rol de las ADR es el de evitar una fuerte discrepancia entre las necesidades del mercado de trabajo y las ofertas de trabajadores, tanto en cantidad como en calidad. Asimismo, estas agencias se preocupan por la continua mejora del medio ambiente y de la infraestructura regional.

Según dicta la ley de Desarrollo Regional del año 1998, cada una de estas agencias en Inglaterra tiene cinco objetivos obligatorios:

- Impulsar el desarrollo económico y la regeneración de los negocios
- Estimular la eficiencia en los negocios, las inversiones y la competitividad
- Promover el empleo
- Mejorar las aptitudes y estimular el uso de recursos humanos calificados
- Contribuir al desarrollo sostenible en el tiempo

26 Ocho agencias fueron establecidas en 1998 y la novena, Londres, en el año 2000.

Esquema 2.4: El proceso de planificación regional en Inglaterra



Fuente: IIE sobre la base de BIS.

Esta ley también exige a las ADR que tengan una visión estratégica de cada una de sus regiones y las obliga legalmente en muchos casos a seguir recomendaciones y guías puntuales para formular este tipo de estrategias. Estas obligaciones son necesarias para asegurar que las ADR establezcan claras metas y prioridades para lograr el desarrollo de sus regiones e identifiquen las mejores estratégicas para lograr el éxito en estas tareas. Así, el Estado se reasegura que las oportunidades de cada nivel subnacional sean completamente explotadas, y que aquellos responsables de tomar las decisiones estén trabajando de manera coordinada con metas comunes y aceptando que existen prioridades para lograr el desarrollo regional.

Recuadro 2.2: Evaluación del resultado de las ADR

Como medida de control, las ADR son obligadas también a revisar completamente sus estrategias cada tres años y a publicarlas en sus sitios de Internet para que el público pueda conocerlas y monitorearlas.

En el caso de Inglaterra, cada una de las estrategias dentro del país tiene que ser consistente con los estudios encargados por el gobierno central para fomentar el desarrollo regional [27]. Fuera del ámbito del país, los planes también deben respetar las políticas agendadas por la Unión Europea, como la Estrategia Europea para el Empleo (mejor conocida como la Agenda de Lisboa) cuya meta es hacer de Europa para el 2010 la economía más competitiva del mundo basada en conocimientos.

Finalmente, muchas regiones, como la de Londres, poseen legislaciones propias que imponen ciertas obligaciones puntuales a los planes estratégicos de cada una de éstas. Al analizar el caso de la ADR de Londres se presentará un claro ejemplo de esta situación.

2.6.1.1 Financiamiento y composición de las Agencias de Desarrollo Regional

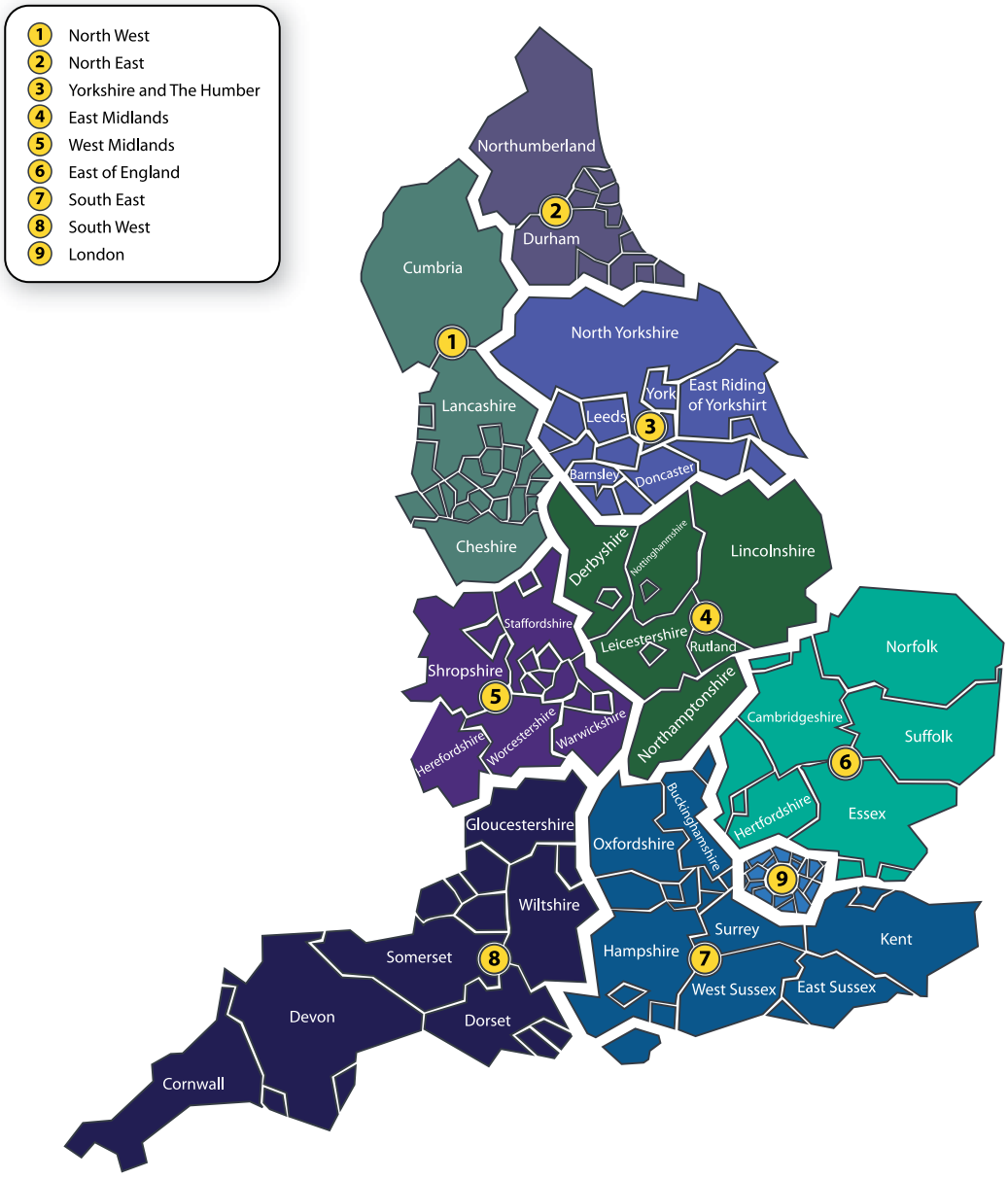
En el período 2007-2008, las ADR estarán apoyadas financieramente de manera conjunta por seis ministerios nacionales, con un total de US$4,23 mil millones. Asimismo, existen distintas fuentes internas y externas de financiamiento para que cada región pueda implementar sus respectivos planes de desarrollo como el Fondo Regional Europeo de Desarrollo (EDRF), el Fondo Social Europeo (ESF) y el Programa para Desarrollo Rural de Inglaterra (RDPE).

En lo que se refiere a los miembros que conforman cada una de las nueve ADR de Inglaterra, éstos son en general designados de manera directa por el ministro de Negocios, Innovación y Habilidades, excepto en el caso de la ADR de Londres. Esta última depende del municipio de Londres y es el intendente quién designa a sus miembros.

Cada ADR es liderada por una mesa directiva y un consejo de 15 miembros. La mesa directiva se compone de empresarios mientras que el consejo está formado por representantes del sector empresario, del gobierno regional, de los sindicatos con presencia local y de organizaciones civiles. Asimismo, el día a día de las agencias es responsabilidad de un Presidente o Gerente General de cada ADR, el cual es propuesto por el consejo y debe ser aprobado por el ministro (o el intendente de Londres en el caso de la Agencia de Desarrollo de Londres).

27 En el año 2004, el gobierno británico encargó el *Allsopp Review* o *Statistcs*, cuyo fin principal era determinar el cambio estructural de la economía del Reino Unido debía ser acompañado por un cambio en las estadísticas públicas. Una de las conclusiones del informe fue la necesidad de dotar de un mayor énfasis regional al sistema estadístico.

Mapa 2.1: Las Áreas de desarrollo de Inglaterra



Fuente: IIE sobre la base de BIS.

2.6.2 La Agencia de Desarrollo Regional de Londres

La ciudad de Londres es una de las mayores economías del mundo y la segunda mayor economía urbana de Europa, generando aproximadamente el 20% de todo el PBI de Inglaterra. A pesar de haber experimentado un fuerte crecimiento durante la década de los 90, la ciudad sufría la ausencia de un esquema de gobernabilidad basado en la ciudad y de una infraestructura muy descuidada. Desde el inicio del nuevo siglo las tasas de crecimiento económico de la ciudad han disminuido y a ello se ha sumado un incremento en la cantidad de habitantes que año a año se suman al núcleo urbano de ésta, lo que presiona por una mayor y mejor infraestructura.

Al mismo tiempo, Londres es sede de más de 100 de las mayores compañías inglesas de capital abierto, lo que constituye un continuo desafío. En los últimos años la ciudad se ha convertido en un lugar caro para hacer negocios, especialmente cuando se lo compara con países emergentes como India y China.

A pesar de que el número de empleos en la zona se ha incrementado, el desempleo y la falta de recursos humanos con alto nivel de educación siguen constituyendo un fuerte limitante del desarrollo de esta ciudad.

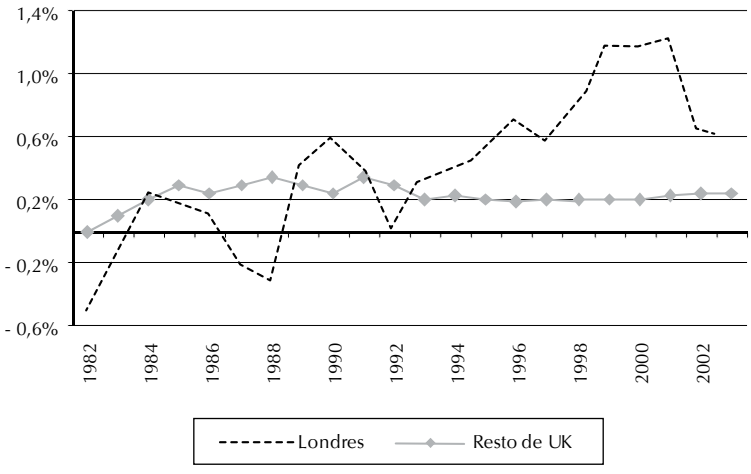
En la década pasada, Londres ha intentado incrementar la atención en estos temas problemáticos mediante la Ley que creó la Autoridad del Gran Londres en 1999 . Esto fue la base para la creación de la Agencia de Desarrollo Regional de esta ciudad, la cual a diferencia de las restantes ocho ADR depende de la comuna misma. Estos entes regionales han permitido que Londres presente ahora una visión uniforme del futuro de la ciudad y que se incremente el apoyo general a las medidas tendientes a su desarrollo.

2.6.2.1 La Estrategia de Desarrollo Económico (EDE) de Londres

La Ley de la Autoridad del Gran Londres de 1999 obliga al intendente de Londres a producir ocho estrategias de desarrollo respecto a temas claves como transporte, desarrollo espacial de la ciudad, biodiversidad, calidad del aire, ruido ambiental, cultura, manejo de los residuos y la Estrategia de Desarrollo Económico (EDE) de Londres . Todos estos planes deben ser consistentes con las prioridades establecidas en la Ley, la cual intenta promover el desarrollo económico y social, pero sin descuidar el medioambiente.

La Estrategia de Desarrollo Económico establece metas que deben ser alcanzadas en 2016 y que tienen como foco cuatro áreas principales: infraestructura, personas, empresas y promoción&marketing de Londres.

Gráfico 2.9: Porcentaje de crecimiento anual de la población



Fuente: IIE sobre la base de PNDA.

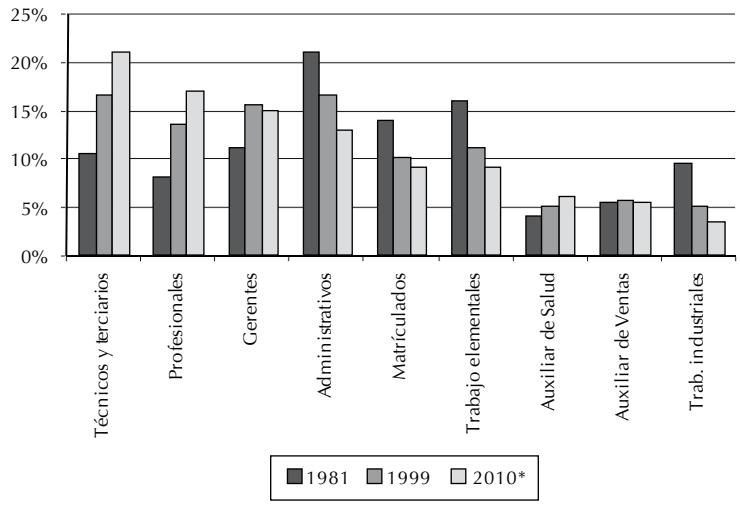
La ciudad de Londres es sede de 100 de las 500 mayores empresas de Europa y tiene 7,5 millones de habitantes, lo que la convierte en el mayor municipio de Europa. Luego de años de disminución en el número de habitantes, se espera que en el futuro se mantenga la tendencia positiva en el crecimiento poblacional observada desde inicio de los años 90. El plan de la ciudad estima que para el año 2016 la ciudad habrá incorporado 800.000 nuevos habitantes y que se necesitaran 636.000 nuevos empleos.

Con la actual infraestructura al límite y la escasez de tierras en la ciudad, una prioridad de la EDE es incrementar la calidad y la cantidad de infraestructura para soportar este mayor número de habitantes y de empleos, al mismo tiempo que se defiende la cantidad de espacios verdes. Este objetivo es fundamental especialmente si se tiene en cuenta que dos de las cinco zonas en que el Plan Estratégico divide a la ciudad – Centro y Este - serán las que absorberán la mayor parte de los nuevos empleos y hogares.

En este contexto, la EDE otorga también prioridad al tema del transporte. La ciudad posee planes para un nuevo sistema de trenes que deberá reducir fuertemente la polución y la dependencia de los medios particulares de transporte. La falta de un sistema de transporte confiable y eficiente es una de las causas parciales por las que grandes zonas empobrecidas de la región no pueden integrarse al sistema productivo.

En lo que respecta al mercado laboral, si bien Londres posee la ventaja de una fuerza laboral altamente calificada, todavía sufre de una de las menores tasas de empleo en Gran Bretaña. Para colaborar con la solución de este problema, en 2005 la ciudad implementó un plan para estimular el empleo de aquellas personas con niños a cargo. Este plan consiste en 40 libras semanales durante el primer año de trabajo. Asimismo, existen también grandes barreras por discriminación que afectan a las personas de color, a mujeres y a minorías étnicas. Esto constituye un serio limitante al progreso de la ciudad de cara al futuro, especialmente si se tiene en cuenta que el plan estratégico de Londres estima que para el año 2016 las minorías representaran el 75% del crecimiento poblacional.

Gráfico 2.10: Empleo por tipo de ocupación en Londres



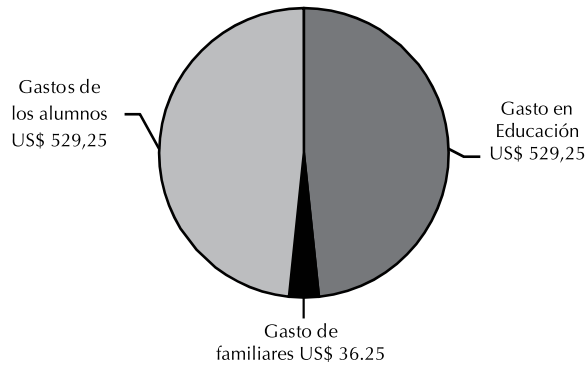
Fuente: IIE sobre la base de Agencia de Desarrollo de Londres.

Respecto a la calidad del empleo, la ciudad carece de programas de capacitación al empleado ofrecidos por los propios empleadores. Sólo el 40% de las empresas de Londres ofrecen entrenamiento a sus empleados y sólo un 20% de los trabajadores recibe dinero por capacitarse. No obstante, la proporción de trabajadores altamente calificados ha crecido: en el año 2000 aproximadamente el 45% pertenecía a una categoría profesional, gerencial o a campos técnicos. Las perspectivas para 2010 son que esta proporción sea superada de manera significativa.

Si bien la EDE incluye un plan para incrementar la inversión en el sistema de educación superior de Londres para poder satisfacer la demanda de trabajadores calificados, la mayor disponibilidad de capacitación en el trabajo (on-the-job) podría también ayudar a solucionar dos graves problemas de la ciudad: el desempleo y el constante subempleo en las empresas tecnológicas de la ciudad.

El éxito económico de Londres depende de sus habilidades para mantener los altos salarios que caracterizan a la ciudad y el alto nivel de vida de sus habitantes. La excepcionalmente alta productividad de Londres le permite competir internacionalmente por nuevas inversiones en un mundo que continúa creciendo. Uno de los mayores activos de la ciudad para atraer estas inversiones es su red o infraestructura de conocimientos. Esta fortaleza se ve reflejada en el hecho que las universidades de la ciudad concentran el 25% del presupuesto nacional de Investigación y Desarrollo y el 70% de los fondos destinados a investigaciones en el área de la Salud. La red o infraestructura de conocimientos de Londres consiste en más de 40 instituciones de educación superior, entes nacionales de investigación como el Laboratorio Nacional de Física, establecimientos líderes en arte y toda una constelación de laboratorios tecnológicos y centros de diseño.

Gráfico 2.11: Ingresos por exportaciones de las universidades de Londres en 2002. Millones de Dólares



Fuente: IIE sobre la base de Agencia de Desarrollo de Londres.

Además de tener que mantener esta infraestructura de conocimiento, Londres debe defender su posición como alternativa de inversión para el resto de Inglaterra. La competencia de India y China está restando inversiones del resto del país en la ciudad. Por ello, la estrategia de la ciudad incluyó la creación de una agencia de promoción de inversiones, la cual es parcialmente financiada por la Agencia de Desarrollo Regional de Londres. En los últimos años, este ente de promoción ha ayudado a 1.400 compañías de 40 países diferentes a invertir en la ciudad. Desde el año 2008 la estrategia consiste en atraer inversiones en el sector de servicios transables, con una orientación hacia los mercados globales.

No obstante, además de atraer las inversiones, la ciudad debe proveer el ambiente adecuado para que las empresas ya existentes permanezcan en la ciudad. Para ello, la Agencia de Desarrollo de Londres creó un equipo para coordinar el apoyo a las 800 mayores empresas por cantidad de empleados o por su rol estratégico. De esta forma se garantiza que éstas reciban toda la asistencia que necesitan.

Con la creciente globalización los flujos de inversiones trasnacionales se han facilitado e incrementado al ritmo que las características y requerimientos de las tareas, y del trabajo en general, tienden a asemejarse internacionalmente. Esto genera un nuevo desafío para las ciudades líderes, las cuales deben defender sus posiciones en un mundo más competitivo y más dependiente de la innovación. Esta situación destaca la necesidad de Londres de explotar al máximo sus ventajas relativas: acceso a los mercados globales, fuerza laboral altamente calificada y conexiones internacionales eficientes y económicas.

Si Londres puede tener éxito en promocionarse con fundamentos como un lugar atractivo para hacer negocios, estudiar, capacitarse o vacacionar, habrá logrado un avance significativo para sostener su crecimiento económico en el tiempo y defender su rol de potencia en el mundo.

Capítulo 3: El Planeamiento Estratégico en Argentina

Tanto la planificación como el desorden en Argentina no son algo novedoso. A lo largo de la historia nacional se encuentran prolongados períodos de prosperidad como así también de crisis, violencia social y desorden institucional.

El no haber logrado concebir durante la segunda mitad del siglo XX un Plan Estratégico de Largo Plazo, capaz de conciliar las diferencias existentes entre los distintos sectores de la sociedad y de generar un crecimiento sostenido, es señalada por analistas económicos, políticos y sociólogos, como una de las principales causas del estancamiento relativo de Argentina frente a países vecinos como Brasil o Chile.

3.1 Introducción

Como bien se mencionó en el Capítulo 1, la planificación estratégica es una de las mejores herramientas de las que dispone una sociedad para desarrollarse de manera equilibrada y sostenida a lo largo del tiempo, tanto en aspectos económicos como sociales. En el Capítulo 2 se presentaron algunos casos relevantes de la experiencia internacional (Brasil, Chile, España, India e Inglaterra), destacando sus principales políticas y logros en materia de planificación, detallando a su vez como esta herramienta contribuyó y contribuye al desarrollo de cada una de estas naciones.

El presente capítulo muestra un resumen y análisis crítico de los antecedentes históricos de planificación en Argentina así como de los principales planes que se desarrollan en la actualidad.

3.2 Antecedentes históricos

Dos momentos en la historia nacional parecen haber sido guiados por los conceptos de planificación presentados en el Capítulo 1. Estos son el modelo de país desarrollado por la Generación del ’80 y los Planes Quinquenales del gobierno Peronista, siendo el primero un proyecto de nación no declarado oficialmente, pero presente en la mente y las acciones de todos los gobernantes del período, y el segundo el primer Plan Estratégico Estatal del país.

3.2.1 La Generación del ‘80

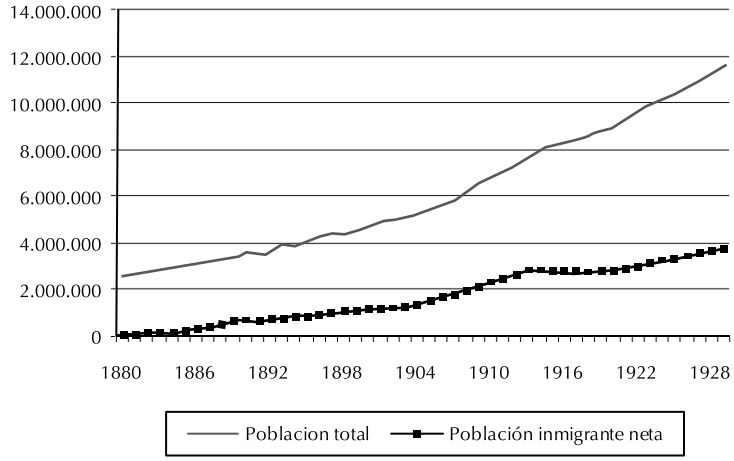
Los dirigentes de la llamada Generación del ’80, al asumir el mando, se encontraron con un país recientemente unificado, de grandes dimensiones territoriales y en extremo subpoblado. El contexto internacional estaba marcado por una creciente apertura comercial en todo el mundo, con Inglaterra como principal potencia económica [1].

Los líderes argentinos se impusieron la meta de poblar el país (“gobernar es poblar [2]”) e integrar la Argentina al mundo. El logro de ambos objetivos estaba estrechamente correlacionado. Habiendo planteado un modelo económico agroexportador, abasteciendo la demanda de materias primas de Inglaterra, se proponían poblar el territorio ofreciendo trabajo a mano de obra inmigrante.

1 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2000).
2 Alberdi, Juan Bautista(1879).

El Gráfico 3.1 refleja claramente la importancia de la población inmigrante: en 1929, de un total de 11.616.970 de habitantes, 3.734.600 eran inmigrantes, lo que representa un 32,15% de la población total.

Gráfico 3.1: Población inmigrante y población total



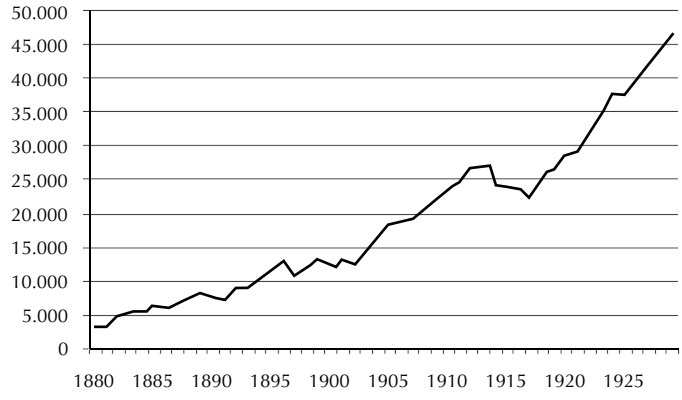
Fuente: IIE sobre la base de O Ferreres

Se ofrecieron importantes beneficios a aquellos capitales que deseasen instalarse en Argentina, logrando de esta forma atraer un aluvión de inversión (en su gran mayoría provenientes de Inglaterra). Siguiendo el modelo agroexportador planteado por la clase dirigente, estos fondos fueron destinados a modernizar el puerto de Buenos Aires y extender la vía férrea para integrar las zonas fértiles del territorio nacional con dicho puerto [3].

Junto con la integración de zonas fértiles subexplotadas al circuito económico apareció una fuerte demanda laboral para labrarlas, la cual fue cubierta por inmigrantes. Para evitar una migración golondrina, se ofrecieron numerosos beneficios desde el sector oficial al "extranjero" (como la ciudadanía y la creación del hotel de inmigrantes, entre otros). Sin embargo, el principal atractivo era un mayor salario real que el percibido en Europa, producto del dinamismo de la economía nacional de aquella época [4].

El principal resultado de esta política deliberada de inserción del país al circuito económico mundial fue un rápido crecimiento económico, acompañado por un fuerte aumento de la población y de la apertura comercial.

Gráfico 3.2: PBI real Argentino en millones de dólares de 1993. Período 1880-1929

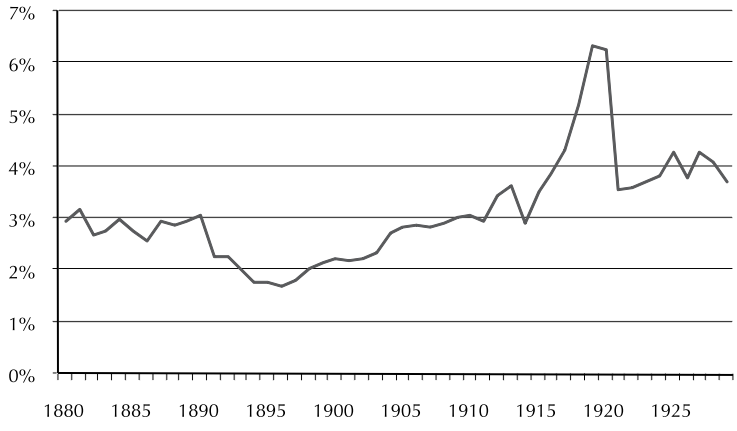


Fuente: IIE sobre la base de O. Ferreres.

El Gráfico 3.2 permite apreciar el rápido desarrollo económico de estos años. Para el período 1880-1929, la tasa de crecimiento promedio interanual del PBI fue de 5,37%. Asimismo, el Gráfico 3.3 presenta la evolución del nivel de apertura comercial de la economía medido como el cociente entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PBI.

3 Cortés Conde, Roberto (2007).
4 Ibídem.

Gráfico 3.3: Argentina: Nivel de apertura comercial



Fuente: IIE sobre la base de O. Ferreres.

Del gráfico anterior surge que, el nivel de apertura comercial entre el inicio y fin del período considerado (1880 y 1929), creció solamente un 0,77%. Sin embargo, debe tenerse en cuenta (como ya se mostró en el Gráfico 3.2) el importante crecimiento del PBI que claramente disminuye el valor de este indicador. Los niveles de exportación e importación en conjunto pasaron de 100.257 miles de dólares en 1880 a 1.726.646 miles de dólares en 1929, es decir, se incrementaron 17,22 veces.

El modelo implementado por la burguesía nacional se convirtió en el patrón de gobierno indiscutido hasta iniciada la Primera Guerra Mundial en 1914, cuando los mercados europeos cerraron sus fronteras y se manifestó la principal debilidad del modelo agroexportador: una amplia vulnerabilidad a crisis externas. Finalizada la guerra, el eje económico mundial se trasladó a EE.UU. un país productor de materias primas y no importador de estas. No obstante, el modelo se mantuvo hasta 1929, año en que la "Gran Depresión" cambió definitivamente el contexto internacional, surgiendo así la necesidad de un nuevo plan, un nuevo eje a seguir.

Tras quince años de debates durante los cuales los intereses creados, las luchas internas y los cambios sociales imperantes impidieron consolidar un modelo de crecimiento nacional, el 24 de febrero de 1946 fue elegido presidente de la república Juan Domingo Perón. Mediante sus "Planes Quinquenales de gobierno" impondría un modelo de sustitución de importaciones sustentado en el aumento del poder adquisitivo y del consumo de la clase obrera.

3.2.2 Los Planes Quinquenales del gobierno Peronista

Habiendo concluido la Segunda Guerra Mundial, el mundo se preparaba para una nueva época de apertura comercial; sin embargo, las fuertes tenciones entre EE.UU. y la U.R.S.S. mostraban señales de un nuevo conflicto bélico a escala mundial. Basado en la experiencia de décadas pasadas, se previó que, de producirse el conflicto, las economías del mundo se cerrarían, generando una nueva recesión a nivel nacional. Se optó entonces por industrializar el país, proceso que se concretaría en dos etapas. Primero se desarrollaría la industria liviana, mediante la implementación del Primer Plan Quinquenal y posteriormente la industria pesada con el Segundo Plan Quinquenal. Desafortunadamente, ambos planes fueron erróneamente concebidos desde el principio, ya que la "Tercera Guerra Mundial" nunca ocurrió. Se partió de un diagnóstico incorrecto del escenario social e internacional donde habrían de ejecutarse dichos planes [5].

5 Cortés Conde, Roberto (2007).

El primer Plan Quinquenal (1947-1951) se proponía los siguientes objetivos [6]:

- Industrialización.
- Pleno empleo.
- Mejora del salario real.

En el contexto de una economía cerrada y protegida, la industrialización generaría un aumento en el nivel de empleo y la mejora en el salario real vendría de la mano de la intervención estatal. Con el motivo de hacerse de los fondos necesarios para desarrollar la industria, el Estado creo el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (I.A.P.I.). El I.A.P.I. era el único comprador y exportador de la producción agropecuaria nacional; ofreciendo a los productores precios inferiores a los internacionales, obtenía una cuantiosa fuente de ingresos que luego era redistribuida hacia el sector industrial nacional y la obra pública [7].

El presupuesto del primer plan fue de 6.662,7millones de pesos, los cuales se asignaron según lo detalla el Cuadro 3.1. Claramente se pretendía fomentar la industria y mejorar la calidad de vida de los sectores menos pudientes de la sociedad.

Cuadro 3.1: Asignación de los recursos fiscales durante el Primer Plan Quinquenal

Sector	Porcentaje
Acción Social	7,5%
Salud Pública	9,4%
Acción agraria y forestal	5,6%
Combustibles, energía y agua	33,6%
Transportes y comunicaciones	22,6%
Obras sanitárias	9,0%
Edificios públicos	2,9%
Otros gastos	9,4%

Fuente: IIE sobre la base de Biblioteca Peronista.

Los excedentes comerciales generados durante los años de la guerra permitieron que el modelo funcionara hasta 1949. El empleo y la calidad de vida aumentaron junto con el PBI; sin embargo, la industria liviana que se desarrolló durante los primeros años de gobierno peronista seguía dependiendo fuertemente de insumos importados. Se inició entonces un ciclo conocido como *"stop and go"* donde los cuellos de botella externos detienen el crecimiento de la economía. Para aliviar la balanza comercial se recurría a la devaluación, promoviendo las exportaciones, pero el aumento del precio interno de los alimentos hacía caer el salario real y en consecuencia la producción industrial y el empleo [8].

El Segundo Plan Quinquenal iniciado en 1952 se proponía profundizar la industrialización nacional, desarrollando la industria pesada (energía, acero y combustibles, entre otras). Se comprendía que de no poder solventar la restricción del "stop and go" no se podría mantener el nivel de actividad económica alcanzado entre 1946 y 1948 [9].

6 Ibídem.
7 Además del IAPI, el Banco Central también se transformó en una importante fuente de financiamiento del Estado.
8 Cortés Conde, Roberto (2007).
9 Ibídem.

La industria liviana servía a un propósito de sustitución de importaciones, por lo que el único sector generador de divisas del país seguía siendo el agroexportador. Durante este período el IAPI pasó de extraer recursos a ser un sustento del sector cuando los precios de los commodities caían vertiginosamente. Por otro lado, se consideraba que de concluir con el proceso de industrialización, el país no sólo no necesitaría importar bienes del resto del mundo, sino que también podría exportar productos industriales y el problema del "stop and go" habría de resolverse definitivamente [10].

Este nuevo plan, si bien mejor diseñado que el primero, no pudo soportar la crisis de cuentas externas generada por las fuertes sequías de los años 1950 y 1951. La caída de la actividad económica y una incipiente inflación sumada a fuertes conflictos sociales (como el de la Iglesia Católica de 1954), desembocaron en el Golpe de Estado de la llamada Revolución Libertadora en 1955. El Segundo Plan Quinquenal no llegó a terminar su período.

3.3 El Planeamiento Estratégico en la actualidad

Durante la última década se ha implementado la técnica de planificación estratégica a traves de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

3.3.1 La Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

Fue constituida por el Decreto Presidencial 1824/2004 con la finalidad de "poner en marcha una política de desarrollo territorial estratégico, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social".

Los objetivos previstos para la misma según el Decreto mencionado son:

• Intervenir en la formulación del Plan Federal de Inversión en Infraestructura y Equipamiento, a fin de proporcionar un soporte a las actividades productivas y a la vida humana, para contribuir al desarrollo y al bienestar general, teniendo en cuenta las características del territorio nacional y la distribución de la población, así como las necesidades reales de la economía y las poblaciones locales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva.

• Intervenir en forma conjunta con los organismos competentes en los ámbitos nacional y provincial, a fin de delinear la Política y la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial de la República Argentina, identificando, priorizando y acordando las principales inversiones públicas a realizarse para promover el desarrollo.

• Diseñar y proponer, en coordinación con los organismos competentes en el ámbito nacional y provincial, las estrategias y proyectos de organización del territorio, de integración territorial nacional e internacional, de regionalización, de desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental y en toda otra estrategia de fuerte impacto territorial, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a fin de establecer las inversiones públicas necesarias.

10 Ibídem.

• Elaborar, junto con las Provincias y los organismos nacionales y provinciales que correspondan, los documentos técnicos necesarios para implementar y difundir las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos territoriales y de infraestructura y equipamiento.

• Elaborar y proponer los instrumentos de planificación territorial y de obras públicas de carácter nacional que sean necesarios a los efectos de llevar adelante los programas y proyectos necesarios para contribuir a la Política y la Estrategia Nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.

• Elaborar un Sistema de información, vinculación y asistencia técnica para el desarrollo territorial que contribuirá a realizar la planificación estratégica y el monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados.

3.3.1.1 Fundamentos que impulsan la política de desarrollo territorial estratégico

• Recuperación de la Planificación desde el Estado como promotor del desarrollo y ordenamiento territorial.

• Promoción del Desarrollo Territorial, entendido como el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio para alcanzar de modo sustentable el bienestar económico y social de las comunidades que lo habitan.

• Articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio, superando la inercia heredada caracterizada por las miradas e intervenciones sectoriales que no dan cuenta de la compleja y dinámica vinculación entre ambiente, economía y sociedad.

• Participación y transversalidad en la planificación y la gestión, propiciando la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el consenso con las organizaciones de la sociedad civil.

3.3.1.2 Ejes principales de acción de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública

• Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

• Política de Integración Territorial Internacional.

De ellas surgen Estrategias, Planes, Programas y Proyectos, que se sintetizan en el Cuadro 3.2.

Cabe aclarar que la mayoría de los planes, estrategias, programas y proyectos mencionados en el Cuadro 3.2, se encuentran aún en diseño o en un período post evaluación del status quo, es decir, hacia el 2007 [11] todavía no se había empezado con la implementación propiamente dicha de los mismos o lo realizado es diminuto en comparación con lo que queda por hacer.

11 Los informes ejecutivos se publican cada dos años y el del 2009 no ha sido publicado aún.

Cuadro 3.2: Planeamiento Estratégico en Argentina, principales ejes de acción de la Subsecretaría de Planificación Territorial. Estrategias, planes, programas y proyectos de cada eje

Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Política de Integración Territorial Internacional
• Estudio de conectividad territorial. • Estudio de caracterización del sistema urbano nacional "la Argentina urbana" • Experiencia piloto de desarrollo territorial "área del Golfo San Jorge". • Estrategias de fortalecimiento de la planificación y gestión territorial. Red nacional de asistencia al desarrollo y ordenamiento territorial. • Programa nacional de prevención y reducción de riesgos y desastres y desarrollo territorial. • Representación institucional en organismos internacionales / proyectos multilaterales. • Análisis de políticas territoriales (PET).	• Planificación de la inversión en infraestructura para la integración territorial bilateral; optimización de la integración territorial entre Argentina y Chile. • Optimización de la integración territorial entre Argentina y Bolivia. • Optimización de la integración territorial entre Argentina y Paraguay. • Optimización de la integración territorial entre Argentina y Brasil. • Planificación de la inversión en infraestructura para la integración territorial multilateral coordinación nacional de I.I.R.S.A. (Iniciativa Para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). • Representación nacional ante el Grupo de Trabajo sobre Infraestructura (GTI) de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR).

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

3.3.2 El Plan Bicentenario Argentina 2016

Dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se dictó en el año 2003 El Plan Bicentenario Argentina 2016, articulándolo en tres ejes de acción complementarios entre sí: el Marco Legal y Normativo (MLN), el Plan Estratégico Territorial (PET) y el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento territorial (SIVAT)

A continuación se presentan en el Cuadro 3.3 los aspectos generales del Plan Bicentenario y posteriormente una breve descripción del MLN, PET y SIVAT en el Esquema 3.1.

Cuadro 3.3: Contenido del Plan Bicentenario Argentina 2016

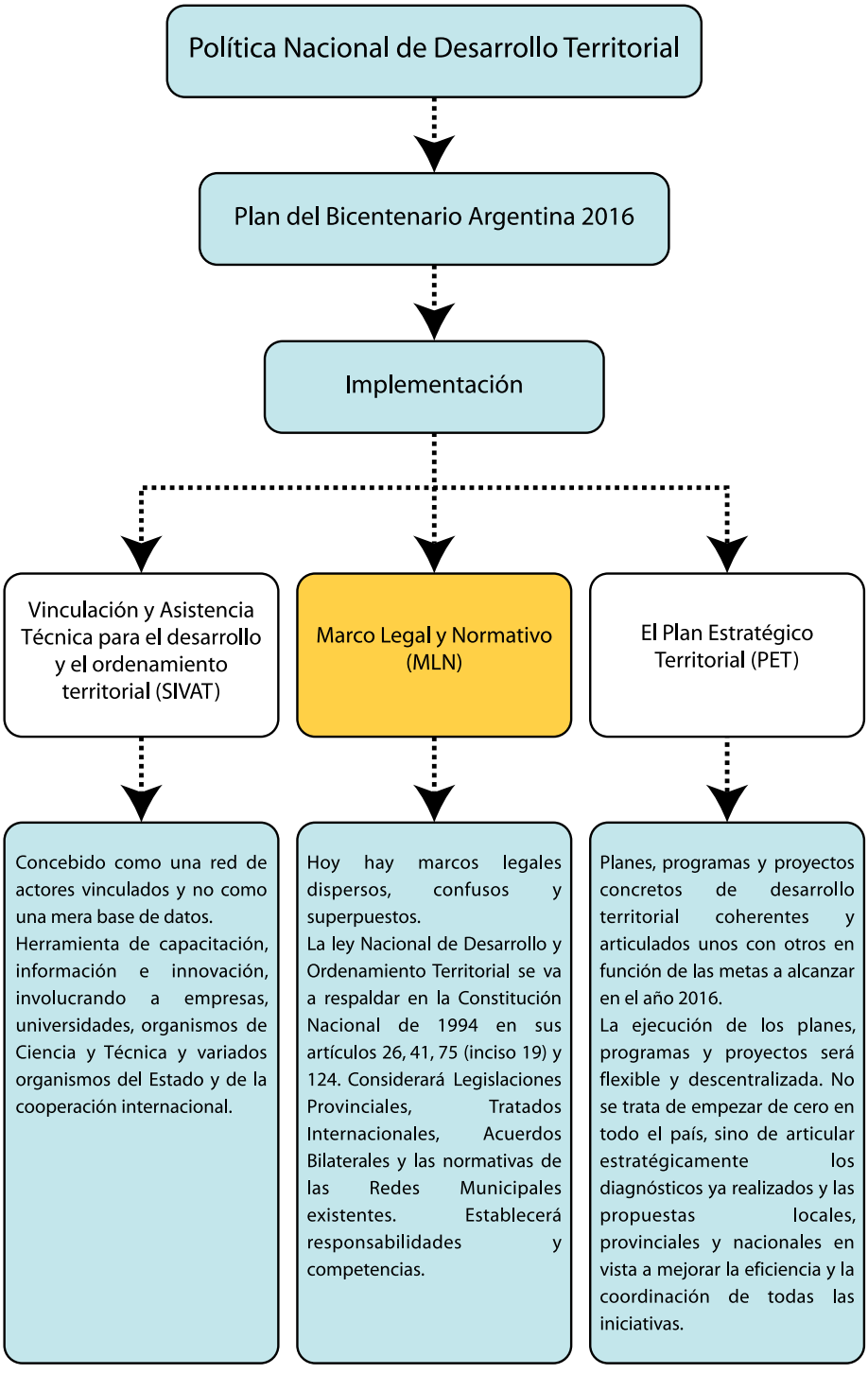
Objetivo para cada habitante y su comunidad	Valores a resaltar	Políticas a implementar	Productos a obtener para cada persona y su comunidad
Desarrollar la identidad territorial y cultural y el sentido de pertenencia al territorio argentino.	La conciencia y compromiso frente al territorio nacional.	Desarrollar la cultura y el patrimonio territorial en todas sus formas, consolidando la identidad nacional y regional.	Elegir y desarrollar su proyecto de vida en un ámbito territorial de respeto cultural y equidad social.

continua...

Objetivo para cada habitante y su comunidad	Valores a resaltar	Políticas a implementar	Productos a obtener para cada persona y su comunidad
Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.	Arraigo de la población a su territorio de nacimiento o de adopción.	• Integrar y difundir espacialmente las actividades y el equilibrio territorial del país. • Guiar y controlar el crecimiento espontáneo de las actividades productivas garantizando un uso equilibrado y sustentable del territorio. • Incrementar la accesibilidad, conexión e interrelación entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado, acentuando a su vez la conectividad con los países limítrofes. • Desarrollar la infraestructura para la producción (agua, energía, comunicaciones) en forma equilibrada, de manera que posibilite la generación de nuevas actividades y empleos.	Acceder a los recursos económicos, ambientales, tecnológicos, información, accesibilidad e infraestructura suficientes para alcanzar sus objetivos, en su propia comunidad.
Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.	La conciencia ambiental, la responsabilidad activa y el respeto por la biodiversidad.	• Capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables. • Mejorar los conocimientos en torno a recursos naturales y ambientales. • Incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas trasversales en todas las políticas y acciones territoriales públicas y privadas a nivel federal, provincial y local. • Organizar y proteger el ambiente y el paisaje a través de un manejo integrado de los recursos del medio natural, de los asentamientos humanos y de zonas de fragilidad económica y social.	Disponer de los recursos sin poner en riesgo la biodiversidad, aún frente a rápidos aumentos de productividad.
Participar plenamente de la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.	Conductas responsables y democráticas en una sociedad organizada y con compromiso social.	• Generar y fortalecer los instrumentos y las organizaciones de planificación y gestión territorial en todos los niveles. • Consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo.	Consolidar una convivencia pacífica, con reconocimiento pleno de la legitimidad del Estado, con mayor participación ciudadana y competencia legal y operativa en el proceso de desarrollo y ordenamiento territorial.
Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.	La dignidad de las personas.	• Ordenar el funcionamiento de los asentamientos humanos, a través del desarrollo y la refuncionalización de áreas y ciudades. • Mantener un acceso equitativo a las infraestructuras; la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo de manera que se promueva la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.	Acceder al empleo, la vivienda, la salud y la educación a fin de desarrollar su proyecto de vida.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Esquema 3.1: Implementación y componentes del Plan Bicentenario Argentina 2016



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios.

3.3.2.1 El Plan Estratégico Territorial (PET)

El PET es un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido por la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El PET no constituye el "Gran Plan" para todo el país, sino que actúa selectivamente, en forma estratégica, para instalar un proceso de ordenamiento territorial flexible y abierto que permita construir un proceso de desarrollo territorial bajo un escenario de cambio permanente.

3.3.2.1.1 Objetivos del PET

• Contribuir a la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, que reconozca que la inversión en infraestructura –en términos de cantidad y calidad - se justifica en la medida que las personas y sus comunidades de pertenencia logran asimilar sus beneficios.

• Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento.

• Garantizar el acceso a la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.

• Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

3.3.2.1.2 Acciones / Avances concretados hasta 2007

• Formulación de un diagnóstico de la situación actual o 'Modelo Actual' del territorio de cada jurisdicción del país y síntesis nacional, a partir del análisis de las situaciones social, económica, ambiental y de infraestructura existente.

• Elaboración de un "Modelo Deseado" del territorio de cada provincia y síntesis nacional, donde se formulan estrategias reparadoras de conflictos y promotoras de potencialidades detectadas en el mismo.

• Identificación y priorización de una cartera preliminar de iniciativas y/o proyectos de inversión en infraestructura funcionales a la construcción del Modelo Deseado, identificadas/os como fundamentales para poner en marcha el cambio de las tendencias que tendrían lugar en el territorio sin la intervención pública.

• Revalorización de la planificación territorial en organismos públicos, a partir de la movilización institucional a nivel nacional, provincial y local.

• Consolidación de equipos técnicos de planificación provinciales y nacionales.

• Publicación del documento "Plan Estratégico Territorial, 1816-2016, Argentina del Bicentenario, Avance I / 2007".

3.3.2.1.3 Acciones a desarrollar (2007 en adelante)

• Difusión, participación y consolidación institucional del PET en las Provincias, Poder Ejecutivo Nacional, Poder Legislativo Nacional y sociedad civil: ONG's, cámaras empresarias, consejos profesionales, instituciones académicas, sindicatos.

• Creación del Consejo Federal de Gestión Territorial (foro integrado por representantes de todas las jurisdicciones federales) y del Consejo Consultivo (foro integrado por representantes de la sociedad civil).

• Realización "Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial".

• Consolidación técnica del PET.

• Ponderación de la cartera de proyectos de inversión en infraestructura (actualización permanente de cartera, desarrollo de metodologías de evaluación territorial y evaluación de proyectos)

• Continuar con la elaboración de estudios específicos de Conectividad Territorial y del Sistema Urbano Nacional. Comenzar el Estudio de Desarrollo Territorial Rural.

• Continuar con la experiencia piloto de desarrollo territorial micro regional del Golfo de San Jorge. Comenzar otras experiencias relevantes.

3.3.2.2 El Marco Legal y Normativo (MLN)

La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio tiene como propósito constituir el acto normativo de base para la planificación del desarrollo territorial; será ordenador del proceso y le dará carácter de permanencia y estabilidad a la PNDT, cumpliendo de esta forma con lo pactado en la Reforma Constitucional de 1994.

Asimismo, deberá definir las normas de la intervención territorial, la distribución de componentes entre la Nación, las provincias, los municipios y las entidades territoriales de la sociedad y las modalidades de intervención de cada actor. Este marco legal deberá orientar y regular el proceso de organización y ordenamiento territorial, sin entrar en contradicción con las leyes provinciales, los tratados internacionales, acuerdos bilaterales y las normativas de las redes municipales existentes.

3.3.2.3 Vinculación y Asistencia Técnica para el desarrollo y el ordenamiento territorial (SIVAT)

El SIVAT generará la información necesaria para planificar, articular y gestionar las relaciones entre los actores, asistiéndolos en términos técnicos, metodológicos y económicos. Para ello se requiere de un conjunto de actores, vinculaciones institucionales, recursos e instrumentos de gestión movilizados en forma permanente para asegurar el proceso de desarrollo del territorio y los logros esperados en el modelo de país de la PNDT.

Las actividades a realizar por el SIVAT son las siguientes:

• La generación, el intercambio y la difusión de información territorial.

• La creación y transferencia de recursos económicos.

• El desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos, ideas y metodologías innovadoras en términos de desarrollo territorial.

• La prestación y obtención de asistencia técnica específica.

• La adquisición de nuevas capacidades vinculadas al desarrollo territorial.

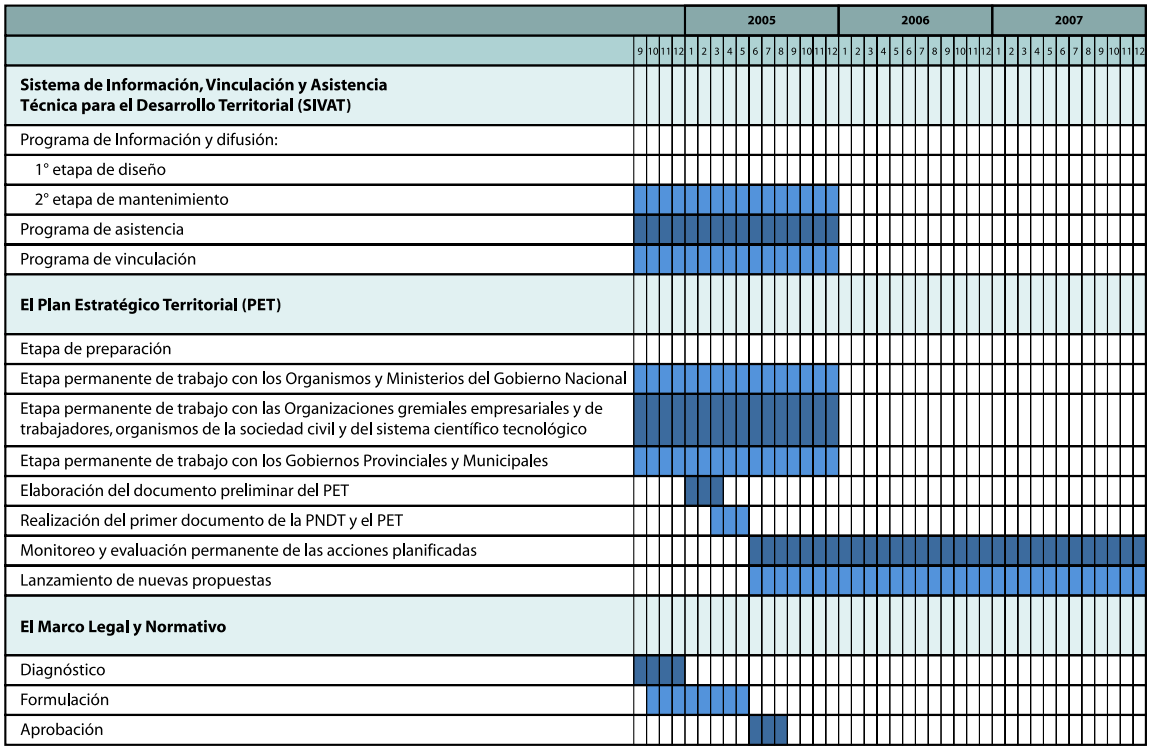
• La articulación de actores y la gestión de procesos.

3.3.2.4 Cronograma de trabajo e implementación

Un cronograma es una herramienta organizativa que determina los diferentes lapsos asignados al cumplimiento de cada meta, así como el momento en que debe iniciarse y finalizarse el trabajo, logrando de esta forma eficientizar el proceso y contar con un más riguroso sistema de control de resultados.

El cronograma de trabajo e implementación del Plan Bicentenario Argentina 2016 para los años 2004 (últimos cuatro meses), 2005, 2006 y 2007 es el presentado en el Esquema 3.2.

Esquema 3.2: Cronograma de Trabajo del Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



Fuente: IIE sobre la base de inisterio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

3.3.2.5 Críticas y sugerencias sobre las metas propuestas

Si bien el Plan Bicentenario hace referencia a la unidad nacional en el objetivo uno y al reconocimiento por parte de los ciudadanos de la legitimidad del Estado en el cuatro (ver Cuadro 3.3), es necesario lograr una adecuada gobernabilidad y calidad institucional a lo largo de todo el territorio nacional como escalón previo al cumplimiento de los objetivos del plan.

12 Latinobarómetro 2006.

En Argentina, tanto la confianza en el Congreso como la imparcialidad de las decisiones de los funcionarios se han visto fuertemente disminuidas (solo el 35% cree en el Poder Legislativo[12]). En cuanto a la confianza en la honestidad de los políticos, Argentina se encuentra en el puesto 131 de 134 países evaluados (World Economic Forum 2008). Esta falta de confianza en los funcionarios públicos revela una profunda apatía por el sistema político. Una meta intermedia debería ser elevar la imagen pública del gobierno y de los dirigentes en general, ya que resulta imposible guiar una sociedad en el largo plazo si la misma no confía plenamente en el Estado.

3.3.2.6 Perspectivas de cumplimiento de las metas en el 2009

Teniendo en cuenta la crisis Internacional, la escasa capacidad internacional de financiación, el elevado vencimiento de deuda que espera a la Argentina en el 2010, la fuerte sequía y disminución de la cosecha en el 2009 que generará una baja entrada de divisas, los conflictos sociales no resueltos, la baja credibilidad de los funcionarios públicos, la pérdida de poder del gobierno que impulsó este proyecto, la ya mencionada falta de gobernabilidad y las metas ambiciosas del mismo, es muy dudoso que se puedan cumplir las mismas hacia el bicentenario de la Nación.

Debe agregarse además el retroceso que implica la disminución de la calidad de los datos del INDEC perjudicando al SIVAT (no se pueden realizar políticas eficientes si no se cuenta con información confiable, precisa y periódica) y el fuerte conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno que llevó a un fuerte enfrentamiento sectorial y geográfico del país.

Dado que la gobernabilidad es una piedra angular para la ejecución exitosa de todo plan estratégico (que se implemente actualmente o en el futuro) se le dedica un análisis más profundo en el Capítulo 5.

3.3.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU

En el año 2000 se firmó en la ONU un acuerdo internacional conocido como los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM) al cual suscribieron 189 Estados miembro. El mismo establecía un compromiso de cumplir diversas metas de índole social/económico hacia el año 2015. El carácter internacional de este acuerdo no se limita a que todos los países que lo firmaron se comprometan a cumplir las metas, sino a que en conjunto las cumplan, es decir, se reconoce que gran parte de los cambios son propios de cada nación, pero también se señalan ciertos compromisos y cambios que deben producirse a nivel global y la cooperación internacional que los mismos implican.

El Gobierno Nacional asignó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) las acciones correspondientes a la instalación de los OMD en los niveles gubernamentales y en la sociedad en general, además de impulsar las acciones para su cumplimiento. En ese marco, se creó la Comisión Interinstitucional de seguimiento de los OMD. Fruto del trabajo conjunto de la CNCPS y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó el Proyecto PNUD/Arg/04-046, cuya finalidad es la difusión, seguimiento y monitoreo de los OMD en Argentina.

Recuadro 3.1: Organismos participantes en el desarrollo y seguimiento de los ODM

El CNCPS sostiene al Equipo Nacional de Monitoreo y convoca a la Comisión Interministerial de Seguimiento donde participan los siguientes organismos:

- Ministerio de Economía y Producción.
- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Empleo.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Secretaría de Ambiente.
- Consejo Nacional de la Mujer.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.
- INDEC.

Fuente: IIE sobre base de INDEC.

Argentina firmó el tratado en el año 2000 y reafirmó su intención de cumplir con las metas propuestas en el año 2003 bajo el mandato presidencial de Néstor Kirchner, cuando se vislumbraba una salida a la crisis del 2001.

3.3.3.1 Indicadores, metas, evolución histórica y situación actual de los OMD para Argentina

3.3.3.1.1 Objetivo uno: erradicar la pobreza extrema y el hambre

Cuadro 3.4: Metas para las líneas de pobreza e indigencia. En porcentaje de la población total

Indicador	Último dato Informe 2007	Datos no oficiales*	Metas	
	2006	**2008**	**2007**	**2015**
Línea de indigencia	8,70%	10%	<10,8%	Erradicar
Línea de pobreza.	26,90%	32%	<30%	<20%

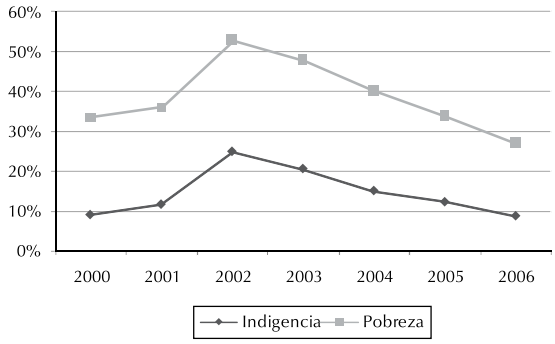
*Consultora privada Ernesto Kritz.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Ernesto Kritz.

Como se puede apreciar en el Cuadro 3.4 los valores de la línea de indigencia y de la línea de pobreza en el año 2006, estuvieron por debajo del valor establecido como meta para el 2007. Sin embargo, durante el año 2008 ambos indicadores se revirtieron quedando incumplido el objetivo del año 2007 para la línea de pobreza.

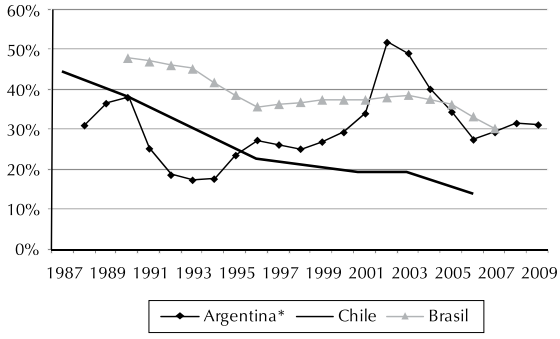
El 2006 fue un año de importante crecimiento económico para el país, la tasa de desempleo cayó nuevamente al 11% [13] y el PBI real alcanzo los $576.974,42 millones [14] (un 40,53% más alto que en 2002). Evidentemente esta situación llegó a trasladarse, al menos en parte, a los salarios reales, haciendo que la tasa de pobreza e indigencia caigan por debajo de los valores registrados en el año 2000. El hecho de que en el año 2008 la proporción de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia haya aumentado nuevamente es una clara señal de la prociclicidad de estos indicadores [15].

Gráfico 3.4.a: Evolución de la línea de pobreza e indigencia en Argentina



Fuete: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

Gráfico 3.4.b: Evolución línea de pobreza en Argentina, Brasil y Chile



Nota: para el caso de Argentina a partir del año 2007 se utilizaron datos privados de SEL.

Fuente: IIE sobre la base de EPH, SEL Consultores, CEPAL y Mideplan.

Por otro lado, el Gráfico 3.4.b muestra la evolución histórica de largo plazo de la pobreza en Argentina, Brasil y Chile. Claramente puede observarse que mientras las de Brasil y Chile muestran una tendencia decreciente, la Argentina exhibe un fuerte comportamiento oscilatorio manteniéndose cercana al 30%.

3.3.3.1.2 Objetivo dos: alcanzar la educación básica universal:

Cuadro 3.5: Metas tasa de egreso del EGB y Polimodal

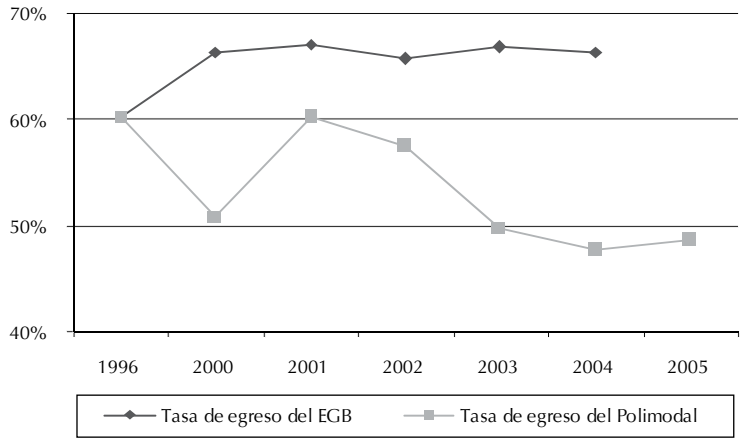
Indicador	Últimos datos Informe 2007		Metas		
	2004	2005	2007	2010	2015
EGB	66%	S/D	S/M	100%	100%
Polimodal	47,6%	48,5%	>47,6 %*	S/M	100%
Tasa neta de escolarización de cinco años	S/D	S/D	100%	100%	100%
Tasa de supervivencia a 5to año /grado	94,1%	94,9%	Cada año debe ser mayor al año anterior		

*La meta estipula que debe crecer año a año hasta alcanzar en 2015 el 100%

Nota: el último dato registrado para la tasa neta de escolarización de cinco años corresponde al año 2001 y su valor es de 90,8%.
Fuete: IIE sobre la base de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

13 Ver ODM tres: Promover el Trabajo Decente.
14 FMI.
15 Para mayor información sobre el ciclo económico ver el Capítulo 6.

Gráfico 3.5: Evolución de las tasas de egreso del EGB y Polimodal



Fuete: IIE sobre la base de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En el Gráfico 3.5 se aprecia que la tasa de egreso del EGB se mantiene constante en un valor aproximado de 65% desde el año 2000; con este panorama, resulta poco probable alcanzar una meta del 100%, incluso en el 2015. Por otro lado, la tasa de egreso del polimodal tuvo una fuerte caída de un 60,1% en 2001 a un 48,5% en 2005; si bien se está cumpliendo con la meta de incrementar la tasa año a año (ver Cuadro 3.5), es improbable que se alcance el 100% en el 2015.

Con respecto a la "tasa neta de escolarización de cinco años", poco puede decirse debido a falta de información. Sin embargo, si se considera que en 1990 ésta era de 72,6% y en el 2001 alcanzó un 90,8%, de continuar con la tendencia alcista, esta meta debería poder cumplirse sin inconvenientes hacia el 2015.

Finalmente, la tasa de supervivencia a quinto año/grado de escolarización viene subiendo desde el año 2002 y sus valores rondan el 95%. Al igual que con el caso anterior, de continuar la tendencia actual se debería alcanzar el 100% en el 2015 o antes.

Cabe aclarar que estas metas cuantitativas están concebidas para guiar la política de educación de países con un menor nivel de desarrollo que la Argentina. Ésta debería imponerse metas basadas en la calidad de la educación, como las que se desarrollan en el Capítulo 7

3.3.3.1.3 Objetivo tres: promover el trabajo decente

Cuadro 3.6: Metas de situaciones laborales

Indicadores	Últimos datos Informe 2007		Metas	
	2004	2006	2007	2015
Tasa de desocupación	16,3%	11%	12%	<10%
Porcentaje de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total	60,4%	52,2%	48%	<30%
Porcentaje de población desocupada con cobertura social	16,5%	7,8%	28%	60%
Tasa de empleo no registrado	43,4%	40,6%	39%	<30%
Tasa de trabajo infantil (5 a 14 años)	4,7%	S/D	3%	ERRADICAR

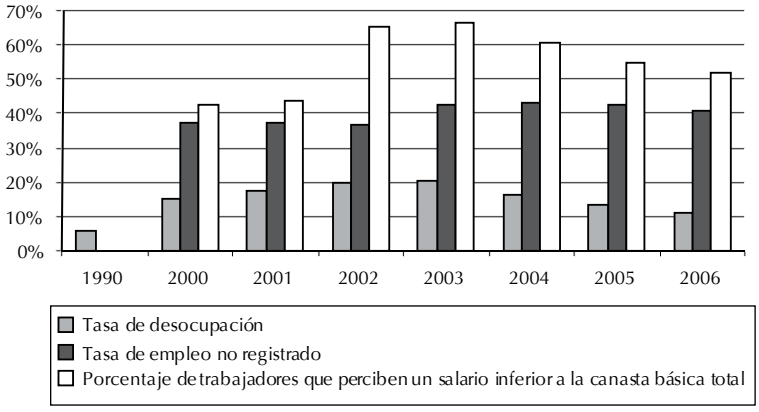
Fuete: IIE sobre la base de Subsecretaría de Planificación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

En el 2006 se alcanzó la meta para la tasa de desocupación para el 2007 y se llegó a una tasa apenas 1,6% mayor que la meta 2007 en la tasa de empleo no registrado. Observando las variaciones anuales de cada una de estas variables, se aprecia que ambas son prociclícas. La primera depende del nivel de actividad económica y sus valores pueden atribuirse al buen desempeño macroeconómico del país en los últimos años. Sin embargo, la actual coyuntura internacional y nacional pronostican una caída del PBI para el año 2009 lo que, sumado a los escasos fondos anticíclicos creados por el Gobierno Nacional en la época de bonanza, hace de la meta de colocar la tasa de desocupación por debajo del 10% en el 2015 algo sumamente difícil de lograr.

A su vez la tasa de empleo no registrado depende tanto del nivel de actividad como del control gubernamental. Las metas son plausibles, siempre y cuando no impliquen un trade - off entre disminuir el empleo no registrado y aumentar el desempleo [16] . Lógicamente, para estabilizar y controlar estas variables es necesario implementar políticas macroeconómicas contracíclicas, las que se analizarán con mayor detalle en el Capítulo 6.

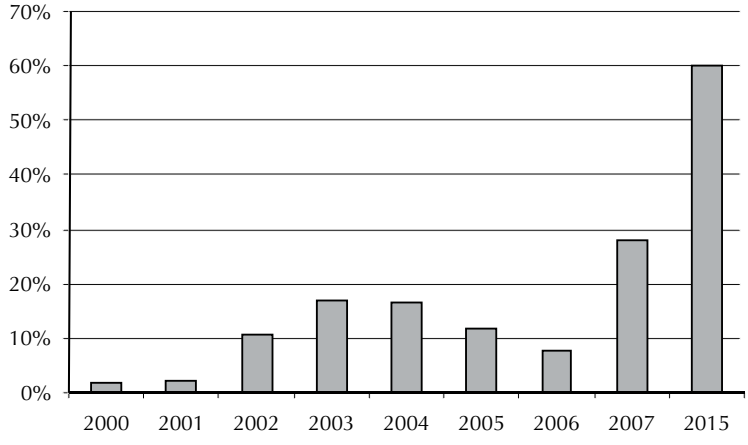
El porcentaje de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total depende básicamente de la inflación y de la productividad de los mismos. Si bien la tendencia que muestran los datos hasta el 2006 es a la baja, la coyuntura actual es de una considerable expectativa inflacionaria y dada la imposibilidad de aumentar la productividad de los trabajadores de forma sustancial en el corto plazo, podría esperarse que la tendencia se revierta y se aleje de la meta del 2015 [17].

Gráfico 3.6: Tasas de desocupación, empleo no registrado y porcentaje de trabajadores con salario inferior a la canasta mínima



Fuete: IIE sobre la base de Subsecretaría de Planificación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

Gráfico 3.7: Evolución del porcentaje de población desocupada con cobertura social



Nota: los datos correspondientes a 2007 y 2015 son las metas establecidas.

Fuete: IIE sobre la base de Subsecretaría de Planificación Tecnica y Estudios Laborales, MTEySS.

Junto con el desafío de aumentar la productividad laboral y combatir la inflación, se encuentra el de aumentar el porcentaje de población desocupada con cobertura social. Para niveles de desocupación normales de Argentina (13% aproximadamente entre los años 2003 y 2006) se aprecia una leve mejoría en la proporción de desocupados con este tipo de cobertura, pasando del 2% al 7,8%; sin embargo la meta de un 60% en el 2015 se encuentra fuera de las posibilidades que la coyuntura actual ofrece . El Gráfico 3.7 refleja el comportamiento histórico de esta variable.

En lo que respecta a la tasa de trabajo infantil tanto en 2001 como en 2004 alcanzo un valor de 4,7%. Las causas del trabajo infantil son diversas; entre las principales se encuentran la pobreza, la falta de educación y la necesidad de

16 Debe tenerse en cuenta, que un empleado registrado es más costoso para el empresario que uno no registrado.
17 Para mayor información remitirse al Capítulo 8.
18 Ibídem.

una mayor y/o más eficiente asistencia social. El no solucionar estos problemas implica un impedimento definitivo a la meta de erradicar el trabajo infantil en el 2015 [19].

3.3.3.1.4 Objetivo cuatro: Promover la igualdad de género:

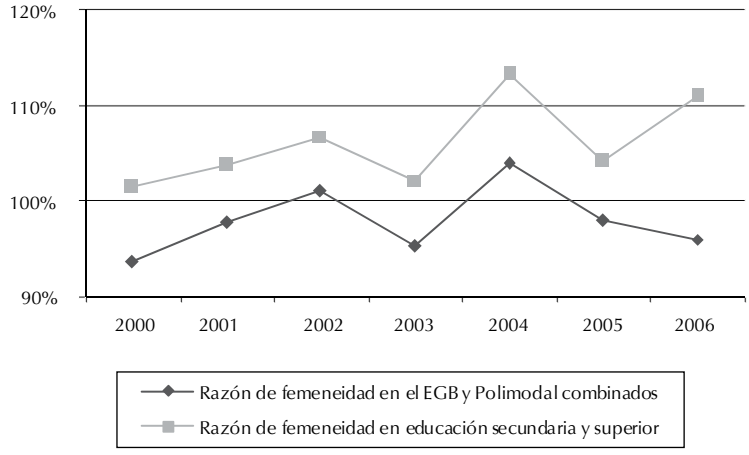
Cuadro 3.7: Metas de igualdad de género

Indicadores	Últimos datos Informe 2007		Metas	
	2005	2006	2007	2015
Razón de femineidad en el EGB y Polimodal combinados	98%	96%	100%	100%
Razón de femineidad en el EGB, Polimodal, terciaria y universitaria combinadas	104%	111%	100%	100%
Tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años (varones)	99,2%	99,4%	100%	100%
Tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años (mujeres)	99,5%	99,5%	100%	100%
Porcentaje de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola	43%	42%	40%	45%
Razón de ingresos asalariados femeninos y masculinos	66%	70%	60%	80%
Razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados	35%	41%	40%	60%
Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Congreso Nacional	35%	S/D	30%	45%
Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en las Legislaturas Provinciales	27%	S/D	30%	45%

Nota: S/D: sin dato.

Fuete: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

Gráfico 3.8: Evolución de la razón entre géneros en los distintos niveles de estudios

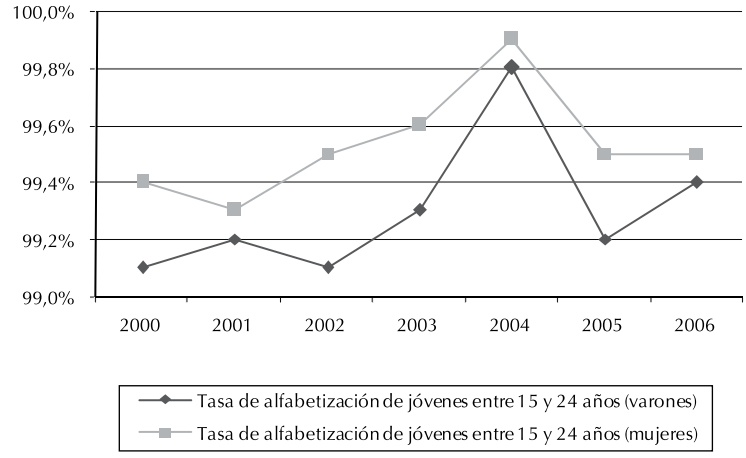


Fuete: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

Las metas de igualdad en niveles de educación (razón de femineidad en el EGB y Polimodal combinados, razón de femineidad en el EGB, Polimodal, terciaria y universitaria combinadas, tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años masculina y femenina) registran tasas muy cercanas al 100%. Esta tendencia hacia la igualación se debe, al igual que en otros países, a un cambio cultural que empezó a manifestarse en la década de los ´70, por el cual la mujer comenzó a divorciarse de las labores hogareñas. Los Gráficos 3.8 y 3.9 muestran la evolución histórica de estas variables.

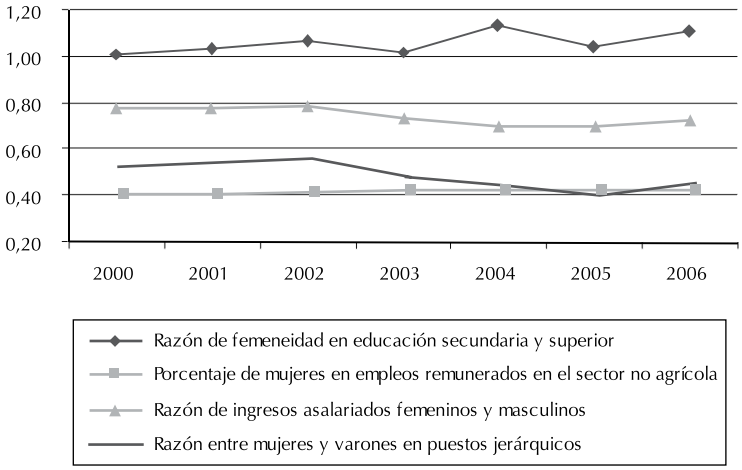
19 Ibídem.

Gráfico 3.9: Evolución de las tasas de alfabetización de hombres y mujeres



Fuete: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

Gráfico 3.10: Comparación entre niveles de estudios de ambos géneros y su desempeño social



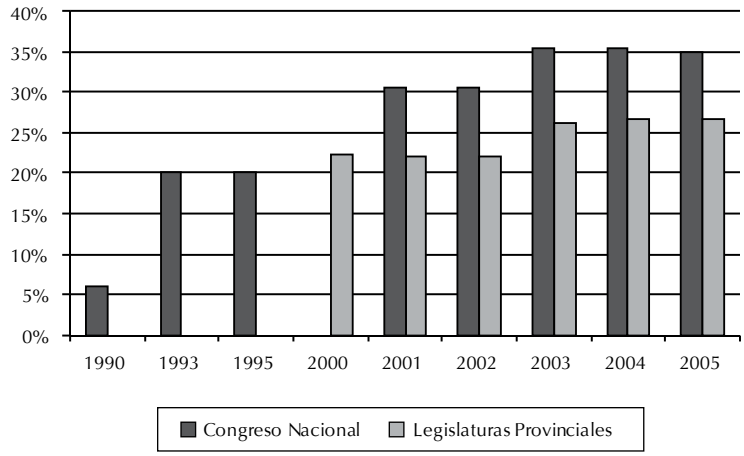
Fuete: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

Los Gráficos 3.8 y 3.9 muestran un incremento en los niveles de educación femenina con respecto a la masculina; de esto se deduce que la creciente demanda de mano de obra capacitada debería por medio del mercado tender a lograr las metas referidas a: porcentaje de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola, razón de ingresos asalariados femeninos y masculinos y razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados. Sin embargo, como muestra el Gráfico 3.10, en Argentina, a pesar de la mayor capacitación femenina, la razón de ingresos ha disminuido de 77% en 2002 a 70% en 2006, como así también la razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos y el porcentaje de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola.

Con respecto al porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Congreso Nacional se ha superado la meta del 2007 con la elección de dicho año[20]; no ocurre lo mismo con las Legislaturas Provinciales. El progreso histórico de ambos indicadores se presenta en el Gráfico 3.11 donde puede apreciarse claramente un mayor nivel de igualdad de géneros en la evolución de la primera variable que en la segunda.

20 No se incluyen los datos correspondientes a la elección 2009, por la imposibilidad de determinar fehacientemente quienes asumirán sus cargos y quienes no.

Gráfico 3.11: Evolución del porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Congreso Nacional y Legislaturas Provinciales



Nota: Los datos correspondientes a los años 1990, 1993 y 1995 de las Legislaturas Provinciales no aparecen en los informes oficiales consultados, lo mismo ocurre en el año 2000 con el Congreso Nacional.

Fuete: IIE sobre la base de EPH-INDEC.

3.3.3.1.5 Objetivo cinco: reducir la mortalidad infantil

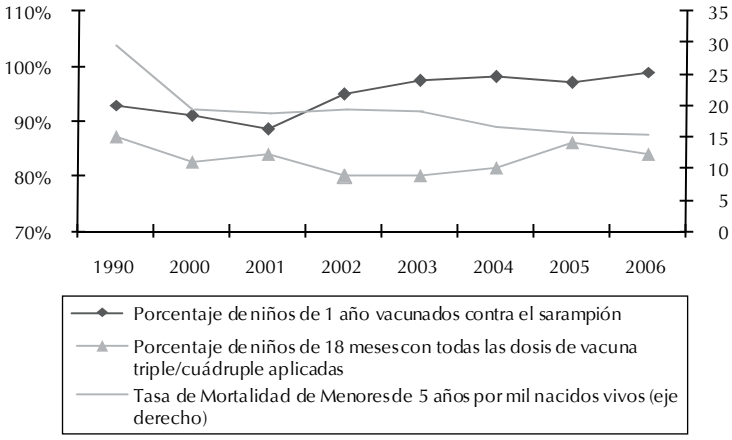
Cuadro 3.8: Metas tasas de mortalidad infantil y coeficientes de Gini interprovincial

Indicadores	Últimos datos Informe 2007		Metas	
	2005	2006	2007	2015
Tasa de Mortalidad de Menores de 5 años por mil nacidos vivos				
Tasa de Mortalidad Infantil (por mil nacidos vivos)	1,55%	1,52%	1,46%	0,99%
Coeficiente de Gini de distribución interprovincial para la	1,33%	1,29%	1,26%	0,85%
TMM 5 años	0,102	0,101	0,117	0,102
Coeficiente de Gini de distribución interprovincial para la TMI	0,104	0,101	0,116	0,09

Fuete: IIE sobre la base de Departamento de Inmunizaciones y Dirección de Estadísticas e Información en Salud (Ministerio de Salud de la Nación).

Del Gráfico 3.12 se desprende que la caída de la tasa de mortalidad de menores de cinco años (TMM5) está directamente correlacionada con las dosis de vacunación efectuadas durante las últimas dos décadas. Lo mismo puede concluirse para la tasa de mortalidad infantil (TMI) la cual en 1990 alcanzaba un valor de 2,56% por cada mil nacidos vivos y en 2006 fue apenas el 1,29%. En otras palabras, la tendencia es favorable para el cumplimiento de ambas metas en el 2015.

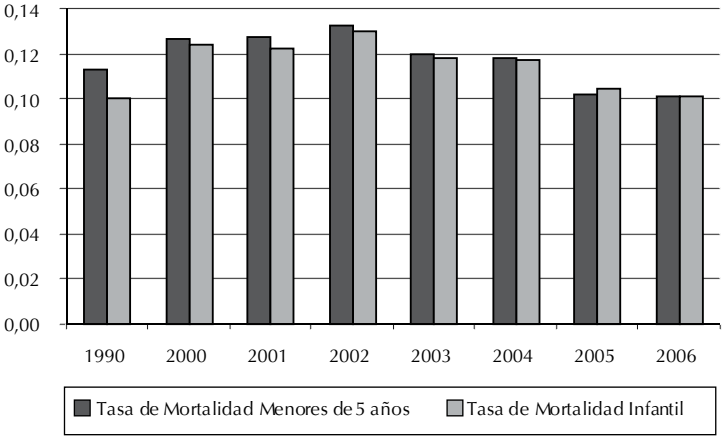
Gráfico 3.12: Comparación entre vacunaciones efectuadas y TMM 5 años



Fuete: IIE sobre la base de Departamento de Inmunizaciones y Dirección de Estadísticas e Información en Salud (Ministerio de Salud de la Nación).

Con respecto a la evolución de los índices de Gini de distribución interprovincial de la TMM5 y la TMI ambos han mejorado desde el 2002 en adelante y alcanzaron a cumplir satisfactoriamente la meta intermedia del 2007. El Gráfico 3.13 ilustra lo señalado, donde además se aprecia que la brecha entre ambos indicadores ha disminuido considerablemente desde 1990 hasta el año 2006.

Gráfico 3.13: Evolución del Coeficiente de Gini de distribución interprovincial de la mortalidad



Fuete: IIE sobre la base de Dirección de Estadísticas e Información en Salud (Ministerio de Salud de la Nación).

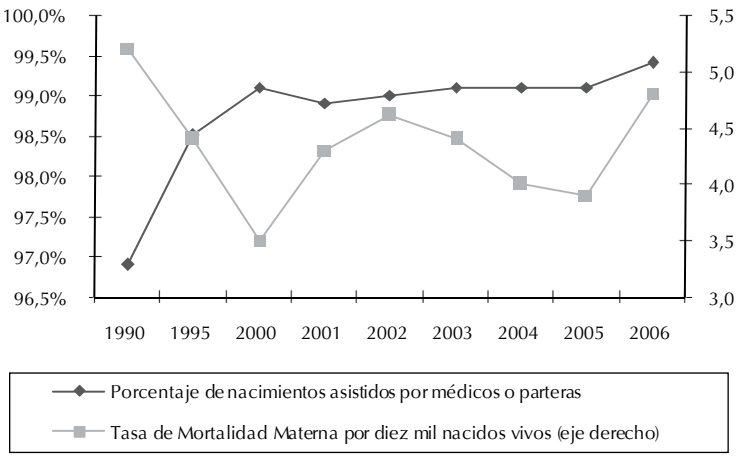
3.3.3.1.6 Objetivo seis: mejorar la salud materna

Cuadro 3.9: Metas de mortalidad materna y coeficiente de Gini interprovincial

Indicadores	Últimos datos Informe 2007		Metas	
	2005	2006	2007	2015
Tasa de Mortalidad Materna por diez mil nacidos vivos	3,9	4,8	3,7	1,3
Porcentaje de nacimientos asistidos por médicos o parteras	99%	99%	99%	99%
Coeficiente de Gini de distribución interprovincial para la TMM	0,311	0,278	0,344	0,311

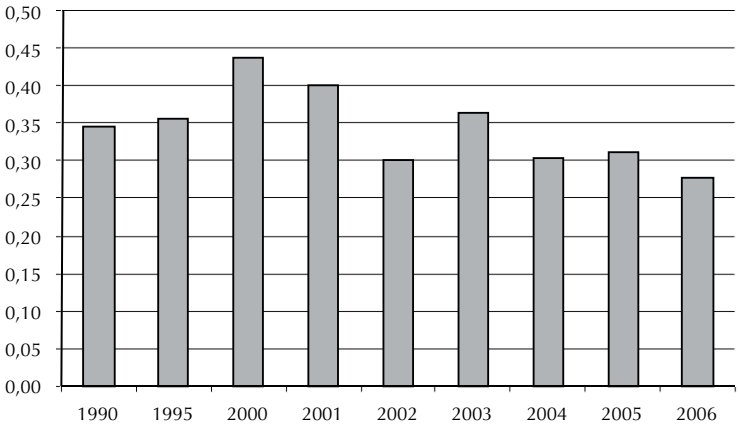
Fuete: IIE sobre la base de Dirección de Estadísticas e Información en Salud (Ministerio de Salud de la Nación).

Gráfico 3.14: Comparación entre partos asistidos y TMM



Fuete: IIE sobre la base de Dirección de Estadísticas e Información en Salud (Ministerio de Salud de la Nación).

Gráfico 3.15: Evolución del Coeficiente de Gini de distribución interprovincial de la tasa de mortalidad materna



Fuete: IIE sobre la base de Dirección de Estadísticas e Información en Salud (Ministerio de Salud de la Nación).

Tanto el porcentaje de nacimientos asistidos por médicos o parteras, así como el coeficiente de Gini de distribución interprovincial para la tasa de mortalidad materna (TMM) en el 2006 ya cumplieron las metas propuestas para el 2015. Distinto es el caso de la TMM que entre 2005 y 2006 se alejó del valor objetivo para el 2007, lo que resulta llamativo ya que es de esperar que al aumentar los partos asistidos, disminuya el riesgo de muerte. Para tener una mejor perspectiva de la evolución histórica de las tres variables ver los Gráficos 3.14 y 3.15.

3.3.3.1.7 Objetivo siete: combatir el VIH, la Tuberculosis y el Chagas

Sólo seis provincias certificaron la interrupción vectorial del mal de Chagas en 2006; la persistencia de esta enfermedad y su amplia difusión en las regiones más pobres alejan la posibilidad de alcanzar la meta de diecinueve provincias en 2015 (ver Gráfico 3.16).

Otro dato de interés es el nivel de incidencia del Chagas en jóvenes embarazadas. En orden ascendente las provincias se ubican de la siguiente manera: Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Entre Ríos, Neuquén, Misiones, Tierra del Fuego, Corrientes, Córdoba, San Juan, Catamarca, Buenos Aires, Santa Fe, La pampa, Tucumán, Mendoza, San Luis, Jujuy, Salta, La Rioja, Formosa, Santiago del Estero y Chaco [21]. Claramente se puede observar una fuerte correlación entre el nivel de desarrollo de cada provincia y el nivel de embarazadas que padecen el mal de Chagas [22]

21 Ministerio de Salud de la Nación.

22 Para mayor información sobre las divergencias regionales remitirse al Índice de Competitividad Provincial, edición 2009 del IIE y Capitulo 16 del presente libro.

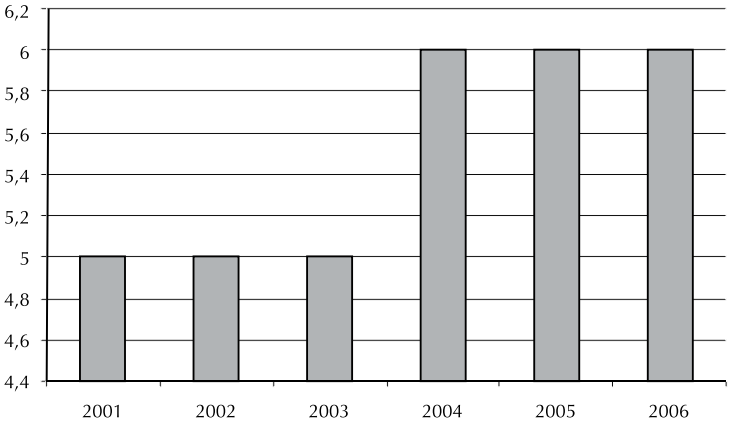
Cuadro 3.10: Metas para el VIH, la Tuberculosis, el Chagas y otras enfermedades endémicas

Indicadores	Últimos datos Informe 2007		Metas	
	2005	2006	2007	2015
Tasa de incidencia de SIDA (por 1.000.000 habitantes)	44	41	42	37
Porcentaje de embarazadas con VIH entre 15 y 24 años con respecto al total de embarazadas testadas entre 15 y 24 años de edad.	0,37%	0,36%	0,35%	0,32%
Porcentaje de jóvenes que declaran haber utilizado preservativo en la última relación sexual con una pareja no habitual	46%	S/D	67%	75%
Tasa de mortalidad asociada al SIDA por 100.000 habitantes	3,4	3,6	3,8	3,5
Tasa de prevalencia de la Tuberculosis por 100.000 habitantes	29,1	28,4	32,2	23,1
Tasa de mortalidad asociada a la Tuberculosis por 100.000 habitantes	1,85	1,77	2,01	1,21
Porcentaje de casos de tuberculosis detectados y curados con tratamiento abreviado estrictamente supervisado	81,10%	81,80%	82%	90%
Índice Parasitario Anual (por mil habitantes) informe 2007	0,065	S/D	<0,1	<0,1
Tasa de Morbilidad Palúdica (cada 100.000 habitantes)	0,7	0,53	0	0
Porcentaje de población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento	100%	100%	100%	100%
Provincias que han certificado la interrupción vectorial del Chagas	6	6	10	19

Nota: S/D: sin dato.

Fuete: IIE sobre la base de Programa Nacional de Lucha contra RH, SIDA y ETS; Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Emilio Coni" y Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS). Ministerio de Salud de la Nación.

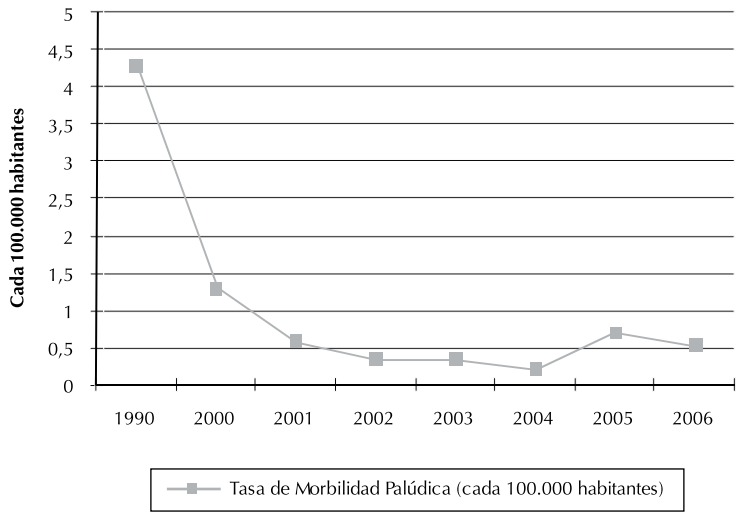
Gráfico 3.16: Número de provincias que certificaron la interrupción vectorial del mal de Chagas



Fuete: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Emilio Coni"-Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS)-Ministerio de Salud de la Nación.

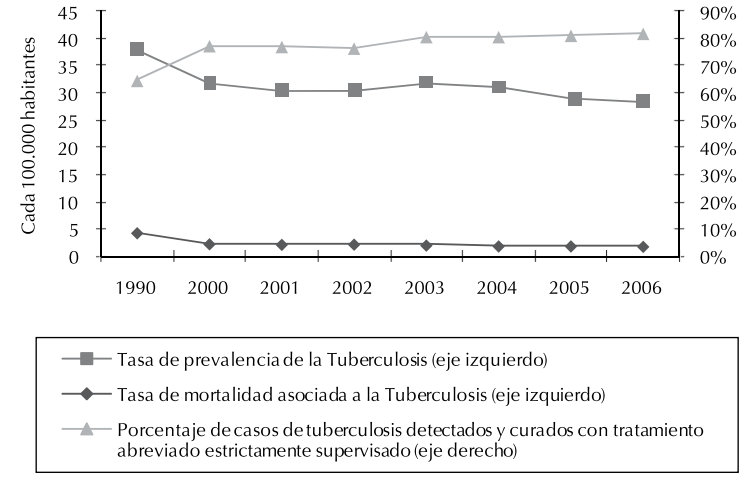
La prevención y tratamiento del paludismo han alcanzado su meta del 100% varios años antes de la fecha tope del 2007. El impacto sobre la tasa de morbilidad palúdica es considerable (ver Gráfico 3.17): la misma cayó de 4,3 cada 100.000 habitantes en 1990 a 0,53 en 2006. Difícilmente se haya cumplido la meta intermedia del 2007 (ver Cuadro 3.10), pero dada la tendencia es posible alcanzar la de 2015. Por otro lado, el índice parasitario anual en el 2005 ya superó la meta del 2015.

Gráfico 3.17: Morbilidad palúdica



Fuete: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Emilio Coni -Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS)- Ministerio de Salud de la Nación.

Gráfico 3.18: Prevalecía, mortalidad y tratamiento de la Tuberculosis



Fuete: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Emilio Coni" -Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS)- Ministerio de Salud de la Nación.

Los datos que se desprenden del Gráfico 3.18 son contundentes: mientras mayor es la tasa de prevalencia de la Tuberculosis, más alta es la tasa de mortalidad asociada a la misma. A su vez, mientras mayor sea el porcentaje de casos detectados y curados, menores serán las tasas de prevalencia y mortalidad. Los tres indicadores ya alcanzaron en 2006 las metas intermedias de 2007.

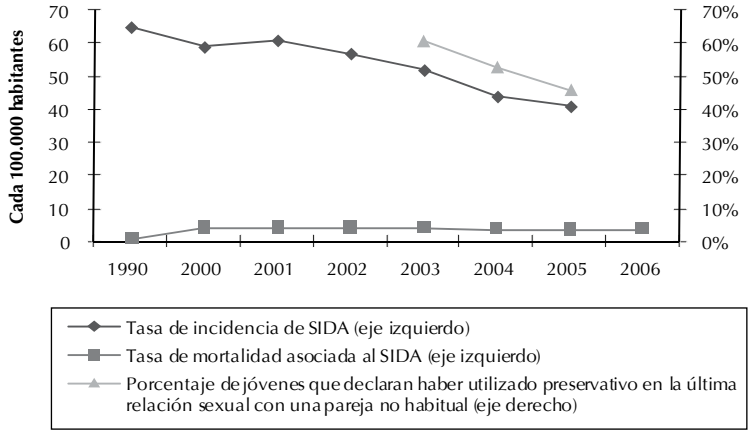
La tasa de mortalidad asociada al SIDA se ha logrado contener en un valor de 3,5 por 100.000 habitantes, mientras que la tasa de incidencia ha disminuido constantemente desde 1990, a pesar de la caída en el uso de preservativos (ver Gráfico 3.19).

Si bien tanto en la meta de incidencia como en la de mortalidad se lograron en 2006 los objetivos fijados para 2007, para alcanzar las del 2015 es necesario aumentar los cuidados preventivos (indicador que está muy por debajo de los valores objetivos y cuya tendencia es descendente) [23].

Por otro lado, la disminución del porcentaje de embarazadas con VIH se explica por la caída de la incidencia del mismo (ver Gráfico 3.19) ya que, como se destaca del Gráfico 3.20, no fue a causa de una mayor prevención en la pobla-

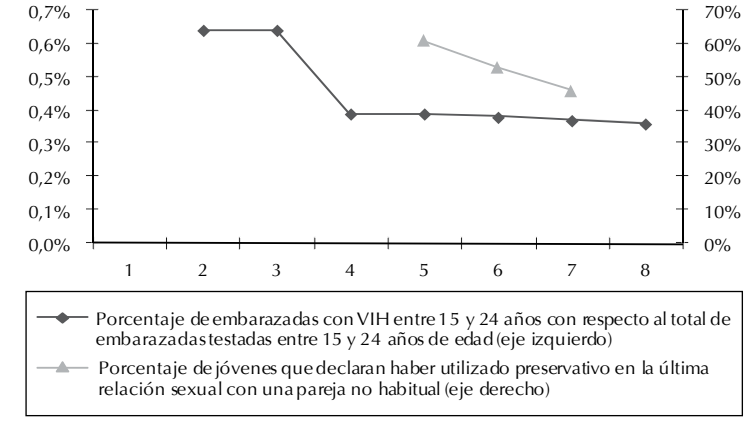
23 Para visualizar la evolución de este indicador remitirse al Gráfico 3.19.

Gráfico 3.19: Incidencia, mortalidad y prevención del SIDA



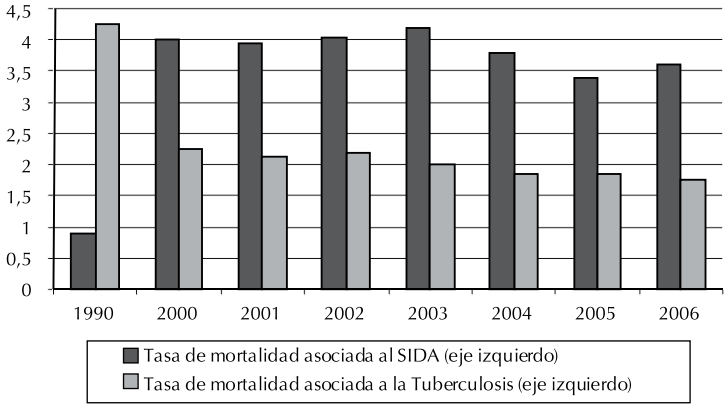
Fuete: IIE sobre la base de Programa Nacional de Lucha contra RH, SIDA y ETS. Ministerio de Salud de la Nación.

Gráfico 3.20: Prevención del SIDA y contagio de embarazadas



Fuete: IIE sobre la base de Programa Nacional de Lucha contra RH, SIDA y ETS. Ministerio de Salud de la Nación.

Gráfico 3.21: Comparación tasas de mortalidad SIDA y Tuberculosis por cada 100.000 habitantes



Fuete: IIE sobre la base de Programa Nacional de Lucha contra RH, SIDA y ETS; Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Emilio Coni" y ANLIS. Ministerio de Salud de la Nación.

ción de la edad considerada. Si bien en 2006 las metas aún no se han cumplido los valores registrados están próximos a alcanzarlas.

Finalmente, realizando una comparación entre las tasas de mortalidad asociadas a la Tuberculosis y al SIDA, se aprecia claramente una reversión en las mismas. Mientras que en 1990 la Tuberculosis mataba aproximadamente cuatro veces la cantidad de individuos que el SIDA, a partir del año 2000 este último mata dos veces la cantidad de individuos que el primero.

Claramente, las medidas de prevención y tratamiento de la Tuberculosis han tenido mejores resultados que las aplicadas al SIDA [24].

24 Cabe aclarar que éste no debería ser un resultado llamativo ya que todavía no existe una cura definitiva contra el SIDA.

3.3.3.1.8 Objetivo ocho: asegurar un medio ambiente sostenible

Cuadro 3.11: Metas sobre el medio ambiente

Indicadores	Últimos datos Informe 2007			Metas		
	2004	2005	2006	2007	2011	2015
Porcentaje de superficie cubierta con bosque nativo						
Porcentaje de superficie total del territorio con biodiversidad protegida	10,7%	S/D	S/D	10,40%	10,20%	10%
Intensidad energética (toneladas equivalentes de petróleo cada 1.000$ PBI)	6,8%	7,7%	7,7%	7,3%	8,3%	>10%
Porcentaje de participación de renovables en Oferta de Energía	0,23	0,217	S/D	0,213	0,209	0,205
Porcentaje de población con agua potable de red pública	7,8%	8,3%	S/D	S/M*	>10%	>10%
Porcentaje de la población con desagües cloacales	78,4%	77%	79%	80%	83%	90%
Porcentaje de hogares en viviendas deficitarias y situación irregular de tenencia	42,5%	42,5%	45%	48%	62%	75%

* S/M: Sin Meta

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Prospectiva, Secretaría de Energía, Balance Energético Nacional y Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC; Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1991 y 2001; Ente Nacional de Obras Históricas y Saneamiento (ENOHSA); UNSEF-Dirección de Bosques-Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Sistema Federal de Áreas Protegidas, Administración de Parques Nacionales.

El porcentaje de familias en viviendas deficitarias y situación irregular de tenencia ha disminuido de 7,6% a 5,75% entre 1990 y 2004, lo que implica una tasa de decrecimiento del 1,72% anual para todo el período considerado (ver Gráfico 3.22). Sin embargo, considerando los valores establecidos por las metas, las tasas necesarias son las siguientes:

- Meta 2007 (5,6%): 1,78% (abarca diecisiete años).
- Meta 2011 (4,8%): 2,16% (abarca veintiún años).
- Meta 2015 (3,9%): 2,63% (abarca veinticinco años).

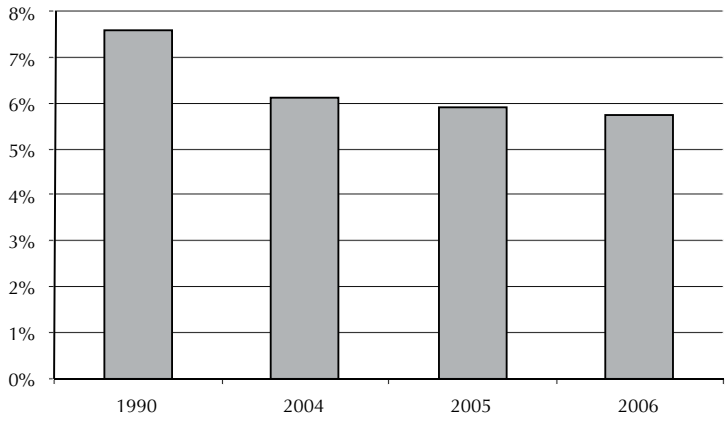
Debe destacarse que estas son tasas promedio para todo el período, es decir las tasas a las que debería haber decrecido la variable. Tomando solamente los años comprendidos entre el último dato disponible (2006) y cada meta, las tasas deben ser de:

- Meta 2007 (5,6%): 2,61% (abarca un año).
- Meta 2011 (4,8%): 3,55% (abarca cinco años).
- Meta 2015 (3,9%): 4,22% (abarca nueve años).

Como puede apreciarse, la falta de inversión y de políticas adecuadas en el pasado dificulta el cumplimiento de las metas en el presente, ya que lograr esas elevadas tasas de decrecimiento del porcentaje de familias en viviendas deficitarias y situación irregular de tenencia implica una elevada asignación presupuestaria constante a lo largo de nueve años, la cual difícilmente pueda estar asegurada [25].

25 Para mayor información sobre infraestructura y desarrollo urbano remitirse al Capítulo 13

Gráfico 3.22: Porcentaje de familias en viviendas deficitarias y situación irregular de tenencia



Fuente: IIE sobre la base de Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1991 y 2001.

A diferencia del indicador anterior, los porcentajes de la población con cobertura de agua potable de red pública y desagües cloacales han aumentado considerablemente desde el año 2000, y se observa en el Cuadro 3.12 que las tasas históricas de crecimiento de ambas variables superan a las necesarias para alcanzar las metas del 2007, 2011 y 2015.

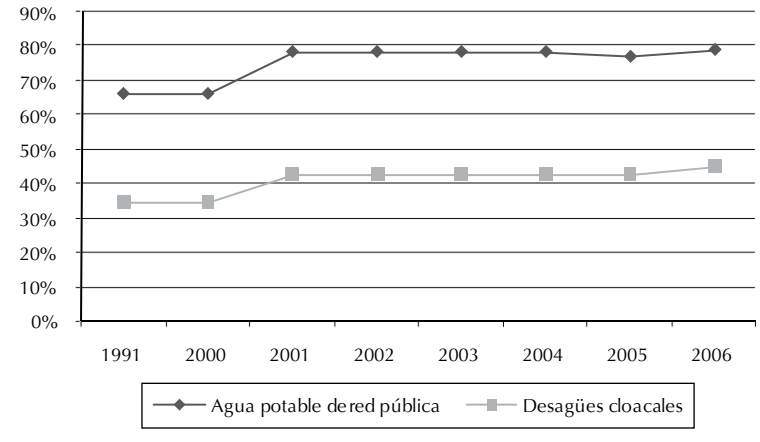
Cuadro 3.12: Perspectivas de cumplimiento de las metas según tasas de crecimiento históricas y requeridas

Indicadores	Tasa promedio a la que ha crecido el indicador desde el año 2000 al 2006*	Tasas promedio necesarias para cumplir con la meta		
		2007**	2011***	2015****
Porcentaje de población con cobertura de agua potable de red pública	6,76%	6,74%	6,7%	6,2%
Porcentaje de la población con cobertura de desagües cloacales	2,99%	2,74%	2,08%	2,07%

* Incluye seis años. ** Incluye siete años. *** Incluye once años. **** Incluye quince años.

Fuente: IIE sobre la base de Ente Nacional de Obras Históricas y Saneamiento (ENOHSA).

Gráfico 3.23: Porcentajes de la población con cobertura de agua potable de red pública y desagües cloacales

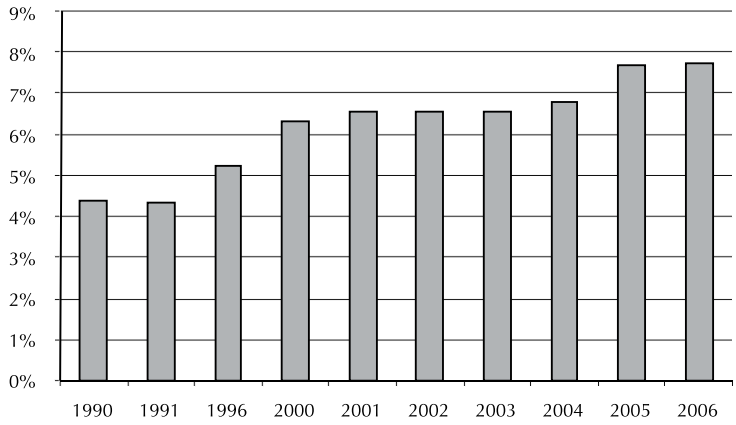


Fuente: IIE sobre la base de Ente Nacional de Obras Históricas y Saneamiento (ENOHSA).

Cabe destacar que la mayor parte del aumento se produjo durante el año 2001 y que, posteriormente, la proporción de población con cobertura de agua potable y cloaca se mantuvo prácticamente constante (ver Gráfico 3.23).

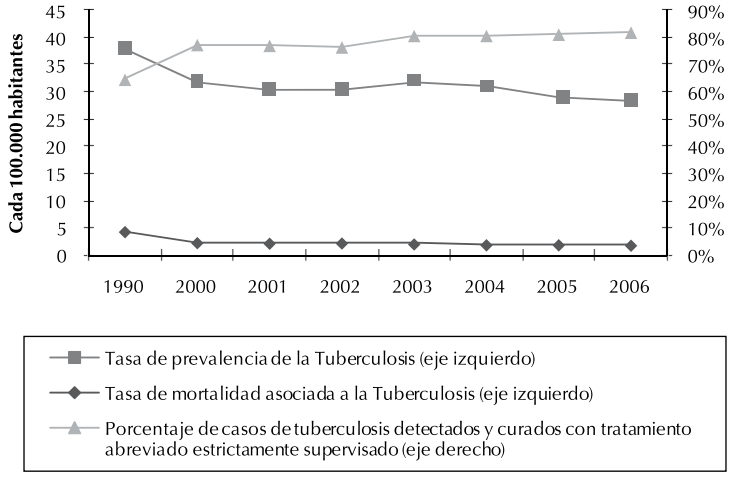
Con respecto al cuidado de los bosques, la tasa de crecimiento promedio del porcentaje de superficie protegida para mantener la biodiversidad por año es del

Gráfico 3.24: Porcentaje de la superficie total del territorio protegida para mantener la biodiversidad



Fuente: IIE sobre la base de Sistema Federal de Áreas Protegidas, Administración de Parques Nacionales.

Gráfico 3.18: Prevalecía, mortalidad y tratamiento de la Tuberculosis



Fuete: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Emilio Coni" -Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS)- Ministerio de Salud de la Nación.

3,42% y las requeridas por las metas 2007, 2011 y 2015, son del 2,13%, 2,54% y 3,13% respectivamente [26].

Manteniendo la tasa de crecimiento promedio antes mencionada en el 2015 se alcanzará un porcentaje del 10,43%, cumpliendo con todas las metas establecidas.

Finalmente, tomando en consideración los indicadores relativos al uso de energía, el objetivo combinado de ambas metas (uso eficiente de la energía y reemplazo del petróleo por fuentes renovables) es el de disminuir la dependencia energética del petróleo: mientras que la primera implica reducir el uso del mismo en relación al PBI, la segunda apunta a aumentar el uso total de las fuentes renovables de energía. En este sentido, desde el año 2003 en adelante puede observarse (Gráfico 3.25) una recuperación del PBI, una disminución del uso del petróleo y a su vez un uso sostenido de las fuentes renovables.

3.3.3.1.9 Objetivo nueve: promover una Asociación Mundial para el desarrollo

Este objetivo incluye una serie de metas e indicadores específicos. En Argentina se realiza a través de la obtención y distribución de más y mejor Cooperación Técnica Internacional (CTI) para el cumplimiento de cada uno de los restantes ocho ODM.

Con el pasar de los años se ha llegado al consenso de que no hay un único modelo de desarrollo y para que la CTI sea efectiva esta debe acompañar las políticas nacionales y asistirlas,

26 La tasa de crecimiento promedio se estimó en un período de seis años; las de crecimiento requerido por las metas con siete, once y quince años respectivamente.

no dirigirlas, ya que los Países de Renta Media (PRM) como Argentina tienen problemas específicos para lograr un desarrollo sostenido. La cooperación no se limita a una mera asistencia técnica sino que también debe ser financiera y es aquí dónde se presenta el mayor problema para el logro de este objetivo [27]. Si antes de la Crisis Subprime (2008) los países desarrollados no aportaban los fondos a los que se habían comprometido, el panorama es aún más complicado bajo la coyuntura actual.

Un desafío común de los PRM es hacer compatible el crecimiento económico con el desarrollo social, es decir, lograr simultáneamente progreso con equidad. Ambos son precondiciones del desarrollo sostenible y principios rectores de la negociación de la cooperación que la Argentina históricamente recibe y otorga.

Argentina ha obtenido de sus cooperantes tradicionales:

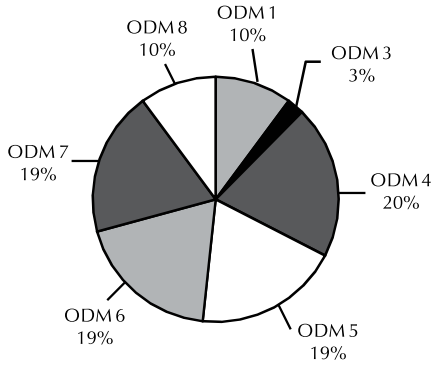
• Programas de fortalecimiento institucional de los mecanismos de desarrollo local.

• Programas de aliento a las prácticas de responsabilidad social empresaria.

• Inclusión de universidades.

• Centros de Investigación y organización de la sociedad civil como actores claves del desarrollo para diferentes reparticiones del Estado Nacional.

Gráfico 3.26: Cooperación Internacional según ODM. Período 2000-2006



Nota: Recuérdese que el Objetivo tres ("promover el trabajo decente") es propio de la Argentina y no hay financiación externa para el mismo al no estar explícitamente contemplado dentro de los ODM Internacionales.

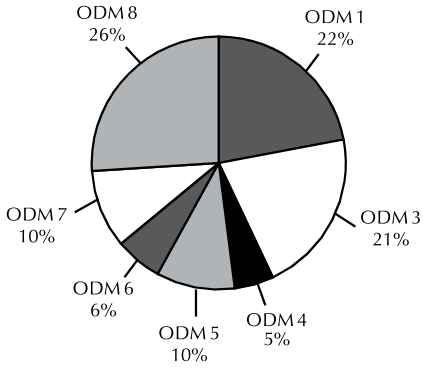
Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Cooperación Internacional – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Los aportes financieros ascienden a US$603,9 millones en el período 2000-2006 [28], los cuales han sido aplicados a 291 proyectos, tanto a través del gobierno nacional y provincial como por organizaciones civiles. El 89% de este monto es destinado al cumplimiento de los ODM, en las proporciones que muestra el Grafico 3.26.

El aporte de Argentina al resto del mundo se sistematiza en el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR). Éste fue creado con el espíritu de la cooperación Sur-Sur propuesto en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), que llamaba a la promoción de los valores consagrados en la Carta de las Naciones Unidas para que la cooperación fuera vehículo de un concepto más amplio de la libertad, a fin de asegurar una paz duradera.

27 ODM. Informe 2007, Objetivo nueve.
28 US$194 millones son reembolsables y corresponden a créditos de ayuda aportados por Italia y España.

Gráfico 3.27: Aporte del FO-AR a los ODM. Período 2000-2006



Fuente: IIE sobre la base de Dirección General de Cooperación Internacional – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

En sus quince años de vida el FO-AR ha ejecutado más de 4.000 acciones de cooperación técnica en 55 países. En el Gráfico 3.27 se muestra la distribución de las 815 acciones que están dirigidas estrictamente a contribuir al cumplimiento de los ODM en otras naciones.

Recuadro 3.2: Críticas y sugerencias sobre las metas propuestas y los indicadores utilizados

Numerosas críticas pueden realizarse a los ODM, ya sea apuntando a los objetivos en sí o a los indicadores que se utilizan para medir la evolución de los mismos. Algunas de las más importantes son:

• Las metas del objetivo dos no tienen en cuenta la calidad de la educación, es decir, se refieren a posibilitar a todos los niños y jóvenes la educación básica, pero no se establecen condiciones de calidad (contenido) de la misma. En consecuencia, los indicadores utilizados solo reflejan la cantidad de egresados de los distintos ciclos y no su nivel cognitivo [29].

• Las metas del objetivo tres no imponen condiciones sobre cómo ha de reducirse el desempleo en el futuro, es decir, no especifican si la capacidad del Estado está acotada o está autorizado a incorporar tanto nuevo personal como considere necesario para revertir la situación. Los indicadores no reflejan las tasas de incorporación de trabajadores del sector privado y del sector público por separado, ni la relación (cociente) entre ambos sectores, lo que también imposibilita el realizar comparaciones con otros países en este aspecto.

• Las metas de los Objetivos cinco y seis han cambiado entre el 2003 y 2005, dándole mayor prioridad a la reducción total de la mortalidad infantil y materna respectivamente, que a la convergencia entre las provincias cuya meta se relajó de un 20% en 2003 a un 10% en 2005.

• El indicador del Objetivo nueve "Renta per cápita" es internacionalmente utilizado para calificar un país como receptor de cooperación; para realizar esta calificación es necesario contar además con indicadores que contemplen las dimensiones sociales, culturales, políticas y las diferencias regionales/provinciales.

Fuente: IIE.

29 Para mayor información sobre la calidad educacional remitirse al Capítulo 7

Capítulo 4: La estrategia de las reformas

El proceso de planificación no sólo debe identificar aquellos factores que significan una traba al proceso de crecimiento sino que debe establecer un orden de prioridades, para poder definir e implementar políticas públicas efectivas, acordes a las necesidades del país. El mismo enfoque debe ser seguido a la hora de definir la política económica a nivel de las jurisdicciones subnacionales. Las distintas situaciones en que se encuentran las provincias o regiones del país hacen necesario que se adopten medidas adecuadas a la problemática de cada una de ellas: los lineamientos generales de la política económica nacional deben ser complementados con medidas específicas a nivel subnacional.

4.1 El proceso de reformas

La propuesta de planificación estratégica del IIE de cara al Bicentenario tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico del país y lograr que este se sostenga en el tiempo. Un programa de este tipo requiere de un diagnóstico de la situación actual de la economía, que permita identificar tanto los problemas a resolver así como las fortalezas existentes. Como bien señala Di Gregorio (2007), además de identificar los factores que promueven o retrasan el crecimiento, es conveniente tener una lista ordenada que establezca un orden de prioridades y que sea de utilidad a la hora de jerarquizar las políticas públicas. Rodrik, Hausmann y Velasco (2005) proponen un esquema para las reformas siguiendo esta línea de pensamiento.

En una economía existen diversas distorsiones que afectan la rentabilidad percibida de la inversión, y por lo tanto influyen sobre el nivel de inversión y el crecimiento; las reformas deben estar encaminadas a eliminar, o al menos atenuar, el efecto de tales restricciones. Una de las opciones es realizar un proceso de reforma integral, es decir, eliminar todas las restricciones existentes. Sin embargo esta estrategia presenta dificultades operativas obvias: es muy difícil – por no decir imposible – conocer e identificar todas las restricciones existentes. Los procesos de reforma parcial, que sólo atacan un número limitado de restricciones, se enfrentan con el problema de determinar el efecto neto sobre el bienestar de tales medidas, debido a los efectos de segunda ronda: si se elimina una restricción, la situación final puede ser peor en términos de bienestar debido a que dicha medida puede agravar el efecto perjudicial de otras restricciones. Cuantificar estos efectos indirectos de antemano puede ser sumamente problemático.[1]

Las dificultades prácticas a la hora de llevar a cabo un proceso de reforma integral o la dificultad para cuantificar los efectos secundarios de reformas parciales sugieren que un proceso de reforma exitoso y viable debe comenzar con la identificación y reforma del principal obstáculo al crecimiento. En consecuencia, una práctica viable y lógica es la de corregir aquellas distorsiones que más escollos presentan al proceso de crecimiento. Si se corrigen esas distorsiones, la economía puede crecer por un tiempo, pero eventualmente se verá limitada por otras restricciones cuya importancia va en aumento.

1 Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) consideran los siguientes esquemas de reforma: reforma integral; reformar en la mayor medida posible (tanto en número de restricciones como en profundidad); reformas que consideren los efectos de second-best; eliminar o suavizar las distorsiones más grandes (en cuanto a la brecha entre el valor privado y social de dicho bien, factor o servicio); y reforma enfocada en eliminar la restricción más importante al crecimiento. En el cuerpo del capítulo no se trataron todas de manera individual sino que fueron agrupadas a fin de facilitar la exposición.

Hausmann y Rodrik (2005) sintetizan lo expuesto anteriormente estableciendo distintos factores que influyen en el rendimiento que obtienen los agentes económicos de las actividades que emprenden. Es importante destacar que estos factores son complementarios, de manera tal que un magro desempeño en un área se transmite en forma multiplicativa al total:

rendimiento esperado = (esfuerzo de inversión) x (productividad) x (apropiabilidad)

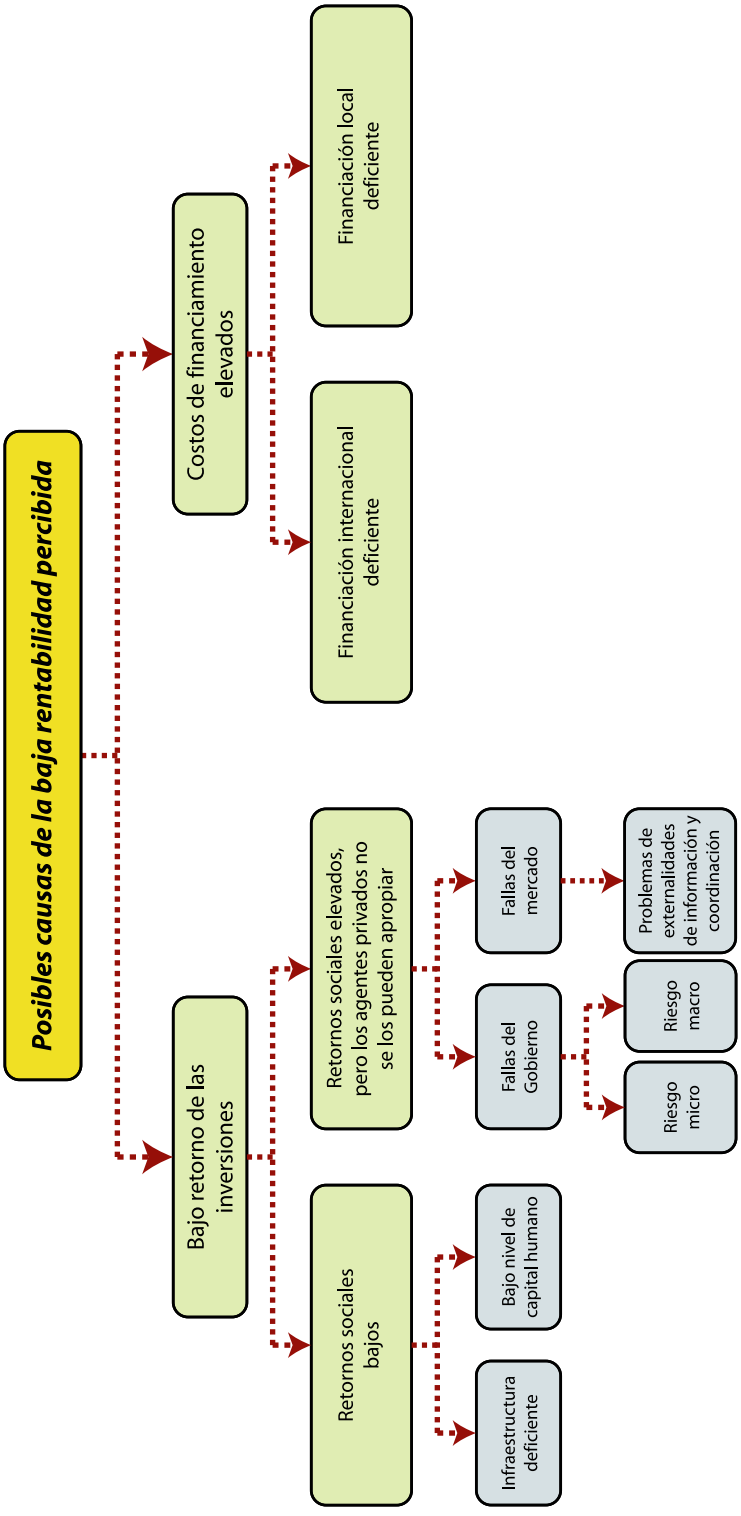
El primer factor que afecta el rendimiento es el esfuerzo de inversión que realizan los individuos (la cantidad de recursos que aplican al emprendimiento de actividades productivas). La productividad de estos recursos (segundo factor) determina el excedente (por sobre el monto invertido) que genera la inversión en cuestión. Sin embargo, el rendimiento efectivo que obtiene el inversor está determinado por el tercer factor, la apropiabilidad: esta hace referencia a la proporción del excedente generado que corresponde al inversor. Aunque la actividad en cuestión sea altamente productiva, el rendimiento efectivo que obtiene el inversor puede ser bajo debido a la existencia de impuestos elevados, a un alto grado de expropiación por parte del Estado u otro agente, o a la inestabilidad macroeconómica, por mencionar algunas de las posibles causas.

Son estos tres factores los que deben ser analizados para identificar aquel que se encuentra en un nivel relativamente bajo - y por lo tanto impacta negativamente sobre el rendimiento efectivo, dada la complementariedad entre los factores - y a partir de allí corregir el problema. ¿Cómo identificar esta restricción o distorsión clave? En la medida que una restricción afecte a la economía, debería verificarse que la retribución a los factores afectados fuera elevada. Así, por ejemplo, si el factor limitante al crecimiento en un momento dado es la falta de capital humano, entonces se tendrían que observar salarios relativamente altos para las personas con alto nivel de capacitación. En el caso de que el problema sea la falta de recursos para invertir, debería observase una elevada tasa de interés por el acceso al capital. Debe tenerse en cuenta que de ninguna forma la distorsión señalada es el único obstáculo para el crecimiento; las otras distorsiones deben ir corrigiéndose, pero de acuerdo a un esquema de prioridades, de las más relevantes a las menos relevantes.

Rodrik et al. (2005), para facilitar este diagnóstico, proponen seguir un árbol de decisión en el que se agrupan las posibles distorsiones de acuerdo al factor (esfuerzo de inversión, productividad o retorno social de la inversión, apropiabilidad por parte del sector privado) sobre el que influyen. El Diagrama 4.1 replica el árbol de decisión mencionado.

Dentro de la propuesta del IIE de cara al Bicentenario, en los diferentes capítulos del presente trabajo se tratan distintos aspectos o sectores del sistema económico y social. Cada uno de estos capítulos analiza alguna de las ramas del árbol de decisión presentado anteriormente, si bien la correspondencia no es idéntica. En la sección 4.2 se explica brevemente cada uno de los conceptos involucrados en las ramas del árbol de decisión y se indica en qué capítulo se aborda su análisis. Los capítulos 13, 14 y 15 estudian sectores específicos del sistema económico que, si bien no están contemplados expresamente dentro de ninguna categoría en el árbol de decisión, por su importancia actual y futura es necesario analizar: Construcción, Industria y Comercio Exterior, y el Sector Agroindustrial. Todos los temas han sido extensamente tratados en las ediciones anteriores de El Balance de la Economía Argentina; en la presente edición se analizarán cuáles son sus perspectivas en el mediano plazo, los desafíos y oportunidades existentes, y recomendaciones de política sobre posibles cursos de acción para enfrentar estos desafíos y aprovechar las oportunidades.

Esquema 4.1: ¿A qué se debe la baja rentabilidad de las inversiones?



Fuente: IIE sobre la base de Rodrik, Hausmann y Velasco (2005).

En cada capítulo se puede encontrar no sólo el diagnóstico acerca de la situación actual de Argentina en cada ámbito, sino también propuestas de política para solucionar los problemas detectados y para potenciar sus fortalezas. Siguiendo a Rodrik (2002), mientras que existen principios universales que deben ser respetados (la protección de los derechos de propiedad; el reconocimiento de la importancia de los incentivos al sector privado, mediante precios que reflejen los verdaderos costos y beneficios sociales de manera de proveer los incentivos adecuados; política macroeconómica sólida y sustentable; integración económica con el mundo), no existe una configuración de política que goce de aceptación universal. Por lo tanto, las recomendaciones específicas de política deben tomarse como posibles alternativas dentro del amplio abanico de medidas posibles.

4.2 Los determinantes del crecimiento

4.2.1 El retorno social de la actividad económica: el capital humano y la infraestructura

La posibilidad de emprender actividades productivas depende de la disponibilidad de recursos básicos.

El capital humano es un factor de gran importancia dentro del proceso de crecimiento y de desarrollo de un país. La educación y la salud influyen en el nivel de capital humano que tiene una economía y deben ser, por lo tanto, cuidadosamente analizados. El capítulo 7 del presente trabajo analiza los aspectos relativos a la educación en todos sus niveles, poniendo énfasis no sólo en los aspectos cuantitativos sino también en la calidad educativa. El capítulo 8 analiza aquellas cuestiones relacionadas con la salud y la pobreza, dimensiones de suma importancia dentro del proceso de acumulación de capital humano.

La infraestructura es otro determinante de la productividad o retorno social del capital, por su impacto sobre los costos de transporte y comunicación. Asimismo, la integración de Argentina con el mundo requiere una infraestructura básica que posibilite la salida de sus productos hacia los grandes centros de consumo a nivel mundial. El capítulo 11 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina" describe la situación del país en materia de infraestructura.

4.2.2 La apropiabilidad de los rendimientos

En relación a la baja apropiabilidad por parte de los agentes privados de los rendimientos de sus inversiones, de acuerdo al esquema de diagnóstico utilizado, puede deberse ya sea a fallas de Estado así como a fallas del mercado.

4.2.2.1 Fallas del Estado

4.2.2.1.1 Riesgos macroeconómicos

Las variables macroeconómicas juegan un papel importante en la evolución de la economía. Las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, influyen sobre variables relevantes para las decisiones de inversión y sus resultados, tales como la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio. No sólo es importante analizar el impacto de la política macroeconómica, sino también la sostenibilidad de esta en el tiempo. El capítulo 6 analiza los distintos aspectos relacionados a la política macroeconómica, uno de los factores que muestran el impacto del gobierno sobre el grado de apropiabilidad por parte del sector privado de los resultados de la inversión.

4.2.2.1.2 Riesgos microeconómicos

Dentro del terreno microeconómico, la teoría ha ido reconociendo, cada vez en mayor medida, la importancia de los aspectos institucionales dentro del proceso de desarrollo: el respeto de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos tienen un efecto positivo sobre las posibilidades de crecimiento. Muchas teorías del Estado señalan a la protección de la propiedad como el fundamento mismo de su propia existencia. Siguiendo a Acemoglu (2007), las instituciones económicas son de suma importancia para el crecimiento económico, ya que determinan la estructura de incentivos de los actores involucrados. North (1993) subraya la importancia de las instituciones al decir que constituyen las "reglas de juego" de la economía.

Según Acemoglu (2007), la protección de los derechos de propiedad debe abarcar a un amplio sector de la población: aunque la propiedad de una determinada elite esté protegida, la falta de tales derechos para la mayoría de la población puede constituir una barrera para el emprendimiento o participación por parte de esta en actividades productivas. Aunque las inversiones realizadas por dicha elite pueden generar crecimiento por algún tiempo, para que este proceso sea sostenido es crucial que una amplia base de la población lleve a cabo actividades productivas. Para esto se requiere que los derechos de propiedad estén ampliamente protegidos.

Numerosos indicadores de competitividad incluyen variables que captan diferentes dimensiones de la calidad institucional de una economía. El World Economic Forum en su *Global Competitiviness Report* incluye variables tales como la independencia del poder judicial, el grado de favoritismo en las decisiones públicas, nivel de corrupción, entre otras. Estas variables intentan reflejar la percepción que sobre el ambiente institucional tienen los inversores. Por su parte, el *Index of Economic Freedom* incluye al componente derechos de propiedad como una de sus 12 "libertades"; mide, entre otras cosas, la probabilidad de que la propiedad sea expropiada y el grado de cumplimiento de los contratos.

En el capítulo 5 se analizan aquellas cuestiones relacionadas con el entorno institucional de Argentina (principalmente relacionados con el accionar del Estado) y que afectan el nivel de apropiabilidad de los retornos de la inversión percibido por los agentes privados. En "El Balance de la Economía Argentina 2008" se puede encontrar un análisis más detallado del desempeño de Argentina en materia institucional y de gobernabilidad.

4.2.2.2 Las fallas del mercado

Respecto de las fallas del mercado, se suele señalar como uno de los principales problemas la escasa capacidad del mercado para direccionar los recursos hacia aquellas actividades con mayor rentabilidad, perpetuando en cambio una estructura productiva concentrada en actividades tradicionales. Tal es el caso de algunos países Centroamericanos en donde hay una actividad predominante (un cultivo determinado o el turismo). La innovación, el esfuerzo en I&D y el emprendorismo son elementos cruciales a la hora de identificar y desarrollar nuevas actividades productivas (entendidas en un sentido amplio). La presencia de externalidades, fallas de coordinación y otras fallas de mercado llama a una participación más activa por parte del gobierno en el proceso de transformación estructural de la economía.

En el capítulo 10 se realiza un análisis acerca del emprendorismo, la capacidad de encontrar y emprender nuevas actividades fuera de las tradicionales. El Capítulo 12 analiza cuestiones relacionadas a Investigación y Desarrollo (I&D), tanto el esfuerzo de la economía en esta materia así como los resultados de estas actividades, ya que constituye uno de los elementos que determinan el grado de innovación de la economía en cuestión.

4.2.3 El financiamiento de la inversión

El otro factor que limita el crecimiento lo constituyen las altas tasas de interés y/o la escasez de fondos para invertir: si bien el rendimiento de la actividad económica puede ser elevado, los altos costos del financiamiento para llevarla a cabo o el escaso acceso al crédito pueden significar un obstáculo. En este aspecto, los problemas pueden tener su origen ya sea en factores de origen interno (tales como bajo nivel de ahorro doméstico y de inversión, deficiencias en el proceso de intermediación financiera que impidan canalizar recursos desde los oferentes hacia los inversores o que lo hagan a un costo elevado) como en deficiencias en el financiamiento internacional (bajos niveles de inversión extranjera directa, riesgo país elevado, regulación excesiva a la entrada de capitales foráneos). En el capítulo 9 del presente trabajo se estudian los aspectos relativos al acceso al financiamiento en Argentina, intentando detectar los problemas presentes y esbozando propuestas tendientes a su solución.

4.3 La necesidad de una planificación federal

A lo largo de todas las ediciones anteriores de "El Balance de la Economía Argentina", el IIE ha subrayado la necesidad de políticas de desarrollo regional. Las asimetrías existentes entre las jurisdicciones subnacionales en los factores determinantes del crecimiento se han traducido en marcadas diferencias en sus respectivos niveles de PBG per cápita.

Las medidas a implementar en el ámbito nacional deben complementarse con políticas específicas que consideren la situación de cada una de las jurisdicciones subnacionales: las medidas de política no pueden ser totalmente las mismas en Buenos Aires que en Salta, porque bien podrían ser distintas sus problemáticas. Si bien los lineamientos generales se establecen a nivel nacional, estos deben complementarse con medidas más específicas a nivel provincial. Así como se trata de identificar la restricción más importante al crecimiento económico del país, debe realizarse una tarea similar para cada una de las jurisdicciones subnacionales.

El capítulo 16 presenta las conclusiones más relevantes del Indice de Competitividad Provincial (ICP) que elabora el IIE. El ICP es una herramienta de suma utilidad: las más de 70 variables incluidas en este indicador permiten realizar un diagnóstico de la situación provincial y/o regional siguiendo el enfoque planteado en el presente capítulo. De esta manera se podrá definir cuales son los cuellos de botella y las necesidades particulares de cada región, para así poder diseñar un programa que permita un desarrollo equilibrado de todas las regiones del país.

Capítulo 5: Gobernabilidad y Cuestiones Institucionales

La necesidad de reflexionar acerca de cuál es la mejor forma de gobernar no es una cuestión nueva, sino que ha sido tratada por numerosos pensadores desde Aristóteles hasta el presente. En la actualidad, hablar de gobernar un país es hablar de la capacidad para gobernar que generan las instituciones que rigen al mismo. Una elevada calidad institucional construye un elevado nivel de gobernabilidad. Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, ésta resulta ser indispensable para realizar una correcta planificación estratégica que conduzca a la sociedad por una senda de crecimiento y estabilidad.

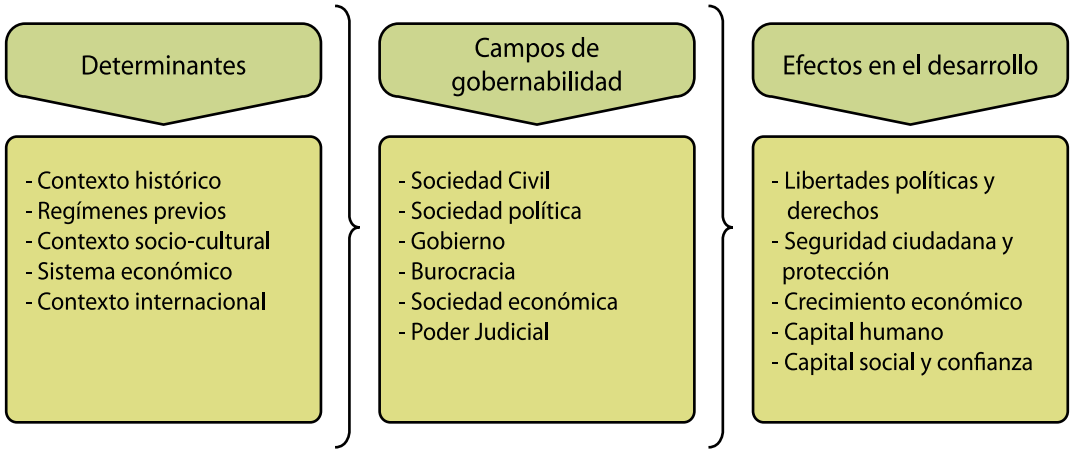
5.1 Introducción

El presente capítulo se refiere esencialmente a dos conceptos inseparables e indispensables para el desarrollo de una economía, analizados desde la perspectiva nacional: la gobernabilidad y las instituciones. Siguiendo el enfoque de Rodrik, Hausmann y Velasco (2005), se realiza un diagnóstico de los principales problemas institucionales y se esbozan diversas propuestas para solucionarlos, buscando aumentar de esta manera la gobernabilidad.

5.2 La Gobernabilidad en Argentina

La gobernabilidad se refiere a todos los procesos, mecanismos, relaciones e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y las organizaciones articulan sus intereses y ejercen sus derechos y obligaciones [1]. El Esquema 5.1 muestra el amplio marco de análisis existente para este concepto.

Esquema 5.1: Marco de análisis de la gobernabilidad



Fuente: IIE sobre la base de Overseas Development Institute.

Los determinantes (Esquema 5.1) fijan el contexto social donde interactúan los diferentes actores que afectan a la gobernabilidad, generando diversos efectos en el desarrollo de un país y moldeando las instituciones del mismo.

1 En el "Balance de la Economía Argentina 2008" del IIE, Capítulo 2, se realizó un profundo análisis sobre gobernabilidad y calidad institucional.

Las instituciones pueden definirse como un sistema de reglas sociales establecidas y prevalecientes, que estructuran las interacciones colectivas restringiendo y posibilitando el comportamiento de la sociedad [2]. A modo de ejemplo pueden citarse los mercados, las religiones, el sistema legal, los modales, las normas contables, el dinero, el lenguaje, las empresas, entre otras. El nivel de gobernabilidad y los efectos positivos o negativos que ésta tenga sobre el desarrollo de un país, son básicamente un producto directo de las instituciones que rigen el mismo.

El Banco Mundial mide la gobernabilidad mediante el uso de seis indicadores: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad de regulación, imperio de la ley y control de la corrupción. A continuación se presenta una breve definición de cada uno de ellos. Para cada indicador el Gráfico 5.1 muestra su relación con el ingreso per cápita y el Gráfico 5.2 muestra el posicionamiento relativo de Argentina con respecto a otros países relevantes.

1) Voz y responsabilidad: mide el grado en que los ciudadanos pueden participar en la elección de sus gobernantes, como así también la libertad de expresión, de asociación y la prensa.

2) Estabilidad política y ausencia de violencia: refleja la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo el terrorismo.

3) Efectividad del gobierno: mide la calidad de los servicios públicos, la capacidad de servicio civil y su independencia de presiones políticas, la calidad de las políticas públicas, y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con esas políticas.

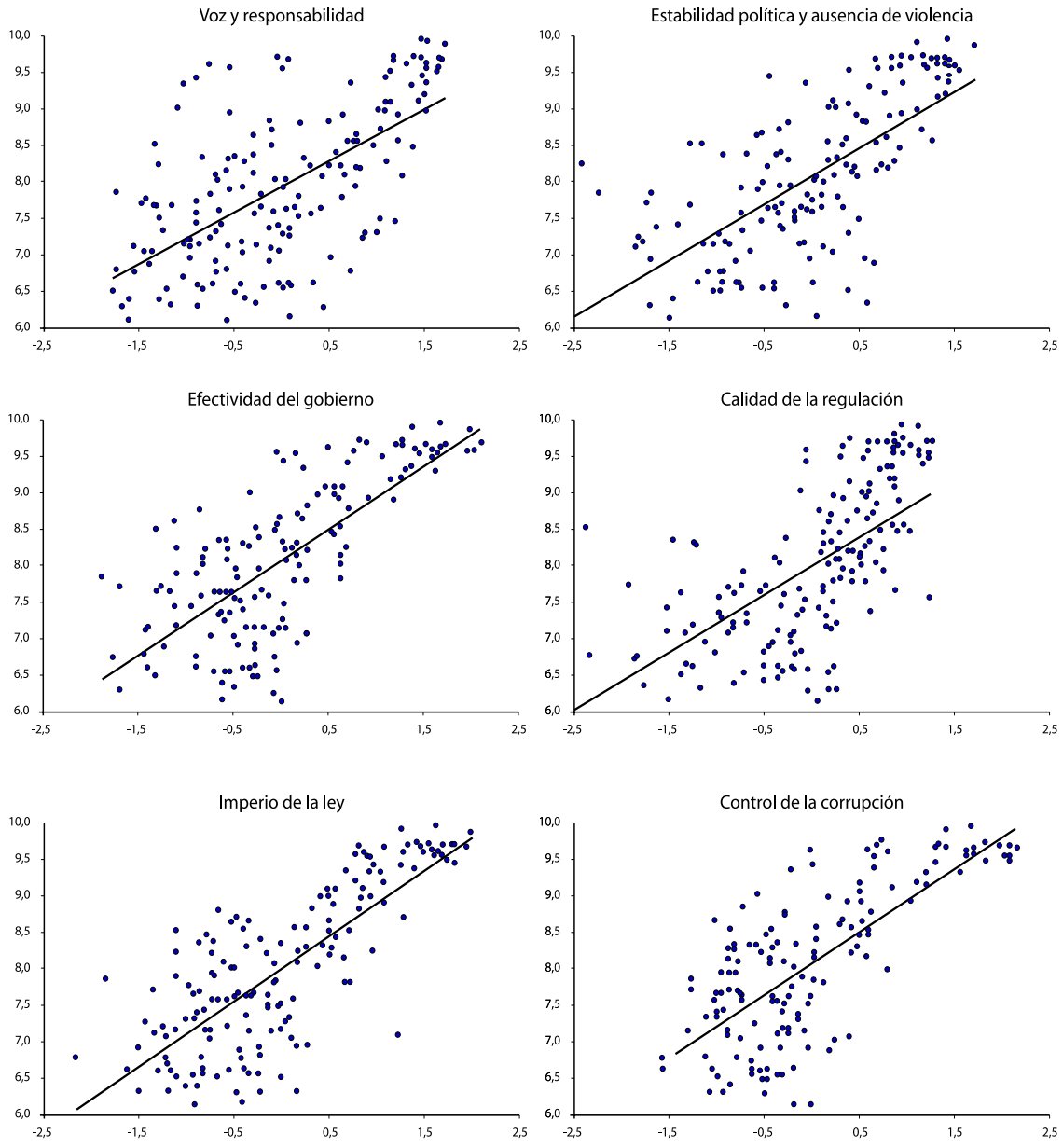
4) Calidad de regulación: se refiere a la capacidad del gobierno para implementar políticas y regulaciones que faciliten y promuevan el desarrollo del sector privado.

5) Imperio de la ley: grado en que los ciudadanos confían en las leyes de la sociedad, (incluyendo la calidad del cumplimiento de contratos), en los derechos de propiedad, en la fuerza policial, en el poder judicial y la posibilidad de crímenes y violencia.

6) Control de la corrupción: refleja el grado en que el poder público se utiliza a favor de intereses privados, incluyendo pequeños y grandes actos de corrupción, a la vez que el Estado es "capturado" por elites.

2 Se utiliza el término "instituciones" de forma indistinta para hacer referencia tanto a instituciones formales como a reglas sociales o costumbres y tradiciones.

Gráfico 5.1: Gobernabilidad e ingrso per cápita



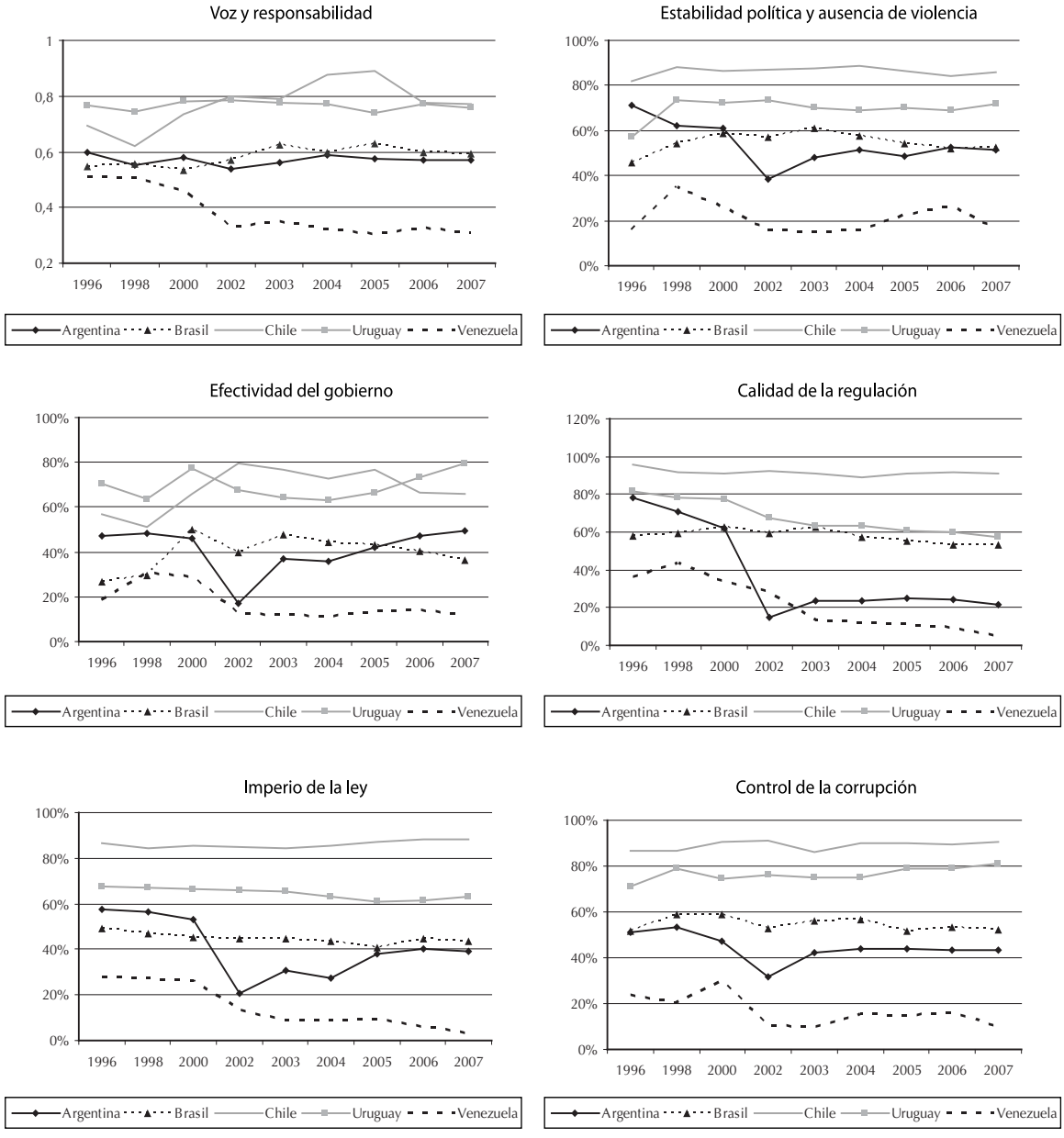
Nota: el eje vertical contiene el logaritmo del PBI per cápita medido en PPP para la totalidad de países evaluados; en el eje horizontal se valora el indicador.

Fuente: IIE sobre la base de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón (1999). Governance Matters. World Bank.

El Gráfico 5.1 revela una clara correlación positiva entre los indicadores mencionados y el Ingreso per cápita de los países evaluados. Este resultado se encuentra en línea con lo desarrollado en el Capítulo 2, donde se mostró la importancia de las Instituciones y la Gobernabilidad en la aplicación de Planes Estratégicos exitosos, y la de estos en el crecimiento de las economías nacionales.

Analizando el Gráfico 5.2, se destaca que el desempeño histórico y actual de Argentina en cuestiones de gobernabilidad, comparado con otras naciones, es poco satisfactorio, siendo el mejor indicador el de Voz y Responsabilidad, donde se posiciona por encima del 57% de los países evaluados.

Gráfico 5.2: Posicionamiento relativo de países en los indicadores de gobernabilidad (en percentiles)



Nota: por razones de claridad del gráfico no se incluyeron los márgenes de error.

Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

Cabe señalar que en el caso de Brasil, sus indicadores no alcanzan el nivel de los países desarrollados ni el de Chile o España; sin embargo actualmente realiza diversos Planes Estratégicos con éxito. El bajo nivel de algunos de ellos se debe, entre otros motivos, a la importante proporción de la población que habita en favelas. Éste es el caso de los indicadores: "Voz y responsabilidad" (considérese por ejemplo las dificultades que enfrentan estos habitantes para poder votar a conciencia y estando adecuadamente informados), "Efectividad del Gobierno" (existe una baja calidad de los servicios públicos dentro de las favelas) e "Imperio de la Ley" (los crímenes y la violencia son elevados, mientras que la confianza en la fuerza policial y en el poder judicial son bajos dentro de las favelas).

Sin embargo, existen buenas perspectivas de cambio en el nivel de los indicadores brasileros para la próxima década. Se espera que las actuales políticas de inclusión social que se llevan a cabo dentro del marco del "Proyecto Brasil 2020" (ver Cuadro 2.7) mejoren sustancialmente los valores de los mismos.

5.3 Cuestiones Institucionales

Como bien se ha señalado en el apartado 5.2, la calidad de las instituciones es de suma importancia para el crecimiento de la economía. En dicha sección se calificó el desempeño de Argentina en cuestiones de Institucionalidad y Gobernabilidad como poco satisfactorio. A continuación se hará un diagnóstico de las principales instituciones formales y su funcionamiento con el propósito de justificar dicha calificación, sugiriendo distintas propuestas para mejorarlas.

5.3.1 Independencia del Poder Judicial

La independencia del Poder Judicial frente a las presiones tanto del Poder Legislativo como, principalmente, del Poder Ejecutivo, constituye una pieza insustituible del Estado de Derecho. Este requiere que la Administración de Justicia se realice a través de un sistema procesal regular, ordenado y coherente, un sistema que garantice adecuadamente la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

Según la teoría clásica de Montesquieu y Rousseau, se establece una división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en el sistema republicano apuntando a la independencia de cada uno de ellos frente a los otros. Sin embargo, este concepto ha evolucionado a lo largo del tiempo, interpretándose actualmente que el poder es uno sólo, entregado por el pueblo al Estado, y que lo que se separa son las funciones (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) que éste ha de cumplir. Son dichas funciones las que deben ser independientes, más allá de lo difuso que se hagan los límites entre ellas a causa de la complejidad del aparato estatal actual [3].

En cuanto al magistrado en particular, el concepto de independencia del poder judicial se refiere a que el mismo debe estar liberado de estímulos y presiones para decidir conforme a derecho, para la cual hay que considerar distintos aspectos [4]:

3 Con el fin de simplificar la lectura y de seguir las denominaciones de estas funciones por parte de las leyes que se tratan en adelante, se denominará Poder Legislativo a la Función Legislativa, Poder Ejecutivo a la Función Ejecutiva y Poder Judicial a la Función Judicial.

4 Deben interpretarse a los estímulos y presiones en un sentido amplio. Para el caso de estímulos económicos, los magistrados cuentan con una garantía salarial, la cual intenta evitar que éste se sienta tentado económicamente a no fallar acorde a derecho.

• La independencia externa del poder judicial (con respecto a los otros Poderes del Estado) se garantiza a través de los mecanismos de designación y remoción de los jueces, el ejercicio de la potestad disciplinaria, y la administración de sus propios recursos. Otra de las garantías tradicionales de la independencia de los jueces con respecto al poder político es el de la inamovilidad de sus cargos.

• La independencia interna de los Magistrados se refiere a su independencia con respecto a Magistrados de orden superior.

Recuadro 5.1: Independencia de los Magistrados Federales

Los modos más efectivos para asegurar la independencia de los Magistrados Federales son:

• Asegurar la transparencia de los procesos de selección de jueces para garantizar efectivamente que accedan al cargo los mejores.

• Prever el funcionamiento de un adecuado sistema de control sobre la actuación de los magistrados, sin menoscabar su independencia.

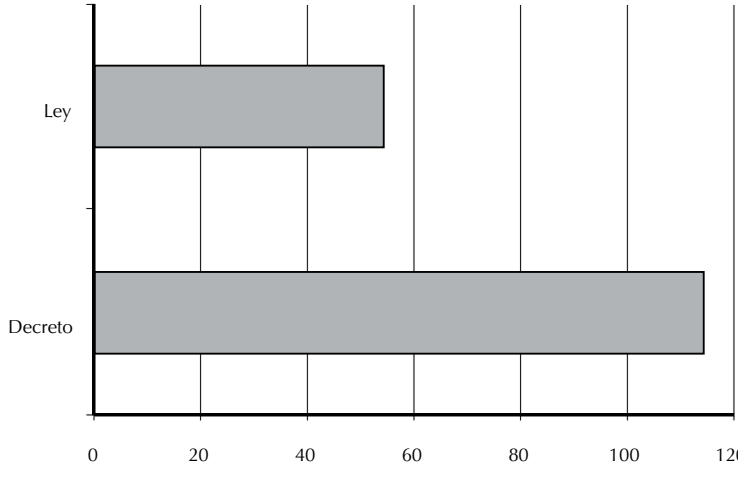
• Transparentar la información relativa al desempeño de los magistrados (difundir indicadores de costo y desempeño).

• La elaboración de eficaces sistemas de remoción.

Fuente: IIE.

Respecto a la independencia de la justicia, las Intervenciones Federales constituyen un instrumento reservado a la Nación para garantir el orden interno [5]. Sin embargo, en Argentina, citando al Dr. Alberto Italo Balladini: [6]"… sobre 168 intervenciones federales al poder judicial dispuestas entre 1853 y 1976 (excluidas las resueltas por gobiernos de facto) 114 lo fueron por decreto y solamente 54 por ley.

Gráfico 5.3: Intervenciones Federales según instrumento. Período 1853 - 1976 (excluidas las resueltas por gobiernos de facto)



Fuente: IIE sobre la base de Dr. Alberto Italo Balladini (2003).

… La historia de muchas de esas intervenciones sería nada más que una relación estéril de concuspiscencias políticas y violaciones constitucionales cometidas por algunos Presidentes de la República, que apelaron al recurso extremo del artículo 6º (de la Constitución Nacional) [7] para cimentar más expeditivamente

5 Las Intervenciones Federales pueden ser contra el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial de las provincias.

6 En su discurso como presidente de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las provincias argentinas – 150º aniversario de la Constitución Nacional – Ushuaia (Prov. De Tierra del Fuego).

7 Constitución Nacional – Artículo 6: El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

su exclusivo predominio, avasallando sin escrúpulos la autonomía de las provincias, para hacerlas servir a sus desmedidas ambiciones personales".

Otro aspecto a tener en cuenta al hablar de la Independencia del Poder Judicial es el Consejo de la Magistratura, el cual actualmente se encarga de nombrar a los magistrados, evaluar su desempeño y administrar los recursos del Poder Judicial.

Recuadro 5.2: ¿Dependencia del Poder Judicial o falta de medios para actuar correctamente?

En numerosas ocasiones estos conceptos se confunden. La falta de medios para actuar correctamente condiciona la capacidad del Poder Judicial (en sus distintos niveles) para juzgar en tiempo y forma.

El atraso de las causas y las sanciones injustas pueden deberse, entre otros motivos, a:

• La falta de independencia del Poder Judicial.

• La falta relativa de jueces con respecto a la cantidad de causas (no se puede sacrificar calidad de la sanción por cantidad de sanciones).

• La falta relativa de personal asesor especializado con respecto a la cantidad de causas.

• La falta de equipamiento tecnológico.

Es importante realizar esta distinción ya que la primera causa es el motivo de esta propuesta, mientras que las últimas tres corresponden a problemas presupuestarios.

Fuente: IIE.

5.3.2 Consejo de la Magistratura

Las características del Poder Judicial previstas por la Constitución de 1853, más allá de la responsabilidad de los hombres de gobierno, tenían ciertos vicios [8] (principalmente en los procesos de designación y traslado de los magistrados) que era imprescindible corregir para consolidar el sistema democrático en Argentina.

Bajo esta y otras premisas se impulsó la reforma constitucional de 1994, para la cual se aprobó la creación del Consejo de la Magistratura, concibiéndolo como órgano de integración plural (políticos, abogados, académicos, etc.), que tiene por funciones las de intervenir en el proceso de designación de los magistrados, ejercer el régimen disciplinario sobre los jueces, participar en el procedimiento de remoción de los mismos, administrar los recursos y constituirse como órgano de autogobierno del Poder Judicial [9].

Sin embargo, la creación del Consejo no estuvo libre de debates en cuanto a su contribución a la independencia del Poder Judicial. En el Cuadro 5.1 se presentan los principales argumentos a favor y en contra del mismo.

8 Gil Lavedra, Ricardo (1996).
9 Ibídem.

Cuadro 5.1: Consejo de la Magistratura e independencia del Poder Judicial. Argumentos a favor y en contra

A favor	En contra
El Consejo se vislumbra como la única forma posible de conciliar los imperativos de exclusividad e independencia del Poder Judicial [10].	A pesar de que se lo ubicó en el apartado del Poder Judicial en el texto de la Constitución Nacional, el Poder Judicial es ejercido sólo por la Corte Suprema y demás tribunales inferiores y, por otro lado, los miembros del Poder Judicial son sólo jueces mientras que los miembros del Consejo no revisten el carácter de magistrados. En consecuencia, el Consejo es un órgano administrativo que no integra el Poder Judicial.
En función del principio de independencia interna del Poder Judicial, los órganos judiciales superiores no deben ejercer las potestades sancionatorias o de gobierno sobre los tribunales inferiores.	El Consejo sustrae ciertas competencias a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, en parte, le fueron reconocidas por la Ley de Autarquía del Poder Judicial. En particular, antes de la reforma constitucional la Corte ejercía la potestad disciplinaria, el dictado de los reglamentos y la administración de los recursos.
El control de los actos del Consejo, a excepción de aquellos relacionados con la selección o remoción de los magistrados, es competencia de los jueces, es decir, de los órganos que ejercen la facultad jurisdiccional.	
El Consejo de la Magistratura se ha previsto por la Constitución Nacional en la Sección del Poder Judicial para situarlo en condiciones de relativa independencia con respecto a los otros dos poderes del Estado.	
El Consejo por medio del artículo 114 posee la competencia de seleccionar a los jueces e incluso administrar el Poder Judicial [11].	

Fuente: IIE sobre la base de Gil Lavedra Ricardo (1996).

En general, los académicos sostuvieron en 1994 que el cambio otorgaría transparencia al sistema de selección de jueces y que en términos generales sería positivo. Consideraban poco probable que el Consejo fuese sea apropiado por algún otro poder, ya que la Constitución garantiza, con respecto a la integración del mismo, el equilibrio entre los representantes políticos, jueces y abogados. Afirmaron además que dicha composición estimularía la participación, el diálogo y el consenso entre los sectores interesados, lo que enriquecería el proceso de selección.

Cuadro 5.2: Composición original del Consejo de la Magistratura (1994)

Sector de procedencia	Condición	Forma de elección	Cantidad
Poder Judicial	Juez	El presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	1
Poder Judicial	Juez	Elegidos por sistema D´Hont	4
Cámara de Senadores	Senador	Dos por la mayoría, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría	4
Cámara de Diputados	Diputado	Dos por la mayoría, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría	4
Abogados	Abogado	Voto de los abogados	4
Poder Ejecutivo Nacional	Representante	Designado por el PEN	1
Academia	Profesor universitario de derecho	Elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional	1

continua...

10 El primero implica que nadie salvo los jueces pueden ejercer la función de juzgar y a su vez los jueces solo pueden ejercer esta función, es decir no pueden ejercer funciones administrativas por ejemplo. El segundo implica que ningún órgano no perteneciente al Poder Judicial puede ejercer control sobre este.

11 Dependiendo de cómo funcione el Consejo en la realidad será un argumento a favor o en contra. Si el mismo funciona como un órgano del Poder Judicial, entonces cumple con el principio de independencia interna y no vulnera ningún otro; en caso contrario, vulnera subordina el Poder Judicial a quien tenga el Control del Consejo.

Composición original del jurado de enjuiciamiento (1994)

Sector de procedencia	Condición	Forma de elección	Cantidad
Poder Judicial	Juez	Un ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación elegido por sus pares, en carácter de presidente, dos jueces de cámara elegidos por sus pares	3
Cámara de Senadores	Senador	Uno por la mayoría y otro por la primera minoría	2
Cámara de Diputados	Diputado	Elegido por mayoría de votos	1
Abogados	Abogado	Dos en representación de la Federación Argentina de Colegios de Abogados y el uno en representación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal	3

Ley 24.937 - Artículo 9: Quórum y decisiones. El quórum para sesionar será de trece (13) miembros y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de miembros presentes, salvo cuando esta ley prevea mayorías especiales.

Fuente: IIE sobre la base de Ley 24.937.

Cuadro 5.3: Composición actual del Consejo de la Magistratura (2006)

Sector de procedencia	Condición	Forma de elección	Cantidad
Poder Judicial	Juez	Voto de los jueces	3
Cámara de Senadores	Senador	Dos miembros por la mayoría y uno por la minoría	3
Cámara de Diputados	Diputado	Dos miembros por la mayoría y uno por la minoría	3
Abogados	Abogado	Voto de los abogados	2
Poder Ejecutivo Nacional	Representante	Designado por el PEN	1
Academia	Profesor universitario de derecho	Elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional	1

Composición actual de las comisiones y secretaría general (2006)

Sector de procedencia	De Selección de Magistrados y Escuela Judicial	De Disciplina y Acusación	De Administración y Financiera	De Reglamentación
Poder Judicial	3	2	2	2
Cámara de Senadores	3	2	1	1
Cámara de Diputados	0	2	2	1
Abogados	0	1	1	1
Poder Ejecutivo Nacional	1	1	1	0
Academia	1	1	0	1
TOTAL	8	9	7	6

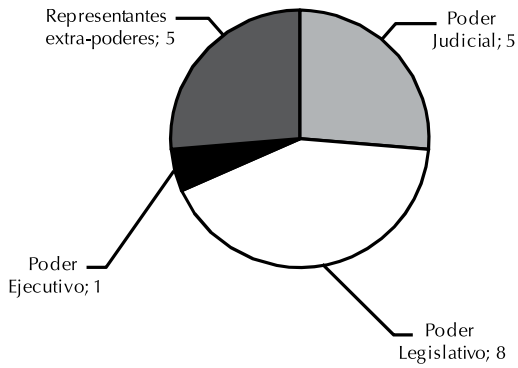
Ley 26.080 Artículo 5: Modifíquese el artículo 9º de la Ley 24.937 —t.o. por Decreto 816/99 y sus modificatorias — el que queda redactado de la siguiente manera: "Artículo 9º: Quórum y decisiones. El quórum para sesionar será de siete miembros y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de miembros presentes, salvo cuando por esta ley se requieran mayorías especiales."

Fuente: IIE sobre la base de Ley 24.937, reformada por ley 26.080.

Bajo la composición original del consejo, el máximo número de miembros que un partido político podía tener dentro del mismo era de cinco [12] (cuatro si tenía la mayoría en ambas cámaras y el representante del Poder Ejecutivo). Siendo el quórum de trece miembros, bajo ninguna circunstancia se podía tener una mayoría directa en las decisiones. Sin embargo, en 2006 se impulsó una reforma que modificó la composición del Consejo, la cual quedó como muestra el Cuadro 5.3.

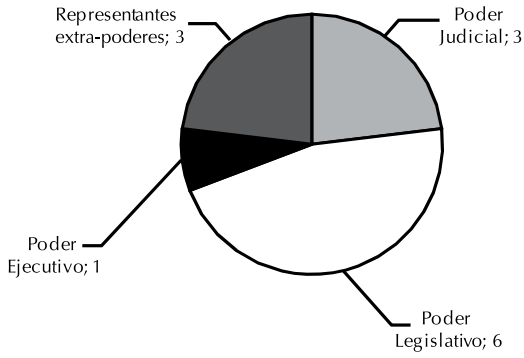
La reforma del 2006, tal y como se representa en los Gráficos 5.4.a y 5.4.b, amplía la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en detrimento del Poder Judicial y de los representantes extra-poderes.

Gráfico 5.4.a: Composición original del Consejo de la Magistratura



Fuente: IIE sobre la base de Ley 24.937.

Gráfico 5.4.b: Composición actual del Consejo de la Magistratura



Fuente: IIE sobre la base de Ley 24.937, reformada por ley 26080.

Cuando el Constituyente de 1994 sancionó la creación del Consejo de la Magistratura por medio del artículo 114, se incluyó en la redacción de éste el siguiente párrafo: "El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley."

El "equilibrio" mencionado en el cuerpo del artículo puede interpretarse de distintas maneras; sin embargo, el espíritu de la ley claramente habla de un equilibrio sano entre las instituciones que representa, un equilibrio que respete la independencia del Poder Judicial. Según Gil Lavedra Ricardo (1996) y otros estudiosos de la materia, la interpretación más correcta es que ninguno de los sectores representados sea capaz de neutralizar por sí solo la representación de los otros grupos, admitiéndose implícitamente el predominio de uno sobre los otros pero con el límite de que tal preeminencia no neutralice a los otros en su conjunto. En otras palabras los representantes que tuviesen prevalencia no contarían con el número necesario para sesionar, e incluso resolver, por sí solos.

Actualmente, el quórum es de siete miembros y el máximo número de representantes que un partido puede tener sigue siendo de cinco. Bajo estas circunstancias, a menos que se presenten diez o más concejales, un partido puede tener mayoría directa, circunstancia que claramente contradice la interpretación de "equilibrio" capaz de respetar la independencia del Poder Judi-

12 Sin tener en cuenta la afiliación política de los abogados o el representante académico..

cial, mencionada más arriba. Dado que, como se explicó anteriormente, la composición original del Consejo sí respetaba el equilibrio institucional, una posible reforma a implementar sería volver a ésta.

5.3.3 Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo

Las actuaciones extraordinarias del Poder Ejecutivo en materia legislativa se prevén por la Constitución Nacional en los artículos 76 y 99 inciso 3.

> • **Constitución Nacional, Artículo 76:** Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. […]
>
> • **Constitución Nacional, Artículo 99 inciso tercero:** […] El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.
>
> Solamente cuando las circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los tramites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos de acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. […]

Así mismo, el Artículo 29 del mismo texto impone otro limitante:

> • **Constitución Nacional, Artículo 29:** El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.

Si bien estas incursiones extraordinarias en cuestiones legislativas son amparadas por la Constitución, el espíritu de esta ley madre apunta a la separación de poderes (funciones), implicando que la continua delegación de facultades al Poder Ejecutivo por parte del Legislativo, o el constante uso de los decretos de necesidad y urgencia, no deberían, en principio, ser permitidos tanto por los representantes del pueblo como por el pueblo mismo [13].

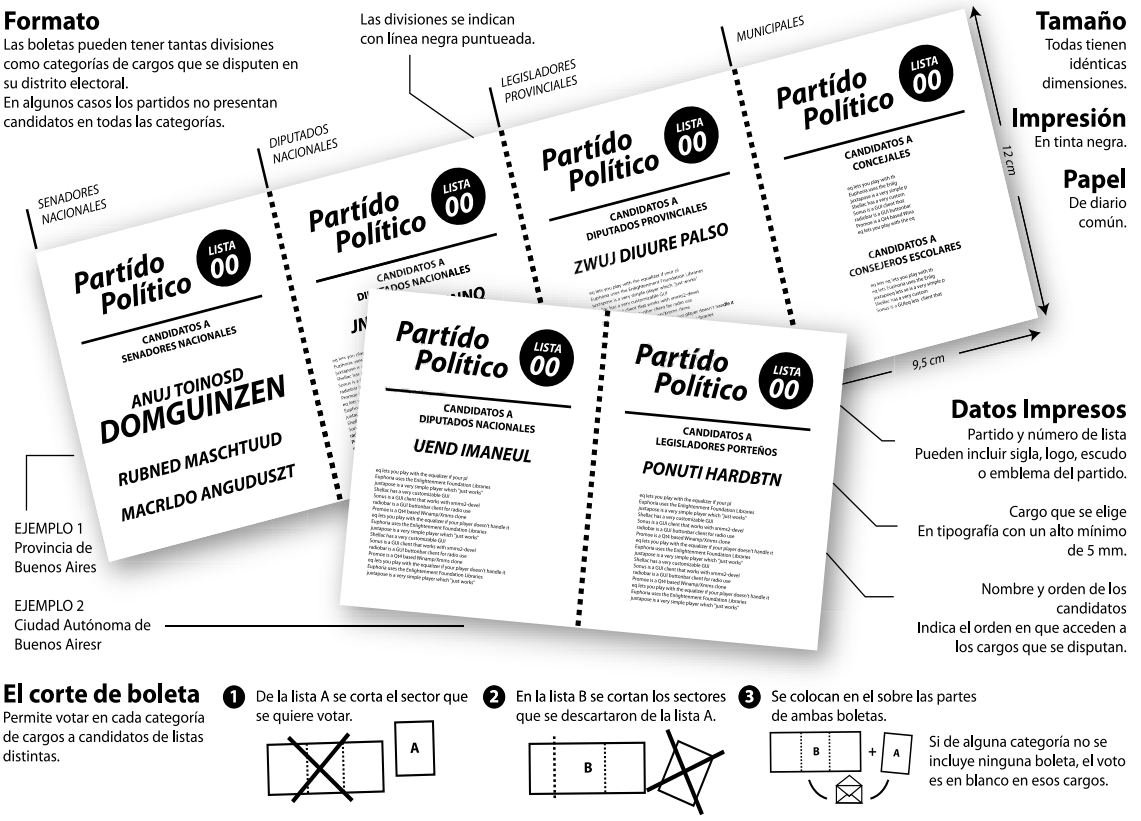
Una posible reforma a implementar sería modificar la redacción de ambos artículos reduciendo el repertorio de interpretaciones que surge de la lectura de los mismos. Es decir, por ejemplo, especificar en el Artículo 76 qué materias administrativas se pueden delegar y qué tipo de emergencias públicas se van a contemplar, y en el Artículo 99 inciso tercero, qué circunstancias son comprendidas como "excepcionales". Sin embargo, al hacer un detalle exhaustivo existe el riesgo de no contemplar en el mismo todas las "circunstancias excepcionales, materias administrativas o emergencias públicas", en las que fuese necesario eventualmente que el Poder Ejecutivo actué sobre la función legislativa.

13 Siempre pueden existir situaciones donde el uso de buena fe de estas facultades, en forma prolongada, sea necesario.

5.3.4 El Sistema Electoral Nacional

El actual sistema electoral contiene numerosas fallas a criterio de los estudiosos del derecho y partidarios políticos. Como se desprende del Esquema 5.2, en caso de que se vote más de una categoría de cargo el mismo día en el mismo distrito electoral, los ciudadanos pueden cortar las boletas y elegir el partido que mejor represente sus intereses para cada cargo. Sin embargo, las denominadas "Listas Sabanas cerradas" impiden la elección del candidato específico a ocupar cada puesto.

Esquema 5.2: Elecciones y boletas hoy



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio del Interior / Poder Judicial de la Nación / Código Electoral Nacional.

Una Lista Sabana es una enumeración de candidatos, determinado por una interna partidaria, cuyo orden no puede ser alterado por el votante. Al terminar los comicios se cuentan los votos obtenidos por cada partido de donde, mediante un cálculo proporcional D'Hondt, se determinan cuantos representantes de cada uno han ingresado al cargo. A menos que alguno opte por no asumir, los puestos/bancas ganados/as serán ocupados en orden descendente por los miembros de la lista.

Cuadro 5.4: Listas Sabana, problemas y posibles soluciones

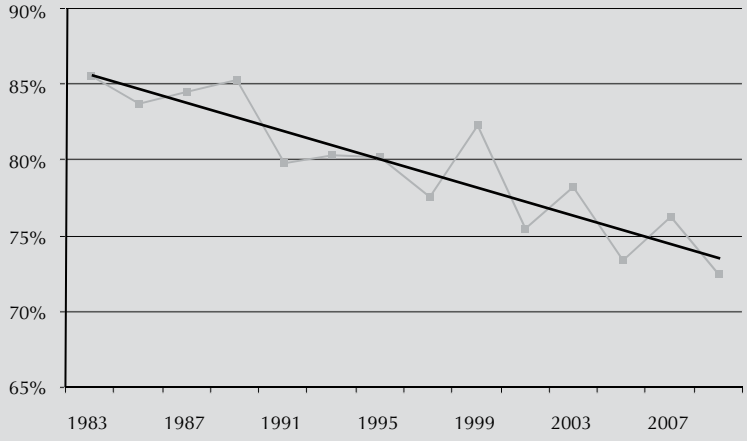
Problemas	Soluciones
Los candidatos más importantes y conocidos de cada partido arrastran a los subsiguientes a ocupar cargos públicos, a veces sin tener méritos ni idoneidad para hacerlo (impiden la elección de un candidato específico a ocupar cada cargo).	Permitir la alteración del orden de la lista por parte del votante. Que la interna partidaria funcione como una preselección de los candidatos.
Generalmente generan una situación de dependencia desde los candidatos arrastrados a los más importantes, conocidos o a la cúpula partidaria que acomoda la lista.	Implementar las sanciones adecuadas a los partidos que no respeten la realización correcta de la interna.
La no asunción de los candidatos (candidatura testimonial), distorsiona las verdaderas intenciones de los votantes. Generalmente estos eligen una lista con la intención de "dar su voto a…"; por ende, si ese individuo no asume habrán entregado su voto a quien lo reemplace.	La candidatura testimonial existe porque la ley no la prohíbe explícitamente. Por ende lo que se necesita es dictar una ley que directa o indirectamente obligue al candidato ganador a asumir el cargo, salvo que se encuentre incapacitado para hacerlo [14]. Esta debe ser una medida a implementar con independencia del mecanismo electoral vigente.

Fuente: IIE.

Recuadro 5.3: La importancia de los Partidos Políticos en el sistema electoral

La concurrencia del electorado nacional a los comicios ha disminuido considerablemente a lo largo del tiempo, como muestra claramente el Gráfico 5.5, lo que podría ser considerado como una crisis de representatividad. El ausentismo aumentó un 13,2% en tan solo veintiséis años (1983 – 2009).

Gráfico 5.5: Concurrencia a las votaciones desde el retorno a la democracia (1983-2009)

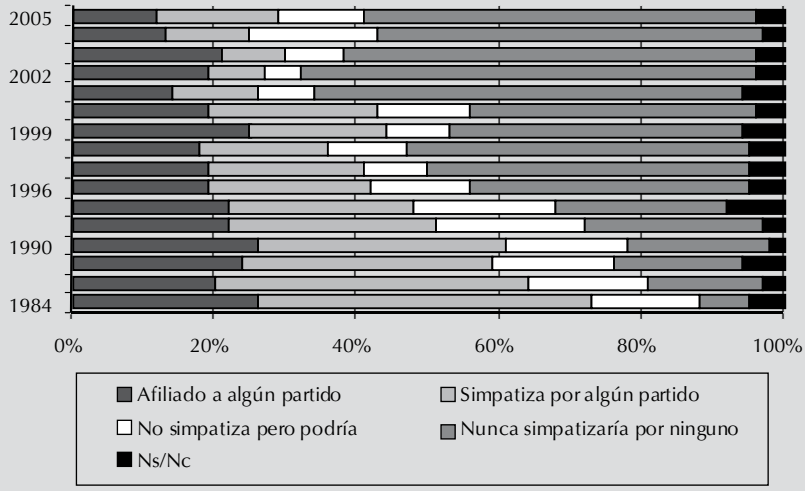


Fuente: IIE sobre la base de Nueva Mayoría e IPSOS.

Observando el Gráfico 5.6, se aprecia claramente una crisis en la representatividad ciudadana de los Partidos Políticos, pasando de abarcar un 73% del cuerpo electoral entre afiliados y simpatizantes en 1984, a un 29% en 2005.

14 Debería detallarse también que situaciones implican incapacidad, para que la interpretación no sea ambigua.

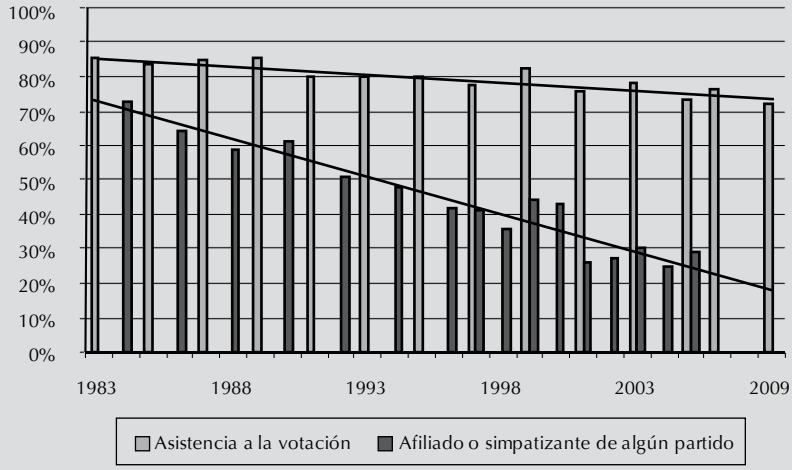
Gráfico 5.6: Evolución histórica de la representatividad ciudadana de los Partidos Políticos



Fuente: IIE sobre la base de Nueva Mayoría e IPSOS.

La pregunta que surge es: ¿Están las crisis de representatividad y de Partidos Políticos relacionadas de alguna forma? Esta claro que dadas las características de un sistema representativo, como el argentino, los candidatos a elegir en cada comicio representan un Partido, lo que permite afirmar la existencia de una relación, la cual se analiza en el Gráfico 5.7.

Gráfico 5.7: Concurrencia a las votaciones y representatividad de los Partidos Políticos. Comparación período 1983-2009

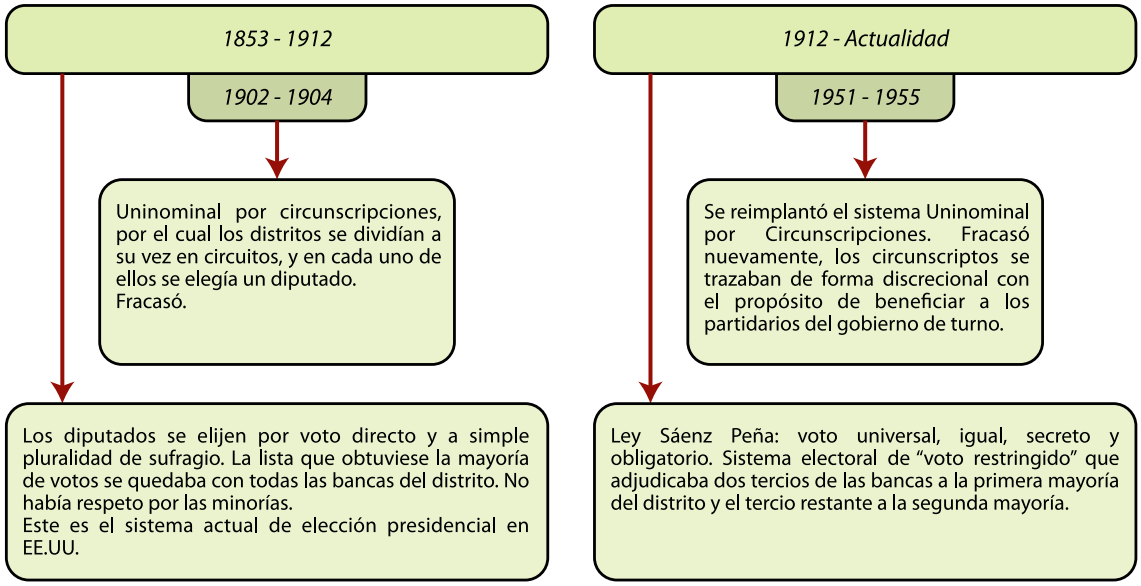


Fuente: IIE sobre la base de Nueva Mayoría e IPSOS.

Claramente se observa una correlación positiva entre la participación en los comicios y la representatividad de los partidos políticos: a menor representatividad menor concurrencia. Otra cuestión a destacar es la perspectiva de empeoramiento a futuro de las mismas. Si no se restaura la importancia de los partidos Políticos como institución de la Democracia, difícilmente se pueda revertir la tendencia de ambas variables. Las Listas Sábana son en definitiva un problema de los tantos que componen la crisis de representatividad que afecta a la Argentina hoy.

Fuente: IIE sobre la base de Nueva Mayoría e IPSOS.

Esquema 5.3: Breve repaso histórico de los principales sistemas electorales argentinos



Fuente: IIE sobre la base de Dr. Jorge Horacio Gentile.

Entre las distintas alternativas a elegir para sustituir a las "Listas Sabanas" se pueden mencionar las siguientes:

• El ya utilizado anteriormente sistema uninominal por circunscripciones [15]. Este sistema vincula directamente al candidato con sus votantes, identificándolos y atando su porvenir político al progreso de su distrito. De retomarlo debería establecerse un mecanismo sistemático y apolítico de determinación geográfica de los circuitos.

• El sistema de preferencia, adoptado en la reforma de la Constitución de Córdoba de 2001 [16] que, sin variar el sistema de lista proporcional, permite a los electores marcar con un tilde a sus candidatos preferidos y cambiar, según la cantidad de estas, el orden de los candidatos. Otras variantes permitirían, además, tachas y sustituir por candidatos de otras listas.

Otro tema de debate en la actualidad es la posibilidad de fraude durante el proceso de sufragio, motivo por el cual diversos especialistas analizan distintas alternativas al sistema tradicional de cuarto oscuro, siendo una de las más populares es el voto electrónico. El Recuadro 5.4 presenta las principales ventajas y desventajas de este último sistema.

15 Uninominal por circunscripciones: los distritos se dividen a su vez en circuitos, y en cada uno de ellos se elige un diputado.

16 Constitución de la Provincia de Córdoba, artículo 78: La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma:
1. Por veintiséis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia, considerando a éstos como distrito único.
2. Por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la Provincia como distrito único […]. Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio.

Recuadro 5.4: El voto electrónico

El voto electrónico se define como la aplicación de dispositivos y sistemas de tecnología de la información y telecomunicaciones al acto del sufragio.

Entre sus ventajas se pueden mencionar:

• Baja de costos, tanto en infraestructura (boletas, urnas, materiales descartables, etc.) como en recursos partidarios y estatales (menos fiscales y autoridades, ya que las mesas pueden integrarse con más votantes).

• La pantalla es ordenada y clara al votante, a diferencia de un cuarto oscuro donde las boletas pueden estar desacomodadas.

• Disminuye la posibilidad de error al mostrar la opción de reconfirmar antes de la emisión del voto.

• Permite realizar la consolidación de resultados de mesa en los centros de cómputos, en forma inmediata y encriptada.

• En caso de que el sufragio por Internet estuviese incluido en el sistema, permitiría votar a las personas incapacitadas para trasladarse a su centro de votación designado, ya sea una incapacidad física o por distancia.

• Según Rosendo Fraga: "La iniciativa del voto electrónico […] puede ser eficaz para corregir, o por lo menos limitar, ciertas prácticas tales como el financiamiento de la política desde las estructuras del gobierno, la compra de votos a través del "voto cadena" y otras que se resumen en una metáfora dura: quien no tiene 70.000 fiscales –uno para vigilar cada urna- no puede ganar las elecciones presidenciales en Argentina".

En cuanto a las desventajas, Sentinelli destaca que el principal problema es técnico: "es absolutamente complejo evaluar, con certeza, las posibilidades de que una votación electrónica sea o no fraudulenta o probar que sus resultados fueron alterados". El costo de la posibilidad de sufrir un fraude a gran escala superaría entonces cualquier beneficio de velocidad o eficiencia que tenga este método sobre los tradicionales. Por otro lado, el electorado tiene que percibir la transparencia de una votación, sino cae inmediatamente la legitimidad y la confianza en el proceso.

Sin embargo existe la posibilidad de diseñar un sistema que asegure cierta veracidad al incluir desde su inicio un completo sistema de auditoria, aunque esto conllevaría un costo elevado.

Países como Brasil, India, Venezuela, Paraguay, EE. UU., Bélgica, España, etc. han implementado el sistema. En Brasil por ejemplo el 100% del electorado (115millones de personas) votó por medios electrónicos en las elecciones municipales del año 2000 y en las federales y estaduales (provinciales) del 2002. La norma electoral fue modificada en 1997 estableciendo como procedimiento habitual el voto electrónico y como excepcional el voto en papel. Argentina también ha realizado sus pruebas piloto en Buenos Aires, Mendoza y Ushuaia [17]. En todos los casos los resultados han sido satisfactorios y los electores se han mostrado satisfechos con el sistema.

Fuente: IIE sobre la base de Dr. Alejandro Prince, "Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina".

17 Registradas hasta Septiembre del 2004.

5.3.5 Carrera de Empleado Público

Un aparato burocrático de calidad [18] es una condición necesaria, pero no suficiente, para implementar políticas públicas correctas. Es decir, no puede impedir que los gobernantes ocasionalmente persigan políticas deficitarias, pero sí contribuye a facilitar su formulación y aplicación [19].

Citando a Tanzi (2000), el desempeño de las instituciones públicas depende de muchos factores, entre los que se encuentran:

- La tradición y la buena reputación.
- Los recursos con que cuentan y la discreción que tienen para usarlos.
- La clara definición de su mandato.
- Sus organizaciones.
- Los incentivos que se les ofrecen.
- La calidad de su liderazgo y de su personal.
- La libertad de acción que tienen en cuanto a reorganización.

Crear carreras de empleado público abocadas a las distintas áreas de trabajo del Estado (administrativas, de planificación, de justicia, etc.), es una medida orientada principalmente a mejorar la calidad del liderazgo y del personal institucional, limitando a su vez la capacidad que tienen en cuanto a reorganización. Esta reforma permitiría:

- Mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos a los ciudadanos.
- Vincular la capacitación a los objetivos estratégicos del gobierno y a las instituciones.
- Despolitizar la designación de los cargos, mejorando la imagen del empleado público frente a la ciudadanía.
- Alcanzar posiciones retributivas tanto en términos económicos como profesionales a quien tenga la capacidad y voluntad de esforzarse.

Implementar una medida de esta índole implica un cambio cultural profundo en el sector público, que tradicionalmente se ha centrado principalmente sobre la legalidad de sus acciones y la obediencia a normas y procedimientos, y que ahora también debería tener en cuenta nuevos criterios como la eficacia, eficiencia y efectividad.

Observando la experiencia de otros países, se desprende que la estructura de sus sistemas burocráticos tiene importantes diferencias con respecto al argentino. En el Cuadro 5.5 se comparan las características del empleo público en Argentina con las de otros países latinoamericanos donde ya se aplicó satisfactoriamente este tipo de medida: Brasil y Chile [20].

18 La calidad del sector público se define como la característica que le permite alcanzar sus objetivos en la forma más eficiente posible.
19 Tanzi, Vito (2000).
20 Para el caso chileno sólo deben realizar carrera los funcionarios de los escalafones superiores.

Cuadro 5.5: Empleo Público, comparación entre Argentina, Brasil y Chile

	Argentina	Chile	Brasil
Condición	Similar a un empleado asalariado.	Regulado por régimen estatuario donde se establece la regulación de las relaciones laborales en el Estado.	Servidor público.
Estabilidad	Garantizada.	Garantizada.	Garantizada.
Acceso	Período de prueba de doce meses.	Concurso público.	Concurso público.
Sindicalismo y Libertad Sindical	Gozan del derecho a conformar libremente asociaciones sindicales y a afiliarse y desafiliarse de las mismas.	La asociación sindical está prohibida, sin embargo se garantiza la posibilidad de conformar asociaciones de funcionarios, afiliarse y desafiliarse.	Gozan del derecho a conformar libremente asociaciones sindicales y a afiliarse y desafiliarse de las mismas.
Protección a los representantes sindicales	Completa.	No hay sindicatos de empleados públicos.	No pueden ejercer sus funciones sindicales en su lugar de trabajo, ni tienen licencias gremiales.
Derecho a huelga	Garantizado.	Prohibido, aunque en los hechos sí se practica.	Garantizado.
Perfil del Estado empleador, incluyendo la gestión de los recursos humanos.	Es considerada responsabilidad del Presidente, derivando tal tarea a cada Ministro.	La cantidad de puestos está limitada, gran parte del personal del Estado trabaja bajo contrato y no de forma permanente, son actividades terciarizadas.	Es responsabilidad de un organismo autónomo.

Fuente: IIE sobre la base de Organización Internacional del Trabajo.

En el Esquema 5.4 se detallan los Organismos de la Administración Pública Nacional. El Esquema 5.5 presenta una estructura jerárquica piramidal en la cual se observa un rango de carrera y otro de política, logrando así un equilibrio entre la gobernabilidad que los políticos necesitan y la solidez institucional propia de un sistema burocrático moderno y eficiente.

Siguiendo el Esquema 5.5, una reestructuración del sistema burocrático podría plantearse, en términos de tres principios básicos, de la siguiente manera:

• Definir la carrera de empleado público

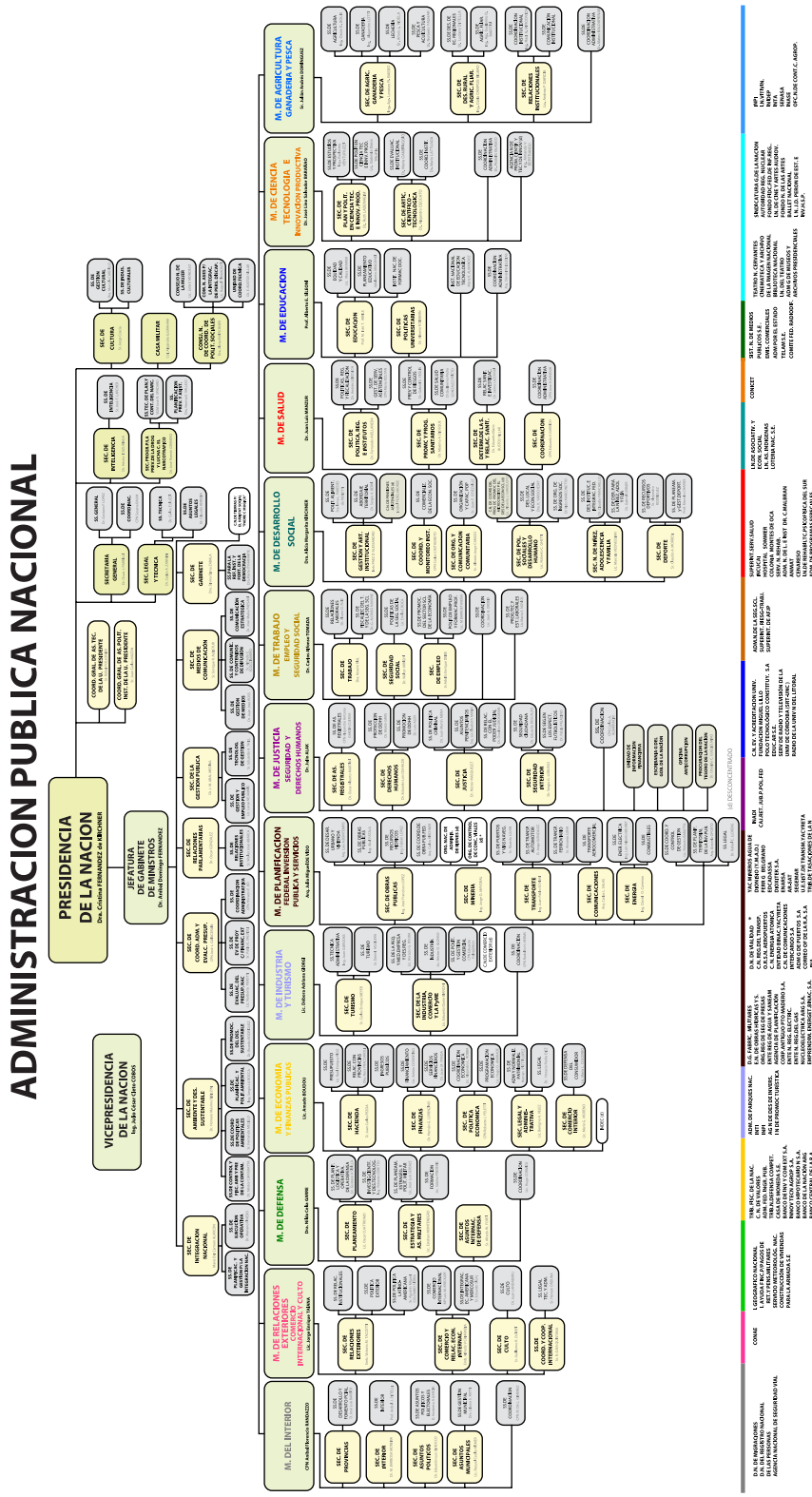
• Establecer distintos niveles de estudios de carrera de empleado público, a medida que se avance en el escalafón.

• Acceso al cargo por concurso público debiendo rendir un examen de idoneidad.

Con el propósito de no transformar esta medida en trabas a la capacidad de gestión de los presidentes, gobernadores e intendentes de turno, es que se sugiere dejar a cargo del Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles) la designación de los funcionarios que ocuparían los puestos superiores de cada ente [21].

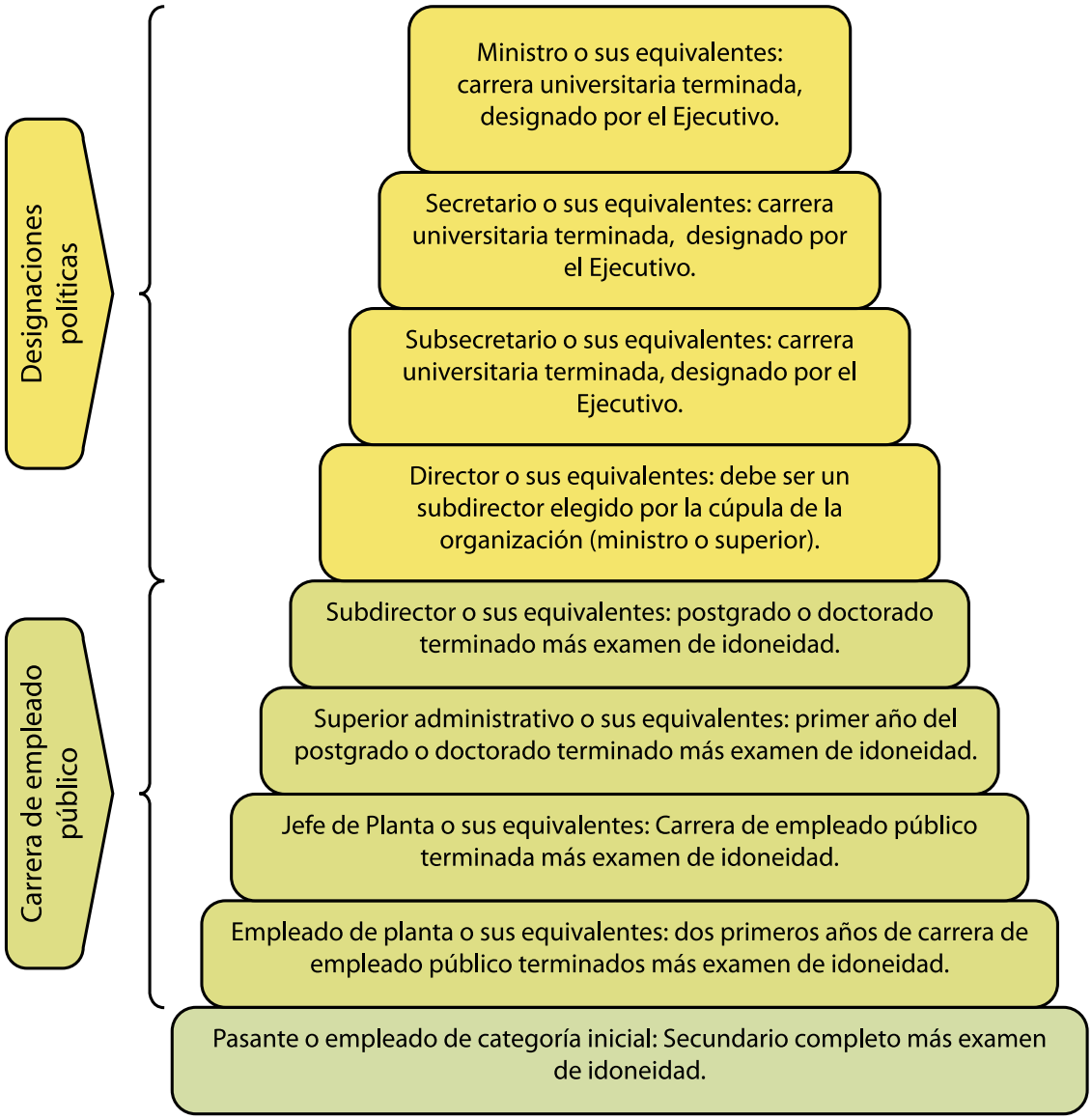
21 Salvo aquellos casos en los que corresponda a los otros Poderes del Estado ser quienes hagan dichas designaciones.

Esquema 5.4: Administración pública Nacional



Fuente: IIE sobre la base de Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de la Gestión Pública

Esquema 5.5: Ejemplo de pirámide organizacional de los Organismos Centralizados de la Administración Pública Nacional. Requisitos sugeridos para cada cargo[22]



Fuente: IIE.

Para el caso de Organismos Descentralizados la pirámide constaría de los seis primeros escalones (desde pasante o empleado de categoría inicial hasta director). Siguiendo el mismo razonamiento que en el caso de los Organismos Centralizados, el director debería ser propuesto por el Ejecutivo de entre todos los subdirectores del organismo.

22 Pirámides organizacionales similares podrían construirse a nivel provincial o municipal, atendiendo a sus respectivos requerimientos, lo importante es mantener los dos principios de la reestructuración del sistema burocrático planteados anteriormente.

Una posible crítica a esta propuesta consiste en que muchas actividades que realiza el sector público actualmente no requieren elevados niveles de formación. Si se obligase a los empleados que realizan dichas actividades a cursar estudios superiores, se les debería pagar salarios mayores a los que amerita su función, sin mencionar que se les estaría exigiendo requisitos innecesarios para mantener su puesto de trabajo.

Ante este cuestionamiento, surgen dos posibles respuestas:

• Todas esas actividades podrían terciarizarse, dejando de esta forma que el sector privado se encargue de establecer los requisitos para obtener el empleo. Las tareas de supervisión y control de calidad, sin embargo, sería conveniente dejarlas en manos del Estado.

• La forma de la pirámide es adaptable a las necesidades de cada organismo, siempre y cuando se respeten los dos principios básicos enunciados anteriormente.

Otra crítica se basa en las garantías constitucionales del artículo 14 bis, el cual establece la estabilidad del empleo público. Bajo dicha garantía no se puede prescindir de los servicios de un empleado si éste no aprobase los estudios requeridos según el escalafón propuesto (ver Esquema 5.5) u uno similar, en cuyo caso la carrera de empleado público pierde importancia como medida a implementar.

Nuevamente surgen dos posibles respuestas:

• Reformar la Constitución Nacional, cambiando en el artículo 14 bis la actual garantía de estabilidad, por una de estabilidad condicionada a que el empleado cumpla con los requisitos establecidos. Sería lógico en este caso obligar al Estado (posiblemente agregándolo al texto del artículo reformado) a brindar todas las facilidades necesarias para que dicho empleado se capacite.

• Si la reforma constitucional no es una opción políticamente viable, la medida debe modificarse en tanto a su abarcatividad. Debido a la imposibilidad de prescindir de los servicios de los empleados que no reúnan las condiciones académicas que su cargo exige y dado que tampoco se los puede degradar a cargos inferiores, las restricciones deberían aplicarse como requisito para ascender. Por ejemplo (siguiendo el Esquema 5.5), un empleado de planta aceptado antes de la implementación de la medida puede no tener los dos primeros años de la carrera terminados, pero si quiere ascender a jefe de planta deberá cumplir con los requisitos de esta categoría antes de presentarse al concurso. Con este sistema, coexistirían en el mismo nivel jerárquico, empleados que cumplen con los requisitos y empleados que no lo hacen, lo cual conlleva una injusticia intrínseca que puede ser subsanada, por ejemplo, con bonificaciones económicas. En este caso también sería propicio que el Estado propicie las facilidades necesarias para la capacitación de los empleados.

Recuadro 5.5: La carrera de empleado público en Brasil

El 23/02/2006 el presidente Luiz Ignacio Lula Da Silva, mediante el decreto número 5.707 reglamentó la ley de la carrera de empleado público de 1990. El Cuadro 5.6 contiene una comparación entre el sector privado y público, analizando las ventajas y desventajas de cada uno.

Cuadro 5.6: Ventajas y desventajas de hacer la carrera de empleado público en Brasil

Criterio	Acceso	Salario	Estabilidad Laboral
Ventajas	El cargo se gana por mérito mediante concurso. No se exige experiencia ni hay límite de edad.	El salario inicial es mayor que en el sector privado. Se puede ganar mucho por bonificaciones. La jubilación es completa.	El riesgo de perder el empleo es mínimo.
Desventajas	Los concursos son muy concurridos y no todos los que aprueban son contratados.	El sector privado premia mejor el talento individual y la carrera profesional puede realizarse más rápidamente.	Muchos cargos son burocráticos y desmotivantes, principalmente para quien es dinámico y ambicioso.

Fuente: IIE sobre la base de Revista Veja de Brasil.

El proceso de admisión en el sector público es riguroso; el hecho de contar con un salario inicial mayor que en el sector privado y las escasas posibilidades de perder el empleo una vez contratados, atraen a muchos candidatos. Los aspirantes deben rendir un examen de admisión y luego capacitarse. El lapso de la capacitación depende de la carrera que estén haciendo y si su productividad no concuerda con los estándares esperados se puede prescindir de sus servicios[23].

Cuadro 5.7: Las carreras más prometedoras en el servicio público

Área	Gestión	Fiscalización	Fiscalía del Estado	Banco Central
Carrera	Especialista en políticas públicas y gestión gubernamental.	Auditores de las cuentas Estatales y pensiones.	Abogado.	Analista del Banco Central.
Requisitos	Curso superior completo.	Curso superior completo.	Licenciado en derecho y certificado de la Organización de Abogados Brasilera.	Curso Superior.
Salario*	De 4.000 reales al inicio de la carrera a 7.100 reales al final.	De 5.300 reales al inicio de la carrera a 7.700 reales al final.	De 5.000 reales al inicio de la carrera a 7.500 reales al final.	De 4.000 reales al inicio de la carrera a 8.000 reales al final.
Bonificaciones	Hasta un 50% de acuerdo con el desempeño individual.	Hasta un 50% de acuerdo con el cumplimiento de las metas.	Hasta un 55% por desempeño y calificaciones.	Hasta un 105% dependiendo de las calificaciones y la actitud.

Fuente: IIE sobre la base de Revista Veja de Brasil.

Si bien las críticas sostienen que el Estado Brasilero se encuentra sobredimensionado (entre otros motivos por los elevados salarios que paga), los objetivos de esta política parecen estar cumpliéndose con éxito (ver Tercer Plan plurianual del Estado del Brasil)[24].

23 ENAP (Brasil)
24 Disponible en www.abrasil.gov.br

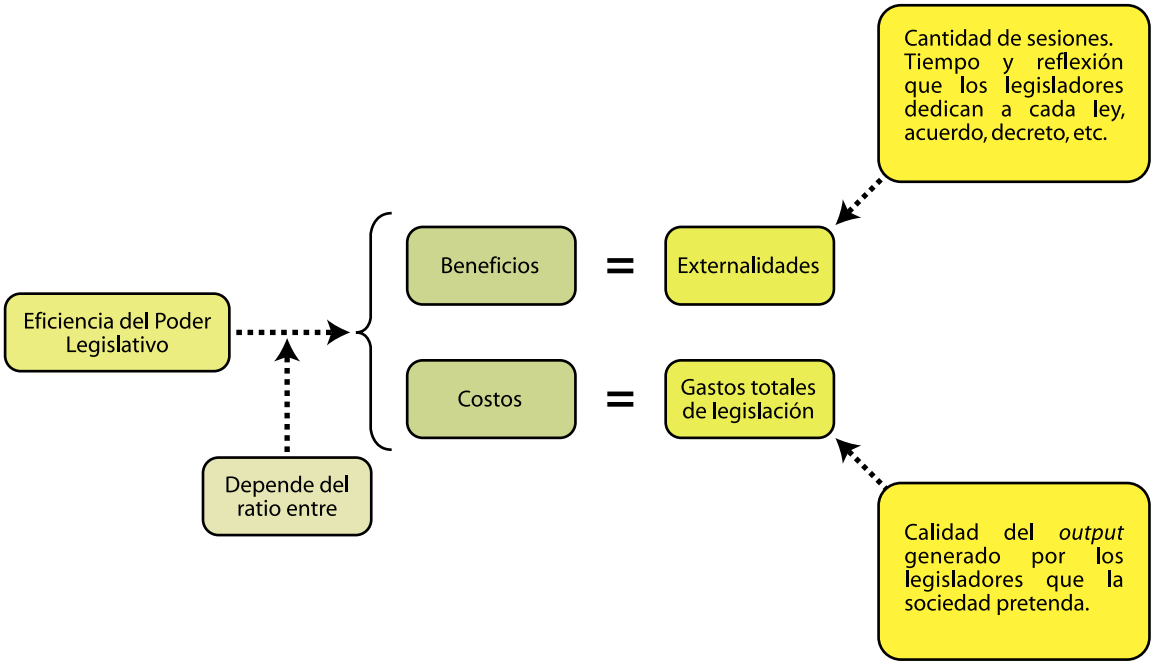
Para tener una noción de la magnitud relativa de estos salarios y de su crecimiento en las últimas décadas, cabe aclarar que en los ´90 un servidor público con estudios universitarios ganaba en promedio un 5% menos que uno del sector privado, mientras que en la actualidad gana un 16% más.

Fuente: IIE sobre la base de Revista Veja de Brasil.

5.3.6 Eficiencia del Poder Legislativo

El concepto de eficiencia está generalmente asociado a una relación beneficio / costo. Cuando la medición se basa en aspectos cualitativos y no en cuantitativos, aparecen diversos inconvenientes al momento de determinar objetivamente el valor de ambos. Éste es el caso del Poder Legislativo en sus diferentes niveles. El Esquema 5.6 y la explicación del mismo en los párrafos subsiguientes reflejan una manera de aproximar dichos beneficios y costos.

Esquema 5.6: Eficiencia del Poder Legislativo



Fuente: IIE.

Las Externalidades son el neto de los beneficios y perjuicios que genera la calidad del output (leyes sancionadas, acuerdos y convenios internacionales firmados, decretos aprobados, etc.) legislado a los ciudadanos.

Los Gastos totales de legislación son todas las erogaciones públicas destinadas a la función legislativa, desde el sueldo de los legisladores y sus asistentes, hasta los viáticos y viajes pagos.

El *output* depende, en primera instancia, de la cantidad de sesiones que se realizan. Es lógico pensar que mientras mayor sea el número de éstas en ambas cámaras al año, mayor y de mejor calidad será éste.

Las externalidades dependen del tiempo y la reflexión que los legisladores dediquen a cada ley, acuerdo, decreto, etc. y de la representatividad de los distintos grupos sociales al momento de sesionar [25]. El primer *item*, el tiempo, puede aproximarse mediante el cociente de output y sesiones realizadas y el segundo por el grado de presentismo de los legisladores.

Los gastos totales en legislación son simplemente números contables, que en última instancia dependen de la calidad del output generado por los legisladores que la sociedad pretenda [26].

