BOLSA DE COMERCIO
DE CORDOBA

El Balance de la economía argentina

EDICIÓN 20 ANIVERSARIO

2013

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS



BOLSA DE COMERCIO
DE CORDOBA



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS

El Balance de la economía argentina 2013

EDICIÓN 20 ANIVERSARIO

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión por ninguna forma o método, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright. Los infractores serán reprimidos con las penas de los arts. 172 y concordantes con el Código Penal (arts. 2, 9, 10, 71, 72, ley 11.723.)

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro reconocimiento a todos quienes hicieron posible la tarea de investigación y publicación de este libro durante el año 2013 y muy especialmente a las siguientes empresas e instituciones que, con su aporte, colaboraron en el desarrollo de las actividades del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba:

Aconcagua Sanatorio Privado, Aguas Cordobesas S. A., Arcor S.A.I.C., Argensys S.R.L., Arq. Hipólito Atilio Bugliotti, Auren, Banco de la provincia de Córdoba, Banco Galicia S.A., Banco Macro S.A., Banco Roela S.A., Banco Santander Río S.A., Blanco & Damia Abogados, Bolsa y Cámara de Cereales de Córdoba, Britos Empresa Constructora S.A., Cablevisión S.A., Cadena 3 Argentina, Caja de Valores S.A., Chammas, Clínica Reina Fabiola, Coca Cola Andina Argentina, Coin Cambios S.A., Compañía de Inversiones Bursátiles S.A. Sociedad de Bolsa, Deloitte & Touche S. A., Dracma Sociedad de Bolsa S.A., Egran Molino Passerini, Elyon S.A., Emergencia Médica Integral S.A.- EMI, Euromayor S.A., Exincor S.A., Galander S.A., Gama S.A., GNI S.A., Grupo Asegurador La Segunda, Grupo Betania S.R.L., Grupo Del Plata Sociedad de Bolsa S.A., Grupo Ecipsa S.A., Grupo Edisur, Grupo Meditel, Grupo Osde, Hospital Privado S.A., Instituto Modelo de Cardiología, Invertia Desarrollos S.A., Kolektor S.A., KPMG Finsterbusch Pickenhayn Sibille S.A., La 14 Servicio de Bebidas S.A., La Voz del Interior, Latin Adv., Maluf y Asociados, Luis Ángel Pavone – Estaciones Dual, M. Tagle (h) y Cia S.A.C.I.F., Manfrey Coop. de Tamberos de Com. e Ind. Ltda., Mercapital Sociedad de Bolsa S.A., Met Medicina Privada, Nuevocentro Shopping, Pentacom S.A., Pereda, González Leahy, Delgado, Arroyo – Abogados, Petrini Valores Sociedad de Bolsa S.A., Promedón S.A., Punto a Punto, Rode Empresa Constructora S.R.L., S&C Inversiones Sociedad de Bolsa S.A., Sanatorio Allende S.A., Sanatorio del Salvador S.A., Sheraton Córdoba, Sociedad de Acopiadores de Granos de la Pcia. de Córdoba, Tarjeta Grupar S.A., Tarjeta Naranja S.A., Titanio Desarrollistas Inmobiliarios S.A., Universidad Empresarial Siglo 21, Vates S.A., Vitnik, Volkswagen.

En el transcurso del año 2013, 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. Especialmente agradecemos en ellas a Julio Calzada y Leandro Fisanotti, Lucrecia D´Jorge, Fabio Arredondo y Fernando Caviglia, respectivamente.

Como todos los años, destacamos el invalorable aporte que significan los consejos recibidos por parte del Consejo Asesor del Instituto de Investigaciones Económicas, conformado por el Cr. Rubén Poncio, el Dr. Rinaldo Colomé, el Dr. Carlos Sánchez, el Ing. José Porta, el Lic. Ramón Frediani y el Lic. Raúl Hermida.

Este año, Carlos Sanchez, Cecilia Camilucci, Fabio Quetglas, Jorge Giacobbe (h), Manuel San Pedro, y Raúl Hermida, destacados especialistas, también hacen un aporte; les agradecemos no solo sus palabras sino también la confianza depositada. También queremos remarcar las contribuciones de Ana Balestre.

No podemos dejar de destacar las contribuciones de Guillermo Acosta quién se desempeñó como Director del Instituto durante el año 2013 y este libro es el fruto de su trabajo, ideas y esfuerzo.

Destacamos el importante apoyo brindado por las Universidades públicas y privadas de la provincia, de las que provienen los becarios y los investigadores que han colaborado en el esfuerzo realizado. Por otra parte, extendemos nuestro agradecimiento a las numerosas entidades que nos acercaron ideas y sugerencias que intentamos incluir en la presente edición.

Asimismo, agradecemos a todas aquellas personas y organizaciones que con su accionar hicieron posible la edición de la presente obra.

Prefacio

Con El Balance de la Economía Argentina 2013, la Bolsa de Comercio de Córdoba y su Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) presentan la vigésima edición de una obra que se ha transformado en un clásico del análisis económico, social e institucional a nivel nacional y regional, reflejando el esfuerzo de la entidad y de más de 150 colaboradores a lo largo de las últimas dos décadas.

La característica central de El Balance de la Economía Argentina es concentrarse en aspectos de mediano y largo plazo, poniendo énfasis en el diseño de políticas públicas y prácticas privadas que permitan alcanzar una senda de desarrollo sostenible a través de la generación de ventajas competitivas dinámicas.

No obstante ello, el libro no descuida los aspectos de corto plazo, que resultan de las reuniones del Grupo de Análisis de la Coyuntura y se presentan en el Capítulo 1, acompañados de un intenso anexo aportado por Raúl Hermida sobre los vaivenes de la economía en las últimas décadas.

En este sentido, vale destacar que desde hace unos años la economía argentina se quedó sin los superávits gemelos que potenciaron el dinamismo de los años 2003-2008, y concentra las fuentes de crecimiento en factores exógenos, como el buen desempeño del sector agrícola si las lluvias y los precios acompañan, y la marcha de la economía brasileña.

Además, el excesivo y creciente déficit público, financiado en parte por el Banco Central y la ANSES, repercute vía la emisión monetaria en la evolución del nivel de precios. Esto agrava el resultado de restricciones de oferta generadas principalmente por un nivel de inversión que representa una menor proporción del Producto Bruto Interno que hace unos años atrás, una retracción en el nivel de inversión extranjera directa, un mayor envejecimiento en los equipos físicos de producción, entre otros.

Desde 2007 la economía viene experimentando una alta tasa de inflación, no obstante en el 2013 ha profundizado sus efectos a través de un gran número de canales, entre los que cabe mencionar: contracción del salario real, sobrevaloración de la moneda, aumento en la cotización del tipo de cambio informal y en la brecha cambiaria. Además, el fuerte atraso cambiario derivado de altas tasas de inflación y de un tipo de cambio prácticamente estable, llevó a la economía argentina a experimentar un menor nivel de competitividad, un mayor drenaje de reservas, mayor inestabilidad económica, entre otros perjuicios.

Frente a los graves problemas mencionados, el gobierno adoptó una serie de medidas de tinte ortodoxo con la intención de solucionar los problemas descriptos. Aceleración en la tasa de devaluación, impuestos a bienes suntuarios, aumento en las tasas de interés y contracción de la base monetaria, fueron algunas de las políticas que pretenden descomprimir el mercado cambiario y el de bienes quitando presión a la cotización de la moneda extranjera y al nivel de precios de la economía vía disminución del exceso de liquidez.

Si bien las medidas mencionadas se dirigen por el camino correcto, aún deben tenerse en cuenta un gran número de problemas. En otras palabras, resulta de vital importancia que el gobierno adopte un programa integral de política económica tendiente a solucionar las cuestiones de fondo que acechan a la economía argentina, entre las cuales cabe mencionar, la existencia de cuellos de botella en sectores productivos primarios, el abultado y creciente déficit de las cuentas públicas, la aceleración en la tasa inflacionaria, la baja creación de empleo registrado, el estancamiento en la distribución de la riqueza, la falta de credibilidad, entre otros.

Gran parte de estos cambios están íntimamente ligados a profundas transformaciones institucionales. Por ello Carlos Sánchez, en el Capítulo 6, analiza la relación entre economía, desarrollo e instituciones en un extenso período comprendido entre 1820 y la actualidad, reflexionando sobre los orígenes del Estado argentino y sus perspectivas.

Mucho de la institucionalidad tiene que ver con la armonía y equilibrio en la construcción de las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado, y en las fallas que en cada uno de ellos se advierten y deben ser superadas como condición necesaria para pensar en desarrollo sostenible. Estefanía Nahas aborda esta cuestión en el Capítulo 5, y se complementa con el aporte de Jorge

Giacobbe (h), a lo largo del Capítulo 4, sobre los cambios de abajo hacia arriba, tomando como ejemplo el programa Municipios hacia el Futuro, que la Bolsa de Comercio de Córdoba planteó durante 2013 a un conjunto de intendentes cordobeses.

De acuerdo a lo expresado en las últimas ediciones, en el sentido de que la competitividad es explicada no solo por factores institucionales y macroeconómicos, sino que también y en gran medida por aspectos microeconómicos, Bernardo Tinti amplía este concepto en el Capítulo 2. Mientras, en el Capítulo 3, Manuel San Pedro lleva la cuestión al terreno aplicado presentando algunos resultados del Proyecto de Mejora la Competitividad Microeconómica Regional, un ambicioso e innovador proyecto que la Bolsa de Comercio de Córdoba, el Grupo Bapro y la consultora MKT desarrollaron durante gran parte de 2013.

En la conjunción de microeconomía y territorio, Fabio Quetglas, con su aporte a través del Capítulo 10, nos presenta nuevamente a las ciudades como una renovada escala desde la cual pensar estrategias de desarrollo.

Apostar por los beneficios que pueden surgir de trabajar los aspectos microeconómicos, es lo que marca el desarrollo del resto del libro, donde se presenta como marco general el enfoque de cadenas globales de valor, explicado por Matías Vicente (Capitulo 8). En el Capítulo 9, Franco Roland analiza el esquema asociativo japonés denominado Keiretsu, una construcción que apuntaló el crecimiento de post guerra en ese país y hoy es interpelado por algunos resultados no deseados.

El estudio de cadenas de valor continúa en el Capítulo 12, donde Leonardo Faner muestra las cadenas automotriz-autopartista y de maquinaria para la industria de la alimentación, a nivel de Región Centro.

Resultado de la alianza entre la Bolsa de Comercio de Córdoba con la italiana Link University, que apunta a detectar sectores agroindustriales de alta complementariedad entre las economías argentina e italiana, surgen los capítulos 13 y 14. En el primero de ellos, Federico Priotti con el soporte de Andrea Unfer, aporta un novedoso y detallado análisis de una cadena con un enorme potencial como son las legumbres. En el segundo, Emmanuel Cuesta asistido por Dario Di Nepi, aborda la cadena de los ovoproductos, presentando así una interesante oportunidad de desarrollo regional.

En todo el análisis de cadena de valor está presente como eje el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias y de los emprendedores. Por ello, Franco Roland compendia en el Capítulo 7 un importante caudal de información existente a nivel de PyMEs, resaltando su importancia en la agregación de valor y generación de empleo, y planteando una serie de dificultades que atraviesa este sector de la economía.

Uno de los principales escollos que surgen de cualquier diagnostico PyME es la dificultad de acceso al financiamiento. Por ello, Noemí Pasquier, de la universidad francesa de Le Havre, nos deja en el Capítulo 15 su trabajo de tesis que llevó a cabo en el IIE durante 2013 sobre la actualidad y perspectivas del capital de riesgo en Argentina en general y Córdoba en particular.

Completan los capítulos un análisis del incremento en la eficiencia de los servicios prestados por el sector público que pueden lograrse a partir de integrar las tecnologías de información y comunicación (TIC) al quehacer gubernamental. Florencia Cámara examina el caso canadiense y particularmente de algunas provincias de ese país en el Capítulo 16. A continuación Cecilia Camillucci, lleva las ventajas de la aplicación de TIC al caso de la salud planteando resultados sorprendentes, lo que permite pensar en las enormes ganancias de generalizar estas aplicaciones, no solo a la salud, sino también a otro sector muy sensible como la educación.

En particular, la salud, como un ejercicio en materia de análisis sectorial de servicios, se presenta en el Capítulo 11. Allí Florencia Cámara detalla los resultados de un trabajo que desde hace tres años se realiza entre Caescor-Aclisa y el IIE, monitoreando la marcha del sector a nivel Córdoba capital.

Como todos los años, esperamos que el material vertido en las siguientes páginas colabore con algunos elementos que puedan ser tomados para la discusión de nuestros hacedores de política y de la sociedad en su conjunto.

Dr. Ramiro Sosa Navarro
Director - IIE

Cr. Horacio Parga
Presidente - BCC

Preface

With El Balance de la Economía Argentina 2013, the Córdoba Stock Exchange and its Economic Research Institute (IIE) are presenting the twentieth edition of a work that has become a classic of economic, social and institutional analysis at national and regional level, reflecting the efforts of the organization and of more than 150 collaborators over the past two decades.

The core characteristic of El Balance de la Economía Argentina is that it focuses on medium- and long-term aspects, stressing the design of public policies and private practices that make it possible to achieve a path of sustainable development through the generation of dynamic competitive advantages.

Nevertheless, the book does not neglect the short-term aspects, dealt with in the meetings of the Grupo de Análisis de la Coyuntura [Current Analysis Group], and these are presented in Chapter 1, accompanied by a strong Annex contributed by Raúl Hermida on the vagaries of the economy in recent decades.

It should be noted that in recent years the Argentine economy has lost the twin surpluses that fostered the dynamism of the years 2003-2008, and sources of growth are concentrated in exogenous factors, such as the good performance of the agricultural sector, if rain and prices accompany it, and the progress of the Brazilian economy.

Moreover, the excessive and growing public deficit, financed in part by the Central Bank and ANSES (National Social Security Administration), impact the evolution of prices through monetary issue. This aggravates the result of the supply constraints generated mainly by a level of investment at a smaller proportion of the Gross Domestic Product than a few years ago, a contraction in the level of foreign direct investment, and increased aging of physical production equipment, among other factors.

Since 2007, the economy has been experiencing a high rate of inflation, but in 2013 the effects of this are deeper for a large number of reasons, which include: contraction in real wages, overvaluation of the currency, increase in the informal exchange rate and in the exchange rate gap. In addition, the strong exchange rate lag resulting from high inflation rates and a practically stable exchange rate have led to the Argentine economy experiencing a lower level of competitiveness, increased drainage of reserves and greater economic instability, among other harm done.

Faced with these serious problems, the government has adopted a series of orthodox-type measures intended to solve them. Accelerating the rate of devaluation, placing taxes on luxury goods, increasing interest rates and contracting the monetary base, are some of the policies that aim to decompress the exchange market and the market in goods, removing pressure on foreign currency rates and on price levels in the economy by reducing excess liquidity.

While these measures point in the right direction, many problems still need to be taken into consideration. It is vital that the government adopt a comprehensive program of economic policy to address the substantive issues that beset the Argentine economy, among which are the existence of bottlenecks in primary production sectors, a bulky and growing deficit in public accounts, an accelerated inflation rate, low creation of registered employment, stagnation in the distribution of wealth, and lack of credibility, among others.

Many of these changes are closely linked to deep institutional transformations. So Carlos Sanchez, in Chapter 6, analyzes the relationship between economics, development and institutions over an extended period between 1820 and today, reflecting on the origins of the Argentine state and its prospects.

Much of the institutional structure has to do with harmony and balance in building relationships between state, market and civil society, and with the failings in each of these that must be overcome as a prerequisite for planning sustainable development. Estefanía Nahas addresses this is-

sue in Chapter 5, which is complemented by the contribution of Jorge Giacobbe (h) throughout Chapter 4 on bottom-up change, as exemplified by the "Municipios hacia el Futuro" (Municipalities toward the Future) program, which the Córdoba Stock Exchange discussed during 2013 with a group of Cordoba province mayors.

Following on from recent editions, explaining competitiveness not only by institutional and macroeconomic factors, but also and largely by microeconomic aspects, Bernardo Tinti broadens this concept in Chapter 2. Meanwhile, in Chapter 3, Manuel San Pedro takes the issue into the practical field, presenting some results of the Project for Improving Regional Microeconomic Competitiveness, an ambitious and innovative project that the Córdoba Stock Exchange, the Bapro Group and the consultancy MKT worked on during much of 2013.

At the conjunction of microeconomics and territory, Fabio Quetglas, in Chapter 10, presents the cities again as a renewed scale from which to consider development strategies.

Betting on the benefits that can arise from working on microeconomic aspects gives form to the rest of the book, within the general framework of a focus on global value chains, as explained by Matías Vicente (Chapter 8). In Chapter 9, Franco Roland discusses the Japanese company scheme called Keiretsu, a construction that underpinned post-war growth in Japan and today is challenged by some unwanted side effects.

The value chain study continues in Chapter 12, in which Leonardo Faner describes the automotive-autoparts and food industry machinery value chains, within the Central Region.

The alliance between the Córdoba Stock Exchange and Italiana Link University, which aims to detect high complementarity in the agribusiness sectors of the Argentine and Italian economies, gives rise to chapters 13 and 14. In the first of these, Federico Priotti supported by Andrea Unfer, provides a new, detailed analysis of the huge potential of the legumes chain. Then, Emmanuel Cuesta assisted by Dario Di Nepi, deals with the chain of egg products as an interesting opportunity for regional development.

Throughout the analysis of the value chain is the theme of the development of small and medium enterprises and of entrepreneurs. Franco Roland in Chapter 7 summarizes a wealth of information at the level of existing SMEs, highlighting their importance in adding value and generating employment, and discussing a number of challenges that face this sector of the economy.

One of the main obstacles that arise in any SME diagnosis is the difficulty of access to finance. Noemí Pasquier, of the French University of Le Havre, in Chapter 15, leaves us her thesis which she conducted at IIE in 2013 on the present situation and prospects of venture capital in Argentina in general and in Córdoba in particular.

The chapters are completed with an analysis of the increase in public sector service efficiency that can be achieved from integrating information and communication technologies (ICT) in daily government business. Florencia Cámara examines the case of Canada and particularly that of some Canadian provinces in Chapter 16. Then Cecilia Camillucci applies the advantages of the use of ICT in health, presenting surprising results, which lead us to think of the enormous benefits to be gained from generalizing these applications, not only in health but also into the very sensitive area of education.

Health is presented in particular as an exercise in service sector analysis in Chapter 11. Florencia Cámara explains the results of a study being carried out for the past three years between Caescor-Aclisa and the IIE, monitoring the progress of the sector within the capital of Córdoba.

As every year, we hope that the material in the following pages will contribute some elements that may be useful in the discussions of our policy makers and of society as a whole.

Dr. Ramiro Sosa Navarro
Director - IIE

Cr. Horacio Parga
Presidente - BCC

Indice

1

Capítulo 1: Aspectos macroeconómicos 23

1.1 Introducción 25

1.2 Contexto Internacional 26

1.2.1 Introducción 26

1.2.2 Países desarrollados 28

1.2.2.1 Estados Unidos 29

1.2.2.2 Euro zona 34

1.2.3 Países emergentes 38

1.2.4 Una mirada a través de los mercados 42

1.2.4.1 Mercados Financieros 42

1.2.4.2 Mercados de commodities 45

1.3 Nivel de Actividad 45

1.3.1 La economía argentina 45

1.3.2 Indicadores de actividad 50

1.3.3 Indicadores de consumo 53

1.3.4 El Nivel de Actividad en la Provincia de Córdoba 57

1.3.5 Perspectivas de la Actividad 58

1.4 Industria 59

1.4.1 Evolución Sectorial 59

1.4.2 La dinámica por rubro 62

1.4.3 Brasil como productor de manufacturas, ¿socio o competidor? 65

1.4.4 Una mirada retrospectiva y prospectiva hacia el largo plazo 68

1.5 Inversión 71

1.5.1 Inversión Bruta Interna 71

1.5.2 Inversión Extranjera Directa 72

1.6 Sector Construcción 74

1.6.1 Panorama General 74

1.6.1.1 Evolución de los insumos 75

1.6.1.2 Costo de la construcción 80

1.6.1.3 Mercado inmobiliario 80

1.6.2 Respuestas del Sector Público 83

1.6.2.1 Certificados de Depósito para Inversión (CEDIN) 83

1.6.2.2 Plan PROCREAR 83

1.7 Sector Agropecuario 86

1.7.1 Sector Agrícola 86

1.7.1.1 Resultados de la Campaña 2012/13 86

1.7.1.2 Perspectivas para la Campaña 2013/14 90
1.7.1.3 Evolución de precios 91
1.7.1.4 Valor de la producción 96
1.7.1.5 Exportaciones y retenciones 97
1.7.1.6 Rentabilidad en la provincia de Córdoba 98
1.7.2 Sector Ganadero: bovino, porcino y aviar 101
1.8 Sector externo 111
1.8.1 Exportaciones 111
1.8.2 Importaciones 114
1.8.3 Resultado de la balanza comercial 116
Anexo 1.1: Escenarios de crisis en la evolución económica argentina 162
A1.1.1 Antecedentes 162
A1.1.2 Rasgos de las anteriores crisis y su relación con la incertidumbre actual 165
A1.1.3 Entorno de la evolución económica y social reciente 173
A1.1.4 Riesgos del enfoque económico vigente 175
A1.1.5 Cambios en la política económica pos-default 178
A1.1.6 Evolución de los salarios en las crisis 181
A1.1.7 Comportamiento de la inversión 183
A1.1.8 Gasto público y déficit 184
A1.1.9 Crisis y nivel de pobreza 186
A1.1.10 Indicadores sobre la incubación de una crisis 186
A1.1.11 Consideraciones finales 189

2

Capítulo 2: Competitividad Micro 191
2.1 Introducción 193
2.2 Marco teórico 193
2.2.1 El concepto de competitividad 193
2.2.2 El enfoque sistémico de competitividad 195
2.2.3 La discusión micro versus macro 196
2.2.4 Competitividad y eficiencia 198
2.3 Un modelo de competitividad micro 198
2.3.1 Elementos del modelo 198
2.3.2 Dinámica de la competitividad microeconómica 199
2.3.3 Comparación y medición 200
2.3.4 Aplicaciones 200
2.4 Las empresas frente a la competitividad microeconómica: requerimientos tecnológicos y organizacionales 202
2.4.1 Innovación de los recursos humanos 203

2.4.2 Orientación hacia el cliente 204
2.4.3 Inteligencia de mercado 205
2.4.4 Impacto del sector logístico 206
2.4.5 Aprovechamiento del capital social 207
2.5 La sostenibilidad de la competitividad 209
2.5.1 Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad 210
2.5.2 Índice de Progreso Social 212
2.6 Consideraciones finales 215

3

Capítulo 3: Mapa de Expectativas PYME, una herramienta diagnóstica de mejora de la competitividad sistemica a nivel micro 217
3.1 Consideraciones previas 219
3.2 El Estudio del Mapa de Expectativas 220
3.3. Caracterización de las empresas líderes y sus empresas del entorno 221
3.4 Cumplimiento de los "requerimientos" de la empresa líder por parte de sus empresas del entorno 222
3.5 Las "necesidades" de las empresas del entorno ante las empresas líderes 228
3.6 Recomendaciones 232
Anexo 3.1 Marco Teórico y Metodología 234

4

Capítulo 4: La política de abajo hacia arriba 239
4.1 Introducción 241
4.2 La transformación a partir de la democracia continua 242
4.3 El intendente, el tramo más importante de la boleta 242
4.4 Municipios hacia el futuro 243
4.5 Consideraciones finales 244

5

Capítulo 5: Interrelación del sector público, privado y sociedad civil para alcanzar la gobernabilidad 247
5.1 Introducción 249
5.2 Antecedentes de la gobernabilidad 249
5.3 Modos de cooperación entre Estado, mercado y sociedad civil 250
5.3.1 Negociaciones institucionalizadas vinculadas con temas de política macroeconómica 251

5.3.2 Redes mixtas público-privadas 251
5.3.3 Autorregulación de la sociedad 252
5.4 Fallas de los mercados y del Estado 252
5.4.1 Fallas de mercado 252
5.4.2 Fallas del Estado 253
5.5 Fallas de la sociedad civil 253
5.5.1 Fallas de coordinación 254
5.5.2 Fallas de información 254
5.6 Participación pública 255
5.7 Mecanismos de participación ciudadana 256
5.7.1 Presupuesto participativo 256
5.7.2 Juntas de participación vecinal 257
5.7.3 Audiencias públicas 257
5.7.4 Centros vecinales 258
5.8 Plan de Metas: instrumento para mejorar las condiciones para la participación 259
5.8.1 El caso del Plan de Metas aplicado a la Ciudad de Córdoba (Enero 2012) 260
5.9 Modelo Medellín: Modelo de Desarrollo Social Integral 261
5.9.1 Macroproyecto de Intervención Integral en el barrio Moravia 263
5.9.2 Implementación del Macroproyecto Urbano 263
5.10 Consideraciones finales 264

6

Capítulo 6: Economía e instituciones, reflexiones sobre nuestro origen y nuestro futuro 267
6.1 Introducción 269
6.2 La narrativa 271
6.3 Instituciones y desarrollo. Un intento de medición 274
6.4 Instituciones y desarrollo. Un intento de medición 281

7

Capítulo 7: Las PyMEs en Argentina 285
7.1 Introducción 287
7.2 Caracterización de las PyMEs argentinas 288
7.2.1 Aspectos estructurales 290
7.2.2 Aspectos coyunturales 292
7.3 La problemática específica de la PyME en Argentina 297
7.3.1 Amenazas del entorno 297

7.3.2 Debilidades de las firmas 299
7.4 Lineamientos para una gestión innovativa en las PyMEs argentinas 300
7.4.1 La situación actual 301
7.4.2 Líneas de acción en el marco de una estrategia colectiva 303
7.5 Consideraciones finales 306

8

Capítulo 8: Cadenas de Valor Globales 309
8.1 Introducción 311
8.2 ¿Qué es una cadena de valor? 312
8.3 Cadenas de Valor Globales (CVGs) 313
8.3.1 Gobernanza 317
8.3.2 Estandarización 319
8.3.3 Upgrading 322
8.4 Medición de la participación en CVGs 325
8.5 El rol de las PyMEs en las CVGs 328
8.6 Recomendaciones de política 329
8.7 Cadenas de Valor Globales en Argentina 332
8.8 Consideraciones Finales 333

9

Capítulo 9: La organización empresarial en Japón como modelo 335
9.1 Introducción 337
9.2 La noción de Keiretsu y los núcleos productivos japoneses 338
9.2.1 Marco conceptual 338
9.2.2 Breve reseña histórica 339
9.2.3 Caracterización de los principales núcleos productivos 340
9.3 Controversia sobre los agrupamientos empresariales en Japón 341
9.3.1 La mirada sobre el inversor 341
9.3.2 Concentración de mercado y elusión fiscal 342
9.3.3 El vínculo con sector políticos e institucionales 343
9.4 Similitudes y diferencias respecto de los clústeres y los distritos industriales 344
9.4.1 Competitividad, innovación y transferencia del conocimiento 344
9.4.2 Cooperación, coordinación y planeamiento estratégico 346
9.5 Experiencias internacionales bajo el paradigma de Keiretsu 348
9.6 Consideraciones finales 349