Finalmente se necesita un punto de referencia, es decir un valor que determine si el Poder Legislativo se desempeña eficientemente o no. Una posibilidad para estimar dicho valor es por comparación, es decir, si por ejemplo se acepta que en Chile el Poder Legislativo es eficiente, para que en Argentina también lo sea, sus indicadores deberían ser similares a los de éste.

Elegir al Poder Legislativo de Chile como parámetro de comparación no es arbitrario: diferentes organismos internacionales lo han calificado como relativamente eficiente frente al promedio mundial. En el Cuadro 5.8 se presentan algunos indicadores del "*World Competitiviness Index 2009*".

Cuadro 5.8: Indicadores institucionales comparados, *World Competitiviness Index* 2009 (min = 1, max = 7)

Indicador	Media Mundial	Chile		Argentina	
		Valor	Ranking Mundial	Valor	Ranking Mundial
Eficiencia del marco jurídico en la solución de controversias [27]	3,8	4,8	26	2,6	127
Eficiencia del marco jurídico para impugnar las acciones del Ejecutivo [28]	3,7	4,5	29	2,1	131
Derechos de propiedad [29]	4,5	5,5	31	2,9	126
Derechos de propiedad intelectual [30]	3,8	3,6	65	2,5	117

Fuente: IIE sobre la base de *World Economic Forum.*

Habiendo establecido entonces un benchmark, Chile, a continuación se realiza una comparación de la situación actual Argentina respecto a éste en esta materia.

25 Mayor dedicación evita errores de redacción, incita un mayor asesoramiento por parte de los legisladores, da más oportunidades para juzgar la conveniencia o no de sancionar una ley, etc. Una mayor y más completa representatividad asegura una disminución en las posibilidades de sancionar output que perjudique a algún sector de la sociedad.

26 Sin asesoramiento técnico específico, los legisladores no pueden saber sobre la conveniencia o no del output a sancionar en todos los casos; sin viajes y viáticos pagos, numerosas regiones se quedarían sin representatividad; sin un buen sueldo, al legislador no le alcanzaría para mantener un adecuado nivel de vida, por lo que necesitaría buscar un trabajo extra y no podría dedicarse plenamente a legislar, etc.

27 La pregunta realizada a los empresarios, sobre la cual se obtuvieron los resultados es: ¿Qué tan eficiente es el marco legal en su país para las empresas privadas en la solución de controversias?

28 La pregunta realizada a los empresarios, sobre la cual se obtuvieron los resultados es: ¿Qué tan eficiente es el marco legal en su país para impugnar la legalidad de las acciones del gobierno y / o reglamentos?.

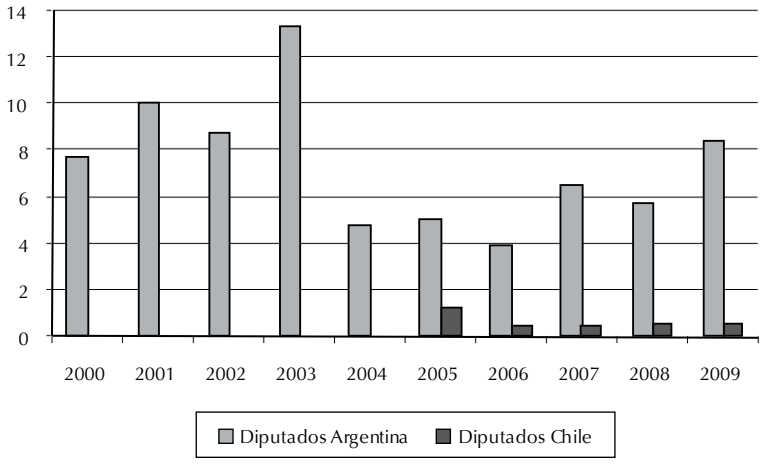
29 La pregunta realizada a los empresarios, sobre la cual se obtuvieron los resultados es: ¿Cómo calificaría usted la protección de los derechos de propiedad, incluidos los activos financieros, en su país?.

30 La pregunta realizada a los empresarios, sobre la cual se obtuvieron los resultados es: ¿Cómo calificaría usted la protección de la propiedad intelectual, incluyendo medidas contra la falsificación, en su país?.

5.3.6.1 Comparación de los beneficios

5.3.6.1.1 Cámara de Diputados

Gráfico 5.8: Leyes sancionadas sobre cantidad de sesiones de la Cámara de Diputados. Comparación Argentina-Chile.



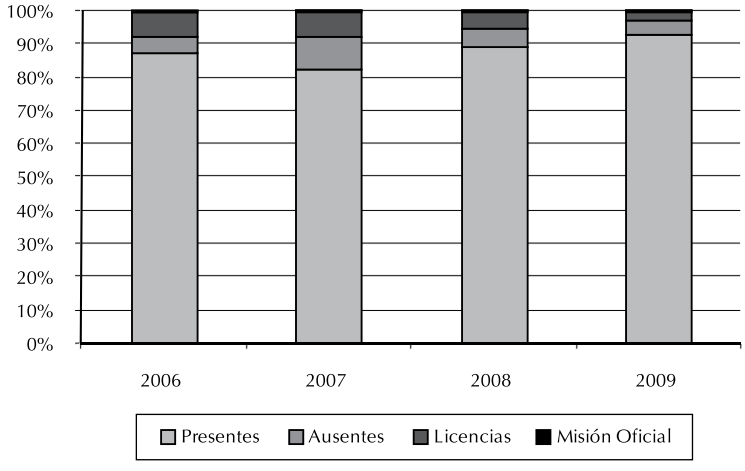
* Chile presenta información digitalizada desde 2005 en adelante.
** Los datos de 2009 incluyen hasta el mes de Agosto para ambos países.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina y Chile.

El Gráfico 5.8 refleja una medida de la calidad del output, mediante el cociente entre leyes sancionadas y cantidad de sesiones en la Cámara de Diputados. Mientras menor sea dicho cociente, mayor será la calidad del mismo, ya que como se explicó con anterioridad, se supone que se dedica más tiempo a evaluar cada ley, decreto, tratado, etc. Claramente, este indicador es considerablemente menor en Chile que en Argentina.

En los Gráfico 5.9 y 5.10 se presenta la segunda medida de calidad de output propuesta, el presentismo en las sesiones. En Argentina, el presentismo promedio en los últimos cuatro años es de un 87,46%, mientras que para el caso de Chile, el mismo asciende a un 92,68%, habiendo entre ambos una diferencia mayor a los cinco puntos porcentuales.

Gráfico 5.9: Presentismo en la Cámara de Diputados de Argentina

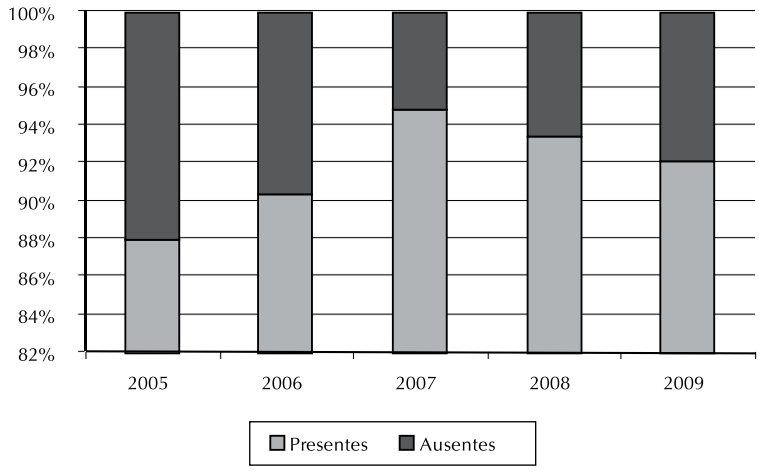


* Los datos de 2009 incluyen hasta el mes de Agosto.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina.

Ponderando la cantidad de sesiones por el nivel de asistencia a las mismas, surgen los datos contenidos en el Cuadro 5.9, donde la brecha de los cocientes entre leyes sancionadas y sesiones para Argentina y Chile se expande con respecto a los resultados obtenidos en el Gráfico 5.8. La ponderación consiste en multiplicar el número de sesiones por la razón de asistencia y luego realizar el cociente propuesto. Al multiplicar el divisor por un número menor que uno (valor correspondiente a la asistencia perfecta), el cociente se incrementa, reflejando la disminución de la calidad del output provocada por el ausentismo de los legisladores.

Gráfico 5.10: Presentismo en la Cámara de Diputados de Chile



* Los datos de 2009 incluyen hasta el mes de Agosto.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Chile.

La segunda y tercera columna del Cuadro 5.9 representan los resultados obtenidos en el Gráfico 5.8 para los indicadores Leyes sancionadas / cantidad de sesiones de Chile y Argentina, mientras que la cuarta y quinta surgen de aplicar a dichos indicadores el ponderador de asistencia. En las últimas dos columnas se calculan las diferencias entre las columnas dos y cuatro y entre la tres y seis, respectivamente.

Cuadro 5.9: Efectos del ausentismo en los valores de los indicadores

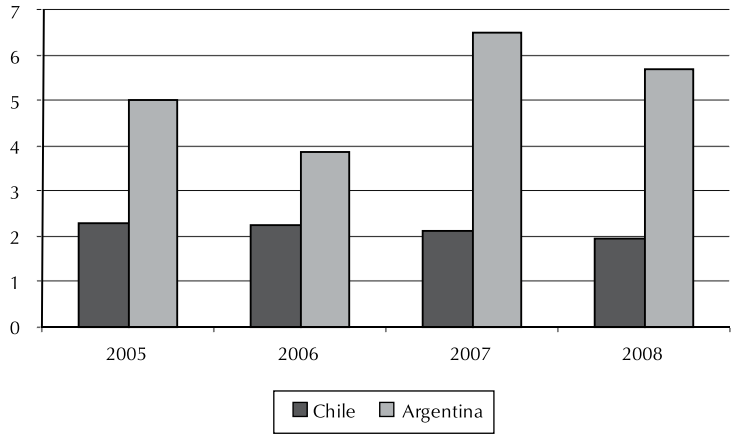
Año	Leyes sancionadas / Sesiones Chile	Leyes sancionadas / Sesiones Argentina	Leyes sancionadas / Sesiones (ponderado por asistencia) Chile	Leyes sancionadas / Sesiones (ponderado por asistencia) Argentina	Diferencia Chile	Diferencia Argentina
2006	0,43	3,86	0,48	4,44	0,05	0,58
2007	0,46	6,48	0,49	7,90	0,03	1,42
2008	0,55	5,67	0,59	6,39	0,04	0,69
2009	0,48	8,40	0,52	9,12	0,04	0,72

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina y Chile.

Si bien el nivel de ausentismo no es tan disímil en ambos países, aproximadamente un 5% (ver Cuadro 5.9), el cambio en los valores del indicador es mucho mayor en Argentina que en Chile. Esto se debe a que en el primero la cantidad de leyes sancionadas es mayor, lo cual agrava el impacto, es decir, si un diputado falta a una sesión, los ciudadanos que él representa, pierden su voz y voto sobre un mayor número de leyes.

Finalmente, cabe aclarar que los Gráficos 5.8, 5.9 y 5.10 y el Cuadro 5.9 contienen sólo una parte de lo que se definió como el output total, las leyes. Con el propósito de darle una mayor claridad a la real diferencia existente entre ambos países se presenta el Gráfico 5.11, el cual realiza una comparación entre los siguientes cocientes: output total chileno / cantidad de sesiones y leyes argentinas / cantidad de sesiones.

Gráfico 5.11: Cocientes output total chileno / cantidad de sesiones y leyes argentinas / cantidad de sesiones. Comparación



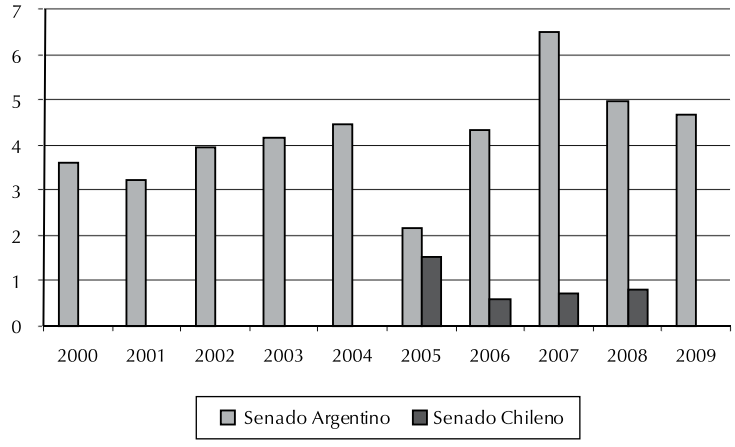
Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina y Chile.

Tal y como se desprende del gráfico anterior, los resultados no varían: el ratio leyes – sesiones para el caso Argentino sigue siendo ampliamente superior al ratio output – sesiones de Chile. Esta claro que si se comparasen los ratios output – sesiones de ambos países, los resultados serían aún peores para la Argentina.

5.3.6.1.2 Cámara de Senadores

Con respecto a la Cámara de Senadores de ambos países, el cociente de leyes sancionadas sobre cantidad de sesiones de Argentina es en promedio menor para todos los años (comparado con la Cámara de Diputados del mismo país), mientras que para Chile ocurre lo inverso. Sin embargo, los valores del mismo para el primer país siguen siendo considerablemente mayores que los del segundo, hecho que puede apreciarse claramente en el Gráfico 5.12.

Gráfico 5.12: Leyes sancionadas sobre cantidad de sesiones de la Cámara de Senadores. Comparación Argentina-Chile.



* Chile presenta información digitalizada desde 2005 en adelante.
** Los datos de 2009 incluyen hasta el mes de Agosto.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina y Chile.

En conclusión, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores de Chile parecen dedicarle más tiempo y reflexión a la sanción de output en general que en Argentina, lo cual genera un mayor beneficio a la sociedad. Estos resultados están en línea con los valores asignados a nuestro país por el Foro Económico Mundial, presentados en el Cuadro 5.8. En el mismo se aprecia claramente como la percepción de los empresarios respecto a la calidad de aquellas leyes relacionadas con los derechos de propiedad sobre bienes y propiedad intelectual, la capacidad del Poder Legislativo de anular una acción ilegal del Ejecutivo y la eficiencia del marco legal en general al momento de solucionar disputas, es marcadamente superior en Chile que en Argentina.

5.3.6.2 Comparación de los costos

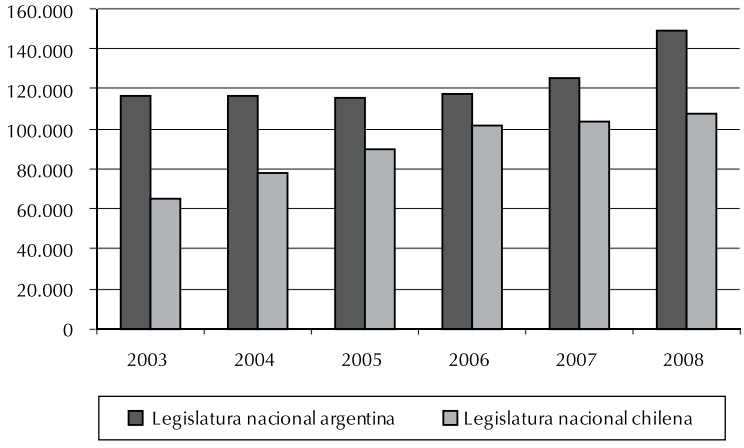
Situando la atención en los costos, se presenta el Gráfico 5.13 que compara los gastos totales de las legislaturas nacionales chilena y argentina. Allí se puede apreciar que:

• El gasto total argentino es mayor que el chileno para todos los años considerados.

• El gasto total argentino es estable entre 2003 y 2006 creciendo fuertemente en 2007 y 2008, mientras que para el caso chileno el mismo crece entre 2003 y 2006, para luego permanecer constante hasta el 2008.

Las divergencias de gasto pueden explicarse por las asimetrías de ambos países: siendo Argentina un país más extenso y con un mayor número de habitantes, sería lógico pensar que gaste más en funciones legislativas. Por ejemplo, Argentina tiene 257 diputados mientras que Chile tiene solamente 119; con respecto a la Cámara de Senadores, la argentina cuenta con 72 miembros, mientras que la chilena está formada solo por 38 (desde 2006 en adelante). Sin embargo, hablando en términos proporcionales, puede considerarse que ambos gastos son similares [31], quizá con un cierto rezago de la Argentina en el período 2005 – 2007, lo que constituye un motivo adicional para afirmar que la brecha de la eficiencia legislativa de ambos países se refleja en la calidad del output legislado, más que en el nivel de gastos.

Gráfico 5.13: Gastos legislativos nacionales totales de Argentina y Chile, en miles de dólares y a precios constantes de 2003.



Fuente: IIE sobre la base de Centro de Economía Internacional (CEI).

Dado que posiblemente no sea conveniente reducir los gastos legislativos totales, por motivos explicados con anterioridad, una propuesta para mejorar la eficiencia del Poder Legislativo debería apuntar a aumentar el beneficio que la sociedad obtiene del output legislado. Esto puede lograrse, por ejemplo, estableciendo un número mínimo de sesiones a realizarse en ambas cámaras por año, ya que no es posible restringir el output a sancionar.

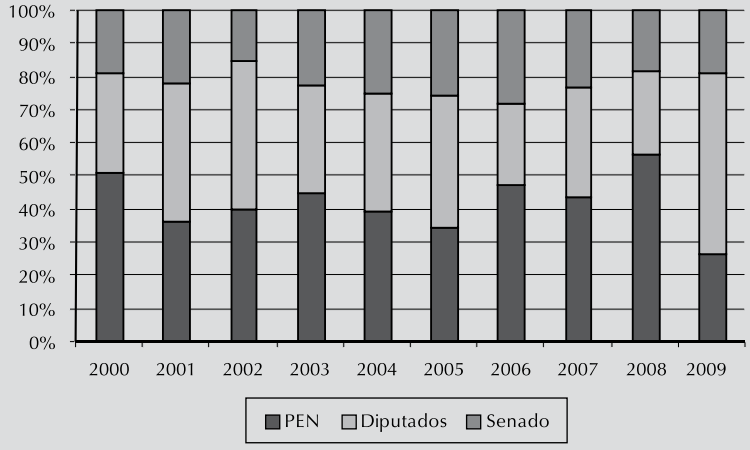
31 Debe tenerse en cuenta que el hecho de contar con el doble de legisladores no implica necesariamente que se deba gastar el doble en funciones legislativas, debido a la existencia de economías de escala.

Recuadro 5.6: El poder Ejecutivo y la sanción de leyes

Otro aspecto a tener en cuenta en relación a la eficiencia del Poder Legislativo es la iniciativa del mismo en la formulación de nuevo output. Las iniciativas pueden provenir tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo.

Como se observa en el Gráfico 5.14.a, la iniciativa anual promedio del Poder Ejecutivo, para el caso argentino, en la sanción de leyes asciende a un 43% durante el período considerado, mientras que las iniciativas de las Cámaras representan el 57% restante (35% para Diputados y 22% para Senadores). En el Gráfico 5.14.b se presenta el caso chileno, donde la iniciativa del Ejecutivo alcanza el 70% (período 2005-2009).

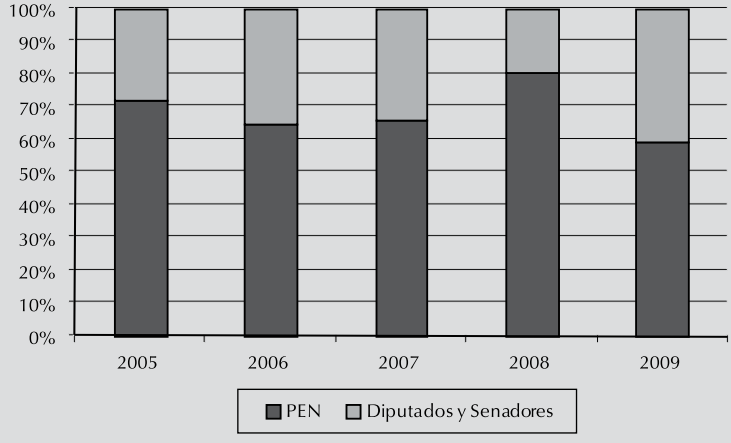
Gráfico 5.14.a: participación relativa de las distintas iniciativas en las leyes sancionadas. Argentina



* Los datos de 2009 incluyen hasta el mes de Agosto.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina.

Gráfico 5.14.b: participación relativa de las distintas iniciativas en las leyes sansionadas. Chile

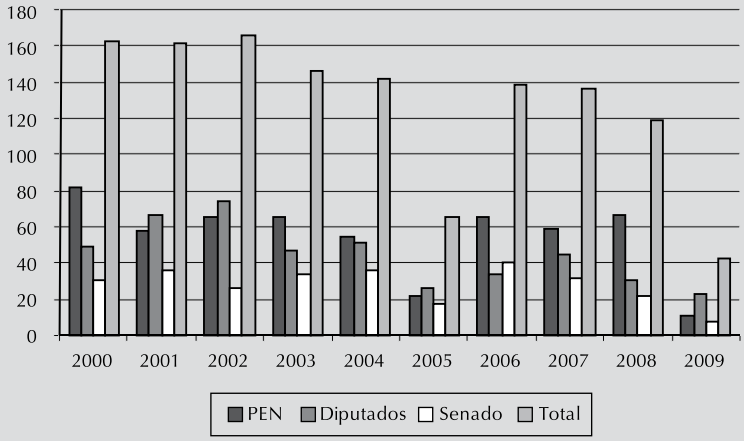


* Los datos de 2009 incluyen hasta el mes de Agosto.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Chile.

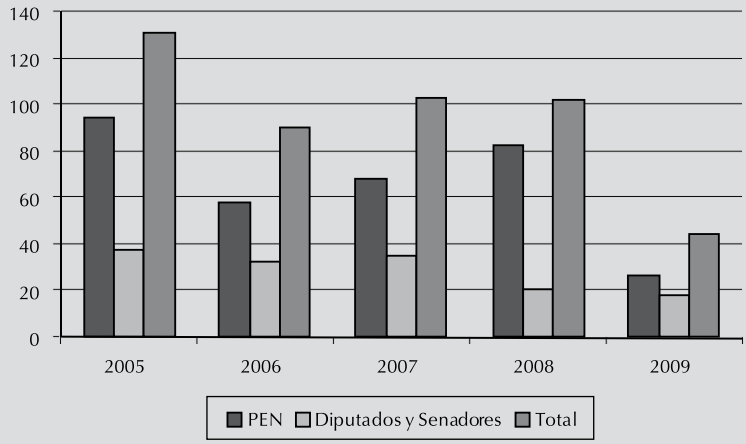
Expresado en términos de cantidad de leyes, estos porcentajes implican que en promedio el Poder Ejecutivo argentino impulsa 55 leyes al año, mientras que la Cámara de Diputados y Senadores impulsan 44,6 y 28,2 respectivamente. Para el caso chileno, el Poder Ejecutivo impulsa, en promedio, 65,6 leyes al año y el Congreso Nacional, tan solo 28,4. Estos datos se ven reflejados en los Gráficos 5.15.a y 5.15.b.

Gráfico 5.15.a: Leyes sancionadas según iniciativa y cantidad total de leyes. Argentina



Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina.

Gráfico 5.15.b: Leyes sancionadas según iniciativa y leyes totales. Chile



Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Chile.

El Poder Legislativo argentino parece tener una mayor iniciativa en la formulación de nuevas leyes que el chileno. Sin embargo, cabe hacer dos aclaraciones al respecto:

• Primero, para ambos casos se consideraron solamente las leyes sancionadas, no la totalidad del output, lo que no permite generalizar la afirmación anterior.

• En segundo lugar, se está tratando solamente output (leyes) sancionado, es decir el debatido y aprobado. Esta medida oculta información al no permitir conocer cuantos proyectos de iniciativa legislativa y ejecutiva se debatieron en las sesiones, sin tener en cuenta si los mismos fueron aprobados o no.

Fuente: IIE sobre la base de Cámara de Diputados de Argentina y Chile.

5.3.7 Conclusiones

Como se desprende del apartado 5.3, Argentina tiene importantes problemas institucionales que resolver. El presente capítulo se dedicó simplemente a remarcar las principales falencias y presentar distintas propuestas (merecedoras de un mayor estudio) tendientes a mejorar la situación actual de las instituciones argentinas consideradas.

A pesar de que aquí se trabajó a nivel nacional y sólo algunas de las propuestas se extienden a los niveles de gobierno subnacionales, no cabe duda de que otras reformas a nivel provincial y municipal merecen ser estudiadas y evaluadas. El Cuadro 5.10 presenta un breve resumen de las diferentes propuestas discutidas anteriormente.

Cuadro 5.10: Resumen de propuestas institucionales

Institución	Problema	Propuestas
Poder Judicial	Demasiadas intervenciones federales no aprobadas por el Congreso.	Hacer respetar la ley[32].
	Presión sobre los jueces a causa de la politización del Consejo de la Magistratura.	Despolitizar el Consejo de la Magistratura.
Consejo de la Magistratura	Desequilibrio entre la representatividad de los distintos grupos que lo conforman.	Volver a la composición original.
Listas sábanas	Los candidatos más importantes y conocidos de cada partido arrastran a los subsiguientes.	Permitir la alteración del orden de la lista por parte del votante. Que la interna partidaria funcione como una preselección de los candidatos.
	Dependencia desde los candidatos arrastrados a los importantes.	Implementar las sanciones adecuadas a los partidos que no respeten la realización correcta de la interna.
	Candidatura testimonial.	Sanción de ley que prohíba la candidatura testimonia.
		Reemplazar las listas sábana por un sistema de preferencias o uninominal por circunscripciones.
Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo	Excesivo uso de los Artículos 76 y 99 inciso tercero de la Constitución Nacional.	Modificar la redacción de ambos artículos, reduciendo el repertorio de interpretaciones que surge de la lectura de los mismos.
Sistema burocrático	Insuficiente capacidad de liderazgo y falta de profesionalismo institucional. Alta capacidad del Poder Ejecutivo para reorganizar las instituciones.	Establecer la carrera del empleo público, siguiendo los siguientes principios:
		Establecer distintos niveles de estudios de carrera de empleado público, a medida que se avance en el escalafón.
		Acceso al cargo por concurso público, debiendo rendir un examen de idoneidad.
Poder Legislativo Nacional	Baja calidad percibida de la labor legislativa	Establecer un número mínimo de sesiones a realizarse en ambas cámaras por año.

Fuente: IIE.

32 Parece una propuesta trivial, pero justamente es la solución (la ley ya existe, lo que falta es hacerla cumplir).

Capítulo 6: Aspectos Macroeconómicos

La política macroeconómica es un factor de suma importancia para la evolución de la economía de un país. La fuerte volatilidad del producto y las recurrentes crisis macroeconómicas que ha sufrido Argentina son dos de los factores que han determinado el pobre desempeño del país en materia de crecimiento. De cara al Bicentenario se debe buscar una trayectoria estable y sostenible de las variables agregadas a través de la implementación de políticas contracíclicas adecuadas, evitando patologías como la elevada inflación, las crisis financieras y cambiarias y la volatilidad macroeconómica.

6.1 Introducción

La macroeconomía se enfoca en el estudio y análisis del comportamiento de variables económicas agregadas, como son el producto bruto interno, el nivel de precios, la tasa de desempleo, por mencionar sólo algunas. El desempeño macroeconómico ha sido un aspecto de suma importancia (en numerosas ocasiones el único) dentro del análisis del proceso de crecimiento de una economía. Los desarrollos en el campo de la teoría económica han ido aumentando la importancia otorgada a otros factores como determinantes del crecimiento; actualmente se reconoce que existen otros ámbitos que deben contemplarse a la hora de encarar un proceso de crecimiento sostenido y equilibrado, de manera tal que una buena performance macroeconómica es una condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente.

Los estudios que desde hace más de 15 años realiza el IIE siguen este esquema, enfatizando la necesidad de una visión integral del sistema económico como parte del sistema social. El desempeño macroeconómico es sólo uno de los factores que determinan las posibilidades de desarrollo, de ninguna manera el único. Sin embargo, es necesario destacar que tampoco puede prescindirse de este a la hora de encarar un proceso de crecimiento sostenido y equilibrado: ninguna experiencia exitosa de crecimiento se ha dado en un marco de inestabilidad macroeconómica. Siguiendo a Rodrik (2002), independientemente de la configuración específica que se le de a las políticas económicas, existen ciertos principios "universales" que todo programa de desarrollo debe seguir, dentro de los cuales figura un manejo macroeconómico sólido y prudente.

La presente sección intenta definir los lineamientos y principios generales dentro de los cuales debiera formularse la política macroeconómica en el marco de nuestra propuesta de planificación estratégica de cara al Bicentenario; no intenta en forma alguna definir todas las cuestiones específicas referidas a su implementación sino brindar un marco de referencia, construido sobre la base de las prescripciones que al respecto realiza la teoría y las prácticas observadas a nivel internacional. Adicionalmente, se proponen configuraciones específicas de política en ciertas áreas, como son el caso de la política fiscal y la política monetaria. En estos últimos casos debe señalarse que, si bien enmarcadas dentro de principios económicos básicos, las prescripciones de política no tienen un carácter universal y que formas alternativas pueden ser asimismo exitosas.

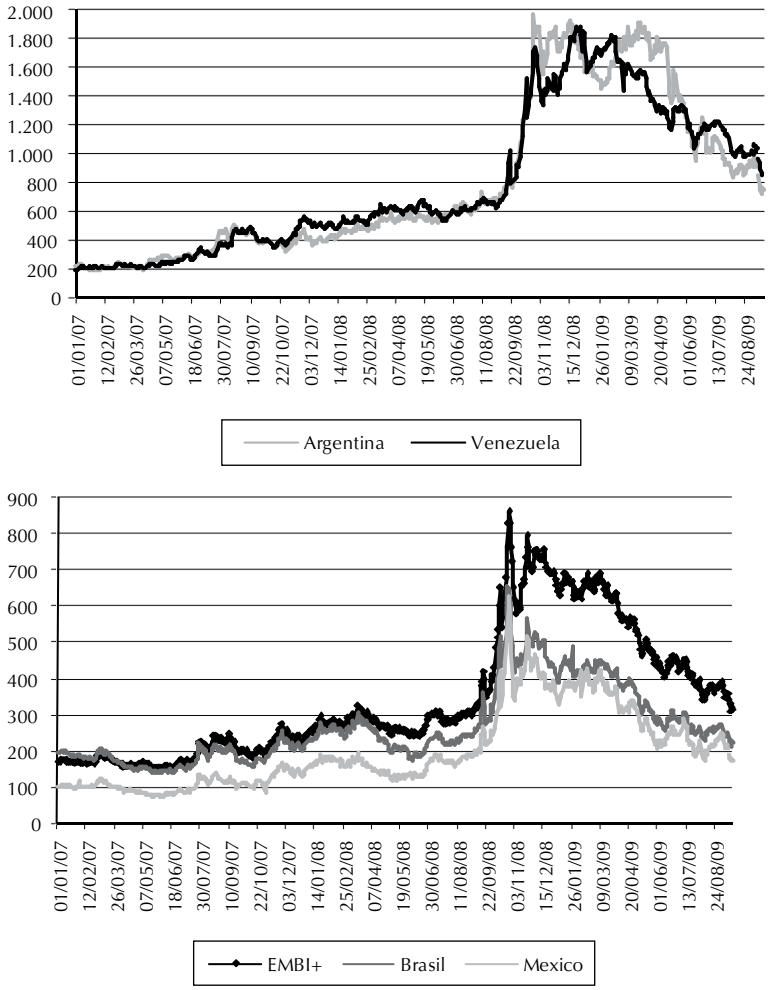
6.2 El desempeño macroeconómico y la conveniencia de las políticas contracíclicas

Tras seis años de crecimiento ininterrumpido (2003-2008), en 2009 la economía argentina mostraría una contracción en un contexto de disminución de la actividad económica a nivel mun-

dial. La recesión global, producto de la crisis financiera internacional presente desde mediados de 2007, es un factor que ha jugado un rol importante en el freno de la actividad económica del país. Sin embargo, existen elementos de orden interno que también han ejercido influencia: al enrarecimiento del clima económico, social y político que produjo el intento por parte del gobierno Nacional de implementar un esquema de retenciones móviles a la exportación de productos agrícolas a principios de 2008, se suma la falta de políticas contracíclicas (o su poca magnitud y efectividad) durante la fase ascendente del ciclo.

Una política económica contracíclica tiene en cuenta la fase del ciclo por la que está atravesando la economía: cuando la economía opera por debajo de su nivel potencial se aplica una política expansiva para estimular la economía y acercarla a sus posibilidades de producción; alternativamente, cuando la economía está sobrecalentada, una política contracíclica tiene carácter contractivo, tratando de corregir el exceso del producto efectivo por encima del PBI potencial. En ese sentido debe recalcarse que la estabilización de la economía debe tener un carácter simétrico.

Gráfico 6.1: Indicador JP Morgan de riesgo soberano de países latinoamericanos durante la crisis subprime (en puntos básicos)



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

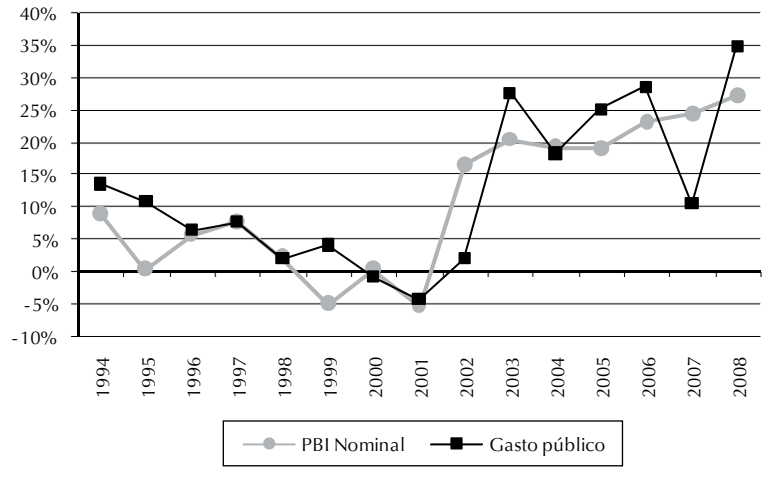
Otro principio económico básico es que las políticas contracíclicas deben comenzarse durante la fase de expansión, cuando el crecimiento de la economía permite al gobierno obtener ingresos mayores a los que obtendría si la economía operara a su nivel potencial y los precios relevantes estuvieran en un nivel normal. Comenzar a realizar políticas contracíclicas en la fase descendente del ciclo puede ser difícil, más aún para países como Argentina que no tienen acceso a los mercados internacionales de crédito y cuya confiabilidad sigue un comportamiento marcadamente procíclico, profundizada por un entorno internacional claramente adverso al riesgo, tal como se ilustra en el Gráfico 6.1.

Tanto la política fiscal como la política monetaria han demostrado un escaso margen de maniobra para contrarrestar el descenso en

el nivel de actividad económica, si bien las razones difieren según el caso: en relación a la política fiscal, el fuerte crecimiento del gasto a partir de 2007 (por encima del ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios), la inflexibilidad a la baja de algunas de sus partidas, y la falta de crédito interno y externo impidieron que el sector público pudiera responder en la magnitud y tiempo requeridos ante el freno en el nivel de actividad; en cuanto a la política monetaria, la magnitud de la salida de capitales supone una limitación importante a la hora de realizar políticas monetarias expansivas.

La falta de timing de las políticas de estímulo encaradas por el gobierno nacional quedó evidenciada en el incremento registrado en la tasa de inflación desde comienzos de 2007. El fuerte aumento del gasto público (en conjunción con otros factores como el aumento en la cantidad de dinero) provocó un incremento de la demanda agregada (principalmente del consumo) más allá de las posibilidades de producción, lo que produjo presiones inflacionarias parcialmente reprimidas a través del otorgamiento de subsidios por parte del gobierno nacional a las empresas de servicios públicos. Este desfasaje provocó que desde mediados de 2008, cuando el nivel de actividad y los ingresos del Estado comenzaron a desacelerarse, se redujera el otorgamiento de subsidios (con el correspondiente aumento de tarifas) impidiendo un descenso de la inflación mayor al registrado.

Gráfico 6.2: Crecimiento interanual del PBI Nominal y del gasto público



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Como se puede apreciar en el Gráfico 6.2, el gasto público muestra un comportamiento marcadamente procíclico en Argentina, mientras que en países como Chile (en los últimos años) la situación es claramente opuesta. Es entonces necesario un diseño institucional que corrija (o al menos atenúe) el marcado sesgo procíclico que exhibe el gasto público (exacerbado por la fuerte prociclicidad de la recaudación tributaria, como se verá más adelante), con un carácter prudencial y estabilizador. Si bien el abánico de opciones es amplio, las experiencias de Chile y otros países invitan a considerar una política fiscal basada en la regla del balance estructural [1].

6.3 La política fiscal y la regla de Balance Estructural

La formulación de la política fiscal sobre la base del concepto de balance estructural es una de las configuraciones de política que tiene en cuenta la instancia cíclica de la economía.

Hay que tener en cuenta que el balance presupuestario del gobierno refleja la influencia de factores tanto permanentes como temporales. Los últimos incluyen típicamente los efectos tran-

1 Si bien el análisis de la política fiscal se realiza desde una óptica nacional, el desempeño de los gobiernos subnacionales en la materia es un aspecto de suma importancia. En el Anexo 6.1 se puede encontrar en análisis de la situación fiscal de las provincias de la Región Centro.

sitorios, sobre los gastos e ingresos del gobierno, de las desviaciones cíclicas del producto con respecto a su tendencia. En contraste, los factores permanentes hacen referencia a componentes duraderos de gastos e ingresos, observados bajo circunstancias normales, es decir en ausencia de shocks externos y cuando la economía se encuentra operando en su nivel potencial con niveles de inflación bajos y estables. Conceptualmente, el balance estructural del gobierno aísla el impacto del ciclo económico sobre las cuentas públicas, proveyendo una imagen de la situación fiscal de largo plazo en contraposición al balance efectivo que muestra la situación prevaleciente en un momento particular.

El balance estructural estima los ingresos fiscales que se obtendrían independientemente de la fase del ciclo en la que se encuentre la economía, sea esta positiva o negativa. Esto implica conocer los ingresos fiscales que se recaudarían si la economía creciera de acuerdo con su tendencia, lo que significa ajustar los ingresos de acuerdo a una medida que refleje al diferencia entre el PBI efectivo y el PBI potencial.

Se determina la trayectoria esperada de la recaudación tributaria de acuerdo al crecimiento tendencial de la economía y se establece un nivel de gasto que sea consistente con el resultado fiscal deseado, la trayectoria potencial de la economía y de sus principales precios (el del cobre en el caso de Chile y de la soja en el caso de Argentina). De esta forma se busca aislar las decisiones de gasto público, en particular en materia de gasto e inversión social (en el Capítulo 7 se puede observar como la tasa de asistencia al nivel primario es muy variable, lo que podría estar explicado por los vaivenes en el gasto público), de los vaivenes del ciclo económico y de las fluctuaciones en el precio de las commodities de exportación. La política de balance estructural es, de este modo, contracíclica ya que permite déficit cuando la economía se desempeña por debajo de su potencial y superávit en caso contrario.

En relación a la metodología de estimación la estimación del balance presupuestario estructural requiere estimar el producto potencial de la economía y su trayectoria esperada, y cuantificar el componente cíclico de los distintos tipos de ingresos y gastos. En relación a los ingresos, significa discriminar aquellos ingresos normales (que obtendría el gobierno cuando la economía opera en su nivel potencial) de aquellos ingresos excepcionalmente altos (o bajos), debido a que la economía está sobrecalentada y/o los precios relevantes (de commodities de exportación tales como soja, trigo y maíz) son favorables. En relación a los gastos, es necesario analizar el carácter cíclico de cada una de sus partidas, aunque es de esperar que sólo aquellas vinculadas a la evolución de la economía (por ejemplo, el seguro de desempleo) presenten un carácter cíclico bien definido.

En Chile, el uso de la regla de superávit estructural (instaurada en el año 2000) ha fortalecido y ha dado un carácter más formal a la política fiscal del país vecino, si bien hay que señalar que la responsabilidad y disciplina estaban presentes desde antes de la instauración de dicha regla (De Gregorio, 2007). En el Recuadro 6.1 se puede encontrar una explicación detallada de la aplicación de la regla de balance estructural en Chile.

Recuadro 6.1: Chile y la regla de Balance Estructural

Desde el año 2001, el gobierno de Chile ha llevado adelante una política fiscal fundamentada en el concepto de balance estructural, cuyo objetivo es mantener un superávit estructural anual equivalente al 1% del PBI. Una particularidad de esta regla fiscal es que en un principio no era una obligación legal que enfrentaba la administración central sino un compromiso voluntario de parte del mismo.

La metodología utilizada en dicho país para estimar el objetivo de balance estructural, se basa en los criterios usados por el FMI y la OCDE, realizando los ajustes necesarios para tener en cuenta características específicas de la economía chilena. Este indicador aísla el impacto cíclico de tres variables económicas que afectan los ingresos fiscales: nivel de actividad, precio del cobre y precio del molibdeno. En este sentido el balance estructural de Chile refleja el resultado financiero que el gobierno central tendría en un año particular si el PBI se encontrara en sus niveles de tendencia y los precios del cobre y molibdeno estuvieran en sus niveles de largo plazo. Esto permite distinguir los efectos en la situación fiscal causados por decisiones de política de aquellos relacionados con el efecto del ciclo económico en las variables mencionadas.

El objetivo de superávit estructural equivalente al 1% del PBI fijado a partir de 2001 tuvo el propósito de asegurar la acumulación de activos con los que cumplir futuros compromisos del sector publico, considerando la situación en que se encontraba el Banco Central de Chile y la vulnerabilidad externa que enfrentaba el país.

En el mes de Agosto de 2006 fue aprobada por el congreso la ley de responsabilidad fiscal (Ley Nº 20.128), reforzando la credibilidad y transparencia de las políticas que venían siendo aplicadas hasta el momento por el gobierno chileno. En lo concerniente a la política de balance estructural esta ley establece algunos aspectos de vital importancia, dentro de las cuales se destacan los siguientes:

• El cálculo del balance estructural del sector público se convirtió en una parte obligatoria en la programación de las cuentas fiscales.
• Se estableció la creación de un Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) para hacer frente a los futuros incrementos de gastos previsionales.
• Se facultó la creación de un Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).
• Se autorizo al gobierno a capitalizar al Banco Central usando parte del superávit efectivo de años previos por un periodo de 5 años.

La atención a los puntos aludidos es trascendental ya que forman parte de los factores tenidos en cuenta al momento de establecer el objetivo exacto de balance estructural. Consistentemente con lo mencionado, la revisión de los factores que justifican la meta de superávit estructural resultó en una disminución del mismo al 0,5% del PBI como objetivo para 2008.

El indicador de balance estructural en base al que opera esta regla permite limitar el efecto del ciclo sobre los ingresos fiscales a la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto. La certidumbre que ha dado la regla de política fiscal a la conducción económica, por otra parte, ha contribuido, además, a reducir fuertemente el costo de financiamiento que enfrenta el país, lo que se ha manifestado en una reducción del riesgo soberano chileno a niveles históricamente bajos, permitiendo a la autoridad fiscal sustituir deuda contraída en períodos anteriores en condiciones menos ventajosas con nueva deuda más barata. La combinación de ambos efectos se ha reflejado en una notoria reducción del costo financiero de la deuda pública.

Luego de que la política de balance estructural fuera aplicada en Chile, se verificaron los siguientes beneficios de su implementación:

• Sus propiedades contracíclicas, por una parte, permiten sostener los niveles de gasto público en momentos de desaceleración de la actividad económica, evitando que la política fiscal se convierta en un factor de amplificación del ciclo económico y protegiendo los recursos requeridos en el presupuesto público para sostener los programas sociales prioritarios.

• Incremento en el ahorro publico durante los periodos de fuerte crecimiento.

• Incremento en la credibilidad como emisor de deuda internacional: se redujo la prima de riesgo soberano que el gobierno debe enfrentar, mejorando el acceso a financiamiento externo.

• Reducción de las necesidades de financiamiento externo: es el resultado del impulso generado en el ahorro público.

• Apoya el desarrollo de programas públicos plurianuales, sin que estos se vean sometidos a los vaivenes de la actividad económica global, fenómeno que ha afectado históricamente la gestión pública en nuestra región.

En suma, los beneficios mencionados de llevar adelante una política de balance estructural aseguraron la sostenibilidad financiera de las políticas públicas, como corolario de la reducción de la exposición a crisis externas, la posibilidad de reasignar recursos antes destinados al pago de servicios de la deuda y la generación de ingresos adicionales provenientes de la aplicación de los mayores ahorros públicos.

Fuente: IIE sobre la base de Structural Balance Policy in Chile (2007) y Crispi y Vega (2003).

De cara al futuro, la mencionada instauración de metas fiscales de acuerdo a la regla de balance estructural brindará la posibilidad de reforzar la posición fiscal del país. El nivel de gasto público debería fijarse en función del nivel del PBI efectivo, del nivel del PBI potencial y considerando los precios de los principales productos de exportación respecto al que se estima es su nivel de equilibrio en el mediano plazo, ya que impacta en la recaudación tributaria a través de las retenciones a la exportación. De esta manera, cuando el precio de los principales cultivos es mayor al considerado normal o cuando el producto está por encima de su nivel potencial, la mayor recaudación no se destina a gasto público sino que se ahorra para poder utilizarla cuando los precios de exportación o la economía están por debajo de su nivel normal.

Como se detalló previamente, a nivel técnico el cálculo del resultado estructural requiere información económica y estadística que actualmente no está disponible de manera regular para Argentina: se requieren proyecciones oficiales a mediano plazo del producto potencial de la economía y de los precios de las principales commodities agrícolas de exportación, no sólo por cuestiones técnicas sino también para dotar de transparencia al proceso de toma de decisiones. La deficiencia en la información relativa a la generación del ingreso por el lado de los factores de la producción (determinación del stock de capital reproductivo, y de la participación del capital y del trabajo en el producto total) es un obstáculo a la estimación del PBI potencial mediante el método de la función de producción, forma de cálculo estándar en las economías avanzadas.

Asimismo, es necesario definir el resultado a alcanzar (como porcentaje del PBI) dentro de un esquema que tenga en cuenta la trayectoria deseada de la deuda pública, la tasa de inflación a mediano plazo, la amplitud y duración de cada una de las fases del ciclo económico (ya que influye en la determinación de la secuencia y monto de las extracciones a realizar) y del ciclo de precios de los productos de exportación, entre otros factores.

El Balance Estructural se constituye, de acuerdo a lo desarrollado previamente, en un ancla para la conducción de la política fiscal, limitando la arbitrariedad en las decisiones de gasto por parte del gobierno y con un carácter eminentemente contracíclico y estabilizador. Estrechamente ligados al Balance Estructural se encuentran los fondos soberanos.

Un Fondo Soberano (Sovereign Wealth Fund (SWF), en sus siglas en ingles), es un fondo de inversión de propiedad estatal compuesto de activos financieros diversos. El crecimiento en el número y tamaño de los fondos soberanos a nivel mundial estuvo guiado por el fuerte incremento en los precios de commodities de exportación (petróleo, gas, commodities agrícolas, cobre, oro, etc), el aumento en las reservas internacionales de muchos países emergentes y la búsqueda de mayores rendimientos para éstas. Brasil, por ejemplo, decidió constituir un fondo soberano con parte de sus reservas internacionales, para obtener un mayor rendimiento para estas y para apoyar la internacionalización de sus empresas. En el Cuadro 6.1 se presentan los principales fondos soberanos del mundo.

Cuadro 6.1: Principales fondos soberanos del mundo

Nombre	País	(US$ miles de millones)
Abu Dhabi Investment Authority	EAU	627,0
SAMA Foreign Holdings	Arabia Saudita	431,0
Government Pension Fund	Noruega	396,6
SAFE Investment Company	China	347,1
China Investment Corporation	China	288,8
.	.	.
.	.	.
FEES	Chile	21,8

Fuente: IIE sobre la base de Sovereign Fund Institute.

Los fondos soberanos pueden diferenciarse de acuerdo tanto al origen de sus fondos como también de acuerdo a sus objetivos. En relación a sus objetivos, el FMI distingue cinco tipos de fondos soberanos: a) Fondos de inversión de reservas que intentan incrementar el rendimiento de estas; b) Fondos de reserva de pensiones; c) Fondos de estabilización fiscal; d) Fondos de ahorro fiscal; e) Fondos de desarrollo.

En lo que concierne al financiamiento del fondo, si bien en la mayoría de los casos los aportes provienen de los ingresos provenientes de la explotación de un recurso natural, pueden agregarse otros ingresos "excedentes" que obtiene el gobierno. En el caso del FEES (Chile), se entiende por ingresos "excedentes" todo superávit mayor al que implica la regla de balance estructural (de allí la relación entre ambos conceptos). Debido al notable incremento en el tamaño del FEES, este es gestionado actualmente como un SWF (ver Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2: El Fondo de Estabilización Económica y Social de Chile

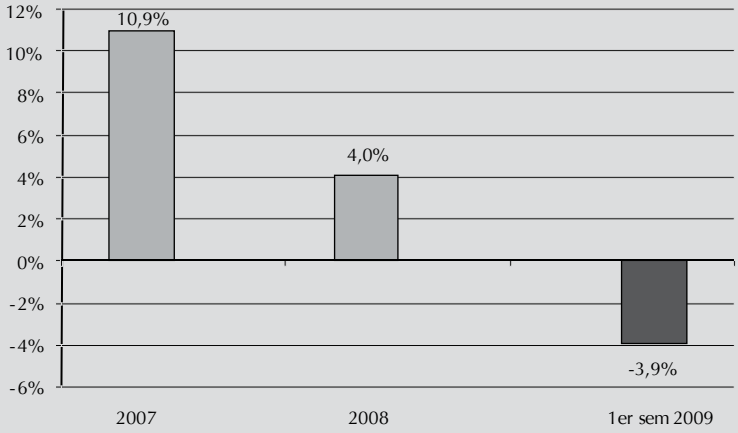
El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado en marzo de 2007 en el marco de la ley de responsabilidad fiscal, se constituyó con un aporte inicial de US$2.580 millones y refundó los recursos adicionales de estabilización de los ingresos fiscales (decreto ley Nº 3.653

de 1981) y los del Fondo de Compensación para los Ingresos de Cobre. El Fondo de Estabilización Económica y Social recibe cada año todo el superávit fiscal efectivo, neto de los aportes que deban realizarse al Fondo de Reserva de Pensiones y al Banco Central de acuerdo con la ley de responsabilidad fiscal.

La creación de este fondo se diseñó como complemento a la regla fiscal implementada basada en el balance estructural, para proveer al gobierno de un horizonte estable en sus cuentas. En este sentido, los recursos disponibles en el FEES permiten financiar eventuales déficit y realizar amortizaciones de la deuda publica, contribuyendo a que el gasto publico no se encuentre afectado en gran medida por los ciclos económicos mundiales y la volatilidad de los ingresos fiscales dependientes del precio del cobre y sus derivados.

Con el objetivo de suavizar el gasto, el gobierno ahorra el excedente del superávit efectivo sobre el estructural en el Fondo de Estabilización Económica y Social para ser usados cuando los ingresos caen. Las decisiones acerca de las opciones de inversión de estos fondos son tomadas por el Banco Central de Chile dentro de las instrucciones del gobierno, el Ministerio de Finanzas envía las instrucciones al Banco Central, el cual implementa las inversiones. El manejo de estos fondos se esta orientando hacia una asignación estratégica de activos en pos de obtener mayores retornos.

Gráfico 6.3: Aportes y retiros del FEES como porcentaje del PBI*



*Los aportes figuran como variaciones positivas y los retiros como variaciones negativas

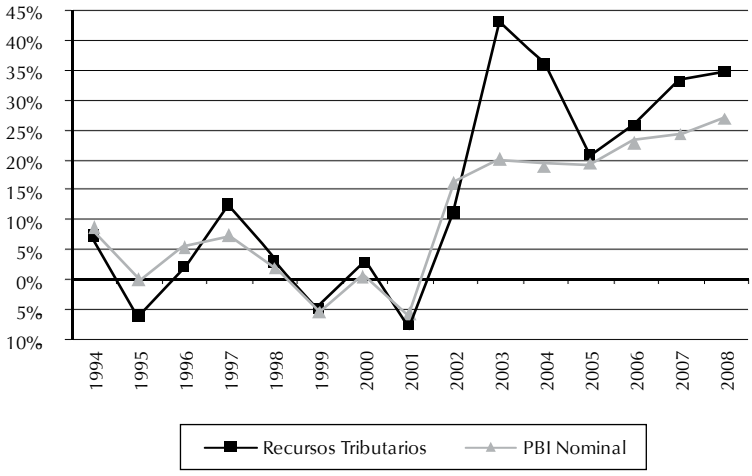
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Desde su origen, el FEES recibió aportes por un monto total de US$18.100 millones, de los cuales US$13.100 millones correspondieron al año 2007 y US$5.000 al 2008; estos aportes se relacionan con altos precios del cobre en el mercado mundial. Para el primer semestre de 2009 se registraron retiros por US$4.376 millones y recursos adicionales generados por las inversiones financieras de US$2.044 millones, en concordancia con los objetivos planteados en la creación del fondo.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de Chile.

Independientemente de la conveniencia o no de las retenciones a la exportación de ciertas commodities vigentes en Argentina, los buenos precios internacionales posibilitarían la constitución de un fondo soberano financiado con lo recaudado por ese concepto; alternativamente pueden destinarse otros recursos "excedentes", como los superávit por encima del balance estructural definido como meta, si se decidiese guiar la política fiscal de acuerdo a ese concepto (tal como fue propuesto anteriormente). Los beneficios de un fondo de este tipo se aprecian con toda claridad al considerar el carácter marcadamente procíclico de la recaudación tributaria nacional (como se puede apreciar en el Gráfico 6.4) y las dificultades de diverso tipo que actualmente tiene Argentina para acceder al financiamiento externo, es decir, la dificultad de emprender una política contracíclica de suficiente magnitud en la fase descendente del ciclo económico. Además del rol estabilizador que tiene un fondo soberano de este tipo, pueden existir efectos a nivel microeconómico: en el Capítulo 9 se analiza el eventual impacto positivo sobre el sector financiero y en especial sobre el mercado de capitales.

Gráfico 6.4: Crecimiento de la recaudación tributaria y evolución del PBI



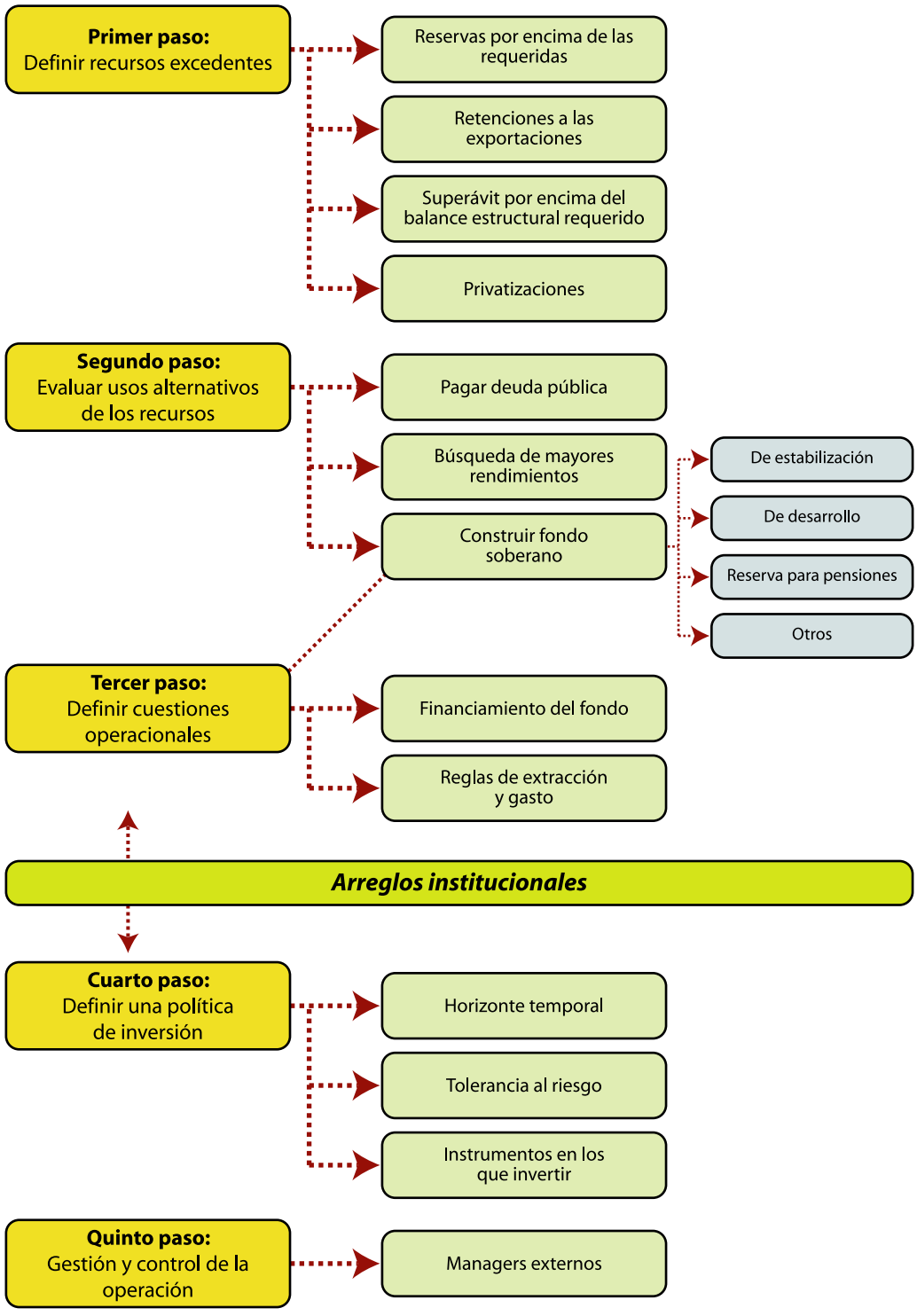
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Es necesario aclarar, sin embargo, que se requiere una cuidadosa evaluación de cada una de las posibilidades de financiamiento de un eventual fondo, de los usos alternativos que se les pueda dar a esos recursos y de las cuestiones operativas pertinentes. Un esquema de los pasos a seguir para la implementación de un fondo soberano se puede encontrar en el Esquema 6.1.

El primer paso con vista a la constitución de un fondo de este tipo, consiste en definir qué recursos son considerados "excedentes", y por lo tanto son capaces de proveer de financiamiento al fondo.

En el caso de que los recursos provengan de recursos tributarios en exceso de cierto nivel de referencia, este último viene determinado por la regla de balance estructural propuesta anteriormente. En el caso de que provengan de las reservas oficiales, debe fijarse cual es el nivel óptimo de las reservas de acuerdo a un objetivo determinado. Es decir, es necesario establecer un valor de referencia para las reservas de manera tal que aquellas que superen dicho valor sean invertidas con un criterio diferente; estrechamente relacionado a esta idea se encuentra relacionado el concepto de mental accounting. Este concepto puede ser utilizado para entender como un país divide sus activos soberanos: si un país acumula reservas para hacer frente a eventuales problemas de liquidez, con una fuerte orientación a la prevención de crisis cambiarias, solo estará dispuesto a embarcarse en una política de inversión más agresiva cuando las reservas hayan alcanzado un nivel adecuado y suficientemente amplio. Es entonces pertinente la definición de un nivel óptimo de reservas por motivo precaución; las reservas por encima de ese nivel pueden ser aplicadas a la constitución de un fondo soberano (más detalles en el Capítulo 9).

Esquema 6.1: Pasos a seguir para la implementación de un fondo soberano



Fuente: IIE sobre la base de Das et. al (2009)

En segundo lugar, deben evaluarse los usos alternativos que se pueden dar a los recursos. Los recursos provenientes de la exportación de *commodities* en épocas de altos precios y los eventuales ingresos excedentes de acuerdo a la instancia cíclica de la economía y el objetivo fijado para el resultado estructural pueden ser aplicados a una variedad de objetivos, como bien señalan Das et. al (2009). La constitución de un fondo soberano es solo una de las opciones: otras opciones comprenden la cancelación anticipada de deuda pública (a fin de disminuir la carga de intereses correspondiente) o de deuda denominada en moneda extranjera (para disminuir el riesgo cambiario asociado), o bien la constitución de un fondo soberano para un fin en particular (distinto a un fondo de estabilización fiscal). En el caso de que los recursos provengan de las reservas oficiales otra de las opciones es la inversión de estas (o de una parte) con una perspectiva de más largo plazo o bien el financiamiento de proyectos de inversión[2]. El punto a señalar es que se debe realizar una evaluación de los usos alternativos de estos fondos, a fin de lograr su asignación más eficiente dentro del esquema macroeconómico y de crecimiento en general.

A continuación se deben definir aspectos operacionales relativos al fondo soberano. Dentro de estos, se deben establecer con claridad las circunstancias que permiten realizar extracciones del fondo: por ejemplo, definir el número de trimestres consecutivos con resultado significativamente por debajo del balance estructural objetivo (establecer, a su vez, qué desviaciones respecto del resultado estructural son significativas) que se deben verificar para poder empezar a extraer parte de los recursos acumulados y aplicarlos a gasto público. La claridad y transparencia de estas reglas es de vital importancia, y es uno de los aspectos más importantes que señalan los desarrollos en la materia.

La definición de una política de inversión (cuarto paso) es de fundamental importancia. Al considerar el horizonte temporal de las inversiones debe considerarse la duración promedio del ciclo de precios de los distintos cultivos (en el caso de que los recursos provengan de lo recaudado en concepto de retenciones a las exportaciones agrícolas), la amplitud y la duración estimada de cada una de las fases del ciclo económico (si las fases de expansión son cortas, entonces el horizonte temporal debe ser más bien reducido porque deben poder ser liquidadas para hacer uso de ellas una vez que el país entra en la fase de contracción), entre otros factores. La simulación por técnicas estadísticas y econométricas, por ejemplo con modelos VAR, así como la consulta a paneles de expertos son opciones a tener en cuenta. Es de particular importancia la definición de estos aspectos dentro de un esquema teórico bien definido, así como la profesionalización en la gestión de los recursos del fondo y, en general, en todo el manejo de la política económica. Los trabajos en la materia resaltan la transparencia que da a la regla el que la metodología sobre la que opera sea pública y que los insumos para la determinación del PIB tendencial y la estimación del precio del cobre de largo plazo hayan sido delegados a paneles de expertos, cuyos resultados se documentan y explican públicamente.

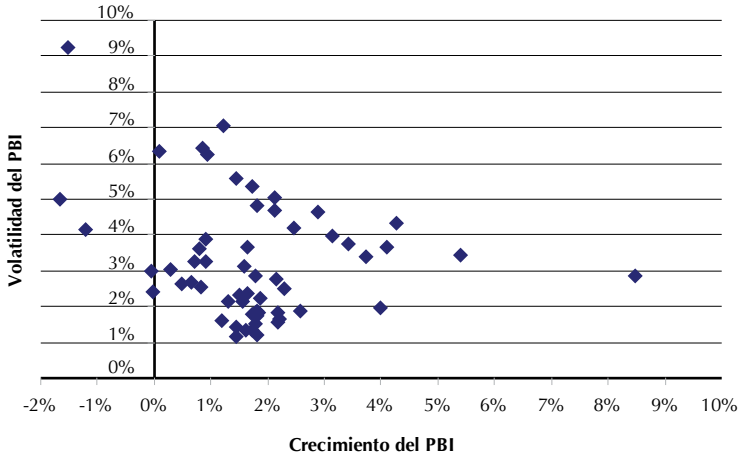
En la presente sección se enfatizó el carácter contracíclico que debe tener la política económica, sugiriendo la instauración de una regla fiscal basada en el concepto de balance estructural. Asimismo se detallaron los pasos a seguir en caso de decidirse la constitución de un fondo soberano para gestionar los recursos obtenidos a través del ahorro fiscal (u otros recursos). A continuación se analizarán más en detalle las consecuencias que tiene la volatilidad macroeconómica sobre el sistema económico y social, para poder apreciar mejor los beneficios de la estabilización.

2 Ver sección 6.6 “Cuentas externas”

6.4 El impacto de la volatilidad y de las crisis macroeconómicas sobre el proceso de crecimiento

Estrechamente vinculada a las políticas contracíclicas, la estabilidad en las principales variables macroeconómicas es reconocida como un factor con un impacto positivo sobre el crecimiento[3], tal como lo recalca Di Gregorio (2003). La teoría económica reconoce que los individuos prefieren una senda de ingresos estable a tener ingresos extraordinariamente altos en un período y bajos en otro (Modigliani, 1960; Friedman, 1957), lo que refleja una percepción negativa de la volatilidad[4] por parte de los agentes económicos. Las sociedades prefieren un sendero de crecimiento constante antes de que la economía crezca mucho en algunos períodos y no tanto en otros, porque se supone que las preferencias de los agentes son cóncavas (Kydland y Zarazaga). Ramey y Ramey (1995) presentan evidencia empírica acerca de una fuerte asociación negativa entre volatilidad y crecimiento: muestran que países con mayor volatilidad tienen un menor crecimiento promedio, incluso después de considerar el efecto de otros determinantes del crecimiento. En el Gráfico 6.5 se puede apreciar la relación entre volatilidad del PBI y tasa de crecimiento promedio para un conjunto de países tomando como referencia el período 1980-2008: la asociación negativa entre las dos variables parece ser más clara para niveles de volatilidad elevados.

Gráfico 6.5 Volatilidad del producto y tasa de crecimiento anual de la economía 1980 - 2008



Fuente: IIE sobre la base de IFS, FMI.

Hakura (2007), al analizar las causas de las fluctuaciones en el crecimiento del PBI real per cápita, sugiere que casi el 75% de la volatilidad observada en los países en desarrollo es atribuible a shocks específicos de cada país. La menor variabilidad en estos factores específicos explica alrededor del 50% de la disminución de la volatilidad del producto en Latinoamérica en las últimas décadas. Estos resultados sugieren (aún en mayor medida en el caso de países en vías de desarrollo) que, al momento de diseñar políticas tendientes a estabilizar la marcha de la economía es necesario prestar atención a factores de orden interno, tales como la política macroeconómica y/o las reformas estructurales que se implementan.

Al respecto, una de las implicancias del comportamiento procíclico del gasto público es que, al acentuar el efecto del ciclo sobre el nivel de actividad, incrementa la volatilidad de la economía;

3 Cabe aclarar que algunos desarrollos sugieren una asociación positiva entre volatilidad y crecimiento, debido por ejemplo al impacto positivo de la volatilidad sobre el rendimiento y por lo tanto sobre la inversión. Por otra parte las grandes caídas en el nivel de actividad (crisis macroeconómicas) son asociadas a veces a oportunidades de reasignación de recursos que mejoran el perfil de crecimiento de la economía en el largo plazo (Hakura, 2007).

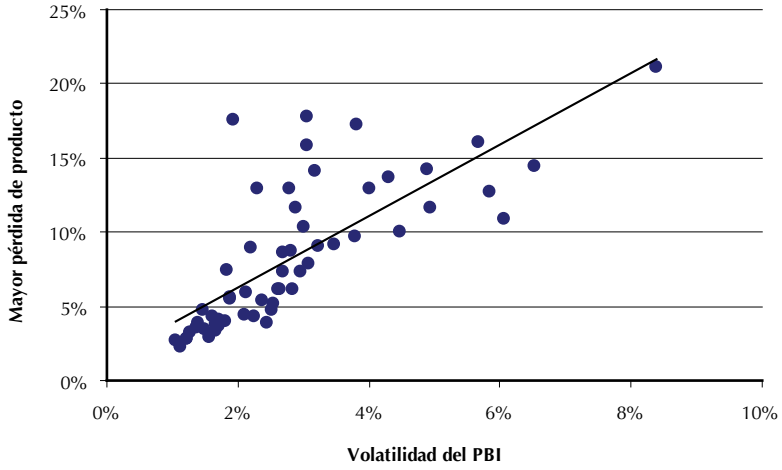
4 La volatilidad hace referencia a la variabilidad de una serie respecto de su nivel de equilibrio. En la presente sección se calcula la volatilidad como la desviación estándar del crecimiento del PBI respecto del crecimiento promedio del período.

la política contracíclica a través, por ejemplo, de los llamados estabilizadores automáticos (un impuesto a las ganancias progresivo) o de un manejo conveniente del gasto público (por ejemplo, al seguir la regla de balance estructural), contribuye a amortiguar la caída o a frenar la expansión resultando en una trayectoria más sueva del PBI.

En términos simples, es conveniente frenar la economía cuando está creciendo por encima de sus posibilidades para tener margen para estimularla cuando muestra tasas de crecimiento inferiores a la potencial. Si bien la referencia a un freno en la economía nacional ha sido enfocada aquí desde el punto de vista de una reducción del gasto público, existen otras opciones de política económica cuya elección depende de circunstancias particulares: reducciones del gasto público de carácter asistencialista a expensas del aumento en el gasto público destinado a lograr la reinserción de los desempleados en el mercado laboral formal, uso de los recursos excepcionales (mayores a los previstos) para disminuir la carga de la deuda pública, entre otros.

Estrechamente asociadas con la volatilidad de la economía, los episodios de crisis macroeconómicas constituyen otras de las "patologías" que deben ser evitadas (Rodrik, 2002). El efecto de las crisis macroeconómicas es bien conocido para los países emergentes: a las pérdidas de producto significativas que ocasiona, se suma el efecto contagio derivado de la actitud de los flujos financieros internacionales. Hakura (2007), siguiendo la misma metodología comentada anteriormente para analizar los factores que guían los movimientos del PBI, concluye que los episodios de crisis con significativas pérdidas de producto en los países en desarrollo y mercados emergentes están asociados principalmente a eventos específicos de cada país. Asimismo, sugiere la existencia de una relación positiva entre volatilidad del producto y severidad de las crisis (medidas por la mayor caída en el PBI en el período bajo estudio), tal como se puede apreciar en el Gráfico 6.6: aquellas economías con mayor volatilidad tienden a sufrir crisis más severas en términos de caída del producto.

Gráfico 6.6: Volatilidad del producto* y mayor pérdida de producto. Período 1980 - 2008



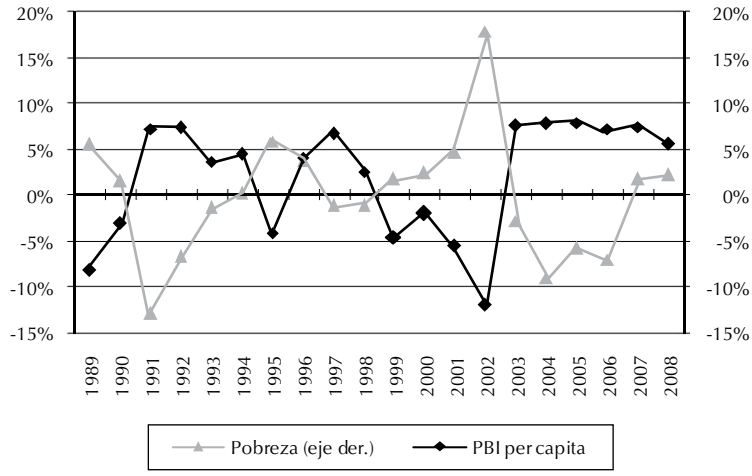
*Excluido aquél año en que se produce la mayor caída del PBI. Las caídas de producto se computan como positivas: de esta manera, un 20% indica una tasa de crecimiento interanual del PBI de -20%.

Fuente: IIE sobre la base de FMI.

Evitar las crisis macroeconómicas constituye un principio fundamental a seguir desde el manejo de la política económica, no sólo por las pérdidas de producto asociadas sino por el impacto duradero que tiene sobre variables como el nivel de pobreza. En el Gráfico 6.7 se puede observar una clara asociación negativa entre variación de la pobreza (medida como el cambio en el porcentaje de población bajo la línea de la pobreza) y crecimiento del PBI per cápita. Se aprecian claramente los fuertes incrementos en el índice de

pobreza con motivo de la crisis macroeconómica de fines de la década de los `80, la crisis del Tequila y la salida de la Convertibilidad. Cabe aclarar, siguiendo a CEPAL (2008), que en la evolución de la pobreza juega un rol importante, además del crecimiento del producto, la distribución del ingreso. En el capítulo 8 se puede encontrar un análisis más extenso acerca del efecto de ambas variables sobre la evolución de la pobreza.

Gráfico 6.7 Variación porcentual del PBI per cápita y variación de la pobreza en puntos porcentuales



Fuente: IIE sobre la base de MECON, INDEC y O. Ferreres.

Las crisis macroeconómicas tienen efectos negativos y persistentes sobre los sectores más pobres de la población. Cuentan con escaso o nulo acceso a esquemas públicos de seguro social porque en su mayoría trabajan por cuenta propia o son trabajadores familiares no remunerados. Dada su falta de acceso a los mecanismos de seguro, las familias de bajos ingresos se ajustan en los tiempos difíciles acudiendo a sus escasos ahorros, vendiendo activos, bajando el consumo y reduciendo sus demandas de servicios médicos y de educación. Estas estrategias pueden tener impactos irreversibles en la base de activos (considerando tanto activos tangibles como intangibles) y en la capacidad productiva de los hogares pobres, contribuyendo a perpetuar la pobreza crónica. La disminución del ingreso permanente de los más vulnerables genera un círculo vicioso por medio del cual las crisis llevan a una mayor desigualdad, la que a su vez genera una mayor vulnerabilidad frente a las futuras crisis (Banco Interamericano de Desarrollo). Un tratamiento más extenso de este tema se puede encontrar en el Capítulo 8 de la presente edición de El Balance de la Economía Argentina.

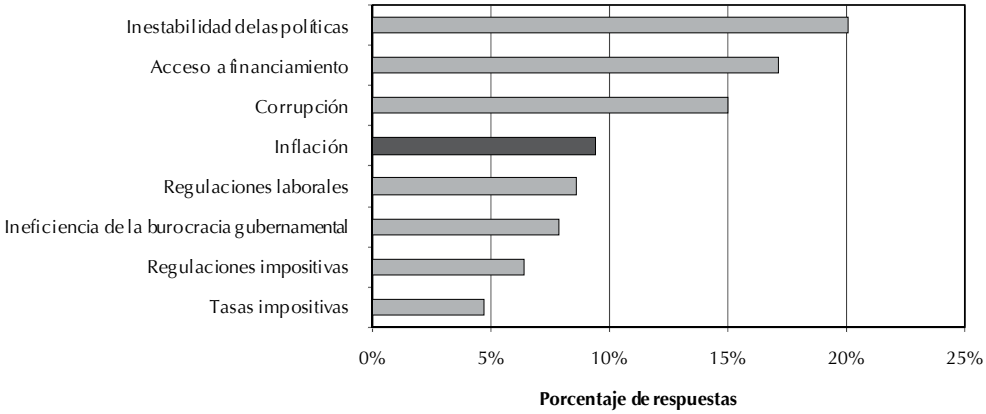
6.5 La política monetaria y la inflación

6.5.1 La problemática de la inflación

La inflación, que es el incremento generalizado y sostenido de los precios de una economía, es otro de los tópicos clásicamente estudiados dentro de la esfera macroeconómica. El Banco Central de la República Argentina (BCRA), como conductor de la política monetaria, es el encargado de preservar el valor de la moneda. Si bien el análisis de la inflación suele realizarse bajo una óptica monetaria (desarrollada en esta sección), la dinámica del nivel general de precios está también influenciada por el comportamiento cíclico de la economía. Las recomendaciones realizadas al respecto de las políticas contracíclicas son también pertinentes en este ámbito: no puede ignorarse el impacto que sobre el nivel de precios ha tenido el fuerte crecimiento de la demanda (principalmente debido al aumento del gasto público).

Es difícil establecer una definición (cuantitativa) precisa de lo que constituye una tasa de inflación óptima, o una tasa de incremento de los precios que no suponga un obstáculo a la actividad económica. Desde un punto de vista conceptual, se puede decir que la inflación es elevada (y por lo tanto constituye un problema) cuando los agentes económicos la tienen en cuenta al momento de tomar sus decisiones. De acuerdo al World Economic Forum (2009), la elevada inflación en los últimos años fue señalada por los empresarios como uno de los principales problemas a la hora de realizar negocios, junto con la inestabilidad de las políticas y la falta de financiamiento (Gráfico 6.8).

Gráfico 6.8: Principales obstáculos para realizar negocios en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de World Economic Forum (2009).

De acuerdo al Observatorio PyME (2009), el aumento en los costos de producción (tanto de mano de obra como de las materia primas) y la consecuente disminución de la rentabilidad se han constituido en las principales preocupaciones de los empresarios industriales durante los últimos años. Estos resultados sugieren que la inflación es uno de los principales problemas presentes en la esfera macroeconómica.

Si bien las discusiones académicas acerca de la existencia o no de una relación inversa entre inflación y desempleo en el corto plazo no tienen una respuesta definitiva, existe el consenso de que el alza continua de los precios tiene efectos negativos sobre el proceso de crecimiento a mediano y largo plazo (Di Gregorio, 2007). Entre los argumentos que intentan dar cuenta del efecto adverso de la inflación se pueden mencionar los siguientes:

- Redirecciona recursos de las actividades productivas a las especulativas y a la planificación financiera.
- Aumenta la incertidumbre acerca del flujo de fondos de los proyectos de inversión.
- Provoca una redistribución de riqueza, con efectos sobre los niveles de pobreza, debido al impacto que tiene sobre el poder adquisitivo de los salarios.

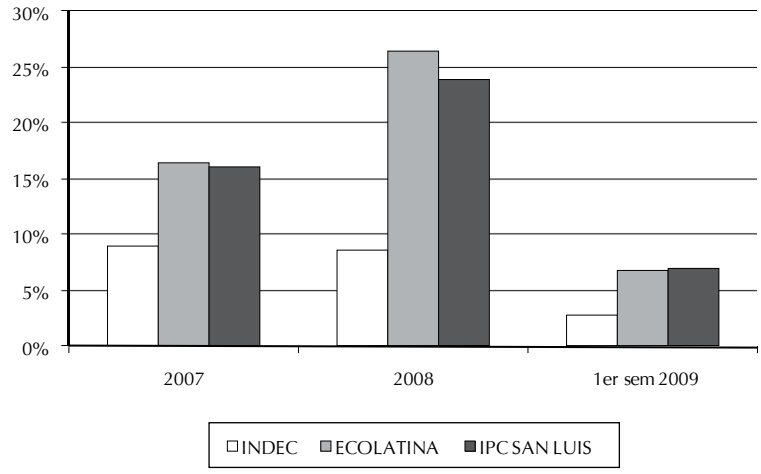
Síntoma de la importancia otorgada a estos problemas, es el reconocimiento por parte de los bancos centrales (autoridades monetarias en general) de los distintos países de que su principal misión es la lucha contra la inflación[5], tal como lo demuestran las prácticas internacionales en la

5 La visión tradicional en macroeconomía ha sido analizar el alza en el nivel general de precios como el problema a combatir; debe aclararse, sin embargo, que el descenso continuo y generalizado en los precios (deflación) también es perjudicial para el funcionamiento de la economía. La relevancia del comentario estriba en que la meta de la autoridad monetaria no debe ser inflación cero, sino una inflación baja y estable.

materia. Al margen de las cuestiones específicas de implementación de la política económica, es esencial lograr un compromiso irrevocable y primordial de lucha contra la inflación por parte de la autoridad monetaria, que prevalezca incluso ante eventuales conflictos con otros objetivos (particularmente las necesidades de fondeo por parte del Tesoro Nacional). Es un principio básico que debiera guiar la política monetaria, independientemente de la configuración específica que se le de en última instancia.

Por otra parte, la inflación ha sido un tema de candente debate en los últimos años debido a la creencia de una subestimación deliberada por parte del Gobierno Nacional de las cifras de inflación. Tal como se trató con mayor detalle en las ediciones 2007 y 2008 de El Balance de La Economía Argentina, tanto las estimaciones realizadas por diversas consultoras privadas como los cálculos indirectos (por ejemplo, el análisis de la evolución de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado) sugieren que el alza en los precios es mayor al que muestran las cifras oficiales. Incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el reporte particular para Argentina pone de manifiesto la existencia de discrepancias en los niveles de inflación difundidos. En el Gráfico 6.9 se pueden apreciar tres mediciones distintas de la inflación minorista: las calculadas por el INDEC, por una gerencia de estadística provincial y por una consultora privada.

Gráfico 6.9 Inflación minorista



Fuente: IIE sobre la base de Ecolatina, Indec y Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis.

Cuadro 6.2: Inflación minorista durante 2008, países seleccionados

Puesto /133	País	Inflación anual
1	Japón	1,4%
2	Holanda	2,2%
3	Canadá	2,4%
42	Brasil	5,7%
45	Perú	5,8%
52	Colombia	7,0%
60	Uruguay	7,9%
70	Argentina	8,6%
72	Chile	8,7%
120	Cambodia	19,7%
121	Nicaragua	19,9%
122	Tajikistán	20,4%
129	Ucrania	25,2%
132	Venezuela	30,4%

Fuente: IIE sobre la base de Ecolatina World Economic Forum (2009).

El World Economic Forum en su Global Competitiviness Report 2009 sitúa a Argentina, con 8,6% de inflación durante 2008, en el puesto 70 entre 133 países en lo que respecta al crecimiento en los precios al consumidor. Sin embargo, es necesario aclarar que si el aumento efectivo en el nivel de precios fue mayor al 20%, tal

como lo señalan las dos fuentes alternativas citadas anteriormente, entonces Argentina hubiese ocupado el puesto 121 (Cuadro 6.2).

La explicación que han encontrado los analistas para este proceder es el ahorro logrado por el Gobierno Nacional en el pago de intereses correspondientes a aquellos títulos públicos que poseen un ajuste por inflación (CER). Más allá del ahorro que pudiera haber realizado el Gobierno Nacional por este concepto, la contracara es el descrédito del que goza el INDEC, la desconfianza por parte de los inversores y el consiguiente rechazo por parte del mercado hacia los instrumentos de deuda pública en general y particularmente aquellos ajustados por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

Si bien existen implicancias económicas concretas, tal como el impacto sobre el precio de aquellos instrumentos que ajustan por inflación y sobre sus tasas de interés, es necesario subrayar que las implicancias rebasan lo que tradicionalmente ha sido considerado el ámbito económico; dentro del esquema de crecimiento propuesto por Rodrik, la manipulación de los datos de inflación entra como un factor institucional de riesgo que supone la expropiación de una parte de las ganancias que obtiene un inversor[6]

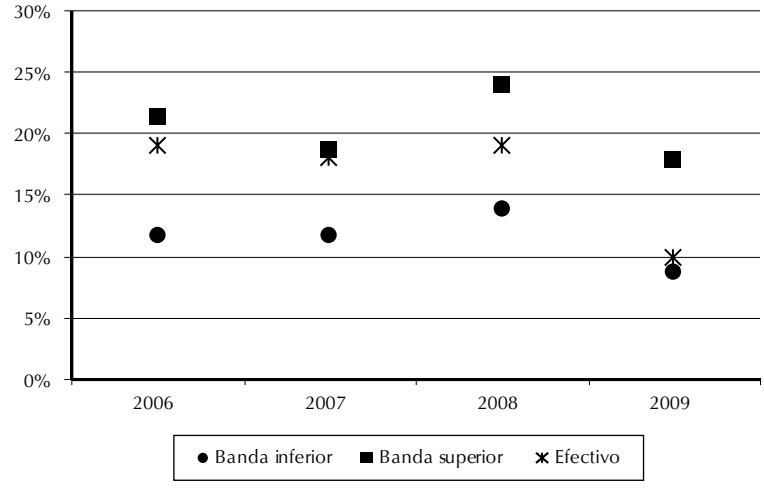
De cara a un proceso de crecimiento sostenido, la normalización del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos es un ejemplo claro e indiscutido del tipo de reformas que debe incluir cualquier agenda de políticas: sirve para dotar al sistema económico de un entorno institucional confiable, con reglas de juego claras y estables, que posibilite el normal desenvolvimiento de la actividad económica en general y no que signifique un escollo al mismo. Resulta asimismo un paso indispensable para tener la posibilidad de acceder a los mercados financieros internacionales a un costo razonable, para poder establecer salarios que sean compatibles con el costo de vida y la productividad de los actores involucrados, y para la implementación y monitoreo de una política monetaria sólida.

6.5.2 La política monetaria y la lucha contra la inflación

La dinámica de la inflación está estrechamente vinculada a la política monetaria. Como se mencionó anteriormente, hay ciertos principios básicos dentro de los cuales debe enmarcarse la política económica independientemente del formato específico que adopte esta última. En relación a la inflación, lo primero que debe reconocerse es la conveniencia de alcanzar una inflación baja y estable, por lo que la preservación del valor de la moneda debe constituir la misión fundamental de la autoridad monetaria. Este es un requisito fundamental, anterior a la adopción de un régimen particular de política monetaria, a la hora de construir una "buena" reputación y credibilidad (dos activos muy valiosos a la hora de emprender políticas). El principio de independencia del banco central está dirigido a aislar a la autoridad monetaria de otras presiones, particularmente las provenientes del poder ejecutivo relacionadas a la monetización del gasto público.

6 Si bien en este caso específico se considera una inversión financiera, no una inversión real, constituye un ejemplo de cómo los factores institucionales pueden alterar la rentabilidad de las actividades económicas reduciendo la proporción de las ganancias de la que pueden "apropiarse" los actores económicos.

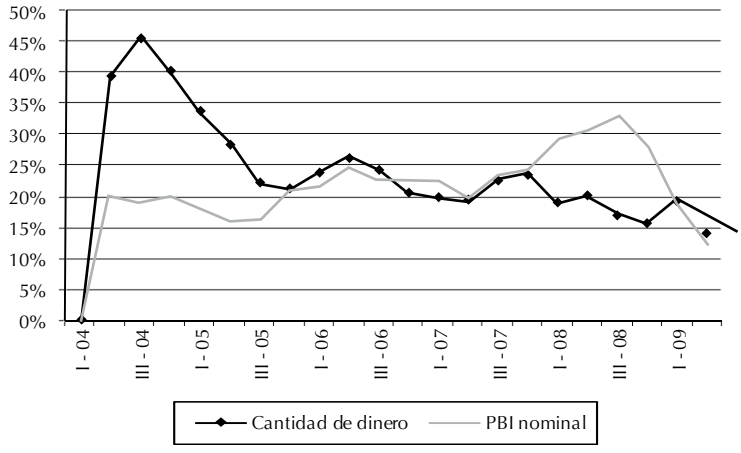
Gráfico 6.10 Metas y evolución efectiva del M2



Nota: La evolución efectiva del M2 para el año 2009 corresponde al acumulado hasta tercer trimestre.

Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Gráfico 6.11: Crecimiento de la cantidad de dinero (M2) y del PBI Nominal



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

En relación a la cantidad de dinero, la autoridad monetaria debe emitir para satisfacer la demanda correspondiente. Desde la salida de la Convertibilidad, el BCRA ha seguido una política monetaria basada en el control del crecimiento de la cantidad de dinero (monetary growth targeting). En un principio, el ancla nominal fue la base monetaria amplia, pero a partir del año 2006 el agregado monetario de referencia pasó a ser el M2 (desde fines de 2008 también se establecen metas para la evolución del M2 privado). En el Gráfico 6.10 se observan las metas fijadas para el M2 y su comportamiento efectivo.

Como señalan numerosos desarrollos en la materia (Mishkin, 2000), la estabilidad de la demanda de dinero es uno de los requisitos para el éxito de una política monetaria basada en el control de la cantidad de dinero. Como se puede apreciar en el Gráfico 6.11, la relación ha sido bastante inestable: la diferencia entre el crecimiento de la cantidad de dinero, medida por el M2, y del PBI nominal (la variación en la velocidad de circulación del dinero) superó los diez puntos porcentuales durante el 2008 mostrando gran inestabilidad y sembrando dudas sobre la efectividad de las metas fijadas sobre el control de la inflación. Si bien resta ver si este desfasaje es transitorio o más bien estructural, arroja una advertencia sobre la conveniencia de elegir a los agregados monetarios como ancla nominal para la política monetaria.

Asimismo, hay que recalcar que, además de anunciar públicamente las metas fijadas para el crecimiento en el agregado monetario seleccionado, debe haber un mecanismo que haga responsable a la autoridad monetaria de los desvíos respecto al objetivo.

Dentro de las prácticas observadas a nivel internacional para lograr la estabilidad de precios, el sistema de metas de inflación (*inflation targeting*) ha ganado adeptos alrededor del mundo[7]. El atractivo de este esquema de política monetaria radica no sólo en cuestiones técnicas referidas a su implementación sino también en el fuerte compromiso en la lucha contra la inflación que impone a la autoridad monetaria. El sistema de metas de inflación se basa en cinco pilares o principios (Mishkin y Savastano, 2001):

1) El anuncio público de objetivos numéricos de mediano plazo para la inflación;

2) Un compromiso institucional con la estabilidad de precios como principal objetivo de la autoridad monetaria;

3) No puede haber un compromiso con ninguna variable o instrumento (como la cantidad de dinero o el tipo de cambio) excepto que dicha variable contenga toda la información necesaria respecto a la tasa de inflación;

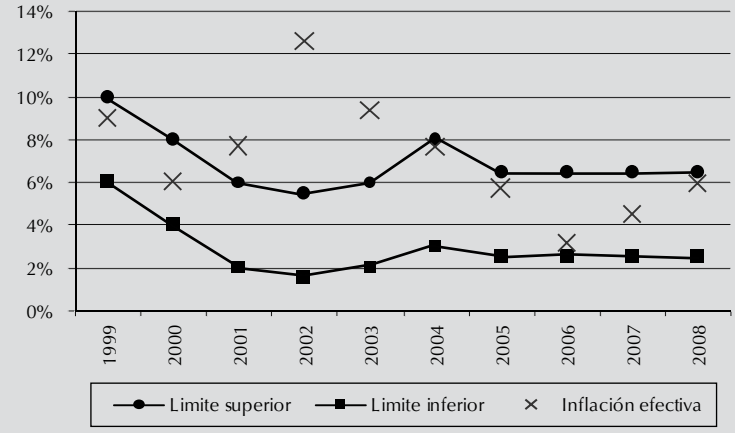
4) Transparencia en las decisiones de política monetaria, a través de un estrecho canal comunicativo del banco central con el público y el mercado. La autoridad monetaria debe informar los planes y objetivos fijados, así como los fundamentos de sus decisiones de política.

5) Existencia de mecanismos que hagan responsable a la autoridad monetaria por el cumplimiento de la meta fijada.

Recuadro 6.3: Inflation targeting en Brasil

En junio de 1999, mediante el Decreto Nº 3.088, se estableció el sistema de metas de inflación como directriz de la política monetaria. El Consejo Monetario Nacional (CMN), mediante propuesta del Ministro de Hacienda, fija la meta y los correspondientes intervalos de tolerancia para la inflación, medida a través de la variación anual del índice de precios de amplia divulgación (IPCA). En el Gráfico 6.12 se puede observar la evolución efectiva de la inflación así como las metas puntuales y los rangos de variación establecidos.

Gráfico 6.12: Intervalos establecidos como meta e inflación efectiva en Brasil



Fuente: IIE sobre la base de Banco Central do Brasil.

7 También ha sido desprestigiado por numerosos autores, según los cuales la adopción de inflation targeting se debe a que no hay otras salidas posibles más que a méritos inherentes al sistema.

En caso de que la meta no sea cumplida, el Presidente del Banco Central debe informar públicamente los motivos del incumplimiento y las previsiones para retornar la inflación dentro de los límites establecidos y el plazo estimado para que esto ocurra.

En cuanto a la comunicación y transparencia de sus acciones, el Banco Central divulga trimestralmente, a través del Informe de Inflación, los resultados de las decisiones de política monetaria y las perspectivas futuras.

Fuente: IIE sobre la base de Banco Central de Brasil.

Es necesario hacer hincapié en los requisitos (tanto de corte institucional como técnico) para la implementación de inflation targeting. En primer lugar, la existencia de un indicador confiable de la inflación subyacente es crucial para la implementación de este esquema de política. Como se analizó en la sección anterior, las mediciones oficiales de inflación minorista reportan niveles sustancialmente más bajos a los informados por consultoras privadas. Segundo, debe haber un compromiso irrevocable por parte del BCRA en la lucha contra la inflación. Este compromiso institucional requiere que la autoridad monetaria tenga independencia para poder elegir los instrumentos necesarios para cumplir la meta fijada, e independencia respecto del proceso político, por ejemplo de las presiones por parte del poder ejecutivo en lo que respecta al financiamiento de gasto público.

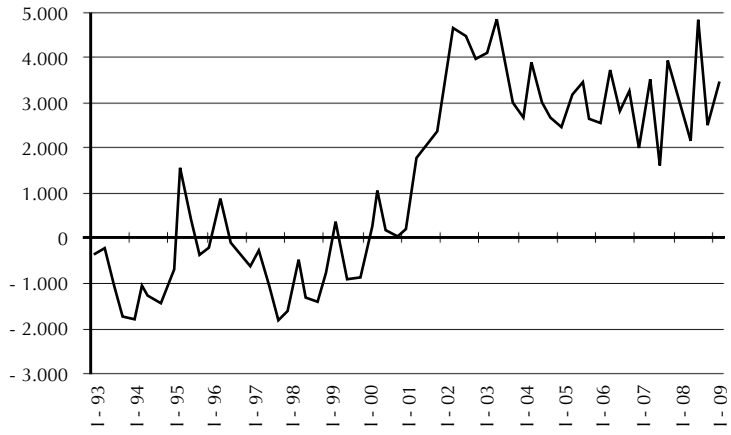
Si bien no es estrictamente necesario para un sistema de inflation targeting, también sería conveniente contar con una tasa de interés de referencia como instrumento de política. En lo que concierne al tipo de cambio, las experiencias a nivel internacional sugieren que la intervención en el mercado cambiario debe ser más bien excepcional, sólo para evitar fluctuaciones bruscas en la cotización de la moneda.

En esta sección se delinearon los principios básicos que debe contemplar el esquema macroeconómico en cuanto a la inflación; para su instrumentación se necesitan definir cuestiones específicas relativas al esquema de política monetaria elegido. Si bien no hay un esquema de política de aceptación general, se recalcó la necesidad de monitorear la estabilidad de la demanda de dinero. El movimiento gradual (previa construcción de requisitos fundamentales en la esfera institucional) hacia un sistema de metas de inflación es una de las opciones a tener en cuenta, impulsada por la efectividad que ha tenido este esquema en países como Brasil y Chile

6.6 Cuentas externas

El sector externo ha sido uno de los más dinámicos en los últimos años: el benévolo contexto internacional, reflejado en los altos precios de las commodities de exportación, permitió la obtención de abultados superávit comerciales que significaron un fuerte impulso para la economía en su conjunto. El Gráfico 6.13 muestra la evolución del saldo comercial de Argentina durante la década de los noventa y tras la salida de la Convertibilidad; allí se puede apreciar el elevado superávit comercial obtenido en los últimos años. Un análisis más detallado de este tema se puede encontrar en las ediciones 2007 y 2008 de El Balance de la Economía Argentina.

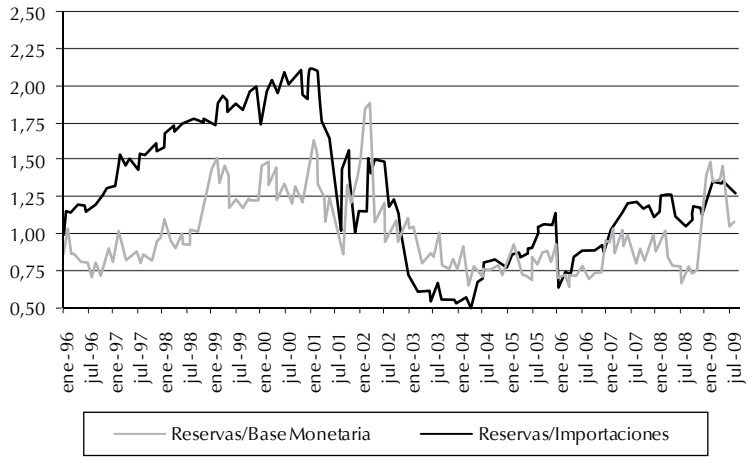
Gráfico 6.13: Evolución de la balanza comercial de Argentina, por trimestre



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

En este contexto de fuerte superávit comercial, el BCRA ha llevado adelante una política de compra de divisas que derivó en un notable incremento de las reservas internacionales. Los desarrollos teóricos sugieren que existen beneficios asociados a la acumulación de reservas, ya que estas significan una red de seguridad durante episodios de stress financiero y/o cambiario. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente al tratar la conformación de fondos soberanos, también existen costos asociados: estos vienen dados por la diferencia entre el rendimiento que obtienen las reservas y el que podrían obtener. Como señala Rodrik (2006), aún en el caso de que el spread entre el rendimiento obtenido mediante la inversión de las reservas oficiales y la tasa de rendimiento social de la economía sea pequeño, el costo social derivado de la acumulación excesiva de reservas líquidas puede ser significativo. La aplicación de las reservas al financiamiento de proyectos de inversión con alto rendimiento social puede ser de particular importancia en aquellos casos en que la falta de financiamiento adecuado supone la limitante principal al crecimiento, dentro del proceso de diagnóstico propuesto por Rodrik (2004).

Gráfico 6.14: Indicadores del nivel de reservas internacionales



Nota: Para el cómputo del ratio reservas/importaciones se tomaron las importaciones anualizadas, por lo que el indicador muestra el número de años de importaciones que se pueden pagar con las reservas en un momento determinado.

Fuente: IIE sobre la base de BCRA y MECON.

Es necesario, por lo tanto, contar con un criterio para definir el nivel adecuado de reservas líquidas y así maximizar el beneficio derivado de su acumulación: la regla de Guidotti-Greenspan, por ejemplo, sugiere que las reservas deben ser iguales a la deuda externa de corto plazo. Las reservas por encima de este nivel pueden ser invertidas con una perspectiva de más largo plazo y/o agresiva en términos de riesgo, por ejemplo a través de la conformación de un fondo soberano. El ratio reservas/importaciones es otro de los indicadores frecuentemente utilizados para evaluar el nivel de reservas: mide los meses (o años) de importaciones a los que se puede hacer frente con las reservas internacionales. El ratio reservas/base monetaria (o considerando otro agregado monetario en moneda nacional) brinda una idea acerca

de la cobertura que ofrecen las reservas internacionales ante una eventual corrida contra la moneda nacional. En el Gráfico 6.14 se puede observar la evolución de estos dos últimos indicadores en Argentina durante el período 1996-2009.

Estos indicadores han sido criticados por su carácter univariado y por lo tanto se han propuesto mecanismos más complejos para determinar el nivel óptimo de reservas; sin embargo, el punto a destacar es la necesidad de determinar el nivel adecuado para la acumulación de reservas para maximizar sus beneficios y minimizar los costos asociados. A la hora de computar el nivel óptimo de reservas deben tenerse en cuenta variables tales como la evolución esperada de los términos de intercambio que enfrenta el país, trayectoria prevista de la deuda denominada en moneda extranjera y de las tasas de interés relevantes, entre otros. Estos factores influyen en los requerimientos de divisas del país y por lo tanto deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar una política de reservas tendiente a minimizar el riesgo de crisis externas, cuyo impacto negativo sobre el crecimiento en Latinoamérica bien remarca Edwards (2007). Es por ello que debe adoptarse un enfoque prudencial (no sólo en la gestión de las reservas internacionales sino también en los otros aspectos ligados al sector externo), que trate de evitar este tipo de crisis; los indicadores mencionados así como otros sistemas de alerta (como por ejemplo el Market Turbulence Index) son herramientas útiles en esta tarea.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la compra de divisas puede desviar el tipo de cambio del que sería su nivel de equilibrio. Como se mencionó anteriormente, no hay un formato universalmente aceptado para el esquema cambiario, si bien es necesario tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar el tipo de cambio no debe estar muy alejado del que es su nivel de equilibrio (un problema de este tipo se dio en la segunda mitad de la década de los noventa, durante el régimen de Convertibilidad). Segundo, si eventualmente se adopta un sistema de metas de inflación tanto la literatura como las prácticas observadas sugieren la conveniencia de un esquema de tipo de cambio flexible. Sin embargo, el Banco Central debe intervenir durante aquellos episodios en que los shocks alejen sustancialmente al tipo de cambio de su nivel de equilibrio. De Gregorio (2006), al analizar la política económica chilena, recalca que la flotación cambiaria no excluye intervenciones en el mercado por parte del Banco Central; más aún, recalca que es deseable evitar desviaciones importantes en el tipo de cambio que no respondan a cambios en sus fundamentals.

La implementación específica de política económica en este aspecto debe seguir los lineamientos generales esbozados en la presente sección. Las recomendaciones están dirigidas a sostener una posición que evite los distintos tipos de crisis externas (frecuentemente asociadas a un fuerte atraso cambiario), de manera de lograr un adecuado funcionamiento del sistema de pagos externo.

6.7 Conclusión

Lo expuesto hasta el momento sugiere que la disciplina macroeconómica es un requisito indispensable para poder encarar con éxito un proceso de crecimiento sostenido. Es necesario recalcar nuevamente que es sólo uno de los factores que contribuyen al crecimiento y que de ninguna manera es la panacea, tal como se explicó con mayor detalle en la sección 6.1. La teoría ha ido incorporando nuevos elementos (que se encuentran fuera de la órbita de lo estrictamente macroeconómico) como determinantes del crecimiento: aspectos institucionales ligados a la protección de

los derechos de propiedad, la acumulación de capital humano, el esfuerzo en Investigación y Desarrollo, por mencionar algunos. La interacción de estos pilares sugiere una relación de complementariedad entre ellos, conformando una relación multiplicativa en la que si uno de los factores es cero el crecimiento también es nulo: por lo tanto un programa de desarrollo no puede prescindir de un buen manejo macroeconómico, así como tampoco puede basarse enteramente en él.

La política macroeconómica debiera estar dirigida (en su nivel más general) a lograr una trayectoria estable de las principales variables agregadas, reduciendo su volatilidad a través de la implementación de políticas contracíclicas y tratando de evitar las crisis macroeconómicas, debido a los efectos perdurables que pudieran tener, especialmente en los sectores de menores recursos. Debe remarcarse que la estabilización de la economía debe ser simétrica: así como debe evitarse que la economía opere por debajo de su nivel potencial (subocupación de los recursos), es necesario evitar que crezca por encima de sus posibilidades debido al incremento de la volatilidad consiguiente y la aparición de presiones inflacionarias. De esta manera la política económica goza de mayor credibilidad, lo que ayuda a reducir los costos de la estabilización, hecho particularmente notado en el caso de la política monetaria.

El manejo de la política económica teniendo en cuenta la instancia cíclica de la economía es un factor necesario en la búsqueda del crecimiento: la constitución de fondos anticíclicos, siguiendo el ejemplo de Chile, aparece como uno de los instrumentos apropiados. Sin embargo, debe complementarse con una mayor disciplina fiscal en relación al gasto público, no sólo en relación a su cuantía sino también a su composición, de manera tal de reforzar su carácter contracíclico: el rediseño de los programas de seguro social, tema que se tratará con mayor detalle en el Capítulo 8, es un ejemplo de esto.

En este capítulo se delinearon los principios básicos que deben guiar la política macroeconómica en el marco de la propuesta de planificación estratégica de cara al Bicentenario. Asimismo, se propusieron diseños específicos en el caso de la política fiscal y monetaria; hay que destacar, sin embargo, que el abanico de opciones es muy amplio y que las medidas propuestas no constituyen el único curso de acción posible: otras configuraciones pueden resultar igualmente exitosas, siempre y cuando estén enmarcadas en los principios básicos mencionados.

Anexo 6: Análisis fiscal de las provincias de la Región Centro

Las provincias que integran la Región Centro acompañaron de manera notable la evolución de la actividad económica nacional; es decir, se expandieron fuertemente desde mediados de 2002, sin embargo esta tendencia se revirtió a partir de 2007, haciendo que hoy el panorama sea incierto. Esta situación se observa, entre otras variables, en la evolución de las cuentas públicas provinciales. Por tal motivo, de aquí en adelante se analizarán los principales componentes de las cuentas publicas, lo que permitirá visualizar tanto la evolución cuantitativa como la eficiencia de cada una de estas variables, y de esta manera dilucidar posibles soluciones ante el escenario en el cuál se encuentra la Región Centro. El período de análisis es 2005-2009.

A6.1 Ingresos y gastos corrientes

En Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe entre 2005 y 2008 los ingresos corrientes han ido en aumento. Esto se debe principalmente a la suba en los ingresos tributarios, y dentro de éstos los de origen nacional, los que aportan entre el 50% y 60% de los ingresos corrientes totales. Por su parte la recaudación tributaria provincial, representa aproximadamente entre el 15% y 20% de los ingresos corrientes totales, destacándose por su mayor participación dentro de los mismos el impuesto a los Ingresos Brutos. Es decir, que del total de los ingresos corrientes, en promedio el 75% corresponde a recursos tributarios, entre de los cuales se destacan significativamente los provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Los restantes componentes de los ingresos corrientes son, en orden de importancia, las Contribuciones a la Seguridad Social representando aproximadamente entre el 12% y 16%, las Transferencias corrientes con el 3% y 9% aproximadamente, la Recaudación no tributaria (principalmente multas y regalías) con el 3%, y por último, la Venta de bienes y servicios de la Administración pública y las Rentas de la Propiedad con participaciones inferiores al 1%.

En términos absolutos se habla de una recaudación que para el caso de Córdoba en 2008 superó los $12.854 millones, seguido de Santa Fe con $11.705 millones, mientras que Entre Ríos alcanzó los $5.800 millones, como puede verse en el Cuadro A6.1.

Al considerar estos conceptos en términos per cápita puede notarse que Entre Ríos, en 2008, alcanzó los mayores niveles de recaudación por habitante, esto es $4.618, mientras que Córdoba y Santa Fe sólo obtuvieron $3.848 y $3.609 per cápita respectivamente, es decir, alrededor de $1.000 menos por habitante que Entre Ríos.

En relación a lo que cada una de las provincias ha fijado en sus presupuestos, al segundo trimestre del 2009, Córdoba ha recaudado el 49%, Entre Ríos el 48% y Santa Fe el 39% de lo proyectado, lo cuál estaría indicando que en el año 2009 algunas provincias podrían estar cerrando el año con ingresos corrientes por debajo de los presupuestados. En relación a esto, la distancia entre los recursos predeterminados y los devengados indica, en cierta medida, el grado de solvencia de cada una de las provincias para afrontar el gasto público presupuestado.

Este aspecto adquiere mayor relevancia al observar que en las tres provincias los gastos corrientes representan más del 90% de los ingresos corrientes, siendo el caso de Córdoba el más preocupante ya que esta relación, en 2008, fue del 99%. A su vez, es importante notar que esta situación empeoró a lo largo del período analizado, ya que en 2005, en Córdoba, los gastos corrientes representaban el 91% de los ingresos corrientes, el 88% en Entre Ríos y 78% para Santa Fe.

Cuadro A6.1: Evolución de los ingresos corrientes y sus componentes en las provincias de la Región Centro. Administración pública no financiera. En miles de pesos. Período 2005 - 1º semestre de 2009

		2005	2006	2007	2008	1º Trim 09	1º Sem 09
CORDOBA	**INGRESOS CORRIENTES**	**6.151.327**	**7.687.950**	**9.760.676**	**12.854.160**	**3.437.726**	**7.480.751**
	Tributarios	4.389.478	5.446.551	7.007.372	8.883.347	2.276.742	4.993.294
	De origen nacional	2.919.501	3.597.670	4.727.597	5.969.719	1.366.809	3.096.357
	De origen provincial	1.469.977	1.848.881	2.279.775	2.913.628	909.933	1.896.937
	No tributarios	204.844	296.155	273.513	434.890	202.747	332.281
	Contribución a la Seguridad Social	891.155	1.188.960	1.582.028	2.481.406	674.030	1.529.229
	Venta de Bienes y Serv de la Adm Púb	13.934	19.935	42.272	27.687	7.492	15.828
	Rentas de la Propiedad	5.214	116	7.799	5.927	309	1.033
	Transferencias corrientes	646.702	736.233	847.692	1.020.903	276.406	609.086
	Otros	-	-	-	-	-	-
ENTRE RIOS	**INGRESOS CORRIENTES**	**2.845.584**	**3.505.792**	**4.435.680**	**5.800.000**	**1.307.490**	**3.144.120**
	Tributarios	2.166.994	2.615.761	3.437.780	4.273.160	989.220	2.216.950
	De origen nacional	1.696.812	2.048.943	2.632.900	3.317.490	760.170	1.718.260
	De origen provincial	470.182	566.818	804.880	955.670	229.050	498.690
	No tributarios	103.046	144.299	101.670	205.120	83.020	161.180
	Contribución a la Seguridad Social	388.967	522.837	603.960	846.640	160.620	480.540
	Venta de Bienes y Serv de la Adm Púb	21.008	27.404	31.450	41.450	1.220	2.010
	Rentas de la Propiedad	4.439	5.156	7.630	6.070	980	1.080
	Transferencias corrientes	161.130	190.335	253.190	427.560	72.430	282.360
	Otros	-	-	-	-	-	-
SANTA FE	**INGRESOS CORRIENTES**	**5.890.093**	**7.125.273**	**9.121.909**	**11.705.016**	**2.769.592**	**6.122.558**
	Tributarios	4.820.581	5.762.352	7.387.904	9.313.958	2.240.265	4.868.341
	De origen nacional	3.219.904	3.875.708	5.028.642	6.303.797	1.453.949	3.272.681
	De origen provincial	1.600.677	1.886.644	2.359.262	3.010.161	786.316	1.595.660
	No tributarios	126.363	233.291	163.919	111.143	18.590	44.930
	Contribución a la Seguridad Social	553.658	778.357	1.122.309	1.704.802	322.162	889.989
	Venta de Bienes y Serv de la Adm Púb	63.399	52.461	59.961	77.944	16.082	36.562
	Rentas de la Propiedad	70.880	110.875	140.689	182.128	46.101	75.411
	Transferencias corrientes	255.212	187.937	247.127	315.041	126.392	207.325
	Otros	-	-	-	-	-	-

Fuente: CES sobre la base del Ministerio de Finanzas de Córdoba, la Contaduría General de Entre Ríos y el Ministerio de Economía de Santa Fe.

En cuanto a la evolución del gasto corriente y de cada uno de sus componentes corresponde destacar, como se puede apreciar en el Cuadro A6.2 la participación promedio del gasto en Consumo (personal, bienes y servicios). Este representa entre el 50% y 60% del total de los gastos corrientes, seguido de las Prestaciones a la Seguridad Social y las Transferencias corrientes que se encuentran entre el 18% y 25% cada una de ellas, mientras que las Rentas de la propiedad representan no más del 3%.

Al primer trimestre de 2009, las provincias ya realizaron aproximadamente el 20% del gasto proyectado en cada uno de sus presupuestos. Al primer semestre, Córdoba y Entre Ríos presentaron un gasto del 50% en relación al presupuestado, mientras que Santa Fe sólo el 45%, lo cual es favorable teniendo en cuenta que los ingresos corrientes de esta provincia tampoco han alcanzado los niveles esperados. Sin embargo, es importante notar que el margen de reducción del gasto corriente es sumamente limitado en el corto plazo, debido a que su destino principal corresponde a remuneraciones, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, transferencias a instituciones educativas y a municipios y comunas.

A pesar de ser esta una limitación para la administración de las finanzas públicas, puede observarse el caso particular de la cantidad de personal y en consecuencia la rigidez que genera sobre la reducción del gasto corriente.

En la provincia de Entre Ríos entre 2005 y junio de 2009 la planta de personal se ha incrementado en 5.116 empleados, es decir un 9%. Esto hace que a mediados de 2009 la provincia de Entre Ríos sume un total de 62.025 empleados, de los cuales el 82% (50.618) son empleados permanentes. Esta relación se ha incrementado con el transcurso de los años, en el año 2005 la misma era de 76%.

En la provincia de Santa Fe, la cantidad total de empleados a junio de 2009 fue de 97.611, de los cuales el 99% (96.771) correspondían a planta de personal permanente, relación que se mantuvo en todo el período analizado. Entre 2005 y 2009, el incremento de la planta total fue de 5.988 empleados (7%).

En Córdoba a fines de 2008 la planta era de 94.528 empleados de los cuales el 86% (81.298) correspondían a la planta permanente.

Sin embargo, la situación que se refleja en los últimos años en cuanto crecimiento en la cantidad de empleo público, se observa desde al menos el año1996, lo cuál nos lleva a considerar que en gran parte, las limitaciones presentes en cuanto a la reducción del gasto son producto de conductas asumidas a lo largo del tiempo por distintas administraciones públicas.

Cuadro A6.2: Evolución de los gastos corrientes y sus componentes en las provincias de la Región Centro. Administración pública no financiera. En miles de pesos. Período 2005 - 1º semestre de 2009

		2005	2006	2007	2008	1º Trim 09	1º Sem 09
CORDOBA	**GASTOS CORRIENTES**	**5.577.534**	**6.926.170**	**9.039.998**	**12.749.696**	**3.274.646**	**7.376.211**
	Gastos de Consumo	2.671.846	3.340.388	4.420.851	6.402.144	1.684.899	3.813.925
	Personal	2.080.366	2.646.422	3.499.114	5.258.743	1.410.709	3.164.180
	Bienes de consumo y servicios	579.402	683.665	915.449	1.139.704	274.190	649.745
	Otros de consumo	12.077	10.301	6.288	3.697	-	-
	Rentas de la Propiedad	255.263	220.665	253.633	273.448	65.148	151.164
	Prestaciones de la Seguridad Social	1.347.218	1.761.340	2.322.513	3.463.810	884.757	2.009.770
	Transferencias Corrientes	1.284.412	1.580.690	2.043.001	2.610.294	639.842	1.401.352
	Otros corrientes	18.795	23.087	-	-	-	-
ENTRE RIOS	**GASTOS CORRIENTES**	**2.494.740**	**3.176.955**	**4.135.210**	**5.582.090**	**1.383.490**	**3.057.540**
	Gastos de Consumo	1.392.707	1.810.670	2.372.520	3.264.990	807.750	1.768.650
	Personal	1.180.037	1.536.844	2.061.290	2.856.460	727.820	1.573.630
	Bienes de consumo y servicios	212.670	273.826	311.230	408.530	79.930	195.020
	Otros de consumo	-	-	-	-	-	-
	Rentas de la Propiedad	123.021	79.404	81.470	91.420	21.560	47.840
	Prestaciones de la Seguridad Social	519.554	692.370	905.120	1.248.890	327.280	723.630
	Transferencias Corrientes	459.458	594.511	776.100	976.790	226.900	517.420
	Otros corrientes	-	-	-	-	-	-
SANTA FE	**GASTOS CORRIENTES**	**4.616.370**	**5.883.522**	**7.988.772**	**10.667.830**	**2.895.536**	**6.422.294**
	Gastos de Consumo	2.697.904	3.489.641	4.621.026	6.293.181	1.666.099	3.739.382
	Personal	2.276.182	2.992.647	4.039.230	5.582.908	1.505.283	3.352.293
	Bienes de consumo y servicios	418.395	495.512	578.431	708.273	158.816	385.089
	Otros de consumo	3.327	1.482	3.365	2.000	2.000	2.000
	Rentas de la Propiedad	93.980	95.060	75.145	51.084	12.799	20.891
	Prestaciones de la Seguridad Social	789.398	1.012.831	1.364.551	1.945.911	528.046	1.229.957
	Transferencias Corrientes	1.031.377	1.281.900	1.923.232	2.372.191	687.278	1.429.453
	Otros corrientes	3.711	4.090	4.818	5.463	1.314	2.611
				-			

Fuente: CES sobre la base del Ministerio de Finanzas de Córdoba, la Contaduría General de Entre Ríos y el Ministerio de Economía de Santa Fe.

A6.1.1 Planta de personal

En términos globales se considera el gasto total en la planta de personal como la suma de la partida Personal más las Prestaciones a la Seguridad Social, ya que éstas últimas hacen referencia a la asistencia que se brinda al personal mediante los Organismos de previsión y Asistencia social. De esta manera como se aprecia en el Cuadro A6.3, los montos destinados a la planta de personal de la administración pública, en el año 2008, alcanzaron en Córdoba los $8.722 millones, en Santa Fe los $7.528 y en Entre Ríos los $4.015 millones, lo que indica que en las tres provincias el gasto en la planta de personal superó, en 2008, el 70% de los gastos corrientes.

En términos per cápita y si se considera sólo los empleados permanentes, la provincia de Entre Ríos, en el año 2008, presentó un gasto en la planta de personal de $3.269, superando ampliamente a Córdoba y Santa Fe con $2.611 y $2.321 respectivamente. Sin embargo, en cuanto a la cantidad de empleados por cada mil habitantes Santa Fe presenta 101 empleados, mientras que Córdoba y Entre Ríos, 86 y 58 empleados permanentes, respectivamente.

Cuadro A6.3: Planta de personal permanente. A diciembre de 2008

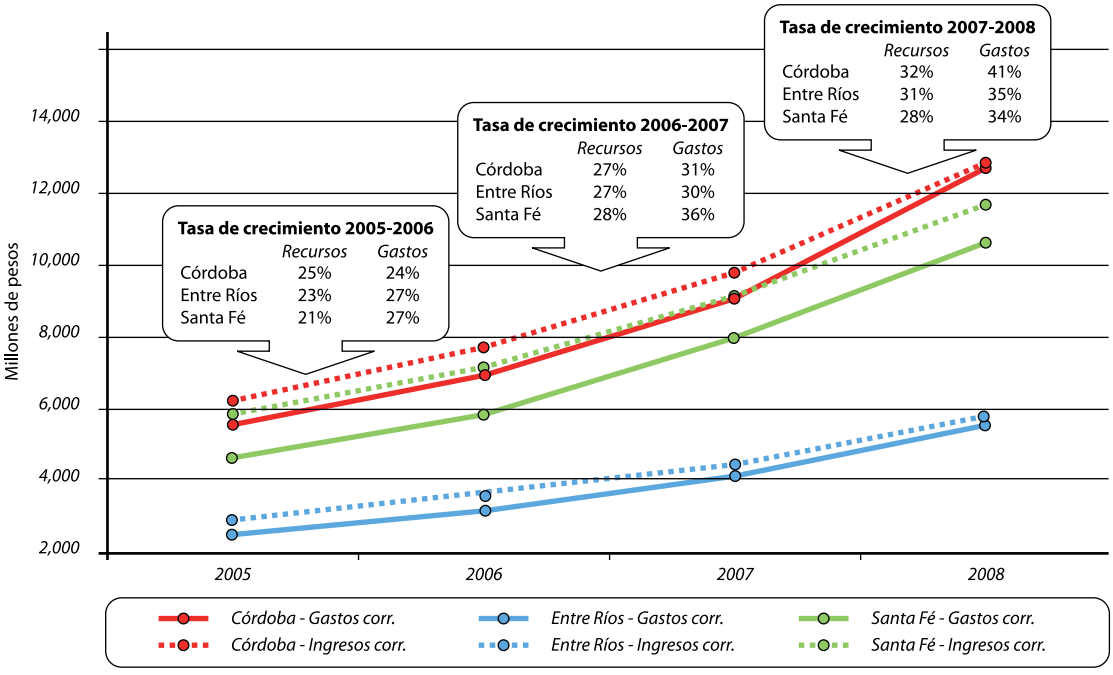
	Planta de personal según Presupuesto	Planta de personal permanente segúnEsquema A-I-F	Gasto en Planta de Personal (Personal + Perstaciones de la Seg Soc) En miles de pesos.	Planta permanente cada 1.000 habitantes	Gasto en Planta de personal per cápita. En pesos
Córdoba	85.742	81.298	8.722.553	86	2.612
Entre Ríos	58.170	50.618	4.105.350	58	3.269
Santa Fe	100.614	96.771	7.528.819	101	2.322

Fuente: CES sobre la base del Ministerio de Finanzas de Córdoba, la Contaduría General de Entre Ríos y el Ministerio de Economía de Santa Fe.

A6.1.2 Comparación del ingreso y gasto corriente entre las provincias de la Región Centro

En primer lugar, se observa que en términos absolutos, la provincia de Córdoba siempre se ubicó por encima de Santa Fe y Entre Ríos en cuanto a los montos de ingreso y gasto corriente. Por otro lado, las tasas de crecimiento de ambas variables han sido crecientes en el tiempo, acentuándose a partir de 2008 el crecimiento del gasto corriente por encima del ingreso, lo cuál se ve reflejado en el grafico A6.1.

Gráfico A6.1: Evolución de los Ingresos y Gastos corrientes de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. En miles de pesos y en tasas de crecimiento. Período 2005-2008



Fuente: CES sobre la base del Esquema Ahorro – Inversión- Financiamiento de Córdoba, Santa fe y Entre Ríos.

A6.2 Indicadores de solvencia fiscal

Uno de los principales problemas que enfrentan las provincias de la región centro es la capacidad de financiamiento del gasto y deuda pública. Esta situación es compartida por el conjunto de las provincias argentinas. El objetivo de los indicadores de solvencia fiscal es mostrar esta situación. Para ello se relacionan las siguientes variables:

• Recursos Coparticipados: Son los recursos tributarios de origen nacional provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos.

• Recaudación de Impuestos provinciales: Incluye la recaudación de impuestos a los Ingresos Brutos, impuesto Inmobiliario, Sellos, Automotor y otros.

• Recursos de Derechos de Exportación: Son los recursos que se obtienen de la imposición tributaria a las exportaciones, más comúnmente llamadas "retenciones".

• Recursos Propios: Es la suma de los Recursos Coparticipados (1) y la Recaudación de Impuestos Provinciales (2).

• Recursos Propios Ampliado: Es la suma de los Recursos Propios (4) más los Derechos de Exportación (3)

A6.2.1 Financiamiento del gasto público provincial

El financiamiento del gasto público provincial con recursos coparticipados, en 2007, era del 57% en promedio. Es decir que las provincias tenían, en promedio, la capacidad de financiar el 57% de su gasto público provincial con recursos provenientes de la coparticipación nacional. Al primer semestre de 2008, el promedio asciende al 60%, lo cuál se debe a que la suba de la recaudación de impuestos nacionales fue mayor al incremento del gasto público provincial. De esta manera se aprecia como en los últimos años se acentuó la dependencia provincial respecto de los recursos provenientes de la nación, lo cuál extiende las conclusiones aportadas en referencia a las provincias de la región centro.

En cuanto al financiamiento del gasto público provincial con recursos tributarios provinciales, en 2007, las provincias que se encontraban mejor eran: Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. No obstante, sólo las dos primeras se ubican por encima del promedio provincial que alcanzaba el 30%, el resto estaba entre 25% y 30%. Al primer semestre del año 2008, el promedio nacional se ubicaba en 22%, esto responde en parte al continuo incremento del gasto público en todas las provincias y la desaceleración en el crecimiento de la recaudación de impuestos provinciales.

Luego, tal como puede verse en el cuadro A6.6, si se considera como "Recursos Propios" la adición de los recursos de origen nacional (coparticipación) y la recaudación de impuestos provinciales, ninguna provincia tenía capacidad propia para financiar su gasto público provincial total, siendo esta relación del 77% (en promedio) para el año 2007. Al primer semestre de 2008, si bien el promedio ascendió al 82%, solo Capital Federal y Salta podían financiar con recursos propios poco más del 100% de sus gastos. Sin embargo, es importante notar que Salta depende en gran medida (79%) de los recursos de coparticipación federal y esto la hace más débil en cuanto a su capacidad de financiamiento respecto a Capital Federal.

Otro de los puntos a observar es que tanto en 2007 como al primer semestre de 2008, dos de las provincias con capacidad para financiar su gasto público provincial con recursos tributarios provinciales por debajo del 10% - Formosa y Santiago del Estero- son las que mayor dependencia presentan de los recursos coparticipados, lo cuál puede estar indicando, en parte, la falta de incentivos para fomentar la recaudación de impuestos provinciales. Esta situación es similar para Chaco, Jujuy, Catamarca y La Rioja.

Cuadro A6.4: Capacidad de financiamiento del gasto público provincial. Año 2007

Provincias	(1) Recursos coparticipados /Gasto Público Provincial	Provincia	(2) Recaudación de Impuestos provinciales /Gasto Público Provincial	Provincia	(4) Recursos de derechos de exportación /Gasto Público Provincial
Formosa	83%	Capital Federal	78%	Santa Fe	74%
Corrientes	83%	Buenos Aires	43%	Córdoba	39%
San Luis	76%	**Promedio**	**30%**	Catamarca	36%
Sant. del Estero	76%	Santa Fe	29%	Buenos Aires	19%
San Juan	74%	Córdoba	26%	Chubut	17%
Chaco	72%	Mendoza	25%	Salta	15%
La Rioja	71%	San Luis	21%	Entre Ríos	14%
Salta	71%	Salta	20%	Mendoza	13%
Jujuy	67%	Entre Ríos	20%	**Promedio**	**13%**
Catamarca	66%	Neuquén	20%	Río Negro	10%
Entre Ríos	66%	Río Negro	20%	Tierra del Fuego	10%
Misiones	62%	Tucumán	19%	San Luis	8%
Santa Fe	60%	Chubut	19%	San Juan	8%
Tucumán	59%	La Pampa	19%	Neuquén	7%
La Pampa	59%	Tierra del Fuego	17%	Tucumán	7%
Río Negro	58%	Misiones	17%	La Pampa	7%
Promedio	**57%**	San Juan	13%	Santa Cruz	6%
Córdoba	55%	Santa Cruz	11%	Jujuy	5%
Mendoza	48%	Corrientes	11%	Sant. del Estero	5%
Tierra del Fuego	43%	Chaco	9%	Misiones	4%
Buenos Aires	37%	Sant. del Estero	8%	La Rioja	4%
Chubut	34%	Jujuy	8%	Chaco	3%
Neuquén	25%	Catamarca	7%	Corrientes	2%
Santa Cruz	23%	La Rioja	6%	Capital Federal	1%
Capital Federal	11%	Formosa	5%	Formosa	0%

Fuente: CES-BCSF.

En cuanto a la recaudación de derechos de exportación - por origen provincial de las exportaciones-, se observan casos puntuales como la provincia de Santa Fe, Córdoba y Catamarca que son afectados de forma negativa ya sea por no percibir estos recursos como tributarios provinciales (como lo son las regalías), o bien por no ser coparticipados. Para el caso particular de Santa Fe, si hubiese percibido los recursos provenientes de los derechos de exportación habría podido financiar el 74% de los gastos públicos provinciales. Esta misma relación al segundo semestre de 2008 pasó a ser del 120%.

Por último, si se incorpora dentro de los recursos propios la recaudación de los derechos de exportación, y titulándose esta agregación como "Recursos Propios Ampliado", las provincias que al primer semestre de 2008 presentaban capacidad para financiar más del 100% de su gasto público provincial eran, de acuerdo con el Cuadro A6.6: Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luís, Santa Fe y Santiago del Estero. Se destacan las provincias de la Región Centro donde, al considerar la recaudación que generan en concepto de derechos de exportación, el financiamiento del gasto supera al 100%, llegando al 216% en el caso de Santa Fe.

Cuadro A6.5: Capacidad de financiamiento del gasto público provincial.

1º sem 2008 Provincia	(1) Recursos coparticipados /Gasto Público Provincial	1º sem 2008 Provincia	(2) Recaudación de Impuestos provinciales /Gasto Público Provincial	1º sem 2008 Provincia	(4) Recursos de derechos de exportación /Gasto Público Provincial
Formosa	86%	Capital Federal	100%	Santa Fe	120%
Sant. del Estero	85%	Buenos Aires	45%	Córdoba	56%
Corrientes	83%	Santa Fe	31%	Catamarca	34%
San Juan	82%	Mendoza	29%	Chubut	32%
Salta	79%	Córdoba	27%	**Promedio**	**25%**
San Luis	76%	Misiones	24%	Buenos Aires	24%
Jujuy	74%	San Luis	24%	Salta	20%
Chaco	70%	Río Negro	23%	Entre Ríos	17%
La Rioja	69%	Neuquén	23%	Tierra del Fuego	16%
Misiones	69%	**Promedio**	**22%**	La Pampa	13%
Entre Ríos	67%	Salta	21%	Río Negro	13%
Catamarca	67%	Entre Ríos	20%	Neuquén	9%
Santa Fe	65%	La Pampa	20%	San Luis	8%
Río Negro	63%	Tucumán	18%	Mendoza	8%
La Pampa	61%	Tierra del Fuego	18%	Tucumán	8%
Promedio	**60%**	Chubut	16%	San Juan	7%
Tucumán	59%	San Juan	15%	Sant. del Estero	6%
Córdoba	56%	Santa Cruz	12%	Santa Cruz	5%
Mendoza	53%	Corrientes	12%	Chaco	5%
Tierra del Fuego	45%	Sant. del Estero	9%	Misiones	4%

Fuente: CES-BCSF.

Cuadro A6.6: Capacidad de financiamiento del gasto público provincial. Año 2007 y Primer semestre de 2008

Año 2007 Provincia	(1)+(2) Recursos propios/ Gasto Público Provincial	(1)+(2)+(4) Recursos propios ampliado/ Gasto Público Provincial	1º sem 2008 Provincia	(1)+(2) Recursos propios/ Gasto Público Provincial	(1)+(2)+(4) Recursos propios ampliado/ Gasto Público Provincial
San Luis	98%	106%	Capital Federal	113%	113%
Corrientes	93%	96%	Salta	100%	119%
Salta	91%	106%	San Luis	99%	108%
Santa Fe	90%	163%	San Juan	97%	104%
Capital Federal	89%	90%	Santa Fe	96%	216%
Formosa	89%	89%	Corrientes	95%	99%
San Juan	87%	95%	Sant. del Estero	95%	100%
Entre Ríos	86%	100%	Misiones	92%	96%
Sant. del Estero	84%	89%	Formosa	92%	93%
Córdoba	82%	120%	Entre Ríos	88%	105%
Chaco	81%	84%	Río Negro	86%	99%
Buenos Aires	80%	98%	Córdoba	83%	139%
Misiones	79%	83%	Buenos Aires	83%	107%
Tucumán	79%	86%	Mendoza	83%	90%
La Pampa	78%	85%	Jujuy	82%	86%
Río Negro	78%	88%	**Promedio**	**82%**	**99%**
Promedio	**77%**	**90%**	La Pampa	81%	94%
La Rioja	77%	81%	Chaco	79%	84%
Jujuy	75%	80%	Tucumán	77%	85%
Catamarca	73%	109%	La Rioja	76%	78%
Mendoza	72%	86%	Catamarca	75%	109%
Tierra del Fuego	60%	70%	Tierra del Fuego	63%	79%
Chubut	54%	71%	Neuquén	52%	61%
Neuquén	45%	52%	Chubut	47%	80%
Santa Cruz	34%	40%	Santa Cruz	36%	41%

Fuente: CES-BCSF.

A6.2.2 Financiamiento de la deuda pública provincial

Los Cuadros A6.7 y A6.8 presentan la posición de las provincias de acuerdo a la capacidad promedio de financiamiento para los años 2007 y 2008 respectivamente. La capacidad de financiamiento de la deuda pública provincial con recursos provenientes de la coparticipación nacional, en 2007, fue del 176%. Hay cinco provincias que superan ampliamente este porcentaje que son Santiago del Estero (851%), San Luís (589%), La Pampa (497%), Santa Fe (405%) y Santa Cruz (356%), las que presentan bajos niveles de endeudamiento en relación al resto de las provincias. En el otro extremo se encuentran las provincias de Buenos Aires (30%), Neuquén (40%), Río Negro (42%) y Jujuy (51%).

Al primer semestre del año 2008, el promedio nacional pasó a 110%, siendo similar la ubicación de las provincias en el ranking provincial con respecto a los datos del 2007.

Cuadro A6.7: Capacidad de financiamiento de la deuda pública provincial. Año 2007 Primer semestre de 2008

Provincia	(1) Recursos coparticipados /Deuda Pública Provincial	Provincia	(2) Recaudación de Impuestos provinciales /Deuda Pública Provincial	Provincia	(4) Recursos de derechos de exportación /Deuda Pública Provincial
Santiago del Estero	851%	Capital Federal	456%	Santa Fe	494%
San Luis	589%	Santa Fe	197%	Santa Cruz	91%
La Pampa	497%	Santa Cruz	169%	San Luis	65%
Santa Fe	405%	San Luis	165%	Catamarca	57%
Santa Cruz	356%	La Pampa	160%	La Pampa	56%
Promedio	176%	Sant. del Estero	91%	Sant. del Estero	54%
Tierra del Fuego	**175%**	Tierra del Fuego	72%	Chubut	45%
La Rioja	167%	**Promedio**	**70%**	**Promedio**	**45%**
Salta	134%	Chubut	51%	Córdoba	41%
Catamarca	105%	Salta	39%	Tierra del Fuego	39%
San Juan	100%	Buenos Aires	35%	Salta	28%
Chubut	91%	Mendoza	33%	Entre Ríos	18%
Entre Ríos	87%	Neuquén	31%	Mendoza	17%
Corrientes	81%	Córdoba	28%	Buenos Aires	15%
Tucumán	69%	Entre Ríos	26%	Neuquén	12%
Mendoza	63%	Tucumán	22%	San Juan	11%
Capital Federal	62%	San Juan	17%	La Rioja	9%
Chaco	60%	Misiones	16%	Tucumán	8%
Córdoba	59%	La Rioja	15%	Río Negro	7%
Misiones	58%	Río Negro	15%	Jujuy	4%
Formosa	55%	Catamarca	11%	Misiones	4%
Jujuy	51%	Corrientes	11%	Capital Federal	4%
Río Negro	42%	Chaco	7%	Chaco	3%
Neuquén	40%	Jujuy	6%	Corrientes	2%
Buenos Aires	30%	Formosa	4%	Formosa	0%

Fuente: CES-BCSF.

Cuadro A6.8: Capacidad de financiamiento de la deuda pública provincial. Primer semestre 2008

1º sem 2008 Provincia	(1) Recursos coparticipados/ Deuda Pública Provincial	1º sem 2008 Provincia	(2) Recaudación de Impuestos provinciales /Deuda Pública Provincial	1º sem 2008 Provincia	(4) Recursos de derechos de exportación /Deuda Pública Provincial
Sant. del Estero	565%	Capital Federal	358%	Santa Fe	527%
San Luis	348%	Santa Fe	137%	La Pampa	65%
La Pampa	307%	Santa Cruz	117%	Chubut	57%
Santa Fe	284%	San Luis	108%	Santa Cruz	48%
Santa Cruz	220%	La Pampa	102%	**Promedio**	**40%**
Promedio	**110%**	Sant. del Estero	62%	Sant. del Estero	38%
Tierra del Fuego	104%	**Promedio**	**48%**	San Luis	37%
La Rioja	103%	Tierra del Fuego	41%	Tierra del Fuego	37%
Salta	79%	Chubut	28%	Córdoba	36%
Catamarca	63%	Buenos Aires	22%	Catamarca	32%
San Juan	60%	Mendoza	21%	Salta	20%
Chubut	56%	Salta	21%	Entre Ríos	13%
Entre Ríos	51%	Neuquén	19%	Buenos Aires	12%
Corrientes	49%	Córdoba	17%	Neuquén	8%
Capital Federal	45%	Entre Ríos	15%	Mendoza	6%
Tucumán	40%	Tucumán	12%	San Juan	5%
Mendoza	39%	Misiones	12%	Tucumán	5%
Chaco	36%	San Juan	11%	Río Negro	5%
Córdoba	35%	La Rioja	10%	La Rioja	3%
Misiones	34%	Río Negro	9%	Capital Federal	3%
Formosa	33%	Catamarca	8%	Chaco	2%
Jujuy	29%	Corrientes	7%	Misiones	2%
Río Negro	24%	Chaco	5%	Corrientes	2%
Neuquén	23%	Jujuy	4%	Jujuy	1%
Buenos Aires	18%	Formosa	2%	Formosa	0%

Fuente: CES-BCSF.

En relación a la capacidad de financiamiento de la deuda pública provincial con recaudación de impuestos provinciales, se observa que en 2007 el promedio era del 70%. Las provincias que superaban ampliamente estos porcentajes eran Capital Federal (456%), Santa Fe (197%), Santa Cruz (169%), San Luís (165%), La Pampa (160%), Santiago del Estero (91%) y Tierra del Fuego (72%).

Mientras tanto en 2008 la capacidad de financiamiento de la deuda con derechos de exportación distribuidos según origen provincial de las exportaciones, en promedio, fue del 40%. La provincia de Santa Fe, al contar con un nivel bajo de deuda y dado que le corresponde un alto porcentaje de la recaudación de retenciones, lidera el grupo con una relación de 5,27=1 entre derechos de exportación y deuda.

Cuadro A6.9: Capacidad de financiamiento de la deuda pública provincial. Año 2007 y Primer semestre 2008

Año 2007 Provincia	(1)+(2) Recursos propios/ Deuda Pública Provincial	(1)+(2)+(4) Recursos propios ampliado/ Deuda Pública Provincial	1º sem 2008 Provincia	(1)+(2) Recursos propios/ Deuda Pública Provincial	(1)+(2)+(4) Recursos propios ampliado/ Deuda Pública Provincial
Sant. del Estero	942%	996%	Sant. del Estero	627%	665%
San Luis	755%	819%	San Luis	456%	494%
La Pampa	656%	712%	Santa Fe	421%	948%
Santa Fe	602%	1095%	La Pampa	409%	473%
Santa Cruz	525%	617%	Capital Federal	403%	406%
Capital Federal	518%	522%	Santa Cruz	337%	385%
Tierra del Fuego	247%	286%	**Promedio**	**158%**	**198%**
Promedio	**246%**	**291%**	Tierra del Fuego	145%	181%
La Rioja	182%	192%	La Rioja	113%	116%
Salta	173%	201%	Salta	101%	121%
Chubut	142%	188%	Chubut	84%	141%
San Juan	117%	128%	Catamarca	71%	103%
Catamarca	116%	173%	San Juan	70%	76%
Entre Ríos	113%	131%	Entre Ríos	66%	79%
Mendoza	96%	113%	Mendoza	60%	66%
Corrientes	91%	94%	Corrientes	56%	58%
Tucumán	91%	99%	Córdoba	52%	88%
Córdoba	87%	128%	Tucumán	52%	58%
Misiones	73%	77%	Misiones	45%	47%
Neuquén	71%	83%	Neuquén	42%	50%
Chaco	67%	70%	Chaco	41%	44%
Buenos Aires	64%	79%	Buenos Aires	40%	52%
Formosa	59%	59%	Formosa	35%	35%
Jujuy	57%	61%	Río Negro	33%	38%
Río Negro	57%	64%	Jujuy	33%	34%

Fuente: CES-BCSF.

Por otro lado, al considerarse los recursos propios (recursos coparticipados más recaudación de impuestos provinciales), en 2007 la relación promedio fue de 2,46=1 entre recursos y deuda, superada ampliamente por las provincias que lideraban las listas tanto en la relación de la deuda con los recursos coparticipados como con los provenientes de la recaudación de impuestos provinciales, como se verifica en el Cuadro A6.9.

A6.2.3 Financiamiento del gasto y la deuda pública provincial en las provincias de la Región Centro

Para las provincias de la Región Centro la capacidad de financiamiento del gasto con recursos coparticipados fue en promedio del 50%, mientras que la recaudación de impuestos provinciales representaba un 21%. Por su parte, la recaudación de derechos de exportación imputada a las tres provincias marca que, en promedio, el 54% del gasto público provincial podría afrontarse con dichos montos. Esto da como resultado que la capacidad de financiamiento del gasto con "Recursos Propios Ampliados" haya sido en promedio del 124%.

Cuadro A6.10: Capacidad de financiamiento del gasto público provincial. Año 2008

	(1) Recursos coparticipados /Gasto Público Provincial	(2) Recaudación de Impuestos provinciales /Gasto Público Provincial	(4) Recursos de derechos de exportación /Gasto Público Provincial	(1)+(2) Recursos propios/ Gasto Público Provincial	(1)+(2)+(4) Recursos propios ampliado/ Gasto Público Provincial
Córdoba	43%	21%	45%	64%	109%
Entre Ríos	54%	16%	14%	70%	84%
Santa Fe	54%	26%	101%	79%	180%
Promedio	**50%**	**21%**	**54%**	**71%**	**124%**

Fuente: CES-BCSF.

Por el lado de la deuda pública provincial se observa que, en promedio, los recursos coparticipados representan más de dos veces la misma, mientras que los recursos de recaudación provincial constituyen el doble. Nuevamente los derechos de exportación marcan una gran diferencia entre la capacidad de financiamiento vía recursos propios y recursos propios ampliado.

Cuadro A6.11: Capacidad de financiamiento de la deuda pública provincial. Año 2008

	(1) Recursos coparticipados / Deuda Pública Provincial	(2) Recaudación de Impuestos provinciales/ Deuda Pública Provincial	(4) Recursos de derechos de exportación/ Deuda Pública Provincial	(1)+(2) Recursos propios/ Deuda Pública Provincial	(1)+(2)+(4) Recursos propios ampliado/ Deuda Pública Provincial
Córdoba	70%	34%	75%	105%	180%
Entre Ríos	103%	30%	27%	132%	159%
Santa Fe	486%	232%	917%	719%	1636%
Promedio	**220%**	**99%**	**340%**	**319%**	**658%**

Fuente: CES-BCSF.

A6.3 Síntesis

A partir de los datos presentados hasta el momento se observa que:

• En las tres provincias existe una fuerte dependencia de los tributos nacionales, es decir de la coparticipación federal de impuestos. Lo cuál extiende la fuerte dependencia hacia los recursos que la nación envía a las provincias.

• En términos absolutos Córdoba y Santa Fe presentan ingresos tributarios mucho más elevados que Entre Ríos, sin embargo, en términos per cápita, ésta última provincia es la que mayor recaudación acumula.

• A mediados de 2009, Santa Fe sólo alcanzó a recaudar el 39% de lo estimado según su presupuesto. Entre Ríos el 48% y Córdoba el 49%. A su vez, Santa Fe realizó el 45% del gasto corriente presupuestado mientras que Entre Ríos y Córdoba alcanzaron el 50%.

• Los gastos corrientes representan actualmente más del 90% de los ingresos corrientes y a su vez, los ingresos totales en 2009 están siendo inferiores a los estimados en el presupuesto.

• Los principales destinos del gasto corriente dificultan, en el corto plazo, la reducción del mismo. De todas maneras, desde hace más de diez años no se observan signos que permitan interpretar que se ha intentado modificar esta situación.

• Si las provincias tuvieran acceso a los recursos provenientes de los derechos de exportación, en el caso de la región centro estarían en condiciones de financiar ampliamente su gasto público provincial y a su vez, Córdoba podría financiar el 75% de su deuda pública consolidada, Entre Ríos el 27% y Santa Fe el 917%.

A6.4 Propuesta para incrementar los recursos a percibir por las provincias

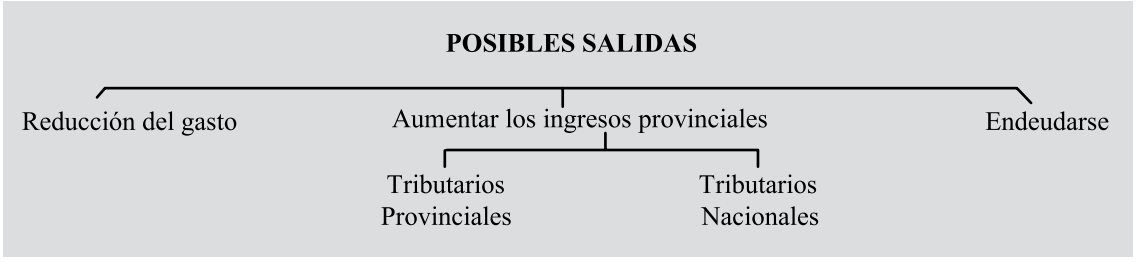
Ante este panorama, hoy se plantea una encrucijada en relación al total de gastos corrientes e ingresos necesarios para afrontarlos.

Como posibles políticas a implementar puede pensarse, en primer lugar, en una reducción del gasto corriente, sin embargo, como ya ha sido analizado esta sería una solución factible sólo en el largo plazo ya que hoy no es posible dejar de pagar los salarios, de brindar prestaciones sociales, de transferir recursos a municipios y comunas, entre otras cosas. Sin embargo, es posible controlarlo para que esta situación no empeore aún más.

En segundo lugar, puede considerarse tomar deuda, sin embargo, esto no es posible a partir de la adhesión de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe a la Ley de Responsabilidad Fiscal mediante la cuál se prohíbe el endeudamiento para el financiamiento de gastos corrientes.

La tercer salida, y quizás la más factible entre las planteadas, es el incremento de los ingresos corrientes, ya sea mediante la suba de los tributos provinciales o de aumentos en la masa de recursos que llega desde la nación a las provincias a partir de la recaudación de impuestos nacionales.

Esquema A6.1: Posibles alternativas para salvar la encrucijada planteada



Fuente: CES-BCSF

En el caso de pretender aumentar los ingresos mediante la recaudación tributaria provincial, el incremento podría darse vía disminución de la evasión impositiva o bien en base a mayores alícuotas tributarias. En el primero de los casos es muy difícil medir los efectos reales de su reducción. Por otro lado, si se consideran incrementos en las alícuotas tributarias, notamos que bajo el esquema actual, los individuos de más bajos recursos no estarían en condición de soportarlo.

Una persona, en promedio, destina $4.026 anuales al pago de impuestos, que mensualizados se convierten en $335. Por otro lado, si se tiene en cuenta que el salario mensual promedio es de $2.251, a ésta persona tipo le estaría quedando un salario mensual neto del pago de impuestos de $1.915. Es decir, el 15% de su salario lo destina al pago de impuestos, y ésto hace que resulte ilógico pensar que se encuentra en condiciones de afrontar un mayor pago de impuestos.

Cuadro A6.12: Recaudación tributaria por habitante, salario mínimo mensual y neto del pago de impuestos. Año 2008

Provincias	Recaudación tributaria anual por habitante	Recaudación tributaria mensual por habitante	Salario mensual promedio	Salario mensual neto del pago de impuestos
Córdoba	3.849	321	2.277	1.956
Entre Ríos	4.619	385	2.035	1.650
Santa Fe	3.610	301	2.440	2.139
Promedio	**4.026**	**335**	**2.251**	**1.915**

Fuente: CES-BCSF

Luego, resta pensar en un nuevo esquema de redistribución a partir del cuál las provincias puedan contar con la cantidad suficiente de recursos como para solventar los gastos propios de su funcionamiento. Para ello se hace referencia a la siguiente propuesta:

1- Coparticipar efectivamente el 30% de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente Bancaria. El actual sistema determina que el 70% se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley Nº 25.561. Y el 30% restante se coparticipa según Ley de Coparticipación Federal. Ello implica que para el 2010 en función del proyecto de presupuesto, sobre una recaudación estimada de $23.546 millones, las provincias percibirán en su conjunto $3.528 millones, es decir el 14% y no el 30%.

Cuadro A6.13: Coparticipación impuesto a los debitos y créditos bancarios, criterio actual

Recaudación Total	23.546				
Tesoro Nacional 70%	16.482				
Coparticipación Bruta 30%	7.064	15% Anses	1.059		
		85% Copart. Neta	6.004	1% ATN	60
				40,24% Nación	2.416
				54,66% Provincias	**3.282**
				CABs As 1,4%	84
				Rec. Relativo 2%	120
				Tierra del Fuego 0,7%	42

Fuente: CES-BCSF

Ahora bien, si se aplica el mismo criterio de coparticipación que se utiliza para el Fondo Federal Solidario (Dto. 243/2009) la situación mejoraría para las provincias.

Cuadro A6.14: Coparticipación impuesto a los debitos y créditos bancarios aplicando el criterio del Fondo Federal Solidario

Recaudación Total	23.546		
Tesoro Nacional 70%	16.482		
Coparticipación Bruta 30%	7.064	2% Recupero Nivel relativo de prov.	141
		Saldo Coparticipación Neta	**6.922**

Fuente: CES-BCSF

En síntesis, por este impuesto la situación sería la que se muestra en el Cuadro A6.15.

Cuadro A6.15: Saldos netos de la propuesta para el Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente Bancaria. Provincias de la región centro. Millones de Pesos

Provincias Región Centro	Situación Actual	Propuesta	Diferencia
Córdoba	302	638	335
Entre Ríos	166	350	184
Santa Fe	304	642	337
Totales	**773**	**1.631**	**858**

Observación: Según art. 4º de la Ley 23.548 los porcentajes de coparticipación que corresponden a las provincias son los siguientes: Córdoba 9,22%; Entre Ríos 5,07% y Santa Fe 9,28%

Fuente: CES-BCSF

En este caso las provincias de la Región Centro recibirían $858,12 millones adicionales.

2- Eliminar la deducción del 11% en la recaudación de IVA para hacer frente a déficit que se generaba por las AFJP (esta disposición se estableció en 1994). De acuerdo al presupuesto 2010 la Nación prevé recaudar por este impuesto neto de reintegros $97.409,90 millones. El actual esquema de coparticipación establece, como muestra el Cuadro A6.16, una coparticipación del 54,66% a las provincias con respecto a la coparticipación neta.

Cuadro A6.16: Coparticipación del IVA, criterio actual

Recaudación Total	97.409				
Anses 11%	10.715				
Copart. Bruta 89%	86.694	15% Anses	13.004		
		85% Copart. Net	73.690	1% ATN	736
				40,24% Nación	29.653
				54,66% Provincias	**40.279**
				CABs As 1,4%	1.031
				Rec. Relativo 2%	1.473
				Tierra del Fuego 0,7%	515

Fuente: CES-BCSF

Ahora bien si se elimina la deducción del 11%, las provincias recibirían mayores recursos tal como lo muestra el Cuadro A6.17.

Cuadro A6.17: Coparticipación eliminando la deducción del 11% en la recaudación del IVA

Recaudación Total	97.409				
Copart. Bruta 89%	97.409	15% Anses	14.611		
		85% Copart. Net	82.798	1% ATN	827
				40,24% Nación	33.318
				54,66% Provincias	**45.257**
				CABs As 1,4%	1.159
				Rec. Relativo 2%	1.655
				Tierra del Fuego 0,7%	579

Fuente: CES-BCSF

Esta modificación en el Impuesto al Valor Agregado representaría $4.978,34 millones más de recursos para el conjunto total de las provincias. Para el caso particular de la región centro los montos serían los presentados en el Cuadro A6.18.

Cuadro A6.18: Saldos netos de la propuesta para el IVA. Provincias de la región centro

Provincias Región Centro	Situación Actual	Propuesta	Diferencia
Córdoba	3.713	4.172	459
Entre Ríos	2.042	2.294	252
Santa Fe	3.737	4.199	461
Totales	**9.493**	**10.667**	**1.173**

Fuente: CES-BCSF

3-Eliminar la deducción del 20% en la recaudación de Ganancias para hacer frente a déficit que se generaba por las AFJP (esta disposición se estableció en 1994). Este ajuste representarían $9.936 millones más para el conjunto de las provincia argentinas.

Cuadro A6.19: Saldos netos de la propuesta para el Impuesto a las Ganancias. Provincias de la región centro

Provincias Región Centro	Situación Actual	Propuesta	Diferencia
Córdoba	1.597	2.098	500
Entre Ríos	878	1.153	275
Santa Fe	1.608	2.112	504
Totales	**4.084**	**5.364**	**1.280**

Fuente: CES-BCSF

Para concluir se expresa que con estas modificaciones la Región Centro en su conjunto recibiría $3.312 millones adicionales, que sin dudas darían un alivio a la agobiante situación de sus arcas. El desafío es comprometer a nuestros legisladores para que defiendan en el Congreso de la Nación los legítimos intereses de nuestras provincias, que por otra parte por la actividad económica que desarrollan aportan una cantidad importante de recursos, principalmente vía retenciones a las exportaciones.

Cuadro A6.20: Saldos netos de la propuesta para el Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente Bancaria, IVA y Ganancias. Provincias de la región centro

Provincias Región Centro	Situación Actual	Propuesta	Diferencia
Córdoba	5.614	6.909	1.295
Entre Ríos	3.087	3.799	712
Santa Fe	5.650	6.954	1.303
Totales	**14.352**	**17.663**	**3.311**

Fuente: CES-BCSF

La incidencia de esta propuesta en los recursos que administra el Estado Nacional representa $14.726 millones, tal como se puede observar en el Cuadro A6.21.

Cuadro A6.21: Saldos netos para la nación y provincias según el esquema actual y el propuesto. Provincias de la región centro

Esquema Actual		Esquema Propuesto		Diferencias	
NACION	105.813	NACION	91.086	NACION	14.726
PROVINCIAS	74.175	PROVINCIAS	88.902	PROVINCIAS	-14.726

Fuente: CES-BCSF

De acuerdo al proyecto de presupuesto 2010, el total de recursos tributarios alcanzarían los $264.688 millones (neto de contribuciones a la seguridad social), de éstos las provincias recibirían, vía coparticipación y otras transferencias automáticas, $82.938 millones, lo que representa el 31% de los recursos tributarios presupuestados.

En función de lo expresado precedentemente el Estado Nacional dispondría de $181.749 millones para afrontar el gasto público. La presente propuesta representa un 8% de estos recursos, es decir $14.727 millones más que las provincias dispondrían para hacer frente a una creciente demanda de servicios públicos, que en algunos estados provinciales han generado déficit en sus presupuestos.

Capítulo 7: Educación

El acceso a la educación dentro de un país es importante en varios aspectos. Por un lado constituye una herramienta fundamental para desenvolverse en la sociedad y elevar la calidad de vida de las personas. En este sentido, mientras mayor sea el nivel de educación de una persona más alta es la probabilidad de que encuentre un trabajo de mejor calidad y remuneración.

Por otro lado, el capital humano formado mediante educación constituye uno de los recursos necesarios para el desarrollo de un país. De acuerdo a la teoría del capital humano, individuos con niveles de educación más elevados son más productivos que aquellos que cuentan con poca escolaridad.

Teniendo en cuenta estos aspectos se puede argumentar que mediante un acceso generalizado al sistema educativo es posible aspirar a un país más igualitario en términos de oportunidades. Sin embargo, para que la educación constituya realmente una fuente de crecimiento personal y nacional es necesario que la enseñanza impartida tenga una alta calidad. De lo contrario, no se podrán aprovechar las potenciales oportunidades que brinda una adecuada formación.

7.1 Introducción

Este capítulo intenta reflejar la problemática existente en relación al nivel de cobertura y calidad educativa en Argentina. El mismo se estructura en tres secciones en las que se realizará el análisis haciendo comparaciones tanto internacionales como a nivel subnacional.

En primer lugar se examinan indicadores relativos a la cobertura educativa para el nivel primario, medio y superior. A continuación, a fin de evaluar el estado de la calidad de la educación en Argentina, se exponen indicadores como las tasas de repitencia y los resultados obtenidos por los alumnos de sexto grado y jóvenes de 15 años en las prueban internacionales llevadas a cabo en el año 2006, entre otros. Asimismo se describen un conjunto de factores que afectan al rendimiento escolar. Por último, sobre la base del trabajo realizado a lo largo de las 15 ediciones de El Balance de la Economía Argentina, se intentarán definir los lineamientos y metas a alcanzar en materia educativa de cara al Bicentenario.

7.2 Cobertura

7.2.1 Nivel primario

7.2.1.1 Tasa de escolarización

Una de las variables analizadas es la tasa neta de escolarización primaria, la cual expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria efectivamente está escolarizada en ese nivel. Es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

Como se puede apreciar en el Cuadro 7.1, Uruguay cuenta con una tasa de escolarización promedio para el periodo 2001-2007 del 94,8%, mientras que Argentina logró una tasa media del 94,1% en los años 1998-2006. El Salvador es el país que ha tenido las tasas de escolarización más bajas hasta el momento, con un promedio que ronda el 88%. La diferencia entre el país en el cual hay más niños escolarizados y aquel que menos tiene llega a los siete puntos porcentuales.

En el año 2000, antes de la crisis, en Argentina el 98% de los niños en edad de asistir a la esuela lo hacía, mientras que en el año 2006 un 94% de la población correspondiente se encontraba escolarizada.

Cuadro 7.1: Tasa neta de escolarización primaria

	Argentina	Brasil	Uruguay	Chile	El salvador
1998	93,8	nd	nd	91,4	84,3
1999	94	nd	nd	nd	85,3
2000	98,1	nd	nd	91,3	86,5
2001	92,9	89,9	95,5	nd	86,9
2002	93,8	nd	94,7	nd	88,8
2003	96,2	nd	94,7	91,9	88,9
2004	91	89,9	94,7	nd	89,3
2005	92,5	nd	95,5	nd	nd
2006	94,5	91,2	93,2	90,5	90,7
2007	nd	88,9	95,4	nd	nd
Promedio	94,1	90,0	94,8	91,3	87,6

Fuente: IIE sobre la base de SITEAL

Cuando se examina *la tasa bruta de escolarización primaria* (ver Cuadro A7.1 del Anexo 7), que es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario común, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir al nivel primario por cien, se encuentra que la mayoría de los países tienen un comportamiento bastante estable y similar. El caso de Brasil se diferencia dado que su nivel bruto de escolarización es más elevado que el de los demás países. Sin embargo, como se vio previamente, los niveles netos de escolarización con los que cuenta este país no difieren mucho del resto, reflejando esto que habría en el mismo un mayor grado de repitencia.

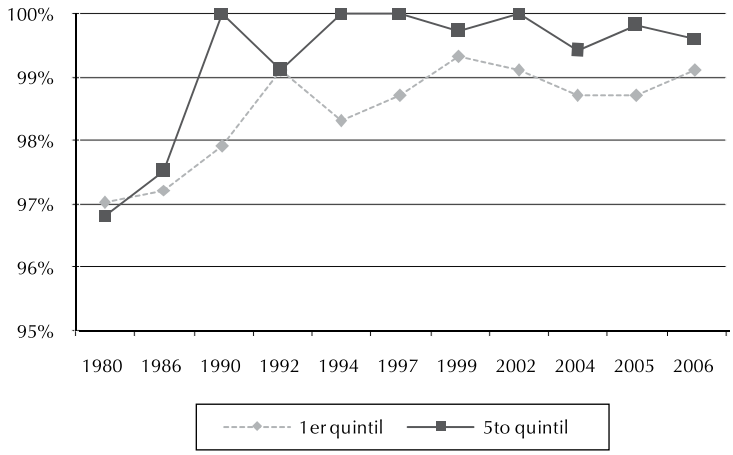
*7.2.1.2 Asistencia escola*r

En lo que respecta al grado de asistencia escolar en el nivel primario, como puede observarse en el Gráfico 7.1, Argentina alcanza valores cercanos al 100%, por lo que esta variable no constituiría una dificultad en este nivel de enseñanza.

En cuanto al nivel de asistencia de los niños de acuerdo a su nivel socioeconómico, no se encuentran prácticamente diferencias entre el grado de asistencia escolar de los niños de familias de mayores ingresos (5to quintil [1]) y aquellos de condiciones más precarias (1er quin-

1 El 5º quintil representa el 20% más rico de la población mientras que el primer quintil representa el 20% más pobre.

Gráfico 7.1: Proporción de alumnos que asisten a la escuela primaria en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de CEPAL

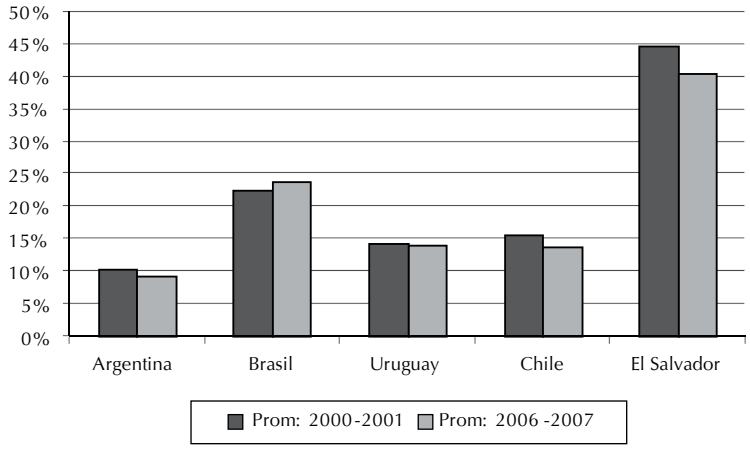
til). Por lo tanto, se puede concluir que en el nivel primario de aprendizaje se está logrando la universalización de la cobertura en todos los sectores de la sociedad.

7.2.1.3 Finalización del nivel primario

A continuación se examina el porcentaje de la población de 15 años o más con nivel de educación primaria incompleto en distintos países. Como se percibe del Grafico 7.2, en todos los países de la región a excepción de Brasil, dicho indicador ha disminuido entre los años 2000-2006.

Mientras que en Argentina cerca del 10% de la población de 15 años o más tienen el primario incompleto, en Uruguay y Chile promedian el 15%, en Brasil un 23% y en El Salvador un 40%.

Gráfico 7.2: Porcentaje de la población de 15 años y más con nivel de educación primaria incompleto. Período: 2000-2007



Fuente: IIE sobre la base de SITEAL.

En el caso de Argentina, la Ciudad de Buenos Aires es la zona con mayor porcentaje de niños que han finalizado el nivel primario, llegando al 96%. Córdoba, por su parte, se encuentra en el 8º lugar con un 92% de la población de 13 o más años con nivel primario completo. La zona que peor *performance* ha tenido en este sentido es Concordia (Entre Ríos): en dicha jurisdicción el 15% de la población considerada no finalizó sus estudios primarios.

Cuadro 7.2: Porcentaje de la población de 13 años o más con nivel primario completo - 1º trimestre 2007

Posición	Aglomerado	%
1º	Ciudad de Bs. As.	95,8%
2º	Ushuaia	95,0%
3º	Gran Paraná	93,0%
4º	Gran La Plata	92,9%
5º	Del Estero	92,8%
6º	Gran Catamarca	92,5%
7º	Salta	92,4%
8º	Gran Córdoba	91,9%
…	…	…
32º	Concordia	84,7%

Fuente: IIE sobre la base de EPH

7.2.2 Nivel Secundario

7.2.2.1 Tasa de escolarización

Al comparar las tasas netas de escolarización primaria y secundaria se observa que éstas últimas disminuyen en todos los países respecto de las primeras. En Argentina y Chile, este indicador se reduce cerca de 12 puntos porcentuales, en Uruguay alrededor de 20 puntos y en El Salvador en 35.

Cuadro 7.3: Tasa neta de escolarización secundaria según género

	Argentina			Brasil			Uruguay			Chile			El Salvador		
	Total	H*	M**	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
1998	76,6	73,9	79,4	nd	nd	nd	nd	nd	nd	74,6	73	76,5	46,8	45,3	48,4
1999	78,8	77,3	80,3	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	48,3	48	48,7
2000	81,4	79,6	83,4	nd	nd	nd	nd	nd	nd	77,6	77	78,6	50,1	50,1	50,1
2001	81,4	79,5	83,3	70,2	67,9	72,5	74	71,2	76,9	nd	nd	nd	51,3	50,7	52
2002	80,7	78,4	82,9	nd	nd	nd	75,5	72,9	78,1	nd	nd	nd	54	52,9	55,2
2003	85,8	83,8	87,9	nd	nd	nd	75,9	72,2	79,7	80,9	80	82	53,6	53,3	53,9
2004	85,2	83,8	86,6	75	72,1	78	75,8	72,6	79,1	nd	nd	nd	54,8	53,8	55,8
2005	82,1	81,3	82,9	nd	nd	nd	75,5	72,9	78,3	nd	nd	nd	nd	nd	nd
2006	84,4	83,3	85,6	76,4	73,5	79,3	71,1	66,8	75,4	81,8	81	82,6	55,8	54,4	57,2
2007	nd	nd	nd	77,6	74,6	80,7	70,4	66,5	74,4	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Media	81,8			74,8			74,0			78,7			51,8	83,8	

Nota: *Hombre ** Mujer

Fuente: IIE sobre la base de SITEAL

Como se deduce del Cuadro 7.3, en Uruguay y Brasil uno de cada cuatro adolescentes no estudia en la secundaria, mientras que en Argentina y Chile aproximadamente uno de cada cinco no lo hacen.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en los países desarrollados el promedio de la tasa neta de escolarización secundaria es del 91%, mientras que para los países de América Latina el promedio esta cerca del 71%. Esto indicaría que a pesar de que Argentina tiene el nivel más alto de escolarización promedio de la región, este indicador es todavía 10 puntos porcentuales más bajo que el de los países desarrollados.

Las diferencias por género sugieren que para todos los países y años la tasa de escolarización femenina es mayor a la masculina. Sin embargo, esta diferencia no supera el 9% en ninguno de los casos y se concentra generalmente entre el 2% y 5 %. Una de las razones de esto es que la tasa de deserción masculina es mayor a la femenina. En el Cuadro 7.4 se aprecia que el país con mayor discrepancia entre las tasa de deserción masculina y femenina (Uruguay) es aquel que tiene más diferencias en las tasas de escolarización entre géneros. En el otro extremo se encuentra El Salvador, en el cual la tasa de deserción de las mujeres es mayor a la de los hombres.

Cuadro 7.4: Tasa de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años. Año 2006-2007

País	hombres	mujeres
Argentina	17,6	13,5
Brasil	18,0	15,7
Chile	10,8	9,3
El Salvador*	12,6	16,6
Uruguay	27,1	20,3

Nota: * Los datos para El Salvador corresponden al año 2004

Fuente: IIE sobre la base de CEPAL.

Cuando se analiza la escolarización por nivel de ingreso per cápita de los hogares, predomina para todos los países el mismo patrón: mientras más bajo es el ingreso per capita de los hogares menor es el grado de escolarización secundaria. La diferencia en los indicadores de escolarización entre la población de menores ingresos (30% más bajo) y la de mayores ingresos varía entre 12 y 30 puntos porcentuales aproximadamente. Esta situación sugiere la posibilidad de que los adolescentes de menores ingresos podrían tener que salir a trabajar para ayudar a su familia, obstaculizándose de esta manera continuar con sus estudios.

Cabe notar que el país más equitativo en lo que respecta al alcance de la educación, medido como las diferencias promedio de escolarización por estratos de ingresos, es Chile. En dicho país la diferencia que presenta el indicador representativo de la tasa neta de escolarización entre la población de mayores ingresos y la de menores ingresos no llega a 12 puntos porcentuales. En contraste, Brasil resulta ser el país menos equitativo, con una brecha de 28 puntos porcentuales. En Argentina, esta diferencia es de 17 puntos.

Cuadro 7.5: Tasa neta de escolarización secundaria por nivel de ingreso per cápita de los hogares

	Argentina			Brasil			Uruguay			Chile			El Salvador		
	30% más bajo	30% medio	40% más alto	30% más bajo	30% medio	40% más alto	30% más bajo	30% medio	40% más alto	30% más bajo	30% medio	40% más alto	30% más bajo	30% medio	40% más alto
1998	68,2	80,7	91,2	nd	nd	nd	nd	nd	nd	68,6	75,8	84,8	52,2	55,6	75,3
1999	72,0	83,2	88,8	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	51,8	60,0	80,1
2000	74,0	87,6	92,6	nd	nd	nd	nd	nd	nd	74,4	81,8	85,7	53,0	65,4	78,7
2001	74,7	85,4	93,6	62,9	81,1	90,7	64,3	81,2	90,4	nd	nd	nd	54,4	64,6	79,1
2002	73,8	85,2	92,6	nd	nd	nd	68,5	87,8	92,6	nd	nd	nd	59,4	67,5	77,5
2003	79,4	89,3	96,4	nd	nd	nd	68,8	88,4	92,0	77,9	83,5	87,3	55,3	70,8	77,8
2004	82,0	87,1	92,3	70.1	84,1	91,3	66,8	85,2	92,5	nd	nd	nd	54,3	72,3	81,4
2005	75,9	86,2	91,5	nd	nd	nd	65,9	83,3	93,1	nd	nd	nd	nd	nd	nd
2006	80,5	88,3	92,4	72.3	83,9	90,8	61,2	79,0	90,1	78,1	84,1	87,7	59,8	nd	82,6
2007	nd	nd	nd	73.7	85,8	90,2	60,5	79,6	91,2	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Media	75,6	85,9	92,4	62,9	83,7	90,9	65,1	83,5	91,7	74,8	81,3	86,4	55,0	65,2	79,1

Fuente: IIE sobre la base de SITEAL

Por último, un punto sobre el que vale la pena detenerse está relacionado con la mayor volatilidad en las tasas de escolarización de Argentina en relación a la de otros países. Estas fluctuaciones en la tasa de escolarización podrían estar relacionadas con los movimientos del ciclo económico. En este sentido, Ferreira y Schady (2008) examinan esta aparente relación y concluyen que los efectos de los shocks económicos sobre las tasas de escolarización dependen del país de referencia. En los países más ricos y en los de medianos ingresos como los latinoamericanos, la relación empírica evidenciada muestra que cuando el país se enfrenta a un período de recesión la tasa de escolaridad se incrementa, mientras que cuando se enfrenta a un período de auge pasa lo contrario. En contraste, en los países de menores ingresos la relación es procíclica.

Estos comportamientos son explicados mediante los efectos sustitución e ingreso [2]. Cuando el país se encuentra en un periodo recesivo, la caída en los salarios medios tiende a reducir el costo de oportunidad de la escolarización, por lo que el efecto sustitución actúa a favor de la participación escolar. Por otro lado, la caída en los niveles de ingreso aumenta la utilidad marginal de contribuir al presupuesto familiar; por lo tanto el efecto ingreso actúa en contra de la escolarización. En el caso de los países que tienen una tendencia contracíclica, el efecto sustitución es mayor al ingreso y viceversa en países con comportamientos pro cíclicos.

Al respecto, en Argentina en el año 2002 los jóvenes pertenecientes al nivel socioeconómico más bajo aumentaron su participación en las escuelas en un 8% respecto al 2001, mientras que los de mayores ingresos sólo lo hicieron en un 4%. En el año 2004, de mayor estabilidad económica que el 2002, los jóvenes pertenecientes al estrato de ingresos más bajo redujeron su escolaridad interanual en un 7%, al contrario de los de mayor nivel socioeconómico que lo hicieron en un 1%.

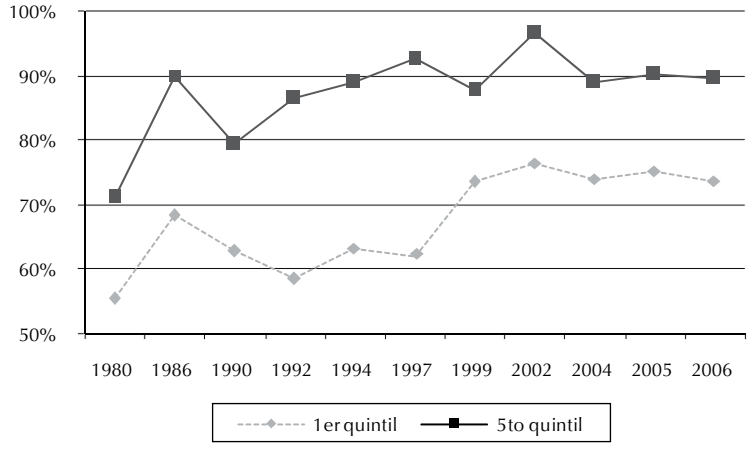
2 *El efecto sustitución* es el cambio en el consumo de un bien asociado a un cambio en su precio, manteniendo el nivel de utilidad constante, mientras que el *efecto ingreso* de la variación de un precio es la parte del ajuste de la cantidad demandada que depende de la variación de la renta real

7.2.2.2 Asistencia escolar

Respecto al grado de asistencia escolar en el nivel medio de educación, el nivel promedio ha ido ascendiendo a lo largo del tiempo de niveles cercanos al 60% en los 80´ al 75% en el 2006. En el año 2002, cuando Argentina transitaba una de las peores crisis económicas y sociales de su historia, la tasa de asistencia escolar promedio se elevó al 84%.

En lo relativo al nivel de asistencia escolar según el nivel socioeconómico como se puede apreciar en el Gráfico 7.3 se encuentran diferencias muy marcadas respecto a lo que sucede en el nivel primario. En este caso, las diferencias en el indicador del grado de asistencia entre los jóvenes pertenecientes al quinto quintil y los del primer quintil varían entre 14 y 30 puntos porcentuales a lo largo de todo el periodo analizado. Sin embrago, en los últimos años la brecha ha disminuido respecto a la década de los 90`.

Gráfico 7.3: Proporción de alumnos que asisten a la escuela en el nivel medio



Fuente: IIE sobre la base de CEPAL

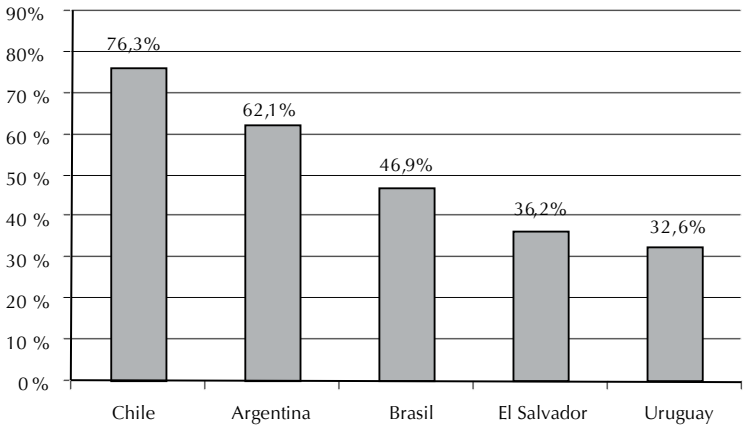
La razón de la diferencia entre la brecha observada en la primaria y la secundaria podría deberse a que en el nivel primario son menos los niños que trabajan (independientemente de su nivel de ingresos); en cambio, en el nivel medio es más probable que trabajen los jóvenes de menores ingresos que aquellos pertenecientes a familias con mejor posición económica.

7.2.2.3 Finalización del nivel medio

A continuación, se analiza para distintos países el porcentaje de la población de 20 años con nivel de educación media completo. El Grafico 7.4 permite apreciar claramente la existencia de grandes diferencias en la finalización del nivel medio en los distintos países. Mientras que en Chile el 76% de las personas de 20 años ha completado sus estudios secundarios, sólo un 33% lo ha hecho en Uruguay. En Argentina la proporción llega a un 62%, lo cual representa un 30% menos que la proporción de niños que finalizan el nivel primario.

Si bien Argentina se encuentra en una de las mejores posiciones dentro de los países de Latinoamérica, está todavía muy lejos de los objetivos mundiales de alcanzar la universalización de la educación media.

Gráfico 7.4: Proporción de población de 20 años con secundario completo



Fuente: IIE sobre la base de UNESCO.

Para el caso de las distintas jurisdicciones dentro de Argentina, como se advierte en el Cuadro 7.6, la ciudad de Buenos Aires nuevamente ocupa la mejor posición, con un 71% de la población de 19 años o más con secundario completo. En segundo lugar se encuentra Ushuaia, en donde el 61% de la población mayor a 19 años ha completado el nivel medio. En el resto de las provincias, apenas un poco más del 50% ha completado el nivel medio. Al igual que lo sucedido en el nivel primario, la peor posición la ocupa Concordia: en esta zona sólo el 37% de la población ha completado sus estudios secundarios.

Cuadro 7.6: Porcentaje de la población de 19 años o más con nivel medio completo - 1º trimestre 2007

Posición	Aglomerado	%
1º	Ciudad de Bs. As.	71,4%
2º	Gran La Plata	61,0%
3º	Gran Paraná	57,5%
4º	Salta	57,5%
5º	Gran Córdoba	57,3%
6º	Gran Santa Fe	57,1%
7º	Corrientes	57,1%
8º	Ushuaia	55,8%
…	…	…
32º	Concordia	37,3%

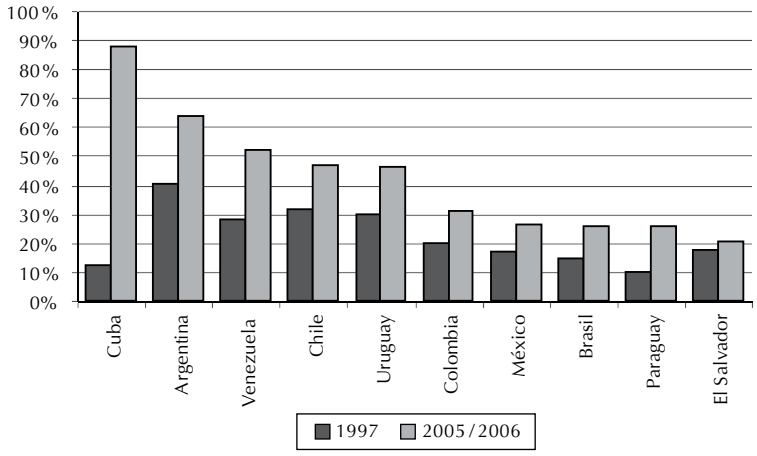
Fuente: IIE sobre la base de EPH

7.2.3 Nivel Terciario-Universitario

7.2.3.1 Tasa de Matriculación

Como señalan de alguna manera Romer (1986, 1990) y Lucas (1988), la investigación y la educación son ingredientes esenciales de una economía dinámica y competitiva. La educación superior se proyecta en el mercado laboral en empleos más productivos y por lo tanto constituye una fuente de crecimiento para las empresas. Cabe destacar además el importante rol que juegan en el crecimiento de un país los procesos de investigación y desarrollo. Un extenso vínculo entre las necesidades del sector productivo y el ámbito de investigación académica puede contribuir

Gráfico 7.5: Tasa bruta de matricula. Años 1997- 2005/2006



Fuente: IIE sobre la base de CEPAL

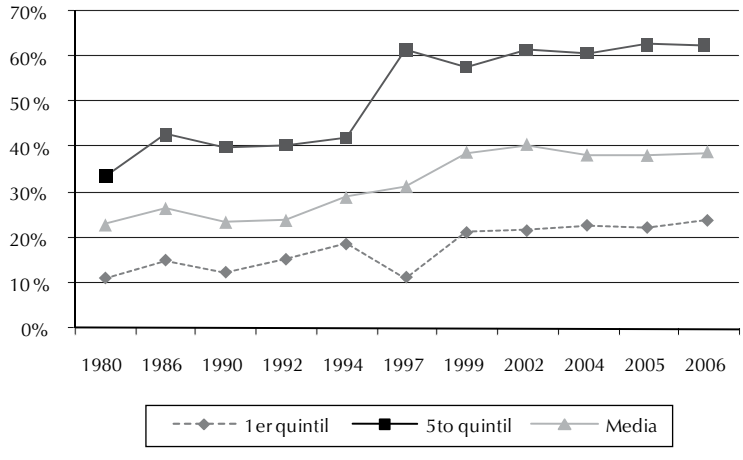
a lograr excelentes resultados para mejorar la innovación y por lo tanto la competitividad y crecimiento de las empresas y del país. A continuación se mostrarán algunos indicadores relativos al estado de la educación superior de Argentina en relación a otros países y dentro del país.

En el Gráfico 7.5 se presenta una comparación de la tasa bruta de matricula en el nivel superior para el año 1997 y el año 2005 o 2006 para distintos países. Esta tasa representa la proporción de alumnos matriculados, independiente de su edad, dentro de la población que corresponde oficialmente al nivel superior de enseñanza. El país que ha alcanzado mayor tasa de matrícula en el 2005-2006 ha sido Cuba, alcanzando la misma un 88%. En Argentina la tasa es del 64%, mientras que en Chile un 47% de los jóvenes en edad de estudiar se matriculan y en Brasil un 26%.

En cuanto a la dinámica, es notable que en menos de una década en Cuba la matrícula haya pasado de un 12% a un 88%, mientras que en países como Brasil, Argentina y Chile el incremento fue menor (pasó de 15% a 30%, 40% a 64% y 31% a 47%, respectivamente).

7.2.3.2 Asistencia Escolar

Gráfico 7.6: Proporción de alumnos que asisten a la universidad



Fuente: IIE sobre la base de CEPAL.

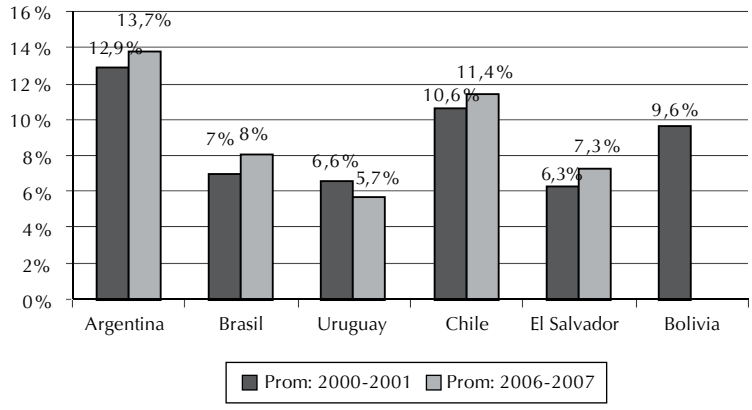
En relación al grado de asistencia escolar en las universidades, el cual corresponde al número de personas que, según su edad, al momento de la encuesta se encontraba asistiendo a clases en algún establecimiento de enseñanza formal, expresado como porcentaje de la población de ese mismo grupo de edad, se distingue en el Gráfico 7.6 que existió un incremento en los 90`, pasando de un 20% de asistencia en los primeros años a un 40% al final de la década. En los años siguientes se produjo un estancamiento en torno al 40%.

En cuanto al nivel de asistencia escolar según el nivel socioeconómico la brecha es aún más grande que la observada en el nivel secundario. En los primeros años de la década pasada la diferencia fue de alrededor de 25 puntos porcentuales y llegó a ser de 50 en 1997. A partir del 2002 la brecha se estabilizó alrededor de los 40 puntos.

Es importante notar, de acuerdo a los datos observados, que la brecha en el grado de asistencia escolar entre las personas de mayores y menores ingresos se incrementa para los niveles de educación superiores. Esto puede significar que a medida que aumenta la edad de los individuos el costo de oportunidad entre estudiar y trabajar se va haciendo más importante, sobre todo para aquellos de menor nivel socioeconómico.

7.2.3.3 Finalización del nivel superior

Grafico 7.7: Porcentaje de la población de 25 años o más con nivel terciario/universitario completo. Periodo 2000-2007



Fuente: IIE sobre la base de SITEAL

Cuadro 7.7: Porcentaje de la población de 25 años o más con nivel superior completo. - 1º trimestre 2007

Posición	Aglomerado	%
1º	CABA	30,7%
2º	Gran La Plata	22,4%
3º	Gran Paraná	19,2%
4º	Gran Córdoba	19,1%
5º	Gran Santa Fe	17,8%
6º	Gran Mendoza	17,6%
7º	Ushuaia	17,0%
8º	Gran Catamarca	16,8%
…	…	…
30º	Partidos del GBA	11,09%
31º	Rawson-Trelew	9,3%
32º	Comodoro Rivadavia	9,29%

Fuente: IIE sobre la base de EPH.

En lo que respecta a la finalización del nivel de estudios superior de los países seleccionados, se detecta que, a excepción de Uruguay, en todos los países ha aumentado la proporción de individuos mayores a 25 años con nivel superior completo. Dentro de este grupo, Argentina es el que tiene mayor proporción de personas con nivel terciario-universitario finalizado (13,7%).

Sin embargo, si a la misma variable se la analiza por provincias, se encuentran notables desigualdades, tal como puede observarse en el Cuadro 7.7. En la ciudad de Buenos Aires (CABA) casi el 31% de las personas mayores a 25 años han finalizado sus estudios superiores. En cambio, en Comodoro Rivadavia sólo el 9% ha completado sus estudios, existiendo por los tanto una diferencia de 30 puntos porcentuales entre las zonas citadas. De treinta y dos aglomerados analizados sólo trece de ellos superan la media nacional (15,42%): Córdoba es uno de ellos, ocupando el cuarto lugar con un 19% de personas mayores a 25 años con nivel superior completo.

7.2.4 Postgrados

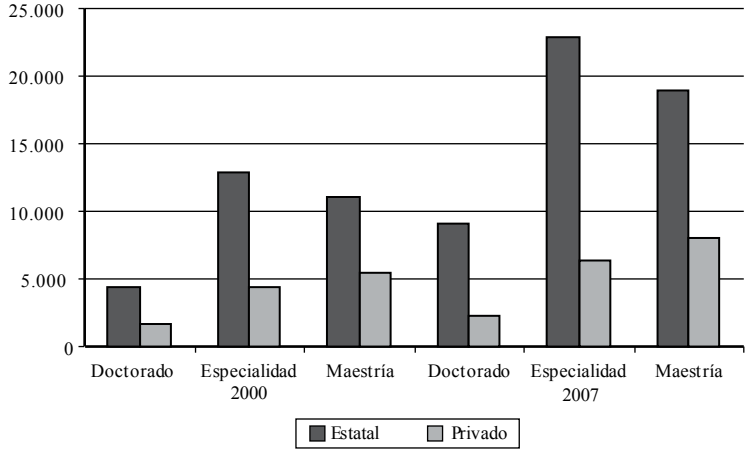
Para completar el análisis del estado de situación en los distintos niveles educativos se realizará una breve descripción de la situación del nivel post-universitario. Se considera a este nivel el compuesto por Especialidades, Maestrías y Doctorados. Los objetivos que persiguen cada uno de estos postgrados de detallan a continuación:

a. *Especialización:* Tiene por objeto profundizar en el dominio de un tema o área determinada dentro de una profesión o de un campo de aplicación de varias profesiones, ampliando la capacitación profesional a través de un entrenamiento intensivo. Cuenta con evaluación final de carácter integrador.

b. *Maestría:* Tiene por objeto proporcionar una formación superior en una disciplina o área interdisciplinaria, profundizando la formación en el desarrollo teórico, tecnológico, profesional, para la investigación y el estado del conocimiento correspondiente a dicha disciplina o área interdisciplinaria. La formación incluye la realización de un trabajo, proyecto, obra ó tesis de maestría de carácter individual, bajo la supervisión de un director, y culmina con la evaluación por un jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución. El trabajo final, proyecto, obra o tesis debe demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso.

c. *Doctorado:* Tiene por objeto la obtención de verdaderos aportes originales en un área de conocimiento, cuya universalidad debe procurar, en un marco de nivel de excelencia académica. Dichos aportes originales estarán expresados en una tesis de Doctorado de carácter individual que se realizará bajo la supervisión de un Director de tesis, y culmina con su evaluación por un Jurado, con mayoría de miembros externos al programa y donde al menos uno de éstos sea externo a la institución.

Gráfico 7.8: Estudiantes de carreras de postgrado por sector de gestión. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de Anuario de Estadísticas Universitarias 2007.

En el Gráfico 7.8 se observa que los estudiantes en su mayoría optan por especialidades como postgrado, siendo éstas las de menos años de duración. En todos los casos hay más estudiantes de postgrados en el sector estatal que en el privado. En éste último, la mayoría estudia maestrías, en tanto en el sector estatal predominan las especialidades.

En relación a la dinámica de los postgrados, se puede ver que se ha incrementado el número de estudiantes en todos los tipos de postgrados en el año 2007 respecto al 2000. Es interesante destacar que de los tres tipos de posgrados, en los doctorados fue en donde más aumentó el número de estudiantes. En siete años

la cantidad de estudiantes aumento más del 100%, en las maestrías y especialidades en el mismo período aumentaron la cantidad de estudiantes en un poco más del 70%.

En relación al estudio de doctorados en otros países, se puede percibir del Cuadro 7.8 que, de los países latinoamericanos, Brasil es aquel que cuenta con mayor número de estudiantes de postgrado que eligen a los doctorados: en dicho país el 35,5% de los estudiantes optan por estos estudios superiores de mayor duración, mientras que en Argentina solo un 13% elige esta opción.

Cuadro 7.8: Proporción de doctorados y egresados de Brasil

	Doctorados / postgrados	Titulados / matriculados
Brasil	35,5%	21%
Argentina	12,9%	6%
Chile	10,0%	0%
Perú	8,9%	3%
México	7,3%	5%
Venezuela	4,5%	13%
Colombia	0,9%	8%

Fuente: IIE sobre la base de IESALC/MESALC

Brasil también es el país que cuenta con mayor proporción de egresados en relación a los matriculados en el estudio de doctorados. En dicho país, el 21% de los matriculados se egresa, el 13% lo hace en Venezuela, el 8% en Colombia y sólo un 6% lo hace en Argentina.

En cuanto a las ramas de estudio en los post-universitarios, del análisis del Cuadro 7.9 surge que la única rama en la cual la mayoría elige como opción el doctorado son las ciencias básicas (64%). Dentro de las ciencias humanas y de la salud la opción más elegida es la especialidad. En cuanto a las maestrías, éstas predominan en las ciencias sociales y aplicadas.

Cuadro 7.9: Proporción de estudiantes de carreras de postgrado según rama de estudio y tipo de carrera. Año 2007

	Doctorado	Especialidad	Maestría
Total	16,7%	43,1%	40,2%
Ciencias Aplicadas	20,4%	34,8%	44,8%
Ciencias Básicas	63,9%	5,7%	30,4%
Ciencias de la Salud	13,3%	67,1%	19,7%
Ciencias Humanas	19,5%	44,4%	36,1%
Ciencias Sociales	9,9%	39,0%	51,1%

Fuente: IIE sobre la base de Anuario de Estadísticas Universitarias 2007.

Este patrón en cuanto a la elección de cierto tipo de postgrado según la especialidad de que se trate está relacionado con las oportunidades que los distintos tipos de postgrados les brindan a los diferentes profesionales en el mercado laboral. De esta forma, dentro de las ciencias básicas predomina el estudio de doctorados porque generalmente los profesionales de éstas áreas se dedican a la actividad científica, mientras que los profesionales de ciencias sociales o de la salud acceden a través de postgrados como especialidades o maestrías a trabajos mejor rentados.

Si se evalúa la cantidad de estudiantes de carreras de postgrados por regiones surgen algunas conclusiones adicionales. Como se detalla en el Cuadro 7.10, la región Bonaerense es la que tiene mayor proporción de estudiantes de postgrado que optan por el doctorado (29%). Sin embargo, en dicha región, al igual que en la Ciudad autónoma de Buenos Aires, hay más cantidad de personas que se inclinan por las maestrías. En las demás regiones imperan las especialidades, con alrededor de un 50% de los estudiantes que elige esta opción.

Cuadro 7.10: Estudiantes de carreras de postgrado por tipo de carrera según región. Año 2007

Regiones [3]	Doctorado	Especialidad	Maestría
Bonaerense	29,7%	29,2%	41,1%
Centro-Este	14,2%	55,4%	30,4%
Centro-Oeste	20,7%	42,8%	36,5%
CABA	11,1%	39,0%	49,9%
Noreste	12,7%	46,0%	41,4%
Noroeste	18,6%	45,2%	36,3%
Sur	7,9%	51,4%	40,7%

Fuente: IIE sobre la base de Anuario de Estadísticas Universitarias 2007.

Recuadro 7.1: Retornos a la educación

Una forma interesante de medir el valor que una sociedad asigna a sus recursos humanos calificados es observar el salario obtenido por las personas de acuerdo a su nivel de estudios. Se intenta en este apartado realizar una aproximación en este sentido para las distintas regiones y provincias. En primer lugar, se exponen los salarios medios absolutos de las distintas regiones para luego explorar los salarios relativos y poder realizar comparaciones entre las regiones.

Los niveles educativos han sido calificados de la siguiente manera: "Sin Instrucción" comprende aquellas personas que o bien no tienen instrucción alguna o no terminaron la primaria; los niveles educativos "Bajos" se refieren a aquellos que tienen el nivel primario terminado o el secundario incompleto; el nivel educativo "Medio" muestra los casos de personas que tienen el secundario completo o terciario-universitario incompleto; por último, las personas que integran el nivel de educación "Alto" son aquellas que han finalizado sus estudios superiores.

En el Cuadro 7.11 se exponen los salarios promedio por nivel educativo. Se aprecia que la región patagónica tiene los salarios más altos en valores absolutos para todos los niveles de calificación. Por su parte, en las regiones NOA y NEA los salarios en valores absolutos son los más bajos para todos los niveles de estudio, excepto en el nivel de calificación superior en donde NOA paga mejores salarios que NEA y Cuyo.

3 Las regiones están compuestas por las siguientes jurisdicciones:
Centro-Este: Entre Ríos y Santa Fe
Centro-Oeste: Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis
Noreste: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones
Noroeste: Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán
Sur: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego

Cuadro 7.11: Salarios promedio por región y nivel educativo. Año 2007

Región	Sin Instrucción	Nivel de educación bajo	Nivel de educación medio	Nivel de educación alto
Gran Buenos Aires	$527,3	$822,2	$1.215,2	$1.995,0
NOA	$282,6	$555,2	$851,2	$1.369,0
NEA	$407,5	$548,7	$955,7	$1.205,8
Cuyo	$426,9	$708,8	$997,6	$1.336,2
Pampeana	$536,8	$795,4	$1.060,5	$1.593,6
Patagónica	$817,1	$1.429,7	$1.778,4	$2.310,8

Fuente: IIE sobre la base de EPH.

En el Cuadro 7.12 se muestran los salarios relativos de todas las regiones. Los valores se interpretan de la siguiente manera: para el primer caso se detecta que en la región NEA se le paga a los trabajadores sin instrucción, en promedio, un 74% de lo que se le paga a los trabajadores con nivel educativo bajo. Por el contrario la región en la cual hay más diferencias relativas entre salarios para los niveles educativos bajos y sin instrucción es NOA, en donde el salario de una persona sin calificación alguna representa prácticamente la mitad de lo que se le paga a individuos con algún nivel de educación, en este caso el más bajo.

En el segundo caso, se percibe que la región que tiene mayor brecha entre los salarios obtenidos por las personas con nivel educativo medio y aquellos con nivel educativo bajo es NEA, en contraposición con el caso anterior en donde esta región era aquella en la que menos diferencias salariales existían. En cuanto a la menor diferencia relativa entre los salarios para estos niveles de educación, la región Patagónica es aquella que menos valoración económica le da al nivel de instrucción más alto. Concretamente, aquellas personas que tienen la primaria completa o secundaria incompleta cobran en promedio, un 80% de lo que cobran aquellos que tienen la secundaria completa o el terciario incompleto.

Por último, las diferencias salariales entre aquellos que han finalizado sus estudios superiores y aquellos que no lo han hecho pero si han terminado el nivel medio son grandes en la zona del Gran Buenos Aires, en donde se le paga a los universitarios un 40% más que a los que no tienen título superior. La región que menos valor económico le otorga a estas diferencias en educación es NEA, en donde el salario para personas con nivel educativo medio representa el 79% del que reciben aquellas personas con nivel educativo alto. Es decir que los universitarios cobran sólo un 20% más que los que no lo son.

Cuadro 7.12: Proporción de salarios por niveles educativos y regiones. Año 2007

Región	Nivel educativo Bajo-Sin Instrucción	Nivel educativo Medio-Bajo	Nivel educativo Medio-Alto
Gran Buenos Aires	64,1%	67,7%	60,9%
NOA	50,9%	65,2%	62,2%
NEA	74,3%	57,4%	79,3%
Cuyo	60,2%	71,1%	74,7%
Pampeana	67,5%	75,0%	66,5%
Patagónica	57,2%	80,4%	77,0%

Fuente: IIE sobre la base de EPH.

Si el mismo análisis se hace por provincias, resulta que los aglomerados donde retribuyen más a la educación primaria en relación a ninguna calificación son La Rioja y San Nicolás - Villa Constitución. En estos aglomerados se retribuye con un salario promedio 60% mayor a quienes terminaron el nivel primario. Los aglomerados en donde prácticamente no hay diferencias en salarios para estos niveles de educación son Mar del Plata y Río Gallegos; incluso en Gran Paraná resulta que las personas sin instrucción ganan más en promedio que aquellas con nivel primario finalizado.

En lo que respecta a la retribución por educación media en relación a la educación primaria, Posadas y Gran Tucumán son las provincias que mejor pagan en relación al nivel de educación, lo hacen en un 60% y 50% más respectivamente. Los aglomerados en los cuales la brecha salarial entre estos dos niveles de educación es mínima son San Nicolás-Villa Constitución y Comodoro Rivadavia.

Por último las más altas retribuciones económicas al nivel de educación superior en relación al nivel de educación media se dan en Santiago del Estero, Gran Resistencia, Gran Catamarca y Salta. En estos aglomerados se paga en promedio un 46% más a los profesionales. Por el contrario, donde no hay diferencia prácticamente con los salarios pagados a personas que solo cuentan con educación media es en Ushuaia; en Posadas, incluso los salarios promedios son más altos a las personas que tienen educación media que a aquellas que cuentan con educación superior.

En el Gran Córdoba la mayor compensación económica se da en el nivel superior, en donde existe una diferencia de 40% entre los salarios promedios ganados por los universitarios en relación a las personas que cuentan con educación media. Estas ganan en promedio un 33% más que aquellas que tienen sólo educación primaria y éstas últimas ganan en promedio un 28% más en relación los que no tienen instrucción. Esto demuestra un rendimiento creciente de la educación en esta provincia. En el Anexo 7 se puede encontrar un mayor detalle de estos resultados.

7.3 Calidad educativa

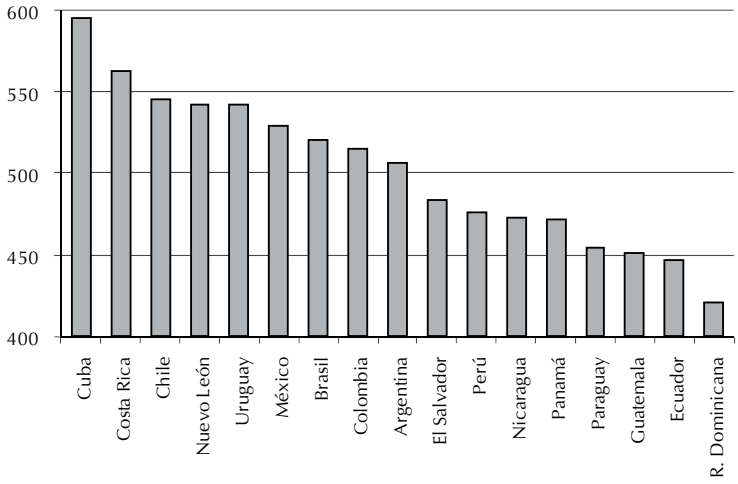
En las secciones anteriores se evaluaron indicadores que hacen referencia a la cobertura educativa. Sin embargo, tal como se señaló en la introducción, no sólo es importante la cantidad de gente educada en un país sino también la calidad de dicha educación. Para su análisis, se presentan algunos resultados del rendimiento educativo, las tasas de repitencia y se aborda la temática acerca de cuáles son los factores medibles que tienen efecto sobre el rendimiento. Una aproximación a este tema es un apoyo importante a la hora de aplicar políticas educativas para mejorar la calidad de la educación.

7.3.1. Rendimiento educativo

En primer lugar, se hará una comparación internacional de los resultados obtenidos por estudiantes del nivel primario y secundario en pruebas estandarizadas. En el caso de la educación primaria la investigación fue llevada a cabo por SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), que es un estudio regional conducido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO en colaboración con los Ministerios de Educación de los países que participan en él. En el estudio de la educación secundaria los datos se obtienen de los resultados publicados por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Este es un proyecto de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), cuyo objetivo es evaluar la formación de los alumnos hacia los 15 años.

En segundo lugar, se evaluarán los resultados obtenidos en las distintas provincias de Argentina; para ello se hará uso de la última base de datos publicada del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) [4] tanto para el nivel primario como para el nivel medio.

Grafico 7.9: Rendimiento medio en Lengua. Nivel primario 2006



Fuente: IIE sobre la base de SERCE

En el caso de SERCE los resultados se presentan de dos maneras; por un lado se exponen los resultados promedio alcanzados por cada uno de los países y luego, de acuerdo a la puntuación promedio se los clasifica en varios niveles.

En el gráfico 7.9 se presentan los resultados promedios alcanzados por alumnos de sexto grado en la asignatura lengua en distintos países.

De todos los países evaluados en América Latina y El Caribe, Cuba fue aquel en el cual se alcanzaron los mejores resultados promedio (596 puntos), mientras que Rep. Dominicana fue el que peores resultados obtuvo (421). Nueve de los diecisiete países evaluados, se encuentran por encima de la media (502). Argentina (506), si bien es uno de estos países, es el que define la frontera, es decir aquel que tiene el menor rendimiento dentro de aquellos que superan el promedio.

En cuanto a los niveles, para el caso de lectura hay 4 y una categoría adicional:

• Nivel I: los estudiantes logran localizar información con un solo significado, en un lugar central o destacado de un texto breve (el comienzo o el final), repetida literalmente o mediante sinónimos, y aislada de otras informaciones.

• Nivel II: Además de hacer lo enumerado en el nivel anterior, este grupo localiza información en medio del texto y que debe ser distinguida de otra ubicada en un segmento diferente; también integra información de los códigos gráfico y verbal y discrimina palabras de un solo significado.

• Nivel III: además de lo comprendido en los niveles anteriores, localizan información discriminándola de otras informaciones conceptualmente cercanas, interpretan reformulaciones y síntesis, integran datos distribuidos en un párrafo, relacionan dos textos, reponer información implícita en el párrafo, releen en busca de datos específicos, discriminar un significado en palabras que tienen varios y reconocen el significado de partes de palabras, basándose en el texto.

• Nivel IV: además de lo ya enumerado, integran, jerarquizan y generalizan información distribuida en todo el texto; establecen equivalencias entre más de dos códigos (verbal, numérico

4 El ONE se lleva a cabo periódicamente en las 24 jurisdicciones del país desde el año 1993. Las dimensiones de la evaluación se organizan por áreas. Estas corresponden a Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, en 3°, 6° y 9° año de la Educación General Básica y en el último año del Nivel Polimodal o Medio y Ciencias Sociales en 3° y 6° año de la EGB y Formación Ética y Ciudadana en 9° año de la EGB y en el último año del Nivel Polimodal o Medio. La evaluación tiene un rango de puntuación de 0-100 puntos. Se trata de estudios con representatividad a nivel nacional y de cada una de las jurisdicciones provinciales

y gráfico); reponen información implícita correspondiente al texto completo; reconocen los significados posibles de ciertos tecnicismos, discriminan sentidos en usos figurados del lenguaje y distinguen diferentes voces en un mismo texto.

• Por debajo del Nivel I de desempeño; estos estudiantes, no hacen lo descrito en ese nivel.

En el Cuadro 7.13 se presenta el porcentaje de estudiantes de primaria de acuerdo al nivel de desempeño en Argentina, Chile y Brasil.

Los datos sugieren que en los niveles más altos de competencias (III y IV) Brasil y Chile tienen mayor porcentaje de alumnos que Argentina. Asimismo, éste último país presenta mayor porcentaje de alumnos en los niveles más bajos (I y II). Además, si se observa la proporción de estudiantes que tienen un nivel de competencia menor al mínimo (<I) Argentina presenta un porcentaje del 1,8%, mayor al promedio de todos los países que participaron en el estudio y cinco veces mas grande que el de Chile.

Cuadro 7.13: Porcentaje de estudiantes de 6º grado de primaria por nivel de desempeño en lectura

País	I	I	II	III	IV
Argentina	1,78	17,93	35,59	25,48	19,22
Brasil	0,57	14,85	34,65	27,47	22,46
Chile	0,3	8,02	30,06	32,37	29,26
Promedio de todos los países	1,61	20,67	36,12	24,04	17,56

Fuente: IIE sobre la base de SERCE

Por último, en el Cuadro 7.14 se presenta la distribución de los resultados debido a que concentrarse únicamente en el resultado promedio puede ocultar desigualdades internas a cada país. Por ejemplo, en un país los resultados se pueden agrupar en torno a la media mientras que en otros los resultados se pueden distribuir en los extremos y aún así mostrar el mismo resultado promedio.

En este sentido, en el Cuadro 7.14 se exhibe el desempeño en los distintos percentiles. Las diferencias entre los estudiantes de los percentiles 10 y 90 en los distintos países tienen un rango de 182 (República Dominicana) a 294 (Cuba) puntos. De los países presentados en el cuadro Argentina es el más desigual ya que se verifica una mayor diferencia en los resultados entre percentiles mientras que Chile es el más igualitario.

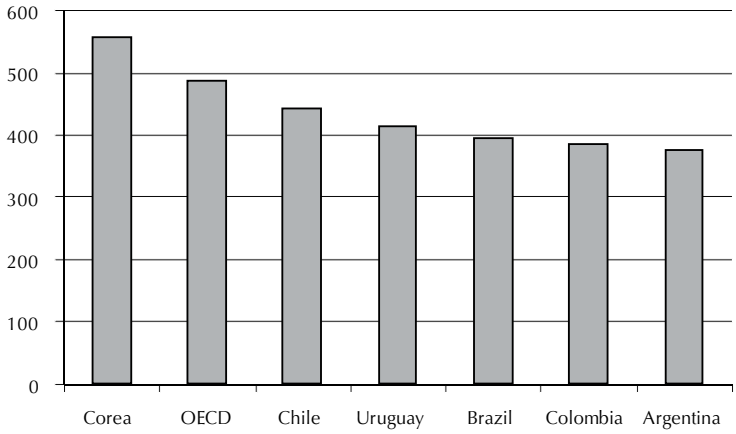
Cuadro 7.14: Promedio por percentil de los puntajes de los alumnos de 6º grado en lectura

	Media	Percentil 10	Percentil 25	Percentil 75	Percentil 90	Diferencia percentiles extremos
Argentina	506,45	381,18	441,91	570,99	639,99	258,81
Brasil	520,32	399,92	451,65	581,01	645,23	245,31
Chile	546,07	430,15	475,63	602,78	668,29	238,14
Promedio del total de países	500,00	390,46	439,68	555,93	616,91	226,45

Fuente: IIE sobre la base de SERCE

En resumen, Argentina no sólo presenta resultados promedio menores a los alcanzados por sus países vecinos sino que también presenta desigualdades internas más grandes que éstos países e incluso mayores al promedio de todos los países considerados.

Grafico 7.10: Rendimiento medio en lectura. Nivel medio 2006



Fuente: IIE sobre la base de PISA.

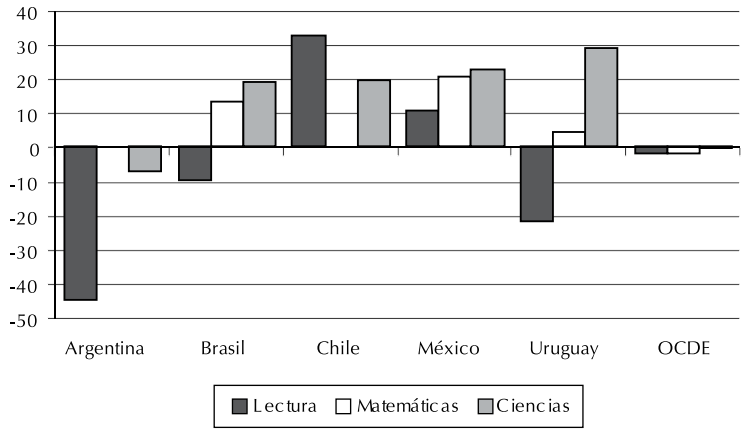
Para el caso de los alumnos que cursan el nivel medio, como se distingue en el Gráfico 7.10, de todos los países que participaron en la evaluación Corea fue el que obtuvo mejores resultados promedio en Lectura (556). Dentro de los países participantes de América Latina, Argentina fue el que logró menor desempeño (347). Chile, en cambio, es el país que mejor performance presentó en el estudio (442).

En su estudio, PISA realiza una clasificación de los resultados en cinco niveles de acuerdo al nivel de competencia. Cada nivel sucesivo se corresponde con tareas de dificultad creciente. Dentro de los países de América Latina analizados, Chile y Uruguay están dentro del nivel 2 definido por PISA, el cual implica que los estudiantes son capaces de relacionar información del texto, seguir argumentos lógicos y contraponer datos. Por el contrario, Argentina, Colombia y Brasil están dentro del nivel 1, el cual implica que los estudiantes apenas son capaces de identificar elementos sencillos de información dentro de un contexto familiar.

Cabe aclarar, que no se exponen los resultados obtenidos en Matemática y Ciencias debido a que el desempeño obtenido por los estudiantes esta muy correlacionado al obtenido en lengua.

Asimismo, es interesante detenerse en la evolución de los resultados. Para ello se hace una comparación para los distintos países en relación a la performance obtenida en las pruebas anteriores tomadas por PISA. En el Gráfico 7.11 se observa claramente que Argentina ha empeorado su desempeño tanto en Lectura como en Ciencias en el año 2006 respecto al 2000. Por el contrario, en Chile los resultados en el año 2006 han sido considerablemente mejores que en el 2000, tanto en Lengua como en Ciencias, fruto de un gran esfuerzo realizado por dicho país luego de observar los resultados decepcionantes que obtuvieron en PISA 2000.

Gráfico 7.11: Diferencia en las escalas de PISA entre el año 2006 y 2003



Nota: los datos relativos a Argentina y Chile corresponden al año 2000.

Fuente: IIE sobre la base de PISA

A continuación se esbozan los resultados obtenidos por los estudiantes en las distintas provincias Argentinas derivados de la base de datos provista por el Operativo Nacional de Evaluación. En cuanto a los resultados obtenidos por los alumnos de primaria en la asignatura Lengua, como se advierte en el Cuadro 7.15 la jurisdicción que obtiene un mayor rendimiento medio es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (73,8), mientras que la que tiene menor rendimiento medio es Catamarca (55,9). La diferencia entre estas dos jurisdicciones es de 17,9 puntos.

En este caso, la provincia con mejores resultados es a su vez la menos desigual, ya que es la que tiene los menores desvíos respecto a la media, mientras que la provincia de menor rendimiento medio esta dentro de las más disímiles ya que tiene desviaciones más elevadas del promedio. Estos hechos configuran un problema de dos dimensiones a saber: por un lado se advierte que existen grandes diferencias entre las provincias en cuanto a la calidad educativa (reflejada en el rendimiento), y por otro lado en las jurisdicciones en donde los niveles promedio de rendimiento son bajos se observan mayores diferencias en cuanto al desempeño obtenido por los alumnos dentro de la misma jurisdicción. Por lo tanto, deben tomarse medidas tanto a nivel nacional para reducir las desigualdades interprovinciales, como también dentro de cada provincia.

Cuadro 7.15: Rendimiento medio y desvíos por provincias

	Nivel Primario		Nivel Medio	
Jurisdicción	**Media**	**Desviación estándar**	**Media**	**Desviación estándar**
CABA	**73,8**	17,0	**68,0**	17,4
Gran Bs.As	64,0	19,7	59,4	18,2
Resto Bs.As.	63,7	20,1	61,6	17,6
Catamarca	**55,9**	19,6	**44,1**	16,0
Córdoba	64,8	18,5	63,7	16,8
Corrientes	57,2	20,0	50,2	17,1
Chaco	56,9	19,7	49,2	17,7
Chubut	62,0	18,5	56,9	16,3
Entre Ríos	64,1	18,3	60,9	16,7
Formosa	58,9	19,3	49,0	16,5
Jujuy	58,5	17,8	47,9	15,7
La Pampa	64,9	18,7	60,7	16,1
La Rioja	57,2	19,5	49,7	17,2
Mendoza	65,2	18,3	60,4	16,4
Misiones	59,4	18,6	52,6	17,2
Rio Negro	64,3	17,7	60,1	16,3
Salta	63,9	17,8	53,8	17,3
San Juan	62,0	18,6	51,4	16,1
San Luis	65,7	17,5	57,6	16,9
Santa Cruz	64,3	17,3	54,5	15,8
Santa Fe	66,4	19,3	63,2	17,4
Santiago del Estero	56,3	21,6	47,1	17,5
Tucumán	61,2	20,1	57,2	17,2
Tierra del Fuego	65,4	18,1	55,7	16,9

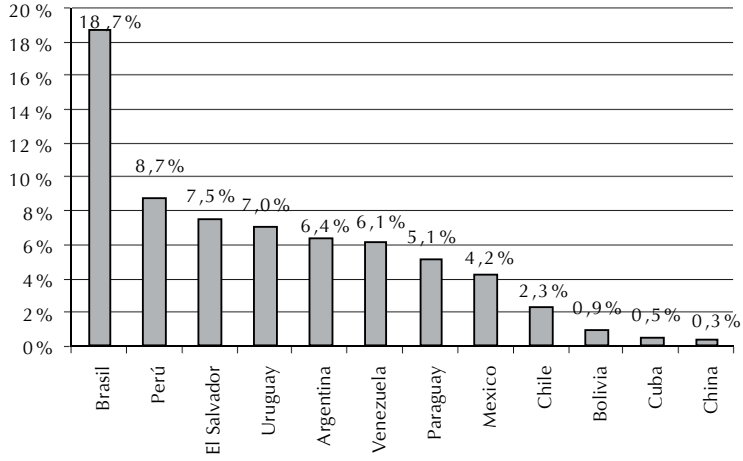
Fuente tabla: IIE sobre la base de datos ONE 2000

Cuando se analizan los resultados medios obtenidos por los alumnos del nivel secundario en el Operativo Nacional de Evaluación para las distintas provincias, sigue siendo CABA la jurisdicción que obtiene en promedio mejores resultados y Catamarca la que tiene peor desempeño. En este caso las discrepancias entre estas dos regiones se incrementan respecto de la situación anterior: la diferencia en el rendimiento promedio llega a 23,9 puntos. Esto muestra como en el nivel medio las brechas en la calidad de la educación entre las provincias se incrementan.

Cabe notar, sin embargo, que en este caso la desigualdad dentro de la provincia con menor desempeño ha disminuido en relación a la registrada en el caso de la educación primaria. Los desvíos del promedio pasaron de 19,6 en el nivel primario a 16 en el secundario.

7.3.2 Tasa de repitencia

Gráfico Nº 7.12: Tasa de repitencia en el nivel primario. Año 2006



Fuente: IIE sobre la base del Instituto de Estadísticas de UNESCO.

En esta sección se examina la situación de Argentina en relación a otros países en cuanto al nivel de repitencia observado en el nivel primario y secundario de educación.

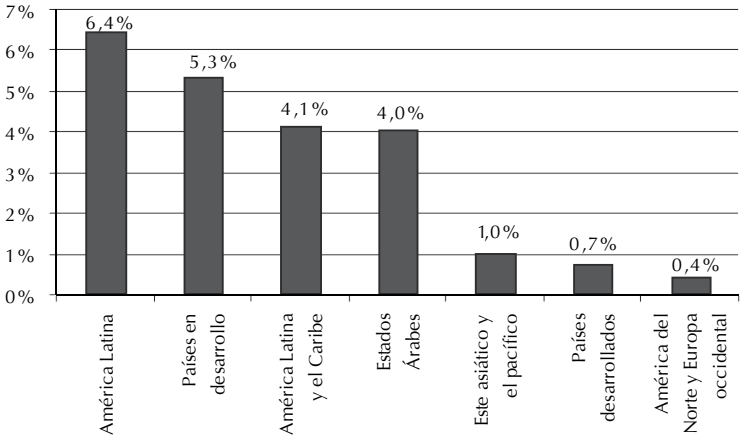
Como se puede apreciar en el Gráfico 7.12, durante 2006 los niveles de repitencia en Brasil superaron el 18%, un nivel muy por encima del promedio general (5%). Argentina, Perú, El Salvador, Uruguay, Venezuela y Paraguay se encuentran también por encima de la media, con tasas que varían entre el 5% y el 8%.

Los países que se encuentran por debajo de la media (reflejando un mejor desempeño por parte de los estudiantes) son México, Chile, Ecuador, Alemania, Bolivia, Cuba y China, con tasas que van del 4% al 0,3%.

Si se evalúa la tasa de repitencia en relación a países desarrollados surge que, tal como muestra el Gráfico 7.13, de los países que integran América Latina y El Caribe, sólo Cuba tiene tasas de repitencia menor al promedio de los países desarrollados. Cabe notar también el caso de Bolivia que, si bien tiene una tasa promedio superior a los países desarrollados, no se encuentra muy alejada de ésta (0,9%). En América del sur sólo Paraguay tiene una tasa similar al promedio de los países subdesarrollados, mientras que Argentina, Uruguay y Brasil superan dicho promedio.

En cuanto al desempeño por regiones geográficas, América Latina es la región con mayor tasa de repitencia, llegando esta en promedio al 6,4%, dieciséis veces mayor al promedio correspondiente a los países de América del Norte y Europa Occidental.

Gráfico 7.13: Tasa de repitencia en el nivel primario por condición de desarrollo y regiones. Año 2006



Fuente: IIE sobre la base del Instituto de Estadísticas de UNESCO.

En lo que concierne a la tasa de repitencia en el nivel secundario, Brasil ocupa nuevamente la posición más decepcionante, alcanzando un nivel de repitencia del 21,1%. En el Gráfico 7.14 también se puede visualizar el desempeño alcanzado en este sentido por los demás países. Argentina, por su parte, pasa a ser el segundo país después de Brasil, llegando a tener una tasa de repitencia del 11,6%, el doble de la que se observaba en el nivel primario. Cabe notar que países limítrofes como Paraguay, Bolivia y Chile tienen una performance destacable: sus tasas de repitencia son del 0,9%, 2,8% y 3,9% respectivamente.

Si se analiza la variable desagregándola por género (ver Gráfico 7.15), se aprecia que en todos los países las tasas de repitencia masculina son mayores a las femeninas. En Argentina la tasa de repitencia masculina es aproximadamente 4 puntos porcentuales más alta que la femenina.

Por último, tal como se realizó con el nivel primario, se realiza la comparación con países desarrollados y por regiones. En este caso, resulta que el promedio de tasa de repitencia para los países desarrollados es del 1,9% y los únicos países que no superan dicho nivel son México, Paraguay, Cuba y China. Brasil, Argentina y Uruguay son los países que han tenido peor performance, ya que superan en gran medida el promedio alcanzado por los países de América Latina (4,9%) y los países en desarrollo (5,3%).

7.3.3 Factores que determinan el rendimiento

Continuando con el tema analizado en los párrafos anteriores se expondrán de manera muy concreta los resultados obtenidos por H.Gertel [5] en su trabajo "Los factores determinantes del rendimiento escolar al término de la educación básica en Argentina" y por el trabajo "Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y El Caribe" publicado por SERCE. Ambos informes estudian mediante la aplicación de la técnica de multinivel [6] a los factores determinantes del rendimiento escolar. Los niveles en los cuales dividen el estudio son: Nivel escuela, Nivel aula y Nivel estudiante.

La principal conclusión a la que se arriba en el primer trabajo mencionado es que más del 65% de las diferencias en rendimientos se explica por el nivel alumno, tanto en lo que respecta a las características propias del alumno como a las de su hogar. El 35% restante está asociado

5 *Investigador y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de Córdoba*
6 *Técnica utilizada para estimar una regresión en varias etapas cuando los datos están jerarquizados*

con las diferencias observadas entre escuelas. Estas últimas variables son aquellas sobre las que se podría aplicar algún tipo de política. Por ello, para los fines de esta exposición, se hará mayor hincapié en las variables que influyen en el rendimiento escolar y que pueden de alguna manera ser afectadas por políticas educativas.

Se comenzará por exponer aquellas variables que tienen a nivel escuela mayor influencia sobre el rendimiento. Tal como se distingue en el Cuadro 7.16 estas variables están constituidas por el clima escolar y Nivel socioeconómico y cultural. Los efectos que tienen sobre el rendimiento dependen de cada asignatura en particular. Por ejemplo, la mejora del clima escolar en una unidad genera un aumento en el rendimiento de los alumnos de un 8% del puntaje total obtenido en ciencias; sin embargo, en matemática el incremento en el rendimiento es del 4% aproximadamente. Por su parte, un incremento de una unidad en el Nivel socioeconómico y cultural eleva el rendimiento en aproximadamente un 6% del puntaje total en matemática, pero en ciencias sólo lo hace en un 3%.

Cuadro 7.16: Variables explicativas a nivel escuelas, porcentaje del puntaje promedio

	Matemática	Lectura	Ciencias
Clima escolar	4,1%	5,8%	8,0%
Nivel socioeconómico y cultural	5,7%	5,0%	2,8%

Fuente: IIE sobre la base de SERCE.

Otras de las variables que inciden en el rendimiento escolar dentro de este nivel, pero en menor medida, son la infraestructura y los servicios. Una unidad adicional de un servicio básico en la escuela eleva el rendimiento cerca de en un 0,7% del puntaje promedio de Ciencias, 0,5% en matemática y 0,5% en lectura. Por su parte, un incremento en una unidad en infraestructura eleva el rendimiento entre 1% y 1,5% del puntaje medio de las distintas asignaturas.

Cuadro 7.17: Factores determinantes del rendimiento a nivel escuela

	Matemática	Lectura	Ciencias
Infraestructura	0,5%	0,7%	0,7%
Servicios	1,1%	1,0%	1,5%

Fuente: IIE sobre la base de SERCE.

Cuando se exploran los factores determinantes del rendimiento a nivel alumno surge que el nivel socioeconómico y cultural es el factor que más influye. En el Cuadro 7.18 se aprecia que el aumento en una unidad del nivel socioeconómico lleva a que el rendimiento aumente entre un 1,2% y 1,6% de la nota promedio de cada asignatura.

Cuadro 7.18: Factores determinantes del rendimiento a nivel alumno

	Matemática	Lectura	Ciencias
Nivel socioeconómico y cultural	1,6%	1,2%	1,4%

Fuente: IIE sobre la base de SERCE.

Esto es un indicio de que, dentro de las escuelas el nivel socioeconómico y cultural es similar, sin embargo, las características socioeconómicas y culturales son bastantes disímiles entre escuelas.

Dentro del nivel del curso, surge que el estado del aula y los años de experiencia del docente son aquellas variables de más relevancia que tienen un efecto positivo sobre el rendimiento. Si bien la influencia no es apreciable, cabe mencionarlas dado que en conjunto pueden expresar un efecto importante sobre el rendimiento.

Una de las explicaciones de que la experiencia docente influye positivamente en el rendimiento de los alumnos es que los años de experiencia son compensados con mayores salarios y que esta motivación económica incentivaría a los docentes a realizar su tarea de forma más eficiente.

En conclusión, hay un conjunto de variables tales como infraestructura escolar, estado del aula, clima escolar entre otras, que pueden de alguna manera ser afectadas por los distintos niveles de gobierno para lograr un mayor desempeño por parte de los alumnos y mejorar de esta forma la baja calidad educativa que ha venido mostrando Argentina en los últimos años.

7.4 Metas y desafíos

Hasta ahora se ha presentado un conjunto de variables que dan una idea acerca del estado del sistema educativo en cuanto a cobertura y calidad educativa. Adicionalmente también se presentaron las principales variables que inciden en el rendimiento escolar. Este análisis previo sirve de base para esta sección, en la cual se sintetizan los déficit más importantes a los cuales se enfrenta el sistema y se define un conjunto de metas en el marco de la propuesta de Plan Bicentenario.

7.4.1 Cobertura, calidad y desigualdad educativa

En cuanto a la universalización de la educación, surge de lo expuesto en secciones anteriores que el nivel primario de enseñanza en Argentina cuenta con un nivel de cobertura cercano al 100% y no hay diferencias importantes entre el grado de asistencia escolar de los niños en función del nivel socioeconómico al cual pertenecen. Por otro lado, no se verifican grandes discrepancias interprovinciales en las tasas de escolarización primaria.

Sin embargo hay dos aspectos de fundamental importancia a tener en cuenta; el primero está relacionado con las deficiencias en cuanto a la calidad de enseñanza en este nivel. Indicadores de ello son el bajo rendimiento obtenido por los estudiantes en las pruebas internacionales y niveles de repitencia alcanzados. El segundo, tiene que ver con las desigualdades existentes dentro del país en relación a lo logrado por países de referencia como Chile y Brasil.

En la sección 7.6.3 se expusieron cuales eran los factores con mayor influencia en el rendimiento escolar; por lo tanto, el conjunto de políticas a aplicar pueden considerar a dichos aportes como una guía para orientar a los recursos. Por ejemplo, incrementar los recursos destinados a mejorar el estado edilicio de las escuelas, promover actividades extracurriculares que armonicen el clima escolar y contribuyan a la mayor integración entre los estudiantes o mejorar la retribución económica de los docentes.

En lo relativo al nivel de educación media, se observa que las tasas de escolarización, si bien son altas en relación a los demás países analizados de América del Sur, no lo son respecto a países desarrollados. Como se expresó en la sección correspondiente, en Argentina en promedio uno de cada cinco jóvenes en edad de asistir a la secundaria, no lo hace. En el Gráfico 7.17 se distingue

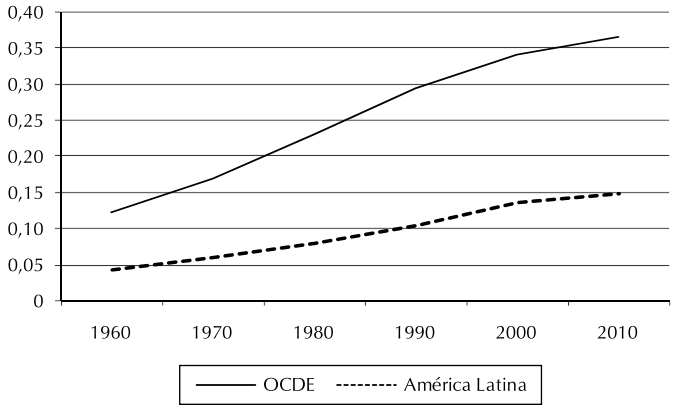
cómo la brecha entre las personas de 25 años o más con educación media completa para los países de la OCDE y América Latina no sólo es bastante amplia sino que se amplía con el transcurso de los años: en el año 1960 la diferencia entre la población de 25 años con educación secundaria completa era de 8% entre estas dos regiones, mientras que en el 2000 la diferencia fue de 21%.

Además, las desigualdades en términos de escolarización secundaria en las distintas provincias de Argentina constituyen otro problema que debe ser tenido en cuenta por las autoridades nacionales.

El hecho de que la tasa de escolarización sea afectada por los ciclos económicos constituye un limitante que debe ser tenido en cuenta a la hora de aplicar políticas tendientes a lograr un cierto nivel de cobertura y calidad. Si la economía entra en recesión y aumenta la matricula educativa pero no lo hace el presupuesto educativo, es probable que haya que destinar parte de los recursos disponibles para cubrir los gastos de esa mayor población educativa reduciéndose el margen para mantener la calidad del sistema. En cambio, si la economía ingresa a un periodo de auge, de acuerdo a la evidencia encontrada es probable que se reduzca el número de matriculados. Por esta razón, es necesario el diseño de políticas destinadas amortiguar los impactos de la volatilidad económica sobre el acceso a la educación y su calidad.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en la primaria, en el nivel medio de educación hay una notable diferencia en relación al grado de asistencia escolar según los niveles socioeconómicos de los estudiantes. Entonces, uno de los objetivos primordiales que debe plantearse es brindar las condiciones necesarias para que los jóvenes no sólo accedan al nivel medio de educación sino también que permanezcan en él. Para ello, hace falta un conjunto de políticas complementarias que se enfoquen en las causas últimas que interrumpen o dificultan el acceso y permanencia de los adolescentes en la secundaria.

Gráfico 7.17: Proporción de la población de 25 años en adelante con educación secundaria completa. Puntos porcentuales



Fuente: IIE sobre la base de "Perspectivas económicas para América Latina" (OCDE).

En cuanto a la calidad de la educación en el nivel medio, tal como se vio en la sección 7.3.1, los resultados obtenidos por los estudiantes argentinos en PISA 2006 han sido decepcionantes. Sin embargo, es aun más grave que el deterioro en la calidad sea creciente en el tiempo. Esto se ha observado en las progresivas evaluaciones internacionales en donde los resultados obtenidos por Argentina son cada vez peores.

Asimismo, la elevada tasa de repitencia es sólo superada por Brasil, mientras que países como Chile, Bolivia y Paraguay tienen tasas muchos menores a las que presenta Argentina (11,6%).

En cuanto a la desigualdad dentro del nivel medio de educación, se observa no sólo en términos de cobertura de la educación sino también en la calidad. Capital Federal obtiene los mejores rendimientos del país tanto en la primaria como en la secundaria mientras que Catamarca además de mostrar los más bajos resultados es la provincia que presenta mayor desigualdad en cuanto a los rendimientos de sus estudiantes.

Entre los posibles orígenes del insuficiente progreso y deserción en el nivel de educación medio argentino, se encuentran causas que tienen que ver con el nivel socioeconómico y cultural al que pertenecen los alumnos y el currículo que se imparte en el secundario. Cuando se trataron los factores que inciden en el rendimiento escolar se hizo referencia a que el nivel socioeconómico era uno de ellos, e incluso muchos estudios lo consideran el principal factor que incide en el rendimiento. Tal como se mostró en el Cuadro 7.5, la tasa neta de escolarización en el nivel medio de educación depende en gran medida del ingreso familiar per capita: mientras más bajo sea el ingreso per capita de los hogares menor es el grado de escolarización. En Argentina hay una brecha cercana al 17% entre la tasa de escolarización de la población de menores ingresos y aquella de ingresos más elevados.

Una forma de reducir las brechas entre los niveles de ingresos, es que se otorgue apoyo económico a estos jóvenes y se exija como contrapartida garantías de asistencia escolar. Estos programas, que suelen ser denominados de transferencias monetarias condicionales (TMC), en su mayoría toman la forma de ayuda económica a las familias pobres a la vez que se condiciona la transmisión del dinero a que estas personas lleven a sus hijos al colegio y garanticen la asistencia sanitaria. Específicamente se suelen incluir entre las condiciones la matrícula escolar, asistencia de entre el 80% y el 85% de los días de clase y, ocasionalmente, algún indicador de desempeño [7].

Si bien estos programas tienen muchas críticas (como por ejemplo que desincentivan al trabajo), muchos de los países que los han aplicado de manera adecuada han obtenido resultados exitosos. Entre ellos se pueden mencionar a países vecinos como Brasil y Chile.

En Brasil se comenzó con programas municipales antes de la formulación de programas federales. Actualmente, el programa federal Bolsa Familia abarca 46 millones de personas, lo cual representa un 20% de cobertura relativa. Por su parte, el programa Chile Solidario está focalizado en una población objetivo compuesta por aquellas personas en condiciones de extrema pobreza, las cuales alcanzan cerca del 5% de la población de Chile. Su principal diferencia respecto del diseño tradicional de las transferencias monetarias condicionadas reside en que las condiciones se determinan caso por caso. Al comienzo, las familias trabajan intensamente con trabajadores sociales a fin de comprender cómo podrían salir de la extrema pobreza. Luego, se comprometen con planes de acción que pasan a ser condiciones específicas de ese hogar para la recepción de los beneficios.

Un punto importante a destacar es que el programa debe ser de largo plazo, dado que la inversión en capital humano lleva varios años. Deberían evitarse que los ciclos políticos afecten los recursos destinados a este tipo de programas, dado que de lo contrario no hay garantía de que se den los resultados esperados.

7 Al momento de cierre de esta edición el Estado Nacional implementó un sistema de asignaciones similar en teoría a esta propuesta para personas con hijos menores de 18 años que estén desocupadas, trabajen en el mercado laboral informal y ganen menos del salario mínimo o sean monotributistas sociales.

En el informe "Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura" publicado por el Banco Mundial se desarrollan un conjunto de opciones de políticas y diseños a tener en cuenta para llevar adelante los programas de transferencias condicionadas. En este informe se destacan tres aspectos a tener en cuenta. El primero de ellos hace referencia a cómo se debe definir la población objetivo, y en este sentido indica que como los programas de TMC deben diseñarse para llegar a los hogares pobres que subinvierten en el capital humano de sus niños, en la práctica lo primero que hay que hacer es definir quién es o no pobre (ver Capítulo 8 para un mayor detalle de este tema). En segundo lugar debe establecerse cuales son los hogares que subinvierten en el capital humano. Sin embargo, debido a que es difícil en la práctica determinar quienes subinvierten en capital humano y quienes no, en general cuando se clasifica a un hogar como pobre, los programas de TMC realizan transferencias mientras esos hogares tengan hijos en la edad escolar.

El segundo aspecto a considerar está relacionado con seleccionar las condiciones adecuadas y el monto de transferencia. Se indica que para seleccionar las condiciones "correctas" hace falta un análisis de las relaciones entre el uso de los servicios y los resultados deseados. Además otra posibilidad es condicionar la transferencia monetaria al logro de resultados "finales". Una manera de hacerlo sería agregando bonificaciones por desempeño a los beneficios básicos que reciben los hogares por cumplir con las condiciones de asistencia a la escuela.

En términos de presupuesto, el costo de este tipo de programas varía en los distintos países de acuerdo al alcance de los programas. Por ejemplo, en Brasil representa el 0,50% del PBI mientras que en Chile el 0,08% del PBI.

Por último es necesario dejar bien en claro las Reglas de entrada y salida. Estas reglas son importantes porque pueden generar incentivos no deseados, particularmente en relación con la participación en la fuerza laboral. Algunas de las posibles soluciones son la adopción de límites temporales para los beneficios, como se realiza en Chile, y la reducción parcial de los beneficios a medida que se comprueba que los hogares ya no cumplen con las condiciones originales.

En cuanto al currículo impartido en las escuelas, hay un intenso debate entre distintos sectores de la sociedad acerca de este tema. Muchos creen que el origen de la deserción y repitencia en el nivel de educación media tiene que ver con el desinterés que genera el currículo a los alumnos por considerarlo de muy poca aplicación para sus necesidades. Por ello, son varios los aspectos que se deben tener en cuenta a la hora de realizar el diseño curricular; entre ellos se encuentran; capacitar a los jóvenes para que puedan insertarse en el mundo laboral, brindarles las competencias básicas para su participación en la sociedad y prepararlos para la continuación de los estudios superiores. Si bien pueden ser muy complejas las reformas necesarias para cumplir adecuadamente con estos tres objetivos, tales políticas probablemente reducirían la tasa de deserción y repitencia y elevarían el grado de asistencia escolar mejorando la calidad y cobertura del nivel medio de educación.

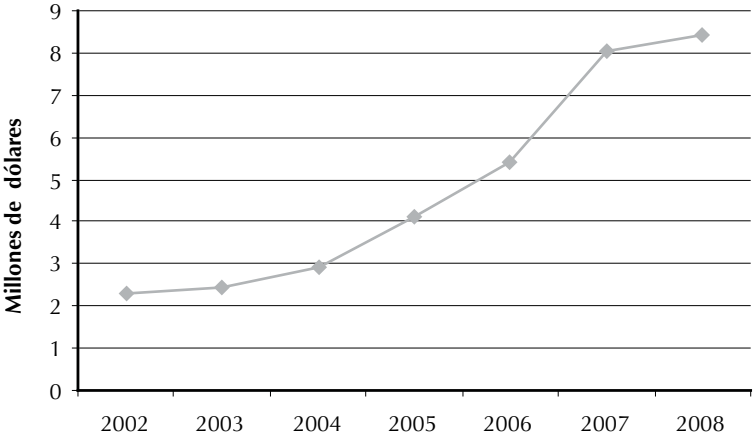
En el caso de la educación superior, la cantidad de personas matriculadas en este nivel, es cada vez mayor, tendencia que se viene dando en la mayoría de los países. Sin embargo, en las distintas provincias argentinas la proporción de personas que han terminado sus estudios superiores varía significativamente. Por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires llega al 31%, mientras que en Comodoro Rivadavia no llega al 10%. En las distintas jurisdicciones también hay

diferencias en cuanto a la valoración económica otorgada al capital humano calificado. Por ejemplo en Catamarca se le paga un 50% más a una persona que tenga el nivel superior completo en relación a otra que sólo haya finalizado el secundario, mientras que en Ushuaia los profesionales sólo ganan un 13% más que quienes cuentan con educación media.

En este caso, al igual que en el de educación media, el nivel socioeconómico de los jóvenes puede determinar la decisión de acceder o continuar con este nivel de estudios. Una de las formas de reducir las desigualdades que existen en el acceso y permanencia en el nivel superior e incentivar a la continuidad de los estudios es el otorgamiento de becas a aquellos que menos posibilidades económicas tengan para solventar sus estudios.

En Argentina, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), creado por Resolución Ministerial N°464/96, surge con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado. El PNBU está dirigido a alumnos universitarios que se encuentran cursando de manera presencial una carrera de grado en Universidades o Institutos Universitarios Nacionales, y aquellos alumnos que cursan el nivel secundario y que aspiren a ingresar a una Universidad o Instituto Universitario en el año inmediato posterior al llamado a Convocatoria. Aquellos alumnos que resultan adjudicados, perciben una suma total de $2.500 percibido en diez cuotas durante el año.

Gráfico 7.18: Evolución presupuestaria en dólares destinada a becas. Período 2002-2008 Millones de dólares



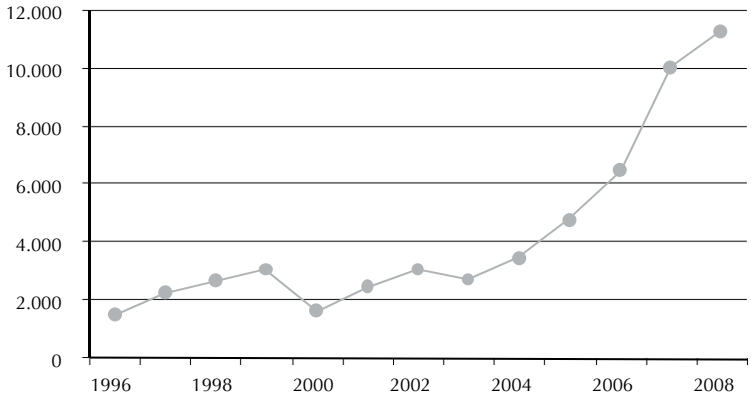
Fuente: IIE sobre la base de Anuario de Estadísticas Universitarias

En el Gráfico 7.18 se observa la evolución presupuestaria para el periodo 2002-2008: se aprecia allí que el presupuesto destinado a becas universitarias ha venido creciendo año a año. Este ha pasado de un poco más de siete millones de dólares en el año 2002 a más de veintiséis en el 2008. El mayor crecimiento interanual se observó en el año 2007, en donde creció más del 50% respecto al año 2006.

Respecto a la cantidad de becas otorgadas, desde que se implementó el programa de becas universitarias en 1996, el número ha ido aumentando. En coincidencia con la mayor asignación presupuestaria, el 2007 fue el año en que más creció el nivel de becas en relación al año precedente (54%). Sin embargo, el último dato disponible muestra que en el año 2008 sólo creció el nivel de becas en un 13% respecto al 2007.

En lo que respecta a comparaciones internacionales, es de destacar el caso de Chile, el cual implementó en el año 2008 el programa de Becas de postgrado del Fondo Bicentenario. Este programa pretende incentivar el progreso en las áreas claves para el desarrollo del país mediante

Gráfico 7.19: Becas universitarias otorgadas por año de convocatoria



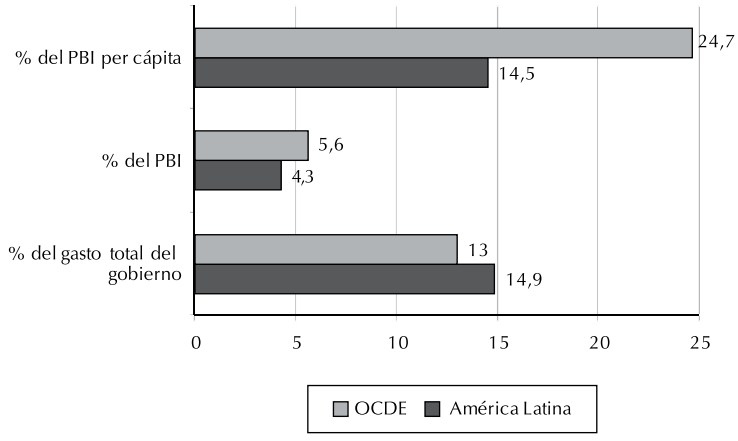
Fuente: IIE sobre la base de Anuario de estadísticas Universitarias

el otorgamiento de becas para estudiar en el exterior. La meta es incrementar el número de profesionales que cursan estudios de postgrado y perfeccionamiento en universidades extranjeras de prestigio, como también el número de jóvenes con formación técnica que se perfeccionen en el exterior. Se pretende lograr que entre 2008 y 2017 más de 30 mil personas obtengan formación altamente especializada y retornen al país para contribuir con su experiencia y entrenamiento.

El fondo se constituyó con un aporte inicial de US$6.000 millones y financiará la formación de postgrados, doctorados, magíster y pasantías. Además, para reducir las barreras de acceso a la educación en el extranjero, se contemplan becas especiales para realizar cursos de nivelación en idiomas para quienes lo necesiten.

7.4.2. Presupuesto

Gráfico 7.20: América Latina y países de la OCDE. Gasto público en educación 2003-2005



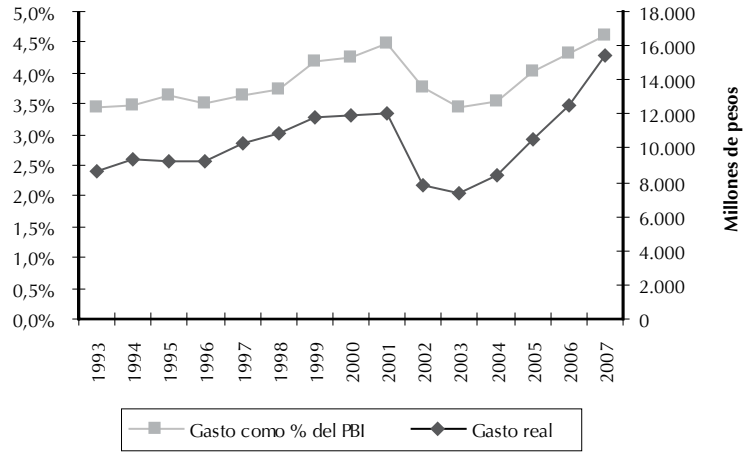
Nota: El gasto en educación como porcentaje del PBI per cápita representa el gasto por alumno como porcentaje del PBI per cápita.

Fuente: IIE sobre la base de "Perspectivas económicas para América Latina" (OCDE)

Los recursos destinados a educación son fundamentales para superar las deficiencias que tiene el sistema en cuanto a cobertura y la calidad educativa. Por ello en este apartado se hará un análisis de los gastos destinados a educación en América Latina, Argentina y las distintas provincias.

Comenzando con el estudio del gasto público en educación, se puede apreciar en el Gráfico 7.20 que si bien los países de América Latina asignan una mayor proporción de su gasto público a educación que los países de la OCDE, éstos tienen un mayor gasto en educación como porcentaje de su PBI. La diferencia se acentúa aún más cuando se compara el gasto por alumnos en relación al PBI per cápita; en dicho caso, los países pertenecientes a la OCDE gastan en promedio un 10 % más por alumno que los países de América Latina.

Gráfico 7.21: Gasto público en educación en Argentina



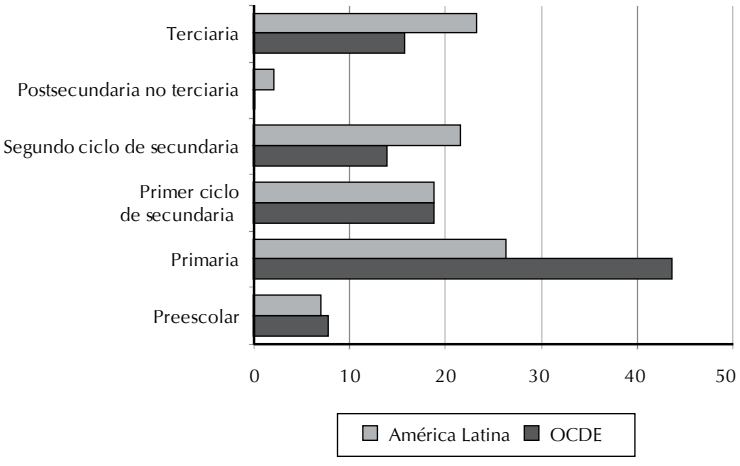
Fuente: IIE sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

En particular, en Argentina el gasto público en educación como porcentaje del PBI parece tener una tendencia procíclica, tal como se observa en el Gráfico 7.21. En la década de los 90' la participación fue en promedio del 3,5%, mientras que desde el 2002 y hasta el 2007 la participación fluctuó entre 3,5% y 4,5% del PBI.

El gasto real también tiene un comportamiento procíclico y es muy similar al gasto como porcentaje del PBI per capita. Sin embargo, estos valores están muy por debajo de los alcanzados por los países de la OCDE (5,6%).

En un extenso debate en el Foro Mundial de Educación en Dakar (2000) se llegó a la conclusión de que, en general, un gasto en educación que represente el 6% del PBI aseguraría educación para todos. Argentina en el año 2006 planteó como meta en la Ley de Financiamiento Educativo alcanzar dicha participación al término de cuatro años. Es decir que este objetivo debería cumplirse para el año 2010. Sin embargo, a la luz de los datos presentados en el Gráfico 7.21 difícilmente se logre esta meta.

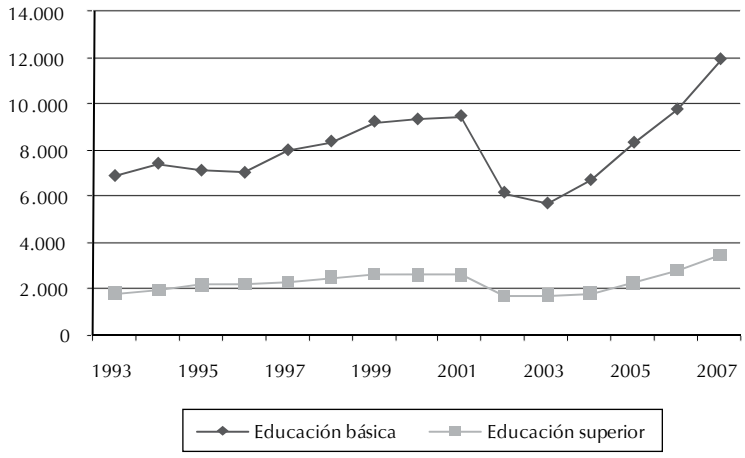
Gráfico 7.22: Gasto público corriente en educación en porcentaje del gasto público total en educación por nivel educativo. Promedio 2003-2005



Fuente: IIE sobre la base de "Perspectivas económicas para América Latina" (OCDE).

Otras de las diferencias a destacar entre los países desarrollados y los subdesarrollados es que los primeros destinan una mayor proporción de su gasto a educación media y superior, mientras que los países subdesarrollados destinan más recursos a educación primaria, tal como se puede observar en el Gráfico 7.22. Los países de América Latina gastan veintisiete puntos porcentuales más en educación primaria que los países de la OCDE, y éstos aportan cerca de 7,5 puntos más a educación terciaria y el segundo ciclo de secundaria.

Gráfico 7.23: Gastos reales en Argentina diferenciados por nivel educativo (En pesos constantes del 2001)

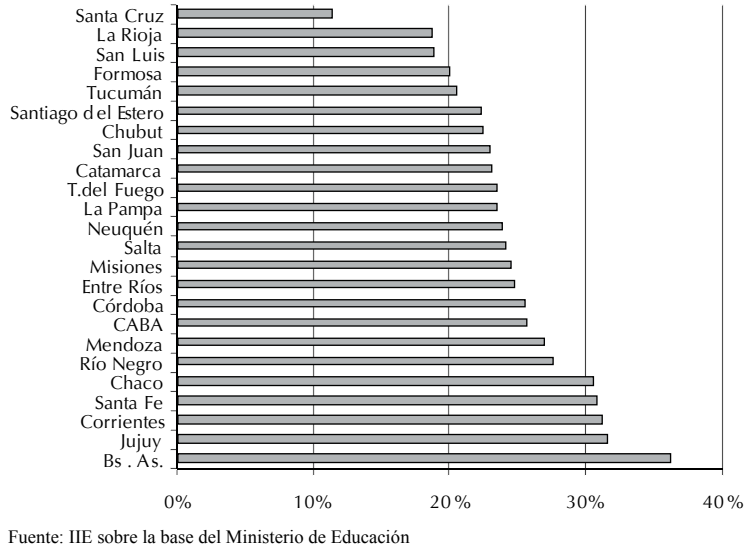


Fuente: IIE sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales Secretaría de Política Económica

En el Gráfico 7.23 se distingue que en Argentina a partir del 2003 hubo in incremento importante en los gastos reales destinados a educación básica, incluso superando en el año 2006 los niveles de la década de los 90´. En el caso de la educación superior, el comportamiento fue similar. Las partidas presupuestarias otorgadas para ambos niveles educativos cayeron en un 35% en el año 2002 respecto al 2001.

Cabe notar que la educación básica es financiada en un 95% por las provincias y la nación sólo aporta un 5% a este nivel. Por su parte, la educación superior está financiada en alrededor de un 75% por la nación y sólo el resto son aportes provinciales.

Gráfico 7.24: Gasto educativo provincial/ Gasto público provincial. Año 2006



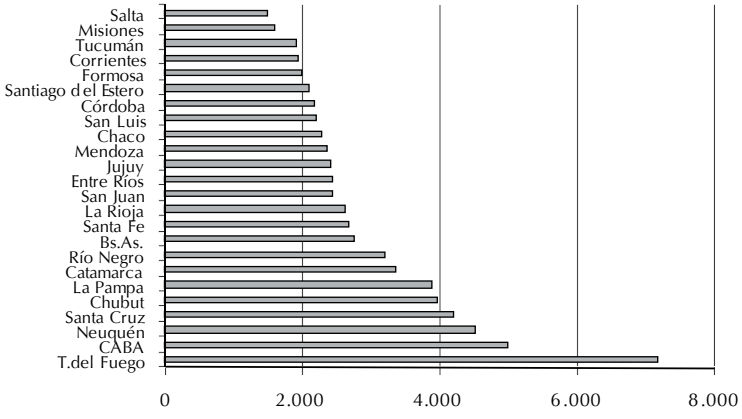
Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Educación

En cuanto a la situación de las provincias, existen diferencias notables en relación al gasto en educación respecto al gasto público total provincial. Como ejemplo de ello, se puede apreciar en el Gráfico 7.24 que Buenos Aires destina más de un 35% de su partida presupuestaria a educación mientras que Santa Cruz apenas supera el 10%, es decir que hay una diferencia de veinticinco puntos porcentuales entre los esfuerzos económicos que realizan estas provincias. Las demás jurisdicciones destinan entre un 20% y 30% de su presupuesto a educación.

Sin embargo, si se observa la variable gasto provincial por alumnos, la situación cambia. En este caso la provincia de Tierra del Fuego es aquella que más recursos destina por alumno, superando los $7.000 por alumno en el año 2006. En el otro extremo se encuentra Salta, que es la provincia que menos gasta por alumno, con cerca de $1.500 en el año 2006. Es decir que la provincia de Tierra del Fuego tiene un gasto per cápita 366% más elevado que Salta. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es aquella que más gasta por alumno después de Tierra del fuego, llegando a

unos $5.000 por alumno en el año 2006. Por su parte, la provincia de Córdoba está entre las siete provincias que menos gastos por alumno realizó.

Gráfico 7.25: Gasto público en educación por alumno



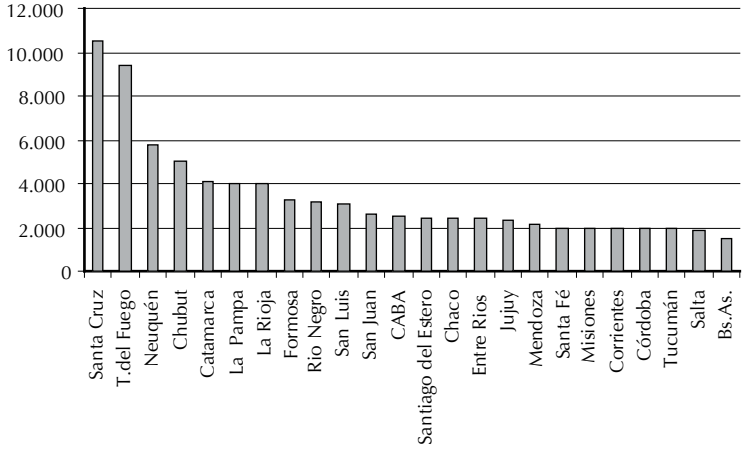
Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Educación.

Esto demuestra que si bien la provincia de Buenos Aires es aquella que destina más recursos a educación (más del 35%), su gasto por alumno no es el más alto. Asimismo, Santa Cruz que es la provincia que menos esfuerzos presupuestarios realiza es una de las que más gasta por alumno debido a su menor nivel de población.

Si se explora la cantidad de recursos totales provinciales, los cuales están integrados por los ingresos corrientes que tiene la provincia (tanto nacionales como provinciales) se exacerban aun más las desigualdades.

Como se percibe en el Gráfico 7.26, las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego son aquellas que tienen mayor cantidad de recursos corrientes. La provincia de Santa Cruz cuenta con una cantidad de recursos siete veces mayor que Buenos Aires.

Gráfico 7.26: Recursos corrientes totales por habitante. Año 2006



Fuente: IIE sobre la base de CIPECC.

Si se realiza una desagregación de los recursos que tienen las provincias en sus componentes, se verifica que las jurisdicciones más beneficiadas con la coparticipación federal por habitante son Tierra del Fuego, Santa Cruz y Catamarca y las menos beneficiadas resultan ser la Ciudad Autónoma de Bs. As. (CABA), Bs.As, Mendoza, Córdoba y Santa Fe. Esto demuestra que gran parte del problema es explicado por la desigualdad en la distribución de recursos de coparticipación para las distintas provincias.

Cuadro 7.19: Componentes de los recursos provinciales. Año 2006

	Recursos de coparticipación federal por hab.	Recursos fiscales de origen nacional por hab.	Recursos provinciales por hab.	Recursos totales por hab.
Santa Cruz	2.242	3.293	5.887	10.509
Tierra del Fuego	3.237	4.540	4.426	9.388
Neuquén	1.011	1.435	4.190	5.784
Chubut	1.084	1.586	3.253	5.059
Catamarca	2.281	2.971	982	4.072
La Pampa	1.781	2.418	1.056	4.017
La Rioja	1.953	2.611	270	3.958
Formosa	2.142	2.818	211	3.246
Rio Negro	1.319	1.772	1.287	3.152
San Luis	1.684	2.235	636	3.110
San Juan	1.544	2.020	424	2.601
CABA	2.62	265	2.132	2.488
S. del Estero	1.504	1.991	244	2.449
Chaco	1.490	1.962	271	2.442
Entre Rios	1.227	1.632	623	2.415
Jujuy	1.326	1.799	252	2.318
Mendoza	761	1.027	1.033	2.177
Santa Fe	863	1.158	657	1.971
Misiones	976	1.358	405	1.957
Corrientes	1.158	1.580	252	1.949
Córdoba	835	1.099	653	1.937
Tucumán	1.021	1.361	468	1.916
Salta	1.002	1.369	420	1.817
Bs.As.	459	586	774	1.496

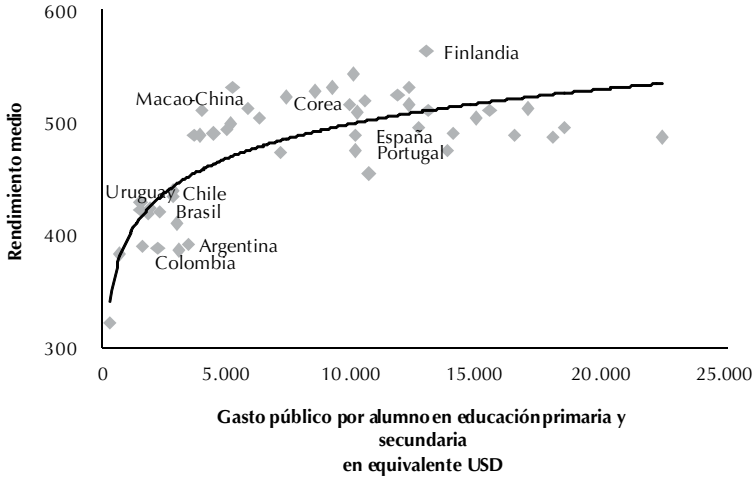
Fuente: IIE sobre la base de CIPECC.

En resumen, existen varios aspectos a tener en cuenta: en primer lugar, más allá de las metas establecidas en la Ley de Educación Argentina en cuanto al gasto como porcentaje del PBI a lograr, es fundamental tener en cuenta los gastos educativos per cápita, revocando las desigualdades provinciales que existen al respecto. Asimismo, el gobierno debería ser más coherente en su asignación de recursos y rediseñar el sistema de coparticipaciones de manera de reducir las desigualdades y no de incrementarlas.

Respecto a los distintos niveles educativos, debido a que en Argentina los niveles medio y superior son las que más deficiencias tienen en cuanto a cobertura y calidad educativa, se debería asignar una mayor proporción del presupuesto para estos niveles, tal como lo hacen los países de la OCDE.

Por último, es primordial notar que si bien ningún país con escaso presupuesto destinado a educación obtiene buenos resultados, el mayor gasto no garantiza mayor calidad. Los recursos económicos constituyen una herramienta para lograr una mejor educación, pero si su aplicación no es la adecuada, no hay garantía de que se superen las deficiencias educativas.

Grafico 7.27: Gasto público en educación y rendimiento en PISA



Fuente: IIE sobre la base de "Perspectivas económicas para América Latina" (OCDE).

Al respecto, en el Gráfico 7.27 en donde se presenta el gasto público por alumno en educación primaria y secundaria, (el promedio de gasto público desde el año 2000) y el rendimiento medio en ciencias obtenido por los distintos países en PISA, se puede ver que regiones como Macao-China, con similares recursos económicos destinados a educación que Argentina, obtienen resultados considerablemente más elevados que este último en estas pruebas estandarizadas. Esto sugiere que la orientación del gasto en Argentina no se está focalizando en los factores que tienen mayor impacto en el rendimiento educativo.

Por lo tanto, se deberá evaluar a nivel subnacional cuales son los factores que efectivamente afectan al rendimiento escolar de modo de reorientar el gasto en ese sentido.

7.4.3. Desigualdad digital

En un mundo globalizado la sociedad interactúa constantemente y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) representan herramientas que facilitan y promueven esta interacción.

Las TIC tienen un impacto positivo cada vez mayor en la productividad y por lo tanto en el crecimiento y nivel de empleo de un país [8]. Sin embargo, su rápida difusión puede generar efectos colaterales negativos aumentando la desigualdad si el acceso a estas nuevas tecnologías no se produce de forma equitativa. Este fenómeno se conoce como Brecha Digital y es definido por la OCDE como "la diferencia en las oportunidades de acceso a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y el uso de Internet para una amplia variedad de actividades, por parte de los individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de diverso nivel socioeconómico".

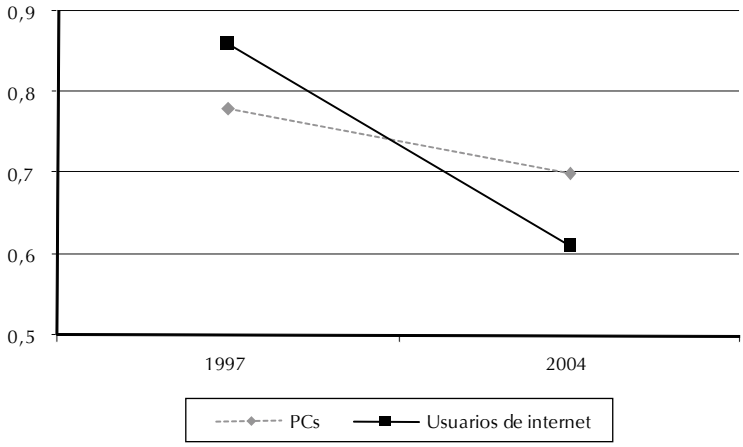
Las personas de menores ingresos son las que encuentran más dificultad a la hora de poder acceder a la propiedad y uso de estas tecnologías. La brecha tecnológica contribuye a la profundización de las desigualdades originales y disminuye la posibilidad de estas personas de mejorar su condición de desarrollo económico y cultural y, por lo tanto, su calidad de vida.

No obstante, según distintos indicadores la brecha tecnológica tiene una tendencia a achicarse en el tiempo. En el Gráfico 7.28 se expone el coeficiente de Gini [9] para los usuarios de Internet y PC; allí se percibe como ha disminuido el coeficiente desde el año 1997 al 2004 reflejando una mayor igualdad. Incluso la convergencia hacia valores más cercanos a cero es mayor entre los usuarios de internet que en el acceso a PCs.

8 En el Capítulo 12 se puede encontrar un análisis más detallado de las Tecnologías de Información y Comunicación.
9 Valores del coeficiente de Gini cercanos a 1 representan mayor desigualdad y cercanos a cero mayor igualdad

A pesar de esto, persisten grandes discrepancias entre los países en desarrollo y desarrollados en cuanto a la calidad de los servicios a los que se tiene acceso. Países desarrollados acceden a computadoras y servicios de Internet de mayor calidad, lo cual configura una brecha que también debería irse cerrando con el tiempo.

Gráfico 7.28: Coeficiente de Gini para usuarios de Internet y PC.

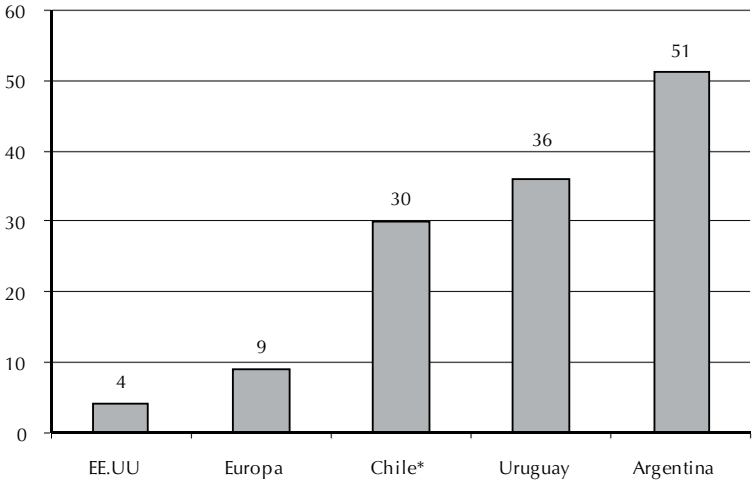


Fuente: IIE sobre la base de UNCTAD, The Digital Divide Report: ICT Diffusion Index 2005.

Esta problemática de desequilibrio entre los que tienen o no acceso a la información no se remite exclusivamente a la posibilidad de adquirir una computadora y acceder a Internet, sino, fundamentalmente, a saber qué hacer con esos recursos que se ponen a su disposición.

Por dicha razón, el papel de la educación juega un rol fundamental para promover la inclusión digital. Mediante el sistema educativo no sólo se debe dar la posibilidad a los estudiantes de que accedan al uso de éstas tecnologías sino también otorgarles la capacitación necesaria para que éstos puedan transformar la información que obtienen en conocimiento. En este sentido, las políticas de estado, además de apuntar a incrementar la dotación de computadoras y conexión a Internet en las escuelas, deben orientarse al desarrollo de instancias de capacitación docente para lograr una efectiva inclusión digital.

Gráfico 7.29: Número de alumnos por computadora. Año 2006



Nota: * Para Chile los datos corresponden al año 2005

Fuente: IIE sobre la base de CEPAL.

De la comparación de indicadores como el número de alumnos por computadoras en distintos países surgen algunas aproximaciones de la situación en la que se encuentran las escuelas argentinas. El Gráfico 7.29 muestra las enormes desigualdades entre los distintos países en cuanto a esta variable. Mientras que en EE.UU el número de alumnos por computadora es de 4, en Argentina asciende a 51 alumnos por computadoras. Chile y Uruguay si bien se encuentran lejos del promedio alcanzado por los países desarrollados, están considerablemente mejor ubicados que Argentina.

Dentro de Argentina las diferencias se agravan cuando se analiza la variable por sector de gestión y en relación al nivel educativo correspondiente. Así, dentro de las escuelas del sector público los alumnos por computadora duplican a los del sector privado en el nivel polimodal, se triplica este número en el nivel primario y es cuatro veces más alto en el nivel inicial. Estas diferencias entre las escuelas privadas y públicas en los distintos niveles de educación no hacen más que perpetuar la brecha digital existente.

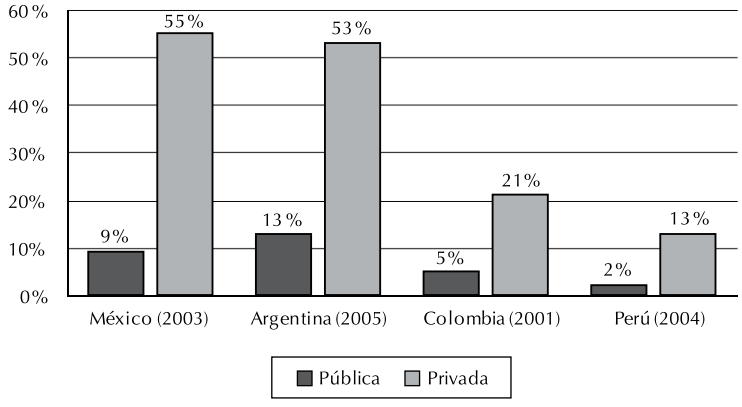
Cuadro 7.20: Promedio de alumnos por computadora en establecimientos del ámbito urbano por nivel educativo y según sector. Año 2005

Sector	Nivel medio / Polimodal	Nivel primario / EGB	Nivel inicial
Estatal	36	121	136
Privado	14	38	29
Total	25	79	71

Fuente: IIE sobre la base de DINIECE -Anual 2005.

No obstante, para lograr un verdadero mapa de la situación digital en las escuelas no basta con indagar acerca del número de computadoras, sino que también hace falta examinar cuantas escuelas tienen acceso a Internet. En el Gráfico 7.30 se examina la conectividad a Internet en escuelas públicas y privadas para distintos países. En Argentina el 53% de las escuelas privadas está conectado y sólo un 13% de las escuelas públicas cuenta con este servicio. En México la situación es similar, pero en Colombia y Perú el grado de conectividad es aún menor tanto en escuelas públicas como privadas. En el año 2006 el promedio de conectividad en los países europeos fue del 90%.

Grafico 7.30: Proporción de conectividad a Internet en escuelas públicas y privadas



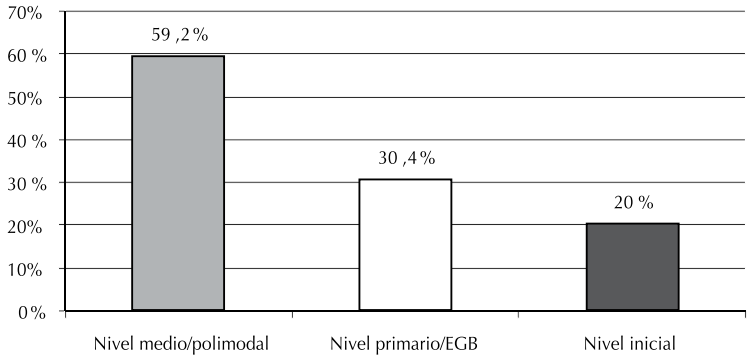
Fuente: IIE sobre la base de CEPAL.

El eLAC (Estrategia para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe) es una estrategia con visión de largo plazo (hacia 2015) acorde con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), que se concreta con planes de acción de corto plazo con metas cuantitativas y cualitativas. Entre las metas para el año 2010 propone elevar la conectividad de las escuelas al 70%.

En cuanto a la conectividad por nivel educativo, se da un patrón similar al de dotación de PC´s. El nivel medio es aquel que cuenta con mayor grado de conectividad: casi un 60% de las escuelas privadas tienen acceso a Internet mientras que en el nivel primario sólo un 30% de las escuelas tienen este servicio.

De los datos examinados se percibe que en los niveles más bajos de educación tanto el acceso a computadoras como a Internet está más limitado.

Gráfico 7.31: Establecimientos en Argentina con disponibilidad de conexión a Internet del ámbito urbano por nivel educativo



Fuente: IIE sobre la base MECyT – DiNIECE, (2006).

Esta situación es preocupante, sobre todo si se tienen en cuenta indicadores como la cantidad de niños entre seis y doce años que usan Internet y las diferencias que se dan en este sentido de acuerdo al nivel socioeconómico al que pertenecen. Según la Universidad Católica Argentina (2008), siete de cada diez niños en edad escolar no suele acceder al servicio. Es decir que sólo un 30% de todos los niños en edad escolar desarrolla habilidades en el uso de computadoras e Internet antes de llegar al nivel medio de educación. En cuanto a las desigualdades sociales, expresa que el 50% de los niños en el 25% del nivel socioeconómico medio alto no accede a Internet, mientras que el 87% no lo hace en el 25% más bajo.

7.4.3.1 Programas implementados

Entre los programas de inclusión digital que han realizado con éxito países vecinos se encuentra el plan CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) implementado por Uruguay en el año 2006. Este está basado en el proyecto one laptop per child (una laptop por niño) del Massachussets Institute of Technology. El plan CEIBAL es un proyecto socioeducativo desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Sus principios estratégicos son la igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología, la democratización del conocimiento y la potenciación de los aprendizajes en el ámbito escolar y en el contexto vivencial de los alumnos.

Este plan se propuso hacer llegar a cada uno de los niños de escuelas primarias de todo el país y a sus maestros una laptop que pueden usar en las escuelas con conexión a Internet y llevar todos los días a sus hogares. El plan incluye programas de capacitación, talleres virtuales, soporte técnico, foros de consultas, apoyo pedagógico, descargas de manuales digitales, tutoriales y material didáctico.

Además existe la ***Red Ceibal***, formada por los puntos de conexión dispuestos (principalmente en las escuelas) por el Plan Ceibal y las computadoras conectadas a ellos y entre sí. El objetivo principal de la Red Ceibal es brindar acceso a Internet a través de las escuelas y otros puntos, apoyándose básicamente en la capacidad que tienen las laptop de conectarse de manera inalámbrica, es decir a través del aire, sin necesidad de cables.

Las zonas de WiFi CEIBAL son lugares donde todos los usuarios del Plan CEIBAL (niños, maestras, directores,etc.) pueden conectarse y navegar en Internet de forma gratuita.

Se han seleccionado varios lugares para tal fin, tanto abiertos (plazas, parques, etc.) como cerrados (clubes, complejo deportivos, bibliotecas, etc.), en los que se puede acceder libremente a estos servicios.

Las *laptop* forman redes inalámbricas en malla, que permiten que dos computadoras se conecten entre sí. La red malla tiene entonces dos grandes ventajas:

1) Si una *laptop* no está suficientemente cerca de la Red Ceibal, como para tener acceso a Internet, puede ir saltando a través de otras laptop que estén en el camino y de esa forma acceder a Internet.

2) Si un conjunto de laptop están cerca entre sí, a pesar de que ninguna esté próxima a la Red Ceibal, pueden de todos modos estar conectadas entre sí, permitiendo que los niños compartan actividades y trabajen en conjunto.

El proyecto está localizado institucionalmente y se desarrolla en lo pedagógico en el ámbito del Consejo de Educación Primaria, puesto que la población objetivo está constituida por alumnos de 1º a 6º año y maestros de Educación Primaria.

El costo total del plan CEIBAL es de unos US$120 millones en tres años. El costo promedio de cada *laptop* es de 188 dólares (con impuestos asciende a US$ 230). Las entregas comenzaron en 2007 y ya se han entregado 369.000 computadoras, que incluyen aquellas para niños ciegos, con discapacidades motrices, sordos y con escasa visión. Además hay 18.000 *laptops* para maestros.

En Argentina se está realizando algo similar en la provincia de San Luis en donde se implementó el plan *Todos los chicos en la Red*, que busca integrar las nuevas tecnologías a la enseñanza. Para esto se han entregado ya de manera totalmente gratuita 5.300 "classmates" (portátiles de pequeño tamaño) a los estudiantes. Estos ordenadores se seguirán entregando hasta completar la población escolar. La repercusión de su aplicación fue medida en base a un examen de rendimiento que se tomó a los alumnos antes de la entrega de los equipos y unos meses después. Los resultados fueron positivos: se evaluó el desempeño en Matemática y Lengua en chicos de tercero y sexto grado de primaria, y en ambos casos se obtuvo una mayor cantidad de respuestas correctas. Lamentablemente este plan es sólo de cobertura provincial y no constituye una política de Estado a nivel nacional como en Uruguay.

En Brasil los ministerios de Comunicaciones y Educación han desarrollado una estrategia a fin de garantizar el acceso de banda ancha para las escuelas públicas. En el año 2008 el gobierno llegó a un acuerdo con los operadores de telecomunicaciones para sustituir algunas de las obligaciones derivadas de los acuerdos de concesión con los operadores de servicios de telefonía fija a cambio de que se llevara banda ancha a las escuelas públicas urbanas. El resultado fue que, hasta el 31 de junio de 2009, más de la mitad del total de escuelas en las ciudades centrales se encontraban conectadas. A finales de este año, la expectativa del ministerio es que 45.381 escuelas (80% de todas las escuelas públicas urbanas) ya tengan conexión. Según el gobierno, todas estarán conectadas para el año 2010. El siguiente paso es llevar la banda ancha a las escuelas rurales.

A continuación se expone parte del aporte realizado por el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard [10], el cual abarca un conjunto de aspectos necesarios a tener en cuanta para el proceso de planificación y elaboración de políticas públicas relativas a las TIC en distintos países. El informe desarrolla un conjunto de etapas del proceso evolutivo de las TIC que sirven de guías para formular las metas de políticas a seguir de acuerdo al país de que se trate.

En el caso de educación las etapas formuladas son las siguientes:

Acceso de Escuelas a las TIC

Etapa 1

• No hay computadores en las escuelas.

Etapa 2

• Si existe penetración de las TIC en las escuelas, es principalmente a nivel universitario y hay generalmente menos de cinco computadores en una escuela o facultad.

• El acceso a computadores es limitado a los profesores de sistemas y/o administradores.

• Los computadores tienden a ser modelos de viejas generaciones, tales como Computadores Personales (PCs) independientes (Stand-alone) modelo 486 o equivalentes.

• Si hay múltiples computadores instalados, no están en la Red.

• El uso de computador(es) es limitado al uso de documentos electrónicos disponibles en disco duro o en disquetes.

• Puede haber conectividad para almacenar o para enviar correos electrónicos.

Etapa 3

• Se pueden encontrar computadores en universidades, escuelas primarias y secundarias.

• Los laboratorios para grupos de trabajo en clase poseen entre 10 y 15 computadores, con tasa de uso de más o menos cuatro estudiantes por computador.

• Los laboratorios de computación generalmente se abren para las clases de sistemas durante el día y se cierran después de clases, o se pueden abrir para que los profesores preparen la clase pero se le cierran a los estudiantes.

• Los computadores tienden a ser modelos de vieja generación, y pueden estar conectados en la Red disponiendo de un servidor de correo electrónico y archivos compartidos.

• Puede haber una Red de Área Local interna (Local Area Network LAN). Si hay múltiples laboratorios de computación, pueden estar conectados a través de la red de la escuela.

• Donde hay computadores sin conexión, pueden tener una librería de CD-ROM limitada. Los laboratorios en Red dan conectividad a Internet través de módems y conexiones de llamada local, lo que soporta un acceso limitado a ella.

10 "Preparación para el Mundo Interconectado Una Guía para los Países en Desarrollo"

Etapa 4

• La mayoría de las escuelas en todos los niveles educativos tienen el acceso a computadores.

• Puede haber un número de laboratorios de sistemas en cada escuela, y los computadores se pueden encontrar en los salones de clase. En algunos casos, los estudiantes y los profesores pueden tener computadores portátiles individuales.

• Los laboratorios de computación están abiertos a los estudiantes y se reservan para ciertas materias y, además, están abiertos después de las horas de clase. El laboratorio puede estar abierto para la comunidad y otras escuelas después de clase y durante los fines de semana.

• Puede haber un servidor interno de Web en la red de la escuela – los computadores, al igual que otros dispositivos, pueden estar conectados a la Red.

• Las salas de clase pueden estar conectadas y enlazadas a la Red de Área Amplia (Wide Area Network WAN) de la escuela.

• Grupos de escuelas pueden estar conectados a un WAN regional para compartir recursos electrónicos. Puede haber un sistema nacional escolar establecido.

• La conectividad se puede adquirir a través de líneas rentadas o de conexiones inalámbricas de por lo menos 64 a 128 Kbps de acceso dedicado.

Mejoramiento de la Educación con las TIC:

Etapa 1

• Ni profesores ni alumnos usan computadores.

Etapa 2

• Solamente algunos profesores usan computadores, de manera muy limitada. El conocimiento básico de los profesores en el uso de computadores involucra habilidades tales como el uso del teclado y el ratón, un entendimiento básico del sistema operativo del computador, manejo de archivos y "cortar y el pegar".

• Los computadores se usan principalmente en el ámbito universitario.

Etapa 3

• Profesores y estudiantes usan los computadores como apoyo del trabajo y estudio tradicionales.

• Los maestros que usan computadores generalmente están familiarizados con las aplicaciones de los procesadores de texto y pueden acceder a información fuera de línea en CD-ROMs. Ellos pueden usar computadores en algunas lecciones prácticas básicas.

• En algunos casos, los maestros tienen acceso y organizan información de la Web en su trabajo, comparten información usando correo electrónico y crean información en formato electrónico para compartirla con otros dentro y fuera de la escuela.

Etapa 4

• Las Tecnologías de información y Comunicación están totalmente integradas a los currículos educativos, se usan en salas de clase y son esenciales para el proceso de aprendizaje.

• Los currículos pueden contemplar trabajo cooperativo basado en proyectos que permitan a los alumnos el aprendizaje en el uso de Internet y la creación de habilidades en el uso de software avanzado por medio de trabajo con otros estudiantes y profesores en su escuela, fuera de su comunidad y a nivel internacional.

• Los maestros están bien entrenados en métodos de incorporación de computadores y TIC en métodos de enseñanza y currículos.

Desarrollo de la Fuerza de Trabajo Tecnológica:

Etapa 1

• Prácticamente no existen oportunidades de entrenamiento para programación, mantenimiento, apoyo, diseño de sitios Web y otras áreas de las TIC.

Etapa 2

• Hay oportunidades limitadas para el entrenamiento para desarrollo de destrezas en las TIC.

Etapa 3

• Existe oferta de programas de enseñanza y entrenamiento técnico relacionados con materias de las TIC en una gran variedad de centros públicos y privados.

• Hay limitado acceso a entrenamientos en línea.

• Algunos empleadores ofrecen entrenamiento en el uso de las tecnologías de información y comunicación a sus empleados.

Etapa 4

• Hay muchas escuelas técnicas con currículos especializados en las tecnologías de información y las comunicaciones y en ciencias de la computación.

• Existe gran variedad de oportunidades de entrenamiento relacionado con las tecnologías de información y comunicación disponible a través de programas de certificación, empleadores, instituciones educativas, centros privados de entrenamiento y cursos de aprendizaje a distancia.

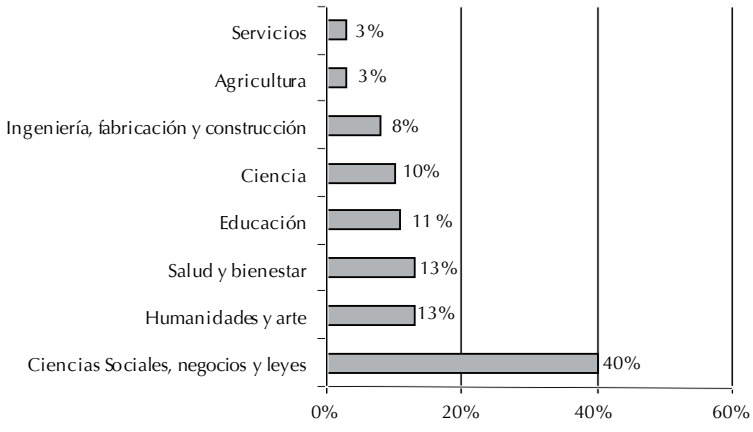
• Los recursos y cursos en línea están ampliamente disponibles para el desarrollo de las habilidades técnicas.

Un análisis más profundo acerca de las Tecnologías de Información y Comunicación se encontrarán en el capitulo 12 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina".

7.4.4 El desajuste entre la oferta y la demanda laboral

Un aspecto de creciente importancia en Argentina tiene que ver con la falta de correspondencia que se ha venido observando en los últimos años entre la demanda y oferta laboral. Esta falta de conexión se puede deber a cambios poblacionales, cambios en la estructura productiva o problemas de información que den lugar, por ejemplo, a que se estimule la formación de capital humano en áreas que no se corresponden con la estructura productiva de la región. Este fenómeno provoca indudables efectos negativos sobre el crecimiento de un país dado que actúa como limitante de la expansión productiva.

Gráfico 7.32: Argentina, proporción de estudiantes de nivel superior por carrera. Año 2006



Fuente: IIE sobre la base de UNESCO

A continuación se hará una breve exploración de algunos indicadores que muestran la falta de correspondencia entre la oferta de capital humano calificado en el país y el requerimiento productivo.

Tal como se percibe en el Gráfico 7.32, en Argentina hay una fuerte orientación a la capacitación en ciencias sociales, negocios y leyes (40%), mientras que los sectores de servicios, agricultura, e ingeniería, fabricación y construcción son los menos demandados.

El Cuadro 7.21, por su parte, presenta la demanda laboral insatisfecha (DLI) promedio de los últimos cuatro trimestres e incluye sólo los sectores que no consiguieron cubrir las vacantes demandadas en tres o cuatro de los periodos considerados. Se puede apreciar allí que el mayor déficit en cuanto a puestos vacantes se concentra principalmente en el sector de fabricación.

En el caso de fabricación de maquinaria y equipos el promedio de DLI en el último año fue del 23%, mientras que en el caso de la fabricación de productos minerales no metálicos fue del 20%.

Cuadro 7.21: Porcentaje de demanda laboral insatisfecha por ramas de actividad. Promedio de los últimos cuatro trimestres*

Rama de Actividad	Porcentaje
Fabricación de maquinaria y equipo y otras	23,3%
Fabricación de productos minerales no metálicos	20,2%
Servicios de transporte por vía acuática y aérea	19,18%
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos	18,75%
Industria de la madera y productos de madera, incluido muebles	16,90%
Servicios sociales y de salud	14,70%
Servicios a las empresas y profesionales	13,5%
Edición e impresión; reproducción de grabaciones	11,70%
Comercio al por menor	11,30%
Fabricación de productos farmacéuticos	10,80%
Servicios de correos y telecomunicaciones	9,50%
Electricidad, gas y agua	8,3%

Nota:* 3º y 4º trimestre del 2008 y 1º y 2º trimestre del 2009

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Además, como se distingue en el Cuadro 7.22, a excepción de Industria de la madera, dentro de los sectores de mayor demanda laboral insatisfecha (más del 15%) la demanda se concentra prioritariamente en personas de calificación profesional mientras que los que tienen demanda laboral insatisfecha más baja orientan su búsqueda principalmente hacia personal con calificaciones técnicas u operativas.

De acuerdo a estos datos, salen a la luz las mencionadas deficiencias que existen en el mercado laboral argentino. Por esta razón, es necesario llevar a cabo un conjunto de políticas tendientes a promover eficazmente la capacitación en las áreas más demandadas por el sector productivo, como la ingeniería y fabricación.

Al respecto, debido a que en Brasil los sectores estratégicos como gas y petróleo, construcción y agroindustria carecen de personal calificado para desarrollarse, el gobierno brasileño, junto con empresarios, se propuso llevar a cabo un conjunto de programas para invertir en la capacitación de personal en estos sectores. De esta forma, surge en el año 2006 el Programa Nacional de Calificación Profesional (Prominp) cuyo objetivo radica en hacer frente a la necesidad de personal calificado para el sector de petróleo y gas. El programa consiste en brindar cursos gratuitos de capacitación además de ofrecer becas de ayuda mensual para los estudiantes desempleados. Para los ciclos de formación se lleva a cabo un proceso de selección pública en varios estados del país para seleccionar a los candidatos que participarán en cursos gratuitos en el semestre siguiente. En la actualidad, el Programa Nacional de Calificación Profesional Prominp se encuentra en su cuarta ronda de calificación.

A estos profesionales se los prepara para satisfacer la creciente demanda de mano de obra especializada en proyectos de construcción, tales como los de buques y plataformas, la construcción y expansión de las refinerías, oleoductos y estaciones de compresores de aire, y la industria del mantenimiento de las operaciones.

Cuadro 7.22: Porcentaje de demanda laboral insatisfecha por rama de actividad y tipo de calificación. Promedio de los últimos cuatro trimestres

	Operativo	Técnico	Profesional
Industria de la madera y productos de madera, incluido muebles	13%	25%	63%
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo.	13,3%	24,5%	62,3%
Fabricación de productos farmacéuticos	10,0%	67,0%	23,0%
Fabricación de productos minerales no metálicos	0,0%	31,1%	68,9%
Fabricación de maquinaria y equipo y otras industrias manufactureras	18,8%	75,0%	6,3%
Comercio al por menor	54,2%	21,7%	24,2%
Servicio de transporte por vía acuática y aérea, y otros	21,5%	19,8%	58,8%
Servicios de correos y telecomunicaciones	26,6%	63,7%	9,7%
Servicios a las empresas y profesionales	45,1%	6,6%	48,3%
Servicios sociales y de salud	25,9%	9,4%	64,8%
Edición e impresión; reproducción de grabaciones	3,5%	66,7%	29,8%
Electricidad, gas y agua	50,0%	33,3%	16,7%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Pero este tipo de solución al escaso capital humano necesario no es exclusivo de esta actividad; muchas otras empresas se han visto obligadas a tomar el mismo rumbo. Por ejemplo, la empresa Random (un conglomerado de ingeniería) les propuso a los universitarios pagarles la mitad de los estudios siempre y cuando ellos se comprometieran a trabajar para su empresa después de graduarse.

Chile, por su parte, con el objetivo de promover las bases para el crecimiento de largo plazo, mediante la Cooperación de Fomento de la Producción (CORFO) apoya a las empresas chilenas para que estén en condiciones de competir. Su acción abarca desde el ámbito individual de cada empresa y grupos empresariales que trabajan asociativamente hasta cadenas de producción, incluyendo clusters o concentraciones geográficas de empresas e instituciones en torno a una actividad productiva. También promueve el surgimiento de nuevos negocios, que renueven y diversifiquen las oportunidades de crecimiento. Para eso apoya el emprendimiento innovador y las inversiones, especialmente aquellas que le permiten a Chile integrarse a redes productivas internacionales de alta competitividad.

Entre los programas que presenta se encuentran los subsidios destinados a subvencionar parte del costo de un Plan de Desarrollo de Habilidades requeridas por un nuevo proyecto de inversión, en proyectos que favorezcan el desarrollo y/o uso de nuevas tecnologías en los campos de las tecnologías de información y comunicaciones, biotecnología, nuevos materiales, electrónica e ingeniería de procesos, así como también en proyectos que apliquen nuevas técnicas de producción en la elaboración y agregación de valor a la industria de recursos naturales en el país.

Las empresas que se pueden postular son: empresas extranjeras que pretendan ejecutar proyectos de inversión de alta tecnología en cualquiera de las regiones del país y que contemplen una inversión igual o superior a US$500.000; entidades tecnológicas extranjeras con proyectos en cualquier región del país y que contemplen una inversión igual o superior a US$500.000; y empresas chilenas con proyectos a ejecutarse en la Región de Valparaíso, que contemplen una inversión igual o superior a US$1.000.000.

En cuanto a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sobre la base de la preocupación que le concierne a muchos países respecto a la falta de preparación con la que llegan los jóvenes al mercado laboral, ha elaborado recientemente un informe basado en los avances que han realizado muchos de los países pertenecientes a la organización en cuanto a la educación y formación profesional. El objetivo es identificar un conjunto de opciones de política y recomendaciones para lograr que los países hagan que sus sistemas educativos respondan a las necesidades del mercado laboral.

Entre las recomendaciones del informe están:

• *Para satisfacer las necesidades del mercado laboral:* ofrecer una mezcla de programas de formación profesional que reflejen las preferencias de los estudiantes y las necesidades de los empleadores. Además de la formación en habilidades específicas para satisfacer las necesidades inmediatas de los empresarios, proporcionar las calificaciones transferibles para apoyar la movilidad profesional. El reparto de gastos debería ser entre el gobierno, los empleadores y los estudiantes sobre la base de los beneficios obtenidos.

• *Para mantener la fuerza de trabajo de profesores y formadores:* en las instituciones de formación profesional, promover las asociaciones con la industria, fomentar el trabajo a tiempo, y promover planes flexibles de contratación. En el lugar de trabajo, proporcionar una preparación pedagógica adecuada a los responsables de prácticas y los aprendices. A nivel nacional, adoptar un marco de evaluación estandarizado.

• *Para promover la formación en el lugar de trabajo:* ofrecer incentivos suficientes para los empresarios y los estudiantes a participar en la formación en el lugar de trabajo. Garantizar que la capacitación en el trabajo sea de buena calidad, a través de la prestación de un claro marco contractual para el aprendizaje.

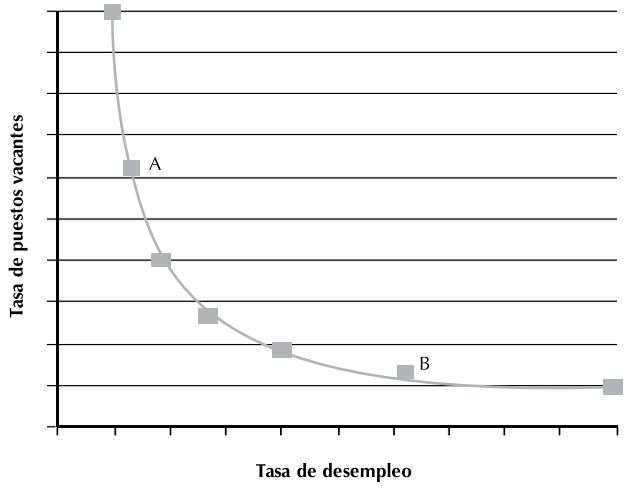
• *Para responder a la crisis económica:* mantener una formación laboral y satisfacer la creciente demanda de educación a tiempo completo y formación profesional.

• *Para desarrollar los instrumentos de la política:* involucrar a los empleadores y a los sindicatos en la política de formación profesional. Recoger y analizar datos sobre los resultados del mercado de trabajo. Proporcionar orientación profesional al alcance de todos, de acuerdo a los datos recabados.

En cuanto a las conclusiones arribadas cabe aclarar que una forma más robusta de representar el desajuste entre la demanda laboral y la oferta de capital humano es mediante la curva de Beveridge. Esta curva mide en el eje de las abscisas la tasa de desempleo y en las ordenadas la tasa de puestos vacantes. En una economía en donde exista correspondencia entre los puestos ofrecidos y los demandados, un aumento en el número de vacantes en la economía provocaría una caída en el nivel de desempleo y los trabajadores podrían emplearse de acuerdo a su nivel educativo.

Los movimientos sobre la curva representan distintas fases del ciclo económico. Cuando la economía experimenta un período de auge la relación vacantes-desempleo se encuentra en un punto como A del Gráfico 7.33 y cuando existe una recesión, esta relación se ubica en un punto como B.

Gráfico 7.33: Curva de Beveridge



Fuente: IIE

Por su parte, si la economía experimenta cambios estructurales, es de esperar que la curva se desplace. La curva se desplazará hacia la derecha si el cambio estructural empeora el apareamiento entre demanda laboral y oferta de capital humano y hacia la izquierda en caso contrario. En el primer caso, los trabajadores tendrán problemas para ingresar al mercado laboral y se producirá un incremento tanto del desempleo como de los puestos vacantes. Por ejemplo si aumentan los niveles de educación demandados se dará un desplazamiento de la curva hacia la derecha y la misma tasa de vacantes se asociara a un nivel mayor de desem-

pleo. También puede suceder que se den shocks asimétricos entre los distintos sectores. Algunos pueden ser expansivos, aumentando la demanda por ciertos tipos de trabajadores lo que lleva a una reducción en el desempleo. Otros sectores de la economía pueden experimentar una recesión, produciéndose una reducción de la demanda de trabajo por los obreros con cierto tipo de calificación y un aumento en los despidos. Esto determina en el agregado un mayor nivel de vacantes y desempleo.

En el informe "La productividad del trabajo en una economía en crecimiento: los desafíos para la Argentina" realizado por FIEL [11] se realiza una estimación preliminar de la curva de Beveridge a partir de los datos disponibles en Argentina pero los resultados que surgen son los opuestos a los esperados, en dicho caso, la curva de Beveridge muestra un desplazamiento hacia el origen reflejando una mejora en el matching entre oferta y demanda laboral a través del tiempo. Esta contradicción es explicada por la inconsistencia de los datos disponibles en Argentina para realizar una adecuada estimación de la curva.

7.4.5 Doble escolaridad

Entre las alternativas que se debaten en distintos sectores de la sociedad para mejorar la calidad de la educación se encuentra la implementación de un sistema de doble escolaridad en las escuelas. Esta propuesta no consiste sólo en extender la jornada de clases sino que fundamentalmente se inclina hacia un cambio curricular. Se plantea como necesario incorporar actividades al currículo que promuevan el desarrollo de nuevas capacidades en los niños y jóvenes. Entre éstas se hallan las actividades artísticas, los deportes, los idiomas y el uso de nuevas tecnologías. Con este sistema se pretende además de elevar los rendimientos, reducir el grado de repitencia y la tasa de deserción escolar.

Muchos docentes y pedagogos enfatizan que la implementación de la jornada completa tiene un rol indiscutible de contención social entre los sectores más desfavorecidos, dado que representa para los niños de clases sociales más bajas la posibilidad de acceder a actividades que de otra manera no podrían realizar. Algunos datos que sostienen esta hipótesis se encuentran en un estudio realizado por El Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina sobre infancia. En el mismo se indica que el 68% de los niños de 6 a 12 años no realiza actividades deportivas fuera del colegio, un 83% no concurre a actividades artísticas o culturales; además, la probabilidad que tiene un niño de acceder a alguna de estas actividades en el 10% más pobre es dos veces menor a la que tiene un niño en el 10% más rico. En el caso de la enseñanza de computación, el 54% de la niñez escolarizada en el nivel primario no accede a enseñanza de computación, y un 46% no accede a la enseñanza de una segunda lengua en el ámbito escolar. Además, a medida que disminuye el estrato socio-económico de los niños aumenta la probabilidad de que no accedan a este tipo de oferta educativa.

A pesar de esto, Argentina ha realizado avances implementando en la ley de Educación Nacional del año 2006 un artículo en donde se establece que todas las escuelas primarias públicas deben tener al menos una jornada extendida de seis horas. Bajo estas condiciones Argentina pasaría a elevar el número de horas anuales de clases a 1.080, muy cerca del número de horas de educación anual implementado por Chile e incluso por encima del promedio alcanzado por países de la OECD.

11 FIEL, *Proyecto anual de investigación*, abril 2008.

No obstante, esta meta dista mucho de acercase a las 40 horas semanales que tienen aquellos países que mejores resultados han obtenido en las evaluaciones internacionales. Además, a diferencia de Chile, sólo el 9,7% de las escuelas argentinas cumple con la norma.

Cuadro 7.23: Número de horas anuales de clases

	Primaria*
Argentina	1.080
Chile	1.089
México	800
Corea	657
Finlandia	624
OECD promedio	790

Nota: * Promedio de horas teóricas anuales de niños de 7 a 11 años

Fuente: IIE sobre la base de OECD

Cuadro 7.24: Días de clases anuales determinados por ley

	Días de clases
México	200
Brasil	200
Chile	190
Argentina	180
Francia	175-180
España	175
Uruguay	155

Fuente: IIE sobre la base de relevamiento llevado a cabo por diario "La Nación"

En cuanto a los días de clases, Argentina dispuso en la Ley de Educación una meta anual de 180 días, objetivo que dista mucho del fijado por países vecinos. En México y Brasil, como se aprecia en el Cuadro 7.24, son 200 los días establecidos como meta, mientras que en Chile son 190. Estos países además de poseer una meta más ambiciosa de días de clases que Argentina, han cumplido en mayor medida los fines preestablecidos. En lo que va del año 2009 Argentina es el país que más días de clases ha perdido a raíz de los conflictos gremiales y la influencia de la Gripe A. Inclusive en el año 2008 sólo las provincias de Buenos Aires y Chubut dictaron los 180 días de clases preestablecidos.

Estos aspectos dan cuenta que para el efectivo cumplimiento de la ley (tanto en lo que respecta al cumplimiento de la doble escolaridad como a la cantidad de días de clases), es necesario un fuerte compromiso por parte de las autoridades nacionales. En lo que respecta a la efectiva implementación de la doble escolaridad, deben tenerse presentes los condicionamientos como la falta de presupuesto necesario para llevar a cabo las inversiones edilicias, la incorporación de personal docente especializado y el equipamiento necesario. En lo relativo al cumplimiento de los días de clases establecidos por ley es necesario que se asegure un marco estable para las negociaciones salariales docentes de modo de predecir los conflictos y diseñar las políticas necesarias para evitar que se interrumpa el dictado de clases.

ANEXO 7: Tablas Resumen

Cuadro A7.1: Tasa bruta de escolarización primaria

	Argentina	Brasil	Uruguay	Chile	El Salvador
1998	105,6	nd	Nd	106,5	106
1999	105,3	nd	nd	nd	106,10
2000	108,5	nd	nd	106,3	107,80
2001	104,6	136,7	109,2	nd	105,90
2002	106,9	Nd	107,2	nd	105,40
2003	106,1	Nd	107,9	106,7	106,90
2004	103,7	126,7	108,8	nd	108,60
2005	104,6	Nd	108,5	nd	nd
2006	105,4	126,6	107,2	106,7	107,70
2007	nd	127	110,5	nd	nd

Fuente: IIE sobre la base de SITEAL

Cuadro A7.2: Proporción de salarios por niveles educativos y aglomerados

	Nivel educativo Bajo- Sin Instrucción	Nivel educativio Medio-Bajo	Nivel educativo Alto-Medio
Gran La Plata	66.1	66.8	61.7
Bahía Blanca - Cerri	68.7	75.9	76.1
Gran Rosario	71.2	74.8	66.6
Gran Santa Fe	72.9	75.1	68.1
Gran Paraná	108.9	70.3	67.8
Posadas	84.2	37.2	122.1
Gran Resistencia	68.9	60.4	56.8
Cdro. Rivadavia - R.Tilly	50.7	99.3	65.4
Gran Mendoza	45.7	77.2	77.8
Corrientes	49.2	70.7	66.6
Gran Córdoba	72.5	67.6	60.4
Concordia	81.6	65.2	75.5
Formosa	58.2	81.5	68.5
Neuquén – Plottier	66.2	67.3	67.3
S.del Estero - La Banda	48.1	71.9	54.2
Jujuy	49.2	62.0	70.3
Río Gallegos	88.0	85.8	81.9
Gran Catamarca	41.7	71.7	50.9
Salta	67.6	68.7	54.0
La Rioja	39.3	72.6	70.4
San Luís - El Chorrillo	61.0	62.8	71.2
Gran San Juan	67.7	71.5	73.1
Gran Tucumán - T. Viejo	53.1	49.7	79.2
Santa Rosa	71.1	68.9	74.0
Ushuaia - Río Grande	74.4	74.1	86.6
Ciudad de Bs As	56.8	69.4	60.0
Partidos del GBA	69.1	71.0	70.1
Mar del Plata - Batán	91.7	83.3	60.5
Río Cuarto	58.5	78.7	71.1
San Nicolás – Villa Constitución	38.4	105.4	75.1
Rawson – Trelew	67.0	84.1	71.0
Viedma – Carmen de Patagones	68.6	70.8	66.4
Promedio Nacional	64.9	72.2	70.0

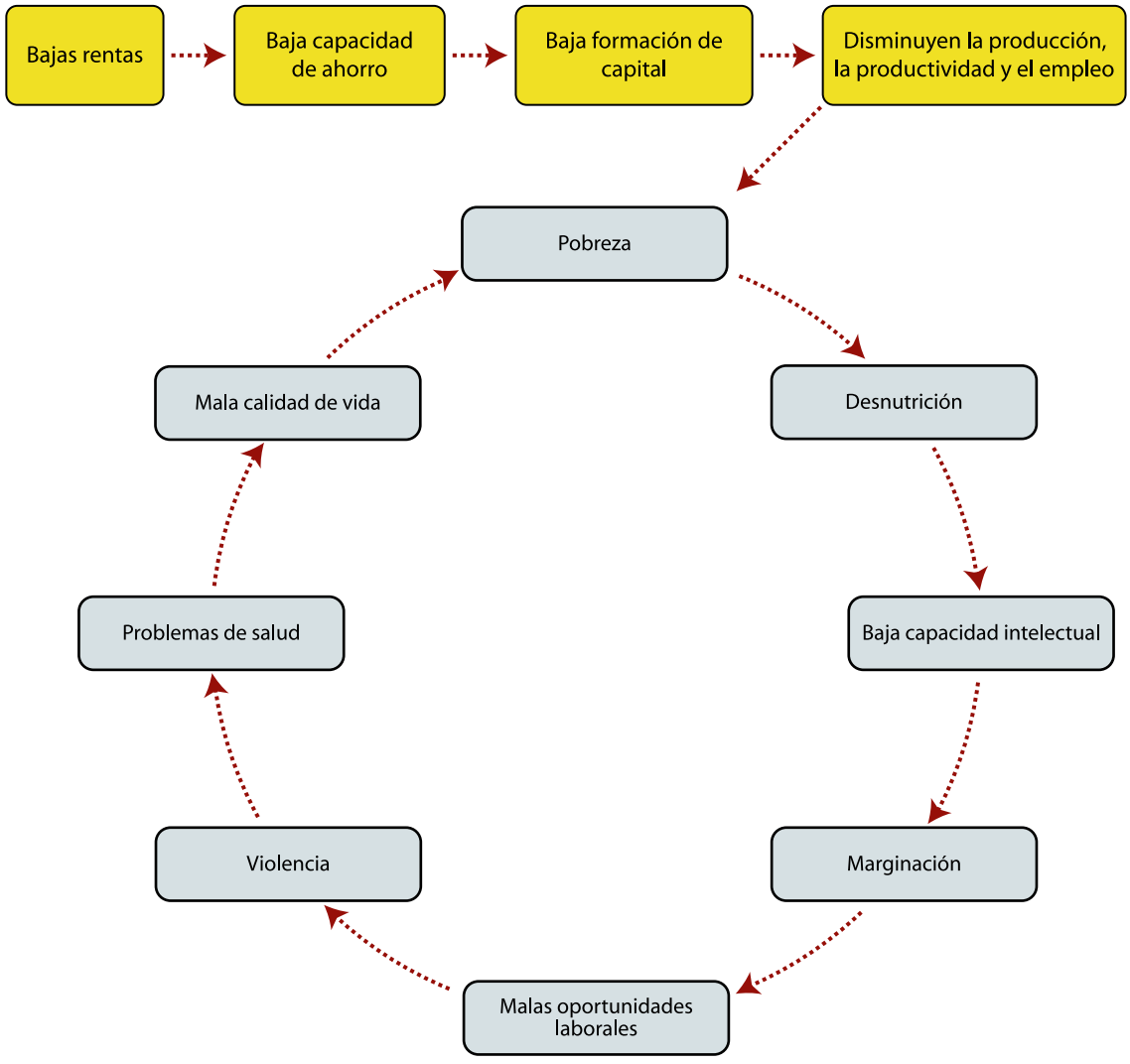
Fuente: IIE sobre la base de EPH

Capítulo 8: Aspectos Sociales

8.1 Introducción

En las últimas décadas, en la Argentina fueron incontables las oportunidades que se presentaron para construir una república con bases sólidas en materia de educación, salud, empleo y distribución del ingreso. Sin embargo, el oportunismo político y la falta de un modelo de país consistente en el tiempo no permitieron aprovecharlas. La decadencia permanente tanto en las variables económicas como de las sociales, no deja vislumbrar un buen panorama hacia el futuro.

Esquema 8.1: El círculo vicioso de la pobreza



Fuente: IIE

Las altas tasas de pobreza y el empeoramiento de los indicadores de equidad en estas últimas décadas han contribuido a reforzar las secuelas tan temidas del círculo vicioso de la pobreza

(Esquema 8.1). Este se explica básicamente de la siguiente manera: los países pobres tienen una gran cantidad de ciudadanos con rentas bajas, que la destinan fundamentalmente al consumo, por ende, no tienen capacidad de ahorro. Cuando esto sucede, no pueden invertir (no hay formación de capital). Sin inversiones no aumenta la producción ni se producen mejoras en la productividad y en el empleo. Si no aumenta la producción el país se estanca y se empobrece. Entonces, una nación pobre no ahorra, sino que consume casi toda su renta para poder sobrevivir Y si sólo se producen bienes de consumo, sin incremento en el stock de capital, no hay crecimiento económico.

En otras palabras, un mayor nivel de pobreza produce niños desnutridos o mal alimentados, lo que se manifiesta en una disminución de su capacidad para aprender. A lo largo de su vida, sufrirán episodios de marginación y malas oportunidades laborales, lo que genera potenciales situaciones de violencia. Asimismo, debido a las deficiencias que existen en el sistema sanitario, no tendrán acceso al beneficio de una buena salud ni recibirán la información necesaria para prevenir enfermedades.

Los últimos cinco años se caracterizaron por una etapa de fuerte crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), lo que permitió una continua mejora de los indicadores sociales. Sin embargo, el actual desempeño económico presenta un enorme contraste: se aceleró el proceso inflacionario, se redujo de manera significativa el salario real de los trabajadores, se estancó la creación de empleo y aumentó la cantidad de despidos y suspensiones. Estos hechos influyeron en la calidad de vida y afectaron la distribución del ingreso, contribuyendo a reforzar la iniquidad social. Como consecuencia de ello, parece inevitable el surgimiento de un clima de tensión e inseguridad social. Frente a este panorama, cabe ahondar en la pregunta ¿por qué la Argentina presenta actualmente igual proporción de personas pobres que antes del período de bonanza, a pesar del crecimiento económico más importante de los últimos 60 años?

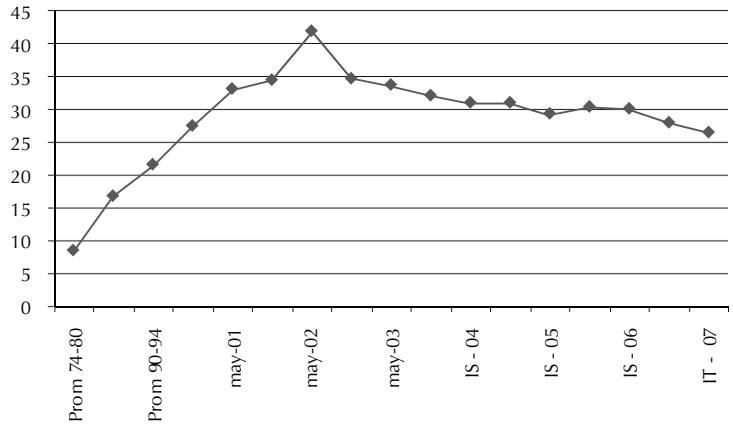
8.2 El deterioro social de los últimos años

En las últimas décadas, la economía argentina ha demostrado ser altamente volátil (ver Capítulo 6). A modo de ilustración, un individuo de cincuenta años convivió la mitad de su vida laboral con diferentes tipos de recesiones. Sin lugar a dudas, estas variaciones bruscas en el nivel de la actividad económica son en parte responsables de los problemas sociales que hoy sufre la Argentina. La volatilidad económica genera no sólo costos económicos y políticos, sino que también impacta en cuestiones más generales que tienen una fuerte influencia sobre el bienestar de la sociedad. Esto se observa al analizar diversos indicadores socio-económicos como la distribución del ingreso, pobreza, informalidad laboral, salud y violencia en la Argentina durante los últimos años.

8.2.1 La distribución del ingreso

Para medir la desigualdad en la distribución del ingreso se utilizan diferentes medidas que brindan una idea sobre la concentración de los ingresos de las personas. Un índice de desigualdad es una medida que resume la manera en que se distribuye una variable, como por ejemplo el ingreso, entre un conjunto de individuos. Un modo de calcular el grado de desigualdad es determinar la brecha de ingresos entre el grupo más rico de la población y el más pobre.

Gráfico 8.1: Cociente de ingreso promedio de los deciles extremos (Y10/Y1). Comportamiento en los últimos 35 años
(Hogares según escala de ingreso familiar per cápita)

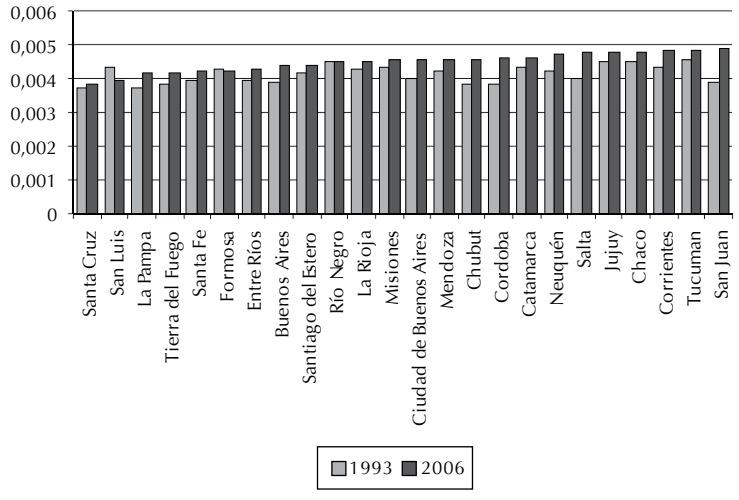


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El Gráfico 8.1 muestra cuántas veces más recibe el 10% más rico de la población con relación al 10% más pobre, desde el año 1974 hasta principios de 2007 (último año del que se cuenta con datos disponibles por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). La desigualdad en los últimos 35 años fue creciendo sin interrupciones hasta alcanzar el máximo nivel en mayo de 2002, fecha a partir de la cual experimentó un leve descenso. En 1974 el ingreso del 10% más rico era sólo 7,5 veces mayor al que percibía el 10% más pobre, mientras que en el 2007 dicha relación fue de 25,5 veces. La brecha más grande se registró en mayo de 2002, año en el que el 10% más pobre recibía 41 veces menos ingresos que el 10% más rico de la población.

El indicador más usado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini. Cuando el valor del mismo es igual a cero, se dice que hay completa igualdad en la distribución, mientras que cuando es igual a uno implica que el percentil más rico de la población posee todo el ingreso, es decir, existe completa desigualdad.

Gráfico 8.2: Coeficiente de Gini en las provincias de la Argentina



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El Gráfico 8.2 muestra el valor que alcanzó el coeficiente de Gini en cada una de las provincias del país en dos años en particular: 1993 y 2006. En la década pasada, así como durante cinco años luego de la crisis del 2001, hubieron años de fuerte crecimiento económico, que no se tradujeron en un mejoramiento de las condiciones sociales: el crecimiento por sí solo no garantizó una mejora en la distribución del ingreso. En 1993, el coeficiente de Gini alcanzó un valor promedio en el país de 0,41, mientras que trece años después, el mismo fue de 0,45; es decir, la distribución empeoró a pesar del aumento en el PBI. En 2006, la distribución más equitativa corresponde a la provincia de Santa Fe (0,38), mientras que la más regresiva se dio en San Juan (0,49).

Recuadro 8.1: Diferentes propuestas en torno a la justicia en la distribución. Enfoques filosóficos y económicos

"La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. Las leyes e instituciones no importa cuán eficientes y bien estructuradas sean, deben ser reformadas o abolidas si son injustas" (Rawls, 1971). Las corrientes de pensamiento respecto a este tema son las que se nombran a continuación:

• La visión utilitarista: según ésta, existe una función de bienestar social, que se define como un conjunto de juicios de valor sobre las preferencias. Como estos juicios se realizan sobre la base de las utilidades de cada una de las personas, debe existir la figura de un "juez" quien determine qué es justo y qué no lo es. Es decir, alguien que evalúe la situación social desde un punto de vista moral. Según Paul Harsanyi (1982) este juez debe ser un observador imparcial, pero humano y comprensivo, que debe buscar maximizar el bienestar de toda la sociedad.

• La visión liberal: este enfoque está basado en los derechos morales necesarios para asegurar la libertad de los individuos. Ponen la libertad de las personas por sobre todas las cosas. Existen dos pensadores que comparten esta base filosófica:

• John Rawls: dándole suma importancia a las libertades individuales y basándose en el enfoque del contrato social [1], define a la sociedad como "una asociación de personas que cooperan para alcanzar una ventaja mutua, y que por lo tanto está marcada por el conflicto que surge de la distribución de los frutos de la cooperación". De aquí se derivan dos principios de justicia: 1) que las personas tienen derecho a la más amplia libertad posible y que; 2) las desigualdades sociales y económicas podrán ser aceptables sólo si se dan bajo igualdad de condiciones y si favorecen a los menos favorecidos (principio de diferencia). Para Rawls, lo importante es que estos últimos obtengan una mejor calidad de vida. Para ello, propone un sistema de igualdad democrática según el cual, todas las personas deben poder acceder a las mismas condiciones de vida y todas las ventajas que cuenten los más favorecidos deben ser compartidas con los menos favorecidos, ya que nadie merece haber nacido con menos recursos y talentos que otra persona. Por este motivo, es esencial la intervención del estado.

• Robert Nozick: basa su pensamiento en que los derechos de propiedad de cada persona son los determinantes de la justicia en la distribución. Es decir que, cuando lo que posea cada una de las personas que forma parte de una sociedad haya sido adquirido de una manera justa, entonces la distribución total de esos recursos es justa. Es por esto que Nozick considera que el estado no debe intervenir en la distribución del ingreso, porque si lo hace estaría violando los derechos fundamentales de las personas.

El enfoque de Amartya Sen [2]: según éste economista, el bienestar de una persona puede ser evaluado en términos de su calidad de vida. Esta última es considerada un conjunto de funcionamientos [3], consistentes de lo que la persona es y hace. El conjunto de los funcionamientos que una persona puede alcanzar es lo que Sen llama capacidades. De este modo, los funcionamientos son los elementos constitutivos del bienestar y las capacidades representan la libertad para alcanzar esos elementos. En otras palabras, el bienestar de las personas se mide a través de lo que éstas puedan alcanzar y por la libertad que tienen para hacerlo.

1 Es una especie de acuerdo original en las sociedades que se basa en el principio en que las personas son libres, racionales y que se encuentran inicialmente en una posición de igualdad. Cuando se lleva a cabo el acuerdo original, las personas no conocen su posición social, la fortuna que tendrán, su inteligencia, etc. De este modo, los principios de justicia son el resultado de un acuerdo justo e imparcial.

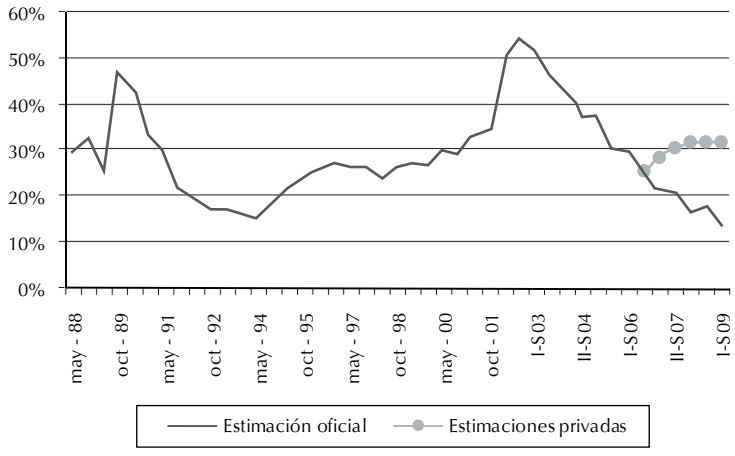
2 Para una explicación más minuciosa, ver inciso "Definición de pobreza".

3 Sen define como funcionamientos al estar bien nutrido, gozar de una buena salud, ser feliz, tener libertad de expresión, poder votar, etc.

8.2.2 Pobreza

Entre 2003-2006 casi nueve millones de personas lograron salir de la pobreza, gracias a la suba en el nivel de ingresos y el fuerte aumento en la actividad. Si bien entre 2007 y mediados de 2008 el PBI siguió creciendo, cayeron bajo la línea de pobreza aproximadamente dos millones de personas: es decir, uno de cada cuatro argentinos no podía comprar los bienes y servicios básicos para vivir.

Gráfico 8.3: Evolución de la pobreza en la Argentina según distintas estimaciones.



Fuente: IIE sobre la base de INDEC, SEL Consultores y Ecolatina.

Actualmente, la tasa de pobreza según estimaciones no oficiales es igual a aquella observada a comienzos del 2001 y notablemente superior a la registrada en los años previos a la década de los '90, tal como se puede apreciar en el Gráfico 8.3. Esto se dio a pesar de que los últimos cinco años se caracterizaron por presentar un alto nivel de actividad y crecimiento del producto, bajas tasas de desempleo, incremento en los ingresos, programas sociales masivos, entre otros.

Según las últimas estimaciones de la consultora Ecolatina, durante el primer semestre de 2009 doce millones y medio de argentinos estaban bajo la línea de la pobreza, mientras que de ellos, casi cinco millones eran indigentes. En cambio, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) existen siete millones de pobres menos y tres millones de indigentes menos en comparación con los guarismos no oficiales.

En conclusión, si bien la desigualdad y la pobreza son variables que pueden medirse de manera independientes, la experiencia argentina de los últimos años, así como aquella de la década de los '90, mostró la interrelación existente entre ambas, ya que se combinó el aumento de la desigualdad con un marcado deterioro de los indicadores de pobreza e indigencia, los cuales alcanzaron en este período valores inéditos para la historia del país.

8.2.3 El mercado de trabajo

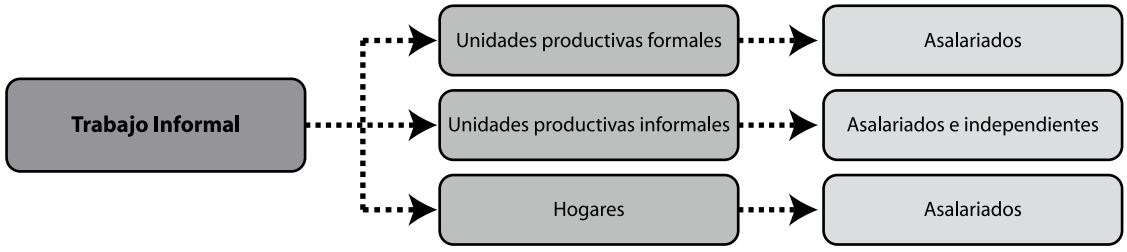
Desde principios de los años '90 (cuando la tasa de desocupación superó los dos dígitos) el desempleo fue adquiriendo importancia en la Argentina tanto en el ámbito económico como en el social, por su inmediata relación con la calidad de vida de la población. Afortunadamente, gracias a factores internos y externos, en los últimos años la desocupación ha disminuido (vale aclarar que si bien no se cuenta con estimaciones no oficiales de la tasa de desempleo, hay razones para creer que las cifras oficiales, al igual que las referidas a la pobreza, no reflejan la verdadera situación).

Sin embargo, existen grandes diferencias en lo que respecta a la composición de la población desempleada del país, según la calificación ocupacional y el nivel educativo de los mismos. Al parecer, en la Argentina el desempleo no disminuye a medida que aumenta el nivel de educación. Esto demuestra que el desempleo está relacionado con otras variables más allá de la educación, como ser la creación de nuevos puestos de trabajo, el comportamiento de las variables demográficas y los incentivos a participar en la fuerza laboral.

En el primer trimestre de 2007, un millón y medio de personas del total de la población urbana estaba desocupada. De ellas, el 85% tenía experiencia laboral, mientras que el 15% restante no la tenía. El mayor nivel de desempleo se dio entre las personas con educación media, ya sea completa o incompleta. Resulta extraño que las menores tasas de desempleo la obtengan tanto las personas con la primaria incompleta (es decir, con el mínimo nivel de instrucción) como aquellas con el máximo nivel de instrucción (ciclo superior completo). Una explicación de las bajas tasas de desocupación del segmento de población con menor calificación es su empleo como trabajadores informales, más conocidos "empleados en negro".

Los altos niveles de informalidad en la Argentina son un síntoma de fallas institucionales y al mismo tiempo limitan las oportunidades de crecimiento y bienestar social mientras que corroen la integridad de las sociedades en la región. Si bien es cierto que la informalidad laboral es un fenómeno ya conocido en la Argentina, en las últimas dos décadas el retroceso en términos de calidad y cantidad de empleados informales ha sido enorme. Las políticas de flexibilización laboral impulsadas en la década de los '90 contribuyeron a profundizar la precariedad de las relaciones laborales.

Esquema 8.2: La informalidad laboral



Fuente: IIE

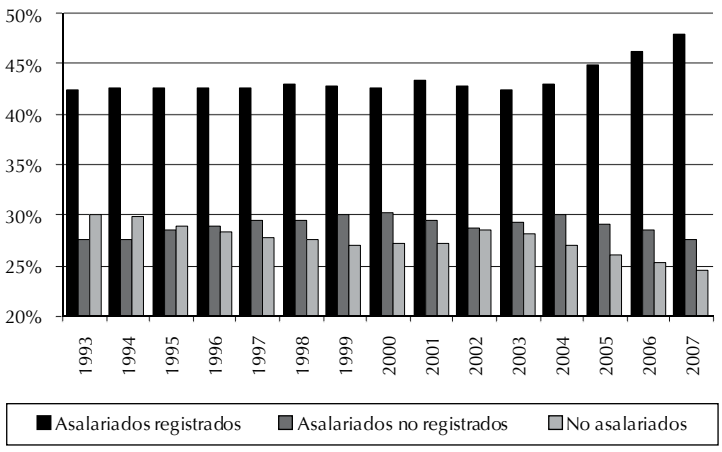
Según el INDEC y el Banco Mundial (2005), la informalidad laboral, además de afectar a una proporción significativa de los trabajadores, es un fenómeno heterogéneo y complejo. Los trabajadores informales son empleadores, trabajadores por cuenta propia o asalariados y se encuentran no sólo en unidades productivas informales, donde cabe esperar que el empleo comparta las características de la unidad productiva, sino también en unidades productivas formales y en hogares particulares [4]. Esta heterogeneidad de situaciones indica que las políticas orientadas a reducir la informalidad requieren de una especificidad que reconozca las diferencias existentes.

Según el estudio mencionado, el 30% de los trabajadores informales está ocupado en unidades productivas formales. Se trata de asalariados contratados al margen de la normativa laboral, por empresas que tienen al menos una mínima capacidad económica. Por otro lado, también se

4 Para un mayor grado de detalle ver "El Balance de la Economía Argentina 2008".

identifica al grupo de trabajadores que desempeña sus actividades en unidades productivas informales, es decir, al margen de toda normativa que regula su actividad. Se trata de asalariados y trabajadores independientes, que en total constituyen el 44% del total del trabajo informal. Por último, un 18% del trabajo informal se concentra en hogares particulares, siendo en su mayoría mujeres dedicadas al servicio doméstico.

Gráfico 8.4: Economía formal e informal, como proporción del empleo



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 8.4 se muestra el porcentaje de empleados asalariados formales e informales en toda la economía argentina. En él se observa que la proporción de asalariados registrados aumentó levemente en los últimos años. Sin embargo, esto no fue a costa de una disminución de los asalariados no registrados, que se mantuvieron estables en torno al 25% y 30%.

La pobreza es uno de los elementos que lleva a generar y aceptar puestos de trabajo en la economía informal; los bajos ingresos obtenidos por estos empleos, así como la precariedad y la falta de protección social, contribuyen al círculo vicioso de la pobreza, que es bastante difícil de abandonar. Según datos aportados por SEL Consultores, el 45% de los empleados informales está debajo de la línea de pobreza y el 17% son indigentes, mientras que en el sector formal la incidencia de la pobreza y de la indigencia se reduce al 17% y al 3%, respectivamente. Por ello, reducir la economía informal es otro de los temas pendientes de las últimas décadas.

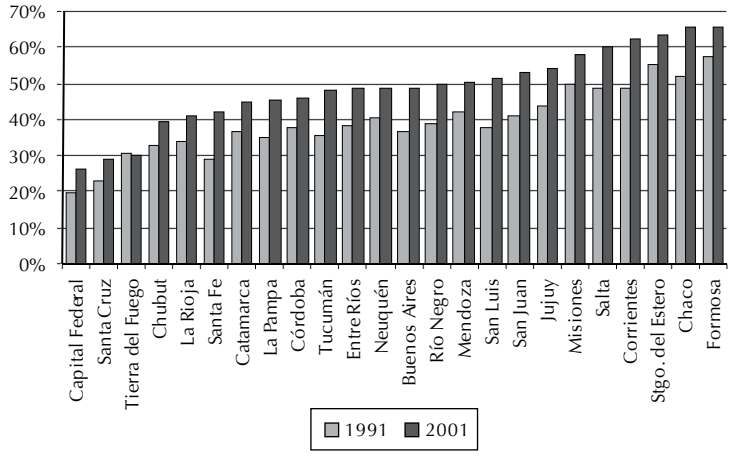
El empleo informal es muy inestable (en el sentido que en épocas de crisis son los primeros en ser despedidos) y cuando los trabajadores en situación irregular son despedidos no tienen derecho a cobrar ningún tipo de indemnización. Al mismo tiempo, la mayoría no cobra aguinaldo, días de enfermedad ni vacaciones. Tampoco pueden jubilarse ni tener una obra social. Por otro lado, al no tener documentos formales que acrediten su nivel de ingresos (recibo de sueldo), estas personas enfrentan enormes dificultades para obtener acceso al crédito. De este modo, la informalidad laboral se constituye en una de las principales causas de exclusión social.

8.2.4 El deterioro del sistema de salud argentino [5]

A pesar de los avances científicos y sanitarios ocurridos en los últimos años, el sistema de salud en la Argentina estuvo lejos de mejorar. Al analizar los datos arrojados por los dos últimos censos nacionales se puede obtener un indicador del porcentaje de la población sin cobertura de salud, reflejado en el Gráfico 8.5. Allí se observa claramente un aumento de dicho indicador en todas las provincias del país, con excepción de Tierra del Fuego.

5 Para mayor información ver "El Balance de la Economía Argentina 2008".

Gráfico 8.5: Evolución de la población sin cobertura de salud



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En el año 2001 se identificó que un 48,1% de la población argentina no hacía ningún tipo de aporte (voluntario u obligatorio) para tener cobertura de salud. Lo preocupante es que en diez provincias más del 50% de su población vive sin ningún tipo de cobertura de salud (cinco de ellas superan el 60%). En 1991 sólo tres jurisdicciones superaban el 50% de población sin cobertura, no registrándose ninguna jurisdicción por encima del 60%. Tanto las provincias de Chaco y Formosa como las jurisdicciones que le siguen, presentan los perfiles epidemiológicos más retrasados y por lo tanto, mayores necesidades de financiamiento que el resto de las provincias del país.

8.2.4.1 La mortalidad infantil

La mortalidad infantil refleja la proporción de bebés que dejan de existir en su primer año de vida. Es, por lo tanto uno de los indicadores más sensibles de las condiciones de salud de la población, pero también de mayor amplitud que esto debido a que la mortalidad infantil tiene una relación muy estrecha con las condiciones de vida. De esta manera se constituye en una referencia importante para medir también otros aspectos sociales, como la disponibilidad de los servicios de agua potable y las condiciones ambientales de vida de los sectores más pobres de la población.

En el Gráfico 8.6 se muestra la relación directa que existe entre la población que no tiene cobertura de salud con la tasa de mortalidad infantil.

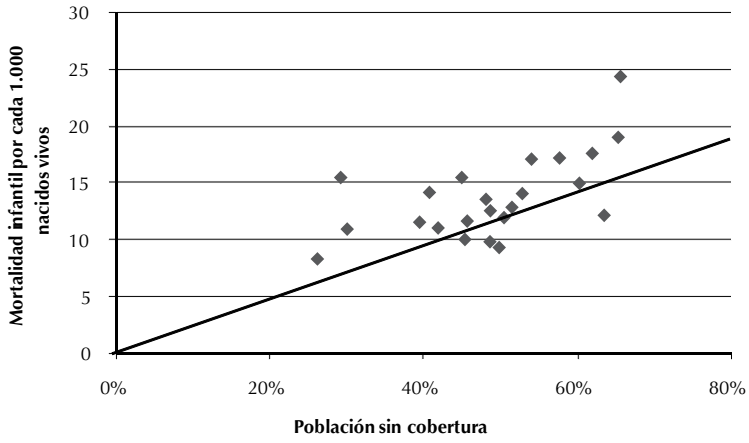
En 2008 fallecieron en la provincia de Córdoba 703 niños de cero a doce meses, veintiséis más que el año anterior y 80 más que en 2006. De los decesos registrados el año pasado, a su vez, 309 corresponden a la capital provincial, donde murieron 14 bebés más que en 2007.

8.2.5 La inseguridad, ¿una sensación?

La volatilidad de la economía argentina impacta también en la problemática de la inseguridad y la violencia. Tanto los condicionantes económicos, es decir el nivel de desempleo, la pobreza y la distribución del ingreso, así como las condiciones del núcleo familiar y el grado de urbanización, actúan como incentivos o barreras al ingreso a las actividades delictivas.

Si se observa la evolución de la tasa de delito por cada cien mil habitantes (lo que queda reflejado en el Gráfico 8.7) en el total del país durante los últimos años, se observa que los valores actuales superan ampliamente a los registrados durante la mayor parte de la década de los `90. En el 2002, el peor año de la crisis económica, la Argentina registró la mayor tasa de delitos de la historia.

Gráfico 8.6: Porcentaje de la población sin cobertura de salud (2001) en relación a la tasa de mortalidad infantil por cada mil niños nacidos vivos (2008), según provincia



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

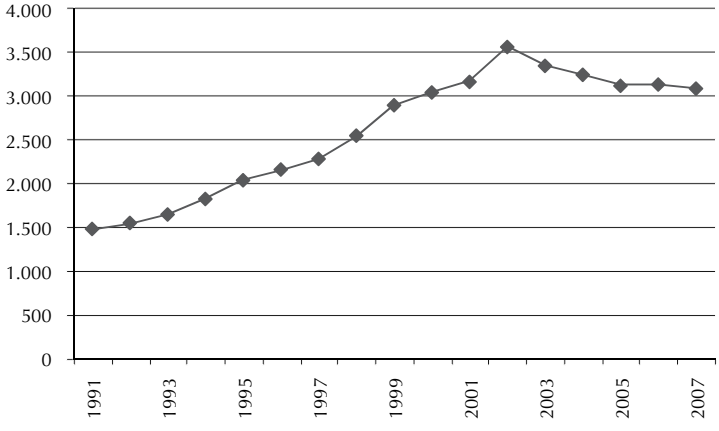
Distintos estudios [6] concluyen que los ciclos económicos expansivos coinciden con disminuciones en los niveles de criminalidad, al tiempo que los recesivos tienen el efecto contrario. Si se analiza la situación laboral del delincuente antes de ingresar al servicio penitenciario se concluye que casi el 50% de los delincuentes no tenía trabajo, lo que confirma la hipótesis según la cual el desempleo es un condicionante importante de la criminalidad (ver Gráfico 8.8).

En los países en desarrollo, la introducción de cambios drásticos en las políticas económicas trae aparejado una suba en la tasa de delitos. Esto explica el marcado aumento de la delincuencia en la década de los '90, luego de la implementación del Plan de Convertibilidad.

De todos modos, la relación entre la tasa de delitos y el nivel de actividad no es lineal. El aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso es un factor importante a la hora de explicar las altas tasas de delito, aún en los casos en los que el PBI aumenta.

8.3 El problema de la pobreza

Gráfico 8.7: Evolución de la tasa de delitos contra las personas por cada 100.000 habitantes en el total del país.

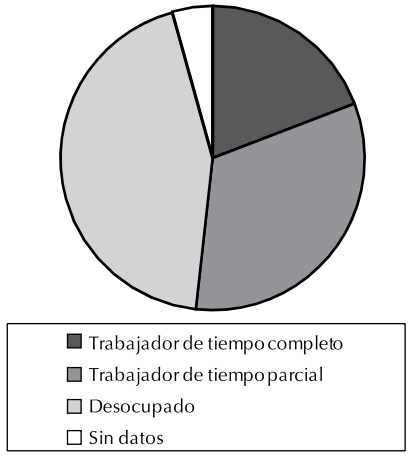


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Algunas personas atribuyen el creciente número de personas pobres a la elevada inflación (que disminuye el poder adquisitivo del dinero) agravado por el gran número de despidos que se produjeron en el corriente año. Otros culpan a las políticas de los organismos internacionales y a los políticos locales. Independientemente de las causas de la pobreza, lo cierto es que se ha convertido en un problema grave, complejo y creciente; y hay mucho que hacer al respecto.

6 Por ejemplo, Lousteau y Fraga (2005).

Gráfico 8.8: Situación laboral del delincuente a la hora de ingresar en el servicio penitenciario.

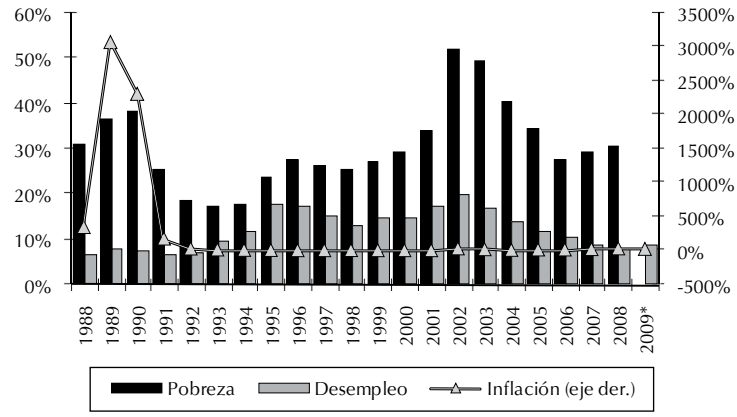


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Como primer punto para combatir efectivamente la pobreza, a través de la implementación de diversas políticas sociales, es menester reconocer la existencia y alcance del problema. Asimismo, se debe estar al tanto de su gravedad, su origen, sus características, para luego analizar las alternativas para hacerle frente. Si no se reconoce su existencia, no se podrán hacer avances para erradicarla.

Desde inicios del 2007, hay cada vez mayores sospechas respecto a la confiabilidad de las estadísticas elaboradas por el INDEC: numerosas variables socio-económicas, entre ellas el nivel de pobreza, muestran valores que difieren sustancialmente de aquellos reportados por estimaciones privadas.

Gráfico 8.9: Inflación, desempleo y pobreza. Total del país.



Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Economía y Ecolatina.

¿Por qué difieren las cifras de la pobreza publicadas por consultoras privadas con aquellas publicadas por el INDEC? Básicamente, porque el índice de inflación que publica el INDEC, que incluye el relevamiento de los precios de los bienes y servicios que contiene la Canasta Básica Total y de Alimentos, difiere sustancialmente del publicado por consultoras privadas y otros organismos. Las canastas mencionadas sirven para medir la línea de la pobreza y de la indigencia, respectivamente. Según consultoras privadas, el incremento de la Canasta Básica Total (CBT) para una familia tipo desde enero de 2007 hasta agosto de 2009 fue de $710,73. Al comparar este guarismo con aquel publicado por el INDEC ($113,89), quedan explícitas las razones que explican las grandes diferencias observadas en las cifras de la pobreza publicadas por los distintos entes.

8.3.1 Definición de la pobreza

La definición de pobreza está relacionada con los siguientes conceptos: necesidad (que guarda relación con la falta de bienes y servicios requeridos para vivir dignamente), estándar de vida (que se refiere al hecho de vivir con menos que otras personas) e insuficiencia de recursos

(cuya interpretación está asociada con la falta de dinero para adquirir lo que una persona requiere para vivir).

Los conceptos arriba mencionados guardan una cierta relación entre sí. Sin embargo, existe otro modo de definir a la pobreza que difiere con los anteriores. Es el enfoque de Amrtya Sen, Premio Nóbel de Economía. Sen argumenta que el nivel de vida de una persona está determinado por sus capacidades y no por los bienes que ésta posea ni por el bienestar que le brinden los mismos.

¿Qué son las capacidades? Son las combinaciones alternativas que una persona puede hacer ciertas cosas que por alguna razón juzga valiosas, es decir, son los funcionamientos que pueda lograr. La razón para esa valoración puede ser directa (el funcionamiento involucrado puede enriquecer su vida de manera directa, como estar bien nutrido) o indirecta (el funcionamiento involucrado puede contribuir a la producción futura o alcanzar un precio en el mercado). Los funcionamientos, por su parte, son las cosas que logra hacer o ser un individuo durante su vida. Algunos funcionamientos son básicos para vivir, como por ejemplo, alimentarse, gozar de buena salud, saber leer y escribir, etc. En cambio, otros son más complejos, pero no menos importantes, como es el caso de tener un medio de movilidad propio o la capacidad de votar.

Las sociedades entre sí pueden diferir mucho en la apreciación de cuáles funcionamientos son más importantes y vitales y cuáles no. Por ejemplo, en las economías en desarrollo, para definir la pobreza se utilizan como parámetro a los funcionamientos más básicos (estar bien nutrido, tener una buena vivienda, gozar de buena salud). Por el contrario, en los países más avanzados, la lista es más extensa e incluye no sólo a los funcionamientos básicos sino también a otros no tan vitales.

En conclusión, existen en la literatura numerosas formas de definir a la pobreza. La más común de ellas es que existe pobreza cuando en una sociedad una o más personas no alcanzan un nivel de bienestar material considerado como mínimo indispensable. De la mano de esta definición vienen tres preguntas: ¿cómo se mide el bienestar?, ¿a qué nivel de bienestar se puede decir que una persona es pobre?, ¿cómo se pueden agregar los indicadores individuales para llegar a una medida de pobreza?

Los dos primeros interrogantes se asocian con el problema de la identificación y reconocimiento de la pobreza (de aquí la importancia de la transparencia de las estadísticas oficiales), mientras que el último se relaciona con el problema de la agregación.

8.3.2 El problema de la identificación

¿Quién es considerado pobre? Aquella persona que, comparando su grado de bienestar con el de otras personas, tiene un nivel por debajo del mínimo razonable fijado socialmente.

Existen numerosos indicadores del bienestar de un individuo. Los más usados en la práctica son los que se detallan a continuación:

1. Nivel de ingreso: es un buen indicador del bienestar cuando la pobreza se define como la falta de titularidades, en el que se admite que las personas tienen derecho a un cierto ingreso mínimo del cual pueden hacer uso libremente (Atkinson, 1991). Asimismo, a la hora de medir la

pobreza, se pude utilizar el ingreso per cápita o el ingreso total de la familia. Según éste último, dos hogares con el mismo ingreso tienen el mismo bienestar, sin considerar que uno tenga el doble de integrantes que el otro. Por el contrario, no surgen estos inconvenientes si se usa el ingreso per cápita como indicador del bienestar.

2. Ingreso ajustado por escalas de equivalencia: este indicador no sólo considera las necesidades de los miembros del hogar (según el sexo, edad, tipo de actividad, etc.), sino que también tiene en cuenta la existencia de economías de escala. Para ilustrar este último concepto se puede tomar el siguiente ejemplo que compara dos familias, una conformada por dos adultos y dos niños y otra integrada sólo por dos adultos. Si bien la primera debe gastar, en términos absolutos, una mayor cantidad de dinero que la otra, no necesita gastar el doble. Esto se da por dos razones, 1) los niños tienen un consumo inferior a los adultos y; 2) existen bienes que pueden ser utilizados al mismo tiempo por muchas personas sin que su costo aumente con el número de individuos que los utilicen (por ejemplo, la calefacción, una heladera, etc.).

3. Proporción de gasto en alimentos: a medida que el ingreso aumenta, es menor el porcentaje del mismo que se destina al gasto de alimentos. Es decir, las personas con menores ingresos gastan casi todo su ingreso en alimentación, mientras que aquellas con más ingresos gastan su dinero en otro tipo de bienes.

4. Necesidades básicas: las mismas brindan información sobre las diferentes carencias que tienen los individuos, como por ejemplo, en vivienda, educación, alimentación, vestimenta, etc.

Al respecto del problema de la identificación, en el Recuadro 8.2 se explica uno de los principales elementos que utiliza Chile para identificar y jerarquizar aquellas personas o grupos vulnerables: la Ficha de Protección Social.

Recuadro 8.2: La identificación como primer paso para la focalización de los programas públicos: la Ficha de Protección Social en Chile

Las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza deben estar focalizadas en las personas y/o familias donde este problema se manifiesta. Un elemento necesario para focalizar la acción social es la identificación de los individuos y/o grupos familiares pobres.

La Ficha de Protección Social (FPS) implementada por el Gobierno de Chile es un instrumento que permite identificar a las familias vulnerables y ordenarlas de mayor a menor necesidad, para poder canalizar hacia estas los subsidios y programas sociales, focalizando de esta manera la política social en aquellos grupos que presentan mayores niveles de vulnerabilidad.

Con anterioridad a la FPS, se utilizaba un instrumento denominado Ficha CAS (Julio de 1987). La Ficha CAS fue diseñada para estratificar a las familias más pobres y, aunque tuvo cambios a fines de los noventa (Ficha CAS 2) y otros más recientes (Ficha CAS-Familia), su concepción original se mantuvo. En el año 2006, atendiendo a las demandas que señalaban dificultades de la Ficha CAS, el nuevo gobierno anuncia el cambio de esta última por la FPS. Este nuevo instrumento de estratificación social cambia su fundamento desde la pobreza - carencia a la vulnerabilidad, operando con una concepción más dinámica de la pobreza que permite identificar oportunamente a aquellas personas y familias cuyos rasgos de vulnerabilidad los priorizan como destinatarios de la protección social.

La Ficha CAS se inspiraba en la noción de carencias y recogía una concepción estática de la pobreza, que clasifica a los hogares y personas según sus ingresos presentes. En cambio en la FPS, la vulnerabilidad se entiende como el riesgo de estar en situación de pobreza y abarca tanto a los hogares que actualmente están en ese estado, como a los que pueden estarlo en el futuro.

Para caracterizar la situación de las familias y poder así detectar aquellas en situación de vulnerabilidad, la FPS recoge información de variables pertenecientes a tres tipos de categoría:

1) Variables relacionadas con recursos económicos

- Ingresos efectivos y capacidad de generación de ingresos que deriva de las competencias laborales de las personas en edad de trabajar, incluyendo a quienes están ocupados, como a los podrían estarlo (los actuales inactivos y desocupados).
- Si bien la calidad de la vivienda y la tenencia de bienes durables pueden entregar información indirecta de los ingresos de los hogares, sabemos que entregan evidencia equívoca: por tal motivo, no se incluirá materialidad de la vivienda, ni la tenencia de bienes durables (sólo se incluirá saneamiento).
- Con el fin de priorizar para subsidios habitacionales, sólo se consideran la tenencia del sitio y de la vivienda, el hacinamiento (relación entre tamaño de la familia y de la vivienda) y el allegamiento (identificando núcleos dentro de la familia).

2) Variables relativas a las necesidades de las familias

- Tamaño del grupo familiar
- Estructura de edades de los miembros de la familia
- Composición de la familia y rasgos de sus miembros: relación existente entre perceptores de ingreso y dependientes, características de sus miembros (niños, ancianos, personas con discapacidad, etc).

3) Variables relativas a los riesgos que enfrentan las familias

- Riesgos individuales del hogar: factores de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral.
- Riesgos del territorio: la variable urbano-rural, por una parte, y la comparación de la situación laboral de los miembros de la familia con las tasas de desempleo regional, por otra.

La FPS recaba información pertinente para la aplicación de los programas de protección social, constituyéndose de esta manera en la puerta de acceso al Sistema de Protección Social. A pesar de que la FPS identifica y prioriza, a la hora de seleccionar deja primar los criterios de los programas específicos.

La Ficha de Protección Social es un elemento de suma utilidad para poder direccionar los distintos programas sociales hacia aquellos grupos de la población que mayores necesidades tienen. La identificación y estratificación de la población objetivo es necesaria para poder focalizar los esfuerzos en estos grupos, y no tiene en modo alguno ningún fin discriminatorio.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Planificación de Chile - Unidad Sistema Integrado de Información Social.

8.3.3 Medición de la pobreza

A fin de establecer si una persona es pobre o no, se pueden utilizar tres enfoques diferentes:

1. Método Directo, que relaciona el nivel de bienestar con el consumo. Según este método, es pobre aquél que no satisface una o varias necesidades básicas. Hay dos variantes: las Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de Desarrollo Humano.

a) Necesidades Básicas Insatisfechas: Bajo el método directo se observan fácilmente las condiciones de vida de la población. Dentro de este grupo, el método más utilizado es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para medir la pobreza a través de este procedimiento se deben elegir de antemano qué características de los hogares serán relevadas para la encuesta. El acceso a una vivienda adecuada se caracteriza a partir del hacinamiento [7] y de la calidad de la vivienda [8].

También se tienen en cuenta la disponibilidad de agua, es decir, el abastecimiento permanente de agua de buena calidad y en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación e higiene. Otros indicadores que se consideran en la medición son el acceso a los servicios sanitarios básicos (que incluye la disponibilidad de servicio higiénico y el sistema de eliminación de aguas servidas) y la educación básica (asistencia de los menores de edad a la escuela).

Por último se utiliza un indicador indirecto de la capacidad económica del hogar, el cual pretende reflejar cuál es la probabilidad que tiene el hogar de obtener los recursos suficientes para vivir, así como su capacidad de consumo. Este concepto incluye el nivel educativo del jefe del hogar (bajo el supuesto que a mayor educación, mayor es la posibilidad de generar ingresos) y el número de personas que dependen económicamente de quienes aportan los recursos al hogar.

El método de las NBI es muy útil a la hora de caracterizar la situación en la viven los hogares carenciados, lo cual permite y facilita el diseño de políticas focalizadas destinadas a permitir que los habitantes de un país puedan gozar de un adecuado nivel de vida. Los datos de las necesidades básicas se obtienen mediante censos de la población y por medio de éstos se puede construir mapas de pobreza, que permitan identificar las zonas del país más carenciadas y así poder intensificar el gasto social en ellas.

b) Índice de Desarrollo Humano: El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida alternativa al PBI per cápita para medir el avance de las condiciones de vida de la humanidad. Mediante éste indicador se evalúa el grado de desarrollo humano, que se define como el proceso de ampliación de las posibilidades de elección de las personas.

El IDH abarca tres dimensiones fundamentales de la vida humana: la longevidad (medida por la esperanza de vida al nacer o por la tasa de mortalidad infantil), el conocimiento (es decir, el grado de alfabetización de los adultos así como la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria) y el nivel de vida decente (evaluado por el ingreso per cápita).

7 La condición de hacinamiento se mide a partir del número de personas que habitan por cuarto.
8 La calidad de la vivienda se determina en función de los materiales de construcción usados en el piso, paredes y techo

Este índice se construye haciendo un promedio simple de las tres privaciones mencionadas más arriba. El mismo puede variar entre cero y uno y normalmente no toma estos valores extremos ya que si lo hace significaría que la región presenta un máximo o un mínimo de las tres privaciones. Cuanto más cercano a uno sea el IDH, más desarrollada estará la región, lo contrario ocurre cuando el índice asume valores más próximos a cero.

Recuadro 8.3: El desarrollo humano desde el punto de vista de Amartya Sen

La economía del mainstream considera que los logros de las personas a lo largo de sus vidas deben ser valuados como fines por si mismos. Ve a los seres humanos como un recurso, como un insumo de la producción. De este modo, el desarrollo de los recursos humanos es visto en términos de su contribución a la generación de ingresos, como una inversión necesaria para alcanzar el máximo nivel de producción (inversión en capital humano).

Según Amartya Sen, el desarrollo humano debe valuar las capacidades relacionadas a la salud, la nutrición y la educación básica como fines en sí mismos y al ingreso sólo como un medio para alcanzarlas.

El ingreso, los bienes que posea una persona o su riqueza, si bien son variables que indican en cierto modo el nivel de bienestar, no constituyen una medida directa de la calidad de vida. Por ejemplo, el nivel de ingreso de un individuo no refleja cuál es su expectativa de vida ni tampoco si es una persona sana o si está bien alimentada.

Los ingresos de las familias pueden ajustarse en algunos casos específicos para hacer comparaciones y poder determinar el grado de bienestar. Los ajustes pueden efectuarse según la edad y sexo de los integrantes de la familia, la cantidad de personas que la componen y el nivel de precios de la región en que habitan. Específicamente, un niño requiere menos alimentos que un adulto para cubrir un mismo nivel de nutrición, por lo que el ingreso que éste necesita es menor; una mujer lleva una dieta más baja en calorías que un hombre, lo que se traduce en el consumo de una menor cantidad de alimentos; una familia grande precisa un mayor ingreso que una más pequeña para alcanzar el mismo nivel de consumo, aunque no en proporción con el número de sus miembros (por las economías de escala); una familia que vive en una región con precios más altos que otra, necesita un mayor monto de ingresos para comprar los mismos bienes y servicios.

Si bien estos ajustes sirven para realizar comparaciones, no logran hacer del ingreso un instrumento que mida las diferencias en la morbilidad, mortalidad o discapacidad de las personas, variables que influyen significativamente en la calidad de vida. De allí que el mismo no debe ser considerado como un fin, sino que debe ser sólo el medio para alcanzar un adecuado nivel de vida.

Por otro lado, hay ciertos bienes que son proveídos por la naturaleza (como el medio ambiente limpio) o por el Estado (como por ejemplo la electricidad, las rutas y la protección epidemológica) que no pueden ser comprados con dinero, pero que sí influyen en el grado de bienestar de una sociedad. Por lo tanto, el volumen de ingresos no es una medida adecuada para determinar el verdadero nivel de vida. Otras variables deben ser tenidas en cuenta.

Recuadro 8.4: El Índice de Desarrollo Humano provincial y la brecha porcentual de desarrollo

En el Cuadro 8.1 se muestran los valores del IDH en las veinticuatro provincias de la Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En la última columna se expone la brecha porcentual que existe entre cada una de ellas y las más desarrollada (es decir, la que presenta el mayor IDH).

La CABA es la jurisdicción con las mejores condiciones de vida de la Argentina, presentando un índice cuyo valor está cercano a la unidad. El análisis de las variables que conforman la construcción del IDH permite explicar las diferencias que existen con el resto de las provincias.

La razón por la que la CABA es la jurisdicción más desarrollada se debe a que en ella se registran los mayores ingresos del país además esta ubicada en el segundo mejor nivel de conocimientos (luego de Tierra del Fuego). Asimismo, se posiciona segunda en cuanto a mayor longevidad (el primer lugar lo ocupa Córdoba). Registrando una brecha cercana al 6% respecto a la CABA, está la provincia de Córdoba, que es la novena más desarrollada.

Cuadro 8.1: IDH provincial y brecha porcentual de desarrollo. Año 2004

Provincia	IDH - 2004	Brecha
CABA	0,8360	0,0%
Tierra del Fuego	0,8231	-1,5%
Santa Cruz	0,8190	-2,0%
Chubut	0,8157	-2,4%
Neuquén	0,8006	-4,2%
Río Negro	0,7942	-5,0%
La Pampa	0,7931	-5,1%
Mendoza	0,7899	-5,5%
Córdoba	0,7886	-5,7%
Buenos Aires	0,7854	-6,1%
Santa Fe	0,7851	-6,1%
La Rioja	0,7772	-7,0%
San Juan	0,7755	-7,2%
Entre Ríos	0,7751	-7,3%
Tucumán	0,7691	-8,0%
San Luis	0,7679	-8,1%
Catamarca	0,7672	-8,2%
Salta	0,7652	-8,5%
Corrientes	0,7586	-9,3%
Santiago del Estero	0,7569	-9,5%
Chaco	0,7552	-9,7%
Misiones	0,7532	-9,9%
Formosa	0,7465	-10,7%
Jujuy	0,7407	-11,4%

Fuente: IIE sobre la base del Informe sobre el Desarrollo Humano, PNUD.

Es preocupante la situación en que se encuentran las provincias de Jujuy, Formosa, Misiones y Chaco en las que la brecha de desarrollo respecto a la jurisdicción con más alto índice es superior al 9,5%. Jujuy es la que ocupa el último lugar y por ende es la provincia más subdesarrollada. Por ello es menester atenuar las desigualdades a través de políticas que incentiven la educación y el empleo y que al mismo tiempo mejoren el sistema sanitario, de modo tal que se logre la convergencia de las distintas regiones hacia un desarrollo más equitativo.

2) Método Indirecto: evalúa el bienestar por medio de la capacidad de la persona para realizar el consumo necesario para vivir. En otras palabras, es pobre aquél individuo que no tiene recursos para satisfacer sus necesidades. Éste enfoque usa líneas de pobreza, por lo que se considera pobres a todas aquellas personas que estén por debajo de ella.

Existen cuatro métodos para construir una línea de pobreza:

a) Consumo Calórico: este método está basado en la satisfacción de una sola necesidad: la calórica. La misma se estima vía diversos estudios nutricionales [9]. De este modo, la línea de pobreza que se obtiene corresponde al monto de ingreso necesario para alcanzar un determinado nivel de consumo calórico.

b) Método Relativo: según éste, la línea de pobreza se determina con relación al ingreso promedio del país. Por ello, se considera a la pobreza como una situación de privación relativa, es decir, un individuo es más o menos pobre según cuánto dinero tengan los demás. Ésta técnica, al hacer comparaciones entre habitantes del país, tiene en cuenta las nuevas necesidades que surgen con el paso del tiempo, razón por la cual no es necesario realizar ajustes.

c) Método Subjetivo: ésta definición no viene dada por quien realiza el estudio, sino por la percepción de la sociedad. El encuestador pregunta al individuo cuál es el ingreso mínimo que cree que necesita su familia para vivir dignamente. Entonces, el nivel de ingreso mínimo es el que determina quién es considerado pobre y quién no. La línea de pobreza subjetiva se define a partir de la respuesta de aquellas personas cuyo nivel de ingreso corriente es el considerado el mínimo indispensable, tal que con el mismo no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

d) Costo de las Necesidades Básicas: éste método utiliza una canasta básica de consumo compuesta por diversos bienes y servicios, las denominadas Canasta Básica de Alimentos (CBA) y Canasta Básica Total (CBT) [10], tales que satisfagan las necesidades nutricionales. Así, la línea de pobreza está determinada por el gasto necesario para adquirir la CBT, mientras que la CBA marca la línea de indigencia.

3) Método combinado de la línea de la pobreza (LP) y las NBI: este enfoque pretende distinguir entre los pobres estructurales, que surgen de la medición por el método de las NBI, y los transitorios, que surgen del enfoque de LP, reconociendo que los resultados que arrojan ambas metodologías pueden superponerse. De este modo, se clasifica a los pobres en tres categorías: 1) pobres estructurales: aquellos hogares clasificados como pobres por ambos métodos (NBI y LP); 2) pobres recientes: hogares clasificados como pobres por LP y no por NBI; 3) pobres inerciales: hogares clasificados como pobres por NBI y no por LP.

9 No es equivalente a la medición de la desnutrición

10 La CBT es la cantidad de recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vestimenta y transporte

El método de las líneas de pobreza, en especial la técnica del costo de las necesidades básicas, es el más usado por los investigadores y organismos oficiales, dado que el costo del mismo para la elaboración de los datos es relativamente bajo. Por ello, en lo que resta del trabajo, se usará la técnica del costo de las necesidades básicas para determinar las cifras reales de la pobreza en la Argentina actual.

8.3.4 Las cifras reales de la pobreza

8.3.4.1 El verdadero costo de vida

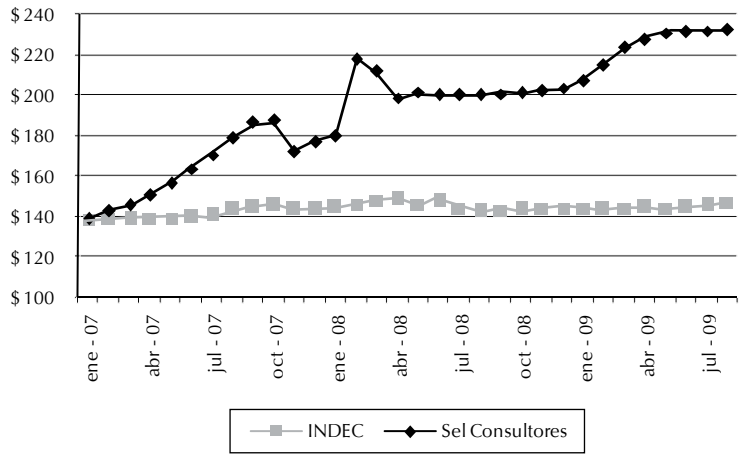
La suba generalizada del nivel de precios provoca una continua pérdida de bienestar social, deteriora la capacidad de crecimiento y provoca una mala asignación de los recursos en una economía. Por otro lado, genera incertidumbre y distorsiones en el proceso de inversión (cuanto más alta es la inflación, mayor es el premio exigido por los inversores) y crea fragilidades globales en el sistema económico porque la misma aumenta la correlación en la probabilidad de cesación de pagos de las empresas y gobiernos. Además, destruye toda la información necesaria para el correcto funcionamiento de una economía de mercado.

La evidencia empírica indica que el impuesto inflacionario es el más recesivo. Las personas de menores recursos, que mantienen una mayor proporción de su riqueza en forma de dinero son las que tienen menos protección por la vía de la indexación u otra forma de compensación de sus ingresos laborales erosionados por el aumento de precios.

Desde principios del 2007, el incremento de los precios internos ha sido permanente, lo que se vio reflejado en un aumento del nivel del costo de vida, que afectó de manera significativa a las diferentes mediciones de la pobreza.

Actualmente, la inflación no oficial se mantiene firme en torno al uno por ciento mensual. El impacto de la caída en los niveles de actividad económica no se tradujo, por lo menos hasta ahora, en una desaceleración muy marcada del proceso inflacionario y de las expectativas de los consumidores, con lo cual el incremento del costo de vida anualizado no logra perforar el piso de los dos dígitos.

Gráfico 8.10: Valorización de la Canasta Básica Alimentaria por adulto equivalente. Enero de 2007 a Agosto de 2009. Diferentes estimaciones.



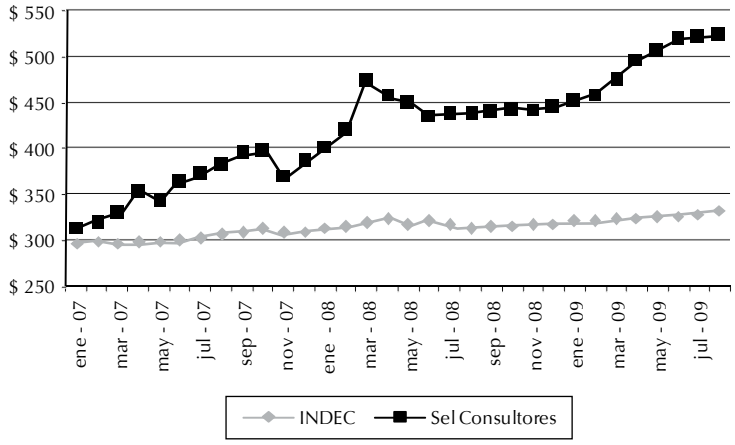
Fuente: IIE sobre la base de INDEC y SEL Consultores.

La CBA nacional observada, que sirve para definir la línea de indigencia, dista de ser la que publica el gobierno. Consultoras privadas afirman que la misma fue en agosto un 70,5% más cara de lo que calculó el INDEC. Aun calculando la variación mensual del 5,06% de la canasta de productos más baratos del mercado, estimada por la asociación de consumidores Adelco, las cuentas no cierran.

Según el INDEC, una familia tipo (de cuatro miembros, compuesta por un jefe de familia varón de 35 años, su esposa de 31, una hija de 8 y un hijo de 5 años) gasta $453,33 al mes en alimentos (es decir, $146,71 por adulto equivalente [11]). Esta cifra dista de aquellas calculadas por organismos privados (Gráfico 8.10). Según el relevamiento de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), el costo de la CBA para un adulto que reside en la ciudad de Buenos Aires registró un alza del 2,4% mensual en agosto, y alcanzó un valor de $248,9. Para una familia tipo, el costo fue de $769,1, es decir, un 69,6% más que lo que indicó el organismo oficial. Por otro lado, Ecolatina estimó una variación del costo de la CBA del 5,1% en el primer semestre, y un valor de $809 para una familia tipo. Según SEL Consultores, la CBA real es un 58% más cara que la del Indec y cuesta $716.

Es importante destacar que el 60% de los ingresos de quienes pertenecen al decil más bajo en términos de ingreso, se gasta en alimentos, mientras que dentro del decil más alto, el consumo de alimentos sólo representa el 10% del mismo. En consecuencia, quienes se ven más castigados por la inflación son las familias más carenciadas.

Gráfico 8.11: Valorización de la Canasta Básica Total por adulto equivalente. Enero de 2007 a Agosto de 2009. Diferentes estimaciones.



Fuente: IIE sobre la base de INDEC y SEL Consultores.

Como es de esperar, las mediciones de la CBT (que sirve para definir la línea de pobreza) realizadas por consultoras privadas también difieren con la publicada por el INDEC. Este último asegura que el valor de la misma se ubicó en agosto de 2009 en torno de los $326 por adulto equivalente, es decir, $1.025 para una familia tipo. En cambio, en las estimaciones privadas, como la de SEL Consultores o de la fundación FIEL, esas cifras se multiplican por 1,5 o aun más (según SEL, la misma llegó a los $1.618).

Recuadro 8.5: ¿Por qué hay una diferencia abismal en las cifras publicadas por el gobierno y los índices de estudios privados?

"Resulta difícil comprender por qué el INDEC anunció una baja de la pobreza, pocos días después que dio a conocer para el período, una caída del nivel de actividad y un alza del desempleo. En este escenario, lo esperable era un anuncio con el signo opuesto" (Ernesto Kritz, 2009). Dado este contexto, es oportuno preguntarse ¿por qué hay una diferencia abismal en las cifras publicadas por el gobierno y los índices de estudios privados?

La fuente primaria para estudiar la pobreza en la Argentina es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) realiza este relevamiento cuatro

11 Varón adulto de entre 30 y 59 años con actividad moderada

veces al año. Su publicación debería ser cuatrimestral y semestral. Incluye 31 zonas urbanas donde reside el 30% de la población urbana argentina. Cada EPH comprende a alrededor de 80.000 individuos y recaba datos sobre las características socioeconómicas de los habitantes del país: situación laboral, horas trabajadas, salario, ingresos, nivel educativo, etc.

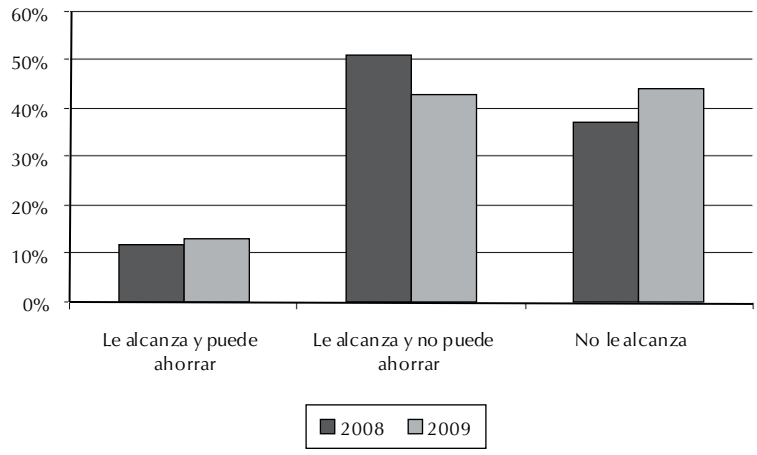
En el presente, la estimación del tamaño de la pobreza realizada por consultoras privadas es un tanto difícil de contrastar con la estimación oficial debido a que los datos que provienen de la EPH quedaron salpicados por la crisis del organismo estadístico: hace nueve trimestres que no se publica.

Un problema adicional que surge en la actualidad al momento de calcular el nivel de pobreza, es que las mediciones del costo de vida publicadas por el INDEC, que incluyen el relevamiento de los precios de los bienes y servicios que contiene la Canasta Básica Total y de Alimentos, son cuestionados en cuanto a su verdadero valor. De este modo, los niveles de pobreza publicados por el organismo oficial, que distan de los divulgados por consultoras privadas, parecen estar subestimados.

Es importante advertir en este sentido, que para combatir efectivamente la pobreza, a través de la implementación de diversas políticas sociales, es indispensable, como primer requisito, reconocer que existe y poder localizarla. Por ello, las estadísticas deben ser útiles, oportunas y confiables para la toma de decisiones de parte de los gobiernos.

La Universidad Católica Argentina realiza anualmente un estudio acerca de la situación social argentina en el que se realiza una encuesta a 466 personas. Una de las preguntas que se les hizo es si el dinero ganado ese mes le alcanzaba para afrontar los gastos del hogar y al mismo tiempo ahorrar. La cantidad de personas a quienes el dinero recibido les alcanza para este último propósito no varió significativamente de 2008 a 2009, lo que indica que la resignación de algunos gastos en los estratos altos tiene que ver con la incertidumbre y la previsión. La contracara de este fenómeno es que mientras que en 2008, el 37% de los hogares referían que el dinero no les alcanzaba para afrontar los gastos mensuales, en 2009 dicho porcentaje se incrementó en un 19% llevando el indicador al 44% de los hogares (Gráfico 8.12).

Gráfico 8.12: Encuesta de la UCA: ¿El dinero que junta por mes, le alcanza para afrontar los gastos del hogar? Comparación 2008 con 2009



Fuente: IIE sobre la base de Universidad Católica Argentina.

8.3.4.2 Las cifras ajustadas de la pobreza

En el apartado 8.3.5.1 se señaló que el cálculo efectivo de la pobreza necesita, además de corregir la CBT y la CBA, imputar el crecimiento del ingreso de los hogares. Ante la ausencia de la EPH para varios trimestres, se deben realizar estimaciones de la variación de los ingresos.

Dada la evolución de las variables involucradas en los indicadores para el cálculo de la pobreza, a pesar de la mejora que experimentaron los ingresos, se estima que el número de pobres ha aumentado como consecuencia del fuerte encarecimiento de los alimentos y de otros productos que conforman ambas canastas (CBT y CBA).

Estimaciones propias indican que en la región del noreste argentino, en el primer trimestre del 2008, casi el 50% de la población era pobre; mientras que acorde a las estimaciones oficiales, la misma era 12 puntos porcentuales más baja. La región con menos pobres era la patagónica: "solo" el 16% de su población no puede adquirir una CBT, según estimaciones propias. Por otro lado, la región pampeana, dentro de la cual se encuentran los aglomerados Gran Córdoba y Río Cuarto entre otros, no estaba mal posicionada en términos relativos. En esta, el nivel de pobreza se ubicó en el 28% de la población de la zona. La región del Gran Buenos Aires se encuentra en una situación bastante similar.

Junto a la mayor inflación iniciada en 2006 y el estancamiento del crecimiento del empleo a partir de 2007 (en ambos casos, con consecuencias directas sobre el incremento de la pobreza) dos nuevos problemas irrumpieron a lo largo del año 2008, afectando la realidad económica, social y política del país: la crisis del campo y la crisis financiera mundial. De este modo, el 2008 finalizó con una situación desalentadora. Según estimaciones de SEL Consultores, era pobre el 32,3% de los argentinos, lo que desafiaba fuertemente a las cifras oficiales, que marcan una constante caída. Así, los niveles de pobreza en el segundo semestre del año pasado eran iguales a los de comienzos de la década de los '90 y del 2000.

En su último informe de pobreza, el INDEC difundió las cifras de la pobreza e indigencia registradas en el primer semestre de 2009: nuevos datos para la polémica, que siguen marcando una mejora de estos indicadores sociales. El cálculo oficial detectó que el 13,9% de los argentinos vive en la pobreza y el 4% en la indigencia. Así, en el país había en el primer semestre de 2009, seis millones de pobres, de los cuales, un millón era indigente.

Acorde a los datos publicados por el INDEC, la tasa de pobreza cayó 3,9 puntos porcentuales respecto al mismo período de 2008, cuando había sido del 17,8%. A su vez, la indigencia tuvo una merma de 1,9 puntos porcentuales con relación al primer semestre del año pasado, cuando la indigencia llegaba al 5,9%.

Esta situación se da aún cuando, en medio de una crisis de la actividad y de un escenario de inflación, no se produjeron cambios sustanciales en los planes sociales ni hubo medidas que explicaran una mejora del escenario social.

Los valores de los índices no llegan ni a la mitad de los que estiman los estudios privados. Según la consultora Ecolatina, la pobreza en el primer semestre sería del 31,8% y la indigencia, del 11,7%, lo que equivaldría aproximadamente a 12,5 millones y 4,6 millones de personas que sufren esas situaciones, respectivamente. Las cifras del INDEC admiten unos cinco millones y medio de pobres, de los cuales un poco más de un millón y medio son indigentes.

La estimación de Ecolatina no difiere demasiado de datos que habían surgido de otros estudios, e incluso es moderada en relación con algunos cálculos no oficiales, como el de la Universidad Católica Argentina (UCA), que con otros parámetros la ubica cerca del 40%.

8.4 El mapa de la pobreza en la provincia de Córdoba

8.4.1 Necesidades básicas insatisfechas

En el Cuadro 8.2 se muestra que a lo largo del tiempo hubo una mejora en la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de la provincia de Córdoba. Sin embargo, las diferencias del indicador de las NBI en los distintitos departamentos de la provincia son notables. Esto a pesar que las zonas más pobres tuvieron una mejor performance que el resto de la provincia.

Los datos relevados en los últimos censos permiten observar que en los departamentos del norte cordobés, como Pocho y Minas, por ejemplo, casi la mitad de sus habitantes viven en una situación de privación. En contraste, la región centro y este de Córdoba tiene el menor número de individuos con NBI. Esto puede deberse a que esas poblaciones se encuentran asentadas en la región agropecuaria más rica de Córdoba y en el medio de dos polos industriales (ciudad de Córdoba y Rosario).

Cuadro 8.2: Necesidades Básicas Insatisfechas por departamentos de la provincia de Córdoba. En porcentajes

Departamento	NBI en 1980	NBI en 1991	NBI en 2001	Viv. sin retrete con descarga de agua – 2001	Población en viviendas deficitarias - 2001	Porcentaje de población con más de tres personas por cuarto - 2001[12]
Calamuchita	27%	18%	15%	12%	18%	7%
Capital	17%	14%	12%	8%	12%	8%
Colón	23%	18%	16%	14%	21%	11%
Cruz del Eje	36%	31%	29%	31%	41%	16%
Gral. Roca	17%	16%	15%	17%	24%	7%
Gral. S. Martín	15%	10%	10%	9%	14%	5%
Ischilín	33%	24%	21%	25%	33%	11%
Juárez Celman	17%	11%	10%	9%	11%	4%
Marcos Juárez	12%	7%	9%	7%	10%	3%
Minas	62%	52%	40%	52%	60%	13%
Pocho	61%	46%	41%	51%	61%	9%
Pte. R.S. Peña	15%	10%	12%	13%	22%	5%
Punilla	19%	15%	12%	7%	12%	8%
Río IV	16%	10%	11%	10%	14%	5%
Río I	27%	19%	18%	23%	29%	9%
Río Seco	48%	38%	31%	47%	54%	15%
Río II	17%	10%	11%	10%	14%	5%
San Alberto	44%	32%	26%	31%	41%	14%
San Javier	26%	21%	22%	26%	36%	13%
San Justo	12%	9%	9%	10%	15%	4%
Sta María	27%	18%	16%	16%	22%	10%
Sobremonte	49%	37%	30%	39%	51%	14%
III Arriba	12%	9%	10%	7%	9%	4%
Totoral	32%	26%	20%	21%	28%	12%
Tulumba	47%	37%	31%	47%	55%	12%
Unión	17%	11%	11%	11%	15%	4%

Fuente: IIE sobre la base de los Censos Nacionales 1980, 1991, 2001.

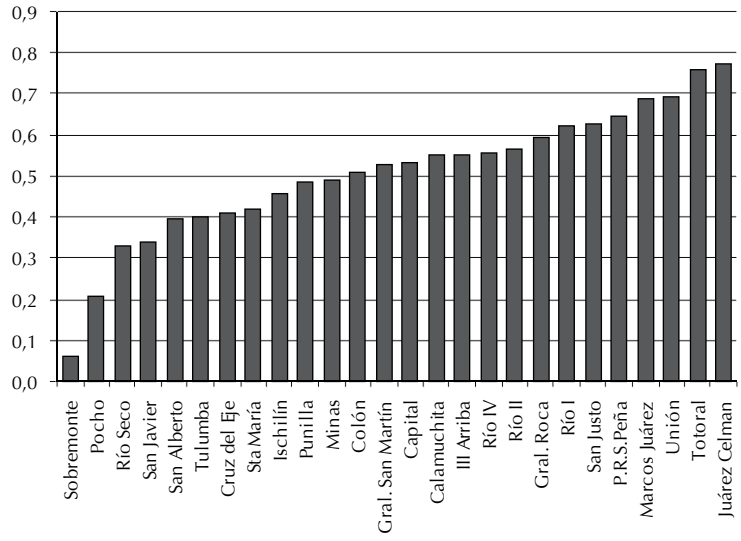
12 El hecho que habiten más de tres personas por cuarto se considera hacinamiento.

Dentro de las NBI, la situación más preocupante es la sanitaria, en especial para los departamentos del norte y noroeste de la provincia, dado que, por ejemplo, en Minas y Pocho, más de la mitad de las viviendas no disponen de retretes con descarga de agua. Al igual que antes, la región centro de Córdoba presenta los mejores indicadores. Asimismo, la magnitud de personas que residen en viviendas con déficit habitacional es considerable en varios departamentos, como ser Pocho, Minas, Sobremonte, Río Seco y Tulumba entre otros, en los que más del 50% no vive en condiciones de hacinamiento.

8.4.2 El Índice de Desarrollo Humano en la provincia de Córdoba

El Gráfico 8.13 ilustra los valores que adoptó el IDH en los departamentos de la provincia de Córdoba. Del análisis del mismo se infiere que la diferencia de desarrollo entre aquél que presenta el índice más alto (Juárez Celman, 0,773) y el más bajo (Sobremonte, 0,062), es abismal (92,04%).

Gráfico 8.13: IDH en los departamentos de la provincia de Córdoba. Año 2004



Fuente: IIE sobre la base del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Acorde a este índice, Juárez Celman es el departamento más desarrollado de la provincia, seguido por Totoral. Ambos tienen un alto producto bruto geográfico (PBG) por persona, pero el primero no presenta un buen desempeño en salud (medido por la tasa de mortalidad infantil, que fue superior a la media provincial). Por otro lado, Totoral no está bien posicionado en el ámbito de los conocimientos, presentando registros inferiores al promedio de la provincia.

Todos los departamentos, excepto cinco, exhiben una brecha de más del 20% con respecto a Juárez Celman. La ciudad Capital, con un IDH de 0,531, se ubica en el décimo tercer lugar en el ranking, desde el más desarrollado al menos. La situación más alarmante es aquella de Sobremonte.

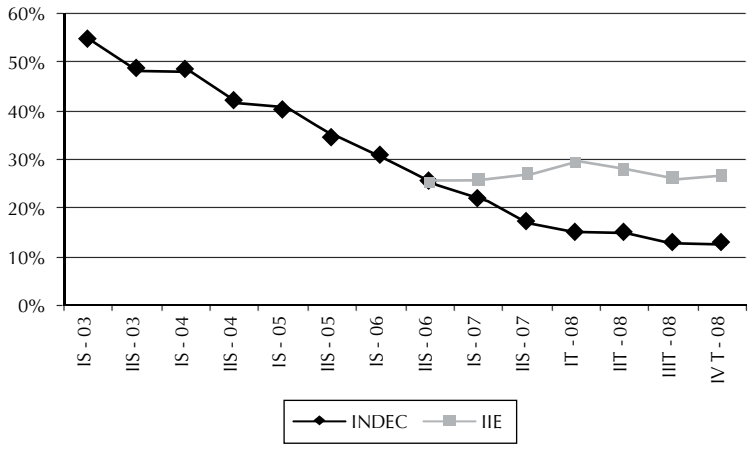
8.4.3 La situación de la pobreza en la provincia de Córdoba según el método de las líneas de pobreza

Como sucede a nivel nacional, en Córdoba se desprende que desde comienzos del 2007 aproximadamente se revirtió la tendencia a la baja de los indicadores de la pobreza. Lo más desalentador de este panorama es que parece que esta situación podría seguir empeorando en los próximos meses.

Acorde a los datos oficiales, en los últimos tres meses del 2008, la incidencia de la pobreza en el Gran Córdoba fue del 12,7%, mientras que para igual período en Río Cuarto fue del 14%.

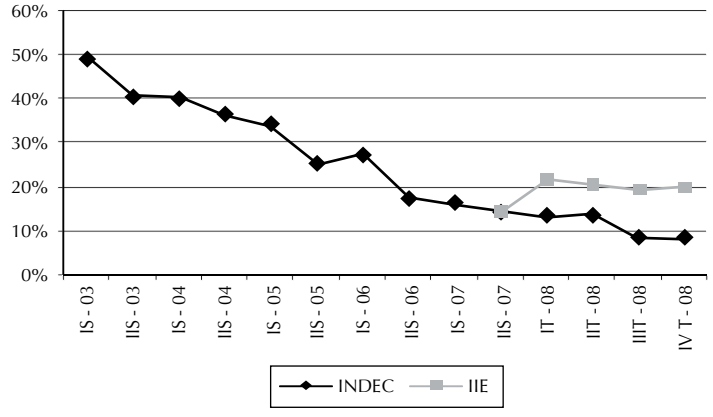
En el Gráfico 8.14 se muestran las estimaciones propias del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) sobre la pobreza en el Gran córdoba para diferentes semestres. Los resultados obtenidos revelan que los datos oficiales están claramente reflejando una situación inverosímil y alejada de toda realidad. Según el IIE, en el último trimestre del 2008, el 26,7% de la población del Gran Córdoba era pobre, es decir, un poco más de 382 mil cordobeses viven en hogares donde los ingresos no logran cubrir el valor de una canasta básica de productos. La situación en Río Cuarto es un poco más alentadora, ya que se ubica por debajo de la media regional: el 19,76% de la población río cuartense es pobre, lo que equivale a 48.549 personas (Gráfico 8.15).

Gráfico 8.14: Distintas estimaciones de la evolución de la pobreza en el Gran Córdoba.



Fuente: IIE sobre la base de INDEC y estimaciones propias.

Gráfico 8.15: Distintas estimaciones de la evolución de la pobreza en Río Cuarto.

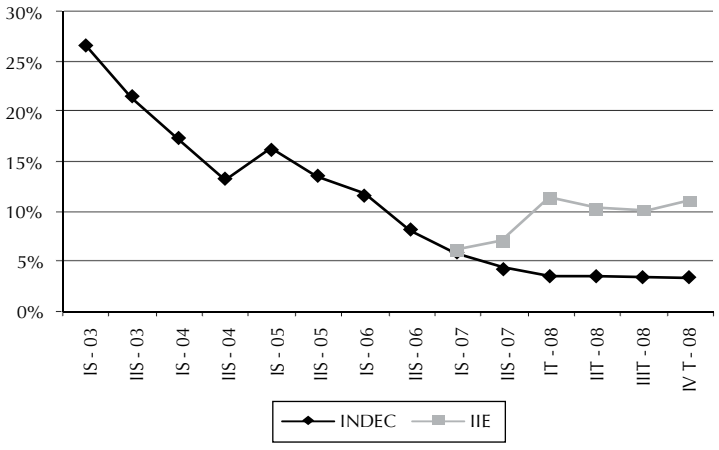


Fuente: IIE sobre la base de INDEC y estimaciones propias.

La cantidad de personas bajo la línea de pobreza (estimada por el IIE) no ha crecido en gran medida durante el 2008 en los dos grandes aglomerados de la provincia de Córdoba. La razón de esto se encontraría en el hecho en que las remuneraciones de los empleados cordobeses, así como la de los jubilados y pensionados, subieron al ritmo del aumento en el costo de vida.

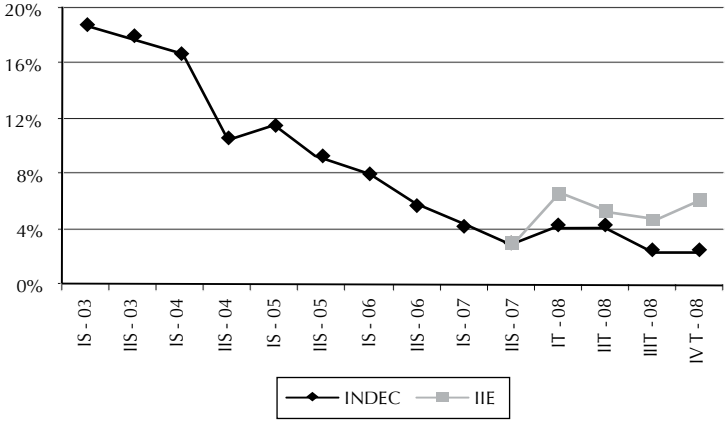
A aquellas personas que no pueden adquirir los alimentos necesarios para la subsistencia (que están incluidos en la Canasta Básica Alimentaria) se las considera indigentes. Según estimaciones de INDEC, la cantidad de indigentes en el Gran Córdoba en el cuarto trimestre del 2008 fue sólo del 3,4% (cifra que se mantuvo estable a lo largo del año). Sin embargo, utilizando una CBA valorizada por consultoras privadas, los resultados distan de los oficiales. Estimaciones propias indican que el 11% de los habitantes del Gran Córdoba están bajo la línea de indigencia, este guarismo equivale a casi 158

Gráfico 8.16: Distintas estimaciones de la evolución de la indigencia en el Gran Córdoba.



Fuente: IIE sobre la base de INDEC y estimaciones propias.

Gráfico 8.17: Distintas estimaciones de la evolución de la indigencia en Río Cuarto.



Fuente: IIE sobre la base de INDEC y estimaciones propias.

mil personas. Una vez más, la situación en Río Cuarto es un poco mejor, ya que los cálculos del IIE muestran que el 6,1% de la población río cuartense no puede adquirir una CBA (según INDEC esta cifra es del 2,5%). Estos datos se presentan en los Gráficos 8.16 y 8.17.

Lo más desalentador es que esta situación podría seguir empeorando en los próximos meses en todas las provincias de la Argentina por varias razone, como el continuo aumento del costo de vida y el incremento del desempleo.

8.5 ¿Hacia dónde debería ir la Argentina? ¿Cómo puede llegar?

8.5.1 Las metas del milenio para la Argentina

Dirigentes de casi 200 países adhirieron en el marco de la Cumbre del Milenio en el año 2000 a la consagración de ocho objetivos que fueron definidos como una hoja de ruta para trabajar por un mundo más justo y con menos desigualdades. Se fijaron metas cuantificables en materia de salud, educación, medio ambiente y desarrollo, y se establecieron plazos para su cumplimiento: el año 2015 es el límite para lograrlas. La Argentina, a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), se comprometió a realizar las acciones correspondientes afines a esos objetivos mundiales.

Las metas propuestas para el año 2015 para la Argentina podrán ser alcanzadas en la medida en que los estados provinciales, así como el Estado Nacional, comprometidos con el logro de los Objetivos del Milenio, sumen y coordinen sus esfuerzos. En total son diecisiete las provincias con las que el CNCPS ha firmado el convenio: Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, Buenos Aires, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

La Argentina estableció metas específicas que tienen que ver con problemáticas particulares del país, fundadas en asimetrías regionales. De este modo, los Objetivos del Milenio, a los que la Argentina debería llegar en los próximos seis años son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre:
   Erradicar la indigencia y el hambre
   Reducir la pobreza a menos del 20%

2. Lograr la enseñanza primaria universal:
   Asegurar que en el año 2010 todos los niños y adolescentes puedan completar tres nivel de educación básica, es decir, diez años de educación
   Asegurar que en el año 2015 todos los niños y adolescentes puedan completar todos los niveles de educación

3. Promover el trabajo decente (objetivo agregado por la República Argentina):
   Reducir en el año 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%
   Incrementar la cobertura de protección social a dos terceras partes de la población para el año 2015
   Erradicar el trabajo infantil

4. Promover la igualdad de género:
   Alcanzar en el 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer, una reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, y manteniendo los niveles de igualdad de género alcanzados hasta el 2000 en el ámbito educativo
   Aumentar la participación de la mujer en niveles decisorios, tanto en instituciones públicas como privadas

5. Reducir la mortalidad infantil:
   Reducir en tres cuartos la mortalidad en menores de cinco años y en un 20% la desigualdad entre provincias entre 1990 y 2015

6. Mejorar la salud materna:
   Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad materna y en un 20% la desigualdad entre provincias entre 1990 y 2015

7. Combatir el SIDA, el paludismo, el Chagas, la tuberculosis y otras enfermedades:
   Haber detenido e iniciado la reversión de la propagación del VIH/SIDA en el 2015
   Reducir la incidencia de la tuberculosis un 8% anual y la tasa de mortalidad por tuberculosis un 10% anual, y haber certificado la interrupción de la transmisión vectorial de Chagas en todo el país en el año 2015

8. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ver Recuadro 8.6):

Haber logrado en el 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios del desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales (ambientales)

Reducir en dos tercios la proporción de la población sin acceso al agua potable entre 1990 y el 2015

Reducir en dos tercios la proporción de la población sin acceso al saneamiento básico entre 1990 y el 2015

Haber reducido a la mitad la proporción de la población residente en villas miserias y asentamientos irregulares

9. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo:
Desarrollo, buen gobierno y cooperación para el logro de los Objetivos del Milenio

El monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la preparación de los informes nacionales supone una participación activa de los Sistemas Nacionales de Estadística en la producción de los 48 indicadores de carácter principalmente social necesarios para el seguimiento de las dieciocho metas y la evaluación del grado de avance de los países. En la práctica, cumplir con esta misión implica fortalecer la capacidad estadística nacional para cubrir los diversos indicadores, mejorar la coordinación entre los diversos organismos que conforman el Sistema Nacional de Estadísticas así como revisar las metodologías y los procedimientos para asegurar una compatibilidad ínter temporal e internacional de los indicadores. De aquí la importancia de un organismo estadístico creíble.

Un mayor detalle de las Metas del Milenio y del grado de avance de Argentina en la materia se puede encontrar en el Capítulo 3 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina".

Recuadro 8.6: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Desarrollo sustentable y crecimiento

En la literatura es común observar que el bienestar de las naciones es medido a través del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, así como también por su tasa de variación a través del tiempo. De este modo, se considera que un país es próspero y rico cuanto mayor sea su PBI per cápita. Como consecuencia, los gobiernos se plantean como objetivo principal la búsqueda de políticas que permitan crecer a tasas cada vez más altas.

"Sin embargo, el PBI mide sólo algunos aspectos del bienestar; es por ello que tratarlo como un índice general de la riqueza es un caso típico de falacia de la concreción mal colocada" [13]. Los desarrollos teóricos de la economía ecológica han demostrado que esta variable sobreestima el bienestar ya que no considera los costos sociales y los efectos negativos sobre el medio ambiente que vienen de la mano con la actividad humana.

Por este motivo la creencia de crecimiento ilimitado debe ser modificada, debido a que es responsable del sacrificio de numerosos recursos naturales no renovables. En este sentido, se debe encontrar una manera eficiente de elevar los niveles de bienestar de la sociedad humana

13 Costanza *et. al*, 1999, p.125

que permita que las generaciones futuras hereden un planeta con niveles de salud ambiental y económica aceptable. Sobre este principio surge el concepto de desarrollo sustentable. Lo importante no es la mera expansión del producto, sino la calidad del crecimiento y cómo se distribuyen sus beneficios entre toda la humanidad.

La definición de sustentabilidad, publicada en 1980 en el informe llamado "Estrategia Mundial de Conservación", esboza tres objetivos para la conservación de los recursos vivos: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas que dan sostén a la vida, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento sustentable de las especies y los ecosistemas. Por otra parte, uno de los conceptos más citados relativo al significado de "desarrollo sustentable" es aquel presentado en el año 1987 en la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocido como el Informe Brundtlant. En él, se afirma que el desarrollo sustentable es aquél que satisface las necesidades futuras sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Dicha definición constituye el tercer principio de la Declaración de Río (1992).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, conocida también como la Unión Mundial de la Conservación [14], definió el desarrollo sustentable en términos de mejorar la calidad de la vida humana sin exceder la capacidad de carga de los ecosistemas que lo sustentan. Esto supone que el desarrollo sustentable es un proceso que requiere de progresos simultáneos en diversas dimensiones: económica, humana, ambiental y tecnológica.

Es importante destacar que el desarrollo será sustentable sólo si se logra el equilibrio de sus tres pilares: económico, social y ecológico. Más precisamente, las variables sociales y económicas están en equilibrio cuando se instrumentan políticas equitativas. Vale aclarar que se hace referencia a la equidad tanto intergeneracional (cuyos intereses no están representados en los análisis económicos estándar ni en las fuerzas que infravaloran el futuro), como intrageneracional (por todos aquellos que no tienen igual acceso a los recursos naturales, sociales y económicos). Por otro lado, las variables ecológicas y las sociales entran en armonía si se desarrollan proyectos que sean soportables para el medio ambiente. Finalmente, si estas variables están equilibradas y además se implementan proyectos que, siendo viables ecológicamente, mejoren el bienestar económico; entonces es posible lograr un desarrollo sostenible.

Otro aspecto a tener en cuenta es la obligación de la generación actual frente a las futuras de dejar los recursos económicos, sociales y ecológicos, para que puedan disfrutar, al menos del mismo grado de bienestar que nosotros.

14 La misión de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza es la promoción y asistencia a las sociedades en todo el mundo para que conserven la integridad y la biodiversidad de la naturaleza; y que al mismo tiempo aseguren que el uso de los recursos sea equitativo y ecológicamente sostenible.

8.5.2 Algunas recomendaciones de política

Como se mostró a lo largo del capítulo, tanto los indicadores sociales como los económicos de la Argentina están lejos de aquellos a los que se debería llegar para cumplir con las Metas del Milenio. Los diferentes problemas analizados son el resultado de la interacción de múltiples elementos y circunstancias; por ello su solución requiere no sólo medidas específicas focalizadas en aquellos grupos donde su incidencia es mayor, sino un progreso en todas las dimensiones del sistema socioeconómico.

A continuación se enumeran las condiciones necesarias para solucionar, o al menos aliviar, los problemas analizados en este capítulo; estos principios o políticas son analizados en los diferentes capítulos de El Balance de la Economía Argentina.

1. Mejorar la calidad institucional

a. Crear instituciones que asuman la responsabilidad del desarrollo y el compromiso con la sociedad nacional e internacional.

b. Transparentar las publicaciones de los indicadores socio-económicos: reconocer los problemas es el primer paso para solucionarlos.

c. Fortalecer el desempeño del sector público dentro del sistema federal de la Argentina, con vistas a mejorar la eficacia de la provisión de servicios básicos así como de la construcción de confianza y transparencia.

d. Establecer mecanismos de promoción de acceso a la justicia efectivos y equitativos para todos los habitantes del país.

Recuadro 8.7: El Índice de Calidad Institucional

Anualmente, la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas difunde un Índice de Calidad Institucional (ICI) en el que se miden diversos aspectos que determinan la calidad de las instituciones de 192 países. El ICI incorpora las clasificaciones de Libertad Económica, Competitividad Global, Doing Business (Haciendo Negocios), Corrupción, Libertad de Prensa, Rendición de Cuentas y Vigencia del Estado de Derecho. El objetivo del mismo es mejorar las condiciones de vida en las distintas naciones y a lo largo de la región a las que pertenecen, brindando información para la toma de decisiones y para la promoción de una cultura democrática.

Según la última publicación del ICI, en mayo del corriente año, Argentina se ubica en el puesto 114 entre 192 países, once lugares más abajo que en el 2007, y veintiún posiciones por debajo de lo registrado en el 2006, indicando un claro empeoramiento en la calidad institucional del país.

En el Cuadro 8.3 se muestra la situación en América Latina según los distintos indicadores que conforman el ICI. Cuanto más alto sea el valor del índice, mayor es la calidad de las instituciones.

Cuadro 8.3: Posición de los países latinoamericanos en cada indicador que conforma el Índice de Calidad Institucional.

País	Voz y rendición	Estado de derecho	Libertad de prensa	Corrupción	Haciendo negocios	Competencia	Herencia
Chile	0,88	0,88	0,73	0,88	0,82	0,81	0,94
Uruguay	0,76	0,61	0,70	0,87	0,45	0,43	0,79
Costa Rica	0,74	0,65	0,87	0,75	0,36	0,52	0,68
Panamá	0,63	0,51	0,52	0,48	0,64	0,55	0,71
México	0,52	0,40	0,47	0,60	0,76	0,61	0,70
El Salvador	0,48	0,38	0,52	0,63	0,62	0,49	0,82
Perú	0,51	0,26	0,56	0,60	0,68	0,35	0,60
Brasil	0,59	0,41	0,56	0,60	0,32	0,45	0,56
R. Domin.	0,54	0,40	0,59	0,45	0,45	0,27	0,37
Colombia	0,42	0,30	0,34	0,63	0,63	0,48	0,54
Argentina	0,57	0,36	0,49	0,42	0,39	0,35	0,40
Nicaragua	0,43	0,26	0,51	0,32	0,48	0,15	0,62
Bolivia	0,45	0,20	0,61	0,42	0,21	0,20	0,29
Guatemala	0,40	0,14	0,38	0,39	0,36	0,34	0,57
Honduras	0,38	0,21	0,43	0,27	0,32	0,37	0,52
Paraguay	0,35	0,18	0,39	0,23	0,42	0,08	0,37
Ecuador	0,37	0,16	0,53	0,17	0,28	0,22	0,31
Cuba	0,07	0,20	0,02	0,66	-	-	0,01
Venezuela	0,29	0,06	0,19	0,10	0,03	0,25	0,08
Haití	0,15	0,02	0,22	0,02	0,17	-	0,15

Fuente: IIE sobre la base del Índice de Calidad Institucional.

2. Medidas tendientes a erradicar la pobreza

a. Enfatizar el acceso a mayores oportunidades de aprendizaje a los grupos que secularmente han sido discriminados y excluidos. La educación es un mecanismo fundamental para la igualdad de oportunidades.

b. Aumentar la inversión en educación tal que permita completar el desarrollo de la oferta educativa en las provincias, municipios y áreas más rezagadas.

c. Reforzar las iniciativas por mejorar la eficiencia del sistema educativo, apuntando a reducir los índices de repitencia y abandono escolar.

d. Fortalecer y extender el proceso de capacitación docente, para mejorar los niveles de calidad educativa hasta ahora alcanzados.

e. La promoción y reconstrucción de las micro, pequeñas y medianas empresas que constituyen las principales demandantes de empleo. Éste es precisamente el principal factor para retomar un sendero sostenible de inclusión social, de recuperación del empleo y del nivel de ingresos, de reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia.

f. Una política social más focalizada, complementaria del ingreso proveniente del empleo, que asegure mayores niveles de inclusión.

g. Generar y estimular las oportunidades genuinas de empleo.

h. Desarrollar la infraestructura adecuada que esté focalizada en la expansión del acceso de los pobres a los servicios básicos (agua y saneamiento, transporte urbano y transporte regional).

i. Mejorar la distribución del ingreso, ya que una disminución en la concentración del ingreso es un factor central en la disminución de los niveles de pobreza (ver Recuadro 8.6).

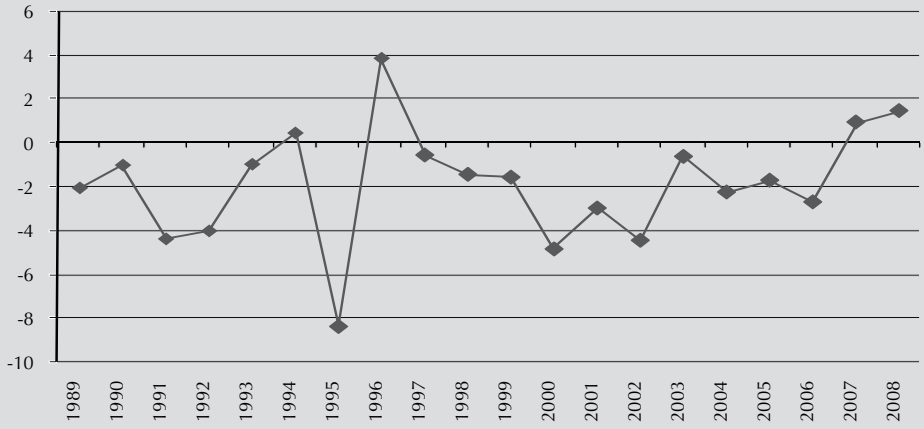
Recuadro 8.8: Efecto crecimiento y efecto distribución

Puede suceder que en un contexto de crecimiento económico no se puedan reducir los niveles de pobreza e indigencia. Lo sucedido en la Argentina en los últimos dos años deja esta afirmación en evidencia.

Una forma de evaluar la relación que existe entre la tasa de reducción de la pobreza y el crecimiento del nivel de actividad económica es a través de la elasticidad de la pobreza en términos del ingreso, es decir, el cociente entre la variación porcentual de la tasa de pobreza y la variación porcentual del PBI per cápita. Cabe esperar que la misma tenga un signo negativo, es decir que a medida que aumente el PBI per cápita, menor será la población bajo la línea de pobreza. Cuando la misma es mayor a 1 o menor a -1 implica que el crecimiento tiene un impacto más que proporcional sobre la reducción de la pobreza, mientras que en el caso contrario está indicando que el impacto es menos que proporcional.

En el Gráfico 8.18 se muestra esta relación para los últimos veinte años en la Argentina. En la mayoría de los casos, sucede que la relación entre pobreza y PBI por habitante es negativa, con excepción de los años 1994, en el que la elasticidad fue del 0,30 y del 2007 y 2008, en los que los guarismos fueron del 0,89 y 1,40 respectivamente. Esto significa que la pobreza aumenta a pesar que el PBI per cápita también se incrementa.

Gráfico 8.18: Evolución de la elasticidad de la pobreza [15] en función del PBI per cápita



Fuente: IIE sobre la base del INDEC y SEL Consultores.

Una explicación a este fenómeno ocurrido en los últimos años es el denominado efecto distribución del ingreso: una distribución del ingreso más desigual provoca un aumento de la pobreza para un nivel dado de ingreso per cápita. La igualdad distributiva es todavía una materia pendiente en la política económica del país.

14 Se utilizaron las cifras de pobreza no oficiales.

j. Hacer un uso adecuado de la política fiscal, ya que constituye uno de los instrumentos más adecuados para que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa. La estructura impositiva así como el gasto social deben ser pro-pobre, focalizados en los sectores más afectados por este problema. Esto significa que el monto absoluto de impuestos a pagar debe ser mayor cuanto más alto sea el nivel de ingreso, y por otro lado, que el gasto social debe aumentar a medida que el nivel de ingreso de las personas sea menor.

4. Mejorar la calidad del empleo

a. Renovar la oferta de capacitación tanto por parte del Estado como de las empresas para calificar la demanda de trabajo, tratando de incrementar la participación de la mujer en empleos de mayor calidad.

b. Reforzar el vínculo de las empresas con el sector educativo y de formación profesional, para adecuar las capacidades de miles de trabajadores a las nuevas exigencias que impone un mercado mundial más exigente.

c. Hacer políticas de fiscalización del empleo, orientadas a la reducción del empleo informal. En otras palabras, detectar el trabajo no registrado, el parcialmente registrado, las formas atípicas y encubiertas de relación laboral y la subcontratación elusiva. Una acción que puede llevarse a cabo es la eliminación del régimen fiscal monotributo para los asalariados.

d. Facilitar la inscripción de los trabajadores así como la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente.

e. Asegurar el cumplimiento del Salario Mínimo Vital y Móvil así como de la Jubilación Mínima y fijarlos según el verdadero costo de vida.

f. Reforzar las inversiones en capital humano tendientes a mejorar la productividad.

g. Implementar un seguro de desempleo que actúe de manera contracíclica a las variaciones del producto.

h. Modificar el diseño de los sistemas de protección social para brindar, al menos, ciertos umbrales de prestaciones universales que estén en consonancia con la perspectiva de derechos y de solidaridad.

Recuadro 8.9: Plan de Ingreso Social con Trabajo

El Plan de Ingreso Social con Trabajo, impulsado en agosto del 2009, consiste en la asignación de suma de $1.500 millones con el objetivo de generar cien mil nuevos puestos de trabajo cooperativistas para desocupados que estén en una situación de pobreza e informalidad. El mismo tendrá por objeto y sujeto, barrios, villas, comunidades y aglomerados urbanos de alta vulnerabilidad social, siendo la primera intervención en la provincia de Buenos Aires, en el conurbano bonaerense, con la idea de abrir nuevas etapas en distintas zonas geográficas del país que presenten también una alta densidad de vulnerabilidad social.

Estas cooperativas que se pretenden crear tendrán como objetivo abordar tareas que van desde el trabajo comunitario, pasando por la construcción de pavimento, de cordón cuneta, de desagüe, de agua potable, de viviendas, de reparación de escuelas, de centros comunitarios y de colegios, entre otras actividades. Es decir, las tareas propuestas para los beneficiarios de este plan de ingreso social con trabajo son no calificadas, de muy baja productividad y escasa contribución a la formación de capital humano. "Parece difícil, sin una mejora sustancial de su empleabilidad que, luego de pasar por este programa, que se supone temporario, estén en capacidad de competir en el mercado por empleos privados formales de mejor calidad" (SEL Consultores, 2009). Cada socio de la cooperativa deberá inscribirse como monotributista social y cobrará el sueldo mínimo por las tareas realizadas. Es el Gobierno nacional quien financiará los salarios y los materiales para dichas obras.

Por último, como se dijo más arriba, son cerca de cien mil los beneficiarios que formarían las cooperativas, las cuales estarán integradas aproximadamente por cincuenta personas cada una, es decir, serían dos mil emprendimientos nuevos. Esto requiere al menos un tutor por cada cooperativa que esté capacitado en todos los aspectos adecuados a una formación profesional. Pero, ¿existen dos mil tutores que cumplan con los requisitos establecidos?

5. Implementar una reforma sanitaria

a. Alentar a los servicios de salud para que asuman la responsabilidad del cuidado de la salud de la población a su cargo, mejorando la cobertura y calidad de los controles prenatales y pediátricos.

b. Realizar campañas de concientización a las personas para el cuidado de las nuevas enfermedades que aparecieron (o cuya incidencia aumentó) en los últimos meses: dengue y virus N1H1.

c. Mejorar el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, aumentando la oportunidad de las notificaciones y reduciendo el subregistro.

d. Capacitar al personal empleado en la salud y brindarles el equipamiento de tecnologías apropiadas así como los insumos y recursos necesarios para trabajar debidamente, conjuntamente con una adecuada organización del sistema de atención.

e. Extender el desarrollo de servicios integrales de salud de la mujer, acompañados de programas de educación y comunicación social que promuevan la procreación responsable. El objetivo es evitar los embarazos no deseados, lo que conducirá a una reducción del número de abortos y de las posibilidades de muertes de la mujer embarazada.

f. Promover el uso de preservativos, lo que impactaría positivamente además en la reducción de la incidencia de las enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA.

g. Promover la realización de pruebas del VIH en embarazadas para reducir el contagio a sus niños, teniendo en cuenta el éxito que las drogas antirretrovirales tienen en el tratamiento de las futuras madres.

6. Otras recomendaciones de política

a. Reconocer la desigualdad territorial a la hora diseñar políticas y programas. Admitir la existencia de grupos sociales más rezagados en sus condiciones de vida, por parte del Estado y

la sociedad, permitirá brindarles una atención diferencial, y de este modo se logrará reducir las brechas existentes.

b. Promover la participación activa del gobierno nacional y provincial así como de las universidades y el sector privado.

8.6 Conclusión

El caso argentino ha sido un ejemplo tanto de la ejecución de políticas equivocadas como de errores en su implementación, aunque a las responsabilidades nacionales también deben agregarse las responsabilidades internacionales. Sin embargo, la situación argentina puede convertirse en una posibilidad de mostrar la potencialidad de recuperación de un país y de su sociedad, por retomar la senda del desarrollo, así como de la cooperación internacional por facilitar las condiciones que aceleren dicha recuperación económica y social. Argentina cuenta con importantes recursos naturales, económicos y humanos, además de un significativo capital social, para poder afrontar momentos de caída económica.

Para ello es necesario contar con instituciones sólidas que guíen y apoyen a la Argentina durante su recuperación. Los indicadores estadísticos son importantes para concebir y evaluar las políticas destinadas a garantizar el progreso de las sociedades así como para influir en el funcionamiento de los mercados.

Asimismo, en vista de un adecuado diagnóstico de la delicada situación social actual, es necesario definir el tipo de Estado al que se aspira en el mediano plazo. Lo cierto es que debe ser un Estado que estimule el desarrollo de las actividades productivas y que disminuya la volatilidad de la actividad económica. Ambos puntos son indispensables para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes del país.

Capítulo 9: Aspectos financieros

El desarrollo del sistema financiero es un aspecto de suma importancia en el marco del proceso de planificación estratégica. La falta de financiamiento adecuado, en términos de monto, costo, plazo y forma, puede constituir un importante escollo al proceso de crecimiento. El pobre desempeño de Argentina en la materia llama la atención sobre la necesidad de tomar medidas adecuadas para revertir esta situación. En este sentido, las políticas instrumentadas por Brasil y Chile constituyen ejemplos a ser considerados en este proceso.

9.1 Introducción

El financiamiento es un aspecto de suma importancia dentro del análisis económico. Sus implicancias para el proceso de crecimiento son evidentes: como se comentó en el Capítulo 4, aunque el rendimiento de las inversiones sea elevado, la falta de recursos para llevarlas a cabo o el alto costo por su uso pueden significar un obstáculo al proceso de crecimiento. No sólo es necesario realizar esfuerzos en materia de ahorro (a fin de generar recursos para ser aplicados a la inversión) sino que se deben canalizar estos recursos al financiamiento de actividades productivas. Los mercados financieros desempeñan un rol importante en este proceso: un mayor desarrollo financiero conduce a un mayor dinamismo en el ahorro, su asignación en las inversiones con mejores rendimientos y una mayor diversificación del riesgo.

Un mayor dinamismo en el ahorro y su asignación en las inversiones con mejores rendimientos contribuye a la acumulación del capital, lo que impulsa el crecimiento. A su vez asignando apropiadamente el capital en los proyectos con los retornos mas elevados y promóviendo una adecuada gestión empresarial, el desarrollo financiero incrementa la productividad e impulsa las innovaciones tecnológicas.

A lo largo de las 15 ediciones de "El Balance de la Economía Argentina" se ha destacado la necesidad de contar con un sistema financiero desarrollado y sólido. En la edición actual se intentará brindar un panorama de la situación actual de Argentina en este campo, para identificar los problemas y deficiencias existentes, y poder realizar sugerencias que sirvan como guía a las políticas destinadas a su fortalecimiento.

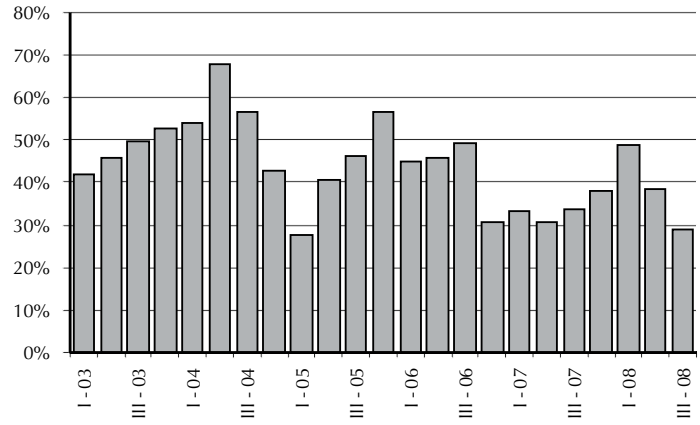
En el análisis es necesario considerar diversas dimensiones del sistema financiero, tales como profundidad, tamaño, acceso, estabilidad y eficiencia. Asimismo, debe remarcarse que los resultados alcanzados surgen de la interacción de las acciones de todos los actores involucrados: los hacedores de política, los ahorristas, los intermediarios financieros y los usuarios finales de los fondos.