10

Capítulo 10: Ciudades 351
10.1 Inteligencia urbana, complejidad social y resiliencia 353
10.2 La inteligencia urbana y la hipercomplejidad social: dos caras de la misma moneda 357
10.3 Resiliencia, prevención de riesgos y el enfoque tecnocrático 357
10.4 Consideraciones finales 359

11

Capítulo 11: Salud 361
11.1 Introducción 363
11.2 Relevamiento de las clínicas privadas de la ciudad de Córdoba 364
11.3 Resultados generales 365
11.3.1 Facturación 365
11.3.2 Componente impositivo 368
11.3.3 Dependencia de las obras sociales 369
11.3.4 Recursos 370
11.4 Indicadores de eficiencia 373
11.4.1 Indicadores 373
11.4.2 Indicadores cruzados 377
11.5 Análisis cualitativo 379
11.6 Consideraciones finales 382

12

Capítulo 12: Cadenas de valor industriales en la Región Centro 385
12.1 Introducción 387
12.2 Cadena de valor automotriz autopartista de la Región Centro 388
12.2.1 Sector automotriz en Argentina y la Región Centro 389
12.2.2 Metodología 392
12.2.3 Principales resultados de la encuesta con datos cuantitativos 393
12.2.4 Principales resultados del análisis de redes 397
12.2.5 Principales resultados de la encuesta con datos cualitativos 405
12.2.6 Recomendaciones de política 410
12.3 Cadena de valor de la industria para la maquinaria alimenticia 411
12.3.1 Caracterización 411
12.3.2 Principales resultados de la encuesta con datos cuantitativos 414
12.3.3 Principales resultados de la encuesta con datos cualitativos 419
12.3.4 Recomendaciones de política 424
12.4 Consideraciones finales 426

13

Capítulo 13: Análisis de la cadena de legumbres 429
13.1 Introducción 431
13.2 Cadena de valor 432
13.3 Distintos tipos de legumbres 433
13.3.1 Garbanzo 433
13.3.2 Poroto 434
13.3.3 Arvejas 435
13.3.4 Lentejas 435
13.4 Mercado internacional: consumo, producción y comercio exterior 435
13.4.1 Producción y consumo 435
13.4.2 Comercio exterior 440
13.5 Mercado Nacional: producción, consumo y comercio exterior 444
13.5.1 Producción 444
13.5.2 Consumo 447
13.5.3 Comercio exterior 448
13.5.4 Precios 452
13.6 Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y propuestas 453
13.7 Consideraciones finales 455
Anexo 13.1: Análisis de la cadena de legumbres en Italia 457
A13.1.1 Sector primario de producción 457
A13.1.1.1 Producción de legumbres en Italia 457
A13.1.1.2 Distribución geográfica de la producción 458
A13.1.1.3 Productividad 460
A13.1.1.4 Comercio internacional: importaciones italianas de legumbres 462
A13.1.1.5 Máquinas para la siembra y cosecha 463
A13.1.1.5.1 Mercado nacional de máquinas agrícolas 464
A13.1.1.5.2 Comercio Internacional de máquinas agrícolas 464
A13.1.2 Nuevas tendencias. Oportunidades para la producción de legumbres 465
A13.1.2.1 Agricultura conservativa 465
A13.1.2.2 Conservación de la cosecha 466
A13.1.3 Sector secundario de la transformación de las legumbres 466
A13.1.3.1 Máquinas para la transformación de las legumbres 466
A13.1.3.2 Asociaciones de fabricantes de maquinaria para la industria alimentaria 466
A13.1.3.3 Comercio internacional de máquinas para la industria alimentaria 467
A13.1.3.4 Máquinas para el packaging 468
A13.1.3.4.1 Asociaciones de fabricantes de maquinaria para el packaging 469
A13.1.3.4.2 Comercio internacional 469
A13.1.3.5 Caso de estudio: PEDON S.P.A./ACOS S.P.A. 470
A13.1.4 Comercialización del producto 471

A13.1.4.1 Legislación común de calidad 472
A13.1.4.2 Acuerdos privados de calidad - Slow food 472
A13.1.4.3 Caso de estudio de Slow Food: lenteja de Ustica 473
A13.1.5 Ecomafia 474
A13.1.6 Análisis FODA de la Cadena italiana de legumbres 475
A13.1.6.1 Oportunidades de nuevos negocios 475
A13.1.7 Consideraciones finales 476

14

Capítulo 14: Oportunidades de agregado de valor en origen: la cadena de valor ovoindustrial 479
14.1 Introducción 481
14.2 La cadena de valor del huevo y los ovoproductos 482
14.3 Producción de huevo 483
14.3.1 Productores 483
14.3.2 Proceso 485
14.3.3 Producción 486
14.3.4 Precios y relación maíz-huevo 488
14.4 Argentina en el mundo 490
14.5 Los ovoproductos 491
14.5.1 Productores 492
14.5.2 Productos 493
14.5.3 Proceso 494
14.5.4 Mercado interno 495
14.5.5 Comercio exterior 496
Anexo 14.1: La industria de ovoproductos y maquinaria para la industria de ovoproductos en Italia 506
A14.1.1 La producción de huevos y ovoproductos en Italia 506
A14.1.2 El comercio exterior de huevos y ovoproductos 507
A14.1.3 La cadena de producción del ovoproducto 508
A14.1.3.1 El panorama de las principales empresas fabricantes de ovoproductos 508
A14.1.3.2 Caso de estudio: Eurovo 509
A14.1.3.3 Las empresas fabricantes de máquinas para la producción de ovoproductos 509
A14.1.3.4 Caso de estudio: La Pelbo 510
A14.1.3.5 Las cámaras y las asociaciones de categoría 510
A14.1.3.5.1 Asociaciones de productores de huevos y ovoproductos 511
A14.1.3.5.2 Asociaciones de fabricantes de maquinas para la transformación del huevo 511
A14.1.4 Relaciones comerciales entre Italia y Argentina en el sector de los huevos y ovoproductos 512
A14.1.5 Análisis FODA de Italia y Argentina 513
A14.1.6 Oportunidades para Córdoba 514
A14.1.7 Consideraciones finales 514

15

Capítulo 15: Capital de riesgo 517
15.1 Introducción 519
15.2 Las PyMEs y su rol en el empleo y el desarrollo económico 520
15.2.1 Medios de financiamiento de las empresas 521
15.2.2 Interés en el Capital de Riesgo en la región de Córdoba 522
15.3 Marco referencial 522
15.3.1 Marco teórico 523
15.3.1.1 Los segmentos del Private Equity 523
15.3.1.2 Objetivos 524
15.3.1.3. Características del capital de riesgo 524
15.3.2 Salida 524
15.3.3 Herramientas y documentos de apoyo al proceso 525
15.3.4 Financiamiento del emprendedor 525
15.3.4.1 Etapa semilla: Start-up y etapa de desarrollo 525
15.3.4.2 La etapa de desarrollo temprano 526
15.3.4.3. La etapa de crecimiento 527
15.3.4.4. La etapa de madurez 527
15.4 Panorama mundial 528
15.4.1 La evolución del capital de riesgo en el mundo 528
15.4.2 Tendencias globales en los últimos años 529
15.4.2.1 Reajuste del modelo de Capital de riesgo 530
15.4.2.2 Rol creciente del Corporate Venture 530
15.4.3 Los focos del Capital de Riesgo 530
15.4.3.1 Estados Unidos 530
15.4.3.2 Europa 531
15.4.3.3 Israel 531
15.4.3.4 China 531
15.4.3.5 India 532
15.4.4 Hacer negocios en el mundo 532
15.5 El desarrollo del capital de riesgo en Argentina 534
15.5.1 Aparición del capital de riesgo en Argentina 534
15.5.2 Perfil emprendedor en Argentina 534
15.5.3 Criterios para hacer negocios en Argentina 536
15.5.4 Marco legal y sistema impositivo 537
15.5.5 Políticas públicas para el desarrollo del capital de riesgo en Argentina 538
15.5.5.1. Ministerio de Ciencia y Tecnología 538
15.5.5.1.1 Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica 538
15.5.5.2 Líneas de crédito 541

15.5.6 El estado del Private Equity y del Capital de Riesgo en Argentina en 2013 541
15.6 El estado de inversión y el apoyo al proyecto en Córdoba 545
15.6.1 Red de Córdoba: Endeavor 546
15.6.2 Fondos de capital: Alaya Business Accelerator 546
15.6.3 Incubadoras 547
15.6.4 Apoyo de talentos académicos 548
15.6.5 Programas provinciales y nacionales 551
15.6.6 Inversores ángeles 553
15.6.7 Auspiciantes, apoyo al talento empresarial, laboral y a la innovación 554
15.7 Consideraciones finales 557

16

Capítulo 16: Experiencia ganada en la aplicación de tecnología en el gobierno de Canadá 559
16.1 Introducción 561
16.2 Gobierno electrónico o E-Government 562
16.3 Experiencia de Canadá 565
16.3.1 Cronología 565
16.3.2 Estrategia de Gobierno en línea (GOL) 566
16.3.3 El Canal Seguro 570
16.3.4 GOV 2.0 y Gobierno Abierto (Open Government) 571
16.4 Nuevo Brunswick 576
16.5 Consideraciones finales 578

17

Capítulo 17: Aplicación de las TIC en la salud 581
17.1 Introducción 583
17.2 TIC para la Salud (HIT) 589
17.3 Las HIT como soporte en la mejora de los servicios asistenciales 592
17.3.1 El proceso asistencial 595
17.3.2 Historia Clínica Electrónica 595
17.3.3 Gestión integral de solicitudes diagnósticas 599
17.3.4 Sistemas de información del laboratorio clínico (LIS) 599
17.3.5 Patología digital y telepatología 600
17.3.6 Telemedicina 601
17.3.7 Gestión de la imagen médica digital 601

17.3.8 Farmacoterapia 602
17.3.9 Prevención 603
17.3.10 Intercambio de información clínica 606
17.3.11 Salud Pública 606
17.4 Niveles de HCE y grado de adopción de estas tecnologías 607
17.5 Valor de las TIC en salud 610
17.6 Consideraciones finales 619

Bibliografía 621

Periódicos y revistas consultadas 627
Páginas web consultadas 627



Aspectos macroeconómicos

Capítulo 1: Aspectos macroeconómicos

Argentina se ha encontrado desde mediados de 2006 con excelentes precios internacionales de los commodities, lo que ha llevado a que en ciertos años los términos de intercambio sean los más altos de la historia. Esta tendencia, al contrario del pasado, se ha mantenido relativamente estable por los últimos ocho años. A pesar de ello, las desacertadas políticas económicas han llevado al país a una situación angustiante. Los dos flancos débiles son el gasto público ineficiente y la debilidad externa, dada no por lo que se deja de exportar, sino por aquellos dólares que no vienen, ya sea en forma de inversión extranjera directa o para refinanciar vencimientos de deudas. Pero, las medidas de fines de 2013, principio de 2014 le han otorgado tiempo al gobierno para poder ajustar variables críticas y no llegar a una crisis inmediata. Los puntos que aún quedan por ver son como encaran la eficientización del gasto público y convencer a los mercados externos de que han cambiado para así obtener deuda fresca, la cual tendría incentivos a financiar inversiones en energía, minería e infraestructura. Pero la deuda más difícil de zanjar es la institucional, social y educacional.

1.1 Introducción

Durante 2013, la economía mundial se ha caracterizado por países desarrollados que registraron signos de mejora en su actividad económica, lo que sugiere que lo peor de la crisis ya ha sido resuelto. Por otro lado, las economías emergentes han experimentado un menor dinamismo en relación a años anteriores. Así, a partir de 2014 se espera que las primeras comiencen a incrementar su contribución al crecimiento mundial, recuperando parte del terreno perdido luego del estallido de la crisis.

Los factores explicativos de la peor performance relativa de los países emergentes en 2013 responden a cuestiones de orden estructural como así también coyuntural. Entre los factores estructurales se puede citar, por ejemplo, la necesidad de la República Popular China de virar hacia un modelo de crecimiento basado en el consumo y la existencia de cuellos de botella en la industria en Brasil. En cuanto a los factores coyunturales, las economías mencionadas se han visto fuertemente afectadas por condiciones más restrictivas y volátiles en el mercado financiero mundial. La causa principal de esto último ha sido la estrategia "flight to quality" llevada a cabo por los agentes financieros como consecuencia del temor impuesto por la Reserva Federal de los Estados Unidos acerca de un posible recorte en los estímulos monetarios a partir del mes de mayo, el cual se materializó en diciembre. De esta forma, los agentes optaron por refugiarse en activos más seguros, como los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, generando una gran salida de capitales en las economías emergentes, fuertes depreciaciones de sus monedas, encarecimiento del crédito, etc.

En relación a Argentina, no ha sufrido los problemas mencionados. En primer lugar, no se ha visto expuesta a las condiciones adversas mencionadas, ya que no se encuentra inserta en el mercado de capitales internacional. En lo que refiere a la evolución del producto bruto interno, Argentina ha experimentado una tasa de crecimiento económico superior en 2013 a la observada en 2012, año en el cual la economía permaneció estancada. Lo anterior se refleja, tanto en el desempeño de indicadores públicos, como así también privados. Así, el Estimador Mensual de Actividad Económica elaborado por el INDEC (EMAE-INDEC) creció 4,9% en 2013 mientras

que doce meses antes se expandió tan sólo 1,8%. En el caso del Índice General de Actividad elaborado por la consultora Orlando J. Ferreres (IGA-OJF), las tasas de variación se ubicaron en 3,2% y -0,5% respectivamente. Por el lado de la oferta, los sectores con mayor contribución al crecimiento fueron la intermediación financiera, servicios personales, hoteles y restaurantes, agricultura y ganadería e industria.

Durante 2013, la economía argentina ha reafirmado la preponderancia del consumo por sobre los demás factores de demanda (inversión y exportaciones netas), ratificando el enfoque hacia el mercado interno. Adicionalmente, la economía se enfrenta a mayores restricciones de oferta generadas principalmente por un nivel de inversión que representa una menor proporción del producto bruto interno que hace unos años atrás, una retracción en el nivel de inversión extranjera directa, un mayor envejecimiento en los equipos físicos de producción, entre otros. De esta forma, la presión en el mercado de bienes toma cada vez mayor importancia, reflejándose en el nivel de precios.

Otro de los problemas estructurales a los que se enfrenta la economía argentina es el excesivo y creciente déficit público. En 2013, el resultado financiero del Sector Público fue de -$64.477 millones mientras que el déficit primario ha sido de $22.479 millones. Si a este último se le resta las rentas de la propiedad provenientes principalmente del BCRA y ANSES, alcanza los $81.738 millones, es decir, un 147% superior al de 2012. De esta forma, queda en evidencia la importancia de los fondos provenientes de otras entidades públicas para el Sector Público.

La gran necesidad de financiamiento por parte del gobierno, repercute en la emisión monetaria llevada a cabo por el BCRA y esta, en la evolución del nivel de precios. Así, mientras que en 2012 el sector público explicó la emisión de $47.495 millones, en 2013 lo hizo por $94.082 millones.

La alta tasa de inflación experimentada en 2013 ha afectado a la economía a través de un gran número de canales, entre los que cabe mencionar: contracción del 4,6% en el salario real, pérdida de reservas, aumento en la cotización del tipo de cambio informal y en la brecha cambiaria, etc. Además, el fuerte atraso cambiario derivado de altas tasas de inflación y de un tipo de cambio prácticamente estable, llevó a la economía argentina a experimentar un menor nivel de competitividad, un mayor drenaje de reservas, mayor inestabilidad económica, entre otros.

Frente a los graves problemas mencionados, el gobierno adoptó una serie de medidas de tinte ortodoxo con la intención de solucionar los problemas descriptos. Así, luego del cambio de gabinete ocurrido en noviembre, se experimentó una aceleración en la tasa de devaluación, la cual alcanzó su máximo valor en enero de 2014 con un crecimiento del 16% en tan sólo dos días. Adicionalmente, el gobierno implementó una política de fuerte aumento en las tasas de interés para descomprimir el mercado cambiario y el de bienes quitando presión a la cotización de la moneda extranjera y al nivel de precios de la economía. Otro componente de la política monetaria restrictiva, llevada a cabo por la autoridad monetaria, ha sido la contracción de la base monetaria, principalmente a través de sus títulos, con el objeto de disminuir el exceso de liquidez.

Si bien las medidas mencionadas se dirigen por el camino correcto, aún deben tenerse en cuenta un gran número de problemas. En otras palabras, resulta de vital importancia que el gobierno adopte un programa integral de política económica tendiente a solucionar los problemas de fondo que acechan a la economía argentina, entre los cuales cabe mencionar, la existencia de cuellos de botella en sectores productivos primarios, el abultado y creciente déficit de las cuentas públicas, la aceleración en la tasa inflacionaria, la baja creación de empleo registrado, el estancamiento en la distribución de la riqueza, entre otros.

1.2 Contexto Internacional

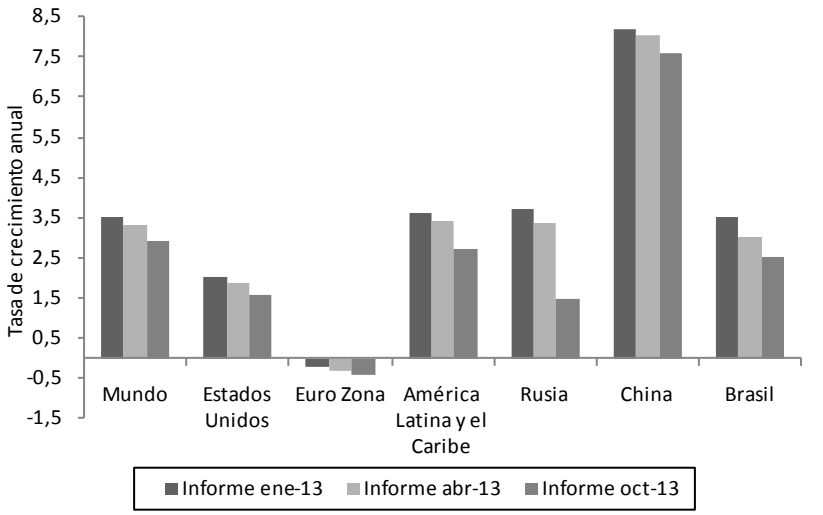
1.2.1 Introducción

Durante el año 2013, la economía internacional se ha caracterizado por un bajo dinamismo y un alto grado de volatilidad financiera. Desde la crisis financiera de 2008, el crecimiento de la

economía mundial ha sido impulsado principalmente por países emergentes y en desarrollo. Sin embargo, a lo largo de 2013 se observa un cambio en esta tendencia. Mientras que las economías desarrolladas continúan su sendero de gradual recuperación, impulsadas principalmente por Estados Unidos, las economías emergentes han disminuido su dinamismo. A pesar de que las tasas de crecimiento de estas últimas son menores a las experimentadas en los últimos años, continúan siendo superiores a las experimentadas por los países desarrollados y siguen representando el grueso del crecimiento mundial.

Las proyecciones de crecimiento para 2013 y 2014 que realiza el Fondo Monetario Internacional[130] han sido corregidas a la baja en los sucesivos informes presentados durante el año (ver Gráfico 1.1)[131]. Son varios los acontecimientos ocurridos en 2013 que ayudan a justificar estas correcciones: la incertidumbre experimentada por los mercados a partir de mayo acerca de un posible recorte en los estímulos monetarios realizados por la Reserva Federal de los Estados Unidos, el cierre del gobierno de los Estados Unidos ocurrido en el mes de octubre y el problema de la deuda de dicho país, el menor dinamismo experimentado por China, los conflictos geopolíticos de medio oriente, entre otros.

Gráfico 1.1: Tasas de crecimiento proyectadas. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En función a lo descripto, en las siguientes secciones se realizará un análisis de lo ocurrido en las economías avanzadas, específicamente Estados Unidos y en la Eurozona; y en las economías emergentes y en desarrollo. Para ello se describirá la evolución de variables reales y monetarias en una primera instancia, para luego investigar los efectos que estos tuvieron en los mercados financieros y de commodities. Además, se analizarán las causas y consecuencias de los hechos mencionados anteriormente debido a su gran importancia en el desarrollo económico global.

[130] En abril y octubre de cada año se presentan los informes sobre perspectivas de la economía mundial (WEO, por sus siglas en inglés). Las tasas de crecimiento de ambos informes son actualizadas en junio y enero del año siguiente, respectivamente.

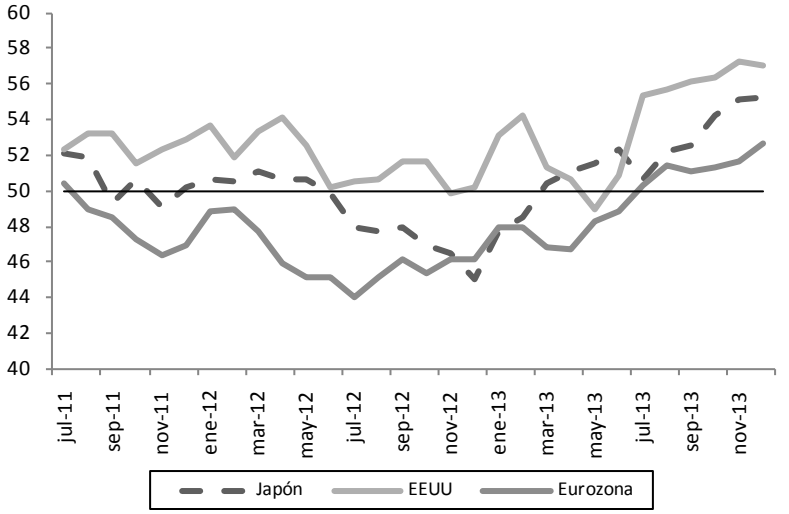
[131] En enero 2014, el FMI publicó una actualización de las proyecciones presentadas en el informe de Perspectivas de la economía mundial de octubre de 2013. En la misma, se revisó al alza las proyecciones de crecimiento de la economía mundial y de las economías avanzadas para 2014 mientras que lo contrario ocurrió para las economías emergentes y en desarrollo. De esta forma, se confirma la recuperación de las economías avanzadas y la pérdida de dinamismo de los emergentes que, si bien se ven beneficiados por una mejora en su demanda externa como resultado de la mejor performance de los países desarrollados, su demanda interna continúa siendo fuente de preocupación.

1.2.2 Países desarrollados

En las economías avanzadas, durante el año 2013 se registraron signos de mejora en la actividad económica sugiriendo que lo peor de la crisis ya ha terminado. Una clara señal de esta situación se observa al analizar la evolución del índice de pedidos manufactureros de compra (índice PMI, por sus siglas en ingles)[132].

Como se observa en el Gráfico 1.2, los PMI manufactureros de las tres principales economías desarrolladas exhiben valores superiores a 50, situándose así en el tramo expansivo. El índice de Japón exhibió una tendencia creciente a lo largo del año y superó el umbral en el mes de marzo. Tal como lo indica el informe publicado por la compañía Markit, en diciembre el índice adoptó el valor más alto desde julio de 2006 (55,2). El índice de Estados Unidos[133] se ubicó en la senda de expansión prácticamente todo el año, excepto en el mes de mayo. Por último, cabe destacar la mejora en la performance de la Eurozona, cuyo PMI manufacturero indicó una expansión a lo largo del segundo semestre del año y asumió el valor de 52,7 en el mes de diciembre, el máximo valor en 31 meses tal como lo indica el informe de prensa publicado por Markit.

Gráfico 1.2: Índice PMI manufacturero. Período jul-11 a dic-13



Nota: valores mayores a 50 significa expansión, valores inferiores a 50 contracción.
Fuente: IIE sobre la base de Markit y FED.

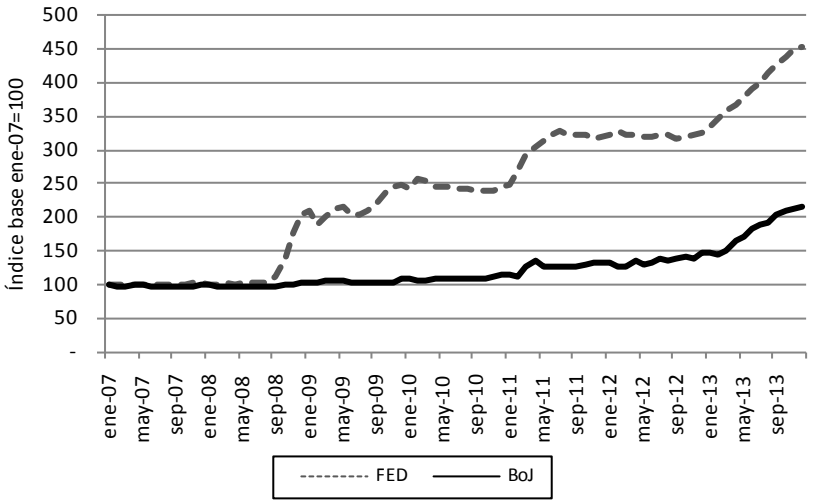
Estos indicios de recuperación han sido fruto de las numerosas medidas de política económica adoptadas en dichos países. Luego de la crisis financiera de 2008, los gobiernos implementaron medidas de política fiscal y monetaria laxas a fin de contrarrestar los efectos negativos, como ser las bajas tasas de crecimiento, altas tasas de desempleo, altos niveles de deuda, entre otros. En el plano monetario, por ejemplo, sus bancos centrales han desarrollado una política monetaria ultra expansiva caracterizada por bajas tasas de interés, grandes compras de activos, inyección de liquidez, entre otros. Así por ejemplo, entre enero de 2007 y diciembre de 2013, la base monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) se ha más que triplicado

[132] El índice PMI manufacturero de cada país se construye en base a encuestas mensuales realizadas a empresas manufactureras del sector privado acerca de la evolución de determinadas variables tales como la producción, los nuevos pedidos, el nivel de stocks, el nivel de empleo, entre otros. Valores superiores a 50 indican que el sector manufacturero se está expandiendo, mientras que valores inferiores a 50 indican que se contraerá. De esta forma, el valor de 50 indica la ausencia de cambios.

[133] El índice PMI utilizado es el elaborado por Institute for Supply Management (ISM). Al igual que el índice elaborado por Markit, se tienen en cuenta una serie de variables para su elaboración como, por ejemplo, nivel de producción, nuevos pedidos, empleo, precios, nivel de stock, etc. Valores superiores a 50 también indican una expansión del sector manufacturero y valores inferiores a 50 indican una contracción.

y la de Japón se ha más que duplicado. Sin embargo, en el mes de diciembre la FED empezó a recortar las compras mensuales de activos, tema que se ampliará más adelante.

Gráfico 1.3: Evolución base monetaria. Período ene-07 a dic-13



Fuente: IIE sobre la base de FED y Banco Central de Japón (BoJ).

Las principales economías avanzadas han continuado, durante el año bajo análisis, haciendo uso de la política económica para paliar los problemas de sus economías. Japón, por ejemplo, desarrolló un plan integral de política económica denominado Abeconomics[134]. Tal como lo detalla el informe acerca de las perspectivas de la economía mundial de octubre de 2013 del Fondo Monetario internacional (FMI), el programa es una combinación de tres categorías de políticas o "flechas". La primera flecha busca dar fin a la deflación y alcanzar su meta inflacionaria del 2% para 2015 a través de la implementación de una política monetaria más expansiva (QQME por sus siglas en ingles)[135]. La segunda flecha hace referencia a una política fiscal flexible a través de la cual buscan estimular la economía y mejorar el resultado primario del gobierno. Por último, la tercera flecha consiste en reformas estructurales.

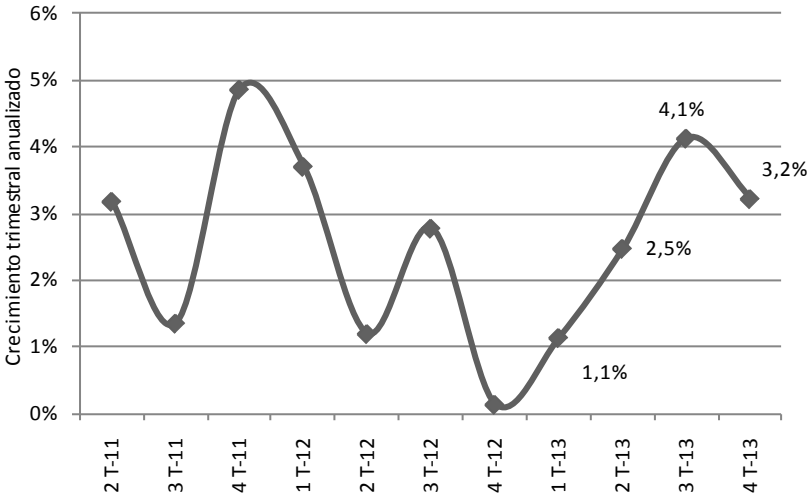
1.2.2.1 Estados Unidos

En el 2013, la economía estadounidense ha brindado señales de que su recuperación se está afianzando. Las tasas de crecimiento trimestrales anualizadas han aumentado durante los tres primeros trimestres y sólo ha disminuido en el cuarto (ver Gráfico 1.4). La tasa de crecimiento obtenida en el último trimestre también representa un indicio de la mejora que está experimentando su economía ya que, a pesar del cierre parcial del gobierno, la tasa no fue tan baja como se esperaba.

[134] Se lo denomina así por el Primer Ministro Abe, quien propuso este programa económico.

[135] La medida más importante de la misma es la introducción de compras por parte del Banco Central de Japón de bonos del Gobierno de más largo plazo y de mayor tamaño.

Gráfico 1.4: Crecimiento trimestral anualizado del PBI. Período 2 T-11 a 4 T-13



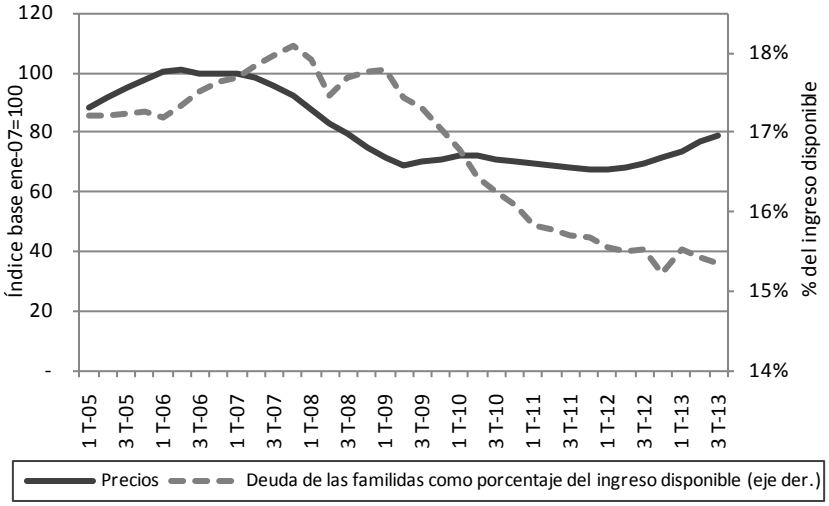
Fuente: IIE sobre la base de FED.

Las mejores tasas de crecimiento descriptas se deben, principalmente, a una mejora en el desempeño del consumo privado y de la inversión. Ambas, se han visto favorecidas por el fortalecimiento en el sector inmobiliario durante 2013. Tanto el inicio de viviendas como los permisos para la construcción han aumentado 2% y 5%, respectivamente. La mejora en la performance del sector también puede percibirse en la evolución de su nivel de precios que, tal como se observa en el Gráfico 1.5, ha experimentado una mejora del 13% entre enero y noviembre de 2013. Cabe aclarar que si bien el sector mostró claras señales de recuperación, aún no se han alcanzado los niveles previos a la crisis financiera.

La mejora en el precio experimentado por el mercado inmobiliario y el mercado bursátil impactó en el nivel de riqueza de las familias. Además, también se observa un mayor desapalancamiento de los hogares (ver Gráfico 1.5) y un disminución en el nivel de ahorro como porcentaje del ingreso disponible[136], ambas medidas generan un importante impulso en el consumo dado que una mayor proporción del ingreso se utiliza para la compra de bienes y/o servicios en vez de para el pago de deuda o el ahorro.

[136] En base a los datos de la FED, se observa que el ahorro personal como porcentaje del ingreso disponible fue del 4,6% en promedio en los tres primeros trimestres de 2013, mientras que en igual período de 2012 fue de 5,3%.

Gráfico 1.5: Indicador del sector inmobiliario y deuda de las familias como porcentaje del ingreso disponible. Período 1 T-05 a 3 T-13



Nota: El índice de precio utilizado es el Case Shiller Home Prices Index, el cual contempla los precios de las principales 20 regiones metropolitanas.
Fuente: IIE sobre la base de FED.

Luego de la crisis financiera de 2008, el gobierno de los Estados Unidos tomó sucesivas medidas de política económica para amortiguar los efectos negativos de la misma en la actividad económica. Una de las herramientas utilizadas fue la política monetaria, dirigida por la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), que consistió en diferentes planes de relajamiento cuantitativo[137]. A través de estos programas la autoridad monetaria busca alcanzar sus dos objetivos de largo plazo: lograr la estabilidad de precios y alcanzar el máximo nivel de empleo.

A pesar de la compra masiva de activos y de la consiguiente inyección de liquidez por parte de la FED, la tasa de inflación se mantuvo por debajo de la meta inflacionaria del 2%.

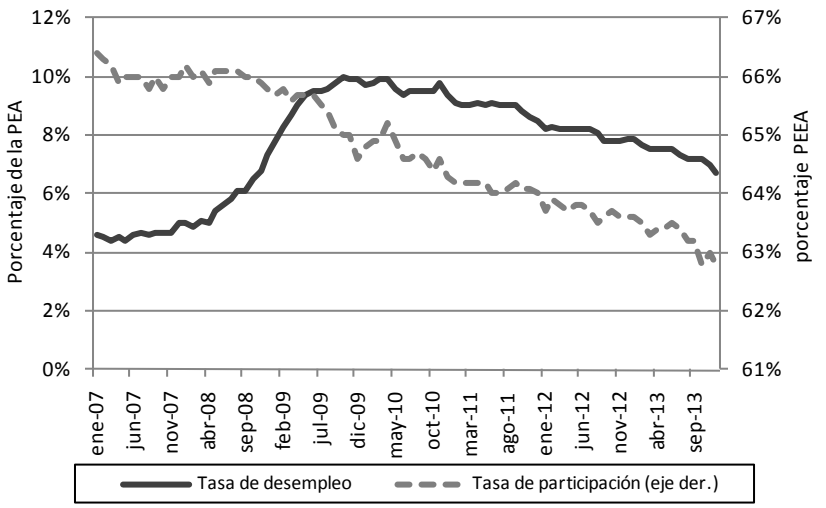
Respecto al segundo objetivo de política de la FED, se observa una tendencia descendente de la tasa de desempleo durante el año, la cual disminuyó del 7,9% en diciembre de 2012 al 6,7% en diciembre de 2013. Sin embargo, también se observa una disminución en la tasa de participación[138], lo cual podría explicarse por la teoría del trabajador desalentado[139]. Por lo tanto, la disminución en la tasa de desempleo experimentada no se debe a que un mayor número de personas hayan conseguido trabajo, sino a que parte de los desempleados han decidido dejar de buscar empleo (ver Gráfico 1.6).

[137] En noviembre de 2008 se lanzó el QE1 por US$600.000 millones, en diciembre del mismo año se recortan las tasas de interés de referencia manteniéndolas en un rango de 0% y 0,25%, en marzo de 2009 se amplía el QE1 por un monto de US$1.750 millones, en noviembre de 2010 se lanzó el QE2 por US$600 millones y en agosto de 2011 comienza a regir el programa denominado "Operación Twist" a partir del cual la FED compraba bonos del tesoro de largo plazo y vendía de bonos de corto plazo, de manera del modificar las curva de rendimientos de tasas de interés sin generar un aumento de liquidez en el mercado. En septiembre de 2012 se anunció el QE3 que consistió en la compra de US$40.000 millones por mes de activos cuyo valor subyacente era una hipoteca. En diciembre de 2012 la FED decidió ampliar el QE3 por un monto de US$85.000 millones por mes, US$40.000 millones para compras de activos cuyo valor subyacente era una hipoteca y US$45.000 para compras de bonos de largo plazo del Tesoro.

[138] Es la fuerza laboral como porcentaje de la población civil no institucionalizada, es decir, personas de 16 años o más que no forman parte de la fuerza militar ni que no se encuentran en instituciones como la cárcel, residencias para la tercera edad, entre otros.

[139] Hace referencia a que una persona activa en el mercado laboral, que busca trabajo por un tiempo prolongado y al no conseguir, se desalienta y decide salir del mercado laboral.

Gráfico 1.6: Tasa de desempleo y tasa de participación. Período ene-07 a dic-13



Fuente: IIE sobre la base de FED.

Debido a la mejora evidenciada en los indicadores macroeconómicos y en el ritmo de crecimiento real de la economía, la FED anunció, en su reunión de política monetaria de mayo, la posibilidad de un recorte gradual en el monto de las compras realizadas por dicha entidad[140] a finales de 2013. Por otro lado, también anunció que la tasa de interés de referencia se mantendría en los valores actuales (entre un 0% y 0,25%) al menos hasta que la tasa de desempleo sea del 6,5%, las tasas de inflación proyectadas entre uno y dos años no superen el 2,5% y las expectativas inflacionarias de largo plazo se mantengan estables. Las consecuencias que trajo aparejada la posibilidad de un recorte en el volumen de las compras mensuales realizadas por la FED fueron significativas y de gran importancia en el plano económico mundial, por lo que se las analiza con más detalle en el apartado 1.2.4. Finalmente, debido a la mejora en los indicadores de actividad económica y de mercado laboral, la FED decidió, en su reunión de política monetaria de diciembre, recortar su volumen de compras a US$75.000 millones. En de enero de 2014 realizó otro recorte de US$10.000 millones.

La política monetaria laxa de 2013 sirvió para contrarrestar, en parte, la política fiscal contractiva adoptada en dicho período. En enero se logró evitar el abismo fiscal[141] a través de un aumento impositivo sólo para un determinado sector de la población. De esta forma, aumentaron los impuestos sólo para individuos con ingresos superiores a los US$400.000 al año o familias con ingresos superiores a los US$450.000. En marzo, se llevó a cabo un recorte automático del gasto público, luego de que el mismo fuera pospuesto en enero[142]. De esta manera, el año fiscal estuvo caracterizado por una gran disminución del déficit financiero, lo cual se observa en el Gráfico 1.7. Más específicamente, el déficit como porcentaje del PBI disminuyó del 6,8% de 2012 al 4,1% en 2013[143].

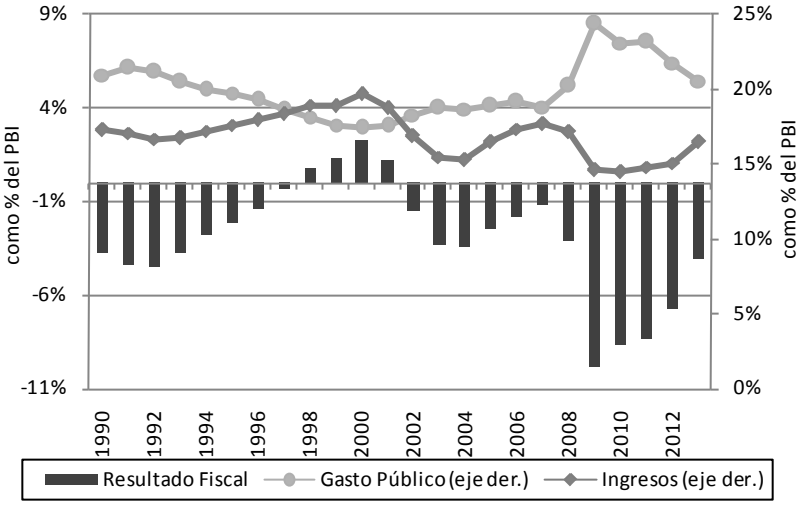
[140] Cuando la FED lanzó el programa QE3 también anunció que se reservaba el derecho de variar los montos de las compras en función a la evolución de la economía y también quedaría bajo su criterio determinar la duración del programa.

[141] Se refiere a la expiración de todas las medidas excepcionales tomadas por George W. Bush en 2001 y 2003 que consistieron en rebajas impositivas y en aumentos temporales del gasto.

[142] Esto es lo que se conoce como secuestro del gasto. Fue introducido en el marco de la 'Budget Control Act' de 2011.

[143] Congressional Budget Office (2013)

Gráfico 1.7: Indicadores fiscales. Período 1990 a 2013



Fuente: IIE sobre la base de FED.

Las diferencias ideológicas entre demócratas y republicanos no sólo dejaron a los Estados Unidos al borde del abismo fiscal en enero de 2013 sino que generó el cierre del gobierno en octubre. El año fiscal en los Estados Unidos comienza el primero de octubre y finaliza el 30 de septiembre del año siguiente. Para que el gobierno pueda llevar a cabo sus tareas con normalidad, es necesario que el Congreso apruebe el presupuesto del Estado antes del comienzo del nuevo ejercicio fiscal, es decir, el primero de octubre. En 2013 dicha ley no fue aprobada a tiempo y derivó en el cierre del gobierno por dieciséis días. De esta forma, el gobierno debió comenzar el nuevo año fiscal sin presupuesto, por lo que no estaba autorizado a gastar dinero y debió suspender algunas de sus actividades. Esto llevó al cierre de museos, parques nacionales, oficinas gubernamentales, se determinó el cese de actividades de trabajadores no esenciales, entre otros. El 17 de octubre se llegó a un acuerdo a través del cual se posibilitó la reapertura del gobierno hasta el 15 de enero de 2014 y se estableció la convocatoria de una comisión para negociar el presupuesto para dicho año. Finalmente, el Senado aprobó una ley presupuestaria el 16 de enero de 2014 por US$1.100 millones, lo cual permitirá al gobierno a operar con normalidad hasta el próximo ejercicio fiscal el 30 de septiembre de 2014.

El límite de la deuda[144] fue otro de los problemas al cual se enfrentó la economía estadounidense durante 2013. En febrero, se decidió suspender el techo de la deuda hasta el 18 de mayo momento a partir del cual el gobierno alcanzó el límite de endeudamiento establecido (US$16.699 billones)[145]. A partir de ese momento, el gobierno utilizó medidas extraordinarias para poder continuar operando sin traspasar el techo de la deuda. Sin embargo, a mediados de octubre era necesaria la aprobación por parte del Congreso de un nuevo techo de la deuda, ya que se estimaba que las medidas extraordinarias se agotarían el 17 de octubre aproximadamente[146]. El temor de un posible cese de pagos por parte de los Estados Unidos se manifestó en los mercados a través de un notable aumento en la tasa de interés de las letras del Tesoro a cuatro semanas, la cual aumentó de un 0,03% el último día de septiembre a un 0,26% el 11 de octubre. Finalmente, el Congreso decidió suspender el techo de la deuda hasta el 7 de febrero

[144] El límite de deuda es el monto máximo de deuda que el Departamento del Tesoro puede emitir al público y a otras agencias federales (Congressional Budget Office a, 2013).

[145] La suspensión de la deuda significa que el Departamento del Tesoro puede tomar nueva deuda para poder cubrir las necesidades del gobierno durante ese período. El nuevo límite de deuda surge de sumar al límite de deuda establecido previo a la suspensión, el monto de deuda emitida durante dicho período (Congressional Budget Office a, 2013).

[146] Committee for a Responsible Federal Budget (2013).

de 2014. A partir de ese momento, el gobierno cuenta con las medidas extraordinarias para no traspasar el techo de la deuda. Sin embargo, se estima que las mismas alcanzarán sólo hasta marzo por lo que resulta imperioso que el Congreso fije un nuevo límite de endeudamiento[147].

1.2.2.2 Euro zona

Luego de seis trimestres con tasas de crecimiento negativas del producto, la eurozona logró dejar atrás la recesión en el segundo trimestre de 2013 con una tasa de crecimiento del producto real del 0,3% respecto al trimestre previo. Esto fue posible gracias a la contribución positiva de la demanda externa e interna excluyendo la variación de existencias, es decir, el consumo de las familias, del gobierno y la formación bruta de capital fijo. Tal como puede observarse en el Cuadro 1.1, en el tercer trimestre también se experimentó un aumento en el PBI, aunque a un menor ritmo. En dicho período el crecimiento se debió exclusivamente a la contribución positiva de la demanda interna, ya que las exportaciones netas contribuyeron negativamente. Esto último fue consecuencia de que las importaciones de la eurozona, impulsadas por la recuperación del consumo interno, superaron a las exportaciones de la región, las cuales fueron moderadas debido al debilitamiento de la demanda externa y a la apreciación del euro en términos efectivos nominales[148].

En los últimos meses se ha observado una mejora en los indicadores de confianza, lo cual se encuentra en línea con la mejor performance de la demanda interna en los últimos cuatrimestres. Ya que un mayor grado de certidumbre evitaría que empresas y familias pospongan decisiones de consumo e inversión.

La mejora observada en la evolución del PBI desde el segundo trimestre de 2013 también se observa en la evolución del producto de los países que conforman la eurozona. Tal como se observa en el Cuadro 1.1, algunos países como Alemania, Bélgica y Portugal han experimentado aumentos en su PBI desde el segundo trimestre. Otros, como España e Italia, si bien han obtenido tasas positivas desde el tercer trimestre, en el segundo trimestre la caída del producto ha sido mucho menor que en los períodos previos o bien ha sido nula como es el caso de Austria y Holanda.

Pese a la recuperación descripta anteriormente, las tasas de desempleo siguen siendo muy elevadas y dispares entre los países miembros (ver Cuadro 1.1). Además, en un gran número de países la tasa de desempleo muestra una tendencia creciente y aún supera el valor previo a la crisis.

[147] Congressional Budget Office (2013).

[148] Banco Central Europero (2013).

Cuadro 1.1: Crecimiento económico y desempleo

		4 T-12	1 T-13	2 T-13	3 T-13
Eurozona	PBI Crecimiento trimestral	-0,5%	-0,2%	0,3%	0,1%
	Des. como % de la PEA	11,8%	12,0%	12,1%	12,1%
Bélgica	PBI	-0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
	Desempleo	8,0%	8,3%	8,4%	8,5%
Alemania	PBI	-0,5%	0,0%	0,7%	0,3%
	Desempleo	5,4%	5,4%	5,3%	5,3%
Irlanda	PBI	0,2%	-1,1%	1,0%	1,5%
	Desempleo	14,3%	13,7%	13,7%	12,8%
España	PBI	-0,8%	-0,4%	-0,1%	0,1%
	Desempleo	26,1%	26,4%	26,5%	26,6%
Francia	PBI	-0,2%	-0,1%	0,6%	-0,1%
	Desempleo	10,6%	10,8%	10,8%	10,9%
Italia	PBI	-0,9%	-0,6%	-0,3%	0,0%
	Desempleo	11,4%	11,9%	12,1%	12,3%
Holanda	PBI	-0,6%	-0,3%	0,0%	0,2%
	Desempleo	5,6%	6,2%	6,7%	7,0%
Austria	PBI	-0,1%	0,1%	0,0%	0,2%
	Desempleo	4,6%	4,9%	4,7%	4,9%
Portugal	PBI	-1,9%	-0,4%	1,1%	0,2%
	Desempleo	17,1%	17,5%	16,9%	16,0%

Fuente: IIE sobre la base de Eurostat.

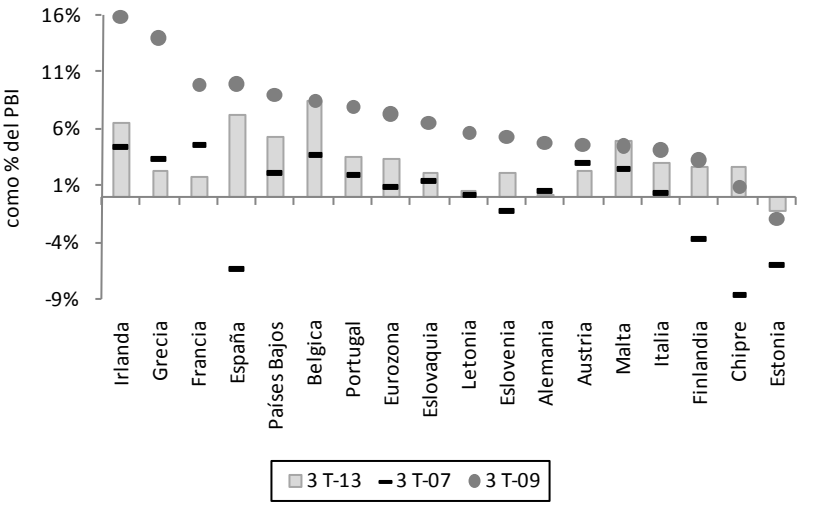
Luego de la crisis financiera de 2008, los países hicieron uso de su política monetaria y su política fiscal para amortiguar los efectos negativos de la misma. Mientras la política monetaria es manejada por el Banco Central Europeo (BCE), la política fiscal continúa siendo ejecutada por los gobiernos de cada país. Sin embargo, estos deben cumplir con las normas acordadas en la Unión Europea. Así, por ejemplo, a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se establecieron dos normas de suma importancia para los países miembros: la deuda pública debe ser menor o igual al 60% del PBI y el déficit fiscal no puede superar el 3% del producto.

A pesar de las normas mencionadas, la crisis financiera provocó un gran deterioro en dichos ratios y se ubicaron bastante por encima de los criterios establecidos por el PEC. Tal como se menciona en el boletín mensual del BCE de diciembre de 2013, el debilitamiento en los indicadores fiscales se debió, en gran parte, a las medidas de estímulo fiscal adoptadas en el contexto del Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) con el objeto de aminorar los numerosos efectos negativos de la crisis en la economía. Debido a la preocupante situación fiscal, en octubre de 2009 se decidió una salida coordinada de los estímulos fiscales mencionados y el ritmo de ajuste de cada país dependería de las circunstancias específicas del mismo. *"El esfuerzo de ajuste estructural medio anual necesario para corregir los desequilibrios presupuestarios oscilaba entre más de 0,5 puntos porcentuales y más de 2 puntos porcentuales del PBI para los países con problemas de sostenibilidad significativos"* (Banco Central Europeo, 2013).

A fin de reforzar la gobernanza económica de la UE, la cual fue afectada por la crisis de la deuda sufrida por los países miembros de la misma, en diciembre de 2011 se decidió reforzar el PEC a través del "paquete de seis" dando origen así al Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado (PECR). El PECR introdujo mayor transparencia y control a las situaciones fiscales de los países miembros. Así, por ejemplo, para aquellos países de la eurozona que no adoptaran medidas concretas para hacer frente a excesivos niveles de deuda y de déficit fiscal, se estableció la posibilidad de imponerles sanciones financieras que serían cada vez más severas e incluían de-

pósitos de fondos como garantía, pago de multas, etc[149]. Además, a fin de recuperar la confianza perdida en los mercados financieros durante la crisis de la deuda, varios países realizaron mayores esfuerzos de ajuste fiscal. De esta forma, durante el período 2010-2013, se logró revertir la tendencia creciente del déficit fiscal experimentado por los países miembros. Sin embargo, en la mayoría de ellos los niveles aún siguen por encima de los valores existentes previos a la crisis financiera mundial. Además, también resulta preocupante la gran heterogeneidad que se observa entre los países miembros. En el Gráfico 1.8 es posible observar lo descripto anteriormente, el gran aumento del déficit fiscal en el año 2009 debido a la política fiscal expansiva y el menor nivel de déficit fiscal de los países miembros en el tercer trimestre de 2013 como resultado de la consolidación fiscal llevada a cabo desde el año 2010.

Gráfico 1.8: Déficit fiscal. Terceros trimestres de 2007, 2009 y 2013



Nota: Los valores negativos representan superávit fiscal.
Fuente: IIE sobre la base de Eurostat.

De acuerdo al informe de Perspectivas de la Economía Mundial presentado en octubre de 2013 por el FMI, en 2014 se espera un menor ritmo de ajuste fiscal (0,5% del PBI frente a un 1% aproximadamente en 2013) lo cual se estima tendrá un impacto positivo sobre la actividad económica.

Cabe destacar que los niveles de deuda pública continúan alcanzando valores muy elevados. Así, por ejemplo, el nivel de deuda pública como porcentaje del PBI de la eurozona fue del 95% en el tercer trimestre de 2013 mientras que en igual trimestre de 2008 era del 68%. Además, se observa una marcada heterogeneidad entre los países miembros. En el tercer trimestre de 2013, en Italia fue del 133% mientras que en los Países Bajos alcanzó el 74%.

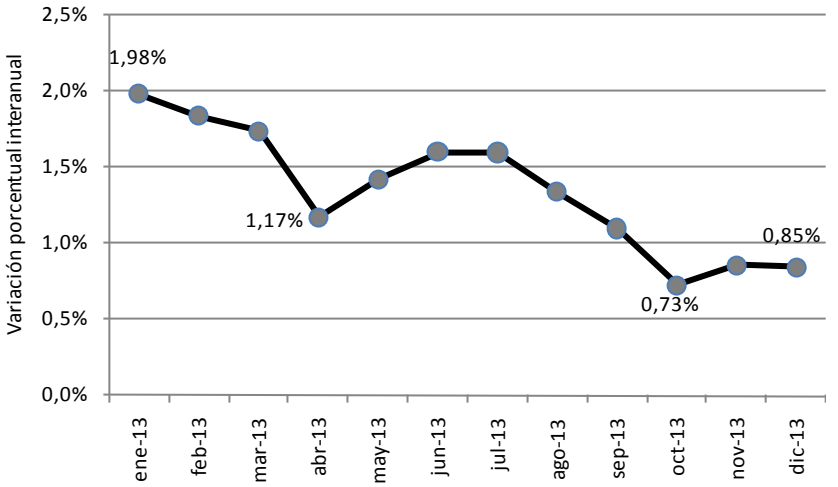
Otro instrumento de política económica con que cuentan los gobiernos para contrarrestar el ciclo económico es la política monetaria. Los países miembros de la eurozona no cuentan con una política monetaria independiente y exclusiva de su país sino que la misma es ejecutada por el BCE. El BCE a diferencia de los bancos centrales de otras economías avanzadas, como la FED y el Banco Central de Inglaterra, no tiene objetivos duales sino que, por medio de los distintos instrumentos de política monetaria, busca alcanzar un único objetivo que en su caso consiste en asegurar la estabilidad de los precios. Así, el BCE tiene como meta de política monetaria una tasa de inflación de mediano plazo del 2%.

Tanto la deflación como altas tasas de inflación son procesos que afectan negativamente a la actividad económica y, por lo cual son "temidos" por los bancos centrales. Durante 2013, la tasa de variación interanual del índice de precios al consumidor en la eurozona mostró una clara

[149] Comisión Europea (2012).

tendencia descendente. Tal como se observa en el Gráfico 1.9, mientras la tasa de inflación de enero fue del 1,98%, en diciembre alcanzó un valor inferior al 1%.