9.2 Características del proceso inversor en Argentina

Tras la crisis del año 2001 y la profunda recesión en el año 2002, el nivel de ociosidad de la capacidad instalada de la industria trepó a niveles significativos. En la primera etapa de la recuperación económica el incremento en los niveles de producción se realizó poniendo en funcionamiento parte de dicha capacidad no utilizada, lo que ayuda a explicar por qué las tensiones inflacionarias estuvieron controladas. A medida que la economía empezó a operar cerca de su nivel

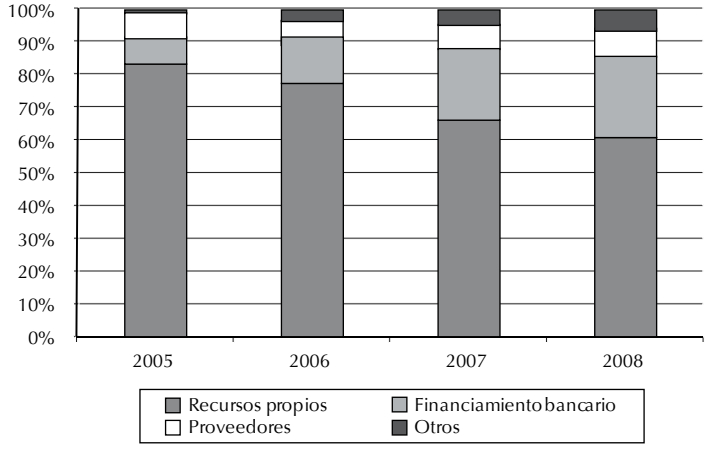
potencial, se requirió una ampliación en la capacidad instalada para hacer frente a la creciente demanda (tanto externa como interna) de producción. El proceso inversor resultante fue uno de los factores que contribuyó al fuerte ritmo de expansión de la economía argentina durante el período 2003-2008. Como se puede apreciar en el Gráfico 9.1, la inversión contribuyó significativamente al crecimiento del PBI durante dicho período: en promedio alrededor del 40% del crecimiento del producto fue aportado por la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF). A partir del tercer trimestre de 2008 se produce una caída en la inversión mientras que el PBI continúa creciendo, aunque a menor ritmo.

Gráfico 9.1: Porcentaje del crecimiento del PBI aportado por la IBIF



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Gráfico 9.2: Fuentes de financiamiento de la inversión de PyMES industriales

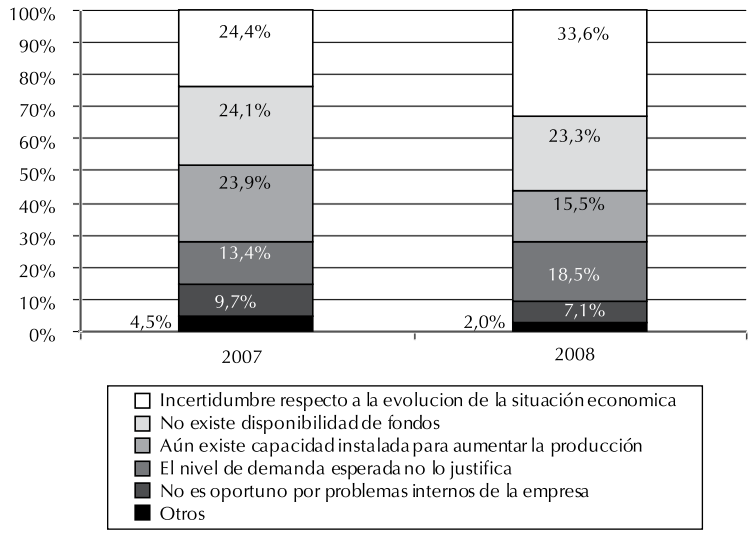


Fuente: IIE sobre la base de Observatorio PyME.

Sin embargo, existen cuestiones estructurales que entorpecen el proceso de formación de capital. Tal como lo ilustra el Gráfico 9.2 para el caso de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) industriales, las inversiones realizadas en el sector manufacturero argentino fueron financiadas en su mayor parte con recursos propios de las empresas.

Uno de los problemas que trae aparejado la financiación propia es que está fuertemente condicionada por la rentabilidad de la empresa y por lo tanto puede dotar de mayor vulnerabilidad a la inversión, principalmente en economías con alta volatilidad (ver Capítulo 6 para mayor detalle). En el último año se produjo una importante disminución en la rentabilidad unitaria de las PyMES manufactureras, mientras que la rentabilidad global se mantuvo más estable debido al incremento en los niveles de venta. Sin embargo, la disminución en los niveles de consumo desde mediados de 2008 habría provocado que la rentabilidad global también mostrara caídas. La falta de fondos, junto con la incertidumbre respecto a la marcha de la economía, fueron señaladas como las principales causas por las que las empresas industriales decidieron no realizar inversiones. Frente al golpe que produjo al financiamiento propio la caída en la rentabilidad de las empresas, la falta de fondos provenientes de fuentes externas constituye un importante limitante al proceso inversor, tal como lo ilustra el Gráfico 9.3.

Gráfico 9.3 Principales motivos por los que las PyME industriales no invirtieron durante 2008



Fuente: IIE sobre la base de Observatorio PyME.

Las características mencionadas, que fueron ilustradas anteriormente para el caso de las PyMES industriales, están presentes asimismo en las grandes empresas. En estas últimas, si bien se puede observar un mayor acercamiento a fuentes externas de financiamiento que en el caso de las PyMES, la financiación propia sigue siendo la principal fuente de financiamiento.

Es claro que un mayor acceso a fuentes de financiamiento de largo plazo permitirá la incorporación de un mayor número de empresas al proceso inversor y le otorgará una mayor sostenibilidad al mismo. Sin embargo, el desempeño de Argentina en la materia dista de ser óptimo, tal como se analizará en la sección 9.3. De acuerdo al World Economic Forum, la falta de financiamiento en Argentina fue señalada como el segundo problema en importancia a la hora de realizar negocios en el país (ver Gráfico 6.8, Capítulo 6). La solución de este problema involucra distintos aspectos tratados a lo largo de la presente edición de El Balance de la Economía Argentina, tal como se ilustrará posteriormente.

9.3 El desempeño de Argentina

El *World Economic Forum* (WEF), en su *World Competitiveness Report* 2009, posiciona a Argentina en el puesto 116 (de un total de 133 países) en cuanto a sofisticación del mercado financiero. Como se puede apreciar en el Cuadro 9.1, el desempeño de Argentina en todas las dimensiones estudiadas dentro de esta categoría es comparativamente pobre en relación al de Brasil y Chile.

Cuadro 9.1: Posición en el ranking en la categoría Sofisticación del mercado financiero. World Competitiveness Report 2009.

Categoría o subcategoría / país	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*
Global	**116**	**51**	**32**
Sofisticación del mercado financiero	97	13	20
Financiamiento a través de mercado de capitales local	113	44	14
Facilidad de acceso a préstamos	128	62	27
Disponibilidad de capital de riesgo	117	68	30
Restricciones a los flujos de capital	128	91	23
Fortaleza de la protección al inversor	86	55	31

Fuente: IIE sobre la base de World Economic Forum

El *Financial Development Index,* por su parte, constituye una herramienta analítica de fundamental importancia para identificar fortalezas y debilidades en el sistema financiero, así como prioridades de reforma, y para comparar las realidades de los distintos países abarcados por el índice. Para entender y medir el grado de desarrollo financiero, definido como el conjunto de instituciones, políticas y factores que conducen a una intermediación financiera y mercados más eficaces, se deben considerar todos los factores que en conjunto contribuyen al grado de profundidad y eficiencia en la provisión de servicios financieros.

Como se puede observar en el Cuadro 9.2, Argentina ocupa el puesto 51 sobre un total de 55 países en lo que respecta a nivel de desarrollo financiero. No sólo muestra un pobre desempeño, sino que ha empeorado en el transcurso del último año ya que descendió cuatro puestos respecto del ranking del año 2008.

Cuadro 9.2: Financial Development Index

País	*Ranking 2009*	*Ranking 2008*
Reino Unido	1	2
Australia	2	11
Estados Unidos	3	1
Singapur	4	10
Hong-Kong	5	8
Canadá	6	5
Suiza	7	7
Holanda	8	9
Japón	9	4
Dinamarca	10	n/a
Chile	31	30
Brasil	34	40
Argentina	51	47

Fuente: IIE sobre la base de *The Financial Development Report.*

Esta medida del grado de desarrollo financiero comprende el análisis de siete pilares:

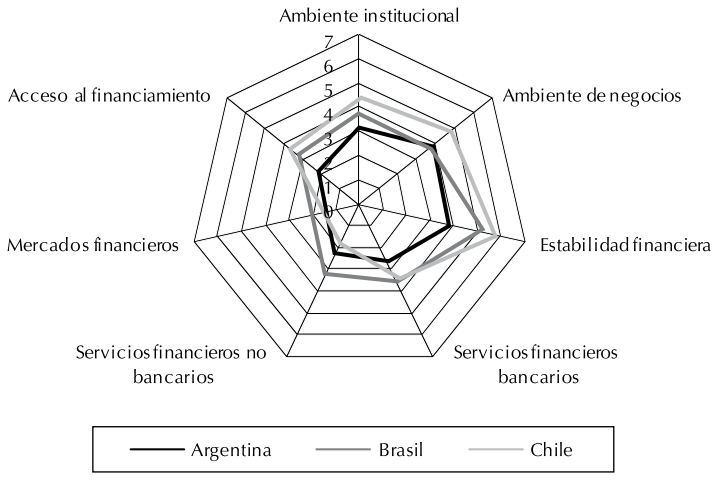
- Ambiente Institucional
- Ambiente de Negocios
- Estabilidad Financiera
- Sector Bancario
- Sector No Bancario
- Mercados Financieros
- Tamaño, Profundidad y Acceso al Capital

El ambiente institucional abarca las leyes y regulaciones que permiten el desarrollo de la eficiencia y profundidad de los mercados, intermediarios y servicios financieros. Este incluye las leyes generales, regulaciones y supervisión del sector financiero, tanto como la calidad en la gestión empresarial y la capacidad de hacer efectivos los contratos. Argentina se posiciona número 51 en el ranking con respecto a este pilar de un total de 55 países considerados.

La capacidad de hacer cumplir los contratos es importante dado que limita las posibilidades de default entre deudores, lo cual a su vez promueve mayor conformidad en la transferencia formal de fondos desde los ahorristas hacia los inversores. Una protección inadecuada a los inversores va en detrimento de la financiación externa y en última instancia del buen funcionamiento de los mercados de capitales. Generalmente, las falencias en la capacidad de hacer efectivos los contratos conducen a un racionamiento del crédito.

Ampliamente relacionado con el ambiente institucional se encuentra el ambiente de negocios, este pilar incluye la disponibilidad de capital humano, el estado del capital físico y otros aspectos del ámbito de los negocios que incluyen niveles de imposición y el costo de hacer negocios para los intermediarios financieros.

Gráfico 9.4: Pilares del desarrollo financiero Ranking 2009. Puntaje



Fuente: IIE sobre la base de *The Financial Development Report.*

El costo de hacer negocios es una característica fundamental de la eficiencia de las instituciones financieras: los diferentes costos de realizar negocios así como las restricciones que los negocios pueden estar enfrentando son una parte integral en la evaluación del ambiente de negocios de un país. De tal manera, cuanto mejor sea el ambiente de negocios mejor será el desempeño de las instituciones financieras y mayor el grado de desarrollo financiero. Nuevamente el desempeño de la Argentina dentro de este pilar deja mucho que desear, ocupando los últimos lugares del ranking.

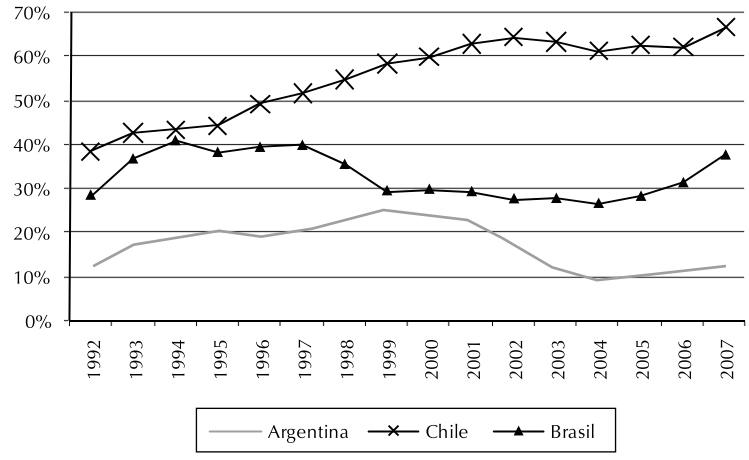
La estabilidad financiera es vital dado el impacto de los episodios de crisis financiera, que producen fuertes efectos negativos en el crecimiento económico y conducen a pérdidas de los inversores.

En la construcción del índice este pilar intenta reflejar el riesgo de tres tipos de crisis: crisis bancarias, monetarias y de deuda soberana. Cuanto mayor sea el riesgo asociado a estas crisis, mas elevada será la probabilidad de que los diferentes procesos de intermediación financiera se vean obstaculizados, precipitando menores tasas de crecimiento económico.

La situación de Argentina contrasta ampliamente con la de sus países vecinos. Mientras Chile ocupa el puesto número cuatro del ranking y Brasil el número quince, Argentina se encuentra en las ultimas posiciones del mismo en el puesto 53. El Gráfico 9.4 muestra que Argentina es superada en casi todas las dimensiones por estos países. Las anteriores ediciones de El Balance de la Economía Argentina han analizado estas dimensiones para el caso argentino, poniendo énfasis en el reducido tamaño del mercado financiero, especialmente en lo que concierne al mercado de capitales.

El tamaño de de los mercados financieros es considerado como un importante determinante del ahorro y la inversión. Un mercado financiero más desarrollado permite aprovechar en mejor medida las economías de escala dados los significativos costos fijos existentes en las actividades de intermediación financiera y tiende a aliviar las restricciones crediticias presentes. Sin embargo, la existencia de servicios financieros no implica que estos sean accesibles para los diferentes tipos de usuarios dentro de la economía. Las medidas de accesibilidad incluyen disponibilidad de capital de riesgo, acceso a mercados locales de acciones y acceso al crédito, entre otros. La accesibilidad, el tamaño y la profundidad del sistema financiero tienen considerables efectos en la actividad económica, crecimiento y riqueza de un país.

Gráfico 9.5: Crédito bancario en relación al PBI

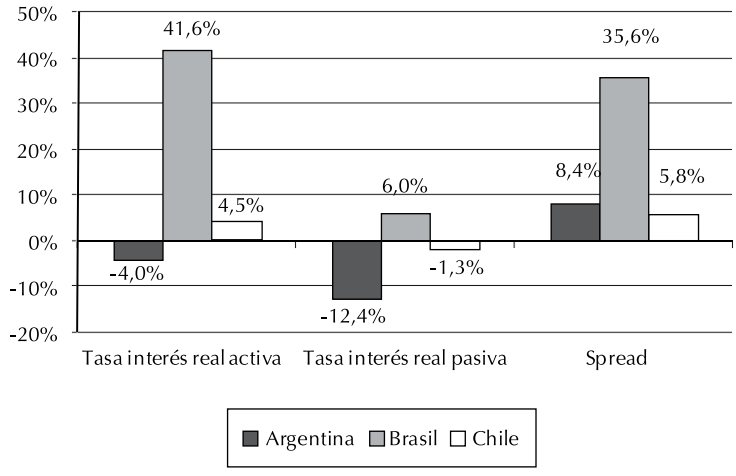


Fuente: IIE sobre la base de *Financial Structure Dataset.*

Como se desprende del Gráfico 9.5, el tamaño del sector bancario de Argentina es reducido en comparación con el de otros países latino-americanos: la relación crédito bancario/PBI en Argentina es aproximadamente cinco veces menor que en Chile y casi tres veces menor que en Brasil. A su vez esto puede apreciarse en la posición relativa que ocupa Argentina en el ranking dentro del pilar acceso al financiamiento (54 de un total de 55).

Sin duda estos aspectos son determinantes del grado de eficiencia del mercado financiero; este se ve reflejado en el costo de financiamiento que deben enfrentar los agentes y en los incentivos generados para la captación de fondos. En Argentina esta situación implica dos grandes problemas para el proceso de ahorro-inversión (ver Gráfico 9.6). Por un lado el alto spread bancario, que para el año 2008 fue de 8,4%, es un reflejo de los elevados costos de intermediación; por el otro, una tasa de interés real pasiva negativa del -4% para igual año no genera los incentivos para canalizar los fondos provenientes del ahorro hacia el sistema bancario.

Gráfico 9.6: Tasa de interés real y spread bancario. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de *International Financial Statistics.*

Aunque la actividad de intermediación debe estar principalmente en manos del sector privado, hay sin embargo lugar para el accionar del sector público en este ámbito. Además de regular el sistema financiero, el Estado puede contribuir a atender las necesidades de financiamiento en aquellas situaciones en que el mercado no lo hace adecuadamente (ya sea en monto, plazo, forma, costo u otra dimensión) (Stiglitz, 1998). Un ejemplo de esto es el rol que juega el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en Brasil. A continuación se analiza en forma más detallada el rol del Estado y de las políticas públicas en el ámbito del sistema financiero.

9.4 El papel del sector público

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento económico está en gran medida relacionado con el grado de desarrollo financiero, y este último con el acceso y la disponibilidad de crédito. El aumento del crédito permite a las familias incrementar el consumo de bienes durables, y consecuentemente genera una expansión en la demanda efectiva. A su vez, una mayor disponibilidad de financiamiento de largo plazo permite a las empresas enfrentar proyectos de inversión de mayor escala.

En países con escaso grado de desarrollo del mercado financiero, el Estado puede cumplir un papel fundamental en otorgar financiamiento de largo plazo para los distintos proyectos de inversión. En este caso, el Estado puede actuar de manera complementaria con las instituciones financieras privadas, financiando proyectos que estas últimas no estarían dispuestas a hacer por motivos de plazo y riesgo, principalmente en sectores básicos como infraestructura, energía, ciencia y tecnología. A su vez estos proyectos terminan generando estímulos adicionales a las inversiones privadas en los demás sectores de la economía, por sus efectos externos positivos.

Otro motivo que justifica la intervención del Estado es el carácter procíclico del crédito. Los mercados de crédito son singularmente volátiles debido a los diferentes tipos de riesgos que los intermediarios financieros se ven obligados a gerenciar. En este sentido, las fragilidades propias del negocio bancario se acentúan en escenarios de inestabilidad macroeconómica y se vuelven menos perceptibles en situación de crecimiento económico. Es por ello que el crédito se expande rápidamente cuando la economía crece y se contrae fuertemente cuando la economía se encuentra en una recesión.

En las siguientes secciones se analizará cómo mediante la actuación de los bancos públicos o a través de la operatoria de un fondo soberano, el Estado puede contribuir a solucionar, o al menos atenuar, los problemas relativos a la falta de financiamiento adecuado. Estas opciones cobran mayor relevancia en aquellos países donde los mercados financieros se encuentran poco desarrollados y donde la falta de financiamiento constituye (o eventualmente constituirá) un obstáculo al proceso de crecimiento. Sin embargo, cabe aclarar que esto no equivale a suplantar al sector privado en esta tarea, sino que constituye un complemento al accionar de este último.

9.4.1 El papel de los Fondos Soberanos

En el Capítulo 6 se trató la posibilidad de instaurar un fondo soberano a partir de los recursos provenientes de un superávit mayor al que establece la regla de balance estructural (aunque otras fuentes, como las reservas por encima de determinado nivel, pueden ser consideradas). En el capítulo referido a los aspectos macroeconómicos se hizo hincapié asimismo en el rol estabilizador de dicho fondo, si bien se pueden contemplar otros fines: de promoción o desarrollo, previsional, etc. El uso otorgado y la política de inversión de estos recursos tienen consecuencias sobre el sistema financiero del país (un caso similar es el de los fondos de pensiones: en el Balance de la Economía Argentina 2008 se analizó el impacto positivo que tuvieron estos fondos sobre el mercado de capitales nacional).

En economías donde la falta de financiamiento constituye un problema para el proceso inversor, la utilización de estos recursos para el financiamiento (directo o indirecto) de proyectos de inversión con alto retorno social constituye una opción de política a considerar. Brasil, por ejemplo, ha decidido la creación de un fondo soberano a partir del crecimiento de sus reservas (ver Recuadro 9.1). Debe remarcarse sin embargo, que deben evaluarse los usos alternativos a los que pueden ser aplicados los recursos del fondo soberano, para elegir la opción con mayor beneficio neto, tal como se explicó en el Capítulo 6.

Recuadro 9.1: El Fondo Soberano de Brasil

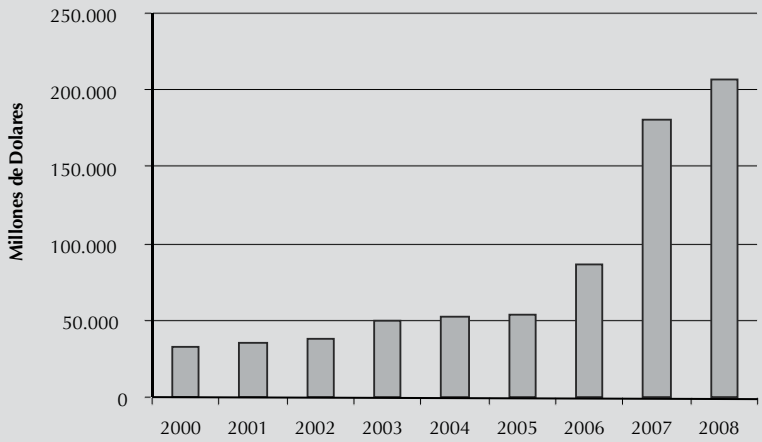
El alto nivel de reservas del país (Gráfico 9.7), junto con una posición externa acreedora neta, el buen desempeño fiscal y el otorgamiento de la nota de grado de inversión por parte de las agencias calificadoras internacionales fueron las principales causas que propiciaron la creación del *Fundo Soberano do Brasil* (FSB).

Entre los objetivos de dicho fondo se pueden mencionar:

- Promover la internacionalización de las empresas brasileñas
- Ampliar la rentabilidad obtenida por los recursos del sector público
- El apoyo a proyectos de importancia estratégica para el país
- Absorber las fluctuaciones derivadas del ciclo económico
- Generar ahorro público

Para los últimos dos objetivos, el FSB creará el Fondo Fiscal de Inversiones y Estabilización (FFIE). Este será un fondo privado, gestionado por una institución financiera federal, cuyo patrimonio estará separado del patrimonio de la Unión. Sus funciones son generar ahorro público con el excedente del superávit primario y estabilizar la economía, absorbiendo las fluctuaciones del ciclo económico.

Gráfico 9.7: Reservas Internacionales de Brasil. Periodo 2000-2008



Fuente: IIE sobre la base de Ipeadata.

A diferencia de los Bancos Centrales, los fondos soberanos generalmente invierten en una mayor variedad de activos, con mayor tolerancia al riesgo y plazos más largos, permitiendo un mayor rendimiento en relación al manejo tradicional y más conservador de las reservas oficiales. En el caso del FSB, este cuenta con un Consejo Deliberativo que establece la forma, plazo y naturaleza de las inversiones. La ley constitutiva del fondo establece que las aplicaciones en activos financieros deberán tener una rentabilidad mínima estimada por operación, ponderada por el riesgo, equivalente a la tasa de interés ofrecida entre bancos en el Mercado de Londres (LIBOR) de seis meses.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de Brasil.

La contribución al financiamiento puede realizarse de distintas maneras. Una opción es el financiamiento directo de inversiones: en este caso debiera establecerse un criterio que sirva para definir si un proyecto en particular califica para este programa. En el caso del Fondo Soberano de Brasil, tal como se comenta en el Recuadro 9.1, sólo se pueden financiar aquellos proyectos cuya rentabilidad sea al menos igual a la tasa LIBOR. Este parámetro debiera ser elegido de manera tal que refleje el costo social de los recursos empleados para financiar las inversiones. Asimismo, el cálculo de la rentabilidad (o en términos más generales, de la conveniencia) de cada proyecto en particular (que debe compararse con la tasa de corte mencionada anteriormente u otro criterio similar) debe realizarse siguiendo principios predeterminados que otorguen la mayor transparencia posible al proceso de evaluación y selección. Los criterios de evaluación que guían las políticas de los *Nation Building Funds* de Australia constituyen un buen ejemplo de esto (ver Recuadro 9.2).

Recuadro 9.2: El caso australiano

Los *Nation-building Funds* (el *Building Australia Fund* (BAF), el *Education Investment Fund* (EIF) y el *Health and Hospitals Fund* (HHF)) fueron creados el 1 de enero de 2009 por la *Nation-building Funds Act 2008.*

Estos fondos fueron establecidos para proveer apoyo al gobierno australiano en su compromiso con el futuro, a través de la provisión de financiamiento para proyectos en áreas críticas como transporte, comunicaciones, energía, agua, educación, investigación y salud.

El acta otorga la responsabilidad del manejo de las inversiones de los tres fondos a la *Future Fund Board of Guardians*. Dicha junta es ayudada en sus funciones por la *Future Fund Management Agency.*

Existen criterios de evaluación que establecen los principios generales que los proyectos financiados por cada uno de los fondos deben seguir. Si bien los principios específicos difieren según el campo al que pertenece el proyecto (infraestructura, salud o educación), todos siguen ciertos lineamientos generales:

- Los proyectos deben demostrar un impacto positivo en la productividad y en el crecimiento económico.
- Los proyectos deben estar de acuerdo con políticas y/o planes estatales más amplios.
- Los proyectos deben proporcionar una expectativa de beneficios públicos de largo plazo, teniendo en consideración los aspectos económicos, sociales y ambientales del proyecto.

• Las propuestas deben demostrar a través de un análisis costo-beneficio que son convenientes, proporcionando altos beneficios mediante un uso efectivo de los recursos.

• Los proyectos deben conducir a una respuesta efectiva y eficiente en identificar y direccionar las necesidades de infraestructura.

• Se espera que los proyectos asistan al desarrollo de las ciudades y regiones del país.

• Los proyectos deben mejorar la competitividad internacional de la economía.

• Las propuestas deben demostrar que alcanzan los estándares establecidos en cuanto a implementación y gestión.

El seguimiento de estos criterios de evaluación es fundamental para un adecuado manejo de los fondos mencionados y otorgan una mayor transparencia a la gestión de los mismos. En este sentido los esfuerzos del gobierno australiano están enfocados en promover las buenas prácticas internacionales en la administración de los fondos.

Fuente: IIE sobre la base de *Department of Finance and Deregulation, Australian Government.*

En el caso de que el financiamiento no se realizara de manera directa, sino que el accionar del fondo esté encaminado a impulsar y fortalecer el sistema financiero para que este a su vez direccione los recursos hacia los proyectos de inversión, también deben definirse criterios similares. Estos criterios contribuyen, entre otras cosas, a dotar de transparencia (un elemento fuertemente remarcado por la literatura y la experiencia internacional) al proceso de evaluación y selección de proyectos elegibles para el financiamiento.

En cuanto al impacto de los fondos soberanos sobre los mercados de capitales regionales, puede diseñarse un esquema que obligue al Fondo Soberano a canalizar una porción mínima de sus inversiones financieras a través de cada una de las distintas plazas del mercado de capitales del país. Esta posibilidad cobra mayor relevancia al analizar las diferencias entre los volúmenes operados en los distintos mercados provinciales ya que, tal como puede observarse en el Cuadro 9.3, existe una gran disparidad entre el volumen operado en el mercado de capitales de Buenos Aires y el verificado en las demás plazas.

Cuadro 9.3: Volumen operado en el mercado de capitales- Junio de 2009. En millones de pesos

Plaza	Valores Privados	Valores Públicos
Buenos Aires	65.349.650.003	172.456.213.585
Córdoba	1.606.148.859	2.639.786.145
Mendoza	110.930.719	324.344.578
Rosario	808.188.050	1.008.179.587

Fuente: IIE sobre la base de CNV, BOLSAR, BCCBA.

Además del efecto sobre los mercados regionales, la operatoria de un Fondo Soberano tendría un impacto positivo sobre el mercado de capitales nacional en su conjunto. Se puede mencionar, a modo de comparación, el impulso otorgado al mercado de capitales nacional por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), tema abordado en la edición 2008 de El Balance de la Economía Argentina.

Como se desprende de lo desarrollado en esta sección, el sector público, a través de la operatoria de un fondo soberano, puede contribuir a solucionar algunos de los problemas de los que adolece el sistema financiero argentino. A continuación se analizan algunas cuestiones operativas relacionadas a la gestión de los Fondos Soberanos.

9.4.1.1 La profesionalización de la gestión de los fondos: el caso de Chile

Para que las inversiones realizadas por los fondos sean exitosas es crítica una adecuada evaluación de las mismas: un elevado grado de profesionalización en la gestión de los fondos es primordial en el análisis y diseño de las estrategias de inversión. La probabilidad de alcanzar las metas establecidas está directamente relacionada con el tiempo, experiencia y eficacia aplicados al proceso de toma de decisiones.

Como establece el FMI (2008), los Fondos Soberanos suelen acudir a managers externos al momento de tomar e implementar decisiones de inversión en aquellas áreas donde su propia capacidad es limitada. Algunos de los más importantes SWFs tienen managers de inversión propios altamente profesionales y por lo tanto acuden en menor medida a managers externos.

En 2007 el Ministerio de Hacienda de Chile creó, mediante el Decreto Supremo N°621 de 2007 del Ministerio de Hacienda, el Comité Financiero. Este es un ente asesor externo, compuesto por profesionales de vasta experiencia en los ámbitos económicos y financieros. El fin principal de dicho comité es asesorar al Ministro de Hacienda en cuanto al diseño y análisis de las políticas y estrategias de inversión de los Fondos Soberanos. El Comité Financiero es apoyado por un equipo especializado del Ministerio de Hacienda que es encabezado por el Coordinador de Finanzas Internacionales; el equipo incluye, además, un grupo de economistas, un abogado de la unidad de Finanzas Internacionales, así como el jefe de la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, el Jefe de Programación Financiera de esa división y dos analistas de ese área.

Para el logro de los fines para los cuales fue establecido, el Comité Financiero desempeña las siguientes funciones:

• Asesorar, a solicitud del Ministro de Hacienda, sobre la política de inversión de largo plazo, incluyendo la selección de las clases de activos, comparadores referenciales, la definición de los límites a las desviaciones permitidas, delimitación de las posibilidades de inversión y la inclusión de nuevas alternativas de inversión.

• Recomendar al Ministro de Hacienda instrucciones de inversión y custodia, así como propuestas relativas a los procesos de licitación y selección para la administración de los Fondos.

• Opinar acerca de la estructura y contenidos de los informes anuales que son presentados al Ministerio de Hacienda por las entidades encargadas de la administración y custodia del portafolio de los Fondos, y expresar una opinión sobre su gestión y sobre la coherencia con las políticas de inversión establecidas.

• Emitir opinión sobre la estructura y contenidos de los reportes sobre el estado de los Fondos que prepara trimestralmente el Ministerio de Hacienda.

• Asesorar al Ministro de Hacienda en todas aquellas materias relacionadas con la inversión de los Fondos en que este solicite una opinión.

Asimismo, el Comité participó activamente en el proceso de selección de administradores externos para la cartera en acciones y bonos corporativos que debía constituirse hacia fines de 2008 (ver Recuadro 9.3).

Recuadro 9.3: Los Fondos Soberanos de Chile y el proceso de selección de Administradores Externos

Una parte importante de las actividades del Comité en 2008 estuvo relacionada con el proceso de selección de administradores externos para la cartera en acciones y bonos corporativos que debía constituirse hacia fines de ese mismo año. El Comité Financiero propuso que se eligieran varios administradores por cada clase de activo, y que se asignara a cada uno de ellos montos determinados de inversión. Sugirió, asimismo, que en un principio la administración fuese del tipo predominantemente pasiva para evolucionar luego gradualmente hacia una administración más activa. Además, recomendó al Ministro de Hacienda que tanto el Ministerio como el Banco Central de Chile (BCCh) participaran conjuntamente en la selección de los administradores externos. Luego de analizar el diseño del proceso de selección de administradores externos, el Comité recomendó contratar una empresa consultora externa para prestar asesoría en dicho proceso. Así, en la evaluación de los potenciales administradores externos se contaría con apoyo técnico especializado y se tendría acceso a las amplias bases de datos del consultor elegido. El Comité propuso al Ministro de Hacienda seleccionar a la firma consultora basándose en los siguientes criterios: costo, plazo, experiencia y cobertura de sus bases de datos. Sobre la base de estos criterios, el Comité recomendó la contratación de la empresa *Strategic Investment Solutions* (SIS) entre un total de seis firmas especializadas.

A continuación se detallan las etapas del proceso de selección de los administradores externos:

Etapa 1: Mediante el envío de una solicitud de información *(Request for Information)* se invitó a participar a 110 instituciones que previamente habían manifestado su interés de administrar las carteras de bonos corporativos y acciones. Conforme a las capacidades y calificaciones de las firmas determinados sobre la base de los antecedentes proporcionados por ellas, se eligió un subconjunto de veintiséis (26) firmas para la administración de acciones y de veintitrés (23) para la administración de bonos corporativos. Todas ellas fueron invitadas a la segunda etapa del proceso.

Etapa 2: En julio el BCCh remitió una solicitud de propuestas *(Request for Proposal)* a cada una de las firmas preseleccionadas. Se evaluaron aspectos cualitativos y cuantitativos de las propuestas de dichas empresas, como el estilo de inversión, capacidad de gestión sujeta a presupuestos de riesgo limitados, calificación y rotación del personal, disposición para transferir conocimientos y tecnología a las autoridades chilenas, estructura de los procesos de toma de decisiones, y costos. Estos criterios se ponderaron según lo acordado previamente por el BCCh, el Ministerio de Hacienda y el Comité. El resultado fue la conformación de una lista corta de diez (10) firmas para cada mandato. Los fundamentos de esta decisión fueron presentados por el BCCh al Comité, que concordó con ellos.

Etapa 3: Las veinte (20) firmas incluidas en la lista corta fueron invitadas a participar en una ronda de entrevistas en septiembre en las oficinas de SIS en San Francisco, EE.UU. En estas entrevistas se analizó y validó la información entregada en etapas anteriores, se conoció al personal que administraría las carteras, se negociaron los costos de administración y se detalló el nivel de servicios adicionales que podrían ofrecer al BCCh y al Ministerio de Hacienda. Finalmente, se seleccionó

a cinco firmas finalistas para cada mandato teniendo en cuenta sus distintos niveles de costos, estilos de inversión, diversificación geográfica y otros criterios propuestos por el Comité. Tales resultados fueron presentados por el BCCh al Comité y contaron con su visto bueno.

Etapa 4: Posteriormente, las diez (10) firmas finalistas fueron entrevistadas por el BCCh, el Ministerio de Hacienda, miembros del Comité Financiero y SIS. Basándose en las entrevistas y el análisis del conjunto de información obtenida en las etapas anteriores, el BCCh presentó al Comité una lista con el orden de preferencia de las cinco firmas finalistas para cada mandato, información relevante para el caso en que el Ministerio de Hacienda decidiese contratar a menos de cinco administradores externos por clase de activo. Tales resultados fueron aprobados por el Comité.

El Comité Financiero acordó recomendar al Ministro de Hacienda dar por concluido el proceso de elección de los administradores externos que participarían en la fase orientada a aumentar la diversificación de los Fondos Soberanos mediante la inclusión de bonos corporativos y acciones.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Hacienda de Chile.

El Comité se reúne periódicamente para analizar temas de relevancia para la inversión de los fondos; estas reuniones representan la instancia principal en que se acuerdan las recomendaciones que el Comité entrega al Ministro de Hacienda respecto de las políticas de inversión de los Fondos. A pesar de lo establecido en el decreto que le dio origen al Comité (que debe reunirse a lo menos una vez por semestre), sus miembros consideran indispensable realizar un mayor número de reuniones.

El Comité Financiero detalla las principales actividades y recomendaciones que realiza en la presentación de un informe anual, en concordancia con el compromiso del Gobierno de Chile con la promoción de la transparencia en la administración de los recursos del Estado.

El caso de Chile es un buen ejemplo a tomar en cuenta a la hora de la gestión de un Fondo Soberano tanto por el elevado grado de profesionalización como por la transparencia de su gestión, dos principios señalados como fundamentales a la hora de diseñar y llevar a cabo las políticas públicas en el marco de planificación estratégica de cara al Bicentenario.

9.4.2 La experiencia de Brasil: el BNDES

Desde su creación en junio de 1952, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha cumplido un rol fundamental en el desarrollo financiero de Brasil. Su meta es mejorar la competitividad de la economía brasileña mediante el otorgamiento de financiamiento de largo plazo.

Las líneas de crédito del BNDES atienden las necesidades de inversión de empresas de cualquier tamaño y sector establecidas en Brasil. Estas líneas proveen financiamiento de largo plazo, a tasas de interés competitivas, para el desarrollo de proyectos de inversión, comercialización de maquinaria y equipos, y el crecimiento de las exportaciones brasileñas.

El BNDES cumple un papel primordial en el accionar del estado brasilero como proveedor de fondos. En la viabilización de proyectos de inversión tanto de la industria como de infraestructura, por caracterizarse estos por ser proyectos de largo plazo y elevado riesgo, el BNDES es naturalmente una de las principales fuentes de financiamiento, tal como lo ilustra el Cuadro 9.4.

Cuadro 9.4: Fuentes de financiamiento de Empresas Brasileras - Industria e Infraestructura

Año	Autofinanciamiento	BNDES	Financiación Externa	Debentures	Acciones
2001	39%	16%	30%	14%	1%
2002	60%	22%	6%	10%	2%
2003	49%	16%	30%	5%	-
2004	57%	19%	13%	9%	2%
2005	57%	21%	10%	10%	2%
2006	42%	21%	17%	15%	5%
2007	51%	26%	9%	7%	7%

Fuente: IIE sobre la base de BNDES.

La solución de los problemas de infraestructura es una condición necesaria para mejorar el bienestar de la población, permitiendo el acceso a servicios básicos. Al mismo tiempo, la ampliación de la infraestructura promueve la reducción de costos y aumento de la productividad. La actuación del BNDES en el sector de infraestructura se divide en cuatro líneas principales:

• Energía Eléctrica: Apoyo a la expansión y modernización del sector, de forma tal de garantizar el abastecimiento de energía eléctrica con calidad, seguridad y tarifas mas bajas. Se busca incentivar también el crecimiento de fuentes alternativas de energía.

• Petróleo, Gas y Biodiesel: Apoyo a proyectos que tengan como objetivo aumentar la producción nacional, de modo que se asegure la oferta de combustibles en el mercado doméstico, contribuyendo al desarrollo del mercado, incluso en actividades de exploración de nuevas fronteras de gas natural, en la promoción de biocombustibles y en la diversificación de la matriz energética. El BNDES apoya inversiones que contribuyan para el desarrollo de toda la cadena productiva del sector petróleo y gas.

• Logística: Apoyo a inversiones en infraestructura logística y de transportes, englobando los sectores de rutas y caminos, ferroviario, portuario y aéreo. El BNDES ofrece líneas específicas a proyectos que buscan solucionar cuellos de botella en los accesos a ciudades y puertos. Otra prioridad son las inversiones en infraestructura de transporte ferroviario de cargas en las regiones norte y noreste.

• Telecomunicaciones: Apoyo a inversiones en obras, instalaciones, equipamientos y servicios con el objetivo de estimular la demanda por equipamientos y software producidos por la industria local, fomentar el desarrollo tecnológico en el país y promover la universalización de los servicios de telecomunicaciones.

Recuadro 9.4: La actuación del BNDES en el marco del PAC

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se ha convertido en el principal agente de financiamiento del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), desde su lanzamiento en junio de 2007.

El PAC es el mayor programa estratégico de inversión de Brasil en las ultimas cuatro décadas; en el marco de este programa se han llevado a cabo políticas tendientes a estimular la expansión del volumen de crédito en sectores vitales para la economía. Entre ellas pueden mencionarse la reducción de la TJLP, que es la principal tasa de referencia para financiamiento de inversiones de largo plazo, y la reducción del spread del BNDES para el financiamiento de proyectos en infraestructura.

Los sectores contemplados en el PAC que más se han beneficiado con el financiamiento del BNDES son los de energía, logística e infraestructura social y urbana, tal como lo muestra el Cuadro 9.5. En dos años del PAC fueron concluidos 270 proyectos (que representan inversiones por un total de R$48,3 mil millones) de los cuales 124 son de los ejes de logística e infraestructura social y urbana. En este sentido se financió con el apoyo del BNDES la construcción de 4.300 km. de rutas, 240 km. de vías férreas, además de las reformas realizadas en aeropuertos, puertos e hidrovias, subtes, miles de conexiones eléctricas y redes de agua y cloacas. En el sector energético se finalizaron 146 proyectos, que implican la generación de 2.600 MW de energía, 4.100 km. de líneas de transmisión y 1.400 km. de gasoductos, entre otros.

Cuadro 9.5: Distribución de los recursos del BNDES destinados al PAC por sector

Sector	Energía	Logística	Infraestructura social e urbana	Otros
Participación sobre el total	70,7%	21,6%	7,4%	0,3%

Fuente: IIE sobre la base de Valor Económico.

En su puesta en marcha hace dos años, el PAC preveía invertir R$503,9 mil millones hasta 2010. Con la posterior inclusión de nuevas acciones, el monto para el periodo aumentó a R$646 mil millones. Se estima que cerca del 42% de estas inversiones están siendo apalancados por el BNDES. Existen en la cartera del BNDES entre operaciones ya aprobadas y en análisis 268 proyectos con un financiamiento total de R$104,8 mil millones.

Todo esto resalta el papel estratégico que desempeña el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en la política económica llevada a cabo por Brasil en los últimos años.

Fuente: IIE sobre la base de BNDES y Ministério da Fazenda do Brasil.

El apoyo del BNDES a la industria es fundamental para desarrollar, ampliar y diversificar las fuentes de recursos en el país, además de estimular la economía y generar empleos. Las acciones del Banco para estimular el crecimiento industrial del país están diseñadas para tener en cuenta tres grandes desafíos:

• Ampliar la capacidad productiva de la industria y del sector de servicios.

• Aumentar las exportaciones.

• Elevar la capacidad de innovación.

Por estos motivos el BNDES busca fomentar proyectos de inversión que tengan como objetivo la ampliación del parque industrial brasilero, incluyendo el sector agropecuario. El apoyo a fábricas de bienes de capital ofrece condiciones especiales para estimular la competitividad del sector.

El BNDES ofrece las siguientes líneas para el sector industrial:

• Micro, pequeñas y medianas empresas: Financiamiento para adquisición de equipamientos y capital de giro asociado.

• Capacidad productiva: Apoyo a proyectos de inversión que tengan como objetivo la modernización y expansión del parque industrial brasilero.

• Adquisición de bienes de capital: Financiamiento para la compra de maquinas y equipamientos.

• Operaciones de leasing de bienes de capital: Financiamiento para compra de maquinas y equipamientos nuevos mediante operaciones de leasing.

• Capital de giro para la producción de bienes de capital: Esta línea se divide en dos modalidades, fabricación de equipamientos y sistemas industriales a pedido y financiamiento a la producción de maquinas y equipamiento. La primera modalidad implica apoyo a la ampliación de la participación de proveedores nacionales de materiales y servicios vinculados a atender la demanda de equipamiento a pedido.

• Importación de equipos sin similar nacional: Apoyo para la adquisición de maquinas que favorezcan la modernización y la transferencia de tecnología y conocimiento al parque industrial brasilero.

• Internacionalización de empresas: Apoyo a inversiones o proyectos a ser realizados en el exterior, siempre que contribuyan a promover las exportaciones brasileras.

Además de las líneas mencionadas, el BNDES cuenta con más de diez programas de apoyo al sector industrial que se encuentran vigentes en la actualidad; estos se diferencian de las líneas de financiamiento en que poseen una dotación de recursos o plazo de vigencia determinados.

Después de ser encuadrada en una línea o programa, el BNDES cuenta con un amplio número de productos financieros para viabilizar la operación pretendida, cada uno de los cuales tiene características y reglas propias de funcionamiento. Los productos disponibles para los préstamos del BNDES son los siguientes:

• BNDES – FINEM

• BNDES – FINAME

• BNDES – FINAME Agrícola

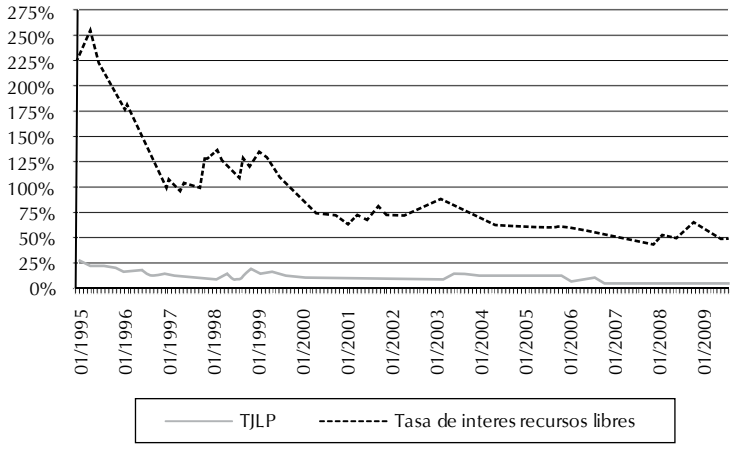
• BNDES – FINAME Leasing

- BNDES Automático
- BNDES Exim
- BNDES Limite de Crédito
- BNDES Préstamo puente
- Project Finance
- Tarjeta BNDES

En general el costo financiero de cada producto esta determinado en base a la tasa de interés de largo plazo (TJLP) que es fijada por el Consejo Monetario Nacional, la cual tiene vigencia trimestral y es calculada en base a las metas anuales de inflación prefijadas y una prima de riesgo. El costo financiero de los productos financieros del BNDES atados a la TJLP es igual a esta ultima más un spread básico, que varia de acuerdo a las políticas operacionales del Banco, y una prima de riesgo o tasa de intermediación financiera en el caso de operaciones indirectas.

Si se compara la TJLP con la tasa de interés que pagan las empresas que acceden al crédito a través de recursos libres puede apreciare claramente la política de subsidio de tasa que lleva adelante el BNDES. Como puede verse en el Grafico 9.8, la tasa de interés de crédito a los sectores público y privado de recursos libres se mantuvo alrededor del 50% nominal en los últimos tres años, siendo de 44% para agosto de 2009, mientras que la TJLP fue de 6% para igual mes. Esto muestra en forma notoria el alto costo de financiamiento al que deben enfrentarse las empresas brasileras que no consiguen financiarse a través del BNDES. A modo de ejemplo, para proyectos de infraestructura, dependiendo de la línea de financiamiento particular, la remuneración exigida por el BNDES va de un 0,9% a un 1,8%, lo que daría como resultado para un proyecto en el área de transmisión de energía eléctrica un costo financiero del 7,3% al mes de agosto de 2009. En sus políticas el BNDES contempla una remuneración de hasta el 2,5% y un riesgo de crédito hasta un 3,57%, de forma tal que en general el costo financiero de los créditos del BNDES no será mayor a TJLP+6,07%.

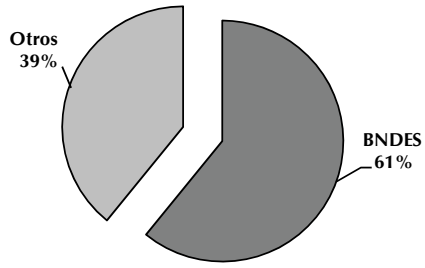
Grafico 9.8: Evolución tasa de interés de crédito al sector público y privado y TJLP. Periodo Enero 1995 - Agosto 2009



Fuente: IIE sobre la base de Ipeadata y BNDES.

En julio de 2009 el stock de recursos direccionados desde el sector público alcanzó un valor de R$407.787 millones. Este monto es equivalente a un 31% del total de crédito. El concepto de recursos direccionados hace referencia a aquellos préstamos cuya tasa de interés y monto no se pactan libremente entre los tomadores de fondos y las instituciones financieras sino que son definidos por normas gubernamentales. Del stock de recursos direccionados acumulados a julio de 2009, el BNDES financió el 61%, tal como puede apreciarse en el Gráfico 9.9.

Gráfico 9.9: Recursos direccionados desde el sector público. Enero - Julio 2009

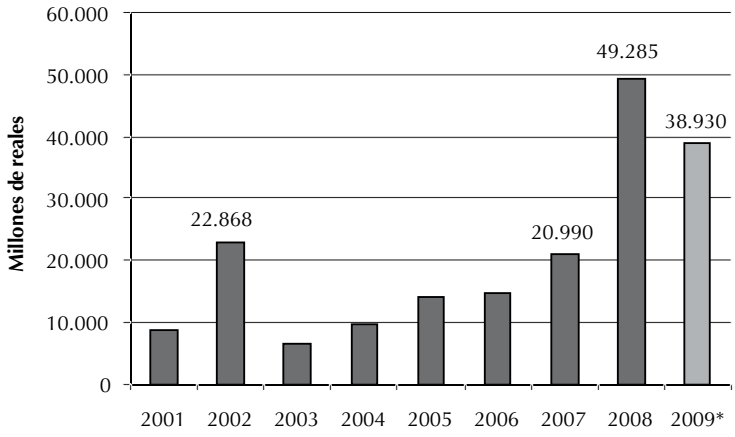


Fuente: IIE sobre la base de Ipeadata.

En los últimos años la función de proveedor de fondos que cumple el BNDES ha ido cobrando mayor importancia relativa. En el año 2000 la participación del crédito otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en el PBI era del 5,5%, mientras que en el año 2008 alcanzó un 7%. Esta tendencia creciente de la participación del crédito otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social se mantuvo en 2009, cuando en el acumulado a julio el stock de crédito otorgado por el BNDES representó un 8,5% del PBI. La evolución de este indicador está relacionada con el carácter anticíclico de las políticas del BNDES.

Una política anticíclica en un contexto recesivo tiene la característica de ser llevada a cabo en momentos en que el sistema de crédito privado se contrae, posibilitando mantener el flujo de financiamiento. Este rol como actor anticíclico en el mercado del crédito que cumple el BNDES cobró particular importancia a partir de la caída del Lehman Brothers y la profundización de la crisis financiera actual.

Gráfico 9.10: Aumento neto del stock de crédito otorgado por el BNDES. Periodo 2001-2009

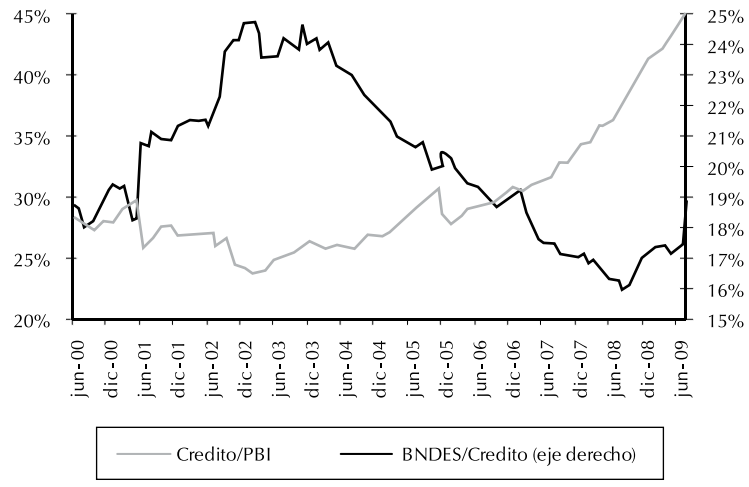


* Acumulado Julio.

Fuente: IIE sobre la base de Ipeadata.

Como puede apreciarse en el Gráfico 9.10, durante 2008 el aumento neto del stock de crédito más que duplicó el valor verificado en 2007 alcanzando un monto de R$49.285 millones. Si se observa lo sucedido en 2009, hasta julio el aumento neto en el stock de crédito acumuló R$38.930 millones; esto explica en parte la expansión de la participación del crédito otorgado por el BNDES como porcentaje del PBI. El Gráfico 9.11 permite apreciar en forma aun más clara el papel estabilizador del crédito nacional desempeñado por el BNDES. En tiempos durante los cuales el mercado de crédito presenta señales de expansión, el BNDES pierde participación relativa en el crédito dejando que el sector privado se encargue de satisfacer la demanda por mayor financiamiento. Mientras que en periodos en los cuales el crédito bancario se retrae y existen problemas de liquidez, eleva su participación en el mercado, impidiendo disminuciones bruscas en el flujo de financiamiento hacia las empresas.

Gráfico 9.11: Rol anticíclico del BNDES en el mercado del crédito. Periodo Junio 2000 - Julio 2009



Fuente: IIE sobre la base de Ipeadata.

El crédito otorgado por el BNDES pasó de representar un 16% del crédito total en septiembre de 2008 a representar casi un 20% en julio de 2009, evidenciando la política anticíclica llevada a cabo luego de la profundización de la crisis. El incremento en el monto de crédito otorgado por el BNDES más que compensó la desaceleración de las operaciones de crédito de los bancos privados, permitiendo así que continúe la tendencia creciente de la relación crédito/PBI, la cual es una medida de referencia de las condiciones y la profundidad del mercado de crédito bancario.

El análisis presentado muestra la importancia del accionar del BNDES a la hora de proveer financiamiento adecuado, particularmente para los distintos proyectos y programas involucrados en el proceso de planificación estratégica de Brasil.

9.5 Consideraciones finales

En el desarrollo de este capitulo se puso énfasis, en primer lugar, en el rol preponderante que juegan los mercados financieros en el crecimiento económico de un país. En relación a la situación de desarrollo financiero de Argentina, un ambiente institucional y de negocios adverso, sumado a un alto grado de inestabilidad financiera y un sector bancario pequeño e ineficiente son importantes determinantes del bajo grado de desarrollo del sistema.

De acuerdo con el enfoque de El Balance de la Economía 2009, se hizo referencia a algunas opciones de política que tiene el sector público para favorecer el proceso de canalización de fondos hacia inversiones en sectores fundamentales de la economía, tomando como punto de referencia lo realizado por Brasil en la materia. Se recalca nuevamente que el papel del sector publico no es el de remplazar al sector financiero privado en su papel de asignador de recursos, sino el de generar las condiciones e incentivos para que el sistema financiero funcione adecuadamente.

Capítulo 10: Emprendedorismo e innovación. Una propuesta para la región Centro

"La forma efectiva de crear riqueza en la sociedad es a través de una fuerte cultura emprendedora... Emprendedores exitosos generan oportunidades de trabajo, propician la movilidad social y sirven como modelos para inspirar a otros.".

Endeavor.

Del análisis realizado en el presente capítulo se puede concluir que la ciencia, la tecnología y la innovación se han transformado, en las últimas décadas, en los principales factores para impulsar el crecimiento y el desarrollo de los países y por lo tanto de sus regiones.

Las incubadoras de empresas y los parques científico-tecnológicos son herramientas fundamentales de facilitación del emprendedorismo y la innovación en todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Considerando la situación actual y los avances que ha mostrado la Región Centro, las principales recomendaciones para lograr el desarrollo del emprendedorismo y la innovación, son: promover la creación de incubadoras de empresas en la región; estimular el fortalecimiento y desarrollo de nuevos Polos y Parques Tecnológicos; desarrollar una red de centros de innovación, que ofrezca un entorno óptimo para el inicio y expansión de empresas de base tecnológica o con alto potencial de crecimiento; e implementar carreras o materias en las universidades y las escuelas secundarias, destinadas al desarrollo de la capacidad emprendedora y el desarrollo de la creatividad de la sociedad de la Región Centro de Argentina.

10.1 Introducción

El emprendedorismo y la innovación tienen gran impacto en el desarrollo de la sociedad en el mediano-largo plazo, mejorando los indicadores de creación de empresas, de creación de nuevos empleos, de patentamiento y de comercio internacional, entre otros.

Actualmente éstos temas están presentes en las agendas económicas, políticas y sociales de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Dada la importancia creciente que adquiere la innovación y el emprendedorismo en el desarrollo local, se realiza un análisis de emprendedorismo e innovación en la Región Centro.

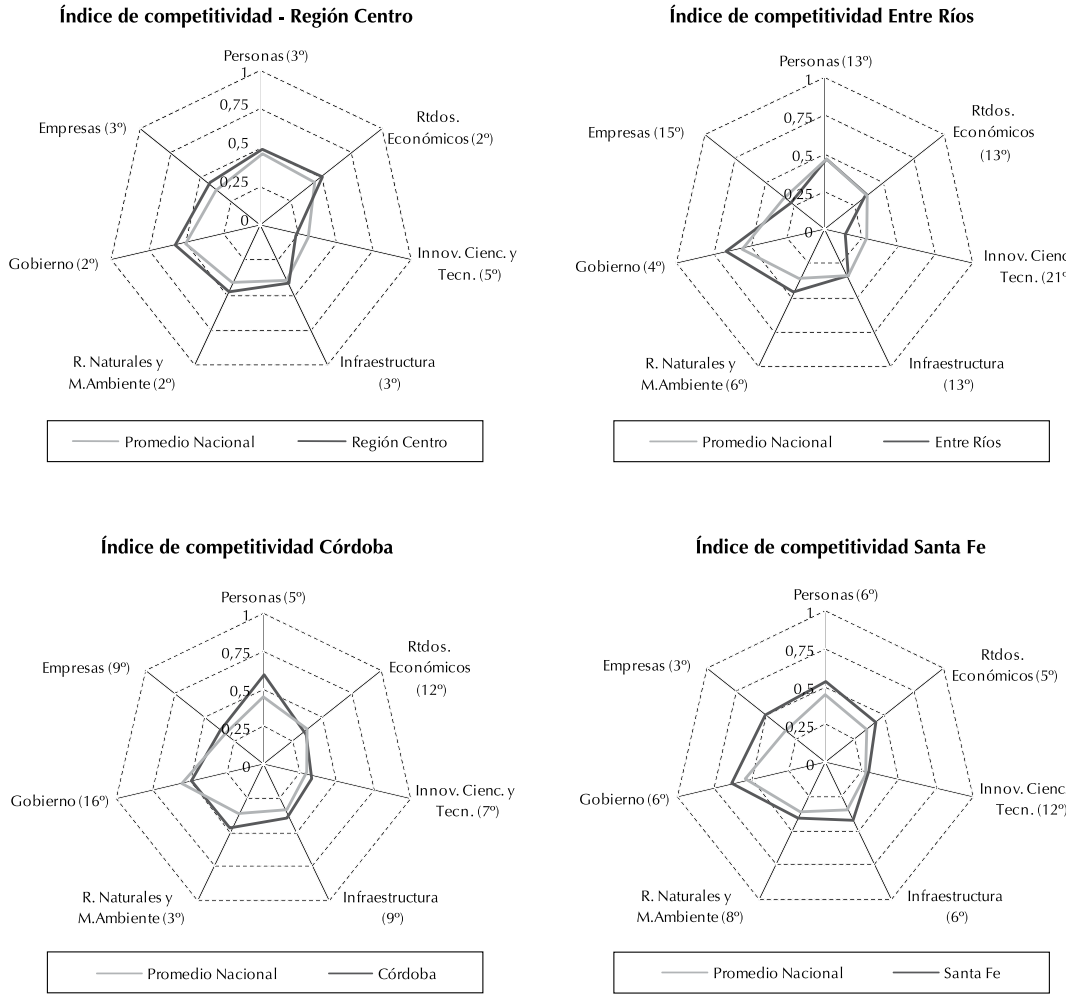
Este capítulo tiene por objetivo analizar el desarrollo de la cultura emprendedora y la fuerza innovadora en la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos). Se parte de un análisis de la situación actual en dicha región, para luego ahondar en los principales conceptos relacionados con el emprendedorismo y la innovación. A continuación se exponen las mejores prácticas identificadas a nivel mundial y las principales características de las industrias de incubación en distintos países.

Posteriormente se realiza un diagnóstico y se exponen las iniciativas y los avances en la Región Centro y en cada una de las tres provincias que la componen. Finalmente, considerando la situación actual y las mejores prácticas internacionales, se presentan recomendaciones para el desarrollo de una cultura emprendedora y la promoción de la innovación en la Región Centro. Estas recomendaciones pueden implicar modificaciones de agenda a corto, mediano y largo plazo.

10.2 Análisis de la situación actual de la Región Centro

Para analizar la situación actual se considera como punto de partida el análisis realizado en el Balance de la Economía Argentina 2008 en su capítulo 16 "Avances en el estudio de la competitividad, extensión del Índice de Competitividad Provincial (ICP) al análisis regional" y en el libro "Índice de Competitividad Provincial", recientemente presentado en septiembre de 2009. Si bien en estos trabajos se observa que la Región Centro muestra niveles superiores al promedio nacional en seis de los siete factores [1] que componen el índice de competitividad, la Región está fallando claramente en el factor referente a innovación, ciencia y tecnología, donde muestra valores inferiores al promedio nacional (ver Gráfico 10.1).

Gráfico 10.1: Resultados del índice de competitividad regional por factores. Región Centro y sus provincias



Fuente: IIE

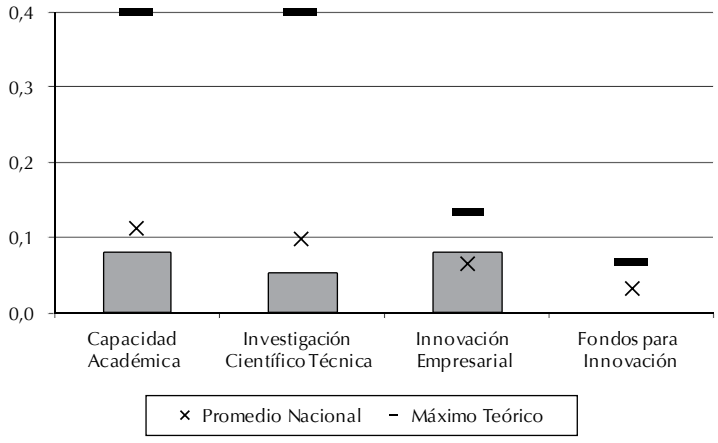
Estos resultados algo más débiles en el mencionado factor, motivan a realizar el presente estudio, en el cual se exponen casos de éxito y prácticas a nivel internacional y se realizan recomendaciones para mejorar la performance de la Región Centro en dicho aspecto.

1 Los siete factores son: (i) Personas, (ii) Empresas, (iii) Gobierno, (iv) Recursos Naturales y Medio Ambiente, (v) Infraestructura, (vi) Resultados Económicos, e (vii) Innovación, Ciencia y Tecnología.

El factor de innovación, ciencia y tecnología está compuesto por cuatro ámbitos: capacidad académica, investigación científico técnica, innovación empresarial y fondos para la inversión. En el Gráfico 10.2 se observan los resultados de estos cuatro ámbitos, sólo para el caso de la región en su conjunto.

Si bien los cuatro ámbitos son muy relevantes, el presente capítulo se concentra en uno de ellos (innovación empresarial) y analiza los tres restantes en torno a éste. Cabe mencionar que los cuatro ámbitos se refuerzan entre sí, y que la mejora en cada uno de ellos impacta positivamente en los demás.

Gráfico 10.2: Ámbitos del factor de innovación, ciencia y tecnología – Región Centro



Fuente: Índice de Competitividad Provincial (IIE).

De la observación de los Gráficos 10.1 y 10.2 surge que de estas tres provincias la mejor posicionada en innovación, ciencia y tecnología es Córdoba (está séptima en el ranking nacional), a la que le siguen Santa Fe (doceava en el ranking nacional) y luego Entre Ríos (ocupa la posición 21 en el ranking nacional). Para poder hacer una comparación válida se deben tener en cuenta los cuatro ítems componentes de este factor, y así entender porque cada una de las provincias alcanza la ubicación antes señalada.

Córdoba se encuentra séptima en el país debido al buen desempeño en capacitación académica e innovación empresarial. Su performance en investigación científica y técnica es intermedia, siendo baja la performance en fondos de inversión.

Santa Fe obtiene el mejor resultado en investigación científica y técnica. Presenta además una performance satisfactoria en capacitación académica. El desempeño más bajo se encuentra en el acceso a fondos de inversión, aun así la innovación empresarial se encuentra por encima del promedio nacional.

Por ultimo, Entre Ríos, posicionado muy por debajo de las anteriores, presenta resultados insatisfactorios en los cuatro ámbitos: capacitación académica, investigación científica y técnica, innovación empresarial y fondos para innovación.

La combinación de éstos resultados en las tres provincias se observa en el Gráfico 10.2, en donde la región está por debajo del promedio nacional en tres de los cuatro ámbitos y en innovación empresarial se encuentra en el límite.

Como se mencionó anteriormente, el foco del capítulo estará en el ámbito de innovación empresarial. Se presenta a continuación un apartado dedicado a explicar los principales conceptos

relacionados, para posteriormente avanzar en el diagnóstico de situación de la Región Centro y de cada una de las tres provincias que la componen. Una vez realizado el diagnóstico se presentan prácticas y casos de éxito a nivel internacional, para finalizar el capítulo con recomendaciones para la mejora en innovación, ciencia y tecnología en la región, a partir de la mejora en la innovación empresarial.

10.3 Conceptos claves relacionados con la promoción del emprendedorismo y la innovación

Para promover el emprendedorismo y la innovación, uno de los conceptos claves es la competitividad. Cabe preguntarse entonces; ¿qué es la competitividad?

De acuerdo con Michael Porter, cuatro factores pueden ser determinantes en la competitividad:

• **La dotación del país**; en términos de cantidad y calidad de los factores productivos básicos (fuerza de trabajo, recursos naturales, capital e infraestructura), así como de las habilidades, conocimientos y tecnologías especializados que determinan su capacidad para generar y asimilar innovaciones.

• **La naturaleza de la demanda interna en relación con la oferta del aparato productivo nacional**; en particular, es relevante la presencia de demandantes exigentes que presionan a los oferentes con sus demandas de artículos innovadores y que se anticipen a sus necesidades.

• **La existencia de una estructura productiva conformada por empresas de distintos tamaños;** pero eficientes en escala internacional, relacionadas horizontal y verticalmente, que aliente la competitividad mediante una oferta interna especializada de insumos, tecnologías y habilidades para sustentar un proceso de innovación generalizable a lo largo de cadenas productivas.

• **Las condiciones prevalecientes en el país en materia de creación, organización y manejo de las empresas**; así como de competencia, principalmente si está alimentada o inhibida por las regulaciones y las actitudes culturales frente a la innovación, la ganancia y el riesgo.

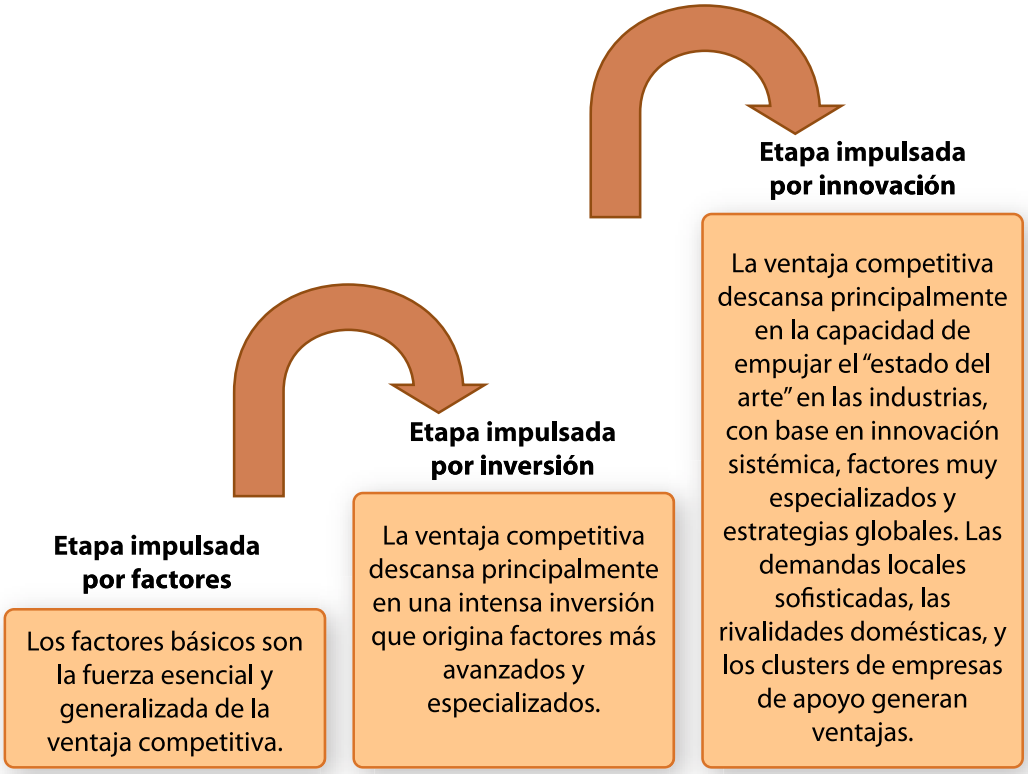
En su conjunto, estos cuatro factores determinantes de la competitividad de una nación forman una suerte de sistema dinámico que no se limita a la sumatoria de sus partes, y que funciona como un todo.

Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jörg Meyer-Stamer (1994) establecen que la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad.

Para comprender la competitividad el punto de partida debe ser las fuentes de prosperidad de una nación. La calidad de vida de un país está determinada por la productividad de su economía, la cual se mide por el valor de los bienes y servicios producidos por unidad de mano de obra, capital o recursos naturales del país. La productividad depende tanto del valor de los productos y servicios nacionales medido de acuerdo a los precios que éstos obtengan en los mercados internacionales, como de la eficiencia en sus procesos productivos (Agenda para Competitividad de Honduras: Marco Conceptual, 2003).

Esquema 10.1: Etapas del desarrollo económico

Saltos cualitativos en el desarrollo de la competitividad de una nación



Fuente: Michael Porter, The Competitive Advantage of Nations. Free Press 1990, p 545 y ss.

Los programas que fomentan la competitividad tienen como objetivo principal lograr el aumento de productividad de los factores de producción. Las líneas generales que se aconsejan, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, para aumentar la productividad son:

- Mejora del entorno empresarial.
- Desarrollo de los mercados financieros para las PYME.
- Desarrollo de los mercados de servicios empresariales.
- Apoyo a la innovación y a la difusión tecnológica.
- Fortalecimiento de las cadenas productivas y las redes de las empresas.
- Fomento de la *empresarialidad*.

Recuadro 10.1: La innovación y la competitividad

"La innovación es el elemento clave que explica la competitividad" (Escorsa, 1997, p. 19). Innovación y competitividad van de la mano, pero la innovación, por sí sola, no garantiza necesariamente que se alcance la competitividad. Se deben establecer metodologías y estrategias definidas para poder innovar. Realizar un estudio frío de los factores que intervienen en el proceso para la innovación y de las oportunidades existentes en los diferentes escenarios, siempre serán herramientas elementales. Si no se planea adecuadamente, la innovación puede conducir a un fracaso, por tanto debe evaluarse el riesgo que la innovación conlleva.

Debido a la fuerte relación entre competitividad e innovación y consecuentemente la relación entre innovación y emprendedorismo, se desarrolla a continuación una conceptualización acerca de estos últimos dos aspectos.

10.3.1 ¿Qué significa ser emprendedor?

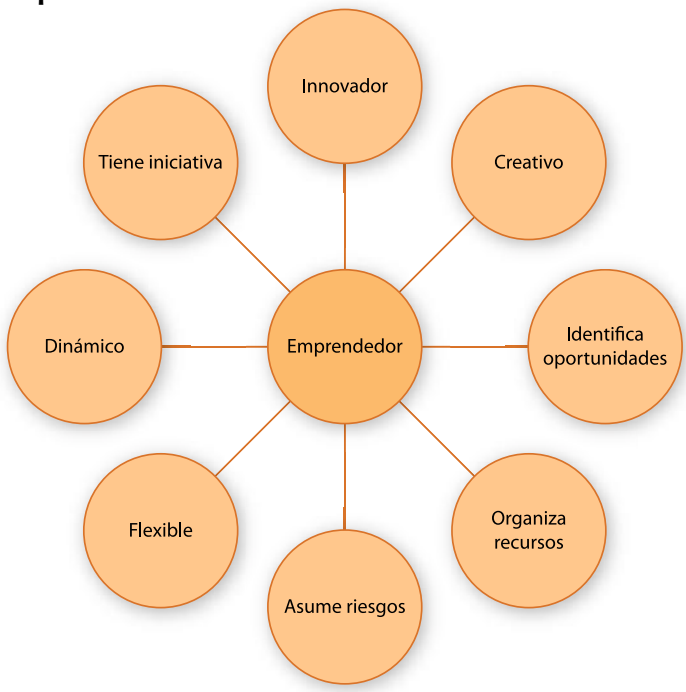
"Ser emprendedor es una forma de vida, basada en una lucha constante por transformar nuestros sueños en realidad"

Rafael Alcaraz

La palabra **emprender** es un término que tiene múltiples acepciones, según el contexto en que sea empleado. Una definición académica indica que emprender es un vocablo que denota un perfil, un conjunto de características que hacen actuar a una persona de una manera determinada y le permiten mostrar ciertas competencias para visualizar, definir y alcanzar objetivos.

Una de las definiciones, considerada principalmente en el ámbito de los negocios, es la que establece que el emprendedor es alguien que se aventura en una nueva actividad de negocios (Finley 1990). Es aquella persona que identifica una oportunidad y organiza los recursos necesarios para ponerla en marcha. Es habitual emplear este término para designar a una persona que crea una empresa o que encuentra una oportunidad de negocio, o a alguien que empieza un proyecto por su propia iniciativa. Un individuo que es innovador se caracteriza por su capacidad para crear e innovar, es decir se escapa de las costumbres y la rutina y hace cosas diferentes para mejorar lo existente. En síntesis las investigaciones de percepciones describen al emprendedor con términos como innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, creativo y orientado al crecimiento.

Esquema 10.2: El emprendedor



Fuente: Innovos Group S.A.

Recuadro 10.2: El origen de la palabra emprender

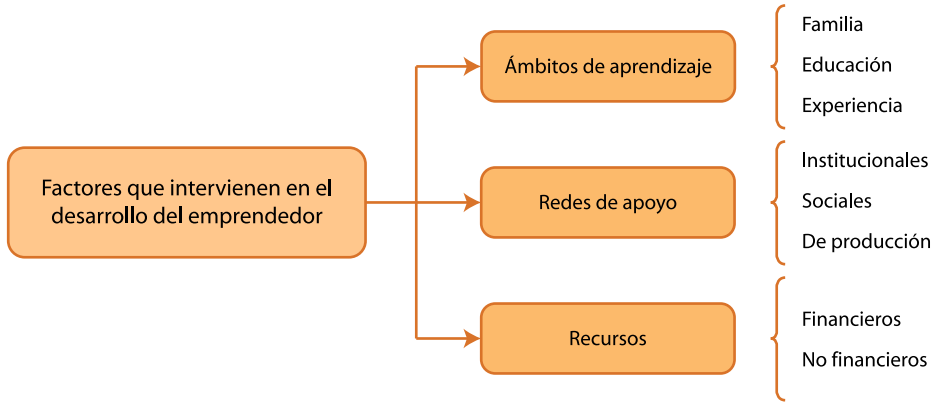
Su etimología nos permite ver que el término emprendedor deriva de la voz castellana emprender, que proviene del latín *in*, en, y *prendĕre*, coger o tomar. Está estrechamente relacionado con el vocablo francés entrepreneur, que aparece a principios del siglo XVI haciendo referencia a los aventureros que viajaban al Nuevo Mundo en búsqueda de oportunidades de vida sin saber con certeza qué esperar, o también a los hombres relacionados con las expediciones militares. A principios del siglo XVIII los franceses extendieron el significado del término a los constructores de puentes, caminos y los arquitectos.

En sentido económico fue definida por primera vez por un escritor francés, Richard Cantillón en 1755 como el proceso de enfrentar la incertidumbre. Así se fue utilizando el término para identificar a quien comenzaba una empresa y fue ligado principalmente a empresarios innovadores.

Hasta principios del siglo XX, no se reconocía en la economía el rol del emprendedor y del riesgo. Tanto Adam Smith como Alfred Marshall no incluyeron el concepto en el análisis económico. Recién a principios de siglo, Joseph Schumpeter reconoció al emprendedor como centro del sistema económico. La ganancia proviene del cambio, escribió, y el cambio es producido por el empresario innovador. Para Schumpeter la innovación era la razón de ser del *entrepreneur*. Justamente el emprendedor es quien rompe la cadena de orden económico, para introducir un nuevo producto/servicio, una nueva materia prima o una nueva forma de organización, mediante la implementación de un nuevo negocio o de uno ya existente. Al hacer esto corre el riesgo de que el valor de este nuevo producto sea menor que el costo del mismo y es por esto que se asocia al emprendedor con un "amante" al riesgo.

Las distintas teorías a través de las cuales se ha intentado analizar al emprendedor como una persona que tiene ciertas características (ya sea naturalmente o que las adquiere en el aprendizaje) intentan determinar cómo se logra ser emprendedor y cómo crearlos, es decir buscan las bases para desarrollarlos. Esto es así porque al emprendedor se lo asocia a aquella persona dentro de la sociedad que hace posible que ésta se desarrolle y avance, es decir aquel individuo que posee la capacidad de ver oportunidades que mejoren la calidad de vida y generen valor para el conjunto de la sociedad.

Esquema 10.3: "Sistema de desarrollo del Emprendedor" de Hugo Kantis



Fuente: Innovos Group S.A. sobre la base de Hugo Kantis (2004).

Cuadro 10.1: Perfil emprendedor / Habilidades necesarias

1.Factores motivacionales	Necesidad de logro Necesidad de reconocimiento Necesidad de desarrollo personal Percepción del beneficio económico Baja necesidad de poder y estatus Necesidad de independencia Necesidad de afiliación o ayuda a los demás Necesidad de escape, refugio o subsistencia
2. Características personales	Iniciativa personal Capacitación de decisión Aceptación de riesgos moderados Orientación hacia la oportunidad Estabilidad emocional/autocontrol Orientación hacia metas específicas Locus de control interno (se atribuyen a sí mismo sus éxitos o fracasos) Tolerancia a la ambigüedad/incertidumbre Es receptivo en sus relaciones sociales Posee sentido de urgencia/tiempo valioso Honestidad/integridad y confianza Perseverancia/constancia Responsabilidad personal Es individualista Es optimista
3. Características físicas	Energía Trabaja con ahínco
4. Características intelectuales	Versatilidad/flexibilidad Creatividad/imaginación/innovación Búsqueda de la verdad e información Planificación y seguimientos sistemático de resultados Capacidad para analizar el ambiente (reflexión) Visión compresiva de los problemas Capacidad para solucionar problemas Planificación con límites de tiempo
5. Competencias generales	Liderazgo Orientación al cliente Capacidad para conseguir recursos Gerente/administrador de recursos Patrón de factores de producción Exige eficiencia y calidad Dirección y gestión de la empresa Red de contacto Comunicación

Fuente: Rafael Alcaraz, El emprendedor de éxito.

10.3.2 ¿Qué significa innovar?

Innovar proviene del latín *innovare*, que significa acto o efecto de innovar, tornarse nuevo o renovar, introducir una novedad. Es uno de los conceptos más utilizados por los países desarrollados y está visto como una de las maneras para promover el desarrollo y el crecimiento en los países. Se ha establecido que innovar es: aplicar nuevas ideas, conceptos, productos, servicios

y prácticas, con la intención de aumentar la productividad. Un requisito importante es que la innovación se aplique exitosamente en el plano comercial, es decir que no sólo hay que inventar algo, sino que también se lo debe introducir en el mercado.

También puede definirse innovar como "crear valor a través de la transformación de ideas o conocimientos en nuevos bienes o servicios, procesos, métodos de comercialización o métodos organizacionales."

Recuadro 10.3: El origen de la innovación

Siempre existió la innovación. Los filósofos griegos se preguntaban qué pasaría con los esclavos si se seguían generando avances tecnológicos. Friedrich List, economista alemán del siglo XIX, habló ampliamente del papel que debe jugar el estado respecto de la innovación.

Nuevamente en el siglo XX fue Shumpeter quien hizo las contribuciones más importantes sobre el tema. A este autor se le reconoce como el creador de la "teoría de la innovación" y su definición de innovación es a través de la función de producción, que describe la manera en que las cantidades de productos varían si los factores de producción también cambian.

Schumpeter define: "si variamos la forma de la función de producción, en vez de variar los factores, tenemos una innovación", entonces "definimos simplemente la innovación como el establecimiento de una nueva función de producción". Entendía las innovaciones como variaciones importantes no como "variaciones infinitesimales en el margen" en el sistema económico. Sostenía que se trataba de "cambios históricos e irreversibles en la manera de hacer las cosas" que se expresaban como cambios en los métodos de producción y el transporte, o en la organización industrial, o en la producción de un nuevo artículo, o en la apertura de nuevos mercados o de nuevas fuentes de materias; cambios fundamentales en algunos de los anteriores sectores o en varios.

Las teorías más recientes han ampliado el concepto de innovación; entre algunos de los autores y/o teorías mas destacadas están:

• Michael A. West y James L. Farr (1990) definían la innovación como "la secuencia de actividades por las cuales un nuevo elemento es introducido en una unidad social con la intención de beneficiar la unidad, una parte de ella o a la sociedad en conjunto. El elemento no necesita ser enteramente nuevo o desconocido a los miembros de la unidad, pero debe implicar algún cambio discernible o reto en el status quo."

• La tercera edición del Manual de Oslo (OECD, 2005) define la innovación como la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.

Recientemente el concepto de innovación empieza a verse ampliado.

• Peter Drucker (2002) lanzaba la idea que las empresas competían ya no con productos sino con modelos empresariales. Dichos modelos nacían de la innovación y eran más competitivos cuanto más intensa fuera la misma. De esta idea surgen posiciones sobre la innovación basadas en el análisis de la cadena de valor sectorial. Es decir la innovación puede recaer sobre aquellas partes de la cadena que aporten más valor al sector y a las empresas del mismo.

10.3.2.1 Tipos de innovación

• **Innovación de producto**. Es una estrategia de empresa encaminada a ganar competitividad en el mercado bien mediante ahorros de costos de producción o distribución, bien mediante éxitos comerciales (aumento de ventas, fidelización de clientes, aumento de cuota de mercado, etc.).

• **Innovación de procesos**. Introducción de un nuevo o significativamente mejorado proceso de producción o de distribución.

• **Innovación de mercadotecnia.** Consiste en la aplicación de un nuevo método de comercialización que implique un cambio significativo en el diseño del producto, su envase, su posicionamiento, su promoción o su tarificación.

• **Innovación de organización.** Es la introducción de un nuevo método organizativo en la empresa, una nueva organización en los lugares de trabajo o en las relaciones exteriores de la empresa.

¿Qué impacto tiene la innovación? El Manual de Oslo establece que es interesante saber los efectos de la innovación sobre la producción, la productividad y el empleo tanto a nivel nacional como regional ya que esto permite promover la innovación a través de políticas específicas. Las encuestas sobre innovación proveen datos cuantitativos y cualitativos y además pueden ser usadas como insumos en análisis de impacto de la innovación.

Algunas razones para promover la innovación pueden ser que ésta genera nuevos mercados, es necesaria para no estancarse, permite bajar costos, y muestra beneficios para la economía en general y para la empresa en particular.

10.3.3 ¿Qué se necesita para promover el emprendedorismo y la innovación?

10.3.3.1 Educación hacia el desarrollo de negocios y el emprendedorismo

Esser et. al. (1994) establecen que los países más competitivos cuentan con:

• Estructuras que promueven la competitividad desde el nivel meta.

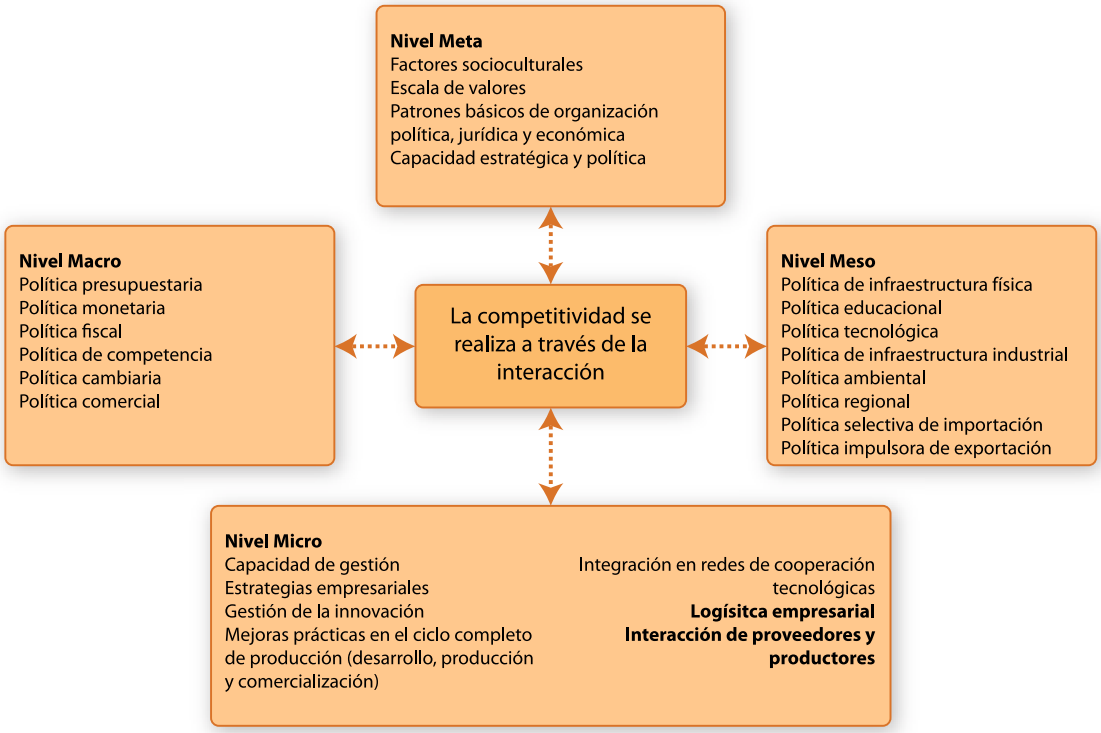
• Un contexto macro que presiona a las empresas para que mejoren su performance.

• Un espacio meso estructurado en donde el Estado y los actores sociales negocian las políticas de apoyo.

• Numerosas empresas en el nivel micro que buscan alcanzar al mismo tiempo eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción.

Estos cuatro conceptos son llamados los cuatro niveles de la competitividad sistemática. El Esquema 10.4 muestra las características principales de cada uno de ellos.

Esquema 10.4: Factores determinantes de la competitividad



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.

10.3.3.2 Incubación de empresas

Las incubadoras de empresas son instituciones que permiten acelerar la creación, crecimiento y consolidación de empresas innovadoras a partir de las capacidades de las personas emprendedoras. Su principal labor es ayudar a desarrollar la visión empresarial para que aquellas ideas que tienen los nuevos emprendedores puedan hacerse realidad.

Entre las funciones que tienen las incubadoras se encuentran las de apoyo y asistencia en diversas áreas, tales como:

- asesoramiento jurídico, económico y financiero;
- comercialización y marketing;
- capacitación específica de acuerdo a las necesidades de la empresa;
- provisión de recursos comunes, tales como, recepción, secretarias, teléfono, fax, Internet, entre otros;
- provisión de protección a la propiedad intelectual;
- promoción y formación de emprendedores; y
- gestión empresarial.

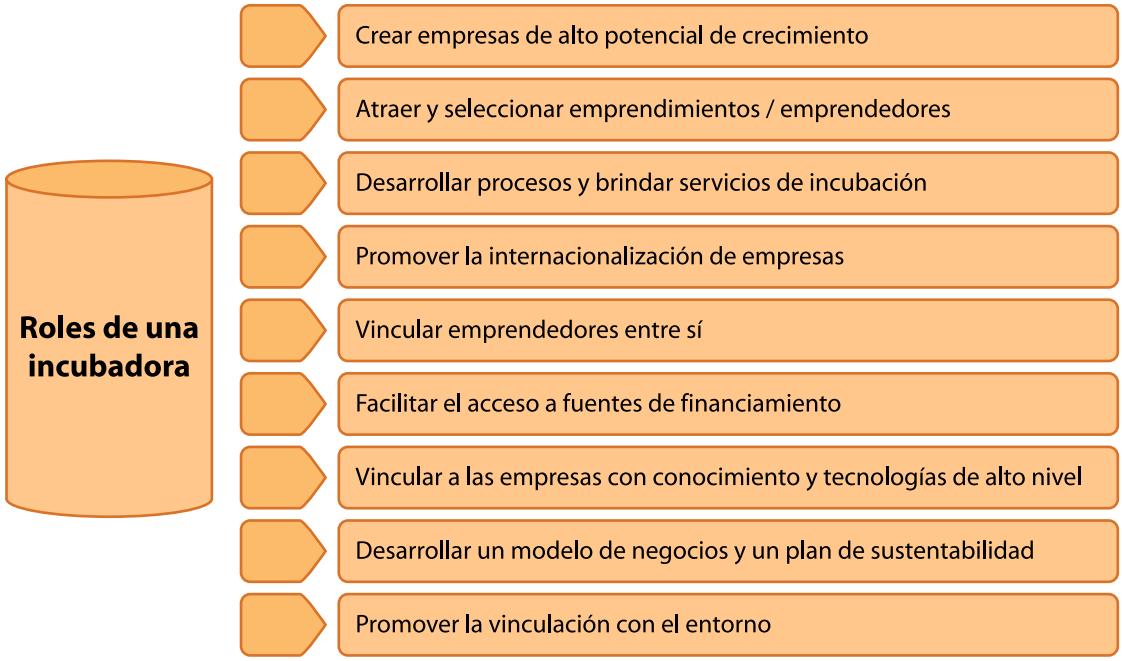
Además deben proveer instalaciones y servicios a las incubadas por un tiempo determinado o establecido previamente.

El concepto de incubadora, aun así, no se resume a un espacio compartido de servicios y división de gastos. Más específicamente, se trata también de lograr un ambiente propicio para el desarrollo de negocios, con incentivos para que las empresas se complementen entre sí y compartan experiencia e información. Éste ambiente genera una sinergia que contribuye a aumentar la competitividad y a desarrollar capacidades en los incubados.

En este ambiente cada empresa es asistida y monitoreada separadamente e incentivada teniendo en cuenta su etapa de crecimiento, su tamaño y sus necesidades particulares.

Un aspecto importante de estos emprendimientos es lograr una interacción multisectorial entre organismos privados y públicos. También se busca generar un intercambio de conocimiento y experiencias con las instituciones de tecnología, ciencia e investigación impulsando el desarrollo local y regional, el estímulo de empleo, la capacitación, la reestructuración industrial, entre otros.

Esquema 10.5: Roles de la incubadora



Fuente: Innovos Group S.A.

10.3.3.3 Capital semilla

Se considera capital semilla a la cantidad de dinero necesaria para implementar una empresa. Este capital proviene de terceros, no surge de la misma empresa. Constituye los costos de iniciación, compra de capital y capital de trabajo hasta que la empresa está en condiciones de generar ingresos para cubrir sus costos. Esta inversión no se utiliza para pagar deudas o comprar acciones de los socios fundadores, debe usarse para comprar equipos, lanzar un prototipo al mercado o proteger una innovación.

Justamente la diferencia con otras inversiones es la imposibilidad de comprar acciones, es decir una inversión se puede destinar, en parte, a la emisión de nuevas acciones, y con ello aumenta el patrimonio neto de la empresa. Esto no puede hacerse con el capital semilla.

10.3.3.4 Inversores ángeles

Los inversores ángeles son actores importantes en las economías centrales y pueden serlo en las economías emergentes. En general, son personas que tienen buen conocimiento de los negocios, saben identificar oportunidades de inversión y tienen el patrimonio para hacerlo. Luego, toda empresa que tiene potencial de crecimiento pero necesita de una inversión importante, puede acudir a los inversores ángeles para recibir financiamiento.

La diferencia con otras inversiones, es que estos actores no están al margen del proyecto en que invierten. Los inversores ángeles no solo participan de los resultados, sino que también se involucran en el desarrollo del proyecto. Invierten su dinero, su tiempo y su conocimiento. Aún así, los inversores ángeles deben respetar y alentar la gestión del emprendedor, pudiendo acompañar y aconsejar cuando lo crean necesario, ya que son sus recursos los que están en juego.

10.3.3.5 Parques tecnológicos

En los últimos años, el avance de las innovaciones ha creado espacios físicos que componen infraestructuras y equipamiento compartido entre empresas que permiten ahorrar costos iniciales a las mismas. Los Parques Tecnológicos son una alternativa de integración empresarial de recursos económicos, tecnológicos, financieros, físicos y de gestión hacia los empresarios que por una u otra razón no pueden emprender proyectos de desarrollos propios y necesitan estar en un ambiente de colaboración. De esta manera, favorecen el incremento de la creatividad del conjunto de empresas, no solo por las proximidades territoriales sino por la transferencia (y generación) de conocimiento y tecnología.

La localización de estos parques está determinada por la cercanía de universidades o centros de investigación e información, es decir están próximos a áreas de desarrollo académico y de investigación. La idea detrás de esto es generar un espacio para que la empresa pueda gestarse, crecer y mantenerse en el tiempo.

Aunque no hay un modelo definido, ni una forma rigurosa establecida, estos Parques proponen una nueva base de organización, conteniendo los conceptos e ideas más avanzados de la ecología. Se encuentran en parques grandes, con grandes jardines y espacios verdes y continuos. La importancia de esto es que ha ayudado a cambiar la imagen de la industria, como destructora del ambiente.

Puede considerarse importante que sea el gobierno el que fomente estos espacios tecnológicos, por los efectos externos (positivos) que provocan en los lugares en que se ubican. Los Parques Tecnológicos fomentan la investigación y desarrollo de instituciones privadas y de universidades, ayudan a terminar la suburbanización, fomentan seguridad en los asentamientos urbanos en que se ubican, generan nuevas actividades emergentes y de apoyo, aumentan la calidad de vida de los ciudadanos y ayudan sustancialmente al crecimiento de las ciudades.

Cuadro 10.2: Perfil emprendedor / Habilidades necesarias

TIPO DE PROGRAMA	CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS	FORTALEZAS	DESAFÍOS
Portafolio mixto de incubación de empresas	Se concentra en firmas de alto crecimiento en un amplio rango de sectores Puede seleccionar sectores que se alinean con la estrategia general de competitividad regional o nacional Puede existir en un ambiente donde hay poca actividad emprendedora	Puede alinearse con estrategias regionales o nacionales, generar nuevas áreas de capacidad competitiva y proveer un centro para la innovación En ambientes donde hay escasa actividad emprendedora, puede incluir pre incubación extensiva y actividades educativas para generar emprendedorismo y negocios	Si existen sectores competitivos en desarrollo, el tiempo para lograr impacto y escala puede ser prolongado Donde hay poco emprendedorismo, atraer clientes con alto potencial de crecimiento puede ser todo un desafio y podría no ser posible operar a la escala necesaria para sostener el modelo de negocio de la incubadora
Incubación de negocios tecnológicos	Se enfoca en las firmas tecnológicas de alto crecimiento Requiere una base de fuerte infraestructura tecnológica y capital humano Si la infraestructura y el capital humano son débiles, podría requerir actividades pre incubadoras extensivas. Puede existir en economías en transición	Puede ser un recurso económico que atraiga y desarrolle investigación, habilidades y negocios Puede desarrollar tecnología como una nueva fuente de capacidad competitiva	Puede ser un desafío llevar a las empresas más allá de la etapa de inicio debido a la falta de financiamiento y las dificultades para entrar en los mercados internacionales
Incubación de negocios y relación con la universidad	La Universidad, además de otras instituciones académicas, muchas veces tienen un rol como fundadoras y proveen una amplia fuente de recursos (investigación, experiencia, espacio y/o fondos) Los objetivos típicos son las firmas tecnologías, sin embargo, pueden trabajar con otros sectores	Pueden cerrar la brecha entre investigación y comercialización o transferencia tecnológica Genera acceso a la propiedad intelectual y el potencial para desarrollar negocios competitivos Muchas veces provee estabilidad financiera	Diferencias culturarles si se ve a los académicos como buenos investigadores pero no como gente de negocios, o si la universidad es vista como una organización muy burocrática y adversa al riesgo

continúa...

Cuadro 10.2: Perfil emprendedor / Habilidades necesarias

TIPO DE PROGRAMA	CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS	FORTALEZAS	DESAFÍOS
Incubación de agroindustrias	Se enfoca en las firmas agrícolas Busca comercializar las practicas innovadoras o transformar firmas de bajo crecimiento en firmas de alto crecimiento	Puede tener un impacto significativo sobre la economía y la sociedad, mejorando los medios de subsistencia de las comunidades Puede enfocarse en la agrotecnología y/o la comercialización	Requiere tanto el desarrollo de habilidades de negocios como las habilidades de la comunidad Puede ser un desafío ingresar a los mercados ajenos a la comunidad
Incubación de negocios sociales	Utiliza el emprendedorismo y la innovación como un mecanismo para el impacto social Apoya a emprendedores que pueden no tener representación o donde la economía ilegal esta desarrollada Puede enfocarse en productos y servicios socialmente valorados	Puede ser el vehiculo para generar impacto y cambio social sobre individuos, familias y comunidades Los modelos y métodos efectivos evolucionan rápidamente	Puede requerir una inversión significativa en capital humano y actividades de preincubación, sin asegurar que los negocios en etapas iniciales puedan prosperar El efecto del impacto social es muy difícil de medir
Parques Tecnológicos	Designado para acelerar el crecimiento de los negocios relativamente maduros Se enfoca en el rango de las firmas tecnológicas, pero puede dirigir sus objetivos hacia industrias específicas. Puede usar la incubación como forma de generar futuros clientes	Tienen el reconocimiento de los sectores público y privado como fuente de impacto económico Puede ser un punto de enfoque para generar innovación y emprendedorismo, atrayendo talento, ideas y recursos financieros	Se requiere disciplina para enfocarse en el crecimiento de los negocios, así que la masa critica para hacer un modelo de negocio viable puede no ser alcanzable Donde los negocios están en maduración, puede ser difícil demostrar el valor de la incubación mas allá de la provisión de espacio costo-efectivo e infraestructura
Asociaciones y redes	Se enfoca en organizaciones incubadoras para generar membresías y actividades colectivas. Puede abogar por el emprendedorismo y la innovación, especialmente en economías donde no es prevaleciente Muchas veces tiene un rol significativo en el conocimiento, el entrenamiento y en el aporte de redes para miembros	Pueden influenciar en la inclusión del sector PYME en la estrategia competitiva regional y nacional. Puede ser importante para la capacidad de desarrollo tanto de las incubadoras y sus clientes, como para otros interesados como los hacedores de política	En algunos casos existe dificultad para atraer recursos a escala

Fuente: Rafael Alcaraz, El emprendedor de éxito.

10.4 Diagnóstico

Los países en vías de desarrollo presentas ciertas características comunes, entre las cuales se encuentra la asimetría en el desarrollo de sus regiones. Entonces, cabe preguntar:

¿Cómo es el desarrollo de las provincias Argentinas?

Según el análisis presentado por el Balance de la Economía Argentina 1998, existen grandes diferencias en el PBG per capita de las diferentes provincias, y aun más, estas diferencias parecen ir acentuándose con el tiempo.

¿Por qué son necesarias las políticas de desarrollo regional?

Son necesarias justamente por estas disparidades en el ámbito económico que desencadenan diferencias en todos los demás aspectos que hacen a la competitividad de las distintas provincias. Esta suma de asimetrías limita el desarrollo regional, acentuando aun más las diferencias entre regiones y perjudicando a las más pobres. Es claro que la convergencia no se alcanzara por este camino.

¿Cuáles deben ser los objetivos de las políticas de desarrollo regional?

El objetivo principal debe ser generar un ambiente económico propicio para que funcionen las empresas actuales y se promueva el desarrollo y la creación de nuevas empresas, sobre todo apoyando a las PYMEs debido al gran impacto que tienen sobre la sociedad, al dar empleos y generar desarrollo económico. En general las políticas deben apuntar a:

• Alcanzar un desarrollo de los mercados de capitales que permitan diversificar los costos de transacción y sobre todo disminuir riesgos.

• Generar una infraestructura propicia para hacer más fluidos los intercambios entre las empresas.

• Poner en funcionamiento mecanismos institucionales que permitan y faciliten a las empresas la incorporación de nuevas tecnologías y el acceso de servicios de capacitación para sus empleados.

Deben considerarse, también la educación y el capital humano como factores claves para el desarrollo y el crecimiento. Mientras que la educación básica fomenta el desarrollo, las Universidades juegan un papel esencial, no solo por la educación que brindan sino también por sus funciones de investigación y extensión. Si éstas se focalizan en los problemas regionales, entre otros problemas, tendrán un impacto importante sobre el desarrollo; esto será aún más eficiente si se coordinan con las necesidades del sector privado.

10.4.1 Procesos de regionalización

Los procesos de regionalización surgen de intereses socio-económicos que provienen de dos orígenes distintos.

Uno de ellos se trata de fuerzas sociales que generan un proceso de regionalización “desde abajo”; viene de la mano de grupos de estados que conforman un bloque económico mediante actos voluntarios, instrumentados, generalmente, por convenios bilaterales o multilaterales. El de-

fecto de este caso es que se producirá una regionalización incompleta ya que no todas las unidades de un mismo nivel podrán incorporarse a una nueva región administrativa.

Otro origen de este proceso puede darse en un nivel superior de gobierno, el cual puede considerar que un nivel de gobierno inmediatamente inferior debe encaminarse a la conformación de una región. Se habla entonces de una regionalización "desde arriba". Este caso evita que ciertas jurisdicciones queden fuera del proceso o deban introducirse al mismo en condiciones de desventaja. Al ser un programa desde el gobierno central se logra una "regionalización completa".

En Argentina, como se estableció anteriormente, puede observarse una marcada diferencia entre las regiones. Con lo anterior, el proceso de regionalización en este país es "desde abajo", provienen de convenios entre provincias y no desde un nivel de gobierno nacional.

La Región Centro en los últimos años, como se verá a continuación, está creando un entorno propicio para la innovación y el emprendedorismo. En su "Plan Estratégico Región Centro del 2007 tomo dos del informe comisión acción social e informe comisión ciencia, tecnología e innovación" se observan lineamientos generales en pos de un proceso de regionalización. Estos lineamientos son:

• Desarrollo y consolidación de un sistema regional de ciencia, tecnología e innovación.

• Articulación de la generación y transferencia de la investigación científica y tecnológica y la innovación hacia los sectores público y privado. Dentro de este ítem se resaltan: fomentar la radicación de empresas de base tecnológica de la Región en los parques, polos e incubadoras de empresas existentes y propiciar la creación de nuevos parques, incubadoras y centros de transferencia tecnológica en los parques industriales existentes y a crear.

• Sensibilización en la importancia de la ciencia y en el uso de la tecnología y la innovación para el desarrollo.

• Fortalecimiento institucional de los organismos provinciales de ciencia y tecnología.

A continuación se expone claramente las iniciativas y acciones concretas para promover el emprendedorismo y la innovación en la Región Centro y en cada una de las tres provincias.

10.4.2 El emprendedorismo y la innovación en la Región Centro – Diagnóstico

Después de especificar los lineamientos generales de la estrategia de la Región Centro del área de ciencia, tecnología e innovación, se analiza a continuación el ítem dos de la misma. Para ello se recurre a un estudio llevado a cabo por la Asociación de Incubadoras de empresas, Parques y Polos Tecnológicos (AIPyPT), el cual contiene un relevamiento de los distintos parques y polos tecnológicos e incubadoras ubicados en Argentina. Luego se analiza puntualmente la Región Centro.

La información que provee este relevamiento establece que antes de 1998 solo había en Argentina siete incubadoras. Para el año 2005 dicho número habia aumentado a 25 incubadoras, lo cual significa un crecimiento de más del 250%.

En cuanto al inicio de actividades de los polos y parques tecnológicos, se puede ver que antes de 1998 solo había en Argentina seis; en cambio para 2005 se elevaron a 15, presentando un crecimiento del 150%.

Cuadro 10.3: Dispersión Regional de Incubadoras, Polos y Parques Tecnológicos.

Regiones	Dispersión Regional de Parques y Polos Tecnológicos	Dispersión Regional de Incubadoras
NOA	0	0
NEA	1	3
Centro	4	7
Buenos Aires	12	13
Cuyo	2	2
Patagonia	0	0

Fuente: Innovos Group S.A sobre la base de Asociación de Incubadoras, Parques y Polos Tecnológicos (AIPyPT). Relevamiento de Incubadoras, Polos y Parques Tecnológicos, 2005.

Como puede apreciarse en el Cuadro 10.3, la Región Centro se encuentra en el segundo puesto, Buenos Aires lidera y las demás regiones tienen una participación mínima o nula.

Las incubadoras, polos y parques tecnológicos considerados en este relevamiento están enumerados a continuación (más adelante se analizan con mayor detenimiento y se realizan las aclaraciones pertinentes a cada caso):

1. Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú – Entre Ríos.
2. Fundación para la Incubación de empresas de Córdoba.
3. Asociación Civil Mixta Incubadora de Empresa Venado Tuerto – Santa Fe.
4. Parque Tecnológico del Litoral Centro – Santa Fe.
5. Polo Tecnológico Rosario – Santa Fe.
6. Vivero de empresas de base tecnológica. Programa de innovación productiva y transferencia de tecnología - Santa Fe.
7. Fundación Universidad Blas Pascal, Programa saber emprender – Córdoba.
8. Corporación para el Desarrollo de Paraná, Parque Industrial de Gualeguaychú – Entre Ríos.
9. Parque Científico-Tecnológico de Rosario - Santa Fe.
10. Incubadora del PTLC/SAPEM – Santa Fe.
11. Incubadora de Empresas de Ámbito Regional, IDEAR - Santa Fe.

10.4.2.1 El emprendedorismo y la innovación en la provincia de Córdoba

Cuadro 10.4: Incubadoras, parques y polos tecnológicos en la provincia de Córdoba

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas Incubadas	Cantidad de empresas Graduadas
Fundación para la Incubación de Empresas	1998	Córdoba	www.incuempcba.org.ar	16	15

Objetivos:

Apoyar y promover el desarrollo de emprendedores en marcha o a iniciarse, mediante servicios de excelencia hasta lograr su consolidación e inserción en el mercado empresarial.

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas Incubadas	Cantidad de empresas Graduadas
Fundación Universidad Blas Pascal	2005	Córdoba	http://emprender.ubp.edu.ar	2	8

Objetivos:

Apoyar a todos aquellos emprendedores que buscan iniciar su propia empresa, ofreciéndoles servicios básicos de formación, operación y vinculación empresarial. Para ello, y con el objetivo de llegar a todo emprendedor, se crea la plataforma adecuada para brindar atención tanto en forma virtual como presencial.

Fuente: Innovos Group S.A. en base a entrevistas personales y páginas Web institucionales.

A fines de este año comenzará a construirse el Parque Tecnológico en la ciudad de Córdoba, proyecto que viene gestionándose hace 6 años. Se trata de un predio que ocupará 53 mil metros cuadrados y en donde se asentarán las industrias relacionadas a la tecnología de la información, el desarrollo de software, las comunicaciones y los componentes electrónicos. Este Parque no está dentro del relevamiento de AIPyPT.

10.4.2.2 El emprendedorismo y la innovación en la provincia de Entre Ríos

Cuadro 10.5: Incubadoras, parques y polos tecnológicos en la provincia de Entre Ríos

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas en el Parque
Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú	1974	Gualeguaychú	www.codegu.com.ar	27

Objetivos:

Promover el desarrollo socioeconómico y progreso general de Gualeguaychú y su zona de influencia.

Propender a que este desarrollo sea ordenado, armónico e integral, a través de una adecuada planificación.

Alentar toda iniciativa que genere actividades industriales en la zona.

Preservar el medio ambiente y las condiciones de vida de sus habitantes.

Generar un flujo permanente de información.

Prestar asesoramiento a los Miembros Adherentes para un mejor logro de los objetivos empresarios y de la comunidad.

Propender al mejoramiento de las actividades existentes y alentar la creación de nuevas empresas.

Promover la radicación y relocalización de empresas en la zona.

Coadyuvar con la acción estatal, tendiente a la descentralización, al descongestionamiento de áreas industriales saturadas y la promoción de zonas de frontera.

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas que la integran
Corporación para el Desarrollo de Paraná Parque Industrial de Gualeguaychú	1974	Paraná	www.codeparana.com	31

Objetivos:

Promoción de nuevas inversiones industriales, comerciales y de servicios.

Asistencia para facilitar el acceso al crédito, la capacitación y la asistencia técnica de las pequeñas y medianas empresas.

Promoción del desarrollo tecnológico y del uso masivo de nuevas tecnologías.

Elaboración de propuestas dirigidas a las autoridades de gobierno para implementar acciones que mejoren el clima de inversión y la competitividad general de la ciudad.

Desarrollo y sistematización de información clave en apoyo de la gestión industrial, comercial y de servicios.

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas en el Parque
Polo tecnológico Región de Salto Grande	2008	Salto Grande	-	-

Objetivos:

Producir sinergias entre el sector productivo y el de ciencia y tecnología que otorguen mayor competit ividad al tejido industrial o de servicios.

Establecer un marco recíproco de cooperación, colaboración y asistencia técnica tendiente a implementar políticas y acciones que permitan el desarrollo empresarial, productivo, científico y tecnológico en la Regi ón de Salto Grande.

Fortalecer cadenas productivas y de valor, fortalecer, propender y establecer espacios de investigación, desarrollo e innovación como ser institutos, centros de investigación y desarrollo entre otros.

Promover el desarrollo de recursos humanos, particularmente en sectores de ciencia y tecnología.

Generar y transferir tecnología.

Promover la incubación de empresas y emprendimientos, particularmente de base tecnológica y/o productiva.

Fuente: Innovos Group S.A. sobre la base de entrevistas personales y páginas Web institucionales.

El polo tecnológico de la Región de Salto Grande aún no tiene personería jurídica, sin embargo sus objetivos están establecidos, aunque todavía sigue siendo un proyecto. Es por ello que está incompleto el recuadro de la cantidad de empresas que lo integran. El año de inicio establecido, es el año en que se firmaron los acuerdos y se dio comienzo al proyecto.

10.4.2.3 El emprendedorismo y la innovación en la provincia de Santa Fe

Cuadro 10.6: Incubadoras, parques y polos tecnológicos en la provincia de Santa Fe

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas que la integran
Polo tecnológico	2000	Rosario	www.polotecnologico.net	70

Objetivos:

Promover, facilitar y estimular el crecimiento y la capacidad exportadora de las Empresas de Base Tecnológica (EBTs).

Promover la creación de parques tecnológicos e incubadoras de empresas.

Fortalecer la educación en áreas tecnológicas.

Fomentar la vinculación empresa-ciencia.

Promover la calidad en los procesos y productos.

Atraer inversiones.

Potenciar un ambiente emprendedor en la región.

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas Incubadas	Cantidad de empresas Graduadas
Parque Tecnológico del Litoral Centro - SAPEM	2002	Santa Fe	www.ptlc.org.ar	10	6

Objetivos:

Brindar una solución a las demandas del empresariado santafesino que busca aliarse al sector científico para responder a las exigencias de un mercado donde la innovación es la variable interviniente en los procesos productivos exitosos.

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas Incubadas	Cantidad de empresas Graduadas
Incubadora del PTLC/SAPEM	2003	Paraje el Pozo	www.ptlc.org.ar	8	5

Objetivos:

Investigar sobre comercialización.

Generar empresas exportadoras de réditos.

continúa...

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas Incubadas	Cantidad de empresas Graduadas
Incubadora de Empresas de Ámbito Regional - IDEAR	2002	Esperanza	www.incubadora-idear.org.ar	6	1
Objetivos: Crear empresas competitivas y afianzar el tejido socio productivo de la región. Formular estrategias que articulen al sector productivo con el sector científico y tecnológico.					

Organización / incubadora	Año de inicio	Ciudad	Página Web	Cantidad de empresas Incubadas	Cantidad de empresas Graduadas
Vivero de empresas de base tecnológica*	2001	Rosario	www.fceia.unr.edu.ar/innovacionproductiva	2	-
Objetivos: Incitar, mediante un respaldo adecuado, a aquellos que posean una idea, que se articula en torno a un producto o servicio con tecnología innovadora, a lanzarse en un proyecto de creación de empresas. Fomentar la capacidad innovadora de empresas e instituciones. Favorecer a la creación en la región de un clima emprendedor. Potenciar la vinculación y transferencia científica y tecnológica de la Universidad y los Institutos de Investigación y Desarrollo con el sistema productivo. Contribuir a crear un clima de radicación en la región para los profesionales. Promover el desarrollo local y regional.					

Nota: *Sede del Programa de Innovación Productiva y Transferencia de Tecnología. El número de empresas incubadas ha sido extraído de la página Web. Las empresas graduadas no figuran y la información no se pudo obtener por entrevista personal.

Fuente: Innovos Group S.A. sobre la base de entrevistas personales y páginas Web institucionales.

De los proyectos considerados en el relevamiento de AIPyPT 2005:

• La Asociación Civil Mixta Incubadora de Empresas Venado Tuerto cesó sus actividades en el 2009.

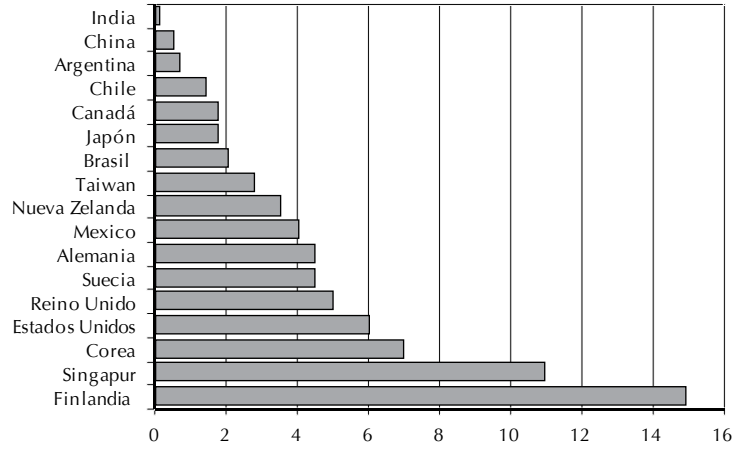
• El Parque Científico-Tecnológico de Rosario es uno de los proyectos de la Municipalidad de Rosario a desarrollar en los próximos 10 años. El parque reunirá en un mismo territorio a empresas innovadoras, instituciones, institutos universitarios, centros de investigación y desarrollo tecnológico y otros agentes implicados en la innovación, investigación y desarrollo, difusión y transferencia de tecnología tras el objetivo de favorecer el desarrollo de la comunidad, la ciudad

y su región, permitiendo a la vez, que la Universidad Nacional de Rosario se afiance como nodo de conocimiento vital para el proceso de desarrollo de capacidades humanas e institucionales de alta performance.

10.5 El emprendedorismo y la innovación a nivel mundial

En el contexto mundial, Argentina está lejos de ser uno de los países que se destacan por facilitar el emprendedorismo y la innovación

Gráfico 10.3: Número de Incubadoras por millón de habitantes en 17 países



Fuente: Innovos Group S.A. sobre la base de iDisc y UK Business Incubation (UKBI).

El Gráfico 10.3 muestra el número de incubadoras por millón de habitantes para un grupo de 17 países, entre los que se encuentran tanto países desarrollados como en vías de desarrollo. Lidera el ranking Finlandia con 15 incubadoras por millón de habitantes, seguido por dos grandes del Sudeste Asiático, Singapur (11) y Corea (7). En Latinoamérica México cuenta con cuatro incubadoras por millón de habitantes, mientras que si bien Brasil cuenta con la mitad de incubadoras per cápita que México, las incubadoras brasileras están mucho más desarrolladas que las mexicanas. Argentina, con poco mas de media incubadora por millón de habitantes se encuentra incluso detrás de Chile (1,3), y de esta manera ocupa el antepenúltimo lugar de la lista superando solo a China (0,5) e India (0,1) en términos cuantitativos per cápita, dada la gran cantidad de habitantes de estos países.

10.5.1 Prácticas de incubación a nivel mundial y experiencia internacional

Conocer y comprender las mejores prácticas es esencial para el desarrollo de los servicios ofrecidos por las incubadoras a nivel global, nacional, regional y local. A fin de cuentas, ofrece una medida o estándar de comparación a través del cual los expertos en incubación, los responsables de formular políticas y las terceras partes interesadas pueden determinar dónde se encuentra la provisión actual en términos relativos o comparativos y qué necesita hacerse para mejorar el desempeño permitiendo así el éxito socioeconómico.

Puede ser que en muchos países existan "diferencias sobre un tema", pero en todo el mundo se reconocen ciertos elementos básicos, en la etapa inicial, a partir de los cuales la calidad de la incubación de empresas se desarrolla con el tiempo. Estos elementos o "principios básicos" giran en torno a diversas áreas concernientes a la operatoria de la incubadora. Entre estos elementos, es posible distinguir las siguientes "mejores prácticas":

• **Ser selectivo**. Tener un sistema transparente, flexible y abierto que describa el tipo de emprendedores e innovadores que se intenta atraer, retener y convertir en empresarios.

• **Tener un enfoque estratégico**. Tener un enfoque estratégico claro, transparente, flexible, abierto y centrado en el negocio de incubación de empresas. En cualquier contexto, la incubadora debe ser dirigida como una empresa, más allá de si son independientes o parte de una entidad mayor, tales como una universidad o corporación. En los Estados Unidos, por ejemplo, "la incubadora en sí misma es un modelo dinámico de una operación de una empresa sustentable y eficiente" [2]. Esto implica contar con una estrategia clara, transparente, flexible y abierta que describa cómo las prácticas y prestaciones de la incubadora se integran y adaptan al entorno local y socioeconómico.

• **Un equipo calificado**. Tener una visión clara y flexible, así como un perfil de puestos (incluidos los conocimientos, competencias, etc.) necesarios para el éxito de la incubadora.

• **Políticas de graduación.** Contar con una política clara, transparente, flexible y abierta, así como un plan para trasladar a las empresas incubadas fuera del entorno de incubación al momento que sea adecuado para su ritmo de crecimiento.

A nivel internacional, existen varios casos que representan diversos estadios en el desarrollo de un mercado de incubación. En las secciones siguientes se describen los casos más sobresalientes.

10.5.2 Estudio de caso: Reino Unido

Formalización de la incubación: 1998

Datos básicos: 300 incubadoras de empresas de todos los sectores, desde alta tecnología hasta incubadoras de empresas sociales.

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• Asociación Nacional constituida en 1998.

• Marco Nacional de Desarrollo de la Incubación de Empresas (2003) – revisión Marco de Desarrollo de la Incubación de Empresas (2007).

• Compromiso con la mejor práctica establecida.

• Amplio "libre mercado" de desarrollo de la incubación de empresas en el Reino Unido.

• En Gales el gobierno ha establecido una red de centros de innovación, Technium, que ofrece un entorno óptimo para promover el inicio y la expansión de empresas basadas en el conocimiento y permitirles alcanzar su máximo potencial. Technium incluye una red de instalaciones en todo Gales que cuenta con la última tecnología en comunicaciones. Dentro de Technium las empresas son apoyadas por un equipo comercial y técnico, y tienen acceso a laboratorios de especialistas y a instalaciones comunes. Cada Technium tiene su propio objetivo de negocio local, modelo y asociaciones.

• Ejemplos de liderazgo en Inglaterra incluyen una Agencia de Desarrollo en el Sudoeste que posee un foco regional de Incubación y Equipos de Desarrollo de Parques Científicos ofreciendo apoyo a través de asesoramiento y dirección y ha ofrecido recursos y demás apoyo para una red de entornos de incubación. Los entornos de incubación en el Sudoeste apoyan la supervivencia y el crecimiento de empresas dirigidas por jóvenes y de base tecnológica.

2 Fuente: www.idisc.net

10.5.3 Estudio de caso: Nueva Zelanda

Formalización de la incubación: 2001

Datos básicos: Sólo incubación de alta tecnología. 8 incubadoras sostenidas por el gobierno (inicialmente fueron más de 14).

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• Compromiso con la mejor práctica mundial desde sus inicios (2001).

• Objetivos intermedios que promueven la mejor práctica entre las incubadoras en Nueva Zelanda, mejorando la construcción de redes entre los administradores de las incubadoras y organizaciones interesadas para promover la transferencia de tecnología y la comercialización.

• Rendición de cuentas por el desempeño.

• Una dirección clara hacia la industria con foco en la incubación de tecnología y de alto crecimiento

• Una sociedad efectiva entre la industria y el gobierno; en la cual este último ha invertido recursos a largo plazo en un programa de soporte a los entornos de incubación capaces de dar cuenta regularmente de que generan un retorno real.

• Con foco en empresas exportadoras de alto crecimiento y con autosustentabilidad financiera independiente de los entornos de incubación a través de arreglos de participación exitosos con sus empresas incubadas (principalmente a través de participación en el capital accionario y regalías sobre las ventas brutas).

10.5.4 Estudio de caso: China

Formalización de la incubación: Mediados de los '80.

Datos básicos: Más de 500 Incubadoras Tecnológicas.

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• El Ministerio de Ciencia y Tecnología ha invertido recursos significativos desde mediados de los '80 para desarrollar más de 500 incubadoras tecnológicas bajo el programa National Torch (Programa Nacional Antorcha).

• La escala de las incubadoras de China es asombrosa, algunas de ellas tienen más de 100.000m^2 de espacio, aunque frecuentemente están combinadas con Parques Tecnológicos y Clústers.

• Gracias a una infraestructura adecuada, políticas preferenciales que incluyen incentivos a los impuestos y apoyo en el régimen regulatorio, mecanismos de financiamiento semilla y muchas empresas incubadas, las incubadoras han alcanzado un impacto significativo, a pesar de que la profundidad del apoyo y de los servicios que agregan valor pueden ser considerados deficientes comparados con las incubadoras tecnológicas de Europa y Estados Unidos.

• Casi todas las incubadoras tecnológicas son parte del Ministerio de Ciencia y Tecnología, ya sea a nivel del gobierno central, municipal o local.

10.5.5 Estudio de caso: India

Formalización de la incubación: 2004.

Datos básicos*:* Aproximadamente 120 incubadoras de empresas

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• Inicialmente, uno de los objetivos principales de las incubadoras de empresas y de los parques científicos/tecnológicos era ofrecer oportunidades de autoempleo a jóvenes ingenieros y científicos. A pesar que éste continúa siendo unos de los objetivos, el actual foco ha sido puesto en el crecimiento económico impulsado por la tecnología.

• Las TBI, *Technology Business Incubators* (Incubadoras de Empresas Tecnológicas) en India son vistas como una función de servicio y facilitación que promueven el desarrollo de empresas de alta tecnología.

• La Indian STEP and *Business Incubator Association,* ISBA (Asociación de Incubadoras de empresas y STEPs de India) fue establecida en el 2004 como entidad profesional registrada para la promoción de las actividades de incubación en el país a través del intercambio de información y experiencias y demás apoyo a la construcción de redes entre las incubadoras de empresas en India.

• Políticas nacionales y marcos legales para TBIs y empresas.

• Sistema de apoyo financiero incluyendo capitales de riesgo.

• Una sociedad abierta a la innovación y al emprendedorismo.

10.5.6 Estudio de caso: Sudáfrica

Formalización de la incubación: 1995

Datos básicos: Apoyo público a 28 incubadoras de empresas tecnológicas.

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• "Colmenas" que se ubicaron en barrios (asentamientos informales) e hicieron posible el acceso a una infraestructura desarrollada - como telecomunicaciones, electricidad y depósitos - y la formación de relaciones de subcontratación entre negocios pequeños y otros más grandes. Las incubadoras evolucionaron de estas "Colmenas" y de otros centros de apoyo a empresas.

• La mayoría de las 28 incubadoras de empresas o *Technology Business Centres*, TBC (Centros de Negocios Tecnológicos) en Sudáfrica son apoyadas por el sector público, recibiendo 18 de ellas financiamiento a través del *SEDA Technology Program*, STP (Programa de Tecnología de SEDA). Como parte de la estrategia nacional del gobierno para la consolidación de las intervenciones de apoyo a la pequeña empresa a través de diferentes departamentos y agencias gubernamentales, el *Department of Trade and Industry*, DTI (Departamento de Comercio e Industria) comenzó un proceso de confluencia de las intervenciones de apoyo a pequeñas empresas mediante su organización en un sólo cuerpo llamado *Small Enterprise Development Agency*, SEDA (Agencia de Desarrollo de la Pequeña Empresa).

• Existe sólo una incubadora totalmente privada en Sudáfrica, mientras que la modalidad de incubación presencial está siendo adoptada por las organizaciones más selectas.

• Hay un gran número de *Small Business Development Corporations* (Corporaciones; para el Desarrollo de Pequeños Negocios) y *Business Partners Hives* (Colmenas de Socios de Negocios) que todavía existen.

10.5.7 Estudio de caso: Estados Unidos

Formalización de la incubación: 1983.

Datos básicos: 1100 incubadoras de las cuales el 54% son de uso mixto, el 39% tecnológicas, el 3% manufactura, el 2% servicios y el 4% otras

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• En 1983 se formó una asociación nacional para ofrecer información, investigación y recursos para redes para ayudar a los miembros a desarrollar y administrar programas de incubación de empresas exitosos; monitorear y diseminar información acerca de desarrollos industriales, tendencias y mejores prácticas; educar a líderes, potenciales colaboradores y terceras partes interesadas acerca de los beneficios significativos de la incubación de empresas; construir consciencia pública acerca de la incubación de empresas como una herramienta valiosa para el desarrollo de empresas; expandir la capacidad para crear recursos valiosos para miembros a través de sociedades; comprometer y representar todos los segmentos de la industria de la incubación de empresas y crear valor para los miembros.

• Hasta hace relativamente poco, ha habido escaso o nulo interés en la incubación de empresas a nivel nacional. Los anuncios recientes del presidente electo Obama han cambiado dicha situación.

• La mayoría del apoyo público (para el 96% de las incubadoras de empresas) proviene de los estados o de los municipios.

10.5.8 Estudio de caso: Malasia

Formalización de la incubación: Década del '80.

Datos básicos: 95 incubadoras de empresas de las cuales 25 son incubadoras de empresas tecnológicas con certificación de *Multimedia Super Corridor* (Súper Corredor Multimedia)

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• La inversión de Malasia en la incubación de empresas comenzó más de 20 años atrás con el establecimiento de instalaciones de incubadoras de empresas por socios incluyendo el *Standards and Industrial Research Institute Malaysia*, SIRIM (Instituto de Normas e Investigación Industrial), Parque Tecnológico Malasia, etc.

• Actualmente, de las más de 95 incubadoras operando en el país, 86 son patrocinadas por el gobierno (federal y estatal) y nueve son privadas.

• La gran mayoría de estas incubadoras operan bajo un Modelos de Incubación de Primera Generación (Modelo Inmobiliario). En la actualidad, se están tomando medidas para transformar estas incubadoras en incubadoras que operen bajo un Modelo de Incubación de Tercera Generación (Modelo Inmobiliario con Procesos de Incubación).

• Bajo el Noveno Plan Malasio (9PM), que abarca del año 2006 al año 2010, el Gobierno Federal desea facilitar el establecimiento de más incubadoras (e implementar más programas de

incubación) así como introducir diversas políticas y estrategias delineadas para crear pequeñas y medianas empresas (PYMES) conducidas por innovación.

10.5.9 Estudio de caso: Chile.

Formalización de la incubación: 2001.

Datos básicos: 24 incubadoras de empresas.

Principales hitos y ejemplos/indicadores de desarrollo de "la Mejor Práctica":

• El desarrollo de la incubación de empresas por el gobierno de Chile tuvo sus orígenes en el 2001 con el lanzamiento del Programa de Apoyo al Establecimiento, el cual trajo como resultado 4 incubadoras.

• Existen 17 incubadoras relacionadas con la red Chileincuba AG, una asociación cuyo objetivo principal es consolidar la industria emergente de creación e incubación de empresas en Chile, basada en la cooperación estratégica de sus miembros, con el gobierno y demás terceros interesados, a nivel público o privado, nacional o internacional, para el desarrollo de la industria.

• La actual situación de la industria de incubación se encuentra en un estado de inmadurez, inmersa en un proceso constante de aprendizaje, del cual se espera que adopte una metodología más rica que la actual como resultado de la aceptación de una posición de "aprendizaje a partir de la experiencia".

• Existe una política pública activa en Chile en las áreas de emprendedorismo e innovación. La intervención de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) cubre las etapas iniciales de financiamiento (capital semilla, ángel o de riesgo) a través de financiamiento de pre-inversión, apoyo para comenzar las operaciones y escalación del financiamiento. El financiamiento a las incubadoras puede alcanzar hasta los $300.000 por año a través de diversos programas administrados por CORFO, con el objetivo de llevar el nivel del sistema de incubación a un nivel internacional.

10.6 Recomendaciones y propuestas para la Región Centro

A partir del análisis realizado en el presente capítulo se puede concluir que la ciencia, la tecnología y la innovación se han transformado, en las últimas décadas, en los principales factores para impulsar el crecimiento y el desarrollo de los países y por lo tanto de sus regiones. La visión actual que indica la necesidad de desarrollar producción a través de la ciencia, la tecnología y la innovación, conduce a pensar en la importancia de fortalecer las políticas en las áreas asociadas a las mismas.

En este sentido se observa que en Argentina se han realizado avances, destacando la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y el apoyo que brindan las Universidades y organismos Científico Tecnológicos tales como el INTA, el INTI y el CONICET para el desarrollo de la investigación, entre otros. Adicionalmente existe la Ley Nacional de Ciencia y Tecnología, la cual brinda un marco de acción y define pautas no sólo a nivel Nacional sino también a nivel Provincial y Regional. Es de destacar la importancia creciente de los Organismos Provinciales de la Región Centro (Agencia Córdoba Ciencia, Subsecretaría de Ciencia y Tecnología de Santa Fe, Dirección General de Ciencia y Tecnología de Entre Ríos) en la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación.

A pesar de existir un marco en el cual la dimensión regional está presente, esto resulta insuficiente por sí solo, requiriéndose de un desarrollo regional más concreto. Como se expresó anteriormente, el foco del presente capítulo está en la Región Centro, entendiendo que ésta adquiere una importancia significativa en el país, contando con capacidad y recursos que demuestran un gran potencial innovador y emprendedor. Este potencial debe ser aprovechado en el corto y el mediano plazo, generando mayor crecimiento, mejoras en el nivel de empleo y por lo tanto en la calidad de vida.

La Región Centro ha desarrollado algunas iniciativas con el objetivo de promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Sin embargo, como se demostró al inicio del capítulo, aún queda mucho por hacer.

Las incubadoras de empresas y los parques científico-tecnológicos son herramientas fundamentales de facilitación del emprendedorismo y la innovación en todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Si bien el diagnóstico regional indica cierto desarrollo de Parques y Polos Tecnológicos, Parques Industriales e Incubadoras de Empresas en la región, estos no son suficientes y están muy por debajo tanto en cantidad como en nivel de desarrollo si se los compara con organizaciones de estas características que existen en países vecinos como Chile o Brasil. Además, existe un retraso en el desarrollo de incubadoras y parques en la Región Centro en relación a la Región de Buenos Aires. Finalmente, las Provincias de Córdoba y Entre Ríos se encuentran relativamente retrasadas en su desarrollo con respecto a la Provincia de Santa Fe (Santa Fe muestra un desarrollo más armónico que las otras dos provincias en los componentes del índice de competitividad).

Considerando que las actividades de creación de empresas e innovación son realizadas por actores del sector privado (individuos y empresas), y que las mismas pueden ser promovidas y apoyadas por actores del sector público, las alianzas público-privadas y la colaboración de actores de distintos sectores de la sociedad serán claves para una aceleración de la agenda de innovación de la Región Centro.

Se recomienda que la Bolsa de Comercio de Córdoba, la Bolsa de Comercio de Rosario, la Bolsa de Comercio de Santa Fé y la Bolsa de Comercio de Entre Ríos, en conjunto con el Consejo de Ciencia y Tecnología de la Región Centro promuevan la formación de una "Red o Alianza para la Innovación en la Región Centro", constituida por actores empresariales (emprendedores, cámaras de comercio e industria, clusters tecnológicos), por los gerentes de incubadoras y parques, y por organizaciones de apoyo al emprendedorismo y a la innovación (universitarias y gubernamentales, y de nivel municipal en particular). Lo que se buscaría es generar un "movimiento" en torno a temas relacionados con la innovación. La "Alianza para la Innovación" una reunión regional anual de alta visibilidad, a la que concurran líderes del movimiento de innovación y donde sean revisados los avances de la agenda de innovación. Ademas esta reunión sería una ocasión propicia para la entrega de premios y reconocimientos a actuaciones destacadas. Este tipo de alianzas y reuniones son comunes en otros países y son signos de redes vibrantes.[3]

3 Ver los siguientes ejemplos del estado de Maryland en Estados Unidos: High Technology Council of Maryland (http://www.techcouncilmd.com/), Greater Baltimore Technology Council (http://www.gbtechcouncil.org/), Maryland Technology Development Corporation (http://www.marylandtedco.org/). Brasil presenta un excelente ejemplo de alianza en torno a incubadoras y parques tecnológicos (http://www.anprotec.org.br/).

Esta propuesta se elabora sobre la base de la primera Línea Estratégica Institucional Regional de "desarrollo y consolidación de un sistema regional de ciencia, tecnología e innovación". Para que haya sistema tiene que haber conexiones entre componentes, y las conexiones son hechas por personas con intereses relacionados. La alianza propuesta se establecería alrededor de sus elementos más dinámicos (incubadoras, parques y clusters y tendría como fines principales servir de *"think tank"*, intercambiar conocimientos, facilitar colaboraciones, concientizar a la sociedad sobre la importancia del emprendedorismo y la innovación e influenciar las políticas públicas relacionadas con la innovación.

Una alianza/red con las características propuestas sería una base sólida para ir logrando tanto los objetivos de la primera línea estratégica como los de las demás líneas estratégicas de la Región Centro en relación a la Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicionalmente puede ser útil observar el comportamiento mundial y seleccionar las mejores prácticas aplicables, por lo que se finaliza el apartado realizando algunas recomendaciones generales, siguiendo ejemplos observados en otros países.

Las incubadoras y los parques tecnológicos son instrumentos naturales para la "articulación de la generación y transferencia de la investigación científica y tecnológica y la innovación hacia los sectores públicos y privados" (segunda línea estratégica) al estar ubicados comúnmente en la interfase universidad-sector privado. Es necesario lograr una mejor articulación entre las instituciones gubernamentales, las universidades y las empresas, con el objetivo de intercambiar conocimientos, evitar la duplicación de esfuerzos y ser más efectivos para obtener financiamiento y asignar el mismo. Puede ser de utilidad comenzar por articular las universidades tanto públicas como privadas, principalmente las relacionadas con el área de negocios, con el sector empresario y el gobierno. Esto permitiría contar con los aspectos formales de la educación, los conocimientos prácticos de los empresarios y el apoyo económico del gobierno para promover el desarrollo del emprendedorismo y dar lugar a la realización de proyectos innovadores. Un aspecto importante a destacar sería el de alinear las políticas e instrumentos de apoyo a PYMEs con el desarrollo de las incubadoras y parques tecnológicos. Por ejemplo, se pueden identificar las PYMEs "jóvenes" (de menos de cinco años de establecidas) que tengan mayor potencial de crecimiento y "acelerar" su desarrollo desde las incubadoras. De esta forma, las incubadoras y parques se pueden constituir en canalizadores de programas de apoyo gubernamental a PYMEs. La contraparte por parte de las incubadoras y parques es su rendición de cuentas, mostrando resultados, lo que puede hacerse a través de un sistema de monitoreo y evaluación de desempeño. Además, nuevas incubadoras podrán ser establecidas a partir de estudios de factibilidad realizados a tal efecto.

La tercera línea estratégica plantea la sensibilización en la importancia de la ciencia y en el uso de la tecnología y la innovación para el desarrollo. Al inicio de este apartado se mencionó la necesidad de desarrollar producción a través de la ciencia, la tecnología y la innovación. Para avanzar en este sentido es necesario reconocer el potencial de la ciencia y la tecnología para la resolución integral de problemas. Aquí en particular, los gobiernos regionales a través de sus ministerios de educación deben jugar un rol clave en la divulgación de contenidos que promocionen el conocimiento y la utilización de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo de productos y nuevos negocios. Adicionalmente, se debe promover la formación de capital humano avanzado y el desarrollo de investigaciones tanto básicas como aplicadas que aporten conocimientos transferibles a la sociedad. Más específicamente, se proponen activi-

dades de concientización a la ciudadanía en general sobre la importancia conjunta de la ciencia/tecnología y el emprendedorismo. Se podría poner foco en una sola actividad regional por grupo etáreo. Así, para los niveles escolares básico y medio se podrían introducir elementos de emprendedorismo en las clásicas ferias de ciencias, transformándolas en "ferias de innovación", donde también se piensen formas de diseminar el descubrimiento o desarrollo a la sociedad, a través de mecanismos de mercado, sin fines de lucro o gubernamentales. Para el nivel universitario, se propone implementar en forma masiva en la Región Centro programas de fomento de la cultura emprendedora de reconocida trayectoria, como el "Desafío SEBRAE". Este programa fue creado por la agencia brasilera de apoyo a las PYMEs (SEBRAE) y se ha implementado en su versión en castellano en otros países de Latinoamérica incluyendo Argentina, aunque cuenta con poca difusión en nuestro país [4]. El programa consiste en una simulación de mercado, donde grupos de estudiantes universitarios compiten con sus respectivas empresas tomando decisiones de negocios. Para la ciudadanía en general (incluyendo estudiantes universitarios), se podría organizar una competencia de planes de negocios de alcance regional, con premios reales como capital semilla y/o la posibilidad de ser incubadas en incubadoras de la región. Este tipo de actividades produce movilización y entusiasmo y ayudan a identificar potenciales emprendedores.

La cuarta y última línea estratégica plantea el fortalecimiento institucional de los organismos provinciales de ciencia y tecnología. Actualmente existen múltiples organismos y actores involucrados. Una primera recomendación, siguiendo el modelo adoptado por Uruguay, sería desarrollar un organismo que actúe como paraguas de todas las instituciones de la región relacionadas con acciones de fomento de ciencia, tecnología, innovación y emprendedorismo. Posteriormente, una práctica eficiente puede ser la de asignar diversas tareas bien diferenciadas a cada una de las instituciones, potenciando lo que cada una sabe hacer mejor. De esta manera se fortalece el sistema como un todo y se apoya a cada institución de acuerdo a sus necesidades, partiendo de la base de que ésta es una parte importante de la cadena de desarrollo regional. La promoción y la participación activa de los Organismos Provinciales de apoyo en la propuesta "Alianza para la Innovación en la Región Centro" ayudarán sin duda a fortalecer la imagen de los Organismos, y a tener un mejor conocimiento por parte de los mismos de las necesidades de los beneficiarios.

Finalmente, se enfatizan algunas recomendaciones que sirven de eje del trabajo propuesto. En primer lugar se sugiere la promoción del fortalecimiento y la creación de incubadoras de empresas en la región, las cuales pueden ser albergadas por universidades (públicas o privadas) y municipalidades. Las incubadoras de empresas proveen el ambiente propicio para la transformación de ideas en negocios. Permiten al emprendedor desarrollar su proyecto enfrentando costos accesibles y contando con servicios básicos a lo cuales no podría acceder de otra manera. En el largo plazo las incubadoras crean empresas generadoras de empleo y riqueza, con procesos innovadores que ayudan al desarrollo local. Asociado a esta recomendación se puede intentar el desarrollo de un Marco Regional de Incubación de Empresas, práctica observada en numerosos países del mundo y con muy buenos resultados.

En segundo lugar se sugiere promover el fortalecimiento y desarrollo de nuevos Polos y Parques Tecnológicos, que cuenten con equipamiento avanzado e infraestructura de trabajo que puede ser compartida, potenciando así el desarrollo del conocimiento en las empresas.

4 En Brasil: http://www.desafio.sebrae.com.br/Script/SbrHome.asp; en Argentina http://www.desafiosebrae.com.ar/Script/SbrHome.asp

En tercer lugar se recomienda en el mediano plazo desarrollar una red de centros de innovación, que ofrezca un entorno óptimo para el inicio y expansión de empresas de base tecnológica o con alto potencial de crecimiento.

En cuarto lugar se propone la implementación de carreras o materias en las universidades y escuelas secundarias, destinadas al desarrollo de la capacidad emprendedora y el desarrollo de la creatividad de la sociedad de la Región Centro de Argentina.

Capítulo 11: Infraestructura

La infraestructura con que cuenta un país es una herramienta fundamental para el desarrollo económico y la integración social a nivel nacional e internacional. La existencia de más y mejores rutas –terrestres, aéreas, marítimas y ferroviarias- mejorará el potencial de crecimiento. Sin embargo, es necesario considerar que semejantes obras deben enmarcarse dentro de un plan coordinado internamente y a nivel internacional, con miras a generar un clima de armonía y coherencia entre los diferentes agentes económicos quienes con su trabajo son los motores del crecimiento económico de las provincias, regiones, países y uniones de países.

11.1 Introducción

La Real Academia Española define la infraestructura como un "conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera". La aserción puede ser desmenuzada para un análisis detallado que brinde un mejor entendimiento. Por un lado hay que destacar la palabra *conjunto* -que es una agregación de elementos que poseen una propiedad común que los distingue de otros-, que implica que deben existir diferentes vías de comunicación y que a la vez estén interconectadas (transporte multimodal) y amalgamadas para fundirse en una estrecha red que facilite el cumplimento de determinados objetivos. Otra parte de la afirmación que se debe apartar es *creación* y *funcionamiento*. Dentro de un sistema económico es pertinente la eficacia de las inversiones estructurales para que los flujos se movilicen correctamente, a fin de no desajustar los tiempos de la cadena productiva. Finalmente, se encuentra *organización*, que es una agrupación de personas reguladas por un conjunto de normas que tienen un fin en común; la organización a la que se hace referencia es la económica y el fin común es el desarrollo que ayuda a mejorar la calidad de vida de los individuos inmersos en ella.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) (2000) plantea que la infraestructura es la intervención primaria del ser humano sobre el territorio, para acceder a él y destapar su potencial de desarrollo. Usualmente comienza por la **provisión de los servicios básicos** para sobrevivir – agua y refugio –, pero rápidamente se expande para incluir vías de acceso que permitan ampliar el área de influencia de la actividad humana y tecnologías más avanzadas para generar energía y permitir la comunicación a larga distancia. Por ello, el nivel de la infraestructura de un territorio está íntimamente vinculado al nivel de desarrollo de la sociedad que lo habita, y constituye una restricción severa sobre las posibilidades de grandes saltos en el bienestar material de la sociedad. La infraestructura es una condición necesaria (aunque no suficiente) para el desarrollo, y al mismo tiempo es una evidencia del nivel de desarrollo que se ha alcanzado en un territorio.

Una sociedad con más desarrollo económico presenta una mayor conectividad entre sus miembros, generando condiciones económicas y culturares que refuercen el sentido de integración. Asimismo, la CAF (2000) menciona que el concepto de integración también ha cambiado, pasando a ser concebida como el mecanismo que permite fortalecer la capacidad de negociar frente al mundo industrializado y facilita una inserción competitiva y más equitativa en la economía mundial. Al mismo tiempo, se ha tomado conciencia de la necesidad de armonizar las políticas y fortalecer el marco institucional de la región, a fin de lograr reglas de juego claras y homogéneas para atraer inversiones. El punto no sólo comprende mejorar la infraestructura física en sí (vial, portuaria, aeropuertos, etc.) sino concebir un proceso logístico e integral que, además de la infraestructura física (que es de vital importancia), incluya el mejoramiento de los sistemas

y regulaciones aduanales, las telecomunicaciones, la tecnología de la información y los mercados de servicios de logística (flete, seguros, almacenamiento, procesamiento de permisos, etc.).

En América del Sur, surgió en el año 2000 de la Reunión de Presidentes de América del Sur la **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**, que es un impulso desde los más altos niveles políticos de la región a los esfuerzos regionales para la integración física sudamericana. Esta iniciativa cuenta con la participación de los 12 países independientes de América del Sur, y se ha constituido en el principal foro sudamericano para el avance del proceso de articulación física de la región, contando desde sus inicios con el apoyo fuerte y decidido de la CAF que, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), conforma el Comité de Coordinación Técnica (CCT), el cual brinda apoyo técnico y financiero a las actividades de IIRSA.

Por ende es necesario planificar las redes de transporte, energía y comunicación trabajando dentro y fuera del país, buscando aprovechar las ventajas que la naturaleza brinda en cada uno de los países y, sin lugar a dudas, en los próximos años la comunicación multimodal deberá aplicarse para disminuir los costos sociales de la actividad económica para hacerla más sustentable.

11.2 Infraestructura en Argentina

En El Balance de la Economía Argentina 2008 se mencionó una serie de obstáculos y restricciones en la infraestructura de transporte, que dificultan el desarrollo económico de la del país y de América del Sur. Entre las principales se encuentran: falta de seguridad física tanto para las personas como para las cargas (equipos y mercancías); problemas con las inversiones y su financiamiento; fallas en la planificación, en el diseño de políticas públicas y en la asignación de roles entre el sector público, privado e internacional; contratos mal elaborados, inseguros y costosos; restricciones físicas como la Cordillera de los Andes, los espacios selváticos o desérticos; los inconvenientes generados por motivos geológicos y climáticos; las insuficiencias de capacidad en los sectores vial y ferroviario; en cuanto al ferrocarril se detectaron como problemas la falta de mantenimiento, restricciones operativas por la presencia de interconexiones nulas, asimetrías técnicas entre provincias y/o países (por diferencia de trocha) y la falta de aprovechamiento del potencial hidroviario que dispone el país.

Estos limitantes del sistema de transporte deben ser eliminados o atenuados hacia el largo plazo, si la intención es obtener una senda de crecimiento ascendente y sostenible. Para lograr esto último, es necesario que no se presenten cuellos de botella en la infraestructura.

11.2.1 Infraestructura Vial

Las provincias disponen de conectividad a través de una red de carreteras primarias (troncales) y secundarias (de interconexión entre regiones). Pero debido a la caótica situación que presentan, ilustrada por el número de accidentes que ocurren en ellas, es que el sector vial necesita de manera urgente una política de conservación y mantenimiento, desarrollar proyectos faltantes de vinculación territorial, y modernizar la red de camino, para de esta manera poder mejorar el estado de conservación, mantenimiento y capacidad de rutas y puentes, que al presente no son tan eficientes[1].

1 El Balance de la Economía Argentina 2008: Globalización, Federalismo y Desarrollo.

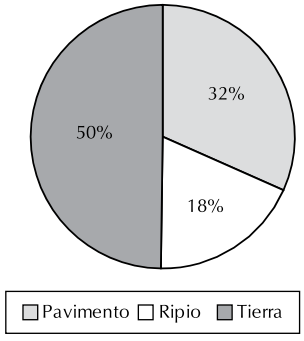
Las mejoras que se realicen en el sector vial permitirán un crecimiento sostenido de la economía de manera equitativa. También posibilitarán expandir e integrar el territorio, vinculando pueblos y ciudades, acercando el desarrollo y contribuyendo con el bienestar, la seguridad, la salud y la educación de la población en todo el país. Posibilitará asimismo hacer más efectivo y eficiente el uso de la infraestructura existente, fomentando un medioambiente más limpio y saludable. El desafío es tratar de lograr una transitabilidad constante y eficiente de las redes existentes.

Además, es necesario considerar que la infraestructura vial debe estar a la altura de la producción en todos sus niveles; es por ello que se debe añadir, y con la debida relevancia, en la planificación anual de mantenimientos los trabajos sobre la red vial rural, ejecutarlos y realizar controles en la gestión sobre la calidad de servicios e inversiones que se realicen.

Existen caminos en donde el tránsito diario no justifica su pavimentación, pero sí un correcto mantenimiento y la ejecución de obras básicas que eviten la circulación de agua que los erosione y destruya, aislando predios o establecimientos agropecuarios. El incremento en la demanda de transporte por parte del sector agropecuario en los últimos años hace que sea necesario invertir en el mejoramiento de las vías rurales. Los productos agropecuarios se movilizan por caminos rurales de tierra (transitables y no transitables), caminos secundarios pavimentados, hasta llegar a una red caminera troncal. La red terciaria constituye el primer eslabón en la infraestructura del sistema vial, siendo el nexo principal para los productores del campo. Estos caminos son estratégicamente importantes para el desarrollo del país, por lo tanto también necesita inversiones de mejoramiento.

11.2.1.1 Estado actual

Gráfico 11.1: Total red vial nacional y provincial en porcentajes por tipo de calzada. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de datos del Consejo Vial Federal.

El total de la red vial argentina, conformada por la red provincial y la red nacional, abarca una longitud total de 239.936 kilómetros. Como camino pavimentado corresponden 75.934 kilómetros, como camino de ripio unos 44.560 kilómetros, y como camino de tierra 119.442 kilómetros. En el Gráfico 11.1 ilustra la distribución de la red vial del país por tipo de calzada.

Si se analizan las provincias que conforman un corredor uniendo los dos océanos (Corredor Bi-Oceánico Central[2]), se puede apreciar en el Cuadro 11.1 la longitud de la red provincial y en el Cuadro 11.2 la longitud de la red nacional. Ambas redes dentro de esta región son de suma importancia, porque conectan la producción de diferentes países y permiten el acceso a los puertos del Pacífico y del Atlántico, abaratando la salida de las mercaderías hacia sus puntos de destino.

2 Para un análisis más detallado de dicho tema, remitirse a El Balance de la Economía Argentina 2004: Asia y el corredor Bi-Oceánico Central.

Cuadro 11.1: Longitud de la red vial provincial, en kilómetros

Provincias del Corredor	Pavimento	Ripio	Tierra	Total
Catamarca	1.191	2.625	537	4.353
Córdoba	4.266	9.654	12.154	26.074
Corrientes	774	1.705	3.143	5.621
Chaco	873	385	4.773	6.031
Entre Ríos	1.640	2.293	9.353	13.286
La Rioja	669	1.455	41	2.165
Mendoza	2.557	2.055	12.444	17.056
San Juan	1.431	2.277	1.563	5.271
San Luis	3.389	667	4.408	8.464
Santa Fe	3.506	636	9.339	13.481
Santiago del Estero	1.990	1.805	5.647	9.442
Sub total	***22.286***	***25.557***	***63.402***	***111.244***
Resto de las provincias	19.662	15.763	54.806	90.191
Total red provincial	***41.908***	***41.320***	***118.208***	***201.435***

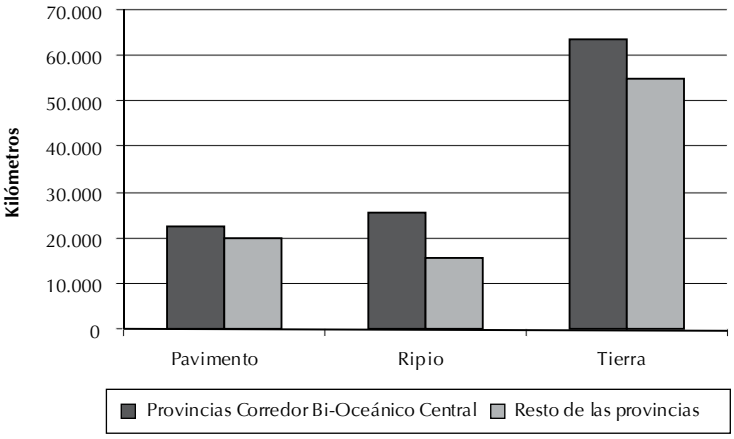
Fuente: IIE sobre la base de datos del Consejo Vial Federal.

Cuadro 11.2: Longitud de la red vial nacional, en kilómetros

Provincias del Corredor	Pavimento	Ripio	Tierra	Total
Catamarca	1.090	47	0	1.137
Córdoba	2.544	0	0	2.544
Corrientes	1.754	0	0	1.754
Chaco	988	0	0	988
Entre Ríos	1.603	0	0	1.603
La Rioja	1.706	75	0	1.783
Mendoza	1.652	132	160	1.944
San Juan	1.018	92	55	1.166
San Luis	960	0	0	960
Santa Fe	2.389	31	63	2.483
Santiago del Estero	1.383	0	105	1.487
Total red nacional	***34.026***	***3.240***	***1.235***	***38.501***

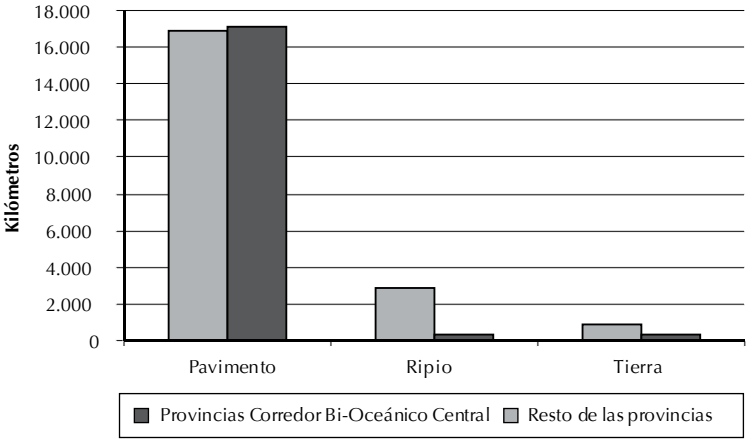
Fuente: IIE sobre la base de datos del Consejo Vial Federal.

Gráfico 11.2: Longitud de la red provincial de las provincias del Corredor Bi-Oceánico Central y resto de las provincias del país.



Fuente: IIE sobre la base de datos del Consejo Vial Federal.

Gráfico 11.3: Longitud de la red nacional de las provincias del Corredor Bi-Oceánico Central y resto de las provincias del país.



Fuente: IIE sobre la base de datos del Consejo Vial Federal.

En el Gráfico 11.2 se observa que de la red vial provincial, tanto a nivel nacional como de las provincias que conforman el Corredor, la mayor parte corresponde a redes de tierra. La superficie asfaltada y ripeada alcanza el 20% y 23% respectivamente, siendo el resto rodamientos de tierra.

En el caso de la red vial nacional se presenta la situación inversa: la mayor parte del corredor se encuentra pavimentado, mientras que sólo un 14% corresponde a ripio y un 4% a superficie de tierra.

11.2.1.2 Obras viales en proceso

Dentro del territorio argentino se están ejecutando diversas obras viales significativas para ampliar la transitabilidad de las redes, con los objetivos de mejorar el traslado de la producción y disminuir los accidentes; a la vez, son pilares dentro de la integración nacional y regional. Dentro de las obras planificadas y en progreso, se pueden mencionar:

• **Autovía Ruta Nacional 14 o Autopista Mesopotámica:** es un proyecto de 450 kilómetros de longitud, que unirá Gualeyguaychú con Paso de los Libres con el objetivo de fortalecer el perfil productivo y exportador del área mesopotámica, como así también disminuir la tasa de accidentes de esta ruta, por la que circulan 6.500 vehículos promedio por día. La RN 14, considerada la columna vertebral del MERCOSUR, recorre las provincias de Entre Ríos, Co-

rrientes y Misiones, bordeando la frontera con Uruguay y Brasil. Se encuentra en plena etapa de construcción y, según estudios de prefactibilidad, la concreción de esta obra no sólo fortalecerá el eje del corredor Bi-Oceánico Central, sino que también promoverá la integración local a los mercados globales y posibilitará incrementar su capacidad operativa. Se estima la finalización de esta obra para mediados del año 2010.

• **Ruta Nacional 81:** a principios del corriente año se inauguró la pavimentación de 405 kilómetros de la RN 81 en la provincia de Salta, obra que mejorará el tránsito de esa ruta, eje principal de comunicación entre Formosa y Salta, y que además se constituirá en un eje regional que permitirá acceder a Paraguay, Bolivia, Chile y el pacífico. La inversión en esta obra fue de $500 millones.

• **Autopista Córdoba-Rosario:** se estima que al final del año 2010 estará habilitada toda la autopista, obra que data del año 1986 y se ejecuta sobre la RN 9. La misma posibilitará la disminución de costos de traslado, la reducción de congestión de vehículos, incrementará la seguridad en el tránsito e implicará la consolidación del eje de la Región Centro concretando la conexión de los Puertos del Océano Atlántico con los puertos del Océano Pacífico. Esta obra es el eje productivo y de desarrollo geopolítico más importante del país.

• **Autovía Ruta Nacional 158:** las obras de mejora en esta ruta (repavimentación) comprenden el tramo de 296 kilómetros que une las ciudades de Río IV, Villa María y San Francisco. Este tramo vincula a la ciudad de Río Cuarto (vía de salida hacia Mendoza-Chile) con la autovía que irá hasta Concordia (camino a Brasil).

• **Autovía Córdoba-Río Cuarto:** la construcción de esta autovía, que reemplazará a la actual RN 36, beneficiará a más de 1,5 millones de personas que circulan anualmente por este corredor, creará mejores condiciones de seguridad vial y mejorará el transporte de cargas. La misma contará con una extensión de 221 kilómetros y cuatro carriles de circulación.

• **Autovía Córdoba-Santa Fe:** ubicada sobre la RN 19, es una obra de sumo interés para el corredor Bi-oceánico. Esta ruta no pasa por el interior de los pueblos y del lado santafecino la obra se encuentra bastante avanzada. Del lado cordobés se están comenzando a licitar las obras. La significación de esta obra se potencia por el hecho de que la Provincia de Córdoba ha incluido en el Plan Federal de Infraestructura el ensanche de la Ruta 158 que une San Francisco con Río Cuarto, lo cual robustece la faja diagonal del Corredor, como así también su convergencia al Puerto de Santa Fe.

• **Autopista Ruta Nacional 168:** además de esta autopista que conecta las ciudades de Paraná y Santa Fe, el Gobierno Nacional se comprometió a financiar las obras de un puente sobre el Río Colastiné y la extensión de la autopista, desde la intersección con la RP 1 hasta el acceso al Túnel Subfluvial Hernandarias, en un total de trece kilómetros. Esto permitirá completar los cuatro carriles de circulación entre las capitales de Santa Fe y Entre Ríos. La finalización de estas obras proyectadas vinculará a las dos capitales provinciales.

• **Santa Fe – Santo Tomé:** es una nueva conexión vial que vincula Santa Fe con Santo Tomé. Comprende un sistema de enlace hacia la RN 168 que conduce a Paraná y hacia el tramo de la Autovía RN 19 que conecta con Córdoba, las provincias del oeste de Argentina, Chile y el océano Pacífico.

• **Puente Goya – Reconquista:** además de unir las provincias de Corrientes y Santa Fe, será otro vínculo entre el NEA y el NOA. Pero, fundamentalmente, este puente posibilitará que la producción del sur de Corrientes acceda de forma más fácil a los mercados de las provincias

del NOA, de la Región Centro y a Chile a través del Paso San Francisco. De la misma manera, la producción de Santiago del Estero, del NOA y del norte de Santa Fe contará con una salida directa a los mercados de Brasil. Actualmente, desde Corrientes a Reconquista se deben recorrer 500 kilómetros. La realización de este puente reducirá la distancia a tan solo 40 kilómetros.

En octubre del corriente año, se concretó la entrega del Proyecto Ejecutivo del puente Reconquista – Goya a la Unidad de Gestión (órgano político conformado por los ministros de Obras Públicas de las provincias de Santa Fe y Corrientes, el Administrador General de Vialidad Nacional, y el secretario de Obras Públicas de la Nación). Este proyecto fue presentado con todas las fases ya formalizadas de la Unidad Técnica, para que la Unidad de Gestión inicie las acciones necesarias en la búsqueda de la financiación, y de esta manera se comiencen las acciones con miras al llamado a licitación para el 2010.

El proyecto cuenta con dos alternativas: una es de 800 millones de dólares aproximadamente y la otra en 853 millones de dólares (incluye todas las obras de viaductos y terraplenes en la zona de islas).

• **Ruta Nacional 123:** tiene gran importancia para el transporte de la producción arrocera, forestal, industrial y maderera, desde Corrientes hacia los puertos de Campana y Buenos Aires. También es relevante para el turismo, ya que posibilita llegar a las Cataratas del Iguazú y a Paraguay a través del puente General Belgrano. A fines de octubre del año 2007 se licitó la ejecución del contrato de construcción de un puente sobre el arroyo Batelito, RN 12 (tramo: límite con Entre Ríos – Goya, sección: arroyo Batelito y accesos). Las obras que se realizarán en la RN 12, vía alternativa a la RN 14 (Corredor del MERCOSUR), incrementarán la circulación vehicular y favorecerán asimismo la seguridad vial.

• **Ruta Provincial 129:** se rehabilitó y repavimentó la RP 129, ubicada en la zona sureste de la provincia de Corrientes (allí se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas, producción de arroz, sorgo, soja, maíz y citrícola con creciente participación en el mercado nacional e internacional). Esta obra fue financiada con fondos excedentes de Salto Grande por el monto de $10 millones.

11.2.1.3 Pasos fronterizos

Como se mencionó en las ediciones anteriores de El Balance de la Economía Argentina, es fundamental contar con accesos completamente transitables desde las fronteras hasta los puertos.

La reducción de costos de transporte está relacionada tanto con la eficiencia de la infraestructura de conexión como con la de los pasos fronterizos. Lamentablemente, muchos de estos pasos se encuentran en mal funcionamiento y no sólo es debido a dificultades físicas, sino también debido a problemas de organización y a controles aduaneros, migratorios y fito-sanitarios. Estos son obstáculos que impactan en forma directa en el precio del flete y retardan el proceso de integración. Desde ya, además de invertir en infraestructura, también es importante la armonización de la regulación de normas entre países y la agilización de trámites en los pasos fronterizos.

Cuadro 11.3: Pasos fronterizos del Eje MERCOSUR - Chile

	Brasil	Chile	Uruguay
Argentina	P.de los Libres - Uruguayana	San Francisco	Buenos Aires - Colonia
	Santo Tomé – Sao Borja	Pircas Negras	Gualeguaychú – Fray Bentos
	Alvear – Itaquí	Agua Negra	Colón – Paysandú
	B. de Irigoyen – D. Cerqueira	Cristo Redentor	Concordia - Salto

Fuente: IIE.

11.2.1.3.1 Pasos fronterizos Argentina – Brasil

• Pasos de Los Libres – Uruguayana: la conexión de este paso es a través del puente internacional (carretero y ferroviario) "Agustín P. Justo – Getulio Vargas". Conecta la provincia de Corrientes con el Estado de Río Grande do Sul (Brasil). Habilitado en forma permanente, se accede por las rutas RN 14 y RN 117 del lado argentino, y por las rutas BR 290 y BR 472 del lado brasilero. Todas las rutas se encuentran pavimentadas y en buen estado.

• Santo Tomé – Sao Borja: une la provincia de Corrientes con el estado brasilero de Río Grande do Sul, a través del puente carretero internacional "De la Integración". Es un paso de temporalidad permanente. Se accede por las RN 121 y RN 14, y en el lado brasilero por las rutas BR 285, 289, 287 y 472.

• Itaqui – Alvear: conecta la provincia de Corrientes con el Estado de Río Grande do Sul. Este paso es de temporalidad permanente, se encuentra en buen estado y se puede ingresar al mismo a través de la RN 14 (asfaltada) y la BR 472.

• Bernardo de Irigoyen – Dionisio Cerqueira: une la localidad de Bernardo de Irigoyen, provincia de Misiones, con la localidad Dionisio Cerqueira del Estado de Santa Catarina (Brasil). Las principales vías de acceso del lado argentino son las RN 14 y RN 17 y las rutas BR 470 y BR 163 del lado de Brasil.

11.2.1.3.2 Pasos fronterizos Argentina - Chile

• San Francisco: este paso cordillerano, que se ubica a 4.748 m.s.n.m, posibilita el acceso a los mercados asiáticos y la costa oeste de EE.UU a través de los puertos de la III Región de Atacama. Es de habilitación permanente, salvo por interrupciones climáticas desde el mes de junio hasta agosto, y vincula la provincia de Catamarca con la III Región de Chile, conectando las ciudades de Fiambalá y Tinogasta del lado argentino con las ciudades de Diego de Almagro, Chañaral y Copiapó del lado chileno. Se accede a través de la RN 60 del lado argentino, totalmente asfaltada, señalizada y con amplias banquinas; incluye refugios de auxilio con equipos de comunicación satelital y materiales para calefaccionar distribuidos a lo largo de los 200 km entre Fiambalá y el campamento Las Grutas. Por el lado chileno se logra ingresar por la RN 31, desde el paso internacional hasta Maricunga (95 km).

• Pircas Negras: vincula la Provincia de La Rioja con la III Región de Chile, conectando las ciudades de Jagüé y San José de Vinchina (Argentina) a través de la RP 26, continuando por la RN 76 (camino de ripio consolidado), con la ciudad de Copiapó (Chile) a través de la ruta 108. Este paso relevante para la provincia de la Rioja (alejada de los puertos ubicados en el océano Atlántico y de los grandes centros urbanos) se ubica a 4.161 m.s.n.m. y permite acceder a los

puertos chilenos de la IV Región de Coquimbo. No está habilitado para el transporte de carga, solo para turistas (en enero y febrero) con la recomendación de uso de vehículos 4x4. Desde mayo a octubre, por nieve y frío de altura, Pircas Negras se encuentra cerrado[3].

• Agua Negra: este paso, de habilitación permanente para todas las categorías, se ubica a 4.779 m.s.n.m y se encuentra abierto de noviembre a mayo. En invierno es cerrado debido a los temporales de nieve en la zona de alta cordillera. Se accede a través de las RN 150, RN40 y RP 412 en Argentina, y en Chile a través de la Ruta Internacional CH-41 Gabriela Mistral. Posibilita la conectividad de la Provincia de San Juan con la IV Región de Chile, conectando las ciudades de Las Flores, Rodeo y Jachal (Argentina) con las ciudades de Vicuña, La Serena y Coquimbo (Chile). Este paso es vía directa de conexión de la Región Centro con el puerto de aguas profundas de Coquimbo.

• Sistema Cristo Redentor: Se ubica a 3.165 m.s.n.m., y el acceso es a través de las rutas RN 7, RN 40, RP 82 y RP 29 del lado argentino, y por la ruta internacional CH N 60 del lado chileno. Une las localidades fronterizas de Las Cuevas, Uspallata y Potrerillos (Provincia de Mendoza), con Los Andes, Santiago y Valparaíso (V Región de Chile), además de posibilitar la vinculación con los puertos situados en Valparaíso en Chile. Debido a su altura, entre los meses de mayo y septiembre (época de nevadas) el mismo es intransitable. Este problema es de consideración para este paso que absorbe el 80% del tránsito fronterizo comercial terrestre.

11.2.1.3.3 Pasos fronterizos Argentina – Uruguay

• Gualeguaychú – Fray Bentos: une la provincia de Entre Ríos con el Departamento de Río Negro (Uruguay), a través del puente internacional "General San Martín". Este paso es de habilitación permanente. Se puede acceder por las RN 14 y RN 136 (Argentina) y las RN 2 y RN 24 (Uruguay).

• Colón – Paysandú: este paso permite conectar la provincia de Entre Ríos con el Departamento de Paysandú (Uruguay) a través del puente internacional "General José Gervasio Artigas". Es de habilitación permanente. Se accede a través de las rutas RN 14 y RN 130 (Argentina) y las RN 3 y RN 24 (Uruguay).

• Concordia – Salto: vincula la provincia de Entre Ríos con el Departamento de Salto, a través del puente (carretero y ferroviario) que se ubica sobre el río Uruguay. Se accede a través de la RN 14 y la RN 31. También vincula las ciudades de Villaguay y Villa Zorroaquín del lado argentino y la ciudad de Quebracho del lado uruguayo.

11.2.2 Infraestructura Ferroviaria

La mayor parte de la red ferroviaria nacional se construyó entre 1870 y 1914. Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial existían aproximadamente 47.000 kilómetros de red, ubicando a Argentina en el décimo lugar en el mundo en cuanto a extensión de la red. Este fue el período de oro del ferrocarril en Argentina.

En 1946 se inicia el proceso de nacionalización del sistema ferroviario argentino y las quince empresas ferroviarias de ese entonces fueron reagrupadas en seis líneas. Todas contaban con servicios de carga, de pasajeros interurbanos y de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires (líneas Mitre, Roca, San Martín, Urquiza, Sarmiento y Belgrano).

3 Información aportada por Gendarmería Nacional República Argentina, Escuadrón 24 – Chilecito.

A partir de 1958, las políticas a favor del desarrollo de la red caminera (transporte por carretera) desarrollaron planes de clausura y levantamiento de vías, generando una 'regresión' en el sistema ferroviario.

En 1965 se crea la Empresa Ferrocarrilles del Estado Argentino (convertido luego en Ferrocarriles Argentinos – F.A.-), como consolidación de las líneas mencionadas. En F.A. convivían tres trochas diferentes con una fuerte configuración radial hacia Buenos Aires, lo que reducía las posibilidades de integración. Muchos de los problemas de F.A. que condujeron a la situación crítica del ferrocarril surgieron como consecuencia de la falta de una política comercial clara. Sus dirigentes estaban a menudo influidos por las organizaciones de trabajadores y por los proveedores. Además, F.A. tenía demasiados empleados para el tráfico que atendía la empresa. La extensión ferroviaria inicia en la década del setenta su declive, para llegar a 1980 con una red de 34.113 kilómetros. Hacia 1990 F.A. se había convertido principalmente en un proveedor de empleos, pues ocupaba 89.808 trabajadores (en 1984 su plantel era de 105.850 agentes). Se trataba de una plantilla excesiva, con baja tasa de productividad laboral, que repercutía muy negativamente en la calidad de los servicios. En otros aspectos, cabe mencionar que las prácticas operativas no se actualizaban y el mantenimiento de las vías y del material rodante era insuficiente, lo cual imponía severas restricciones sobre la velocidad y la carga por eje[4]. A principios de los noventa se implementó un plan de concesiones.

Lentamente con la concesión, el transporte de carga fue recuperando tráfico, pero colapsó el transporte de pasajeros. Como se mencionó en ediciones anteriores de El Balance de la Economía Argentina, los resultados fueron rutas sobrecargadas de pasajeros (ya que no se dispone de otra opción) y el aislamiento de numerosas poblaciones que se transformaron en pueblos fantasmas[5].

La falta de circulación de trenes para pasajeros también generó que las empresas concesionarias dejaran de hacer inversiones, pasando a utilizar al presente tan solo 15.000 kilómetros del total de 45.000 kilómetros de red, y reduciendo la velocidad en un corredor principal de 120,100, 90 km/h a 70, 50 km/h aproximadamente.

11.2.2.1 Estado actual

La red ferroviaria actual no ha variado en los últimos años. Sin inversiones, la red continúa "vieja", con alto grado de deterioro en diversos tramos, ramales cerrados, falta de ramales alternativos y con el viejo inconveniente de diferencia de trochas dentro de nuestro territorio y con los países limítrofes. En el Cuadro 11.4 puede observarse este problema.

Las ventajas del transporte ferroviario (en particular de cargas) han quedado demostradas en los países de mayor desarrollo con extensos territorios, donde los costos operativos son vitales, debido a que los fletes impactan en la formación de precios. Algunas de las ventajas se han detallado en ediciones anteriores de El Balance de la Economía Argentina; un ejemplo es el siguiente: un tren con una tonelada de carga recorre 147 kilómetros, mientras que el camión no supera los 37 Kilómetros. Si se tiene en cuenta la capacidad, un tren carguero con 1.200 toneladas equivale a 50 camiones. Se pueden añadir otras ventajas como la economía de combustible e insumos, una menor contaminación ambiental y el bajo índice de accidentes respecto al transporte automotor.

4 Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles del América del Sur, (2004), pp. 27-28.
5 El Balance de la Economía Argentina 2008: Globalización, Federalismo y Desarrollo.

Cuadro 11.4: Conexiones ferroviarias internacionales

País	Paso Fronterizo	Empresa Ferroviaria	Trocha
Bolivia	Pocitos - Yacuiba	Belgrano - Oriental	Métrica
Brasil	Paso de Los Libres - Uruguaiana	ALL - ALL	Estándar (AR) / Métrica (BR)
Chile	Socompa - Socompa	Belgrano - Ferronor	Métrica
Paraguay	Posadas - Encarnación	ALL - FCPCAL	Métrica
Uruguay	Concordia - Salto	ALL - AFE	Estándar

Nota: trocha métrica (1,00 m), trocha estándar (1,435 m) y trocha ancha (1,676 m).

Fuente: IIE sobre la base de datos de El Balance de la Economía Argentina 2007: Más allá del Bicentenario.

En cuanto al movimiento de carga, en el 2008 el total del transporte ferroviario concesionado del país fue de 23,5 millones de toneladas aproximadamente. Con respecto al 2007 la carga movilizada disminuyó en un pequeño porcentaje. En lo que corresponde a las empresas ferroviarias del corredor Bioceánico Central, el transporte de cargas también disminuyó para NCA, ALL Central y ALL Mesopotámico, mientras que Belgrano Cargas presentó un pequeño incremento con respecto al 2007. En el Cuadro 11.5 se detallan las toneladas movilizadas por cada empresa.

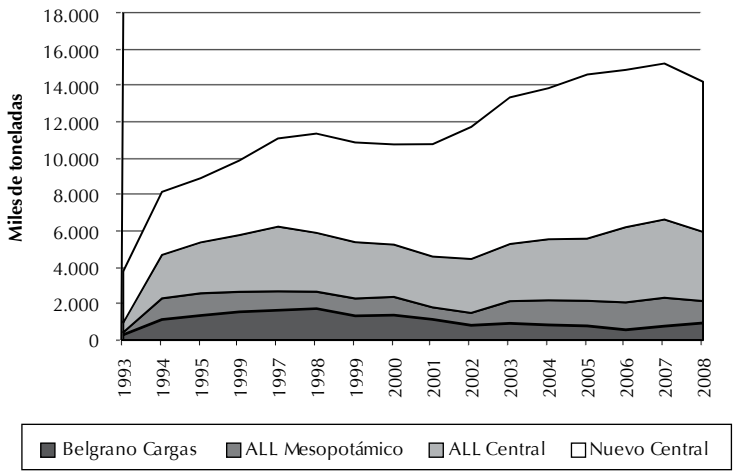
Cuadro 11.5: Movimiento de cargas del transporte de carga ferroviario concesionado en toneladas, en miles de toneladas

Empresa Ferroviaria	2006	2007	2008
ALL Central	4.193	4.364	3.862
ALL Mesopotámico	1.519	1.571	1.209
Belgrano Cargas	552	757	936
NCA	8.672	8.595	8.273
Total de todas las concesiones ferroviarias (a)	**23.917**	**24.927**	**23.619**

Nota: (a) Otras concesiones ferroviarias de carga son: Ferroexpreso Pampeanos SA, Ferrosur Roca SA y Tren Patagónico SA (ex Se-Fe-PA).

Fuente: IIE sobre la base de Secretaria de Transporte de la Nación.

Gráfico 11.4: Movimiento anual del transporte ferroviario. Período 1993-2008

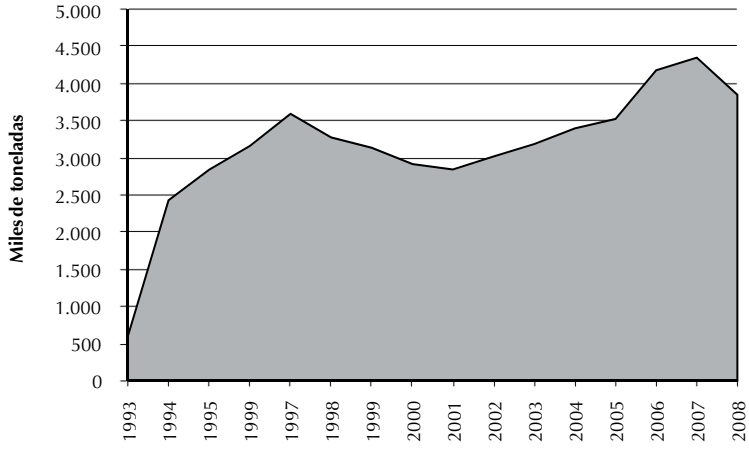


Fuente: IIE sobre la base de datos de la Secretaria de Transporte de la Nación.

En el Gráfico 11.4 se analiza la evolución del total transportado por cada una de las empresas ferroviarias concesionarias desde 1993. Claramente se aprecia que el NCA es la empresa que más ha aumentado su carga desde ese año.

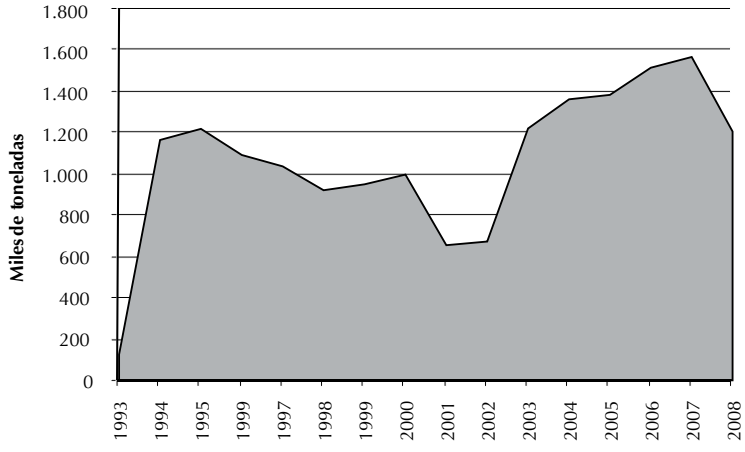
En las ediciones anteriores de El Balance de la Economía Argentina se puede encontrar información ampliada de las empresas ferroviarias de carga que circulan por el Corredor Bioceánico Central. A continuación se describe brevemente las concesiones privadas que se han tratado allí:

Gráfico 11.5: Evolución de la carga transportad por ALL Central



Fuente: IIE sobre la base de Secretaria de Transporte de la Nación.

Gráfico 11.6: Evolución de la carga transportada por ALL Mesopotámico

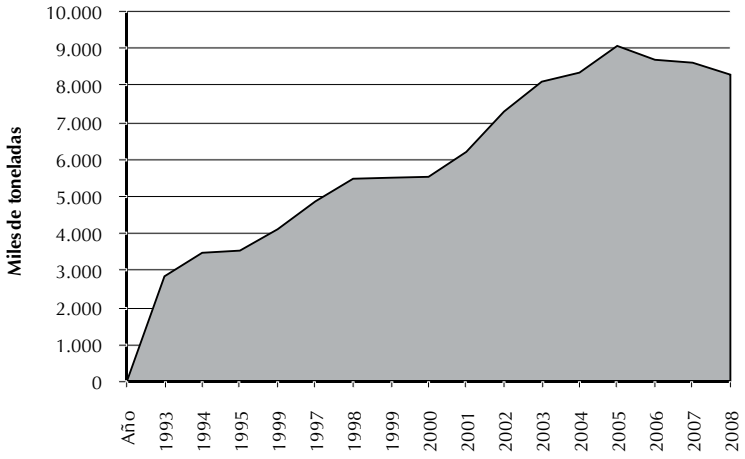


Fuente: IIE sobre la base de Secretaria de Transporte de la Nación.

• **ALL Central:** cuenta con un trazado de trocha ancha (1,676 metros) y recorre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán. Transporta carbón residual de petróleo, fundentes (caliza, finos de caliza y dolomita), cal, clinker, soja, maíz, pellets, graneles y contenedores con: vino, mosto y conservas.

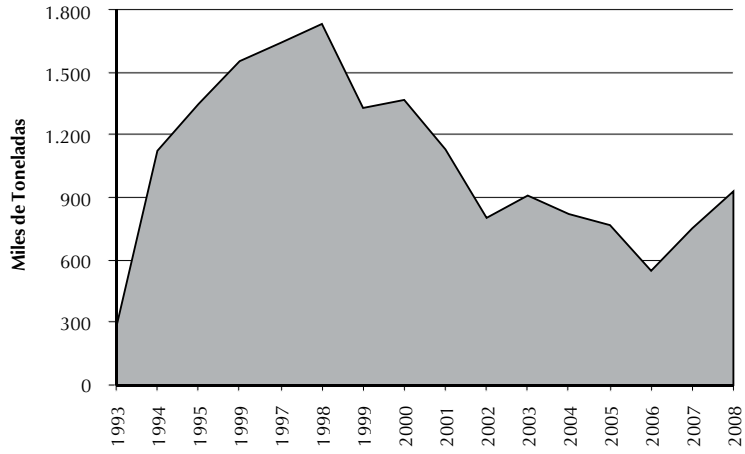
• **ALL Mesopotámico:** circula por las provincias de Corrientes y Entre Ríos con un trazado de trocha estándar (1,435 m). Dispone de conexión internacional con la red ferroviaria de ALL Brasil a través del paso fronterizo Paso de los Libres – Uruguayana, y con Uruguay a través de Salto. El movimiento de carga de ALL Mesopotámico comprende soja, cereal, trigo, maíz, fertilizante sólido, contenedores (con té, yerba mate y tabaco), productos forestales y productos terminados (pasta celulósica, papel, madera aserrada, aglomerados y tableros).

Gráfico 11.7: Evolución de la carga transportada por NCA



Fuente: IIE sobre la base de Secretaria de Transporte de la Nación.

Gráfico 11.8: Evolución de la carga transportada por Belgrano Cargas



Fuente: IIE sobre la base de Secretaria de Transporte de la Nación.

• Nuevo Central Argentino (NCA): cuenta con un trazado de trocha ancha (1,676 m), que conecta las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Santiago del Estero. Accede a las terminales portuarias Terminal 6, Nidera, La Plata Cereal, ACA, Genaro García, Punta Alvear y Dreyfus. NCA transporta granos, subproductos oleaginosos, azúcar, frutas cítricas, aceites, combustibles, concentrado de cobre de Bajo La Alumbrera, fertilizantes, piedras, mineral de hierro, clinker, escoria y contenedores.

• Belgrano Cargas: comenzó a mostrar un crecimiento en el movimiento de carga en el 2007. En el 2008 la carga movilizada se incrementó nuevamente un pequeño porcentaje respecto del año anterior. Se estima que para este año, pese a la sequía que azotó a casi todo el país, el nivel de transporte supere el millón de toneladas.

Por otra parte, esta empresa ferroviaria dispone de una privilegiada ubicación dentro del esquema del transporte del Corredor Bi-Oceánico, ya que dispone de conexiones con los centros de producción del área NOA-NEA (Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero), del área Centro (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires) y del área de Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan y La Rioja). Permite conexiones internacionales con Chile (Socompa), Bolivia (Pocitos), y Brasil a través del país boliviano con el mismo tipo de trocha métrica[6].

En octubre del corriente año, se anunciaron inversiones del Estado Nacional por $634 millones para este Ferrocarril, de los cuales $230 millones corresponden a los ramales C-12 y C-3 que atraviesan la provincia de Chaco. Se prevé que las inversiones ferroviarias se enlazarán con las que se ejecuten en el Puerto de Barranqueras alcanzando un centro de logística de alta calidad con sistemas de barcazas para transporte fluvial, disminuyendo los costes para el traslado de la producción y otros bienes.

6 El Balance de la Economía Argentina 2007: Más allá del Bicentenario.

No se puede dejar de mencionar que en 2009 se realizó el primer embarque de harina de soja y azúcar a Chile, a través del ramal C14 del Ferrocarril Belgrano Cargas, además de un envío de cargas con harina de soja proveniente de Bolivia, según datos de la Secretaría de Transporte de la Nación. Con esta iniciativa se comprueba que el Belgrano Cargas se va a transformar en un dinamizador de la producción de todo el norte del país.

Por otra parte, desde Avia Terai[7] parten por día hacia los puertos de Rosario y de San Lorenzo tres formaciones cargadas con granos, que en su mayoría provienen de la provincia de Salta.

En lo que respecta al material rodante, en ocho años Belgrano Cargas aumentó el parque de locomotoras de 120 a 169 y en vagones aumentó desde 5.717 vagones a 6.003 al presente. Por el momento opera una red troncal de 12.846 kilómetros. En cuanto al volumen transportado, en el Gráfico 11.8 se muestra la evolución del total de cargas transportado por el Belgrano Cargas.

11.2.2.2 Obras en proceso

El Banco Mundial (BM) otorgará un préstamo de US$600 millones que será aplicado durante el transcurso del 2010 para la puesta en marcha de relevantes proyectos de modernización de la red ferroviaria nacional. Un 80% del costo de realización de estos proyectos serán solventados con el apoyo financiero del BM y el 20% restante será financiado con recursos presupuestarios.

Entre los proyectos a concretar se encuentra la construcción de un trazado circunvalar de vías en la ciudad de Rosario, cuyo anteproyecto ya está definido. Este trazado evitará que los trenes cargueros de trocha ancha[8] y los de la red angosta del Belgrano Cargas, manejados por la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, dejen de ingresar a la zona céntrica de la ciudad para poder acceder directamente hacia las instalaciones portuarias. Esto eliminará las molestias que hoy generan los trenes cargueros a la zona costera.

Con esta obra de infraestructura y las demás otras que están en marcha con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en el Belgrano Cargas, el Ministerio de Planificación trazó el objetivo de que en una primera etapa el medio ferroviario transporte entre 35 y 40 millones de toneladas al año. A largo plazo se espera que el ferrocarril mueva no menos de 70 millones de toneladas por año.

Por otra parte, el proyecto del Ferrocarril Trasandino Central (por Mendoza), como parte del Acuerdo Binacional Argentina–Chile, fue ratificado por las presidentas de ambos países en octubre del corriente año. Declarado de interés público, pretende poner en marcha una línea de trenes eléctricos de carga que unirá el puerto chileno de Coquimbo con el de Porto Alegre en Brasil atravesando las regiones Centro y Cuyo de Argentina. Este unirá la localidad argentina de Luján de Cuyo, en la provincia de Mendoza, con la V Región de Chile, con una longitud de 202 kilómetros.

Entre las obras más importantes y complejas de esta parte del Corredor, se destaca la traza de un túnel de baja altura de 52 kilómetros de extensión bajo la Cordillera de los Andes, que descomprimirá el tráfico que circula por el Paso Cristo Redentor. Las Empresas Navieras (Chile) y Corporación América (Argentina) suscribieron en Chile un contrato para la construcción del túnel ferroviario de baja altura. El mismo se construirá a una altura de unos 2.000 metros sobre el nivel

7 Ciudad de la Provincia de Chaco.

8 La definición de trocha ancha hace referencia a la distancia de 1.676 mm entre los rieles; la trocha angosta ó trocha métrica, utiliza 1.000 mm.

del mar y cruzará transversalmente la cadena montañosa de Los Andes, entre las ciudades de Los Andes (Chile) y Mendoza (Argentina). El tiempo estimado de la construcción de esta vía es de unos siete años. Este proyecto también contará con un centenar de estaciones intermodales de carga y pasajeros a lo largo del corredor.

De acuerdo a cálculos preliminares, se proyecta que el túnel potenciará el comercio sudamericano hacia los países del Pacífico, con una demanda estimada de 50 millones de toneladas hacia 2040. Para Argentina, este trazado representará un menor costo comercial hacia la región de Asia-Pacífico y la costa oeste de Estados Unidos, evitando pasar por el Canal de Panamá y el Estrecho de Magallanes. De la misma manera, Chile podrá enviar sus mercancías con dirección a la costa este de Estados Unidos y Europa sin tener que utilizar el canal panameño.

Los proyectos necesarios y que favorecerían el crecimiento del Corredor Bi-Oceánico Central[9] son:

- Proyecto Circunvalar Rosario
- Proyecto Laguna La Picasa
- Ferrocarril Trasandino Central
- Ferrocarril Belgrano Cargas

11.2.3 Infraestructura fluvial y marítima

Para que la hidrovía sea un sistema de transporte que funcione de manera óptima y competitiva, necesariamente requiere de un enfoque multimodal integrado bajo una correcta estrategia de interconexión regional.

En lo referente a las ventajas que brinda la hidrovía, se pueden mencionar:

• Económicas: Polos regionales de desarrollo, economías de escala, mayor competitividad, nuevos productos, incremento del comercio intra y extra regional, reducción de los costos por flete.

• Sociales: nuevos empleos, nuevas fuentes de ingresos, aumento del PBI, desarrollo regional, reactivación de las subregiones de la Cuenca del Plata, mejoramiento de calidad de vida de las comunidades.

• Ambientales: menor contaminación, transporte más seguro, bajo índice de accidentes, bajo consumo de energía, menor consumo de combustibles, menor polución, menor contaminación acústica.

Un ejemplo concreto de estos beneficios, dentro de los aspectos ambientales, es el porcentaje de contaminación de dióxido de carbono por modo de transporte en la Unión Europea (UE): carretera un 80%, aéreo un 11%, ferrocarril un 4% y fluvial tan solo el 1%[10].

Otro ejemplo de las ventajas de este tipo de transporte es la relación entre la capacidad de volumen a transportar y el valor del flete. El volumen promedio de una barcaza es de 1.400 toneladas lo que representa la utilización de 40 vagones de tren ò 50 camiones.

9 Para mayor información acerca de los proyectos remitirse a "El Balance de la Economía Argentina 2008: Globalización, Federalismo y Desarrollo").

10 IIE en base a Estudio de Base de Plan Maestro para el Desarrollo Sostenible.

También es interesante considerar que, si bien el tiempo que se requiere para movilizarse por vía terrestre es tres a cinco veces menor que por vía navegable (aunque la distancia por ruta pueda ser casi la misma que por la hidrovía), los costos de traslado fluviales son notablemente más accesibles. Los operadores de comercio exterior opinan que el transporte fluvial y marítimo sigue siendo el más económico a nivel mundial para aquellas travesías superiores a los 700 kilómetros. En el Cuadro 11.6 se puede ver un comparativo del valor del flete entre los distintos tipos de medios de transportes.

Cuadro 11.6: Valores de fletes entre distintos tipos de medios de transporte de Argentina. Año 2006

	$/Tm	$ /Tm /Km
Barcaza 1.400 toneladas	0,044	26,70
Ferrocarril 40 toneladas	0,052	31,20
Camión 28 toneladas	0,13	79,50

Fuente: IIE sobre la base de la Dirección Nacional de Mercados, Año 2007.

11.2.3.1 Estado actual

América del Sur dispone de una red excepcional de vías fluviales, con alrededor de 50.000 kilómetros con posibilidades de navegar. Actualmente, estos trazados fluviales funcionan como sistemas aislados y están comprendidos dentro de las tres cuencas hidrográficas que hay en el cono sur: Amazonas, Orinoco y del Río de la Plata.

Concretamente, dentro de la Cuenca del Plata, uno de los sistemas fluviales más grandes del mundo, se encuentra la *Hidrovía Paraguay-Paraná(HPP)*. Su superficie es de 3.100.000 km^2 y abarca los territorios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. El mayor desarrollo del drenaje de la HPP se produce en Brasil, donde alcanza 1.415.000 km^2, mientras que en Argentina es de 920.000 km^2, en Paraguay 410.000 km^2, en Bolivia 205.000 km^2 y en Uruguay 150.000 km^2.

A fines de ubicación geográfica, la Cuenca del Plata se divide en: *Hidrovía Paraguay-Paraná* (nace en el Río Paraguay desde Cáceres, incluye el Canal Tamengo y continúa por el Paraná hasta Nueva Palmira sobre el Río Uruguay), *Alto Paraná* (hasta Confluencia, zona donde el Río Paraguay desemboca en el Paraná), *Hidrovía Tieté Paraná* (se encuentra en su totalidad en Brasil, hasta la desembocadura del Río Tieté en el Paraná), *Río Uruguay* y *Río de la Plata.*

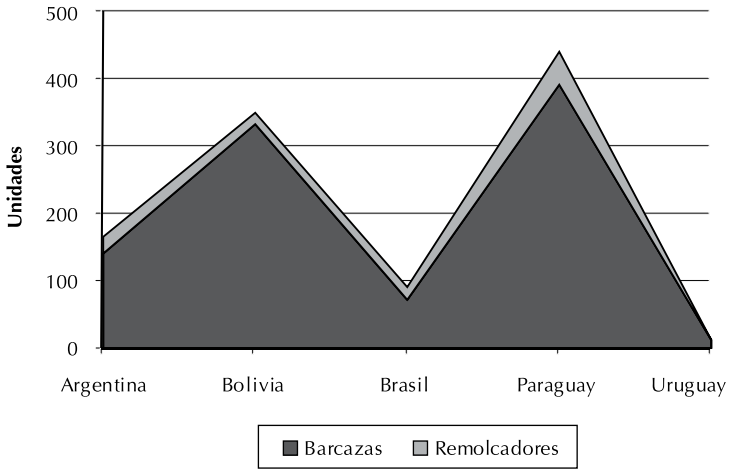
11.2.3.2 Hidrovía Paraguay-Paraná

La Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP), conexión natural para los países que conforman la cuenca del Plata (Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay), es un verdadero eje de integración e intercambio y un sistema de transporte de cargas con grandes beneficios para estos países. La HPP dispone de un recorrido de 3.442 km, que nace en el Río Paraguay, en Cáceres (Brasil), incluye el Canal Tamengo y continúa por el Paraná hasta Nueva Palmira sobre el Río Uruguay[11].

11 El Balance de la Economía Argentina 2003: Alianzas inter-regionales.

Este sistema fluvial es navegable a 32 pies en el primer tramo desde el océano hasta el puerto San Martín y a 22 pies hasta el puerto Santa Fe con un con un canal de 100 metros de ancho. Desde Santa Fe hasta Corumbá (Brasil) es navegable a través de barcazas con un calado de ocho a seis pies. Desde Corumbá hasta Cáceres es navegable con barcazas de hasta seis pies.

Gráfico 11.9: Capacidad estática de la flota de los países sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná. Año 2006



Fuente: IIE sobre la base de datos de El Balance de la Economía Argentina 2007: Más allá del Bicentenario.

El Gráfico 11.9 muestra la capacidad operativa del transporte fluvial al año 2006. Se puede apreciar que Paraguay (aunque tiene inconvenientes para consolidar el vínculo con Brasil por la falta de esclusa de navegación en Itaipú) y Bolivia son los países que utilizan esta vía navegable como una alternativa eficaz de salida al océano.

En lo que respecta al área de influencia de la HPP, esta comprende una superficie de 3.500.000 km2 y una población de 50 millones de habitantes aproximadamente. En el Cuadro 11.7 se pueden observar los datos de superficie y número de habitantes para cada uno de los territorios que conforman el área de influencia

El volumen de transporte fluvial en el 2007 fue de trece millones de toneladas (en mayor medida hierro y manganeso, soja, combustible y subproductos). También movilizó carga general (azúcar y productos forestales), clinker y otros granos.

No se puede dejar de considerar que la posibilidad de arribo y salida de las cargas hacia y desde la HPP responde también al estado de la infraestructura de los demás modos de transporte. Es una realidad que el transporte por ferrocarril es dificultoso debido a los años de abandono. Si bien en Argentina existen concesiones, la red troncal nacional esta en su mayor porcentaje deteriorada, la que requiere fuertes inversiones para su recuperación. En lo referido al transporte terrestre, el mismo se encuentra consolidado, al igual que en Brasil y Uruguay.

Cuadro 11.7 Área de influencia HPP

País	Provincia, departamento, estado o región	Superficie (km2)	Nº de habitantes
Brasil	Mato Grosso	903.358	803.274
	M. Grosso do Sul	357.125	2.264.468
	Sao Paulo	153.592	13.229.514
	Paraná	58.990	2.327.805
	Santa Catarina	27.288	1.161.755
	Río Grande do Sul	132.111	2.752.521
	Subtotal	1.632.464	24.539.337
Bolivia	Santa Cruz	370.621	2.388.799
	Chuquisaca	51.524	601.823
	Tarija	37.623	459.001
	Subtotal	459.768	3.449.623
Paraguay	Todo Paraguay	405.037	5.898.651
Argentina	Formosa	72.066	517.506
	Chaco	99.633	1.024.934
	Corrientes	88.199	980.813
	Santa fe	133.007	3.177.557
	Entre Ríos	78.781	1.217.212
	Misiones	29.801	1.029.645
	Córdoba	165.321	3.254.279
	Santiago del Estero	136.351	839.767
	Tucumán	22.254	1.421.824
	Salta	155.488	1.161.484
	Subtotal Argentina	980.901	14.625.021
Uruguay	Dptos. Del Litoral del río Uruguay, Canelones y San José	78.771	1.186.623
Total		**3.556.941**	**49.699.255**

Fuente: IIE sobre la base de datos Koutoudjian A. (2007).

11.2.3.3 Puertos argentinos

En la última década Argentina presentó un periodo de inversiones significativas en puertos, que posibilitaron operar buques oceánicos, mientras que los puertos del Litoral, que sólo disponen del tráfico fluvial, muestran un considerable y continuo retroceso. Esto se debe a que los puertos ubicados desde Santa Fe hacia el norte no son considerados rentables.

11.2.3.3.1 Puerto Formosa

Está ubicado al sur de la ciudad de Formosa, sobre el margen derecho del río Paraguay. Es el primer puerto argentino en la hidrovía Paraguay- Paraná.

Se puede acceder al mismo en forma vial a través de la RN 11 y la RN 81, hacia el sur con Formosa, Resistencia, Santa Fe, Rosario, Buenos aires y hacia el norte se accede a Paraguay. En lo que respecta a conexiones ferroviarias, el puerto es atravesado por las vías del ex Ferrocarril General Belgrano (ramal C25), que hasta el año 2001 fue utilizado sólo para la entrada de vagones

de petróleo. Desde ya estas vías posibilitan una conexión factible para vincular este puerto con las regiones de Tarija y Santa Cruz (Bolivia) y el puerto de Antofagasta (Chile).

El puerto nuevo de Formosa se ubica a más de 1.000 kilómetros de los puertos de ultramar de Buenos Aires o de Nueva Palmira, en Uruguay. Concretamente, si se analiza el ahorro de costos, el traslado de un contenedor de 20 pies desde el puerto de Formosa hasta el de Buenos Aires demanda un costo de US$1.000 por vía fluvial, mientras que esa cifra asciende a US$2.200 dólares por vía terrestre. Es por ello importante destacar, continuando con la reactivación portuaria, tal como se mencionó en la edición 2008 de El Balance de la Economía Argentina, que Formosa dispondrá de un puerto más moderno que pueda mover cargas generales y contenedoras de todo tipo.

La reactivación de este puerto tiene una gran importancia, ya que el déficit de infraestructura portuaria y equipamiento es significativo, y por otra parte se quiere lograr el objetivo de que quede en la provincia de Formosa el agregado de valor. Actualmente los productos de origen formoseño que se exportan (como pisos de madera, arroz, frutas, miel, carbón o jugos concentrados) son procesados y acondicionados en otras provincias para su exportación.

11.2.3.3.2 Puerto Barranqueras

Se ubica en la provincia de Chaco (Km 1.198), sobre la ribera derecha del Paraná. El acceso fluvial es de un calado de diez pies durante todo el año. El acceso vial se encuentra en el cruce de las rutas nacionales más importantes del MERCOSUR (11, 12, 16). El acceso ferroviario es directo al muelle principal y el trazado (trocha métrica) se vincula con los Puertos de Antofagasta e Iquique (Chile), con las ciudades de La Paz y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), y con el Noroeste Argentino. Sin embargo, la conexión ferroviaria estuvo inactiva por quince años y recién en el año 2008 se reactivó con el ingreso de un convoy de 1.200 toneladas de soja proveniente de la provincia de Salta[12]. En lo que respecta al acceso aéreo, los aeropuertos de Resistencia y de Corrientes se ubican a diez y veinte kilómetros respectivamente.

Este puerto es la salida de productos de exportación y de la producción primaria de Chaco y provincias vecinas como Formosa y Santiago del Estero. Los productos que moviliza son soja, sorgo, arroz, tanino, carbón, cuero, maderas, cemento, combustible y arena.

11.2.3.3.3 Puerto Corrientes

Posee un calado de nueve a doce pies, sin inconvenientes de transitabilidad durante los doce meses del año. Se ubica a la altura del Km 1.208 sobre el margen izquierdo del Río Paraná, en la provincia de Corrientes.

El movimiento en este puerto comprende carbón vegetal, cuero vacuno curtido, extractos y leña de quebracho, miel y palo santo[13] en cilindros torneados, en rollos, como madera aserrada y tablillas para piso.

12 Rieles Latinoamericanos Nº1072. Noviembre, 2008.
13 Nombre de una especie de árbol.

11.2.3.3.4 Puerto Reconquista

Este puerto se localiza en el Km 949, sobre el margen derecho del río Paraná en la provincia de Santa Fe. La profundidad del acceso fluvial es de trece y quince pies. Está conectado a través de ferrocarril y de forma vial por medio de la ruta A009.

El puerto tiene un largo de 870 metros y dispone de un galpón para almacenamiento de productos y de dos silos de tanques de aceite (capacidad de almacenaje de 3000 TM en total), usados para almacenamiento de aceite crudo vegetal.

Aunque no dispone de elevador de granos, el tráfico que se moviliza en este puerto es de semillas de soja, pellets de algodón, soja, girasol, aceites oleaginosas, piedra, arena y otros.

11.2.3.3.5 Puerto Santa Fe

Ubicado en el Km 584 del río Paraná, es el último puerto de ultramar apto para operaciones con buques oceánicos. Su calado navegable es de veintidos pies, con una profundidad efectiva de veinticuatro pies y una eslora permitida de 230 metros.

Como se mencionó en El Balance de la Economía Argentina 2008, la zona de influencia de este puerto abarca las regiones Centro, NOA y NEA, las que se caracterizan principalmente por la explotación de productos agrícolas, manufacturas de origen agropecuario, ganadería, minerales y manufacturas de origen industrial.

Dispone de conexiones ferroviarios con ramales internos del Ferrocarril Belgrano (trocha de 1.000 mm) y el NCA (trocha de 1.676 mm), facilitando la vinculación de varias provincias, como Córdoba, San Juan, La Rioja, Tucumán, Salta, Catamarca, Jujuy, Chaco, Santiago del Estero y Formosa. En cuanto al acceso vial al puerto, el mismo se logra de la siguiente manera: hacia el norte por la RN 11 (conecta el puerto con la ciudad de Clorinda); al este a través de la RN 18 (atraviesa Entre Ríos); al oeste con la RN 19 que continuando por la RN 20 llega a Córdoba, San Juan, San Luis, Mendoza y Chile ;y hacia el Noroeste con la RN 34 por la cual se vincula con Santiago del Estero y Tucumán.

El movimiento de carga en este puerto es de graneles sólidos, graneles líquidos, cargas secas, cargas reefer, carga general y contenedores.

11.2.3.3.6 Puerto Diamante

Este puerto se ubica en el Km 533 sobre el margen izquierdo del río Paraná, en la Provincia de Entre Ríos. Dispone de un acceso al canal de 29 pies y el acceso al muelle varía entre 23 y 29 pies. Posee espacio para dos buques tipo Panamax[14].

El acceso vial es a través de la RN 14 y la RP 39. Aunque existe el acceso por ferrocarril a los muelles, galpones y plazoletas a este puerto, actualmente se hallan inutilizables.

14 El Panamax es un tipo de embarcación, cuyas medidas están determinadas por las dimensiones de las cámaras de las esclusas del canal, esto es: 33,53 metros de anchura por 320 metros de longitud y con una profundidad máxima de 25,9 metros.

En cuanto a los elevadores de granos este puerto cuenta con la Terminal Diamante y el Muelle Provincial. El Puerto Diamante moviliza granos, oleaginosas, carga general, fertilizantes y productos siderúrgicos.

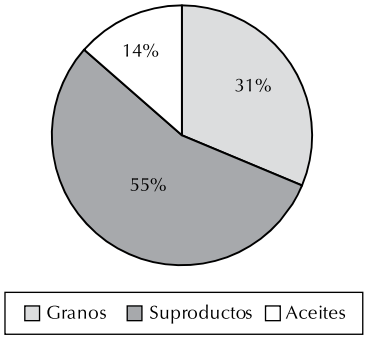
Actualmente, aunque el hinterland[15] de puerto Diamante abarca el departamento de Diamante y parte del departamento de Paraná, el mismo se encuentra inactivo.

11.2.3.3.7 Puertos San Lorenzo y San Martín

Entre los Km 441-452 del río Paraná, en la provincia de Santa Fe, se localiza una zona portuaria donde se ubica una serie de terminales privadas que se destacan en el transporte de granos y aceites vegetales.

Los elevadores de granos que se ubican dentro de este complejo son: Vicentin SA (Km 442), ACA (Km 446), Dempa – Bunge SA (Km 448,5), Pampa-Bunge SA (Km 449), Transito – Alfred C. Toepfer (Km 449), Lapacho (Km 449), terminal Nidera SA (Km 451), Quebracho – Cargill (Km 454), Terminal 6 (Km 456), San Benito (Km 441,8), Noble Argentina – Timbúes y Timbues Industrial Complex.