Gráfico 1.9: Índice de precios. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de Eurostat.

El temor a la deflación condujo al BCE a reducir la tasa de interés de referencia[150] durante el año dos veces. Tal como se observa en la Cuadro 1.2, en noviembre el BCE decidió reducirla en 25 puntos básicos. En las reuniones de política monetaria de mayo y de noviembre, el BCE también decidió reducir en 25 puntos básicos la tasa de interés de facilidad marginal de crédito[151] y la tasa de interés de la facilidad de depósito[152], llevándolas a un 0,75% y 0% respectivamente. El hecho de que esta última sea del 0% denota la intención del BCE de desincentivar a los bancos comerciales a depositar fondos en los bancos centrales por un día para así impactar positivamente sobre el nivel de liquidez de la economía.

Cuadro 1.2: Decisiones de política monetaria

Fecha	Tasa de interés de referencia
abr-11	1,25%
jul-11	1,50%
nov-11	1,25%
dic-11	1,00%
jul-12	0,75%
may-13	0,50%
nov-13	0,25%

Fuente: IIE sobre la base de BCE.

[150] Se refiere a la tasa de interés de las operaciones principales de financiación. *"Son operaciones temporales de inyección de liquidez de carácter regular, periodicidad semanal y vencimiento a una semana que ejecutan los bancos centrales nacionales mediante subastas estándar. Son la principal fuente de financiación del sistema crediticio dentro del marco del Eurosistema"* (Banco de España).

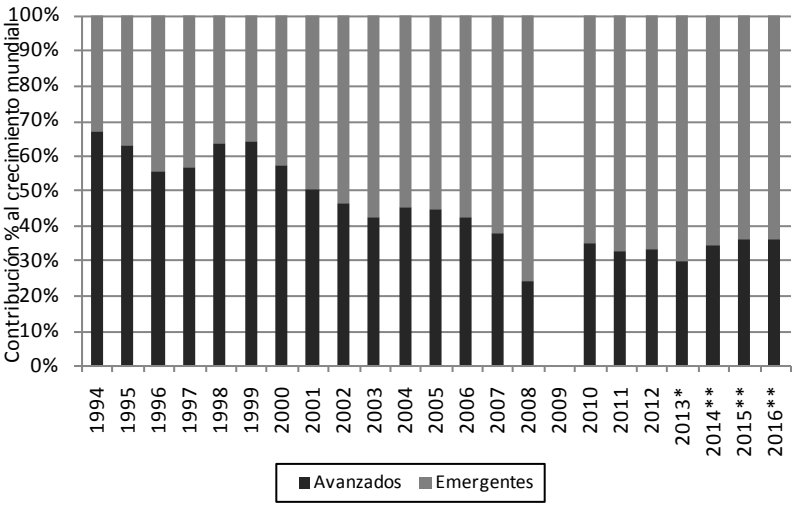
[151] *"La facilidad marginal de crédito permite a las entidades obtener liquidez a un día de los bancos centrales nacionales contra activos de garantía"." El tipo de interés de la facilidad marginal de crédito constituye normalmente un límite superior para el tipo de interés de mercado a un día"* (Banco de España).

[152] *"La facilidad de depósito permite a las entidades realizar depósitos a un día en los bancos centrales nacionales"."*El tipo de interés de la facilidad de depósito constituye normalmente un límite inferior para el tipo de interés de mercado a un día" (Banco de España).

1.2.3 Países emergentes

Las economías emergentes han sido las principales impulsoras del crecimiento económico mundial en los últimos años. Esto se observa con mayor claridad luego de la Gran Recesión ya que la misma llevó a las economías avanzadas a enfrentar graves problemas de deuda, mercados financieros deprimidos, bajo ritmo de actividad económica, etc. Dando lugar a que las economías emergentes fueran las principales responsables del crecimiento mundial. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a cambiar debido al menor dinamismo en las economías emergentes y al mayor impulso en las economías avanzadas. La situación descripta se observa en el Gráfico 1.10 en donde la contribución al crecimiento mundial de las primeras comienza a disminuir en 2014 y lo contrario ocurre con las economías avanzadas.

Gráfico 1.10: Contribución al crecimiento mundial. Período 1994-2016



Nota: El año 2009 no posee dato debido a que fue un año de contracción.
*Valores estimados, **valores proyectados.
Fuente: IIE sobre la base de FMI.

Son varios los factores que explican la desaceleración experimentada por los países emergentes en 2013. Por un lado, determinados acontecimientos mundiales han impactado en sus tasas de crecimiento. Uno de ellos fue la posibilidad de un recorte en los estímulos monetarios por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, lo cual finalmente se llevó a cabo a fines de diciembre. El temor experimentado por los mercados financieros a partir de mayo generó una gran salida de capitales de las economías emergentes, variaciones en sus tipos de cambios, etc. (este tema será analizado con mayor detalle en la próxima sección). Tal como lo menciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe acerca del desempeño de la economía mundial presentado en noviembre de 2013, el menor dinamismo experimentado por China afectó negativamente a los términos de intercambio de aquellos países emergentes productores de materias primas ya que la menor demanda de dicha economía presionó a la baja en los precios de las materias primas, especialmente de los metales y de los minerales.

Además de las razones mencionadas, la pérdida de dinamismo de las economías emergentes encuentra su fundamento en factores cíclicos y en la disminución de crecimiento del producto potencial[153]. Para hacer frente a los efectos negativos que generó el estallido de la crisis financiera mundial, un gran número de países adoptó medidas de política monetaria y fiscal expansiva. Además, se vieron beneficiadas por las menores tasas de interés mundiales, la gran afluencia de capitales (ya que representaban una mejor oportunidad para los inversores que las economías

[153] (FMI a, 2013)

desarrolladas) y los mejores precios de las materias primas. Tal como lo menciona el FMI en su informe Perspectivas de la Economía Mundial de octubre de 2013, estos factores comenzaron a debilitarse en 2011, la demanda externa disminuyó, el efecto expansivo de las medidas de política económica laxa adoptadas anteriormente comenzó a menguar, se debilitaron los precios de las materias primas y la gran afluencia de capitales comenzó a revertirse a mediados de 2013 por la situación descripta anteriormente respecto a los estímulos monetarios de la FED. Además de los factores cíclicos mencionados, las economías emergentes se han visto afectadas por ciertos factores estructurales que han derivado en una disminución de su tasa de crecimiento potencial. Así, por ejemplo, de acuerdo al Informe acerca del desempeño de la economía mundial presentado en noviembre de 2013 por la OCDE, la tasa de crecimiento potencial de los BRICS[154] ha disminuido un 1,75% entre 2007 y 2013 como consecuencia de varios factores: menor crecimiento de la productividad, menor crecimiento de la población económicamente activa, existencia de barreras a la inversión y cuellos de botella, entre otros.

Al analizar la evolución de las economías emergentes, resulta de suma importancia evaluar la situación de los BRIC ya que estos países representan más de la mitad del PBI producido por los países emergentes. Además, tal como puede observarse en la Cuadro 1.3, la participación en el PBI de los emergentes y en el PBI mundial ha aumentado considerablemente durante las últimas décadas.

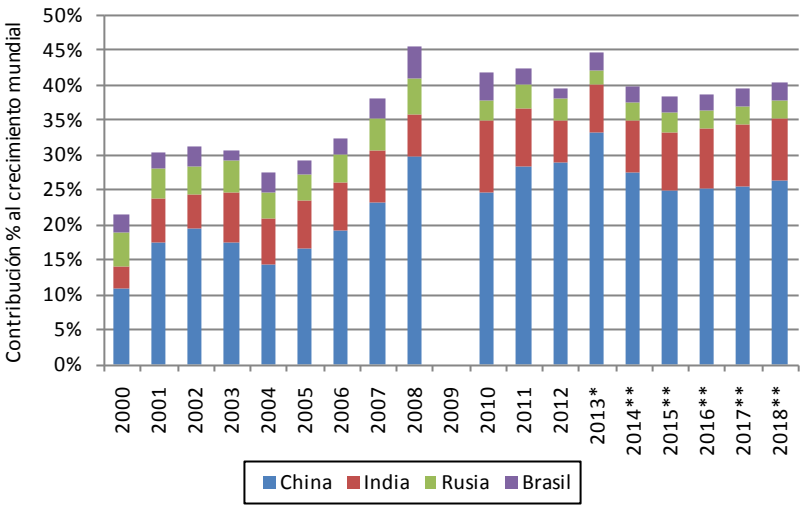
Cuadro 1.3: Participación del PBI de los BRIC

		1993	2008	2013*	2018**
Participación en el PBI	Emergentes	41%	50%	53%	55%
	Mundo	15%	22%	27%	30%
Tasa de crecimiento		6%	9%	7%	8%

*Valores estimados, **valores proyectados.
Fuente: IIE sobre la base de FMI.

Como se observa en la Cuadro 1.3 la participación en el PBI mundial ha aumentado notablemente en los últimos años y hoy representa más de la cuarta parte del mismo. Cabe aclarar que, por lo tanto, también son en gran parte responsables de la desaceleración que se ha experimentado en 2013.

Gráfico 1.11: Contribución al crecimiento mundial



Nota: El año 2009 no posee dato debido a que fue un año de contracción.
*Valores estimados, **valores proyectados.
Fuente: IIE sobre la base de FMI.

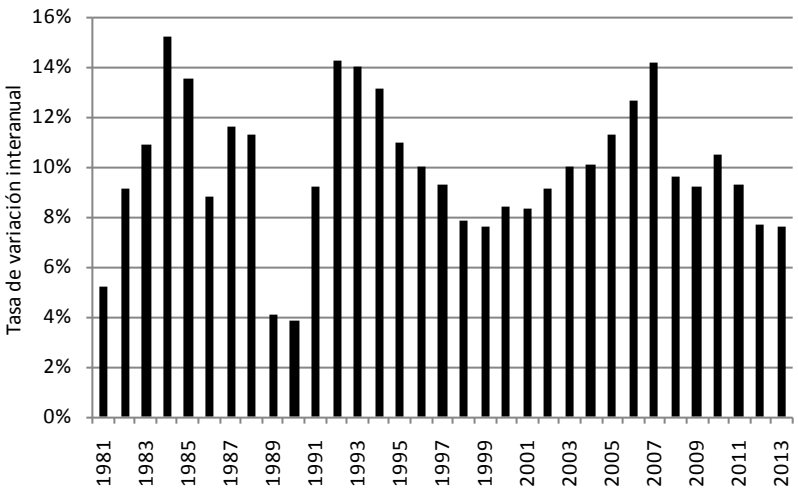
[154] Grupo de países compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Como se observa en el Gráfico 1.11, los BRIC han más que duplicado su contribución al crecimiento en lo que va del siglo XXI ya que en 2013 contribuyeron un 45% mientras que en el año 2000 lo hicieron en un 22%. Entre ellos, China es el país que más contribuye al crecimiento mundial y su PBI representa más del 15% del total.

Debido a la importancia de China en la economía global y al gran impacto que tiene su evolución económica en el resto de los países del mundo, a continuación se realizará un breve análisis de su situación económica.

En la III Sesión Plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista de China, celebrada en diciembre de 1978, el país comienza el proceso de reforma económica más importante de su historia ya que se aprueban las reformas económicas propuestas por Deng Xiaoping, las cuales entraron en vigor al año siguiente[155]. De esta forma China deja atrás, gradualmente, el modelo de economía planificada que regía desde principios de la década de 1950 para transformarse en una economía basada en el mercado. Las reformas se incorporaron bajo el lema de las "cuatro modernizaciones" (agrícola, industrial, científico-técnica y de defensa) e implicaron modificaciones en cada uno de esos sectores, como por ejemplo, se comenzó a otorgar incentivos a los productores agropecuarios a través de los precios y la propiedad ya que les permitieron vender parte de su producción en el mercado libre, se decidió abrir la economía permitiendo el acceso a importaciones y promoviendo las exportaciones, se incentivó la inversión extranjera, se otorgó el control de algunas empresas públicas a los gobiernos provinciales, entre otros[156]. De esta manera, desde 1978 China ha experimentado un gran cambio institucional que le ha permitido alcanzar significativas tasas de crecimiento y que la ha transformado en una de las economías más importantes del mundo. Así, China dejo atrás la economía planificada para transformarse en una economía socialista de mercado[157].

Gráfico 1.12: Crecimiento económico. Período 1981 a 2013



Fuente: IIE sobre la base de FMI y National Bureau of Statistics of China.

Tal como se observa en el Gráfico anterior, las tasas de crecimiento alcanzadas son sumamente elevadas y en promedio, desde 1981 hasta 2013, ha sido del 10%.

A partir de 1978, China hizo uso de su bajo costo laboral para ser más competitivos y así basaron su crecimiento principalmente en las exportaciones. En 2008, luego de la crisis financiera,

[155] (Congressional Research Service , 2013)

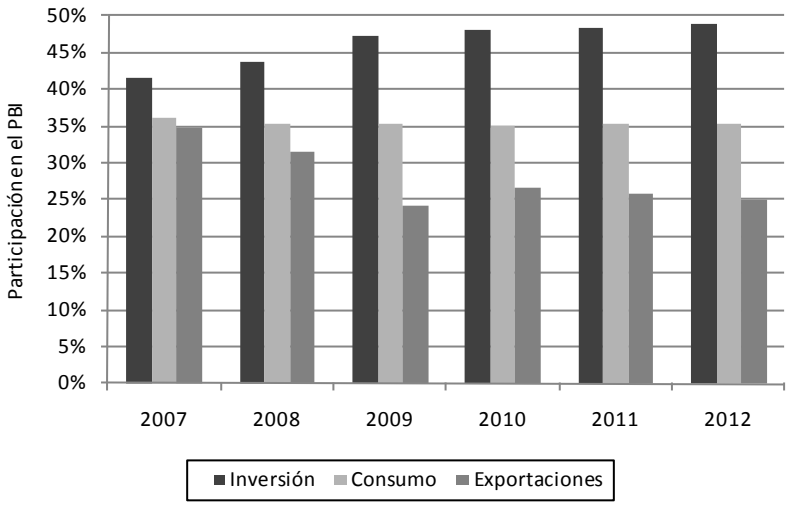
[156] (Congressional Research Service , 2013)

[157] Esto parece indicar que el gobierno acepta y permite el uso de las fuerzas del libre mercado en determinadas áreas para ayudar al crecimiento de la economía pero donde el gobierno aún juega el rol principal en el desarrollo económico del país.

la demanda internacional de bienes chinos disminuyó notablemente como consecuencia de la difícil situación económica por la que transitaban las economías desarrolladas, afectando así a la economía china. A fin de amortiguar los efectos negativos de la crisis, el gobierno implementó un paquete de estímulo monetario y fiscal que consistió en diversas medidas: un plan de estímulo por US$586.000 millones (el 13,3% del PBI de 2008) para un período de dos años, la construcción de diez grandes obras de infraestructura por US$2.860 millones, reforma del impuesto al valor agregado para reducir la carga impositiva de las empresas, se alivió la regulación de préstamos comerciales, el Banco Popular de China (BPCh) redujo las tasas de interés en varias oportunidades, gran incremento de los préstamos bancarios (en 2009 los nuevos créditos bancarios casi duplican a los otorgados en 2008), etc.

El fuerte estímulo monetario llevado a cabo para paliar la crisis financiera mundial se tradujo en un gran número de préstamos que derivó en un boom de la inversión. Así, como se observa en el Gráfico 1.13, la participación de la inversión aumentó notablemente entre 2007 y 2012, mientras que la participación de las exportaciones disminuyó y el consumo se mantuvo relativamente estable.

Gráfico 1.13: Participación en el PBI



Fuente: IIE sobre la base de National Bureau of Statistics of China. * dato 2012, estimaciones propias sobre la base de FMI.

El gran impulso otorgado a la inversión, llevó a un gran número de nuevas obras públicas, inversiones en infraestructura, casas residenciales y comerciales, etc. Este modelo de crecimiento basado en la acumulación de capital ha derivado en niveles de inversión excesivamente altos (representa casi el 50% del PBI), lo cual ha generado una subutilización de la capacidad instalada y la existencia de rendimientos decrecientes[158].

El gran aumento de la inversión fue posible, en gran medida, gracias a los elevados niveles de crédito. El financiamiento social total es una medida que hace referencia al monto total de financiamiento con el que cuenta el sector real de la economía, es decir, que considera tanto el financiamiento otorgado por los bancos como el otorgado por el mercado en las sombras[159]. El mismo aumentó del 129% del PBI en 2008 al 195% del PBI en el primer trimestre de 2013[160].

[158] (FMI a, 2013)

[159] Está compuesto por fondos fiduciarios, fondos de cobertura, aseguradora de fondos, fondos comunes de inversión, entre otros. Hace referencia a operaciones financieras que no se encuentran bajo el marco y las regulaciones de los bancos tradicionales.

[160] (Fondo Monetario Internacional b, 2013)

La debilidad en el modelo de crecimiento basado en la inversión se ha evidenciado en las bajas tasas de crecimiento experimentadas por China a lo largo de 2013. En el segundo trimestre de 2013, la tasa de variación interanual del PBI fue del 7,5%, menor a la observada en el primer trimestre (7,7%). Frente a esta desaceleración, el gobierno decidió ayudar a la actividad económica a través de la implementación de un paquete de estímulo fiscal: suspendieron impuestos para pequeñas empresas, redujeron tasas y cargas administrativas para exportadores y promovieron nuevas fuentes de financiamiento para la construcción de líneas de ferrocarril[161]. En el tercer trimestre de 2013, la actividad económica mostró signos de recuperación con una tasa de crecimiento del PBI del 7,8% pero en el cuarto trimestre fue del 7,7%. De esta forma, si bien en 2013 el PBI de China creció por encima de la meta de crecimiento (7,5%), alcanzó la misma tasa que en 2012, por debajo de la tasa de crecimiento promedio alcanzada desde la reforma introducida en 1978.

Con el objetivo de lograr un crecimiento más balanceado y sostenido en el tiempo, en la III Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista de China celebrada en noviembre de 2013, el gobierno decidió adoptar medidas de suma importancia para la economía china. Vale aclara que aún persisten grandes interrogantes en cuanto a la implementación de las medidas anunciadas. Uno de los cambios más importantes fue la decisión de otorgar al mercado un rol "decisivo" en la asignación de recursos, si bien también aclararon que el sector público continuaría siendo el pilar de la economía y que la propiedad pública continuaría siendo dominante. También se decidió disminuir las barreras al capital extranjero en diversas industrias, incrementar la participación de capital privado en empresas públicas, otorgar a los productores agropecuarios de mayores derechos de propiedad al brindarles mayor libertar para vender o hipotecar sus tierras, brindar mayores derechos de propiedad al mejorar el mecanismo para fijar el tipo de cambio, entre otros. Con el objetivo de mejorar los derechos humanos y el sistema social de sus habitantes, se decidió terminar con el sistema de "reeducación mediante el trabajo"[162] y se estableció que para 2020 las empresas estatales tendrán que entregar el 30%[163] de sus dividendos al Estado, quien lo destinará al fondo de seguridad social[164]. Además, se han adoptado medidas tendientes a incentivar el consumo privado, demostrando así el deseo de virar hacia otro modelo de crecimiento. Así, se decidió relajar la política de hijo único (permiten tener dos hijos si uno de los cónyuges es hijo único) y el sistema denominada "*hukou*". Este último limitaba la emigración de la población rural hacia las ciudades ya que, en caso de hacerlo, la persona no accedería a ningún servicio básico en la ciudad (excepto que haya conseguido un permiso para hacerlo). De esta forma, la mayor urbanización, familias más numerosas, mejores sistemas de seguridad social, entre otros tendrán un claro impacto positivo en el nivel del consumo de las familias.

Cabe advertir que aún falta por conocer la forma en que se implementarán muchas de las reformas mencionadas, lo cual puede influir en la efectividad de las mismas. Además, llevará un tiempo hasta que todas las reformas sean completamente introducidas en la economía y el cambio hacia un modelo de crecimiento basado en el consumo no sea parcial.

1.2.4 Una mirada a través de los mercados

1.2.4.1 Mercados Financieros

Luego de la reunión de la FED realizada en mayo, el mercado financiero mundial se vio fuertemente afectado por las expectativas de los agentes económicos acerca de un posible endurecimiento en la política monetaria de los Estados Unidos.

---

[161] (OCDE, 2013)

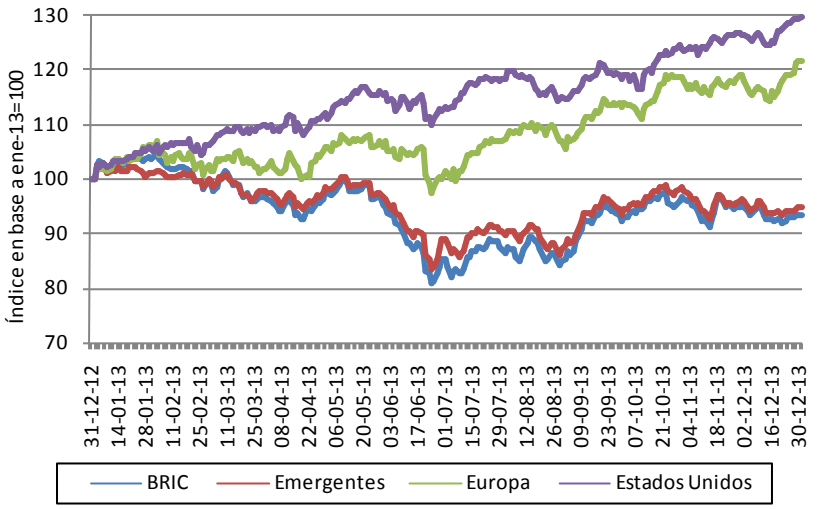
[162] Es un sistema de corrección, comúnmente denominado "Laojiao" mediante el cual se arresta a personas, normalmente menores, por haber cometido un delito que no es lo suficientemente grave como para ser presentado ante los tribunales. Así, estás personas pueden estar detenidas por hasta cuatro años sin un juicio abierto. Además, durante el período de arresto son obligados a trabajar. (Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2013).

[163] Actualmente es del 5-15% (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2013).

[164] Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China (2013).

Los agentes financieros decidieron reacomodar sus carteras de activos bajo la estrategia comúnmente denominada *"flight to quality"*. De esta forma, liquidaron sus posiciones en los mercados emergentes para "refugiarse" en activos de mayor calidad. Esto se observa en el Gráfico 1.14 a través de la caída en el precio de las acciones de los mercados emergentes y del aumento experimentado por las acciones de las economías desarrolladas. Así, durante 2013, mientras que el índice MSCI de Estados Unidos y de Europa aumentó más del 20%, el índice de los países emergentes disminuyó en casi un 5% y el de los BRIC un 6,35%. El mercado de Estados Unidos fue uno de los más favorecidos ya que gran parte del dinero se volcó en su mercado accionario, hecho que se refleja, por ejemplo, en el notable incremento experimentado por el índice S&P 500. Este último aumentó un 26% en el año (ver Gráfico 1.15).

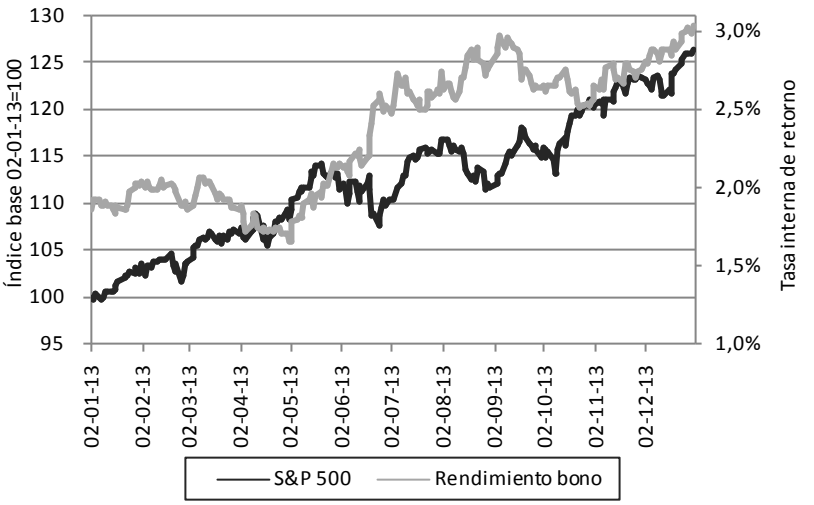
Gráfico 1.14: Mercados de economías desarrollados y emergentes. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de MSCI.

Frente a la posibilidad de que uno de los mayores compradores de bonos del Tesoro se retirara del mercado, se generó una masiva venta de dichos bonos, provocando una caída en su precio y el consiguiente aumento de su tasa de interés (ver Gráfico 1.15).

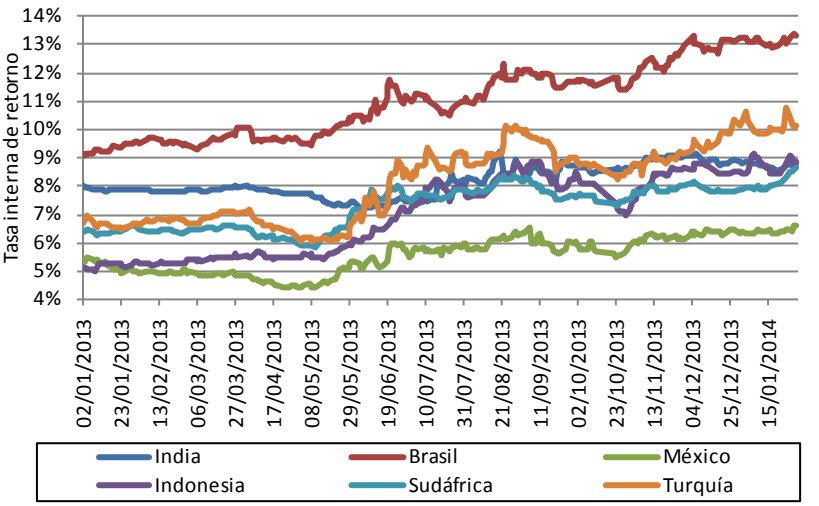
Gráfico 1.15: Evolución índice S&P 500 y rendimiento bono del Tesoro a 10 años de Estados Unidos. Período 02-01-2013 a 31-12-2013



Fuente: IIE sobre la base de FED y finance.yahoo.com

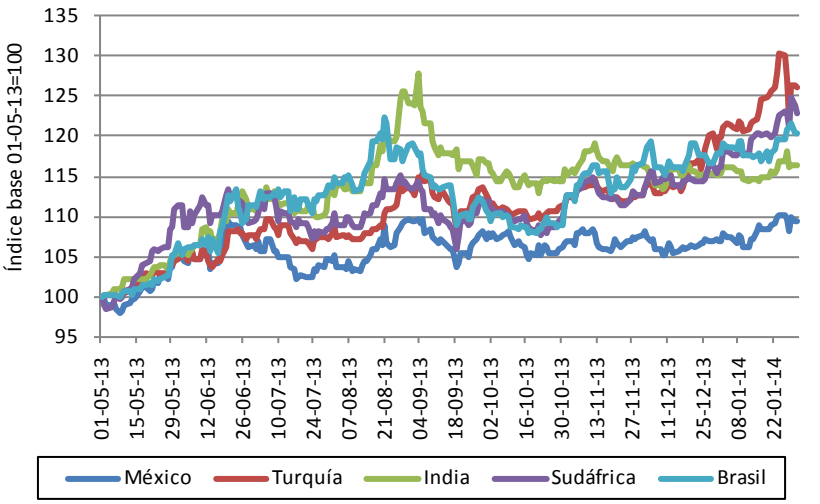
Las expectativas acerca de una posible disminución en la enorme masa monetaria inyectada mensualmente por la Reserva Federal, también se reflejó en una notable salida de capitales de las economías emergentes, lo cual generó fuertes devaluaciones de sus monedas y aumentos en sus tasas de interés debido al incremento del riesgo (ver Gráfico 1.16 y 1.17). Tal como lo menciona la OCDE en su informe acerca del desempeño de la economía mundial presentado en noviembre de 2013, las economías que cuentan con una mayor necesidad de financiamiento externo, es decir las que experimentan grandes déficit en sus balances de cuenta corriente, son las que han sufrido las mayores depreciaciones y los mayores aumentos de sus tasas de interés.

Gráfico 1.16: Rendimiento de bonos soberanos a 10 años de países emergentes. Período 02-01-13 a 30-01-14



Fuente: IIE sobre la base de investing.com.

Gráfico 1.17: Evolución de la cotización de divisas de países emergentes. Período 01-05-2013 a 31-01-14



Fuente: IIE sobre la base de investing.com.

En la reunión monetaria de septiembre, la Reserva Federal sorprendió a los agentes financieros al mantener el nivel de sus compras en US$85.000 millones ya que gran parte de ellos anticipada el inicio de los recortes. Como consecuencia de esto, parte de los efectos descriptos anteriormente se revirtieron pero no se alcanzaron los niveles iníciales.

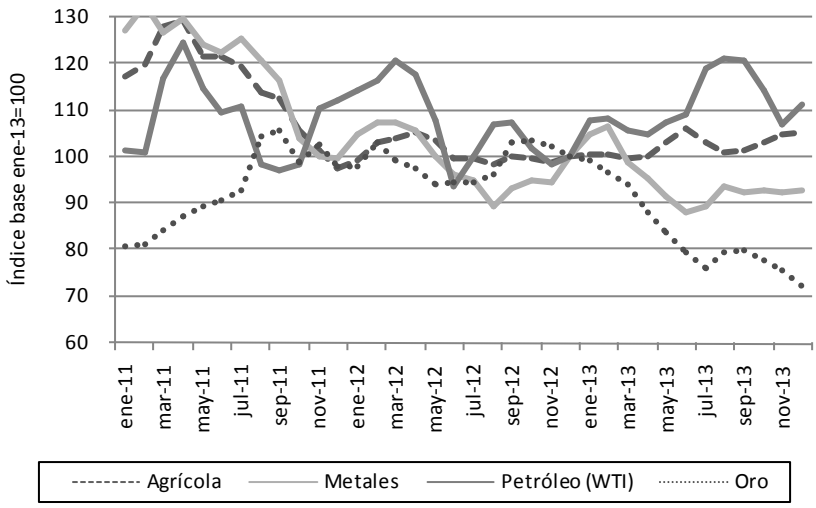
Finalmente, en la reunión de diciembre de 2013, el Comité Federal de Mercado Abierto de la Reserva Federal (FOMC) decidió disminuir las compras mensuales en US$10.000 millones debido a la mejora observada en el desempeño de la economía[165]. A pesar de que la decisión descripta significó la concreción de las expectativas mantenidas por los agentes a lo largo del año, no se observaron grandes cambios en el mercado financiero debido a que dicha disminución ya era descontada por el mercado.

1.2.4.2 Mercados de commodities

Con respecto a la evolución de las commodities en 2013, como se observa en el Gráfico 1.18, el petróleo aumentó un 11% en 2013, el índice de commodities agrícolas elaborado por el FMI[166] un 5%, los metales[167] disminuyeron un 7% y el oro un 28%.

La evolución de los índices descriptos refleja no sólo los fundamentals de los bienes que representan sino también el impacto de los acontecimientos ocurridos durante el año en el plano mundial. Así, por ejemplo, el descenso observado en el oro encuentra su fundamento principalmente en el gran fortalecimiento experimentado por el dólar durante el año como consecuencia del *"flight to quality".* En el caso de los metales, su disminución se debe principalmente a la moderación en el crecimiento mundial y particularmente en China. Las tensiones geopolíticas de Medio Oriente es lo que ayuda a justificar, principalmente, el aumento experimentado por el petróleo.

Gráfico 1.18: Índice de commodities. Período ene-11 a dic-13



Fuente: IIE sobre la base de FMI, FED y Cochilco.

1.3 Nivel de Actividad

1.3.1 La economía argentina

Tras un 2012 errático en materia de actividad económica, en el cual el producto bruto interno creció 1,9%[168], en los nueve primeros meses de 2013 se evidencia una ligera recuperación. En el

[165] En la reunión de enero de 2014 decidieron disminuir la compra de activos en igual cantidad, es decir, US$ 10.000.

[166] El índice incluye madera, lana y algodón, caucho y cueros.

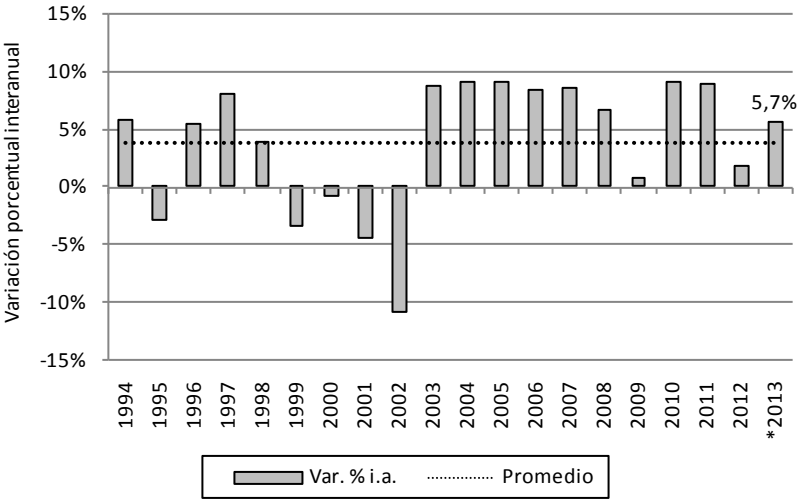
[167] El índice incluye cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio.

[168] Según datos oficiales provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

período enero-septiembre de dicho año el PBI creció 5,7%[169]. Esto representa un incremento de aproximadamente cuatro puntos porcentuales con respecto al crecimiento acumulado hasta el tercer trimestre del año 2012, que se ubicó en el orden del 1,8%. No obstante, indicadores privados de actividad económica exhibieron un crecimiento nulo en 2012 y cercano al 3% en 2013.

A continuación, en el Gráfico 1.19, se muestra la variación del producto bruto interno en el período 1994-2013.

Gráfico 1.19: Producto Bruto Interno a precios de mercado



* Nota: Último dato acumulado al tercer trimestre del año.
Fuente: IIE sobre la base de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Vale aclarar que a partir del año 2007 y con la intervención del INDEC, las estadísticas concernientes al sistema de cuentas nacionales han sufrido importantes cambios[170]. Algunos de ellos han generado una enorme desconfianza en los indicadores más relevantes, de modo tal que los valores absolutos que presentan no son comúnmente utilizados como referencia.

La aclaración previa resulta pertinente pues, como se observa en el Gráfico 1.19, las estadísticas oficiales en Argentina dan cuenta de un ciclo de crecimiento económico ininterrumpido en los últimos once años[171]. Incluso, la tasa de crecimiento promedio de las últimas dos décadas se ubica en un 3,9%, mientras que mediciones alternativas a la del organismo público arrojan un valor inferior en un punto porcentual, es decir en 2,9%. Precisamente esta cifra se ubica en línea con el crecimiento del producto de los últimos 80 años en el país, que está en el orden del 2,8%.

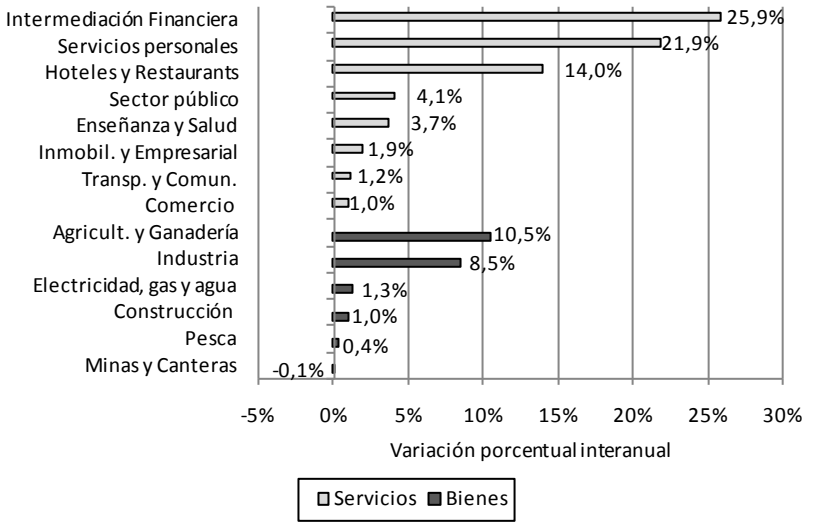
La mayor contribución al crecimiento del producto, tal como ocurrió en 2011 y 2012, viene por el lado de los servicios. Mientras que los sectores productores de bienes explican el 23,9% del incremento en el valor agregado bruto en 2013, los servicios aportaron un 81,5%. El 5,4% sobrante y que resta al crecimiento viene dado por servicios de intermediación financiera indirectos sobre actividades productivas no financieras.

[169] Según datos oficiales.

[170] En el Recuadro 1.1 del presente apartado se hará una breve mención sobre el tema y se discuten cambios que se introducirían en el corto plazo, en vistas de recuperar la confianza perdida.

[171] Diferentes estimaciones privadas sostienen que tanto en el año 2009, como así también en 2012, el producto bruto interno en el país se contrajo.

Gráfico 1.20: Contribución al crecimiento del Valor Agregado Bruto



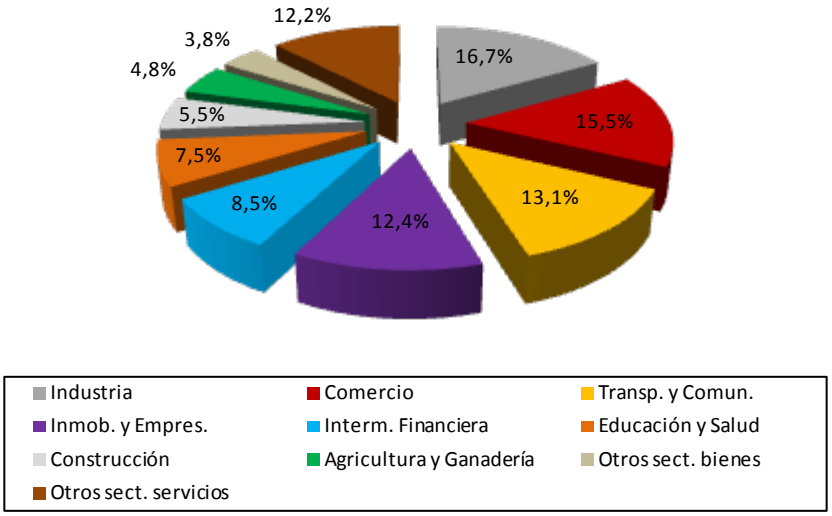
* Nota: Crecimiento por sectores de actividad hasta el tercer trimestre de 2013
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 1.20, se muestra la contribución al crecimiento de los distintos sectores que componen la economía argentina para los primeros nueve meses del año 2013. Intermediación financiera explicó algo más de un cuarto de la expansión (25,9%), en tanto que Servicios Personales y Hoteles y Restaurantes completaron el podio (21,9% y 14,0% respectivamente). Entre los sectores productores de bienes, la mejor performance se observó en Agricultura y Ganadería (10,5%), secundada por la Industria (8,5%). Los cinco sectores antes nombrados explicaron más del 80% del incremento del producto bruto interno en el período considerado.

La estructura sectorial no ha sufrido grandes cambios en los últimos años y los sectores de mayor preponderancia continúan siendo los mismos. Entre enero y septiembre de 2013, la industria ocupó el primer lugar en lo que respecta a la agregación de valor bruto (16,7%). Le siguieron: Comercio (15,5%), Transporte y Comunicaciones (13,1%), Actividades Inmobiliarias y de Alquiler (12,4%) e Intermediación Financiera (8,5%). En el Gráfico 1.21 se muestra la participación de los principales sectores económicos en el valor agregado bruto nacional.

Entre los sectores productores de bienes sólo la Industria Manufacturera ocupa un rol preponderante. La construcción (5,5%) junto con agricultura y ganadería (4,8%) representan algo más del 10% del valor agregado bruto nacional. La economía argentina en 2013 exhibe un claro sesgo hacia la prestación de servicios por sobre la producción de bienes físicos. Si bien esta es una tendencia que se observa en buena parte de las economías desarrolladas, puesto que Argentina es un país con un producto bruto per cápita de nivel intermedio, a futuro cabría poner el foco en el desarrollo de ambos tipos de actividades.

Gráfico 1.21: Composición del Producto Bruto Interno a precios constantes de 1993

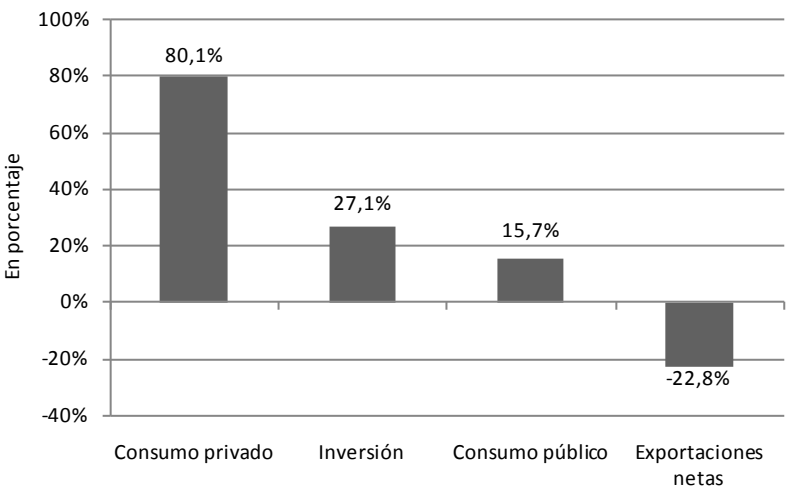


* Nota: Participación sectorial acumulada al tercer trimestre de 2013
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La oferta global se define como el total de la producción de los distintos sectores de la economía más las importaciones, que resultan ser un factor de oferta proveniente del resto del mundo. Por el contrario, la demanda global representa el consumo y la inversión doméstica de bienes por parte del sector público y privado, a la cual se le agregan las exportaciones que son un factor de demanda desde otros países por lo bienes producidos en Argentina.

En lo que respecta a los distintos componentes de la demanda global, en los tres primeros trimestres del 2013, la mayor parte del crecimiento bruto vino explicada por el consumo privado (80,1%). En segundo lugar, se encuentra la inversión aportando también de forma positiva a la variación del producto (27,1%). Por último, el consumo público tuvo un impacto favorable sobre la actividad económica, aunque de menor significación (15,7%). La nota negativa la dieron las exportaciones netas, que generaron un efecto contractivo sobre el producto bruto interno del orden del 22,8%. En el Gráfico 1.22 se presenta la contribución al crecimiento del PBI en los nueve primeros meses del año 2013, por el lado de la demanda global.

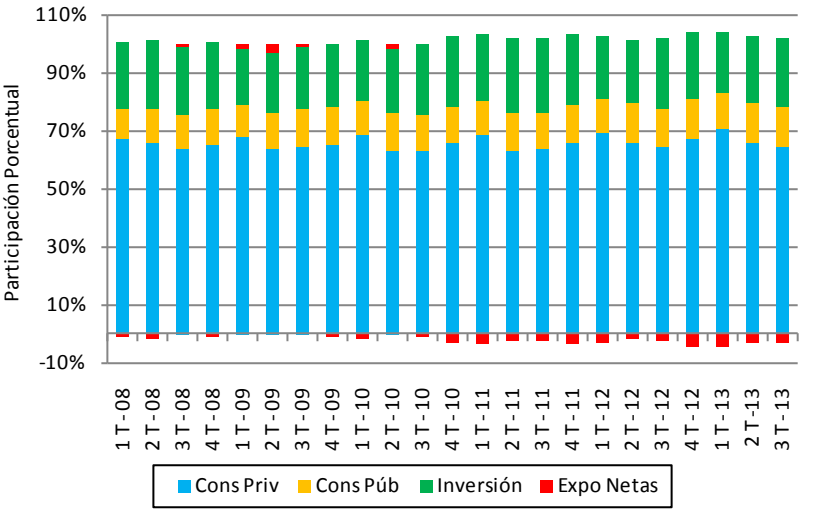
Gráfico 1.22: Contribución al crecimiento del Producto Bruto Interno



* Nota: Datos disponibles hasta el tercer trimestre de 2013
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Desde el año 2008, las exportaciones netas dejaron de aportar al crecimiento del producto bruto para resultar un factor de contracción del mismo. La tendencia se agudizó a partir de finales del año 2010 y a medida que pasan los años, el sector externo continúa incrementando su aporte negativo a la expansión de la economía. En particular, el alto grado de dependencia de las cadenas productivas sobre los insumos importados, la incapacidad de incrementar significativamente las ventas al exterior o de sustituir importaciones a través de producción local, ha provocado esta situación. En el Gráfico 1.23 se muestra la composición de la demanda global por trimestre, desde el año 2008.

Gráfico 1.23: Composición de la Demanda Global a precios constantes de 1993



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Mientras que en los tres primeros trimestres del 2008 las exportaciones netas contrajeron la demanda global en 0,8%, en igual período de 2013 lo hicieron en un 3,4%. Ello es una clara señal de que la economía durante el quinquenio 2008-2012 ha cobrado un rol enfocado hacia el mercado interno. Además, en el acumulado de los primeros nueve meses del año 2008 la inversión representaba el 23,3% de la demanda global, pasando a significar el 22,6% durante el período enero-septiembre de 2013. La merma en el aporte tanto de las exportaciones netas como de la inversión bruta interna revela un sesgo pro consumo, especialmente a partir de la mayor presencia del consumo público, y en menor medida, del privado.

A pesar de que no existe una única estrategia para alcanzar un mayor nivel de producto bruto interno per cápita, la inversión y las exportaciones netas juegan un rol crucial en dicho proceso. La economía argentina ha privilegiado al consumo por sobre los demás factores de demanda, encontrándose frente a un importante dilema. Las restricciones de oferta que operan en la actualidad son demasiado importantes y exigen un elevado nivel de erogaciones productivas tanto de parte del sector público como del sector privado. La formación neta de capital ha permanecido invariable en términos reales y a merced de la depreciación de los activos físicos del país.

En la medida en que las condiciones para incrementar la oferta no resulten favorables, la presión sobre los precios en los mercados de bienes y servicios continuará al alza. Por ello, una mayor estabilidad macroeconómica resulta necesaria para evitar oscilaciones bruscas en el producto bruto interno, con los consiguientes efectos que ello acarrea en el tejido social de nuestro país. Mientras el PBI sufra de elevados niveles de volatilidad, la incertidumbre se traslada al conjunto de la economía incrementando la ineficiencia en el sector real.

Recuadro 1.1: Las cuentas nacionales frente a un escenario de cambio

La calidad de la información económica es un aspecto central que contribuye al debate público y a la toma de decisiones. En ese marco, la contabilidad nacional tiene como responsabilidad la generación de dicha información en un marco conceptual y metodológico común para todos los países. Garantizar el acceso a la información constituye una condición sine qua non para incrementar la gobernabilidad y propender hacia un mejor ejercicio de la democracia (CEPAL, 2007). No existe una regla general acerca de cada cuanto corresponde actualizar las cuentas nacionales, pero el consenso académico recomienda realizar una revisión aproximadamente cada diez años.

La principal dificultad de trabajar con un sistema de cuentas nacionales de larga data es que acarrea simultáneamente dos problemas metodológicos de notable consideración. En primer lugar, al tratarse de estimaciones de base fija[43], la estructura productiva de la economía puede mutar considerablemente. En segundo orden, los precios de los bienes que se utilizan como base de comparación pueden sub/sobre estimar los actuales. Además, no necesariamente reflejan las características de nuevos productos que son de similares prestaciones, pero con mayor contenido tecnológico (Itzcovich, 2013).

En el año 2008, el Intersecretariado de Cuentas Nacionales[44] elaboró un nuevo sistema para llevar adelante la contabilidad de los diferentes países. Por su parte, las cuentas nacionales en Argentina están basadas en el SCN previo, que data del año 1993. Es por ello que, a partir de 2011, en nuestro país se decidió realizar un cambio de base. Las nuevas cuentas nacionales estarían expresadas con base en el año 2004=100. Ello permitiría suplir las dificultades antes nombradas, al tiempo que es una buena oportunidad para devolver la confianza a un organismo del sector público de enorme trascendencia y que actualmente carece de credibilidad por parte del público general.

En una primera instancia, en el mes de marzo del año 2014 se presentarían los resultados correspondientes al período 2004-2011, realizando el empalme correspondiente con la serie que data del año 1993. Los resultados del bienio 2012-2013 estarían disponibles con posterioridad (Itzcovich, 2013).

Sin dudas, tras dos décadas de estancamiento en materia de actualización de las estadísticas económicas estructurales se hace imperioso trabajar en la reformulación del sistema de cuentas nacionales. Al mismo tiempo, la celeridad y la verosimilitud a la hora de presentar la nueva información se constituyen como un examen importante para los organismos públicos y para la sociedad argentina en su conjunto. Recuperar la credibilidad y el consenso sobre la información básica del sistema económico nacional sería un activo de alto valor, para una democracia aún muy joven y para la recuperación de la imagen internacional del país.

1.3.2 Indicadores de actividad

De forma análoga al comportamiento que registró el PBI en los primeros nueve meses del año, los indicadores de nivel de actividad dan cuenta de una ligera recuperación en 2013. Las causas principales que motivaron la recuperación fueron: un incremento significativo en la producción agropecuaria, una mayor demanda de productos argentinos por parte de Brasil[174] y un impulso fiscal de consideración, en virtud de que se trató de un año electoral. No obstante, la trayectoria que describen los índices públicos y privados no fue lineal a lo largo de todo el 2013. El Gráfico 1.24 muestra la evolución del Estimador Mensual de la Actividad Económica[175] (EMAE) y del Índice General de Actividad (IGA)[176].

[172] Es decir, siguen índices de precios y cantidades según el método de Laspeyres.

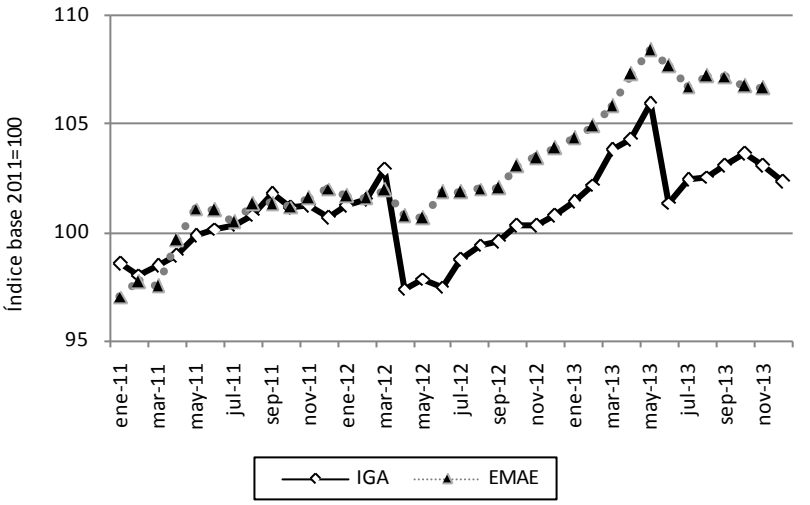
[173] Constituido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Oficina Europea de Estadísticas (EUROSTAT).

[174] Principal socio comercial de nuestro país.

[175] Publicado por el INDEC y que en la práctica se utiliza como un indicador adelantado del producto bruto interno.

[176] Elaborado por la consultora Orlando Ferreres y Asociados.

Gráfico 1.24: Indicadores del Nivel de Actividad *



* Nota: En el gráfico se muestran ambas series según la medición desestacionalizada
Fuente: IIE sobre la base de INDEC y OJF.com.

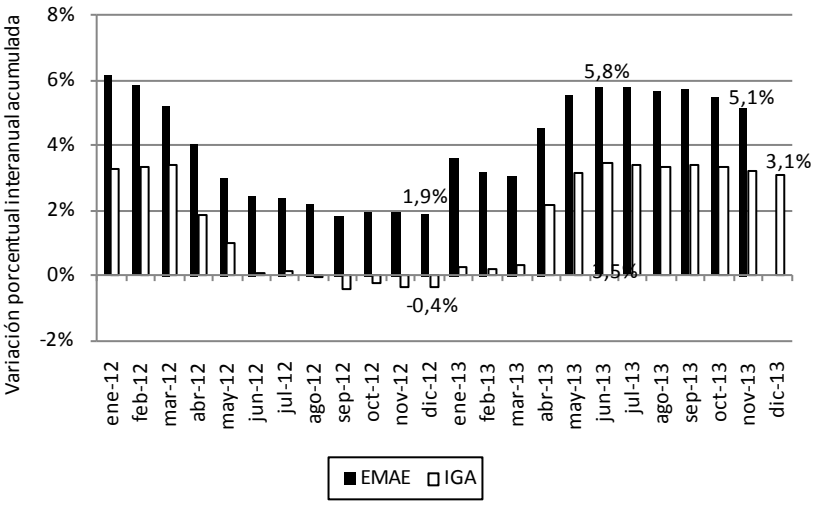
Tras la fuerte caída de la actividad en el segundo trimestre del año de 2012, ambos indicadores muestran una sostenida recuperación que se extendió hasta el mes de mayo del 2013. De hecho, en los cinco primeros meses de dicho año el IGA acumulaba un crecimiento del 3,3% en términos desestacionalizados, en tanto que en el EMAE dicho incremento ascendía al 4,8%. Una vez pasada la liquidación gruesa de la cosecha, la economía comenzó a aminorar la marcha. En efecto, durante junio y julio la actividad económica se retrajo.

A partir del mes de agosto y consumada la derrota del partido de gobierno en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), la marcha de la obra pública se aceleró. En paralelo, el gobierno volcó a la economía una importante suma de fondos por vía de la política social, incrementando el ingreso disponible de las personas. El impacto en el consumo de la mayor disponibilidad de fondos no fue de la magnitud que se esperaba, aunque permitió acelerar levemente la actividad respecto de los meses de junio y julio.

Tras un nuevo revés electoral para el oficialismo nacional en las elecciones legislativas del mes de octubre, se produjeron cambios de gabinete que presagiaban un giro en la política económica del gobierno. La elección de un nuevo Jefe de Gabinete de Ministros, la asunción del Viceministro de Economía como titular de dicha cartera y la elección de un nuevo Presidente del Banco Central fueron las principales novedades en materia de recambio de autoridades de gobierno. No obstante, y a pesar del interés que suscitó en una primera instancia la introducción de nuevos actores al gabinete nacional, fue incapaz de devolverle confianza a una economía amesetada desde el tercer trimestre del año. Además, puesto que los cambios se hicieron efectivos transcurridos diez meses del año 2013, el impacto de las noticias sobre la actividad económica en su conjunto fue prácticamente insignificante.