Gráfico 11.10: Porcentaje de granos, subproductos y aceites embarcados por la zona portuaria San Lorenzo - San Martín. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de datos del Consejo Portuario Argentino – Estadísticas.

El complejo San Lorenzo - San Martín mantiene la primacía de los granos, subproductos y aceites embarcados por puertos, con un total de 40.498.898 toneladas en el periodo enero-diciembre 2007. En el Gráfico 11.10 se expresan los porcentajes correspondientes al año 2007, de acuerdo a la importancia de cada rubro sobre el total transportado.

11.2.3.3.8 Puerto Rosario

Es uno de los puertos más importantes en lo que respecta a exportación de granos y subproductos. Su ubicación es en el Km 420, a la derecha del río Paraná en la provincia de Santa Fe. El acceso fluvial dispone de un calado de 34 pies que permite el ingreso de buques tipo Panamax.

Se puede acceder a este puerto de diferentes formas. El acceso vial puede ser por el sur, desde la autopista Aramburu, la RP 18 y la ruta 9; por el oeste desde la ruta 33, la autopista a Córdoba y la ruta 9; y por el norte desde la Autopista López, ruta 34 y ruta 11. El acceso sur directo al puerto permite la fluidez del tránsito pesado hacia el puerto sin tener que atravesar zonas urbanas. A través del puente Rosario-Victoria, la provincia de Entre Ríos se conecta con el puerto. El acceso ferroviario se realiza directamente al puerto desde el sur de la ciudad.

15 Zona de influencia.

Este puerto está conformado por varias áreas portuarias: Terminal II, Servicios Portuarios SA: Unidad III, Unidad VI, Unidad VII; Muelle Nuevo-Guide SA, Puerto Terminal APG – Villa Gobernador Galvez (Propietario Cargill), Punta Alvear SA (Cargill), Complejo Portuario de Arroyo Seco – Alfred Toepfer, Louis Dreyfus (Gral. Lagos).

En el 2007 este puerto embarcó un total de 17.451.391 toneladas de granos, subproductos y aceites.

11.2.3.3.9 Puerto Villa Constitución

Este puerto, que cuenta con una profundidad de 24 pies, se ubica en el Km 365, sobre el margen derecho del Río Paraná, en la Provincia de Santa Fe. Dispone de capacidad de fondeo para cinco buques de ultramar, sin límites de eslora. También cuenta con dos zonas bien diferenciadas: la zona norte, también llamada de ultramar, y la zona sur o de cabotaje.

El acceso vial es a través de la autopista Bs. As. – Rosario, la RN 9 y las RP 21 y 90; el ingreso ferroviario es través del ramal Bs. As. – Pacífico S.A. y del Nuevo Central Argentino que desemboca en un gran ramal ferroviario con comodidades de playa de maniobras y vías que sirven a muelles y depósitos. El tráfico actual del puerto son granos y arena.

11.2.3.3.10 Puerto San Nicolás

Se ubica en el Km 343 del río Paraná, en la provincia de Buenos Aires. Este puerto se encuentra sobre el cauce principal y por ello no necesita canal de acceso. Posibilita el atraque y zarpado de buques sin necesidad de recurrir a la utilización de remolcadores, lo que brinda ventaja económica sobre otras terminales. Su calado es de 34 pies y la eslora máxima permitida es de 230 metros. Por su ubicación geográfica, infraestructura y equipamiento, es el puerto ideal para transferencias de cargas, como así también para sevir de nexo entre los países y estados que integran el MERCOSUR.

Los accesos a este puerto son los siguientes: en forma vial, a través de la autopista 9 y la RN 188, que nace en el mismo puerto y se vincula con la autopista Rosario – Buenos Aires a seis kilómetros de distancia, con acceso directo (se evita el congestionamiento de tránsito de las ciudades); por ferrocarril se conecta a través de la línea N.C.A., ALL, Ferro Expreso Pampeano y Ferrosur, permitiéndose el ingreso de vagones al pie de las grúas de pórtico del muelle.

El tráfico principal de este puerto comprende los granos, subproductos y el acero.

11.2.3.3.11 Puerto Ramallo

Se ubica en el Km 326 sobre el margen derecho del río Paraná en la provincia de Buenos Aires. El muelle de carga cuenta con una profundidad de 44 pies y una longitud de 248 metros. Dispone de una rada que posee capacidad para cuatro buques y la eslora máxima permitida es de 220 metros. La capacidad de almacenaje de este puerto es de 250.000 Tm para granos y 60.000 Tm para fertilizantes. También se ubica en este puerto el muelle de la Cooperativa Agrícola de Ramallo.

11.2.3.3.12 Puerto San Pedro

Se ubica en el Km 277 sobre el margen derecho del río Paraná, en la provincia de Buenos Aires. El muelle cuenta con una longitud de 220 metros y pueden atracar allí tres buques para la carga, sin inconvenientes. La eslora máxima permitida para los buques es de hasta 225 metros.

A este puerto se puede ingresar sin necesidad de pasar por la ciudad. A través de la autopista 9 se puede llegar a Rosario, Buenos Aires y Capital Federal. No dispone de un ramal ferroviario; la estación del ferrocarril se ubica a cuatro kilómetros del complejo portuario.

En lo que respecta a la capacidad de almacenaje, cuenta con una disponibilidad total de 204.000 Tm y sus principales cargas, en un 99%, son granos y subproductos.

11.2.3.3.13 Puerto Ibicuy

Se ubica en la provincia de Entre Ríos, en el Km 218 del río Ibicuy. Este puerto cuenta con un calado permanente de 32 pies y es el más profundo de la provincia. Además, cumple con las exigencias internacionales y está en condiciones de operar ultramarinos de 220 metros.

A este puerto se puede acceder a través de la RN 12 que empalma con la RP 45. Como dato relevante, en el corriente año quedó apto el trazado ferroviario hacia este puerto para el tránsito de transporte de carga a baja velocidad, tras las tareas de reparación (aproximadamente 15 kilómetros) que ejecutó el gobierno en el tramo que llega al muelle. En tanto, el nivel de avance logrado hasta el momento en los frentes de obra iniciados para recuperar las principales trazas desde Paraná hasta Concepción del Uruguay, Concordia y San Salvador es del 35 por ciento.

A través de este puerto, el gobierno tiene como objetivo sacar los minerales de Bolivia, y la soja paraguaya, boliviana y brasileña. Las expectativas están en la captación del tráfico de granos y minerales en trenes de barcazas que bajan por la Hidrovía, para su transferencia a buques de ultramar con el máximo calado que ofrece la vía navegable troncal.

11.2.3.3.14 Puerto Del Guazú

Ubicado a la altura del Km 178, sobre el margen izquierdo del río Paraná, comenzó a operar en el 2008. Se accede al mismo a través de las rutas 12 y 14, y dispone de un desvío de ALL Mesopotámico que llega a pie de muelle (posibilitando las operaciones simultáneas de hasta 60 vagones).

Este puerto multipropósito esta destinado a la recepción, almacenaje, carga y descarga de buques de ultramar para productos agrícolas, forestales y carga en general (de importación y exportación). Por el momento, sólo realiza carga y almacenaje de granos.

Cuenta con un muelle de 200 metros para el amarre de buques de 90 mil toneladas, con un calado natural de 37 pies, dos líneas de embarque (1.200 Tm/hs de cereal), dos depósitos de almacenaje en celdas (80 mil toneladas) y una dársena para barcazas de 50.000 m2 apta para operar con hasta ocho barcazas en forma simultanea, entre otras características.

11.2.3.3.15 Puerto Zárate

Está ubicado sobre el margen derecho del cauce principal del Río Paraná en el Km 111, al noroeste de la ciudad de Buenos Aires. En forma vial se puede acceder por las rutas RN 9, Panamericana (libre de congestionamiento y tráfico urbano) y mediante el complejo Zárate-Brazo Largo (este-oeste)[16] se une la Mesopotamia y Brasil, con el resto del país y Chile. El acceso ferroviario se realiza mediante un desvío propio que posee el puerto, construido en forma conjunta con NCA. También tiene acceso a la red de ALL Mesopotámico.

El movimiento de este complejo portuario es de vehículos, contenedores y carga general.

11.2.3.3.16 Puerto Campana

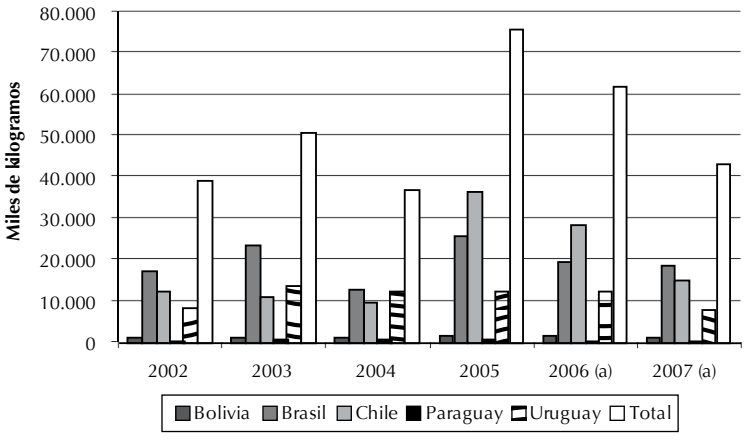
Se ubica en la Provincia de Buenos Aires, en la orilla sur del Río Paraná de las Palmas, sobre el margen derecho, en el Km 97, a 52 millas náuticas de Buenos Aires vía canal Mitre.

El acceso vial es a través de la RN 9 hacia el noroeste y por el sur mediante la RP 6. Cerca del Km 7,5 nace la RN 12, que a través del complejo Zárate-Brazo Largo, permite el acceso al norte y la región mesopotámica.

El tráfico principal del puerto comprende granos, frutas, insumos de mineral de hierro, productos de fábrica de caños sin costura, frutas, combustible, automóviles, productos químicos y derivados del petróleo.

11.2.4 Infraestructura aérea

Gráfico 11.11: Movimiento de carga entre Argentina y países limítrofes. Año 2006



Nota: (a) son datos parciales.

Fuente: IIE sobre la base de datos de la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial.

Lamentablemente las dificultades que presenta la infraestructura aérea argentina no han variado en los últimos años. Si se consultan las ediciones anteriores de El Balance de la Economía Argentina se puede observar que la información disponible no muestra una evolución en lo que a mejoras necesarias se refiere. La disminución de servicios, de oferta, cancelaciones, demoras, faltas de vuelos, reducción de la flota de las empresas, conflictos gremiales, aeropuertos no operativos, etc., siguen siendo problemáticas de la in-

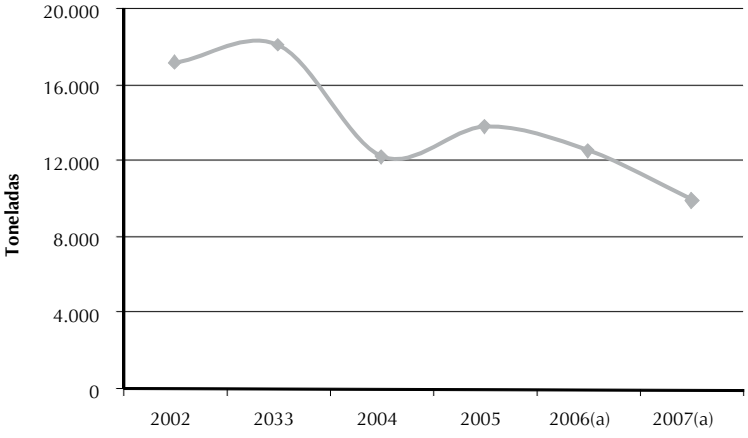
16 Es un complejo que tiene como figura saliente dos puentes que cruzan el río Paraná. Detenta ese nombre por las dos ciudades que conecta.

fraestructura aérea y tienden a agravarse dada la parálisis de las autoridades. Se continúa con regiones y provincias menos integradas y comunicadas.

La mayoría de los aeropuertos del interior no reciben vuelos comerciales, ya que un número importante de empresas aéreas consideran estos aeropuertos como no rentables. A esto se suman terminales aeroportuarias sin actividad o servicios regionales (vuelos entre ciudades del interior que no tocan Aeroparque).

La información sobre el tipo de carga que se exporta o se exporta, es muy escasa. Durante el 2006 (período en el que hubo un incremento en el país del volumen de la carga transportada por avión) el movimiento fue de arándano, semillas de maíz, pescado, autopartes, carne vacuna y carne equina. Los destinos principales fueron Londres, Madrid, Miami, París y Santiago de Chile.

Gráfico 11.12: Evolución del movimiento de carga del tráfico de cabotaje de Argentina



Nota: (a) son datos parciales.

Fuente: IIE sobre la base de datos de la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial.

El Gráfico 11.11 muestra la evolución de la carga movilizada entre Argentina y los países limítrofes. El Gráfico 11.12, por su parte, permite apreciar la evolución de carga en vuelos de cabotaje de empresas nacionales.

11.2.4.1 Aeropuertos del Corredor

• Provincia de Córdoba: Las conexiones con otras provincias, a través del aeropuerto Internacional Ing. Ambrosio Taravella de la ciudad de Córdoba (a nueve km del centro de la ciudad) son escasas. El mayor porcentaje de los vuelos provienen de Aeroparque. A once kilómetros de la ciudad de Río Cuarto se ubica el aeropuerto de cabotaje Área de Material, considerado aeródromo mixto por la presencia de la Base Militar Aérea. No registra movimientos.

• Provincia de Santa Fe: En esta provincia se encuentra el aeropuerto Sauce Viejo, con una ubicación estratégica en el MERCOSUR y en un cruce de rutas ejes en el desplazamiento de cargas Brasil-Chile y Asunción-Buenos Aires. También se ubican el aeropuerto de Reconquista y el aeropuerto Internacional de Rosario.

• Provincia de Entre Ríos: Cuenta con dos aeropuertos. Por un lado el aeropuerto de Concordia Comodoro Pierrestegui ubicado a trece kilómetros de la ciudad, al que arriban vuelos de cabotaje. Por otro lado, está el aeropuerto General Justo José de Urquiza (internacional) que se ubica a quince kilómetros del centro de la ciudad de Paraná. Esta provincia también dispone de trece aeródromos públicos menores.

• Provincia de Catamarca: Dispone del aeropuerto Coronel Felipe Vallese, el que se encuentra en la ruta 33 Km 22, a veinticinco kilómetros de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca. Los vuelos que arriban a este aeropuerto sólo son de cabotaje.

• Provincia de La Rioja: A ocho kilómetros del centro de la ciudad de la Rioja, se ubica el aeropuerto Capitán Vicente A. Almonacid. Sólo realiza vuelos de cabotaje.

• Provincia de San Juan: Dispone del aeropuerto Domingo Faustino Sarmiento, al que sólo arriban vuelos de cabotaje. Se encuentra a quince kilómetros del centro de la ciudad de San Juan.

• Provincia de San Luis: Cuenta con dos aeropuertos: uno llamado Villa Reynolds, que se ubica en la ciudad de Mercedes (cabotaje); el otro es el aeropuerto Brigadier Mayor César Ojeda (también de cabotaje) que se localiza en San Luis.

• Provincia de Mendoza: Dispone del Aeropuerto Internacional Francisco Gabrielli (El Plumerillo) ubicado a siete kilómetros de la ciudad de Mendoza sobre la RN 40, y del Aeropuerto Internacional Comodoro D. Ricardo Salomón ubicado a un kilómetro de la ciudad de Malargüe, cercano al importante centro turístico del Valle de Las Leñas (centro internacional de esquí). El aeropuerto Santiago Germano recibe vuelos de cabotaje y se ubica a siete kilómetros de la ciudad de San Rafael y a 232 Km al sur de la ciudad de Mendoza.

11.3 Posibilidades de interconexión regional

La integración de los países de América Latina es un anhelo que se despertó con la ruptura del régimen de dominio de la corona española sobre estas tierras, luego de que las fuerzas realistas fueran derrotas en las guerras de la independencia a manos de los ejércitos latinoamericanos. El sueño abarajado, entre otros, por los principales líderes libertadores sudamericanos, José de San Martín y Simón Bolívar, implicó una visión muy progresista de lo que debiese ser la relación entre los países de la región, logrando una Latinoamérica unida, para así explotar las ventajas económicas y aunar fuerzas como región dentro del contexto mundial.

Obtener una unión integral regional implica desarrollar y mejorar aspectos políticos y físicos entre los países participantes. En cuanto a lo político, actualmente existen fuertes divergencias en las ideologías de pensamiento y en los principios básicos que rigen como base para la realización de políticas, divergencias que resultan insalvables para lograr una región cohesionada. Esto impone restricciones al crecimiento conjunto de la región, y genera brechas de progreso entre los países de cada bloque. En relación a los aspectos físicos, es necesario considerar que las posibilidades de crecimiento de un país no sólo se basan en su mercado interno, sino –y cada vez en mayor proporción- que el crecimiento está fuertemente influido por el mercado externo, especialmente con el gran avance de las técnicas de información y logística que reducen las fronteras de integración.

Según la CAF (2000), el enorme esfuerzo de planificación y reformas institucionales debe realizarse con criterios de sostenibilidad. La conservación del valioso capital natural sudamericano y el respeto por las comunidades asentadas en los diferentes lugares del territorio en el que se desarrollarán los proyectos de integración deben ser parte de los objetivos estratégicos a ser alcanzados. El desarrollo de América del Sur debiera ser enfocado sobre la base de la creación de *cinturones de desarrollo* que suponen el uso sinérgico que se produce por la existencia simultánea de infraestructura física en los campos de logística (incluida vialidad y navegación fluvial), energía y telecomunicaciones.

Para ayudar al crecimiento, la región necesita mejorar la infraestructura vial, ferroviaria, fluvial, aérea y los pasos fronterizos. En el caso puntual de Argentina, el meollo de la cuestión recae sobre la tendencia mundial a aprovechar las economías de escalas del transporte, lo cual implica vehículos de mayor porte que desafían los límites de las actuales redes de infraestructura.

Para desarrollar la infraestructura física de la región en búsqueda de un superior caudal económico, surgió en agosto de 2000 IIRSA[17]. Esta iniciativa responde a la necesidad de una agenda renovada de desarrollo, que restablezca un patrón de crecimiento sostenido y compartido, creador de empleo, incluyente y participativo, que valore la riqueza ambiental y cultural de América del Sur. Los objetivos estratégicos de IIRSA para el período 2006-2010 se concentran en cuatro áreas de acción: (i) Asegurar la **implementación** de los proyectos de la "Agenda de Implementación Consensuada"; (ii) Promover un salto de calidad en los procesos de **planificación** territorial y de toma de decisiones de inversión en infraestructura de integración; (iii) Apoyar proyectos específicos de infraestructura de integración a través de la experiencia acumulada en los **procesos sectoriales de integración**; y (iv) Fortalecer el proceso de difusión de la Iniciativa.

Concretamente, la Iniciativa IIRSA se sustenta sobre dos ámbitos de acción fundamentales:

• **El ordenamiento espacial del territorio:** partiendo del reconocimiento de la realidad geopolítica y socioeconómica del continente, los gobiernos acordaron la organización del espacio sudamericano en franjas multinacionales que concentran poblaciones, producción y flujos de comercio actuales y potenciales de la región, y que han de converger gradualmente hacia un estándar común de calidad de servicios de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. A estas franjas multinacionales se les dio el nombre de Ejes de Integración y Desarrollo (EID). Los EID son, entonces, las grandes regiones de América del Sur en que las oportunidades de negocios intra-regionales y globales están generando o son más probables de generar flujos de inversión y comercio importantes.

• **La convergencia de normas y mecanismos institucionales:** adicionalmente, los gobiernos han establecido una serie de grupos y dinámicas de trabajo para mejorar la comprensión y promover la eventual remoción de las barreras y restricciones de orden regulatorio, legal, operativo e institucional que limitan el uso eficiente de la infraestructura existente, así como las que obstaculizan las inversiones en nueva infraestructura, a fin de permitir el libre comercio de bienes y servicios dentro de la región.

Bajo estas líneas de acción, la infraestructura regional se diseña en función de las necesidades sociales y de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Así, los EID representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible agregado de América del Sur. Esta dinámica facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura, y proveerá mecanismos para la distribución racional y equilibrada de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región.

En materia de proyectos, las prioridades de la iniciativa son el mejoramiento de la infraestructura en áreas de alto tráfico, la planificación y construcción de infraestructura en áreas de alto potencial de desarrollo, la identificación de cuellos de botella y eslabones de conexión inexistentes, y la preservación del ambiente y los recursos sociales.

17 La información sobre IIRSA se extrajo de su página web: www.iirsa.org.

Actualmente, IIRSA está trabajando en ocho Ejes de Integración y Desarrollo:

- Eje Mercosur-Chile.
- Eje Andino.
- Eje Interoceánico Central.
- Eje Amazonas.
- Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam).
- Eje Perú-Brasil-Bolivia.
- Eje de Capricornio (Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta).
- Eje del Sur (Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca).

Dentro de la iniciativa, se acordó entre los países un total de 31 proyectos, a partir de los resultados obtenidos durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA, que por sus características tienen un alto impacto en la integración física de Latinoamérica. A esta agenda se la denomina "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010", y fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA en noviembre de 2004.

Con esta "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010" la atención y los esfuerzos de los doce países de Sudamérica y de las agencias multilaterales estarán concentrados en la búsqueda de resultados visibles en el contexto de IIRSA, aprovechando las sinergias y las oportunidades de coordinación y creación de consenso que genera dicha iniciativa.

La focalización en un conjunto acotado de proyectos amplía la posibilidad de su ejecución, ya que facilita el establecimiento de prioridades por parte de los gobiernos, en un contexto en el que, en algunos casos, se experimentan restricciones fiscales, limitada capacidad de endeudamiento público, así como una participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura que debe fortalecerse.

Mapa 11.1: Estado de avance de la Agenda de Implementación Consensuada. Año 2005-2010



IIE sobre la base de IIRSA

11.4 Planificación de mejoras

El surgimiento de IIRSA permitió unir los esfuerzos de los países de América del Sur en post de aumentar el nivel de integración física, pensando en ampliar las posibilidades económicas que brinda el comercio mundial. Con mejores vías de comunicación, se acortan tiempos y costos, y se obtendrían salidas eficientes a ambos océanos, pudiendo transportarse un sinfín de mercaderías.

Un aspecto que se debe tener en cuenta al planificar las políticas de infraestructura, es que los transportes de cargas y de pasajeros presentan distintos requerimientos y por ende son necesarios distintos medios de transporte. Esta sección se centra especialmente en lo que referido a las cargas, si bien también se hacen referencias al transporte de pasajeros.

En el caso de las cargas, el flete tiene un impacto sobre el comercio equivalente al de las tarifas arancelarias o al tipo de cambio monetario: una reducción del costo de transporte fomenta directamente las exportaciones y las importaciones, al igual que un aumento del tipo de cambio induce inicialmente a mayores exportaciones, y una reducción del arancel aduanero nacional reduce el costo de las importaciones[18].

Pero los beneficios derivados de mejoras en el transporte tienden a mejorar sustentablemente el crecimiento del ingreso, según lo exponen Sanchez, R. y Wilmsmeier, G. (2005), ya que producen:

• Impacto sobre el comercio: El precio de la gran mayoría de los bienes transados es exógeno para los países en vías de desarrollo. Si se encarece el transporte de las importaciones, eso implica una mayor inflación a causa del aumento en los costos de los bienes importados, lo cual en el caso de bienes intermedios y de capital aumenta también los costos de la producción local. Si se encarece el transporte de las exportaciones, eso implica una reducción de los ingresos del país exportador o simplemente una pérdida de mercado.

• Impacto sobre el crecimiento económico: Trabajos empíricos concluyen que mayores costos de transporte llevan a menores niveles de inversión extranjera, una menor tasa de ahorro, menores exportaciones de servicios, un menor acceso a tecnología y conocimiento, y finalmente a una reducción en el empleo. Se estima que una duplicación del costo de transporte implica una reducción de la tasa de crecimiento económico en más de medio punto.

• Creciente relevancia: En comparación con los aranceles, el costo del transporte ha ganado relevancia para la competitividad de las exportaciones. Para las exportaciones de América Latina y el Caribe, por ejemplo hacia los Estados Unidos, se paga un promedio de 1,86% en derechos aduaneros, versus 4,45% del valor de la mercancía para su transporte internacional.

• Creciente componente en el costo de la logística: El gasto en fletes de transporte además aumenta porque se requiere una mayor calidad de servicio, principalmente una mayor fiabilidad y entrega "justo a tiempo" (JIT, en sus siglas en inglés). Con eso se reduce el componente del gasto en inventarios dentro del costo total de logística, mientras que el gasto en transporte aumenta.

• Creciente incidencia en el valor del bien transado: Finalmente, incluso como porcentaje del valor del bien importado, en muchos casos está aumentando la incidencia del costo del transporte internacional. Mientras que en el pasado se exportaban principalmente materias primas y bienes manufacturados, hoy en día es cada vez más común el comercio de bienes intermedios.

18 SANCHEZ, R. Y WILMSMEIER, G., (2005), p. 12.

Frente a la importancia que representan los fletes en el comercio, cómo quedó demostrado previamente, es necesario desarrollar un **sistema de transporte multimodal** que sea económicamente eficiente. Para ello, se deben analizar cuáles son las estrategias que ofrezcan aptitud técnica y económica según el tipo de carga.

El costo por tonelada del transporte aéreo es el más elevado y el que exhibe menos economías de escala, de manera que los productos de gran valor y bajo volumen suelen transportarse por este medio. Para bienes homogéneos que compiten en el mercado internacional, su competitividad es bastante sensible a ligeras variaciones en los costos de transporte, por lo que la red debe estar suficientemente agilizada para no alterar bruscamente la competitividad. En cambio, para productos de alto valor agregado, intensivos en sistemas de logística, la puntualidad, la confianza y la seguridad son más importantes que los efectos de una reducción de los precios de los transportes.

Si se centra la atención en el transporte de commodities (que es lo que en su mayoría exporta Argentina), es prioridad escoger medios de transporte que reduzcan los costos y permitan el traslado de grandes cantidades. Se puede ver en el Cuadro 11.8 las prestaciones de los distintos medios de transporte. También en el Cuadro 11.6, expuesto dentro de la sección 2.3 del capítulo, se describen los costos de transportar una tonelada por kilómetro a través de los distintos medios de transporte.

Cuadro 11.8: Comparación entre los distintos modos de transportes

	Capacidad de Carga	Consumo de Energía	Flete	Potencia
	Para transportar 1600 ton.	Con un litro de Gas oil se transporta una tonelada	Tomando como índice la unidad	Con un HP se puede transportar
Vía Fluvial	1 barcaza	251 km	1,00	22,2 tm
Vía Ferroviaria	40 vagones	101 km	1,40	7,4 tm
Vía Carretera	80 camiones	29 km	3,20	1 tm

Fuente: IIE sobre la base de datos ALADI.

Otra ventaja que presenta el sistema de transporte fluvial es el impacto ecológico. En el Cuadro 11.9 se exponen los porcentajes de contaminación de los distintos medios de transporte. El medio fluvial emite la menor cantidad de dióxido de carbono a la atmósfera de entre los medios existentes.

Cuadro 11.9: Porcentajes de contaminación de dióxido de carbono por modo de transporte en UE

	Carretera	Aéreo	Ferrocarril	Fluvial
Emisiones de CO2	80%	11%	4%	1%

Fuente: IIE sobre la base del Estudio de Base de Plan Maestro para el Desarrollo Sostenible.

Los dos aspectos analizados, el económico y el ambiental, son los pilares fundamentales para planificar una estrategia de transporte multimodal sustentable hacia el largo plazo. Los efectos positivos impactarían sobre el comercio exterior y sus costos y sobre el medio ambiente, tan dañado por los avances económicos, especialmente del último siglo. Para un país como Argentina y para la mayoría de los países de América del Sur, contar con un mejor desarrollo de las vías fluviales y marítimas navegables es sumamente útil para reducir costos en los fletes y aumentar la competitividad, y para la reducción de gases dañinos que afectan la vasta riqueza natural de la

región. Además, para aumentar la productividad, es necesario conectar las terminales fluviales con centros viales y ferroviarios que integren toda la cadena productiva posibilitando un sistema de gestión sin espacios no conectados.

Una propuesta que suelen presentar distintas entidades como la CAF o IIRSA es la creación del Eje Fluvial Norte-Sur para integrar -con un esquema multimodal- las diferentes cuencas de América del Sur. Dicho eje, que se muestra en el Mapa 11.2, está constituido por los ríos Orinoco, Casiquiare, Negro, Amazonas, Madeira, Mamoré, Itenez-Guaporé, Paraguai, Paraná y de La Plata, con un recorrido de cerca de 10.000 km. Los objetivos que se plantea la CAF, en relación a este eje, son:

• Establecimiento de un sistema permanente de mediciones hidráulicas y morfológicas.

• Estudios permanentes de impacto ambiental, de acuerdo a patrones internacionales.

• Desarrollo de una legislación aduanera apropiada para el sistema de integración fluvial.

• Implementación de un sistema de gestión de control aduanero, con tendencia a la creación de aduanas sin papeles.

• Creación de la póliza de navegación y establecimiento de los reglamentos de navegación fluvial y de puertos.

• Creación de mecanismos subregionales de participación de los usuarios, prestadores de servicios y transportistas fluviales.

• Establecimiento de un sistema de capacitación del personal de la navegación fluvial.

• Creación de sistemas de transporte multimodal.

Conjuntamente con los costos de operatividad, es necesario brindar un servicio de calidad y seguridad, además de garantizar el correcto mantenimiento de las líneas. En cuanto a la última característica, todas las vías por donde transiten los productos deben estar en correcto estado para que no genere pérdidas de tiempo y disminuya las probabilidades de rotura del vehículo. En cuanto a la calidad y seguridad, son aspectos explícitos e implícitos que mejoran la competitividad y la seguridad del país.

Pero no sólo las condiciones internas determinan ventajas competitivas, sino que se necesita también dar mayor agilidad a los trámites para entrar y salir del país. Las demoras promedio en las aduanas tienen un impacto relevante en los costos. Por ello, es menester establecer controles compartidos entre ambos países, con el fin de disminuir el tiempo de espera. Además se debería proveer a los mismos de tecnología en comunicación de punta, para poder conectarse con otras dependencias y generar un sistema de información virtual que remita datos sobre el comercio exterior del país y que sirva para detectar deficiencias del sistema con el fin de erradicarlas, desechando ya el uso de formularios engorrosos en papel.

La mayor parte de la red vial, excluyendo algunos de los tramos concesionados, se encuentra con problemas de falta de mantenimiento adecuado, tanto en la superficie como en la señalización. Como en general no se han producido expansiones de capacidad, frente a un parque automotor que ha crecido enormemente, persisten insuficiencias y cuellos de botella, que restringen físicamente la infraestructura. Por ende se deberían concluir las obras planificadas señaladas en el punto 2.1.2, y mejorar los accesos a las ciudades y circunvalarlos para evitar embotellamientos y disminuir las tasas de accidentes. Referido al último punto, es obligación fortalecer los controles

Mapa 11.2: El Eje fluvial Norte-sur



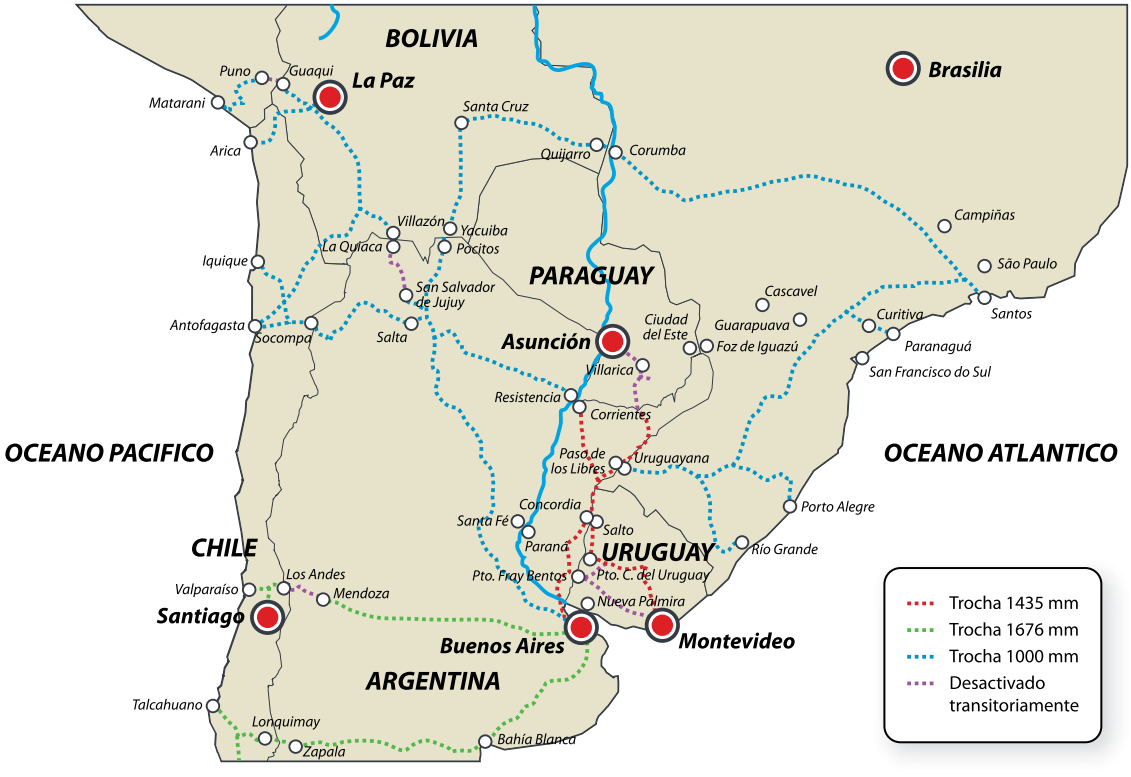
Fuente: IIE sobre la base de CAF.

viales para concientizar a la población de los devastadores efectos de la imprudencia detrás del volante con el fin de generar ahorros humanos y económicos al Estado.

Si ahora se toma en cuenta la red ferroviaria, la misma presenta, en líneas generales, restricciones de capacidad por la falta de inversión que sufrió en las últimas décadas. El progresivo deterioro comenzado en la década del '50 no se pudo solucionar a través de las concesiones. En este caso, con problemas tan graves, parece que el mercado solo no puede ajustar de manera automática. El rol que debe tener el Estado, además de regular, es impulsar un cambio estructural. Si bien este cambio es vital en varios frentes de la conectividad, la situación del ferrocarril impera por un rápido y sostenido alivio. Esto con vistas a rotar la matriz del transporte de cargas (y posteriormente ampliarlo al de pasajeros) desde una estructura vial, a través de camiones, hacia los rieles a través del ferrocarril. La CAF (2004) remarca que la estructura actual no puede soportar el paso de trenes a pleno, y tampoco operar trenes de mayor porte como ocurre en otras regiones del mundo, comprometiendo una de las principales ventajas del ferrocarril en materia de escala. Asimismo, impide el desarrollo de velocidades más acordes con las necesidades de muchos mercados. Otros problemas relacionados con los ferrocarriles son la existencia de distintas trochas entre países y dentro del mismo país y la escasa formación de centros de transferencia intermodal.

De acuerdo a la CAF(2004), la red ferroviaria del Mercosur está conformada por un macrosistema integrado de trocha métrica de más de 40.000 km de líneas, en las que participan Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, y por un microsistema de trocha estándar de más de 6.000 km de líneas, en el que participan Argentina, Paraguay y Uruguay. El macrosistema tiene un punto de conexión

Mapa 11.3: Red ferroviaria básica del Cono Sur



Fuente: IIE sobre la base de la CAF

con el de trocha métrica por Paso de los Libres-Uruguayana. El Sistema Ferroviario de Trocha Ancha (1676 mm) de la República Argentina no tiene relación con el de la misma trocha en Chile, por falta de infraestructura de enlace. Si se vincularan conformarían un macrosistema de más de

Mapa 11.4: Proyecto de la CAF para ampliar el sistema ferroviario



Fuente: ALAF

20.000 km, dando acceso a puertos de ambos océanos. Entonces, para ampliar las oportunidades de comunicación es necesario idear sistemas que permitan conectar diferentes medidas de trochas y establecer códigos ferroviarios interregionales comunes para una coordinación en las futuras obras y en la operación diaria.

En el Mapa 11.3 se exponen los diferentes trayectos viales, distinguidos de acuerdo al ancho de trocha. En el Mapa 11.4, por su parte, se presenta un plan provisto por la CAF para ampliar la red ferroviaria.

Como se expuso anteriormente, el transporte aéreo argentino está en pésimas condiciones. Como primera medida, se deberían mejorar las flotas aéreas y aeropuertos para disminuir la probabilidad de accidentes. Conjuntamente se tienen que generar Hubs, que son aeropuertos grandes del que salen y al que llegan vuelos de larga distancia que se efectúan por intermedio de aviones de gran capacidad, centralizando el movimiento de una zona. Estos aeropuertos tienen enlaces con ciudades más pequeñas, que son servidas con aviones de menor tamaño. Esto permitirá descentralizar los vuelos de Buenos Aires, otorgando mayor frecuencia hacia el exterior en los aeropuertos del interior.

Para fortalecer la integración con los demás países de la región será necesario establecer una **política aerocomercial común**, que facilite el transporte de carga y de personas, especialmente en las zonas fronterizas.

Finalizando con las medidas, si bien el capítulo se ha enfocado en la infraestructura del transporte, se tiene que recordar dos aspectos que son importantes para el país y para la integración interregional. Estos son la generación de **energía y las telecomunicaciones**[19]. Se tiene que trabajar de manera conjunta entre los países para obtener una matriz energética regional renovable que no sea limitante al el crecimiento futuro, compartiendo la construcción de obras; en cuanto a las comunicaciones se deben dictar reglamentos comunes que normalicen las medidas y los estándares utilizados.

Como conclusión, el transporte en Argentina enfrenta los retos de promover un sistema competitivo y eficiente que responda a las tendencias tecnológicas, de mercado y de organización del transporte en el mundo.

19 En el Capítulo 12 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina" se tratan con mayor detalle aspectos relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación. (TIC) .

Anexo 11: Tendencias mundiales del transporte marítimo

A continuación, a partir del trabajo de la CAF (2000), se analizan las tendencias que se están manifestando en la industria del transporte marítimo mundial: integración de líneas de transporte marítimo y concentración de servicios, innovación tecnológica y la expansión del sistema de transporte multimodal.

Teniendo en cuenta que los transportistas más grandes están comprando buques de 6.000 o más TEU (volumen de 20x8x8 pies, que es el tamaño de un contenedor estándar) de capacidad, sólo los puertos que puedan adaptarse a las nuevas exigencias del mercado podrán convertirse en centro de concentración de cargas.

El desarrollo del transporte marítimo constituye uno de los instrumentos fundamentales para la consolidación del espacio económico de América del Sur. La meta principal apunta cada vez más a la promoción del comercio, aprovechando las oportunidades derivadas del proceso de concentración y modernización que está experimentando el transporte marítimo a nivel mundial y de América del Sur. Estas oportunidades son:

• **Contenedorización:** hay dos tendencias que pudieran afectar el desempeño del transporte marítimo de América del Sur. Por una parte, el continuo desarrollo del tamaño de los contenedores y su normalización, y por el otro la creación por parte de las grandes compañías de "pool" nacionales o subregionales de contenedores, con el propósito de crear economías de escala.

• **Migración desde proveedores de transporte a distribución física, logística multimodal o proveedores de "transporte total:** este cambio de funciones del transportista tradicional hacia un concepto integral de servicio puerta a puerta está abriendo nuevas oportunidades en la industria del transporte y en la comunidad donde negocia. Habría que analizar los potenciales beneficios que se derivan de este desarrollo.

• **Desarrollo de almacenes en tierra firme y la plataforma logística para los despachadores de la carga:** la introducción de estos centros de acopio en tierra firme tiene implicaciones de gran envergadura en los requerimientos de la infraestructura y la organización del transporte.

• **Uso del transporte fluvial, ferrocarril y costero:** la transferencia de las cargas del modo vial (ambientalmente perjudicial) a modos menos ambientalmente agresivos como el ferrocarrilero, fluvial o navegación costera, es una de las medidas posibles que se pueden tomar para proteger el ambiente.

• **Cabotaje:** en este momento no se aprovechan todas las potencialidades, economías de escala y sinergias entre servicios nacionales e internacionales, ya que muchos países siguen protegiendo sus flotas con leyes que limitan el cabotaje a empresas nacionales. Además, varios países mantienen acuerdos bilaterales que representan una reliquia de los tiempos de la reserva de carga. Existen presiones para incluso restringir el cabotaje dentro del Mercosur a empresas de este grupo regional.

• **Nichos:** líneas navieras regionales y de norte-sur cuentan básicamente con tres opciones para hacer frente a la expansión de las grandes líneas de este-oeste hacia sus mercados: participar del proceso de concentración, formando alianzas ó fusionándose; venderse; o identificar y defender nichos. Esta última opción es la más atractiva, si se logra.

• **Especialización:** un número reducido de países está aumentando su participación en el mercado en varios sectores marítimos. Hoy el proceso de concentración sugiere que es mejor especializarse que buscar una diversificación. Cada país debe identificar en qué subsectores sería más prometedora una especialización.

• **Regulación:** en lo referente al entorno de regulación, el debate se centra en la necesidad de reglamentar necesariamente los aspectos de seguridad y protección del medio ambiente. Por otra parte, también se requiere que el Estado asuma la función que le corresponde en la defensa de la competencia entre operadores e idealmente entre modos de transporte, y en particular en aspectos como la garantía de la igualdad de condiciones de acceso y participación en la oferta de servicios, el control de prácticas desleales o de abusos de posición dominante, y otras figuras de posible distorsión de funcionamiento de los mercados.

• **Preparación de los actores del transporte:** es necesario que todos los actores que intervienen en el transporte marítimo e intermodal, se preparen para enfrentar un cambio de mentalidad, la capacitación de la mano de obra necesaria para operar y la de los mandos superiores para administrar los futuros sistemas de gestión empresarial, constituyen sin duda los temas que presentan el mayor desafío tanto para las empresas como para la sociedad en su conjunto.

• **Introducción de la informática y la telemática:** la industria del transporte marítimo necesitará adaptarse a los posibles cambios generados por la informática y la transmisión vía Internet de la información.

• **Derecho del mar:** se requiere cooperar, según corresponda a los compromisos asumidos por cada país, en la ejecución y salvaguarda de los derechos consagrados en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar y en la Declaración de Santiago, incluyendo los derechos relativos a los países sin litoral.

Capítulo 12: Innovación

En el mundo actual, la innovación juega un papel central como impulsor del desarrollo. A medida que las economías se acercan a las fronteras del conocimiento, aquella se convierte en una herramienta para poder superarlas.

Está demostrado empíricamente que la aplicación del proceso innovador, y en particular el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones, genera significativos beneficios a la sociedad. Más aún, el progreso evidenciado por los países en vías de desarrollo hace de la reducción de la brecha tecnológica un punto prioritario en los planes dirigidos al crecimiento sostenible de dichas naciones.

Para el caso particular de la República Argentina, si bien los indicadores referidos a innovación y a las TICs han demostrado importantes avances durante los últimos años, se considera que es necesario volcar aún mayores esfuerzos para aprovechar realmente los significativos beneficios que derivan de esta actividad.

12.1 Introducción

El término innovación se refiere a aquellas actividades o conocimientos que introducen un cambio en la forma de hacer las cosas. Significa utilizar competencias, conocimientos y *know how* para producir y desarrollar nuevos conocimientos, construir redes, y aplicar e integrar el conocimiento tácito con el conocimiento codificado habitual del mundo de la investigación [1].

La innovación es un fenómeno que se visualiza tanto a nivel micro como a nivel macro en el sistema económico de un país. En el primer caso, la innovación aparece como una fuente de ventajas competitivas para las firmas, permitiendo reducir costos y aumentar la productividad de los factores utilizados. Este fenómeno no sólo beneficia a la empresa innovadora, sino que el impacto se traslada a toda la cadena de valor. A nivel macro, y por medio del "efecto contagio", la innovación llega a otros mercados generando cambios en la estructura global del sistema. En este sentido la innovación resulta esencial para obtener tasas de crecimiento más elevadas. En particular, la innovación permite un proceso de inversión más eficiente, mejora de forma sustentable la distribución de las ganancias, amplía el mercado interno y también posibilita mejores niveles de salarios [2].

En Argentina, la histórica disociación entre el sector científico y el empresariado, como así también la existente dentro de un mismo encadenamiento productivo, dificultan el desarrollo de la innovación y el aprovechamiento de los *spillovers* [3] que ésta genera. Del mismo modo, en el país se torna difícil crear una red interconectada entre los investigadores, lo cual no es alentador en tanto actualmente las innovaciones surgen principalmente en las redes globales de conocimiento.

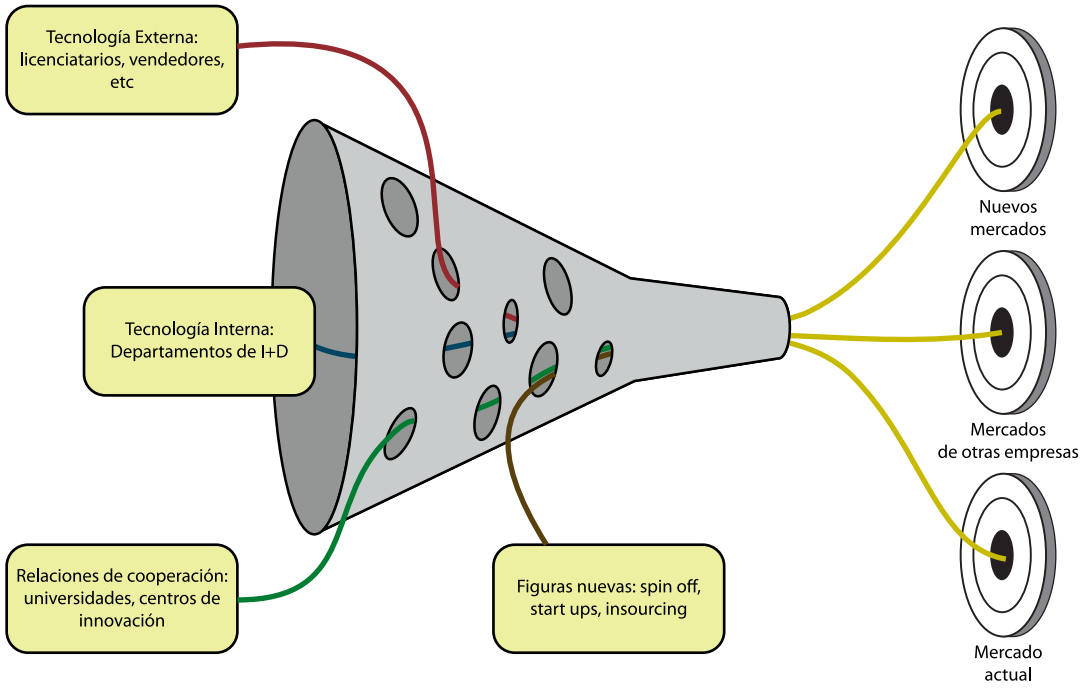
Si bien la innovación ha ocupado un lugar preponderante en la economía y en la humanidad en general, la forma de asociarla a un negocio ha ido mutando con el tiempo. A grandes rasgos, puede decirse que la misma ha pasado por las siguientes etapas:

1 Prospectiva 2020. Ministerio de Ciencia y Tecnología.
2 Seminario "Las políticas públicas para incentivar la innovación en el sector privado: Una agenda prioritaria" (BNDES, Junio de 2009).
3 Efectos difusión.

- Innovación de productos.
- Innovación de procesos.
- Innovación de productos y de procesos.
- Innovación en el modelo de negocio.

Si bien estas etapas pueden darse en forma simultánea y en distintos tipos de empresas, los estadios ulteriores suelen ser alcanzados por aquellas firmas relativamente más innovadoras. Por otro lado, y ahora considerando las etapas individualmente, puede definirse a la innovación en cada una de ellas como "cerrada" o "abierta". En cuanto a la primer clasificación, se hace referencia a procesos en los cuales la invención se incuba en un departamento especial de Investigación y Desarrollo (I+D). La segunda definición hace referencia a los casos en que el proceso incluye la participación tanto de agentes internos como externos a la empresa. Esta última modalidad queda representada en el Esquema 12.1, donde se visualizan agentes y resultados del proceso innovador correspondiente. En este caso, es claro que la interacción entre los actores no presentes en el tipo de innovación cerrada genera mayores *spillovers* o efectos difusión. Los factores o agentes a los que se ha hecho referencia son: *spin-off* [4], licenciatarios y demandantes de productos tecnológicos (*insoursing* de tecnología externa), *start-ups* [5], proveedores, centros tecnológicos, universidades, entre otros. Como se observa en el Esquema 12.1, la acción conjunta de todos ellos permite captar nuevos mercados o incluso crear otros aún no existentes. Por último cabe destacar que, gracias a las relaciones que se desarrollan en este proceso, el costo de la innovación respecto al de la modalidad cerrada es menor.

Esquema 12.1: Sistema abierto de innovación



Fuente: IIE sobre la base de ICE.

4 Proyecto o empresa que surge de uno/a anterior, o separación de un departamento de una firma para convertirse en una empresa por sí misma.

5 Negocio con historia de funcionamiento limitada, en el sentido de que se basa en el desarrollo de una idea o producto para luego ser ofrecida a grandes compañías, de manera que aquellos puedan escalar más rápidamente.

12.2 Financiación de la innovación

Como se mencionó en la sección anterior, la innovación no sólo se refiere a productos sino que también comprende procesos, es decir, cambios en la forma organizacional o comercial. En el Cuadro 12.1 se muestran cuáles son las necesidades de financiamiento a lo largo de este tipo de innovaciones, de acuerdo a su fase de implementación (capital semilla en la primera etapa, capital de trabajo y aportes de capital para establecer la capacidad productiva inicial –segunda etapa-, así como para lograr luego su expansión –tercera etapa-). Del mismo modo se evidencian las principales falencias que dificultan dicho financiamiento, así como los estímulos necesarios y apoyos complementarios para corregirlas. El fin último de esta exposición es incentivar el desarrollo de políticas y acciones concretas que apuntalen el proceso innovador [6].

Cuadro 12.1: Necesidades de financiamiento en las distintas fases de implementación de la innovación

Fases de implementación de la innovación	Principales problemas que afectan el financiamiento	Tipo de financiamiento requerido	Estímulos sugeridos para corregir falencias	Apoyos complementarios
Investigación, ingeniería conceptual y elaboración de prototipos.	Elevada incertidumbre. Dificultad para aprovechar las externalidades. La intangibilidad de las innovaciones limita su uso como garantía.	Capital semilla.	Aportes no reembolsables para proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D).	Interacción de organismos institucionales de I+D (universidades, centros de investigación) con las empresas, orientada a crear innovaciones comerciales. Creación de redes de inversionistas "ángeles". Incubadoras de empresas.
Formulación de planes de negocios, ingeniería de detalle, organización de la producción e inicio de la producción comercial.	Asimetrías de información. Ausencia de historial previo de pagos. Inexistencia de garantías.	Aportes de capital para establecer la capacidad productiva inicial. Capital de trabajo (bancos y proveedores) para iniciar la producción.	Aportes no reembolsables para formular planes de negocios e ingeniería y para apoyar a I+D. Líneas de crédito preferencial, apoyo mediante sistemas de garantías de crédito.	Avances en mecanismos para proporcionar capital de riesgo.
Logro del punto de equilibrio. Expansión de la producción con niveles de rentabilidad que den sostenibilidad financiera a la empresa.	Asimetría de información y riesgo moral. Problemas de agencia y conflictos de interés: uso de información privilegiada, transacciones con partes relacionadas, prolongación de proyectos no rentables.	Aportes de capital para la expansión. Capital de trabajo.	Continuidad del apoyo a I+D. Exenciones tributarias a las ganancias de capital. Continuidad del apoyo al acceso crediticio mediante mecanismos de garantías y líneas de acceso preferencial.	Regulaciones para permitir la participación minoritaria de fondos de inversión. Legislación que regule la solución de conflictos de interés. Marco legal que no penalice la quiebra y haga más expedita la solución de situación críticas.

Fuente: IIE sobre la base de CEPAL.

6 Para profundizar sobre esta temática se recomienda la lectura del Capítulo 10 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina", referido a Emprendedorismo.

En particular, los *venture capital* [7] por el lado del sector privado, y los aportes no reembolsables junto a regulaciones promotoras de la innovación por el lado del sector público, serían algunas de las figuras posibles para hacer frente a los problemas inherentes a la financiación de este tipo de proyectos [8].

12.3 Políticas de estímulo a la innovación: los casos de Brasil y Chile [9]

"Según un reciente estudio comparativo, Brasil y Chile son hoy los dos países de la región que más han avanzado en la creación de condiciones propicias para esta industria." (CEPAL, 2008)

12.3.1 Brasil

En el caso del principal socio del MERCOSUR, se destaca el "Plan de Acción de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo Nacional" [10] inscripto en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC [11]) –con un horizonte temporal de mediano plazo, ya que se extiende para el período 2007-2010-. El mismo está organizado en torno a cuatro ejes: expansión y consolidación del sector, implementación de innovación tecnológica en las empresas, investigación y desarrollo en áreas estratégicas, y ciencia y tecnología para el desarrollo social. Cada uno de ellos tiene sus propios objetivos con vistas al 2010.

El gobierno brasileño pretende con esta política alcanzar un 1,5% del PBI de inversiones en I+D y aumentar la participación del sector privado en este rubro del 0,51% del PBI (2006) a 0,65% en 2010. A su vez, el plan tiene como una de sus prioridades estratégicas ampliar y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esto contempla el aumento de los recursos humanos dedicados a la investigación científica y el mejoramiento de la infraestructura de investigación y educación. Para lograr dicho objetivo se incrementarán las becas otorgadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de R$65.000 (en 2006) a R$95.000 para cuando finalice el plan –focalizándose en las áreas relacionadas con ingeniería y tecnología de la información–. La segunda prioridad establecida por el plan consiste en promover la innovación en el sector industrial. Una de las líneas de acción consiste en descuentos fiscales y fondos para empresas que realizan investigación y desarrollo. Para finalizar, la tercer y cuarta prioridad del mismo consiste en el apoyo a la investigación e innovación en áreas estratégicas como la biotecnología, biocombustibles y biodiversidad, así como la popularización científica y la educación. Para esta última, se prevé la creación hacia 2010 de 1.200 centros vocacionales tecnológicos, 1.200 incubadoras de empresas de tecnologías sociales y 2.000 nuevos telecentros. Además se concederán 10.000 becas para alumnos de la enseñanza media.

Por otro lado, se pueden mencionar las siguientes acciones o medidas dirigidas al estímulo de la innovación:

• Ley de Innovación 10.973 [12]: esta ley fomenta la interacción comercial entre entidades públicas y privadas. Permite que las instituciones públicas de ciencia y tecnología establezcan alianzas estratégicas y celebren contratos con empresas privadas y organizaciones de derecho privado

7 Capital de riesgo para financiar los proyectos innovadores: son sociedades de responsabilidad limitada que a través de fideicomisos inyectan capitales a nuevas ideas.
8 Para profundizar sobre los aspectos relacionados con el Financiamiento en general, remitirse al Capítulo 9 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina".
9 Esta sección y la siguiente se basan en "Capital de Riesgo e innovación en América Latina" (CEPAL, 2008)
10 Lanzado en noviembre de 2007.
11 Lanzado en enero de 2007.
12 Ley que entró en vigencia en el año 2005.

sin fines de lucro. El objetivo último es plasmar las actividades de I+D en la creación de nuevos productos y procesos innovadores. A su vez, las instituciones de ciencia y tecnología [13] pueden celebrar contratos de transferencia tecnológica, así como de licenciamiento de derechos de uso de sus creaciones, y pueden prestar servicios de I+D a empresas privadas [14].

• BNDES y FINEP [15] llevan a cabo programas de apoyo destinados a empresas innovadoras, en especial aquellas de carácter tecnológico. Se emplean con este fin instrumentos tradicionales como los subsidios y las líneas de crédito preferenciales, pero también participaciones de capital en empresas innovadoras a través de Sociedades de Capital de Riesgo [16], y programas de incubación de estas sociedades. El financiamiento proviene de los recursos propios de estas instituciones y de recursos presupuestarios (principalmente de impuestos específicos o regalías a diversas ramas).

• Cambios en el mercado bursátil: introducción de segmentos diferenciados para el listado de empresas en la Bolsa de Valores de *São Pablo* (BOVESPA), con requisitos a los cuales se pueden acoger voluntariamente. Dicha iniciativa está dirigida a estimular la inversión en capital de riesgo que financie la innovación y el emprendimiento. Lo que se pretende es atacar los principales factores que disuaden a los inversionistas minoritarios (fundamentalmente extranjeros) de participar en el capital de las empresas.

12.3.2 Chile

En Chile también existen instituciones públicas de apoyo a la innovación, así como fondos privados de capital de riesgo y un incipiente marco del mercado de capitales que favorecería el financiamiento de nuevas empresas –en particular de las innovadoras-. A diferencia de Brasil, las posibilidades de interacción público-privada han enfrentado importantes tropiezos y aún no se resuelven deficiencias en la normativa de sociedades anónimas que desincentivan la participación minoritaria en el capital de empresas. De todas formas, es claro que existen políticas concretas que apoyan la iniciativa innovadora, dentro del marco del "Sistema Nacional de Innovación" tratado con profundidad en el Capítulo 2 de este trabajo ("Experiencias internacionales de planificación estratégica").

En particular, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es un órgano público que ejecuta políticas de apoyo a la innovación y a la creación de empresas. Dicha institución cuenta con las siguientes dos líneas de acción:

• Comité INNOVA CHILE: se administran programas de apoyo no reembolsables (subsidios) para las etapas iniciales del desarrollo de empresas, incluida la de incubación. Además se respalda a redes de inversionistas "ángeles", con el objeto de reducir los costos en que se debe incurrir para identificar y evaluar proyectos de creación de empresas.

• Programa de financiamiento mediante cuasi capital (es decir, mediante créditos con cláusulas especiales de subordinación y formas de determinación de su costo) en apoyo a la industria de capital de riesgo.

13 La ley 10.973 define a las instituciones de ciencia y tecnología como órganos o entidades de la administración pública que tienen por misión institucional, entre otras cosas, la de efectuar investigación básica y aplicada de carácter científico o tecnológico.

14 Se estimula la participación de estas instituciones públicas en el proceso de innovación mediante la generación de cierto beneficio pecuniario en estas actividades.

15 *BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, FINEP: Financiadora de Estudos e Projetos.*

16 Más del 50% de las empresas que figuran en la cartera de estos fondos pertenecen a sectores denominados "nuevas tecnologías": TIC, electrónica, productos y servicios industriales, telecomunicaciones, biotecnología, medicina y salud (Carvalho, Ribeiro y Furtado, 2006).

Debe notarse, sin embargo, que en este país en el caso de la financiación mediante capital de riesgo las inversiones no se concentran en los sectores que suelen caracterizarse por la introducción de nuevas tecnologías, como sí ocurre en Brasil.

12.4 Importancia y medición de la innovación

La importancia de la innovación se ha fundamentado detalladamente en el Capítulo 6 de "El Balance de la Economía Argentina 2008". Sin embargo, se insiste en su relevancia porque se la considera un factor esencial en el proceso de generación de ventajas competitivas. La innovación, a diferencia de las fuentes de competitividad espurias basadas en tipos de cambio alto y salarios reales bajos, permite lograr efectivos aumentos de productividad.

> "La innovación, el aprendizaje, y la creación y aplicación de conocimiento científico-tecnológico al ámbito productivo son la vía para las mejoras competitivas sustentables y acumulativas, para la colocación en los mercados de productos y servicios de mayor valor agregado, y para generar puestos de trabajo calificados, estables y con salarios más altos –estimulando además el desarrollo de actividades colaterales de sofisticación creciente– " (CEPAL, 2007)

Por otra parte, existe un consenso generalizado acerca del papel de la innovación como principal motor de desarrollo gracias a su capacidad de generar y sustentar ciclos prolongados de crecimiento. Si bien en el pasado el centro del progreso técnico ha tenido lugar fundamentalmente en la industria, actualmente la innovación penetra en todos los sectores de la producción: servicios, agricultura, recursos naturales, etc [17].

En esta línea, y con el fin de aumentar la competitividad del país, dada su vinculación con el crecimiento, se deriva que es indispensable invertir en innovación así como establecer medidas destinadas a fomentar esta actividad, principalmente en el sector privado. Para ver evidencia respecto de la relación entre competitividad e innovación pueden observarse las estadísticas elaboradas por el *World Economic Forum* (WEF).

El *Global Competitiviness Report* considera como uno de los determinantes del Índice de Competitividad el nivel de innovación de las distintas naciones bajo estudio. Dado el enfoque de este capítulo, si bien es la actuación conjunta de los doce pilares [18] que componen el índice lo que establece el nivel de competitividad general de los países, se focalizará el análisis particularmente en el factor relativo al proceso innovador.

> "A pesar de que pueden obtenerse beneficios sustanciales mejorando las instituciones, desarrollando infraestructura, reduciendo la inestabilidad económica o dotando de mayores capacidades al factor humano, todos estos factores parecen mostrar eventualmente rendimientos decrecientes. Lo mismo ocurre en el caso de la eficiencia laboral, financiera, y del mercado de bienes. En el largo plazo, el estándar de vida sólo puede expandirse

17 Seminario "Las políticas públicas para incentivar la innovación en el sector privado: Una agenda prioritaria" (BNDES, Junio de 2009).

18 Instituciones, Infraestructura, Estabilidad Macroeconómica, Salud y Educación Primaria, Educación superior y entrenamiento, Eficiencia en los mercados de bienes, Eficiencia en el mercado laboral, Sofisticación de los mercados financieros, Preparación tecnológica, Tamaño de mercado, Sofisticación en los negocios e Innovación.

con innovación. La innovación se vuelve particularmente importante para las economías mientras más cerca éstas se encuentran de la frontera del conocimiento y sus posibilidades de integración y de adaptación de las tecnologías exógenas tienden a desaparecer" (WEF, 2009)[19].

Se concluye entonces que una de las causas fundamentales del crecimiento está dada por la innovación, y ésta se hace cada vez más relevante a medida que las economías van llegando al "límite del conocimiento".

En el Cuadro 12.2 se detallan las variables que conforman el pilar "Innovación", junto con las posiciones obtenidas en cada una de ellas por los países seleccionados.

Cuadro 12.2: Índice de Innovación desagregado en sus componentes. Posición en el *ranking* [20], países seleccionados

Componentes	China	Brasil	Chile	Uruguay	Argentina	Venezuela	Paraguay
Capacidad de innovación.	22	28	60	65	69	125	130
Calidad de las instituciones científicas.	35	41	57	76	59	103	133
Gasto de las empresas privadas en I+D.	23	29	56	69	75	123	128
Colaboración entre universidad-industria en I+D	23	34	41	66	63	95	132
Gastos gubernamentales en productos de alta tecnología.	13	60	54	70	121	130	128
Disponibilidad de científicos e ingenieros.	36	60	23	87	84	106	132
Patentes.	50	59	54	56	53	62	90

Fuente: IIE sobre la base de WEF.

Como se observa en la información brindada, Argentina muestra un pobre desempeño en la mayoría de las variables analizadas vinculadas a la innovación. En particular se destaca el comportamiento de China (nación emergente que ha demostrado el alto potencial de su economía durante los últimos años) ocupando el primer lugar entre los países seleccionados. Del mismo modo, sobresalen los casos de Brasil y Chile (con un desempeño general tan destacable como el del gigante asiático mencionado) que superan ampliamente a la Argentina en seis de los siete componentes que determinan la innovación[21]. Por último, cabe resaltar también el comportamiento de Uruguay respecto al de Argentina en aspectos tales como la capacidad de innovar, el gasto de las empresas privadas en I+D y los montos gubernamentales destinados a productos de alta tecnología por esta nación.

Sobre la base de todo esto, se enfatiza la necesidad de continuar impulsando las actividades de este tipo en toda Latinoamérica (y particularmente en Argentina en razón de lo que atestiguan las estadísticas brindadas). En particular, existe un acuerdo generalizado en cuanto a que el mayor desafío de la región es utilizar la innovación para desarrollar aquellos sectores productivos

19 *The Global Competitiveness Report* 2009–2010.

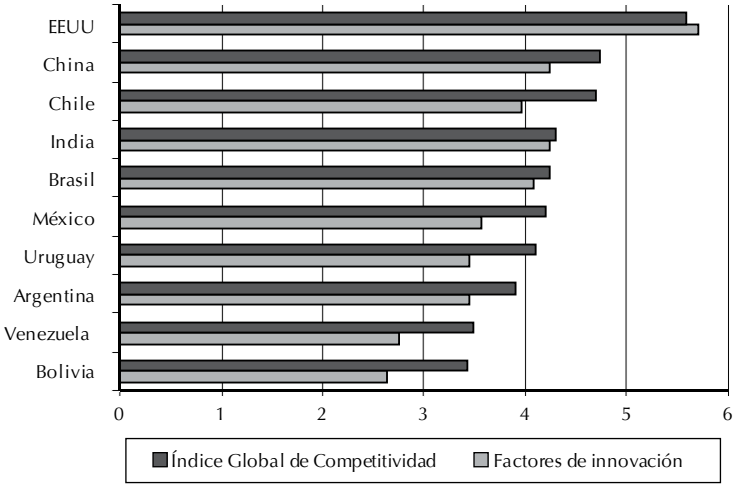
20 133 países en total (a diferencia de ediciones anteriores que incluía 134 naciones, ya que en este año no se cuentan con datos de Moldova).

21 De acuerdo a la metodología del WEF.

de mayor complejidad, caracterizados por ser intensivos en capital humano. Estos segmentos de actividad que integran el conocimiento y la producción deberían permitir entonces diversificar la estructura de la producción y el comercio externo, así como reducir la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas[22].

Para finalizar y completar la información presentada, en el Gráfico 12.1 se muestran los resultados del Índice de Competitividad Global junto con los del Sub-índice "Factores de Innovación"[23]. Se pretende exponer la relación entre el proceso innovador y la competitividad lograda por los países.

Gráfico 12.1: Índice de Competitividad Global y Sub-índice Innovación componentes. Puntaje obtenido en el *ranking* [24], países seleccionados



Fuente: IIE sobre la base de WEF.

Como se aprecia allí, en la mayoría de los países analizados un mayor nivel de innovación se vincula con un mayor nivel de competitividad. Además, se observa claramente que tanto Chile como Brasil han logrado posicionarse en dichas mediciones por encima de los resultados registrados por la República Argentina. En estos términos, y para no centrar el foco de atención sólo en el aspecto negativo de la situación descripta, deberían plantearse tales resultados más bien como un desafío para este último país. En otras palabras, este panorama debería considerarse como un estímulo para los agentes decisores, en tanto estos últimos tendrían que tomar las medidas necesarias para alcanzar, como mínimo, el nivel de innovación obtenido por los países limítrofes mencionados. Por último, y dado que China está dentro de los países emergentes más pujantes, se reitera sobre la base de las estadísticas expuestas el papel destacado que ha mostrado en cuanto a innovaciones y competitividad en las comparaciones mundiales [25].

Recuadro 12.1: Chile, la innovación, y su incorporación a la OCDE

Chile ya tiene bastante camino recorrido en la búsqueda de ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE es una comunidad de países formada por 30 estados considerados los más ricos y desarrollados del planeta, que trabajan entre sí para coordinar sus políticas económicas y sociales, compartiendo e identificando buenas prácticas.

22 Puede encontrarse un mayor desarrollo sobre este tema en el Capítulo 14 de este trabajo que trata sobre Comercio Exterior e Industria.

23 Los Sub-índices son tres: Requerimientos básicos, Generadores de eficiencia, y Factores de innovación.

24 133 países en total (a diferencia de ediciones anteriores que incluía 134 naciones, ya que en este año no se cuentan con datos de Moldova).

25 Como se aprecia en el Capítulo 14 de este libro (Comercio Exterior e Industria), China se destaca en indicadores tales como el crecimiento experimentado en la exportación de productos de alto valor o el significativo ascenso registrado en los últimos años en el ranking de principales exportadores mundiales, entre otros.

Los objetivos de la OCDE son:

1. Apoyar el crecimiento económico sostenible.
2. Elevar los estándares de vida.
3. Mantener la estabilidad financiera.
4. Colaborar con el desarrollo económico de otros países.
5. Contribuir al crecimiento del comercio mundial.

Los integrantes de esta organización comparten experiencias y se coordinan para implementar políticas en áreas que requieren de esfuerzos mancomunados, al tiempo que igualan las reglas de juego para los países miembros (los que en conjunto producen alrededor del 80% del PBI mundial).

En su empeño de ser parte de esta organización, Chile ya ha sentido el impacto de sus exigencias, como es el caso de la política de innovación que se inspiró en las directrices de este organismo. A continuación se presenta un extracto de las palabras emitidas por el Secretario General de la OCDE [26] durante la presentación de la evaluación de la política llevada a cabo por Chile en esta temática. Dicho fragmento sintetiza claramente parte del mensaje que pretende dejar este capítulo a los distintos agentes de la sociedad:

> La principal fuente de progreso social en esta nueva era no son los activos tangibles; es la mente humana, el ingenio aplicado, la imaginación. El capital intelectual es la ventaja comparativa del futuro. La mejor inversión que un país con el potencial económico y humano de Chile puede hacer para enfrentar los múltiples desafíos de la globalización es fomentar la innovación. La OCDE está lista para colaborar con Chile para lograr este importante objetivo.

En relación al extracto citado, se exponen en el Cuadro 12.3 los resultados obtenidos por el *WEF* respecto a la "fuga de cerebros" o en su contratara, y sobre la base de la encuesta realizada, el nivel de retención/atracción de talentos entre los países analizados.

Cuadro 12.3: ¿Su país retiene y atrae personas capacitadas?

País	*Ranking*	Puntaje
EE.UU.	1	6
Suecia	7	5,2
Chile	8	5,2
Hong Kong	9	5,2
Brasil	34	4,3
China	39	4,2
Argentina	56	3,4
Uruguay	108	2,6
Venezuela	122	2,4
Guyana	133	1,9

Nota: Mínimo puntaje 1= no (normalmente, los mejores y más brillantes talentos dejan el país en busca de oportunidades en el exterior). Máximo puntaje 7= si (existen muchas oportunidades para la gente talentosa dentro del país).

Fuente: IIE sobre la base de WEF.

26 Angel Gurría (2007)

Como se observa en las cifras proporcionadas, Chile se encuentra entre los primeros diez países del *ranking*, a la altura de Suecia y Hong Kong, con un puntaje sobresaliente dentro de la escala. Siguiendo la idea de que el progreso se origina principalmente en la mente humana, en el ingenio aplicado, y teniendo en cuenta estas estadísticas, está claro que no debe sorprender al lector el avance del país trasandino hasta el momento en diversos aspectos de la realidad económica y social. A diferencia de esto, Argentina se encuentra con un puntaje menor al promedio en este indicador (3,4 y 3,5 respectivamente) quedando por lo tanto, en lo que respecta a atracción de talentos, en el puesto 56 sobre un total de 133 países.

Volviendo entonces a lo señalado por el funcionario de la OCDE, y en línea con lo enfatizado en este texto hasta el momento, el Ministerio de Economía de Chile deja planteado como principal objetivo de la política de innovación incrementar el nivel de esta última en las empresas radicadas en el país. Para ello, se compromete a fortalecer el capital humano, las capacidades de I+D y la transferencia tecnológica. Del mismo modo, establece dentro de sus metas una institucionalidad pública adecuada y la promoción de una cultura innovadora, de manera que se contribuya desde todo punto de vista al logro de su objetivo.

Para terminar, más allá de los desafíos que se impone este país, se concluye en función de sus resultados. Por un lado, los indicadores del WEF dan una clara evidencia del progreso chileno en cuanto a innovación y competitividad. Por otro lado, la incorporación cada vez más probable de este país a la OCDE da pruebas de un avance aún más amplio en lo que respecta a indicadores generales de desempeño global (democracia, gobernabilidad, estabilidad económica, entre otras). Del mismo modo, los resultados en cuanto a atracción de talentos dan cuenta de las oportunidades de desarrollo que presenta el país trasandino para los recursos humanos internos y externos. En pocas palabras, Chile parece haber apostado a insertarse dentro de un círculo virtuoso en el que la innovación y el conocimiento juegan un importante papel. La destacada ubicación de este país en los diferentes *rankings* mundiales estaría reflejando las ventajas que el mismo obtiene como resultado de dicho proceso.

Argentina debería apostar también a la innovación dado que, como se ha demostrado hasta el momento, es la fuente de desarrollo por excelencia.

Fuente: IIE sobre la base de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y OCDE.

12.5 El enfoque del Sistema de Innovación

Siguiendo con el enfoque del "sistema de innovación" [27], pueden encontrarse numerosos estudios que tratan sobre los elementos claves dirigidos a explicar los diferentes desempeños entre los países. Dichos análisis han sido impulsados tanto por los gobiernos como por los organismos internacionales, en la búsqueda de aquellas variables que den cuenta de las discrepancias existentes entre países desarrollados y en desarrollo, así como dentro de un mismo grupo de naciones.

Cuando se enfoca el estudio en las variables determinantes del cambio tecnológico y del desempeño de las firmas, se distinguen tres tipos de capacidades: tecnológicas, de innovación y de absorción (CEPAL, 2007) [28].

27 Basado en la idea de que la innovación se desarrolla en varias etapas e intervienen diversos tipos de agentes.
28 Serie: Estudios y perspectivas. Edición número 89.

Las capacidades tecnológicas describen las habilidades más amplias que se requieren para iniciar un proceso de mejoras conducentes a un sendero de crecimiento y desarrollo sostenido. Implica contar con el suficiente conocimiento y destreza para adquirir, usar, absorber, adaptar, mejorar y generar nuevas tecnologías. El desarrollo de las capacidades tecnológicas es el resultado de inversiones realizadas por las firmas en respuesta a estímulos externos e internos; surge de la interacción con otros agentes económicos, tanto privados como públicos, locales y/o extranjeros.

De lo anterior se deriva que en la construcción de capacidades tecnológicas hay factores específicos de la empresa y otros que son propios del país considerado (régimen de incentivos, estructura institucional y dotación de recursos –inversión física, capital humano y esfuerzo tecnológico–). En pocas palabras, cuando se habla de capacidades tecnológicas se hace más bien referencia a una interacción compleja entre diversos factores característicos de una nación (que determinan el nivel de conocimientos y habilidades) y no a un concepto estanco y rígidamente determinado.

Sin embargo, vale destacar que la acumulación de capacidades tecnológicas es condición necesaria pero no suficiente para generar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo sostenido. Aquella debe complementarse con otros factores de manera tal que se produzca una nueva combinación de ideas existentes, capacidades, habilidades y recursos, que desemboque en lo que se conoce como innovación (la pericia desarrollada por los agentes para alcanzar dichas combinaciones se denomina "capacidades de innovación").

Por último, y recordando lo representado en el Esquema 12.1, aparecen las denominadas "capacidades de absorción". Estas últimas hacen referencia a la habilidad de reconocer el valor del conocimiento nuevo y externo, así como de asimilarlo y aplicarlo con fines comerciales. Teniendo esto en cuenta, mientras mayor sea la disponibilidad de ideas, destrezas y recursos, y mientras mayor sea la capacidad de las firmas de aprender de la interacción con los recursos externos, se concluye que mayor será el potencial innovador del sistema en su conjunto. [29]

En pocas palabras, el análisis de las capacidades tecnológicas, de innovación y de absorción admite considerar tres dimensiones: la base disponible (recursos humanos, infraestructura [30], calidad del entorno), los esfuerzos realizados para el incremento y consolidación de las capacidades (adquisición de conocimiento en sus diversas formas, I+D, y otras) y los resultados logrados a partir de la capacidades existentes (patentes y publicaciones científicas, tasa de innovación y contenido tecnológico de las exportaciones [31]).

Los índices descriptos con anterioridad tienen en cuenta las dimensiones enunciadas. El Capítulo 6 de "El Balance de la Economía Argentina 2008" realiza un extenso tratamiento de indicadores que reflejan los factores y resultados de la innovación. A manera de resumen de toda esta información, y complementando el análisis con otras investigaciones referidas al tema, se describen a continuación los puntos más relevantes en las dimensiones señaladas:

29 Las capacidades de absorción tienen tres dimensiones bien definidas: la identificación, la asimilación y la explotación del nuevo conocimiento. Sin embargo, dado que se trata de un bien intangible y sus beneficios son indirectos, se dificulta el proceso de su medición.
30 Sobre este tema se ampliará en la sección 12.4 relacionada con las TICs.
31 Sobre este punto puede profundizarse en el Capítulo 14 de este libro, referido a Comercio Exterior e Industria.

12.5.1 Recursos humanos

La importancia de la educación superior en las áreas de Ciencia e Ingeniería [32] es cada vez más reconocida a nivel mundial por su impacto en la innovación y el desarrollo económico. Dicha educación provee las habilidades necesarias para una fuerza de trabajo competitiva y, particularmente en el caso de la educación de posgrado en esta área, provee la investigación necesaria para la innovación (Engineering Indicators, 2008).

Se están dedicando esfuerzos para desarrollar indicadores de la relación existente entre el capital humano [33] y el crecimiento en las industrias de manufacturas intensivas en alta y media-alta tecnología (Hansen et al. 2007). Los resultados preliminares indican una correlación significativa entre los doctorados otorgados en las ciencias naturales e ingeniería per cápita y la productividad de las industrias manufactureras intensivas en alta y media-alta tecnología (medida por las solicitudes de patentes per cápita de la población).

En esta línea, la cantidad de egresados en ingeniería, tanto en relación a otros países como respecto a su propia fuerza laboral, constituye un buen indicador del potencial humano que tiene el país para satisfacer las exigencias del mundo globalizado. Los resultados expuestos en el Capítulo 6 de "El Balance de la Economía Argentina 2008" dan cuenta del progreso experimentado en esta materia en países como China, Corea del Sur y Taiwán (ya que están cerrando la brecha respecto a las economías industrializadas en cuanto al tamaño de las cohortes de egresados en ciencia y tecnología).

A diferencia de esto, en Argentina los estudiantes universitarios muestran una fuerte preferencia por las carreras vinculadas a las ciencias sociales (55,1% de los egresados de este nivel correspondían a esta rama en el 2004) mientras que una baja proporción de los mismos orienta su educación superior a las áreas tecnológicas (sólo el 12% de los egresados universitarios correspondieron a carreras de ingeniería y tecnología en 2004).

Para finalizar, y considerando ahora los recursos humanos ligados a las actividades de I+D de Argentina, si bien se observan incrementos tanto en términos absolutos como en proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) durante los últimos años, los valores registrados por el país son comparativamente inferiores a los registrados por la OCDE [34].

12.5.2 Investigación y Desarrollo

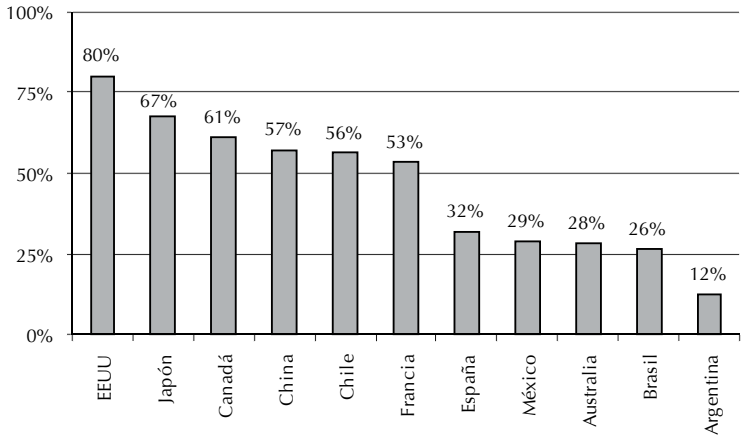
La Investigación y Desarrollo (I+D) comprende los esfuerzos realizados para incrementar el stock de conocimientos, así como la utilización de estos últimos para el desarrollo de nuevas aplicaciones. Si bien las actividades de I+D constituyen sólo una parte de la innovación, resultan ser un indicador a partir del cual se puede evaluar la intensidad de una economía en este campo [35].

32 S&E en sus siglas en inglés.
33 Por ejemplo, medido mediante títulos otorgados, el tamaño y las corrientes de la fuerza de trabajo científico, entre otros.
34 En Argentina había 2,2 investigadores (Equivalente Jornada Completa) cada 1000 habitantes en 2006, mientras que en la OCDE este guarismo era mayor a 6 en dicho año.
35 "El Balance de la Economía Argentina 2008", Capítulo 6.

En el caso de Argentina, si bien es destacable el aumento en los montos destinados a I+D como proporción del PBI durante los últimos años, debe aclararse que las cifras obtenidas por el país son comparativamente menores a las registradas por otros países (en particular, Argentina registró una proporción de I+D sobre PBI del 0,5% en 2006, mientras que China obtuvo 1,4%; EE.UU. 2,6% y Japón 3,4% en el mismo año). Una situación similar se da al comparar dicho indicador con el obtenido por naciones latinoamericanas como Chile y Brasil (que registraron 0,7% y 0,8% de gasto en I+D sobre PBI durante 2006, respectivamente).

Por otro lado, el sector público argentino es el sector más importante en lo que respecta a financiación de la I+D (a través de las universidades públicas y otras instituciones del gobierno). Teniendo esto en cuenta, se recomienda estimular la participación del empresariado en este tipo de inversión, ya que "los beneficios de promover esta actividad en el sector privado son claros según la evidencia internacional. En los países exitosos 70% de los gastos en I+D son realizados por este último sector, y en algunos casos como Corea esta proporción llega incluso al 80%" (BNDES, 2009) [36].

Gráfico 12.2: Investigadores en empresas, Equivalente a Jornada Completa. Año 2004



Fuente: IIE sobre la base de Mincyt.

Para visualizar las diferencias mencionadas entre los países, el Gráfico 12.2 muestra la participación de los investigadores en las empresas respecto al total de investigadores por país. Sobre la base de estos indicadores, se insiste en que Argentina debe dirigir sus acciones a estimular la I+D en las firmas si pretende alcanzar niveles de crecimiento sostenibles en el tiempo. Como se evidencia en el gráfico mencionado, Argentina registra el nivel más bajo de investigadores en empresas respecto a los otros países: sólo 12% de los investigadores trabajan en las firmas, mientras que en Chile un 56% de ellos trabaja en el sector privado. Este aspecto no resulta menor, ya que el fin último de la innovación es su aplicación práctica, dirigida en consecuencia a la obtención de nuevos productos, técnicas o procesos que permiten reales aumentos de productividad.

Así, el cuestionamiento que surge en este contexto es cómo lograr una mayor participación del sector privado en esta actividad. Parece haber consenso respecto a que para conseguir una mayor participación del empresariado en I+D debe integrarse la innovación en la visión estratégica de la empresa. Para ello, es necesario incorporar dicha actividad como un valor cultural de la sociedad. Desde este punto de vista, el rol de los líderes políticos y sociales juega un papel esencial en este contexto y por lo tanto en Argentina deberían enfocarse acciones a lograr tal cometido [37].

36 Seminario "Las políticas públicas para incentivar la innovación en el sector privado: Una agenda prioritaria" (BNDES, Junio de 2009).
37 Empezando por concientizar a la clase dirigente de la importancia de la innovación (para ampliar al respecto, se recomienda la lectura del Capítulo 10 de este trabajo, referido a Emprendedorismo).

Para finalizar, y como fue recientemente mencionado, un indicador relevante en este asunto es el nivel de absorción de los conocimientos generados por el proceso de innovación. Como se observa en el Cuadro 12.4 (nivel de absorción tecnológica llevada a cabo por las empresas en los países seleccionados) Argentina muestra un pobre desempeño en la materia. En el ranking que construye el WEF, se evidencia que Argentina presenta una brecha importante no sólo con los países desarrollados tales como Islandia, Japón, Suiza que se ubican en las primeras posiciones, sino también con países como Chile y Brasil (estos últimos se encuentran en los puestos 31 y 36 mientras que Argentina se ubica en el puesto 83, dentro de un total de 133 países).

Cuadro 12.4: Nivel de absorción tecnológica, posiciones y puntaje en el ranking mundial. Período 2008 - 2009

País	*Ranking*	Puntaje
Islandia	1	6,5
Japón	2	6,4
Suiza	3	6,3
Emiratos Árabes Unidos	4	6,2
Estados Unidos	5	6,2
Suecia	6	6,2
Dinamarca	7	6,1
Chile	31	5,5
Brasil	36	5,4
Argentina	83	4,5

Nota: Mínimo puntaje 1= las firmas no absorben tecnologías. Máximo puntaje 7= las firmas absorben tecnologías en forma agresiva.

Fuente: IIE sobre la base de WEF.

En definitiva, la información brindada hasta el momento deja en claro que es sumamente necesario revitalizar la actuación del sector privado en lo que atañe a I+D, así como en la absorción de sus resultados para contribuir a un mejor desempeño global del país [38].

12.6 Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

12.6.1 Concepto

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) comprenden las técnicas, desarrollos y dispositivos que tienen por finalidad el almacenamiento, procesamiento y la transmisión de datos. La definición no es taxativa, en tanto existen controversias respecto al alcance del concepto. Algunos autores lo hacen comprensivo de los aparatos electrónicos que tienen como finalidad la comunicación, o incluso finalidades concretas como la gestión empresarial. Otros plantean que las TICs hacen más bien referencia a los valores intangibles, estudio propio de las disciplinas relacionadas con estas tecnologías.

38 En cuanto a la tercera dimensión, se aconseja recurrir al Capítulo 6 de "El Balance de la Economía Argentina2008" dado que allí se realizó un tratamiento completo del tema Patentes y Publicaciones científicas. También se recomienda la lectura del Capítulo 14 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina", ya que el mismo incluye un análisis del contenido tecnológico de las exportaciones.

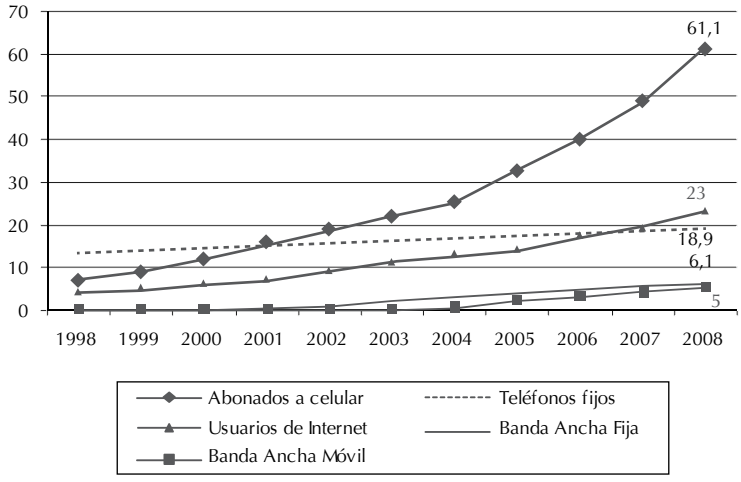
12.6.2 Las TICs y su papel en la economía

El mundo está presenciando la era del conocimiento: las actividades basadas en él se vuelven cada vez más importantes y omnipresentes. En este contexto, las TICs aparecen como "vehículos" del conocimiento, al permitir adquirir y compartir ideas, competencias, servicios y tecnologías, logrando saltar las barreras geográficas entre los países. La rápida difusión de todo lo enunciado permite amplificar los beneficios para las economías que los incorporan en forma acelerada. Las TICs, en definitiva, aparecen como una fuente continua de innovación y ventajas comparativas genuinas, que permiten (conforme a lo explicado en secciones anteriores) crecer de manera sustentable.

12.6.2.1 Redes Móviles

El acceso a los servicios telefónicos ha tenido un crecimiento espectacular en los últimos quince años. Este fenómeno se explica principalmente por la utilización de los teléfonos celulares, cuya área de cobertura los convierte en la plataforma más grande de telecomunicaciones (ver Gráfico 12.3). Según *Wireless Intelligence*, a fines de 2008 había 4.000 millones de celulares en el mundo [39].

Gráfico 12.3 Desarrollo global de Tecnologías de las Comunicaciones y la Información



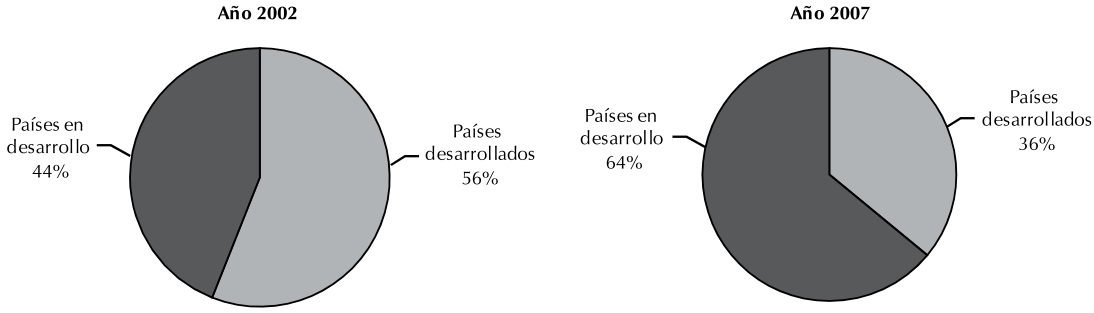
Fuente: IIE sobre la base de ITU.

Las comunicaciones móviles han generado un gran impacto en las zonas rurales, hecho positivo en tanto la población de dichas áreas representa la mitad de la población mundial y el 75% de la población pobre del mundo. Las características tecnológicas de las redes inalámbricas han permitido a las poblaciones rurales con bajos niveles de ingreso y elevado analfabetismo acceder a las redes globales de información. Entre las ventajas de la aplicación de estas redes se pueden mencionar las siguientes:

• Acceso a la información de mercado (algo particularmente importante en las zonas rurales): Diferentes plataformas han permitido en países africanos y asiáticos cerrar mayor cantidad de acuerdos comerciales, reducir los costos de transacción de manera sustancial y reducir las disparidades de precios. Todo lo anterior redunda en mayores beneficios para las economías, principalmente las que se encuentran en desarrollo. En el Gráfico 12.4 se puede observar que se ha invertido la distribución de suscripciones a telefonía celular en el mundo: mientras que en 2002 los países en desarrollo representaban un 44% del total, en 2007 dichas naciones registraron un 64% de participación en este tipo de tecnologías, reflejando este aumento de demanda la utilidad que aquellas le brindan a dichas sociedades.

39 Considerando que la población mundial es alrededor de 6.000 millones, se deduce que dos terceras partes de la misma cuenta con un dispositivo de este tipo.

Gráfico 12.4: Suscripciones a telefonía celular, países desarrollados y en desarrollo.



Fuente: IIE sobre la base de ITU.

• Atracción de mayor cantidad de participantes al sistema financiero: Esto es particularmente importante para aquellas economías en desarrollo donde no está tan generalizado el uso del sistema bancario. La utilización de los celulares aumenta la bancarización de la economía debido a los beneficios que genera, como la mayor seguridad y disminución de los costos de transacción para los usuarios [40], un mayor control de la economía marginal, así como una mayor recaudación para las instituciones gubernamentales.

• Aumento de la eficacia y del alcance de los programas sanitarios: En una cantidad importante de países, las partidas destinadas al cuidado de la salud representan un porcentaje muy significativo del gasto público, por lo que tanto un mejoramiento de los servicios sanitarios como una disminución en sus costos traerían aparejados beneficios para la comunidad –al liberar recursos que el Estado podría destinar a otros servicios–.

Actualmente, se utilizan sistemas mediante teléfonos móviles que permiten el seguimiento de pacientes para constatar que éstos tomen su medicina o bien otros que permiten la gestión de inventarios de medicamentos, monitoreos médicos, etc.

• Habilitación de una amplia gama de servicios que antes no estaban disponibles en las economías en desarrollo. Incluso la extensión de los servicios de las TI, lejos de agotarse, presenta muchas potencialidades. En este sentido se remarca la oportunidad de fomentar, por medio de políticas públicas, el desarrollo de nuevas aplicaciones. Está claro que esto último conllevaría un "salto" en los países en desarrollo, en pos de un proceso de convergencia no sólo a nivel tecnológico sino también en las condiciones sociales imperantes en los mismos.

12.6.2.2 Banda Ancha

En el área de las telecomunicaciones y la electrónica, "Banda Ancha" hace referencia a la señal o circuito que incluye o soporta un relativamente amplio rango de frecuencias. Se considera Banda Ancha cualquier sistema de red de telecomunicaciones que permita la transmisión de datos a una velocidad substancialmente superior a la línea telefónica convencional.

Las ventajas que derivan del aumento en productividad que produce hacen que este sistema ocupe un papel preponderante en las estrategias de desarrollo.

40 A través de la supresión de intermediarios y disminución en el tiempo necesario para realizar las transacciones.

Las redes de banda ancha están participando en la transformación del sector de las TICs a través de un proceso de convergencia entre las telecomunicaciones, los medios y la informática. Esta convergencia se da tanto en los servicios (que viajan por medio de cualquier red) como en las empresas en sí mismas (que gracias a la comunicación colaboran entre ellas o incluso se fusionan con otras del mismo o distinto sector). En definitiva, este fenómeno da cuenta de los cambios estructurales que se dan en los mercados y en los modelos de negocio, lo que impacta a su vez en todos los niveles de la sociedad.

Cabe resaltar que la utilización de este tipo de tecnologías implica beneficios para los consumidores y las familias que, si bien son difíciles de cuantificar económicamente, son evidentes. Dentro de los más relevantes se encuentran: educación a distancia, ocio, posibilidades de tele-trabajo, seguridad, sanidad, comercio electrónico, facilidad de realización de trámites burocráticos, entre otros.

En las zonas rurales de países en desarrollo el acceso a la banda ancha supuso un mejor acceso a los precios de los mercados, mayor capacitación y mejores oportunidades de empleo. En las zonas urbanas de estos países y en los países desarrollados, herramientas como los *blogs* [41] y los *wikis* [42], han permitido nuevos enfoques a la hora de acceder, crear y/o difundir información.

De todas formas, vale remarcar que el efecto de este sistema sobre los ciudadanos no es uniforme. Por un lado, aparece una "fractura digital" entre zonas rurales y zonas urbanas; por el otro, el efecto desigual se evidencia en lo que respecta al componente social y demográfico: las clases más bajas y las personas de mayor edad tienen una menor probabilidad tanto de disponer de banda ancha como de poseer los conocimientos necesarios para utilizar Internet y las nuevas tecnologías en general.

Del mismo modo, las empresas se ven beneficiadas por este tipo de tecnologías al recibir importantes oportunidades de negocio con la llegada de la banda ancha. Ejemplos en este caso son: el *business-to-business* [43] (lo que implica una extensión de su mercado, disminución de costes de comunicación –VoIP [44]–, posibilidad de integración electrónica con sus proveedores y clientes, apoyo técnico a los clientes, servicios por correo electrónico, actualización del *software*); el tele-trabajo; la videoconferencia; el outsourcing; la facilidad de acceso a información y servicios, entre otros.

El acceso a la banda ancha es una herramienta de crecimiento que ayuda a la disminución de costos y aumenta la productividad. Un estudio realizado por *Momentum Research Group* (2005) ha demostrado por medio del análisis de 1.200 empresas latinoamericanas que el uso de este sistema está asociado a mejoras considerables en organización comercial, tratamiento de datos y

41 Sitio *web* periódicamente actualizado que recopila cronológicamente textos o artículos de uno o varios autores. El autor tiene el derecho de dejar publicado lo que considera pertinente.

42 Sitios *web* cuyas páginas pueden ser editadas por múltiples voluntarios. Los usuarios pueden crear, modificar o borrar un mismo texto que comparten. Los textos o "páginas wiki" tienen títulos únicos. Si se escribe dicho título en alguna parte de la página, esta palabra se convierte en un "enlace web" a aquel sitio de la "página wiki" que contiene la información.

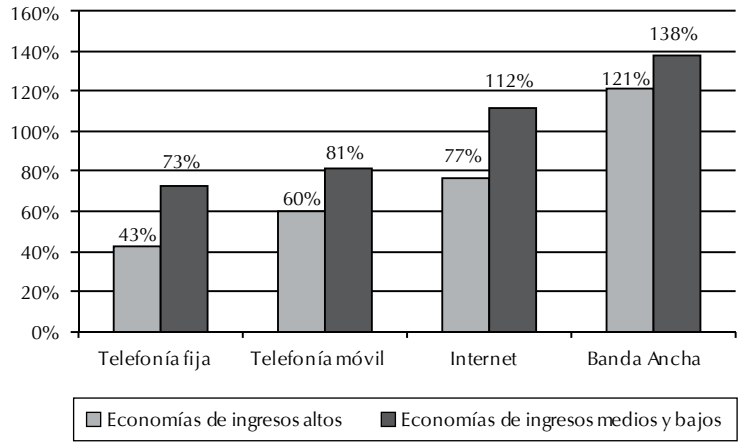
43 B2B (*Bussiness-to-Bussiness*) es la transmisión de información referente a transacciones comerciales electrónicamente. Comprende las compras de bienes y servicios a través de la *World Wide Web*, el uso de portales específicos, entre otros. El B2B se aplica a la relación entre un fabricante y el distribuidor de un producto, y también a la relación entre el distribuidor y el comercio minorista, pero no su relación con consumidores finales –concepto incluido en el "B2C" (*Business-to-Consumer*)–.

44 Voz sobre Protocolo de Internet, es un grupo de recursos que hacen posible que la señal de voz viaje a través de Internet. Esto significa que se envía la señal de voz en forma digital (en paquetes) en lugar de enviarla a través de circuitos utilizables sólo para telefonía (en forma digital o analógica).

difusión de la información dentro de las organizaciones. En particular, las empresas de medios, de exportaciones y de uso intensivo de la información se han beneficiado aun más con la integración de la banda ancha a sus procesos. Incluso se ha concluido (Clarke y Wallsten, 2006) que Internet contribuyó a la "globalización" en las economías en transición de Europa del Este y Asia Central. Entre las conclusiones a las que arriban los autores, se observa que las empresas que cuentan con Internet tienen mayores probabilidades de exportar que las que no utilizan este medio. En términos generales, del estudio basado tanto en países en desarrollo como desarrollados, se obtuvo que un aumento de un 1% del número de usuarios de Internet corresponde a un aumento promedio de las exportaciones del 4,3%.

Para finalizar, es importante señalar los beneficios que este sistema conlleva para la comunidad en general. Muchos estudios concluyen que la expansión de las redes de banda ancha ha tenido efectos muy positivos en las comunidades locales a través de la creación de empleos, la retención de la población en la comunidad, las ventas al por menor y los ingresos tributarios. Además, en las zonas rurales de los países en desarrollo hay un incipiente pero prometedor desarrollo de nuevas aplicaciones de banda ancha que permiten el acceso a nuevos mercados y servicios. Las ventajas de este sistema consisten básicamente en que facilita el intercambio de la información y la creación de mayor valor agregado, lo que implica una mejora en los ingresos y en la forma en que éstos se generan [45]

Gráfico 12.5: Efecto de las TICs sobre el crecimiento del PBI per cápita, países desarrollados y en desarrollo



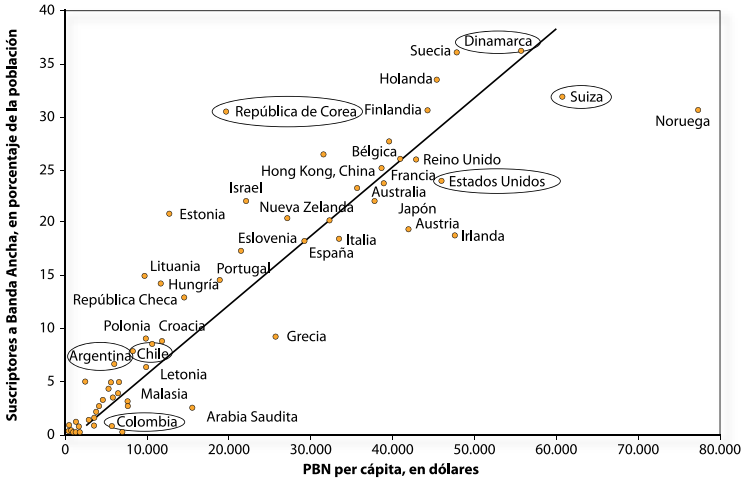
Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

Por otro lado, según un análisis realizado por el Banco Mundial (Quiang, 2009) a cada incremento de 10 puntos porcentuales en la penetración de los servicios de banda ancha, corresponde un incremento del crecimiento económico de 1,3% [46]. Lo interesante de este estudio (ver Gráfico 12.5) es que evidencia que los efectos del aumento en la cobertura de banda ancha son más fuertes en los países en desarrollo (de ingresos medios o bajos) respecto a los desarrollados, y que incluso dichos impactos pueden ser aún mayores una vez que la penetración alcanza la masa crítica. La explicación de esto reside en el hecho de que los servicios de las TICs mejoran el funcionamiento de los mercados, reducen los costos de transacción y aumentan la productividad, principalmente gracias a la mejor administración de los sectores público y privado. En este sentido, y dado que los problemas relacionados a esto último son más graves en las economías en desarrollo que en las desarrolladas, se deduce que las primeras ganan más si resuelven algunos de ellos a través de un mejor acceso a las telecomunicaciones.

45 Con anterioridad a la existencia de esta red, estas oportunidades solo estaban disponibles en las grandes ciudades.
46 PBI per cápita promedio mundial. El análisis fue realizado sobre una muestra de 120 países tomada por el Banco Mundial, representativa tanto de los países desarrollados como en desarrollo.

Otra evidencia respecto a los beneficios que proporciona en particular la utilización del sistema de banda ancha para el crecimiento de los países puede observarse en el Gráfico 12.6. El mismo refleja el nivel de penetración de este sistema de telecomunicaciones, junto con el Producto Bruto Nacional correspondiente a cada país. Como se aprecia allí, los países que registran un mayor porcentaje de suscriptores en su territorio, cuentan también con mayores niveles de producto. En el mismo gráfico se observa claramente que Argentina tiene un considerable margen para progresar en ambos indicadores, ubicándose incluso por debajo del país limítrofe Chile.

Gráfico 12.6: Penetración de la Banda Ancha y PBN por países. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

En síntesis, dados los potenciales efectos de la banda ancha sobre el crecimiento económico, se considera relevante incluir este tema dentro de la agenda del Plan Estratégico del Bicentenario. Entre los principales objetivos a los que debería apuntarse se encuentran tanto la cobertura máxima, como su efectiva disponibilidad (lo que incluye entre otras cosas, tanto contar con precios asequibles como así también con una cantidad de computadoras suficiente al considerar la población total).

Para brindar una primera evidencia sobre la situación argentina, se considerarán la penetración del sistema de banda ancha por provincias, el precio del servicio mensual de Internet en dólares (para distintos países) y el porcentaje de computadoras respecto a la población de cada país. En la próxima sección se llevará a cabo un análisis que abarca de manera más completa todos los aspectos relacionados a las TICs.

En relación al primer punto, y como puede apreciarse en el Cuadro 12.5, se concluye que en Argentina existe una gran concentración en cuanto a conexiones al servicio de Banda Ancha en unas pocas provincias. Comparando dicho indicador para la Ciudad de Buenos Aires con el obtenido por Jujuy (primer y último lugar en el ranking) se deduce que la primera posee 1000 veces la cantidad de conexiones que tiene la provincia del norte argentino. En resumen, existe una amplia brecha tecnológica en este sentido dentro de las fronteras del país. Teniendo ahora en cuenta los valores en términos relativos, es decir, tomando el porcentaje de conexiones respecto a la población total de cada jurisdicción, también se concluye respecto a la existencia de fuertes disparidades. Sólo siete provincias de las 24 cuentan con más de un 10% de la población conectada a banda ancha, y dentro de ellas sólo Ciudad de Buenos Aires cuenta con un 45% de su población conectada a este servicio. También se destaca en el Cuadro 12.5 que Corrientes, Chaco, Tucumán, Formosa y Jujuy no llegan a tener ni el 1% de su población conectada a este sistema.

Cuadro 12.5: Penetración de la Banda Ancha por provincias, a diciembre de 2008

Jurisdicción	Conexiones a Banda Ancha	Conexiones cada 100 Habitantes (%)
Ciudad de Buenos Aires	1.355.609	44,68%
Córdoba	164.468	15,77%
Santa Cruz	26.843	12,10%
San Luis	50.525	11,80%
Tierra del Fuego	14.394	11,75%
La Pampa	37.539	11,39%
Neuquén	56.094	10,41%
Buenos Aires	1.256.437	8,42%
Mendoza	108.284	6,33%
La Rioja	19.878	5,95%
Río Negro	31.296	5,27%
Entre Ríos	61.741	4,97%
Chubut	39.167	3,91%
Catamarca	14.253	3,74%
Santa Fe	109.565	3,40%
San Juan	18.396	2,68%
Santiago del Estero	17.964	2,10%
Misiones	21.042	1,98%
Salta	20.730	1,72%
Corrientes	3.889	0,85%
Chaco	24.394	0,74%
Tucumán	9.561	0,66%
Formosa	1.240	0,23%
Jujuy	1.355	0,20%
Total	3.464.664	8,80%

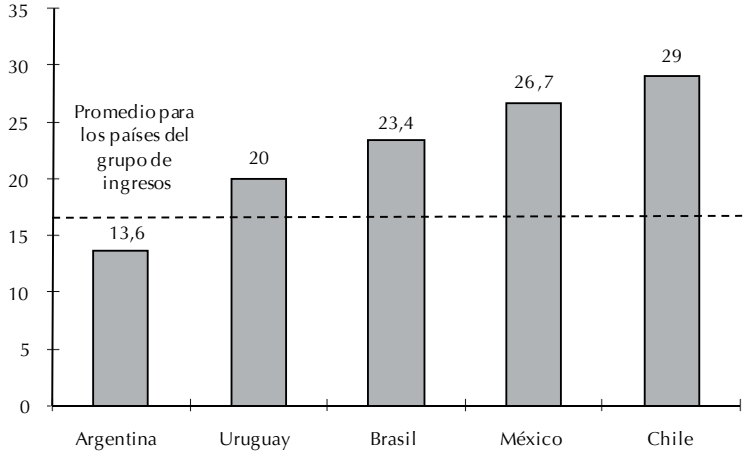
Fuente: IIE sobre la base de Barómetro CISCO.

En cuanto a la efectiva disponibilidad del servicio, se puede considerar el precio mensual de Internet para distintos países y observar en qué situación se encuentra la Argentina al respecto. Como se aprecia en el Gráfico 12.7, durante 2007 el precio en dólares registrado en el país es menor que el vigente en el resto de países seleccionados (Uruguay, Brasil, México y Chile) e incluso más bajo que el vigente en los países que pertenecen al mismo grupo de ingresos (Argentina registra un valor de 13,6US$ por mes en 2007, mientras que el promedio para su grupo de ingresos es de 16,4US$ por mes para ese mismo año [47]). Según estas cifras puede arribarse a la conclusión de que el servicio de Internet en Argentina, según el nivel de precios del mismo, es relativamente más asequible que en el resto de países considerados.

En razón de los aspectos evaluados (penetración de las conexiones en Argentina y precio del servicio de Internet) es que se arriba a la presencia de cierta contradicción. Si bien el costo del servicio analizado es menor y por lo tanto estaría más disponible en el país comparativamente con las demás naciones de la región, las disparidades internas en cuanto a su utilización en Argentina son significativas –es decir, la ventaja relativa en cuanto a costo del servicio no es

47 Para los países latinoamericanos el promedio fue de US$25,7 por mes.

Gráfico 12.7: Precio del servicio mensual de Internet por países, en dólares. Año 2007

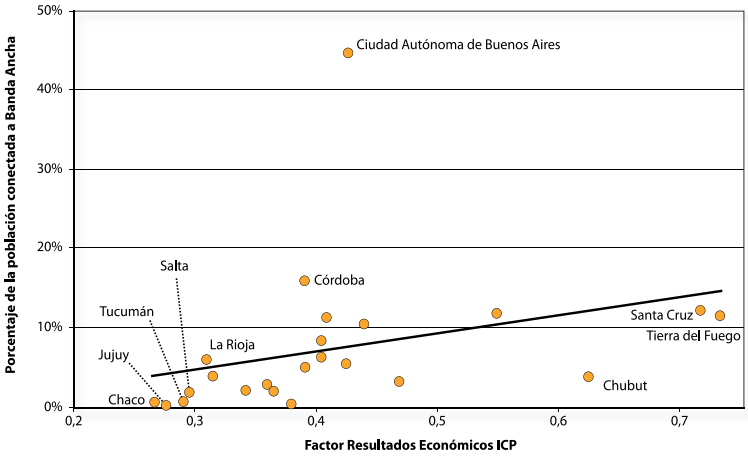


Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

aprovechada por todas las zonas geográficas del país–. En otras palabras, el pobre desempeño que registra gran parte de las provincias en este aspecto, podría reflejar que aún no se ha dado la suficiente relevancia al uso de las telecomunicaciones, en particular al sistema de banda ancha.

Por otro lado, dado que las jurisdicciones que se encuentran al final del *ranking* de Penetración de Banda Ancha (Cuadro 12.5) son también aquellas que registran las peores posiciones en el Factor Resultados Económicos –determinante del Índice de Competitividad Provincial [48]– (ver Gráfico 12.8), se subraya la necesidad de dirigir las políticas de telecomunicaciones hacia una ampliación real de la cobertura. Como se ha explicado con anterioridad, los efectos de este tipo de sistemas conllevan aún mayores beneficios en las zonas más relegadas, y es por ello que se plantea la necesidad encarar este problema en particular.

Gráfico 12.8: Penetración de la Banda Ancha y Factor Resultados Económicos del ICP. Año 2008

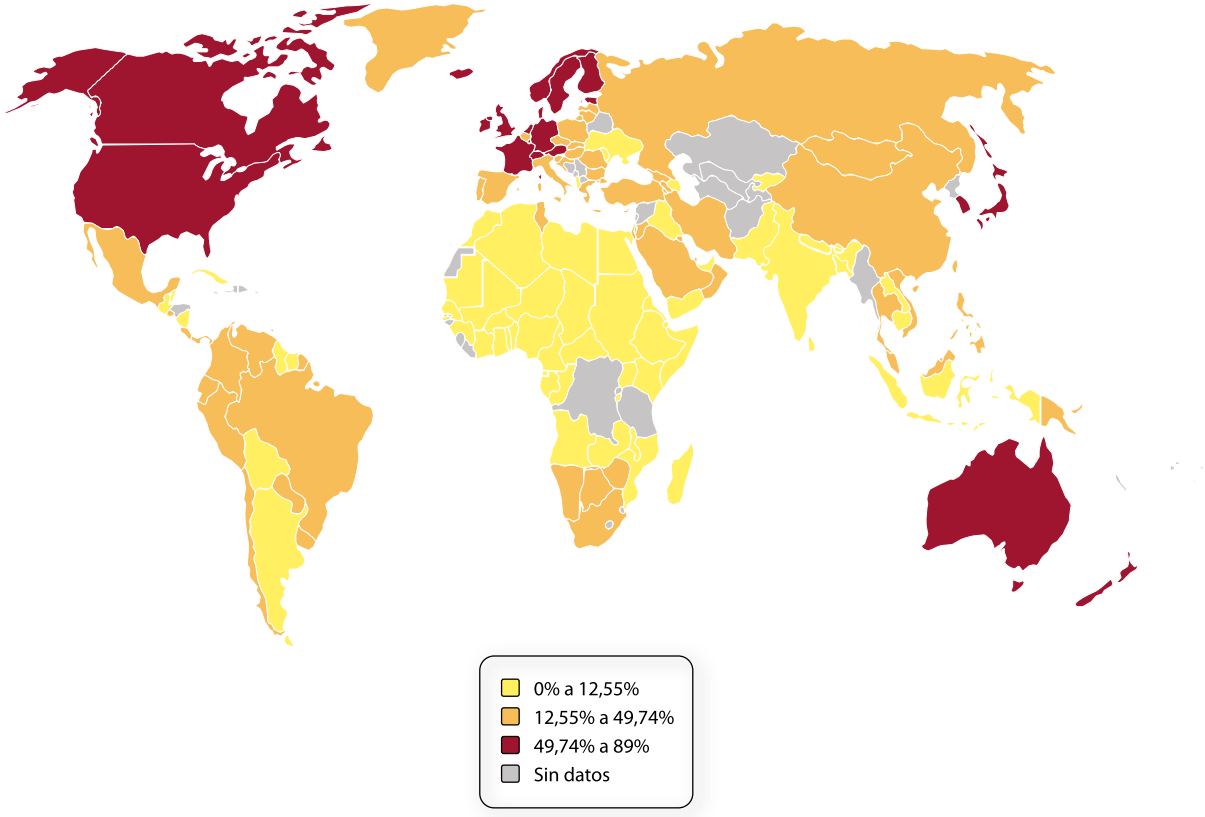


Fuente: IIE sobre la base de ICP y CISCO.

Para finalizar esta sección, se expone la situación de Argentina respecto al indicador "computadoras como porcentaje de la población", considerando a este indicador como una medida de la disponibilidad al acceso del servicio de Internet. Como se aprecia en el Mapa 12.1, el país no muestra una muy buena posición en el contexto mundial. Argentina se sitúa en el mismo rango de clasificación en que se encuentra gran parte de las economías africanas, mientras que otros países de la región como Chile, Brasil, Uruguay y México, muestran desempeños más aceptables en el marco de la "sociedad del conocimiento" [49].

48 En el "Índice de Competitividad Provincial 2009" se realiza un análisis minucioso sobre este tema.
49 Lógicamente economías avanzadas como EE.UU., economías europeas, Japón, entre otras, se ubican dentro del mejor rango posible en cuanto a este indicador.

Mapa 12.1. Disponibilidad de computadoras como porcentaje de la población. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

Por último, cabe notar que incluso la evolución registrada por Argentina no ha sido de las mejores en esta materia. Mientras que en el año 2000 contaba con un 7% de computadoras respecto al total de su población, superando la marca de México (6%) y Brasil (5%), y ubicándose en torno al nivel promedio de su región, en el año 2007 el guarismo que obtuvo (9%) no alcanzó al valor promedio del indicador para el grupo de ingresos (12,4%), y además quedó muy atrás de las marcas de los países mencionados (Brasil se destacó en la región con un 16,1%, mientras que México mostró un guarismo del 14,4% en este indicador).

En pocas palabras, Argentina muestra claras debilidades internas en lo que atañe a estas nuevas tecnologías, y también cierto atraso en algunos indicadores a nivel internacional. En la sección siguiente se hace un análisis más profundo respecto a esto último, considerando los distintos determinantes del desempeño y la evolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

12.6.2.3 Comparaciones internacionales

El Índice de Desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ICT Development Index o IDI en sus siglas en inglés) es un indicador relevante para el tema bajo estudio. El mismo considera el desempeño de los países en cuanto a TICs de acuerdo a la evolución de once variables. Como se representa en el Cuadro 12.6, estas últimas se agrupan en tres

conceptos generales: el nivel de acceso a las TICs, la utilización de las mismas y las habilidades que posee la población de cada país en relación a estas tecnologías[50].

Cuadro 12.6: ICT *Development Index*, variables que lo componen.

Componente	Sub-componente	Ponderación dentro de cada componente
Acceso a las TICs	Líneas telefónicas fijas por cada 100 hab.	20%
	Suscripciones a teléfono celular por cada 100 hab.	20%
	Ancho de banda por pers por seg por bits.	20%
	Proporción de hogares con computadora.	20%
	Proporción de hogares con Internet.	20%
Uso de las TICs	Usuarios de Internet por cada 100 hab.	33%
	Suscripciones a banda ancha fija por cada 100 hab.	33%
	Suscripciones a banda ancha móvil por cada 100 hab.	33%
Habilidades	Ratio bruto de matriculación secundaria.	33%
	Ratio bruto de matriculación terciaria.	33%
	Tasa de alfabetismo.	33%

Fuente: IIE sobre la base de ITU.

Las cifras obtenidas para Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay de los componentes de este índice se exponen en el Cuadro 12.7. En el mismo se observa que si bien Argentina presenta un mejor desempeño principalmente en el acceso a las TICs respecto al resto de las naciones seleccionadas (en suscripciones a teléfono celular por cada 100 habitantes; proporción de hogares con computadora y proporción de hogares con Internet) [51] y también ha tenido un buena performance en algunos aspectos relacionados con la capacitación o habilidades de las personas muestra ciertas falencias en cuanto al uso o aplicación de estas nuevas tecnologías. En particular, mientras que Brasil y Chile registran valores similares al considerar la cantidad de usuarios de Internet (35,2% y 31% de los habitantes son usuarios de Internet respectivamente), Argentina muestra en un desempeño relativamente inferior en el indicador enunciado (sólo el 25% de los habitantes son usuarios de Internet en este último país).

Sobre la base de estos datos, y teniendo en cuenta lo observado en la sección anterior, puede concluirse que la prioridad para Argentina en materia tecnológica se vincula a la necesidad de facilitar y expandir el uso de estas nuevas redes de comunicación. Dadas las características descriptas para el país, el logro de dicho objetivo significaría un mejor aprovechamiento del actual acceso disponible, según lo evidencian las estadísticas internacionales.

50 Las ponderaciones de estas últimas en el índice global IDI son de 40%, 40% y 20% respectivamente.
51 Sólo en el caso del "Ancho de banda por persona (por segundo)" Chile supera en forma considerable a la Argentina. Vale destacar en este caso el desempeño del primer país, en tanto la medición de su "uso" registra valores que le otorgan también el liderazgo dentro de la región.

Cuadro 12.7: ICT *Development Index* y sus componentes, países seleccionados. Año 2007

Componente	Sub-componente	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
Acceso a las TICs	Líneas telefónicas fijas por cada 100 hab.	24	20,5	20,7	18,5	28,9
	Suscripciones a teléfono celular por cada 100 hab.	102,2	63,1	83,7	62,5	90
	Ancho de banda por pers por seg por bits.	8.943	2.955	13.135	784	3.102
	Proporción de hogares con computadora.	36,4	20,8	36,4	22,1	27
	Proporción de hogares con Internet	27,5	15,4	22,1	12	13,5
Uso de las TICs	Usuarios de Internet por cada 100 hab.	25,9	35,2	31	22,4	29
	Suscripciones a banda ancha fija por cada 100 hab.	6,6	3,5	7,9	4,3	4,9
	Suscripciones a banda ancha móvil por cada 100 hab.	///	1,2	0,4	0,3	///
Habilidades	Ratio bruto de matriculación secundaria.	84,4	105,5	91,2	87,2	101
	Ratio bruto de matriculación terciaria.	61,9	29,3	46,6	26,9	47,4
		97,4	89,5	96,7	93	98,1

Nota: Se destacan con el sombreado los valores máximos de cada sub-componente en la comparación internacional.

Fuente: IIE sobre la base de ITU.

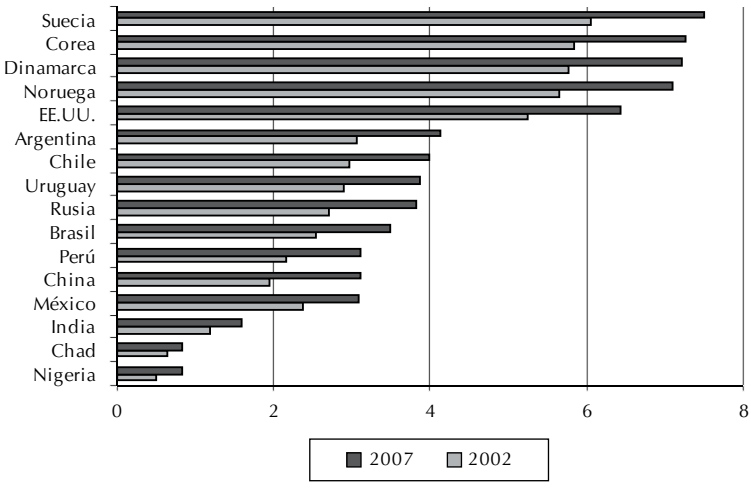
Los mayores beneficios que implicaría para el país el hecho de impulsar una mejora en todos estos indicadores se observan en el Gráfico 12.9, y en el Cuadro 12.8: los países que registran mejores resultados al considerar los tres factores en conjunto (acceso, uso y habilidades en relación a las TICs, es decir, considerando los resultados del IDI general) son parte del grupo de economías denominadas desarrolladas. Si bien no puede establecerse causalidad entre ambos fenómenos, no caben dudas que el desarrollo de las TICs en dichos países contribuye a su buen desempeño.

Respecto a las posiciones registradas por el Cuadro 12.8, vale señalar nuevamente que si bien Argentina se encuentra por encima de Brasil y Chile en el IDI [52], no puede concluirse directamente que el primero se distingue completamente en esta materia. Como se enfatizó con anterioridad, el hecho de contar con indicadores de acceso a las TICs relativamente buenos no implica necesariamente que las mismas sean realmente aprovechadas o aplicadas en forma concreta por la sociedad.

Continuando con la información del Cuadro 12.8, se evidencia que mientras China muestra un significativo ascenso en el *ranking* entre los años 2002 y 2007, Argentina experimenta un comportamiento inverso (de la misma forma que ocurre en los demás países latinoamericanos, en términos del índice general IDI). Este fenómeno muestra la necesidad de definir de manera explícita metas para cada uno de estos indicadores, y enfocar las actividades y estímulos gubernamentales a los aspectos en los que se registran mayores dificultades. En otras palabras, y como ya fue seña-

52 Aunque incluso esto puede matizarse considerando que Chile sólo se encuentra un puesto por debajo de Argentina.

Gráfico 12.9: IDI. Mediciones para países seleccionados. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de ITU.

Cuadro 12.8: IDI. Posiciones en el *ranking*, países seleccionados

País	2002	2007
Suecia	1	1
Corea	3	2
Dinamarca	4	3
Países Bajos	6	4
Islandia	2	5
Noruega	5	6
Nueva Zelanda	19	16
EE.UU.	11	17
Irlanda	26	18
Argentina	44	47
Chile	45	48
Uruguay	46	49
Rusia	52	50
Brasil	54	60
China	90	73
Perú	71	74
México	64	75
India	117	118
Chad	152	153
Nigeria	154	154

Fuente: IIE sobre la base de ITU

lado párrafos anteriores, en el caso concreto de la Argentina las acciones o programas que intentan conseguir una mejor performance en cuanto a TICs deberían dirigirse, en principio, a profundizar el aprovechamiento de los recursos existentes en materia tecnológica, y una vez optimizado el nivel de acceso actual en cuanto a su verdadero uso [53], las acciones deberían encaminarse a obtener mayor escala o desarrollo en todos los elementos que caracterizan este sistema de redes en general.

53 Debe notarse que la misma se encuentra en mejores condiciones respecto a la de sus países vecinos, pero no así respecto a las economías desarrolladas.

Para finalizar, se brindan algunas estadísticas que dan cuenta de la advertencia realizada con anterioridad. Al considerar el ratio "Productos exportados de las TICs/ Total de Exportaciones de Bienes" Argentina muestra un pobre desempeño comparativamente con los países bajo estudio. De hecho este indicador registra para la Argentina un valor de 0,6% mientras que países como Brasil, México y China obtienen una cifra considerablemente superior (3,2%; 19,6% y 30,9% respectivamente).

Del mismo modo, considerando ahora el ratio "Servicios exportados TICs/ Total de Servicios TICs Exportados" se observa una situación similar aunque no tan pronunciada como en el caso anterior. Si bien Argentina supera a Brasil en este indicador (registran 7,9% y 1,8% respectivamente según datos del Banco Mundial), la primera queda levemente relegada respecto a lo obtenido por Uruguay (el 8,8% de sus exportaciones de servicios son Servicios TICs) y por supuesto existe una brecha considerable respecto a lo registrado por India, que obtiene un valor del 41,6% en este indicador [54].

A pesar de que puede objetarse en ciertos casos que se ha comparado la performance argentina con países líderes en este tipo de mercados, no es menor resaltar que al tratarse de actividades relacionadas con el conocimiento y la información, reducir tales brechas al mínimo no es algo inalcanzable. Justamente, las TICs poseen la característica de posibilitar el acercamiento entre países, al conseguir superar las barreras geográficas de forma instantánea. En este sentido, se insiste en que el desarrollo de este tipo de actividades, y principalmente la solución de aquellos puntos que se han destacado como debilidades, sin duda generará avances significativos en la realidad económica y social del país. En resumen, encaminarse en la senda del crecimiento sostenible plantea como factor esencial invertir y fomentar el aprovechamiento de este tipo de tecnologías.

12.6.2.4 Servicios de las Tecnologías de la Información y Servicios Habilitados por las Tecnologías de la Información

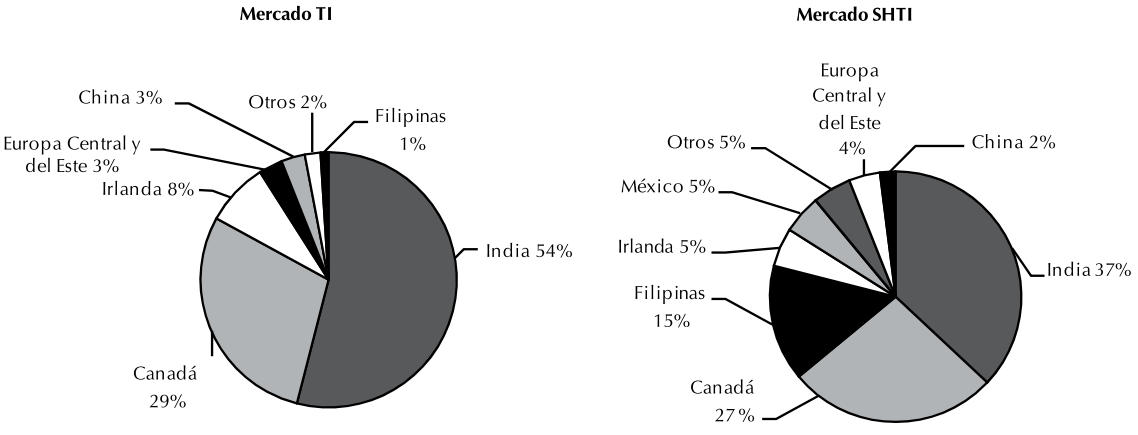
Para introducir el tema cabe mencionar que el sector servicios en general ha ido aumentando su importancia en la economía tanto en términos de su participación en el PBI mundial como en cuanto a presencia en el comercio internacional y en la generación de empleo. De acuerdo a estadísticas de las Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, el sector representa un 73% del PBI en los países desarrollados y 51% en los países en desarrollo. A su vez, los servicios explican un 19% del comercio mundial total de bienes y servicios [55].

Los Servicios de Tecnología de la Información (TI), en particular, representan un mercado potencial muy importante. La actividad comprende el mantenimiento de los equipamientos y el *software*, la gestión de redes y la integración de los sistemas, los servicios de asistencia, el desarrollo de aplicaciones, los servicios de consultores, así como las actividades de ingeniería (diseño técnico, producción e ingeniería de programas) (Quiang et al, 2009).

Los Servicios Habilitados por las Tecnologías de la Información (SHTI), como componente del sector servicios de TI, pueden brindarse a la distancia a través de la utilización de las redes de telecomunicación. Dado que se trata de un mercado emergente, las estimaciones sobre su tamaño son diferentes según las distintas fuentes. Sin embargo, todas ellas coinciden en cuanto a su crecimiento potencial.

54 En la sección siguiente se representa gráficamente el liderazgo de India en este tipo de servicios.
55 En el caso de Argentina la participación de los servicios ronda el 62% del PBI y el 15% del comercio externo total de bienes y servicios.

Gráfico 12.10: Mercado mundial de servicios TI y SHTI. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de ITU.

En el Gráfico 12.10 se observa que a nivel mundial son los países emergentes los que detentan mayor participación en el mercado de los servicios de Tecnologías de la Información y de los servicios habilitados por dichas tecnologías. Como se evidencia allí, India explica más de la mitad del comercio de los servicios TI (54% en el total mundial) y un 37% de los SHTI. También registran cierta participación la República Popular China y algunos países del centro y este de Europa. Lo que debe destacarse en esta sección es que dentro de Latinoamérica el único país que detenta una participación relativamente significativa dentro del mercado de los SHTI es México. Como fue remarcado en la sección anterior, si bien Argentina participa en el mercado de servicios TI y la actividad de este sector ha mostrado un importante crecimiento durante los últimos años[56], su desempeño aún es mínimo comparado con el resto de las naciones.

Recuadro 12.2: ¿Por qué expandir la actividad de Servicios de las Tecnologías de la Información?

La actividad de los Servicios TI debe ser considerada dentro del Plan Estratégico del Bicentenario. El sector ofrece una serie de ventajas, entre las cuales se encuentran las siguientes:

• Posibilidad de incorporar mayor contenido tecnológico en las exportaciones, lo cual implica exportar con mayor valor agregado [57].

• Aumentar el ingreso de divisas, originado en mayores exportaciones de servicios TI y SHTI.

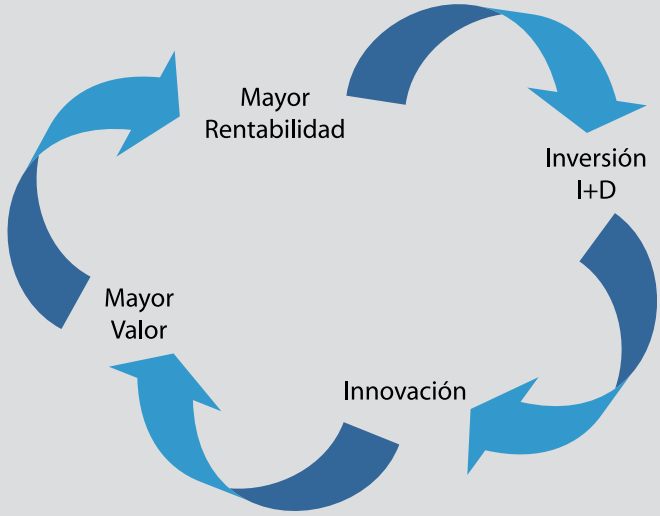
• Impactos positivos sobre la generación de empleo, su calidad y remuneración (el sector TI demanda principalmente recursos humanos de alta calificación) [58].

Teniendo en cuenta todo esto, el Esquema 12.2 resume el círculo virtuoso de desarrollo que propicia este tipo de actividad. Como fue enunciado anteriormente, el sector de Servicios de Tecnologías de la Información genera aumentos en el valor agregado de la producción. Esto origina una mayor rentabilidad para las empresas que lo conforman, permitiendo a su vez aumentar el monto invertido

56 Ver Recuadro 12.2.
57 Recomendación planteada en el Capítulo 14 de este trabajo, referido a Comercio Exterior e Industria.
58 Incluso permite mayores oportunidades para las mujeres, respecto a su participación en el total de empleos.

en Investigación y Desarrollo. Como fue explicado reiteradamente, dicha actividad se constituye en la fuente básica de generación de innovaciones, las que permiten reales incrementos en el nivel de productividad y competitividad de las empresas. El ciclo vuelve a repetirse, en tanto el proceso innovador estimula nuevamente el aumento del valor incorporado, sucediéndose las distintas etapas de la manera previamente indicada. Vale aclarar, de todas formas, que el diseño circular y conexo de este proceso sugiere que partiendo desde cualquier etapa, se puede estimular el desarrollo implícito en el mismo.

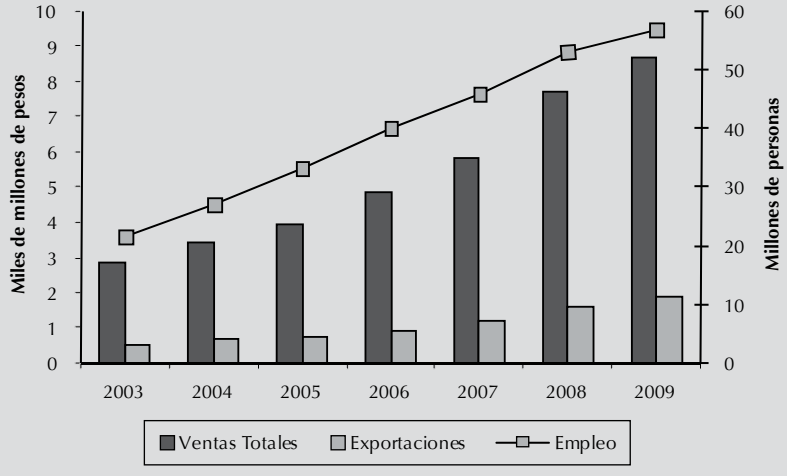
Esquema 12.2: Circulo virtuoso de desarrollo



Fuente: IIE sobre la base de CESSI.

Respecto al desempeño de este sector en la Argentina, puede decirse que desde 2003 es claro su importante crecimiento. La dinámica de esta actividad se visualiza tanto en el constante aumento de las ventas totales y de las exportaciones, así como en los niveles de empleo registrados por el mismo (ver Gráfico 12.11).

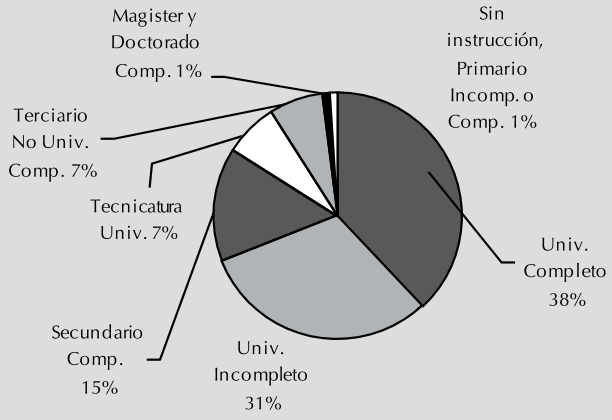
Gráfico 12.11: Ventas totales, exportaciones y empleo del Sector Software y Servicios de TI. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de CESSI.

Por otro lado, cabe destacar que además del alto grado de capacitación de sus empleados (ver Gráfico 12.12, donde se demuestra que sólo el 1% de los empleados no completaron sus estudios primarios o secundarios, y que la mayoría posee estudios universitarios), el sector se caracteriza por una fuerte inversión respecto a otros sectores industriales y por una gran atomización de la oferta (debido a que el rubro registra una alta proporción de PYME sobre el total de empresas).

Gráfico 12.12: Estructura ocupacional del Sector Software y Servicios de TI. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de CESSI.

En síntesis, el Sector de Tecnologías de la Información presenta numerosas ventajas para la economía argentina, al tiempo que ha demostrado tener suficiente potencial a ser aprovechado en este sentido. En miras de la búsqueda de un crecimiento sostenible en el tiempo, impulsar este tipo de actividad debe considerarse dentro de la agenda o Plan Estratégico para el país.

Fuente: IIE sobre la base de CESSI.

12.7 Comentarios finales

En el análisis realizado se evidencia la importancia de la innovación en el mundo actual. Sobre la base de la experiencia comparada cabe destacar que lo relevante para alcanzar el crecimiento sostenido es su efectiva aplicación. En este sentido, se remarca la función del proceso innovador como un medio para alcanzar el progreso y no como un fin en sí mismo.

La evidencia internacional demuestra claramente las ventajas de invertir en las actividades de I+D, en tanto constituyen las semillas de futuros desarrollos innovadores. Para lograr este cometido, es necesario estimular y generar las condiciones propicias para la formación y mantenimiento de las redes de conocimiento, y a la vez fomentar la real vinculación entre el sector público y privado en materia de innovación.

Los avances en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como uno de los resultados de aquellos procesos, dan cuenta de las transformaciones que viene enfrentando el mundo durante los últimos años. Como se ha demostrado a lo largo del análisis, los distintos niveles de respuesta de los países a este fenómeno de cambio se reflejan tanto en el desempeño o competitividad obtenida por ellos a nivel global, como así también por la registrada por los

agentes u organizaciones que los conforman. En esta línea se concluye que mientras mayor sea la adaptación al nuevo paradigma impuesto por "la era del conocimiento", mejor será la *performance* que evidenciarán las economías, redundando en consecuencia en mayores beneficios para su población.

América Latina tiene asuntos pendientes en esta materia. En particular, está claro que la República Argentina debe focalizar sus esfuerzos en lo que atañe a la expansión real de la cobertura de los sistemas de telecomunicaciones, de manera que se logren no sólo reducciones en lo que respecta a la brecha tecnológica, sino también, y gracias a sus "efectos contagio", un mayor desempeño de la nación en su totalidad. Como se ha señalado en el desarrollo del capítulo, si bien el país muestra un buen comportamiento en ciertos indicadores referidos a la disponibilidad o acceso a las tecnologías, aparecen falencias en cuanto a la efectiva utilización de las mismas, así como en lo que respecta a la distribución de sus beneficios entre las jurisdicciones del interior.

Las tecnologías móviles, en función de su destacado comportamiento, pueden ser una respuesta para disminuir la mencionada disparidad a nivel nacional. Este sistema no sólo saltaría las barreras geográficas presentes en el vasto territorio argentino, sino que también genera beneficios adicionales [59] para toda la población. Hoy las tecnologías móviles están en una etapa incipiente, pero a medida que se vayan expandiendo se generarán más y más oportunidades de aplicaciones, y en tanto el servicio se masifique y se amplíe el ancho de banda disponible, los costos serán menores aún (*Harvard University*, 2000).

En síntesis, queda fundamentada en este tratamiento la necesidad de profundizar la innovación y el desarrollo de las TICs [60] de cara al Bicentenario. Concretar este objetivo en la práctica requiere la formulación de metas y acciones específicas, donde se incluya como factor indispensable la participación conjunta del Estado y la sociedad. "El capital intelectual es la ventaja comparativa del futuro" (OCDE, 2007); es en esta dirección que debe ubicarse el sendero de crecimiento de Argentina.

59 Entre ellos se encuentran los menores costos y tiempo de despliegue de infraestructura (comparado con las líneas tradicionales), evitar los problemas relacionados con los robos de alambre de cobre y demás equipos, y una mayor conveniencia y flexibilidad para los usuarios.

60 Tanto en lo que respecta a su disponibilidad, uso y habilidades necesarias para su aprovechamiento.

Capítulo 13: Construcción

El sector de la construcción recibió en los años siguientes a la crisis del 2001 un gran influjo de capitales provenientes de diversas actividades económicas, especialmente el sector agropecuario -que vio como los precios internacionales de los commodities que producía y exportaba pegaban un salto originado en el fuerte crecimiento de la demanda de proteína especialmente de China-, lo que generó un boom del sector en todas las urbes del país con desarrollos innovadores altamente demandados. Ese movimiento se gestó con ahorro genuino sin la disposición de créditos hipotecarios para potenciales inquilinos.

La creación e implementación de políticas que faciliten el acceso a la vivienda –tanto a las clases más bajas como también a la clase media- es una deuda pendiente aún y debe pensarse hacia adelante para cubrir necesidades existentes en la población que a su vez llevarán a ampliar y mantener la actividad.

13.1 Introducción

La importancia del sector como movilizador de la economía en el período post-crisis es indudable e inobjetable, ya sea que se miren los nuevos desarrollos urbanísticos en grandes y pequeñas ciudades del país o se realice un análisis minucioso de las estadísticas sectoriales.

Esto ha permitido la generación de nuevos empleos y ha estimulado la demanda de materiales para la construcción beneficiando a un gran segmento de los habitantes. Más allá del análisis macro que se haga del sector, es menester enfocarse en la unidad socialmente importante, que es la vivienda. La vivienda en si misma, tiene un doble propósito, por un lado ser proveedor de servicios habitacionales, pero por otro, y en gran medida multiplicado por las debilidades institucionales del país, es un sector atractivo a la hora de buscar inversiones que generen renta y brinden seguridad económica actual y futura. Este último propósito, ha sido esgrimido mayoritariamente como la principal razón del impresionante desarrollo del sector construcción e inmobiliario del período post-devaluatorio, lo que condujo a que luego de una caída en los precios de los distintos tipos de vivienda en los años inmediatos posteriores, los mismos se recuperaran y superaran los niveles anteriores a la crisis apoyados en esa gran demanda para inversión.

Ambos cometidos son válidos y las políticas a desarrollar deberían apoyarlos, pero la prioridad, no puede olvidarse, es que cada hogar goce de su vivienda propia. Entonces, se debería tender a reducir el déficit habitacional, sin ser esto excluyente al hecho de alentar las inversiones como refugio de valor de las propiedades y de generador de renta, esto debido a la imposibilidad de reducir el déficit de manera instantánea y al crecimiento demográfico que genera movimientos positivos en la demanda.

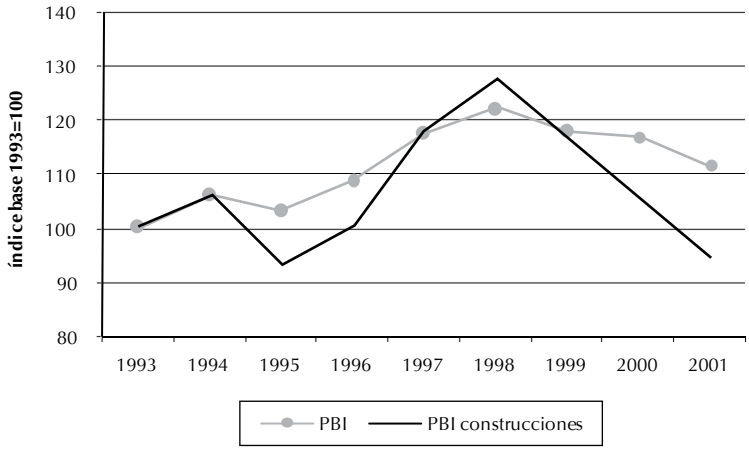
13.2 La evolución del sector durante los últimos años

13.2.1 Comparación entre la construcción y la actividad económica total

La construcción representó en el año 2008 aproximadamente un 7% del PBI total argentino. Considerando la clasificación por rubros dada por el INDEC, el sector ocupa el sexto lugar en importancia. Si se realiza el simple ejercicio de analizar de manera conjunta la evolución de las

series del PBI y del PBI construcciones se descubre la mayor oscilación que presenta el segundo, amplificando los comportamientos del PBI, a lo largo del tiempo.

Gráfico 13.1: Evolución del PBI y PBI construcciones. Período 1993-2001

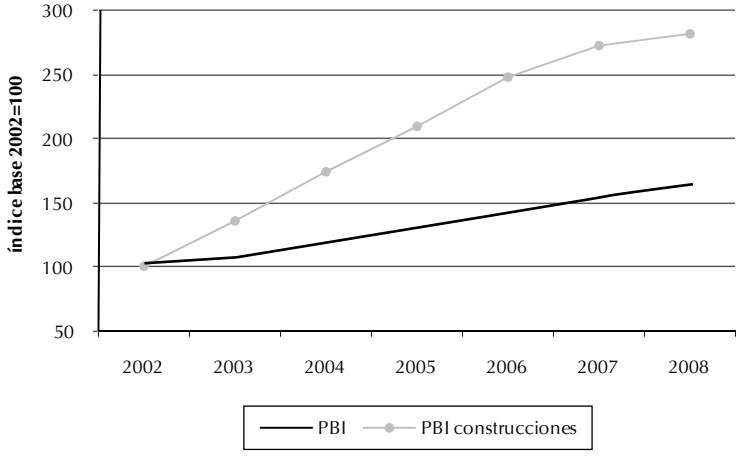


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 13.1 se presenta esta evolución para el período 1993- 2001. La línea de la construcción muestra un comportamiento más volátil a lo largo del período, es decir, una mayor aleatoriedad. Así se ve como frente a la crisis del tequila la caída del PBI construcciones fue mayor que el total y también como se produce el comportamiento inverso cuando la economía se empezó a recuperar, especialmente en los años 1997 y 1998.

Si ahora se presta atención al Gráfico 13.2, se aprecia fácilmente como el PBI construcciones creció desde el 2002 hasta el 2008 a una velocidad muy por encima de la que siguió el PBI. Esto confirma la posición que tomó el sector como refugio de valor, frente a otras alternativas de inversión de menos rédito o de poca confianza social después de la conflictiva salida de la convertibilidad (por ej., depósitos en bancos).

Gráfico 13.2: Evolución del PBI y PBI construcciones. Período 2002-2008



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En el 2008 la brecha entre ambas curvas de crecimiento era de 75%, pero desde el 2007 la tendencia que traía el PBI construcciones empezó a aplanarse, lo que hace presumir que en los próximos años la brecha se reduzca, hasta quizás en pocos años, volver al patrón que ha experimentado en la última década del siglo pasado.

El período de los últimos seis años tuvo la particularidad de que se llevó a cabo con un nivel ínfimo de financiación; el crédito hipotecario no pudo recuperar los niveles de la década del noventa y actualmente se encuentra en un 27% del nivel promedio de 2001. Este hecho es grave si se considera a esa herramienta como la principal de acceso a la vivienda para el sector medio, que enfrenta un deterioro de su salario en dólares en relación a la década anterior.

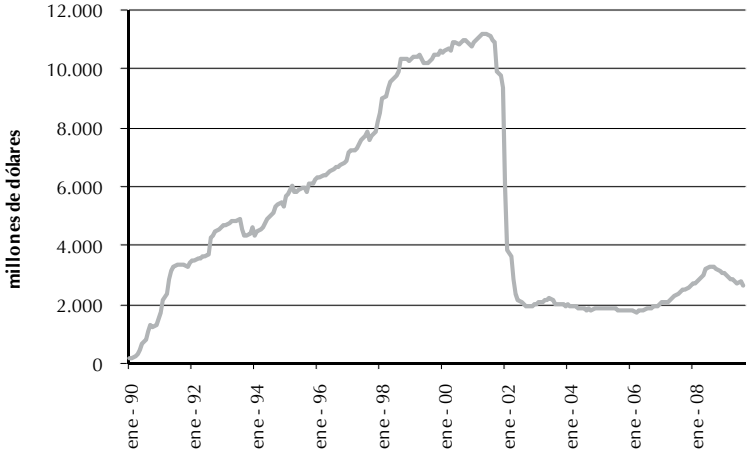
Resumiendo, el comportamiento esbozado desde 2002 en adelante muestra como la vivienda se ha transformado mayoritariamente en un bien de inversión, donde los inversores persiguen la obtención de ganancias de capital o de una renta fija. Esto va en detrimento de los asalariados, que ven disminuir su poder de compra ante la caída en términos reales de sus salarios y el aumento en los precios de las viviendas; junto a ello no cuentan con instrumentos financieros que le otorguen el apalancamiento necesario para ser propietarios de las mismas. Más adelante en el capítulo se proponen medidas con el objetivo de generar un nuevo marco que facilite el acceso a las unidades habitacionales.

13.2.2 Crédito hipotecario para lograr acceso a la vivienda

Como se mencionó en el punto anterior, en Argentina el crédito hipotecario tiene una participación mínima[1] en el financiamiento de las operaciones. Después de la gran devaluación de 2002, el stock de crédito hipotecario en dólares cayó más del 80% y no se ha recuperado desde entonces.

Esto queda expuesto en el Gráfico 13.3, donde se encuentra la serie de stock de crédito hipotecario medido en dólares del total de entidades financieras en Argentina. Como dijimos anteriormente, la fuerte devaluación de 2002 llevó a una estrepitosa caída del stock. Luego, el nivel total se mantuvo prácticamente estable hasta 2007 donde comenzó una tendencia alcista, pero que a mediados de 2008 se revirtió, inaugurando un ciclo negativo que continua hasta hoy. Esto obviamente perjudica al mercado inmobiliario y a los potenciales compradores de viviendas.

Gráfico 13.3: Evolución del stock de Crédito Hipotecario. Período Enero 1990 – Agosto 2009



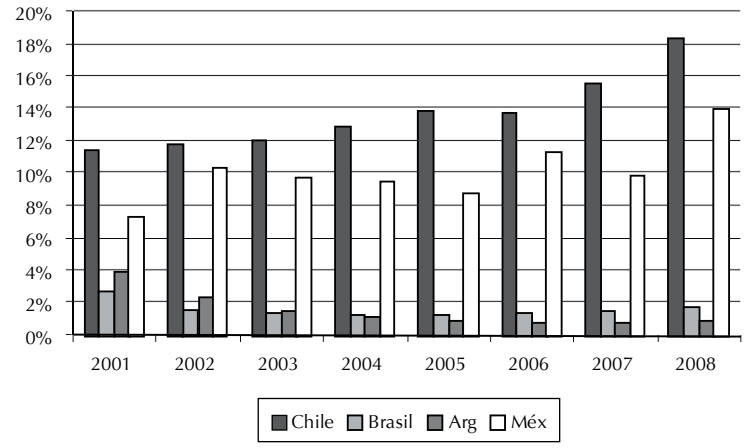
Fuente: IIE sobre la base del BCRA.

Hay que hacer dos aclaraciones al respecto: el crédito hipotecario es una herramienta fundamental para obtener una vivienda, y en todo el período de post-crisis éste se mantuvo casi nulo –afectando mayormente a la clase media- contradiciendo el discurso presidencial de un mayor progresismo; por otro lado, las políticas llevadas a cabo por el actual gobierno (como la estatización de las AFJP) desintegraron gran parte del mercado de capitales a largo plazo pilar clave de la sostenibilidad de operaciones financieras.

Si se compara la proporción que representa el stock de crédito hipotecario sobre el PBI de cada país, como se muestra en el Gráfico 13.4, se aprecia como Argentina ha ido disminuyendo su stock de crédito hipotecario respecto a su PBI desde el 2001 hasta la actualidad; un camino inver-

1 En Capital Federal en el período que comprende desde Enero a Agosto de 2009 sólo un 6,7% de las escrituraciones se realizaron mediante créditos hipotecarios.

Gráfico 13.4: Relación Stock de Crédito Hipotecario con PBI a precios corrientes. Período 2001– 2008



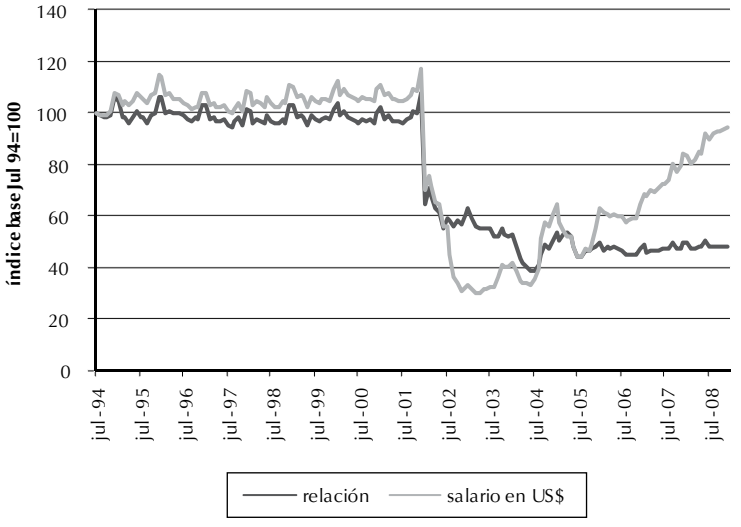
Fuente: IIE sobre la base de BCRA, Banco Central de Brasil, Banco Central de Chile, SEE BBVA, Subdirección General de Política de Vivienda y Esquemas Financieros de México y FMI.

so está siguiendo Brasil, que después ver caer esa relación entre 2001 y 2004, ha tenido una recuperación más rápida, representando en 2008 cerca de un 1,9% y hasta agosto de 2009 un 2,44%, continuando con esa tendencia alcista de otorgamiento de crédito hipotecario. Claramente Chile y México marcan la diferencia entre estos países. Ambos cuentan con un mercado de crédito hipotecario más desarrollado, con porcentajes de su stock sobre PBI en constante ascenso y en 2008 cercano al 19% y 14%, respectivamente. Esto es coincidente con la política habitacional que aplican, dónde se da una mayor participación al sector privado. Esta última afirmación será analizada más adelante.

13.2.3 Relación del salario real con el valor del m² de una vivienda

Otro punto interesante a analizar para realizar políticas, es la relación de los salarios con el precio del m2 de una vivienda. Esta comparación es útil para observar el poder adquisitivo de una persona que cobra un sueldo promedio en la economía y por ende, analizar cuál es la facilidad que brinda la coyuntura para alcanzar la oportunidad de ser propietario de su vivienda.

Gráfico 13.5: Relación salario respecto del valor del m2. Período Julio 1994-Diciembre 2008



Fuente: IIE sobre la base de UADE.

El Gráfico 13.5 muestra la pérdida de "poder de compra inmobiliario" que sufrió el trabajador promedio argentino después de la crisis de 2001. Este período se caracterizó por una gran depresión de ambas variables. Ya a mediados de 2004 el salario medido en US$ comienza una racha alcista hasta llegar a ubicarse en diciembre de 2008 casi un 15% por debajo del nivel de 2001. La cuestión clave, es que este aumento fue menor que el que afectó el valor m2, por lo que la relación se mantuvo casi constante un 50% por debajo de la década del noventa.

13.3 Posibilidades de acceso a la vivienda en Argentina

13.3.1 Diagnóstico de la situación habitacional

A lo largo de distintos relevamientos censales en Argentina se han ido introduciendo diferentes definiciones de vivienda en lo que respecta a la variable *tipo de vivienda* y en las definiciones de *hogar censal*, que llevan a un arduo trabajo de comparabilidad. Históricamente se utilizaron los conceptos de **hogar-unidad doméstica**, y de **hogar-vivienda**. Básicamente el primero exige que las personas que lo forman ocupen la totalidad o una parte de una vivienda y que compartan las comidas principales y atiendan en común a las necesidades básicas; el segundo descansa únicamente en el hecho de que se comparta la vivienda, sin exigir que sus miembros compartan las comidas ni tengan un presupuesto común.

A nivel internacional en las últimas décadas, las rondas de los censos han puesto de relieve la conveniencia de utilizar la definición de hogar-unidad doméstica debido a que, por ejemplo, en cuanto al déficit habitacional permite observar cuantos hogares comparten una misma unidad de vivienda y detectar el excedente de hogares respecto a viviendas, además de posibilitar un mejor análisis de la composición de los hogares, de los comportamientos sociodemográficos de sus integrantes, de permitir la comparabilidad con otros censos de la mayoría de los países de América Latina; como contrapunto, la mayor desventaja del método es operativa. En nuestro país en los dos últimos censos se ha mantenido el criterio de hogar-unidad doméstica.

En Argentina, más del 90% de las viviendas están ocupadas por un único hogar. Para el resto de las unidades de habitación, se encontró que la cantidad de viviendas es inferior a la cantidad de hogares y por lo tanto es necesario identificar estas situaciones para no sobrestimar la cantidad de viviendas, dato de sumo interés para el desarrollo de políticas del sector habitacional[2].

Analizando el Cuadro 13.1, se puede apreciar como aumentó el stock de viviendas totales a través de los años, pero, paradójicamente, ha ido disminuyendo el porcentaje de viviendas ocupadas. Esto indica que la tasa de crecimiento de las viviendas totales ha sido superior a la tasa de ocupación, pero ambas variables han crecido en términos absolutos. Esta información no dice nada por si sola, se necesita añadir lo acontecido con la población en este lapso de tiempo y cómo ha evolucionado el nivel de acceso y de satisfacción a la necesidad básica (y derecho[3]) que es *la vivienda*[4] y sus servicios provistos.

Un indicador que da cuenta del problema habitacional es el **déficit habitacional**[5], que como ya había sido expuesto en El Balance de la Economía Argentina 2008[6], refleja la proporción de hogares que residen en viviendas con deficiencias en relación con el total de hogares relevados. Para mayor detalle es necesario diferenciar entre **déficit cuantitativo** y **cualitativo**. El primero

2 INDEC. "Metodología para la reconstrucción de las viviendas".Mayo, 2004, p. 5.
3 La Declaración de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas incorpora, en 1948, como derecho la vivienda adecuada. Nuestra Constitución incorpora en el Artículo 14 bis el derecho a una vivienda digna.
4 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales caracteriza a una vivienda como adecuada si cuenta con las siguientes características: seguridad jurídica de tenencia, disponibilidades de servicios materias, facilidades e infraestructura (como son agua potable, energía, calefacción, alumbrado, etc.), gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, ubicada en lugares cercanos a centros de salud, de educación y otros servicios sociales y adecuación cultural de la vivienda.
5 Los datos referidos al déficit habitacional se extrajeron del Informe de Situación habitacional.
6 Un análisis estadístico del déficit se encuentra en el Anexo 8.1.

Cuadro 13.1: Stock de viviendas totales y ocupadas 1980-1991-2001

Provincia	total vivienda			% vivienda ocupada [7]		
	1.980	1.991	2.001	1.980	1.991	2.001
Total país	**8.196.120**	**10.109.678**	**12.041.584**	**86,7%**	**84,7%**	**80,7%**
Ciudad de Bs. As.	1.088.345	1.208.665	1.350.154	84,4%	82,2%	74,7%
Buenos Aires	3.367.514	4.082.674	4.709.893	85,1%	83,5%	80,0%
Partidos de GBA	1.927.549	2.308.401	2.638.001	91,1%	90,4%	86,1%
Resto de Bs. As.	1.439.965	1.774.273	2.071.892	77,1%	74,5%	72,1%
Catamarca	52.447	71.270	96.058	81,7%	80,2%	77,6%
Córdoba	698.957	873.351	1.059.063	87,3%	84,4%	80,1%
Corrientes	155.180	201.975	254.118	90,3%	88,6%	85,2%
Chaco	161.678	212.052	264.177	93,2%	89,4%	86,1%
Chubut	72.916	110.482	135.235	86,0%	83,3%	81,9%
Entre Ríos	243.657	296.192	364.967	90,2%	87,7%	83,9%
Formosa	67.973	99.713	129.749	90,3%	88,9%	85,0%
Jujuy	102.502	129.581	166.634	84,2%	82,4%	80,7%
La Pampa	66.736	89.994	112.787	85,0%	82,4%	79,8%
La Rioja	40.532	56.446	84.870	86,0%	84,7%	77,7%
Mendoza	301.783	382.364	470.746	91,0%	88,5%	83,5%
Misiones	142.062	203.820	256.232	90,8%	89,1%	87,2%
Neuquén	59.180	110.388	151.295	89,4%	84,5%	82,0%
Río Negro	107.902	156.274	188.790	85,9%	83,2%	78,5%
Salta	153.654	204.772	274.423	89,4%	87,0%	83,8%
San Juan	108.770	130.860	166.024	91,2%	87,9%	84,8%
San Luis	57.447	83.225	120.363	88,6%	83,9%	82,4%
Santa Cruz	30.314	48.237	64.202	87,3%	84,3%	80,8%
Santa Fe	753.051	894.265	1.034.170	88,1%	86,9%	81,9%
Santiago del Estero	136.414	165.348	207.047	89,9%	86,9%	83,5%
Tierra del Fuego	6.435	23.504	32.044	89,5%	79,5%	83,1%
Tucumán	220.671	274.226	348.543	89,9%	88,4%	84,7%

Fuente: IIE sobre la base del INDEC.

hace referencia a la cantidad de unidades que se deben incorporar para otorgar una vivienda digna a cada uno de los hogares. El segundo se refiere tanto a la carencia de alguna instalación necesaria (se considera alguna de las siguientes tres: agua por cañería dentro de la vivienda, piso de tierra o retrete con descarga de agua) pero con materiales que permiten una recuperación (el INDEC la nomencló como casa tipo "B") o al hacinamiento por cuarto de los hogares, considerando una relación inadecuada si el promedio de personas por cuarto es superior a dos[8].

Del Censo 2001 se desprende que en el país existen **10.075.814 hogares**; en cuanto a la cantidad de viviendas, existen 12.041.584 viviendas empadronadas en el país, donde **9.712.661 son unidades ocupadas**, del total, 1.711.342 presentan una calidad constructiva **deficitaria recuperable** (representando el 17,6% de las viviendas ocupadas), la mayoría de éstas se encuentran en las zonas urbanas. Como ya fue expuesto, el hacinamiento es otra dimensión que origina situaciones deficitarias de tipo cualitativo, existen en el país **1.191.590** hogares con **hacinamiento**

7 Representa la cantidad de viviendas del total del padrón que están ocupadas por hogares.

8 El hacinamiento por cuarto se refiere a la relación entre el tamaño del hogar y el tamaño de la vivienda, no se computan viviendas sino hogares en situaciones deficitarias.

por cuarto, del total 236.947 ocupan viviendas de calidad constructiva irrecuperable, hecho que se considera para el déficit cuantitativo. Del resto, 954.643 hogares, incluidos en la estimación de déficit cualitativo, 414.891 ocupan viviendas de calidad constructiva no deficitaria y 539.752 presentan viviendas deficitarias de calidad recuperable.

Cuadro 13.2: Cantidad de viviendas de calidad constructiva deficitaria recuperable

Jurisdicción	Viviendas de calidad constructiva deficitaria recuperable
Total del país	1.711.342
Buenos Aires	693.077
Partidos del GBA	479.359
Resto de la Provincia de BA	213.718
Santa Fe, Córdoba, Tucumán	Entre142.000 y 95.000
Chaco, Misiones, Salta, Entre Ríos, Santiago del Estero, Corrientes	Entre 82.000 y 54.000
Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy, Formosa	Entre 43.000 y 38.000
Río Negro, San Luis, Chubut, Catamarca, Neuquén, La Rioja	Entre 23.000 y 14.000

Fuente: IIE sobre la base de la "Situación Habitacional del País".

Del Cuadro 13.2 se desprenden las provincias donde existe un mayor número de viviendas deficitarias pero recuperables. **Las provincias más pobladas, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, son las que presentan una mayor cantidad de viviendas deficitarias recuperables pero es interesante analizar las proporciones que representan sobre el total de viviendas ocupadas.** Claramente, las provincias del norte argentino son las que presentan mayor incidencia de viviendas deficitarias sobre el total de las ocupadas. Las provincias más afectadas son Chaco, Formosa, Tucumán, Santiago del Estero y Misiones con un rango que va de 35,8% a 31%. Muy cerca se encuentran Jujuy, Salta, Corrientes, Partidos del GBA y La Rioja (el rango oscila entre 29,8% y 20,5%).

Las situaciones deficitarias de tipo cualitativo que implican mayor criticidad habitacional, y por ende donde se deberían focalizar principalmente las políticas, es cuando existe hacinamiento de hogares en viviendas que presentan calidad constructiva deficitaria, el mayor porcentaje de viviendas en esas condiciones en Argentina se encuentra, también, en el norte (Jujuy, Salta, Chaco, Formosa y Tucumán).

En cuanto al **déficit cuantitativo**, en el país existen 588.354 hogares que habitan viviendas de calidad constructiva irrecuperable a lo que se le agregan 338.693 hogares que cohabitan en viviendas de calidad constructiva no deficitaria o deficitaria recuperable[9]. En total, para sanear el déficit cuantitativo serían necesarias 927.047 viviendas nuevas, tal como se describe en el Cuadro 13.3.

El mayor porcentaje de viviendas de calidad constructiva deficitaria irrecuperable, sobre el total de viviendas, se encuentra en San Juan, Formosa, Santiago del Estero y Catamarca y tiene un rango de 32,9% a 21,9%.

9 El cómputo se realiza restando al total de hogares que cohabitan en viviendas de calidad constructiva no deficitaria y deficitaria recuperable la cantidad de viviendas de calidad constructiva no deficitaria y deficitaria recuperable.

Cuadro 13.3: Jurisdicciones según requerimientos de vivienda nueva por reemplazo y cohabitación

Jurisdicción	Necesidad de viviendas nuevas
Total del país	927.047
Buenos Aires	226.590
Partidos del GBA	156.342
Resto Provincia BA	70.248
Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, Santa Fe, Chaco	entre 61.600 y 50.100
Santiago del Estero, Corrientes, Córdoba, Tucumán	entre 49.050 y 41.710
Formosa, Jujuy, Entre Ríos	entre 35.000 y 25.810
Catamarca, Río Negro, Ciudad de BA	entre 19.320 y 15.600
La Rioja, Neuquén, Chubut, San Luis	entre 14.000 y 7.800
La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego	entre 3.000 y 1.500

Fuente: IIE sobre la base de "La situación Habitacional del País".

Para obtener una medida conjunta de **déficit total**, se debería agregar la totalidad de viviendas nuevas necesarias para apalear el déficit cuantitativo (927.047) y aquellas viviendas de calidad constructiva deficitaria recuperable (1.711.342) por lo que el déficit habitacional sería de más de **2.638.389 viviendas**[10] , de las cuales cerca de un millón de viviendas nuevas serían las necesarias construir y el resto deberían ser mejoradas. La dificultad que se encuentra es que la información hace referencia al Censo 2001, por lo que los datos se han modificado por los cambios económicos. Una proyección arrojada por Banzas y Fernandez (2007) establece un incremento anual en la demanda de vivienda de unas 120.000 unidades, aspecto que agrega mayores complicaciones a la resolución del problema habitacional.

13.3.2 Políticas Habitacionales[11]

13.3.2.1 Descripción de la Política Habitacional Argentina

En las últimas tres décadas la política de vivienda se asentó básicamente en dos pilares: el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), cobrando mayor importancia cada uno dependiendo del período que se trate.

La vivienda es una necesidad básica y garantizar una a cada hogar debe ser una meta a lograr en el menor tiempo posible. Para ello es importante contar con información confiable que diagnostique no sólo la deficiencia cuantitativa o cualitativa de viviendas, sino la personería jurídica de las mismas para tratar de que cada hogar obtenga la tenencia legal de su morada, garantizando la seguridad jurídica como una herramienta para disminuir desalojos que aumenten la pobreza. Para lograr este punto, se debiese comenzar con disminuir la burocracia del trámite para poder hacer transferencias y escrituraciones nuevas de manera más ágil; otra medida sería otorgar la tenencia jurídica de la vivienda y el terreno a los que accedan a ellas mediante planes sociales durante el período de construcción de la vivienda, para motivarlos en el seguimiento de las obras. En el Cuadro 13.4 se expone el régimen de tenencia de las viviendas de acuerdo al tipo. Del total

10 Si se suman los hogares con hacinamiento por cuarto que habitan viviendas no deficitarias (414.891), el déficit aumentaría a más de tres millones.

11 Para una ampliación del tema remitirse al Anexo 13.

de hogares del país, aproximadamente el 71% es propietario de la vivienda y el terreno, pero el problema es que los porcentajes descienden, al 37% y 61%, para otras locaciones y para las casas tipo B, respectivamente. Este panorama es totalmente desfavorable para los segmentos sociales más bajos, y se agrava si se considera que el 81% de los hogares que habitan otras locaciones deben pagar un alquiler[12] que no comulga con la calidad de la vivienda pero deben hacerlo ya que no cuentan con los requisitos necesarios para alquilar una vivienda en el mercado convencional.

Cuadro 13.4: Hogares por tipo de vivienda según el régimen de tenencia de la vivienda en todo el país

	Hogares (1)		Tipo de vivienda			
			Casa		Otras locaciones	Departamento
		Total	A (2)	B (3)		
Total	**10.073.625**	**7.841.690**	**6.268.228**	**1.573.462**	**632.587**	**1.599.348**
Propietario de la vivienda y el terreno	7.115.508	5.864.273	4.911.293	952.980	232.662	1.018.573
Propietario de la vivienda solamente	432.009	303.263	117.499	185.764	128.746	-
Inquilino	1.122.208	609.484	541.749	67.735	512.724	412.738
Ocupante por préstamo	829.985	635.490	396.015	239.475	194.495	96.551
Ocupante por relación de dependencia	253.679	188.524	123.342	65.182	65.155	33.408
Otra situación	320.236	240.656	178.330	62.326	79.580	38.078

(1) Se excluyen los hogares censados en la calle.
(2) Se refiere a todas las casas no consideradas tipo B.
(3) Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Pero en un mundo de recursos escasos y necesidades ilimitadas, donde necesariamente se debe establecer un orden de prioridades, las políticas habitaciones deben llevarse a cabo necesariamente desarrollando una ingeniosa ingeniería. **El derecho a una vivienda supone más que la obtención de un producto, en tanto, implica un proceso social de inclusión.**

La política social habitacional de la década del noventa, con el programa FONAVI como principal referente, tuvo la falencia de no poder llegar a los estratos más bajos de la población, concentrándose en los sectores medios. Esto llevo a un aumento de los asentamientos precarios en las periferias de las grandes urbes. A pesar de esta fuerte restricción, el programa logró disminuir parte del déficit existe en el período.

Actualmente, de acuerdo a la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, el Gobierno Nacional impulsa el desarrollo de una política integral de vivienda orientada a lograr que paulatinamente y en forma creciente, tenga vigencia el derecho consagrado en nuestra Constitución Nacional, de que todas las familias argentinas tengan el acceso a una vivienda digna.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) tiene actualmente en desarrollo los siguientes programas:

12 Esto es grave, porque muchas veces el alquiler es elevado, tanto como el de un departamento, pero al no contar con los requisitos demandados, no pueden acceder a mejores viviendas.

I. Programa FONAVI, Reactivación I y II: tiene objetivo de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos escasos el acceso a la vivienda digna.

II. Programa Federal de Solidaridad Habitacional: tiene como meta la entrega de viviendas y su infraestructura urbana en las regiones más afectadas por la desocupación, el Estado financia el 100% de la construcción de la vivienda y de la infraestructura.

III. Programa Federal de Construcción de Vivienda: tiene como meta la entrega de viviendas y su infraestructura urbana financiada 100% por el Estado.

IV. Programa Federal de Mejoramientos de Viviendas: mediante un aporte no reintegrable de la Nación, se trabaja en la refacción, completamiento y/o ampliación de 140.000 unidades de vivienda deficitarias recuperables.

V. Programa Federal de Emergencia Habitacional: el programa tiene como objetivo tender a solucionar la emergencia ocupacional y habitacional mediante la implementación de planes de vivienda a ejecutarse a través de Cooperativas de Trabajo de Construcción conformadas mayormente por Jefes y Jefas de Hogar desocupados conformadas para tal fin. Además considera la provisión de herramientas, útiles y equipos necesarios para ello.

VI. Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA): El objetivo es brindar asistencia técnica y financiera para la provisión de servicios de abastecimiento de agua potable y red de saneamiento, en comunidades rurales concentradas o dispersas, o en núcleos urbano-periféricos que se encuentren en situación de carencia, precariedad, o bajo contingencias extraordinarias de riesgo.

VII. Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB): Tiene como objetivo general la contribución al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra de los hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables, que se encuentran en situaciones de emergencia, riesgo o marginalidad social.

VIII. Programa de Mejoramiento de Barrio (PROMEBA): Tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares. A través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales se propone mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población.

IX. Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentina (PROSOFA): El programa ejecuta obras de Agua Potable, Saneamiento, Salud y Educación a poblaciones en situación de pobreza extrema de las provincias fronterizas del NOA y NOE, a través de asistencia técnica y financiamiento de proyectos para la construcción, ampliación, refacción y equipamiento de servicios de agua potable, saneamiento básico, salud, educación y pequeñas obras de tipo comunitario.

X. Programa Hábitat Rosario: EI objetivo del programa es encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

XI. Cáritas: Destinado a la construcción de viviendas, provisión de equipos, herramientas y útiles de trabajo, la capacitación de obreros y los honorarios de los profesionales intervinientes.

Recuadro 13.1: ¿Cómo es la situación Argentina en Infraestructura?

A partir de datos del Censo 2001, se presenta en el Cuadro 13.5 los porcentajes de personas que cuentan y las que no, con distintas obras de infraestructura, como son: cloacas, agua de red y energía eléctrica de red.

Cuadro 13.5: Infraestructura en Argentina

	Cloacas		Agua de Red		Red Energía Eléctrica	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Total	50,3%	49,7%	83,2%	16,8%	95,0%	5,0%
Ciudad de Buenos Aires	99,5%	0,5%	99,9%	0,1%	98,7%	1,3%
Buenos Aires	45,8%	54,2%	72,4%	27,6%	96,7%	3,3%
24 Partidos del GBA	39,2%	60,8%	68,1%	31,9%	97,0%	3,0%
Resto de la Pcia. de Bs. As.	57,0%	43,0%	79,8%	20,2%	96,1%	3,9%
Catamarca	38,4%	61,6%	95,6%	4,4%	94,8%	5,2%
Chaco	24,6%	75,4%	77,5%	22,5%	87,1%	12,9%
Chubut	78,9%	21,1%	98,0%	2,0%	96,7%	3,3%
Córdoba	33,0%	67,0%	90,7%	9,3%	95,4%	4,6%
Corrientes	52,4%	47,6%	85,4%	14,6%	89,2%	10,8%
Entre Ríos	66,5%	33,5%	90,0%	10,0%	94,9%	5,1%
Formosa	31,8%	68,2%	75,1%	24,9%	84,4%	15,6%
Jujuy	64,9%	35,1%	95,4%	4,6%	93,4%	6,6%
La Pampa	53,8%	46,2%	91,9%	8,1%	95,6%	4,4%
La Rioja	47,8%	52,2%	95,4%	4,6%	93,4%	6,6%
Mendoza	65,1%	34,9%	94,5%	5,5%	97,3%	2,7%
Misiones	16,2%	83,8%	72,6%	27,4%	88,7%	11,3%
Neuquén	72,7%	27,3%	94,8%	5,2%	95,2%	4,8%
Río Negro	58,8%	41,2%	93,4%	6,6%	96,3%	3,7%
Salta	63,2%	36,8%	93,7%	6,3%	90,2%	9,8%
San Juan	26,3%	73,7%	95,8%	4,2%	98,1%	1,9%
San Luis	55,9%	44,1%	94,5%	5,5%	93,4%	6,6%
Santa Cruz	86,3%	13,7%	98,8%	1,2%	98,0%	2,0%
Santa Fe	47,4%	52,6%	84,8%	15,2%	95,9%	4,1%
Santiago del Estero	16,7%	83,3%	73,8%	26,2%	77,6%	22,4%
Tierra del Fuego	96,5%	3,5%	98,4%	1,6%	98,5%	1,5%
Tucumán	44,7%	55,3%	92,9%	7,1%	96,7%	3,3%

Fuente: IIE sobra la base de INDEC.

Se aprecia que la mayor deficiencia se presenta en cloacas. Casi el 50% del total de la población argentina, carece de este servicio. Las provincias más afectadas en este rubro son Misiones, Santiago del Estero, San Juan, Formosa, Chaco, Córdoba, Catamarca. Existe un 17% de persona que no tienen en sus viviendas agua de red. Las provincias más atrasadas en este rubro son Buenos Aires, Chaco, Formosa, Misiones y Santiago del Estero. En el país, sólo el 4,96% de los habitantes carecen de red de energía eléctrica, siendo Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero las provincias menos favorecidas.

Las provincias de Misiones, Santiago del Estero, Chaco y Formosa –las cuales se encuentran entre las más pobres de argentina-, son las que presentan porcentajes más altos de personas sin recibir servicios de infraestructura básicos.

13.3.2.2 Desarrollo de los programas

En el Cuadro 13.6 se expone el avance de los programas hasta el mes de marzo de 2009. A esos datos es necesario hacerle una serie de salvaguardas. En primer lugar, desde que se inició FONAVI hasta la actualidad se han terminado más de 900.000 viviendas, los datos expuestos en la tabla hacen referencia a los Planes de Reactivación. El promedio anual fue de 33.429 familias beneficiarias. Además, el grado de satisfacción de los beneficiarios ha ido evolucionado a través del tiempo, una de las razones ha sido el abandono del concepto de construcción de grandes conjuntos habitacionales dando paso a propuestas de mediana y baja densidad; otra razón, fue la experiencia cosechada por los organismos provinciales de vivienda que les permitieron corregir errores de diversos tipos. A partir de 1992, año de federalización del FONAVI, se acentúa en calidad y cantidad el nivel de satisfacción de los beneficios ya que los organismos provinciales adquieren plena autonomía.

También se debe considerar que en Mejoramientos, utiliza como medida de cuenta la cantidad de individuos beneficiarios de tales obras.

Como resumen de los Planes ejecutados desde 2003 a marzo de 2009, el Cuadro 13.7 expone la totalidad de los resultados.

Cuadro 13.6: Evolución del estado de obras de los diferentes Planes

Programas	Estado de avance a Mayo 2003 a Marzo 2009					
	Viviendas			Mejoramientos		
	Terminadas	En ejecución	A iniciar	Terminadas	En ejecución	A iniciar
PFREACT I y II	26.830	3.932	0	42		0
PFSH	21.058	3.793	2.401	7.040	3.524	3.433
PFCV	100.471	77.530	40.818	3.236	70	0
PFMV				45.796	29.713	21.984
PFEH	11.521	4.636	780			
PROPASA				4.107	1.280	1.186
PROMHIB	3.106	1.936	290	3.873	790	0
PROMEBA	1.265	311	0	50.436	22.772	246
PROSOFA I y II				1.111	285	26
ROSARIO HÁBITAT (2003-2007)				2.304	445	
CARITAS	1.766		0			
PF FONAVI	64.332		0	33.402	18.769	0
TOTALES	230.349		44.289	151.347	77.648	26.875

Fuente: IIE sobre la base de Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda

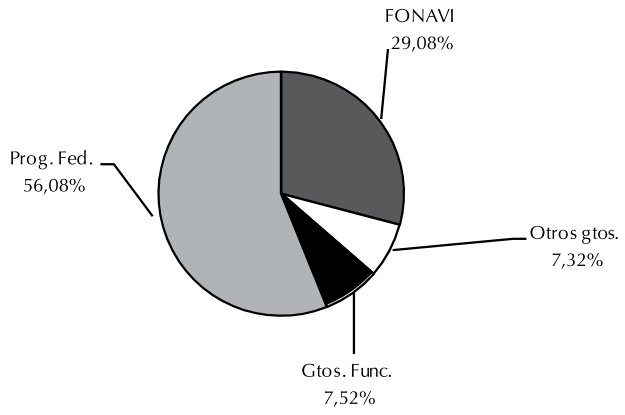
Cuadro 13.7: Resumen de la ejecución de los planes

	Cantidad	Beneficiarios
Soluciones Habitacionales Terminadas	381.716	1.717.722
Soluciones Habitacionales en Ejecución	203.414	915.363
Soluciones Habitacionales a Iniciar	71.164	320.238
TOTAL	656.294	2.953.323

Fuente: IIE sobre la base de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda

Los recursos asignados en 2007[13] a política habitacional, se distribuyeron como muestra el Gráfico 13.6 entre los diferentes programas:

Gráfico 13.6: Distribución de recursos por función. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de SSDUV

Si bien se ha trabajado en la reducción del déficit, la solución del problema no se avizora al corto ni al mediano plazo.

Esto es consecuencia no sólo de la política sectorial efectuada, sino del conjunto de políticas que establecen la coyuntura macroeconómica de cada período. Al analizar los planes que se están ejecutando, son variadas las falencias que aparecen.

Como primer llamado de atención, se encuentra la falta de información. Esta debiese ser más clara y actualizada. Dándole rigor a la búsqueda y procesamiento de la misma, se lograrán políticas más serias y mejor focalizadas.

Además, la dependencia de Aportes del Tesoro Nacional acarrea pro-ciclicidad a las políticas con la gravedad que esto implica y junto a ello genera un ciclo pro-político de los planes de viviendas. La pro-ciclicidad significa que las obras guardan una relación directa con el nivel de superávit fiscal; el ciclo pro-político hace referencia al uso de anuncios o entregas de viviendas en períodos electorales para captar los votos de las personas involucradas, esto puede ocasionar atrasos en los otorgamientos o que se hagan anuncios ficticios. Como una alternativa para solucionar este inconveniente, en el Capítulo 6 se discutieron las ventajas de la instauración de un Fondo Soberano. Una de las posibilidades que brindaría este fondo es la utilización de parte de sus recursos para el otorgamiento de créditos hipotecarios, para así dinamizar el sector y facilitar un mercado secundario de los instrumentos que se utilicen como ahorro de largo plazo.

Otro inconveniente es la falta de integración de los nuevos barrios creados con el resto de la sociedad, ya que la mayoría se sitúan en zonas periféricas, pudiendo o no, contar con la infraestructura y equipamiento adecuado. La movilidad sectorial lleva a que esas personas, que anteriormente residían en zonas marginales, pero cercanas a zonas relevantes de las ciudades, sean puestas en lugares quizás con mejores condiciones de vida, pero totalmente apartados del resto de la sociedad segregándolos en la escala social. Esto genera connotaciones negativas debido a los prejuicios que presenta el resto de la sociedad hacia esos barrios. Entonces, es importante tener en cuenta estas consideraciones para establecer mejores programas habitacionales. Un mayor detalle de las falencias y las posibles soluciones se encuentran en la parte final del capítulo.

13 Se toma este año porque es el último dato que provee la SSDUV.

13.3.2.3 Política habitacional chilena

La financiación para la obtención de la vivienda en Chile ha alcanzado en los últimos 20 años un grado de desarrollo muy importante. Los pilares para esto han sido: a) la eliminación de los efectos de la inflación, primero, mediante el desarrollo de una unidad de cuenta, creíble y transparente, indexada a la inflación (la Unidad de Fomento -UF-), y posteriormente, con la erradicación de la misma; b) la reforma previsional de comienzos de los años 80, clave para el nacimiento y progreso de un mercado de capitales de largo plazo; c) la política social de vivienda, según la cual el Estado se ha ido moviendo progresivamente, hacia el subsidio de la demanda de vivienda de los grupos con más dificultades de acceso a los mercados privados de financiamiento.

A comienzos de 2007 se dio a conocer la nueva Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). El principal tema de discusión fue la calidad por sobre la cantidad de viviendas, ocasionando un replanteo de las líneas de acción. La nueva política tiene como fin último mejorar la calidad de las viviendas sociales y enfatizar la integración de los más pobres a la ciudad. Además contempla temas de vivienda para los sectores medios, incentivos para construir segundas viviendas en el fondo de un terreno o la compra de vivienda usada.

Las acciones para mejorar la calidad se encauzan a través de un aumento del monto del subsidio, con un plus a la buena locación y con una rigurosa evaluación de proyectos[14].

Esta nueva política habitacional incluye:

• Fondo Solidario de Vivienda

Fondo Solidario de Vivienda I y II

Orientado a la construcción, compra o modificación de una vivienda social. Se destinan a Jefes de familia, sus cónyuges o convivientes, que tengan al menos 18 años y vivan en situación de pobreza acreditada por la Ficha de Protección Social[15].

No pueden postular personas solas, salvo ciertas excepciones; se debe hacer mediante un grupo formado por al menos 10 familias, que cuente con personería jurídica y donde cada miembro deba cumplir con los requisitos del programa.

• Subsidios complementarios

Existe el Subsidio diferenciado a la localización y para equipamiento aplicables al fortalecimiento de los subsidios anteriores.

Proyecto Integración Social

Apunta a mitigar la segregación socioespacial existente en ciudades y barrios .En los Proyectos de Integración Social coexistirán soluciones del programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV I y II) y en forma simultánea, viviendas adquiridas con aplicación del Certificada de Subsidio por parte de beneficiarios del Sistema de Subsidio Habitacional D.S. Nº40.

14 En el Capítulo 9 se describen criterios para una correcta evaluación social de proyectos.
15 En el Capítulo 8 se explica su conformación.

• Subsidio Habitacional Rural

Permite construir una vivienda en terreno propio, emplazado en una zona rural o área urbana de localidades de hasta 2.500 habitantes, con una superficie aproximada de 38 m^2, ampliable hasta 55 m^2.

• Subsidio Habitacional D.S. Nº40

• Subsidio General Título I: Junto al ahorro para la vivienda y a un crédito o mutuo hipotecario, permite adquirir o construir en sitio propio, una vivienda económica (de hasta 140 m^2), nueva o usada, urbana o rural, cuyo precio no supere las 1.000 UF[16].

• Subsidio de Interés Territorial Título II: Junto al ahorro para la vivienda y a un crédito o mutuo hipotecario optativo, permite comprar una vivienda económica nueva (hasta 140 m^2), en Zonas de Renovación Urbana o en Zonas de Desarrollo Prioritario, cuyo precio no supere las 2.000 UF. Este subsidio no puede ser aplicado a la construcción de viviendas en sitio propio.

• Subsidio de Rehabilitación Patrimonial título III: Junto al ahorro para la vivienda y a un crédito o mutuo hipotecario optativo, permite comprar una vivienda económica nueva (hasta 140 m^2), cuyo precio no supere las 2.000 UF, generada del reciclaje o rehabilitación de un inmueble construido antes del 31 de julio de 1959 y ubicado en una Zona de Conservación Histórica o de un inmueble que haya sido declarado de conservación histórica.

• Subsidio Leasing Habitacional – Ley Nº19.281

Este programa permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de hasta 1000 o hasta 1.200 UF. en las regiones XI,XII, Provincias de Palena y Chiloé, comunas Isla de Pascua o de Juan Fernández, a través de una sociedad inmobiliaria de leasing habitacional con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa. El precio de las viviendas puede alcanzar a 2.000 UF en zonas de renovación urbana o desarrollo prioritario, zonas de conservación histórica o inmueble de conservación histórica.

• Programa de Protección del Patrimonio Familiar

Este programa ofrece subsidios habitacionales a las familias chilenas para mejorar el entorno y mejorar o ampliar su vivienda.

• Subsidio Habitacional Extraordinario, D.S. Nº 4 de 2009

El Subsidio Habitacional Extraordinario para la adquisición de viviendas económicas y préstamos de enlace a corto plazo a las empresas constructoras permite financiar la adquisición de una vivienda económica construida, que forme parte de un conjunto habitacional que cumpla con los requisitos establecidos en un reglamento. Sólo podrá aplicarse a viviendas correspondientes a proyectos habitacionales cuyo permiso de edificación sea anterior al 1 de junio de 2009 y siempre que su precio de venta no exceda de 950 UF.

Programa de Mejoramiento de Barrio

Incluye pavimentos participativos, espacios públicos y mejoramiento de condominios sociales.

16 La Unidad de Fomento (UF) es una medida reajustable basada en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Fue introducida en 1967 pero con ajustes trimestrales. En 1975 se determinó que su ajuste sería mensual. Su reajuste diario se concretó en 1977. Actualmente se sigue ajustando diariamente, donde la UF del día se obtiene de multiplicar la UF del día anterior por el factor de reajuste diario. Hacia septiembre de 2009 una UF valía cerca de 20.900 pesos chilenos, unos 146,65 pesos argentinos.

• Movilidad Habitacional

Este beneficio permite levantar la prohibición de venta impuesta (la prohibición dura cinco años y se puede extender a 15 años de acuerdo al subsidio) a aquellas viviendas adquiridas con Subsidio del Estado, para que con el producto de la venta, se pueda adquirir otra vivienda.

En el Cuadro 13.8, se encuentra dividida la participación privada y pública, de acuerdo al tipo de demanda, en los diferentes pasos para acceder a la vivienda para Chile y para Argentina.

Cuadro 13.8: Diferentes funciones del sistema de adquisición de vivienda en Chile y en Argentina

	Tipo de demanda					
	Demanda organizada por el Estado		Demanda privada con apoyo financiero estatal		Demanda privada sin subsidio	
	Argentina	Chile	Argentina	Chile	Argentina	Chile
Terreno	E	P E	P	P	P	P
Proyecto	E	P	P	P	P	P
Financiamiento de la construcción	E	P	P	P	P	P
Construcción	P	P	P	P	P	P
Riesgo	E	E	P	P	P	P
Comercialización	E	E	P	P	P	P
Subsidio	E[1]	E		E		
Financiamiento comprador		E	P[2]	P	P	P

Notas:
1) En Argentina el subsidio es total, debiendo los beneficiarios contribuir con el pago de las cuotas mensuales.
2) Hay surgido planes esporádicos de bancos públicos, pero no es lo habitual.

E Responsabilidad Estatal

P Responsabilidad Privada

Fuente: IIE sobre la base de MORANDÉ F. Y GARCÍA C., (2004).

La primera columna, donde se muestra la demanda por vivienda de los sectores más bajos de la sociedad muestra como en Argentina todo el proceso de provisión de vivienda es generado por el sector estatal, mientras que en Chile –aun para los estratos más bajos-, la acción estatal se conjuga con la privada. Este hecho, corrige dos aspectos que se busca erradicar en Argentina, por un lado despegar la financiación de la construcción del sector público ampliando las bases de obtención de fondos y por el otro, disminuir el frecuente uso de los planes de vivienda como contraprestación de votos.

El otro aspecto relevante que se desprende del cuadro, es la falta de apoyo a la demanda privada. No existe en Argentina planes destinados a la clase media, que como en el caso de Chile, otorguen un subsidio a la compra de la vivienda. Este hecho complica el acceso a una morada por parte de muchos jóvenes y adultos que no cuentan con fondos propios para poder pagar los altos costos de los créditos hipotecarios, y obviamente, tampoco el precio de las unidades habitacionales.

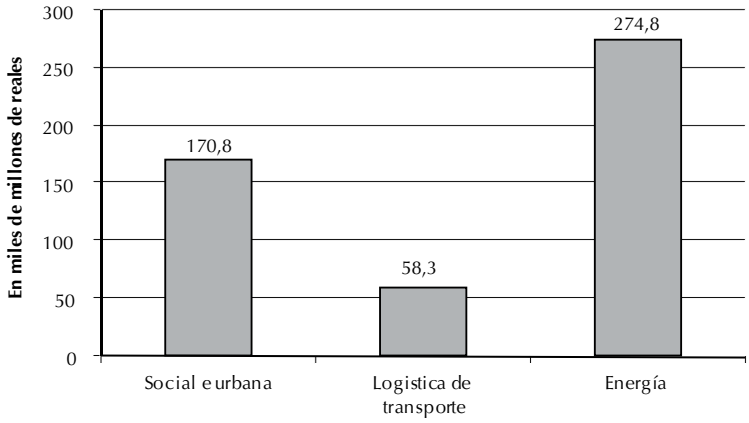
13.3.2.4 Política habitacional brasilera

Hacia 1985 se producía la extinción del Banco Nacional de Vivienda (BNH por sus siglas en portugués), por lo que Brasil se empezó a desviar de su rumbo en lo que a las políticas habitacionales y de saneamiento se refiere, ocasionando inseguridad para el poder público y el mercado.

En 1992 se instituyó el Plan de Iniciativa Popular del Fondo de Vivienda Popular. Hacia 2001 se creó la Ley Federal del Estatuto de la Ciudad y la Medida Provisoria 2.220. En 2003 apareció el Ministerio de las Ciudades, competente para tratar la política de desenvolvimiento urbano y las políticas sectoriales de habitación, saneamiento ambiental, transporte urbano y tránsito. En 2004, surgió el Consejo de las Ciudades y la formación de las Cámaras Técnicas del Consejo de las Ciudades.

La reestructuración institucional y legal del sector vivienda es un modo de reestructurar el mercado privado de vivienda, mejorar el ambiente regulatorio, ampliar las formas de captación de recursos para el sector, estimular la inclusión de los nuevos agentes, facilitar la promoción inmobiliaria destinada a familias de renta media, ampliar la oferta de crédito inmobiliario, establecer medidas de incentivo para conceder financiamiento para inmuebles de menor precio a tasas bajas y apoyar con incentivo tributario.

Gráfico 13.7: Inversiones planificadas de la PAC. Período 2007-2010 [17]



Fuente: IIE sobre la base de la web del Ministerio de las Ciudades.

Los planes que están ejecutando actualmente se encuentran dentro del **Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)** que se inició en 2007 y tiene como fecha de finalización el año 2010, y que comprende un ambicioso y complejo plan de inversiones en infraestructura, que junto a medidas económicas de estímulo a la concesión de crédito, a la creación de un marco de inversiones adecuado y a la disminución de la carga tributaria en sectores considerados claves para la economía del país (bienes de equipo, construcción civil y otros), se espera contribuya a impulsar el crecimiento de la economía brasilera en un marco caracterizado por la eliminación de obstáculos de carácter burocrático, administrativo, e institucional. En el Gráfico 13.7 se puede ver como se distribuyeron los recursos en las áreas que abarca el programa durante la duración del mismo.

La nueva **Política Nacional de Vivienda (PNH)** fue elaborada durante el año 2004 y contó con la contribución de diversos actores que participaron de varios seminarios. El principal objetivo de la PNH es retomar el proceso de planeamiento del sector habitacional y garantizar nuevas condiciones institucionales para promover el acceso a la vivienda digna a todos los segmentos de la población.

17 Serían para logística de transporte unos US$33,3 mil millones, US$157 mil millones para energía y para social-urbano US$97,6 mil millones.

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaria Nacional de Vivienda, inició en agosto de 2007 la elaboración de un nuevo **Plan Nacional de Vivienda (PlanHab)**, etapa esencial de implantación y consolidación de la PNH. Este nuevo plan deberá articular las instancias de Gobierno y superar la dispersión de las acciones de los diversos programas, es decir, articular las fuentes de recursos públicos y la gestión pública. Además, deberán generarse las condiciones para la actuación del sector privado y movilizar los grupos sociales para superar el déficit habitacional.

El PlanHab es parte de un proceso de planeamiento de largo plazo del Gobierno Federal, que prevé revisiones periódicas y articulaciones con otros instrumentos de planeamiento y prepuesto, como el Plan Plurianual (PPA).

El horizonte de planeamiento del PlanHab es el año 2023, con revisiones estipuladas para los años de elaboración del PPA, 2011, 2015 y 2019. La elaboración del Plan Nacional de Vivienda envuelve tres etapas: la contextualización, la elaboración de escenarios y metas y la definición del plan de acción, estrategias e implementación.

El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS) fue instituido por la Ley Federal Nº11.124 en junio de 2005 y tiene como objetivo principal implementar políticas y programas que promuevan el acceso a la vivienda digna para la población de baja renta. Además este sistema centraliza todos los programas y proyectos destinados a la vivienda de interés social siendo integrado por: Ministerio de las Ciudades, Consejo Gestor del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Caja Económica Federal, Consejo de las Ciudades, Consejos, Órganos e Instituciones de Administración Pública directa e indirecta de los Estados, Distrito Federal y Municipios, entes relacionados a las cuestiones urbanas y habitacionales, entidades privadas que desempeñan actividades en el área habitacional y agentes financieros autorizados por el Consejo Monetario Nacional.

La misma Ley, dio vida al **Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS)**, que desde 2006 centraliza los recursos presupuestarios de los programas de Urbanización de Asentamientos Subnormales y de Viviendas de Interés Social insertos en el SNHIS.

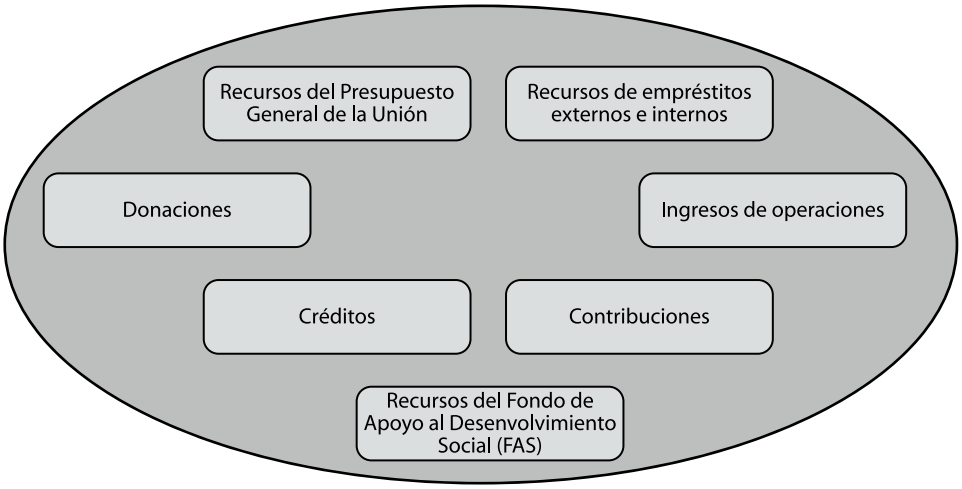
Esos recursos tienen una aplicación definida por la Ley, como pueden ser, la adquisición, construcción, m ejora, reforma, arrendamiento, producción de lotes para fines habitacionales, la regularización urbanística y de la tierra en áreas de interés social, la implantación de infraestructura básica y equipamiento urbanos, entre otros.

Los programas financiados por el FNHIS[18] son:

- Programa de Urbanización, Regulación e Integración de Asentamientos precarios
- Viviendas de Interés Social
- Acción de Provisión de Vivienda de Interés Social
- Acción de Provisión de Vivienda de Interés Social – Modalidad: Asistencia Técnica
- Acción de Apoyo a la elaboración de Planes De Viviendas de Interés Social – PLHIS
- Acción de Apoyo a la Producción Social de la Morada

18 Para ampliar la información referida a los planes ingresar a: http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes

Esquema 13.1: Orígenes de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio das Cidades.

Los programas que se financian a través de **Presupuesto General de la Unión[19] (OGU)**:

- Habitar Brasil BID – HBB
- Programa Brasilero de Calidad y Productividad del Hábitat – PBQP-H
- Programa de subsidio a la Habitación de Interés Social – PSH
- Proyectos Prioritarios de Inversiones – PPI (Intervenciones en Favelas)

El **Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS)** fue creado en la década del ’60 para proteger al trabajador despedido sin causa justa. Siendo así, que en el inicio de cada mes los empleadores depositan, en cuentas abiertas en la Caja Económica Federal (Caixa), en nombre de sus empleados y vinculadas al contrato de trabajo, el valor correspondiente al 8% del salario de cada trabajador. Además de favorecer a los trabajadores, el FGTS financia programas de vivienda popular, saneamiento básico e infraestructura urbana, que benefician a la sociedad en general. Los programas financiados por el FGTS, son:

- Carta de Crédito Individual
- Carta de Crédito Asociativo.
- Programa de Asistencia Habitacional a través del Poder Público – Pro-Vivienda

Otra fuente de financiamiento es el **Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR)** creado especialmente para desarrollar el Programa de Arrendamiento Residencial – PAR.

Existe también el **Fondo de Desenvolvimiento Social (FDS)**, creado por Decreto en 1991 y ratificado posteriormente por la Ley Nº8.677 de 1993. El objetivo del FDS es mejorar la calidad de vida de la población de baja renta, por medio del financiamiento de proyectos de

19 Se conoce como Unión a la persona jurídica de Derecho público que representa al Gobierno Federal de Brasil en asuntos internos y a la República Federativa de Brasil en asuntos externos.

inversión de relevante interés social, propuestos por personas físicas, empresas u entidades del sector privado, en las áreas de vivienda popular, saneamiento básico, infraestructura urbana y equipamientos comunitarios, siendo vedada la concesión de financiamiento a proyectos propuestos por entes públicos.

Para atender a los objetivos del FDS se crea en 2004 el Programa Crédito Solidario, que persigue diferentes objetivos: i)proporcionar el acceso a la vivienda regular a la población de baja renta que no tienen la capacidad de ahorro, mediante el crédito con condiciones especiales y subsidiadas; ii) contribuir efectivamente en la reducción del déficit habitacional, atendiendo prioritariamente a familias con renta bruta mensual inferior a tres salarios mínimos y excepcionalmente, admitiéndose la atención a familias de renta entre tres y cinco salarios mínimos; iii) estimular el régimen de cooperativismo habitacional y el principio de ayuda mutua, garantizando la participación de la población como protagonista en la solución de sus problemas habitacionales comunes, observadas las necesidades, características, usos y costumbres locales. Este programa se destina exclusivamente al financiamiento habitacional para familias organizadas en asociaciones, cooperativas, sindicatos o entidades de la sociedad civil organizada. Con este programa se puede financiar la adquisición de un terreno y la construcción, construcción en terreno propio, construcción en terreno de terceros, conclusión de viviendas, ampliación o reforma de unidad habitacional, adquisición de unidades construidas, adquisición de inmuebles para rehabilitación urbana con fines habitacionales y otras modalidades podrán ser autorizadas por el gestor de aplicaciones.

El **Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT)** financia Proyectos Multisectoriales Integrados (PMI), que son operados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), y persigue facilitar el acceso a infraestructura urbana, a la vivienda adecuada y a los servicios públicos básicos para la población de hasta tres salarios mínimos.

En 2009 se presentó el **Programa Minha Casa, Minha Vida (Mi Casa, Mi Vida)**, que tiene como objetivo superior la obtención de un millón de casas para familias con ingresos de hasta diez salarios mínimos; con este aporte se planea reducir en un 14% el déficit habitacional.

El programa establece una clasificación de las familias de acuerdo al ingreso: i) familias con hasta tres salarios mínimos: subsidio integral con exención de seguro; ii) familias con renta de tres a seis salarios mínimos: aumento del subsidio parcial en financiamiento con reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador; iii) familias con renta de seis a diez salarios mínimos: estímulo a la compra con reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador.

Pretende lograr el aumento del acceso de las familias de baja renta a la casa propia y la generación de empleo e ingreso por medio de un aumento de la inversión en la construcción civil.

El programa se asigna y se financia como muestra el Cuadro 13.9.

Cuadro 13.9: Asignación de fondos por Institución hacia diferentes partes del programa (en miles de millones de reales)

PROGRAMA	Unión	FGTS	BNDES	TOTAL
Subsidio para vivienda	16,0	-	-	16,0
Subsidio en financiamiento del FGTS	2,5	7,5	-	10,0
Fondo Garantizador en financiamiento del FGTS	2,0			
Refinanciamiento de pretaciones	1,0	-	-	2,0
Seguro en financiamiento del FGTS	1,0			
Financiamiento a la Infraestructura	5,0	-	-	5,0
Financiamiento a la Cadena Productiva	-	-	1,0	1,0
TOTAL	25,5	7,5	1,0	34,0

Fuente: IIE sobre la base de la web de Ministerio de las Ciudades.

13.3.2.5 Política habitacional mexicana

México tampoco es ajeno a la crítica situación habitacional de sus habitantes; es por eso que a fines de 2008 decretó un nuevo plan, conocido como **Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable**. Este plan recoge el espíritu, los propósitos, las prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo proclamado en 2007 y enfoca sus acciones para alcanzar no sólo las metas en materia de vivienda, sino que además busca contribuir a cumplir los cinco ejes rectores de la política pública nacional, que son: estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleo; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; y por último, democracia efectiva y política exterior responsable.

Cuadro 13.10: Retos, objetivos y metas de la Política Nacional de Vivienda

Retos	Objetivos	Metas
Cobertura	1) Incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda ofrecidos a la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza	6 millones de financiamientos (hogares)
Calidad y sustentabilidad	2) Impulsar un desarrollo habitacional sustentable	Espacios emblemáticos del desarrollo habitacional sustentable en las zonas metropolitanas del país. 1,7 millones de mejoramientos de vivienda
Integridad sectorial	3) Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a través de mejoras en la gestión pública	Iniciativa de reforma para fortalecer facultades gubernamentales en materia de desarrollo habitacional y coordinación sectorial
Apoyos gubernamentales	4) Consolidar una política de apoyo del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza, el acceso al financiamiento de vivienda, y que fomente el desarrollo habitacional sustentable.	Escenarios (en miles de millones de pesos mexicanos): 1ro.- $42,0 2do.- $59,1 3ro.- $74,1

Fuente: IEE sobre la base de la Comisión Nacional de Vivienda de México.

El programa nace de una serie de retos, que generan desafíos a enfrentar. Ante esto, se establecen objetivos, los cuales se buscan superar estableciendo estrategias compuestas por distintas líneas de acción. En el Cuadro 13.10 se muestran los retos, objetivos y metas del programa.

Se destaca, al igual que en Brasil y Chile, la interacción que existe con el programa general de desarrollo, ya que se enmarca la política de viviendas como un pilar de sustento dentro de objetivos más amplios.

Para el **primer objetivo**, las estrategias que se plantean son:

• Ampliar los recursos de las instituciones del sector, a través de nuevos instrumentos de fondeo para el financiamiento de vivienda: como líneas de acción principales se nombran la bursatilización de carteras hipotecarias y promover la participación de los intermediarios del sector privado y de la banca de desarrollo en el financiamiento a la vivienda hacia la población de menores ingresos.

• Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de pobreza, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada, y estimular el desarrollo de una oferta de viviendas a precios accesibles: para su logro se plantea fortalecer las bolsas de vivienda nueva y usada que operan en línea, impulsar criterios de prioridad para grupos vulnerables e implementar nuevas tecnologías para disminuir el tiempo de acceso al crédito y a subsidios.

• Apoyar opciones de financiamiento a la producción social, autoproducción y autoconstrucción de vivienda, especialmente en el ámbito rural: se busca fomentar el ahorro y potenciar los recursos de financiamiento público y privado.

• Fortalecer la certidumbre jurídica de la propiedad inmobiliaria, mediante la modernización y homologación de los sistemas de registro público y catastral.