En definitiva, en diciembre el IGA se encontraba un 3,4% debajo de su nivel máximo alcanzado en el mes de mayo, en tanto que el EMAE durante noviembre registró una caída del 1,6% respecto de su máximo previo, también registrado en el mes de mayo. A pesar de que la tendencia del segundo semestre del año muestra una economía ralentizándose, el crecimiento acumulado en 2013 en ambos indicadores es significativo. Ello responde a que el año 2012 representó una baja base de comparación. En el Gráfico 1.25 se expone el crecimiento acumulado durante cada uno de los meses del bienio 2012-2013 según las dos mediciones alternativas.

Gráfico 1.25: Crecimiento mensual acumulado del Nivel de Actividad



Fuente: IIE sobre la base de INDEC y OJF.com.

El cierre del 2012 mostraba una economía creciendo 1,9% según las estadísticas oficiales y contrayéndose 0,4% según la medición privada. De una u otra forma se trata de una tasa de expansión sumamente baja de la actividad económica, incapaz de motorizar el empleo y la redistribución de la riqueza. Por el contrario, en los seis primeros meses de 2013 ya se evidenciaba un cambio notable. Mientras el indicador oficial daba cuenta de una expansión en la actividad del orden del 5,8%, la medición privada arrojaba un incremento del 3,5%.

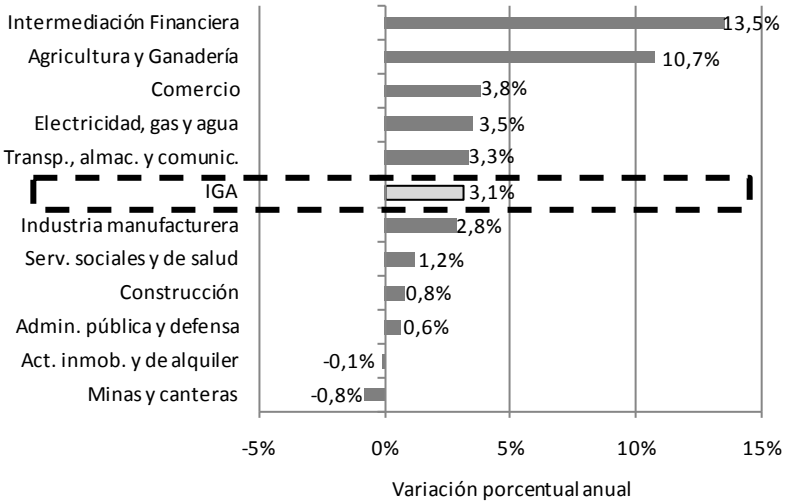
La diferencia en los niveles de crecimiento entre ambas mediciones ya es una constante desde el año 2008. Por ende, si bien ambos indicadores resultan fiables para detectar cambios en la tendencia de la serie, el índice privado se acerca más a los resultados que presentan los diferentes sectores de la actividad económica en su conjunto. Por el contrario, el indicador oficial es el único que permite proyectar el incremento del PBI para la ejecución de cláusulas vinculadas al comportamiento del nivel de actividad, entre ellas el pago del cupón del PBI.

Por su parte, en el transcurso de los doce meses del 2013, el IGA muestra una expansión del 3,1%. En forma análoga, entre enero y noviembre del mismo año el EMAE creció un 5,1%. A pesar de que las tasas de crecimiento de la actividad según ambos indicadores no son para nada despreciables[177], la economía carece de robustez para sostener dichos niveles y aún es altamente dependiente de factores exógenos. Ello responde a la enorme cantidad de desequilibrios macroeconómicos que aún persisten y que en ciertos casos tienden a agravarse.

A continuación, el Gráfico 1.26 muestra la performance de 2013 en cada uno de los sectores que componen el IGA. En la mayoría se observa un crecimiento cercano al del indicador, a excepción de agricultura y ganadería que se destacó contra un muy mal 2012. También intermediación financiera crece a tasas elevadas año a año, pero su estimación real resulta muy compleja puesto que los índices de precios sectoriales distorsionan el crecimiento de las variables en términos reales, afectando la rigurosidad en el proceso de deflactar las series.

[177] A pesar de ser una de las más bajas de toda América Latina y en un contexto internacional sumamente favorable.

Gráfico 1.26: Crecimiento del IGA por sectores



Fuente: IIE sobre la base de OJF.com.

En sintonía con lo observado en el comportamiento del PBI, los sectores del IGA de mejor desempeño son mayoritariamente los dedicados a la prestación de servicios. Además del sector financiero antes citado, el comercio y las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones mostraron crecimientos superiores al del índice (3,8% y 3,3%, respectivamente). Entre los sectores productores de bienes, sólo electricidad, gas y agua acompañó al sector agropecuario, aunque en menor medida creciendo 3,5% en el acumulado de 2013.

La industria y la construcción continúan con un desempeño errático, puesto que se expandieron 2,8% y 0,8% respectivamente. Puesto que se trata de sectores mano de obra intensivos, su impacto favorable sobre el empleo fue sumamente reducido. Además, su alto grado de exposición a las políticas públicas y en particular la incertidumbre imperante en el conjunto de la economía frena la ejecución de nuevas inversiones en ambos sectores.

En tanto y cuanto persista la disparidad en el crecimiento entre los distintos sectores, alcanzar una tasa de crecimiento sostenible se vuelve una tarea cada vez más compleja, puesto que la agregación de valor tiende a concentrarse y los efectos derrame[178] son cada vez menores. Si bien la coyuntura internacional y local aporta cierta volatilidad a cada uno de los sectores, la política económica no contribuye a aminorarla. Muy por el contrario, a través del permanente cambio de reglas la incrementa significativamente.

1.3.3 Indicadores de consumo

Entre el primer y el tercer trimestre del año 2013 la participación del consumo privado dentro de la demanda global alcanzó el 67,6%, es decir dos tercios. Si a ello se le adiciona el consumo público (13,2% en el período), la proporción sobre la demanda total supera el 80%. Ello amerita un análisis pormenorizado de dicha variable, el cual se realiza en el presente apartado.

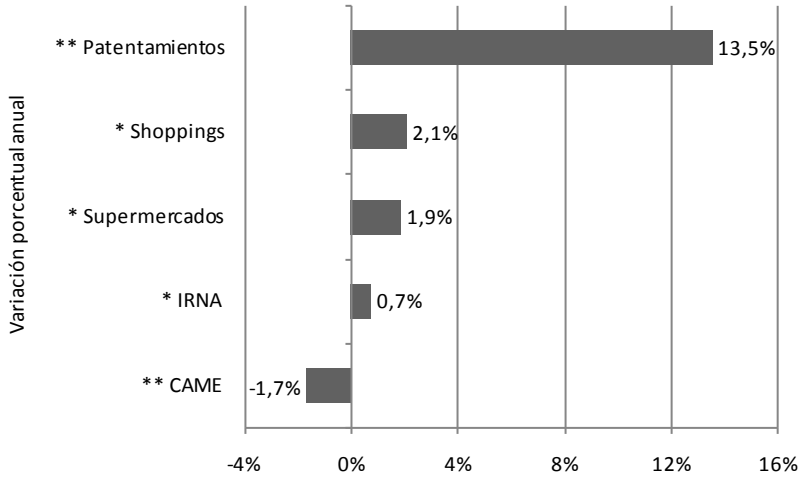
En el contexto económico imperante en 2013 una serie de variables contribuyó, como a lo largo de los últimos cinco años, a la preferencia del consumo por sobre el ahorro. Entre ellas se destacan: una tasa de interés real negativa, un tipo de cambio real multilateral bajo en términos relativos a la historia reciente[179] y una inflación creciente que desestimula la tenencia de saldos nominales.

[178] En economía se conoce como efectos derrame o spillovers al impacto que genera la dinámica de un sector sobre el resto de la economía o sobre otros sectores en particular.

[179] Que incentiva el consumo de bienes y servicios importados.

El Gráfico 1.27 muestra la evolución anual de los patentamientos de automóviles, las ventas en shoppings centers y supermercados, los impuestos internos relacionados al nivel de actividad y las ventas de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

Gráfico 1.27: Indicadores del consumo



Nota: * Variables nominales deflactadas por IPC San Luis; ** Variables expresadas en cantidades físicas
Fuente: IIE sobre la base de ACARA, INDEC, MECON y CAME.

Tras un 2012 con una caída del 2,0%, los patentamientos de automóviles se recuperaron fuertemente en el transcurso del año 2013. El crecimiento del 13,5% estuvo explicado por varios factores: ajuste en los precios de algunos modelos 0 km por debajo de la tasa de inflación, abaratamiento relativo de automóviles importados por el diferencial entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, abundante y razonables condiciones de financiamiento, entre otros. En definitiva, la compra de nuevas unidades no sólo estuvo apuntalada por una necesidad específica de movilidad o para la renovación de vehículos con más de cinco o diez años de antigüedad. También jugó un rol central el motivo precautorio de adelantar consumo de bienes importados, los cuales se conseguían a un precio inferior al que se comercializan los mismos en otras partes del mundo, medidos en dólares.

Por el lado de las grandes cadenas, ya sean supermercados o centros de compras, ambas presentaron un crecimiento similar al del conjunto de la actividad económica. En el caso particular de las ventas en shoppings centers que habían caído un 0,8% en 2012, se recuperaron levemente en 2013 expandiéndose un 2,1%. Vale resaltar que los bienes comercializados en los centros de compras, en general satisfacen necesidades secundarias. De allí que su evolución está positivamente correlacionada[180] con lo que ocurre en el nivel de actividad general. En contraposición, los bienes comercializados en las grandes cadenas de supermercados están asociados a la alimentación y la higiene, por lo tanto constituyen bienes de primera necesidad. De allí que las ventas en ellos presentan una menor volatilidad que casi todo el resto del sector comercial. En 2012 los supermercados vendieron un 2,2% más de lo que lo habían hecho en 2011, y en 2013 la tasa de crecimiento interanual se ubicó en torno al 1,9%.

En lo que refiere a los impuestos relacionados al nivel de actividad, la tasa de crecimiento en el 2013 fue apenas inferior a la que se presentó en 2012 (0,7% frente a un 0,8% el año previo). No obstante, ambos valores resultan muy inferiores al observado en 2011 que ascendió al 7,4%. Resulta sorpresivo que en un año de mayor crecimiento como lo fue 2013 respecto a 2012 la recaudación por impuestos relacionados al nivel de actividad haya crecido en menor medida.

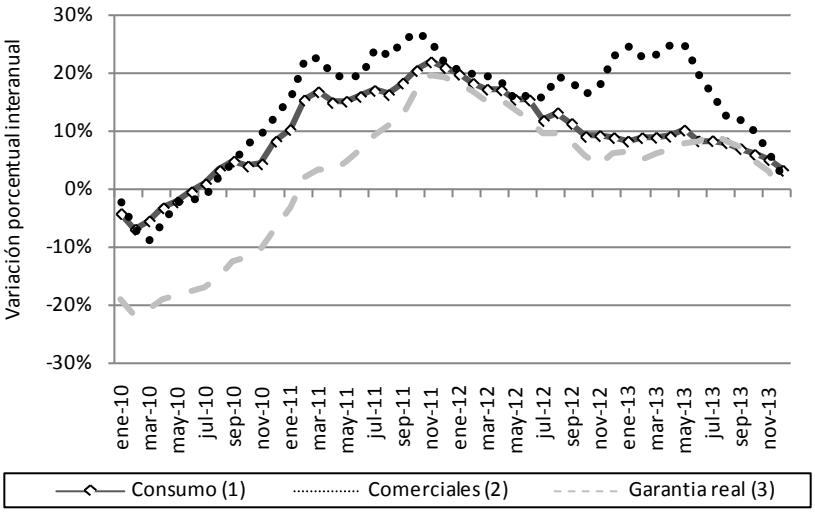
[180] Cuando dos variables están correlacionadas en forma positiva, el cambio en una de ellas repercute en una variación en el mismo sentido de la otra. Si se tratase de una correlación negativa, el cambio en un sentido de la variable genera un movimiento en el sentido contrario de la segunda.

Una posible hipótesis frente a este dilema es un crecimiento del grado de informalidad de la economía. No existen datos cuantitativos para la corroboración de la misma, pero la teoría económica indica que cuando un mercado de bienes se encuentra restringido, la probabilidad de que aparezca un mercado paralelo para dicho bien crece notablemente. Puesto que muchos bienes importados no fueron admitidos a través de licencias o declaraciones juradas anticipadas, existe una elevada probabilidad de que se haya producido un aumento significativo de la compra-venta de moneda extranjera en mercados informales.

Las pequeñas y medianas empresas nucleadas en la CAME vieron por segundo año consecutivo reducir sus cantidades vendidas. Mientras que en 2012 la contracción había sido del 2,4%, en 2013 la misma se redujo al 1,7%. La aplicación de acuerdos de precios por caso, es una medida que favorece a las grandes cadenas en detrimento de los pequeños comercios cuya escala de operaciones les impide adoptar estrategias en ese sentido. Lo mismo ocurre con las opciones de financiamiento y los descuentos con tarjetas de crédito que ofrecen los establecimientos de mayor dimensión.

El bajo dinamismo del consumo impactó en la demanda de crédito a las entidades financieras. A pesar de que el stock de préstamos reales creció en cada uno de los meses de 2013 en relación al año previo, y en todas las categorías, el Gráfico 1.28 da cuenta de una importante desaceleración desde mediados de año en adelante.

Gráfico 1.28: Préstamos reales* de las entidades financieras al sector privado. En pesos



Nota: (1) Personales + Tarjetas (2) Documentos + Adelantos + Otros (3) Prendarios + Hipotecarios
Nota: * Saldos a fin de mes deflactado por IPC San Luis
Fuente: IIE sobre la base de MECON y Estadísticas de San Luis.

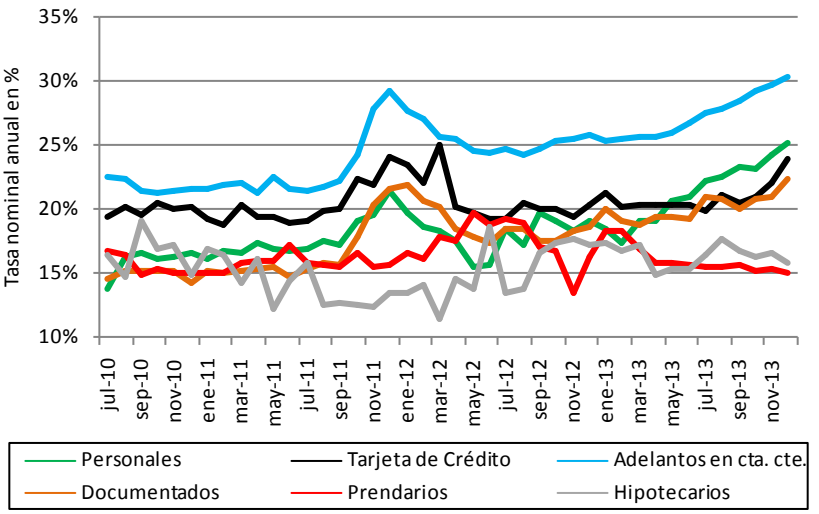
Vale decir que, mientras que 2012 los préstamos de las entidades financieras al sector privado crecieron en términos reales un 15,4%, en 2013 lo hicieron a una tasa del 11,1% promedio mensual. Los segmentos más perjudicados fueron los préstamos al consumo y aquellos que se encuentran vinculados a una garantía real (es decir al consumo de bienes durables e inmuebles). En el caso de los primeros, se expandieron sólo un 7,7% real en 2013, mientras que un año antes lo habían hecho en un porcentaje cercano al 14,0%. En lo que refiere a préstamos prendarios e hipotecarios en 2012 habían crecido 11,4% y se desaceleraron en 2013 al incrementarse en sólo un 6,2%.

Los préstamos comerciales fueron los menos afectados, puesto que crecieron en términos reales a tasas cada vez mayores, en el período enero-mayo. No obstante, desde junio se inició una importante desaceleración en este segmento, que terminó por contraer 0,4% el stock en el mes de diciembre en comparación con igual mes del 2012. A pesar de ello, la tasa real de crecimiento mensual de este segmento fue del 16,5% en 2013, nada mal para un contexto de menor liquidez.

Otro hecho puntual que contribuyó con la desaceleración del crédito y una mayor estrechez en las condiciones de financiamiento fue la suba de tasas. En las distintas líneas de préstamos se observó durante 2013 un incremento en la tasa nominal anual (TNA) promedio, de aproximadamente tres puntos porcentuales respecto a 2012. Por caso, los adelantos en cuenta corriente ascendieron del 25,4% al 27,4%, los préstamos personales del 18,1% al 21,3% y en documentos a sola firma y descontados la tasa pasó del 18,8% al 20,2% promedio mensual. Es decir, los segmentos comerciales y de consumo fueron los más afectados por el encarecimiento del costo del dinero.

Sin embargo, vale resaltar que la mayor suba de tasas se produjo a partir del mes de mayo de 2013, como se observa en el Gráfico 1.29. En aquel entonces las tasas de interés por préstamos personales y en tarjetas de crédito ascendían al 20,7% y 20,3% respectivamente. En el mes de diciembre las mismas alcanzaron valores de 25,2% y 23,9%, es decir se incrementaron aproximadamente cuatros puntos porcentuales en siete meses. Vale resaltar que estas líneas de préstamos al consumo acarrean una buena porción de costos adicionales, encareciendo el costo financiero total, el cual en ocasiones puede duplicar o triplicar la tasa de interés nominal anual que se percibe.

Gráfico 1.29: Tasa de interés nominal activa según distintas líneas de préstamos



Fuente: IIE sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA).

En el segmento comercial también se observó un importante aumento de tasas entre mayo y diciembre de 2013. En adelantos en cuenta corriente la tasa de interés nominal anual promedio se incrementó del 26,0% en mayo al 30,4% en diciembre. Por el lado de la documentación de deudas en el quinto mes del año la tasa era del 19,4%, mientras que en el último mes de 2013 arrojó un valor de 22,3%. Es decir, en el segmento de préstamos a las empresas el encarecimiento del crédito fue de alrededor de tres puntos y medio porcentuales.

En el segmento garantía real las tasas permanecieron prácticamente inalteradas en valores cercanos al 16%. Si bien se trata de la menor porción de crédito del sistema financiero argentino, aún presenta una interesante oportunidad para la adquisición de vehículos utilitarios o inmuebles en el caso de las empresas y de rodados o viviendas para el caso de los individuos.

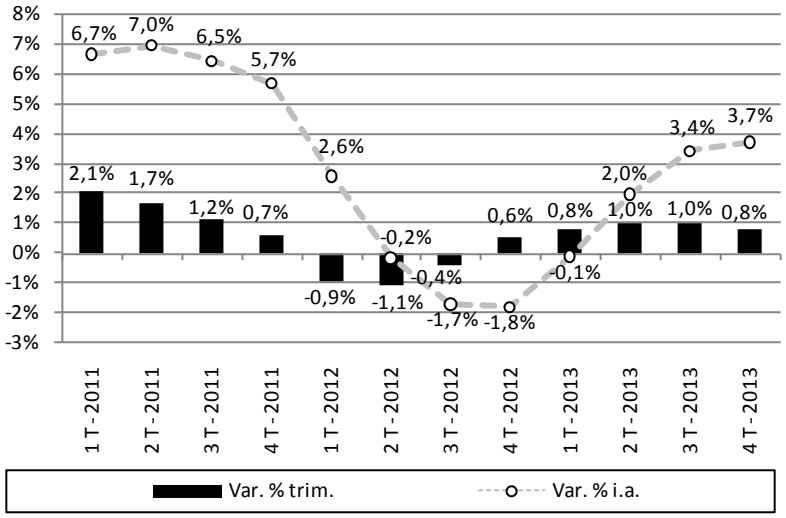
En el último trimestre del año 2013, el aumento de tasas tendió a equilibrar el mercado financiero, aunque todavía en varios segmentos la misma se encuentra en términos reales ligeramente negativa. Es de esperar que con el transcurso del 2014 y a partir del giro implementado en la política económica del BCRA, las tasas vuelvan a terreno positivo, con un correlato en una leve caída del nivel de actividad. No obstante, los sectores más afectados serán las familias y las empresas a la hora de financiar sus gastos corrientes y no sus erogaciones en bienes de capital o durables.

1.3.4 El Nivel de Actividad en la Provincia de Córdoba

En idéntica sintonía con lo que ocurrió en el total del país, la provincia de Córdoba experimentó una tenue recuperación de la actividad económica en el transcurso del 2013. El Indicador Mensual de la Actividad Económica de Córdoba (IMAC-BCC) registró una expansión anual del 2,3%. Vale récordar que en 2012 la caída había sido del 0,5%, tras un 2011 en el cual el IMAC totalizó un incremento del 6,5%[181].

Además, la tasa de crecimiento del IMAC en 2013 se encuentra levemente por debajo del incremento del indicador en los últimos veinte años, que asciende al 2,8%. Es decir que el pasado año el producto bruto provincial tuvo una performance inferior a la registrada en el promedio del período 1994-2013, el cual podría considerarse como el crecimiento de largo plazo en la economía de la provincia de Córdoba.

Gráfico 1.30: Indicador Mensual de la Actividad Económica en Córdoba



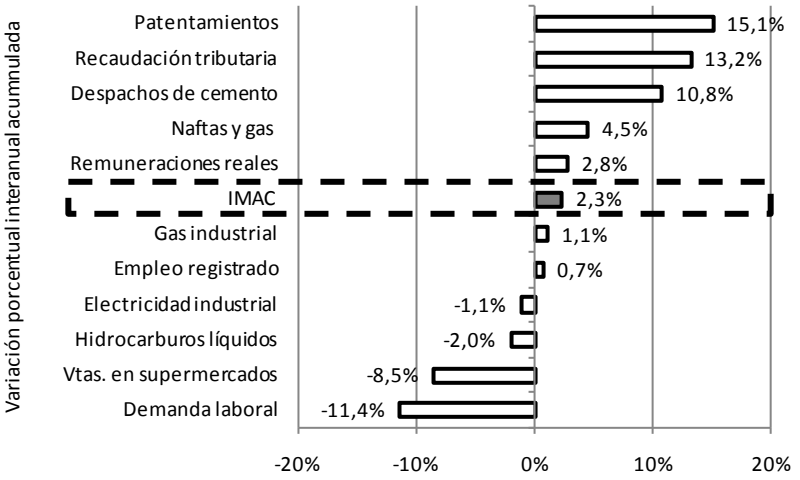
Fuente: IIE.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1.30, la última fase expansiva de la serie del IMAC comenzó durante el cuarto trimestre del 2012, en el cual la economía provincial creció 0,6% con respecto a su trimestre inmediato anterior. Desde entonces el indicador registra cinco trimestres consecutivos de expansión de una magnitud de entre 0,6% y 1,0%. Si bien no son tasas de crecimiento despreciables, están muy por debajo de las observadas en los tres primeros trimestres del año 2011, que se ubicaron en el rango 1,2% y 2,1%. Lo mismo puede observarse en las variaciones interanuales correspondientes a los respectivos trimestres del año 2013.

La expansión estuvo apuntalada principalmente por las series: patentamientos de vehículos nuevos, recaudación tributaria real y despachos de cemento, que crecieron a una tasa interanual acumulada al mes de noviembre superior al 10%. En el Gráfico 1.31 se muestra el comportamiento de cada una de las series que componen el IMAC-BCC en los once primeros meses del año 2013.

[181] Los valores arrojados por el IMAC durante los últimos tres años son muy similares a los observados en los indicadores privados de actividad a nivel nacional, en particular a los del Índice General de Actividad. Es decir, que a pesar de las características propias de la economía cordobesa, su comportamiento fue similar al observado a nivel país.

Gráfico 1.31: IMAC por rubros. Añ0 2013



Nota: Los últimos datos disponibles para las series componentes están referidos al mes de noviembre, mientras que para el IMAC se realiza una estimación preliminar en base a datos del mes de diciembre.
Fuente: IIE.

Además de las tres series antes citadas, el consumo de naftas y gas, las remuneraciones reales, la utilización de gas industrial y el empleo registrado mostraron crecimientos respecto al año 2012. Por segundo año consecutivo la demanda laboral es la serie de peor comportamiento del índice, cayendo más de un 10%. Las ventas en supermercados fueron la única serie del IMAC que además de contraerse en 2013 (-8,5%), cayeron en mayor medida que en el año 2012 (-3,1%).

El consumo energético en el sector industrial continúa con tasas de variación cercanas a 0%. No resulta sorprendente el dato puesto que la industria nacional, y también la provincial, están atravesando numerosas dificultades y continúan sin alcanzar los niveles de producción observados en los mejores meses del año 2011. En vistas al 2014 no se prevé una recuperación de magnitud, pues los desequilibrios macroeconómicos han agravado muchas de las problemáticas específicas del sector y la inversión en capital reproductivo es cada vez menor.

El crecimiento económico de la provincia de Córdoba el año venidero[182] dependerá en gran medida de factores exógenos a la economía provincial y la política económica en general. Por un lado, las condiciones climáticas en el sector agropecuario tendrán un rol clave, más aún en la provincia de Córdoba donde el sector agropecuario tiene mayor protagonismo sobre el producto bruto que en el agregado de la República Argentina. Por otro lado, la demanda de los principales socios comerciales también tendrá cierto protagonismo, en particular de Brasil que es el primer socio comercial del país y de la provincia, en mayor medida en esta última. No obstante, las expectativas sobre el desempeño de la economía brasilera en 2014 distan de ser auspiciosas. En base a ello, y en un contexto de incertidumbre producto de políticas económicas a nivel nacional muy volátiles, se espera para el 2014 una variación del producto bruto geográfico provincial de entre -1,0% y 1,0%.

1.3.5 Perspectivas de la Actividad

Por tercer año consecutivo la economía argentina estará sujeta a los vaivenes que imponga la coyuntura local e internacional. Los pilares macroeconómicos que permitieron el crecimiento acelerado del producto entre 2003 y 2006, a saber superávit fiscal y comercial con estabilidad relativa en los precios, ya son cosa del pasado y no hay indicios de una búsqueda por volver a

[182] En referencia al 2014.

dicho esquema. Además, la coyuntura internacional no será tan benigna como en la historia reciente, principalmente porque los términos de intercambio serán inferiores a los observados entre 2010 y 2013.

En ese marco, los drivers de la demanda y principalmente de la oferta son cada vez menos. Al mismo tiempo, el alto grado de incertidumbre que genera el cambio permanente en las reglas de juego acorta el horizonte temporal de las decisiones de los agentes económicos. Sin previsibilidad, la inversión de mediano y largo plazo y la búsqueda de nuevas oportunidades en mercados externos se enfrentan a un sinnúmero de escollos que serán difíciles de sortear.

La voluntad política de resolver los laudos internacionales y algunas gestiones incipientes, son buenas noticias en el sentido de normalizar las relaciones con el resto del mundo, especialmente con inversores externos. De materializarse una corrección en la producción de las estadísticas oficiales y recuperando la confianza en el país, las oportunidades son inagotables, especialmente en lo que refiere a la producción de hidrocarburos no convencionales, como así también en la extracción de materia prima para la industria tecnológica (principalmente litio y potasio en el norte del país y en Cuyo). Lo mismo aplica para proyectos de agregación de valor a la producción agropecuaria en la Región Centro y la provincia de Buenos Aires.