En el **segundo objetivo**, las estrategias diseñadas son:

• Estimular la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad: para su logro se instaura el Premio Nacional de Vivienda[20], a la vez que se impulsan normas mexicanas que garanticen la calidad de la vivienda. También se impulsa un programa de certificación y registro de mejores prácticas que estimulen la verticalidad, la sustentabilidad, el equipamiento, medidas de protección contra el cambio climático y un aprovechamiento óptimo de la infraestructura y equipamiento existente.

• Impulsar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo habitacional sustentable, mediante mecanismos financieros para la constitución de reservas territoriales: se pretende elaborar un inventario de tierras nacionales con vocación habitacional en coordinación con las autoridades competentes.

• Promover la actualización de los marcos normativos que regulan el desarrollo habitacional en los estados y municipios: coordinar a nivel federal y municipal el Código de Edificación.

20 Tiene por objetivo otorgar un reconocimiento nacional al esfuerzo que realicen los agentes que participan en el proceso de la producción de vivienda y que de esa manera contribuyen en la ampliación de la oferta habitacional del país, mediante conceptos y prácticas de diseño, investigación, planeación y desarrollo urbano, sistemas constructivos, tecnologías, financiamiento, reducción de costos, mejora regulatoria, simplificación administrativa y conservación del medio ambiente; atendiendo las necesidades de los mexicanos para acceder a viviendas dignas que hagan ciudad y mejoren el patrimonio y la calidad de vida de sus ocupantes, propiciando su integración social.

• Apoyar el mantenimiento, el mejoramiento y la ampliación de la vivienda rural y urbana; fomentar una cultura condominal y promover créditos sin garantías destinados al mantenimiento y mejora del parque habitacional.

Para el **tercer objetivo**, se planteó:

• Impulsar la articulación de facultades gubernamentales, así como garantizar la integralidad sectorial en materia de desarrollo habitacional, ordenación urbana y territorial.

• Fortalecer la transversalidad en la acción de instituciones federales para optimizar recursos en los procesos de concurrencia con estados y municipios: poner en marcha el Sistema Nacional de Vivienda y consolidar el Consejo Nacional de Vivienda. Además, fortalecer la Comisión Intersectorial de Vivienda para garantizar la coordinación.

• Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

• Introducir mejoras a la gestión pública: se pretende automatizar y modernizar procesos internos para mejorar la gestión institucional y eliminar gastos innecesarios. Además, se busca profesionalizar a los servidores públicos en el área de desarrollo habitacional sustentable.

Para el **último objetivo**, se delinearon las siguientes acciones:

• Consolidar el Programa de Subsidios Federales para el financiamiento de vivienda, para beneficio de la población en situación de pobreza.

• Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, preferentemente la que se encuentra en situación de pobreza, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada y estimular el desarrollo de una nueva oferta de vivienda a precios accesibles: mayor focalización del financiamiento de las instituciones de vivienda.

• Apoyar opciones de financiamiento para la autoproducción y producción social de vivienda, especialmente rural.

• Apoyar el mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda.

• Estimular la construcción de desarrollos habitacionales con características de sustentabilidad.

• Impulsar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo habitacional sustentable, mediante mecanismos financieros para la constitución de reservas territoriales.

• Apoyar a la población con necesidades de vivienda en caso de fenómenos naturales que originen desastres o de residencia en zonas de alto riesgo.

México también está pensando hacia el futuro. Busca aunar detrás de objetivos nacionales la política habitacional, y se vale de herramientas que persiguen lograr mejoras en la información, en la coordinación de los diferentes agentes, y en darle una participación más activa al sector privado. Este plan se está empezando a implementar, por lo que es necesario tenerlo en consideración para consultar los resultados obtenidos, dentro de un país con problemas urbanísticos inmensos, y poder tomar lo que pueda ser factible de aplicar en nuestro país.

13.4 Medidas de aplicación para el sector de viviendas

Las políticas habitacionales son primordiales porque se dirigen a satisfacer una necesidad básica, hecho que se ha remarcado continuamente a lo largo del capítulo, y debiesen ser un punto primordial en la agenda política para mejorar la calidad de vida de la población contribuyendo a la lucha contra la pobreza y la desintegración social.

Brasil y Chile, países vecinos, parecen haber comprendido más cabalmente el derrotero que deben seguir para sanear las deficiencias que presentan en el plano habitacional, por lo que han establecido políticas dentro de un programa coordinado de acción. Éstas no forman sólo planes aislados, sino que hay un andamiaje que conecta los diferentes eslabones. Ambos países han promulgado recientemente ambiciosos planes – la Nueva Política Habitacional en Chile y Minha Casa, Minha Vida en Brasil – tendientes a reducir esos problemas. La situación diagnosticada previamente en nuestro país dejó en claro la necesidad de una revisión de lo hecho hasta el momento y del necesario surgimiento de nuevas propuestas superadoras que faciliten el acceso a la vivienda a cada hogar.

Como primer medida, está entonces, la necesidad de mejorar las fuentes de información, esto implica mayores posibilidades de mejorar el diagnóstico del cual partir. La década que transcurre de un censo a otro es demasiado tiempo frente al avance socio-económico que transforma rápidamente a la sociedad. En vista de ello y enfatizando la vivienda per se, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) cobra mayor importancia como guía. La información que se recaba en esa encuesta considera aspectos de hogares y viviendas, entonces lo que se propone es, por un lado, un seguimiento más sistematizado de esas variables para facilitar el análisis de situación y evolución de planes y por otro, una vez al año realizar una mesa de trabajo de déficit habitacional entre las autoridades nacionales y provinciales entendidas en el tema para ir proyectando correcciones a los planes, generar una visión más federal, y compartir ideas en post de perfeccionar las acciones. La justificación de la periodicidad se basa en los movimientos migratorios, crecimiento vegetativo, conflictos familiares, eventos naturales, entre otros y la sede debería ser rotativa. Las medidas vertidas representarán un costo muy bajo, porque por un lado la encuesta ya se efectúa y sólo habría que ampliar la sistematización de la información. En cuanto al encuentro anual, este va a implicar una erogación de recursos administrativos y organizativos, pero que no deberían representar sumas significativas; como beneficio a esto, las conclusiones a obtener serían muy valiosas y de gran ayuda.

Comparando las políticas de los países, encontramos que en Brasil y Chile los fondos de pensiones constituyen un recurso muy importante de apalancamiento de los diferentes planes de vivienda y movilizan al mercado de capitales[21]. Esto muestra que se planea hacia el largo plazo. Un aspecto crucial para el éxito de toda política habitacional es una visión temporal de largo plazo, con sus respectivos objetivos cercanos e intermedios. Sumado a la cuestión temporal, es necesario que todos los organismos nacionales y provinciales involucrados estén articulados.

Después de presentar aspectos generales para una mejor armonización "macro" de la política, es necesario introducirnos en los aspectos "micros". A través de los años se ha demostrado que una receta universal para toda la población del territorio es ineficiente, por lo que es conveniente modelar diferentes estrategias que sean federales y que a la vez segmenten a la población en diferentes grupos, evaluando dos o tres variables significativas, como podrían ser: ingreso familiar, régimen laboral, activos de propiedad del interesado, etc. Las principales medidas que se propone para los estratos más bajos se encuentran resumidas en el Cuadro 13.11.

21 En Argentina, contrariamente a Brasil y Chile, el 21 de noviembre de 2008 se estatizaron los fondos de las AFJPs, pasando a reforzar la caja del Gobierno.

Cuadro 13.11: Propuestas de políticas para los estratos sociales bajos

Políticas	Funcionamiento	Objetivos	Alternativa de implementación
Segmentación	División de la población en diferentes grupos sociales y a niveles locales de gobierno.	Mayor focalización. Incentiva la integración entre beneficiarios y los entes encargados de implementar los planes.	Registro Municipal o Comunal de candidatos: Se inscriben los postulantes. Esta lista debería presentar una cierta rigidez; sólo podría ser modificada por alteraciones de las variables seleccionadas a fin de evitar manipulaciones políticas. La legalidad institucional podría estar amparada en indicadores generados a nivel nacional, pero con diferentes criterios de paridad según las zonas, lo cual debería explicitarse en una ley para evitar cambios deliberados. Una manera de clasificarlos podría ser creando una Ficha de Protección Social (FPS)[22], como es el caso de Chile, para tener un ordenamiento decreciente de las familias e individuos más necesitados y así poder multiplicar los esfuerzos dirigidos a brindar ayuda primero a los más carenciados [23].
Participación de los adjudicatarios en la construcción	Capacitación y empleo de los adjudicatarios de planes en las obras de viviendas.	Estimular capacidades laborales, conjuntamente con la disminución del déficit habitacional.	Se deberían brindar cursos de capacitación (lo cual genera un costo, pero se obtendrían beneficios a partir de las calificaciones potenciales laborales adquiridas). Una alternativa susceptible sería brindarlos a todas aquellas personas inscriptas en el registro, para que cuando se les asigne su plan de vivienda ya estén en condiciones de trabajar en la construcción de ella. Se alienta a que la producción no esté a cargo del Estado, sino que pase a manos privadas. Una opción, además de la concesión a empresas constructoras privadas [24], sería la **creación de Pymes adjudicatarias de un cierto lote de unidades**, conformadas por los mismos beneficiarios de los planes capacitados previamente, donde el director va a ser una persona que acredite el título y la experiencia para ello[25]. El control va a estar a cargo de un organismo de registro de empresas.
Mejorar la seguridad jurídica de la tenencia	Otorgar títulos de propiedad de manera eficiente a los beneficiarios de las unidades.	Disminuir los riesgos asociados al aumento de la pobreza. Capitalizar a las familias.	Desarrollar políticas en relación con la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos, a fin de responder a la demanda social de acceso al suelo y para prevenir el fenómeno de la ocupación ilegal del mismo. La implementación de estas políticas dirigidas a mejorar la seguridad de la tenencia deben implementarse antes de que los propietarios comiencen a construir su casa, para disminuir el tiempo burocrático, ya que demandaría más tiempo si se lleva a cabo cuando la vivienda ya está construida.

Fuente: IIE.

22 La FPS se encuentra más en detalle en el Capítulo 8 del libro.

23 La FPS considera variables relacionadas con recursos económicos, haciendo referencia, entre otras, a la tenencia legal del sitio y de la vivienda, al hacinamiento y el allegamiento (se identifican núcleos dentro de las familias). Este criterio es el que tendría que tener mayor participación en la clasificación de las familias para la adjudicación de viviendas mediante alguna alternativa de plan social.

24 Deberán contratar un determinado porcentaje de adjudicatarios.

25 Otorgado en los cursos de capacitación previos y que cuenten con la experiencia necesaria certificada. Éstos serán asignados aleatoriamente al surgimiento de las Pymes.

El punto concerniente a la producción privada de viviendas sociales no es novedoso en Latinoamérica ni en el mundo, aunque si lo es para Argentina. En estas nuevas formas de gestión las entidades gubernamentales sectoriales han pasado de ser proveedoras a tener un rol más de regulación en la ejecución de los proyectos, de la misma manera los mecanismos de financiamiento se han modificado. Hoy es común que el Estado subsidie directamente a la adquisición de las viviendas por parte de los beneficiarios, mientras el sector privado se encarga del diseño de los proyectos y luego los adjudicatarios aplican frente al gobierno el subsidio necesario para poder obtener su casa. Entonces, complementando la medida expuesta en el cuadro, se debería asignar también una **mayor participación al sector privado** en el diseño de los proyectos.

Asimismo, como se comentó varias veces en este capítulo, para que la provisión de vivienda social supla la necesidad habitacional tendría que estar acompañada de obras de **infraestructura básica** –agua en red, cloacas, energía eléctrica, transporte público- porque de nada sirve plantar una vivienda en algún rincón del país que carezca de servicios básicos y se convierta en inhabitable. Estas obras son bienes públicos, por lo que en este caso se cree más conveniente que el Estado sea el diseñador del proyecto y licite a empresas privadas su construcción. La financiación se obtendría a partir de préstamos de organismos internacionales, ya que el costo de obras que van a ser utilizados por varias generaciones debe ser repartido entre todos, por lo cual se debería desestimar el uso de recursos corrientes. Junto a la infraestructura, hay que proveer **equipamiento** –escuelas, centros médicos, etc.-, y dotar a las nuevas viviendas de un buen sistema de transporte público que permita interactuar con el resto de la sociedad y no los encierre en ese ámbito, que muchas veces genera rechazo social por considerarse barrios marginales.

Previamente se hizo referencia a la cuestión de la **financiación para la compra de la vivienda,** que en muchos casos no encuentra otra forma que la figura del Estado. Esto es porque la actividad bancaria no ha alcanzado aún los segmentos socioeconómicos medios y bajos, y en referencia a los créditos hipotecarios, la participación es más minúscula todavía. Esto se debe entre otros factores, al carácter informal e inconstante de los ingresos familiares de dichos segmentos, al sesgo en la orientación de las políticas crediticias, a los requisitos exigidos para obtener la aprobación, a los riesgos morales y la longitud temporal dentro de un entorno tan cambiante. Conviene resaltar que la no inclusión de vastos sectores poblacionales en materia de acceso a fuentes de financiamiento constituye una barrera pero a la vez un desafío en lo que respecta a la apertura de oportunidades a los segmentos de menores ingresos[26]. Por ende, existe la necesidad imperiosa de poder contar con **otras fuentes de financiamiento más allá del Estado**. Para ello es necesario pensar alguna ingeniería financiera que posibilite fondeos para los proyectos habitacionales para los más carenciados, pero también para los sectores medios. Si se consideran las familias con un mayor ingreso, su capacidad de adquirir una vivienda debiera basarse en su ahorro y crédito y para los sectores más empobrecidos, con nula o escasa capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe apoyarse fundamentalmente en la ayuda estatal en forma de subsidio directo –como es el caso de Chile-, tal vez añadiéndole algún componente de ahorro o esfuerzo familiar[27].

Relacionado a alternativas financieras, es necesario brindarle a la clase media oportunidades para cumplir el sueño de la casa propia. Como se vio en el punto II del capítulo, después de la devaluación la relación de los salarios respecto al precio del m^2, cayó casi un 50% del valor que

26 JORDÁN R. y MARTÍNEZ R. (2009), p. 76.
27 JORDÁN R. y MARTÍNEZ R. (2009), p. 94.

tuvo en la convertibilidad, por lo que el acceso a la vivienda se hizo más complicado y el crédito hipotecario no suplió esa pérdida. Entonces por un lado, la primera medida a implementar es el desarrollo de un **mercado de capitales de calidad y orientado hacia el largo plazo**, que permita un mayor fondeo para el otorgamiento de **créditos hipotecarios.** Los fondos del régimen previsional, deberían invertirse para promover el crédito ya que ambos tienen un horizonte temporal extenso. Esto refuerza la idea que la estabilidad macroeconómica de los países de la región, como la solidez de los sistemas bancarios son condiciones necesarias para incrementar la intermediación financiera. Asimismo habría que fomentar los mercados secundarios para las obligaciones hipotecarias, también establecer sistemas eficientes de títulos de propiedad y procedimientos adecuados para la ejecución de las hipotecas que sirvan de garantía para los préstamos. Ello implica la necesidad de desarrollar instrumentos hipotecarios, fortalecer los programas institucionales que promuevan nuevos esquemas de financiamiento y propiciar activamente el mercado secundario de hipotecas[28].

Otra medida que se podría utilizar para ayudar al sector poblacional medio es el l**easing habitacional**. Para ello el banco (o desarrollista, o cualquier forma jurídica relacionada a la construcción) debería estar dispuesto a comprar la casa e ir cobrando mes a mes la cuota correspondiente, que sería superior a la de un alquiler, pero inferior a la que correspondería a un crédito hipotecario, y al final del contrato la persona tendría la opción de comprar la casa, pero a un precio equivalente al valor residual de la casa (se estima en algo así como 20% o 25%). Obviamente como toda operación financiera tendría un costo, pero se calcula que sería menor al que surgiría de un crédito.

Alternativamente, se podría introducir –si el objetivo es que la mayor cantidad de personas tengan su vivienda propia- **desgravaciones impositivas**. Éstas podrían centrarse en los insumos, tasas de servicios y otros tributos que gravan directa o indirectamente la construcción de la vivienda.

Las acciones de política habitacional que realicen los países juegan un rol fundamental en la estrategia de desarrollo social. Asimismo, las políticas bien diseñadas generarán un efecto multiplicador en la economía real y financiera, ayudadas por las mayores suscripciones de préstamos y por el efecto dinamizador que caracteriza a la construcción.

De acuerdo al trabajo de Jordán y Martínez (2009), "…se ha advertido que los gobiernos que siguen políticas basadas en el "enfoque facilitador de los mercados" obtienen mejores resultados que aquellos que siguen políticas tradicionales basadas sólo en la construcción y financiamiento directo de viviendas para hogares de bajos ingresos. Por ello es que en último tiempo, en América Latina se observa una tendencia al retiro del Estado del financiamiento directo de vivienda, consolidándose en su lugar, con un rol fundamentalmente normativo y promotor de la iniciativa privada. Algunas experiencias en Chile, Costa Rica, Ecuador y México, entre otras, dan cuenta de este cambio de orientación. Sin embargo, son estas mismas experiencias las que permiten identificar algunas debilidades y desafíos. No siempre se ha logrado atraer la participación del sector privado en el otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto. Por ello en países con amplios sectores de población con poca capacidad adquisitiva, es clave identificar herramientas innovadoras que amplíen el acceso al financiamiento para dichos sectores".

28 JORDÁN R. y MARTÍNEZ R. (2009), p. 85.

Queda claro la necesidad de reformular las políticas, pero observando y evaluando los beneficios y los riesgos que se asocian a cada una. Brindarle al sector privado una mayor participación es un nuevo paradigma que está emergiendo en Latinoamérica que muestra mejores resultados que la versión centralista gubernamental, pero que se debe controlar para que no se produzcan desviaciones que alteren el resultado final y no se alcance el fin último de disminuir el déficit habitacional.

Anexo 13: Descripción de los planes de política habitacional en Argentina, Chile y Brasil

A13.1 Planes de Argentina

I. FONAVI, Reactivación I y II

Inicio: 1977. Después, en 1995 se crea el Sistema Federal de la Vivienda creado con el objetivo de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos escasos el acceso a la vivienda digna.

El Plan de Reactivación I se encuentra finalizado y el II en sus tramos finales, éstos se iniciaron en el año 2004.

Duración y finalización: La duración del programa FONAVI es indeterminada, ya que se maneja con recursos específicos originados en una alícuota del impuesto a los combustibles.

Organismo responsable: La SSDUV, quien mensualmente transfiere los fondos a las provincias y realiza el control de gestión.

Población objetivo: Aquellos que carecen de vivienda propia y que no pueden acceder por su situación socioeconómica a líneas de financiamiento privadas ni oficiales (no subsidiadas).

Producto que entrega el programa: Vivienda completa con diferentes niveles de terminación, a lo que se suma la infraestructura de servicios y en algunos casos obras de equipamiento. Generalmente la demanda supera la cantidad de viviendas del proyecto, por lo que se planifican sucesivas etapas de construcción.

Financiamiento de la construcción: La fuente básica proviene de una alícuota del impuesto a los combustibles. A estos recursos se suma el recupero de las inversiones a través del pago de cuotas de los adjudicatarios y los aportes adicionales que viene realizando la Nación.

Financiamiento de la adquisición por parte de los beneficiarios: cuotas mensuales donde se subsidian de manera explícita los intereses.

II. Programa Federal de Solidaridad Habitacional

Inicio: 2004.

Duración y finalización: Estaba previsto que durase un año, finalizando en 2005. Actualmente se sigue ejecutando.

Organismos responsables: Interviene la SSDUV en representación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quien otorga un subsidio no reintegrable a las provincias, tramita la remisión de fondos, aprueba las rendiciones de cuenta y audita el Programa en sus aspectos financieros y técnicos. Ocupa un 50% de mano de obra del Plan Jefes y Jefas de

Hogar Desocupados, por lo que también interviene el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En el orden provincial intervienen los Organismos Provinciales de Vivienda en la coordinación de todos los aspectos técnicos, operativos y de adjudicación de la vivienda. En algunos casos intervienen los Municipios.

Población objetivo: Provincias más afectadas por la desocupación, precisamente NOA y NEA. Luego adhirieron las provincias de Córdoba, Catamarca y La Rioja. Posteriormente, para hacer frente a emergencias por contingencias, se incorporaron las provincias de Chubut, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego.

Productos que entrega el programa: En un principio se previeron 18.000 viviendas, a razón de 2.000 unidades por cada provincia participante del NOA y NOE. El producto es la vivienda y su infraestructura urbana. Además, los contratos para la finalización y ejecución de los proyectos no pueden superar las 40 viviendas.

Financiamiento de la construcción: La Nación financia mediante un subsidio no reintegrable. Los montos máximos financiables por unidad de vivienda son de $25.000.

Financiamiento de la adquisición: Cuotas mensuales, donde cada jurisdicción elige cual es el monto del subsidio que incorporen.

III. Programa Federal de Construcción de Viviendas II

Inicio: El PFCV I se inició en el año 2004 y preveía la construcción de 120.000 viviendas en todo el país. Antes de su conclusión, en el año 2005, se lanzó el PFCV II que establece la construcción de 300.000 viviendas más.

Organismos responsables: Se realizó un convenio-marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con los Gobiernos Provinciales, junto con convenios específicos entre el Organismo Provincial de Vivienda y la SSDUV.

Población objetivo: Aquellas ciudades con mayor déficit habitacional y mayores índices de desempleo y pobreza.

Financiación de la construcción: Aporte Nacional.

Otros datos de interés: El PFCV I esperaba generar 360.000 puestos directos e indirectos de trabajo, el PFCV II espera generar unos 900.000 nuevos puestos.

IV. Programa Federal de Mejoramientos de Viviendas

Inicio: Se firmó un convenio-marco en 2004.

Organismos responsables: La SSDUV dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, junto con los Organismos Provinciales de Vivienda.

Población objetivo: Aquellas familias que hayan empezado su casa propia pero carecen de fondos para mejoras, teniendo en cuanta las ciudades con mayor déficit habitacional y mayores índices de desempleo y pobreza.

Productos que entrega el programa: Refacción, completamiento y/o ampliación de 140.000 unidades de vivienda deficitarias recuperables.

Financiación de la construcción: Aporte Nacional.

V. Programa Federal de Emergencia Habitacional

Inicio: 2003.

Duración y finalización: No está previsto.

Organismos responsables: El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la SSDUV como coordinara del accionar.

El Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –INAES- capacita a los integrantes de las cooperativas, inscribe y registra a las cooperativas a través de una matrícula. Aporta recursos humanos para capacitar agentes locales que se encarguen del seguimiento de la evaluación del programa en sus aspectos sociales.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, desarrolla y controla el procedimiento de incorporación de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a las cooperativas de trabajo. A nivel provincial también intervienen los Organismos Provinciales de Vivienda.

A nivel local, los Municipios son los ejecutores del programa teniendo la responsabilidad de aportar tierras, celebrar contratos con las Cooperativas de Trabajo, elaborar el proyecto urbanístico y de las viviendas y realizar los pagos a las Cooperativas.

El Programa prevé la formación de Cooperativas de Trabajo de dieciséis trabajadores, integradas por cuatro personas desocupadas y doce beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, quienes tienen a su cargo la ejecución de las viviendas. Los beneficiarios del plan seguirán cobrando la ayuda, pero esta será descontada del monto que reciban de sueldo por los servicios prestados.

Población objetivo: Hogares con ingresos por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginal de todo el país.

Productos que entrega el Programa: Vivienda. Pero también ayuda a la reinserción laboral a los desocupados.

Financiación de la construcción: Mediante Fondos Nacionales.

Financiación de la adquisición: Financiamiento a 50 años, en cuotas mensuales de US$11,49 sin interés, con prioridad hacia aquellos integrantes de las Cooperativas que no sean propietarios.

VI. Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)

Inicio: 1999.

Duración y finalización: No tiene previsto plazo de finalización.

Organismos responsables: Pequeñas Municipalidades y Comunas, especialmente rurales, de todo el país. Pueden delegar el carácter ejecutor a los Estados provinciales, ONGs y/o empresas.

Población objetivo: Población, escuelas, centros de salud o centros comunitarios y sus zonas de influencia radicados en localidades rurales o suburbanas o grupos sociales víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

Productos que entregan: Servicios reducidos de provisión de agua potable o rehabilitación o extensión del alcance de las mismas; plantas de tratamiento de agua contaminada; construcción de desagües cloacales; plantas o sistemas de tratamiento de efluentes cloacales; equipamientos de mitigación (acoplados cisterna, atmosféricos y equipos recolectores-compactadores de residuos por arrastre)

Financiamiento de construcción: Subsidio no reintegrable generado en las Rentas Generales del Tesoro.

VII. Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB)

Inicio: El programa fue aprobado en julio de 1996

Duración y finalización: No tiene previsto plazo de finalización.

Organismos responsables: A cargo de la SSDUV, y ejecutados por organizaciones intermedias, gubernamentales y no gubernamentales.

Población objetivo: El quintil de menores ingresos, alcanzando cerca de 1.500.000 hogares.

Productos que entregan: Ejecución de viviendas mínimas de carácter progresivo; mejoramientos; completamientos; reemplazos o refacciones; producción de materiales y componentes; mecanismos técnicos, legales y administrativos que concreten condiciones efectivas de tenencia y posesión de tierras; prestación de asistencia técnica y apoyo a la ejecución de actividades dirigidas al mejoramiento tecnológico y constructivo.

Financiamiento de construcción: Recursos del Presupuesto Nacional.

VIII. Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)

Inicio: 1997.

Duración y finalización: Estaba previsto la finalización de la etapa de identificación y aprobación de elegibilidad de nuevos proyectos para junio de 2004 y noviembre de 2006 era el plazo

para el último desembolso. Actualmente se desarrolla PROMEBA II que incluye también aquellos proyectos del PROMEBA I que no se pudieron terminar. Este nuevo programa, tiene una duración de entre 35 a 44 meses.

Organismos responsables: La República Argentina es el prestatario; el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la SSDUV, la Secretaría de Obras Públicas (SOP) y la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) son los ejecutores y dentro de cada provincia existe la Unidad Ejecutora Provincial (UEP). Asimismo los municipios locales y diferentes actores locales participan dependiendo del tipo de proyecto. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es el ente de financiamiento externo.

Población objetivo: Barrios caracterizados por hábitats deficitarios (villas de emergencia, asentamientos espontáneos, lotes sociales, barrios precarios) con carencia de acceso al dominio de la tierra, infraestructura, etc., localizado en centros urbanos de entre 5.000 y 20.000 habitantes de todo el territorio nacional.

Productos que entrega el programa: Título de propiedad de la tierra, reordenamiento urbano, provisión o conclusión de redes de servicios de infraestructura básica, rearmado de espacios públicos, construcción de equipamientos comunitarios, obras de mitigación ambiental, ejecución de la Operatoria "Proyectos Comunitarios".

Financiación de construcción: Financiado en un 10% por aportes del Estado y el 90% restante mediante un crédito del BID.

Financiación de adquisición: Las prestaciones del programa son 100% subsidiadas para las familias beneficiarias.

IX. Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino (PROSOFA)

Inicio: El programa PROSOFA II inició sus actividades en el año 2003.

Duración y finalización: Se prevé una duración de 48 meses a partir de la fecha de firma del nuevo contrato de préstamo con FONPLATA que fue en el año 2008.

Organismos responsables: El programa depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la SSDUV, además participan otros organismos gubernamentales y no gubernamentales con personería jurídica que suscriban convenios de asistencia financiera para la ejecución de los proyectos. Junto a éstos, el programa prevé la participación de diferentes actores sociales que aporten habilidades, así como de los beneficiarios del proyecto.

Población objetivo: Departamentos de provincias fronterizas del NOA y NEA.

Productos que entrega el programa: Saneamiento básico, agua potable, salud, educación y uso comunitario.

X. Programa Hábitat Rosario

Inicio: 2002.

Duración y finalización: Se estimaron 5 años de duración, finalizando el programa en 2007. Actualmente se sigue llevando a cabo.

Organismos responsables: La Municipalidad de Rosario como ejecutora y co-financiadora. Como unidad coordinadora se encuentra una instancia integrada por el Ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio. El Gobierno Nacional interviene a través de la SSDUV dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Como entidad crediticia aparece el BID.

Además participan otros agentes sociales como los habitantes de los barrios, empresas constructoras, asociaciones profesionales, Fundación UNR, ONGs, programa Arraigo, Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, Aguas Provinciales de Santa Fe, Empresa Provincial de la Energía, Litoral Gas.

Población objetivo: Hogares que ocupan terrenos en estado de irregularidad dominial y que presentan un ingreso bajo que no les permite acceder a una solución habitacional a través del mercado inmobiliario.

Productos que entrega el programa: Mejoramiento de asentamientos irregulares del Municipio de Rosario, combinando inversiones en infraestructura, con acciones de desarrollo social, con vistas a incrementar el capital humano y social de estas comunidades.

Las acciones se encuentran divididas en: ordenamiento y reestructuración del tejido urbano; infraestructura básica y equipamiento comunitario; acciones de promoción de la participación de los beneficiarios de la gestión; regularización dominial; acciones integrales para niños, adolescentes y sus familias; generación de trabajo; fortalecimiento institucional.

Financiamiento de construcción: Se realiza el 60% con un préstamo del BID y el 40% restante a través de fondos municipales.

XI. Cáritas

Inicio: Julio de 2004.

Organismos responsables: El programa se articulará a través de la SSDUV, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y CÁRITAS ARGENTINA, esta última como ejecutora.

Población objetivo: Familias carenciadas, homogéneas en la demanda habitacional y laboral de sus jefes de hogar, los cuales estén dispuestos a participar en la construcción de sus viviendas y a asistir a la capacitación para realizar las obras.

Productos que entrega el programa: Construcción de viviendas, provisión de equipos, herramientas y útiles de trabajo, la capacitación de obreros y los honorarios de los profesionales intervinientes.

Financiación de la construcción: Financiamiento no reintegrable del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la SSDUV. Otorgada la posesión de la vivienda, el beneficiario estará sujeto a un plan de reintegro en cuotas, cuyo monto y duración será determinado por CÁRITAS. El acumulado de las cuotas constituirá un Fondo Solidario con destino a gastos y/o inversiones de fomento social en la misma comunidad.

A13.2 Planes en Chile

La nueva Política Habitacional de Chile incluye:

• Subsidios para familias en situación de pobreza

Fondo Solidario de Vivienda I

Organismos responsables: Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, son las encargadas de entregar asistencia. Para poder ofrecer sus servicios deben suscribir un convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde constan las acciones, condiciones, compromisos y obligaciones que asumen. Sus funciones principales son organizar a las familias y realizar las gestiones necesarias para que obtengan la vivienda. Tienen responsabilidades específicas en las distintas etapas de los proyectos de construcción y de adquisición de viviendas construidas; asimismo, en la elaboración de un plan de habilitación social para los integrantes de los grupos.

El Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) les paga por la asistencia técnica que brindan. La SERVIU se encarga de la Inspección Técnica de Obras.

Población objetivo: Jefes de familia, sus cónyuges o convivientes, que tengan al menos 18 años y vivan en situación de pobreza acreditada por la Ficha de Protección Social. No pueden postular personas solas, a excepción de personas que tengan más de 60 años de edad, que presenten discapacidad (certificado por el Registro de Discapacidad), sean indígenas (acreditado por CONADI), o estén individualizados en el Informe sobre Prisión Política y Tortura. El grupo debe estar formado por al menos 10 familias, contar con personería jurídica y cada miembro debe cumplir con los requisitos del programa.

Productos que entrega el programa: Construcción de una vivienda social en el mismo sitio donde reside la persona, en uno nuevo o en uno que se divida con este fin; comprar una vivienda social construida, nueva o usada; modificar o reparar un inmueble, siempre que de él se obtengan al menos dos viviendas.

Financiamiento de la adquisición: Se debe contar con un ahorro mínimo de 10 UF, el monto del subsidio varía entre 280 a 470 UF y está la opción de aportes adicionales. Lo que el programa destaca es que el beneficiario obtendrá una vivienda sin deuda y no pagará dividendos, porque el programa no requiere crédito adicional.

Fondo Solidario de Vivienda II

Organismos responsables: Los mismos que en el Plan I.

Población objetivo: La misma población que en el Plan anterior, con la diferencia que aquí las postulaciones de adquisición de vivienda son individuales.

Productos que entrega el programa: Comprar una vivienda social construida, nueva o usada. Este subsidio opera en línea en forma permanente.

Financiamiento de la adquisición: Se debe contar con un ahorro mínimo de 30 UF, el monto del subsidio varía entre 280 a 420 UF y está la opción de aportes adicionales y créditos complementarios. Lo que el programa destaca es que el beneficiario obtendrá una vivienda sin deuda y no pagará dividendos, porque el programa no requiere crédito adicional.

• Subsidios complementarios

Para asegurar la integración social de la vivienda del Fondo Solidario I y II, los proyectos contemplan:

Subsidio diferenciado a la localización: Premia la buena ubicación de la vivienda. Permite financiar la compra del terreno donde se levantará el proyecto.

Subsidio para equipamiento

Proyecto Integración Social

La idea del proyecto es mitigar la segregación socioespacial existente en ciudades y barrios.

En los Proyectos de Integración Social coexistirán soluciones del programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV I y II) y en forma simultánea, viviendas adquiridas con aplicación del Certificada de Subsidio por parte de beneficiarios del Sistema de Subsidio Habitacional D.S. Nº40.

El proyecto debe tener un mínimo de 30% de viviendas del FSV I y II y del Subsidio Habitacional D. S. Nº40; cómo máximo se admiten 150 unidades. Las viviendas no deben superar las 2.000 UF.

• Subsidio Habitacional Rural

Subsidio Habitacional Rural

Organismos responsables: La asistencia es brindada no por las EGIS, sino por los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica, PSAT. El comportamiento operacional del programa es similar a lo expuesto en ambos planes anteriores.

Población objetivo: Habitantes de zonas rurales con al menos 18 años de edad, que vivan en situación de pobreza, acreditada por la ficha de Protección Social. Deben tener constancia vigente

en el Registro Único de Inscritos (RUI) del SERVIU y derechos sobre un terreno rural, de carácter habitacional o explotable de hasta 8 hectáreas de riego básico.

Productos que entrega el programa: Construir una vivienda social en terreno propio, con al menos dos dormitorios, cocina y baño.

Financiamiento de la adquisición: Se financia con ahorro del postulante y el subsidio del Estado. Se debe contar con un ahorro mínimo de 10 UF, el monto del subsidio varía entre 280 a 420 UF dependiendo de la comuna en la que se ubica la vivienda; es opcional el uso del crédito hipotecario.

El criterio de selección se realiza por estricto orden de puntaje tomando en cuenta antecedentes como: tamaño y características del grupo familiar, puntaje Ficha de protección Social, familia monoparental, familiar con hijos menos de quince años a cargo o con mayores de 60, cumplimiento del servicio militar, entre otros.

Programa de Protección del Patrimonio Familiar

Organismos responsables: Los proyectos deben ser elaborados por un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica inscripto en el Registro de Consultores del MINVU o por un municipio.

Población objetivo: Propietarios o asignatarios de una vivienda social, o que tenga el carácter de tal.

Productos que entrega el programa: Mejorar el entorno de su vivienda (en seguridad, equipamiento y áreas verdes y realizar proyectos que aborden en forma simultánea ambos tipos de obras); mejorar su vivienda (seguridad, instalaciones sanitarias, eléctricas o de gas, reparar filtraciones, etc.); ampliar su vivienda.

Financiamiento de la adquisición: El ahorro mínimo varía de 1 a 5 UF, y los montos del subsidio varían entre 12 a 116 UF.

• Familias de Sectores Medios

Subsidio Habitacional D.S. Nº40

Subsidio General Título I: Subsidio Habitacional que otorga el Estado, que no se devuelve, que junto al ahorro de la familia, permiten la compra o construcción de una vivienda económica nueva o usada, urbana o rural.

Organismos responsables: Los proyectos deben ser elaborados por un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica inscripto en el Registro de Consultores del MINVU o por un Municipio.

Población objetivo: Personas que tengan al menos 18 años de edad, cédula de identidad chilena. Además deben poseer capacidad de ahorro y poder acreditar ingresos, disponer de los ahorros mínimos exigidos al último día del mes anterior a la postulación y no ser propietarias o asignatarias de una vivienda o infraestructura sanitaria. Junto a ello, no deben haber aplicado un

subsidio para la compra de una vivienda, ni deben poseer certificado de subsidio vigente, como tampoco su cónyuge u algún miembro del grupo familiar acreditado. Se puede postular en forma individual o colectiva, para esta última modalidad se hace a través de una EGIS.

Productos que entrega el programa: Financiar la compra o construcción de una vivienda económica de hasta 140 m^2, nueva o usada, cuyo precio no supere las 1.000 UF.

Financiamiento de la adquisición: La vivienda se financia con el subsidio del Estado, el ahorro del postulante y de ser necesario, con un crédito hipotecario. El ahorro mínimo es de 50 UF, y los montos del subsidio varían de 90 a 250 UF dependiendo del subsidio.

Subsidio de Interés Territorial Título II*:* Subsidio Habitacional que otorga el Estado, que no se devuelve, que junto al ahorro de la familia, permiten la compra de una vivienda económica nueva en Zonas de Renovación Urbana y en Zonas de Desarrollo Prioritario.

Organismos responsables: Idem programa anterior.

Población objetivo: A familias de sectores medios, con capacidad de ahorro. Deben cumplir los mismos requisitos que el plan anterior.

Productos que entrega el programa: Financiar la compra de una vivienda económica nueva de hasta 140 m2, cuyo precio puede estar entre 1.000 y 2.000 UF.

Financiamiento de la adquisición: La vivienda se financia con el subsidio del Estado, el ahorro del postulante y de ser necesario, con un crédito hipotecario. El ahorro mínimo es de 100 ó 200 UF, y los montos del subsidio son de 200 UF.

La selección es por estricto orden de puntaje, entre los postulantes que cumplan los requisitos y tengan la documentación exigida, hasta que se agoten los recursos disponibles asignados a la región, en el Título, tramo de precio de viviendas, y alternativa de postulación. Algunos de los requisitos son: integrantes y características del grupo familiar, monto acreditado de ahorro, permiso de edificación, entre otros. El período de vigencia del certificado de subsidio es de 21 meses.

Subsidio de Rehabilitación Territorial Título III: Subsidio Habitacional que otorga el Estado, que no se devuelve, que junto al ahorro de la familia, permiten la compra de una vivienda económica en que se haya generado dos o más viviendas, del reciclaje o rehabilitación de un inmueble ya construido, ubicado en una Zona de Conservación Histórica o haya sido declarado de conservación histórica.

Organismos responsables: Idem programa anterior.

Población objetivo: Idem anterior.

Productos que entrega el programa: Financiar la compra de una vivienda económica reciclada o rehabilitada de hasta 140 m2, cuyo precio puede estar entre 1.000 y 2.000 UF.

Financiamiento de la adquisición: La vivienda se financia con el subsidio del Estado, el ahorro del postulante y de ser necesario, con un crédito hipotecario. El ahorro mínimo es de 100 ó 200 UF, y los montos del subsidio son de 250 UF. La selección es por estricto orden de puntaje, considerando similares requisitos que el programa anterior.

Subsidio Leasing Habitacional – Ley Nº19.281

Organismos responsables: Sociedades inmobiliarias, SERVIU. En este caso el Estado subsidia y el sector privado proyecta.

Población objetivo: A personas que pueden pagar un alquiler, pero que no tiene capacidad de generar ahorro suficiente para postular a otros sistemas de subsidio habitacional.

Productos que entrega el programa: Permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de hasta 1.000 ó 1.200 UF.

Financiamiento de la adquisición: No exige ahorro previo. Los montos de los subsidios van hasta las 250 UF.

Programa de Mejoramiento de Barrio

Incluye pavimentos participativos, espacios públicos y mejoramiento de condominios sociales.

Movilidad Habitacional

Este beneficio permite levantar la prohibición de venta impuesta (la prohibición dura cinco años y se puede extender a 15 años de acuerdo al subsidio) a aquellas viviendas adquiridas con Subsidio del Estado, para que con el producto de la venta, se pueda adquirir otra vivienda.

A13.3 Programa Mi Casa, Mi Vida en Brasil

En 2009 se presentó el programa Minha Casa, Minha Vida (Mi Casa, Mi Vida), que tiene como objetivo superior la obtención de un millón de casas para familias con ingresos de hasta diez salarios mínimos; con este aporte se planea reducir en un 14% el déficit habitacional.

El programa establece una clasificación de las familias de acuerdo al ingreso: i) familias con hasta tres salarios mínimos: subsidio integral con exención de seguro; ii) familias con renta de tres a seis salarios mínimos: aumento del subsidio parcial en financiamiento con reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador; iii) familias con renta de seis a diez salarios mínimos: estímulo a la compra con reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador.

Pretende lograr el aumento del acceso de las familias de baja renta a la casa propia y la generación de empleo e ingreso por medio de un aumento de la inversión en la construcción civil.

Otra meta que presenta el programa es la de compatibilizar la prestación de la casa propia con la capacidad de pago de la familia, para ello se estableció:

• Pago de la primera cuota con la entrega del inmueble

• Pago opcional de entrada en los casos de financiamiento

• Compromiso máximo de 20% del ingreso para financiamiento

• Fondo Garantizador: reducción del riesgo financiero (refinanciamiento de las provisiones y abaratamiento del seguro)

• Abaratamiento del seguro

• Reducción de impuestos y gastos de notario

• Todos los recursos son subsidiados por la Unión y por el FGTS.

• También se planea anticipar otros instrumentos y acciones previstos en el PNH, como son:

• Distribución de los recursos de acuerdo al déficit habitacional por región

• Regionalización de los costos de inmuebles

• Contrapartida de los entes federativos

• Papel estratégico en la regularización de la tenencia de la tierra, fundamental para complementar el acceso a la vivienda.

Se prevé un presupuesto de R$34.000 millones [1] (algo así como US$18.000 millones), además de los R$4.500 millones (aproximadamente US$2.400 millones) previstos en el FGTS para las líneas de políticas existentes.

Es menester destacar, que el programa está basado en un claro análisis del déficit habitacional, donde se distingue el déficit de acuerdo a la región y a la banda de renta de cada hogar y a partir de ello se distribuyen las unidades.

Un resumen del plan de acuerdo a cada segmento de salario:

Cero a tres salarios mínimos – 400.000 unidades

Operatoria: Asignación de recursos por la Unión; presentación de proyectos por las constructoras en asociación con Estados, Municipios, Cooperativas, Movimientos Sociales o independientes; análisis de proyectos y contratación de obras por la Caja; demanda presentada por Estados y Municipios, con prioridad para familias portadoras de deficiencia o de edad avanzada; registro del inmueble preferentemente en nombre de la mujer.

Productos que entrega el programa: 400 mil viviendas.

Financiación de la construcción: Aporte de la Unión de R$16.000 millones (provenientes del Fondo en la Caja Económica Federal –R$15.000 millones- y de la Vivienda Rural y Urbana en asociación con asociaciones y cooperativas –R$1.000 millones-).

Financiamiento de la adquisición: Cuotas de hasta 10% de la renta, por diez años. Cuota mínima de R$50 por mes. Además hay una reducción de la alícuota del Régimen Especial de Tributación de la Construcción Civil (RET) que va del 7% al 1%.

1 En el texto se ha traducido la nomenclatura brasilera a la terminología empleada en Argentina. En Brasil un billón=un mil millón en Argentina, debido a que allá se utiliza la escala "corta".

Áreas de actuación: Capitales y regiones metropolitanas, municipios con más de 100 mil habitantes, municipios entre 50 y 100 mil habitantes –en condiciones especiales.

Tres a seis salarios mínimos

Operatoria: Ídem al anterior.

Productos que entrega el programa: 400 mil viviendas.

Financiación de la construcción: Aporte de la Unión de R$10.000 millones (provenientes de la Unión –R$2.500 millones- y del FGTS –R$7.500 millones-).

Financiamiento de la adquisición: Comprometimiento de hasta un 20% del ingreso para el pago de la prestación. Está garantizado por el Fondo Garantizador (actúa durante la totalidad de la vigencia del contrato).

Áreas de actuación: Ídem que en caso anterior.

Seis a diez salarios mínimos

Operatoria: Ídem a los anteriores.

Productos que entrega el programa: 200 mil viviendas.

Financiamiento de la adquisición: Este segmento debe contribuir al Fondo Garantizador.

Áreas de actuación: Igual a los anteriores.

El **Fondo Garantizador** tiene como función la refinanciación de las cuotas en caso de pérdida de ingresos y el abaratamiento del seguro. Se forma con el aporte de R$1.000 millones por parte de la Unión. El abaratamiento del seguro se implementa por medio de este fondo. Hasta los cinco salarios mínimos no se cobra seguro, a partir de allí se cobra de la contribución al Fondo Garantizador.

El programa cuenta, además, con una línea especial de financiamiento para inversiones en infraestructura interna y externa, para financiamiento de la cadena productiva en micros, pequeñas y medianas empresas del sector de la construcción. Hace esfuerzos en agilizar el ciclo productivo y abaratamiento de los costos de escrituración, se preocupa por el medio ambiente (tiene como objetivo la reducción del consumo de energía eléctrica y de la emisión de CO2, induciendo la utilización de un sistema de calefacción solar-térmico) y por la regularización de la tenencia en áreas urbanas.

Asimismo, el Programa prevé un mecanismo de adhesión, por medio del cual Estados y Municipios podrán asumir los siguientes compromisos:

- Aportes financieros
- Donación de terrenos
- Infraestructura para el emprendimiento
- Agilización de las aprobaciones de proyectos, permisos, autorizaciones y licencias

Capítulo 14: Comercio exterior e industria

En el contexto del Plan Estratégico del Bicentenario, el comercio exterior y la industria argentina cobran relevancia debido a los impactos que ambos, y principalmente su interrelación, tienen sobre la economía del país. En esta línea, hacer un análisis de su situación presente, vinculado con la evolución registrada a través del tiempo, es indispensable para determinar las políticas y cursos de acción específicos dirigidos a ubicar a esta nación en la senda de crecimiento sostenible.

Desde sus comienzos, Argentina se ha caracterizado por exportar productos de poco valor agregado, vinculados al mercado internacional de commodities. Esta situación, y otras características internas de su estructura productiva-exportadora tales como la concentración en pocos bienes, empresas exportadoras, y destinos, otorgan cierta vulnerabilidad al país ante posibles shocks externos.

Existe un consenso generalizado respecto a que el mundo actual se encuentra en permanente cambio, y que por lo tanto la innovación en los productos y procesos se torna indispensable para lograr mayor adaptabilidad a las situaciones. En este sentido, dentro del conjunto de propuestas dirigidas a mejorar el desempeño del país, se destaca la incorporación de mayor valor agregado en los productos como un objetivo esencial para la Argentina. Por supuesto, esto conlleva la necesidad de estimular el proceso generador de innovaciones, fuente de la sofisticación del área productiva.

14.1 Introducción

Para introducir el análisis que se realizará en este capítulo, debe recordarse que cuando en países como Argentina, y en general en América Latina, se habla de comercio exterior, se hace referencia a mucho más que las exportaciones como destino de la oferta de bienes y servicios, a las importaciones como una fuente de abastecimiento de la demanda interna, o al balance del comercio como el fundamento de los pagos internacionales [1].

Al hablar de comercio exterior en Argentina, se debería hacer referencia más bien a cómo el estilo de inserción o la división internacional del trabajo, dadas las condiciones internas, influye y es influida por la estructura productiva del país. En este sentido, debe notarse que una economía especializada en la exportación de productos primarios tiende a no transformarse, y por ende no logra formar una estructura integrada y compleja, que incluya tanto a la industria como a las actividades intensivas en conocimiento que son el motor del desarrollo contemporáneo.

Por otra parte, y siguiendo a Aldo Ferrer (2007), es relevante notar que el proceso extraordinario de transformación de los países emergentes de Asia se ha producido porque han tenido políticas explícitas de transformación y de inserción en la división internacional del trabajo. De hecho, a partir del proceso de industrialización han incorporado actividades en las cuales aparentemente no tenían ventajas competitivas por su dotación de recursos. En particular, países como Corea y Taiwán se convirtieron, a partir de políticas concretas, en líderes de algunas industrias de frontera.

1 Siendo en realidad este un debate en los países maduros al tratar el tema (Aldo Ferrer, 2007).

Es así que la pregunta no sólo es cómo influye la inserción internacional sobre la estructura productiva y el desarrollo, sino también, y con mayor énfasis en este trabajo, cuál es la capacidad de respuesta que esta estructura tiene frente a los cambios en la economía mundial. En cuanto a esto último, y como se ejemplificará en las secciones siguientes, es claro el cambio que se ha dado en la composición del comercio mundial en los últimos años, pasando del predominio de las exportaciones de productos primarios al predominio de las manufacturas y principalmente, de productos y servicios de alto valor agregado y tecnología. Por otro lado, y como también fue tratado en ediciones anteriores de "El Balance de la Economía Argentina", la relevancia adquirida por los BRIC como protagonistas influyentes en la economía mundial plantea un nuevo escenario en el cual Argentina encuentra no sólo algunos problemas [2], sino también desafíos e importantes oportunidades.

Para resumir, se cuestiona en este contexto qué posibilidades tiene Argentina, según el diagnóstico de su evolución y actual estructura productiva/exportadora, de lograr una mejor y mayor inserción en el comercio internacional, siendo ésta sostenible en el tiempo, y que redunde en un mayor nivel de bienestar para la población en general.

En el transcurso de estas páginas se pretenderá mediante un breve análisis dar respuesta al interrogante plantado, como así también formular algunas propuestas que contemplen los primeros pasos o temas globales a encarar para darle mayor impulso al sector externo y, en el marco del Plan Estratégico del Bicentenario, a la economía en su totalidad.

14.2 Evolución de la inserción internacional de Argentina: una visión de largo plazo

En la tradición del pensamiento estructuralista latinoamericano, el comportamiento del "sector externo" fue siempre considerado central para explicar la evolución de las economías nacionales. De acuerdo con este enfoque, la restricción externa [3] y las consecuentes crisis de balanza de pagos resultan un factor decisivo en la constitución de algunos rasgos predominantes en estas economías: crecimiento espasmódico, baja tasa de crecimiento de largo plazo, volatilidad cambiaria, tendencias inflacionarias y agudos conflictos distributivos [4].

En particular, abocarse al estudio del comercio exterior argentino desde sus comienzos permite obtener conclusiones realmente interesantes, que ayudarán a comprender la situación del sector en la actualidad.

Para comenzar, se presenta la evolución de las cantidades exportadas por Argentina (Gráfico 14.1), junto con las tasas de crecimiento de las mismas, clasificadas de acuerdo a determinados períodos de estudio (ver Cuadro 14.1 [5]).

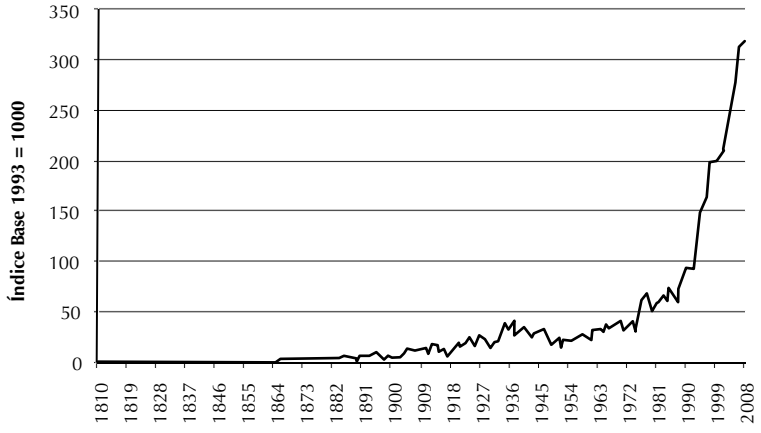
2 En el capítulo 9 de "El Balance de la Economía Argentina 2008" se trató extensamente la amenaza que significa para el país el abrupto crecimiento de las importaciones argentinas desde China.

3 Incapacidad de generar divisas permanentemente para financiar el acceso a las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo.

4 Peirano y Porta (2005).

5 Los datos expuestos corresponden a una actualización del trabajo "Dos siglos de economía argentina" de Orlando J. Ferreres. Los períodos fueron seleccionados por el autor con la intención de reflejar en las tendencias los cambios de política comercial efectuados en el país.

Gráfico 14.1: Evolución del índice de cantidades exportadas por Argentina



Fuente: IIE sobre la base de O.J.Ferreres, INDEC y MECON.

Como se aprecia en el Gráfico 14.1, durante el período postcolonial y hasta antes de la primera guerra mundial el comercio exterior del país era insignificante comparado con los niveles record registrados desde la segunda mitad del siglo XX. Por otra parte, se deduce del Cuadro 14.1 que la tasa de crecimiento de los volúmenes exportados en este período [6] se sostuvo entre los niveles más altos de los experimentados por Argentina. Aquí vale aclarar entonces que si bien se partió de valores muy bajos –lo cual atenúa el alto valor registrado de la tasa de variación-, el sostenimiento del alto crecimiento de los envíos hasta la primera década del siglo XX resulta un aspecto positivo en cuanto a la inserción mundial del país. Así, a pesar de los bloqueos internacionales sufridos por Argentina en los comienzos de esta época, el contexto general resultó favorable para la expansión de las ventas externas (contribuyeron en ese entonces los flujos de inmigración masiva, el asentamiento de inversiones fundamentalmente británicas, la expansión de la frontera agrícola, la baja de costos en el transporte, entre otros fenómenos). Por otra parte, y en relación a esto último, incluso los términos de intercambio fueron un factor realmente favorable para el país. Al enfocarse en su tendencia de largo plazo es claro el comportamiento alcista que experimenta este indicador hasta comienzos del siglo XX, más allá de las numerosas oscilaciones registradas por el mismo en el corto plazo.

Cuadro 14.1: Tasa de crecimiento interanual promedio de las cantidades exportadas por Argentina

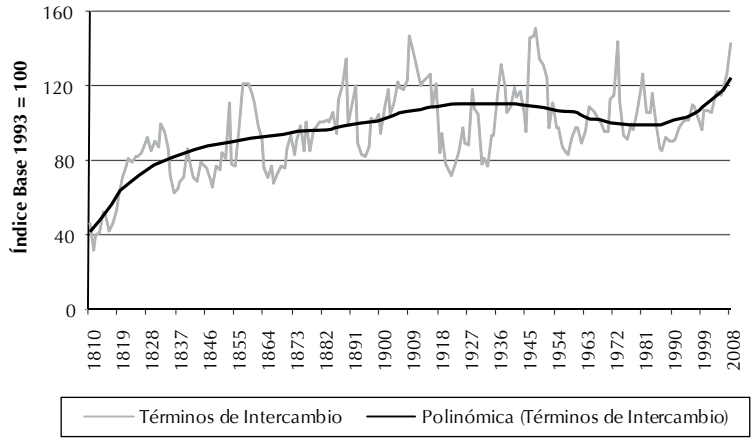
Período	Tasa de Crecimiento
1810 - 1853	5,3%
1853 - 1913	6,1%
1913 - 1939	4,2%
1939 - 1975	1,2%
1975 - 2003	6,2%

Fuente: IIE sobre la base de O J Ferreres

Continuando el estudio en forma cronológica, se observa que en el período 1913-1939 el crecimiento de los volúmenes exportados se desacelera (de una tasa promedio anual del 6,1% se retrocede a una del 4,2% –ver Cuadro 14.1–). Esto último se vincula a las restricciones al comercio impuestas por la primera guerra mundial y posteriormente por la crisis del ’30 y sus consecuencias –comercio administrado, tanto internacional como localmente–. De todos modos, observando los datos se deduce que la menor tasa de crecimiento de las exportaciones se registra en el período de sustitución de importaciones (1939 – 1975), dado el cierre generalizado de la economía argentina en esa época.

6 Incluye dos sub-períodos: 1810–1853 y 1853–1913.

Gráfico 14.2: Términos de intercambio de Argentina y su tendencia de largo plazo



Fuente: IIE sobre la base de O.J.Ferreres, INDE C y MECON.

Para finalizar, y observando nuevamente las tasas de crecimiento de los volúmenes exportados se aprecia que a partir de 1975 se produce una aceleración en esta cifra. En particular, el valor alcanzado es similar al registrado en la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX, época caracterizada por los historiadores como la de mayor esplendor en el comercio exterior argentino. Sin embargo, es relevante notar que en este caso las cifras base ya no son valores insignificantes, y en consecuencia el sostenido aumento de las exportaciones se evidencia en el salto registrado por el índice de cantidad.

Si el análisis terminase aquí, se podría concluir que Argentina ha tenido un muy buen desempeño en lo que atañe a la inserción de sus exportaciones, registrando los últimos años altas tasas de crecimiento en volúmenes, siendo éstas similares a las obtenidas por la "generación del '80". Sin embargo, el estudio dista de ser completo si sólo se observan las cantidades exportadas de Argentina y no se tiene en cuenta su composición, así como la posición del país en el contexto mundial [7]. En este sentido, y sobre la base de lo que se desarrollará en la sección siguiente, podrá inferirse que la performance argentina no puede caracterizarse como excepcional desde una perspectiva de largo plazo. Por el contrario, aparecerán matices que relativizarán el espectacular crecimiento registrado por las exportaciones durante los últimos años. Los mismos servirán para establecer no sólo el diagnóstico sino también propuestas para afrontar los nuevos desafíos que se le presentan al país en esta materia, y dados su impactos, en la economía en general.

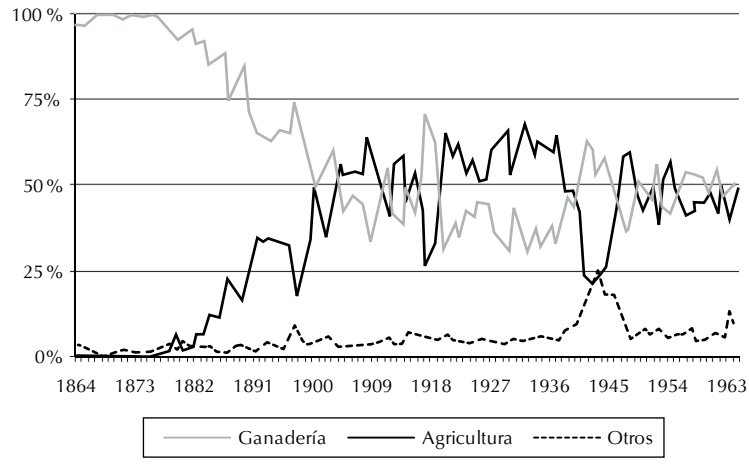
Antes de proseguir, y siguiendo a Ferreres (2005), es necesario aclarar que las exportaciones de Argentina no pueden homogeneizarse en cuanto a clasificación por rubros para todo el período bajo estudio. Sin embargo, esto no presenta mayores complicaciones en tanto el análisis se divide en dos etapas, e igualmente es posible extraer conclusiones acordes con los objetivos planteados al inicio.

Para el primer período de información (1864–1964) expuesto en el Gráfico 14.3, se evidencia que Argentina desde sus comienzos exporta principalmente productos de baja o nula elaboración. Es claro el predominio de aquellos derivados de la ganadería (lana, cueros vacunos, tasajo, sebo y vacunos en pie) y la agricultura (cereales), concentrando en conjunto un promedio del 95% del total de exportaciones. El comportamiento individual de estas series muestra la continua ganancia en participación que fue experimentando el sector agrícola en detrimento del ganadero [8], a medida que Argentina se incorporaba en la división internacional del trabajo como proveedor de materias primas

7 Además de deber incluir un análisis referido a las importaciones, el cual considere aspectos tales como la situación frente a los principales proveedores y también los impactos de las compras y su evolución sobre la producción local (temas que ya fueron tratados en el capítulo 9 de "El Balance de la Economía Argentina 2008".)

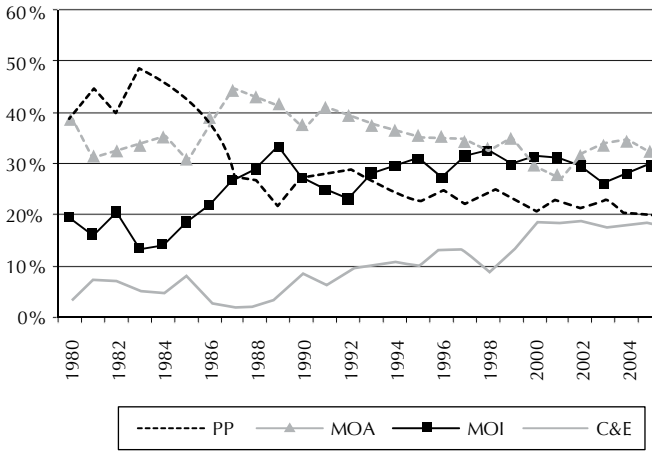
8 Debe remarcarse que esta ganancia se debe a un exorbitante aumento de las exportaciones agrícolas en comparación con el crecimiento registrado por el sector ganadero, y no por caídas en sus valores. Las tasas de crecimiento promedio entre décadas para el período 1864 – 1904, del valor exportado por el sector agrícola y el sector ganadero fueron del 655% y 51% respectivamente.

Gráfico 14.3: Composición del valor total exportado por Argentina. Período 1864 – 1964



Fuente: IIE sobre la base de O.J.Ferreres.

Gráfico 14.4: Composición del valor total exportado por Argentina. Período 1980 – 2008



Nota: PP= Productos Primarios, MOA= Manufacturas de Origen Agropecuario, MOI= Manufacturas de Origen Industrial, C&E= Combustibles y Energía.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y MECON.

al resto del mundo. Como se aprecia allí, a partir de 1900 estos dos sectores se dividen el comercio externo en proporciones aproximadamente iguales, aunque ganando cierta participación la agricultura en el período de entre-guerras.

En el caso del segundo período (1980–2008, Gráfico 14.4), al analizar la composición de las ventas externas por décadas, se aprecia que durante los ochenta la participación de las exportaciones industriales registró un importante aumento (del 19% en 1980 a 33% en 1989) en detrimento de la concentración en productos primarios (aglutinaban un 39% en 1980 y arribaron a un 21% en 1989) [9]. En la década de los noventa el rubro que gana participación en las exportaciones es "Combustibles y energía" –que se vincula naturalmente con las inversiones realizadas en aquel entonces en este sector–, y en razón de esto su importancia dentro del total exportado creció desde un 8% en 1990 a un 19% en el 2000. Mientras tanto, los envíos industriales no registran en esta década un crecimiento superior al resto de los rubros por lo que mantuvieron su participación relativa. Por último, tanto las exportaciones primarias como las manufacturas de origen agropecuario reducen levemente su importancia en el total de envíos, arribando al 20% y 30% respectivamente. En el caso del último período las cifras no indican grandes variaciones; en particular, las manufacturas industriales conservaron para el año 2008 la participación que tenían a principios de siglo: 31% del total. Por su parte, tanto los productos primarios como las manufacturas agropecuarias aumentaron levemente su peso en el total exportado, mientras que Combustibles y energía redujo su aporte dados los problemas que enfrenta el país en este sector [10].

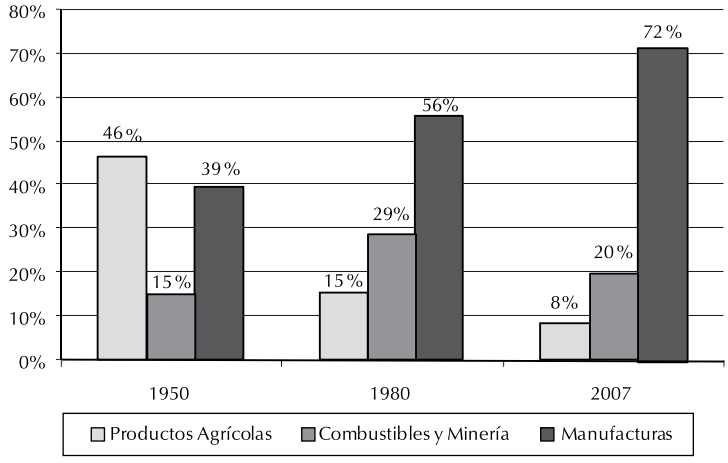
9 Parte de la explicación de este impulso a las exportaciones industriales se origina en las políticas desarrollistas aplicadas en la época, en respuesta a los diagnósticos realizados a fines de los setenta de la situación del país.

10 En el Capítulo 9 de "El Balance de la Economía Argentina 2008", se hizo referencia en sucesivas ocasiones a la declinación del sector energético argentino, y en particular a la situación del mismo en el comercio exterior.

En resumen, parece quedar en evidencia que la tendencia que se registró en los ochenta hacia una mayor incorporación de valor agregado en las ventas externas quedó relativamente estancada a partir de los noventa. Si bien aún no ha terminado la última década bajo estudio, y no se puede concluir definitivamente dado que han transcurrido pocos años del siglo presente, los datos parecen mostrar una leve tendencia que otorga mayor peso a los productos primarios o sus derivados (MOA) dentro de los envíos al exterior –en conjunto estos rubros ganaron un 7% de participación entre los años 2000 y 2008–.

Ahora bien, incorporando este análisis en el contexto mundial (ver Gráfico 14.5) se deduce que el reciente fenómeno descripto para Argentina no se corresponde con las tendencias del comercio internacional. En los años cincuenta, el comercio se basaba fundamentalmente en productos agrícolas, siendo su participación 46% del total de exportaciones mundiales. La importancia de estos productos disminuyó en el tiempo mientras avanzaba el peso de los manufacturados. En particular, para el año 2007 el 72% de las ventas entre países fueron explicadas por estas mercancías, caracterizadas por su alto valor agregado [11].

Gráfico 14.5: Valor de las exportaciones mundiales de bienes, participación del rubro en el total mundial. Años 1950, 1980 y 2007



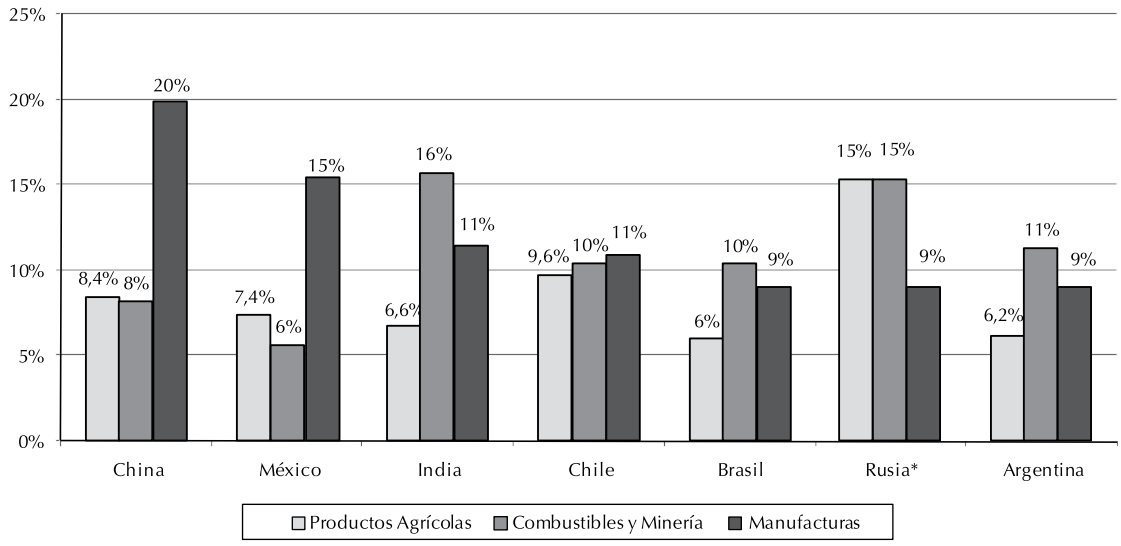
Fuente: IIE sobre la base de CEI y WTO.

Por otro lado, si se compara la performance de las exportaciones entre países seleccionados –BRIC y ciertos países latinoamericanos– se observa que Argentina queda última en el ranking respecto al crecimiento registrado por los envíos de mayor valor agregado al mundo (ver Gráfico 14.6). Como se aprecia allí, China está a la punta registrando una variación promedio anual del 20% desde 1980 en lo que atañe a exportaciones totales de productos manufacturados. En este contexto, no es menor destacar que hoy este gigante asiático es uno de los países en desarrollo más pujantes, y que junto con Brasil han cuestionado el posicionamiento de las naciones respecto a la importancia de sus economías a nivel mundial.

Por su parte, dentro de Latinoamérica se destaca México ocupando el segundo lugar. El crecimiento de las exportaciones de mayor valor de este país fue del 15% interanual promedio, cifra que se distancia claramente a la obtenida por las ventas argentinas de este tipo en el mismo período de tiempo (9% anual promedio).

11 Incluye productos de hierro y acero, químicos, maquinarias y equipos, textiles e indumentaria.

Gráfico 14.6: Exportaciones de países seleccionados, tasa de crecimiento interanual promedio del valor de cada rubro. Período 1980 – 2007



* Período 1993 - 2007

Fuente: IIE sobre la base de WTO.

Algo a subrayar es que tanto en la República Popular China como en México el sector exportador de manufacturas se ha destacado incluso dentro del país como el rubro más dinámico. Este hecho no ocurre en los demás países, incluyendo a la Argentina. Se deduce entonces que esta última no sólo ha quedado relegada al compararla con las demás naciones seleccionadas, sino que tampoco ha logrado dinamizar significativamente dentro del país al sector encargado de exportar mayor valor agregado [12].

Por último, vale la pena resaltar el desempeño chileno en esta materia. Las cifras muestran un dinamismo relativamente equilibrado entre los sectores exportadores del país, con un leve predominio en cuanto a crecimiento por parte de los envíos manufacturados. Haciendo un paralelismo con Argentina, se aprecia nuevamente la posición relegada de esta última en tanto las ventas de mayor valor agregado crecieron anualmente en promedio 2 puntos porcentuales por debajo de lo registrado por la nación trasandina.

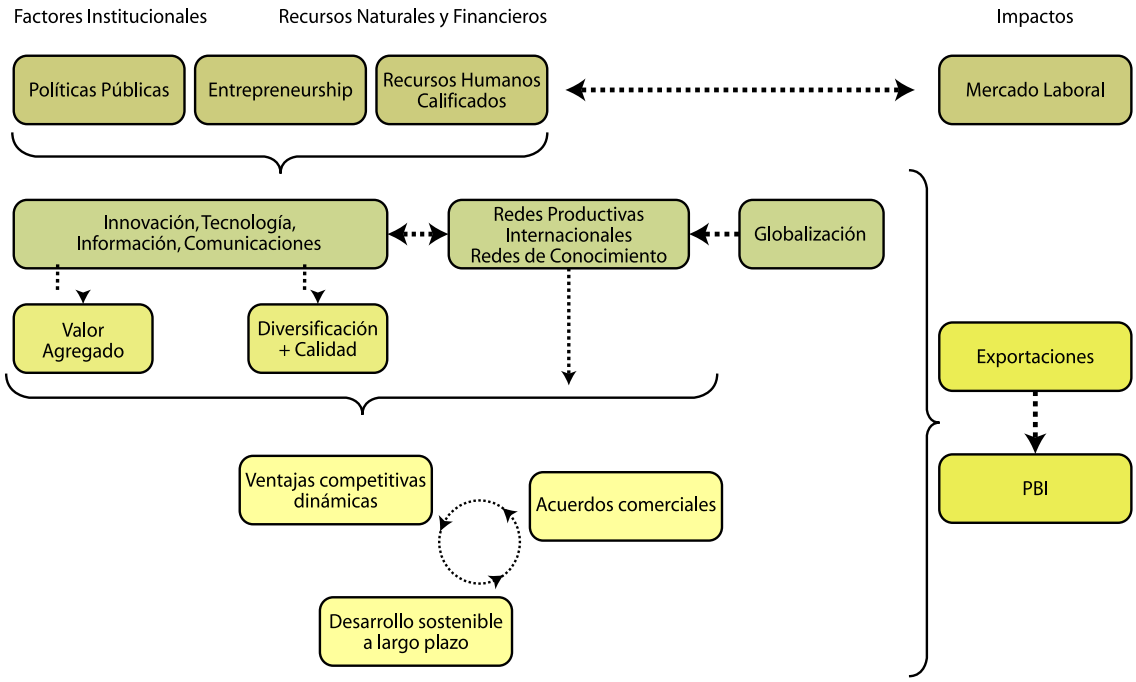
En pocas palabras, si bien la tendencia hacia la primarización de las exportaciones es aún reciente, y por lo tanto es apresurado concluirlo para la República Argentina, la participación de los rubros de baja elaboración es significativa en el total de envíos al mundo. Además, teniendo en cuenta la posición del país en el contexto internacional corresponde remarcar la necesidad imperiosa de incorporar mayor valor a la producción y a las exportaciones del mismo.

Teniendo en cuenta lo ya expuesto, y como se resume en el Esquema 14.1, uno de los determinantes del desarrollo económico sostenible a largo plazo está dado por la incorporación de valor. El mismo se origina fundamentalmente en la aplicación de innovaciones, tecnología y el

12 Esto se vincula con la caída del ratio PIB industrial/ PIB agropecuario registrada en Argentina desde los años 70, en oposición a la tendencia ascendente –desde 1900– evidenciada por dicho indicador en el caso de México. Para conocer en detalle este fenómeno puede recurrir a "El Balance de la Economía Argentina 2007", Capítulo 5: Inversiones e Industria.

aprovechamiento de los avances en los sistemas de información y las comunicaciones. Como se describe en el esquema, estos factores permiten el surgimiento de ventajas competitivas dinámicas en los países, facilitando su inserción en las redes productivas y de conocimiento internacional (vigentes en un contexto de continua globalización). Uno de los tópicos que se debate actualmente en lo que respecta al comercio exterior hace referencia a que los recursos disponibles no son los que determinan en última instancia las posibilidades de crecimiento de los países. En su lugar, se destaca como un factor relevante en este sentido la capacidad de los mismos de implementar innovaciones y con ellas adaptarse a los cambios y exigencias de la realidad. En otras palabras, un país que apuesta a la innovación –lo que permite entre otras cosas incrementar el valor de los productos- estará mejor preparado para afrontar cambios de escenario e incluso obtener ciertas ventajas de los mismos.

Esquema 14.1: Interrelaciones que influyen en el desarrollo económico



Fuente: IIE

Por otra parte, y como se trató ampliamente en el Capítulo 1 de El Balance de la Economía Argentina 2008, los factores institucionales y en particular las políticas públicas juegan un rol importante en el desarrollo de las naciones. En esto se incluyen las actitudes del empresariado y de todos los recursos humanos en general. Es decir, la actividad conjunta y comprometida con el desarrollo sostenible por parte de todos los representantes de la sociedad es la base de cualquier plan dirigido al crecimiento.

Para finalizar, y volviendo al marco de análisis (sector productivo-exportador), vale destacar la posibilidad que el mercado externo plantea respecto al logro del objetivo propuesto: incrementar la producción e inserción de bienes de alto valor. En este sentido, la realización de acuerdos

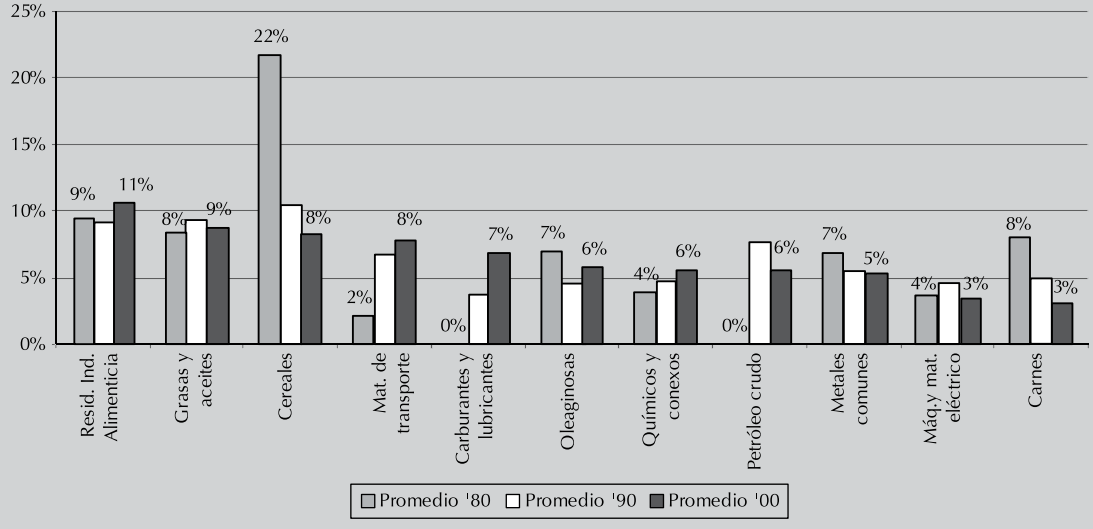
comerciales (estratégicamente elaborados) es una de las herramientas que pueden utilizarse para alcanzar este cometido, y en última instancia conseguir un desarrollo sostenido.

Sin embargo cabe mencionar que impulsar las actividades dirigidas al fin planteado como prioridad para Argentina no implica descuidar al resto de los sectores. Por el contrario, se plantea la necesidad de estimular aquellos en los cuales la aplicación de innovaciones permite incluso un mejor desempeño de las demás actividades [13].

A pesar de esta advertencia, se descubre que a la luz de las estadísticas argentinas la recomendación está lejos de concretarse. El país no sólo ha quedado relegado en el dinamismo de los bienes manufacturados a nivel global, sino que también ha perdido posiciones en productos tradicionales (ver Recuadro 14.1).

Recuadro 14.1: Algunos matices del comercio exterior argentino

Gráfico 14.7: Participación de los principales productos exportados por Argentina



Fuente: IIE sobre la base de O.J.Ferreres, INDEC y MECON.

En el Gráfico 14.7 se exponen las participaciones de los principales productos exportados por Argentina [14], ordenados según su importancia relativa en el último período. De su análisis se observan las siguientes características. En primer lugar, se aprecia el relegado lugar que ocupan los bienes industriales de mayor valor, en tanto los primeros tres grupos de productos se vinculan al sector agrícola de baja elaboración (este grupo concentra el 28% del total exportado). De todas formas, dentro de las manufacturas industriales se destaca el ítem Material de transporte terrestre con sucesivas ganancias en participación (dado el impulso obtenido por el acercamiento a Brasil a través del MERCOSUR en la década del noventa). Por su parte, Productos químicos y conexos ha experimentado un comportamiento similar, sólo que aún registra un menor peso en las ventas externas que Semillas y frutos oleaginosos, productos de escasa elaboración. Manufacturas

13 La aplicación de innovaciones y de tecnologías en general es causa de los aumentos de eficiencia en la economía, más allá de los sectores específicos a los que se la aplique. Las externalidades positivas de este tipo de inversión han sido ampliamente demostradas por diversos autores y teorías.

14 En conjunto acumulan un 71% de participación.

industriales derivadas de metales como así también aquellas con mayor contenido tecnológico (Máquinas y materiales eléctricos) han experimentado pérdidas en su participación entre las dos últimas décadas, contribuyendo a la tesis sobre la necesidad de impulsar la incorporación de valor dentro de los envíos externos.

Por último, quedan dos aspectos a recalcar: por un lado, la evidencia de la falta de inversiones en el sector petrolero (se redujo la participación de las exportaciones de este combustible dados los problemas que enfrenta el país [15]). Por otro lado, la pérdida de posiciones de exportaciones tradicionales, en particular los cereales y las carnes (perdieron 14 y 5 puntos porcentuales en el total respectivamente).

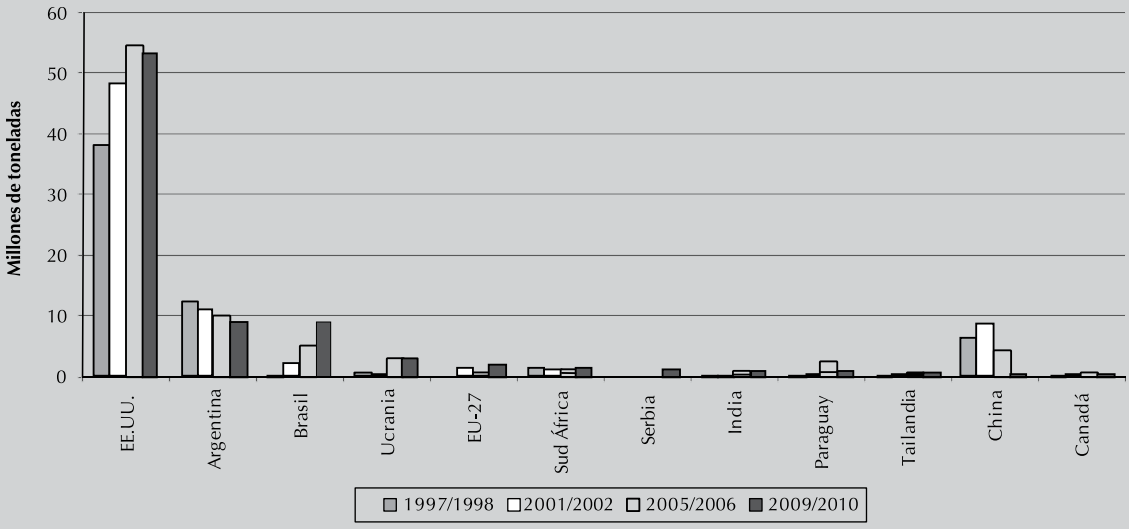
Respecto al segundo tema, y en particular a la situación de los cereales, cabe aclarar que no es la pérdida de participación de un producto básico como éste lo que quiere destacarse. Para comprender su estudio, debe considerarse que a pesar de su baja elaboración, los mismos son una fuente importante de divisas para el país (como se observa en el Gráfico 14.7 ocupan de hecho el tercer lugar en cuanto a importancia en el total). Algo no menor es la influencia que Argentina tiene en este tipo de productos a nivel mundial, dado que en muchos casos se constituye en uno de los principales exportadores internacionales, tal como ocurre con el maíz. En este sentido, se justifica entonces evaluar la performance de este producto en el transcurso del tiempo, más allá de no estar enfocado su estudio en la "propuesta eje" del capítulo referida a la mayor incorporación de valor.

Como se observa en el Gráfico14.8, Argentina se encuentra entre los primeros tres exportadores de maíz a nivel mundial. Sin embargo, la evolución de esta variable en el tiempo menoscaba la importancia de dicha posición. Como lo evidencian las cifras estimadas para la cosecha 2009/2010 realizados por USDA [16], Brasil se ubicaría a la par de Argentina ocupando el segundo lugar del ranking (con un total de 9 millones de toneladas de maíz exportado). Así, si la performance de este cereal continua la tendencia registrada hasta el momento, no sorprendería que el mayor socio del MERCOSUR se convierta en un proveedor mundial de este producto significativamente superior a la Argentina.

Los datos del Cuadro 14.2 manifiestan en forma contundente la pérdida de posiciones del país en esta exportación tradicional (la participación de las exportaciones de maíz cayó del 19% al 11% entre la cosecha 97/98 y lo esperado para 09/10, implicando una tasa de variación interanual promedio del -3%). Mientras tanto, y para el mismo período, la mala performance argentina contrasta con el explosivo crecimiento de las cantidades exportadas de este cereal por Brasil. Para la cosecha 97/98 la participación brasilera era insignificante (6.000 tn en los totales mundiales correspondía a un 0,08%) [18], mientras que para la cosecha 09/10, las toneladas exportadas por el país llegarían a representar el 11% del total mundial. Este fenómeno es de destacar en tanto Brasil consiguió, por lejos, la mayor tasa de crecimiento promedio anual en el período bajo estudio (84%).

15 El aumento en participación de los derivados del petróleo en el total exportado lleva a inferir sobre el agotamiento de stocks de
16 este recurso al que se viene enfrentando Argentina en el transcurso de los años.
17 Información obtenida en Agosto de 2009.
18 Países que concentran el 98% del total exportado de maíz en el mundo.
En general durante los noventa las exportaciones brasileras de maíz fueron mínimas (49.000 tn promedio por cosecha, equivalente a un 0,08% de las cosechas mundiales promedio de los '90).

Gráfico 14.8: Exportaciones mundiales de maíz [17], en millones de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de USDA

Cuadro 14.2: Principales exportadores de maíz en el mundo

País	Participación en el total exportado mundial		Tasa de crecimiento promedio anual 1997/1998 - 2009/2010
	1997/ 1998	2009/ 2010	
EE.UU.	60%	63%	3%
Argentina	19%	11%	-3%
Brasil	0%	11%	84%
Ucrania	1%	4%	14%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Para finalizar, y dado que el trigo es el segundo cereal en importancia después del maíz en las exportaciones argentinas (concentran 33% y 53% del sub-rubro cereales), no puede dejar de mencionarse la situación actual del país en este mercado. Si se hace una simple comparación, de detentar el quinto lugar en el ranking de principales exportadores mundiales para la cosecha 1997/1998, Argentina ocupará en 2009/2010 el octavo puesto a causa de la continua disminución de estos envíos (-10% promedio anual para el período mencionado).

Por último, y dando cierre a esta visión de largo plazo, se presenta la evolución del posicionamiento internacional de los principales exportadores mundiales, como así también de algunos países latinoamericanos seleccionados (ver Cuadros 14.3 y 14.4). En el análisis se destaca nuevamente el desempeño de China, la cual experimentando un continuo ascenso de participación ha logrado ubicarse en el 2008 como el segundo exportador a nivel mundial. Por otro lado, es visible la pérdida registrada en esta materia por el Reino Unido, aunque permanezca aún entre los primeros 10 del ranking. En el caso de Alemania y EE.UU. ocurre un fenómeno relativamente similar –en cuanto a pérdidas de participación–, pero no suficiente para desplazarlos de la primera y tercera posición respectivamente.

Cuadro 14.3: Posición relativa de países exportadores, según participación de sus exportaciones en el total mundial

Año	Alemania	China	Estados Unidos	Japón	Reino Unido	México	Brasil	Chile	Argentina
2008	1	2	3	4	9	12	15	29	28
1992	2	11	1	3	5	22	19	31	29
1973	2	17	1	3	5	27	15	33	23
1950	5	19	1	17	2	20	9	29	11
1929	3	12	1	7	2	21	15	22	8
1913	2	15	24	14	1	20	13	21	8
1870	3	12	4	26	1	21	14	22	19

Nota: 1= Mayor exportador mundial (mejor posición del ranking)

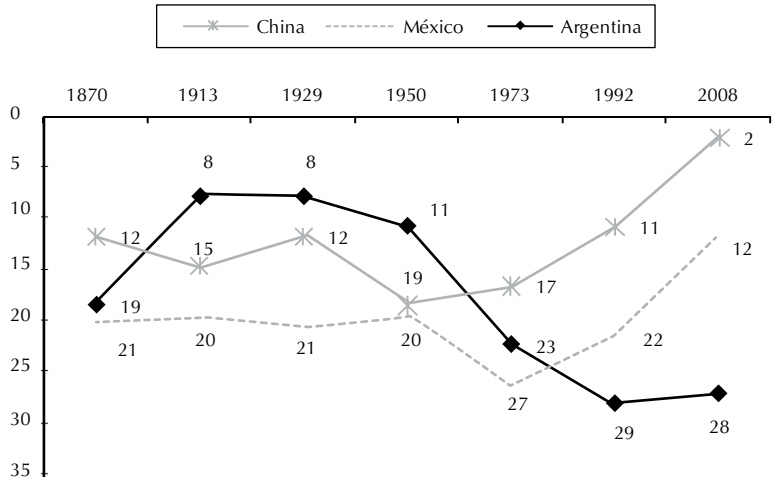
Fuente: IIE sobre la base de Maddison (OCDE, 1997) e INDEC-MECON.

Cuadro 14.4: Exportaciones de países seleccionados. Porcentaje de participación en el total mundial de exportaciones

Año	Alemania	China	Estados Unidos	Japón	Reino Unido	México	Brasil	Chile	Argentina
2008	9%	9%	8%	5%	3%	2%	1%	0%	0%
1992	11%	2%	12%	9%	5%	1%	1%	0%	0%
1973	12%	1%	12%	6%	5%	0%	1%	0%	1%
1950	3%	1%	17%	1%	10%	1%	2%	0%	2%
1929	10%	2%	16%	3%	11%	1%	1%	1%	3%
1913	13%	2%	0%	2%	14%	1%	2%	1%	3%
1870	8%	2%	8%	0%	19%	1%	1%	1%	1%

Fuente: IIE sobre la base de Maddison (OCDE, 1997) e INDEC-MECON.

Gráfico 14.9: Posición en el ranking de países exportadores. China, México y Argentina



Nota: 1= Mayor exportador mundial (mejor posición del ranking).

Fuente: IIE sobre la base de Maddison (OCDE, 1997) e INDEC-MECON.

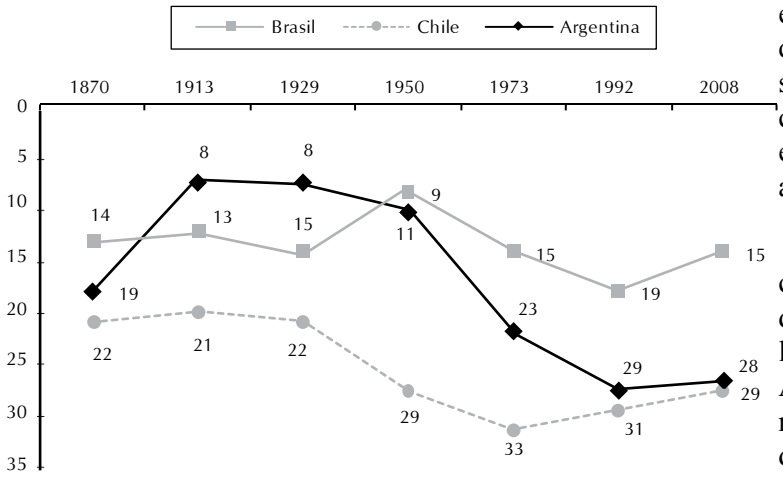
La distancia entre países desarrollados y sub-desarrollados se hace evidente en la cifras. Sin embargo, lo relevante es notar las diferencias que existen entre estos últimos respecto a su nivel de inserción internacional.

En el Gráfico 14.9 se representa la evolución de la inserción comercial china, como así también la de México y Argentina. El objetivo de esta selección es evidenciar las tendencias contrapuestas entre dichos países. A simple vista se observa que mientras el gi-

gante asiático y México ascienden en el ranking, Argentina pierde posiciones. Revisando la información del Gráfico 14.6, se encuentra cierta relación con lo descripto, en tanto los dos primeros países fueron los que mayor crecimiento promedio registraron en las exportaciones con alto valor agregado (a diferencia de Argentina que fue la de peor desempeño en este sentido).

Por otro lado, si se compara la situación de Argentina con la de sus países vecinos (Gráfico 14.10) se deduce que, a diferencia de lo experimentado por la primera, Brasil ha mantenido relativamente su inserción en el comercio internacional (respecto a 1870 se ubica en un puesto inferior, mientras que Argentina bajó 20 posiciones). Por su parte, si bien Chile aún se encuentra por debajo de Argentina –aunque sólo un lugar–, y también ha perdido posiciones comparando su situación actual con la de 1870, el gráfico muestra que el país andino viene recuperando participación en el comercio mundial durante los últimos años (del puesto 33 en 1973 llega al 29 en 2008). Por otro lado, queda en evidencia que Argentina no experimenta un importante quiebre en su tendencia –decadente– desde 1913 en esta materia.

Gráfico 14.10: Posición en el ranking de países exportadores. Brasil, Chile y Argentina



Nota: 1= Mayor exportador mundial (mejor posición del ranking)

Fuente: IIE sobre la base de Maddison (OCDE, 1997) e INDEC-MECON.

Para finalizar, es necesario recordar (Gráfico 14.6) que en este caso también ocurre que los dos países (limítrofes) superaron a la Argentina en cuanto a crecimiento de sus exportaciones con alto valor agregado.

En síntesis, la performance de las naciones seleccionadas se diferencia claramente de la de Argentina en esta materia. Aquellos que mayor dinamismo han mostrado en sus envíos de productos de alto valor han logrado también un destacado desempeño en su inserción internacional. Lamentablemente, Argentina no es un buen ejemplo de este fenómeno. Por el contrario, la misma ha quedado relegada en ambos indicadores.

14.3 En busca del cambio de tendencia, ¿cómo emprender el camino hacia un mejor desempeño productivo-exportador?

Sobre la base del diagnóstico realizado, se desprende que Argentina debe definir las bases para lograr un verdadero cambio de tendencia en esta materia. Es necesario establecer un plan en pos de este fin: delinear claramente objetivos globales, así como metas específicas en pro de una mayor, pero sobretodo mejor inserción mundial. Está claro que todo esto no es algo sencillo, pero tampoco es imposible. Desde este punto de vista, un plan estratégico nacional se convierte en un requisito indispensable para desviar al país del rumbo decadente en el que se encuentra [19].

19 Vale aclarar que el rumbo decadente se esconde detrás de las magníficas cifras del comercio exterior, y que es necesario un análisis minucioso para evidenciar lo rezagado que ha quedado el país comparativamente con otras naciones, incluso las emergentes.

En esta sección se pretende entonces aportar en este sentido. Se intentará brindar una serie de propuestas consideradas necesarias para lograr el resultado deseado, a la vez que se justificará y/o brindará evidencia de por qué se establecen las mismas como prioridad [20].

A continuación, y para enriquecer el diagnostico anterior, se establece en el Cuadro 14.5 un resumen de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que enfrenta el país en relación a su estructura productiva-exportadora. Este tipo de análisis, si bien breve en este trabajo, es fundamental a la hora de establecer un plan que guíe el curso de acción. El mismo define los aspectos sobre los que debe trabajarse y/o tener en cuenta para aumentar la probabilidad de éxito en el logro de las metas propuestas. Es necesario aclarar que si bien no se tratará cada punto en forma específica dada la extensión que esto implica, en las páginas sucesivas se hará mención a los temas señalados de acuerdo a las relaciones que los mismos tienen con la propuesta que se aborde en cada caso.

Cuadro 14.5: Análisis FODA del sector productivo-exportador argentino

Fortalezas	Debilidades (Problemas Estructurales)
Existencia de abundantes recursos naturales.	Exportación de bienes de poco valor agregado.
Trayectoria en capacitación de recursos humanos (potencial expansión de un mercado laboral calificado).	Matriz de exportación concentrada en pocos productos.
Sector agrícola-ganadero con tecnología de avanzada.	Poca participación de empresas PYME.
Capacidad de respuesta ante la demanda mundial de alimentos.	Concentración en pocos mercados de destino de exportación (tradicionales).
	Concentración del origen de las ventas (en pocas provincias) [21].
	Déficit comercial industrial.
	Falta de dinamismo/profundización de las relaciones regionales (en particular con Brasil, nueva potencia mundial).
Oportunidades	**Amenazas**
Expansión de China (aumento de la demanda mundial de alimentos y demás productos).	Fuerte introducción de productos chinos y brasileros.
Protagonismo del sector software, comunicaciones y servicios de la información en el mundo.	Fuerte volatilidad en el precio de las *commodities.*

Fuente: IIE.

Apuntando ahora sí a las propuestas, y luego de analizar estudios análogos en otros países [22], se podrían establecer como objetivos generales los que se plasman a continuación:

20 Vale aclarar que el rumbo decadente se esconde detrás de las magníficas cifras del comercio exterior, y que es necesario un análisis minucioso para evidenciar lo rezagado que ha quedado el país comparativamente con otras naciones, incluso las emergentes.

21 Puede profundizar sobre este tema en "El Balance de la Economía Argentina 2008", Capítulo 9.

22 Por ejemplo, en el caso de Brasil se puede encontrar explícita su estrategia exportadora, en el marco de la política de desarrollo productivo del país (con un horizonte de largo plazo). Dicha estrategia indica los objetivos propuestos, así como los programas con los cuales pretende lograrlos.

1 - Aumentar la competitividad argentina
2 - Agregar valor a los productos exportados
3 - Expandir la base exportadora
4 - Aumentar la diversificación de los productos exportados
5 - Incrementar los mercados de destino
6 - Intensificar y promover la promoción comercial

En miras de estos fines, se establecen entonces metas más específicas. De estas últimas deben derivarse los cursos de acción a implementar en el corto plazo, para lograr con el transcurso del tiempo el reposicionamiento del país.

14.3.1 Aumentar la competitividad argentina

Respecto a este punto, no es difícil justificar su inminente prioridad. La competitividad de las empresas de un país es un determinante crucial de su capacidad de inserción en los mercados externos. Al mismo tiempo, se ve influida fundamentalmente por el ambiente competitivo nacional. En línea con lo establecido por trabajos internacionales [23], la competitividad de un país puede obtenerse como resultado de la combinación de una serie de aspectos que atañen al desempeño, englobados en los siguientes cuatro factores: performance económica, eficiencia empresarial, eficiencia gubernamental, e infraestructura del país (ver Cuadro 14.6) [24].

Cuadro 14.6: Factores que componen el Índice de Competitividad IMD

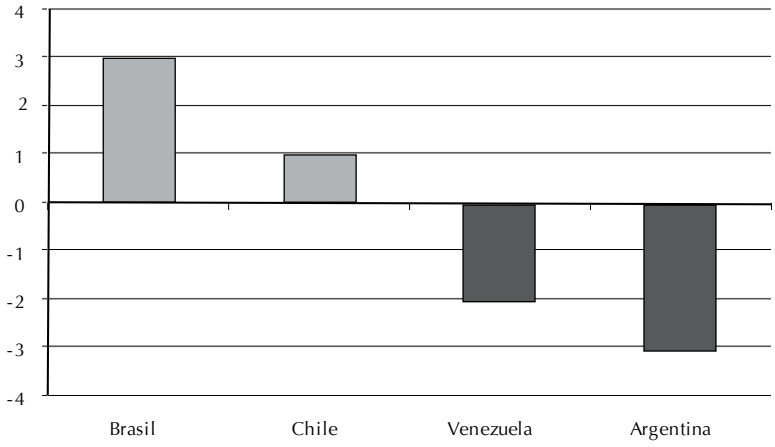
Performance económica	Eficiencia empresarial	Eficiencia gubernamental	Infraestructura
Economía doméstica	Productividad	Finanzas públicas	Infraestructura básica
Comercio exterior	Mercado de trabajo	Política Fiscal	Infraestructura tecnológica
Inversión Externa	Sector financiero	Marco institucional	Infraestructura científica
Empleo	Prácticas administrativas	Legislación de negocios	Salud y medio ambiente
Precios	Actitudes y valores	Marco social	Educación

Fuente: IIE sobre la base de IMD.

Teniendo en cuenta la metodología desarrollada por IMD, y sobre la base de los resultados obtenidos por esta institución se concluye que Argentina nuevamente pierde posiciones a nivel mundial. Como lo expone el Gráfico 14.11, el país descendió tres lugares entre 2008 y 2009, arribando al puesto número 55 en la actualidad –se ubica sólo dos posiciones por encima del último lugar, ocupado por la República Bolivariana de Venezuela–. Por otra parte, considerando el Índice de Compe-

23 Como por ejemplo los realizados por IMD (Instituto Internacional de Desarrollo de Suiza).
24 En este contexto cabe mencionar el aporte realizado en esta materia por el IIE a nivel nacional. El "Índice de Competitividad Provincial" publicado recientemente determina la posición relativa de las provincias argentinas (y valga la redundancia) de acuerdo al nivel de competitividad de las mismas. Si bien el análisis se resume en un número para cada jurisdicción, abarca un concepto mucho más amplio. En particular, para el cálculo del ICP se combina un conjunto de factores que determinan el desempeño de las provincias, lo que implica considerar no sólo aspectos puramente económicos sino también institucionales, sociales y otros. Para profundizar en el tema se recomienda la lectura del libro, así como la utilización del software correspondiente.

Gráfico 14.11: Índice de Competitividad IMD. Ascenso/ Descenso de posiciones entre 2008 y 2009



Fuente: IIE sobre la base de IMD.

titividad desarrollado por el World Economic Forum se concluye en forma análoga respecto al posicionamiento mundial del país: Argentina pasó de ocupar el puesto 42 en 1999 al puesto 85 en la actualidad.

En pocas palabras, y en contraste con los logros obtenidos por Brasil y Chile (que ascienden tres y una posición entre 2008 y 2009 en el ranking de IMD ocupando el 40 y 25 lugar respectivamente), Argentina hace evidente su decadencia, justificando así la imperiosa necesidad en cuanto a desarrollo de competitividad.

Continuando con la lógica expuesta, y teniendo en cuenta las causas de este pobre desempeño, se deduce claramente que no puede atribuirse sólo al tipo de cambio la solución del problema de la competitividad [25] (es decir, no puede establecerse como meta solamente el nivel del tipo de cambio real a pesar de que sea un factor relevante). En lugar de esto, para aumentar la competitividad de las empresas de manera que facilite su inserción internacional, es necesario tener como objetivo aumentar la competitividad del país en su conjunto, pues el ambiente en que éstas se desarrollan determina en gran parte el éxito de su actividad. Volviendo al Cuadro 14.6, se aprecia que semejante objetivo requiere enfocarse en la actividad conjunta de todos los sectores económicos, incluyendo numerosas variables. Esto implicaría un extenso tratamiento en cuanto a establecimiento de metas y cursos de acción [26]. En este sentido es que salta a la luz la relevancia del "Plan Estratégico del Bicentenario" en su conjunto, ya que el mismo pretende dar un puntapié inicial al respecto, mediante la exposición de numerosas propuestas y análisis sectoriales dirigidos a obtener, entre otras cosas, una mayor competitividad.

14.3.2 Agregar valor a los productos exportados

Como ya fue enfatizado en páginas anteriores, no se pretende con esta propuesta menoscabar la importancia que tiene para la economía argentina el rol del sector primario, y más aún en lo que respecta al comercio exterior. Sin embargo, y como también fue expuesto recientemente, el desarrollo económico de las naciones está íntimamente relacionado con una progresiva sofisticación de la estructura productiva/exportadora, lo que remarca la necesidad de volcar esfuerzos al objetivo enunciado. En pocas palabras, se establece como prioritario impulsar aquellas actividades de innovación, que permiten la incorporación de nuevos productos y servicios intensivos en tecnología y mano de obra calificada.

25 Se puede consultar en "El Balance de la Economía Argentina 2008", Capítulo 7, el caso en que el tipo de cambio real con Brasil sube, mientras que el déficit industrial con este país aumenta año a año.

26 Como se deduce, su logro involucra distintos tipos de agentes, mercados e instituciones del país.

Cuadro 14.7: Composición de las exportaciones argentinas de manufacturas por contenido tecnológico, según clasificación de la OCDE

Nivel de tecnología de la industria	1998	2001	2003	2005	2007	2008
Alta	3%	5%	3%	3%	3%	4%
Media – alta	29%	26%	21%	25%	26%	28%
Media – baja	13%	22%	22%	22%	20%	20%
Baja	55%	47%	54%	50%	50%	49%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: IIE sobre la base de CERA.

Cuadro 14.8: Composición de las exportaciones argentinas de manufacturas de las PYME por contenido tecnológico, según clasificación de la OCDE

Nivel de tecnología de la industria	2008
Alta	7,5%
Media – alta	32,8%
Media – baja	15,1%
Baja	44,6%
Total	100%

Fuente: IIE sobre la base de Fundación Observatorio Pyme [28]

En relación a este tema es que emerge la importancia del sector de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), y la necesidad de su estímulo para el logro del desafío propuesto [27].

Como se aprecia en el Cuadro 14.7, del total de exportaciones manufactureras argentinas, sólo son de alta tecnología el 4% de las mismas, mientras que las de tecnología media-alta concentran el 28% del total en el año 2008 (no hay significativas variaciones respecto a años anteriores). Por su parte, si se observa el Cuadro 14.8 se aprecia que las exportaciones de alta tecnología realizadas por las PYME llegan a representar casi el doble del guarismo registrado por el promedio de empresas (un 7,5% de las ventas externas PYME son de alta tecnología); mientras que las ventas externas de media-alta tecnología PYME también superan al promedio nacional, al representar un 32,8% de las exportaciones del sector. Como se mencionó anteriormente, una meta relevante para el logro del objetivo se vincula entonces con la promoción de la actividad de las pequeñas y medianas empresas argentinas, dada su mayor capacidad en la incorporación de valor.

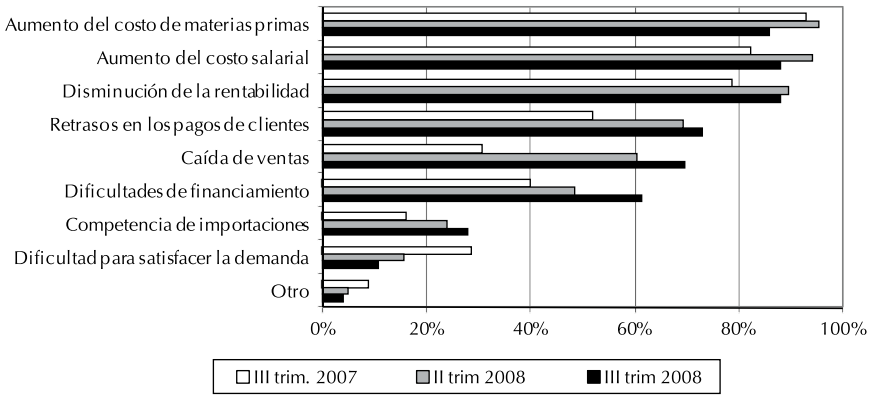
Ahora bien, en este contexto surge la necesidad de conocer cuáles son los impedimentos de esta fracción de empresas para lograr su verdadera expansión. De acuerdo a la información brindada por el Observatorio Pyme, que se refleja en el Gráfico 14.12, se deduce que los principales inconvenientes de estas empresas son el aumento en los costos y en consecuencia la disminución de su rentabilidad; los problemas relacionados con el financiamiento (retrasos en el pago de clientes, caída de ventas, dificultades de financiamiento propiamente dichas); y la amenaza de las importaciones entre otros. Como se aprecia en dicho gráfico, las dos últimas son preocupaciones que van aumentando su importancia en el tiempo entre los empresarios industriales PYME. En

27 En esta propuesta y la siguiente se enfoca el análisis sobre las exportaciones manufactureras argentinas.

28 Alta tecnología: Fabricación de aeronaves; de maquinaria de oficina, contabilidad e informática; de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones; industria farmacéutica y fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión.
Media-alta tecnología: Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques; de sustancias y productos químicos; de maquinaria y equipos; de aparatos eléctricos; y fabricación de material ferroviario y otro material de transporte.
Media-baja tecnología: Minerales no metálicos; Coque, productos de la refinación del petróleo; Construcción y reparación de buques y otras embarcaciones; Productos de metal, excepto maquinaria y equipo; Fabricación de metales comunes; y Caucho y plástico.
Baja tecnología: Madera; Papel; Edición e impresión; Alimentos y bebidas; Tabaco; Textiles; Confección de prendas de vestir; Cuero y calzado; y Muebles, industrias manufactureras no clasificadas previamente y reciclamiento.

cuanto al último punto, el cual fue asentado como una "amenaza" en el análisis FODA, puede reverse lo tratado en "El Balance de la Economía Argentina 2008" – Capítulo 9, donde se mostró claramente el impacto general y sectorial de la fuerte penetración de importaciones que compiten con la producción nacional.

Gráfico 14.12: Preocupaciones de los empresarios PYME

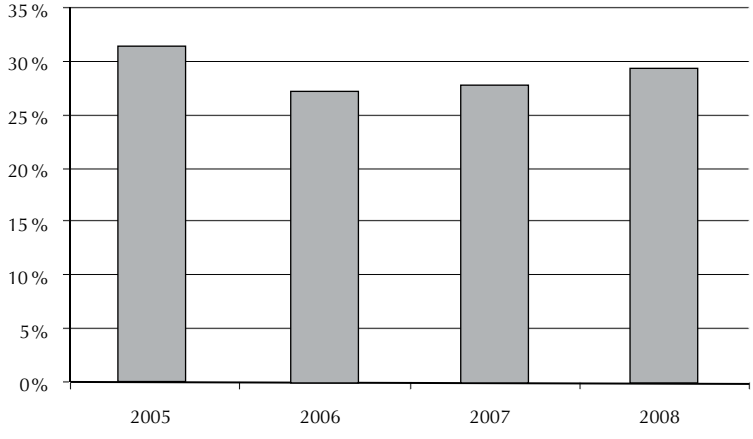


Fuente: IIE sobre la base de Fundación Observatorio Pyme.

Respecto al tema del financiamiento, es importante destacarlo en este informe, en tanto se considera que debe constituirse en una meta explícita para conseguir el objetivo propuesto. Si las empresas no pueden invertir para desarrollarse, difícilmente consigan expandir sus ventas, y mucho menos apostar a la innovación.

En particular, y de acuerdo a las estadísticas del sector PYME, se concluye que si bien continúa ganando participación el crédito bancario como forma de financiación (casi la cuarta parte de las inversiones fue realizada por este medio en 2008, cuando tres años antes sólo el 8% de las inversiones se financiaba a través del crédito bancario), la mayoría de las inversiones –un 61% de las mismas– sigue financiándose con recursos propios de los empresarios, principalmente a través de la reinversión de utilidades.

Gráfico 14.13: Proporción de PYME con proyecto frenado por falta de financiamiento bancario



Fuente: IIE sobre la base de Fundación Observatorio Pyme.

Incluso avanzando en esta problemática, no puede dejar de remarcase que aproximadamente un tercio de las PYME industriales no concretan sus planes de inversión a causa de falta de los fondos necesarios. Esto se ilustra en el Gráfico 14.13, donde se vislumbra que a pesar de que la proporción de empresas PYME con proyectos frenados por este problema entre 2005 y 2006 cayó 4 puntos porcentuales, entre los años 2006 – 2008 aumentó

dicho porcentaje, ascendiendo este último año al 29,4% del total de empresas del sector. Es fácil deducir de estas líneas que deben profundizarse las medidas orientadas a solucionar esta dificultad si se pretende llegar, en última instancia y en un largo plazo, a un aumento del valor agregado contenido en la producción y exportación de la República Argentina.

Dada la importancia de esta problemática y la necesidad de plantear soluciones, se brinda como ejemplo una serie de programas e instrumentos de financiamiento a la exportación que forman parte de la "Estrategia Brasilera de Exportación 2008 – 2010", en el marco de su Plan de desarrollo productivo [29].

Recuadro 14.2: La experiencia brasilera

En este apartado se pretende ofrecer ejemplos de programas y cursos de acción dirigidos a la problemática planteada con anterioridad. Brasil, en el marco de su Plan de desarrollo productivo, y en particular dentro de la Estrategia brasilera de exportación 2008-2010, ha planteado como prioridad conceder apoyo financiero a la exportación de las micro, pequeñas y medianas empresas. El trabajo señala, en forma similar a lo descripto para Argentina, que esta problemática es una de las principales dificultades que afrontan las firmas mencionadas. En particular, se plantea la existencia de limitaciones en cuanto a la información, lo que dificulta la evaluación por parte de las instituciones financieras, del riesgo asociado a estructuras de menor porte. En ese contexto, en el caso de Brasil, los programas e instrumentos de financiamiento a la exportación son complementados por líneas de crédito que ofrecen condiciones especiales para dichas empresas (con ingresos menores a 150 millones de reales anuales).

Los programas e instrumentos referidos son los siguientes:

PROEX-Programa de Financiamiento às Exportações: Operado por el Banco de Brasil. La modalidad ofrece financiamiento directo a la empresa exportadora o al importador extranjero de esas empresas, en condiciones equivalentes a las del mercado internacional.

BNDES-exim Pré-embarque: Disponible en condiciones especiales a las micro, pequeñas y medianas empresas.

BNDES-exim Pré-embarque Empresa-Âncora: Financia las empresas para adquirir productos fabricados por las mico, pequeñas y medianas empresas, siempre que esos productos sean utilizados para una posterior exportación.

Programa de Apoio à Revitalização dos Setores Intesivos em mão-de-obra: Busca fortalecer financieramente, y estimular inversiones en los sectores intensivos en mano de obra para mejorar su competitividad y el desarrollo de productos con mayor valor agregado, y el incremento de las exportaciones. Se benefician los sectores de cuero y calzados, madera y mobiliarios, textil y confecciones, entre otros.

29 En el Capítulo 9 se analizó en detalle la problemática relativa al financiamiento de la actividad productiva; en esta sección se comentan brevemente aquellos aspectos específicos del financiamiento relacionados con la promoción de las exportaciones.

PROGER Exportação: Operado por el Banco de Brasil y por la Caja Económica Federal, el programa financia gastos de promoción de exportaciones y de producción de bienes destinados al mercado externo. Está diseñado para empresas con facturación hasta 5 millones de reales por año.

Nordeste Exportação: Administrado por el Banco del Nordeste, con recursos del Fondo Constitucional de Financiamento del Nordeste – FNE, el programa financia entre otros ítems la adquisición de insumos utilizados para la promoción de bienes destinados a la exportación.

CAIXA Internacional: La Caja Económica Federal está ampliando sus actividades de manera de incluir operaciones internacionales, teniendo como prioridad atender las micro, pequeñas y medianas empresas.

Paralelamente a la disponibilidad de líneas de crédito, la política de exportación cuenta también con mecanismos destinados a reducir el principal obstáculo de acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas. Se hace referencia a la dificultad de ofrecer las garantías requeridas por los agentes financieros (para reducir el riesgo crediticio asociado a ellas). Estos mecanismos son:

Fundo de Garantia para a Promoção da Competividade – FGPC: Creado con recursos del Tesoro Nacional y administrado por el BNDES, el fondo tiene por finalidad garantizar parte del riesgo crediticio de las instituciones financieras en las operaciones de transferencia de líneas de crédito del BNDES a las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras. Está dirigido a firmas con ingresos de hasta 60 millones de reales anuales.

Seguro de crédito para micro, pequenas e médias empresas: Operado por la Aseguradora Brasilera de Crédito a la Exportación – SBCE, con recursos provenientes del Fondo de Garantía a las Exportaciones – FGE, y establecido por el Tesoro Nacional, este seguro cubre el riesgo crediticio pre-embarque y post-embarque de empresas con exportaciones de hasta US$1 millón o ingresos de hasta 60 millones de reales.

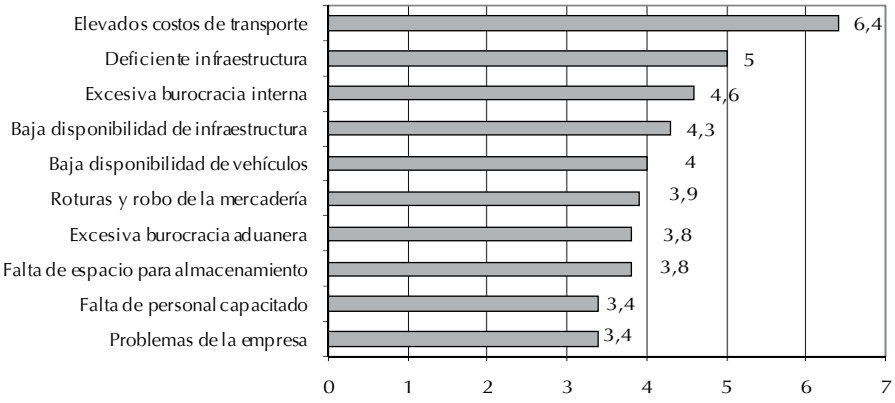
Fundo de Aval para as Micro e Pequenas Empresas – FAMPE: Administrado por SEBRAE con recursos propios, tiene como objetivo la prestación de garantías complementarias a las operaciones de financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas, incluso para la exportación.

Fuente: IIE sobre la base de MDIC.

Otro punto a tener en tener en cuenta en relación al sector PYME es el referido a la infraestructura de transporte del país [30]. Según lo relevado por el Observatorio Pyme, la mayoría de las pequeñas y medianas industrias (85%) utiliza en alguna instancia rutas, autopistas o caminos (menos del 20% de las mismas utiliza modos alternativos de transporte tales como el marítimo, aéreo y ferroviario). Esta cifra adquiere incluso mayor relevancia cuando se descubre que dentro de los principales problemas de estas empresas, a la hora de movilizar mercadería, se encuentran los elevados costos de dicho transporte, y las dificultades que acarrea el deficiente estado y/o la baja disponibilidad de infraestructura argentina (ver Gráfico 14.14).

30 Si bien este tema no es un problema exclusivo de este sector, se enfoca en el mismo dado el tratamiento particular que se ha dado a las PYME (por su importancia en la incorporación de valor). Para ampliar al respecto, se recomienda la lectura del Capítulo 11 de este libro que trata sobre Infraestructura en general.

Gráfico 14.14: Grado de relevancia de los problemas a la hora de transportar mercadería según las PYME industriales argentinas. Año 2008



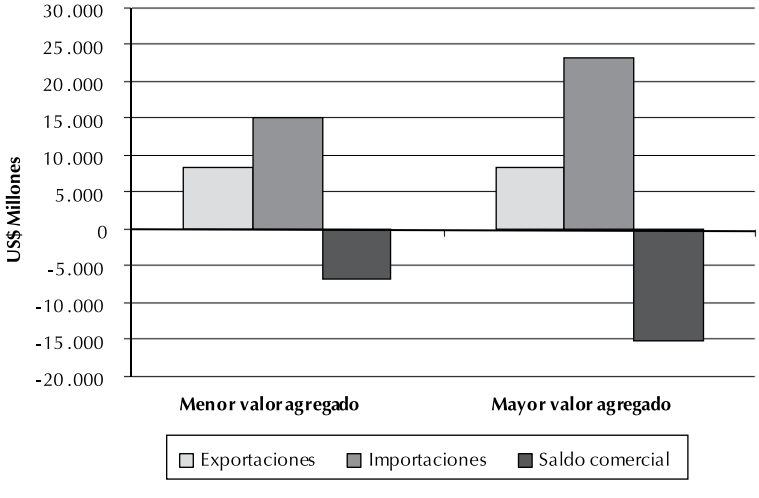
Fuente: IIE sobre la base de Fundación Observatorio Pyme.

Es así que dadas las características geográficas del país, junto a la falta de opciones modales y el estado de la infraestructura del mismo, las PYME industriales enfrentan un costo logístico de alrededor del 26% de su valor agregado.

En definitiva, es fácil ver cómo contribuiría al objetivo propuesto al inicio de esta sección el dirigir esfuerzos hacia la corrección de esta problemática, de manera que se estimule indirectamente la valorada actividad de las PYME. Sin embargo, y dada la relevancia de la infraestructura en el desarrollo de cualquier tarea, es lógico que también se verán beneficiados por dichas acciones los demás sectores de la economía –lo cual vuelve a esta meta doblemente positiva de acuerdo a sus resultados–.

Para finalizar, y volviendo al panorama que incluye a todo el universo de empresas, se expondrá brevemente por qué se insiste en incentivar la producción y exportación con mayor valor agregado. En el Gráfico 14.15 se muestran las exportaciones e importaciones argentinas de manufacturas clasificadas de acuerdo al criterio adoptado por la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA). Dicha institución divide estos productos en: manufacturas de origen industrial (MOI) de mayor valor agregado (que agrupa ramas de producción de bienes finales, entre otras: industrias de automóviles y partes, maquinarias, herramientas y equipos) y MOI de menor valor agre-

Gráfico 14.15: Manufacturas de Origen Industrial según valor agregado: Exportaciones, importaciones y saldo comercial. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de AIERA.

gado (industrias base como la siderúrgica o la petroquímica, o las industrias menos complejas desde el punto de vista de su proceso industrial).

Sobre la base de los resultados obtenidos, y teniendo en mente las cifras del comercio exterior, se puede ver que, a diferencia de los valores record que presenta el balance comercial total durante los últimos años (US$46.456 millones en 2006, US$55.779 millones en 2007 y US$70.198 millones en 2008), el saldo de la cuenta Manufacturas de Origen Industrial lamentablemente ha mostrado un deficiente desempeño [31]. Como lo evidencian las cifras expuestas, ambas clasificaciones MOI registraron déficit comercial en 2007. Más aún, el resultado neto obtenido por los bienes de menor valor implicó una pérdida de US$6.637 millones, mientras que la situación se agrava al considerar los productos de mayor valor (US$15.077 millones de déficit). Con estos números queda en evidencia lo que se pretendía demostrar: para lograr una estructura productiva integrada y compleja que desarrolle las actividades intensivas en conocimiento –un factor importante de crecimiento– es necesario fomentar tanto la actividad del sector PYME, como la producción de alto valor en general. Está claro en las características del déficit industrial [32], como en su desempeño en los últimos años, que esta temática debe constituirse en una prioridad dentro de las "tareas" para mejorar la competitividad de la República Argentina.

14.3.3 Expandir la base exportadora

El objetivo en este caso hace referencia a que no sólo es suficiente aumentar el monto y las cantidades exportadas por el país, sino que también es necesario ampliar el número de partícipes o, en otros términos, "la base exportadora" del mismo. Es decir, con esta propuesta se busca que las ganancias del comercio puedan ser apropiadas por un cada vez mayor número de agentes con el transcurso del tiempo, a la vez que se pretende darle menor vulnerabilidad a las transacciones internacionales mediante la diversificación de los exportadores.

Dicho esto, y teniendo en cuenta el papel relevante de las PYME en cuanto a la incorporación de valor en los productos, se analizan nuevamente las cifras correspondientes a este sector comparando su situación con la de las grandes empresas argentinas. Del análisis minucioso de los datos, aparecen nuevas contradicciones: mientras que el número de firmas exportadoras ha crecido en gran parte por el aumento de establecimientos PyME dedicados a la exportación, la participación de este grupo en el total del valor FOB exportado se ha reducido en el transcurso de los años (ver Cuadros 14.9 y 14.10). Como se observa allí, la participación del número de PYMEx en el total de firmas exportadoras de manufacturas ascendió 6 puntos porcentuales entre 1998 y 2008 (pasó del 57% al 63%), pero la participación de las mismas en los valores exportados se redujo del 14% al 10% en el mismo período de tiempo. Es decir, si bien de hecho hay más partícipes respecto a veinte años atrás, y las PYME aumentaron su peso en este sentido, las estadísticas muestran que en realidad se acentuó la concentración de las ventas externas de manufacturas en las grandes firmas. En definitiva, no puede concluirse acerca de una mejor distribución de las ganancias del intercambio como se detalló en la introducción de esta sección (y por lo tanto se vuelve a concluir respecto al necesario apoyo/estímulo a las PYME del país).

31 En "El Balance de la Economía Argentina 2008", Capítulo 9, también se señaló y expuso en cifras la situación comercial de la industria al analizar la balanza comercial por rubros. Se concluyó que principalmente productos primarios y manufacturas de origen agropecuario son las que contribuyen a paliar el creciente déficit industrial argentino.

32 Como lo remarca AIERA, registrar altos déficits industriales implica la existencia de un desbalance en lo que respecta a la capacidad que tiene la industria de competir y complementarse con el resto del mundo; además de la ineficiente utilización de los recursos humanos empleados principalmente en trabajos de menor calificación.

Cuadro 14.9: Número de empresas exportadoras de manufacturas según tamaño de la firma y ratio PYMEx/Total

Año	Grandes	PYMEx	Micro	Total	PYMEx/ Total
1998	720	4.073	2.372	7.165	57%
1999	716	3.689	2.262	6.667	55%
2000	683	3.735	2.154	6.572	57%
2001	673	3.855	2.293	6.821	57%
2002	645	3.671	2.393	6.709	55%
2003	632	3.938	2.652	7.222	55%
2004	649	4.416	2.800	7.865	56%
2005	669	4.988	2.906	8.563	58%
2006	703	5.416	2.926	9.045	60%
2007	743	5.797	2.841	9.381	62%
2008	799	6.053	2.787	9.639	63%

Fuente: IIE sobre la base de CERA.

Cuadro 14.10: Exportaciones de manufacturas según tamaño de la firma y ratio PYMEx/Total

Año	Grande	PYMEx	Micro	Total	PYMEx/ Total
1998	15.787	2.551	59	18.397	14%
1999	13.921	2.137	56	16.114	13%
2000	14.908	2.203	54	17.165	13%
2001	15.363	2.296	57	17.716	13%
2002	15.160	2.123	61	17.344	12%
2003	17.337	2.325	65	19.727	12%
2004	21.026	2.802	70	23.898	12%
2005	24.230	3.297	72	27.599	12%
2006	28.943	3.787	74	32.804	12%
2007	34.950	4.398	72	39.420	11%
2008	43.074	4.817	72	47.963	10%

Fuente: IIE sobre la base de CERA.

De acuerdo a los informes de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), la disminución en la participación de las PYMEx se relaciona por un lado a la pérdida de competitividad experimentada por las mismas, y por otro lado a que los productos de estas empresas registraron menores aumentos de precios que los bienes exportados por las firmas de mayor porte. En este sentido, y dado que esta situación se incluye dentro de las debilidades que muestra el país [33], es necesario ubicarla realmente como una prioridad en el planeamiento estratégico de cara al Bicentenario. Esto se explicita reiteradamente dado que los resultados expuestos hasta aquí no reflejan una verdadera atención a este sector de la economía.

33 Análisis FODA, Cuadro 14.6

14.3.4 Aumentar la diversificación de los productos exportados

Esta meta tiene como objetivo principal reducir la vulnerabilidad de los ingresos del comercio exterior, en tanto una estructura concentrada en pocos productos es más frágil frente a potenciales shocks externos adversos (por ejemplo, ocasionadas por variaciones de precios) que una más diversificada.

De acuerdo a la información expuesta en los Cuadros 14.11 y 14.12, se deduce que Argentina tiene asuntos pendientes en esta materia. Como se aprecia allí, entre los años 1990 y 2008 no ha habido cambios significativos en la composición de sus ventas externas, las cuales a su vez se concentraron en pocos productos. Los primeros ocho capítulos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) aglutinaban el 60% del valor total de las exportaciones en 1990. Por su parte, en el año 2008 los primeros siete capítulos abarcan aproximadamente el mismo porcentaje (59,5%). El nivel de concentración se hace explícito cuando se considera que la NCM define un total de 99 capítulos [34]. En resumen, mientras que en 1990 un 8,1% del total de capítulos aglutina el 60% del total exportado, en 2008 una cantidad equivalente al 7,1% de los 99 capítulos concentró el 59,5% del monto enviado al exterior. En oposición a la meta planteada, en Argentina parece haberse dado una mayor concentración de las exportaciones en términos de productos, lo cual implicaría mayor vulnerabilidad del país en cuanto a los ingresos de divisas por esta causa.

Cuadro 14.11: Exportaciones argentinas: principales capítulos según participación en el total. Año 1990

Orden	Capítulo	US$ Millones	% Capítulo/ Total	% Acumulado
1	Cereales	1.374	11%	11%
2	Residuos y desperdicios de la industria alimenticia	1.200	10%	21%
3	Grasas, aceites y ceras (origen animal o vegetal)	1.151	9%	30%
4	Combustibles, aceites y ceras minerales (y derivados)	985	8%	38%
5	Manufacturas de fundición, de acero o hierro	828	7%	45%
6	Oleaginosas, semillas y frutos diversos, plantas industriales y forrajes	828	7%	52%
7	Carnes y despojos comestibles	567	5%	56%
8	Pieles y cueros	479	4%	60%
	Resto	4.941	40%	100%
Total	**99 capítulos**	**12.353**	**100%**	**100%**

Nota: Si bien son 99 los capítulos definidos en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, sólo 98 registraron movimiento en 1990.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

34 Aunque registren movimientos 98 ó 97 capítulos según se trate del año 1990 ó 2008 respectivamente.

Cuadro 14.12: Exportaciones argentinas: principales capítulos según participación en el total. Año 2008

Orden	Capítulo	US$ Millones	% Capítulo/ Total	% Acumulado
1	Residuos y desperdicios de la industria alimenticia	7.794	11%	11%
2	Grasas, aceites y ceras (origen animal o vegetal)	7.059	10%	21%
3	Cereales	6.772	10%	31%
4	Combustibles, aceites y ceras minerales (y derivados)	6.717	10%	40%
5	Vehículos terrestres y sus partes	6.491	9%	50%
6	Oleaginosas, semillas y frutos diversos, plantas industriales y forrajes	4.887	7%	57%
7	Carnes y despojos comestibles	1.926	3%	59%
	Resto	28.375	41%	100%
Total	**99 capítulos**	**70.021**	**100%**	**100%**

Nota: Si bien son 99 los capítulos definidos en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, sólo 97 registraron movimiento en 2008. El capítulo 77 no registra información dado que "se lo reserva para una futura utilización".

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Como fue analizado en secciones anteriores, en las cifras se aprecia que la concentración mencionada se da en mercaderías vinculadas principalmente al sector primario de la economía (*commodities*). Dado que estas últimas se caracterizan por una fuerte volatilidad de precios, medidas que promuevan la diversificación productiva/exportadora contribuirán a reducir la vulnerabilidad del país [35]. Sobre la base de todo esto se concluye que los cursos de acción dirigidos a aumentar el valor agregado de los productos aportarán también al alcance del objetivo propuesto en esta sección.

14.3.5 Incrementar los mercados de destino

Esta propuesta se dirige básicamente a disminuir la vulnerabilidad que implica depender de un número reducido de clientes (países), aunque muy probablemente traería consigo la ampliación de los montos exportados dado el estímulo otorgado por la expansión de destinos. Vale remarcar de todas formas, que si bien se pretende darle mayor importancia a nuevos mercados, no deberían descuidarse algunos importantes para la Argentina como el caso particular de Brasil (mayor socio del MERCOSUR, y nueva potencia mundial).

Para situar al lector en este contexto, en el Cuadro 14.13 se presentan los principales mercados de destino de las ventas externas argentinas, ordenados de acuerdo a su participación en el total exportado durante el año 2008. Como se aprecia allí, se destaca el lugar ocupado por Brasil, y en menor grado de importancia China, Estados Unidos y Chile –el resto de los destinos concentran

35 Vale notar de todas formas que Argentina durante este siglo se ha visto más bien favorecida por los shocks positivos tanto de precios como de demanda, en lo que respecta a las commodities que exporta (fundamentalmente soja y sus derivados). Sin embargo esto no invalida la necesidad de la diversificación como medida dirigida a la reducción de riesgo, originado en un potencial shock negativo en ambos determinantes del valor exportado al resto del mundo (por ejemplo las bajas tanto en precio como en cantidad sufrida recientemente por la crisis financiera internacional).

menos del 5% del valor total-. A primera vista se deduce que la mitad de las exportaciones (incluyendo Países Bajos y España) se dirige a sólo seis países, mientras que la otra mitad se reparte en una diversidad de naciones que apenas llegan a una participación del 3% cada una en total.

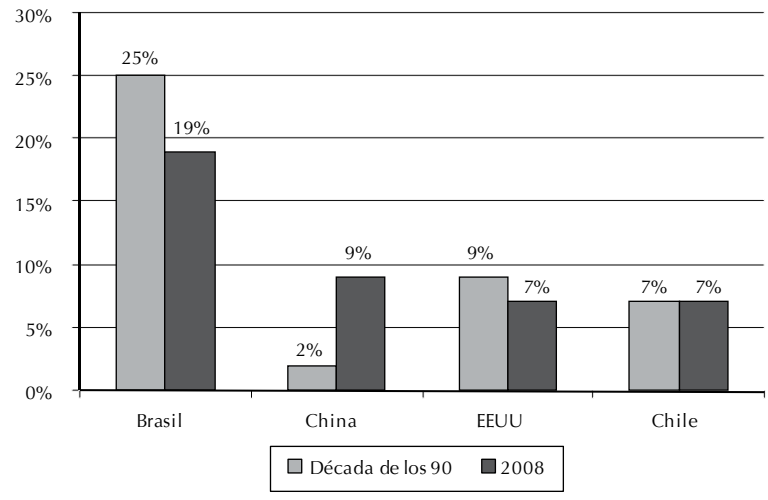
Cuadro 14.13: Principales destinos de las exportaciones argentinas. Año 2008

País	Participación en el total exportado (%)
Brasil	19%
China	9%
Estados Unidos	7%
Chile	7%
Países Bajos	4%
España	4%
Uruguay	3%
Italia; Alemania; Venezuela; México; Paraguay.	Entre 2% y 3% c/u
Sudáfrica; Rusia; Francia; India; Reino Unido; Suiza; Corea Rep.; Bolivia; Japón; Canadá.	Entre 2% y 3% c/u

Fuente: IIE sobre la base de INDEC-MECON.

A pesar de que rápidamente puede concluirse acerca de la existencia de cierta concentración de los envíos en pocos destinos, lo realmente interesante de estas estadísticas surge cuando se evalúa la evolución de las mismas en el tiempo, y se la vincula a otros acontecimientos. Como se aprecia en el Gráfico 14.16, a pesar de que Brasil conserva el primer puesto dentro de las exportaciones argentinas, su peso en el total ha disminuido entre los '90 y el 2008. Un fenómeno similar, aunque a menor escala, ocurrió con EE.UU., mientras que Chile conserva aún su participación. Por último, el hecho a destacar en estos datos es el crecimiento de la importancia de China dentro del total vendido al exterior. Como se verá más adelante, deben realizarse ciertas aclaraciones antes de concluir respecto a toda esta información brindada.

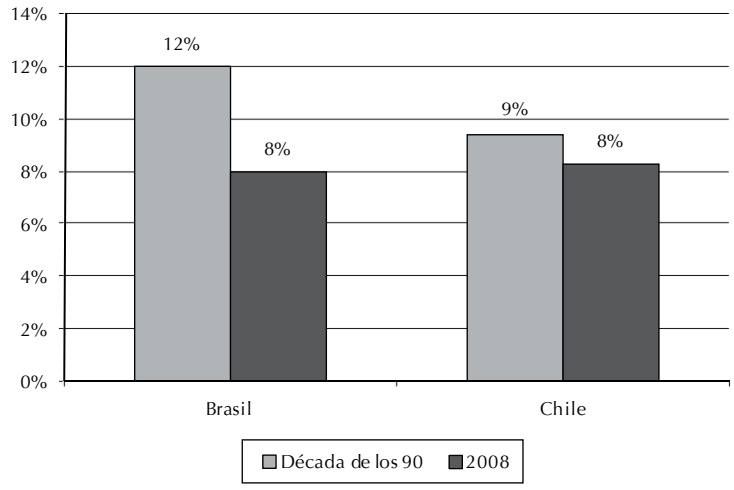
Gráfico 14.16: Participación de los principales destinos de exportación argentina. Promedio en la década de los '90 y año 2008



Fuente: IIE sobre la base de INDEC-MECON.

En particular, para completar lo presentado, se expone en el Gráfico 14.17 el *market-share* argentino en los países vecinos (Brasil y Chile), dos de los principales destinos de los productos exportados. El objetivo es descifrar si los desempeños descriptos con anterioridad fueron resultado simplemente de un reposicionamiento en respuesta a los mayores envíos requeridos por China o si esconden algún otro aspecto que sea relevante recalcar.

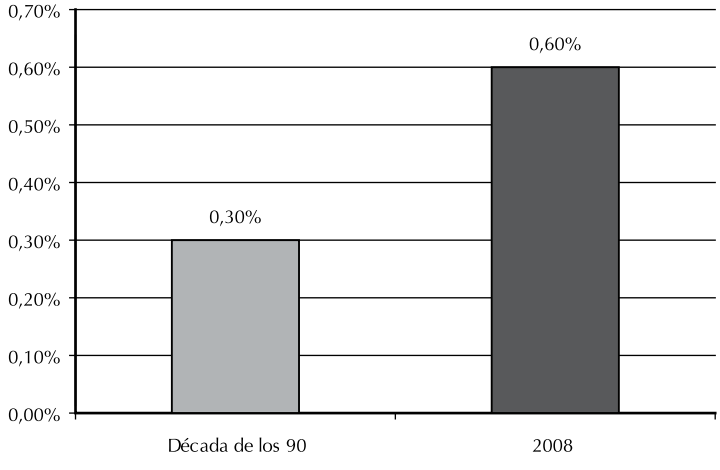
Gráfico 14.17: *Market-share* de las exportaciones argentinas en Brasil y Chile. Promedio en la década de los '90 y año 2008



Fuente: IIE sobre la base de INDEC, OMC, CEI, PRO-CHILE y SECEX

El análisis de la información suministrada lamentablemente no arroja conclusiones favorables. La participación de las ventas argentinas en las compras totales de Brasil ha disminuido en el período de tiempo bajo estudio (del 12% en los noventa, al 8% en 2008). En el caso de Chile, si bien la pérdida de market-share ha sido menor, ocurrió el mismo fenómeno (del 9,4% en los noventa, al 8,3% en 2008). En pocas palabras, las relaciones comerciales tanto con el principal socio del MERCOSUR así como con el país trasandino, en lugar de mostrar fortaleza se han debilitado con el tiempo. Incluso cabe destacar aquí que la pérdida de mercado dentro de estos países se dio un en un contexto de demanda de importaciones crecientes por parte de ambas naciones (comparando el valor importado en promedio durante los '90 con la cifra correspondiente al año 2008, se obtiene un crecimiento del 314% y 318%, para Brasil y Chile respectivamente). En otros términos, las exportaciones argentinas no consiguieron aprovechar acabadamente la expansión de aquellas economías.

Gráfico 14.18: *Market-share* de las exportaciones argentinas en China. Promedio en la década de los '90 y año 2008



Fuente: IIE sobre la base de INDEC, OMC y CEI.

Por otra parte, si se analiza la situación experimentada con China se observa que a pesar de la ganancia registrada tanto en participación dentro del total exportado por Argentina como en el total importado por China (ver Gráfico 14.18), aún el *market-share* en el gigante asiático se encuentra muy por debajo de lo que podría obtenerse (dadas las dimensiones de ese mercado). Por otro lado, no es menor tener en cuenta que en este caso el crecimiento de la demanda de importaciones realizada por este país durante el período bajo estudio fue mucho mayor al registrado por los países vecinos. Sin duda una variación del 841% entre el valor promedio de compras chinas desde exterior en los '90, y el valor correspondiente de dicha variable en el año 2008, fue una oportunidad interesante para la Argentina que, como se expuso, en parte se pudo aprovechar.

Ahora bien, antes de finalizar hay que matizar estos resultados en cuanto a que los mercados en los que se ha perdido participación (Brasil y Chile) predomina el intercambio de bienes industriales y energéticos, mientras que la ganancia de *market-share* en China se explica principalmente por bienes de poco valor agregado [36]. En este sentido es que se propone entonces no sólo ganar nuevos mercados (especialmente los de mayor crecimiento), sino que también se tenga en cuenta el objetivo comentado con anterioridad, relacionado con la sucesiva incorporación de valor en la expansión de la oferta exportable.

Para ahondar en la información se presentan en el Cuadro 14.14 las importaciones chinas de productos seleccionados (sólo aquellos ítems que Argentina registra como exportaciones al gigante asiático). Siguiendo el análisis del Centro de Economía Internacional, puede apreciarse que exceptuando los casos de los "Porotos de soja" y el "Aceite de soja en bruto", que registran un importante *market-share* en el mercado de destino, los demás productos exportados a este país registran participaciones inferiores al 3%. En otras palabras, es claro el potencial en este mercado, lo que se refleja en el significativo margen de participación entre las mercancías ya insertas. Además, no es menor considerar que dichos productos son utilizados como insumos en la producción china. En consecuencia, y como se mencionó en el análisis FODA, la inserción del gigante asiático en la economía mundial no sólo conlleva una amenaza para la producción doméstica, sino que puede también significar una oportunidad para la República Argentina al considerar las posibilidades para sus exportaciones [37].

Cuadro 14.14: Importaciones chinas de productos seleccionados. Promedio 2002-2006

Importaciones chinas, productos seleccionados*	Desde el mundo (US$ miles)	Desde Argentina (US$ miles)	Ratio: Desde Arg./ Desde el mundo (%)
Porotos de soja	6.029.210	1.493.919	24,8%
Polietileno	3.227.981	2.493	0,2%
Minerales de cobre y sus concentrados	2.832.692	39.032	1,4%
Productos planos de hierro o acero	3.829.069	22.794	1,6%
Algodón sin cardar ni peinar	2.513.332	469	0,0%
Polipropileno	2.503.081	1.432	0,1%
Butanos licuados	1.222.434	23.835	1,9%
Pasta química de madera de conífera	1.202.475	17.589	1,5%
Productos galvanizados electrolíticamente	1.117.604	2.485	0,2%
Propano	980.103	8.403	0,9%
Aceite de soja en bruto, incluido desgomado	901.394	665.343	73,8%
Compresores de aire y de gases	769.269	729	0,1%
Resto	21.665.854	323.113	2,3%
Total	**48.794.499**	**3.800.235**	**5,3%**

*Sólo productos en los que figuran montos exportados desde Argentina a China.

Fuente: IIE sobre la base de CEI

36 El 80% de las exportaciones a China en el año 2008 son "Habas y aceite de soja".

37 Incluso existen oportunidades dentro del espectro de productos que China importa en valores significativos (más de 1.000 US$ millones por producto en el promedio 2002-2006), en los que Argentina aún no ha logrado su inserción. Por ejemplo, es el caso de ciertos productos químicos (como estireno, poliestirenos e hidrocarburo cíclico) y cajas de cambio producidas en el país.

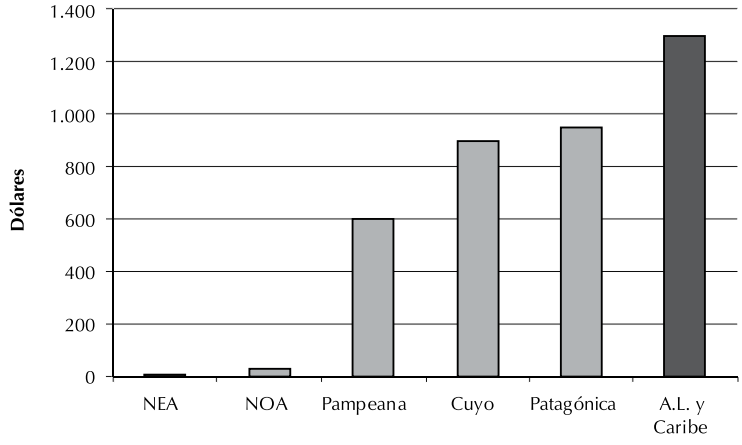
14.3.6 Intensificar y mejorar la promoción comercial

Este objetivo en realidad es complementario a los anteriores en cuanto a que la promoción de las exportaciones favorece indirectamente el aumento de las mismas y permite, si se realiza estratégicamente, incursionar en nuevos mercados. Del mismo modo, si se encuentra focalizada en la promoción de determinados sectores de la economía puede también contribuir con el objetivo de ampliación de la base exportadora. Como se deduce de estas palabras, es importante saber encarar un programa de promoción comercial e intensificar los existentes de manera que se aprovechen realmente los recursos destinados a tal fin.

Respecto a este tema, es importante destacar las conclusiones obtenidas por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, 2009) [38].

En primer lugar, la estructura institucional de las Organizaciones de Promoción a las Exportaciones (OPE) parece no ser la más adecuada para enfrentar los desafíos de la diversificación e innovación exportadora provincial, en tanto la participación del sector privado es sumamente baja en las mismas. Este fenómeno se da tanto en lo que respecta al aspecto presupuestario como al institucional, ya que el 84% de las OPE financian prácticamente la totalidad de su presupuesto con fondos públicos, y la participación promedio del sector privado en el consejo de administración de las OPE alcanza sólo el 23%.

Gráfico 14.19: Presupuesto en inversión dirigida a promoción comercial por millón de dólares exportado, según regiones argentinas, y para América Latina y el Caribe. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de CIPPEC[40].

En cuanto a las actividades que las mismas desarrollan, se encuentra una falencia respecto a que el 82% de estas organizaciones no enfoca sus acciones de promoción a sectores específicos [39], lo cual deriva en una indeseada dispersión de esfuerzos. Además, CIPPEC concluye que algunas OPE parecieran orientar excesivamente sus recursos presupuestarios a misiones comerciales, ferias internacionales y rondas inversas de negocios, cuyos resultados no son evaluados en muchos casos. Por último, comparando la inversión en promoción de exportaciones realizada en promedio por América Latina y el Caribe con la realizada por Argentina, se observa que esta última registra niveles inferiores a lo destinado por toda la región.

38 "Cazadores de mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas".
39 Se realiza la promoción a las exportaciones de "todo tipo".
40 NEA= Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes. NOA =Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja. Pampeana= Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires y CABA. Cuyo =San Juan, San Luis y Mendoza. Patagónica= La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Como se observa en el Gráfico 14.19, mientras que en promedio América Latina y el Caribe invierten más de US$1.200 por cada millón de dólares exportado, las regiones argentinas destinan menos de U$S900 por cada millón. Además, en la información presentada se descubren grandes disparidades regionales en Argentina, en cuanto a capacidad presupuestaria e institucional de las OPE [41].

Para finalizar, las Organizaciones de Promoción a las Exportaciones Provinciales presentan un grado relativamente alto de descoordinación con la mayoría de los entes nacionales vinculados con el comercio internacional, principalmente con aquellos ligados al aparato de negociaciones comerciales internacionales. Según la encuesta realizada por CIPPEC, la mayoría de las OPE provinciales califican a su relación con los organismos nacionales como "nula" u "ocasional". La falta de coordinación se da también a nivel regional, donde menos de la mitad de las OPE manifiesta coordinar sus acciones con las agencias de la región.

En resumen, a pesar de los beneficios que trae la promoción de exportaciones [42], en Argentina aún queda mucho por hacer al respecto. Incentivar la participación del sector privado, dirigir las actividades a sectores específicos y controlar los resultados de los diversos tipos de promoción para retroalimentar el proceso son, además de destinar un mayor presupuesto a este tipo de inversión, metas necesarias para elevar la eficiencia de dichas actividades.

14.4 Comentarios finales

Expuesto todo esto, y dejando en claro que este análisis resulta ser sólo una parte de un desarrollo profundo del tema, se emitirán algunos comentarios finales con el ánimo de completar y englobar los diversos puntos tratados en el informe. Asimismo, se enriquecerán estas conclusiones con los aportes/recomendaciones de quienes ya han estudiado y trabajado sobre esta materia a nivel internacional.

En primer lugar y teniendo en cuenta lo presentado para Argentina, se deja en claro la necesidad de focalizar esfuerzos en definir y ejecutar los objetivos prioritarios, así como metas y cursos de acción específicos en pos de reposicionar al país en el contexto internacional [43].

Como se mencionó en un principio, para lograr este desafío es importante incrementar el nivel de competitividad del país. Del análisis se deduce que sin el acuerdo y la actuación conjunta de todos los sectores, plasmado en políticas de estado a largo plazo, es imposible alcanzar dicho objetivo.

Si bien no hay recetas aplicables en este sentido, y no es posible trasladar completamente modelos que dieron buenos resultados en determinados países y momentos del tiempo a otras regiones, no caben dudas acerca de los beneficios derivados de la innovación y la sofisticación del

41 Lo que constituye un elemento adicional a tener en cuenta al determinar los cursos de acción.

42 Según el informe de la CIPPEC, por cada dólar invertido en promoción, la provincia promedio argentina aumenta sus exportaciones en US$240; aunque existen importantes diferencias en cuanto a retornos de la promoción entre las regiones. Las provincias de menor desarrollo relativo son aquellas que muestran retornos de mayor magnitud. Esto último se vincula con estudios internacionales como el de Lederman et al. (2007), donde se concluye que el gasto en promoción de exportaciones parece tener rendimientos decrecientes a medida que aumenta el nivel de ingresos relativo de las provincias.

43 No es menor incluir en esto futuros controles a dichas tareas, así como los mecanismos de retroalimentación necesarios para alcanzar efectivamente los fines propuestos.

aparato productivo [44]. Así se afirma que "a pesar de ciertos avances notables en el sector industrial de los países más avanzados de América Latina", sigue faltando allí lo que Fajnzylber ha denominado un 'núcleo endógeno de creatividad' capaz de convertir en realidad el enorme potencial de que dispone la región" (Pablo Bustelo, 1994 [45]).

En cuanto a la diferencia existente entre el desarrollo experimentado por los tigres asiáticos respecto al obtenido por Latinoamérica se destaca,

> "…la importancia de las contribuciones de la agricultura al crecimiento económico, de un tránsito temprano a la industrialización orientada a la exportación, de unas ambiciosas políticas industriales durante la fase exportadora, de un ajuste heterodoxo a las nuevas condiciones de la economía internacional de los años sesenta y ochenta y de una política tecnológica cuidadosa y eficaz…Es obvio que la experiencia de Taiwán y de los otros dragones no puede extrapolarse con facilidad a otros países del Tercer Mundo...el éxito de esos países se explica en gran parte por todo un conjunto de rasgos específicos de tipo geográfico, histórico, económico, político y social" (Pablo Bustelo, 1994).

Sobre la base de estas líneas, es que adquiere entonces más relevancia aún el mencionado diagnóstico y ejecución de un plan estratégico propio para el país, sin descuidar de todos modos las recomendaciones derivadas del estudio de experiencias en otras economías.

En pocas palabras, y teniendo en cuenta que el mundo se encuentra en permanente cambio, será necesario establecer un curso de acción específico para la Argentina, que contemple cierta flexibilidad ante posibles shocks o alteraciones del escenario. Vale aclarar sin embargo que la incertidumbre respecto a estos imprevistos no invalida la imperiosa necesidad de establecer políticas a largo plazo que postulen como objetivo último el desarrollo sostenible. Este breve informe da ejemplos suficientes acerca de la baja performance y adaptación del país al contexto internacional durante los últimos años, y por lo tanto justifica las recomendaciones de política establecidas.

44 Para profundizar sobre este tema se recomienda la lectura del Capítulo 12 de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina."
45 "La industrialización en América Latina y Asia Oriental. Un estudio comparado de Brasil y Taiwán".

Capítulo 15: Sector Agropecuario y Agroindustrial

La disponibilidad de una importante superficie agrícola y condiciones de clima templado favorables para el desarrollo de la producción primaria de alimentos permitieron que los sectores agropecuario y agroindustrial constituyeran históricamente uno de los principales rubros de la actividad económica del país.

Las estimaciones de un nuevo escenario internacional respecto a la demanda de alimentos hace preciso analizar con profundidad la actual situación del sector y la elaboración de un plan estratégico a los fines de convertir la creciente necesidad de alimentos en el mundo en una oportunidad de desarrollo. De esta manera, el desafío al cual hoy se enfrenta Argentina consiste en transformar su producción primaria en productos de alto valor agregado, siendo éstos los que el mundo demandará en los próximos años.

15.1 Introducción

A raíz del incremento en los precios internacionales de los principales *commodities* agrícolas observado en los últimos años y en su intento de encontrar una explicación al mismo, muchos estudios se concentraron en analizar la producción y demanda de estos bienes. La hipótesis común establecida en estos trabajos consistió en determinar si dicho incremento de precios se correspondió con un escenario de una sólida demanda -principalmente proveniente de las economías en desarrollo del sudeste asiático- frente a una lenta respuesta por el lado de la oferta.

Si bien es cierto que el aumento en el precio de los *commodities* (inclusive aquellos no-agrícolas) observado durante la segunda mitad del año 2007 y gran parte del año 2008 se correspondió con un período de crisis en el sector financiero internacional y la consecuente devaluación del dólar respecto al resto de las monedas, la importancia de la demanda de alimentos de las economías en desarrollo aún continúa vigente.

El crecimiento de los países asiáticos, liderados principalmente por China e India, aún confirman una demanda de alimentos sostenida, siendo aquellos países con gran disponibilidad de recursos naturales quienes tendrán una importante oportunidad de desarrollo a futuro sobre la base de la producción de estos bienes.

En este sentido, América Latina es una de las regiones que a nivel mundial dispone de recursos naturales suficientes para aprovechar dicha oportunidad. Argentina, siendo parte de este agregado no sólo cuenta con los recursos naturales sino también con el capital humano acumulado a lo largo de toda su historia el cual contribuyó a que sea reconocida en reiteradas oportunidades como un importante proveedor de alimentos al mundo.

A lo largo de este capítulo se intentará analizar la situación actual respecto a la producción de alimentos como así también el potencial de demanda de los mismos. En la primera parte se expondrán algunas estimaciones de las principales variables que sustentan las argumentaciones respecto a un escenario favorable para aquellos países productores de alimentos frente a la creciente demanda mundial de los mismos.

La segunda parte se focalizará en la producción primaria de estos bienes, en la cual se estudiará lo ocurrido en los últimos años en Argentina y en los principales países productores sobre los cuales nuestro país se encuentra a la par.

Por último se pondrá énfasis en la producción industrial de alimentos, es decir, aquellos productos cuyo origen está ligado a la producción de bienes primarios, pero mediante un segundo proceso se transforma en un producto de mayor valor agregado. De esta manera se intentará poner énfasis en la agregación de valor a los productos primarios, evaluando el desarrollo de Argentina en este sentido y realizando en determinados casos un comparativo con otros países del resto del mundo.

En este marco, es fundamental que Argentina cuente con un plan estratégico nacional a largo plazo que involucre a todas las cadenas productivas, en el cual se puedan plasmar objetivos precisos y el diseño de medidas de política económica apropiadas para conseguir tales fines. Para ello, es necesaria una descripción objetiva de la situación actual, reconociendo las debilidades y fortalezas de cada sector. Además de esto, este plan debe tener una visión de largo plazo y de alcance mundial que permita posicionar a Argentina en un lugar estratégico a nivel internacional. De esta manera será posible aprovechar la favorable oportunidad que presenta el mundo en términos de demanda de bienes agropecuarios y agroindustriales.

15.2 La demanda de alimentos como una oportunidad de desarrollo

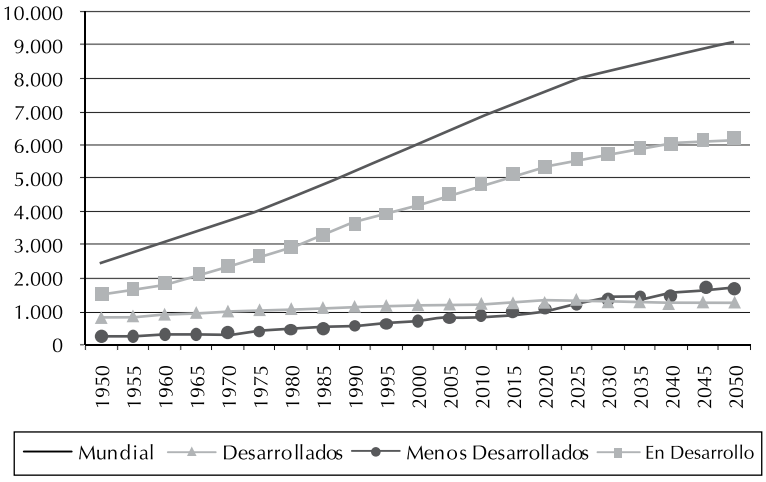
En esta primera parte se analizarán algunas cuestiones que permiten sostener la hipótesis de una sólida demanda potencial de alimentos y la posibilidad de que la misma pueda ser considerada como una alternativa de desarrollo. En este sentido cobran relevancia el crecimiento poblacional y el proceso de urbanización observado a nivel mundial como así también la disponibilidad de recursos naturales para la producción de alimentos entre otros factores.

El primer punto a considerar está relacionado con el crecimiento poblacional. Ésta es una de las principales variables a tener en cuenta al momento de estudiar la demanda de alimentos. De acuerdo a lo establecido por la ONU, la población mundial estimada para el año 2010 sería de alrededor de 6.908 millones de habitantes. La mayor parte de ellos, unos 4.816 millones de personas, se encuentran residiendo en economías en desarrollo, otros 1.237 millones en economías desarrolladas y unos 853 millones en los países menos desarrollados.

Las proyecciones de población mundial a futuro estiman un crecimiento positivo, pero más lento que el observado hasta entonces. De esta manera, la cantidad mundial de habitantes alcanzaría los 9.149 millones de personas en el año 2050, es decir, unos 2.241 millones más. Este incremento poblacional deberá ser acompañado con un aumento en la producción de alimentos lo cual confirma la necesidad de aumentar la producción de los mismos a futuro.

Desagregando el crecimiento en este período 2010-2050, es posible observar que si bien en términos porcentuales las economías menos desarrolladas son las que más crecerán (96% más), la mayor parte de los habitantes seguirá estando en las economías en desarrollo. Éstas crecerán un 29% en dicho período alcanzando las 6.202 millones de personas al final del mismo. Por último, la población de las economías más desarrolladas tendrá un crecimiento muy bajo, cercano al 3%.

Gráfico 15.1: Población Mundial. En millones de habitantes

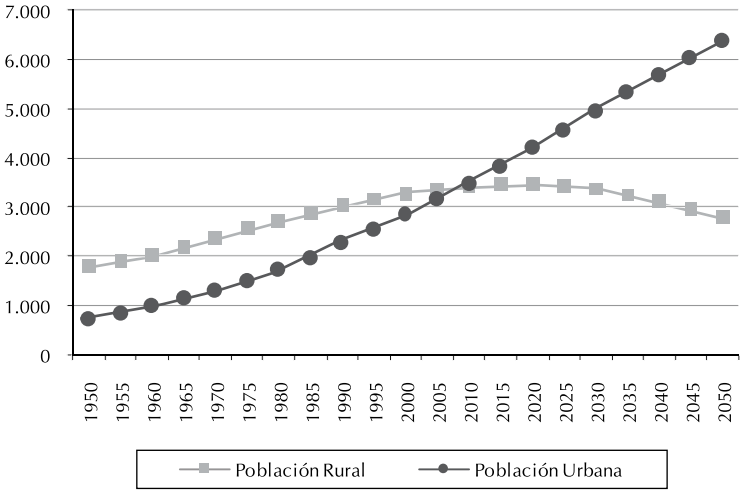


Fuente: IIE sobre la base de Naciones Unidas.

Un hecho particular de este crecimiento es que el mismo es acompañado por un proceso de urbanización muy importante. Como se puede observar en el Gráfico 15.2, si bien hasta el año 2010 la población rural superaba a la urbana, a partir de entonces sucederá lo contrario. La población urbana superará a la rural y lo hará con creces. Se estima que para el año 2050, la cantidad de residentes en las ciudades superaría en 3.605 millones de personas a la cantidad de residente en el campo. Más aún, la población rural alcanzaría un pico alrededor del año 2020 y a partir de entonces comenzaría a disminuir.

Alguna de las razones por las cuales las personas migran del campo a las ciudades se debe a que en ellas encuentran mejores condiciones de vida y oportunidades laborales. En primer lugar, el acceso a los servicios básicos tales como educación, salud, defensa y seguridad como así también los beneficios derivados de la mayor infraestructura social básica. En segundo lugar y quizá menos esenciales podrían ser las actividades de recreación y esparcimiento. En conjunto, estas ventajas determinan que la vida en las ciudades resulte de mejor calidad y bienestar que en el campo.

Gráfico 15.2: Población urbana y rural. En millones de habitantes

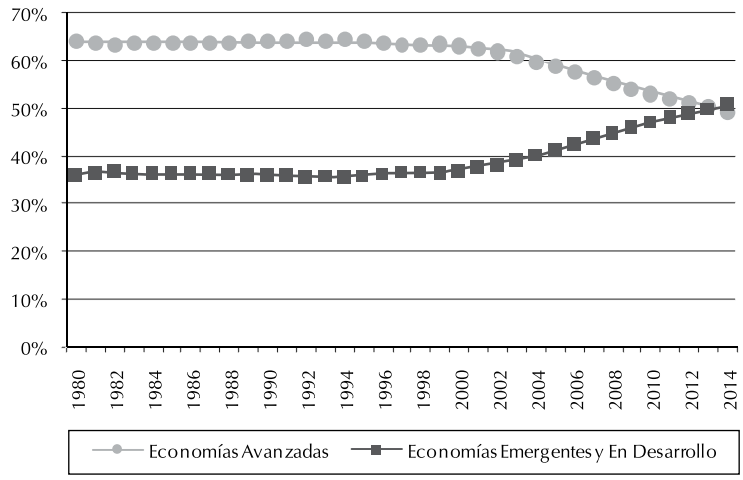


Fuente: IIE sobre la base de Naciones Unidas.

Por otra parte, los ingresos que pueden alcanzar en ellas son superiores al que pueden alcanzar en el campo. La radicación de industrias en las proximidades de las ciudades en conjunto con la creciente demanda de servicios que las mismas generan permite el acceso a empleos cuya remuneración es superior al que es posible alcanzar en las zonas rurales. Un claro ejemplo de esto es lo sucedido en China. Mientras que en el año 1990 una familia urbana representativa tenía un ingreso promedio de 314,9 dólares y una familia rural de 143,1 dólares, en el año 2007, estas cifras alcanzaron los valores de 1.812 y 544 dólares respectivamente, lo que significa que el ingreso en las ciudades creció 476% mientras que en las zonas rurales lo hizo en un 280%.

En este sentido, resulta importante mencionar que las estimaciones de crecimiento económico medido en términos de producto bruto interno son más favorables para las economías en desarrollo que para las más avanzadas. Como se puede observar en el Gráfico 15.3, la participación de las economías emergentes y en desarrollo respecto del producto bruto mundial será mayor que el de las economías desarrolladas a partir del año 2014.

Gráfico 15.3: PBI países desarrollados vs. PBI países en desarrollo



Fuente: IIE sobre la base de IMF.

De esta manera, la conjunción de estos fenómenos: crecimiento poblacional, proceso de urbanización y crecimiento económico de las economías en desarrollo con una importante densidad poblacional, permite establecer una demanda sostenida de alimentos a futuro.

Si bien existen sólidos fundamentos respecto a la demanda de alimentos, resulta interesante también hacer mención respecto de quienes tendrán mejores oportunidades de abastecer esta creciente demanda. En este sentido, la dotación de recursos naturales juega un importante rol siendo éstos indispensables para la producción de alimentos.

En el Gráfico 15.4, es posible observar la disponibilidad de tierra agrícola de algunas regiones del mundo. Ésta se refiere a la suma total de las áreas clasificadas como: (a) "Tierra arable" [1]- tierra bajo los cultivos agrícolas, praderas temporales para segado o pastoreo, terrenos de uso comercial y huertas, y barbecho temporal (menos de cinco años); (b) "Cultivos permanentes" - tierra que posee cultivos a largo plazo que no necesitan ser plantados nuevamente por ciertos años (tales como, el cacao y el café), la tierra bajo los árboles y arbustos que producen flores, tales como los rosales y el jazmín y los viveros (excepto aquellos para árboles forestales, los cuales deben ser clasificados bajo "bosques"); (c) Praderas y pastos permanentes - tierra utilizada permanentemente (por cinco o más años) para producir cultivos de forraje herbáceo, ya sea que éstos crezcan de manera natural (pradera salvaje o tierra de pastoreo) o sean cultivados.

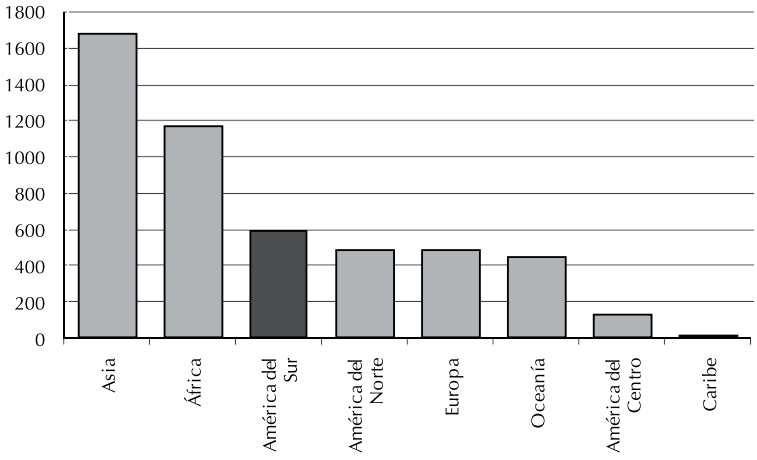
Considerando esta variable, Asia se presenta como la región con mayor disponibilidad de tierra agrícola seguido por África. Si bien ambas regiones poseen una importante dotación de este recurso natural, presentan otras limitantes que hacen que las mismas no puedan ser explotadas en su totalidad. Entre ellas es posible mencionar restricciones físicas, es decir, de calidad de suelo, escasa disponibilidad de agua o falta de infraestructura básica para ser explotadas.

En tercer lugar, la región de América del Sur sigue en importancia. Si bien ésta posee una importante superficie agrícola, todavía presentan algunas limitantes, las cuales pueden ser compen-

1 Los datos de la "Tierra arable" no están pensados para indicar la cantidad de tierra que es potencialmente cultivable.

sadas mediante el incremento en el uso de tecnologías de producción y obras de infraestructura. Las regiones de América del Norte, Europa y Oceanía, aunque con una menor superficie agrícola poseen un importante nivel de producción el cual es sostenido por un desarrollo tecnológico aplicado a la producción más elevado.

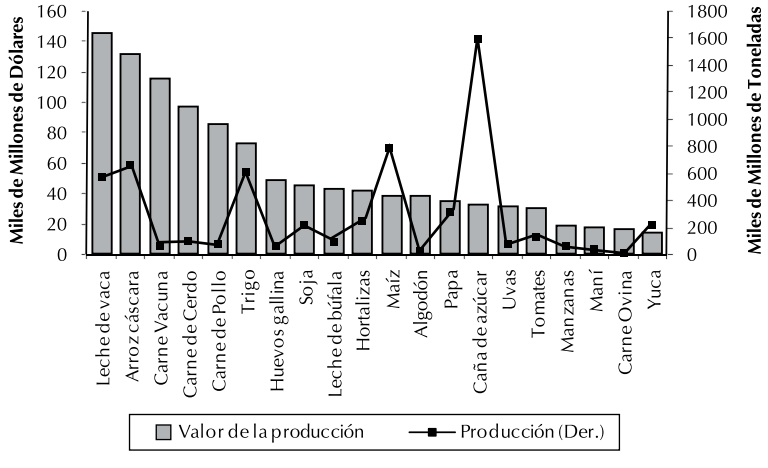
Gráfico 15.4: Superficie agrícola. En millones de hectáreas. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Por último, resta por mencionar algunos de los alimentos que revisten mayor importancia entre todos ellos. En el Gráfico 15.5 se pueden observar los 20 productos de mayor valor, teniendo en cuenta la producción mundial y precios internacionales observados en el año 2007. La leche entera de vaca, el arroz y la carne vacuna son los productos que registraron un mayor valor. Por otra parte, en términos de producción, la caña de azúcar y el maíz fueron los alimentos que más se produjeron seguidos por el arroz.

Gráfico 15.5: Producción mundial y valor de la misma a nivel internacional. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Es importante resaltar que Argentina produce aquellos bienes que de acuerdo a la escala de valor de la producción mundial se encuentran entre los de mayor importancia. No sólo este dato es importante, sino que al mismo tiempo los productos argentinos lograron el reconocimiento internacional por su elevada calidad. Esta distinción le agrega un valor extra a los productos, el cual se convierte en el rédito de muchos años de trabajo continuo.

Hacer que esta necesidad de alimentos a nivel mundial se materialice y sea un vehículo de desarrollo confirma la necesidad de un plan estratégico nacional que involucre a todas las cadenas productivas. Este plan debe ser confeccionado de manera conjunta entre el Estado y los distintos sectores productivos. En él se deben delinear los objetivos de producción a largo plazo, como así también la manera de alcanzarlos. En este sentido, el Estado debería aportar las herramientas necesarias que no serían posibles

de alcanzar por los privados. De esta manera, los agentes productivos encuentran las condiciones necesarias para realizar las inversiones correspondientes y encaminarse en alcanzar los niveles de producción fijados en el plan estratégico.

15.3 Producción primaria

En esta sección, se analizará la producción primaria de productos agropecuarios reflejando el desempeño de Argentina respecto a otros países del mundo como así también de las distintas regiones productivas que la componen.

15.3.1 Cultivo extensivo de granos

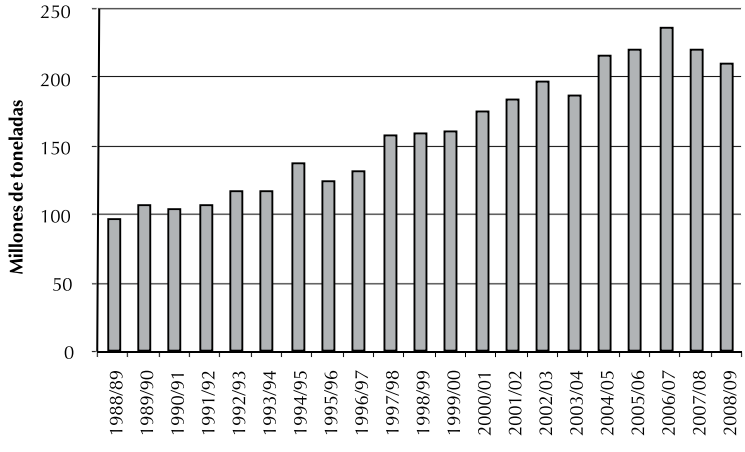
Argentina ha mostrado en los últimos años un importante crecimiento en términos de producción de cereales y oleaginosas. Resulta indiscutible la relevancia del sector agrícola en la economía argentina, y de la producción de esta en el contexto internacional. En la campaña 2008/09 Argentina ocupó el décimo tercer lugar en el ranking mundial de productores de trigo, el décimo primero en la producción de sorgo, séptimo en maíz, cuarto en girasol y tercero en soja. A continuación se analizará con mayor detenimiento algunos de estos cultivos.

15.3.1.1 Soja

15.3.1.1.1 Contexto internacional

Según estimaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), la superficie mundial cosechada de soja en la campaña 2008/09 alcanzó las 96 millones de hectáreas, de las cuales el 70% correspondió a EE.UU., Brasil y Argentina. Para la campaña 2009/10, este organismo proyecta una cifra cercana a las 100 millones de hectáreas cosechadas en todo el mundo.

Gráfico 15.6: Producción mundial de soja. Período 1989-2009

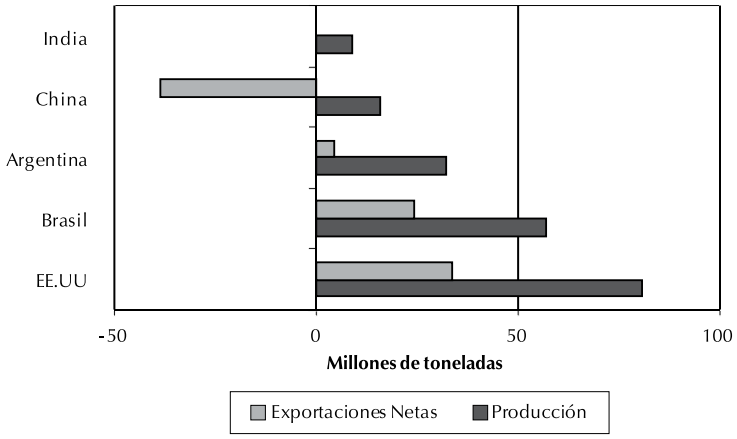


Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Desde 1989 a la actualidad la cantidad de soja producida en todo el mundo se ha más que duplicado, pasando de 96 a 210 millones de toneladas anuales. Esto implica un crecimiento anual promedio del orden del 4%, explicado por una mejora en los rindes y por una expansión del área cultivada (ver Gráfico 15.6).

A pesar de la tendencia creciente en la producción de la oleaginosa, durante las últimas dos campañas (2007/08 y 2008/09) se ha registrado un leve retroceso. Esto se debió principalmente a una caída en la superficie cultivada de soja en EE.UU. durante el ciclo 2007/08, a razón de que muchos pro-

Gráfico 15.7: Principales productores y exportadores de soja en el mundo. Campaña 2008/09

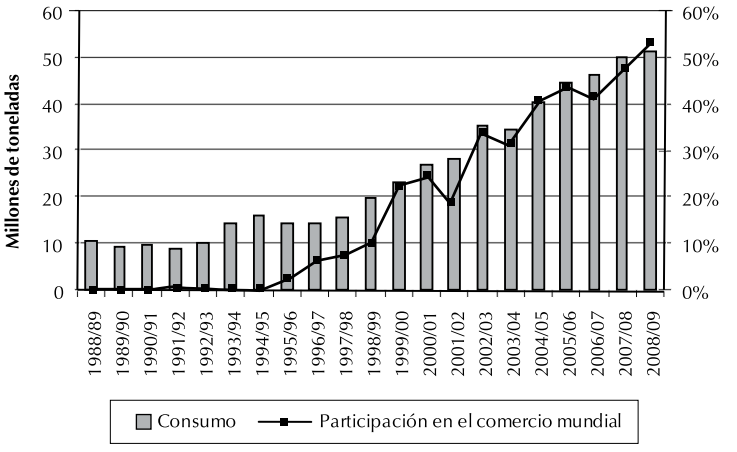


Fuente: IIE sobre la base de USDA.

ductores norteamericanos optaron por el maíz fundados en expectativas de aumento en el consumo de etanol[2]. Otra de las razones que explica esta caída se encuentra en la producción de soja 2008/09 de Argentina la cual disminuyó fuertemente debido a la sequía que castigó las zonas productivas resultando una producción nacional un 30% menor que la campaña anterior.

Entre los diez mayores productores de este *commodity* se encuentran todos los países miembros del MERCOSUR, destacando a Brasil y Argentina que ocupan el segundo y tercer puesto en el ranking mundial (ver Gráfico 15.7). Los tres primeros productores (EE.UU., Brasil y Argentina) concentran el 80% de la producción mundial, y los cinco primeros (EE.UU., Brasil, Argentina, China e India) el 92%. Siguen en la lista Paraguay, Canadá, Bolivia, Uruguay e Indonesia.

Gráfico 15.8: Soja: Consumo doméstico de China y su participación en el total de importaciones mundiales



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En el Gráfico 15.7 también se han incluido las exportaciones netas del grano sin procesar de cada país. EE.UU. y Brasil exportan una elevada proporción de su producción sin industrializar (cerca del 42% en ambos casos). La situación de Argentina es diferente ya que cuenta con una gran capacidad de procesamiento, constituyéndose en el primer exportador de aceite y harina de soja[3]. En China ocurre lo contrario: importa más del doble de lo que produce. En la campaña 2008/09 produjo sólo 16 millones de toneladas contra una importación de 38,6 millones de toneladas, más de la mitad de lo comercializado internacionalmente.

2 El 90% de la producción de etanol de los EE.UU. provine del maíz, en tanto en Brasil la principal fuente de obtención del biocombustible es la caña de azúcar.

3 Un análisis detallado del complejo sojero argentino puede encontrarse en El Balance de la Economía Argentina 2003, donde se estudia la industrialización de soja en Argentina y en la región

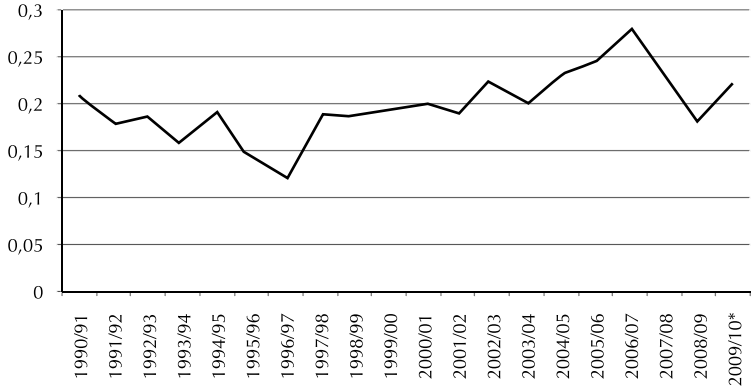
En cuanto al consumo a nivel mundial, la expansión ha crecido fuertemente de la mano de China, el mayor consumidor e importador mundial de la oleaginosa. En dos décadas, el país asiático ha quintuplicado su consumo doméstico, el cual representa actualmente el 23% del consumo mundial. Además, la participación de China en el comercio mundial ha crecido de manera sostenida a lo largo del tiempo (ver Gráfico 15.8). En el año 2008, el 53% de las exportaciones mundiales de soja sin procesar tuvieron como destino al país asiático, secundado por la Unión Europea (UE-27) con el 17,5%.

15.3.1.1.1.1 Precio internacional de la soja y algunos factores determinantes

Como se mencionó hasta el momento, China es un importante actor en el mercado internacional de soja. Es inevitable realizar un análisis de precios sin estudiar el comportamiento de este país como principal importador de la oleaginosa.

Existen muchos factores que determinan el precio internacional de este commodity. Entre los mismos cabe mencionar la relación Stock/Consumo mundial, la cual tiene en cuenta una estimación de la producción y consumo de todos los países del mundo, el comportamiento de las importaciones de China como principal demandante en el mercado mundial y los movimientos en los diversos mercados financieros. Como se puede observar en el Gráfico 15.9, la relación Stock/Consumo de soja alcanzó su nivel más elevado en el período 2006/07, para caer luego de una disminución en la producción y un consumo estable. Según las estimaciones del Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA), se espera que estos stocks se recuperen en la presente campaña 2009/10 tras una cosecha récord de los principales países productores.

Gráfico 15.9: Relación Stock/Consumo mundial de Soja



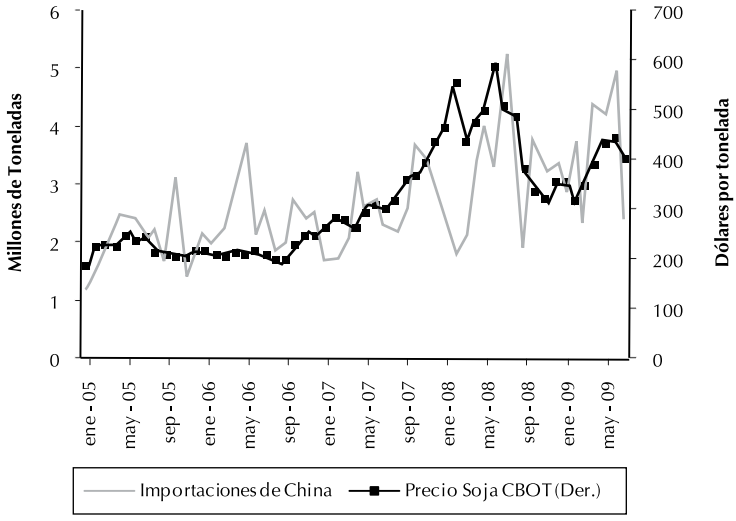
*Valor estimado

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Otro de los factores que determina el precio internacional de la soja son las importaciones de China. Este país realiza sus compras principalmente en los mercados de EE.UU., Brasil y Argentina, distribuyendo las mismas durante el año en función de los períodos de cosecha de aquellos, en donde la materia prima es abundante.

Como se puede observar en el Gráfico 15.10, los precios observados en el *Chicago Board of Trade* (CBOT), el principal mercado de referencia de los commodities agrícolas, acompañan parcialmente al volumen de soja comprado por China. Los precios de la oleaginosa comenzaron a subir a partir del mes de octubre de 2006, alcanzando un récord histórico de US$606 en julio de 2008. Es importante hacer notar que desde fines del año 2007, mientras los precios de este *commodity* subían, las importaciones seguían la senda contraria. Este movimiento opuesto al esperado da origen al tercer factor que influye sobre los precios y corresponde al efecto que genera sobre los mercados de commodities los cambios de dirección de los flujos financieros desde un mercado hacia otro.

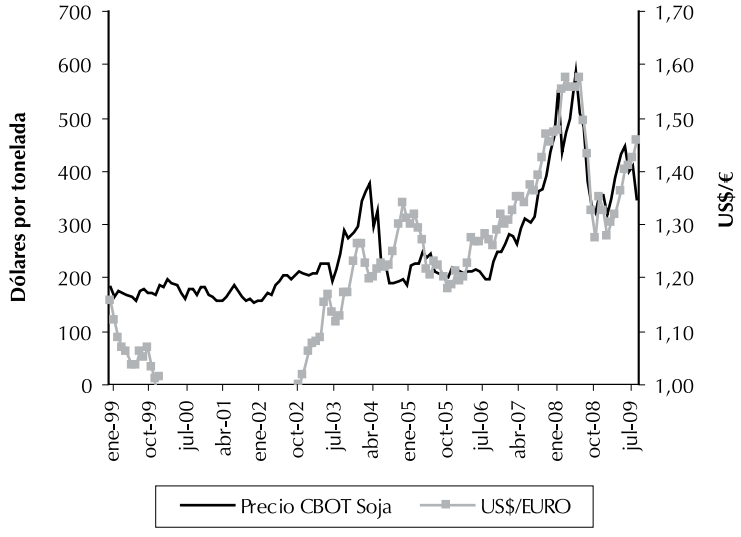
Gráfico 15.10: Importaciones de China y Precios de Soja CBOT



Fuente: IIE sobre la base de USDA, SENASA, ALICEWEB y CRB.

En este sentido, dado que las commodities cotizan internacionalmente en dólares americanos, es útil analizar el comportamiento de esta moneda frente a otras. Los cambios en el valor de ésta pueden ser utilizados como referencia de los movimientos en los mercados financieros. En este caso, como se puede observar en el Gráfico 15.11, el precio internacional de la soja tuvo un comportamiento similar al de la relación US$/Euro en especial a partir del año 2007. La devaluación del dólar respecto al euro es uno de los factores que hoy en día explica los incrementos de precio de la oleaginosa, mientras que la apreciación del dólar influye hacia la baja las cotizaciones de este *commodity*.

Gráfico 15.11: Precio Soja CBOT y relación US$/Euro



Fuente: IIE sobre la base de CRB, Federal Reserve of St. Louis.

En términos generales es posible establecer que sin lugar a dudas no existe un único factor que determina el precio de esta *commodity*, sino que el precio resulta de la confluencia de varios de ellos. Por un lado están los factores propios del mercado o "*fundamentals*", es decir aquellos que están ligados tanto a la demanda como a la oferta de estos bienes a nivel mundial. Pero al mismo tiempo existen otros que actúan indirectamente y entre ellos se encuentran los agentes financieros que redireccionan sus inversiones hacia estos mercados en búsqueda de una inversión rentable y segura.

15.3.1.1.2 Contexto de los países de la Región Sudamericana

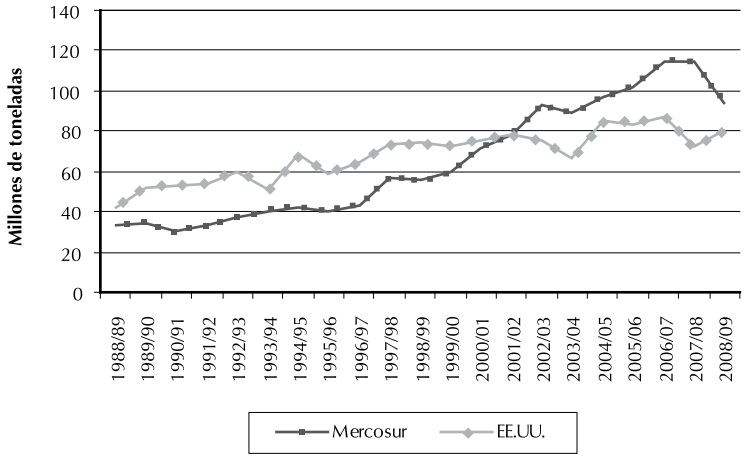
Si bien Brasil y Argentina son los mayores productores de soja de la región, cabe destacar la importancia de Paraguay, Bolivia y Uruguay que ocupan el sexto, octavo y noveno puesto en el ranking mundial, respectivamente. Un dato relevante es que la producción conjunta de Uruguay,

Paraguay, Brasil y Argentina representa alrededor del 45% del total mundial (año 2008, ver Cuadro 15.1), superando a EE.UU. con el 38%.

Comparando la producción norteamericana con la de Sudamérica es posible establecer que no sólo la de esta última superó a la primera a partir de la campaña 2001/02 sino que además, la producción de EE.UU. parece crecer a un ritmo inferior (ver Gráfico 15.12).

Mientras que en EE.UU. el aumento de la producción se originó en primera instancia por un aumento en los rendimientos y luego por la incorporación de tierras, en América del Sur ocurrió lo contrario. En las últimas dos décadas Argentina cuadruplicó la superficie destinada a la oleaginosa y Brasil la aumentó en un 77% comparado con EE.UU. donde sólo creció un 30%.

Gráfico 15.12: Producción del MERCOSUR versus EE.UU.



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Este hecho refleja la importancia de incentivar el trabajo de investigación y desarrollo, en especial para mejorar los rendimientos de los cultivos. Adaptar el cultivo a las diferentes zonas productivas, con características climáticas y edafológicas[4] diferentes es el paso a seguir para cumplir con los objetivos de crecimiento a largo plazo. Esta cuestión no debería estar ausente en ningún plan estratégico de las economías sudamericanas.

En el Cuadro 15.1 se presentan datos sobre la producción, consumo doméstico y exportaciones de los países miembros del MERCOSUR incluyendo también a Bolivia. Un dato relevante es que las exportaciones de la región representan casi el 50% de las exportaciones mundiales de soja. Este volumen podría satisfacer casi por completo la demanda de importaciones por parte de China.

Cuadro 15.1: Soja en los países de la región. Campaña 2008-2009. Millones de toneladas

	Brasil	Argentina	Paraguay	Bolivia	Uruguay	Total
Producción	57	32	3,8	1,4	0,93	95,1
Ranking Productores Mundiales	2	3	6	8	9	-
% Producción Regional	59,9%	33,6%	4,0%	1,5%	1,0%	100,0%
% Producción Mundial	27,1%	15,2%	1,8%	0,7%	0,4%	45,2%
Consumo Doméstico	34,77	34,16	1,62	1,39	0,04	71,98
Exportaciones	27,50	5,97	2,30	0,08	0,89	36,73
Ranking Exportadores Mundiales	2	3	4	9	6	-
% Exportaciones Mundiales	37,3%	8,1%	3,1%	0,1%	1,2%	49,8%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

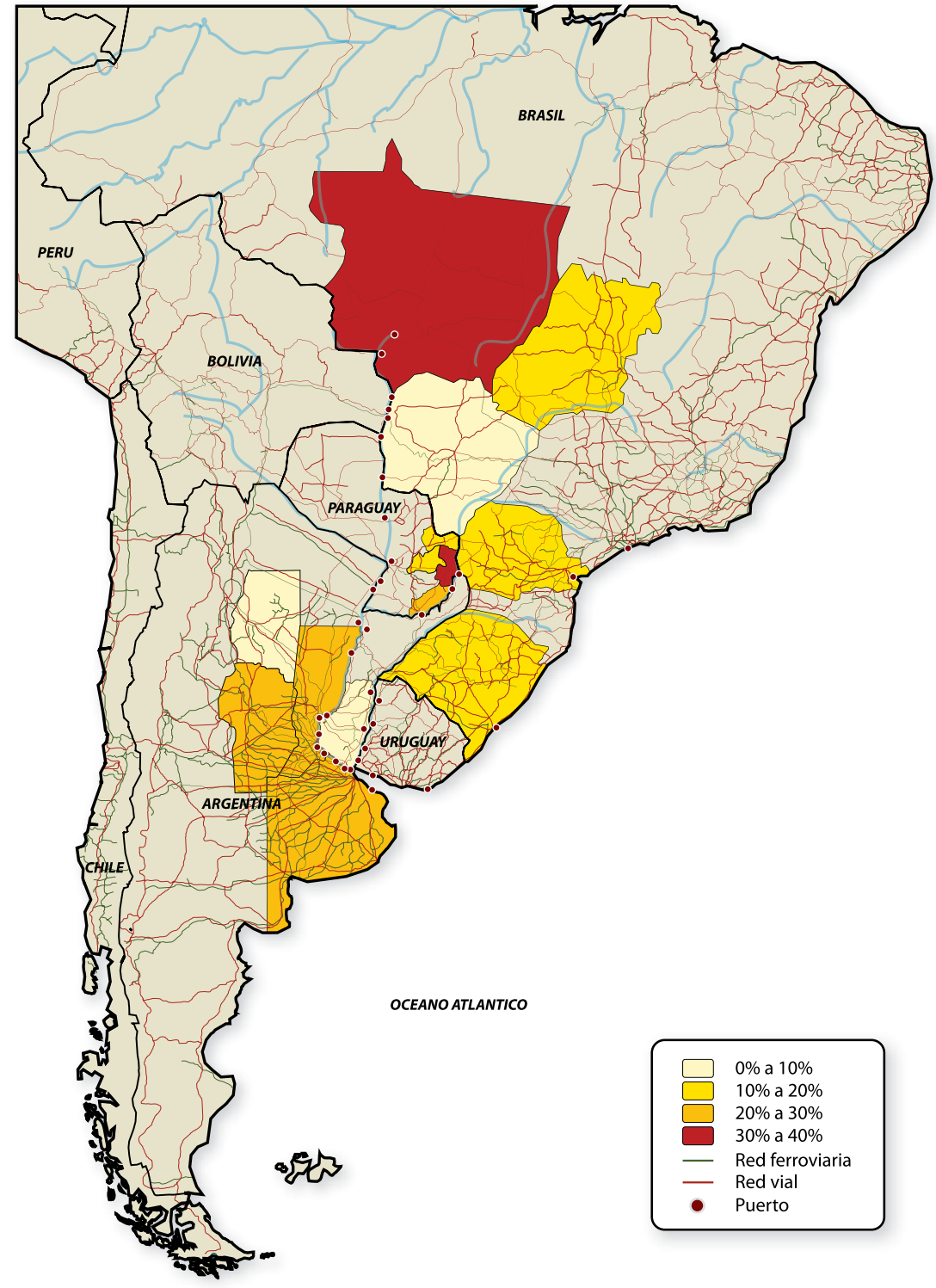
4 Características que hacen referencia a la estructura física y química de los suelos.

El Mapa 15.1 muestra la localización de la producción de soja en el Cono Sur señalando las principales zonas productivas de cada país. En el mismo es posible apreciar también algunas vías de transporte tanto terrestre como fluviales las cuales se complementan y permiten llevar la producción tanto a las zonas donde se procesa o almacena como así también vías de salida hacia los destinos de exportación.[5]

Como se puede observar en el Mapa 15.1, la producción de soja de Brasil se concentra en las regiones Centro Oeste y Sur, en los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná y Río Grande do Sul, los cuales representan el 82% de la producción de este país. En Argentina, la Región Centro, comprendida por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en conjunto con la provincia de Buenos Aires y Santiago del Estero explican el 91% del total nacional. Por último, según el Censo Agropecuario Nacional de Paraguay 2008, la producción sojera de este país se encuentra localizada principalmente en la región sudeste, precisamente en los departamentos de Gaaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyu, los cuales concentran el 82% de las tierras dedicadas a ese cultivo.

5 Para mayor información sobre transporte y obras de infraestructura en la región consultar el Capítulo 11.

Mapa 15.1: Localización de la producción de soja en el Cono Sur. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de Censo Agropecuario Nacional 2008 de Paraguay, CONAB y MAGyP [6].

6 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina.

15.3.1.1.3 Producción de soja en Argentina

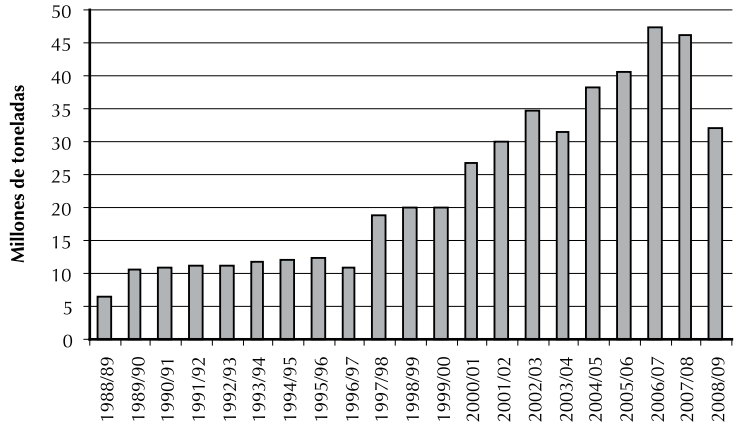
La producción de soja comenzó en Argentina en la década del ’70, de manera experimental y muy incipiente. Su incorporación a la producción agrícola tenía como objetivo la producción de alimento balanceado de alto contenido proteico para alimentación animal, sustituyendo a la harina de pescado que se utilizaba en aquel entonces. Ésta se importaba en su gran mayoría desde Perú, pero luego de que su precio se elevara demasiado llevó a que el gobierno importara las primeras semillas de soja desde EE.UU. para comenzar su implantación en Argentina.

El desarrollo de este cultivo durante las dos primeras décadas fue lento, utilizando técnicas de producción tradicionales y un bajo nivel tecnológico. A mediados de la década del ’90 comienza su período de gran desempeño acompañado de la incorporación de las técnicas de siembra directa y el uso de semillas transgénicas.

Así, el 25 de Marzo de 1996, la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos aprobó la resolución 167/96 que expresamente autoriza la producción de soja transgénica en el país. En su Artículo 1º establece: “Autorícese la producción y comercialización de la semilla y de los productos y subproductos derivados de ésta, provenientes de la soja tolerante al herbicida glifosato de la línea 40-3-2 que contiene el gene CP4 EPSPS”.

El impacto de esta resolución no tardó en reflejarse en las cifras. Para la campaña agrícola 1997/98, el 20% del área cultivada de soja pertenecía a la variedad resistente al glifosato. Al año siguiente este porcentaje ascendió al 70% y, tres años más tarde, en la campaña 2001/02, el 94% del total de la producción nacional fue obtenido utilizando semilla transgénica.

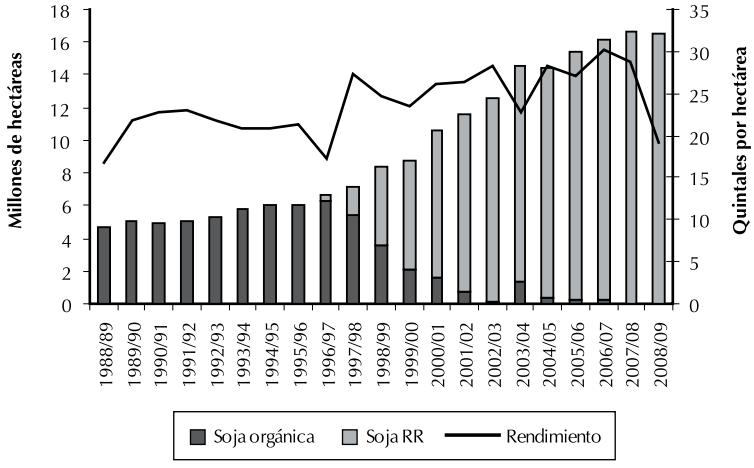
Gráfico 15.13: Producción de soja en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

El Gráfico 15.13 muestra cómo el volumen producido de soja, que permanecía relativamente estable en un promedio de 11 millones de toneladas anuales, comienza a partir de la campaña 1997/98 una importante carrera ascendente. En 1998, según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se produjeron en el país 18,73 millones de toneladas de soja, casi 8 millones más que la campaña anterior (11 millones de toneladas). Esto significa un crecimiento, en un año, del 71%. Para las campañas siguientes, la producción creció a una tasa promedio de 9,5% anual, explicado en parte por aumentos en los rendimientos pero principalmente por una expansión de la superficie cultivada.

Gráfico 15.14: Superficie implantada y rendimientos del cultivo de soja en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP, Bolsa de Cereales y ArgenBio.

En el Gráfico 15.14 se muestra la evolución de la superficie implanta y el rendimiento promedio en quintales por hectárea. Allí también se advierte un cambio estructural a partir de la incorporación de la semilla resistente a glifosato en la campaña 1997/98. El rendimiento promedio para el quinquenio anterior a la resolución 167/96, cuando se utilizaba sólo semilla convencional, era de 20,5 quintales por hectárea. En la última década, éste ascendió a 26,6 quintales por hectárea. Esto se debió no sólo a la expansión en el uso de la semilla genéticamente modificada sino también a otros avances en tecnología agropecuaria como la generalización de la siembra directa y una mayor eficiencia en la utilización de agroquímicos y maquinaria.

En este mismo Gráfico 15.14 también es posible observar la expansión del área implantada con la oleaginosa la cual creció en las últimas dos décadas un 250% (6,9% promedio anual). Esto indica que el principal factor explicativo del aumento en la producción de soja es la expansión del área cultivada y en segunda instancia el aumento en los rindes por mejoras en la tecnología aplicada. En este sentido, los rendimientos crecieron en las últimas dos décadas a una velocidad promedio del 2,9% anual mientras que la expansión en la superficie implantada con la oleaginosa lo hizo a una velocidad del 6,9% promedio anual.

Recuadro 15.1: Transgénicos, ¿Amenaza u oportunidad?

Para unos, la generalización del uso de transgénicos contribuiría a solucionar el problema del hambre en el mundo. Para otros, la expansión de estos cultivos deterioraría el medioambiente y reduciría la biodiversidad producto de la erosión del suelo y la contaminación del agua.

Quienes se manifiestan a favor, argumentan que los mayores volúmenes de producción que se lograrían obtener a un menor costo permitirían, de manera gradual, erradicar el hambre en los países más pobres del mundo. Pero la clave para la solución del problema no está sólo allí. Producir más no significará necesariamente que esa mayor producción esté al alcance de quienes la necesitan.

Quienes se manifiestan en contra argumentan que la modificación genética de organismos que tienen como destino el consumo humano no sólo pone en riesgo la salud de la población sino también el potencial productivo del mundo. Las agrupaciones ecologistas sostienen que estos cultivos aumentan la erosión de las tierras, contaminan los suelos y el agua y reducen la biodiversidad. Sin embargo, todas las variedades de semillas mejoradas genéticamente han sido sometidas a estrictas pruebas científicas y, en general, permiten reducir la aplicación de químicos. Tal es el caso del maíz

Bt que evita el uso de pesticidas para combatir las plagas de insectos lepidópteros. Aún así, a tan sólo 15 años del uso de transgénicos para consumo humano (en 1994 se aprobó la comercialización del primer alimento transgénico) no podemos saber sus potenciales consecuencias para el ambiente y la salud humana en el largo plazo.

Es probable que ninguna de las posiciones extremas esté completamente en lo cierto. Para disminuir la falta de alimentos en el mundo es necesario acompañar los avances de la ciencia con políticas redistributivas. Por otra parte, para reducir al mínimo los daños ambientales se debe seguir incursionando en el campo del perfeccionamiento genético y mejorar los controles por parte de los Estados sobre la manipulación y uso de estas semillas.

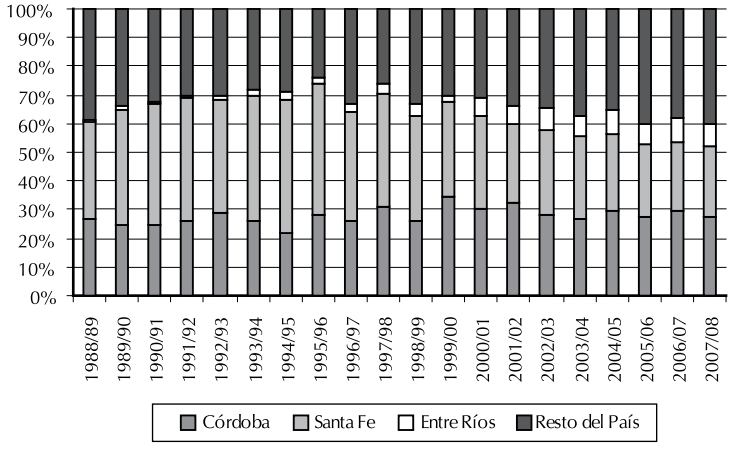
Por el momento, muchos países han optado por seguir el "principio precautorio" que se basa en medidas anticipadas, considerando que aún no existe de manera concluyente evidencia científica sobre este tipo de productos. En este sentido, la Unión Europea encabeza la lista de los más conservadores y exige, desde 1997, la identificación y etiquetado de productos que contengan organismos genéticamente modificados.

15.3.1.1.3.1 Región Centro

Las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos han tenido siempre un importante papel en la producción agropecuaria nacional tanto por sus privilegiadas condiciones edafoclimáticas como por su cercanía con los puertos de exportación lo que le dan a la Región Centro una posición estratégica para la producción agrícola.

Históricamente, la región ha tenido una participación cercana al 70% en la producción nacional de soja que se ha mantenido relativamente estable en las últimas dos décadas. En el Gráfico 15.15 puede observarse la participación de la producción en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos en el total nacional.

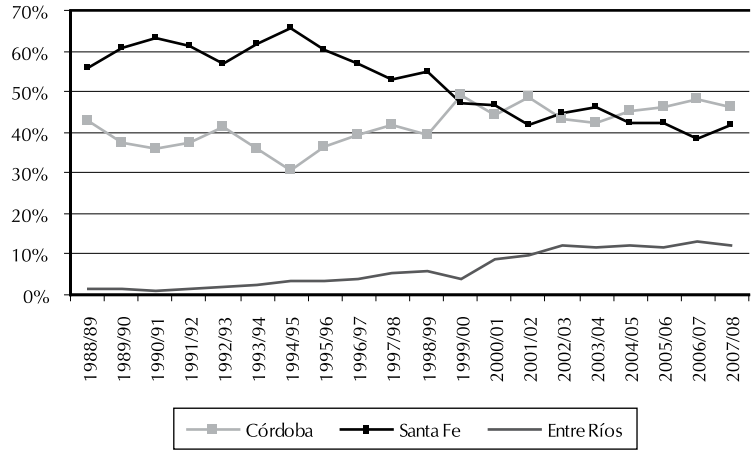
Gráfico 15.15: Participación de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos en la producción nacional de soja



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Sin embargo, dentro de la misma Región Centro las participaciones de cada una de las provincias han variado de manera significativa en el tiempo. En las últimas dos décadas, Santa Fe ha perdido participación mientras que Córdoba y Entre Ríos han ganado posiciones. Estas relaciones pueden observarse de manera detallada en el Gráfico 15.16. Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en la campaña 2007/08, Córdoba ocupaba la primera posición con 12,75 millones de toneladas, secundada por Santa Fe con 11,5 millones y luego Entre Ríos con 3,3 millones de toneladas producidas de soja.

Gráfico 15.16: Participación de las provincias de la Región Centro en la producción total de soja de la Región Centro



Fuente: IIE sobre la base de CRB, Federal Reserve of St. Louis.

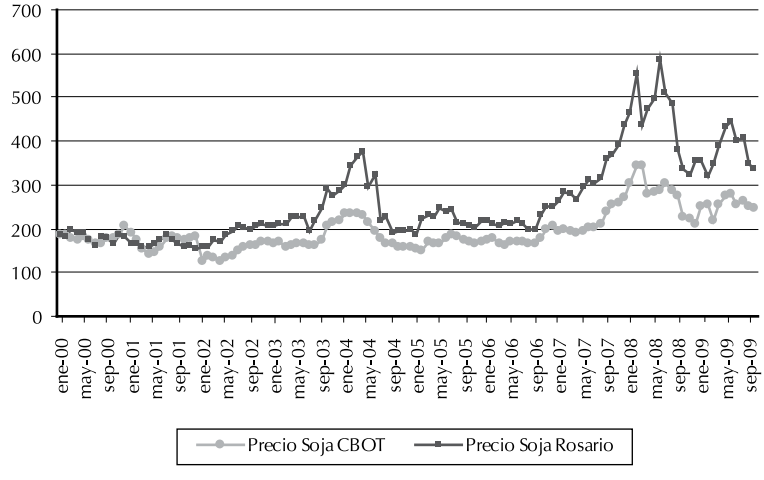
Respecto a los parámetros de productividad, la Región Centro tuvo en los últimos cinco años un rendimiento promedio de 27 quintales de soja por hectárea cuando el promedio nacional fue de 23 quintales. En este sentido, es destacable el desempeño de la provincia de Santa Fe que ha superado el producto por hectárea en más de un 30% con respecto a la media nacional.

15.3.1.1.3.2 Precios Internos y su relación con los precios internacionales

En el mercado interno los precios se comportaron de manera similar a los internacionales aunque alcanzaron un nivel inferior producto de las alícuotas a las exportaciones de los mismos vigentes desde el año 2002. En este sentido, dichas tasas se fueron incrementando a medida que los precios internacionales subían, siendo actualmente del 35% sobre el valor FOB puertos argentinos.

Cabe señalar que dichos derechos se aplican directamente sobre los exportadores, pero por tratarse de un mercado competitivo en donde en el mercado interno confluyen una gran cantidad de oferentes y demandantes dicha alícuota es trasladada desde los exportadores hacia los productores con lo cual la incidencia del mismo termina siendo sobre el productor. Es por esta razón que, como se puede observar en el Gráfico 15.17, el nivel máximo que alcanzó la cotización de la soja en el mercado de Rosario fue de US$345 el cual correspondió al mes de marzo del año 2008. De esta manera, el precio recibido por los productores locales se distancia del precio observado a nivel internacional.

Gráfico 15.17: Precios internacionales y nacionales de soja. Dólares por tonelada



Fuente: IIE sobre la base de CRB y BCR.

Desde una perspectiva histórica es posible afirmar que, a pesar de no registrar los valores de marzo de 2008, aún siguen estando por sobre el promedio de los últimos cinco años más allá de las alícuotas aplicadas desde el año 2002. En este sentido, es necesario

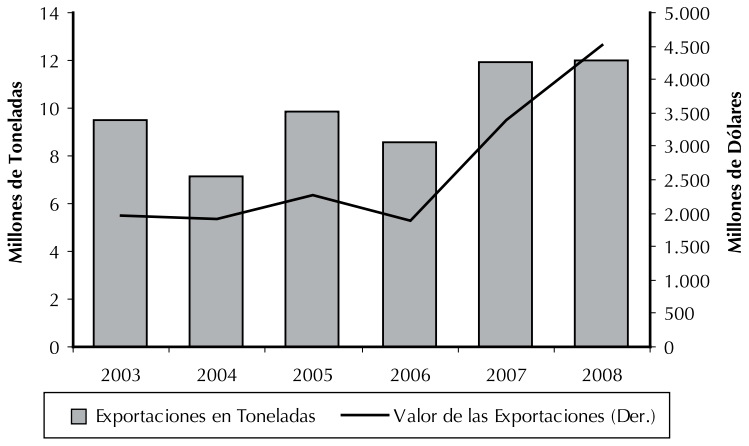
poner en conocimiento que si bien los precios se encuentran en un nivel superior esto no es sinónimo de una mayor rentabilidad. Los costos de producción también se encuentran en un nivel superior al histórico a pesar del descenso registrado desde julio de 2008.

Los hechos de protesta por parte de los productores agropecuarios observados durante el año pasado a raíz del anuncio de la resolución N°125, la cual incrementaba las alícuotas al mismo tiempo que se incrementaban los precios, encuentran su explicación en que las mismas, por tratarse de impuestos que gravan la venta, no tienen en cuenta los costos de producción ni la diferencia en los rendimientos obtenidos por los productores. Éstos pueden deberse a varios factores entre los que juegan la heterogeneidad en la calidad de la tierra entre las diferentes zonas de producción, la distancia respecto a los puertos, las técnicas de producción como así también las condiciones climáticas favorables o desfavorables.

Podría establecerse por último que este tipo de esquema impositivo no solo es inequitativo al gravar únicamente la venta y no la ganancia, sino que además es distorsivo en la medida que genera una desviación de los precios relativos generando una asignación de los recursos diferente a la establecida por la tendencia del mercado.

15.3.1.1.3.3 Exportaciones de Soja de Argentina

Gráfico 15.18: Exportaciones de Soja de Argentina



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Las exportaciones de granos ocuparon por muchos años un importante lugar dentro de las ventas totales al exterior del país. En este sentido, considerando los principales granos comercializados, los correspondientes a soja representaron el 30% en términos de cantidades y un 38% de los ingresos por exportaciones de estos bienes.

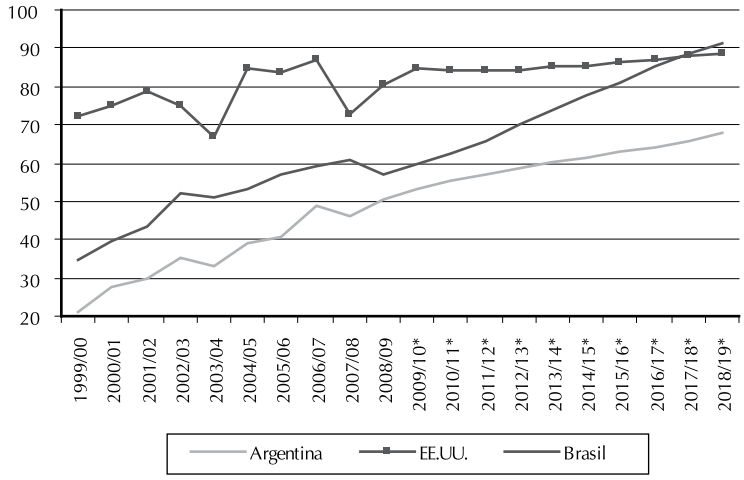
Como muestra de ello, en Gráfico 15.18 se puede observar las ventas al exterior de granos de soja sin procesar. Durante el año 2008 se exportaron unas 12 millones de toneladas, cifra similar a la del año 2007. A pesar de esta similitud en las cantidades, los ingresos resultantes de estas ventas fueron superiores en el año 2008 como consecuencia de los elevados precios observados en este año. De esta manera, durante el año 2008 ingresaron al país 4.526 millones de dólares, un 33% más que durante el 2007.

Si bien las exportaciones observadas durante el año 2008 alcanzaron un récord histórico tanto en cantidades como en valor, es muy probable que esta situación no se observe durante el año 2009. La disminución en la producción de la campaña 2008/09 como consecuencia de la importante sequía observada durante el año 2008 y parte del 2009 sería la principal explicación de ello.

Por último resta comentar cuál es el principal destino de estas ventas. Al igual que EE.UU. y Brasil, el principal destino de las exportaciones de soja de Argentina es China. En el año 2008, el 80% de los envíos de soja al exterior fueron dirigidos hacia este país. El resto correspondió a Irán (5%), Turquía (4%) y Egipto (3%) entre los más destacados.

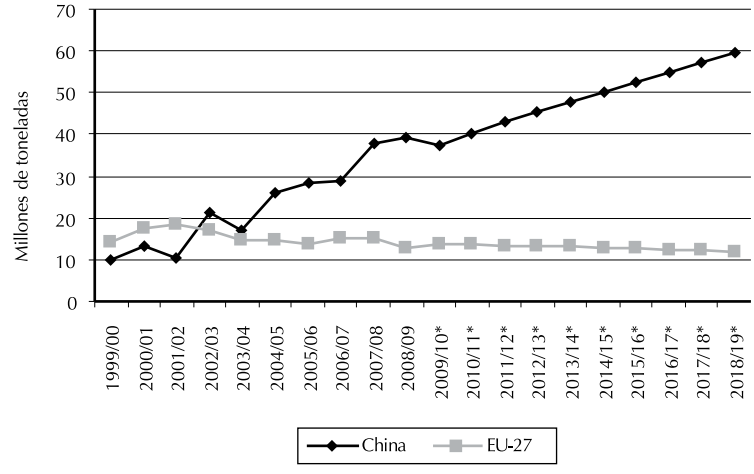
15.3.1.1.4 Proyecciones a largo plazo para la producción de Soja

Gráfico 15.19: Principales productores de soja.



Fuente: IIE sobre la base de USDA. *Proyectado

Gráfico 15.20: Principales importadores de soja.



Fuente: IIE sobre la base de USDA. *Proyectado

Según las proyecciones realizadas por el USDA, la producción de soja estadounidense permanecería sin demasiados cambios en los próximos 10 años alcanzando un nivel en torno a los 85 millones de toneladas anuales. Para Argentina se prevé un crecimiento moderado pasando de 52,5 millones de toneladas estimadas para la campaña 2009/10 a 68 millones para el ciclo 2018/19. Esto significa un crecimiento anual promedio de 3%. Por otro lado, Brasil incrementaría su producción de soja de manera notable (un 60% en los próximos diez años)

De esta manera, se espera que a partir del ciclo 2017/18 la producción brasilera supere a la producción norteamericana, convirtiéndose de esta manera en el mayor productor de soja del mundo. El Gráfico 15.19 muestra la evolución de la producción de Brasil, Argentina y EE.UU. en los últimos diez años y las proyecciones para la próxima década.

En cuanto a las importaciones, China continuaría en la senda de fuerte crecimiento acentuando aún más su dependencia de soja norteamericana, argentina y brasilera. Mientras tanto, la Unión Europea reduciría su consumo e importaciones de la oleaginosa durante la próxima década.

Aquí las conclusiones son claras: China seguirá siendo un jugador clave en el mercado mundial de soja. Esto constituye una oportunidad no sólo para Brasil y Argentina, actuales grandes productores de la región, sino también para otros países del Cono Sur con un gran potencial como Paraguay, Bolivia y Uruguay.

Recuadro 15.2: ¿Por qué China no es ni será un gran productor de soja?

Actualmente, China compra al mundo más del doble de soja de la que produce y la tendencia indica que esta relación aumentará con el paso del tiempo. La combinación de una gigantesca población y las dificultades para la expansión de su producción alimenticia llevan necesariamente a esos resultados. El país se enfrenta a dos grandes restricciones para la producción extensiva de granos: una vinculada a las condiciones edafoclimáticas [7] y la otra con la distribución de la tierra.

El crecimiento del producto industrial, la expansión de la producción agrícola, y el crecimiento de los ingresos medios han contribuido al agotamiento de los recursos hídricos de China. Desde 1949 a 1998 el uso total de agua en China creció un 430%, siendo la demanda industrial la que creció con mayor rapidez. La participación del consumo de los recursos hídricos de la agricultura cayó del 97% al 69%, mientras que la industria pasó del 2% al 21%. El consumo para otros usos ascendió del 1% al 10% en el mismo período.

Según el informe del USDA "*China´s Agricultural Water Policy Reforms*"(2003), el país asiático se encuentra en la quinta posición respecto al volumen total de recursos hídricos, pero la enorme población que posee (estimada en más de 1.300 millones de habitantes) lo lleva a ubicarse entre los últimos del planeta en cuanto a disponibilidad de agua per cápita. El crecimiento de la industria y de los grandes centros urbanos seguirá compitiendo por el agua con los productores agrícolas, de los cuales cerca del 50% depende de la disponibilidad de este recurso para irrigar sus campos. Además, la distribución de las precipitaciones tampoco le favorece. En el sur del país las precipitaciones son abundantes especialmente durante el verano, pero hay carencia de nutrientes en el suelo. En el norte, la capacidad productiva potencial de sus tierras no puede ser utilizada plenamente dado que no se cuenta con adecuada provisión de agua.

Pero el avance de agricultura extensiva en China se enfrenta a un problema adicional: la disponibilidad y distribución de la tierra. Según datos de la FAO, en el 2007, de las 960 millones de hectáreas de territorio nacional sólo 140 eran consideradas como tierra cultivable. A su vez, las 200 millones de familias campesinas explotan, en promedio, unidades de sólo 0,7 hectáreas, hecho que sin duda dificulta el aprovechamiento de las economías de escala en cultivos extensivos.

15.3.1.1.5 Consideraciones para un plan estratégico para la producción de Soja

El desempeño de la producción de esta oleaginosa en los últimos años demuestra el gran potencial tanto de los recursos naturales como del capital humano acumulado durante muchos años. Estos factores han permitido posicionar a Argentina en los primeros lugares entre los principales países productores.

7 Las condiciones edafoclimáticas se refieren a aquellas características vinculadas al suelo y el clima.

La producción primaria es el puntapié inicial de toda una cadena productiva. Como se ha podido ver, a diferencia de Brasil y EE.UU., Argentina exporta una proporción menor de soja sin procesar respecto de su producción primaria. A cambio de ello, produce y exporta productos con mayor valor agregado tales como aceites y harinas proteicas, las cuales son utilizadas para la producción industrial y la alimentación animal, aspecto que será tratado con mayor detalle en la tercera parte de este capítulo.

Teniendo en cuenta que las estimaciones respecto a una creciente demanda de alimentos hacia futuro es necesario la elaboración de un plan estratégico que incluya a la producción primaria como la base de toda una cadena de valor. En este sentido, hasta el momento no existe un plan explícito acordado entre el Estado Nacional y los privados en el cual se establezca una línea de trabajo que permita aprovechar las favorables perspectivas a largo plazo.

Actualmente, el principal punto de discusión entre los integrantes de la cadena de producción de soja se encuentra en las alícuotas que el Estado Nacional cobra en concepto de derechos de exportación. Esta medida fue correctamente justificada luego de la devaluación del año 2002 ante la necesidad de resolver los problemas fiscales y sociales que el país debía enfrentar en ese entonces. A pesar de haber sido establecidas con carácter de transitorias, las mismas siguen vigentes hasta la actualidad, representando una importante proporción de los ingresos fiscales. Los hechos observados durante el año 2008 revelan su ineficiencia como medida de política económica por su carácter inequitativo y distorsivo.

Por otra parte, es necesario destacar que si bien la producción agrícola se expandió en estos últimos años, la distorsión de precios producto de la aplicación de estos impuestos generó una tendencia hacia una mayor producción de soja en términos del resto de los granos. El crecimiento en la producción de soja debe lograrse mediante un incremento en la producción por hectárea, incorporando nuevas tecnologías, reponiendo los nutrientes que se extraen del suelo y evitando las prácticas de monocultivo.

A razón de ello, es necesario modificar el actual sistema impositivo con el objetivo de generar los incentivos económicos necesarios para que los agentes privados se orienten hacia una producción más diversificada, contemplando adecuados esquemas de rotación de cultivos y reposición de nutrientes para lograr de esta manera una producción agrícola sustentable.

En este sentido, el trabajo que pueden aportar aquellas organizaciones tales como ACSOJA, que nuclean a los distintos eslabones de la cadena de valor entre ellas las orientadas a la provisión de insumos, producción primaria, comercialización, industrialización, servicios y ciencia y tecnología, es fundamental para establecer objetivos a largo plazo y articular las estrategias y actividades encaminadas hacia cumplir las metas establecidas. Entre ellos no deben faltar los proyectos orientados hacia la mejora de los insumos y técnicas de producción que incrementen la productividad y rentabilidad empresaria de la producción primaria como así también aquellos tendientes a crear una demanda creciente a partir del desarrollo de nuevos usos de la soja, incrementando el valor agregado de este producto. La experiencia del estado de Indiana en EE.UU. es un ejemplo de lo que podría implementarse en Argentina. (ver Recuadro 15.3)

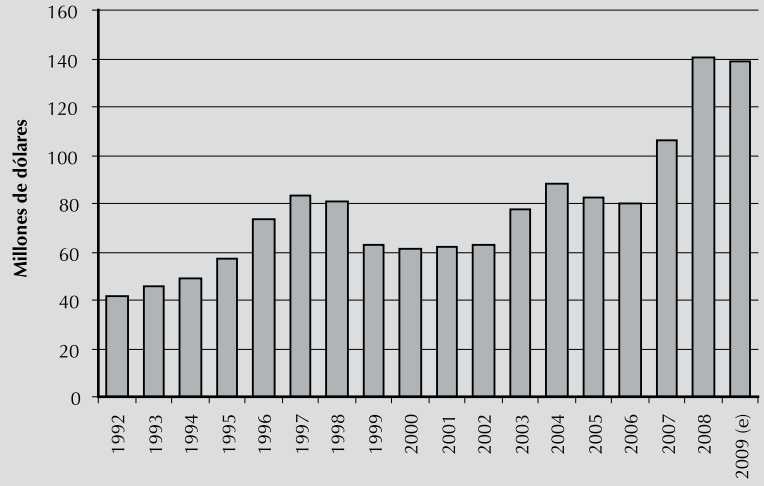
Recuadro 15.3: Indiana Soybean Organizations

Indiana es el tercer Estado mayor productor de soja de EE.UU y dicha actividad en conjunto con las industrias procesadoras realizan un importante aporte al producto bruto de dicho Estado. En él existen dos cámaras que nuclean a los distintos integrantes de la cadena de valor de la soja. La *Indiana Soybean Board* (ISB), reúne a las industrias procesadoras de soja y la *Indiana Soybean Growers Association* (ISGA), agrupa a los productores de soja. Ambas organizaciones decidieron en el año 2005 asociarse y conformar una única organización, la *Indiana Soybean Organizations.*

Ésta se plantea como misión integrar a los distintos eslabones de la cadena de valor tanto para mejorar la producción primaria como así también incrementar la demanda de soja a través del desarrollo de nuevos usos de la misma tales como biocombustibles y alimentos para la actividad ganadera. También tiene como propósito buscar nuevos mercados para la colocación de estos productos, estrategias de comercialización y organización de toda la cadena en general.

Las actividades de investigación de estas entidades son financiadas a través de los llamados *"soybean-checkoff"*, los cuales son aportes que realizan los productores primarios equivalentes al 0,5% del valor neto de la venta de los granos. Estos fondos, los cuales son recaudados solamente en la primer transacción entre el productor y la industria, son administrados por la *United Soybean Board*, entidad que agrupa a todas la cámaras de productores e industriales de cada Estado quién distribuye los mismos a cada una de ellas. En el Gráfico 15.21 es posible observar la recaudación de recursos mediante este sistema.

Gráfico 15.21: Recaudación a través de contribuciones (checkoff)



Fuente: IIE sobre la base de Soybean checkoff.

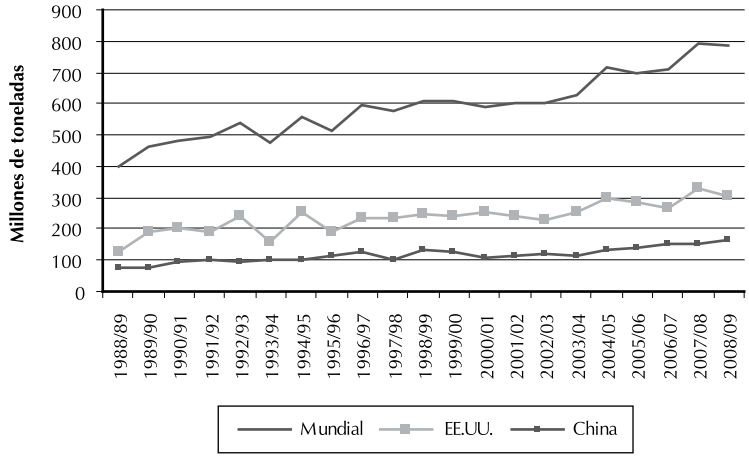
Estas iniciativas constituyen un claro ejemplo de integración entre los distintos sectores productivos con el objetivo de incrementar los beneficios de todos los integrantes a partir de la sinergia que surge de la unión. Actualmente Argentina cuanta con organizaciones similares a las de EE.UU., por lo cual se encuentra en condiciones de llevar adelante este tipo de emprendimientos.

15.3.1.2 Maíz

La producción de maíz merece especial atención no solo por lo que significa su producción en sí misma como actividad económica sino también por el importante rol que desempeña como insumo fundamental en las cadenas agroalimentarias. Este cereal es utilizado en la producción de alimentos para consumo humano, biocombustibles y balanceados para la producción de distintos tipos de carne (bovina, porcina y aviar) y leche entre los principales usos. En esta primera parte se analizará la producción primaria del cereal, como paso previo al análisis de las cadenas de agregado de valor, que se estudiará con mayor profundidad en la tercera parte de este capítulo dedicada al sector agroindustrial.

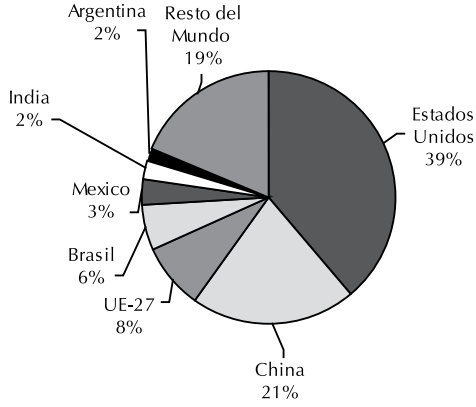
15.3.1.2.1 Contexto internacional

Gráfico 15.22: Producción de maíz



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Gráfico 15.23: Principales productores mundiales de maíz. Campaña 2008/09



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En las dos últimas décadas, la producción mundial de maíz ha crecido sostenidamente a una tasa promedio de 3,5% anual, alcanzando en la campaña 2008/09 el nivel récord de 790 millones de toneladas. Como se puede observar en el Gráfico 15.22, la mayor parte de esta producción es explicada principalmente por dos países: EE.UU. y China. El primero de ellos lidera el ranking de productores con 307 millones de toneladas en este ciclo 2008/09, casi duplicando la producción de China quien ocupa el segundo lugar con 166 millones. Estos países representan el 39% y 21% de la producción mundial respectivamente.

Un aspecto que no debe dejar de mencionarse es que ambos países obtienen su producción utilizando una superficie de tierra muy similar, pero los rendimientos de éstos son muy diferentes. EE.UU. utilizó 31,8 millones de hectáreas, las cuales rindieron en promedio 9,6 toneladas por hectárea, mientras que China, utilizando

29,8 millones de hectáreas alcanzó un rendimiento de 5,57 toneladas por hectárea. En este sentido, EE.UU se consolida no sólo como el mayor productor de maíz, sino que al mismo tiempo es el país con mejor rendimiento por hectárea.

En el Gráfico 15.23 es posible observar la participación en la producción mundial de estos países y de aquellos que les siguen en orden de importancia. En este sentido, la UE-27 ocupa el tercer lugar con una producción de 62,7 millones de toneladas, representando el 8% del total mundial.

Entre los países sudamericanos, Brasil alcanza el mejor desempeño ocupando el cuarto lugar a nivel mundial y explicando el 6% de la producción total. Argentina se posiciona séptimo mientras que el resto de los países se alejan de la tabla: Chile se ubica en el puesto 36, Paraguay en el 41, Bolivia en el 47 y finalmente Uruguay en el puesto 68.

Por otra parte, EE.UU no sólo se consolida como un gran productor de maíz sino que también es un referente en el comercio internacional. Como se puede observar en el Cuadro 15.2, el 59% de las exportaciones mundiales correspondientes al período 2008/09 tuvieron como origen EE.UU. De esta manera, este país se diferencia de China, quien a pesar de su importante volumen de producción, lo destina a su consumo doméstico.

En segundo y tercer lugar se encuentran Argentina y Brasil, los cuales participan en un 9% de las exportaciones mundiales en cada caso[8].

Cuadro 15.2: Principales países exportadores e importadores. Ciclo 2008/09*

Exportaciones (Miles de toneladas)			Importaciones (Miles de toneladas)		
País	**Cantidad**	**% sobre Total Mundial**	**País**	**Cantidad**	**% sobre Total Mundial**
EE.UU	47.195	59%	Japón	16.500	21%
Argentina	7.500	9%	México	7.400	9%
Brasil	7.500	9%	Corea del Sur	7.000	9%
Ucrania	5.500	7%	Taiwán	4.400	6%
Sudáfrica	2.500	3%	Egipto	4.200	5%
UE-27	1.750	2%	Colombia	3.200	4%
Rusia	1.350	2%	Irán	3.100	4%
Serbia	1.300	2%	UE-27	2.500	3%
Paraguay	1.200	2%	Malasia	2.000	3%
India	600	1%	Argelia	1.900	2%

Fuente: IIE sobre la base de USDA. *Las exportaciones e importaciones corresponden al año de mercado.

Respecto a los principales países importadores, Japón es el principal demandante, explicando el 21% de las importaciones mundiales correspondientes al período 2008/09. Es útil

8 Las exportaciones e importaciones se refieren a las estimadas para el "año de mercado", el cual es diferente al año de producción. Para los países del hemisferio norte, el año de producción 2008/09 comenzó y finalizó en el año 2008, y el año de mercado comienza en el 2008 y finaliza en el 2009. Para los países del hemisferio sur, el año de producción 2008/09 comenzó en el año 2008 y finalizó en el año 2009, mientras que el año de mercado comenzó en el 2009 y finalizará en el 2010.

mencionar además que casi la totalidad de las mismas son provistas por EE.UU siendo a su vez el principal destino de las exportaciones de este último.

Realizando una comparación de los países limítrofes de Argentina podemos observar que existe una gran polarización: en la campaña 2008/09 Brasil produjo el 76% de la producción regional, siguiendo Argentina con el 19%. Sin embargo, cabe destacar que se trató de una campaña atípica en el país, castigada por una importante sequía que afecto fuertemente la producción, cayendo un 40% con respecto a la campaña 2007/08. El Cuadro 15.3 muestra las principales variables de la producción de maíz para los países del MERCOSUR y Chile.

Cuadro 15.3: Producción de Maíz en los países limítrofes. Campaña 2008/09. Millones de toneladas

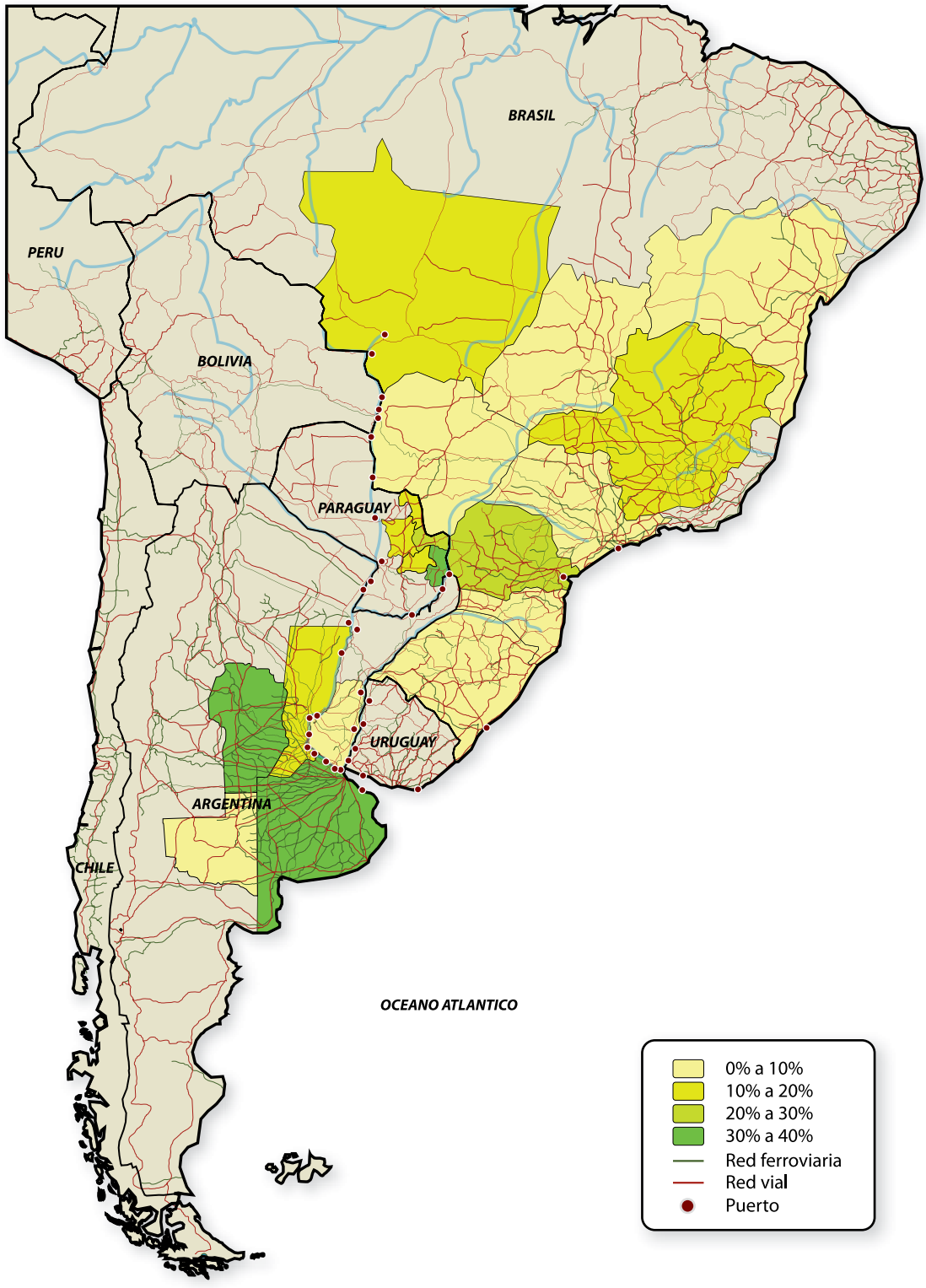
	Brasil	Argentina	Paraguay	Uruguay	Bolivia	Chile	Total
Producción	51	12,6	1,0	0,2	0,7	1,3	66,8
Ranking de Productores Mundiales	4	8	41	70	48	35	
% Producción Regional	76%	19%	1%	0,3%	1%	2%	100,0%
% Producción Mundial	6,4%	1,6%	0,1%	0,03%	0,1%	0,2%	8,4%
Consumo Doméstico	44,50	6,1	0,3	0,58	0,65	2,3	
Exportaciones Netas	6,7	7,4	1,2	-0,40	0,02	-0,93	
Ranking Exportadores Mundiales	2	3	8		24		
% Exportaciones Mundiales	9%	9%	2%		0,03%		20,3%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Como puede observarse, el conjunto de países de la región explican el 8,4% de la producción mundial de maíz, pero representan una proporción mayor de las exportaciones. Éstas alcanzan el 20,3% del total mundial.

Respecto a la producción de los principales países de Sudamérica, es posible observar su localización en el Mapa 15.2. En Brasil, ésta se encuentra menos concentrada que en el caso de la soja. Aún así, la participación de Mato Grosso y Paraná siguen siendo las más importantes, donde se produce el 12% y 25% del total nacional respectivamente. En Argentina, la distribución es similar: la Región Centro y Buenos Aires producen el 52% y 31% del total nacional respectivamente.

Mapa 15.2: Localización de la producción de maíz en Paraguay, Brasil y Argentina



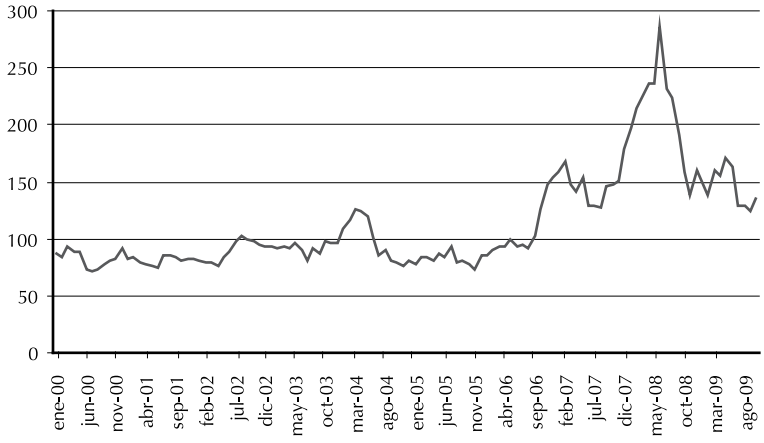
Fuente: IIE sobre la base de INBIO Paraguay, CONAB y MAGyP.

15.3.1.2.1.1 Precios internacionales de maíz

Al igual que lo comentado para el caso de los precios de la soja, la cotización internacional del maíz depende de varios factores. Entre ellos existen algunos vinculados directamente a la oferta y demanda física del bien y otros relacionados con los mercados financieros.

Como se puede observar en el Gráfico 15.24, el precio de este *commodity* determinado en *Chicago Board of Trade* (CBOT), el principal mercado de referencia a nivel internacional, se estableció durante la primera mitad del año 2009 en un valor promedio de US$156. Este valor se encuentra aún superior al promedio histórico observado durante el período 2000-2006, pero por debajo de las cotizaciones registradas durante los años 2007 y 2008.

Gráfico 15.24: Precio internacional de maíz. CBOT. Dólares por tonelada



Fuente: IIE sobre la base de CRB.

No existe una única explicación para este comportamiento de los precios. Lo cierto es que se conjugan ambos factores mencionados anteriormente. En este mercado se negocian principalmente contratos de compra y venta del cereal a futuro. Entre los agentes intervinientes se encuentran aquellos que asisten al mercado siendo demandantes del bien (por ejemplo industrias que lo utilizan como insumo para la producción) y oferentes (como podrían ser productores o acopiadores). Estos buscan principalmente tomar una cobertura ante la variación de precios y de esta manera acotar el riesgo de su negocio. Pero por otra parte, en estos mercados también participan agentes financieros, los cuales invierten sus fondos en contratos de futuros u opciones con el objetivo de obtener una renta a partir del mismo.

Si bien no existe una manera precisa de cuantificar la influencia que ejercen los distintos tipos de agentes en este tipo de mercado, podría decirse que el accionar de los inversores financieros durante estos últimos años tuvo mayor peso al momento de establecer las causas del incremento de precios observado que los factores propios de la oferta y demanda mundial de este commodity. A pesar de la sólida demanda de maíz a nivel mundial y stocks finales relativamente bajos no son suficientes como para explicar una variación de precios tan elevada. En cambio, la devaluación del dólar respecto a otras monedas observado en los meses previos al comienzo de la crisis financiera del año 2008, parece dar mejor justificación a este hecho.

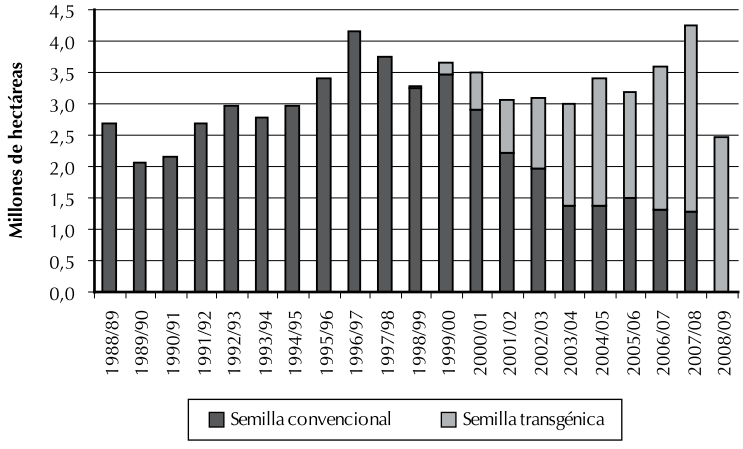
15.3.1.2.2 Producción de maíz en Argentina

La evolución de la producción de maíz en Argentina ha mostrado un avance continuo, incorporando nuevas tecnologías tanto desde lo genético como desde lo operativo. En la década del 70 se generaliza en el país el uso de maíces híbridos que mejoran la resistencia al vuelco y logran una mayor uniformidad en el desarrollo vegetativo de las plantas, permitiendo de esta manera una cosecha mecanizada más eficiente. Paralelamente, se observaron avances tecnológicos en la maquinaria agrícola como así también un mayor uso de fitosanitarios (particularmente herbicidas y plaguicidas).

En la década del '80 continúa el proceso de sustitución de variedades por híbridos y se logran importantes avances en el manejo poscosecha del grano, en particular en los procesos de almacenamiento y secado. Se difunde la aplicación de un paquete tecnológico conocido como "costo cero" basado en el ajuste de la fecha de siembra, una adecuada planificación en la rotación de cultivos y la práctica de un buen barbecho utilizando los rastrojos del cultivo anterior.

Durante los '90 se produjo un importante crecimiento en la producción de maíz en el país. Los principales factores que ayudaron a este crecimiento fueron la mayor disponibilidad en el mercado de nuevos híbridos con mayor potencial de rendimiento y mejor resistencia a enfermedades y plagas, el incremento en el área fertilizada, la creciente utilización del sistema de siembra directa y el recambio del parque de cosechadoras. Además, en enero de 1998 se autoriza el uso de semillas transgénicas con resistencia a insectos lepidópteros y, en junio, la semilla tolerante al herbicida glufosinato de amonio.[9] Sin embargo, esto no tuvo un impacto inmediato. Se estima que para ese año sólo el 0,4% de la superficie implantada con maíz correspondía a semilla transgénica, cifra que ascendería al año siguiente al 5,3%.

Gráfico 15.25: Superficie implantada con el cultivo de maíz en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP, Bolsa de Cereales de Buenos Aires y ArgenBio.

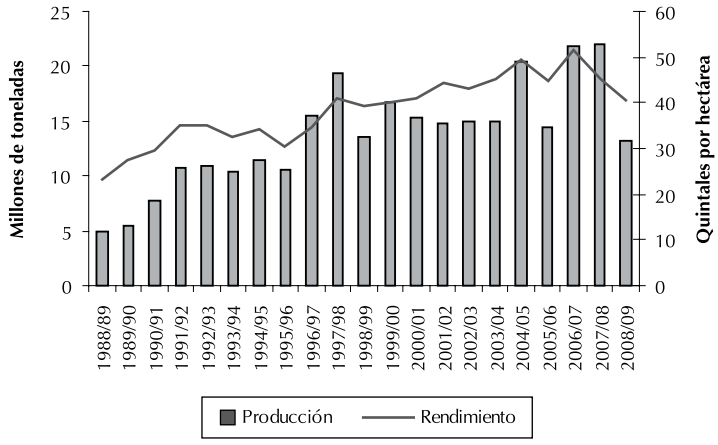
Sin embargo, en los comienzos de este nuevo siglo la expansión en la superficie cultivada con transgénicos continuó a paso firme. Según información provista por el Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología (ArgenBio), casi el 17% de la superficie implantada de maíz en el año 2000 correspondía a maíz Bt (resistente a insectos lepidópteros) y para el año 2007 esa cifra ascendió al 70%.

En la campaña 2007/08, Argentina sembró por primera vez maíz con características acumuladas (resistencia a insectos lepidópteros y tolerancia al herbicida glifosato), en aproximadamente 82.000 hectáreas, el 2% de la superficie dedicada al cereal. La superficie sembrada con maíz Bt fue de 2,51 millones de hectáreas, el 59% del área total de maíz y tolerantes a glifosato 369.000 hectáreas, el 9% del total de maíz. El resto de la superficie fue sembrada con semilla convencional.

9 Fuente: Publicaciones Agricultura, MAGyP.

Al igual que ocurrió con el caso de la soja, la incorporación de la semilla transgénica acompañada con otros avances en tecnología agrícola tuvieron un impacto trascendental en la producción del maíz. En el Gráfico 15.25 puede advertirse un crecimiento continuo en los rindes, auque no se observa un quiebre estructural como en la producción de soja. Ocurrió que la incorporación de las variedades transgénicas del cereal fue más paulatina que en el caso de la oleaginosa. A cuatro años de aprobada la resolución que autorizaba el uso de soja RR, el 75% del total sembrado de soja en el país correspondía a esta variedad; mientras que en el caso del maíz, cuatro años después de autorizado el uso de variedades transgénicas, sólo se utilizaba en el 27% del área total dedicada a ese cultivo.

Gráfico 15.26: Producción y rindes de maíz en Argentina



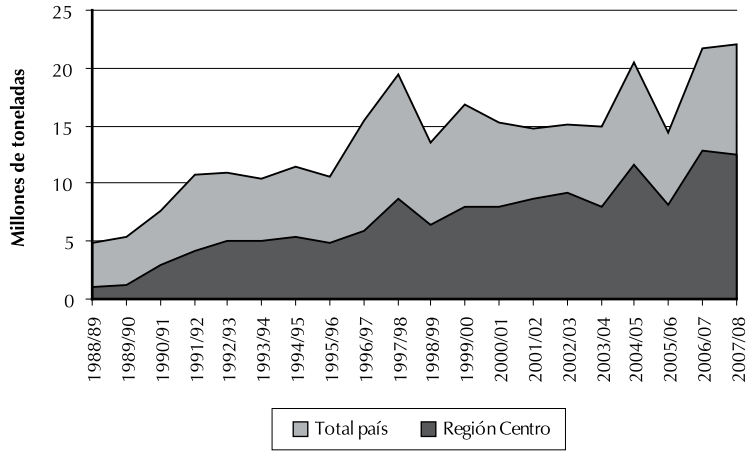
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

En consecuencia, este avance en términos de biotecnología ayudó a que la producción de maíz en el país experimentara un notable crecimiento (ver Gráfico 15.26) aún cuando la superficie sembrada no siguiera necesariamente el mismo sentido. Si se compara la producción de la campaña 2007/08 con la de 1987/88, la producción de maíz se incrementó en un 140% (crecimiento anual promedio de 4,5%).

Del mismo modo, en las últimas dos décadas, la superficie implantada con el cultivo creció a una velocidad promedio del 2,4% mientras que el producto por hectárea lo hizo al 4%. Así, el principal factor explicativo del aumento de la producción de maíz fue la mejora en los rindes y en segunda instancia la expansión del área implantada.

15.3.1.2.2.1 Producción de maíz en la Región Centro

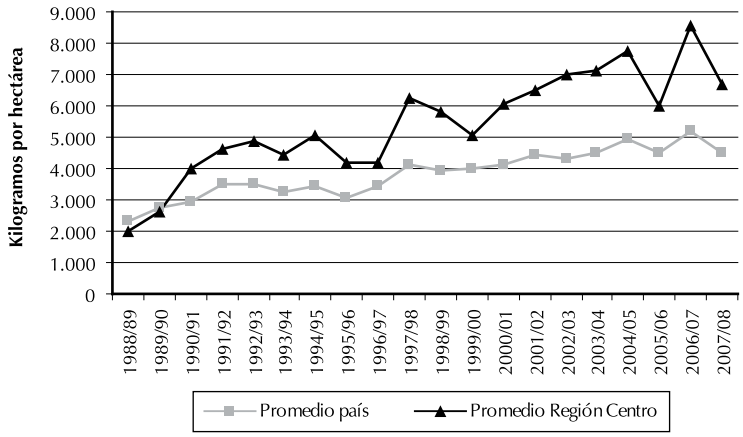
Gráfico 15.27: Participación de la Región Centro en la producción de maíz



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

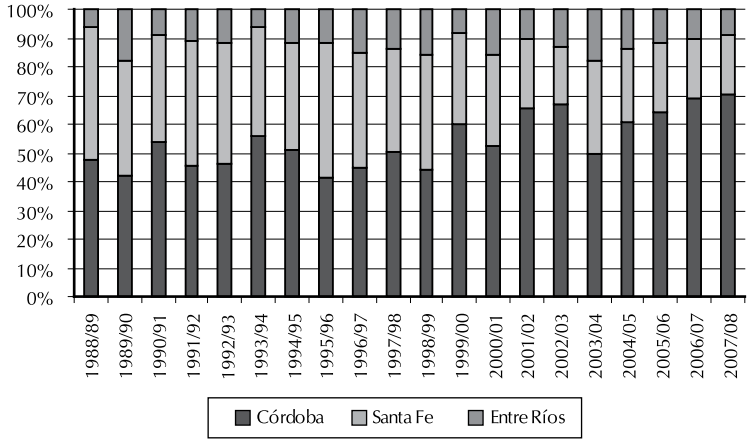
Más de la mitad del maíz argentino es producido en la Región Centro, la cual ha tenido una participación en el último quinquenio del 56,5% en la producción nacional. En la campaña 2007/08, de las 22 millones de toneladas producidas a nivel nacional 12,4 tuvieron su origen en las provincias de la Región Centro (ver Gráfico 15.27). Dentro de esta región, Córdoba es la principal provincia productora, la cual produjo en esa campaña 8,8 millones de toneladas.

Gráfico 15.28: Rendimiento del cultivo de maíz en la Región Centro



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Gráfico 15.29: Participación de cada provincia en la producción de maíz de la Región Centro



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Cabe destacar el diferencial de rindes que existe entre el promedio nacional y la Región Centro, la cual ha logrado obtener rendimientos por hectárea hasta un 60% superior a la media nacional. Precisamente en la campaña 2006/07, el rinde promedio del país fue de 5,1 toneladas por hectárea, mientras que en la Región Centro fue de 8,6 toneladas por hectárea (un 65,5% superior).

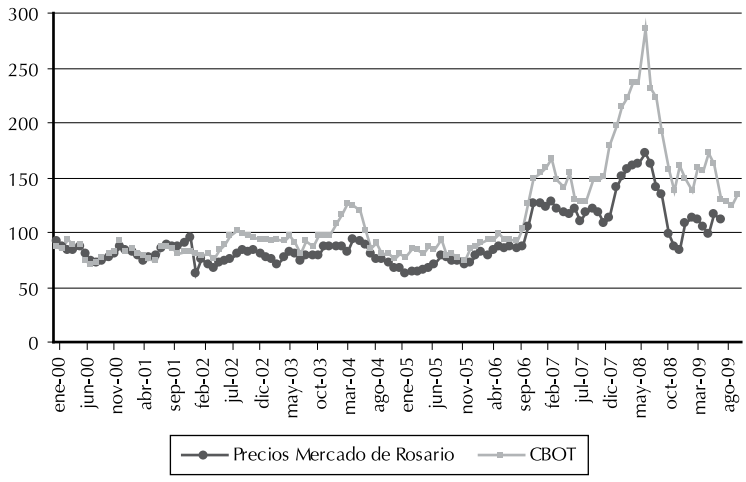
Dentro de la misma Región Centro, la contribución de cada una de las provincias ha ido variando de manera significativa con el paso del tiempo. Mientras que Córdoba ha mejorado su participación, Santa Fe la ha reducido y Entre Ríos la ha logrado mantener relativamente estable. En la campaña 2007/08, Córdoba produjo el 70,5% del total regional, Santa Fe el 20,5% y Entre Ríos el 9%.

15.3.1.2.2.2 Precios internos y su relación con los precios internacionales

Al igual que lo mencionado para el caso de los precios internos de la soja, existe a partir del año 2002 un diferencial entre el precio internacional del maíz y el precio transado en los mercados internos de referencia, el cual se debe a la implementación, desde aquél año, de un impuesto a las exportaciones de este cereal del orden del 20%.

A pesar de ello, los precios internos se comportaron de manera similar a los internacionales, ubicándose en la primera mitad del año 2009 en un nivel promedio de US$109, por debajo de los precios máximos registrados en el año 2008, pero superiores a los correspondientes al período 2000-2006.

Gráfico 15.30: Precio internacional e interno del maíz. Dólares por tonelada



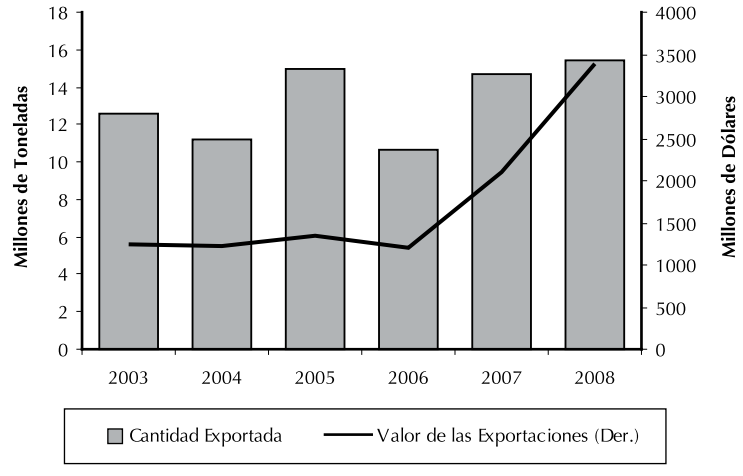
Fuente: IIE sobre la base de CAR y CRB.

Es importante mencionar que la diferencia entre los precios internacionales de referencia y los domésticos en muchas oportunidades superaron al porcentaje correspondiente a las alícuotas de los derechos de exportación. Esto se debe a que desde el año 2007, existió una intervención por parte del gobierno nacional el cual restringía de manera arbitraria los envíos al exterior de este cereal con el propósito de mantener bajos los precios internos del mismo.

Si bien esto favorecía aquellas industrias que lo demandaban como insumo, por otra parte disminuía el precio al cual podía acceder el productor del mismo. Esta razón sumada al incremento en los costos de producción observados durante los años 2007 y 2008 repercutieron en las decisiones de los productores llevándolos a destinar una menor proporción de maíz en sus planes de producción. En la campaña 2008/09, el área sembrada de maíz se redujo en un 25% respecto al período anterior en parte debido a estos factores y a unas condiciones climáticas de escasa lluvias que impidieron la siembra del cereal.

15.3.1.2.2.3 Exportaciones de maíz de Argentina y sus principales destinos

Gráfico 15.31: Exportaciones de maíz de Argentina



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Tal como se adelantó anteriormente, Argentina ocupa uno de los primeros lugares entre los países exportadores de maíz. Los envíos al exterior de este grano constituyen el principal producto primario comercializado en términos de volumen de Argentina. Como se puede observar en el Gráfico 15.31, durante el año 2008 se exportaron 15,4 millones de toneladas de maíz alcanzando un nivel récord histórico, ingresando al país US$3.393 millones de dólares a raíz de estas ventas.

Las explicaciones a este desempeño se encuentran en los resultados de la campaña 2007/08. A pesar de que los rendimientos promedio de la misma no fueron los más elevados como consecuen-

cia de que el clima no jugó a favor, el crecimiento en el área sembrada compensó con creces estas mermas y permitió alcanzar una producción de 22 millones de toneladas. Dado que Argentina sólo consume internamente entre 6 y 8 millones de toneladas de este cereal, generó un excedente muy importante para ser comercializado al exterior.

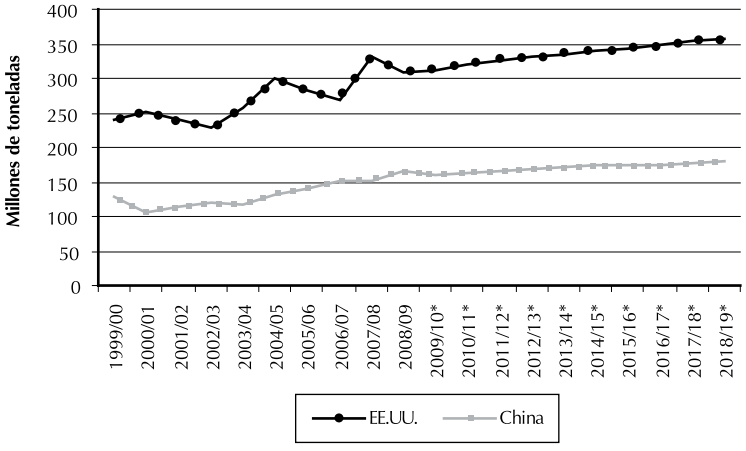
De acuerdo a las exportaciones correspondientes al año 2008, se encuentran entre los principales destinos los países tales como España (25%), Irán (13%), Portugal (7%) considerando los más importantes dentro de una extensa lista de países clientes.

Las estimaciones de envíos al exterior de maíz para el año 2009 y 2010 no serán tan elevadas como lo experimentado en estos últimos años. Los magros resultados de la campaña 2008/09 y la menor siembra registrada para el ciclo 2009/10 darán por resultado un menor excedente exportable.

15.3.1.2.3 Proyecciones a largo plazo para la producción de maíz

Tal como fue comentado anteriormente, en la campaña 2008/09 EE.UU. y China produjeron el 60% de la producción mundial de maíz. Según las proyecciones del USDA, ambos países seguirán incrementando sus cosechas, liderando el ranking de productores mundiales. Se estima que la producción del cereal en EE.UU. crecerá a una tasa anual promedio cercana al 1,5% en los próximos diez años mientras que para China las perspectivas son menores: 0,9% de crecimiento anual promedio para la próxima década. Cabe recordar que si bien ambos países incrementarán su producción, sólo EE.UU dispone de excedentes exportables, lo cual se diferencia de China quien prácticamente no tiene influencia en el comercio internacional.

Gráfico 15.32: Producción de maíz: EE.UU. y China. Proyecciones hasta el 2018



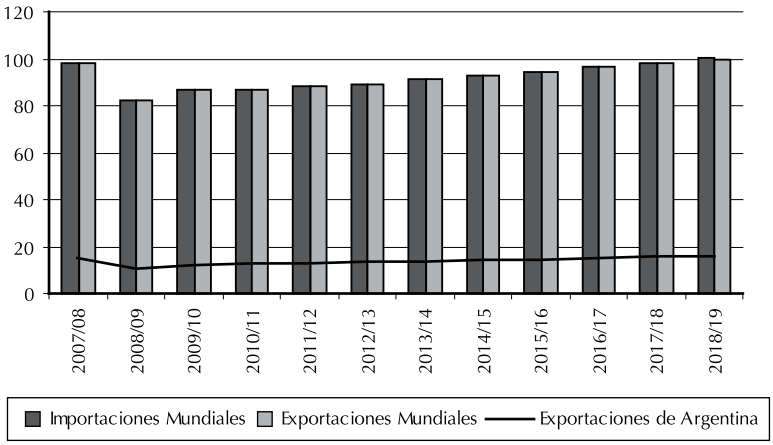
Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Al mismo tiempo, este mismo organismo prevé un crecimiento más lento en la elaboración de etanol a base de maíz. La producción de este biocombustible en los Estados Unidos ha crecido rápidamente en los últimos años, desde algo menos de 3.000 millones de galones (11.350 millones de litros) en el año 2003 a más de 9.000 millones de galones (34.070 millones de litros) en 2008. La mayor parte del etanol que se produce en Norteamérica utiliza maíz como principal insumo, consumiendo de esta manera una tercera parte de su propia producción (campaña 2008/09). La continua presencia de la demanda de la industria energética en el mercado del maíz en combinación con otros factores mantuvo los precios de este *commodity* por encima de su nivel histórico; sin embargo, los precios proyectados para los próximos años no alcanzarían los valores observados en la primera mitad de 2008.[10]

10 Un estudio detallado de la industria del etanol en Argentina y en el mundo puede consultarse en "El Balance de la Economía Argentina 2005"

Respecto a los países de Sudamérica, las previsiones de crecimiento en la producción de maíz no se alejan de la tendencia actual. Para Brasil, se proyecta un crecimiento del 1% promedio anual mientras que para Argentina un 2,4%. Aún así, la producción del país vecino sigue más que duplicando la producción local. De todos modos, Argentina presenta un mayor excedente exportable que Brasil, lo cual sigue posicionando al país como el segundo exportador de este grano.

Gráfico 15.33.: Proyecciones de comercio internacional de maíz. Millones de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En este sentido, es posible observar en el Gráfico 15.33 las proyecciones de comercio internacional de este commodity. En el mismo se puede apreciar que las exportaciones e importaciones mundiales seguirán creciendo y lo harán aproximadamente a una tasa promedio del 2% durante el período 2009/10-2018/19. Esto significa que aquellos países que no son autosuficientes en su producción de maíz incrementarán su demanda al mismo tiempo que aquellos países que disponen de excedentes abastecerán a la misma incrementando su producción. De esta manera, siendo Argentina un proveedor mundial de maíz, deberá incrementar su producción primaria no sólo para abastecer su consumo interno, sino también la demanda internacional manteniendo una porción constante de este mercado.

15.3.1.2.4 Consideraciones para la elaboración de un Plan Estratégico de la cadena de valor del maíz

La producción primaria de maíz es el primer eslabón de una extensa cadena de valor. A lo largo de la misma es posible encontrar sectores cuya actividad consiste en proveer los insumos necesarios para la producción del cereal. Por otra parte, existen también aquellos sectores que lo utilizan como insumo para la elaboración de otros productos.

Entre las actividades que proveen de insumos para la producción se encuentran aquellas ligadas a la elaboración de semillas, agroquímicos y maquinaria como así también de los servicios tales como los vinculados a la logística, comercialización y asesoramiento profesional. Por el lado de la demanda de maíz como insumo, se encuentran la actividad ganadera, la cual utiliza el maíz como alimento de los animales al igual que los criadores de porcinos y aves. La industria alimenticia también utiliza maíz para la elaboración de aceites comestibles y alimentos de consumo humano. Todas estas actividades aportan su cuota de valor lo cual hace que a la agregación de valor que implica la producción de maíz en si mismo se sume el agregado de valor del resto de las actividades mencionadas anteriormente.

Por otra parte, de acuerdo a lo comentado anteriormente, Argentina se destaca como un país proveedor de maíz al resto del mundo. En este sentido, la exportación también merece su importancia ya que esta actividad genera una gran cantidad de ingresos para el país.

Teniendo en cuenta la importancia de la producción de maíz para Argentina ya sea desde el punto de vista de su producción para abastecer la demanda de las distintas industrias domésticas como así también la demanda externa, surge la conveniencia de acordar un plan estratégico a largo plazo el cual cuente con la aprobación conjunta entre las instituciones privadas que la componen como así también del Estado Nacional.

Este plan debe tener como objetivo incrementar la producción y el valor agregado de esta cadena, teniendo en cuenta no sólo la propia demanda doméstica sino también la proveniente del exterior. El plan debe trascender las fronteras de nuestro propio país, integrándose a las nuevas tendencias que se proyectan en el mundo en términos de producción y consumo.

Además de definir los objetivos a alcanzar, deben establecerse los roles tanto del Estado Nacional como de las instituciones privadas. En este sentido, el Estado debe participar mediante la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las distintas actividades. Es también parte de la tarea del Estado nacional promover las instituciones de investigación científica en todas sus disciplinas como así también apoyar a aquellas instituciones privadas que destinan parte de sus recursos a este fin.

Para el caso particular de la producción de maíz, este conocimiento aplicado al desarrollo de nuevas variedades de semillas y agroquímicos más específicos permitirán incrementar la producción mediante el aumento del rendimiento por hectárea, procurando un desarrollo sustentable de la actividad.

Las actuales medidas económicas vigentes tales como la aplicación de derechos de exportación como así también las restricciones arbitrarias a las mismas si bien reducen el precio interno del maíz para aquellas actividades que lo utilizan como insumo, también reducen al mismo tiempo los incentivos a la producción primaria. De esta manera, lo que puede llegar a ser una medida correcta en el corto plazo, no lo será en los sucesivos años.

Generar un clima de confianza y transparencia en los distintos eslabones de la cadena es un factor clave a los fines de atraer inversiones por parte de los privados. Estos últimos cumplirán el rol de llevar a cabo las actividades productivas, contribuyendo a generar valor agregado, empleo y dinamismo a la economía.

Actualmente, la Asociación Maíz Argentino (MAIZAR), la cual reúne a los integrantes de los sectores productivo, comercial, industrial, y exportadora, de la cadena de valor del maíz, se encuentra realizando un importante labor en términos de promoción de la producción de maíz, integrando la misma con los sectores demandantes de este cereal a los fines fomentar el crecimiento de toda la cadena.

15.3.1.3 Trigo

El trigo se encuentra entre uno de los cereales más cultivados del mundo luego del maíz y el arroz. Este cereal se utiliza principalmente para consumo humano, aunque en determinadas ocasiones se lo cultiva como forraje consociado con otras especies de forrajeras y se lo destina a consumo animal.

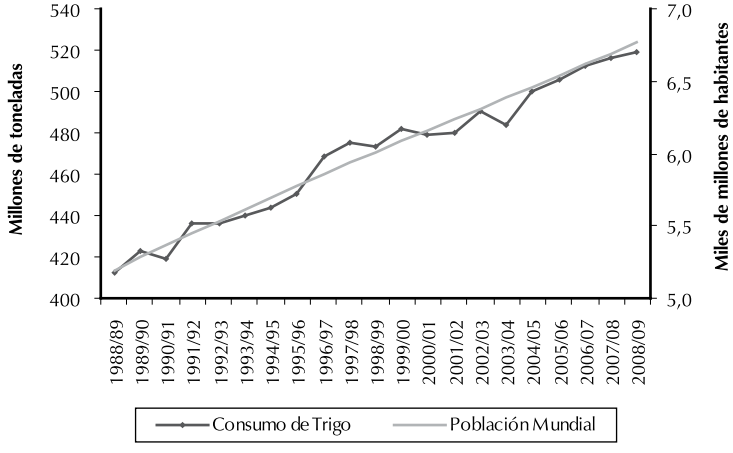
Actualmente no se utilizan variedades transgénicas en el país ni en ninguna parte del mundo, al menos a nivel comercial. En el año 2004, la empresa Monsanto, líder mundial en la producción de semillas genéticamente modificadas, abandonó su proyecto de comercialización de trigo modificado genéticamente (RoundUp Ready) el cual encontró fuerte oposición tanto en el mercado consumidor como en el de los propios productores. Japón, uno de los mayores importadores del cereal, ya había adelantado que no compraría trigo, sea transgénico o no, de ningún país que usara variedades genéticamente modificadas. La Unión Europea y otros grandes importadores como Egipto, Argelia, Corea e Indonesia también habían manifestado el mismo rechazo.

La manipulación genética de la semilla de trigo es sustancialmente compleja ya que su genoma es entre 10 y 20 veces más complejo que el de otros cultivos como el algodón y el arroz. Esto implica una mayor inestabilidad genética lo cual podría significar mayores riesgos para la salud y el medio ambiente.

15.3.1.3.1 Contexto internacional

En las últimas dos décadas, el consumo de trigo a nivel mundial creció un 26%, en tanto la población mundial para el mismo período de tiempo creció cerca de un 30%. En el Gráfico 15.34 se puede observar la evolución uniforme del consumo de trigo y el crecimiento poblacional, mediante el cual también se puede calcular un consumo per cápita mundial que varía entre los 76 y 80 kilogramos por persona por año.

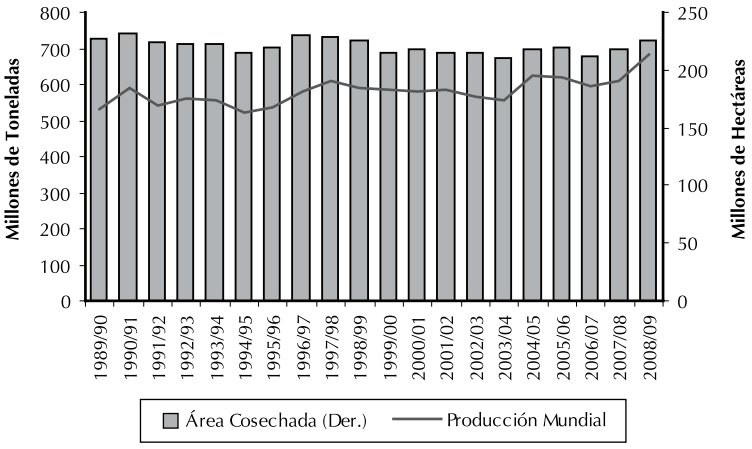
Gráfico 15.34: Consumo de trigo y población mundial



Fuente: IIE sobre la base de USDA y U.S. Census Bureau.

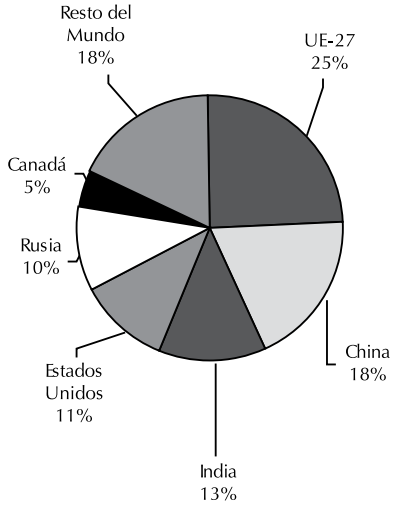
Según estimaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), en período 2008/09 se cosecharon 225 millones de hectáreas de trigo, logrando una producción de 682 millones de toneladas. La mejora en los rendimientos de los principales países productores y el aumento en el área cosechada permitieron alcanzar una producción récord de este cereal (Gráfico 15.35).

Gráfico 15.35: Producción mundial de trigo y área cosechada



Fuente: IIE sobra la base de USDA.

Gráfico 15.36: Principales productores mundiales de trigo. Campaña 2008/09



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

El Gráfico 15.36 muestra los principales productores y su participación en el total mundial. En este sentido, la Unión Europea (EU-27) y China son los países con mayor producción alcanzando unas 152 y 112 millones de toneladas producidas en la campaña 2008/09, respectivamente, explicando el 25% y 18% de la producción mundial.

Los países que le siguen en orden de importancia son India (13%), EE.UU (11%) y Rusia (10%). De esta manera, es posible observar que la producción de trigo en el mundo está menos concentrada que la correspondiente a maíz y soja. En este contexto, Argentina se posiciona en el décimo tercer lugar en la lista de productores mundiales, habiendo descendido cinco puestos con respecto a la campaña anterior (año 2007/08). Brasil, que es el principal importador de trigo de Sudamérica y uno de los mayores importadores del mundo, tiene una producción algo inferior a la de Argentina pero con expectativas de expansión.

En el Cuadro 15.4 es posible observar los principales países exportadores e importadores mundiales de trigo para el período 2008/09[11]. En el mismo se puede apreciar que Egipto es el principal importador, representando el 7,3% de las importaciones mundiales. Respecto a las exportaciones, EE.UU es el principal país exportador, explicando el 19,6% de las exportaciones mundiales, seguido por la UE-27 con el 18,1%. Argentina se ubica en el octavo lugar con el 4,1% del total.

11 Para las cantidades exportadas e importadas se tiene en cuenta el "año de mercado" y no el "período de producción". En este sentido cabe la misma aclaración que se realizó para el maíz.

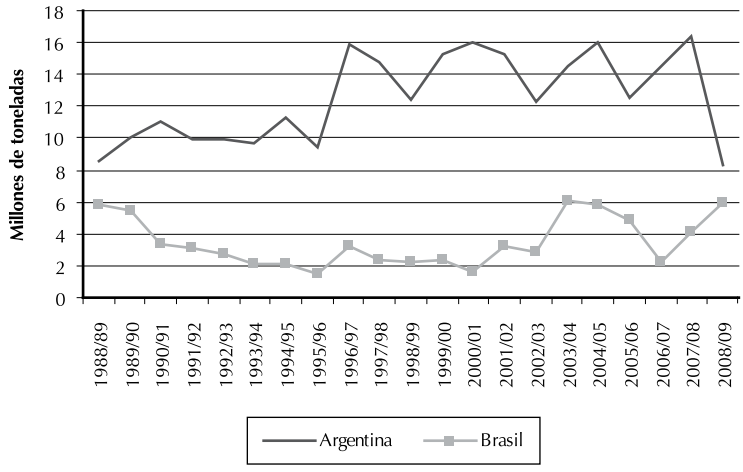
Cuadro 15.4: Principales exportadores e importadores de Trigo. Ciclo 2008/09

Importaciones (Miles de toneladas)			Exportaciones (Miles de toneladas)		
País	Cantidad Importada	% sobre importaciones mundiales	País	Cantidad Exportada	% sobre exportaciones mundiales
Egipto	9.900	7,3%	EE.UU	27.637	19,6%
UE-27	7.740	5,7%	UE-27	25.390	18,1%
Irán	6.700	4,9%	Canada	18.812	13,4%
Argelia	6.359	4,7%	Rusia	18.393	13,1%
Brasil	6.000	4,4%	Australia	14.000	10,0%
Indonesia	5.423	4,0%	Ucrania	13.037	9,3%
Japón	5.156	3,8%	Kazakstán	5.701	4,1%
Iraq	3.868	2,8%	Argentina	5.700	4,1%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Respecto a la producción de los países de Sudamérica, Brasil y Argentina son los más importantes. En el Gráfico 15.37 se muestra el desempeño de ambos en los últimos 20 años. La producción de Argentina oscila desde el año 1997/98 hasta 2007/08 entre las 12 y 16 millones de toneladas. Respecto a la campaña 2008/09, la falta de lluvias y el intento por parte del gobierno de intervenir aún más en el mercado doméstico del trigo, generaron una menor implantación del cereal, con lo cual sobrevino una importante caída en la producción. La misma apenas superó los 8 millones de toneladas.

Gráfico 15.37: Producción de Brasil vs. Argentina



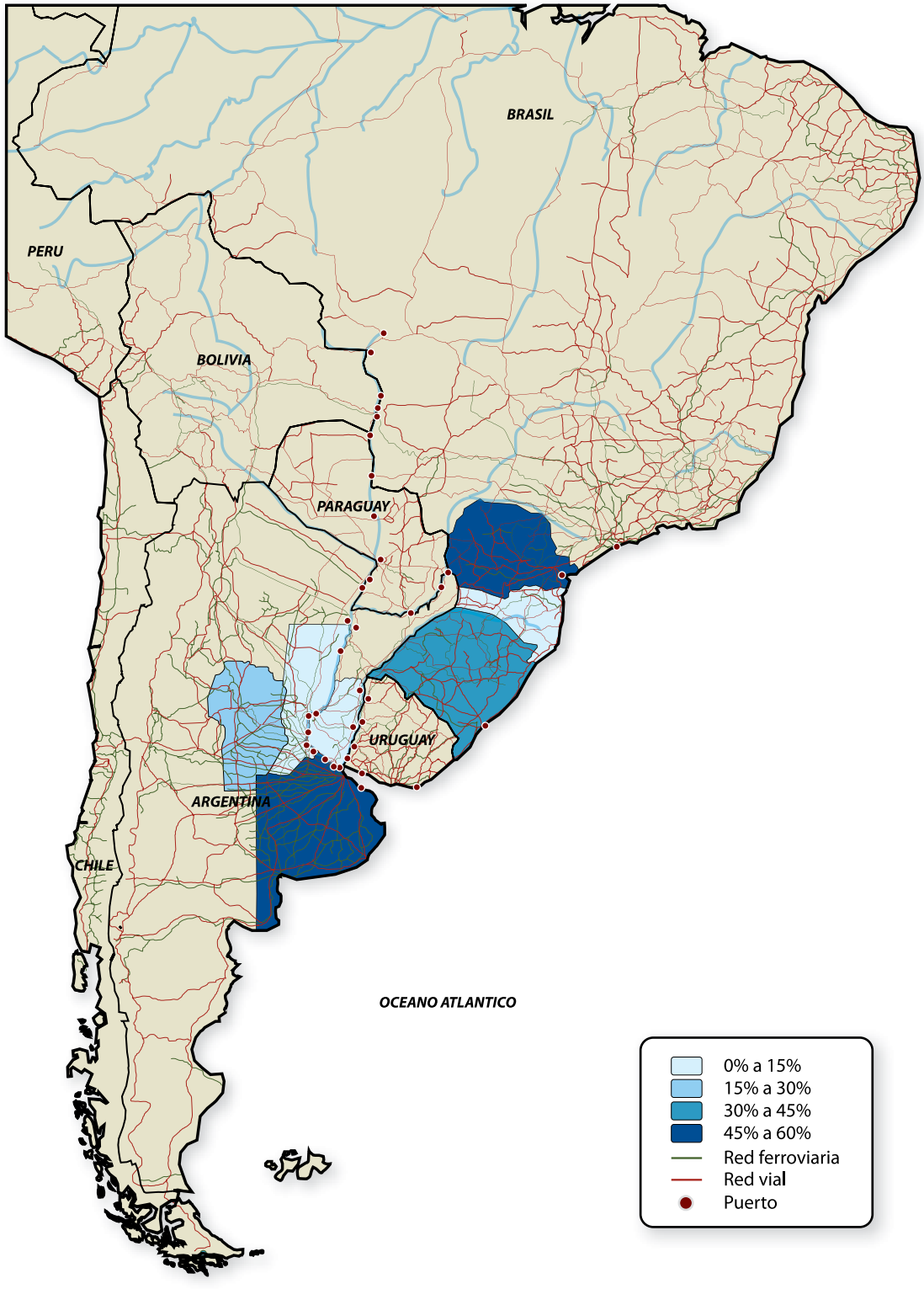
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP y CONAB.

Brasil, en cambio incrementó su producción en las últimas dos campañas, la cual alcanzó los 6 millones de toneladas en la campaña 2008/09, niveles experimentados también en los períodos 2003/04 y 1988/89. Parte de este desempeño se debe a los estímulos por parte del gobierno brasilero dirigidos a disminuir la dependencia del trigo argentino (ver Recuadro 15.3).

En el Mapa 15.3, es posible visualizar la localización de la producción de trigo en estos países. Podría decirse que la producción de trigo en Argentina se encuentra concentrada principalmente en la provincia de Buenos Aires. En ella se elabora el 59% del total nacional. La Región Centro explica el 34%, principalmente en las provincias de Córdoba y Santa Fe.

En Brasil el cultivo de trigo se desarrolla principalmente en los estados del sur de este país. En el distrito de Paraná se lleva a cabo el 52% de la producción seguido por Río Grande do Sul con el 35% del total nacional.

Mapa 15.3: Localización de la producción de trigo en el Cono Sur



Fuente: IIE sobre base de CONAB y MAGyP.

Recuadro 15.4: El plan de Brasil para reducir su dependencia del trigo Argentino

En 2008, el Ministerio de Agricultura de Brasil presentó el "*Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Trigo*" (Plan quinquenal para el desarrollo de la cadena productiva de trigo) que tiene como principal objetivo reducir la dependencia de las importaciones del cereal, provenientes principalmente de Argentina. Entre sus metas, el plan establece "crear condiciones para que el área implantada aumente de modo gradual durante los próximos años, en orden de producir como mínimo el 60% del consumo total, o sea, 7,1 millones de toneladas en 2012".

El plan estratégico presenta además proyecciones sobre el área cultivada, la producción nacional, el uso de fertilizantes, empleos generados en la cadena productiva del trigo, crecimiento poblacional, consumo, importaciones, uso de fertilizantes, etc.; variables que han sido resumidas en el Cuadro 15.5.

Cuadro 15.5: Plan quinquenal para el desarrollo de la cadena productiva de trigo en Brasil

	Unidad	2007	2012	Crecimiento (%)
Área Cultivada	Millones de Ha	1,8	2,8	55,6%
Producción Nacional	Millones de Tn	3,8	7,1	86.8%
Uso de Fertilizante	Miles de Tn	900	1413	57%
Empleos	Miles	540	848	57%
Población	Millones	184	196,3	6,7%
Consumo	Millones de Tn	10,3	11,8	14,6%
Importaciones	Millones de Tn	6,5	4,7	-27,7%
Producción Nac/Consumo		37%	60%	-
Divisas gastadas	Millones de US$	2,7	2,1	-22,2%

Fuente: IIE sobre la base de *"Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Trigo"*

Según datos preliminares publicados por la CONAB[12], el área cultivada con trigo para el año 2008 habría alcanzado las 2,4 millones de hectáreas, lo que implica un crecimiento del 30% con respecto al año 2007. Al mismo tiempo, la producción creció un 47%, pasando de cuatro a seis millones de toneladas producidas. Esto muestra un gran avance en términos de los objetivos fijados en el plan de Brasil para reducir su dependencia del trigo importado.

15.3.1.3.2 La producción de trigo en Argentina

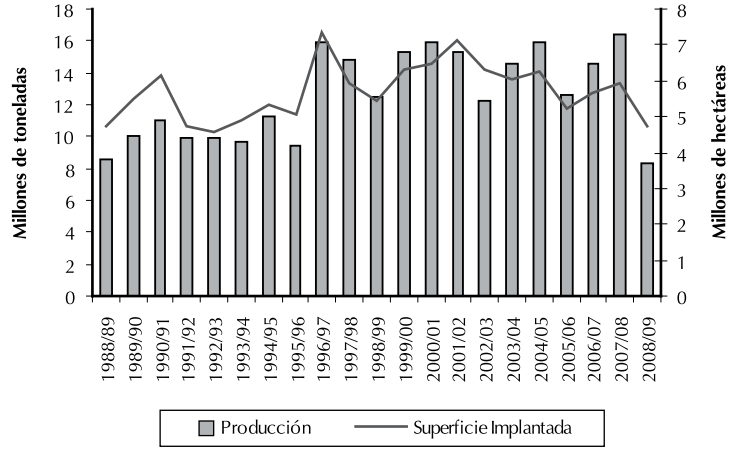
Para encontrar los inicios de la siembra de trigo en Argentina hay que remontarse al año 1527 cuando se realizó la primera implantación en el establecimiento español conocido con el nombre de Sancti Spiritu. Pero la verdadera expansión del cultivo de trigo en Argentina comienza recién a partir de 1850 y, además de producir una fuerte transformación en el agro argentino, fue el fundador de la agricultura extensiva en el país.

12 CONAB: Compañía Nacional de Abastecimiento.

En 1878, las exportaciones de trigo superaron por primera vez a las importaciones y a partir de 1899 Argentina se transformó definitivamente en un exportador neto. En 1908, la cifra exportada alcanzó las 3,6 millones de toneladas, explicando para ese año el 36,5% del total de exportaciones argentinas[13]. En las últimas cinco décadas, el país se ha posicionado entre el cuarto y el séptimo exportador mundial de trigo junto con otros importantes productores como EE.UU, Rusia y la Unión Europea.

En el último ciclo, el trigo argentino sufrió una merma importante. En la campaña 2008/09 se produjeron 8,4 millones de toneladas, lo que implica una caída con respecto al año anterior del 50%. Para encontrar una cifra similar hay que remontarse hasta la campaña 1888/89 cuando se produjeron sólo 8.5 millones de toneladas.

Gráfico 15.38: Producción de trigo en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Sin duda, la sequía fue un factor clave para determinar la fuerte caída en la producción pero también existieron otros factores de orden institucional que tuvieron un efecto considerable. Según un informe del USDA, "la principal razón de la caída en la producción y los menores saldos exportables es quizás los antecedentes del gobierno sobre imposiciones inesperadas de restricciones a las exportaciones e impuestos en varios *commodities*, incluyendo al trigo"[14].

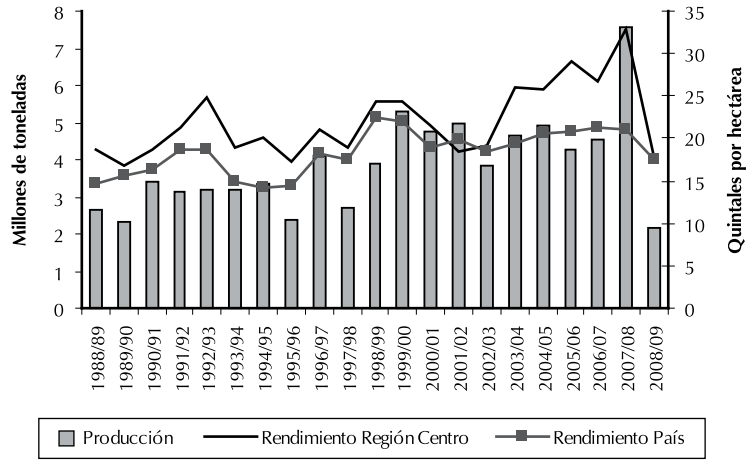
Las perspectivas en la campaña actual tampoco son muy alentadoras. Si bien no se cuentan con datos oficiales, la mayoría de las entidades relacionadas con el sector coinciden en sus expectativas desfavorables. La Bolsa de Cereales de Buenos Aires estima que se cultivaron 2,8 millones de hectáreas, un 40% menos que el año pasado. Esto coloca al país al borde de su abastecimiento interno.

15.3.1.3.2.1 El Trigo en la Región Centro

La producción de trigo en la Región Centro representó el 33,5% del total nacional en el último quinquenio. En este sentido, la principal zona triguera se encuentra fuera de esta región, comprendiendo principalmente la provincia de Buenos Aires la cual explica el 60% de la producción nacional. El Gráfico 15.39 muestra la producción de la Región Centro, su rendimiento promedio y un comparativo con el rendimiento promedio a nivel país. En el mismo puede observarse cómo entre la campaña 2007/08 y la campaña 2008/09, la producción en esta región

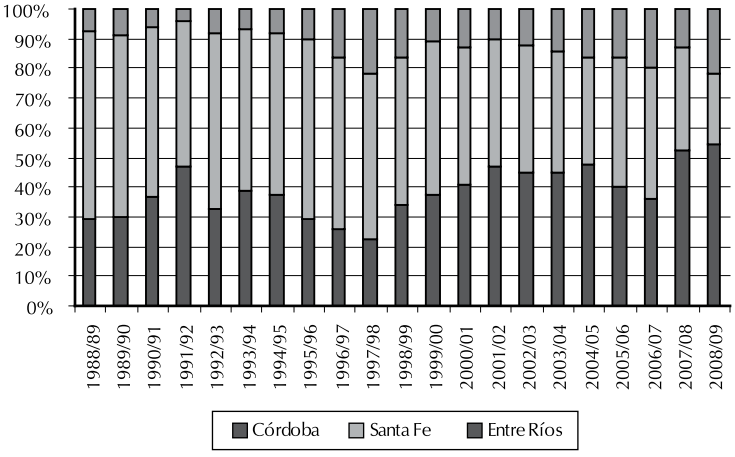
13 Fuente: "Comercio de Trigo Pan. Características de la Oferta y Demanda Mundial". MAGyP.
14 USDA. Grain: World Market and Trade. "Argentina's Role Shrinks in the World Wheat Export Market"

Gráfico 15.39: Producción de trigo en la Región Centro



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Gráfico 15.40: Producción de trigo en la Región Centro



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

sufrió una caída superior al 70%. A pesar de esta caída en la producción, desde el punto de vista de los rendimientos promedio, la Región Centro aún se encuentra por encima del promedio del país.

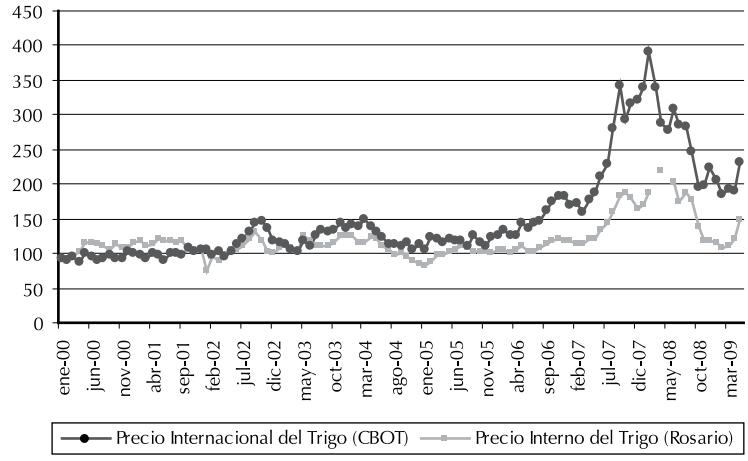
En el último quinquenio Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires produjeron el 92,5% de la producción doméstica. Dentro de la misma región es destacable el desempeño de Córdoba que produjo más de la mitad del total regional en los últimos dos ciclos, ganando la posición a Santa Fe que históricamente ocupaba el primer lugar.

15.3.1.3.2.2 Precios internos y su relación con los precios internacionales

Respecto a los precios del trigo es posible observar un patrón de comportamiento similar al descripto en los casos anteriores. A nivel internacional, las cotizaciones del cereal se incrementaron desde comienzos del año 2007, alcanzando un máximo de US$390 en el mes de febrero del año 2008.

Las mismas observaciones realizadas para el caso de la soja y el maíz son válidas también para el trigo. A pesar de que hubo una disminución en los stocks mundiales de este cereal, no es razón suficiente para explicar un incremento de precios de esta magnitud. De esta manera, cobran más fuerza los argumentos vinculados a los cambios en las variables financieras y el incremento de la participación de los fondos de inversión en los mercados de *commodities* agrícolas.

Gráfico 15.41: Precio interno e internacional de Trigo



Fuente: IIE sobre la base de CRB y CAR.

En los primeros seis meses de 2009, los precios se ajustaron en un nivel más bajo a los observados durante el 2008, pero por sobre el promedio histórico del período 2000-2006. La estabilización de la crisis financiera internacional y el consecuente reacomodamiento en los mercados financieros ajustó el precio del trigo en un nivel promedio de US$200. Las estimaciones a futuro respecto a un dólar más depreciado que en años anteriores hace esperar un precio sostenido del cereal.

Respecto al mercado interno, si bien se observaron incrementos de precios, los mismos estuvieron muy lejos de las cotizaciones internacionales. Los valores máximos alcanzados en el mercado de Rosario marcaron US$218 en el mes de abril de 2008. Estos valores duplican el precio interno observado históricamente en este mercado, pero en dicho momento se realizaron muy pocas operaciones como consecuencia del extenso conflicto durante esos meses entre los productores agropecuarios y el gobierno nacional.

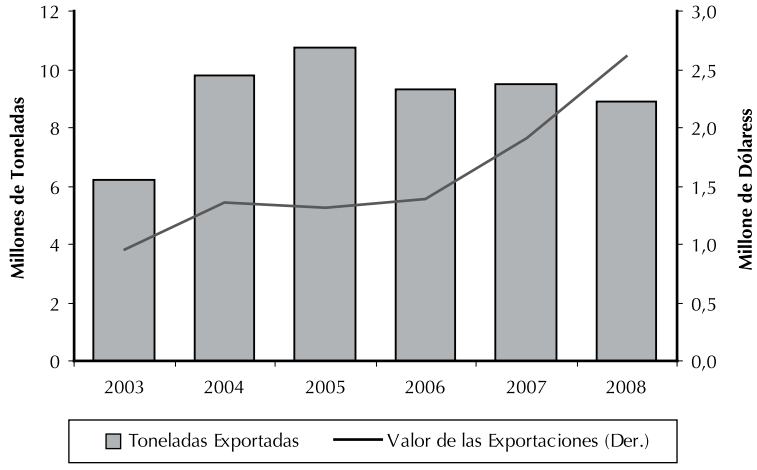
La aplicación de derechos de exportación por parte del gobierno nacional es una de las razones que explica este diferencial entre el precio internacional y el precio doméstico. Por otra parte, el cierre arbitrario por parte de la ONCCA de los registros de exportación generó una caída adicional en el precio interno, ya que de esta manera existía menos interés por parte de la exportación en demandar el producto. Si bien el gobierno nacional implementó estas medidas con el objetivo de evitar que el incremento en los precios internacionales se trasladase al precio de los alimentos internos, esta medida generó mucha desconfianza entre los productores, reflejándose luego en la disminución del área sembrada durante las campañas 2008/09 y 2009/10.

15.3.1.3.2.3 Exportaciones de trigo de Argentina

De acuerdo al total de ventas al exterior de granos correspondientes al año 2008, el trigo representó el 23% de las exportaciones totales, con un volumen de 8,9 millones de toneladas. De esta manera, la comercialización de este cereal permitió el ingreso de 2.607 millones de dólares, explicando de esta manera el 22% del valor de las exportaciones totales de granos.

El principal destino de las exportaciones de trigo de Argentina es Brasil. Los envíos hacia este país alcanzaron las 4 millones de toneladas durante el año 2008 (45% del total del trigo exportado) por un valor de US$1.188 millones, constituyendo una de las relaciones comerciales más importantes con este país. Entre la extensa lista de países hacia los cuales Argentina envía este producto se encuentran Sudáfrica (9%), Perú (7,4%) y Argelia (4,5%), como los destinos más importantes luego de Brasil.

Gráfico 15.42: Exportaciones de Trigo de Argentina



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

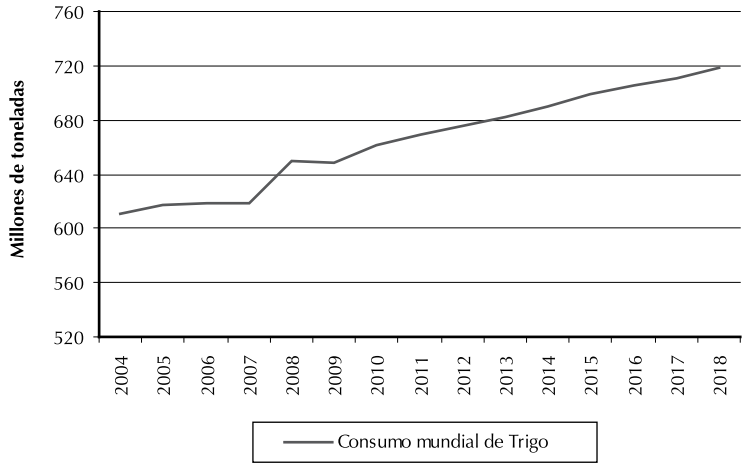
Las perspectivas para el año 2009 y 2010 no son muy alentadoras. La importante disminución en el área sembrada de la campaña 2008/09 y 2009/10, producto de condiciones climáticas desfavorables y de la desconfianza por parte de los productores respecto a la comercialización de este producto, resultarán en una menor producción. Se estima que Argentina consume internamente entre 6 y 8 millones de toneladas al año, con lo cual, los resultados de estas campañas alcanzarían para cubrir la demanda interna dejando un saldo muy bajo para la exportación.

15.3.1.3.3 Proyecciones a largo plazo para la producción de trigo

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, Argentina cuenta con un potencial de producción que excede sus requerimientos de consumo interno. Esta posibilidad permite no sólo abastecer el consumo interno sino también parte de la demanda del resto del mundo.

Como se puede observar en el Gráfico 15.43, el consumo mundial de trigo continuará creciendo durante la próxima década a una tasa promedio de 1,2%. El crecimiento demográfico analizado en la primera parte de este capítulo es parte de la explicación de este incremento en el consumo mundial de trigo. La alta proporción de personas residentes en economías en desarrollo y las favorables expectativas de crecimiento económico hacia futuro de las mismas, llevarían a incrementar la demanda de este cereal como parte de su alimentación básica.

Gráfico 15.43: Consumo mundial de trigo. Estimaciones a largo plazo

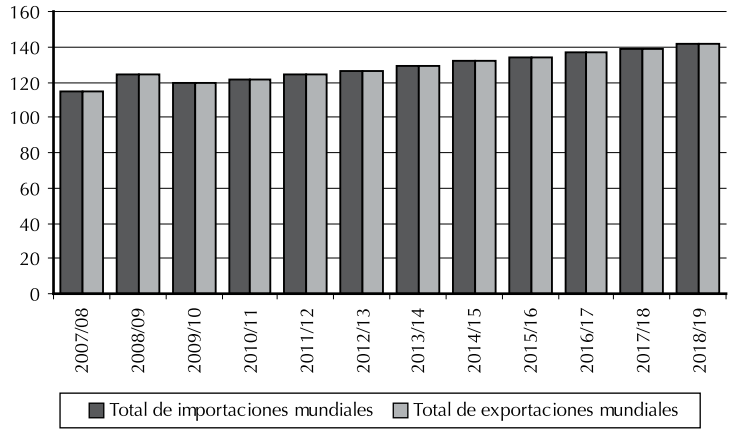


Fuente: IIE sobre la base de FAO.

De esta manera, los países que cuentan con los recursos naturales suficientes para producir el mismo cuentan con una favorable proyección en términos de la

demanda mundial. Por otra parte, las estimaciones realizadas por USDA respecto al comercio internacional de trigo para los próximos 10 años aportan aún más evidencia respecto a esta tendencia.

Gráfico 15.44: Proyecciones de comercio internacional de trigo. Millones de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Como se puede observar en el Gráfico 15.44, las proyecciones de comercio internacional son muy favorables: las exportaciones e importaciones mundiales crecerán un 1,9% en promedio durante los próximos 10 años. De esta manera, siendo Argentina uno de los principales proveedores de trigo al mundo, deberá considerar en sus planes a futuro un incremento en la producción de trigo a los fines de abastecer su demanda y mantener su participación en el mercado internacional de este cereal.

15.3.1.3.4 Consideraciones generales para un plan estratégico para la producción de trigo

Como fuera comentado anteriormente, el trigo es uno de los cereales más consumidos a nivel mundial, utilizado principalmente para la elaboración de alimentos de consumo humano. Dado que los recursos naturales para producirlo no se encuentran en todos los países del mundo, muchos de ellos se encuentran en la necesidad de importarlo. Argentina cuenta con la capacidad de generar excedentes con lo cual éstos encontrarán siempre algún demandante en el exterior.

La producción de trigo en Argentina forma parte de una extensa cadena de valor, la cual involucra varios sectores productivos. Entre ellos se encuentran tanto aquellos ligados a la provisión de insumos para su producción como aquellos que lo demandan para utilizarlo en otros procesos productivos. En el primero de los casos se encuentran las empresas dedicadas a la obtención de semillas, elaboración de agroquímicos, fabricación de maquinaria y las dedicadas a logística y transporte. Por otra parte, entre las que lo demandan como insumo, se encuentran la industria molinera, la cual lo utiliza para la producción de harina, y varias empresas productoras de alimentos de consumo diario.

Aún teniendo en cuenta las dimensiones de esta cadena y la consecuente importancia de la producción primaria de trigo como insumo básico, Argentina no cuenta con una estrategia explícita a largo plazo acordada entre los distintos sectores.

Actualmente, las políticas arancelarias establecidas desde comienzos del año 2002 continúan vigentes, a las cuales se les agrega las restricciones arbitrarias a las exportaciones de los últimos años.

Ambas medidas han mostrado ser ineficientes en función de los objetivos para las cuales fueron implementadas y los resultados de las últimas campañas darán cuenta de ello. Esto hace necesario rever estas políticas, reemplazando estos impuestos por otros menos distorsivos y más equitativos.

Por otra parte, los futuros incrementos en la producción no sólo deben provenir de un incremento en el área sembrada, sino que deben alcanzarse a través de un incremento en la producción por hectárea. De esta manera, garantizar una rentabilidad razonable a la actividad permitirá realizar la misma utilizando las nuevas técnicas de producción y los últimos avances en materia de agroquímicos y fertilizantes.

En este sentido, el aporte que puede realizar el Estado Nacional mediante la coordinación de actividades entre las instituciones de investigación agropecuaria (INTA) y las universidades es primordial para el desarrollo de técnicas de producción eficientes y sustentables a futuro. Este conocimiento debe estar luego al alcance de los productores, en especial de aquellos que aún continúan utilizando técnicas de labranza convencional, ineficientes en el manejo de los recursos naturales. De esta manera los trabajos de extensión serán muy importantes.

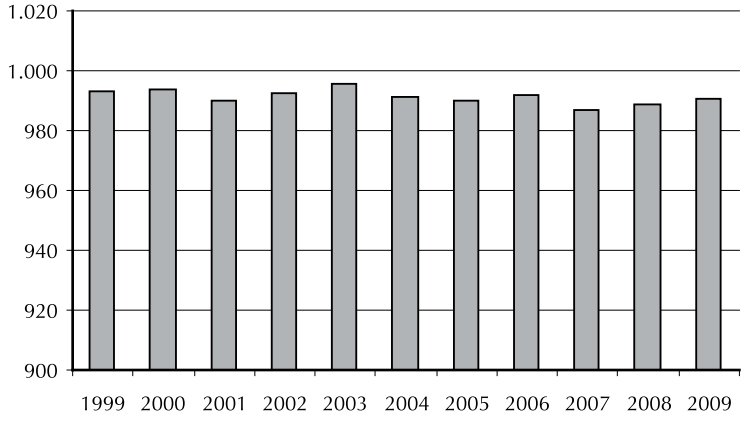
Este conjunto de medidas sumado a las ya comentadas para los casos de maíz y soja, no deberían faltar en ningún plan estratégico a largo plazo en orden de guiar el rumbo correcto de estas actividades frente a un favorable porvenir en términos de la producción de alimentos.

15.3.2 Producción ganadera

15.3.2.1 Cría de ganado vacuno

15.3.2.1.1 Contexto internacional

Gráfico 15.45: Existencias iniciales de ganado bovino. Principales países ganaderos.[15] Millones de Cabezas.

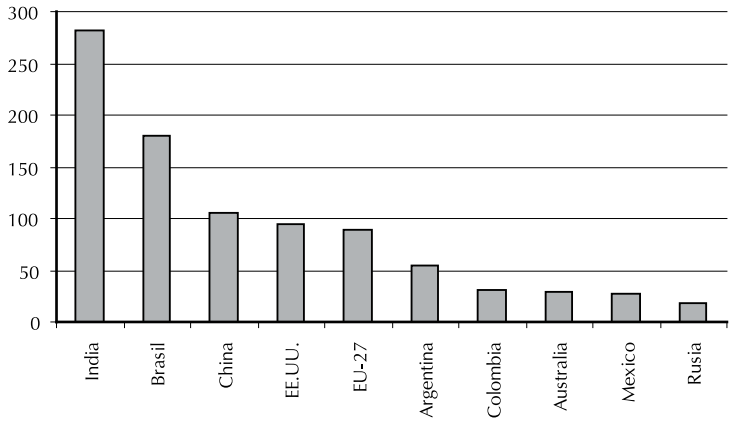


Fuente: IIE sobre la base de USDA.

El análisis de la cría de ganado vacuno se realiza en esta primera instancia por tratarse del primer eslabón de la cadena de valor de la producción de carne y leche. Esta actividad se desarrolla en diversas partes del mundo mediante diferentes técnicas acordes a la disponibilidad de recursos naturales que puedan destinarse a tal fin. En algunos, la cría se alimenta de praderas naturales, es decir de manera extensiva, mientras en otros, debido a la escasa disponibilidad de tierras, se

15 Se incluyen dentro de este grupo: India, Brasil, China, EE.UU, China, la Unión Europea, Argentina, Colombia, Australia, México, Rusia, Sudáfrica, Canadá, Uruguay, Nueva Zelanda, Ucrania, Egipto, Japón, Nicaragua, Corea del Sur y Turkía.

Gráfico 15.46: Stock vacuno de los principales países ganaderos en 2009. Millones de cabezas



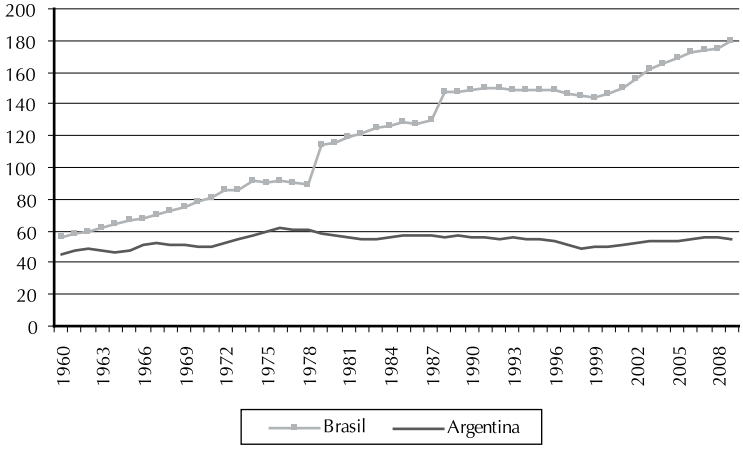
Fuente: IIE sobre la base de USDA.

realiza mediante una técnica intensiva, es decir, en establos y utilizando granos y alimentos balanceados para su engorde.

Las existencias de ganado bovino en los veinte principales países ganaderos han experimentado un leve crecimiento en los últimos tres años, estimándose un stock inicial para el año 2009 en torno a los 990 millones de cabezas (ver Gráfico 15.45). De este total de animales, una parte tiene como principal destino la cría y el engorde para la producción de carne, mientras que otra parte es utilizada en primera instancia para la producción de leche, y luego para carne.

Las estimaciones de los stocks iniciales del año 2009 revelan que el país con mayores existencias es India (281 millones de cabezas), concentrando casi el 30% del stock mundial (Gráfico 15.46). Brasil, el segundo país ganadero más grande del mundo, cuenta con un stock cercano a las 180 millones de cabezas, mientras que China, el tercero en la lista, tiene 106 millones de animales. Argentina mantiene la sexta posición con casi 55 millones de animales, luego de EE.UU. y la Unión Europea que poseen 94 y 90 millones respectivamente.

Gráfico 15.47: Stock vacuno de Brasil y Argentina. Millones de cabezas. Período 1960-2009



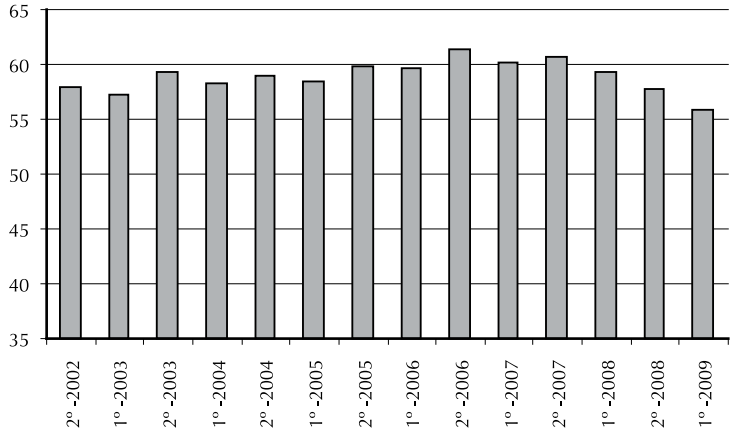
Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Es destacable el caso de Brasil, el único de los principales países ganaderos que ha incrementado significativamente sus existencias en los últimos años. Como se puede apreciar en el Gráfico 15.47, a comienzos de los '60 Brasil contaba con un stock de 56 millones de cabezas, un 22% más de lo que Argentina tenía en aquel entonces (46 millones). En la actualidad, Brasil tiene 180 millones de animales, tres veces más de lo que hoy tiene Argentina (55 millones).

El resto de los países, en general, ha mantenido o reducido sus niveles de stocks, excepto Colombia, que en la última década incrementó su cantidad de animales en un 50% pasando de 21 millones en el año 1999 a más de 31 millones a principios de 2009.

15.3.2.1.2 Actividad ganadera en Argentina

Gráfico 15.48: Stock bovino de Argentina por semestre. Millones de Cabezas

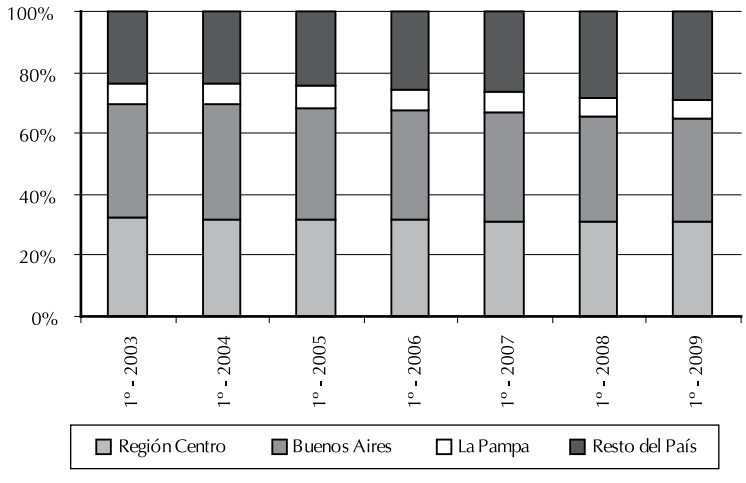


Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Como se ha podido observar anteriormente, considerando un enfoque de largo plazo el stock nacional de ganado bovino se mantuvo constante entre los 55 y los 60 millones de animales. Sin embargo, un análisis de corto plazo revela una caída en las existencias vacunas en los últimos años (ver Gráfico 15.48.). En la segunda campaña de vacunación contra la fiebre aftosa del año 2006, el SENASA contabilizó 61,3 millones de animales mientras que en la primera del 2009 esa cifra descendió a 55,8 millones. Esto implica que en los últimos tres años el stock vacuno nacional sufrió una reducción del orden del 9%, es decir, registró una caída de 5,5 millones de animales.

Considerando la distribución regional de la ganadería en Argentina, se observa que la Región Centro y la provincia de Buenos Aires concentran la mayor parte del stock bovino nacional, con un 31% y 34% respectivamente. Sin embargo, esta participación continúa cayendo desde hace varios años, hecho que se explica fundamentalmente por el avance de la agricultura en esta región y el desplazamiento de la producción ganadera hacia zonas marginales. El Gráfico 15.49 muestra que en el 2003 la participación conjunta de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires fue del 69% sobre el total nacional, participación que cayó al 61% en el primer semestre del año 2009. Esto significó que casi 3,5 millones de cabezas de ganado fueron desplazadas de la región.

Gráfico 15.49: Distribución de la ganadería



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

La provincia de Córdoba explica gran parte de la reducción del stock ganadero en la Región Pampeana. En los últimos 6 años las existencias de ganado vacuno en la provincia cayeron un 20%, pasando de 7 millones de cabezas en el año 2003 a 5,7 millones en 2009. Esto estuvo determinado en gran parte por el importante crecimiento de la agricultura en la provincia. Además, entre las provincias que han logrado incrementar su cantidad de animales, es

destacable el caso de las provincias de Salta y Misiones, que incrementaron sus stocks en más de un 70% desde el 2003 al 2009. Salta pasó de 560 mil cabezas de ganado vacuno a más de un millón, mientras que Misiones pasó de 220 mil a 385 mil animales.

15.3.2.1.2.1 Consideraciones generales para un plan estratégico para la actividad ganadera

Como se mostró anteriormente, la producción ganadera se encuentra en declive en los últimos años. Desde el año 2007 las sucesivas intervenciones por parte del gobierno nacional, tanto en la comercialización internacional de la carne como en la regulación de los precios internos, han generado un desincentivo a la cría y engorde de estos animales. La actividad fue siendo desplazada hacia regiones marginales y reemplazada por la agricultura.

La actividad ganadera es una actividad de largo plazo. Para el engorde mediante pastoreo directo se necesitan casi tres años desde que el ternero nace hasta que llega al peso de faena. Muchos animales no llegan a ser terminados porque los costos de su alimentación y de capital hacen necesaria su liquidación antes de tiempo, disminuyendo la cantidad de carne producida por animal.

Los sistemas de *feedlot* (engorde a corral) permiten una crianza y engorde más veloz respecto a los sistemas de pastoreo natural. Aún así, el problema de estos establecimientos es que necesitan de los criadores para que les provean de terneros y luego ellos realizar el engorde y terminación de los mismos. Pero la actividad de cría está muy poco incentivada. El plan "Más Terneros", lanzado hace algo más de un año por el gobierno nacional, no parece mostrar buenos resultados. Las compensaciones a los productores de terneros llevada a cabo por este plan como instrumento de incentivo para la crianza no resultan lo suficientemente ágiles y eficientes como para atraer productores hacia esta actividad.

Los planes ganaderos tienen que realizar cambios principalmente en la cadena de comercialización, evitando los controles de precios e imprevisibilidad respecto a la posibilidad de realizar envíos al exterior. Estas medidas luego se reflejan en las cotizaciones de pizarra de los mercados concentradores de hacienda, disminuyendo el precio recibido por el productor.

Por otra parte, la importancia de la investigación realizada por universidades y privados en materia de genética, nutrición, reproducción, y aquellas otras áreas vinculadas a la actividad, deben ser fomentadas y extendidas hacia los sectores de la producción a los fines de incrementar los estándares de productividad y calidad necesaria para competir internacionalmente con el resto de los países.

El reconocimiento internacional de los productos argentinos cárnicos por su alta calidad en el marco de un escenario promisorio en términos de demanda amerita el diseño de un plan estratégico para toda la cadena en general, el cual debe incluir alguna de estas consideraciones.

15.3.2.2 Producción primaria de leche

La producción primaria de leche es la primera etapa de toda la cadena de valor de la producción láctea. Esta actividad, que consiste en la extracción de leche, principalmente de bovinos y búfalos, se desarrolla en muchas partes del mundo mediante diferentes técnicas. Entre ellas

se encuentran los métodos más primitivos, en donde la extracción se realiza manualmente y los animales se alimentan de los pastos naturales, y aquellas en donde la producción se realiza de manera intensiva. En este último caso, los establecimientos utilizan sistemas automatizados, en donde los animales permanecen en establos bajo estrictos controles sanitarios y una alimentación balanceada.

Del total producido en esta primera instancia, una parte es destinada al consumo directo, aunque la mayor parte es enviada a las industrias lácteas, donde la leche es utilizada para la obtención de productos tales como leche en polvo, quesos, manteca y yogures.

15.3.2.2.1 Contexto internacional

En el Cuadro 15.6 se muestra la evolución de la producción primaria de leche de vaca en los principales países productores para los años 1998, 2007, 2008 y una estimación para el año 2009. De los trece países analizados, seis de ellos incrementaron su producción primaria de leche de manera notable en la última década (EE.UU., India, China, Brasil, Nueva Zelanda y México), otros tres lo hicieron de manera moderada (Unión Europea, Argentina y Canadá), y cuatro de ellos la redujeron (Rusia, Ucrania, Australia y Japón).

Cuadro 15.6: Producción primaria de leche de vaca por país. Millones de toneladas anuales

	1998	2007	2008	2009*	Variación 2007-2008	Variación 2008-2009	Variación 1998-2008
UE-27	132,2	132,6	134,3	134,3	1,3%	0,0%	1,6%
EE.UU.	71,3	84,2	86,2	85,4	2,3%	-0,9%	20,8%
India	35,5	42,9	44,1	45,1	2,8%	2,4%	24,2%
China	6,6	35,3	36,7	38,6	4,1%	5,3%	454,4%
Rusia	33,0	32,2	32,5	32,8	0,9%	1,0%	-1,5%
Brasil	21,6	26,8	28,9	30,3	8,0%	5,0%	33,6%
Nueva Zelanda	11,6	15,6	15,1	16,4	-3,2%	8,3%	30,1%
Ucrania	13,8	12,0	11,1	10,4	-7,7%	-6,5%	-19,8%
México	8,4	10,7	10,9	11,1	2,5%	1,9%	30,5%
Argentina	9,5	9,6	10,1	10,4	5,8%	3,0%	6,9%
Australia	9,7	9,9	9,5	9,8	-3,7%	3,0%	-2,3%
Canadá	8,2	8,2	8,3	8,3	0,7%	-0,2%	0,9%
Japón	8,6	8,0	8,0	8,0	-0,2%	0,3%	-6,8%

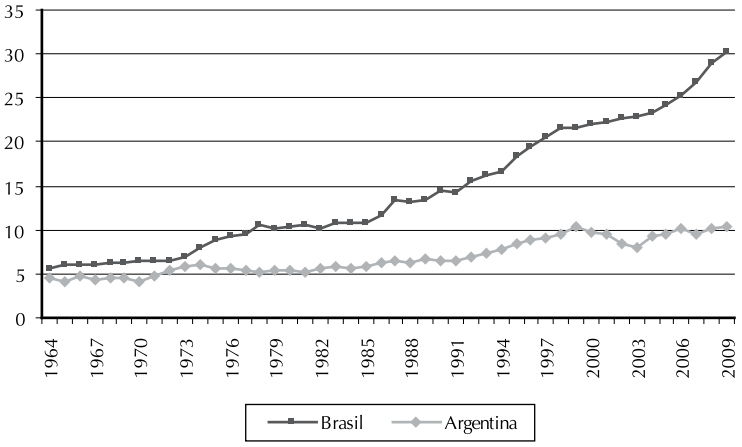
Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En el año 2008, la Unión Europea produjo 134,3 millones de toneladas de leche de vaca, constituyéndose en el mayor productor mundial. Siguen en la lista EE.UU. e India con 86 y 44 millones de toneladas respectivamente. De los países de América Latina, Brasil, México y Argentina muestran un buen desempeño, ocupando el sexto, noveno y décimo lugar en el ranking.

China mantiene su cuarta posición, pero es muy probable que la supere en poco tiempo si continúa en la tendencia de crecimiento actual. En 1998, según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), se produjeron en el país asiático 6,6 millones de toneladas de leche, cifra que ascendió en 2008 a 36,7 millones de toneladas. De este modo, China incrementó su producción primaria de leche de vaca en más de 450% en la última década. Las perspectivas para el año 2009 reflejan que este fuerte crecimiento continuaría de la misma manera, con un incremento

interanual del orden del 5,3%. Esta expansión responde fundamentalmente a la necesidad de cubrir la demanda doméstica proveniente de una población urbana en aumento y con ingresos reales per cápita crecientes.

Gráfico 15.50: Producción de leche de vaca. Argentina vs Brasil. Millones de toneladas anuales

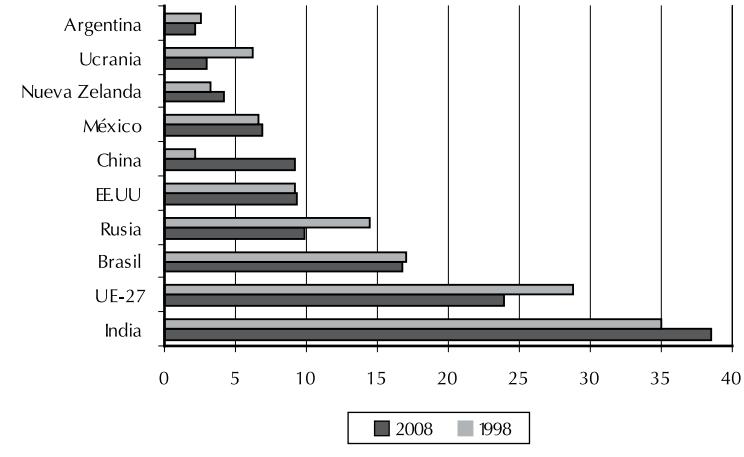


Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Un análisis comparativo de Argentina y Brasil revela el lento crecimiento relativo de la producción nacional. Mientras que en 1963 la producción del país vecino era un 25% superior a la nacional, en la actualidad la producción de Brasil casi triplica la de Argentina. El Gráfico 15.50 muestra claramente cómo a partir del año 1974 la producción primaria de leche de vaca de Brasil crece de manera más rápida que la producción nacional.

Cabe destacar que países como India, Pakistán, y en menor medida China y Egipto, son grandes productores de leche de búfalo. En el caso particular de la India, la producción de leche de este tipo de animales es aún superior a la proveniente de vacas, con lo cual, considerando la producción conjunta de estas dos clases de animales, el país se ubicaría en el segundo puesto entre los principales productores de leche del mundo. Sin embargo, este es un caso muy particular ya que más del 85% de la producción mundial corresponde a leche de vaca.

Gráfico 15.51: Cantidad de vacas afectadas a la producción de leche. Millones de vacas



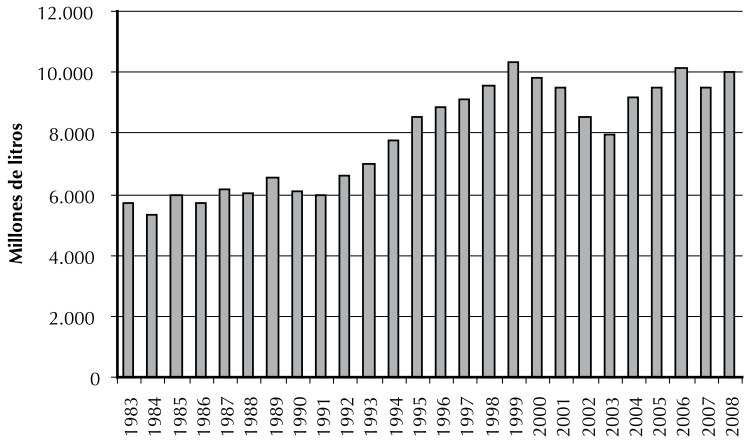
Fuente: IIE sobre la base de USDA

Si se analiza la cantidad de vacas afectadas a la producción de leche entre 1998 y 2008 en los principales países productores, se puede observar en muchos de ellos reducciones importantes. Tal es el caso de Rusia y Ucrania, que disminuyeron la cantidad de vacas lecheras un 52% y un 32% entre 1998 y 2008. En menor medida, la Unión Europea, Argentina y Brasil también redujeron sus stocks (un 17%, 14% y 2% respectivamente). En este sentido, China se diferencia del resto de los países: en los últimos diez años cuadruplicó sus existencias de vacas lecheras, elevando las mismas de 2,2 millones de animales en 1998 a 9,2 en 2008 (ver Gráfico 15.51).

15.3.2.2.2 Producción primaria de leche en Argentina

En el Gráfico 15.52 se muestra la evolución de la producción primaria de leche de vaca en Argentina. Como se expuso en "El Balance de la Economía Argentina 2008", en los últimos 25 años pueden diferenciarse varias etapas en el desarrollo de la producción nacional. Desde 1983 a 1991 se observa un estancamiento del sector, con una producción relativamente estable en torno a los 6 mil millones de litros anuales. El crecimiento acumulado en esos 8 años fue de apenas el 4%.

Gráfico 15.52: Producción primaria de leche en Argentina

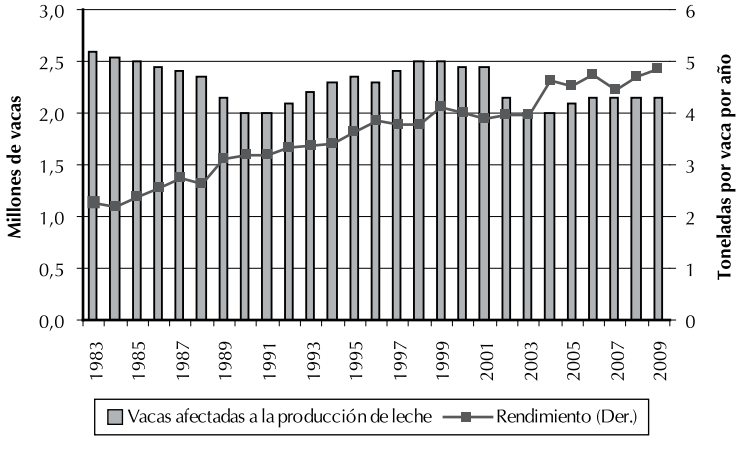


Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Un avance importante se verificó en el período siguiente, desde 1992 a 1999, cuando la producción primaria de leche en el país pasó de 6.600 millones de litros anuales a 10.300 millones, marcando un incremento del 57% en 7 años. En 1999 se alcanzó el mayor volumen de producción histórica de Argentina: 10.330 millones de litros. El buen desempeño del sector durante este período se debió principalmente a un incremento en las inversiones por parte de la industria láctea, que incrementó su capacidad instalada e incorporó nuevas tecnologías de proceso adecuándose a los últimos requerimientos y normas internacionales de calidad.

Por otra parte, los productores también incrementaron sus inversiones, mejorando los establecimientos productivos, incorporando nuevos equipos de ordeñe, mejorando la cadena de frío y almacenamiento de la producción diaria. También se produjeron innovaciones en materia de controles sanitarios, tanto en los rodeos como en los establecimientos, así como mejoras en la alimentación animal. Estos cambios permitieron incrementar la producción primaria de leche en la medida mencionada.

Gráfico 15.53: Cantidad de vacas afectadas a la producción y rendimiento anual



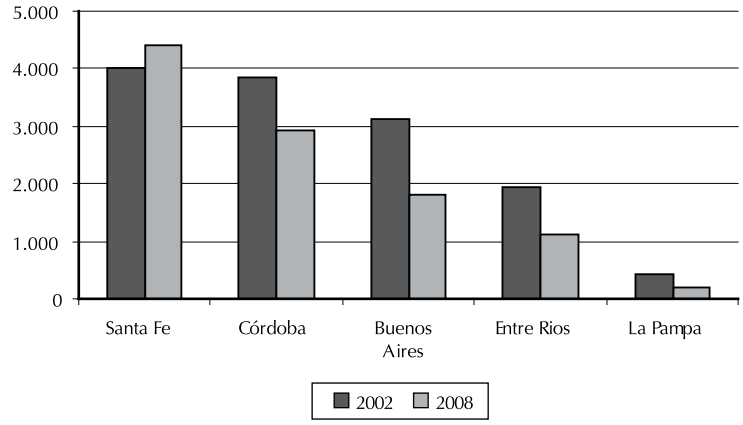
Fuente: IIE sobre la base de USDA.

El período de 2000 a 2008 estuvo caracterizado por una caída y posterior recuperación. De 2000 a 2003 la producción primaria de leche se contrajo un 20%, y de 2003 a 2008 se expandió un 26%. La caída que se observó en el

año 2007 se debió principalmente a factores climáticos adversos que afectaron a las principales cuencas lecheras de Córdoba y Santa Fe.

Respecto a la evolución del *stock* de vacas afectadas a la producción de leche se observa un comportamiento cíclico pero con tendencia de largo plazo decreciente. En el año 1983 existían en Argentina 2,6 millones de vacas de tambo y; 25 años después, hay en el país casi medio millón menos (2,15 millones de vacas). Sin embargo, la caída en la producción no ha sido de esa magnitud, debido a que los rendimientos de producción por vaca mostraron un crecimiento casi ininterrumpido en el tiempo, manifestando los buenos resultados de los cambios tecnológicos en los establecimientos productivos, las mejoras en la genética y en la alimentación de los animales. En 25 años se logró más que duplicar el producto por animal, pasando de 2,25 a 4,8 toneladas de leche de vaca por año (ver Gráfico 15.53).

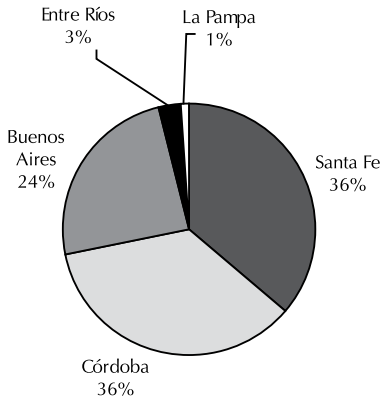
Gráfico 15.54: Localización de los tambos en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de INTA.

La mayor parte de la producción primaria de leche en Argentina se desarrolla en la región pampeana, en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires y, en menor medida, en La Pampa y Entre Ríos. En 2008, sobre un total de 10.461 tambos en las 5 provincias lecheras, 4.392 se encontraban en Santa Fe, 2.944 en Córdoba, 1.809 en Buenos Aires, 1.110 en Entre Ríos y 206 en La Pampa (Gráfico 15.54). Según información proporcionada por el INTA, un tambo medio en Argentina posee alrededor de 200 animales en 200 hectáreas. Del total de la superficie afectada, el 85% se destina al rodeo de tambo y el resto a la agricultura, con la característica de que el 64% de los tambos arriendan la mitad de la superficie operada.

Gráfico 15.55: Participación provincial en la producción primaria de leche. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de INTA.

El Gráfico 15.55 muestra el aporte de cada una de las cinco provincias lecheras a la producción primaria de Argentina. Córdoba y Santa Fe participan, cada una, con un 36% de la producción nacional, mientras que Buenos Aires, Entre Ríos y La Pampa lo hacen con un 24%, 3% y 1% respectivamente. Sólo tres provincias (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires) acumulan el 96% de la producción primaria de leche en el país.

15.3.2.2.2.1 Consideraciones generales para un plan estratégico para la producción primaria de leche

Como se expuso al comienzo de este apartado, la producción primaria de leche es el primer eslabón de la cadena de valor láctea. Su actividad implica la transformación de productos básicos como maíz, harina de soja, forrajes y otros alimentos, en un producto con mayor valor agregado. Este, a su vez, será utilizado luego por la industria láctea donde la agregación de valor continuará mediante la elaboración de una gran variedad de productos.

Como se podrá observar a lo largo de este capítulo, Argentina dispone de los recursos naturales y humanos para desarrollar esta actividad, cubriendo la demanda doméstica y generando excedentes exportables. En este sentido, la creciente demanda internacional de estos productos ofrece la oportunidad para el desarrollo de toda la cadena. Incrementar la producción primaria de leche es fundamental para dar origen a los productos lácteos capaces de ser comercializados internacionalmente.

La construcción de un plan estratégico para el sector lácteo debe integrar a todos los eslabones de esta cadena, ya sean productores primarios, proveedores de insumos y servicios, industrias o instituciones dedicadas a la investigación científica, tales como laboratorios y universidades. Los objetivos planteados deben estar orientados a incrementar la producción y el agregado de valor en todos los sectores de la cadena. La sinergia producto de la integración entre ellos permitirá alcanzar de manera más eficiente las metas propuestas.

El plan debe realizar previamente un diagnóstico minucioso de cada eslabón de la cadena y determinar los puntos débiles de la misma para luego establecer las medidas e instrumentos apropiados que permitan superarlos. En este sentido, el aporte que las instituciones de investigación, tanto públicas (INTA, universidades, asociaciones de productores), como privadas (industrias), puedan realizar en términos de relevamiento y generación de información para un posterior diagnóstico es actualmente una tarea prioritaria. La misma debe ser continua y pública de manera que permita monitorear el desarrollo de la actividad.

Por otra parte, el Estado Nacional debe promover las actividades de investigación y desarrollo tendientes a mejorar los actuales estándares de producción. Las actividades de extensión por parte de estas deben lograr la incorporación de estos desarrollos en los actuales sistemas productivos para de esta manera incrementar la producción a través de métodos y técnicas más eficientes mediante la capacitación de los operarios y profesionales del área.

Es una tarea específica del Estado Nacional establecer un marco legal que permita transparentar la comercialización de leche. Debe existir la posibilidad de formar precios de referencia para el productor, tanto actuales como hacia futuro, a los fines de que los mismos puedan proyectar un plan de producción a largo plazo, disminuyendo el riesgo de mercado. Los actuales mecanismos de regulación de precios y compensaciones han demostrado ser ineficientes, generando desconfianza y falta de previsibilidad para encaminar las inversiones necesarias para desarrollar la actividad.

Estas son algunas de las consideraciones necesarias, entre otras tantas, que no deben estar ausentes en ningún plan estratégico que se elabore para la cadena láctea. Los beneficios en términos de crecimiento económico, actividad y empleo que esta cadena puede aportar ameritan su diseño y puesta en práctica.

15.4 Sector Agroindustrial

Hasta el momento se analizó la producción primaria de alimentos, es decir, aquella que obtiene el hombre mediante el empleo de los recursos naturales (tierra y agua principalmente). Estos productos generalmente no se consumen de manera directa, sino que existe un proceso de industrialización previo.

En esta tercera parte se estudiarán algunos ejemplos de aquellas industrias que utilizan como materia prima la producción primaria para elaborar productos de consumo humano o industrial, ya sea de manera directa o como un insumo dentro de un proceso productivo más complejo.

En este sentido se analizará la producción de aceites y harinas, biocombustibles, carnes y lácteos, tratando de contextualizar la situación actual de Argentina respecto al resto de los países del mundo, como así también el desempeño de la industria doméstica a lo largo de estos últimos años.

La importancia de estudiar la producción industrial subyace en el hecho observable del incremento relativo del consumo de estos alimentos respecto a los productos primarios. De esta manera, este contexto se convierte en una oportunidad de crecimiento y desarrollo tanto para Argentina como para el resto de los países productores de alimentos.

15.4.1 Industria molinera y aceitera

15.4.1.1 Introducción

La molienda de granos constituye el primer proceso industrial al cual se somete la producción primaria, el cual convierte a ésta en productos capaces de ser consumidos por el hombre o los animales, es decir, convierte la materia prima en productos de consumo directo o insumos para la producción de otros bienes de mayor valor agregado.

El proceso de molienda de trigo, por ejemplo, permite obtener no sólo harina para la producción de pan y pastas y una gran variedad de productos alimenticios sino que, además, genera otros derivados (afrechillo y semillín de trigo) utilizados como insumo para la elaboración de alimentos balanceados.

En el caso de la soja y el girasol ocurre algo similar. Mediante el proceso de prensado y molienda es posible obtener por un lado aceites, que se utilizan tanto para consumo humano como para usos industriales, y otros derivados como harinas proteicas, que constituyen una excelente fuente de proteínas utilizada para la alimentación de cerdos, aves y bovinos.

En esta sección se estudiará el desempeño de la industria molinera y aceitera de Argentina, realizando algunas comparaciones respecto a otros países, en especial para el caso de la producción de aceites y harinas de soja, por ser estos productos los de mayor importancia relativa para la economía doméstica.

15.4.1.2 Molienda de soja

El grano de soja pertenece a las leguminosas, pero se diferencia de éstas por su alto contenido de proteína y por su calidad nutritiva, constituyendo una excelente materia prima para la obtención de aceites y harinas, entre otros productos.

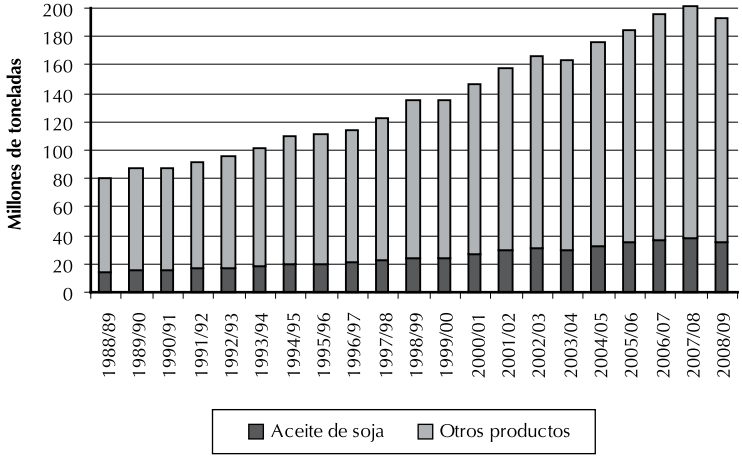
Generalmente, un poroto de soja está compuesto de un 15% de carbohidratos insolubles (fibra alimentaria), 15% de carbohidratos solubles (sacarosa, estaquiosa, rafinosa, etc), 18% de aceites, 38% de proteínas y 14% de otros compuestos.

El proceso de *crushing*[16] permite obtener por un lado aceite de soja y por otro, como residuo, alimento de soja de alto contenido proteico que se utilizará para la elaboración de pellets, harinas y tortas. Este proceso se inicia con la limpieza, y la posterior rotura y descascarado del grano mediante molinos quebradores. Luego del quebrado de los granos, éstos son conducidos a un calentador rotativo donde son sometidos a una temperatura de 60 a 65°C. Una vez quebrado y calentado, el grano pasa por unas "laminadoras" en donde se prensa y reduce su forma a la de una lámina de entre 0,25 y 0,35 milímetros. Este último proceso provoca la rotura de las células que contienen el aceite, facilitando su posterior extracción con solventes. Luego se vuelve a extraer el solvente y mediante otros procesos se obtienen aceite refinado, harina, lecitina, aislado de proteína, sémola de soja, concentrado de proteínas y proteína texturizada[17].

15.4.1.2.1 Escenario mundial

15.4.1.2.1.1 Molienda

Gráfico 15.56: Producción mundial de aceite y otros productos derivados de la molienda



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Más del 90% de la soja producida a nivel mundial tiene como destino la molienda. El *crushing* de soja ha tenido un crecimiento en las últimas dos décadas tan importante como el crecimiento de la producción mundial de la oleaginosa (ver Gráfico 15.6).

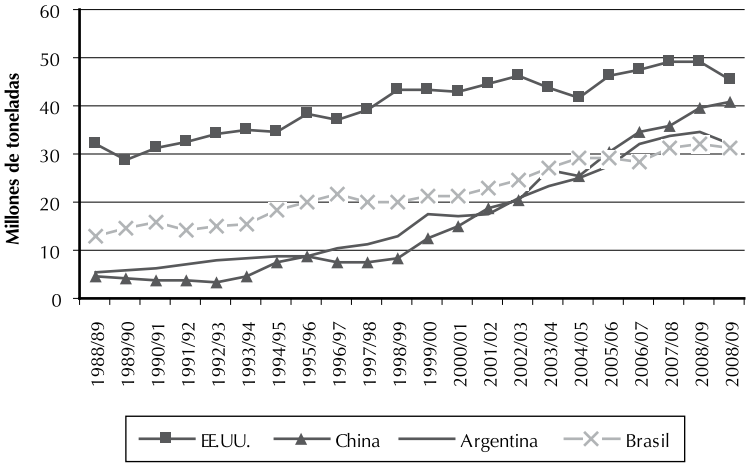
En 1988, la cantidad de soja molida a nivel mundial alcanzó las 80 millones de toneladas mientras que, veinte años después, en 2008, la molienda superó las 192 millones de toneladas. Esto significa un crecimiento de la cantidad de soja procesada del 140% en los últimos 20 años (4,5% promedio anual).

16 *Crushing* se refiere al prensado o molienda de soja con el objetivo de extraer su aceite.
17 Fuente: "El Balance de la Economía Argentina 2004".

En el Gráfico 15.56 puede observarse la evolución del *crushing* total, donde se muestra además la producción de aceite y otros productos derivados de la molienda (harina, concentrados proteicos, sémola de soja, etc.). Por cada tonelada de soja puede obtenerse aproximadamente 180 kilogramos de aceite y 820 kilogramos de otros productos.

Los cuatro mayores productores mundiales de soja (EE.UU., Brasil, Argentina y China, ver Gráfico 15.7) son además los cuatro mayores procesadores de esta oleaginosa, concentrando el 78% del *crushing* total. En el Gráfico 15.57 se muestra la evolución de la molienda de soja en EE.UU., China, Brasil y Argentina.

Gráfico 15.57: *Crushing* de soja en los principales países productores



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

EE.UU. ha sido desde siempre líder en este aspecto, pero es importante remarcar el notable crecimiento que han tenido Argentina, Brasil, y por sobre todo, China. Por otra parte, mientras que EE.UU., Brasil y Argentina autoabastecen su industria molinera con la producción doméstica de soja, China debe importar el grano para industrializarlo. En el año 2008, el país asiático procesó 2,5 veces más de soja de la que produjo ese mismo año.

Dado que la producción de aceite es una proporción relativamente estable de la cantidad de soja producida, los principales países industrializadores se constituyen automáticamente en los mayores productores mundiales de aceite y harina de soja.

15.4.1.2.1.2 Comercio internacional de aceite y harina de soja

Una combinación de gran producción y un bajo consumo doméstico permiten convertir a Argentina en el mayor país exportador de aceite de soja, concentrando más del 50% de las exportaciones mundiales. Brasil y EE.UU. también son importantes exportadores con una participación del 21% y 11% respectivamente (año 2008).

China, aún siendo un gran productor, tiene un consumo interno tan elevado que lo obliga a recurrir al mercado internacional para abastecer su demanda doméstica de aceite de soja. Esto puede observarse en el Cuadro 15.7 donde se presentan las cantidades exportadas e importadas por los principales países, además de su participación en el total mundial.

Otros importantes importadores de aceite de soja son India con una participación del 12%, la UE-27 (9,3%), Argelia (3,7%) y Egipto (3,6%).

Cuadro 15.7: Principales exportadores e importadores de aceite soja. Ciclo 2008/2009

Exportadores			Importadores		
País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre exportaciones mundiales	País	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre importaciones mundiales
Argentina	4.670	53,3%	China	2.494	28,3%
Brasil	1.910	22%	India	1.060	12%
EE.UU.	1.021	12,1%	UE-27	820	9,3%
UE-27	400	3,1%	Argelia	325	3,7%
Paraguay	243	2,8%	Egipto	315	3,6%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En lo que respecta al comercio mundial de harina de soja, los principales exportadores son los mismos que en el caso del aceite, a excepción de la UE-27 que se convierte en un importador neto de este producto. Esta demanda se debe principalmente a su escasez de tierras y sus requerimientos de alimentos balanceados para el consumo animal.

Cuadro 15.8: Principales exportadores e importadores de productos derivados de la molienda [18]. Ciclo 2008/2009

Exportadores			Importadores		
País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre exportaciones mundiales	País	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre importaciones mundiales
Argentina	24.350	46,4%	UE-27	21.800	42,3%
Brasil	13.000	24,8%	Indonesia	2.450	4,7%
EE.UU.	7.711	14,7%	Vietnam	2.300	4,5%
India	3.158	6,0%	Tailandia	2.100	4,1%
Paraguay	1.167	2,2%	Corea del Sur	1.813	3,5%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Las importaciones de harina de soja se encuentran más concentradas aún que las exportaciones. La UE-27 reúne el 42,3% de las importaciones mundiales seguida por Indonesia, Vietnam, Tailandia y Corea del Sur con participaciones inferiores al 5%.

15.4.1.2.2 Producción de aceites y harinas proteicas en Argentina

15.4.1.2.2.1 Molienda del complejo oleaginoso

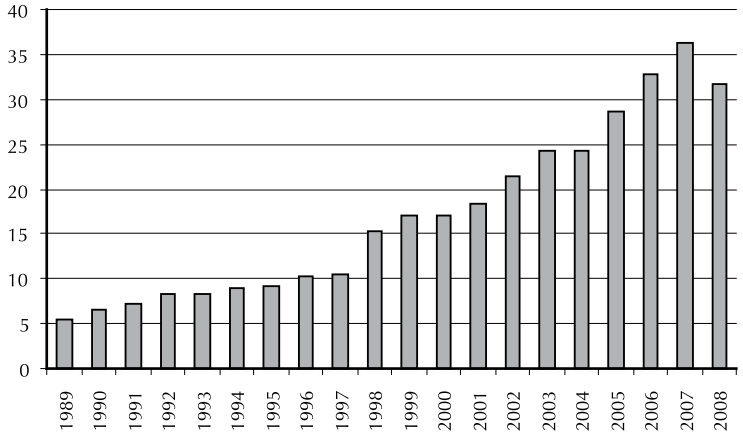
Según datos de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA), en el año 2008, el 88% de las oleaginosas molidas en Argentina correspondió a grano de soja y un 11% a girasol. El resto de las oleaginosas tales como lino, maní, algodón, colza, y cártamo, tuvieron participaciones muy bajas en la molienda total. Esto se manifiesta como respuesta a la creciente demanda internacional de aceite de soja, principalmente por parte de China, y de harina de soja por parte de la UE-27.

18 Los derivados de la molienda son los residuos sólidos que quedan luego de extraer el aceite de los granos.

Además, el volumen procesado de soja ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos veinte años. Esto se observa en el Grafico 15.58 el cual muestra cómo la molienda a nivel nacional pasó de un promedio anual de siete millones de toneladas en el quinquenio 1989-1993, a más de 30 millones de tonelada promedio anual en el quinquenio 2004-2008.

La caída experimentada en 2008 se debió, en parte, al conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno nacional por la aplicación de retenciones móviles. En marzo de 2008, el volumen procesado por la industria molinera cayó un 46% con respecto a febrero de ese mismo año y más de un 50% con respecto al mismo mes del año anterior. En el año 2008, la molienda de soja registró una disminución de 4,6 millones de toneladas (-16%). La leve caída en la producción registrada en la campaña 2007/08 (Gráfico 15.13) también tuvo su impacto en este sentido.

Gráfico 15.58: Molienda de soja en Argentina. En millones de toneladas

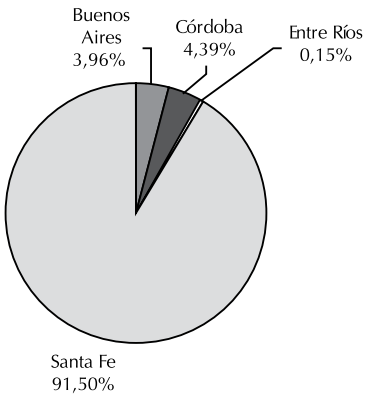


Fuente: IIE sobre la base de CIARA.

La molienda acumulada entre enero y septiembre de 2009 muestra nuevamente un posible retroceso. Hasta el tercer trimestre del año, la cantidad de soja procesada llegó a 22,8 millones de toneladas, que proyectadas a nivel anual implicaría una molienda total de 30,4 millones de toneladas (un 4% inferior a la de 2008). Esto se encuentra estrechamente relacionado a la fuerte caída en la producción de soja en la campaña 2008/09.

Una característica importante de la molienda de oleaginosas en el país es su grado de concentración en una única provincia: Santa Fe. La razón fundamental está relacionada con la localización de la producción y de los puertos cercanos a la Cuenca del Plata, que permiten a las empresas aceiteras próximas al puerto de Rosario ahorrar costos de transporte y logística.

Gráfico 15.59: Molienda por provincias



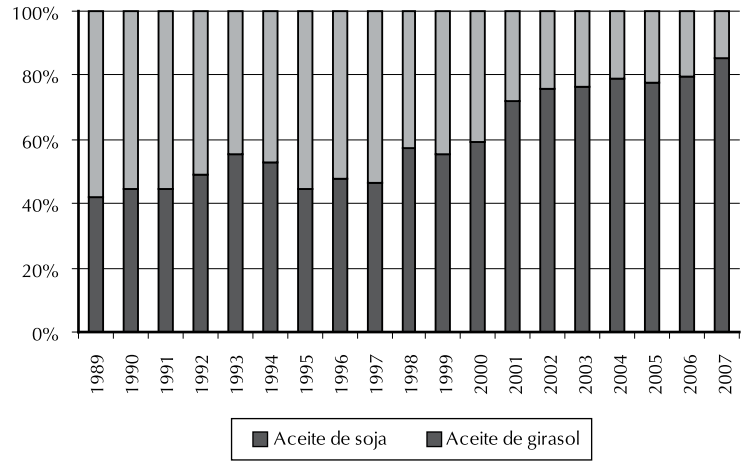
Fuente: IIE sobre la base de CIARA.

En el año 2008, el 91,5% de la molienda de soja estuvo localizada en la provincia de Santa Fe, en un radio de 300 kilómetros del puerto de Rosario. Esto puede verse en el Gráfico 15.59, que muestra la participación de cada provincia en la molienda total de soja.

Las participaciones de Buenos Aires y Córdoba se encuentran en el orden del 4% y 4,4%, respectivamente. La provincia de Entre Ríos sólo participa con un 0,15% de la molienda total.

Por otra parte, la capacidad de molienda en cada una de las plantas muestra gran disparidad. En el segundo semestre de 2008, según información de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, el promedio de capacidad por cada empresa se estableció en torno a las 3.500 toneladas diarias. Aún así, existe una gran amplitud en términos de capacidad de planta.

Gráfico 15.60: Participación del aceite de soja y girasol en la producción de aceites



Fuente: IIE sobre la base de CIARA.

En este sentido, la planta más pequeña, de propiedad de la empresa Siete Soles S.A. ubicada en la localidad de Manuel Ocampo (provincia de Buenos Aires) cuenta con una capacidad de molienda diaria de 50 toneladas. En otro extremo, la mayor planta de procesamiento de soja es propiedad de la empresa Molinos del Ríos de la Plata S.A. y se encuentra ubicada en San Lorenzo (provincia de Santa Fe), con una capacidad de molienda de 20.000 toneladas diarias.

En cuanto a la producción de aceite y harina, éstos guardan una relación directa con la molienda. En general, el 18% de la materia prima puede ser convertida en aceite y el resto es procesado para producir harina, pellets y expellers.

Un cambio importante se ha registrado en la composición de la producción de los principales aceites[19]. El Gráfico 15.60 muestra cómo la producción de aceite de soja ha ido ganando terreno en detrimento de la producción de aceite de girasol. A principios de la década del '90, la participación de la producción de aceite de soja era inferior al 50%. En el año 2007, según datos de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, el 85% de la producción de aceites correspondió a aceite de soja.

15.4.1.2.2.2 Exportaciones de aceites y harinas del complejo oleaginoso

La combinación de una importante producción doméstica de soja, una gran capacidad de procesamiento y una demanda interna reducida, generan un saldo de exportación del complejo oleaginoso que lo ubica dentro de los más significativos en términos de la exportación de bienes de Argentina.

Entre el año 2003 y el 2008 las exportaciones de aceite de soja crecieron un 44% en volumen pero un 99% en valor, como consecuencia del aumento del precio internacional de este *commodity*. En 2008, acompañando la caída en la molienda nacional, las exportaciones sufrieron un retro-

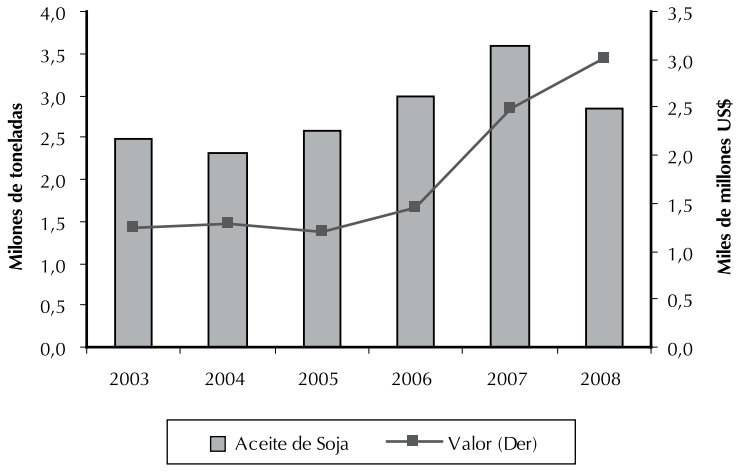
19 Se ha considerado aquí sólo la producción de aceite de soja y girasol que constituyen el 99% de la producción total de aceite de Argentina. El aceite de maní, lino, algodón, cártamo y colza tienen una participación muy baja en el total.

ceso (-20% en volumen). Aún así, el ingreso proveniente de estas ventas continuó creciendo. Esto puede observarse en el Gráfico 15.61 donde se muestran las exportaciones argentinas de aceite de soja, por volumen y valor en el período 2003 – 2008.

En 2007, el precio promedio de exportación del aceite de soja fue de US$691 por tonelada, mientras que en 2008 éste fue de US$1.061 por tonelada, acompañando el alza en el precio internacional de los *commodities*. Esto permitió que, aún con una caída del 20% en el volumen exportado de aceite de soja respecto a 2007, las exportaciones expresadas en valor aumentaran un 22%.

En 2008, China fue el mayor comprador de aceite de soja argentino, adquiriendo aproximadamente el 60% de las exportaciones. El segundo mayor comprador fue Egipto con una participación del 18%. Otros clientes importantes fueron Venezuela, Colombia, Ecuador y Corea del Sur.

Gráfico 15.61: Exportaciones de aceite de soja por volumen y valor



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Las exportaciones de los subproductos de la molienda también adquieren una gran importancia. Entre ellos se encuentran pellets, tortas y harina de soja. Como se observa en el Cuadro 15.9, las exportaciones de harina de soja adquieren tanta importancia (en términos de valor) como las exportaciones de aceite de soja. En 2008, éstas alcanzaron un nivel de exportaciones cercano a los 3.897 millones de dólares, en tanto las exportaciones de aceite de soja fueron de 3.023 millones de dólares. Los principales compradores de harina de soja fueron Holanda, España, Filipinas, Indonesia, Sudáfrica, y Tailandia.

Cuadro 15.9: Exportaciones de otros subproductos derivados de la molienda: pellets, tortas de soja y harina de soja

	Pellets de soja			Tortas de soja			Harina de Soja		
Año	Volumen*	Valor*	US$/Tn	Volumen*	Valor*	US$/Tn	Volumen*	Valor*	US$/Tn
2003	2.522	437	173	114	20	174	9.480	1.968	208
2004	2.578	537	208	103	21	208	8.254	1.682	204
2005	3.028	508	168	324	63	196	10.246	1.902	186
2006	2.984	510	171	397	74	187	11.386	2.094	184
2007	2.000	448	224	585	128	219	13.942	3.052	219
2008	2.048	654	319	649	186	287	12.774	3.897	305

* El volumen se encuentra medido en miles de toneladas y el valor exportado en millones de US$.

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Las exportaciones de pellets de soja no han mostrado grandes cambios entre 2003 y 2008. Sin embargo, las exportaciones de tortas de soja sí han crecido fuertemente, pasando de 114 mil toneladas en 2003 a 649 mil toneladas en 2008 (+470%).

15.4.1.3 Molienda de trigo

La industria molinera realiza la primera etapa de la industrialización del grano de trigo. Este sector constituye dentro del complejo triguero un eslabón intermedio, uniendo la producción primaria con las industrias alimenticias (producción de pan, pastas y galletas, etc).

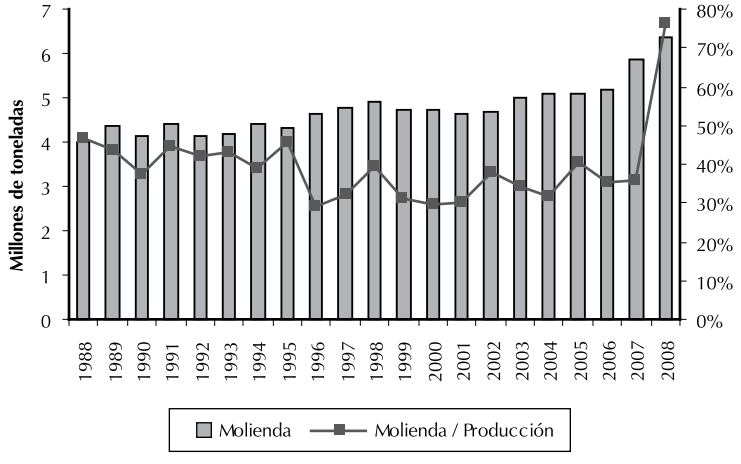
En esta sección se tratará brevemente la producción de harina de trigo por ser de gran importancia dentro de la actividad industrial, ya que se encarga de la elaboración de uno de los principales insumos de la industria alimenticia.

15.4.1.3.1 Molienda de trigo pan en Argentina

La molienda de trigo en Argentina experimentó un notable crecimiento en las últimas dos décadas. Según datos de la Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM), entre 1988 y 2008 la molienda anual de trigo en el país se incrementó un 59%, lo que implica una tasa de crecimiento promedio anual del 2%. En el año 1988, la industria procesó 4 millones de toneladas, mientras que en el 2008 esta cifra ascendió a 6,4 millones de toneladas de trigo (ver Grafico 15.62).

En el Gráfico 15.62 también se muestra el porcentaje de la producción primaria de trigo que cada año tiene como destino la molienda[20]. Allí puede observarse que entre 1988 y 1995 este valor se mantuvo en torno al 43%, y cayó a un promedio del 33% en los diez años siguientes. Esto se debió básicamente a que la producción nacional de trigo tuvo un crecimiento muy superior al de la molienda (ver Gráfico 15.38).

Gráfico 15.62: Molienda de trigo pan en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM).

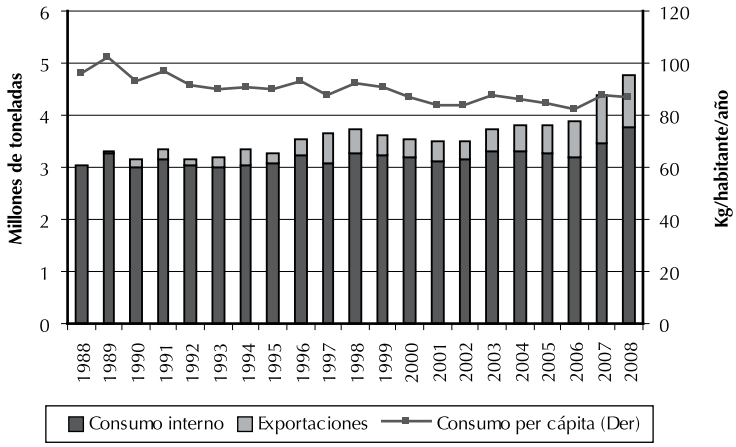
Como puede observarse, en el año 2008 la molienda de trigo como proporción de la producción nacional de ese mismo año fue del 76%, no por un aumento sustancial del volumen de grano procesado (+9% con respecto al año 2007) sino por una brusca caída en la producción de trigo (-49% con respecto al año 2007, véase Gráfico 15.38).

En los primeros nueve meses del año 2009 (acumulado enero – septiembre), la

20 Cabe aclarar aquí que el grano molido en un determinado año no necesariamente pertenece a la cosecha de ese período, debido a las diferencias de stocks iniciales y finales.

molienda de trigo alcanzó las 4,74 millones de toneladas procesadas. Esta cifra, proyectada a nivel anual, implicaría un volumen de molienda de 6,3 millones de toneladas, valor muy cercano al del año 2008.

Gráfico 15.63: Consumo interno, exportaciones y consumo per cápita de harina de trigo en Argentina



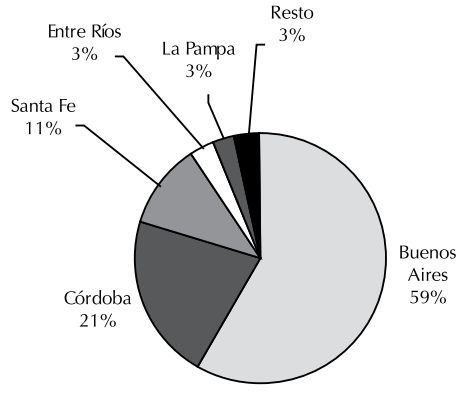
Fuente: IIE sobre la base de Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM).

Por otra parte, las estimaciones de producción de harina que realiza la FAIM consideran un rendimiento por tonelada de trigo molido de 750 kilogramos de harina[21]. El 25% restante son residuos de molienda, fundamentalmente afrechillo y semillín de trigo. Éstos son utilizados comúnmente como insumo para la fabricación de alimentos balanceados.

En el Gráfico 15.63 se presenta el consumo interno de harina de trigo[22], las exportaciones (eje izquierdo) y el consumo per cápita (eje derecho). Allí se observa una relativa estabilidad del consumo interno, pero una progresiva expansión de las exportaciones.

Entre 1988 y 2008, el consumo interno de harina de trigo pasó de tres millones de toneladas a 3,75 millones (+24%). Sin embargo, las exportaciones sí crecieron de manera significativa. En el año 1988 éstas ascendían a 23.000 toneladas y, veinte años más tarde, superaron el millón de toneladas anuales.

Gráfico 15.64: Participaciones provinciales en la molienda nacional de trigo



Fuente: IIE sobre la base de Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM).

Por otro lado, el consumo per cápita anual a nivel nacional viene registrando sucesivas caídas desde 1988, pasando de 96 kilogramos por habitante en 1988 a 87 kilogramos por habitante en 2008.

Con respecto a la localización de la molienda de trigo pan, ésta se encuentra muy concentrada en la provincia de Buenos Aires. Se-

21 Éste ha sido históricamente el rendimiento industrial de la harina de trigo, aunque cuando existen problemas climáticos que afectan la calidad del grano (brotado del grano en espiga) o problemas fito-sanitarios, el rendimiento puede ser algo menor.

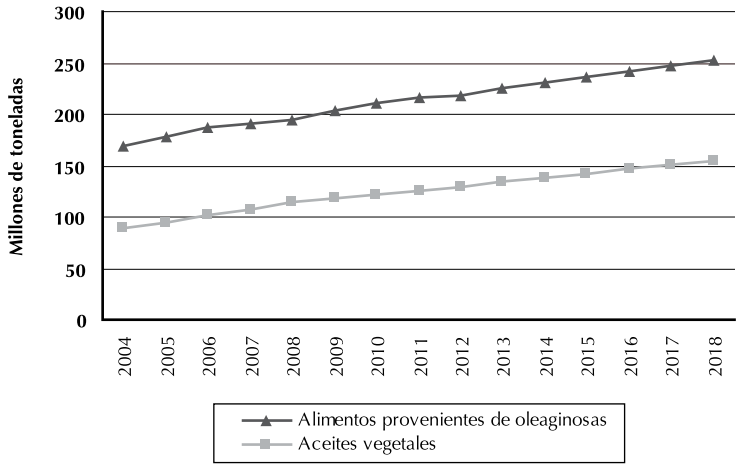
22 La FAIM estima el consumo doméstico como la producción menos las exportaciones. Esto supone que las diferencias de *stoks* entre un año y otro no son significativas.

gún datos de la FAIM, en el año 2008 el 59% del trigo fue molido en esa provincia, otro 21% en Córdoba y un 11% en Santa Fe (ver Gráfico 15.64). Esto se corresponde con la localización de la producción, como puede observarse en el Mapa 15.3.

15.4.1.4 Proyecciones a largo plazo y consideraciones generales para un plan estratégico

Como se ha podido observar hasta aquí, la demanda de aceites y subproductos derivados de la producción de éstos creció de manera continua en los últimos años. La creciente necesidad por parte de la industria en general, y la alimenticia en particular, explican este comportamiento.

Gráfico 15.65: Consumo de aceites vegetales y alimentos provenientes de oleaginosas



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Para los próximos años, se espera que este patrón de comportamiento continúe de la misma manera. Como se puede apreciar en el Gráfico 15.65, la FAO estima que el consumo de aceites vegetales y de aquellos alimentos que se obtienen como subproducto del proceso de extracción de los mismos crecerá un 30% y 36% respectivamente entre el año 2008 y 2018.

Siendo Argentina un importante referente en el mercado internacional de estos productos, en especial aquellos aceites y subproductos derivados de la soja, es necesario considerar estas estimaciones a los fines de programar y diseñar un plan de crecimiento en la producción de los mismos.

De este modo, para continuar abasteciendo la creciente demanda internacional, es necesario incrementar la producción, de manera ordenada e integrada. Es decir, no sólo se necesita de una industria procesadora con mayor capacidad instalada, sino que a su vez se requiere de un aumento en la producción de materia prima necesarios para su elaboración.

Para promover el desarrollo de estas actividades es necesario generar un buen clima de negocios, brindando en primer lugar la seguridad jurídica e institucional suficiente para atraer y generar mayores inversiones en el sector.

En segundo lugar, apoyar a las instituciones de investigación aplicada en todas sus disciplinas, ya sean públicas o de iniciativa privada. De esta manera, la producción se llevará a cabo mediante técnicas más eficientes, cumpliendo con las normativas de calidad que el mercado internacional requiere. Sólo de esta manera podrá construirse una industria lo suficientemente competitiva, capaz de permanecer en el mercado y trascender en el tiempo.

15.4.2 Biocombustibles

Las intenciones de reducir la dependencia a combustibles fósiles y lograr una mayor seguridad energética, además de contribuir con el cuidado del medioambiente, ha despertado el interés de muchas naciones por impulsar la industria de los biocombustibles.

El aumento del precio del petróleo, la creciente preocupación por el medio ambiente, la mejora en la tecnología agropecuaria, y los avances en las distintas áreas de la ciencia y la ingeniería han permitido la consolidación de los biocombustibles como una alternativa energética válida.

Este hecho se ve claramente reflejado en las cifras de producción y consumo mundial, que han registrado un ritmo de crecimiento exponencial en los últimos años. En esta sección se analizará la evolución de la industria del biodiesel y del bioetanol a nivel global como así también los importantes avances que han comenzado a observarse en Argentina en los últimos tres años.

15.4.2.1 Biodiesel

El biodiesel es un combustible que se obtiene principalmente a partir de aceites vegetales. Entre los más utilizados se encuentran los derivados de la soja, maní, colza, girasol y palma. También se puede elaborar a partir de grasas animales aunque actualmente éstas se utilizan en una menor proporción.

Para la obtención de biodiesel se emplea un proceso químico llamado transesterificación. Éste consiste básicamente en el mezclado del aceite vegetal o grasas con un alcohol (generalmente metanol) y un álcali (soda cáustica). Luego, a través de un proceso de decantación es posible separar el biodiesel del glicerol (glicerina) que se obtiene como un subproducto. Se estima que a partir de un litro de aceite y 0,1 litros de alcohol es posible obtener un litro de biodiesel y 0,1 litros de glicerina.

El biodiesel es utilizado fundamentalmente como sustituto parcial del diesel-oil proveniente del refinado del petróleo. Al poseer propiedades similares a éste, ambos se pueden mezclar en cualquier proporción, utilizándose directamente en motores diesel, sin requerir ningún tipo de modificación. Además de esta particularidad, este combustible posee beneficios ecológicos, económicos y mecánicos respecto a los combustibles fósiles.

Entre los primeros, el biodiesel proviene de un recurso renovable y a su vez es biodegradable. Su utilización es menos contaminante, reduciendo las partículas resultantes de su combustión en más de un 50% al igual que las emisiones de CO2 respecto al gasoil mineral. También está libre de sulfuro y benceno, elementos potencialmente cancerígenos.

Respecto a los beneficios económicos, la producción de biodiesel es incentivada con importantes exenciones fiscales a nivel nacional e internacional. El Protocolo de Kyoto financia la inversión necesaria para su producción otorgando "créditos de carbono" a quienes logren reducir las emisiones de CO2.

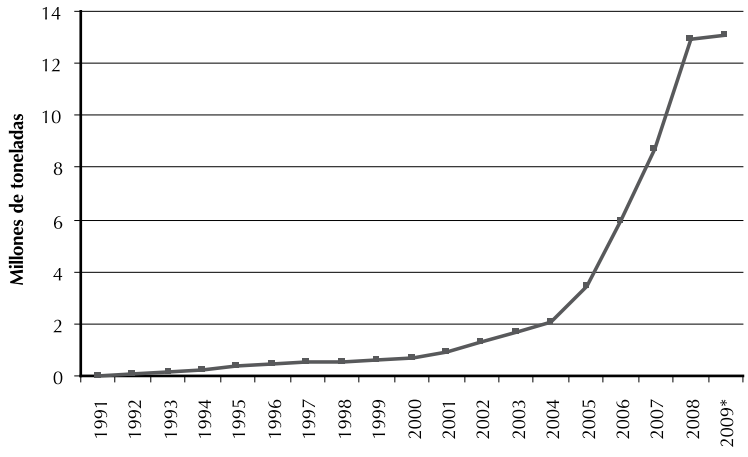
Por otra parte, su producción reduce la dependencia de los combustibles fósiles, disminuyendo los problemas derivados de su eventual agotamiento y variaciones de precios. Respecto a su utilización, no se requiere incurrir en costos adicionales ya que utiliza las mismas instalaciones que las empleadas para el diesel-oil. Además de esto, su elaboración se puede integrar a la industria aceitera, ahorrando costos de transacción y transporte respecto al combustible fósil.

Por último, entre los beneficios mecánicos, este combustible incrementa la eficiencia y duplica la durabilidad del motor, mejorando su ignición y lubricidad, entre las principales ventajas. Respecto al rendimiento de los vehículos con este combustible, se estima que es un 10% inferior al diesel-oil. Aún así, esta pérdida de eficiencia es compensada con los beneficios anteriormente mencionados, aunque no se descarta que el continuo avance de la ciencia y la tecnología logren superar esta deficiencia.

15.4.2.1.1 La producción de biodiesel en el mundo

Hacia los comienzos del siglo XXI, la producción de biodiesel a nivel mundial sólo alcanzaba las 700 mil toneladas anuales. Para el 2008, esa cifra ascendió a 12,9 millones de toneladas y, según proyecciones de F.O. Licht, la producción en el 2009 sería superior a las 13 millones de toneladas. El Gráfico 15.66 muestra la evolución de la producción a nivel global, donde se puede observar el auge que ha tenido la industria en la presente década.

Gráfico 15.66: Producción mundial de biodiesel



Fuente: IIE sobre la base de F.O. Licht. *Proyectado

Entre los principales países productores de este combustible, Alemania mantiene su liderazgo con una producción anual de 2,8 millones de toneladas (año 2008). EE.UU. es el segundo mayor productor y en los últimos años ha logrado avances notables, acercándose rápidamente a los niveles del país europeo. Como se puede observar en el Cuadro 15.10, siguen en la lista Francia, Brasil y Argentina entre los cinco principales países productores.

Como puede observarse, entre los diez mayores productores mundiales del año 2008, sólo uno ha registrado una disminución en su producción con respecto al año anterior (Alemania). El resto experimentaron un importante aumento excepto Malasia, que si bien incrementó la elaboración de biodiesel, sólo lo hizo en un 5%. La producción conjunta de estos diez países ascendió de 7 millones de toneladas en el año 2007 a casi 11 millones en el 2008, lo que implica un crecimiento anual superior al 50%.

Cuadro 15.10: Principales países productores de biodiesel. Miles de toneladas

Posición	País	2007	2008	Variación 2007 - 2008
1	Alemania	2.890	2.819	-2%
2	EE.UU.	1.521	2.327	53%
3	Francia	872	1.815	108%
4	Brasil	356	1.027	188%
5	**Argentina**	**284**	**960**	**238%**
6	Italia	363	595	64%
7	Malasia	400	420	5%
8	Bélgica	166	277	67%
9	Polonia	80	275	244%
10	Portugal	175	268	53%

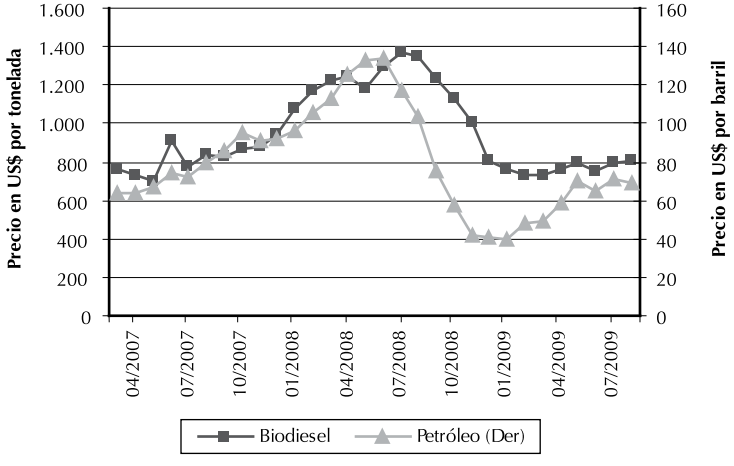
Fuente: IIE sobre la base de Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER) y AFIP.

Respecto al caso particular de Argentina, ésta triplicó su producción en tan sólo un año, pasando de 284.000 toneladas en el año 2007 a 960.000 toneladas el año siguiente (238%), convirtiéndose en el segundo país de mayor crecimiento relativo luego de Polonia (244%). Brasil, el cuarto mayor productor, también mostró un crecimiento importante aunque relativamente menor. La producción de biodiesel de este país aumentó un 188%, superando el millón de toneladas en el 2008 contra las 356.000 toneladas del año anterior.

15.4.2.1.2 Precio del biodiesel y su relación con otros commodities

El biodiesel es un sustituto casi perfecto del diesel-oil tradicional por lo que la relación entre los mercados de ambos productos es muy estrecha. Además, mientras mayor sea la participación de los biocombustibles en el consumo energético, mayor será su interrelación con los mercados agroalimentarios, debido a que los principales insumos para la producción de biodiesel son los aceites derivados de la soja, palma y colza. Según estimaciones de F.O. Licht, el 58% de la producción mundial de biodiesel proviene de aceite de soja.

Gráfico 15.67: Precio promedio mensual del biodiesel y del petróleo



Fuente: IIE sobre base de AFIP y www.abeceb.com.

El Gráfico 15.67 muestra la evolución del precio en dólares del barril de petróleo crudo WTI (precio de referencia para el mercado de EE.UU.) y el precio FOB en dólares de la tonelada de biodiesel en puertos argentinos. Desde comienzos del 2007 hasta finales del segundo cuatrimestre de 2008, los precios del petróleo y del biodiesel seguían una tendencia ascendente, encontrando ambos su máximo en

julio y agosto de 2008, respectivamente. Sin embargo, durante el tercer cuatrimestre de ese año y los primeros meses de 2009 los precios registraron una brusca caída, como consecuencia de la crisis financiera internacional originada en EE.UU. A partir del comienzo del segundo trimestre de 2009, los precios parecen estar estabilizados, registrando una leve tendencia alcista.

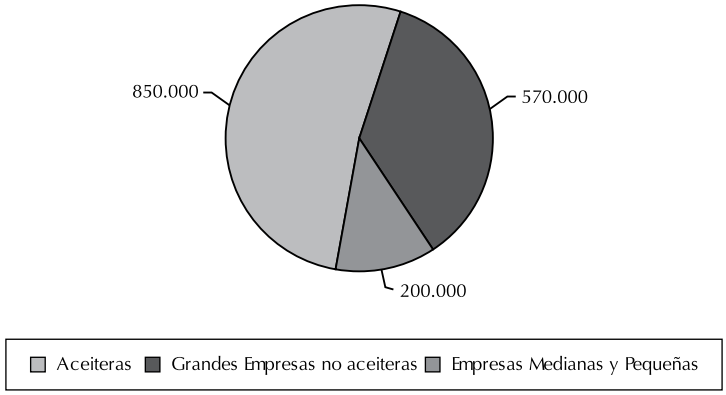
A partir de esta relación se puede establecer que el biodiesel presenta mayores oportunidades cuando el precio del petróleo aumenta, ya que se hace más atractivo evaluar la mezcla de diesel-oil con biodiesel. Por otra parte, esto no significa que cuando aumente el precio del petróleo la producción de biodiesel es más rentable, ya que ésta también depende del comportamiento del precio de los *commodities* agrícolas necesarios para extraer el aceite.

15.4.2.1.3 La producción de biodiesel en Argentina

Parte del plan que está llevando adelante Argentina en materia de biocombustibles se encuentra reflejado en la Ley N°26.093 promulgada el 12 de mayo de 2006, que establece un régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles. En el Artículo Nº 7 de esta ley se establece que a partir del 2010 todo combustible líquido caracterizado como gasoil o diesel-oil que se comercialice dentro del territorio nacional, deberá ser mezclado por aquellas instalaciones que hayan sido aprobadas por la autoridad de aplicación para el fin específico de realizar esta mezcla con la especie de biocombustible denominada "biodiesel", en un porcentaje del cinco por ciento (5%) como mínimo, medido sobre la cantidad total del producto final.

La ley otorga para las empresas habilitadas una serie de beneficios referidos a exenciones impositivas y otros incentivos económicos con el objetivo de desarrollar el sector. Además, establece que podrán ingresar al régimen de promoción aquellas empresas cuyo capital social mayoritario sea aportado por el Estado Nacional, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Estados Provinciales, los Municipios o las personas físicas o jurídicas dedicadas mayoritariamente a la producción agropecuaria[23].

Gráfico 15.68: Capacidad instalada para la producción anual de biodiesel en Argentina. Segundo cuatrimestre de 2009. En toneladas



Fuente: IIE sobre base de CADER.

En Argentina, la materia prima por excelencia utilizada en la producción de biodiesel es el aceite de soja, por lo que la evolución de este sector ha venido de la mano de las empresas pertenecientes al complejo sojero. De acuerdo a la Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER) es posible distinguir dentro de la industria argentina de biodiesel a tres clases de productores: grandes aceiteras con plantas propias de biodiesel, plantas

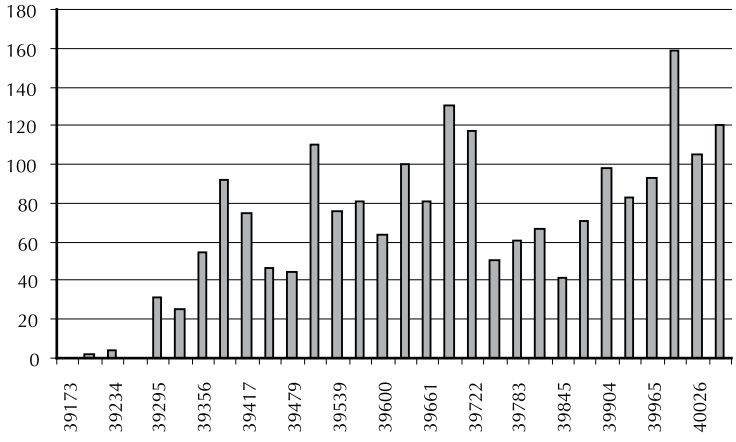
23 El Decreto Reglamentario establece que la persona física o jurídica dedicada mayoritariamente a la actividad agropecuaria deberá tener al menos el 50% de sus activos y de sus ingresos relacionados con la actividad agropecuaria.

grandes que no están relacionadas con aceiteras y una tercera clase de empresas medianas y pequeñas independientes.

Las grandes aceiteras se encuentran en una posición estratégica porque cuentan con algo fundamental: el acceso a la materia prima. Además, en general se ubican cerca de los puertos, tienen un buen acceso a capital de trabajo y un nivel de profesionalismo muy elevado. La segunda clase de productores administran plantas de gran escala pero tienen la desventaja de no tener acceso directo a la materia prima. Por último se encuentra el grupo de las plantas medianas y pequeñas que además de no contar con la materia prima propia, en general se encuentran lejos de los puertos y no tienen la capacidad financiera de las grandes empresas.

El grupo de los grandes productores con plantas propias de procesamiento de oleaginosas tiene una capacidad instalada, en conjunto, de 850.000 toneladas por año, mientras que el segundo y tercer grupo de productores tienen una capacidad de 570.000 y 200.000 toneladas respectivamente (ver Gráfico 15.68). Según información de la Secretaría de Energía dependiente del Ministerio de Planificación Federal, se encuentran registradas dieciséis empresas elaboradoras de biocombustibles y sus mezclas con gasoil o naftas.

Gráfico 15.69: Exportaciones mensuales argentinas de biodiesel [24]. Miles de toneladas



Fuente: IIE sobre base de AFIP.

Hasta el momento, la industria del biodiesel ha sido exclusivamente una industria de exportación. Por este motivo, el dato que se presenta sobre exportaciones puede ser considerado también como cifras aproximadas del nivel de producción (con alguna diferencia debido a la variación de existencias).

Al igual que las exportaciones de granos y aceites, los biocombustibles fueron gravados inicialmente con una alícuota en concepto de derechos de exportación del 2,5% (5% de derecho de exportación menos 2,5% de reintegro) hasta marzo de 2008. A partir de entonces, el gobierno nacional elevó dicha alícuota al 17,5% (20% de derecho de exportación menos 2,5% de reintegro).

Como se mencionó anteriormente, la producción nacional de biodiesel ha estado destinada exclusivamente al mercado externo, hecho que cambiará a partir de enero del año 2010 cuando entre en vigencia la disposición de la Ley 26.093 de mezclar el gasoil con un 5% de biodiesel. Para calcular los requerimientos internos de biodiesel y la capacidad de la industria local de proveerlo es necesario conocer primero cuál es el consumo de gasoil en Argentina.

24 Los datos se encuentran disminuidos en un 10% respecto a los publicados por la AFIP, siguiendo la metodología de la CADER. Ésta se basa en el hecho de que una parte de los registros de exportación no se embarcan luego del registro por múltiples motivos, o se embarcan más tarde de lo previsto por lo que el registro se duplica. La CADER ha estimado que este error rondaría el 10%. Por este motivo, es importante aclarar que los datos presentados podrían tener un margen de error de +/-10%.

En el año 2008, según datos de la Secretaría de Energía de la Nación, el consumo de gasoil en el país fue de 13.846 millones de litros, cifra muy similar al año 2007 cuando alcanzó los 13.857 millones de litros. Suponiendo que el consumo de gasoil para el año 2010 no experimentará grandes cambios, un corte del 5% significará una necesidad aproximada de 700 millones de litros, volumen que, en principio, podría ser provisto plenamente por la industria local.

Considerando que la soja tiene un rendimiento aproximado de 18% de aceite, serán necesarios 3,5 millones toneladas de soja para la elaboración de estos 700 millones de litros de biodiesel (616 mil toneladas) que se requerirán para cortar el gasoil en un 5%.

En el año 2008, la producción de biodiesel en Argentina alcanzó las 960.000 toneladas (1.090 millones de litros) y las proyecciones para el 2009 prevén una producción aún superior al millón de toneladas (1.136 millones de litros). De esta manera, la disponibilidad de materia prima para producir este combustible y la capacidad instalada de la industria permitirá abastecer el mercado interno dejando a su vez un remanente para ser exportado.

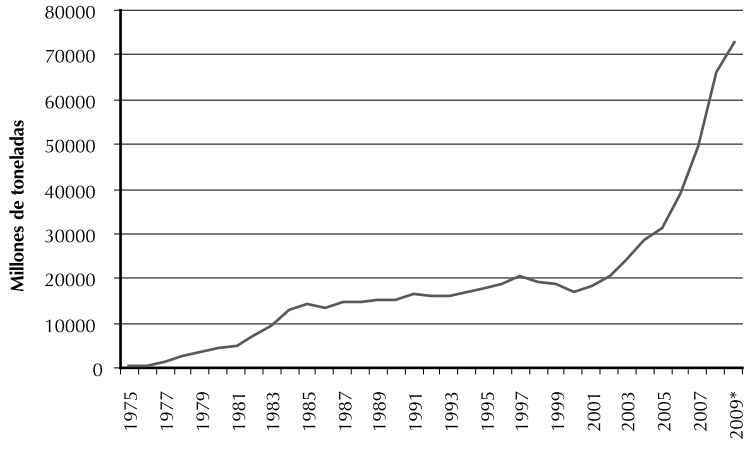
15.4.2.2 Bioetanol

El bioetanol es un compuesto químico de origen vegetal utilizado como combustible, sólo o en alguna proporción con naftas. Se obtiene generalmente de la caña de azúcar o el maíz, aunque puede extraerse también a partir de otras plantas que tengan alto contenido de sacarosa (caña de azúcar, remolachas, melaza o sorgo dulce), alto contenido de almidón (maíz, papa o mandioca) o alto contenido de celulosa (madera). Los dos mayores productores mundiales, EE.UU. y Brasil, utilizan como insumo el maíz y la caña de azúcar, respectivamente.

La mezcla resultante de combinar etanol y nafta es conocida con el nombre de alconafta y tiene una desventaja importante con respecto al biodiesel: los autos que la utilizan requieren modificaciones especiales (un motor bivalente o *flex*). Sin embargo, en la actualidad las terminales automotrices ya incorporan esta modificación a los vehículos producidos, la cual hace posible que los mismos puedan funcionar con estas mezclas.

15.4.2.2.1 Producción mundial de bioetanol

Gráfico 15.70: Producción mundial de bioetanol



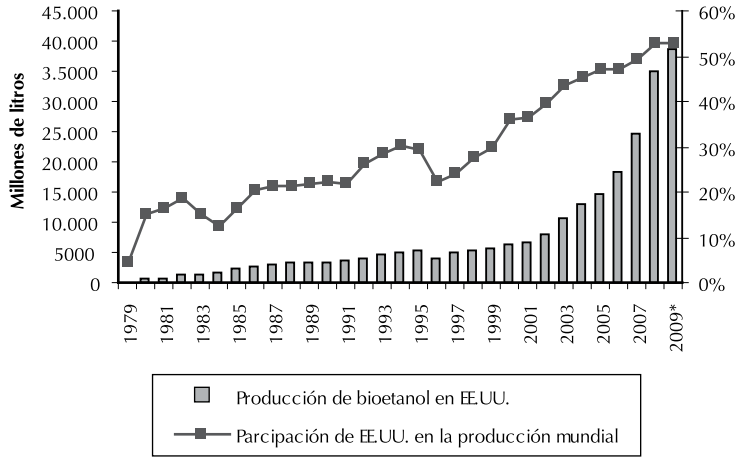
*Valor proyectado

Fuente: IIE sobre la base de F.O. Licht

Durante los ‘80 y los ‘90, la producción de bioetanol a nivel mundial tuvo un crecimiento moderado. En la última década del siglo pasado, el crecimiento de la industria fue de apenas un 12,5%, un promedio anual del orden del 1%. Sin embargo, en los primeros ocho años de este nuevo siglo la producción de bioetanol ha registrado un avance notable: se ha casi cuadruplicado su producción anual pasando de 17.107 millones de litros en el año 2000 a 66.336 millones de litros en 2008. Esto

implica un crecimiento promedio anual del 18,5%, impulsado principalmente por los dos mayores productores a nivel mundial: EE.UU. y Brasil.

Gráfico 15.71: Producción de bioetanol en los EE.UU.



*Valor proyectado

Fuente: IIE sobre la base de F.O. Licht.

EE.UU. es el primer productor de bioetanol a nivel mundial, con una participación superior al 50% en el año 2008. Lo obtiene a partir de maíz, y casi un tercio de su producción nacional de ese cereal en 2008 fue destinada a esos fines. Si bien el crecimiento de la industria ha sido incipiente en los últimos años, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos proyecta para los próximos años una desaceleración en el sector, en línea con sus estimaciones de un crecimiento moderado del uso total de combustibles en los EE.UU.

Además, no sólo la producción norteamericana ha crecido fuertemente sino que lo ha hecho a un ritmo aún superior al registrado a nivel mundial. En la década del '80, la participación de EE.UU. era, en promedio, del 18% mientras que en el 2008 ésta ascendió al 50%. Este impulso se debió, en parte, al fuerte apoyo del gobierno norteamericano, que ha otorgado importantes subsidios generando una expansión artificial de la industria.

Cuadro 15.11: Producción de etanol en países seleccionados. Millones de litros

Posición	País	2007	2008	Variación
1	EE.UU.	23.464	34.069	45%
2	Brasil	19.000	24.500	29%
3	UE-27	2.159	2.777	29%
4	China	1.840	1.900	3%
5	Canadá	800	900	12%
6	Tailandia	300	340	13%
7	Colombia	284	300	6%
8	India	200	250	25%
9	Australia	100	100	0%
10	**Argentina**	**20**	**n/d**	**n/d**

Fuente: IIE sobre la base de *Renewable Fuels Association* (RFA).

El segundo productor mundial en el 2008 fue Brasil, que a diferencia de EE.UU., utiliza caña de azúcar como insumo para la obtención del biocombustible. Según estudios de balance energético, la elaboración de etanol a partir de caña de azúcar permite obtener un saldo energético (energía generada menos energía utilizada en el proceso) significativamente superior al

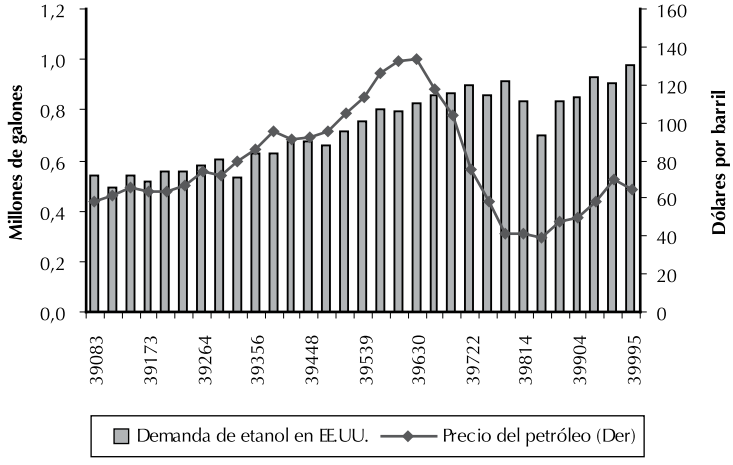
obtenido en el caso del maíz. Además, el rendimiento de etanol por hectárea cultivada con caña de azúcar se estima en unos 7.000 litros mientras que por hectárea cultivada de maíz pueden obtenerse aproximadamente 4.000 litros.

De acuerdo a la *Renewable Fuels Association*[25], en el año 2008 la producción brasilera creció un 29% respecto al año anterior alcanzando los 24.500 millones de litros (ver Cuadro 15.11). Su participación en la producción mundial en el 2007 y 2008 fue de 38% y 37% respectivamente. La producción se localiza en la región Centro y Sur de país, siendo el estado de San Pablo el principal productor.

Como puede observarse en el Cuadro 15.11, los mayores productores de etanol en el mundo han aumentado su producción entre el 2007 y 2008, a excepción de Australia que la mantuvo constante. EE.UU. experimentó un fuerte crecimiento (+45%) al igual que Brasil (+29%), la Unión Europea (+29%) e India (+25%). Mientras tanto, China, Canadá, Tailandia y Colombia, tuvieron una expansión moderada de su industria de etanol.

15.4.2.2.2 El precio del petróleo y la demanda de etanol

Gráfico 15.72: Precio del petróleo y la demanda de etanol en los EE.UU.



Fuente: IIE sobre la base de *Renewable Fuels Association* (RFA) y www.abeceb.com.

El funcionamiento del mercado supone la sustitución entre naftas de origen fósil y etanol en función de los precios de ambos productos. Es de esperar que aumentos en el precio del petróleo generen impactos sobre el mercado de etanol, aumentando la demanda de los consumidores. Esta relación puede verse con claridad si se analiza el mercado de este biocombustible en los EE.UU., el principal productor y consumidor del mismo. El Grafico 15.72 muestra cómo el aumento sostenido del precio del petróleo (eje derecho) hasta mediados del 2008 fue acompañado por un aumento permanente en la demanda de etanol (eje izquierdo) en el país norteamericano. Posteriormente, la caída y recuperación del precio del petróleo fue acompañada igualmente por una caída y recuperación de la demanda de etanol.

15.4.2.2.3 Alconaftas en Argentina para el 2010

Al igual que ocurre con el biodiesel, la Ley 26.093 promulgada el 12 de mayo de 2006 establece un corte al 5% con etanol en las naftas comercializadas en todo el país. Esta disposición entrará en vigencia a partir de enero de 2010 si la producción local logra abastecer el mercado interno.

25 Entidad internacional que nuclea a los distintos actores vinculados a la producción de bioetanol.

En Argentina, al igual que en Brasil, el etanol se obtiene a partir de la caña de azúcar, por lo que los ingenios azucareros se convierten en los partícipes claves de la industria. Éstos se encuentran localizados en el noroeste argentino, en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy.

Mediante las resoluciones 698/09 y 733/09, la Secretaría de Energía de la Nación asignó los cupos para el corte de las naftas en el 2010 a nueve ingenios salteños, jujeños y tucumanos. Además, prevé que su producción conjunta para el 2010 será de 202 millones de litros, asignando 141 millones de litros a ingenios tucumanos y los restantes 61 a ingenios de Jujuy y Salta (ver Cuadro 15.12).

Cuadro 15.12: Capacidad proyectada de producción de etanol en Argentina para e 2010. Millones de litros

Empresa/Ingenio	Provincia	Cupo anual
Bioledesma S.A.	Jujuy	16,4
Alconoa S.A.	Salta	38,1
Compañía Bioenergética La Florida S.A.	Tucumán	47,4
Compañía Bioenergética Santa Rosa S.A.	Tucumán	33,5
Energías Ecológicas de Tucumán S.A.	Tucumán	14,6
Bioenergía La Corona S.A.	Tucumán	32
Biotrinidad S.A.	Tucumán	13,1
Río Grande Energía S.A.	Jujuy	3,9
Bio San Isidro S.A.	Salta	3

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Energía de la Nación.

En el año 2008, según la Secretaría de Energía de la Nación, el consumo total de naftas en el país (nafta común y nafta especial) llegó a una cifra cercana a los 5.500 millones de litros, un 11% superior al año 2007 (4.600 millones de litros). De esta manera, el cumplimiento de la ley de biocombustibles llevaría a que para el año 2010 se necesiten 280 millones de litros de etanol para cortar las naftas al 5%. Sin embargo, la producción de etanol prevista en Argentina para el año próximo (202 millones de litros) no sería suficiente para lograr este objetivo, y resulta probable que la mezcla se realice en una concentración menor.

15.4.2.3 Proyecciones a largo plazo y consideraciones para un plan estratégico para la producción de biocombustibles

La actual matriz energética mundial, fuertemente concentrada en recursos no renovables, principalmente derivados del petróleo, genera la preocupación por parte de muchas economías en vistas de un posible agotamiento en los próximos años.

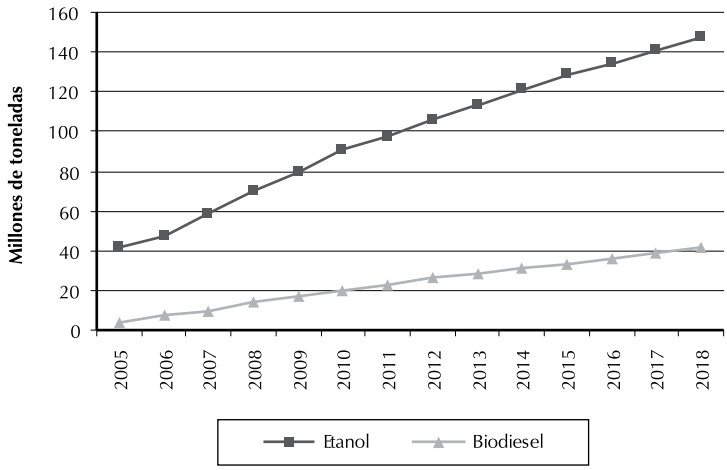
Por esta razón, el desarrollo de nuevas fuentes de energía, en particular las de carácter renovable, marcan la tendencia de los nuevos recursos energéticos de los próximos años. En este sentido, los biocombustibles tendrán una participación creciente entre estos, en parte porque así el mercado lo demande, o bien porque así lo dispongan los gobiernos de las principales economías del mundo a fin de disminuir la dependencia de los combustibles fósiles.

De este modo, como se puede apreciar en el Gráfico 15.73, el consumo mundial de bioetanol y biodiesel tendrá un crecimiento del 110% y 196% respectivamente considerando el período 2008-2018. Brasil y EE.UU. son los principales países productores y consumidores de bioetanol,

los cuales como se mencionó anteriormente lo obtendrán de fuentes diferente. El primero de ellos lo hará a partir de la caña de azúcar, mientras que el segundo lo hará a partir de maíz.

Respecto al biodiesel, la UE-27 es actualmente el principal productor y consumidor del mismo. En este caso, el aceite proveniente de la canola (o colza) y del girasol constituye el principal insumo para su elaboración.

Gráfico 15.73: Consumo mundial de biocombustibles



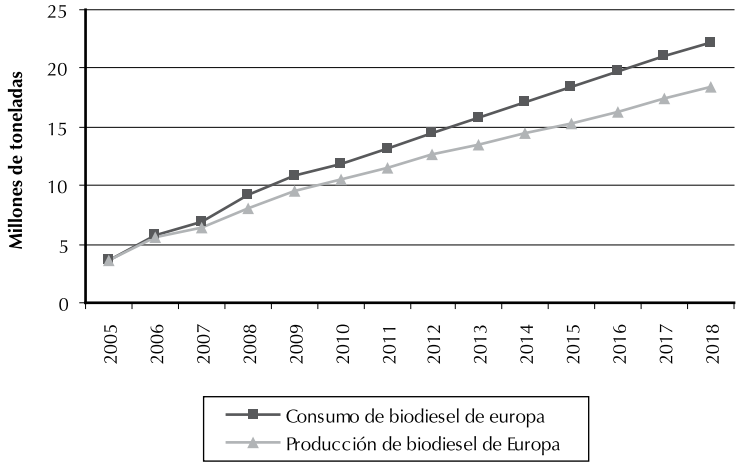
Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Aún así, la capacidad de este conjunto de países en términos de producción de aceites vegetales para la producción de biocombustibles está limitada como consecuencia de una escasa disponibilidad de tierras cultivables respecto a otras economías del mundo. De este modo, si bien las normativas establecidas por esta unión económica en materia de consumo de biodiesel implican un creciente uso del mismo, su capacidad de producción será menor a estos requerimientos.

Como puede observarse en el Gráfico 15.74, la brecha entre la producción y el consumo de biodiesel en la UE-27 se ampliará en los próximos años, debiendo recurrir al mercado internacional para cumplir con las metas establecidas.

De este modo, mientras que en el año 2008 en conjunto estos países necesitaron importar cerca de un millón de toneladas de biodiesel, para el año 2018 precisarán 3,9 millones de toneladas más, las cuales deberán conseguirlas en el mercado internacional.

Gráfico 15.74: Producción y consumo de biodiesel de Europa



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Esta potencial demanda puede ser aprovechada por Argentina, ya que la misma cuenta con la materia prima suficiente para elaborarlos. Para ello es necesario incrementar la capacidad instalada necesaria para producirlos, lo cual requiere de mayores inversiones.

El Estado Nacional, no sólo debe promover las mismas, sino que a su vez, debería generar un acercamiento a la Unión Europea en busca de establecer convenios comerciales

bilaterales que permitan la colocación de estos combustibles en su mercado. Ésta es una alternativa válida ya que permite la salida de productos de mayor valor agregado.

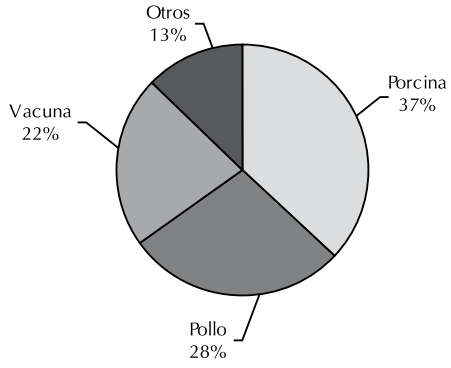
Este tipo de medidas, como así también las ya comentadas anteriormente en materia de investigación y desarrollo, permitirán establecer una industria eficiente y competitiva, acorde a los estándares de calidad requeridos por el mercado internacional.

15.4.3 Producción de carnes

15.4.3.1 Introducción

La producción de carnes se desarrolla en muchas partes del mundo aunque en diferentes magnitudes. La disponibilidad de espacio y alimentos para su desarrollo condicionan en parte los alcances de esta actividad. Es por ello que en algunos países ésta se desarrolla en mayor medida que en otras, permitiendo a algunas abastecer su mercado interno y generar saldos exportables mientras que en cambio otras se ven obligadas a importarlas.

Gráfico 15.75: Participación de la carne vacuna, porcina y aviar en la producción mundial de carnes. Año 2007



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

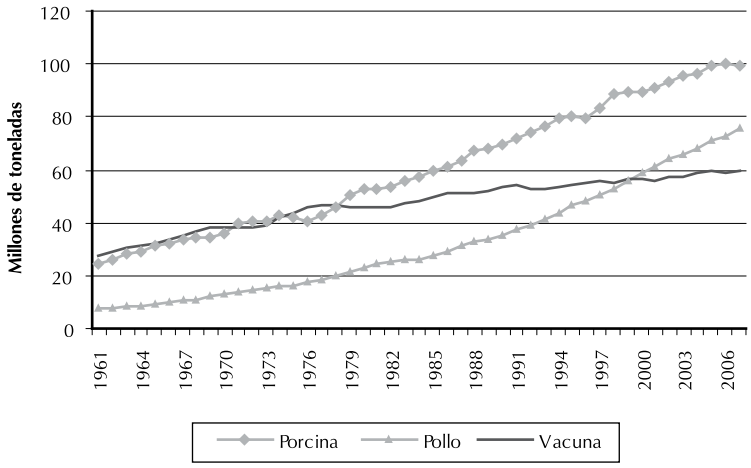
A su vez, es posible encontrar una amplia variedad de carnes, las cuales provienen de distintas especies animales. En este sentido, en el 2007 la elaboración de carne vacuna, porcina y aviar representó en conjunto el 87% de la producción cárnica mundial. Muy lejos se encontró la producción de carne ovina (3,09%), de pavo (2,18%), caprina (1,79%) y de pato (1,33%), entre otras varias especies.

Respecto a los tres tipos de carne más importantes, es válido mencionar que los mismos no se caracterizan por ser los alimentos de mayor producción a nivel global, pero sí se encuentran entre los de mayor valor. Como se expuso en la primera parte de este capítulo, el valor de la producción mundial de carne vacuna, porcina y aviar se ubicó en el tercer, cuarto y quinto lugar en términos de la escala de valor de la producción mundial de alimentos (ver Gráfico 15.5).

Entre las razones de esta elevada valorización es posible mencionar que existe una demanda creciente de los mismos. En este sentido, el incremento en los ingresos de los países en desarrollo y la posibilidad de incluir este tipo de alimento de elevado contenido proteico en su dieta alimentaria explican este comportamiento de la demanda. Por otra parte, su producción requiere de insumos que pueden ser escasos y costosos. Entre ellos se encuentran los alimentos para la cría y engorde de los animales y una disponibilidad de tierra y agua en cantidad suficiente.

También resulta interesante analizar la evolución de la producción de estos tres principales tipos de carne ya que existe un cambio en los últimos años en términos de su importancia relati-

Gráfico 15.76: Producción mundial de carnes. Período 1961 - 2007



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

va. Esto se puede observar en el Gráfico 15.76, donde se muestra que desde comienzos de la década del '80 la producción de carne de cerdo supera con creces a la de carne vacuna. Más aún, esta última es superada a partir del año 2000 por la producción de carne aviar.

Esta evolución permite imaginar un escenario futuro con una menor participación del consumo de carne bovina y mayor participación de otras carnes, principalmente aviar y porcina. Las razones de estos cambios se encuentran en las modificaciones en las pautas de consumo y la mayor eficiencia de estos dos últimos animales en términos de conversión de proteínas vegetales a proteína animal.

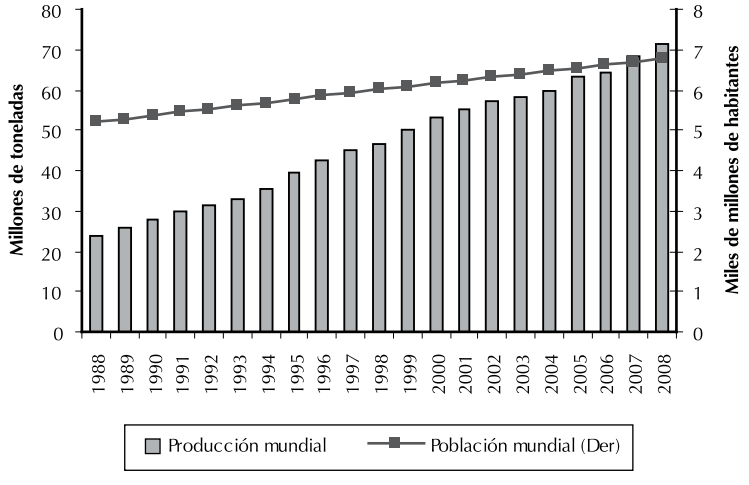
En las siguientes secciones de este capítulo se estudiará la evolución y perspectivas de la producción y consumo de estos tres principales tipos de carne, evaluando el contexto internacional de esta actividad y el desempeño de Argentina en estos términos.

15.4.3.2 Producción de carne aviar

15.4.3.2.1 Contexto internacional

15.4.3.2.1.1 Producción y consumo

Gráfico 15.77: Producción mundial de carne de pollo y población mundial



Fuente: IIE sobre la base de USDA y U.S. Census Bureau.

La industria mundial de carne aviar ha tenido un importante crecimiento en los últimos veinte años (1988-2008) logrando triplicar su volumen. La producción global de carne aviar pasó de algo menos de veinticuatro millones de toneladas en 1988 a 71 millones de toneladas en 2008. A su vez, como puede observarse en el Gráfico 15.77, el crecimiento ha sido constante y superior a la tasa de crecimiento poblacional, por lo que es sencillo suponer que el consumo per cápita mundial ha aumentado

con el transcurso de los años. Entre 1988 y 2008 la población creció un 30% mientras que la producción de carne aviar lo hizo un 200%.

Parte de este fenómeno se debe a cambios en los gustos y costumbres de la población pero también a importantes avances en la tecnología aplicada y la relación de costos de producción respecto al sector porcino y bovino. Si bien la producción aviar requiere de una importante dotación de tecnología, es una actividad sumamente intensiva y puede desarrollarse en una superficie reducida. Además, el tiempo de engorde de un pollo es de aproximadamente 45 días, muy inferior al tiempo de engorde de un porcino (aproximadamente 6 meses, dependiendo de la alimentación y la genética), y menor aún que en el caso del ganado vacuno.

A nivel internacional, los cuatro mayores productores (EE.UU., China, Brasil y la UE-27) concentraron el 67% del total producido alrededor del mundo durante el año 2008. Argentina ocupó el noveno lugar después de México, India, Rusia e Irán. En el Cuadro 15.13 se presenta la producción de carne aviar de los principales países para los años 1998, 2003 y 2008.

Cuadro 15.13: Evolución de la producción de carne aviar de los principales productores. En miles de toneladas

	1998*	2003	2008	Variación 1998 -2003	Variación 2003 -2008	Variación 1998 -2008
EE.UU.	12.525	14.696	16.561	17%	13%	32%
China	8.120	9.898	11.895	22%	20%	46%
Brasil	4.498	7.645	11.033	70%	44%	145%
UE-27	7.914	7.916	8.560	0%	8%	8%
México	1.587	2.290	2.804	44%	22%	77%
India	710	1.500	2.490	111%	66%	251%
Rusia	280	560	1.600	100%	186%	471%
Irán	696	1.104	1.425	59%	29%	105%
Argentina	**850**	**750**	**1.420**	**-12%**	**89%**	**67%**
Japón	1.097	1.127	1.267	3%	12%	15%

*Para la UE-27 el dato corresponde al año 1999

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En términos relativos, Rusia es el país que ha tenido el mayor crecimiento en los últimos diez años (471%) pero resulta también destacable el caso de la India y Brasil, que también expandieron su producción de manera significativa (251% y 145% respectivamente). La UE-27 mostró el desempeño más bajo con apenas un 8% de crecimiento en este período. Respecto a Argentina, ésta experimentó una caída en la producción en el quinquenio comprendido entre 1998 y 2003, pero se recuperó fuertemente en los cinco años siguientes, superando con creces los niveles alcanzados anteriormente y cerrando el período con un crecimiento positivo del 67%.

Recuadro 15.5: Producción de carne aviar. Eficiencia en la conversión de granos a carne

Una de las medidas que se puede considerar para estudiar la eficiencia del sector aviar es su capacidad de conversión de proteínas vegetales a proteínas animales, es decir, su capacidad de convertir granos en carne. El índice o factor de conversión se calcula como la cantidad de kilogramos de ración alimentaria necesaria para ganar un kilogramo en peso vivo del animal. En este sentido, como puede verse en el Cuadro 15.14 el avance de la industria en los últimos tiempos fue muy significativo.

Cuadro 15.14: Eficiencia de la producción de carne aviar a través del tiempo

	1957	2004	2010*
Peso pollo vivo (kg)	1,9	2,75	2,75
Tiempo de crianza (días)	120	50	45
Ganancia peso diario (gramos/día)	16	55	61
Conversión (kg maíz/kg pollo vivo)	3	1,43	1,2

* Valor estimado

Fuente: IIE sobre la base de CEPA.

Mientras que en el año 1957 eran necesarios tres kilogramos de maíz para obtener un kilogramo de pollo vivo, en el 2004 sólo fueron necesarios 1,43 kilogramos. Según estimaciones del CEPA (Centro de Empresas Procesadoras Avícolas), este índice de conversión continuará reduciéndose y podría alcanzar en el 2010 un mínimo de 1,20 kilogramos.

En el Cuadro 15.14 también puede observarse un importante aumento en la ganancia de peso diario (de 16 gramos por día en 1957 a 55 gramos en 2004) y la consiguiente reducción del tiempo de crianza (de 120 días en 1957 a 50 días en 2004).

De este modo, se ha logrado producir más carne en menos tiempo y mejorar la eficiencia en la conversión de maíz en carne. Estas ganancias en el desempeño del sector han estado ligadas a nuevas formulaciones de raciones y avances en la genética animal. Según lo establecido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la alimentación nutricional es responsable por el 70% del potencial productivo de las granjas, mientras que la genética y la sanidad representan el 30%.

Respecto a los principales consumidores de este tipo de carne, es posible observar en el Cuadro 15.15 que EE.UU, China y la UE-27 son los países que registran los mayores niveles de consumo doméstico. Aún así, considerando el consumo per cápita, quienes se encuentran en los primeros lugares son Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, países en los cuales sus habitantes consumen 74,7 kg., 61,9 kg., y 49,7 kg. por año de carne aviar, respectivamente.

Cuadro 15.15: Consumo de carne aviar. Año 2008

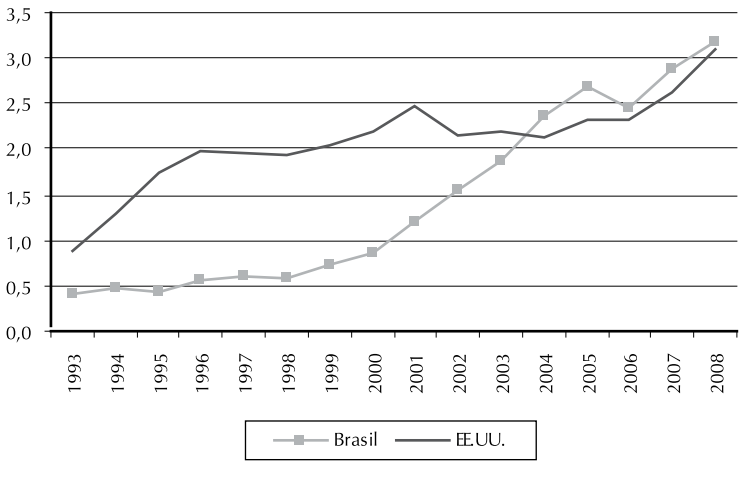
País	Consumo de pollo (millones de toneladas)	País	Consumo per cápita (KG/Hab./Año)
EE.UU.	13.427	Qatar	74,7
China	11.954	Emiratos Árabes Unidos	61,9
UE-27	8.504	Kuwait	49,7
Brasil	7.792	Jamaica	45,2
México	3.289	Bahrain	44,9
Rusia	2.744	EE.UU.	44,1
India	2.489	Arabia Saudita	42,7
Japón	1.926	Brasil	41,1
Irán	1.460	Venezuela	37,3
Sud África	1.340	Hong Kong	36,2
Argentina	**1.270**	Singapur	36,0

Fuente: IIE sobre la base de USDA y FMI.

15.4.3.2.1.2 Comercio mundial de carne aviar

El comercio mundial de carne aviar se encuentra fuertemente concentrado, siendo Brasil y EE.UU. quienes llevaron adelante el 77% de las exportaciones globales en el año 2008. Brasil lidera el ranking de exportaciones, las cuales superaron en este año las tres millones de toneladas. Este volumen representa el 30% de su producción anual. En el caso de EE.UU, las exportaciones correspondientes al año 2008 alcanzaron las 3,16 millones de toneladas, es decir, el 19% de su producción doméstica. El Grafico 15.78 muestra la evolución de las ventas al exterior de estos dos grandes exportadores a nivel mundial y en donde puede observarse el gran desempeño de Brasil respecto a EE.UU.

Gráfico 15.78: Exportaciones de carne de pollo de EE.UU. y Brasil. En millones de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Aunque muy lejos respecto al volumen de exportaciones de EE.UU. y Brasil, la UE-27 ocupó el tercer lugar. Durante el año 2008, ésta envió al exterior 743 mil toneladas, representando esta cifra el 9% del total de exportaciones llevadas a cabo a lo largo de todo el mundo en este período.

En lo que respecta a las importaciones, éstas se encuentran más diversificadas. Rusia y Japón ocupan el primer y segundo lugar, los cuales demandaron en el año 2008 1,15 millones de toneladas y 737 mil

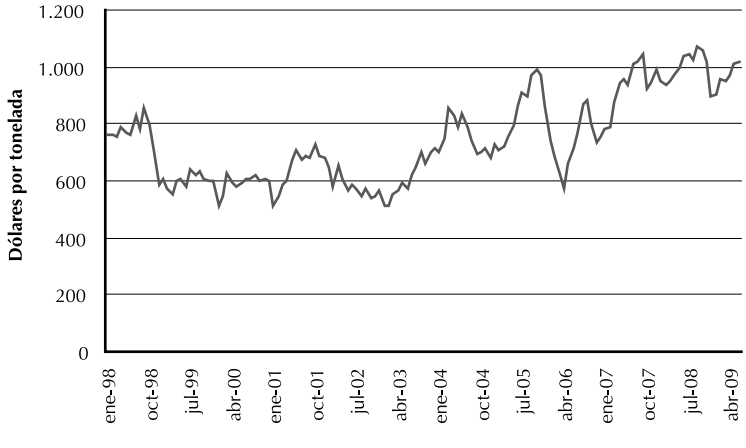
toneladas respectivamente, que constituye el 15% y 9% de las importaciones de este año. Con valores similares a Japón, la UE-27 sigue en la lista importando 712 mil toneladas (9% del total mundial). De este modo, esta unión de países equilibra la balanza comercial de este producto.