No obstante, los desequilibrios macroeconómicos continúan agravándose. La ausencia de un plan para morigerar una inflación creciente[183], el persistente déficit en las cuentas públicas[184], la ausencia de inversiones en materia energética[185] y de transporte terrestre y fluvial, el severo drenaje en las reservas internacionales[186], el estancamiento en la creación de nuevos puestos de trabajo registrados son algunos de los mayores desafíos que persisten.

En base a ello, y al menor crecimiento esperado para Brasil durante 2014 junto con unas condiciones climáticas ligeramente favorables al sector agropecuario, la previsión en materia de nivel de actividad es que el mismo fluctúe entre -1% y 1% en términos interanuales. Ya 2013 no representa una baja base de comparación como lo fue su antecesor, por ende la economía necesitará mayores fundamentals para alcanzar una tasa de crecimiento como la de este año, o la presencia de un shock externo positivo.

1.4 Industria

1.4.1 Evolución Sectorial

Desafortunadamente, el magro desempeño de la industria argentina en los últimos dos años no resulta sorpresivo. Tras nueve años de crecimiento[187] con tasas de incremento del 5% o más[188], el Estimador Mensual Industrial (EMI-INDEC) registró sendas caídas en 2012 y 2013. A los inconvenientes ya nombrados que ofrece el país en el plano macroeconómico[189], se le suma un conjunto de cuestiones que afectan al sector en particular. En el Gráfico 1.32 se observa la evolución del indicador oficial que mide el comportamiento de la industria en los últimos seis años.

[183] Que acumula ocho años consecutivos creciendo a tasas de dos dígitos.

[184] Tanto en lo que hace al resultado primario como al resultado fiscal y al consolidado de provincias.

[185] Que demanda crecientes importaciones reduciendo el resultado de balanza comercial.

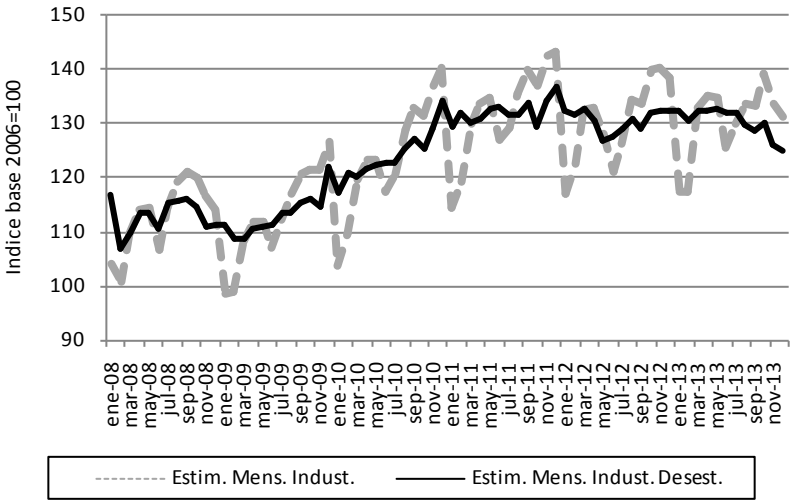
[186] Que tuvieron su mayor caída en los últimos diez años medidas en dólares corrientes.

[187] Según las estadísticas oficiales provistas por el INDEC.

[188] Con excepción del año 2009 donde el EMI aumentó sólo 0,1%.

[189] Descriptos en el apartado 1.3 precedente.

Gráfico 1.32: Estimador Mensual Industrial. Medición estacional y desestacionalizada



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

A partir del segundo trimestre de 2002, y una vez resuelta la salida del modelo de convertibilidad, la industria experimentó un vigoroso crecimiento sectorial. El mismo se vio parcialmente interrumpido por dos factores: la incertidumbre política y el alto grado de conflictividad social imperante en 2008[190] y el impacto de la crisis financiera internacional un año más tarde. No obstante, a partir del primer bimestre del año 2009 se inicia una nueva fase expansiva. La misma se extendió por tres años alcanzando el EMI su máximo valor histórico en diciembre del 2011, tanto en la medición estacional como así también en la desestacionalizada.

A partir de entonces, y pasadas las elecciones presidenciales en el mes de octubre de dicho año, se produjo un vertiginoso cambio en algunas políticas económicas. Las mismas tendían a profundizar el rol del Estado en la administración del comercio de bienes con el resto del mundo y de la divisas en el mercado interno, para evitar lo que luego la propia Presidente de la Nación calificaría como un "fenomenal intento de corrida cambiaria"[191].

Lo cierto es que las mayores restricciones al comercio exterior pusieron en jaque a un entramado industrial altamente dependiente de bienes foráneos. Más del 80%[192] de las importaciones argentinas corresponde a las categorías: Bienes intermedios, Bienes de capital, Combustibles y lubricantes y Piezas y accesorios para bienes de capital. Todos ellos, centrales en el proceso productivo de las compañías manufactureras que operan en el país.

El caso de la energía no es menor. La matriz productiva en nuestro país es altamente dependiente del gas y de la electricidad. Ante picos de consumo se privilegia abastecer la demanda residencial de gas natural en invierno y de energía eléctrica en verano por sobre la provisión a las empresas, en especial aquellas que pertenecen al régimen de "grandes usuarios". Lo cierto es que en los últimos años los cortes han ido en aumento, afectando el normal funcionamiento de las líneas productivas al interior de las firmas.

Los dos párrafos anteriores sintetizan a groso modo algunos inconvenientes específicos del sector manufacturero argentino en el último bienio, especialmente en lo que respecta a la obtención de sus insumos críticos. De esta forma la producción industrial se tornó cada vez más

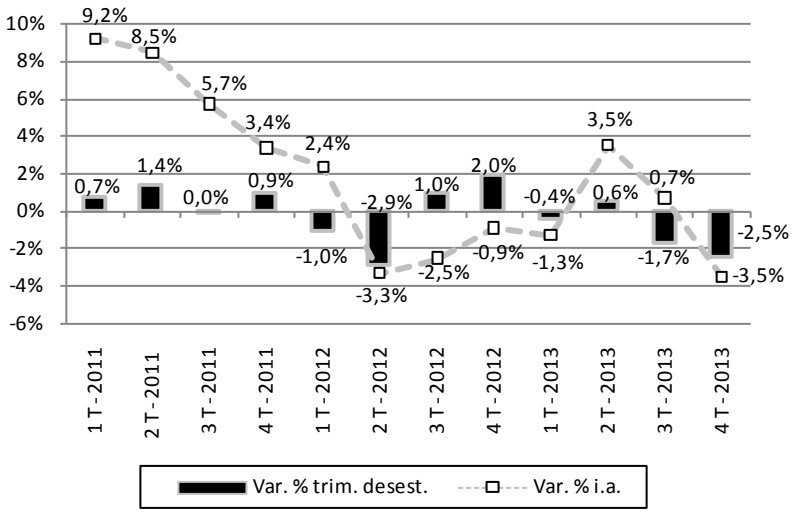
[190] Como consecuencia de la polémica Resolución 125 que enfrentó al gobierno con numerosos sectores de la población.

[191] Dichos que la primera mandataria reafirmó en entrevistas transmitidas por la televisión pública frente a periodistas.

[192] Según el último informe de Intercambio Comercial Argentino que publicó el INDEC el pasado mes de enero de 2014.

incierta y la volatilidad se incrementó notablemente. En el Gráfico 1.33 se muestra la evolución trimestre a trimestre del EMI y también con respecto a igual trimestre del año previo, donde queda claro el mayor nivel de variabilidad que presentó el bienio 2012-2013 respecto al año 2011.

Gráfico 1.33: Estimador Mensual Industrial trimestre a trimestre



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En cada uno de los trimestres del año 2011, el EMI registró un crecimiento de entre 0% y 1,4% con respecto al período inmediato anterior. No obstante, la tasa de crecimiento interanual en cada uno de los trimestres fue descendiendo, desde 9,2% en el que comprende los meses enero-marzo a 3,4% en el cuarto, es decir entre octubre y diciembre. Ya en el año 2011 el sector mostraba incipientes signos de desaceleración. A partir del primer trimestre del 2012 la industria registra su primera contracción en la historia reciente, que fue del 1,1%. En tanto que durante el segundo trimestre del mismo año la caída se aceleró, alcanzando una tasa de variación de -2,9% en términos interanuales y de -3,3% en relación a los tres meses previos.

La caída estuvo impulsada por una retracción en la producción de alimentos y bebidas, por la menor demanda de hierro en el sector de la construcción y de acero en un sector automotriz con severos problemas de demanda, especialmente de los mercados externos y en particular desde Brasil. Al mismo tiempo, aquellos sectores que ya venían arrastrando problemas a partir del encarecimiento de sus productos en los mercados internacionales, por vía de la apreciación cambiaria real, vieron agravada su situación.

A partir del segundo semestre del año, de la mano de la recuperación de la construcción por vía del impulso del plan PRO.CRE.AR[193], y de la industria automotriz en el cuarto trimestre que vio incrementar sus pedidos desde Brasil, el EMI muestra tasas de crecimiento positivas. Así, finalizó el 2012 con una contracción en el sector manufacturero del 1,2% según el indicador oficial. El sector automotriz y sus eslabones primarios, metales básicos y metalúrgica, fueron los sectores que impulsaron el índice a la baja.

Sin embargo, ya a comienzos de 2013 la dinámica del sector volvió a cambiar. La apreciación real de la moneda hizo que muchos sectores continúen perdiendo competitividad respecto a otros países del mundo, menguando sus volúmenes de exportación. Al mismo tiempo, el costo salarial medido en dólares seguía incrementándose y acumulaba un aumento del 75% en cinco años. La productividad del sector fue incapaz de alcanzar una tasa semejante, de modo que la situación de partida respecto al 2012 fue aún más negativa.

[193] Su lanzamiento fue en junio del año 2012, pero su impacto empezó a sentirse a finales del tercer trimestre del año, y mayormente en el cuarto.

Fue así que, en el primer trimestre del 2013 el EMI cayó 0,4% respecto al último trimestre del año previo. Nuevamente la demanda brasilera en el sector automotriz apuntaló la recuperación, a pesar del bajo crecimiento económico e industrial en el vecino país. Además, la base de comparación desde mediados de 2012 se redujo notablemente. Por ello, en el segundo trimestre la expansión interanual ascendió al 3,5%, tasa que no se registraba desde finales del año 2011.

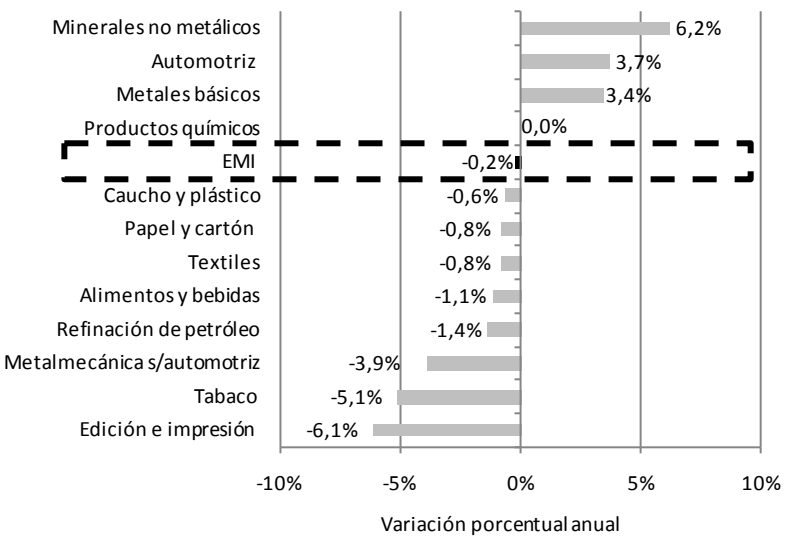
Pero la demanda de bienes durables, en especial automóviles y electrodomésticos comenzó a ceder en el tercer trimestre del año, particularmente desde las PASO en adelante. La mayor parte de la obra pública que se ejecutó en el segundo trimestre y en parte del tercero comenzó a aminorar su aporte. La suba en los costos logísticos y en la mano de obra impactó en buena parte de los sectores, en especial en aquellos alejados de los centros de producción y consumo, como ser la elaboración de manufacturas textiles y alimenticias que se desarrollan mayormente en el interior del país. Así, en el tercer y cuarto trimestre del año el EMI registró caídas del 1,7% y 2,5% respectivamente en la comparación trimestral. El rebote tras la caída evidenciada en 2012 no fue tal, y en 2013 la industria volvió a contraerse, en este caso 0,2%.

1.4.2 La dinámica por rubro

A diferencia del 2012 en el cual seis de los rubros que componen el EMI mostraron crecimiento, tres permanecieron estancados y los tres restantes exhibieron caídas, en 2013 la performance fue peor para una mayor cantidad de sectores -ocho cayeron y uno se estancó-, pero que impactaron en menor medida sobre el total del índice. Por caso, los sectores más afectados del 2013[194] a pesar de que mostraron caídas de entre 5% y 6% poseen una participación conjunta dentro del entramado industrial inferior al 5%. En contraposición, los tres sectores que registraron mayor porcentaje de subas[195] representan entre el 20% y el 25% del total de la industria manufacturera en Argentina.

A continuación, en el Gráfico 1.34 se muestra el desempeño de cada uno de los rubros que componen el EMI, durante el 2013.

Gráfico 1.34: Tasa de variación interanual de los sectores que componen el EMI. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

[194] La industria tabacalera y Edición e impresión.

[195] Minerales no metálicos, automotriz y metales básicos.

La elaboración de manufacturas vinculadas a la construcción y a la producción de automóviles fueron las más beneficiadas a lo largo del 2013. La tracción de ambos mercados de consumo fue central para incentivar la demanda de insumos. En el caso de la primera, se destacaron el hierro y el cemento, mientras que en la segunda se registraron importantes avances en acero, aluminio y vidrio. Por el lado de los minerales no metálicos la expansión anual alcanzó el 6,2%, mientras que automotriz y metales básicos completaron el podio con incrementos del 3,7% y 3,4% respectivamente.

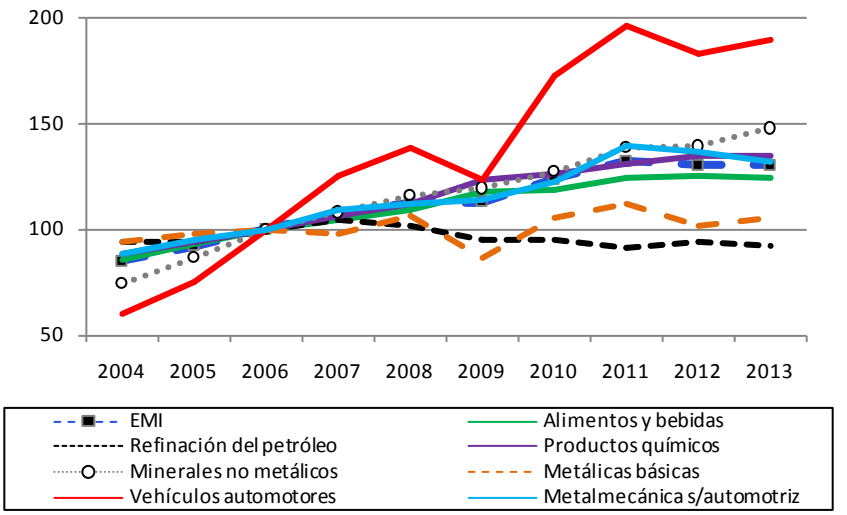
Sustancias y productos químicos fue una de las ramas industriales de mayor crecimiento en la primera mitad del año. La suba fue impulsada por el mayor consumo de agroquímicos, de la mano de una mejor campaña agrícola que la registrada doce meses antes. No obstante, a partir del tercer trimestre del año perdió impulso y cerró el 2013 en los mismos niveles que los observados que en su antecesor.

Con relación a los ocho rubros del EMI que registraron contracciones, sólo en tres de ellos hubo caídas significativas, aunque la de la industria metalmecánica merece especial atención. No sólo porque representa una porción importante de la trama industrial en el país sino que además es una industria intensiva en mano de obra, en particular empleos de alto grado de calificación.

Elevado grado de dependencia sobre los insumos importados, costos internos que siguen la evolución del tipo de cambio, amplia volatilidad en la demanda de energía eléctrica y gasífera y costos salariales superiores al del resto de las actividades manufactureras son algunas de las características particulares que definen al sector metalmecánico. En el marco de un escenario macroeconómico difuso y con elevadas restricciones, la capacidad de abastecer en tiempo y forma a los mercados, doméstico y principalmente externo, se ve alterada. Máxime, tratándose de un sector intermedio en las cadenas de valor de la industria automotriz, electrónica y de bienes de capital.

No obstante, a pesar de la caída registrada en 2013, la producción metalmecánica a lo largo de la última década se ha mantenido en los niveles de crecimiento del promedio de la industria manufacturera. De allí que, una vez estabilizado el escenario macroeconómico actual, es esperable que pueda desarrollar su potencial, dado que cuenta que elevada capacidad ociosa. En el Gráfico 1.35 se muestra la evolución de las ramas industriales más importantes del entramado manufacturero en la República Argentina.

Gráfico 1.35: Sectores principales del EMI en la última década



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Sin dudas la vedette de la industria nacional en los últimos diez años ha sido el sector automotriz. El crecimiento en la producción sectorial pasó de algo más 260 mil unidades en 2004 a 791 mil en 2013,

es decir registró un crecimiento superior al 200%. No obstante, aún se encuentra un 5% debajo del pico máximo alcanzando en 2011, año en el que se logró un total producido de más 828 mil unidades.

Tal como ocurrió con la industria automotriz, el sector mineral no metalífero acusó el impacto de la crisis de los años 2001 y 2002 en mayor medida que el resto de la industria manufacturera. No obstante, la recuperación no sólo fue más acelerada en los años 2004 y 2005 sino que ha podido sostenerse a lo largo del tiempo. Por caso, la producción cementera pasó de 6,25 millones de toneladas en 2004 a 11,89 millones en 2013, con un crecimiento del 90% para toda la década. En el caso particular de este sector, se vio fuertemente impulsado por la actividad de la construcción residencial y de la obra pública en el país. Su performance está altamente correlacionada con el nivel de actividad doméstico. Por caso, mientras que el crecimiento promedio de la década se ubica en el orden el 8% anual, en 2009 se expandió sólo 3% y en 2012 permaneció estancado. Precisamente, en ambos años el PBI en el país registró ligeras contracciones[196].

Por el lado de la producción de alimentos y bebidas, sustancias químicas y metalmecánica, la trayectoria que describen las series es muy similar a la observada en el EMI general. En el caso de las dos primeras, el máximo volumen físico se registró en 2012. Por el lado de la metalmecánica, y acompañando la dinámica del sector automotriz, el máximo previo data del año 2011. De no mediar cambios significativos en los mercados de destino de cada uno de los sectores, es esperable que su trayectoria continúe en línea con lo que sucede en el conjunto de la industria nacional.

Dos sectores industriales argentinos fueron severamente golpeados por la crisis financiera internacional del año 2009, la producción de manufacturas metálicas básicas y la refinación de petróleo. En dicho período, las primeras se retrajeron un 18,9% y la segunda un 6,7%. Pero su dinámica no sólo se explica por el impacto de dicha crisis, sino que también operan elementos asociados a la coyuntura internacional y local.

Respecto de la producción de metales básicos, Argentina se enfrenta a un escenario similar al del resto de América Latina. Vale destacar que nuestro país ocupa el tercer lugar en la región[197] en lo que respecta a la producción de hierro primario, acero crudo, largos y planos. Por su parte, se ubica en la segunda posición en la elaboración de tubos sin costura. Aproximadamente el 30% del consumo latinoamericano de productos siderúrgicos es abastecido por bienes importados, especialmente desde el continente asiático.

El avance de China en el liderazgo global de la producción de manufacturas siderúrgicas[198] ha suscitado numerosas críticas. En particular, por el avance de las prácticas desleales que han motivado un conjunto de denuncias por dumping[199]. Además, otros países que aún continúan en la fase de recuperación de la crisis han visto incrementar sus producciones, en especial Japón y Estados Unidos. India y Rusia, los principales productores de acero entre los países emergentes también continúan consolidando su posición en los mercados globales, haciendo cada vez más feroz la competencia. De forma tal que, si América Latina en su conjunto es incapaz de alcanzar los niveles de competitividad de los países más importantes en materia siderúrgica, se verá obligada a importar crecientes sumas de hierro y acero agudizando los desbalances en materia comercial. De lo contrario, si se decide privilegiar el mercado interno y sostener el nivel de empleo sectorial, los precios de los productos serán mucho más elevados, trasladándose al resto de las actividades productivas.

Por el lado de la refinación de petróleo, las causas del declive en la producción son de carácter meramente interno. Las numerosas regulaciones que pesan sobre el mercado petrolero han desincentivado la inversión en exploración y búsqueda de nuevos yacimientos. Al mismo tiem-

[196] Medido a través de indicadores privados del nivel de actividad.

[197] Detrás de Brasil y México.

[198] Produce el 46,3% del acero crudo a nivel mundial.

[199] El dumping es una práctica que consiste en vender un producto en un mercado externo a un precio final inferior a los costos de producción de dicho bien en el mercado de consumo. La Organización Mundial de Comercio (OMC) la considera una práctica desleal del comercio y los tribunales internacionales han intervenido en numerosas ocasiones por casos vinculados a este tipo de prácticas.

po, dado el bajo precio interno de naftas y gasoil en relación a los estándares internacionales, la demanda de combustibles y gas natural se incrementó notablemente. La conjunción de ambos factores hizo que la producción caiga sucesivamente año a año desde hace más de una década, mientras que las reservas de materia prima son cada vez menores.

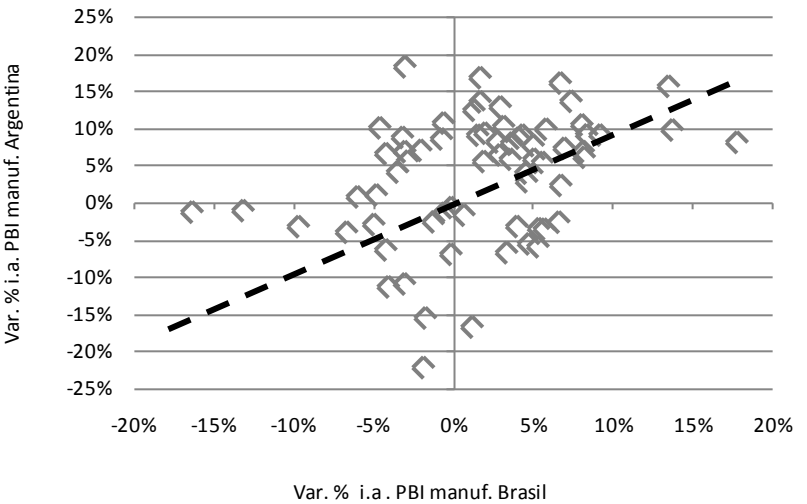
A pesar de que desde mediados de 2012, con la confiscación del 51% de las acciones de YPF y su vuelta al control estatal, se ha intentado revertir la situación, aún no se observan significativos avances en la materia[200]. Para reencauzar el país hacia el autoabastecimiento a través de un incremento en la producción se requiere de un volumen significativo de inversiones y de un marco regulatorio claro y justo para con los inversores. Dada la imagen del país a nivel internacional y las actuales políticas regulatorias parece difícil que esta tendencia se revierta en el corto plazo, habrá que esperar al menos cinco años para ver cambios significativos, siempre y cuando se den las condiciones antes nombradas.

1.4.3 Brasil como productor de manufacturas, ¿socio o competidor?

Tanto en Argentina como en Brasil, el principal sector productor de bienes es la industria manufacturera o de transformación. Además, en ambos casos ocupa el primer lugar en la generación del valor agregado bruto nacional[201]. Por su cercanía geográfica, la amplia disposición sobre los recursos naturales y la vasta trayectoria como productores de manufacturas, la relación bilateral en torno al comercio industrial ha sido objeto de debate a lo largo del tiempo. Incluso es muy común que en ambos países se siga de cerca lo que ocurre en el otro, pues cambios en los niveles de producción manufactureros foráneos impactan sobre el sector industrial a nivel doméstico.

Pero la relación bilateral entre ambos países lejos está de circunscribirse a los aspectos meramente comerciales. De hecho, son los dos miembros más importantes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en lo que a tamaño de la economía refiere, y las implicancias de sus medidas de política impactan en toda la región. Además, la inversión extranjera directa en cada uno de ellos tiene fuerte incidencia de capitales provenientes del otro. En el Gráfico 1.36 se muestra la tasa de variación del PBI manufacturero en ambos países en forma trimestral desde 1997 hasta el tercer trimestre de 2013.

Gráfico 1.36: Producto Bruto Industrial Manufacturero en Argentina y Brasil



Fuente: IIE sobre la base de INDEC e IBGE.

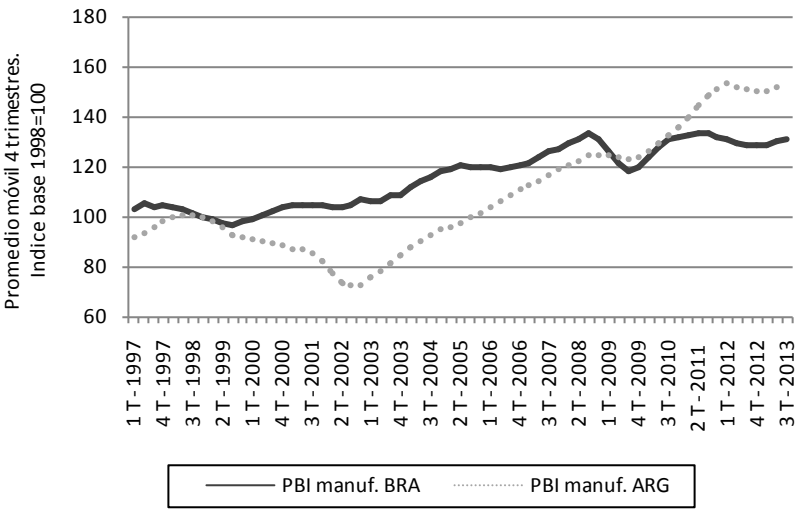
[200] Si bien el desempeño de YPF en lo que refiere a producción de gas y refinación de petróleo mejoró en 2013, su market share es cercano al 35%. Es decir, en la medida en que el 65% restante no acompañe la acción de la petrolera mayormente estatal, los esfuerzos serán insuficientes.

[201] En Argentina la participación de la industria sobre el VAB nacional es del 16,7% para los nueve primeros meses del año 2013, en tanto que en Brasil dicho cociente asciende al 14,6% para igual período de tiempo.

Si bien se observa cierta asociación lineal positiva entre ambas variables, es decir que crecen y caen en forma simultánea, la robustez no es demasiado considerable. Ello se explica dado que tanto Brasil como Argentina atravesaron sendas crisis domésticas en los años 1999 y 2002. De allí que para los ocho trimestres comprendidos se produzcan notables divergencias. Cuando el análisis se circunscribe al período 2003-2013 la tendencia es mucho más clara y la asociación lineal entre ambas variables se ve notablemente reforzada[202].

En una primera instancia, puede afirmarse en base a la evidencia que presenta el Gráfico 1.36, que en la medida en que la industria en alguno de los países tenga un desempeño favorable, es probable que en el otro ocurra lo mismo en mayor o menor magnitud. Para ello, vale la pena repasar lo que ocurrió con la trayectoria del sector manufacturero en ambos países en los últimos dieciocho años. Ello se muestra en el Gráfico 1.37 a continuación.