Cuadro 15.16: Importaciones y exportaciones de carne aviar. Año 2008

País	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones totales	País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre las exportaciones totales
Rusia	1.159	15%	Brasil	3.242	39%
Japón	737	9%	EE.UU.	3.157	38%
UE-27	712	9%	UE-27	743	9%
Arabia Saudita	510	7%	Tailandia	383	5%
México	447	6%	China	285	3%
China	399	5%	Argentina	164	2%
Venezuela	352	5%	Canadá	152	2%
Emiratos Árabes Unidos	289	4%	Kuwait	70	1%
Ucrania	252	3%	Chile	63	1%
Hong Kong	236	3%	Emiratos Árabes Unidos	30	0%

Fuente: IIE sobre la base de USDA..

Gráfico 15.79: Precio internacional de la carne aviar



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Por último, los precios internacionales de este tipo de carne han logrado mantenerse a pesar de la crisis financiera internacional desatada en la segunda mitad del año 2008. Como se puede apreciar en el Gráfico 15.79, la tonelada de carne aviar alcanzó a cotizarse US$1.070 en septiembre de 2008. En los primeros seis meses del año 2009, los precios aún se sostuvieron en valores cercanos a los US$975 por tonelada, nivel superior a los valores promedio de la última década.

15.4.3.2.2 Descripción de la cadena avícola en Argentina

El encadenamiento avícola comprende el desarrollo de dos actividades: la producción de carne de pollo y la producción de huevos. Ambas se encuentran interrelacionadas. Esta sección sólo se referirá al segmento del sector avícola correspondiente a la producción de carne.

En Argentina, la producción de pollos parrilleros es realizada por empresas integradas, las cuales llevan a cabo las tareas de producción de huevos fértiles para incubación, pollitos BB, alimento balanceado hasta la faena y comercialización de la carne a nivel mayorista. Sólo la actividad de engorde es tercerizada, la cual es llevada a cabo por los "galponeros" en sus granjas, que reciben el asesoramiento técnico y la provisión de alimentos por parte de las industrias avícolas.

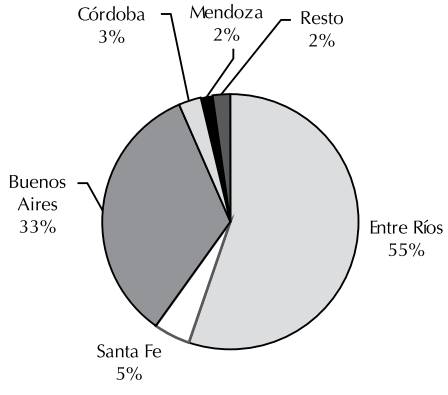
El proceso productivo comienza con la recolección de los huevos fértiles, los cuales luego son enviados a incubación donde permanecen por veintiún días. Nacidos los pollitos BB, son trasladados a las granjas de engorde. En ellas, los "galponeros" se encargan de la crianza de éstos por un período de entre 49 y 56 días. Finalizada la etapa de engorde, los pollos son faenados por los frigoríficos y comercializados, ya sea como pollo entero enfriado o congelado, con o sin menudencias.

En general, esta actividad se caracteriza por ser sumamente intensiva, desarrollándose en pequeños predios con importante dotación de tecnología. Entre las producciones pecuarias, el sector avícola es el más avanzado en lo que respecta a la incorporación de tecnología. Los principales progresos de la actividad en los últimos años han sido el reemplazo de los hornos a leña por calefacción a gas, la automatización de los comedores, mejoras en términos de higiene y salud de los animales y perfeccionamientos en la dieta alimenticia. Todos estos factores han contribuido a aumentar la eficiencia en la producción y han permitido al sector un mejor posicionamiento relativo con respecto al resto de las carnes.

15.4.3.2.2.1 Engorde, faena y producción de carne aviar

Según datos del SENASA[26], en el año 2008 existían en el país 3.926 establecimientos habilitados como granjas avícolas dedicadas a la cría y engorde de pollos, de las cuales 2.172 se encontraban en Entre Ríos, 1.307 en Buenos Aires, y otras 447 distribuidas en el resto de las provincias.

Gráfico 15.80: Distribución de las granjas avícolas. Año 2008

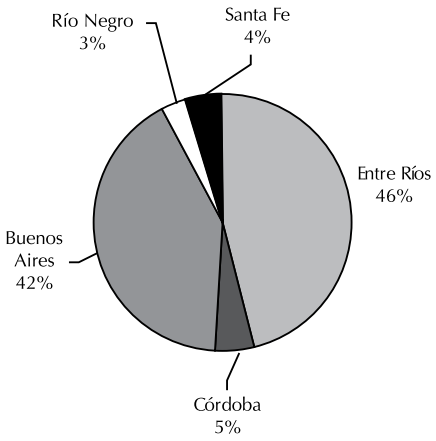


Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Asimismo, la faena se encuentra centralizada en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos (ver Gráfico 15.80). De las 538,9 millones de cabezas faenadas en Argentina en el año 2008, 251,7 millones se realizaron en frigoríficos entrerrianos y 222,1 millones en Buenos Aires. De este modo, estas dos provincias acumulan el 88% de la faena nacional. Muy lejos se encuentran las provincias de Córdoba, Santa Fe y Río Negro con una participación del 5%, 4% y 3% respectivamente.

26 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

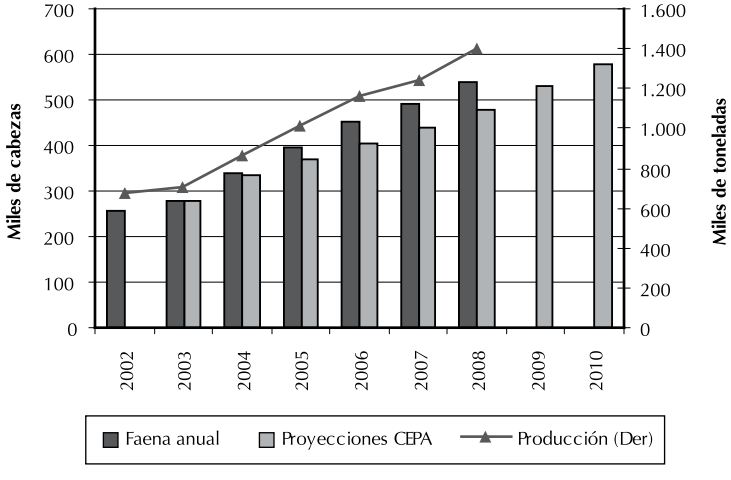
Gráfico 15.81: Participación en la faena por provincia. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de CEPA.

La producción nacional viene experimentando un crecimiento constante desde el año 2002 superando las expectativas de crecimiento del sector. En 2003, el Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA) realizó una proyección de la evolución del sector, estimando un crecimiento del 20% entre el año 2003 y 2004, y un crecimiento cercano al 10% para los años siguientes. Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico 15.82, el aumento efectivo de la cantidad de animales faenados fue aún superior al proyectado por el CEPA. Esto se debió no sólo a una expansión de los mercados interno y externo sino también al desempeño de la industria en cuanto a los avances en materia de productividad en los distintos eslabones de la cadena, como así también en lo referente al cumplimiento de estrictas normas de sanidad. En este sentido, gracias a los esfuerzos del servicio sanitario nacional (SENASA) y por sobre todo de las empresas privadas, actualmente Argentina mantiene el *status* de país libre de las enfermedades Influencia Aviar y Newcastle.

Gráfico 15.82: Faena nacional y producción de carne de pollo en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA) y MAGyP.

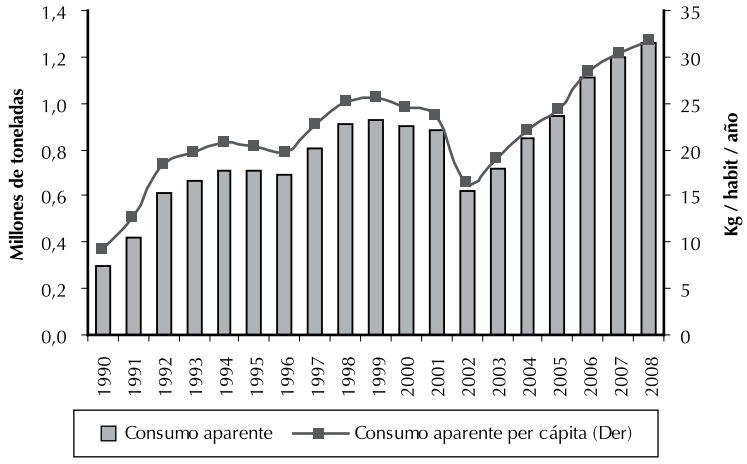
En el Gráfico 15.82 puede observarse también la producción anual de carne de pollo (eje derecho), que tiene una relación directa con la faena. Según datos del MAGyP, en el año 2002 la producción de carne de pollo alcanzó las 671.000 toneladas. Seis años más tarde, en el año 2008, esta cifra ascendió a 1,4 millones de toneladas (+108%).

En los primeros nueve meses del año 2009, la producción acumulada es de 1,10 millones de toneladas, un 6,9% superior a la producción acumulada en el mismo período del año 2008 (1,03 millones de toneladas). Esto estaría adelantando un posible nuevo récord en cuanto a la producción nacional de carne de pollo para el presente año.

15.4.3.2.2.2 Consumo interno y comercio exterior

Como se observa en el Gráfico 15.83, durante la década del noventa el consumo aparente de carne aviar creció fuertemente, pasando de diez kilogramos por persona en el año 1990 a 25 kilogramos por persona en el año 1999. Sin embargo, la crisis económica del 2001 generó una caída del consumo, la cual se vio más acentuada entre este año y el siguiente, con una baja del 30%. A partir del 2003, el consumo interno comienza a recuperase de manera constante y para el 2005 ya se había alcanzado el máximo logrado durante la década del noventa. En el año 2008 el consumo interno fue aún superior, sobrepasando en un 35% al nivel más alto registrado en la década del '90 (año 1999).

Gráfico 15.83: Consumo aparente de carne aviar[27]



Fuente: IIE sobre la base de USDA e INDEC.

Aún con este fuerte crecimiento de la demanda interna, el sector sigue aumentando los volúmenes exportados. Según SENASA, las exportaciones del sector avícola en 2008 alcanzaron las 223 millones de toneladas, de las cuales el 58% correspondió a carnes frescas, el 22% a subproductos aviares, el 12% a harinas animales, el 3% a menudencias, y el 5% restante a otros productos. De esta manera, casi el 16% de la producción doméstica es enviada al exterior. Los principales clientes fueron Chile, seguido por Venezuela, China y Sudáfrica. En 2008, las exportaciones de la cadena avícola contribuyeron con el ingreso de divisas al país en 341 millones de dólares, un 47% más que durante el año 2007.

Cuadro 15.17: Indicadores de la cadena avícola

	2006	2007	2008	Variación 2006-2007	Variación 2007-2008
Faena (millones de cabezas)	450,4	485,7	538,9	8%	11%
Producción (miles de tn)	1.159	1.240	1.399	7%	13%
Consumo (kg/hab/año)	28	28,8	31	3%	8%
Precio Mayorista ($/kg)	2,5	2,95	3,15	18%	7%
Exportaciones (miles de tn)	151,1	187,9	223	24%	19%
Exportaciones (millones de US$)	155,4	232,5	341	50%	47%

Fuente: IIE sobre la base de IICA y SENASA.

En el Capítulo 20 del Balance de la Economía Argentina 2008, se desarrolla con más amplitud el encadenamiento productivo avícola de Argentina.

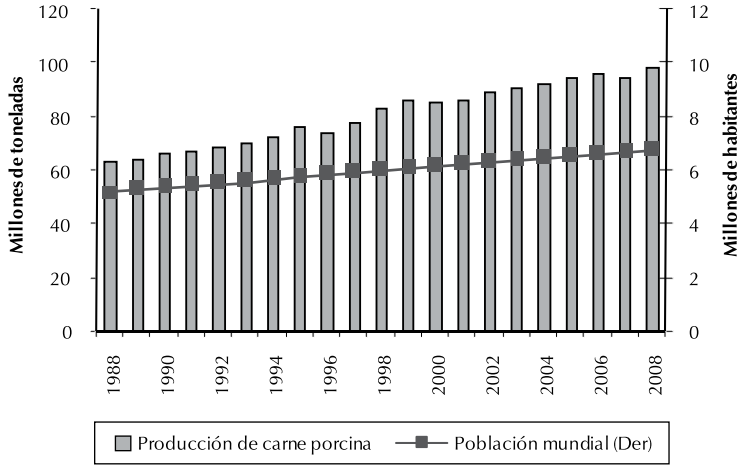
27 Consumo aparente = Producción + Importaciones - Exportaciones.

15.4.3.3 Producción de carne porcina

15.4.3.3.1 Contexto internacional

15.4.3.3.1.1 Producción y consumo

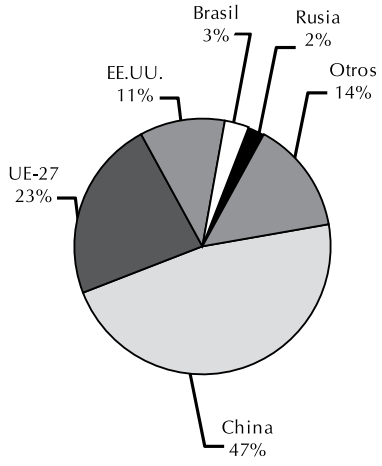
Gráfico 15.84: Producción mundial de carne porcina y crecimiento poblacional



Fuente: IIE sobre la base de USDA y U.S. Census Bureau.

Como se vio al comienzo de esta sección dedicada a la producción de carnes, aquella proveniente de los cerdos es la más importante en términos de producción y consumo. En el Gráfico 15.84 se muestra el avance de la producción de carne porcina (eje izquierdo) y el crecimiento de la población mundial (eje derecho). Si bien la tasa de crecimiento de la producción de carne de cerdo es superior a la de crecimiento poblacional, la brecha entre ambas no es tan grande como en el caso del sector aviar. Entre 1988 y 2008, la industria porcina creció un 57% en tanto la población mundial lo hizo en un 30%. De este modo, la producción y consumo per cápita de carne de cerdo se elevó, en veinte años, de 12 kilogramos anuales por persona a 14,5 kilogramos.

Gráfico 15.85: Participación de los principales productores en el total mundial. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Respecto a la distribución de la producción por países, es posible observar una gran concentración. Considerando los valores correspondientes al año 2008, China produjo el 47% del total mundial (46,2 millones de toneladas[28]), la UE-27 el 23% (22,6 millones de toneladas) y EE.UU. el 11% (10,6 millones de toneladas). En conjunto, éstos representan el 80% de la producción mundial. Respecto a los países latinoamericanos, Brasil es el más importante, ocupando el cuarto lugar de la lista con tres millones de toneladas producidas y un 3% de participación en el total global (ver Gráfico 15.85).

28 Res con hueso.

El desempeño de Argentina en materia de producción de carne porcina es relativamente bajo respecto a los principales países productores (220 mil toneladas), ocupando el vigésimo lugar. Su producción se destina casi por completo al consumo interno, debiendo a su vez importar una parte para satisfacer la totalidad de demanda doméstica.

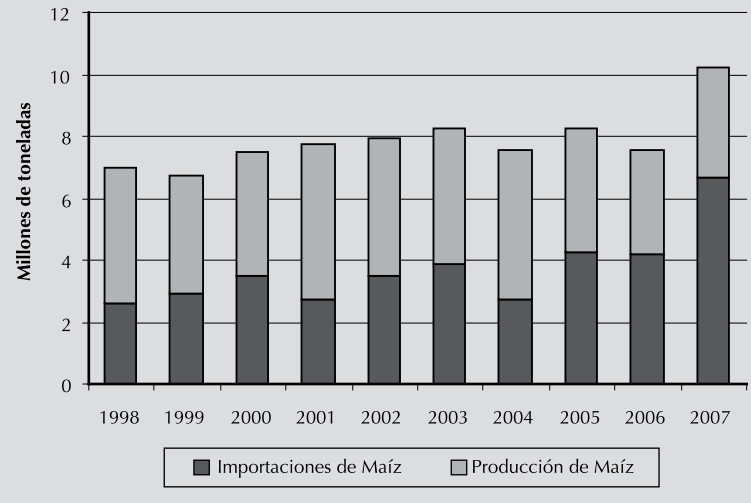
En este sentido, es importante destacar el desempeño de Chile, que aún sin tener una producción primaria de granos importante [29], su industria porcina sí toma relevancia a nivel mundial. Con una producción de 480 mil toneladas en el año 2008 ocupó el decimocuarto lugar en la nómina de países productores y sexto en la lista de los principales países exportadores.

Recuadro 15.6: El caso particular de España y Chile

Es notable analizar la producción de carne de cerdo en Chile y España por la razón de que ambos sin disponer de una importante dotación de tierra agrícola para la producción de maíz, principal insumo en la dieta de los cerdos, logran un importante nivel de producción de carne que no sólo les permite abastecer su mercado doméstico sino también generar un saldo exportable.

La producción de maíz de España es relativamente baja respecto a sus necesidades de consumo. De esta manera, como se puede observar en el Gráfico 15.86, las importaciones de maíz superaron a la producción doméstica en los últimos tres años. Las mismas las realiza desde Argentina. Más aún, España es el principal destino de las exportaciones de maíz de Argentina, convirtiéndose en su principal proveedor de este insumo.

Gráfico 15.86: Producción e importación de maíz de España

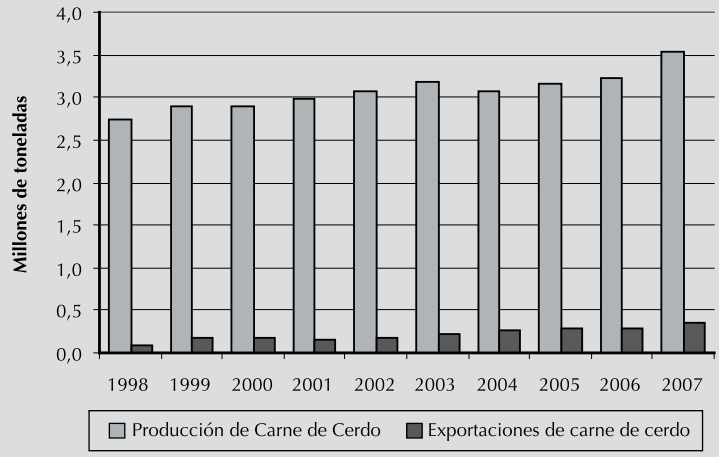


Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Por otra parte, la producción de carne de cerdo de este país alcanzó en el año 2007 la cantidad récord de 3,5 millones de toneladas, luego de un continuo crecimiento de varios años. El principal destino de ésta es el consumo interno, pero aún así también una parte se envía al exterior (10% de su producción total). Durante el año 2007, las exportaciones alcanzaron las 351 mil toneladas, constituyéndose el valor más alto de los últimos años.

29 Principalmente por una escasez de tierra agrícola. Para generar una idea de la magnitud de dicha escasez, basta mencionar que mientras Argentina posee 0,75 hectáreas agrícolas por habitante, Chile cuenta 0,04 hectáreas agrícolas por habitante (una hectárea agrícola por cada 26 habitantes).

Gráfico 15.87: Producción y exportación de carne de cerdo de España

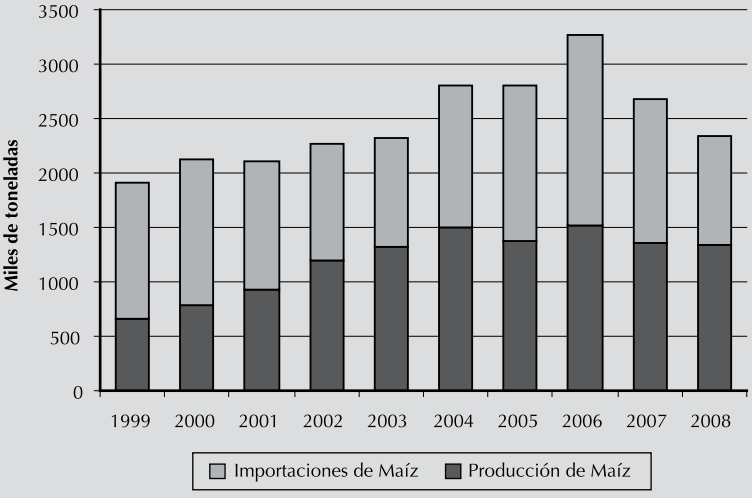


Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Una situación similar ocurre en Chile, el cual debido a su escasa disponibilidad de tierras cultivables, tiene una producción de maíz reducida, importando una cantidad similar a la que produce. Como se puede observar en el Gráfico 15.88, en el año 2008 este país produjo 1,3 millones de toneladas de maíz e importó un millón más. Éstas fueron provistas en su gran mayoría por Argentina.

De esta manera Chile, al igual que España, es insuficiente en su producción primaria de maíz respecto a sus necesidades de consumo interno. La cría y engorde de ganado porcino para la producción de carne constituye parte de esta demanda. Como se puede observar en el Gráfico 15.89, Chile produjo en el año 2008 480 mil toneladas de carne, alcanzando el registro más alto luego de un crecimiento constante desde el año 1999.

Gráfico 15.88: Producción e importación de maíz de Chile



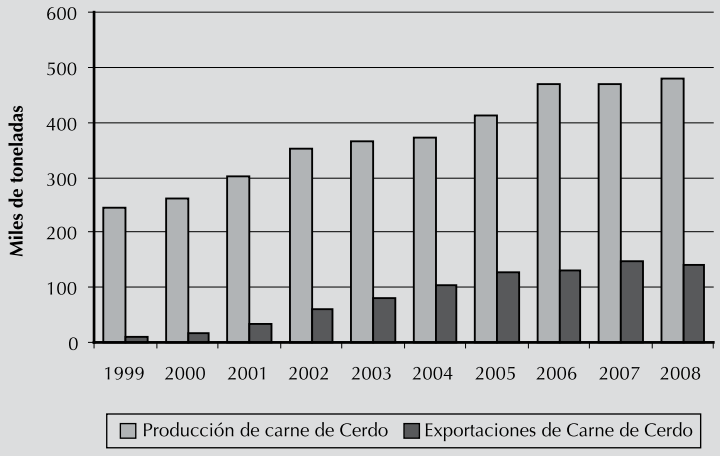
Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Según la Asociación Gremial de Productores de Cerdo de Chile (ASPROCER), el 64% de la producción del año 2008 fue destinada al consumo interno mientras que el resto (36%) tuvo como fin la exportación. Sus principales clientes fueron Japón, Corea del Sur y la UE-27.

En términos generales, es posible establecer que ambos países importan materia prima, en este caso maíz, el cual es destinado a la producción de otros alimentos de mayor valor agregado. La carne de cerdo es uno de los tantos ejemplos de ello.

Como se ha podido ver en las secciones anteriores de este capítulo, Argentina es un importante productor y exportador de maíz. Aún así, resulta necesario revisar la estructura de la actividad porcina doméstica ya que contando con la ventaja de disponer de la suficiente materia prima para

Gráfico 15.89: Producción y exportación de carne de cerdo de Chile



Fuente: IIE sobre la base de USDA

producir carne tanto para abastecer la demanda local como así también elaborar un producto exportable de alto valor, la producción de carne de cerdo argentina no es suficiente para abastecer el consumo interno, debiendo importar la misma principalmente de Brasil. Estas observaciones deben ser estudiadas con mayor detenimiento e incluidas en el planeamiento estratégico para el sector agroindustrial.

Respecto al consumo de carne porcina a nivel mundial, China es el principal consumidor, demandando en el año 2008 46,4 millones de toneladas. De esta manera, a pesar de que este país es el mayor productor mundial, casi la totalidad de su producción es destinada a consumo doméstico. Le siguen en la lista la UE-27 con 21 millones de toneladas y EE.UU. con 8,8 millones. Si bien estos niveles de consumo parecen elevados, su producción doméstica es suficiente para abastecerla y a su vez suplir parte de la demanda externa.

Considerando el consumo per cápita los resultados son diferentes. Como se puede apreciar en el Cuadro 15.18, Hong Kong, Bielorrusia y los países de la UE-27 en conjunto fueron los que presentaron el mayor consumo per cápita.

Cuadro 15.18: Consumo de carne porcina. Año 2008

País	Consumo doméstico (Miles de toneladas)	País	Consumo per cápita (Kg/Hab./año)
China	46.412	Hong Kong	65,1
UE-27	21.025	Bielorrusia	45,0
EE.UU.	8.806	UE-27	42,4
Rusia	3.112	Taiwán	41,0
Japón	2.487	Serbia	39,6
Brasil	2.390	Suiza	38,0
Vietnam	1.880	China	35,0
México	1.605	Corea del Sur	31,3
Corea del Sur	1.519	EE.UU.	28,9
Filipinas	1.270	Noruega	26,5

Fuente: IIE sobre la base de USDA y FMI.

15.4.3.3.1.2 Comercio mundial de carne porcina

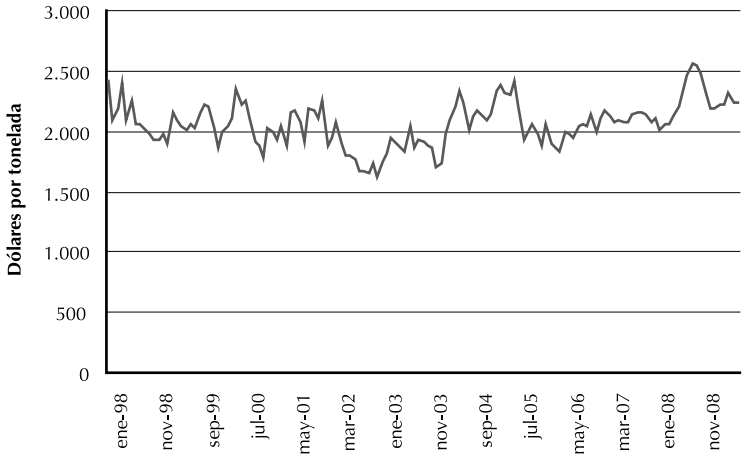
Al igual que ocurre con la producción, las exportaciones mundiales están concentradas en algunos países. Como se puede apreciar en el Cuadro 15.19, EE.UU. es el principal exportador mundial de carne de cerdo. Durante el año 2008, sus ventas al exterior alcanzaron 2,1 millones de toneladas, representando de esta manera el 34% de las exportaciones mundiales. Le siguen la UE-27 y Canadá con 1,7 millones y 1,2 millones de toneladas respectivamente, las cuales explican el 28% y 18% del total mundial. En conjunto, éstos constituyen el 80% de las exportaciones mundiales correspondiente al año 2008.

Cuadro 15.19: Exportaciones e importaciones de carne de cerdo. Año 2008

País	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones totales	País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre las exportaciones totales
Japón	1.267	21%	EE.UU.	2.117	34%
Rusia	1.053	18%	UE-27	1.726	28%
México	535	9%	Canadá	1.129	18%
China	430	7%	Brasil	625	10%
Corea del Sur	430	7%	China	223	4%
EE.UU.	377	6%	Chile	142	2%
Hong Kong	346	6%	México	91	1%
Ucrania	238	4%	Australia	48	1%
Canadá	194	3%	Corea del Sur	11	0%
Australia	152	3%	Vietnam	11	0%

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Gráfico 15.90: Precio internacional de la carne de cerdo[30]



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En cuanto a las importaciones, éstas se encuentran menos concentradas. Japón lidera el ranking y, a lo largo del año 2008, demandó 1,2 millones de toneladas de carne de cerdo, explicando de esta manera el 21% de las importaciones mundiales de ese año. Rusia y México siguen en la lista. Éstos demandaron un millón y 535 mil toneladas respectivamente, constituyendo así el 18% y 9% de las importaciones globales.

30 Precio de referencia correspondiente al mercado de EE.UU.

Por último, como se puede apreciar en el Gráfico 15.90, el precio internacional de la carne de cerdo se mantuvo estable al igual que el precio internacional de la carne aviar a pesar de la crisis financiera mundial desencadenada en la segunda mitad del año 2008. Tampoco influyó demasiado en los precios los brotes de la llamada "Gripe porcina" o influenza N1H1. En términos generales, se observa una tendencia creciente en los precios desde el año 2002. El máximo registrado alcanzó los US$2.561 por tonelada en septiembre de 2008. En los primeros seis meses del 2009 este alimento cotizó en promedio unos US$2.230, aún por sobre el promedio histórico (1998-2008) de US$2.055 por tonelada.

15.4.3.3.2 El sector porcino en Argentina

15.4.3.3.2.1 Faena y producción primaria

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), la producción primaria de cerdos en Argentina comenzó como una actividad secundaria y complementaria dentro de las explotaciones agropecuarias dedicadas principalmente a la actividad agrícola.

En la década de los '90, con la apertura económica y el establecimiento del régimen de convertibilidad, el sector experimentó un importante cambio tecnológico y de gerenciamiento. Las nuevas inversiones se orientaron a la intensificación de los sistemas de producción, la mejora en la genética de los animales y la formulación de raciones equilibradas, con lo cual se buscaba mejorar los índices productivos y de calidad.

En algunos casos, también se modificó la organización de la cadena productiva comercial al integrarse hacia atrás la industria con la producción primaria. Esta integración se dio principalmente en las grandes empresas y productores, como una tendencia a cerrar el ciclo más que como una integración propiamente dicha. Este proceso implicó importantes inversiones tanto en infraestructura como en instalaciones y equipos.

La inversión en tecnología, genética e infraestructura mejoró sensiblemente los niveles de productividad, pero sólo algunas empresas pudieron hacer estas inversiones. Las demás, que fueron la gran mayoría de las pequeñas y medianas empresas, desaparecieron o se destecnificaron.

Cuadro 15.20: Establecimientos de engorde de ganado porcino. Año 2005

Provincia	N° de Establecimientos	% sobre el total Nac.	N° de Cabezas	% sobre el total Nac.
Buenos Aires	11.763	25%	494.523	24%
Santa Fe	2.140	5%	576.896	28%
Córdoba	4.245	9%	526.164	25%
Resto	28.899	61%	482.553	23%
Total	47.077		2.080.136	

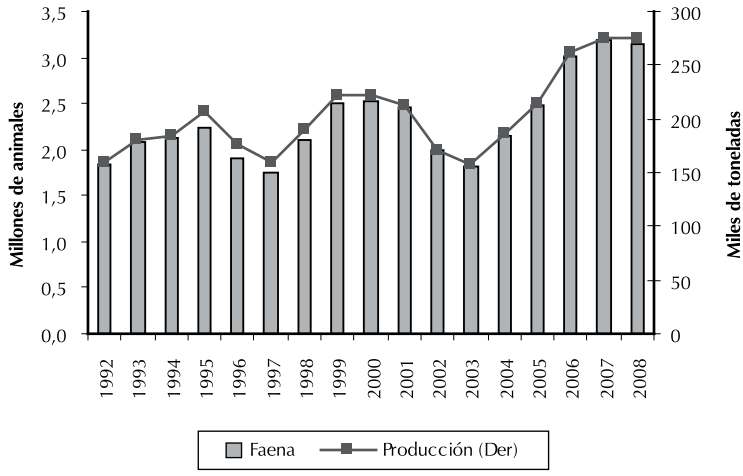
Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

La mayor parte de la actividad de engorde de cerdos se realiza en las provincias de la Región Centro. Como se puede observar en el Cuadro 15.20, en Santa Fe se registraron en el año 2005 unos 2.140 establecimientos, donde se engordaron 576 mil animales, el 28% del stock nacional. Si bien es la provincia que menos establecimientos posee, es la que cría mayor cantidad de animales, lo cual muestra las dimensiones de dichos establecimientos. Algo similar sucede

en la provincia de Córdoba, donde se asientan el 9% de los establecimientos porcinos y concentran el 25% del stock porcino nacional. Por último Buenos Aires es una de las provincias que registra mayor cantidad de establecimientos, pero concentra un porcentaje de porcinos similar al de las anteriores provincias.

Respecto a la faena, a mediados de la década del '90 la misma sufrió una fuerte caída como consecuencia de la apertura comercial. El ingreso de carne porcina proveniente de Brasil a un precio bajo ejerció presión sobre las empresas menos competitivas del sector generando un abandono de la actividad por parte de algunas de ellas. A pesar de que la actividad luego se recuperó, la continua amenaza de la industria brasilera y un consumo doméstico cada vez más deprimido provocaron que desde el año 2000 la actividad volviera a caer.

Gráfico 15.91: Faena total y producción de carne porcina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

La devaluación del peso en el año 2002 generó una nueva oportunidad para la industria doméstica, mejorando la competitividad del sector respecto de Brasil. Desde el año 2003 hasta el 2007 la producción creció un 72%, alcanzando el nivel récord de 3,2 millones de animales faenados y una producción de 275 mil toneladas de carne porcina. Como se puede observar en el Gráfico 15.91, en el 2008 estos valores se mantuvieron, registrando sólo una caída del 2%.

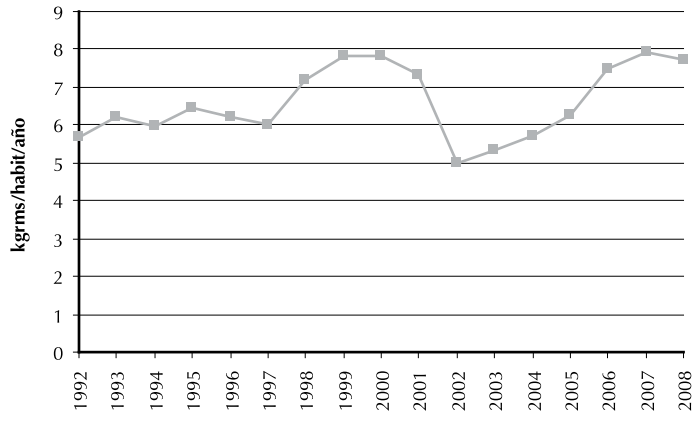
Respecto al destino de la carne, cerca del 85% de es utilizada para la elaboración de fiambres y chacinados, por lo que apenas el 15% restante tiene como destino el mercado del fresco. El bajo nivel de consumo de carne fresca de cerdo en la Argentina se percibe como una cuestión atribuida mayormente a la falta de información y educación del consumidor sobre las cualidades, calidades y usos culinarios de ésta, como así también a la ausencia de un canal comercial eficiente que permita integrar la res (valorizando todos sus cortes) en el mercado del fresco. Esto último genera mayores costos en la cadena que son trasladadas al precio final del producto, afectando su competitividad.

Hasta el año 2005, tanto la producción de carne de cerdo fresca como los productos elaborados, sólo podían destinarse al mercado interno, lo cual provocaba que la producción primaria fuese muy dependiente de las necesidades de la industria. A partir de mayo de ese mismo año, el reconocimiento de Argentina como país libre de Peste Porcina Clásica, se constituye en una alternativa comercial muy importante y un desafío para toda la cadena, ante la posibilidad de acceso a los mercados de exportación.

15.4.3.3.2.2 Consumo interno y comercio exterior

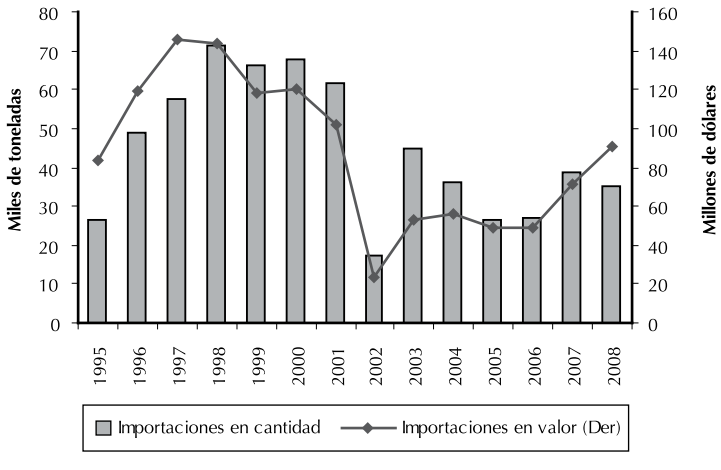
El consumo per cápita de carne porcina en Argentina es bastante bajo comparado con otros países y, en particular, en relación con países de América Latina. En el 2008 el consumo por habitante en Argentina fue de 7,71 kilogramos por año, muy inferior al de Brasil (12,2 kilogramos por habitante por año) y un tercio del de Chile (20,8 kilogramos por habitante por año). Y si bien este indicador ha permanecido bastante bajo en el transcurso de los años, tuvo importantes variaciones acompañando los vaivenes de la situación económica nacional (ver Gráfico 15.92).

Gráfico 15.92: Consumo per cápita de carne porcina en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Gráfico 15.93: Importaciones de carne porcina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

A pesar del reducido tamaño de la demanda interna y el enorme potencial del sector en un país con una gran producción primaria de granos, Argentina aún continúa importando carne porcina para abastecer el mercado local. En términos generales, Argentina es un importador neto de carnes y productos elaborados provenientes del cerdo. Esto puede observarse en el Grafico 15.93 donde se muestra la evolución de las importaciones de cerdo en volumen y valor.

Durante el año 2008, se importaron 35.131 toneladas por un valor de 90,8 millones de dólares. El 71% de las mismas provino de Brasil, y un 13% de Chile, por nombrar los principales orígenes de las importaciones. Entre los productos de origen porcino más importantes se encuentran: 90% carnes frescas y el resto corresponde principalmente a fiambres y chacinados.

Respecto a las exportaciones, éstas se reducen a unos pocos embarques que consisten en menudencias y desperdicios de la industria. En el año 2008 se enviaron al exterior 3.640 toneladas por un valor de 7,2 millones de dólares.

15.4.3.4 Producción de carne bovina

15.4.3.4.1 Introducción

La producción de carne bovina se la puede analizar en dos etapas. Una primera etapa, la cual fue analizada en la segunda parte de este capítulo consiste en la actividad de cría y engorde de los animales y una segunda etapa, la cual se tratará a continuación, que consiste en el proceso industrial de faena, procesado y comercialización de la carne lista para ser consumida.

Como se comentó anteriormente, el proceso de cría y engorde de los animales puede realizarse de diferentes maneras de acuerdo a la disponibilidad de recursos naturales. Uno de los sistemas consiste en el pastoreo directo, donde los animales se alimentan de las pasturas naturales o implantadas de manera independiente. Esta técnica es conocida como sistemas "extensivos", en los cuales el tiempo necesario para que un animal llegue a un peso ideal de faena necesita entre dos y tres años desde su nacimiento.

Otros sistemas utilizan una menor superficie, y la alimentación es racionada y controlada por los propios productores. De esta manera, los animales se encuentran en una superficie limitada (*feed lot*) y hasta muchas veces en establos construidos para tal fin. Este método de cría y engorde se caracteriza por ser "intensivo" y, a su vez, reduce el tiempo necesario para engordar a los animales hasta su peso ideal de faena.

Los resultados de esta etapa en términos de la cantidad de animales criados y el peso alcanzado en la etapa de engorde condicionará la producción final de carne en la segunda etapa, razón por la cual el desempeño de esta actividad reviste gran importancia.

La segunda etapa es desarrollada por los frigoríficos, los cuales reciben los animales ya engordados y listos para la faena. Estos establecimientos se encargan de acondicionar la carne, separando el cuero, las vísceras y demás partes del animal de manera tal de preparar las medias reses para ser comercializadas. Algunos frigoríficos comercializan el producto de esta manera, aunque otros proceden al desposte de las medias reses, comercializando diferentes cortes de carne o productos más elaborados tales como termoprocesados y embutidos.

Los frigoríficos, en su gran mayoría, también se encargan de la comercialización y distribución de su producción hasta los puntos de ventas tales como hipermercados, supermercados y carnicerías.

A continuación se procederá al análisis de la producción de carne bovina, destacando a los principales actores a nivel internacional y una descripción del desempeño de Argentina en los últimos años.

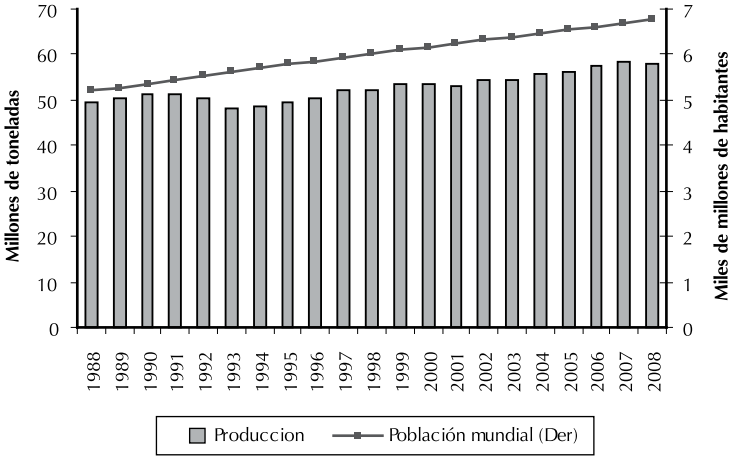
15.4.3.4.2 Contexto internacional

15.4.3.4.2.1 Producción y consumo

Como ya se adelantó anteriormente, la producción de carne bovina presenta un ritmo de crecimiento muy inferior respecto a la porcina y la aviar. En el año 2008, la producción mundial de carne bovina alcanzó los 58 millones de toneladas, algo inferior a la del año 2007 (58,4 mi-

llones de toneladas). Las proyecciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) estiman que para el año 2009 la producción caerá aún un poco más, llegando a las 56,8 millones de toneladas.

Gráfico 15.94: Producción mundial de carne vacuna y crecimiento poblacional

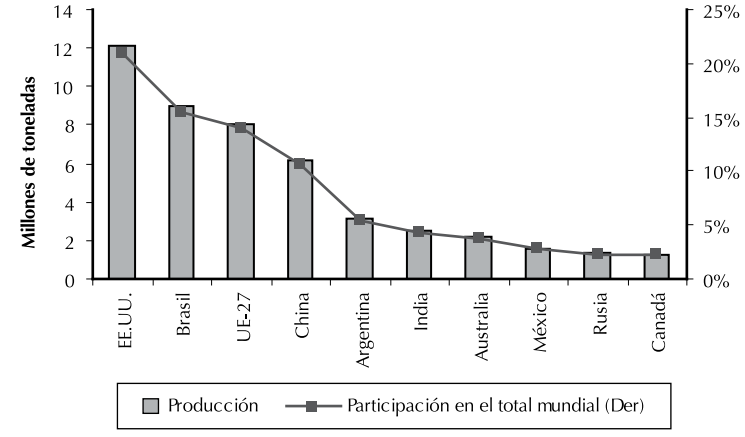


Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En el Gráfico 15.94 es posible observar que el ritmo de crecimiento poblacional ha superado con creces la producción de carne vacuna. En los últimos veinte años (desde 1988 a 2008), la producción de carne vacuna creció un 17% en tanto la población mundial lo hizo en un 30%, por lo que la producción-consumo per cápita ha experimentado una leve baja.

A su vez, la producción se encuentra descentralizada en muchos países. Para acumular el 80% de la producción global se deben sumar los primeros diez países. EE.UU. es el principal productor mundial de carne bovina. Durante el año 2008 produjo 12,1 millones de toneladas de carne, lo cual representa el 21% del total mundial. Brasil y la UE-27 siguen en segundo y tercer lugar, produciendo en ese año 9 millones y 8 millones de toneladas respectivamente, representando de este modo el 15% y 14% del total en ese orden.

Gráfico 15.95: Principales productores mundiales de carne vacuna. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Argentina se encuentra en el quinto lugar luego de China. En el año 2008 su producción alcanzó las 3,1 millones de toneladas, siendo este volumen el 5% del total mundial. Como puede observarse en el Gráfico 15.95, siguen en la lista India, Australia, México, Rusia y Canadá completando los diez principales productores de carne bovina.

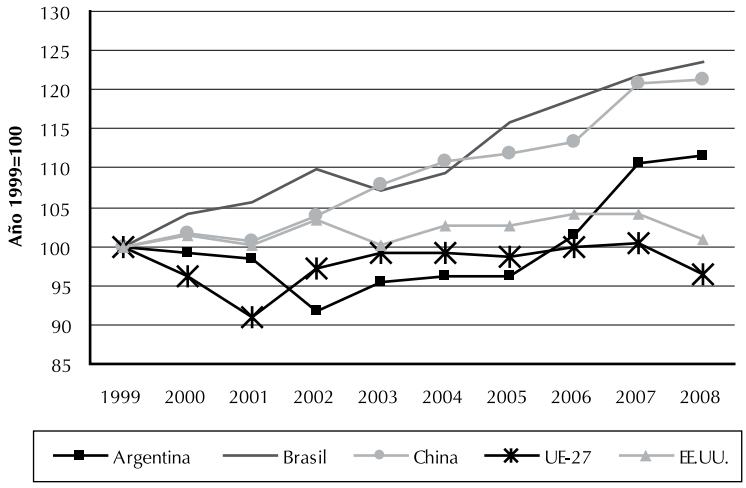
Respecto al consumo de este tipo de carne, EE.UU. es el mayor demandante a nivel mundial, seguido por la UE-27, Brasil, China y Argentina. Como se puede observar en el Cuadro 15.21, a pesar del elevado volumen de consumo de estos países, en términos de consumo per cápita los resultados son diferentes. Argentina es el país que registra el mayor consumo por habitante, con 68,7 kg. por persona por año, seguido por Uruguay con 52,8 kg. y EE.UU. con 40,9 kg.

Cuadro 15.21: Consumo de carne bovina. Año 2008

País	Consumo de carne bovina (Miles de toneladas)	País	Consumo per cápita (Kg/Hab./año)
EE.UU.	12.452	Argentina	68,7
UE-27	8.352	Uruguay	52,8
Brasil	7.252	EE.UU.	40,9
China	6.080	Brasil	38,3
Argentina	2.732	Australia	34,0
Rusia	2.441	Bielorrusia	32,4
México	1.966	Canadá	31,1
India	1.853	Nueva Zelanda	28,8
Japón	1.174	Paraguay	27,3
Pakistán	1.174	Kazakstán	26,4

Fuente: IIE sobre la base de USDA y FMI.

Gráfico 15.96: Índice de consumo doméstico de carne vacuna en los principales países consumidores



Fuente: IIE sobre la base de USDA e IPCVA.

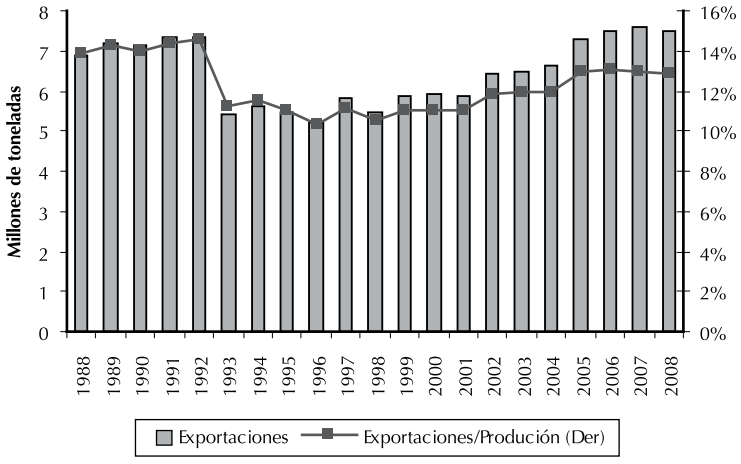
Por otra parte, es interesante resaltar el importante crecimiento del consumo de este tipo de carnes en los últimos diez años. Como se puede observar en el Gráfico 15.96, Brasil y China han experimentado el mayor crecimiento, superando el 20% en este período. Más aún, estos países han incrementado su consumo per cápita en un 6,7% y 14,4%, respectivamente.

En Argentina puede observarse una caída en el consumo total en el año 2002 del orden del 5%, indudablemente como consecuencia de la crisis económica. Sin embargo, el país luego recuperó sus niveles de consumo, ubicándose en el año 2008 un 12% por sobre los niveles del año 1999. De manera contraria, EE.UU y la UE-27 no muestran demasiados cambios, registrando una leve caída en el año 2008.

15.4.3.4.2.2 Comercio mundial

Las exportaciones mundiales de carne muestran un crecimiento moderado desde 1993 hasta la actualidad. Sin embargo, el porcentaje de exportaciones totales con respecto a la producción mundial siempre ha permanecido en un intervalo comprendido entre el 10% y el 14%. Esto indica que la mayor parte de la producción es consumida internamente por cada país. Puede observarse también en el Gráfico 15.97 que en los últimos cuatro años las exportaciones mundiales no han mostrado grandes cambios.

Gráfico 15.97: Exportaciones mundiales de carne vacuna



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

En el año 1990, Brasil ocupaba el décimo primer puesto como exportador mundial de carne vacuna. Diez años después, había ascendido seis puestos en la categoría y, en el 2004, desplazó definitivamente a EE.UU. y Australia permaneciendo desde entonces en el primer lugar. En el año 2008, el principal socio del MERCOSUR concentró el 25% de las exportaciones mundiales, mientras que EE.UU. y Australia reunieron el 19% y 11%, respectivamente (Cuadro 15.22).

Cuadro 15.22: Importaciones y exportaciones de carne bovina por países. Año 2008

País	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones mundiales	País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre la exportaciones mundiales
EE.UU	1,151	17%	Brasil	1,801	24%
Rusia	1,137	16%	Australia	1,407	19%
Japón	659	10%	EE.UU.	856	11%
UE-27	465	7%	India	672	9%
México	408	6%	Nueva Zelanda	533	7%
Venezuela	320	5%	Canadá	494	7%
Corea del Sur	295	4%	Argentina	422	6%
Canadá	230	3%	Uruguay	361	5%
Vietnam	200	3%	Paraguay	233	3%
Egipto	195	3%	Colombia	206	3%

Fuente: IIE Fuente: IIE sobre la base de USDA.la base de USDA y FMI.

Como se aprecia, Argentina participa del 6% del comercio mundial, habiendo exportando en el año 2008 unas 422 mil toneladas de carne vacuna. De este modo, el país se posicionó como séptimo exportador mundial, detrás de Canadá que ocupó el sexto lugar. Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Colombia (los cinco mayores productores de carne bovina de Sudamérica) concentran el 40% de las exportaciones mundiales.

Como se mencionó en "El Balance de la Economía Argentina 2008", un factor clave para explicar el desempeño de los países como exportadores de carne bovina es su situación sanitaria. En este sentido, cabe recordar que la crisis de BSE[31] que sufrió EE.UU a finales del año 2003 provocó un derrumbe en sus exportaciones, las cuales pasaron de 1,1 millones de toneladas en el año 2003 a 200 mil toneladas el año siguiente. Esto significó una oportunidad para otros países ganaderos que accedieron a los mercados que anteriormente abastecía EE.UU.

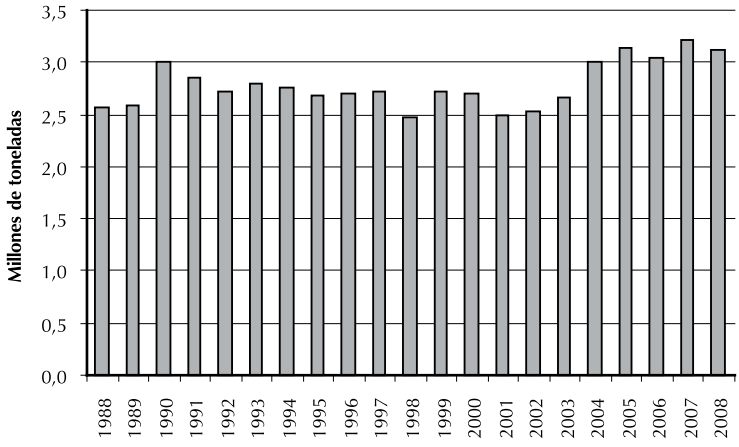
31 *Bovine Spongiform Encephalopathy*. Enfermedad comúnmente conocida como "mal de la vaca loca".

En cuanto a las importaciones, éstas se encuentran muy diversificadas. En el 2008, EE.UU. fue el mayor importador mundial con una participación del 16,6%. Esto revela que a pesar de que este país es el mayor productor de carne bovina, es al mismo tiempo el mayor consumidor, y su balanza comercial en términos de este alimento es deficitaria. Quienes siguen en la lista de principales importadores son Rusia (16,4%), Japón (9,5%), UE-27 (6,7%), entre los más importantes, concentrando el 50% de las importaciones mundiales.

15.4.3.4.3 Contexto nacional del sector bovino

15.4.3.4.3.1 Faena y producción de carne

Gráfico 15.98: Producción de carne bovina. Período 1988 – 2008



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

La producción de carne en Argentina es llevada a cabo por aproximadamente 471 establecimientos (mataderos y frigoríficos) ubicados en varias provincias. En conjunto, estos produjeron en el año 2008 un total de 3,1 millones de toneladas de carne, un 3,3% menos que en el año 2007, el cual registró un valor récord de 3,2 millones de toneladas.

Si bien es cierto que en los últimos cuatro años la producción de carne alcanzó niveles muy elevados, para evaluar correctamente el desempeño del sector tanto en el presente como el potencial a futuro resulta necesario analizar de qué manera se produjo dicha cantidad de carne. Así, resulta preciso estudiar la cantidad de animales faenados como también la composición de la faena.

Según lo estimado por la ONCCA y el MAGyP, durante el 2008 la faena nacional alcanzó las 14,5 millones de cabezas de ganado bovino, algo inferior a la correspondiente al año 2007 (14,9 millones de cabezas) pero superior a la media de 12,8 millones registrada en la última década. Sin embargo, es importante destacar que este aumento de la faena ha sido acompañado de una mayor liquidación de hembras (vacas, vaquillonas y terneras), hecho que reduce la potencialidad de la industria para los próximos años.

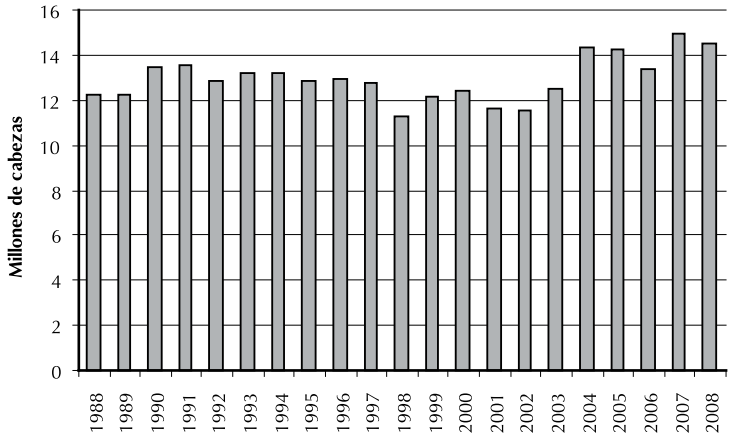
Parte de la caída en la cantidad de animales faenados en el año 2008 se debió al conflicto que tuvo lugar en el país entre el gobierno nacional y los productores agropecuarios, quienes se oponían al incremento en las alícuotas de los derechos de exportación de granos.

La información para los primeros meses de 2009 permite prever un nuevo récord. En el primer semestre del año la faena acumulada alcanza las 7,8 millones de cabezas, un 14,25% por encima de las 6,8 millones de cabezas faenadas en el primer semestre de 2008[32]. Esta cifra proyectada a nivel anual implicaría una faena total de 15,6 millones de cabezas, la mayor en los últimos 30 años[33].

32 La comparación con el primer semestre de 2008 podría resultar en un sesgo a favor del primer semestre del 2009, teniendo en cuenta la disminución en la faena ocurrida en marzo de 2008 por el conflicto agropecuario. Sin embargo, comparando el primer semestre de 2009 con el primero de 2007, también resulta una superioridad del primero en un 11,5%.

33 Según datos del IPCVA, la faena anual del año 1978 alcanzó la cifra de 16,25 millones de cabezas.

Gráfico 15.99: Faena total. Período 1988 – 2008



Fuente: IIE sobre la base de ONCCA y MAGyP.

Esta información muestra un importante crecimiento de la industria de carne vacuna en Argentina, pero probablemente este crecimiento no sea tan sólido como se puede percibir a primera vista. Un elevado porcentaje de hembras en la cantidad de animales faenados implica que se está consumiendo las "fábricas" de terneros, con lo cual el stock vacuno no podrá sostenerse y comenzará a caer en los próximos años si no se toman medidas concretas en el sector. Como puede observarse en el Gráfico 15.100, la participación de hembras en la faena está muy próximo al 50% lo cual implica que se estaría en un proceso de liquidación de vientres.

Gráfico 15.100: Participación de machos y hembras en la faena. Período enero de 2001 – julio de 2009



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

El sector ganadero tiene un comportamiento inverso que cualquier otra actividad industrial. Cuando los productores tienen expectativas optimistas para su actividad retienen vientres para capitalizarse y poder aumentar su capacidad de producción futura. En cambio, cuando prevén un escenario desfavorable, inician la etapa de liquidación de vientres. Esto se lo conoce como el "ciclo ganadero".

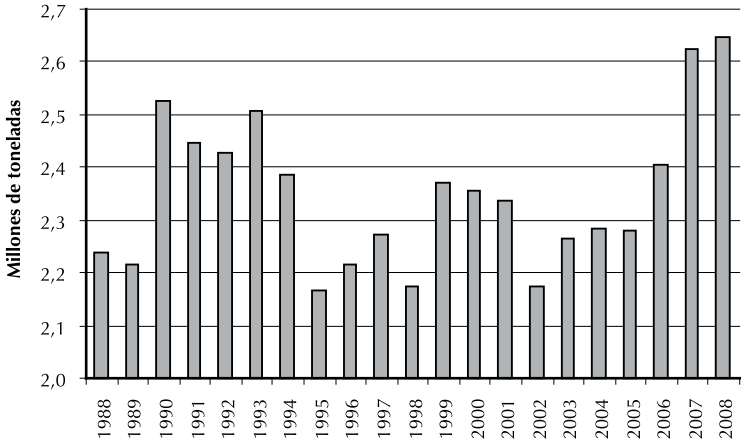
Las expectativas no sólo se forman en función de los precios actuales y estimados a futuro, sino también por el contexto general de la economía y la orientación de las políticas económicas establecidas por el gobierno. El cierre temporario de las exportaciones de carne establecido en marzo del año 2006 y las reiteradas intervenciones en el comercio exterior desde ese entonces generaron un cambio en las expectativas del sector hacia un escenario de bajos precios y una política orientada hacia el mercado interno. Este hecho da origen a un período de aumento de la faena y la producción de carne.

Por otra parte, las variaciones en las condiciones climáticas también jugaron a favor de un aumento en la faena. Ya sea por un exceso de lluvias como sucedió en los meses de marzo y abril de 2007 o por la severa sequía como la de los últimos meses del 2008 y gran parte del 2009, el envío de animales a los frigoríficos resulta de la necesidad de los productores ante la falta de recursos para alimentar a los mismos.

En términos generales, podría establecerse que el incremento en la producción de carne observado en los últimos años obedece a un aumento en la liquidación de animales producto de la decisión de algunos productores en alejarse de la actividad y por otra parte por la influencia propia de las condiciones climáticas que afectan a la producción en general.

15.4.3.4.3.2 Consumo interno y exportación de carne bovina

Gráfico 15.101: Consumo de carne bovina en Argentina[34]. Período 1988 – 2008

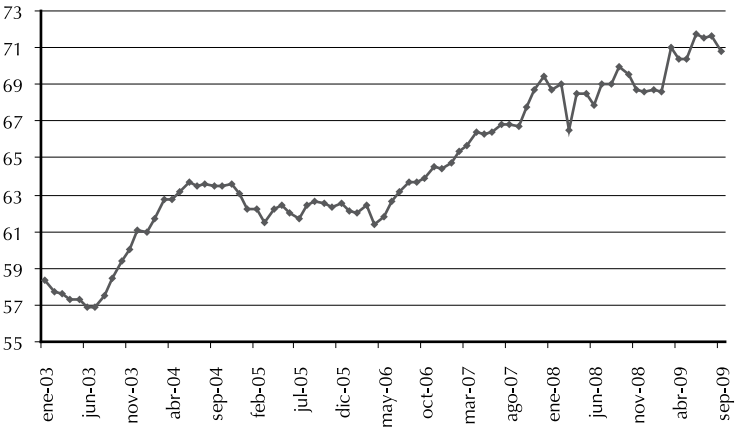


Fuente: IIE sobre la base de CIARA.

La producción de carne fresca y productos procesados en los frigoríficos tienen dos principales destinos. Uno de ellos es el consumo interno y el otro es la exportación.

Respecto al primero de ellos, es posible observar en el Gráfico 15.101 la cantidad de carne bovina consumida internamente. A partir del año 2002, ésta experimentó una importante recuperación, la cual se extendió hasta el año 2008, alcanzando en ese entonces las 2,6 millones de toneladas, nivel récord de los últimos veinte años.

Gráfico 15.102: Consumo per cápita de carne bovina en Argentina. En Kg/Hab./año.



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

Por otra parte, el incremento en el consumo doméstico se correspondió con un incremento en el consumo per cápita. Como puede observarse en el Gráfico 15.102, en los últimos seis años el mismo pasó de 57 kilogramos por habitante en julio de 2003 a 71,5 kilogramos por persona por año en julio de 2009, lo que significa un crecimiento del 25,4%.

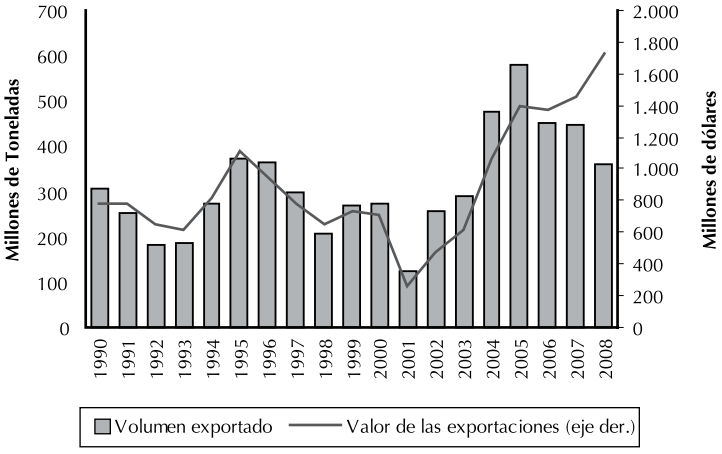
La preferencia de la carne bovina por parte del consumidor argentino es una característica propia de estos, establecida desde hace muchos años. Aún así, el aumento en el consumo de carne bovina por habitante se debió en parte a la reducción del desempleo, el incremento de los salarios reales y del gasto público, especialmente en subsidios y planes

34 Consumo aparente = Producción + Importaciones - Exportaciones.

de asistencia social. Por otra parte, también contribuyeron a incrementar el consumo las políticas de intervención y controles de precios que evitaron que los precios internacionales repercutieran en los precios domésticos. El costo de esta política es una constante reducción en el stock ganadero, producto del desincentivo que genera este tipo de medidas en términos de producción de carne bovina.

Para que el consumo entre los distintos tipos de carne se equilibre, es necesario un cambio en los precios relativos a los fines de generar el incentivo suficiente para que se produzca la sustitución en el consumo. Al mismo tiempo debería implementarse una campaña de promoción de las otras carnes poniendo énfasis en sus beneficios y los derivados de la diversificación del consumo de los distintos tipos de carnes en los hábitos de consumo.

Gráfico 15.103: Exportaciones de carne bovina de Argentina.



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

Respecto a las exportaciones de carne bovina, las mismas han caído en los últimos cuatro años. Esto puede observarse en el Gráfico 15.103 donde se muestra el volumen exportado y el valor de las mismas en el período comprendido entre los años 1990 y 2008. En 2005, se alcanzó el récord de los últimos 40 años con 578 mil toneladas exportadas. Sin embargo, en los años siguientes éstas se volvieron a contraer como consecuencia de las medidas oficiales que restringieron las mismas con el objeto de asegurar el abastecimiento del mercado interno. Aún así, el valor de las exportaciones continuó aumentando a razón del incremento en los precios internacionales de estos productos.

En el año 2008, las exportaciones alcanzaron las 359 mil toneladas, generando un ingreso de 1.724 millones de dólares, valor récord de los últimos 20 años. Una parte se envió como carnes congeladas (42%), otra como carnes enfriadas (23%), procesadas (13%) y menudencias (22%). Los principales destinos de estas exportaciones fueron Rusia (26%), Hong Kong (10%) y Alemania (9%).

Un análisis particular requieren las exportaciones correspondientes a la Cuota Hilton. Esta consiste en un cupo de exportación de carne vacuna sin hueso de alta calidad que la Unión Europea otorga anualmente a países productores y exportadores de carnes sobre las cuales no se le aplican restricciones de ingreso[35].

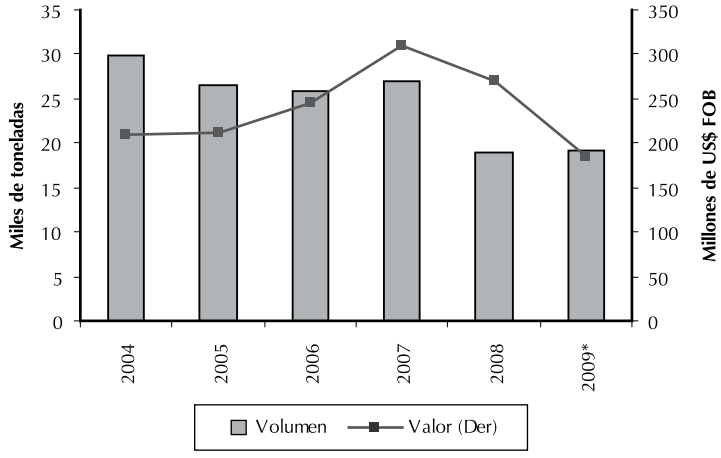
El origen de la Cuota Hilton proviene de un acuerdo comercial dado en el marco de las Negociaciones Multilaterales Comerciales del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en la llamada "Rueda de Tokio", llevada a cabo en el año 1979 en un hotel de la cadena Hilton (de allí su nombre). En esta rueda, la Unión Europea acordó distribuir un cupo para realizar ex-

35 Fuente: Oficina Nacional de Control de Comercial Agropecuario (ONCCA).

portaciones hacia su mercado de cortes vacunos de alta calidad a algunos países exportadores. Actualmente, la cuota que le fue asignada a Argentina es de 28.000 toneladas anuales, siendo ésta la de mayor participación.

Técnicamente, la cuota se constituye de "cortes de carne de animales bovinos de edad comprendida entre veintidós y veinticuatro meses, alimentados exclusivamente con pasturas, cuyo peso al momento de la faena no excede de 460 kilogramos vivos", de calidad "especiales o buenos". A su vez, de estos animales sólo se exportan los cortes denominados "cortes vacunos especiales en cartones" (*Special Boxes Beef*) los cuales llevan la marca "SC" (*Special Cuts*)". Los siete cortes de carne que integran la cuota son: bife angosto, cuadril, lomo, nalga, bola de lomo, cuadrada y peceto.

Gráfico 15.104: Exportaciones de cortes Hilton. Período 2004 - 2009



*El dato correspondiente a 2009 es estimado

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Una tendencia que se aprecia claramente en el Gráfico 15.104 es la caída en el volumen de exportación de cortes Hilton. Entre 2004 y 2008, las ventas por este concepto medidos en toneladas pasaron de 29.818 toneladas a 18.884, implicando una caída del 36%. Sin embargo, gracias a la suba de los precios internacionales, las exportaciones expresadas en valor aumentaron en ese mismo período un 29%.

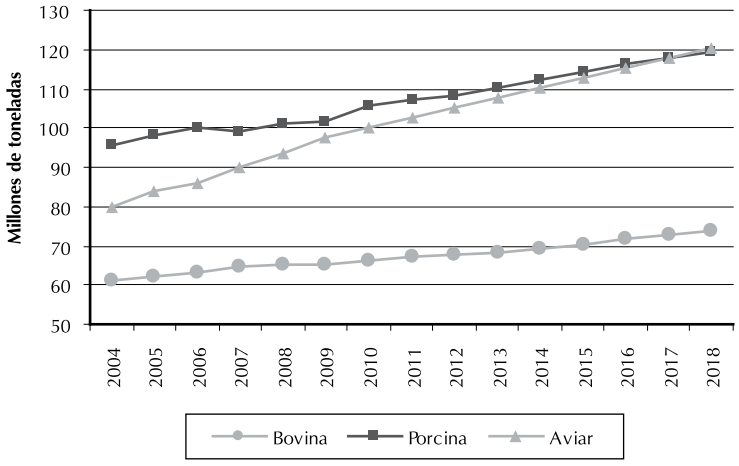
A pesar de ello, si se analiza exclusivamente los últimos tres años, se registra una constante caída en el valor exportado de cortes Hilton. En los años 2008 y 2009, las exportaciones medidas en dólares FOB registraron una caída con respecto al año 2007. Como se puede observar en el Gráfico 15.104, lo mismo ocurrió con las cantidades. Además, si bien entre 2008 y 2009 el volumen de exportación de cortes Hilton aumentó, los ingresos en dólares FOB disminuyeron.

15.4.3.5 Proyecciones a largo plazo para la producción de carnes y consideraciones para un plan estratégico

El Gráfico 15.76 presentado al comienzo de esta sección se mostró la evolución en la producción de los diferentes tipos de carnes en el período 1961 a 2007. Allí se podía observar que el sector porcino es líder en cuanto a la producción total de carnes, pero la tasa de crecimiento de la producción aviar era superior.

En línea con esta tendencia, las proyecciones de la OCDE-FAO que se presentan en el Gráfico 15.105 muestran que el consumo de carne aviar superaría a partir del año 2018 el consumo de carne porcina. La mejor capacidad de conversión de proteínas vegetales en proteínas animales de estos dos animales conducirá a que en el largo plazo éstos se conviertan en la principal fuente de pro-

Gráfico 15.105: Proyecciones de consumo mundial de carnes. Período 2004 – 2018



Fuente: IIE sobre la base de OCDE y FAO.

ducción de carnes. En el período comprendido entre los años 2008 y 2018, el consumo de carne porcina crecería un 18%, mientras que el de aviar un 29%.

Con respecto al consumo de carne bovina, éste continuaría creciendo pero a menor ritmo. Se estima que el mismo crecería un 13% entre los años 2008 y 2018. El elevado costo de cría y engorde de estos animales respecto a su rendimiento en carne explica la razón de su menor tasa de crecimiento. Aún así, su demanda se mantendrá sólida al igual que su valor en el mercado.

Este escenario en términos de consumo de carnes constituye una excelente oportunidad para Argentina, ya que cuenta con los recursos naturales y humanos para proveer al mundo de estos alimentos de alto valor proteico, al tiempo que permite agregar valor a las exportaciones de bienes del país.

Como se mencionó en "El Balance de la Economía Argentina 2008", es factible pensar en una gran expansión de la producción de carnes en el país, siempre que en los próximos años se transite por el camino correcto, incorporando las últimos avances disponibles en materia de eficiencia productiva y calidad.

Para ello hace falta una política de estado correctamente definida, orientada hacia incrementar la producción tanto para abastecer correctamente el consumo doméstico como así también aprovechar la demanda externa a los fines de encontrar en este contexto una oportunidad de desarrollo económico.

15.4.4 Producción de lácteos

15.4.4.1 Producción industrial de lácteos

En la segunda parte de este capítulo se realizó un estudio de la producción primaria de leche, es decir aquella que se obtiene mediante el ordeñe de los animales, pero que no recibe ningún tratamiento posterior. En realidad, la mayor parte de ésta es luego transportada a las industrias, donde se la procesa, convirtiéndola en productos de mayor valor y que habitualmente los consumidores encuentran en los mercados.

En esta sección se analizará la etapa de industrialización de la producción de lácteos, analizando la situación de los principales países productores y consumidores, como así también aquellos que participan en el mercado internacional de estos productos. En este sentido, los más repre-

sentativos son la leche en polvo, los quesos y la manteca, aunque existe una amplia variedad de otros productos en el mercado.

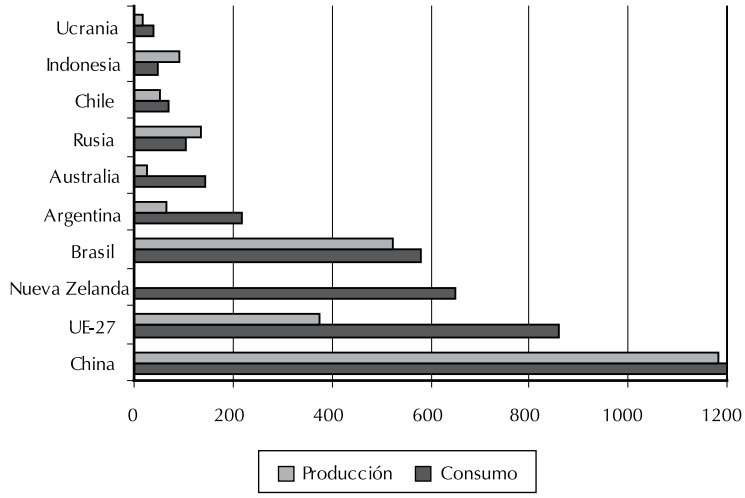
Por último se estudiará los resultados de la industria láctea Argentina de los últimos años, como así también las oportunidades y desafíos que puede y debe enfrentar en los próximos años.

15.4.4.2 Contexto Internacional

15.4.4.2.1 Leche entera en polvo

La leche en su estado fluido contiene en su composición más de un 90% de agua. La leche entera en polvo se obtiene mediante un proceso de deshidratación, el cual le extrae el agua dejando solamente sus componentes sólidos. Previo a ello se regula el contenido de grasa y se la somete a un proceso de esterilización.

Gráfico 15.106: Producción y consumo de leche entera en polvo. Miles de toneladas. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

El proceso de deshidratación de leche se realiza principalmente por dos razones. La primera de ellas se debe a que mediante este proceso es posible almacenar este producto perecedero en los períodos en los cuales la producción primaria de leche es superior a las necesidades de consumo. De este modo, la estacionalidad propia de la producción de leche a lo largo del año permite ser controlada mediante este proceso. La segunda razón consiste en que la comercialización de leche en polvo es más eficiente en términos de logística y costos de transporte, ya que la deshidratación reduce el peso, el volumen y alarga la vida útil, permitiendo ser comercializada a muchos destinos sin importar la distancia.

En el Gráfico 15.106 se muestra las cantidades producidas y consumidas durante el 2008 en los principales países productores de leche entera en polvo. Allí se observa que China es el mayor productor mundial con 1,2 millones de toneladas durante el año 2008, un 4,3% superior a su producción de 2007. Este país es, además, el mayor consumidor de este alimento a nivel mundial.

Siguen en la lista de los productores más importantes la UE-27 y Nueva Zelanda con una característica que los diferencia de China: son grandes productores con un consumo interno reducido, lo que les permite generar grandes saldos exportables. En este sentido, Nueva Zelanda, quien produjo en el 2008 unas 651 mil toneladas, sólo consumió internamente mil toneladas, por lo que casi la totalidad de su producción se destinó al mercado externo.

De los países de Sudamérica, se destacan Brasil, Argentina y Chile. El primero de ellos se ubica cuarto en términos de producción de leche entera en polvo pero segundo en cuanto a consumo. Sus saldos exportables como porcentaje de la producción son relativamente bajos. Argentina ocupa el quinto lugar en la lista de productores y, en el año 2008, tuvo un bajo consumo que alcanzó sólo el 30% de su producción, dejando el resto como saldo exportable. Según estimaciones del USDA, Chile produjo ese año 70 mil toneladas, consumiendo aproximadamente 51 mil toneladas (70%).

En el Cuadro 15.23 se muestran las exportaciones, importaciones y el saldo comercial de leche entera en polvo de los principales países que participan del mercado internacional. Como se había adelantado previamente, Nueva Zelanda es el principal exportador de leche entera en polvo del mundo. Durante el año 2008 sus ventas al exterior alcanzaron las 670 mil toneladas lo cual representa el 40% de las exportaciones mundiales. Lo siguen la UE-27 con 366 mil toneladas (31%) y Argentina con 117 mil toneladas (8%), entre los países más importantes.

Respecto a los principales países importadores, Argelia demandó 180 mil toneladas de leche entera en polvo durante el año 2008, siendo el mayor importador del mundo con el 43% de las importaciones mundiales. Le siguen Filipinas e Indonesia con 50 mil toneladas (12%) y 44 mil toneladas (11%) respectivamente.

Cuadro 15.23: Exportaciones, importaciones y saldo de la balanza comercial de leche entera en polvo. Año 2008

País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre las exportaciones mundiales	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones mundiales	Saldo Balanza Comercial (Miles de toneladas)
Nueva Zelanda	670	40%	1	0,20%	669
UE-27	366	31%	1	0,20%	365
Argentina	**117**	**8%**	**1**	**0,20%**	**116**
Australia	130	7%	13	3,10%	117
Brasil	42	5%	20	4,80%	22
China	72	3%	35	8,40%	37
Filipinas	32	2%	50	12%	-18
Argelia	0	-	179	43%	-179
Indonesia	0	-	44	10,60%	-44
Rusia	5	-	35	8,40%	-30

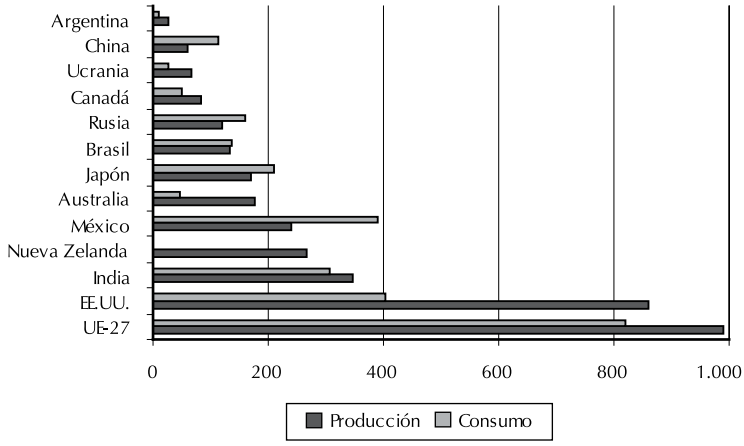
Fuente: IIE sobre la base de USDA

15.4.4.2.2 Leche en polvo descremada

La diferencia con respecto al producto anterior es que la leche en polvo descremada contiene un porcentaje de grasa menor. Del proceso de descremado de leche se obtienen dos productos: la leche descremada, que luego se deshidrata para obtener leche descremada en polvo, y la crema de leche, que puede ser comercializada de esa forma o luego de ser transformada en manteca.

En el Gráfico 15.107 se resumen los valores de producción y consumo correspondientes al año 2008 de este producto, donde se observa que los países toman roles diferentes respecto a lo que ocurre en el caso de la leche entera en polvo.

Gráfico 15.107: Producción y consumo de leche en polvo descremada. Miles de toneladas. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de USDA.

La UE-27 es el mayor productor y consumidor de este alimento. En 2008, el conjunto de países que conforman esta unión económica produjeron 990 mil toneladas de leche en polvo descremada y consumieron 819 mil toneladas. EE.UU. ocupa el segundo lugar en estos términos, habiendo producido 859 mil toneladas y consumido 404 mil toneladas durante el 2008.

Nueva Zelanda vuelve a ocupar un rol importante en el mercado internacional ya que, siendo el cuarto productor mundial con 265 mil toneladas de leche en polvo descremada producidas en el año 2008, consumió sólo 3 mil toneladas, disponiendo del resto para ser exportado. Esto se ve reflejado luego en las exportaciones de dicho país (ver Cuadro 15.24).

Cuadro 15.24: Exportaciones, importaciones y saldo de la balanza comercial de leche en polvo descremada. Año 2008

País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre las exportaciones mundiales	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones mundiales	Saldo Balanza Comercial (Miles de toneladas)
EE.UU.	391	36%	1	0,10%	390
Nueva Zelanda	251	23%	1	0,10%	250
UE-27	179	16%	8	1%	171
Australia	120	11%	4	0,50%	116
Ucrania	40	4%	0	-	40
India	38	3%	0	-	38
Canadá	15	1%	4	0,50%	11
Filipinas	15	1,40%	85	10,40%	-70
Rusia	15	1,40%	55	6,70%	-40
Argentina	**13**	**1,20%**	**0**	**-**	**13**
Indonesia	0	0,50%	159	19,40%	-159
México	0	-	152	18,60%	-152
Argelia	0	-	91	11,10%	-91
Malasia	0	0,80%	70	8,60%	-70
Tailandia	0	-	67	8,20%	-67
China	2	0,20%	54	6,60%	-52
Japón	0	-	35	4,30%	-35
Taiwán	0	-	15	1,80%	-15

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Respecto a las exportaciones de este *commodity*, EE.UU. fue el país que registró el mayor volumen comercializado (391 mil toneladas), seguido por Nueva Zelanda (251 mil toneladas). Estos

dos países concentran el 36% y 23% de las exportaciones mundiales. A pesar de ello, el escenario para el año 2009 es diferente. EE.UU. disminuiría sus exportaciones y Nueva Zelanda las incrementará, pasando a ser este último el mayor exportador mundial de leche descremada en polvo.

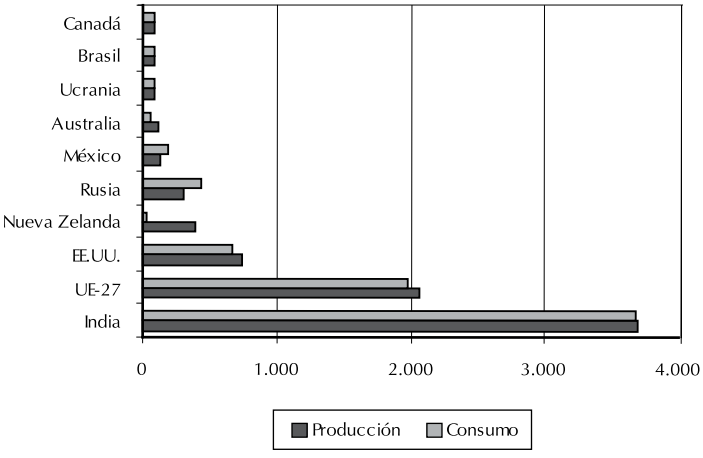
Entre los mayores importadores se encuentran Indonesia, México y Argelia. Estos tres países concentran casi el 50% de las importaciones mundiales de leche en polvo descremada. Además, según las estimaciones del USDA, Indonesia y México aumentarían sus importaciones en 2009, en aproximadamente un 8% y 12% respectivamente.

15.4.4.2.3 Quesos

Respecto a la producción y consumo de quesos, existen dos grandes actores a nivel mundial: la UE-27 y EE.UU. Éstos concentraron el 79% de la producción mundial de quesos correspondiente al año 2008.

El conjunto de países que integran la UE-27 como un todo, constituyen el mayor productor y consumidor de este alimento del mundo. En el año 2008, su producción alcanzó las 6,8 millones de toneladas, de las cuales destinó al consumo interno una gran proporción: 6,4 millones de toneladas.

Gráfico 15.109: Producción y consumo de manteca. Miles de toneladas. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de USDA

EE.UU., en segundo lugar, produjo en este mismo año 4,5 millones de toneladas y tuvo un consumo algo superior, 4,52 millones de toneladas. Además, este país ocupa el primer puesto en términos de consumo per cápita. En el año 2007, cada habitante de este país consumió en promedio 14,93 kg. de queso[36].

Siguiendo en orden de importancia, Brasil y Argentina ocupan el tercer y cuarto lugar en términos de producción. El país vecino produjo 630 mil toneladas de quesos en 2008, destinándolos completamente al abastecimiento de la demanda interna. La producción de Argentina fue algo inferior (540 mil toneladas) pero superó al consumo interno de ese año (490 mil toneladas).

Respecto al mercado internacional, Nueva Zelanda nuevamente juega un rol importante. Este país, por su elevada producción respecto a su consumo doméstico, dispone de importantes saldos exportables. Se convierte de este modo en el segundo exportador mundial de quesos, detrás de la UE-27 que lidera la categoría.

36 Fuente: "El Balance de la Economía Argentina 2008"

Cuadro 15.25: Exportaciones e importaciones de quesos. Año 2008

País	Exportaciones (Miles de Toneladas)	% sobre las exportaciones mundiales	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones mundiales	Saldo Balanza Comercial (Miles de toneladas)
UE-27	490	39,2%	93	9,0%	397
Nueva Zelanda	283	22,6%	6	0,6%	277
Australia	202	16,2%	70	6,8%	132
EE.UU.	131	10,5%	172	16,6%	-41
Ucrania	78	6,2%	13	1,3%	65
Argentina	**36**	**2,9%**	**3**	**0,3%**	**33**
Rusia	10	0,8%	270	26,0%	-260
Canadá	10	0,8%	25	2,4%	-15
Brasil	8	0,6%	5	0,5%	3
México	2	0,2%	90	8,7%	-88
Japón	0	-	205	19,8%	-205
Corea del Sur	0	-	52	5,0%	-52
Argelia	0	-	24	2,3%	-24
Filipinas	0	-	9	0,9%	-9

Fuente: IIE sobre la base de USDA.

De esta manera, la UE-27 exportó 490 mil toneladas de queso durante el año 2008, lo cual constituye el 39% de las exportaciones mundiales. Nueva Zelanda y Australia fueron los siguientes en la lista. Sus ventas al exterior alcanzaron las 283 y 202 mil toneladas respectivamente, explicando de este modo el 22,6% y 16,2% de las exportaciones mundiales en ese orden.

Con respecto a las importaciones, en 2008 Rusia y Japón fueron los mayores compradores en el mercado internacional, adquiriendo 270 mil y 205 mil toneladas respectivamente. De esta manera, concentran el 26% y 19,8% de las importaciones mundiales.

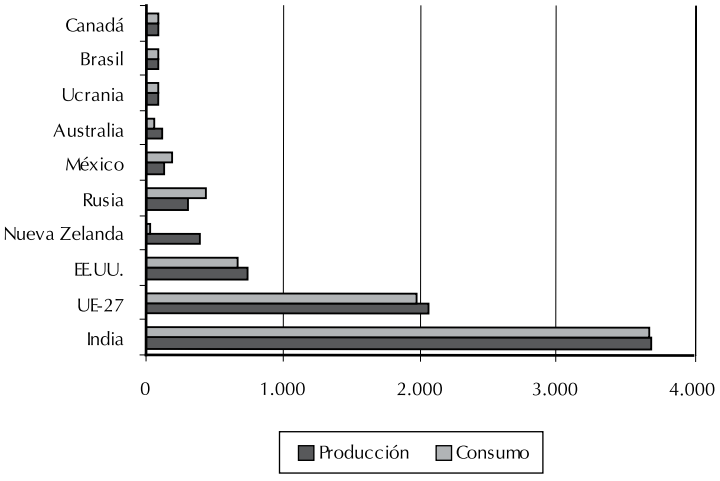
15.4.4.2.4 Manteca

La producción de manteca se encuentra relacionada de manera directa con la producción de leches descremadas, ya que su elaboración permite obtener la materia prima para la fabricación de manteca. En el Gráfico 15.109 se resume la distribución de la producción y el consumo de este alimento a nivel mundial.

Como puede observarse, India es el principal productor y consumidor de manteca del mundo. Su producción alcanzó las 3,7 millones de toneladas durante el año 2008 y, según estimaciones del USDA, aumentaría un 10% en el año 2009. Este país es, a su vez, el principal consumidor. Casi la totalidad de su producción es consumida internamente, dejando un remanente de exportación muy reducido.

La UE-27 le sigue en orden de importancia con una producción que superó las dos millones de toneladas en el año 2008, esperándose un aumento del 2% para el año 2009. Su consumo también es elevado (1,98 millones de toneladas), por lo que sus saldos de exportación son también reducidos.

Gráfico 15.109: Producción y consumo de manteca. Miles de toneladas. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de USDA

De la misma manera que con los productos anteriores, Nueva Zelanda es el principal referente del mercado internacional de manteca. En este caso no sólo por ser el cuarto productor a nivel global, sino que debido a su escaso consumo interno es el mayor exportador mundial. En el año 2008, el 52% de las exportaciones de manteca tuvieron origen en ese país (367 mil toneladas).

La UE-27 y EE.UU. también tuvieron una participación importante en el comercio mundial, siendo responsables del 21% y 15% de las exportaciones mundiales respectivamente. Sin embargo, las exportaciones de EE.UU. caerían un 76% durante el año 2009, por una combinación de una leve caída en su producción y un aumento en su consumo interno.

Cuadro 15.26: Exportaciones e importaciones de manteca. Año 2008

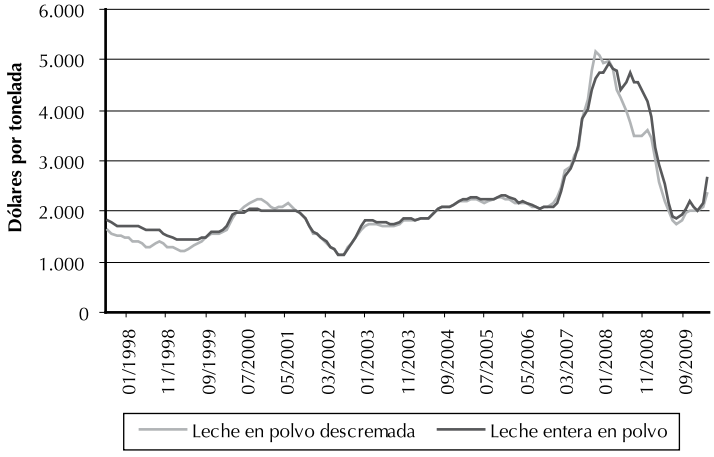
País	Exportaciones (Miles de toneladas)	% sobre las exportaciones mundiales	Importaciones (Miles de toneladas)	% sobre las importaciones mundiales	Saldo Balanza Comercial (Miles de toneladas)
Nueva Zelanda	367	52%	2	1%	365
UE-27	151	21%	65	20%	86
EE.UU	105	15%	5	2%	100
Australia	59	8%	20	6%	39
India	8	1%	0	-	8
Ucrania	7	1%	0	-	7
Rusia	5	1%	135	41%	-130
Brasil	4	1%	1	0%	3
Canadá	3	0%	8	2%	-5
México	0	-	58	18%	-58
Japón	0	-	14	4%	-14
Argelia	0	-	12	4%	-12
Taiwán	0	-	10	3%	-10

Fuente: IIE sobre la base de USDA

Por último, entre los principales importadores se destacan Rusia, la UE-27 y México, que concentraron el 78% de las importaciones del año 2008. Con compras de menor importancia le siguieron Australia, Japón, Argelia y Canadá.

15.4.4.2.5 Precio internacional de los productos lácteos

Gráfico 15.110: Precio de la leche en polvo. Período enero 1998 - septiembre 2009



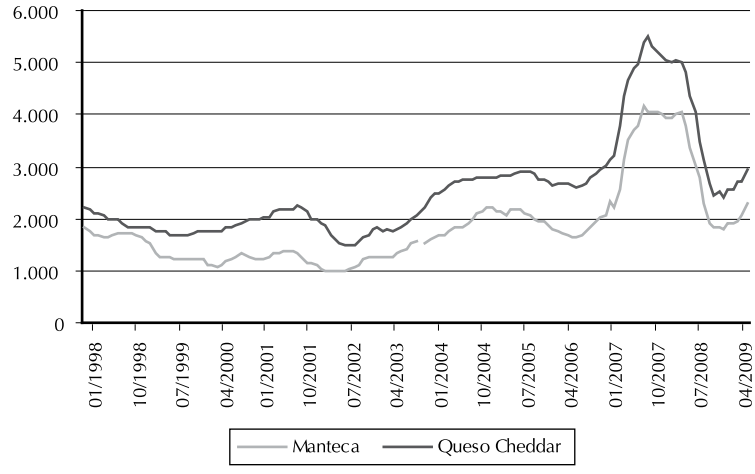
Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Tomando en cuenta los precios históricos de los productos lácteos, es posible observar que los grandes cambios ocurrieron en los últimos dos años. Este comportamiento se puede observar en los Gráficos 15.110 y 15.111.

Los precios internacionales[37] de la leche entera en polvo y la leche en polvo descremada tuvieron un comportamiento relativamente estable en el período comprendido entre enero de 1998 y octubre de 2006, registrando un precio promedio de US$1.839 y US$1.793 respectivamente. Sin embargo, a finales de 2006 y principios de 2007 los precios sufrieron un importante aumento, llegando a alcanzar un máximo histórico de US$4.950 en el caso de la leche entera en polvo y US$5.150 en el caso de la leche en polvo descremada en la segunda mitad del año 2008.

Como se explicó en el Capítulo 18 de "El Balance de la Economía Argentina 2008", este crecimiento de los precios estuvo explicado por los bajos stocks de la Comunidad Europea, la menor producción de los países de Oceanía (principales actores en el comercio internacional de estos productos), la demanda sostenida por parte de algunos países de Asia, y la paulatina devaluación del dólar.

Gráfico 15.11: Precio Soja CBOT y relación US$/Euro



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

También puede advertirse en el Gráfico 15.110 que a principios de marzo de 2008 los precios comenzaron a descender nuevamente, retornando a fines del 2008 a los niveles históricos. En este caso, la apreciación del dólar respecto a otras monedas y el incremento en la producción y los stocks mundiales del año 2008 ajustaron los valores de estos productos en el mercado internacional.

37 Este precio de referencia internacional corresponde al valor FOB de los productos lácteos de exportación de Oceanía.

Respecto a los precios de la manteca y el queso Cheddar, los mismos presentan un comportamiento similar al de la leche en polvo (ver Gráfico 15.111). El valor promedio de estos productos entre enero de 1998 y octubre de 2006 fue de US$1.512 para la manteca y US$2.145 para el queso Cheddar. A comienzos del año 2007 los precios empezaron a subir de manera pronunciada, alcanzando cifras récord de US$4.150 para la manteca y US$5.500 para el caso del queso Cheddar a finales de ese mismo año. Sin embargo, al poco tiempo los valores comenzaron a caer acercándose a sus niveles históricos.

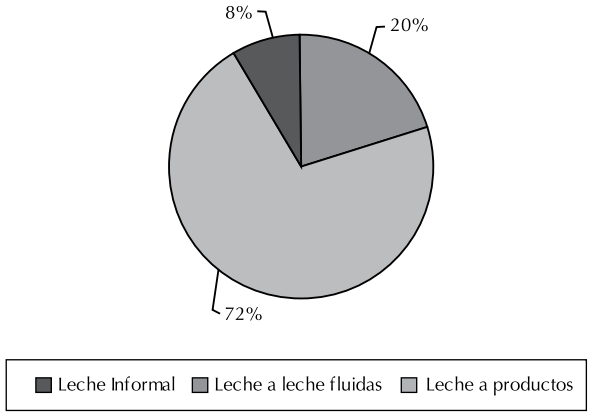
Para estos cuatro productos en particular, los precios comenzaron a recuperarse desde los primeros meses del año 2009. La estabilización de la economía mundial y los primeros indicios de recuperación de la actividad permitió retomar el interés por los lácteos y proyectar un crecimiento sostenido en el consumo de los mismos.

15.4.4.3 La industria láctea en Argentina.

15.4.4.3.1 Producción

La producción de leche es recogida de cada establecimiento y transportada a las plantas que se encargan de procesarla. De este proceso surgen los productos lácteos que se consumen diariamente.

Gráfico 15.112: Destino de la producción primaria de leche. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Se estima que en el año 2007 existían 848 plantas procesadoras de leche en Argentina, las cuales se distribuyen a lo largo de todo el país. En la provincia de Córdoba se encuentran unas 322, siendo este distrito el que concentra mayor número de fábricas. Le sigue Buenos Aires con 276 y Santa Fe con 162, estando el resto distribuidas en el resto de las provincias, especialmente en Entre Ríos y La Pampa.

La producción primaria de leche puede tomar tres destinos: leche informal, producción de leches fluidas y otros productos lácteos. Leche informal se le denomina a aquella que se comercializa en la zona de influencia de los tambos sin pasar por el circuito industrial formal. La producción de leches fluidas comprende leche pasteurizada, leche esterilizada y leche chocolatada. El resto de la materia prima es destinada a la fabricación de otros productos tales como leche en polvo, quesos, crema, manteca, dulce de leche, leche condensada, yogur, etc.

La distribución entre estos tres destinos puede observarse en el Gráfico 15.112, donde se muestra que del total de leche producida en 2008, un 8% tuvo como destino el circuito informal, un 20% fue utilizada para la elaboración de leches fluidas, y el restante 72% se empleó en la producción de otros productos.

En el año 2008, la producción total de leche fluida fue de 1.274 millones de litros, un 3,8% superior a la del año 2007 (ver Cuadro 15.27). De este total, la mayor parte correspondió a leche pasteurizada, en segundo lugar leche informal, luego leche esterilizada y finalmente leche chocolatada. La producción de esta última registró un aumento importante entre 2007 y 2008 (+50%). Respecto a los tipos esterilizada y pasteurizada también se observaron cambios. La primera de ellas registró un aumento del 14,7%, mientras que la segunda experimentó una leve caída (-2,4%).

Cuadro 15.27: Producción de leche fluida

Producto	Año 2007 (Millones de litros)	Año 2008 (Millones de litros)	Var. 2007 – 2008
Leche pasteurizada	616	601,6	-2,4%
Leche esterilizada	210	240,8	14,7%
Leche chocolatada	32,5	48,8	50%
Leche informal	369	383	3,8%
Total de leche fluida	**1.228**	**1.274,5**	**3,8%**

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Con respecto a la elaboración de otros productos lácteos, los quesos y el yogur son los de mayor importancia, habiéndose producido en el país 235,7 mil toneladas de queso y 252,3 mil toneladas de yogur en el año 2008. Por otra parte, del total de leche deshidratada, sólo el 9% corresponde a leche en polvo descremada y el restante 91% a producción de leche entera en polvo.

Cuadro 15.28: Elaboración de productos lácteos. En toneladas

Producto	2007	2008	Var. 2007 - 2008
Leche entera en polvo	72.643	72.963	0,44%
Leche en polvo descremada	9.697	7.270	-25,03%
Quesos	233.010	235.674	1,14%
Crema	19.962	17.029	-14,69%
Manteca	22.846	25.228	10,43%
Dulce de leche	63.038	62.001	-1,65%
Leche condensada	3.661	3.401	-7,10%
Yogur	242.600	252.311	4,00%
Postres lácteos y flanes	32.923	30.075	-8,65%
Suero	9.092	11.147	22,60%
Otros	5.032	8.632	71,54%
Total productos	**714.504**	**725.731**	**1,57%**

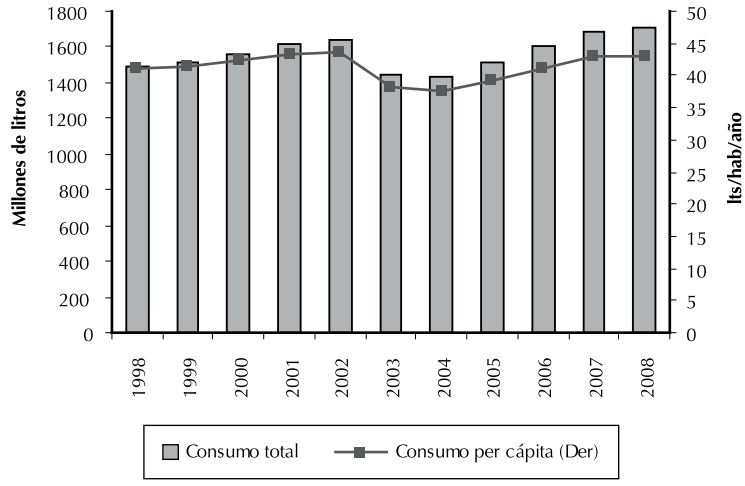
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Un análisis detallado de la evolución de cada uno de los componentes del sector puede ser consultado en el Capítulo 18 de “El Balance de la Economía Argentina 2008” donde se realizó un estudio preciso de la cadena láctea argentina de los últimos diez años.

15.4.4.3.2 Consumo interno

A continuación se resumirá el comportamiento del consumo doméstico de los principales productos elaborados, tanto el volumen total como el consumo per cápita.

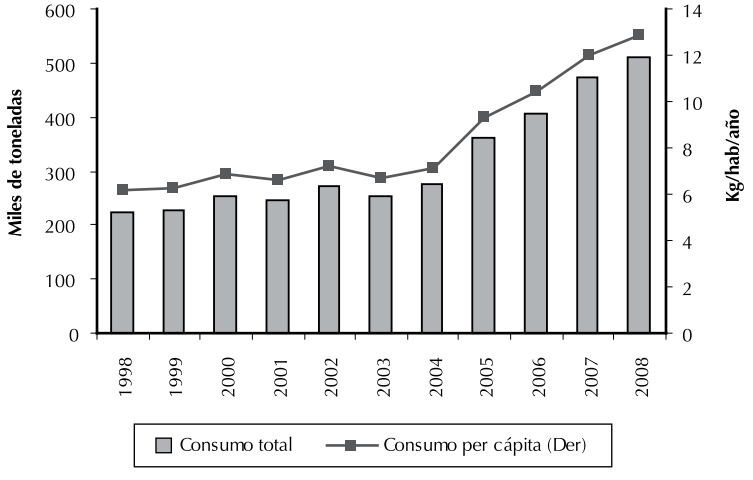
Gráfico 15.113: Consumo de leche fluida



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

El Gráfico 15.113 presenta la evolución del consumo de leche fluida, considerando la misma en su forma pasteurizada, esterilizada y chocolatada. La demanda de este producto se vio afectada entre el año 2002 y 2003, retrocediendo hasta los 1.406 millones de litros en este último año, lo que se correspondió con un consumo per cápita anual de 38,2 litros. A partir de entonces, la salida de la crisis permitió un crecimiento constante de las cantidades consumidas, alcanzando los 1.708 millones de litros en el año 2007, cuando el consumo per cápita alcanzó los 42,96 litros por habitante, valor muy similar a los 42,31 litros del año 2000. Durante el 2008, el consumo total y per cápita ha permanecido estable, sin mayores variaciones respecto al año anterior.

Gráfico 15.114: Consumo de yogures



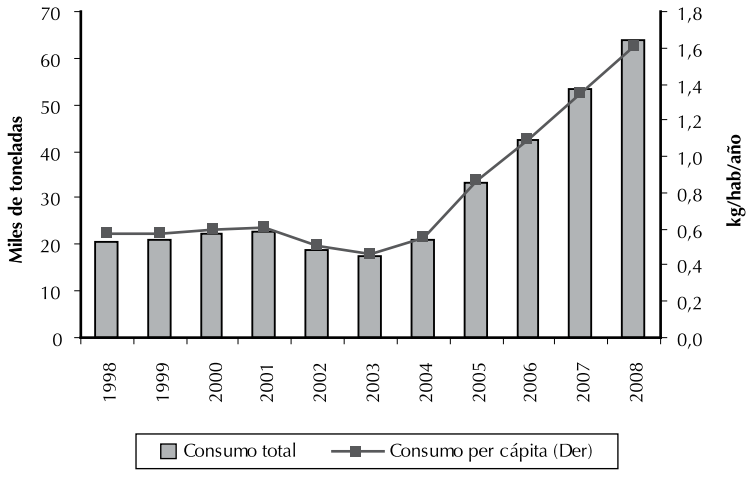
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Hay dos productos lácteos que merecen especial atención: los yogures y los postres. Ambos han registrado un crecimiento notable en términos de consumo total y per cápita.

El desarrollo de una amplia variedad de yogures y postres tendientes a satisfacer las preferencias particulares de los consumidores sumado al crecimiento de los ingresos condujo al éxito de esta estrategia de mercado. De acuerdo al Gráfico 15.114, el consumo de yogures en todas sus presentaciones creció de forma constante desde el año 2003, alcanzando las 510 mil toneladas en el año 2008, lo que significa un incremento superior al 100% durante este período. Las cantidades consumidas per cápita reaccionaron de igual manera, pasando de 6,69 kilogramos de yogur por habitante en el año 2003 a 12,84 kilogramos en el año 2008, lo que resulta en un crecimiento del 92%.

El aumento en el consumo de postres es aún más vertiginoso que en el caso de los yogures. Esto puede observarse en el Gráfico 15.115 donde se muestra el consumo total y consumo per cápita de postres de origen lácteo. Estas variables registraron un crecimiento sin precedentes a partir del año 2003. Ese año, el consumo total de estos productos se ubicó en torno a las 17.000 toneladas y el consumo per cápita en 0,46 kilogramos por año. Cinco años después, en 2008, el consumo total de postres fue de 64.000 toneladas (+276%) y el consumo por habitante alcanzó los 1,61 kilogramos por persona por año (+250%). A igual que los yogures, el desarrollo de una gran variedad de estos productos acorde a las preferencias de los consumidores resultó en un incremento muy significativo en la demanda.

Gráfico 15.115: Consumo de postres



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

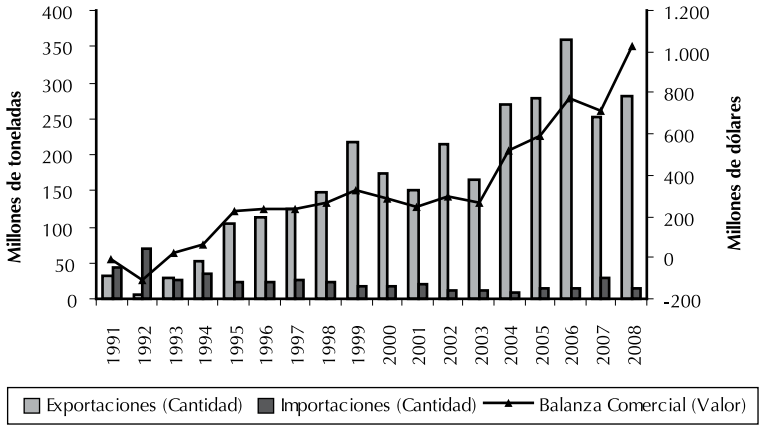
Un comportamiento similar ha tenido el consumo de leche chocolatada. En el año 2004, el consumo por habitante de leche chocolatada era de 0,37 litros por año mientras que en el año 2008 éste llegó a 2,12 litros por habitante al año. Estos indicadores muestran una tendencia a consumir productos lácteos con un mayor valor agregado y constituye, sin lugar a dudas, una oportunidad para la industria láctea argentina.

15.4.4.3.3 Comercio exterior

Como podrá verse en esta sección, la producción de lácteos en Argentina no sólo satisface la demanda doméstica sino que también produce excedentes de alto valor agregado que son exportados a una gran cantidad de países. Como puede observarse en el Gráfico 15.116, las exportaciones crecientes respecto a un nivel de importaciones casi nulo, permiten un saldo comercial positivo, de manera que puede establecerse que esta actividad genera un ingreso genuino de divisas al país.

De esta manera, desde el año 1992 se puede observar una tendencia ascendente en el volumen de exportaciones del sector lácteo. Sin embargo, durante el año 2007 esta tendencia se revirtió, al igual que en reiteradas oportunidades, pero esta vez de manera más profunda. Como se mencionó en "El Balance de la Economía Argentina 2008", uno de los principales factores que generó esta caída fue la menor producción primaria de leche observada durante ese año, como consecuencia de factores climáticos adversos que afectaron las principales zonas productoras. En segundo lugar, tras un escenario internacional de precios elevados, el gobierno argentino estableció una serie de restricciones al comercio exterior de estos productos con el fin de desacoplar el precio interno del precio internacional. Como consecuencia de estos factores, las exportaciones de lácteos (en términos de cantidades) cayeron un 30% entre 2006 y 2007. En el año 2008 las mismas han tenido una leve recuperación, alcanzando las 280 mil toneladas, 11% más respecto al año anterior.

Gráfico 15.116: Exportaciones, importaciones, y balanza comercial de lácteos



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En el Gráfico 15.116 se ha presentado también el saldo de la balanza comercial (en valor), que muestra un crecimiento casi ininterrumpido desde el año 1992. En aquel entonces, el déficit de balanza comercial de lácteos se encontraba en torno a los 109 millones de dólares. A partir de entonces, el sector exportador comenzó a crecer, llegando en el año 2008 a generar un ingreso neto de divisas de 1.068 millones de dólares, su valor más alto de todos los tiempos.

Argentina ofrece una gran diversidad de productos exportables. Como puede observarse en el Cuadro 15.29, los productos de mayor peso sobre el total exportado son la leche entera en polvo, suero, quesos, yogur y leches maternizadas entre los más destacados.

Cuadro 15.29: Exportaciones de lácteos. Año 2008

Producto	Exportaciones (Toneladas)	% sobre las exportaciones totales	Exportaciones (Miles de dólares)	% sobre el ingreso total
Aceite butírico	7.285	3%	31.995	3%
Caseína y Caseinatos	7.714	3%	80.871	8%
Crema	396	0%	647	0%
Dulce de leche	6.495	2%	10.349	1%
Helados	4.112	1%	9.300	1%
Leche en polvo descremada	14.996	5%	55.901	5%
Leche en polvo entera	101.410	36%	385.171	36%
Leche esterilizada	2.238	1%	15.357	1%
Leche maternizada / modificada	34.754	12%	152.403	14%
Manteca	14.307	5%	48.241	5%
Otros lácteos	4183	1%	11.875	1%
Queso de pasta blanda	11.453	4%	52.206	5%
Queso de pasta dura	12.907	5%	64.733	6%
Queso de pasta semidura	11.255	4%	50.043	5%
Queso fundido	116	0%	549	0%
Queso rallado o en polvo	384	0%	3.027	0%
Suero	36.620	13%	87.843	8%
Yogur	9.749	3%	8.396	1%
Total	**280.374**		**1.068.907**	

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En cuanto al destino de las exportaciones, los productos lácteos argentinos alcanzan los más variados destinos. Entre los principales compradores se destaca Brasil, que adquiere principal-

mente leche entera en polvo y suero. Otros clientes importantes fueron Argelia, Venezuela, Rusia, México y Japón entre los más representativos.

15.4.4.4 Proyecciones a largo plazo y consideraciones generales para la elaboración de un plan estratégico para el sector lácteo

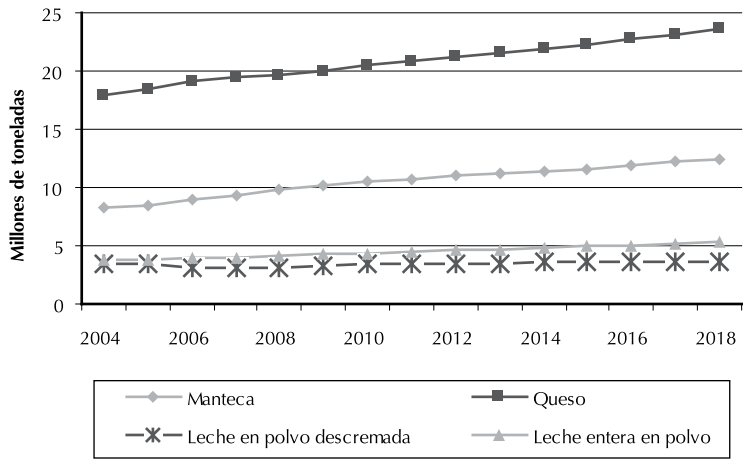
Es una realidad que el consumo de lácteos ocupa un importante rol en la dieta de las personas, más aún cuando las mismas tienen la posibilidad de acceder a ellos. Por otra parte, tanto la producción primaria de leche como su posterior proceso no es posible de realizar en cualquier parte del mundo.

Para la producción primaria se requiere, en primer lugar, de los recursos naturales suficientes (tierra y agua) necesarios para el desarrollo y la alimentación de los animales que la proveen. Por otra parte, por tratarse de un alimento perecedero, es necesaria una industria que se ocupe de procesarla, ya sea para su posterior almacenamiento o para la producción de otros productos tales como quesos, yogures y postres.

En este sentido, Argentina cuenta con tales recursos, lo cual lo califica como un país productor de lácteos, no sólo para su consumo doméstico, sino también porque es capaz de abastecer parte de la demanda mundial.

De este modo, como puede observarse en el Gráfico 15.117, según estimaciones de la FAO, el consumo mundial de leche en polvo, manteca y quesos se mantendrá sólido. En particular, la demanda de leche entera en polvo y manteca crecerían un 28% entre el año 2008 y 2018 (2,5% anual), mientras que la leche en polvo descremada y los quesos lo harían en un 10% en el mismo período.

Gráfico 15.117: Proyecciones de consumo mundial de lácteos



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

De acuerdo a este contexto, Argentina se encuentra en condiciones de participar en el mercado internacional, aportando sus excedentes y cubriendo parte de este creciente incremento en el consumo. Para ello, es necesario un acuerdo integrador entre la producción primaria y las industrias, a los fines de que el proceso de crecimiento sea ordenado, eficiente y permita alcanzar los objetivos planteados. Sin un acuerdo entre las partes será difícil conseguir alcanzar estas metas.

Por otra parte, las últimas medidas adoptadas por el Estado Nacional, tales como el cierre de los registros de exportación y los impuestos a las exportaciones con el objetivo de evitar que el incremento de los precios internacionales impacte sobre los precios domésticos de los alimentos, no generan los incentivos suficientes para atraer las inversiones necesarias para incrementar tanto la producción primaria como así tampoco la capacidad instalada de las plantas.

Este tipo de políticas deberán ser sustituidas, eliminando los impuestos y restricciones a las exportaciones, acordando con la industria el abastecimiento interno y subsidiando el consumo de aquellos sectores que realmente lo necesiten.

Por último, considerando que en el mundo la producción de estos alimentos se encuentra fuertemente subsidiada, existen elevados controles y restricciones no arancelarias, que se manifiestan a través de elevados requerimientos de eficiencia y calidad de los productos. Es por ello que no se debe dejar de apoyar a los institutos de investigación tanto públicos como privados, que trabajan para desarrollar nuevos avances en materia de producción y calidad de leche, como así también en términos del desarrollo de nuevas variedades de productos lácteos, que permitan satisfacer las diferentes preferencias del público en general. Estos nuevos alimentos constituyen productos de elevado valor agregado, con un alto potencial de demanda internacional.

15.5 Conclusiones y comentarios finales

La producción de alimentos en Argentina ocupa un importante lugar dentro de su estructura económica. Las diversas actividades que comprenden el complejo agroindustrial, entre ellas las vinculadas a la producción primaria como así también aquellas asociadas a la industrialización de ésta, generan un importante aporte al producto bruto de la economía, y constituyen una importante fuente de trabajo y de ingresos provenientes del exterior a través de sus exportaciones.

Las condiciones naturales que dispone Argentina para el desarrollo de estas actividades constituyen una ventaja en términos comparativos respecto a otros países, permitiendo llevar adelante una producción a bajo costo, alcanzando los estándares de calidad requeridos por los mercados internacionales.

El desafío que se le presenta a Argentina consiste en aprovechar esta dotación de recursos naturales y capital humano acumulado a lo largo de los años, empleándolos en la elaboración de productos de mayor valor agregado. La demanda de éstos a futuro muestra un escenario favorable, en especial por parte de las economías en desarrollo.

Para que esta oportunidad pueda ser materializada, se necesita de la decisión del Estado Nacional de llevarla adelante. La sinergia que surja de la unión e integración de los distintos sectores productivos son claves para que la estrategia resulte exitosa. Por ello, la convocatoria de todos los integrantes de la cadena agroindustrial para la elaboración de un plan estratégico a largo plazo debe ocupar un lugar prioritario en la agenda del poder ejecutivo.

Es responsabilidad de éste delinear tanto los objetivos a largo plazo, las políticas a seguir y los instrumentos de política a emplear para alcanzarlos, como así también las reglas que regirán el accionar de los distintos actores sociales. En este marco, será posible construir una nación con progreso e integración.

Anexo 15: La igualdad de género y la demanda potencial de Alimentos

En el desarrollo del Capítulo 15 se planteó la hipótesis de una creciente demanda mundial de alimentos, mencionándose como impulsores de esta tendencia el desempeño económico de los países en desarrollo y dos factores demográficos claves: el crecimiento de la población mundial y el creciente proceso de urbanización de los mismos. Este escenario lleva a establecer la existencia de una alternativa de desarrollo para los países que presenten las mejores condiciones para satisfacer dicha demanda potencial.

A estos aspectos considerados en el análisis debe sumarse otra cuestión de suma importancia, vinculada a la mayor influencia y poder de decisión que están ejerciendo las mujeres actualmente en la sociedad principalmente en los países BRIC y N-11[1].

A15.1 Introducción

Las diferencias de género se están reduciendo notablemente y cada vez con mayor fuerza en los países BRIC y N-11, con respecto a los países desarrollados y en vías de desarrollo. En las últimas dos décadas son significativas las ganancias realizadas en estos países en cuanto a igualdad de género en materia de salud, educación, trabajo y representación política.

La creciente igualdad de género y el cambio en el poder de decisión del gasto de los hogares por parte de las mujeres tienen importantes implicaciones económicas. El análisis del consumo con fundamentos microeconómicos se caracterizó por considerar a las familias como una unidad, bajo un conjunto de preferencias idénticas para sus miembros y una restricción presupuestaria uniforme en aras de simplificar la realidad. Sin embargo, recientemente se ha puesto énfasis en la posibilidad de que las preferencias difieran entre los integrantes del hogar, y por lo tanto que la toma de decisiones como familia dependa del poder de decisión y de los recursos aportados por cada cónyuge.

La disminución en las diferencias de género durante los últimos años coincide con un período de incremento en los ingresos y rápido crecimiento de las clases medias. Considerar ambos desarrollos conjuntamente sugiere que las familias no sólo van a gastar más, sino que lo harán de forma diferente, cada vez más de acuerdo a las preferencias de las mujeres.

A15.2 Situación del género femenino en los países BRIC y N-11

Las mejoras en cuanto a igualdad de género pueden ser medidas a través de un amplio número de indicadores, de los cuales cabe destacar los niveles de educación, ingreso, salud, participación en la fuerza laboral y en la política. Este fenómeno se refuerza a sí mismo, dado que las mejoras en un aspecto actúan en forma complementaria con las demás.

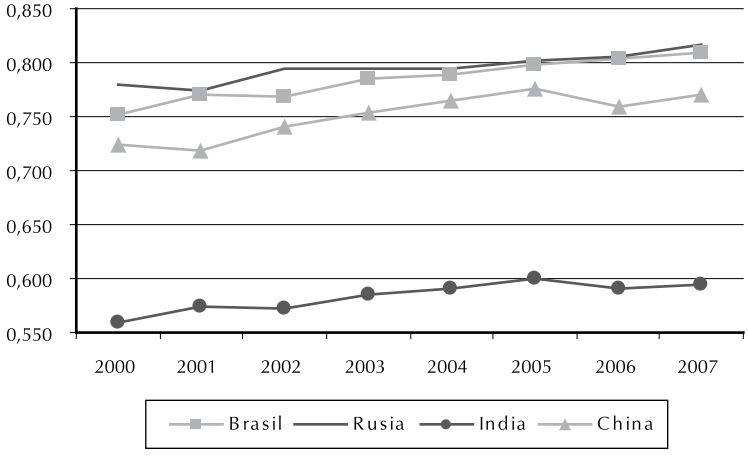
1 BRIC hace referencia a los países emergentes con gran potencial de crecimiento en el futuro, aunque estrictamente los países BRIC son Brasil, Rusia, India y China. Next-11(N-11), se refiere a los siguientes once países en orden de importancia en cuanto a lo mencionado, estos son Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Corea del sur, México, Nigeria, Pakistán, Filipina, Turquía y Vietnam.

El Índice de Desarrollo Humano relativo al Genero (IDG), construido por las Naciones Unidas, tiene como objetivo mostrar las desiguales entre hombres y mujeres en cuanto a educación, expectativa de vida e ingresos económicos. El índice asume valores entre cero y uno, donde cero representa la situación más desigual y uno la de mayor igualdad de género. Como puede apreciarse en el Gráfico A15.1 la desigualdad de género en los países BRIC ha disminuido significativamente.

En la última década este índice ha mejorado continuamente para los cuatro países mencionados, siendo Brasil y Rusia los que presentan un mayor grado de igualdad de género, contrastando en gran medida con India.

El Cuadro A15.1 presenta un resumen de las mejoras más importantes que ha tenido el sexo femenino en indicadores demográficos en las últimas dos décadas.

Gráfico A15.1: Índice de Desarrollo humano relativo al Género en los BRICs



Fuente: IIE sobre la base de Goldman Sachs.

En los años recientes se han observado continuas ganancias en cuanto a la alfabetización del género femenino, principalmente entre mujeres jóvenes con edades que van de los quince a los veinticuatro años. Con respecto a los países BRIC, salvo India que presenta una tasa de alfabetización del 77% para mujeres jóvenes, en Brasil, Rusia y China ésta supera el 98%.

Para los países N-11 las mejoras en este aspecto respecto a los años noventa son considerables, superando en los países para los cuales hay datos disponibles el 70% de mujeres jóvenes alfabetizadas en el año 2007.

En línea con lo mencionado en términos de la creciente alfabetización entre las mujeres jóvenes, la tasa de fertilidad en los países considerados en el análisis ha caído notablemente. El caso más destacable es el de Irán, donde el promedio de niños nacidos por mujer descendió en 2007 a dos nacimientos en promedio por mujer, desde un nivel de 4,8 en el año 1990. En los demás países este indicador presentó caídas superiores al 30% para el periodo 1990-2007.

La expectativa de vida al nacer, considerada como uno de los mejores indicadores individuales del nivel promedio de salud, ha mejorado considerablemente para los BRICs y los N-11 en las últimas dos décadas. Las mujeres nacidas en 2007 en países como China, Brasil, Pakistán, Turquía e India entre otros, podían esperar vivir cinco años más que las mujeres nacidas en el mismo país en 1990. Este indicador presentó mejoras aún más relevantes en Indonesia, Bangladesh y Egipto, donde la expectativa de vida al nacer aumentó en nueve, diez y diez años respectivamente.

El cambio en la situación del género femenino en cuanto al empleo no es tan claro como en los demás indicadores. Por un lado, países como China y Vietnam presentan tasas de participación en la fuerza laboral para las mujeres del orden del 70%. Brasil, por su parte, experimentó una notable mejoría, pasando de un 39% de mujeres de entre 15-64 años que participaban en la fuerza laboral en 1990 a un 60% en el año 2007. Por otro lado, en la gran mayoría de los países éste indicador no supera el 50%. Sin embargo se están observando cambios en la tendencia de empleos que ocupan las mujeres, pasando de ocupaciones en sectores de baja productividad y bajos salarios a empleos mejores pagos y más productivos.

Cuadro A15.1: Situación del género femenino en los países BRIC y N-11

Indicador	**Alfabetización en mujeres jóvenes** (% mujeres 15-24 años)		**Participación en la fuerza laboral** (% mujeres entre 15-64 años)		**Expectativa de vida al nacer** (mujeres)		**Tasa de fertilidad** (nacimientos por mujer)		**Porcentaje de mujeres en el parlamento nacional**	
País	**1990**	**2007**	**1990**	**2007**	**1990**	**2007**	**1990**	**2007**	**1990**	**2008**
Brasil	nd	98,6%	39%	60%	70	76	2,8	2,2	5%	9%
Rusia	nd	99,8%	60%	57%	74	74	1,9	1,4	nd	nd
India	49,0%	77,0%	35%	34%	60	66	4,0	2,7	nd	nd
China	91,0%	99,0%	73%	71%	70	75	2,1	1,7	21%	21%
Bangladesh	38,0%	73,0%	62%	57%	55	65	4,3	2,8	10%	15%
Turquía	88,0%	94,0%	34%	24%	68	74	3,0	2,2	1%	9%
Corea del Sur	nd	nd	47%	49%	76	83	1,6	1,3	2%	14%
Irán	81,0%	96,0%	22%	32%	66	73	4,8	2,0	2%	3%
Nigeria	62,0%	85,0%	37%	39%	49	49	6,7	5,3	nd	nd
Egipto	67,0%	82,0%	24%	24%	64	74	4,3	2,9	4%	2%
Indonesia	95,1%	96,3%	50%	50%	64	73	3,1	2,2	12%	12%
Filipinas	96,9%	95,3%	47%	50%	68	74	4,3	3,2	9%	21%
México	95,0%	98,0%	34%	41%	74	78	3,4	2,1	12%	23%
Pakistan	nd	nd	11%	21%	60	66	6,1	3,9	10%	23%
Vietnam	nd	nd	74%	69%	68	76	3,6	2,1	18%	26%

Fuente: IIE sobre la base de Goldman Sachs.

Las mujeres están insuficientemente representadas en la política nacional en la mayoría de los países, tanto del mundo como los BRICs y los N-11. No obstante, como puede observarse en el Cuadro A15.1, se han observado notables mejoras desde 1990 a nuestros días. El porcentaje de participación de las mujeres en el parlamento nacional ha aumentado en todos los países BRIC y N-11 con excepción de Egipto.

Además de los indicadores mencionados, existen otros aspectos de orden cualitativo, y por lo tanto más difíciles de medir o incluso que no pueden ser medidos, que refuerzan el proceso de igualación de género; entre ellos se pueden mencionar las normas, leyes e instituciones sociales. En este sentido un gran número de países han introducido en sus legislaciones nacionales cambios en las leyes de divorcio y herencia, así como aumentos en las edades mínimas para contraer matrimonio, en orden de promocionar la igualdad de género y prevenir la violencia doméstica contra la mujer. Por su parte las actitudes están cambiando: los hogares con mujeres cabeza de familia están siendo cada vez mas prevalecientes en el mundo, y la participación de las mujeres en la toma de decisiones de los hogares es también mayor.

A15.3 Círculo Virtuoso

A medida que las mujeres aumentan sus niveles de educación, constituyen un mayor número en la fuerza de trabajo y perciben mayores ingresos. Su posicionamiento dentro de los hogares y de la comunidad realza su status social, incrementando su participación en las decisiones familiares.

Hombres y mujeres tienen preferencias notablemente diferentes en cuanto a los gastos del hogar. Numerosos estudios muestran que la mayoría de los hombres deciden sobre el gasto en bienes para su propio consumo, mientras que las mujeres resuelven el gasto de los ingresos familiares sobre aquellos bienes vinculados al hogar y especialmente sobre el gasto de las necesidades de sus hijos. Un ejemplo de ello se puede observar en los resultados de las encuestas de gasto familiar llevadas a cabo por la Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido, que se muestran en el Cuadro A15.2

Cuadro A15.2: Gasto familiar controlado por las mujeres en Reino Unido.

	Porcentaje del gasto total de las familias controlado por las mujeres
Ropa de mujer	90
Ropa de niños	85
Comida	80
Cuidados de los hijos/ gastos en educación	78
Gastos médicos y odontológicos	59
Artículos del hogar	51
Tabaco	43
Recreación	42
Ropa de hombres	40
Vacaciones	36
Juego	35
Comidas fuera del hogar	34
Reparaciones del hogar	33
Vehículos	31
Alcohol	27

Fuente: IIE sobre la base de Goldman Sachs.

A medida que la participación de las mujeres en las decisiones de gasto de los hogares aumenta, una proporción mayor de los presupuestos familiares es destinada a la compra de alimentos y a la provisión de servicios de salud y educación para los hijos. Esto puede ser visto como una mayor inversión en capital humano que reforzaría el proceso de crecimiento económico.

La igualdad de género y el crecimiento económico forman un círculo virtuoso, en el cual la mayor igualdad de género apoya el crecimiento económico y éste refuerza el proceso de igualación de los sexos.

La mayor influencia y poder de decisión que están ejerciendo las mujeres actualmente en la sociedad principalmente en los países BRIC y N-11, constituye otro motor en el aumento potencial de la demanda de alimentos mundial. En este sentido prestar una mayor atención a las tendencias seguidas por el género femenino y fomentar políticas tendientes a mejorar la igualdad de géneros son cuestiones fundamentales a tener en cuenta para garantizar un proceso de crecimiento económico sostenible.

Capítulo 16. La importancia del análisis provincial y regional[1]

Las disparidades existentes a nivel subnacional hacen necesaria la instrumentación de políticas regionales acordes a la situación de cada región y provincia. Los resultados arrojados por el Índice de Competitividad Provincial revelan que los problemas de las distintas jurisdicciones y/o su profundidad son diferentes, lo que muestra la necesidad de complementar los lineamientos definidos a nivel nacional con medidas específicas a nivel regional.

16.1 Introducción

En el capítulo 4 de este trabajo se adoptó un esquema para el proceso de reformas tendientes a lograr un crecimiento sostenible. La idea central es no sólo identificar, sino también ordenar de acuerdo a su importancia, las distorsiones existentes en la economía en un momento dado del tiempo. Esta jerarquización ayudaría a focalizar las políticas públicas en aquellos problemas que signifiquen una limitante importante al proceso de crecimiento.

A lo largo de los capítulos anteriores se han analizado diversos aspectos de la realidad económica de Argentina y se han sugerido medidas de política destinadas a solucionar los problemas detectados. El estudio de las variables y las relaciones entre ellas se realizó principalmente desde una perspectiva global, analizando magnitudes agregadas, a nivel país. Sin embargo, este tipo de análisis oculta las grandes disparidades que existen entre las diferentes jurisdicciones: las realidades de las distintas provincias y regiones son sumamente disímiles. Esto significa que las políticas públicas no tendrán necesariamente el mismo impacto en cada una de ellas: la situación de la Ciudad de Buenos Aires no es la misma que la de las provincias del noreste del país, por lo que bien podrían ser distintas sus problemáticas y diferentes en consecuencia las políticas públicas necesarias en cada una de ellas.

De lo comentado anteriormente se desprende que es necesario identificar los problemas específicos de cada una de las jurisdicciones subnacionales, a fin de poder diseñar políticas acordes a la situación de cada una de ellas. Esto no significa desconocer la unidad nacional, sino que la política económica a nivel nacional debe complementarse con programas a nivel regional y/o provincial.

El diagnóstico es el primer paso dentro de este proceso. El Índice de Competitividad Provincial (ICP) que elabora el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Bolsa de Comercio de Córdoba es una herramienta de suma utilidad para esta tarea. En el presente capítulo se explicará como el ICP puede contribuir al diseño de políticas públicas regionales. Señalando las diferencias regionales existentes en algunos de los aspectos clave que la literatura económica señala como pilares del proceso de desarrollo, se muestra la necesidad de implementar políticas que apunten a un desarrollo regional más equilibrado.

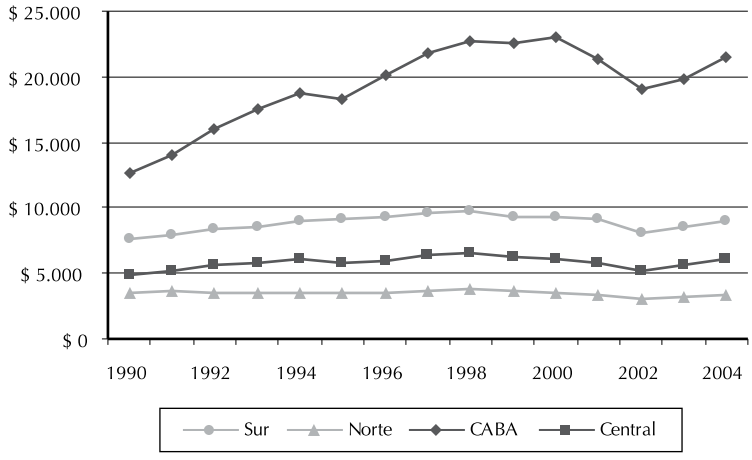
1 El desarrollo de este capítulo se basa en el Índice de Competitividad Provincial elaborado por el IIE. El propósito principal es integrar esta herramienta de análisis en el proceso de Planificación Estratégica; por ello, los resultados expuestos en el presente capítulo son incluidos a modo ilustrativo. Para un análisis más cabal de la información que contiene este indicador remitirse al Índice de Competitividad Provincial Edición 2009.

16.2 Convergencia

El fenómeno de la convergencia regional hace referencia al proceso mediante el cual diferentes economías (países, regiones o provincias) tienden a igualar sus niveles de ingreso per cápita y de desarrollo con el transcurso del tiempo.

El proceso de convergencia implica que, tarde o temprano (dependiendo de la velocidad del mismo), las diferencias en los niveles de ingreso per cápita región desaparecerán, y con ellas las diferencias en los niveles de bienestar promedio de las distintas regiones. Por el contrario, cuando no existe un proceso de convergencia, o bien existe pero es muy lento, el problema de las disparidades regionales tiende a perpetuarse e incluso a acentuarse. En este marco, la necesidad de implementar políticas de desarrollo tendientes a reducir las desigualdades regionales adquiere su mayor relevancia.

Gráfico 16.1: PBG per cápita. A precios constantes de 1993

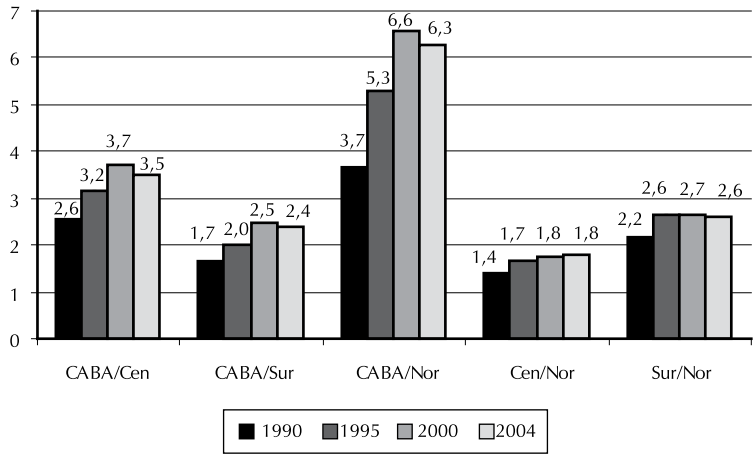


Fuente: IIE sobre la base de CFI, CEPAL e INDEC.

Una de las medidas más frecuentemente utilizadas para analizar el desarrollo relativo de las distintas regiones es el producto bruto geográfico por habitante. El Gráfico 16.1 presenta este indicador agrupando las provincias argentinas en cuatro regiones geográficas: CABA, Región Central (incluye las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y San Luis), Región Norte y Región Sur (que incluyen las provincias ubicadas al Norte y al Sur de la Región Central, respectivamente). Como se puede apreciar allí, existe una importante brecha entre el PBG per cápita de CABA y el del resto de las regiones. Además de comenzar el período en un valor superior, CABA es la única región en la cual se observa una tendencia creciente. La Región Norte es la más rezagada del país, con un PBG per cápita que ronda los $3.500 anuales.

El Gráfico 16.2 muestra algunos ratios entre los PBG de las distintas regiones. Los primeros tres conjuntos de datos muestran el PBG de CABA en relación a los productos correspondientes al resto de las regiones. Como se puede observar, la brecha que separa a las regiones del interior del país y el área metropolitana es claramente creciente. Con respecto a las otras regiones, el comportamiento es similar: el cociente alcanza un punto máximo en el año 2000 y luego desciende levemente hacia el año 2004. Los restantes conjuntos de datos muestran la relación entre el PBG de las regiones Centro y Sur relativos al de la Región Norte. Dichos ratios han tenido un comportamiento creciente a lo largo del período analizado, lo cual indica que las provincias del Norte han quedado rezagadas, no sólo respecto a CABA, sino que también se han vuelto más pobres en relación a las otras regiones.

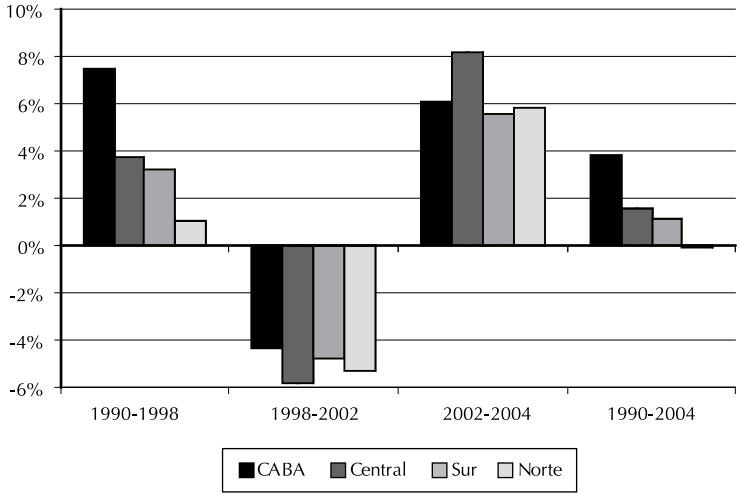
Gráfico 16.2: Relaciones entre PBG´s



Fuente: IIE sobre la base de CFI, CEPAL e INDEC.

De este análisis se desprende que las disparidades regionales no sólo no desaparecen, sino que muestran una tendencia creciente. Un aspecto que no puede ser dejado de lado al momento de analizar este fenómeno es la dinámica del crecimiento a lo largo del tiempo. El período analizado abarca tres períodos muy heterogéneos en lo que hace a las políticas económicas implementadas, así como a los resultados de los diferentes indicadores macroeconómicos. Una primera etapa, comprendida entre 1991 y 1998, corresponde a la fase de crecimiento asociada al Plan de Convertibilidad. El período 1998-2002 abarca la etapa recesiva del modelo de Convertibilidad y la crisis que sobrevino al abandono del modelo. La última fase, incluye los años 2002 a 2004 y corresponde al período de recuperación posterior a la crisis. Obviamente, la dinámica de crecimiento de las diferentes áreas geográficas no ha sido ajena a los vaivenes de la economía agregada, aunque las respuestas han sido altamente heterogéneas. En el Gráfico 16.3 se presentan las tasas de crecimiento promedio anuales de los PBG por habitante para cada uno de los períodos considerados.

Gráfico 16.3: Tasa de crecimiento anual promedio del PBG per cápita (%)

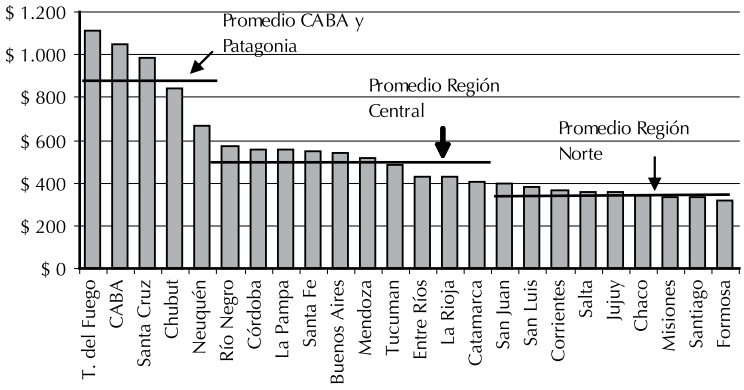


Fuente: IIE sobre la base de CFI, CEPAL e INDEC.

La teoría económica indica que para que exista un proceso de convergencia entre las regiones, las menos desarrolladas deben presentar una velocidad de crecimiento superior al de las regiones más desarrolladas. Como se puede observar, esto no se ha observado en la Argentina. Aún más, analizando las tasas de crecimiento promedio de todo el período, se puede inferir que el proceso se ha dado en sentido inverso.

Las disparidades en términos económicos comentadas anteriormente tienen una estrecha relación con la capacidad de generación de ingresos a nivel de personas y familias. En el Gráfico 16.4 se presentan los niveles de ingreso per cápita familiar (IPCF) para las veinticuatro jurisdicciones subnacionales. El IPCF representa el ingreso per cápita del hogar, es decir, el

Gráfico 16.4: Ingreso per cápita familiar. Segundo semestre de 2006



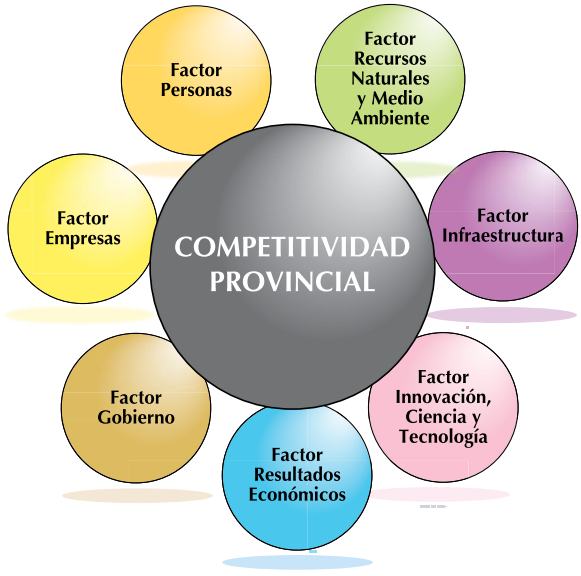
Fuente: IIE sobre la base de EPH, INDEC.

monto de ingresos totales de un hogar dividido por la cantidad de miembros que lo componen. Se diferencian claramente tres grupos de jurisdicciones donde las menos favorecidas en términos de ingresos resultan ser las provincias del Norte. Por ejemplo, CABA y las provincias Patagónicas presentan un monto de IPCF promedio 2,4 veces superior al de las norteñas y 1,8 veces el de las provincias del centro del país.

16.3 El Índice de Competitividad Provincial

El origen de las disparidades observadas entre las distintas jurisdicciones en cuanto a desempeño económico debe buscarse en las diferencias que presentan éstas en cuanto a los factores que determinan el crecimiento. La teoría ha señalado tradicionalmente como factores determinantes de este último al capital físico, el capital humano, los recursos naturales y la productividad de estos recursos; por lo tanto, las diferencias en estos ámbitos entre las distintas provincias y/o regiones se traducirán en diferencias en sus niveles de PBG per cápita. Por lo tanto, es necesario analizar los procesos que intervienen en la formación de dichos factores para así determinar las causas de las divergencias encontradas.

Esquema 16.1: Factores que componen el ICP



Fuente: IIE

El Índice de Competitividad Provincial (ICP) es una herramienta de suma utilidad en este proceso: mediante un algoritmo se intenta agrupar aquellos aspectos que se consideran determinantes para definir el grado de competitividad de una provincia.

El ICP capta los distintos aspectos que hacen a la competitividad de las provincias y los clasifica en siete dimensiones, a las cuales se las define como "Factores" (ver Esquema 16.1).En principio, se considera que estos factores tienen igual importancia en la determinación del nivel de competitividad, lo cual se refleja en la construcción del índice global dando igual peso a los puntajes obtenidos en cada factor.

Por otra parte, los indicadores que componen cada factor se agrupan en "Ámbitos" (o "Subfactores"), lo que permite adentrarse en cuestiones más específicas dentro de cada Factor, sin tener que llegar al análisis indicador por indicador. Cada factor está compuesto por cuatro a seis ámbitos, cada uno con su respectivo índice de ámbito, los que se suman para obtener el índice del factor.

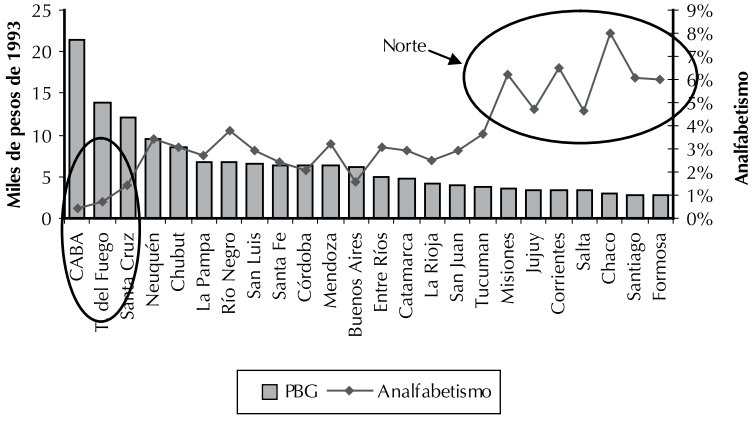
El ICP incluye un total de 74 indicadores (variables), de las cuales 16 provienen de una encuesta especialmente diseñada para la construcción del mismo. Este sondeo tiene como objetivo captar la opinión de empresarios de todas las provincias sobre ciertos aspectos importantes de la competitividad. El resto de las variables proviene, en su mayoría, de estadísticas oficiales de carácter público elaboradas en la medición habitual de diversos fenómenos.

Las variables que componen el ICP captan distintos aspectos de la realidad económica de las provincias y regiones. Si bien la correspondencia con el esquema adoptado en el Capítulo 4 no es perfecta, los distintos ámbitos incluidos reflejan el desempeño de cada jurisdicción en relación a las distintas ramas del árbol de decisión utilizado por Rodrik et al. (2005). De esta manera, el ICP es una base para realizar dicho diagnóstico a nivel subnacional.

16.3.1 Ejemplo: el caso de la educación

La educación es un aspecto cuya importancia para el crecimiento económico (de más está destacar su importancia desde el punto de vista social) difícilmente pueda exagerarse. En este apartado se analizarán las disparidades regionales en la materia y cómo éstas determinan la necesidad de políticas específicas.

Gráfico 16.5: Tasa de analfabetismo y PBG por habitante

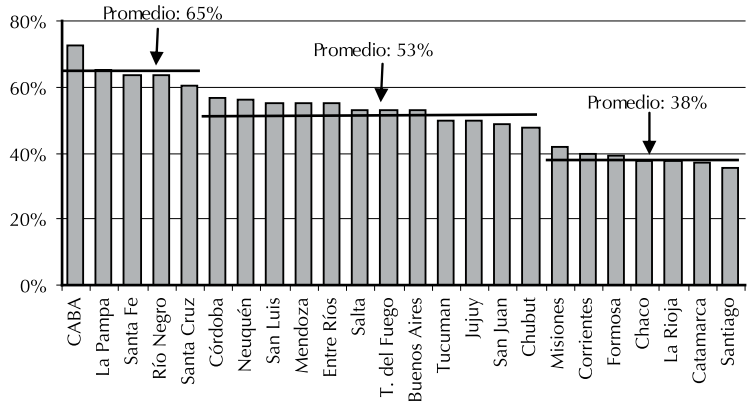


Fuente: IIE sobre la base CEPAL e INDEC.

En el Gráfico 16.5 se presenta la tasa de analfabetismo conjuntamente con el PBG por habitante del año 2004 (a precios de 1993). Se puede ver en dicho gráfico, cómo las jurisdicciones más favorecidas en la distribución territorial del ingreso presentan tasas de analfabetismo significativamente menores a las de las provincias más pobres.

Más allá de las desigualdades que se han mostrado en términos de la incidencia del analfabetismo, la Argentina también muestra fuertes disparidades regionales en lo referido a la calidad educativa. Los resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) del año 2005, obtenidos en las asignaturas de Lengua y Matemática (valores representan un promedio de los puntajes alcanzados en los cuatro niveles: EGB1, EGB2, EGB3 y Polimodal) son una muestra de ello.

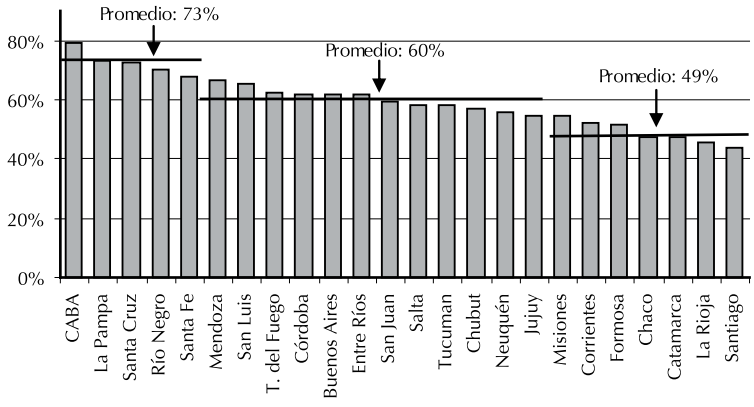
Gráfico 16.6: Porcentaje de respuestas correctas en ONE, Matemática



Fuente: IIE sobre la base de DiNIECE.

En el Gráfico 16.6 se presentan los resultados en el área de Matemática. Las cinco provincias mejor posicionadas promedian un porcentaje de respuestas correctas del 65%, mientras que las últimas siete provincias, obtienen un resultado promedio veintisiete puntos por debajo. CABA aparece como la jurisdicción de mayor calidad educativa en esta área, con un puntaje que duplica al que obtiene la provincia de Santiago del Estero.

Gráfico 16.7: Porcentaje de respuestas correctas en ONE, Lengua



Fuente: IIE sobre la base de DiNIECE.

En el área de Lengua, los resultados son bastante similares, aunque los puntajes en todas las jurisdicciones son más elevados que en Matemática. El ordenamiento de las provincias en el Gráfico 16.7 no difiere sustancialmente del que se muestra en el Gráfico 16.6. En particular, las primeras cinco jurisdicciones y las últimas siete son las mismas, con una diferencia en los valores promedio de veinticuatro puntos porcentuales.

De la observación de estos datos se puede inferir que las diferencias en las condiciones de los sistemas educativos de las provincias como formadoras de capital humano continúan siendo un factor de divergencia entre las jurisdicciones, o al menos no se han constituido como uno de los pilares en el cual se apoye el proceso de convergencia regional.

Es necesario aclarar que la relación mencionada no implica un proceso de causalidad unidireccional. Un argumento comúnmente aceptado es que la falta de educación y la pobreza son problemas que van de la mano en las distintas sociedades. Un elevado nivel de pobreza indica que una elevada proporción de la población no se encuentra en condiciones de adquirir una canasta de bienes que se consideran esenciales, entre ellos, un nivel aceptable de educación. A su vez, esa falta de educación implica que el individuo se ve privado de un arma clave en su lucha por salir de la pobreza. Esta especie de círculo vicioso tiende a desembocar en una situación de marginación y exclusión social. Estos datos evidencian la necesidad de rediseñar las políticas educativas y de ingresos para evitar que los sectores más desfavorecidos, en las provincias más pobres, se vean presos en una situación de marginalidad y falta de oportunidades.

El ejemplo desarrollado en la presente sección es una muestra de las dispares realidades que presentan las distintas jurisdicciones; las diferencias observadas en la tasa de analfabetismo entre las provincias sugieren que la política educacional no puede ser totalmente la misma en la Ciudad de Buenos Aires que en Santiago del Estero, sino que debe contemplar la situación particular de cada una de ellas. Por ejemplo, cabe preguntarse si las políticas públicas deben estar más enfocadas a extender el grado de acceso a la educación básica en Santiago del Estero como objetivo primordial, mientras que en Buenos Aires, con una cobertura más amplia, se pueden contemplar objetivos referidos a la calidad de la educación[2]. Todo esto sin perjuicio de la existencia de lineamientos generales a nivel nacional. Es importante recalcar nuevamente la necesidad de que las políticas se diseñen de acuerdo a la problemática particular de cada región; el enfoque sugerido anteriormente para el caso de la educación es solamente un ejemplo destinado a ilustrar este punto.

Se aprecia entonces la necesidad de un diagnóstico que permita detectar las características particulares de las provincias, a fin de poder concebir bloques de provincias homogéneas, con problemas comunes que puedan ser atacados con un enfoque regional.

16.4 Disparidades Regionales

Uno de los principales elementos que definen a la República Argentina como un país en vías de desarrollo es la marcada asimetría que existe entre las regiones que lo componen. El Instituto de Investigaciones Económicas (IIE), a lo largo de todas las ediciones del Balance de la Economía Argentina ha insistido en la importancia de generar un desarrollo regional más equilibrado, en oposición a la excesiva concentración económica y demográfica alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su conurbano.

Las diferencias comentadas anteriormente en aspectos puramente económicos encubren disparidades en todos los demás aspectos que hacen a la competitividad de las provincias. El conjunto de estas asimetrías limita las posibilidades de desarrollo de las regiones más atrasadas, obstaculizando el proceso de convergencia.

Para que las políticas públicas tengan el impacto esperado, es necesario un diagnóstico preciso que permita comprender claramente las necesidades de cada región. Toda acción tendiente a eliminar las disparidades regionales debe enmarcarse en un plan estratégico de desarrollo que reconozca las fortalezas y debilidades de cada una de las provincias que componen una región determinada, de manera que se logre una asignación eficiente de los recursos escasos. Es en este sentido que el esquema de reformas comentado en el Capítulo 4 de este trabajo debe ser aplicado a nivel subnacional.

Al respecto, el "análisis de cluster" es un algoritmo de agrupamiento estadístico que permite formar grupos de objetos similares, dado un conjunto de características que describen a los objetos de estudio y los diferencian entre sí.

Dado un número n de casos/objetos y dadas p variables que colectan información sobre p aspectos los objetos bajo estudio, el análisis de cluster agrupa los objetos en diferentes clases o grupos ("clusters") en función de los valores que las p variables poseen en cada objeto. Así,

2 Obviamente la política educacional debiera estar encaminada a ampliar tanto el nivel de cobertura como la calidad educativa. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que alcanzar dichos objetivos probablemente requerirá establecer prioridades, trabajando por etapas para focalizar esfuerzos.

los objetos agrupados bajo un mismo grupo poseen características similares, en tanto que se generarán tantos grupos distintos a medida que los objetos son altamente disímiles en un mayor número de aspectos.

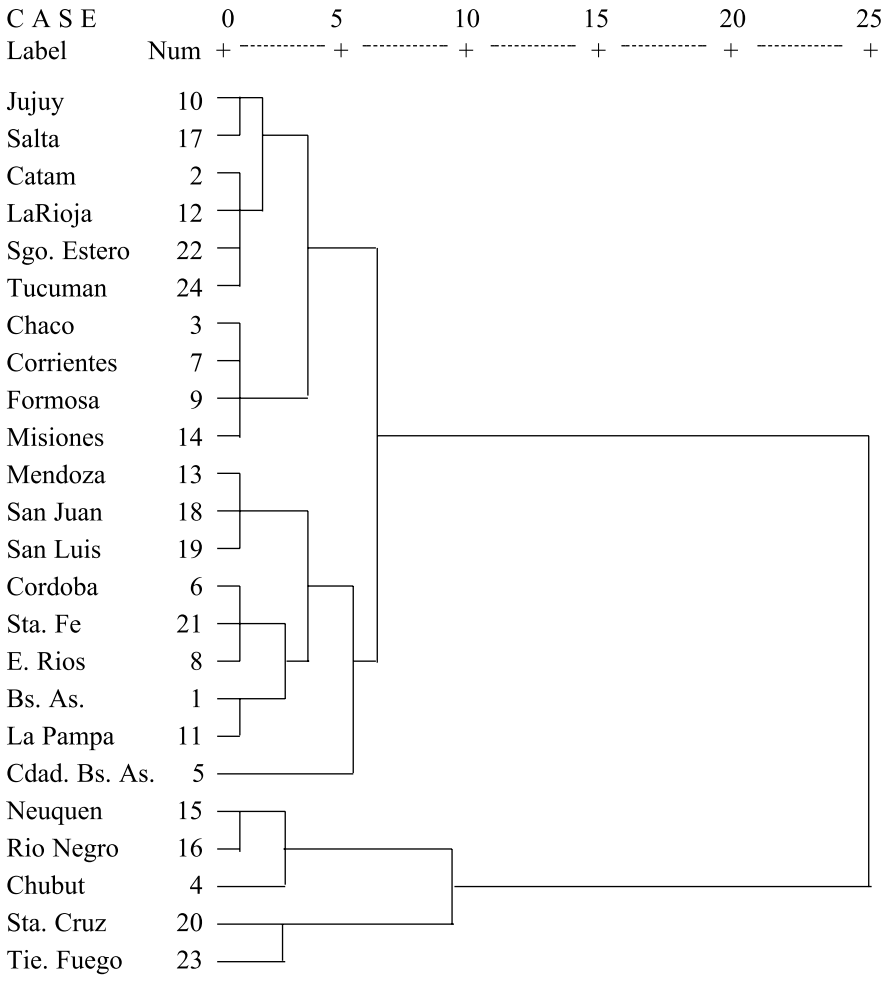
Para el caso bajo estudio en este trabajo se aplica este procedimiento para agrupar a territorios administrativos por similitud en un conjunto de variables que describen la demografía y nivel socioeconómico de las jurisdicciones bajo análisis, tanto a nivel subprovincial (partidos de la Provincia de Buenos Aires), como a nivel nacional (provincias argentinas). Para determinar la conformación de las distintas regiones se aplica el método jerárquico de la técnica de análisis de clusters. Este método agrupa objetos similares dado un conjunto de características que definen a los objetos de estudio y los diferencian entre sí.

Cuadro 16.1: Análisis de Cluster para las 24 jurisdicciones argentinas. Dendograma

* * * * * * HIERARCHICAL CLUSTER ANALYSIS * * * * * *

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)

Rescaled Distance Cluster Combine



(Salida de SPSS v14)

Fuente: IIE sobre la base de Índice de Competitividad Provincial.

Los objetos de estudio de este análisis son las veinticuatro jurisdicciones sub-nacionales en que se divide la Argentina, mientras que las características que las definen vendrán dadas por las 74 variables que se han utilizado en el cálculo del ICP, además de dos variables que incorporan el aspecto espacial en el análisis. Estas últimas, se introducen con el objeto de garantizar la continuidad territorial en el proceso de agrupación de las provincias.

Los resultados de la aplicación de la técnica de análisis de clusters se presentan en el dendograma reproducido en el Cuadro 16.1.

De acuerdo a los resultados obtenidos, quedarían conformadas las siguientes regiones a los fines de encarar un proceso de reformas que tenga en cuenta las disparidades regionales:

- **Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)**
- **Región Pampeana:** conformada por las provincias de Buenos Aires y La Pampa.
- **Región Centro:** conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.
- **Región Noroeste Argentino (NOA):** conformada por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca.
- **Región Nordeste Argentino (NEA):** conformada por las provincias de Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa.
- **Región Nuevo Cuyo:** conformada por las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja.
- **Región Patagónica:** conformada por las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Este análisis posibilita agrupar las provincias homogéneas; esto sirve para definir una unidad territorial en donde se puedan aplicar políticas comunes, porque las características estructurales de las provincias que lo componen son similares. A continuación, se analiza el caso particular de la Región Centro.

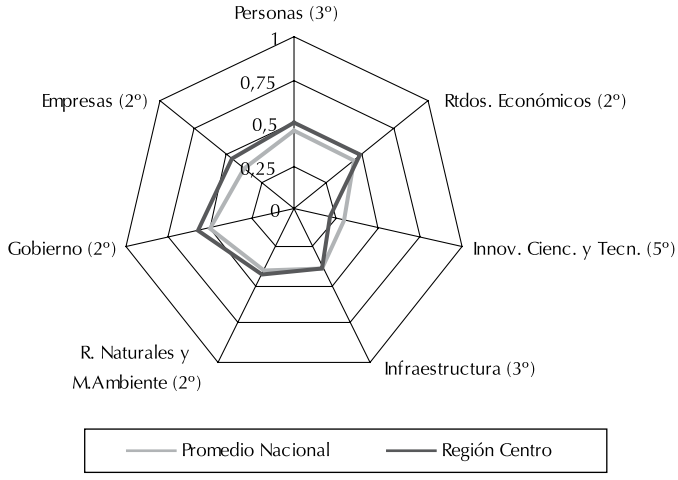
16.5 El desempeño de la Región Centro

La denominada **Región Centro** se compone por las provincias de **Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.** El **ICP** aplicado al análisis de las regiones ubica a la Región Centro en la tercera posición por detrás de CABA y la Región Patagónica.

Examinando los resultados de los factores (ver Gráfico 16.8), se observa que esta región obtiene puntajes superiores al promedio nacional en todos ellos, excepto en el de Innovación Ciencia y Tecnología. Dicho factor constituye el punto más débil de la región, ocupando el quinto puesto. En el resto de los factores, muestra muy buenos desempeños, ubicándose en segunda y tercera posición, si bien no logra liderar ninguno.

En particular, el **Factor Infraestructura** sitúa a la Región Centro en el tercer lugar por detrás de CABA y la Región Patagónica. Como se puede apreciar en el Gráfico 16.9, el ámbito que se presenta como la mayor fortaleza es el de Infraestructura Económica, mientras que el más débil es el de Infraestructura de Comunicaciones.

Gráfico 16.8: Resultados de la Región Centro, por factores

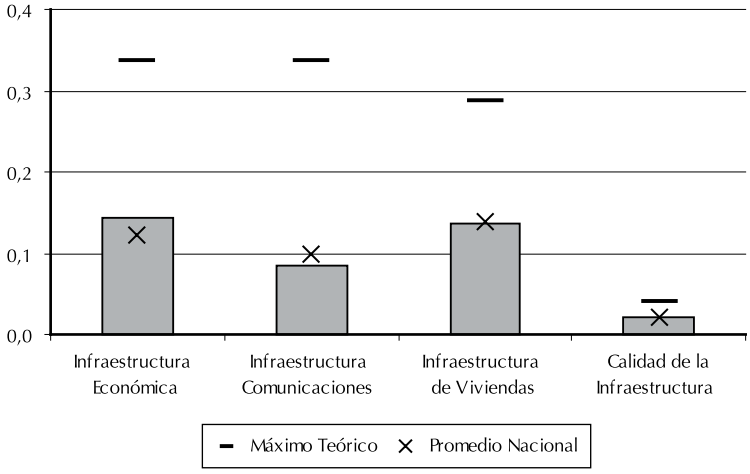


Fuente: IIE.

En el ámbito de Infraestructura Económica, la Región Centro presenta su mejor performance, con un puntaje 17% superior a la media del país. Este buen resultado es consecuencia del buen desempeño en el Índice de Conectividad, indicador que la ubica en la segunda posición.

En lo que se refiere al ámbito de Infraestructura de Viviendas, la región se encuentra próxima al promedio del país, ubicándose en posiciones intermedias en todas las variables que lo componen.

Gráfico 16.9: Ámbitos del Factor Infraestructura, Región Centro



Fuente: IIE.

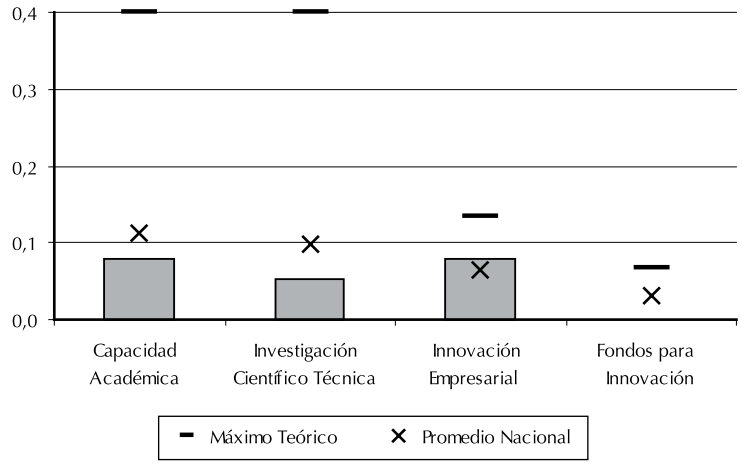
En Infraestructura de Comunicaciones, si bien ocupa la tercera y cuarta posición en todos lo indicadores, los valores de esta región son bastante inferiores a los de la líder, CABA, sobre todo en lo que se refiere al parque de PC´s y usuarios de Internet.

En el **Factor Innovación, Ciencia y Tecnología** la Región Centro presenta su peor desempeño por factores, ubicándose en la quinta posición del *ranking* por encima de las regiones de NOA y NEA. Como muestra el Gráfico 16.10, sólo en uno de los ámbitos que componen este factor obtiene la región un resultado ligeramente por encima de la media nacional.

El resultado obtenido en el ámbito de Fondos para Innovación refleja una opinión pesimista de los empresarios sobre las facilidades de acceso a fondos para llevar a cabo proyectos de innovación. En el *ranking* de ese indicador, la Región Centro se ubica en el último puesto.

Otros ámbitos problemáticos para esta región son los de Capacidad Académica e Investigación Científico Técnica, en los cuales obtiene puntajes sensiblemente inferiores al promedio del país, 29% y 46% respectivamente. En las variables que conforman el ámbito de Investigación Científico Técnica, gasto en I+D y gasto en actividades científico-tecnológicas, la Región Centro se ubica en la quinta posición en ambas. Vale la pena aclarar que en ambos indicadores las regiones Centro, Cuyo,

Gráfico 16.10: Ámbitos del Factor Innovación, Ciencia y Tecnología, Región Centro



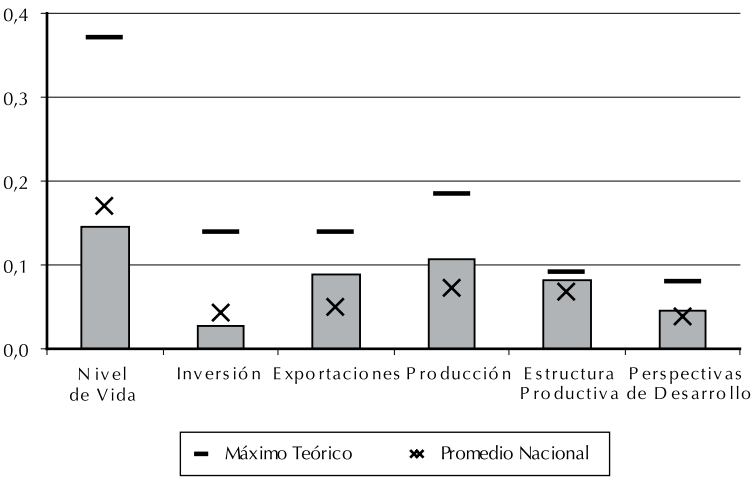
Fuente: IIE.

Patagónica y Pampeana conforman un grupo con puntajes bastante similares que, si bien son superiores a los de NEA y NOA, se encuentran muy lejos de los valores que presenta la región líder, CABA. Un fenómeno similar se presenta en el ámbito de Capacidad Académica, aunque la Región Centro se encuentra mejor posicionada.

El ámbito de Innovación Empresarial está conformado por dos variables de percepción que intentan medir el grado de actualización tecnológica y de incorporación de ciencia y tecnología en la producción, y que ubican a la Región Centro en segundo y tercer lugar, respectivamente, aunque con valores muy similares a los del resto de las regiones.

En el Factor Resultados Económicos (ver Gráfico 16.11), los ámbitos que se presentan como deficitarios para la región son los de Nivel de Vida e Inversión. En el primer caso, la región se encuentra un 14% debajo del promedio nacional, lo cual se explica por una elevada tasa de desempleo (8,3%), cuyo efecto negativo en el índice más que compensa el efecto positivo del buen resultado en el coeficiente de Gini. El ámbito de Inversión, se presenta como el más débil para la región merced a los bajos niveles de inversión real directa pública y a que las firmas extranjeras y nacionales han destinado sus inversiones en formación de capital principalmente a la Región Patagónica, en detrimento del resto de las regiones.

Gráfico 16.11: Ámbitos del Factor Resultados Económicos, Región Centro



Fuente: IIE.

El Cuadro 16.2 resume los resultados de la Región Centro, señalando por un lado aquellas variables donde la región tiene un buen desempeño relativo, y por otro, aquellas en las que se encuentra en una situación de desventaja en relación al resto de las jurisdicciones. Esto constituye una herramienta sumamente útil para evaluar el desempeño de cada una de las regiones y para identificar la restricción más importante dentro del árbol de decisión expuesto en el Capítulo 4.

Cuadro 16.2: Ventajas y desventajas competitivas. Región Centro

Región Centro	*ICP*	*3,060*
	Posición	*3*

Ventajas Competitivas			Desventajas Competitivas		
Factor/Variable	*Índice*	*Posición*	*Factor/Variable*	*Índice*	*Posición*
Personas	***0,500***	***3***	***Personas***	***0,500***	***3***
% de respuestas correctas en ONE - Lengua	*0,470*	*2*			
% de respuestas correctas en ONE - Matemática	*0,596*	*2*			
Personas con Educación Superior completa por habitante mayor de 15 años	*0,201*	*2*			
Índice de escolaridad de los trabajadores	*0,328*	*2*			
Camas hospitalarias cada 1.000 habitantes	*0,472*	*2*			
Médicos cada 1.000 habitantes	*0,192*	*2*			
Empresas	***0,436***	***3***	***Empresas***	***0,436***	***3***
Tasa de crecimiento de la productividad media de los trabajadores	*0,922*	*2*			
Gobierno	***0,564***	***2***	***Gobierno***	***0,564***	***2***
Stock de deuda pública cada 1.000 habitantes	*0,695*	*2*			
Tasa de efectividad	*0,133*	*2*			
Calidad de los servicios prestados por el gobierno	*0,953*	*2*			
Recursos Naturales y Medio Ambiente	***0,465***	***2***	***Recursos Naturales y Medio Ambiente***	***0,465***	***2***
Superficie agrícola cultivada con cereales y oleaginosas	*1*	*1*	Reservas de gas comprobadas per cápita	*0*	*7*
Existencias ganaderas cada 100 hectáreas de superficie	*0,935*	*2*	Reservas de petróleo comprobadas per cápita	*0*	*7*
			Gasto público en ecología y medio ambiente por habitante	*0*	*7*
Infraestructura	***0,388***	***3***	***Infraestructura***	***0,388***	***3***
Índice de conectividad	*0,854*	*2*	Generación neta de energía per cápita	*0,006*	*6*
			Hogares con acceso a red de desagües	*0,223*	*6*
Innovación, Ciencia y Tecnología	***0,212***	***5***	***Innovación, Ciencia y Tecnología***	***0,212***	***5***
Grado de actualización tecnológica	*0,737*	*2*	*Grado de acceso a fondos para el desarrollo de proyectos de innovación*	*0*	*7*
Resultados Económicos	***0,498***	***2***	***Resultados Económicos***	***0,498***	***2***
Exportaciones per cápita	*0,648*	*2*	Inversión real directa pública per cápita	*0,205*	*6*
Crecimiento anual promedio del PBG per cápita	*0,724*	*2*			
Perspectivas de desarrollo futuro	*0,565*	*2*			

Nota: se muestran en cursiva las variables obtenidas a través de la encuesta de percepción empresaria.

Fuente: IIE.

16.6 Conclusión

Las distintas realidades existentes a nivel subnacional hacen necesario pensar en políticas públicas acordes a la problemática particular de cada jurisdicción. Esto no implica en modo alguno desconocer la unidad de Argentina, ya que las políticas regionales deben respetar los lineamientos generales establecidos a nivel nacional.

El primer paso hacia el diseño y la instrumentación de políticas específicas a nivel subnacional es un adecuado diagnóstico, que permita identificar los problemas existentes y la profundidad de cada uno de ellos en cada región. Sobre esta base se podrán establecer programas específicos que ataquen las prioridades en cada jurisdicción y complementen así la política nacional.

El Índice de Competitividad Provincial permite evaluar el desempeño de las provincias y/o regiones en los distintos ámbitos, permitiendo de este modo detectar tanto las áreas en las que se encuentran en situación favorable, así como aquellas en donde se encuentran en una situación de desventaja comparativa.

El proceso de crecimiento y de desarrollo de Argentina, objetivo último de las propuestas de política realizadas en este trabajo, debieran ser acompañadas por un proceso de convergencia frontera adentro. El comprender la necesidad de políticas diferenciales es el primer paso en ese camino.

Bibliografia

ABRIMETRÍA. *"Informe Estadístico"*. Abril, 2008.
ACEMOGLU, D. y ROBINSON J. *"The Role of Institutions in Growth and Development"*. Commission on Growth and Development. Working Paper Nº10. Año 2008
AIERA. *"Propuestas para un plan de exportaciones"*. Mayo, 2009.
ALCAZAR, R. *"El emprendedor del éxito"*. Mc Graw Hill Tercera edición .Capítulo 1. Año 2006.
ÁLVAREZ, G. *"Objetivos de Desarrollo del Milenio. Experiencia de la Argentina en elaboración de informes nacionales"*. Cuarta Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas. Santiago de Chile. Julio, 2007.
ASOCIACION DE INCUBADORAS DE EMPRESAS, PARQUES Y POLOS TECNOLOGICOS. *"Relevamiento de Incubadoras, Polos y Parques tecnológicos"*. AIPyPT. Año 2007.
ASOCIACIÓN MAÍZ Y SORGO ARGENTINO. *"Desafíos y oportunidades para las cadenas de valor del maíz y sorgo argentino"*. Julio, 2008.
BALLADINI, A. *"Discurso del 150º aniversario de la constitución nacional"*. Tierra del Fuego – Ushuaia. Año 2003.
BANCO MUNDIAL. *"Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact"*. Año 2009.
BANCO MUNDIAL. *"Transferencias Monetarias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura"*. Documento de trabajo. Año 2009.Disponible en www.go.worldbank.org/YFYGFWJYVo.
BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. *"Las políticas públicas para incentivar la innovación en el sector privado: Una agenda prioritaria"*. Seminario. Julio, 2009.
BANZAS, A. y FERNANDEZ L. *"El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos"*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. Documento de trabajo Nº18. Septiembre, 2007.
BÁRCENA, A. Discurso en la sesión *"Competitividad: Visión de los organismos regionales"*. Foro de Competitividad de las Américas III. Año 2009.
BECK, T. et al. *"A new database on financial development and structure"*. World Bank Economic Review 14, pp. 597-605. Año 2000.
BOLSA DE COMERCIO DE CORDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"El Balance de la Economía Argentina. Globalización, Federalismo y Desarrollo."* Córdoba. Año 2008.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"Índice de Competitividad Provincial"*. Año2009.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"El Balance de la Economía Argentina. Un enfoque regional"*. Córdoba. Año 1998.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"El Balance de la Economía Argentina. Alianzas Inter-regionales"*. Córdoba. Año 2003.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"El Balance de la Economía Argentina. Asia y el corredor bi-oceánico central"*. Córdoba. Año 2004.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"El Balance de la Economía Argentina. Una nueva oportunidad"*. Córdoba. Año 2006.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. Instituto de Investigaciones Económicas. *"El Balance de la Economía Argentina. Más allá del bicentenario"*. Córdoba. Año 2007.
BOLSA DE COMERCIO DE SANTA FE. Centro de Estudios y Servicios. *"Región Centro de la*

República Argentina". Año 2007.
BUSTELO, P. *"La industrialización en América Latina y Asia Oriental. Un estudio comparado de Brasil y Taiwán"*. Año 1994.
CALELLO, M. *"La Industria SSI Argentina"*. Cessi Argentina. Año 2009.
CÁMARA ARGENTINA DE ENERGÍAS RENOVABLES. *"Estado de la Industria Argentina del Biodiesel"*. Septiembre, 2009.
CASTRO, L.; SASLAVASKY, D. *"Cazadores de mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas"*. CIPPEC. Año 2009.
CENTRO DE EMPRESAS PROCESADORAS AVÍCOLAS. *"El maíz en la producción aviar. Usos y oportunidades"*. Año 2004.
CENTRO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (CID) –UNIVERSIDAD DE HARVARD. *"Preparación para el Mundo Interconectado: Una Guía para los Países en Desarrollo"*. Año 2000. Disponible en http://cyber.law.harvard.edu/readinessguide/Readiness%20Guide-Spanish.pdf.
CEPAL. *"Indicadores clave de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Partnership para la medición de las TIC para el desarrollo"*. Documentos de proyectos. Noviembre, 2005.
CEPAL. *"Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina"*. Serie estudios y perspectivas nº 89. Año 2007.
CEPAL. *"Provisión de Infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados"*. Año 2005.
CEPAL.*"Panorama Social de América Latina"*. Año 2008.
CEPAL/ILPES-INDETEC-GTZ. *"Planificación por resultados y Presupuesto Estratégico: el caso Brasil"* Seminario sobre Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados. Guadalajara. Agosto, 2006.
CERA. *"Las PYMEX. Un panorama del período 1998-2008"*. Instituto de Estrategia Internacional. Abril, 2009.
CHIGNOLI, S. y RAVIOLO, P. "*El emprendedorismo como campo de intersección: un abordaje desde las ciencias sociales para las ciencias económicas"*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral.
CLARKE, G. *"Has the internet increased exports for firms from low and middle-income countries?"*. Año 2007.
CODIGO ELECTORAL NACIONAL.
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. *"Plan Estratégico Región Centro"*. Año 2007.
CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES (CNCPS). *"Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe país 2005. Síntesis Ejecutiva"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Argentina. Septiembre, 2005.
CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES (CNCPS). *"Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de progreso 2005-2006"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Argentina. Octubre, 2007.
CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES (CNCPS). *"Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe país 2007"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Argentina. Octubre, 2007.
CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES (CNCPS). *"Objetivos*

de Desarrollo del Milenio. Informe país 2005". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Argentina. Año 2005.
CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS. *"Economías regionales de la provincia de Córdoba"*. Año 1999.
CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS. *"Economías regionales de la provincia de Córdoba"*. Año 2004.
CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS. *"Economías regionales de la provincia de Córdoba"*. Año 2007.
CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA.
CONVENIO SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA NACIÓN – UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES. *"La situación habitacional de Argentina en 2001"*. Proyecto *"Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina"*. Marzo, 2007.
CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. *"Rieles con futuro: desafíos para los ferrocarriles de América del Sur"*.CAF .Marzo, 2004.
CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. *"Vías para la integración. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica"*. CAF. Agosto, 2000.
CORTÉS CONDE, R. *"La economía política de la Argentina en el siglo XX"*. Buenos Aires. Año 2007.
CREEDA PROJECTS, UK BUSINESS INCUBATION e INNOVOS GROUP S.A *"Desarrollo de una Metodología para el Monitoreo y Evaluación de Incubadoras de Empresas en México, en el Contexto de las Mejores Prácticas de Incubación"*. Marzo, 2009.
CRISPI, J. y VEGA, A. *"Sostenibilidad y Regla Fiscal: Análisis e Indicadores para Chile"*. Diciembre, 2003.
CRUCES, G.; EPELEN, N. y GUARDIA, L. *"Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en la Argentina"*. CEPAL. Serie Políticas Sociales N°142. Año 2008.
CRUCES, G.; MORENO, J., RINGLOD, D. y ROFMAN, R. *"Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario"*. World Bank. Año 2008. Disponible en www.worldbank.org/lac-socialprotection.
D'ELIA, C; GALPERÍN, C; STANCANELLI; N. *"El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina"*. CEI. Revista N° 13. Diciembre, 2008.
DALIA S.*"Output Volatility and Large Output Drops in Emerging Market and Developing Countries"*. IMF Working Paper. Año 2007.
DE GREGORIO. *"Algunas reflexiones sobre el crecimiento económico en Chile"*. Banco Central de Chile. Documentos de Política Económica, N° 20. Agosto, 2007.
DE LAS CARRERAS, A. *"Los organismos genéticamente modificados en la organización mundial del comercio"*. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. Abril, 2008.
DECRETO PRESIDENCIAL Nº 5.707. Brasil. Febrero, 2006.
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tomo DCLXIII, No. 21. Martes 30 de diciembre de 2008.
DIRECCIÓN NACIONAL DE MERCADOS. *"Informe preliminar del transporte de granos en la Argentina,"*. Dirección de Mercados Agroalimentarios Infraestructura Comercial y Regimenes Especiales. Año 2007.

EDWARDS, S. *"Crises and growth: a Latin American perspective"*. Working Paper 13.019. Año 2007. Disponible en http://www.nber.org/papers/w13019.
ESCORSA CASTELLS, P."*Tecnología e innovación en la empresa. Dirección y gestión"*. Editorial UPC. pp. 19. España 1997.
FANELLI, J. *"Las experiencias de reforma estructural. Reflexiones a partir de un enfoque comparativo"*. MIMEO, CEDES, Buenos Aires. Año 2004.
FERREIRA, F. y SCHADY, N. "*Aggregate Economic Shocks, Child Schooling, and Child Health"*. Oxford Journal. Año 2008.
FERRER, A. *"Reflexiones sobre el comercio exterior argentino en una perspectiva de largo plazo"*. CEI. Revista nº 11. Año 2008.
FERRERES, Osvaldo. *"Dos siglos de Economía Argentina: 1810 – 2004"*. Año 2005.
FIEL, S.; HOECKEL, K., KIS, V. y KUCZERA M. *"Learning for jobs"*. Documento de trabajo. OECD. Año 2009. Disponible en www.oecd.org/dataoecd/36/24/43926141.pdf.
FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS *"La productividad del trabajo en una economía en crecimiento: los desafíos para Argentina"*. Proyecto anual de investigación. Año 2008. Disponible en www.fiel.org/publicaciones/FielWatch/FIELNEWS49.pdf.
FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME. *"Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las PyME industriales."* Informe 2008 | 2009. Abril, 2009.
FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME. *"Informe especial: Desempeño exportador de las PYME industriales durante 2008 según contenido tecnológico"*. Junio, 2009.
FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME. *"Un desafío estructural para las PYME industriales"*. Julio, 2009.
FUNDES CHILE S.A e INNOVOS GROUP S.A *"Consultoría para la Implementación del Modelo Piloto de Medición de Desempeño y Mejora de Incubadoras de Negocios Chilenas"*. En desarrollo.
GARCIA, P.; LAZZARI, L. y MACHADO, E. *"Una propuesta fuzzy para definir los indicadores de pobreza"*. Cuadernos del CIMBAGE, Nº 003. Año 2000.
GAREY, R. y VALERIE, R. *"Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth"* .The American Economic Review, Vol. 85, Nº. 5, pp. 1138-1151. Diciembre, 1995. Disponible en http://www.jstor.org/stable/2950979.
GENTILE, J. *"Abolir las listas sábanas"*. Córdoba. Junio, 2002.
GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. *"El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas"*. Buenos Aires. Agosto, 2000.
GERTEL H.; GIULIODORI R.; HERRERO V. y FRESOLI D. *"Los factores determinantes del rendimiento escolar al términos de la educación básica en Argentina"*. XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. Año 2006.
GIACOBAZZO, P. CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO de SANTA FE - (CERIDE) - del CONICET - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
GONZALES, J. y LOUSTEAU, M. *"Sin atajos"*. Editorial Grupo Unidos del Sur". Año 2005.
GUERCI, E. *"Túnel Binacional de Agua Negra"*. Gobierno de San Juan. Año 2008.
HAUSMANN, R., RODRIK, D. *"Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador"*. Economic Fall 2005. Año 2005.

HAUSMANN, R., RODRIK, D. Y VELASCO A. *"Growth Diagnostics"*. Harvard University. Año 2005.
IBAÑEZ, C. *"Puertos Cerealeros de Argentina"*. SAGPyA. Año 2008.
INDEC. *"Informe de accesos a Internet"*. Septiembre, 2009.
INDEC. *"Metodología para la reconstrucción de las viviendas"*. Disponible en www.indec.gov.ar/redatam/CPV2001ARG/docs/Metodologicos/Serie%20Habitat%20y%20Vivienda%20DT%2014%20Metodología%20para%20la%20Reconstrucción%20de%20Viviendas.pdf 2004. Mayo, 2004.
INSTITUTO ARGENTINO DE LA ENERGÍA GENERAL MOSCONI. *"Principales tendencias del sector energético"*. Año 2008
INSTITUTO INTERAMERICANO DE LA COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. *"Diagnóstico y estrategias para la mejora de la competitividad de la agricultura argentina"*. Año 2008.
INSTITUTO INTERAMERICANO DE LA COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. *"Plan mediano plazo 2006-2010"*. Diciembre, 2006.
INSTITUTO INTERAMERICANO DE LA COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. *"Situación del etanol en la República Argentina"*. Abril, 2007.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. *"Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013"*. Abril, 2007.
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. *"Distribución territorial de la ganadería vacuna"*. Noviembre, 2007.
JIMÉNEZ, L. *"Capital de riesgo e Innovación en América Latina"*. Revista de la CEPAL 96. Diciembre, 2008.
JORDÁN R. y MARTÍNEZ R. *"Pobreza y precariedad urbana América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas"*. Naciones Unidas Enero 2009.
KANTIS, H. *"Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional"*. BID Capítulo 8. Año 2004.
KAUFMANN, K. y ZOIDO-LOBATÓN. *"Governance Matters"*. World Bank. Año 1999.
KOUTOUDJIAN, A. "Visión de negocios del Eje de la Hidrovìa Paraguay-Paraná". IIRSA – INTAL – FONPLATA. Noviembre, 2007.
LEY 24.937. Argentina.
LEY 26.080. Argentina.
LEY 26.093. Argentina. Biocombustibles.
LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2009. Argentina.
LUGONES, G.; GUTTI, P. y LE CLECH, N. *"Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina"*. Unidad de Comercio Internacional e Industria. Serie estudios y perspectivas de la CEPAL. México. Octubre, 2007.
LUSTING, N. *"Las crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable"*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Año 2000.
MADDISON, A. *"La economía mundial 1820 – 1992. Análisis y Estadísticas"*. OCDE. Año 1997.
MALONEY, W. y PERRY, G. *"Hacia una política de innovación eficiente"*. Revista de la CEPAL 87. Diciembre, 2005.
MANSUCO, W. y TERAN, J. *"El sector lácteo argentino"*. XXI Curso Internacional de Lechería

para Profesionales de América Latina. Año 2008.
MANUAL DE OSLO. *"Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación"*. OCDE y Eurostat. 3ra Edición. Año 2005.
MANZANO, W. *"La gestión de la innovación como herramienta para la competitividad"*
MARCHESI, G. *"La Evolución de la Política Económica y Social en Argentina Chile y Perú: Una Visión Comparativa"*. Universidad de Texas. Febrero, 2004.
MECEIRA, D. *"Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina"*. CIPPEC. Año 2009.
MEDINA, F. *"Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso"*. CEPAL. Año 2001.
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *"Libro Blanco de la Prospectiva TIC. Proyecto 2020"*. Año 2009.
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACION PRODUCTIVA. "Indicadores de Ciencia y Tecnología". Año 2007.
MINISTERIO DE EDUCACION. *"Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina"*. Consejo Federal de Educación. Año 2008. Disponible en
MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *"Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Bicentenario (2006-2010)"*.Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT).Año 2006.
MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE. *"Informe Anual Fondos Soberanos 2008"*. Abril, 2009.
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PUBLICA Y SERVICIOS *"1816-2016 Argentina del bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance 2008"*. Año 2008.
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS *"Argentina 2016. Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa"*. Año 2003.
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS *"Argentina 2016. Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Síntesis ejecutiva, metodología y cronograma"*. Año 2004.
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, GOBIERNO DE CHILE. *"Nueva Política Habitacional"*. MINVU. Año 2007.
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA Y COMÉRCIO EXTERIOR. *"Estratégia Brasileira de Exportaçao, 2008-2010"*. Brasil. Disponible en: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1220468182.pdf.
MISHKIN, F. *"International Experiences with Different Monetary Policy Regimes"*. NBER Working Papers 7044, National Bureau of Economic Research. Año 2000.
MISHKIN, F. y SAVASTANO, M. *"Monetary policy strategies for Latin America"*. Journal of Development Economics, Vol. 66. Pág. 415–444.Año 2001.
MITNIK, O. *"Notas sobre la distribución del ingreso y la pobreza"*. ILADES, Georgetown University. Año 1999.
MORANDÉ F. y GARCÍA C. *"Financiamiento de la vivienda en Chile"*. Banco Interamericano de Desarrollo. Enero, 2004.
NUCLEO DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS DE BRASIL (NAE). *"Projeto Brasil 3 Tempos"*. Año 2004.

OCDE-FAO. *"Agicultural Outlook 2009-2019"*. Año 2008.
Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública-Subsecretaría de la Gestión Pública. Quinta edición. Agosto, 2003.
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS *"Metas educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios"*. OEI. Año 2008. Disponible en http://www.oei.es/metas2021/todo.pdf.
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *"Education at a Glance"*. OCDE. Año 2009. Disponible en www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html.
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. "*Perspectivas Económicas de América Latina"*. Año 2009. Disponible en www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_33973_41581432_1_1_1_1,00.html.
OSORIO, A. *"Planeamiento Estratégico"*. Dirección de Planeamiento y Reingeniería Nacional.
PEIRANO, F; PORTA, F. *"La Macro propone y la Micro dispone: Reflexiones sobre la Economía Argentina"*. Noviembre, 2005.
PIMENTEL, F. y MANCHADO, M. *"Como as empresas financiam investimentos em meio à crise financeira internacional"*. BNDES, Visão do Desenvolvimento Nº58. Año 2008.
PORTER, M. *"The Competitive Advantage of Nations"*. Free Press New York. Año 1990.
PRINCE, A. *"Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina"*. Buenos Aires. Año 2005.
ROCCATAGLIATA, J. *"Argentina: una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial"*. Año 2008.
RODRIGUEZ, J.; TOKMAN, C. y VEGA, A. *"Structural Balance Policy in Chile"*. Studies in public finance. Diciembre, 2007.
RODRIK, D. "After neoliberalism, what?". BNDES seminar on New Paths of Development Rio. Septiembre, 2002.
RODRIK, D. *"The social cost of foreign exchange reserves"*. Working Paper 11952 National Bureau of Economic Research 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138. January 2006. Disponible en http://www.nber.org/papers/w11952.
ROZAS, P. y FIGUEROA, O. *"Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. Volumen I"*. CEPAL. Año 2006.
S.DAS, U.; LU, Y., Mulder, C. y Sy, A., *"Setting Up A Sovereign Wealth Fund: Some Policy And Operational Considerations"*. IMF Working Paper. Agosto, 2009.
SAGARRA, R. y MATEO, R. *"Creación de Empresas. Teoría y práctica"* McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A.U. 1ra Edición. Capítulo 1. Año 2004.
SÁNCHEZ, R. y WILMSMEIER, G. *"Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados"*. CEPAL, Santiago de Chile. Agosto, 2005.
SANT'ANNA, A. et al. *"Bancos públicos sustentam crédito bancário no Brasil*". BNDES, Visão do Desenvolvimento Nº63. Año 2009.
SANT'ANNA, A. et al. *"Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008)"*. BNDES, Revista do BNDES. Rio de Janeiro. Vol. 16 Nº. 31, pp. 41-60. Junio, 2009.
SCHVARZAR, J.; TAVOSNANSKA, A. *"Biocombustibles: expansión de una industria naciente y las posibilidades para Argentina"*. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Ar-

gentina. Diciembre, 2007.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS. *"Evolución del sector avícola. Año 2008 y perspectivas 2009"*. Febrero, 2009.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS. *"Innovación y adaptación de tecnología en la etapa de producción primaria"*. Año 2000.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS. *"Perfil descriptivo de la cadena de carne vacuna"*. Julio, 2005.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS. *"Plan estratégico para el desarrollo de la biotecnología agropecuaria"*. Año 2004.
SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. *"Política Nacional de habitação"*. 7mo. Encuentro Programado 2005.
SEGUNDO ESTUDIO REGIONAL COMPARATIVO y EXPLICATIVO. *"Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe"*. SERCE Primer Reporte. Año 2008.
SEN, A. *"Capacidad y Bienestar"*. Año 2007.
STIGLITZ. J.; SEN, A. y FITOUSSI, J. *"Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social"*. Año 2009.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO y VIVIENDA. *"Informe síntesis del FONAVI"*. Año 2007.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO y VIVIENDA. *"Presentación del Programa Federal de Construcción de Viviendas I"*. Julio, 2004.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO y VIVIENDA. *"Presentación del Programa Federal de Construcción de Viviendas II"*. Agosto, 2005.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO y VIVIENDA. *"Programas habitacionales desarrollados en la República Argentina"*. Año 2004.
SURINACH, J.; ROMANÍ, J. y TERMES, M. *"¿Afecta la banda ancha el crecimiento económico? Evidencia sobre agentes y territorio"*. Investigaciones regionales, primavera, número 010. Asociación Española de Ciencia Regional. España, 2007.
TANZI, V. *"El papel del Estado y la calidad del sector público"*. Revista de la CEPAL Nº 71. Agosto, 2000.
TORRES, E. *"O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito"*. BNDES, Visão do Desenvolvimento Nº7. Año 2006.
TORRES, E. et al. *"Autofinancimento e BNDES sustentam o atual ciclo de investimentos no Brasil"*. BNDES, Visão do Desenvolvimento Nº51. Año 2008.
TRIGO, E. y CAP, E. *"Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina"*. Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología. Año 2006.
TRIGO, E. y VILLAREAL, F. *"La biotecnología en la región y su proyección en el escenario internacional"*. Sociedad Rural Argentina. Año 2008.
UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, *"The World in 2009. in Facts and figures"*. Año 2009.
UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. *"Measuring the Information Society. The ICT Development Index*". Año 2009.
UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. *"Perfiles Estadísticos de la Sociedad de la Información 2009. Región de América"*. Año 2009.
UNITED STATES DEPARTMENT OF ENERGY. *"International Energy Outlook, 2009"*.

Mayo, 2009.
UNITED STATES DEPARTMET OF AGRICULTURE. *"Agricultural projections to 2018"*. Año 2009.
UNITED STATES DEPARTMET OF AGRICULTURE. *"China's Agricultural Water Policy Reforms"*. Marzo, 2003.
UNITED STATES DEPARTMET OF AGRICULTURE. *"Grain: World markets and trade"*. Julio, 2008.
VILLAREAL, J. *"Ser o (no ser) Emprededor"*. Facultad de Economía y Empresa. Universidad Diego Portales.
WORLD ECONOMIC FORUM. *"The financial development report 2008"*. World Economic Forum. Año 2008. Disponible en: http://www.weforum.org/pdf/FinancialDevelopmentReport/2008.pdf.
WORLD ECONOMIC FORUM. *"The financial development report 2009"*. World Economic Forum. Año 2009. Disponible en: http://www.weforum.org/pdf/FinancialDevelopmentReport/Report2009.pdf.
WORLD ECONOMIC FORUM. *"The Global Competitiveness Report 2009-2010"*. World Economic Forum. Año 2009. Disponible en: http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR-20092010fullreport.pdf.
www.mcye.misiones.gov.ar/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=480&Itemid=70.

Periódicos y revistas consultadas

Diario Ámbito Financiero www.ambitoweb.com.
Diario Bloomberg www.bloomberg.com.
Diario Clarín www.clarin.com.
Diario Crítica de la Argentina http://criticadigital.com.
Diario El Cronista Comercial www.cronista.com.
Diario El Mercurio www.elmercurio.com.
Diario El Mundo www.elmundo.es.
Diario El País www.elpais.es.
Diario Financial Times www.ft.com.
Diario Folha de Sao Paulo www.folha.com.br.
Diario Frankfurter Allgemeine Zeitung www.faz.de
Diario iEco www.ieco.clarin.com.
Diario Infobae www.infobae.com.
Diario Infobaeprofesional www.infobaeprofesional.com.
Diario La Nación www.lanacion.com.ar.
Diario La Voz del Interior www.lavozdelinterior.com.ar.
Diario Página 12 www.pagina12.com.ar.
Diario The Guardian www.guardian.co.uk
Diario The New York Times www.nytimes.com.
Diário VEJA http://veja.abril.com.br/240304/p_044.html
Revista Alimentos Argentinos www.sagpya.gov.ar.

Revista Bitácora del exportador – Suplementos varios. Año 2009.
Revista Container. Año 2009.
Revista Der Spiegel www.spiegel.de
Revista Énfasis Logística – Año 2008.
Revista Énfasis Logística – Año 2009
Revista IDEA – Suplementos varios. Año 2009.
Revista Infortambo. La revista del sector lechero – Año 2009.
Revista Márgenes Agropecuarios. – Suplementos varios.

Páginas Web consultadas

http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br Sistema de Análisis de la Información del Comercio Exterior de Brasil.
http://biodiesel.com.ar Portal de Información y Noticias sobre Biodiesel y Energías Renovables.
http://clacsec.lima.icao.int Comisión Latinoamericana de Aviación Civil.
http://diniece.me.gov.ar/ Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
http://energia3.mecon.gov.ar/home/ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm. El portal de la Unión Europea.
http://nuevoportal.shf.gob.mx Sociedad Hipotecaria Federal de México.
http://portal.unesco.org/education/es/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
http://spanish.people.com.cn/spanish/200305/20/sp20030520_64326.html El Diario del Pueblo en línea de China.
http://www.abeceb.com Economía Online.
http://www.abrasil.gov.br Gobierno de Brasil.
http://www.acsoja.org.ar Asociación de la Cadena de Soja Argentina.
http://www.aerocomercial.gov.ar Subsecretaría de Transporte Aerocomercial.
http://www.afip.gob.ar Administración Federal de Ingresos Públicos.
http://www.aic.com.uy Aeropuerto Internacional de Carrasco.
http://www.aipypt.org.ar/ Asociación de Incubadoras de Empresas, Parques y Polos Tecnológicos.
http://www.all-logistica.com América Latina Logística.
http://www.alta.aero/index.php Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo.
http://www.anprotec.org.br/ Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Emprendimientos Innovadores de Brasil.
http://www.argenbio.org Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología.
http://www.argentinarenovables.org Cámara Argentina de Energías Renovables.
http://www.aviculturaargentina.com.ar Centro de Empresas Procesadoras Avícolas.
http://www.banxico.org.mx Banco Central de México.
http://www.bcb.gov.br Banco Central de Brasil.
http://www.bcentral.cl Banco Central de Chile.

http://www.bcn.cl/ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
http://www.bcnbib.gov.ar/expo/evirtual2.htm Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina.
http://www.bcr.com.ar Bolsa de Comercio de Rosario.
http://www.bcra.gov.ar Banco Central de la República Argentina.
http://www.biografiadechile.cl/detalle.php?IdContenido=1641&IdCategoria=96&IdArea=480&TituloPagina=Historia%20de%20Chile Portal de la Historia de Chile.
http://www.bolcereales.com.ar Bolsa de Cereales de Buenos Aires.
http://www.bovespa.com.br Bolsa de Valores de San Pablo, Brasil.
http://www.cac.com.ar Cámara Argentina de Comercio.
http://www.caf.com Corporación Andina de Fomento.
http://www.camara.cl/camara/camara_estadisticas.aspx Cámara de Diputados de Chile.
http://www.camara.cl/preguntas.aspx#faq39 Cámara de Diputados de Chile.
http://www.capia.com.ar Cámara Argentina de Productores Avícolas.
http://www.cba.gov.ar Gobierno de la Provincia de Córdoba.
http://www.cei.gov.ar Centro de Economía Internacional.
http://www.census.gov United States Census Bureau.
http://www.cep.gov.ar Centro de Estudios para la Producción.
http://www.cfired.org.ar/ Consejo Federal de Inversiones.
http://www.ciaracec.com.ar Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina.
http://www.cidades.gov.br Ministério das Cidades, Brasil.
http://www.cier.org.uy Comisión de Integración Energética Regional.
http://www.cippec.org.ar Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
http://www.cmegroup.com Chicago Board of Trade.
http://www.cnrt.gov.ar Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
http://www.conab.gov.br Companhia Nacional de Abastecimento.
http://www.conafovi.gob.mx Comisión Nacional de Vivienda de México.
http://www.conicyt.cl Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.
http://www.corfo.cl Corporación de Fomento de la Producción- Chile.
http://www.crb.com Commodity Research Bureau.
http://www.desafio.sebrae.com.br/Script/SbrHome.asp Desafío SEBRAE Argentina.
http://www.desafiosebrae.com.ar/Script/SbrHome.asp Desafío SEBRAE Argentina.
http://www.desenvolvimento.gov.br Ministerio do Desenvolvimento, Brasil.
http://www.diputados.gov.ar/ Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
http://www.ebb-eu.org European Biodiesel Board.
http://www.eclac.org Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
http://www.economia.cl Gobierno de Chile. Ministerio de Economía.
http://www.embrapa.br Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento de Brasil.
http://www.enapro.com.ar Ente Administrador Puerto Rosario.
http://www.enfasis.com Énfasis Logística online.
http://www.ethanolrfa.org Renewable Fuels Association.
http://www.eumed.net/tesis/jjrv/8b.htm Enciclopedia y Biblioteca Virtual.
http://www.exportapymes.com Centro para la Internacionalización de las Pymes.
http://www.faa.mil.ar Fuerza Aérea Argentina.

http://www.faim.org.ar Federación Argentina de la Industria Molinera.
http://www.fao.org Food and Agriculture Organization of the United Nations.
http://www.fapri.iastate.edu Food and Agriculture Policy Research Institute.
http://www.fas.usda.gov Foreign Agricultural Service United States Department of Agriculture.
http://www.fyo.com.ar Futuros y Opciones.
http://www.gbtechcouncil.org/ Greater Baltimore Technology Council.
http://www.gendarmeria.gov.ar Gendarmería Nacional Argentina.
http://www.iesalc.unesco.org.ve/ Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.
http://www.igm.gov.ar Instituto Geográfico Militar de la República Argentina.
http://www.iica.int Instituto Interamericano de la Cooperación para la Agricultura.
http://www.iipe-buenosaires.org.ar Instituto de Investigación y Planificación de la Educación.
http://www.iirsa.org Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana.
http://www.iirsa.org IIRSA.
http://www.imd.ch/ Instituto Internacional de Desarrollo de Suiza.
http://www.imf.org Fondo Monetario Internacional.
http://www.imfstatistics.org/imf/ Fondo Monetario Internacional.
http://www.imo.org International Maritime Organization.
http://www.inase.gov.ar Instituto Nacional de Semillas de la República Argentina.
http://www.inbio-paraguay.org Instituto de Biotecnología Agropecuaria de Paraguay.
http://www.indec.gov.ar Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina.
http://www.inesc.org.br/publicaciones/otraspublicaciones/ARTIGO%20PPA%202008%202011%20espanhol.pdf Instituto de Estudios Socioeconómicos.
http://www.inta.gov.ar Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
http://www.ipcva.com.ar Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina.
http://www.latinrieles.net/ Rieles Multimedios.
http://www.mag.gov.py Ministerio de Agricultura de Paraguay.
http://www.maizar.org.ar Asociación Maíz y Sorgo Argentino.
http://www.marylandtedco.org/ Maryland Technology Development Corporation.
http://www.mcye.gov.ar/spu/ Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
http://www.mdic.gov.br Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil.
http://www.me.gov.ar Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
http://www.mecon.gov.ar Ministerio de Economía y Producción de la Nación Argentina.
http://www.minagri.gob.ar Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina.
http://www.mincyt.gov.ar Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina.
http://www.minplan.gov.ar Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina.
http://www.minvu.cl Ministerio de Vivienda de Chile.
http://www.nca.com.ar Nuevo Central Argentino SA.
http://www.nsf.gov/statistics/seind08/ Science and Engineering Indicators, 2008.
http://www.observatoriopyme.org.ar Fundación Observatorio PyME.
http://www.oecd.org Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
http://www.oei.es/ Organización de los Estados Iberoamericanos.
http://www.oncca.gov.ar Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

http://www.orsna.gov.ar ORSNA - Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm Gobierno de Brasil.
http://www.porcinos.org.ar Asociación Argentina de Productores Porcinos.
http://www.prochile.cl/ Pro-Chile.
http://www.procisur.org.uy Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur.
http://www.producirconservando.org.ar Asociación Producir Conservando.
http://www.puertosfe.com Sitio Puerto de Santa Fe.
http://www.pyr.com Pyramid research.
http://www.qualidadern.org.br Movimento pela Qualidade de Rio Grande do Norte, Brasil.
http://www.rae.es Real Academia Española.
http://www.sagpya.gov.ar Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. República Argentina.
http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/inicio.html Senado de la República de Chile.
http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20060524/pags/20060524121127.html Senado de la República de Chile.
http://www.senasa.gov.ar Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.
http://www.siteal.iipe-oei.org/queessiteal.asp Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.
http://www.soybeancheckoff.com National Soybean Checkoff – Soybean Promotion, Research & Consumer Information Act and Order.
http://www.stats.gov.cn National Bureau of Statistics of China.
http://www.stlouisfed.org Federal Reserve of Saint Louis.
http://www.techcouncilmd.com/ High Technology Council of Maryland.
http://www.un.org Naciones Unidas.
http://www.usda.gov Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.
http://www.vialidad.gov.ar Dirección Nacional de Vialidad, República Argentina.
http://www.vivienda.gov.ar Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
http://www.weforum.org World Economic Forum.
http://www.wordreference.com Diccionario de Idiomas.
http://www.worldbank.org Banco Mundial.
http://www.wto.org Organización Mundial de Comercio.
http:/www.capitalsemilla.cl/capitalsemilla/diferencias.htm Administradora de Fondos de Inversión de Chile.
www.capitalsemilla.cl/ Administradora de Fondos de Inversión de Chile.
www.iDisc.net InfoDev Incubator Support Center.

Impreso en los talleres graficos de:
copicentro
centro de impresión digital
de Graciela Ethel Vedia
Belgrano 49 - Local 95 - Galeria Santo Domingo.
5000 Córdoba - Argentina.
Tel: (0351) 429-9620 / 411-3843.
E-mail: copicentro2@hotmail.com