Gráfico 1.37: Producto Bruto Industrial Manufacturero en Argentina y Brasil



Fuente: IIE sobre la base de INDEC e IBGE.

La trayectoria que describen ambas series del Gráfico 1.37 es muy similar, aunque ya desde comienzos del año 1997 la industria brasilera transitaba un ciclo contractivo. Por el contrario, en Argentina el sector manufacturero creció hasta entrado el segundo trimestre del año 1998. No obstante, más temprano que tarde, la crisis asiática terminó por impactar también en el país más austral del MERCOSUR.

La imposibilidad de reducir los costos operativos, la baja tasa de incremento de la productividad y los desbalances que presentaban las cuentas fiscales y externas llevaron al límite la política de depreciar en forma gradual al real. Fue así que en el mes de enero de 1999 la moneda brasileña se depreció un 61% con respecto al dólar, llevando el tipo de cambio de 1,20 reales por dólar a 1,98. A pesar de que en una primera instancia la medida introdujo una elevada volatilidad macroeconómica, los aumentos de los precios mayoristas y minoristas fueron inferiores a la devaluación del real. Ello permitió consolidar el tipo de cambio real multilateral en niveles más elevados a los observados entre 1995 y 1998, que fueron de los más bajos en términos históricos.

Sin embargo, la devaluación no fue inocua para la economía brasilera. La misma se produjo en un contexto de severo ajuste fiscal destinado a controlar la inflación, la caída de reservas y el déficit en las cuentas públicas como así también de balanza de pagos. De allí que la industria en el país más grande del MERCOSUR recién comenzó a dar señales de recuperación a partir del cuarto trimestre de 1999.

[202] Aumenta aproximadamente cuatro veces.

En paralelo, la economía argentina que enfrentaba un escenario similar a la de su par brasilera, permaneció impoluta y las medidas de política se hicieron esperar. Ello genero una progresiva caída en las exportaciones industriales a Brasil, en parte por la caída en el tipo de cambio real bilateral como así también por la menor demanda de productos importados en el vecino país. Además, los efectos de la recesión brasilera se hicieron notar en Argentina, contrayendo también la demanda interna y agudizando la coyuntura del sector manufacturero doméstico. Fue así que, mientras Brasil iniciaba una fase de recuperación post crisis en el bienio 2000-2001, Argentina veía agravar la situación de la economía en general y de la industria en particular.

El punto final a dicha situación se dio tras los incidentes ocurridos en el país a finales del año 2001, en el marco de una severa crisis política e institucional. La salida argentina al conflicto estuvo fuertemente inspirada por el antecedente que generó Brasil cuatro años antes. Sin embargo, al tratarse de desequilibrios macroeconómicos mucho más significativos y en un contexto social más convulsionado, la devaluación, el ajuste y la recesión llevaron al país a la cesación de pagos de la deuda externa.

Pero tal como ocurrió cuatro años antes en Brasil, el impacto de la devaluación, que en el caso del peso fue del 300%, no se trasladó en forma directa a los precios los cuales crecieron apenas por encima del 20%. Independientemente de la robustez que exhibía la industria brasilera en aquel entonces, las caídas del 15%, 22% y 16% en el producto bruto industrial argentino en el cuarto trimestre de 2001 y el primer y segundo trimestre de 2002 respectivamente, llevaron a su par brasilero a contraerse entre 0% y 2%. Nuevamente, en un escenario recesivo, se hacía notar el alto grado de complementariedad entre los sectores manufactureros de ambos países.

De la mano de la recuperación del país, la industria argentina comenzó a crecer nuevamente y para finales del año 2005 alcanzaba los niveles observados en forma previa a la crisis brasilera de 1999. Por su parte, la industria brasilera se había expandido un 20% en dicho período. Pero el ciclo de crecimiento, acompañado por una macroeconomía sólida en ambos países, lejos estuvo de agotarse. Por el contrario, se extendió tres años más, y el producto bruto manufacturero en Brasil y Argentina creció 31% y 23% respectivamente, en la década comprendida entre 1999 y 2008.

Pero el cimbronazo que generó la crisis financiera internacional del año 2008, terminó impactando en América Latina, y en particular en los dos miembros principales del MERCOSUR. En el caso de Brasil, las caídas del PBI manufacturero oscilaron entre un 6% y un 16% en términos interanuales, entre el cuarto trimestre de 2008 y los tres primeros de 2009. En Argentina, el impacto fue notablemente menor[203], registrándose contracciones en indicador de entre 0% y 3% para los mismos períodos.

Pero ya desde mediados de 2009 la salida a la crisis se materializó, y la industria en ambos países retomó su curso alcista, hasta finales del año 2011. En el bienio 2012-2013 el sector manufacturero en ambos países viene evidenciado ciertos problemas de competitividad y permanece estancado. Además, el contexto macroeconómico mutó notablemente y ambas economías lucen menos robustas de lo que estaban en el año 2009. Vale decir, a pesar del ciclo de crecimiento económico e industrial que se vivió en ambos países, los elevados costos reales producto del aumento de precios, la elevada presión tributaria sobre el sector formal y un tipo de cambio multilateral relativamente bajo complican a ambos sectores. El incremento de la productividad nuevamente ha sido incapaz de sopesar los aumentos en los precios internos, y es un dilema al que se enfrentan ambas economías y en particular sus industrias.

El crecimiento industrial en Brasil entre 1998 y 2013 asciende al 31%. En Argentina la medición oficial da cuenta de una expansión, para igual período, del orden del 54% aunque estimaciones alternativas lo ubican en torno al 48%[204]. A pesar de que no se trata de cifras nada despreciables,

[203] Cabe aclarar que el cálculo del producto bruto manufacturero es un componente del PBI que calcula el INDEC, por cuanto los valores que arroja no están exentos de cuestionamientos.

[204] Se utiliza como referencia la cifra proyectada a través del proyecto World KLEMS de la Universidad de Harvard para Argentina.

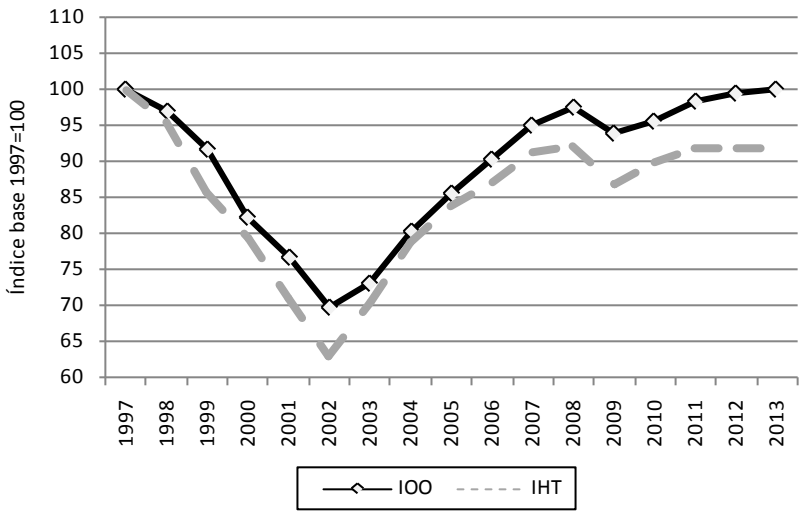
el crecimiento promedio anual de la industria en ambos países oscila entre el 2% y el 3%, cerca de los valores de largo plazo. Ello indicaría que no se han producido ni en Argentina, ni en Brasil cambios profundos que eleven la productividad del sector. En definitiva, la discusión sobre la búsqueda de incrementar la productividad en forma significativa y estable a lo largo de los años aún permanece vigente. Para ello, la consecución de una estrategia conjunta, basada en la premisa de que ambos países son aliados en la carrera de potenciar la producción de manufacturas, es un aspecto de vital trascendencia.

1.4.4 Una mirada retrospectiva y prospectiva hacia el largo plazo

La diversificación productiva y la modernización de los procesos que impuso el cambio tecnológico en las últimas dos décadas ha transformado por completo a la industria manufacturera a nivel mundial. La incorporación de capital más avanzado ha hecho que las técnicas de producción se hagan cada vez más intensivas en maquinaria y menos en recursos humanos. Incluso, la preparación educativa formal e informal necesaria para la complementación con los bienes de capital actuales es cada vez más demandante y exige una actualización constante por parte de los trabajadores del sector industrial.

Argentina asistió a un crecimiento moderado del producto industrial en los últimos quince o veinte años. Sin embargo, la modernización productiva iniciada a comienzos de la década de los '90 y que se profundizó en la primera década del siglo XXI ha expulsado una buena cantidad de trabajadores del sector manufacturero a otras actividad económicas. Una prueba de ello es que mientras la cantidad de obreros ocupados en el año 2013 fue idéntica a la observada en el año 1997, las horas trabajadas en la industria en el mismo lapso de tiempo se retrajeron un 8,2%. Ello puede observarse con toda claridad en el Gráfico 1.38.

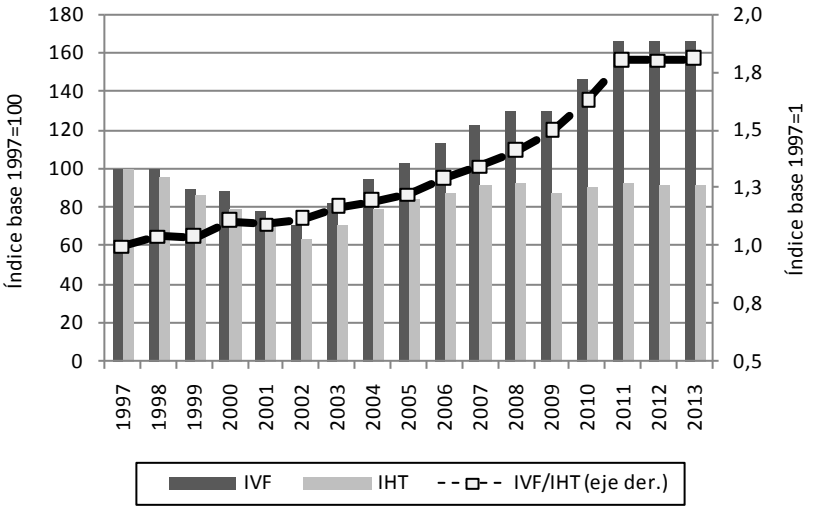
Gráfico 1.38: Índices de Obreros Ocupados y Horas Trabajadas



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

A pesar del fuerte componente pro-cíclico que se observa entre la ocupación industrial y el nivel de actividad sectorial, en los últimos años a la industria le ha costado cada vez más generar nuevos puestos de trabajo. Un claro ejemplo de ello es que el volumen físico producido por la industria se incrementó en los últimos dieciséis años a una tasa superior a la de la cantidad de horas trabajadas, y por consiguiente se incrementó la productividad por hora en la industria nacional. El Gráfico 1.39 muestra precisamente que en los últimos tres años el sector manufacturero doméstico se enfrenta a un estancamiento prolongado en la productividad.

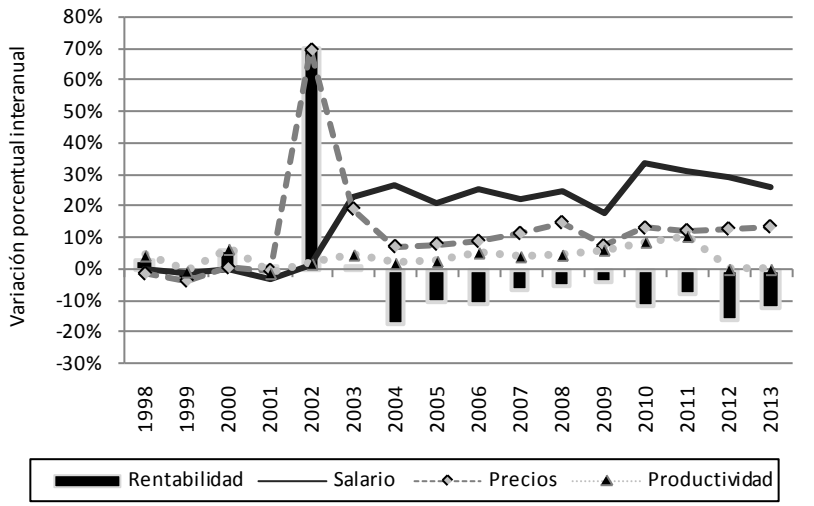
Gráfico 1.39: Índices de Volumen Físico, Horas Trabajadas y Proxy de Productividad Industrial



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La suba de los costos en general, y salariales en particular, ha puesto en jaque a la industria argentina y el empleo sectorial vuelve a convertirse en una preocupación. Con la devaluación del año 2002, los precios al productor crecieron un 70% mientras que los salarios permanecieron estancados. Así, los productores obtuvieron una ganancia fenomenal por las existencias de las que disponían, al tiempo que recibían fuertes incentivos para incrementar la producción. Pero desde el año 2004 en adelante, los salarios crecieron a una tasa muy superior a la de la suma de los precios al productor y las ganancias de productividad. Ello indicaría una caída en la rentabilidad interna, aunque es oportuno mencionar que a pesar de que los costos laborales son muy significativos, no representan la totalidad de costos de una empresa industrial.

Gráfico 1.40: Salarios, Precios al Productor, Productividad y Rentabilidad Interna



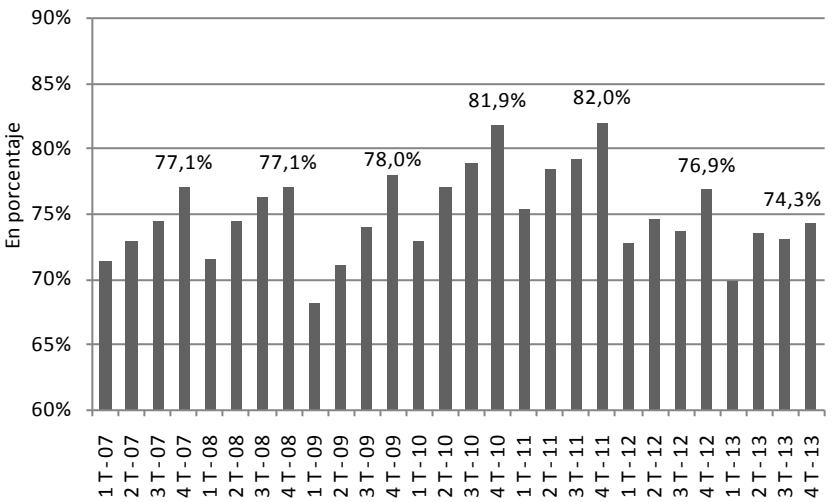
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Es importante resaltar que mientras que la rentabilidad se reducía a tasas decrecientes entre 2004 y 2009, las ganancias acumuladas de la mayoría de las firmas permitían afrontar menores márgenes operativos. No obstante, desde 2010 la caída en la rentabilidad ha sido acompañada por reducidos volúmenes de mercado en un contexto de productividad estancada. Ello genera expectativas negativas sobre el conjunto de los empresarios, aminorando los planes de inver-

sión y reduciendo los gastos de capital sólo para la reposición de equipo físico en desuso. La no incorporación de nueva tecnología al mismo tiempo es un escollo para la productividad, prosiguiendo con una dinámica de estancamiento sectorial.

Además, la industria no sólo posee mayor capacidad para emplear más ocupados sino también para utilizar una mayor proporción de los activos físicos de los que dispone, y que actualmente permanecen en desuso. Es decir, si bien la incorporación de nueva tecnología es central para incrementar la productividad, como así también la formación permanente de la mano de obra, el uso pleno de los recursos actualmente disponibles permitiría operar con mayor eficiencia y afrontar mejor los costos fijos. En el Gráfico 1.41 se muestra la utilización de la capacidad instalada manufacturera.

Gráfico 1.41: Utilización de Capacidad Instalada en el sector Industrial



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

No sólo la capacidad instalada en el cuarto trimestre del año 2013 es la más baja de los últimos siete años, sino que también el promedio de uso en todo el año ha sido inferior al mínimo previo registrado en 2009, es decir el año de la crisis financiera internacional. El aumento en la ociosidad del capital, en consonancia con indicadores laborales sectoriales estancados muestra la falta de dinamismo que enfrenta la industria en la actualidad.

La generación de incentivos para promover nuevas actividades productivas, capaces de incrementar la agregación de valor y de generar mejores puestos de trabajo, es casi una obligación para la política económica e industrial. De lo contrario, la industria continuará exhibiendo una performance inferior a la del promedio histórico y con alto grado de ineficiencia productiva. Las políticas fiscales, cambiarias, financieras y regulatorias aún tienen espacio para generar una mejora en las condiciones actuales, sin embargo, los objetivos fijados en el Plan Industrial 2020[205] aparecen cada vez más lejanos. En la medida en que el sector productivo siga sintiendo el ahogo por parte de políticas descoordinadas, la búsqueda por mejorar procesos y productos será cada vez menor y los resultados continuarán empeorando.

[205] Se trata de un Plan Estratégico elaborado por el Ministerio de Industria de la Nación que contempla ambiciosos objetivos según distintos sectores de la actividad industrial.

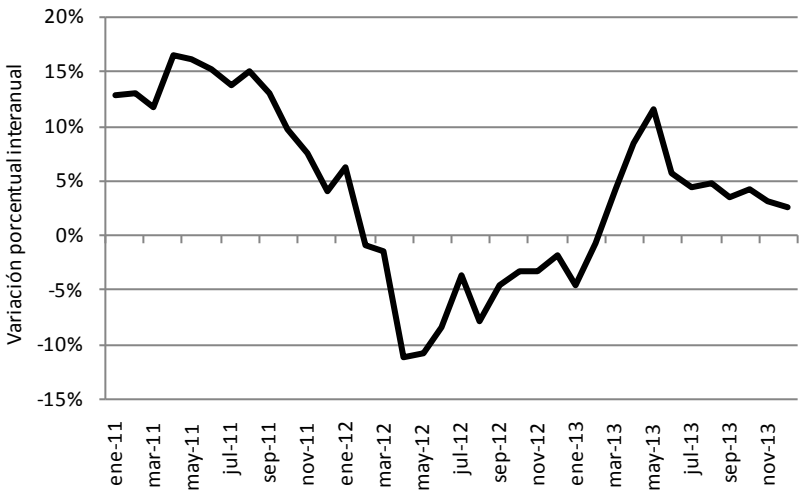
1.5 Inversión

1.5.1 Inversión Bruta Interna

Según el INDEC, en los nueve primeros meses del año 2013 la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) creció un 7,9% medida en precios constantes. Entre los componentes de la misma, Equipo Durable de Producción (EDP) registró un incremento del 12,9% entre enero y septiembre, en tanto que Construcción se expandió 3,2%. De esta forma, la participación de la Construcción sobre el total de la IBIF se ubica en torno al 48,9%, mientras que el 51,1% restante corresponde al EDP.

Por su parte, la medición alternativa elaborada por la consultora de Orlando J. Ferreres, dio cuenta de un crecimiento del 4,0% de la inversión bruta interna mensual (IBIM) para el año 2013. En sintonía con la medición oficial, el crecimiento del rubro EDP fue superior al de la Construcción (6,3% vs. 2,9%). A diferencia del cálculo oficial en el cual la IBIF representó un 23,1% del PBI, la IBIM se constituyó en un 20,7% del producto. A continuación en el Gráfico 1.42 se muestra la evolución mensual de la IBIM comparada con su desempeño doce meses antes.

Gráfico 1.42: Inversión Bruta Interna Mensual

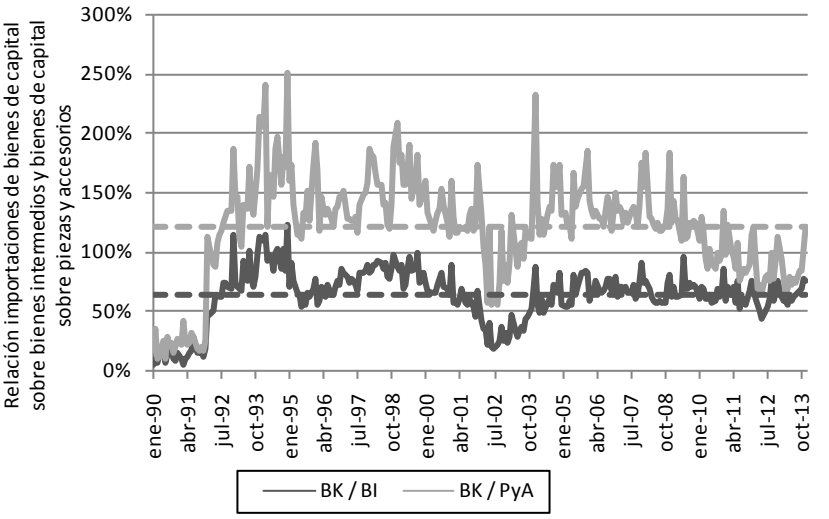


Fuente: IIE sobre la base de OJF.com.

A pesar de que en los meses de enero y febrero se produjeron caídas interanuales del 4,6% y 0,6% respectivamente, la IBIM inició el 2013 en una fase de recuperación tras la caída evidenciada en la mayor parte del 2012. No obstante, el mejor desempeño se materializó durante el segundo trimestre del año, con crecimientos interanuales de 8,6%, 11,6% y 5,7% en abril, mayo y junio respectivamente. Vale decir que, la comparación con el segundo trimestre del año 2012 es levemente engañosa pues presenta una base de comparación sumamente baja. En todos los meses que componen el segundo semestre del año, la IBIM creció un 3,8% promedio interanual, dando cuenta de la desaceleración que afectaba al conjunto de la economía una vez agotado el efecto derrame del sector agropecuario.

Sin embargo, y a pesar de que en 2013 la inversión bruta interna tuvo un ligero crecimiento, vale resaltar un hecho puntual que complica el panorama de cara al futuro inmediato. En lo que respecta a la importación de bienes necesarios para incrementar la capacidad productiva, en 2013 se observó una mayor relación de compra de piezas y accesorios para bienes de capital que de las propias máquinas. Ello sería un indicio de que la tasa de reposición de los activos físicos en el país cayó el pasado año, y se incrementó la puesta a punto de equipos de mayor antigüedad.

Gráfico 1.43: Importaciones de bienes según uso económico. Rubros seleccionados



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

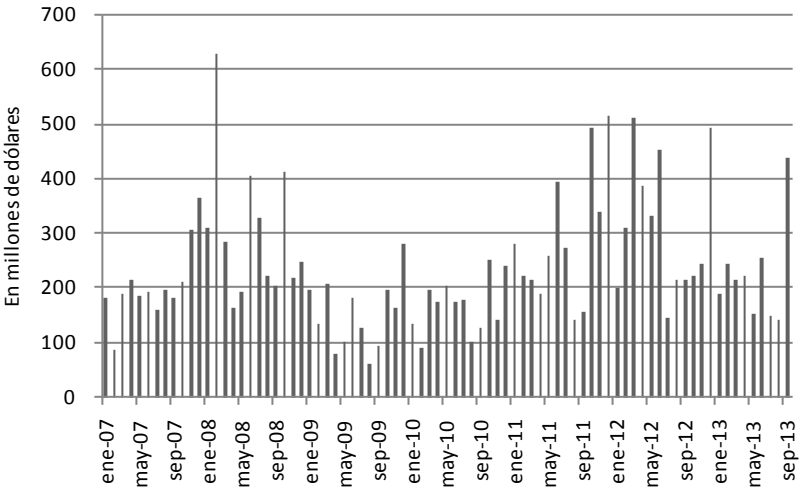
En el Gráfico 1.43 se muestra, en color más claro el ratio de importación de bienes de capital sobre piezas y accesorios y la línea más oscura representa la proporción de divisas afectadas a la compra de bienes de capital en relación a los bienes intermedios. Los promedios históricos de los últimos veinticuatro años en ambos ratios se ubican en 121% y 64% respectivamente. Por su parte, en el promedio de los meses que comprenden el año 2013 dicha relación se ubicó en 84% para el ratio BK/PyA, y en 65% para BK/BI. Es decir, el análisis de los gastos en materia de importación para 2013, da cuenta de una menor incorporación relativa de nuevos equipos productivos.

Lo más grave es que la tendencia viene desarrollándose hace ya más de cinco años, incrementando la vida útil de los equipos físicos en el país. La mayor depreciación de los mismos y la baja renovación impactan negativamente en la productividad, dado que no se produce una actualización tecnológica al tiempo de que resulta más costoso poner operativa una máquina de cinco o diez años de antigüedad que un equipo nuevo. Sin dudas el contexto de las cuentas externas argentinas y las proyecciones de crecimiento económico no representan buenos alicientes en este sentido. De allí que, el foco en las políticas públicas en materia de inversiones debería estar puesto en la evaluación de los equipos actuales y si la situación lo ameritase, en un programa de renovación de capital productivo en sectores estratégicos de la economía.

1.5.2 Inversión Extranjera Directa

Al ligero estancamiento que exhibe la inversión interna en Argentina en los últimos dos años, se le suma un complicado panorama de cara a los desembolsos provenientes desde el exterior a tales fines. En los nueve primeros meses del año 2013 el BCRA informó una caída interanual del 27,4% en los flujos de inversión extranjera directa proveniente desde el exterior. Vale remarcar que se trata de la segunda caída importante en los últimos cinco años, puesto que en 2009 la IED receptiva se retrajo un 56,7%. Entre los meses de enero y septiembre de 2013, llegaron a nuestro país en concepto de IED capitales por un total de aproximadamente 2.000 millones de dólares. Dicho monto se encuentra notablemente por debajo de los 2.700 millones afectados bajo este concepto en los años 2008 y 2012.

Gráfico 1.44: Inversión extranjera directa



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

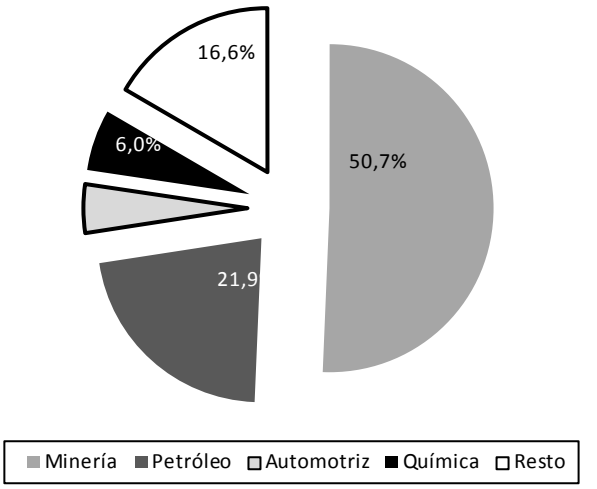
El Gráfico 1.44 muestra los desembolsos mensuales en materia de inversiones directas realizados por no residentes. Como puede observarse, los seis primeros meses del 2013 muestran importantes contracciones respecto a igual período de 2012. En particular, entre marzo y junio las variaciones interanuales de la serie muestran caídas de entre el 42% y el 58%.

Es importante resaltar que los flujos de inversión extranjera directa no responden a la tasa de interés que ofrece el país por invertir en él, sino más bien a cuestiones vinculadas a oportunidades de desarrollo productivo, con tasas de retorno esperadas en función del desenvolvimiento de la actividad económica. En ese sentido, las oportunidades que presentaba la economía argentina entre 2010 y 2012 no han cambiado significativamente en 2013. Más bien, son las condiciones macroeconómicas las que mutaron, generando mayor incertidumbre y posponiendo los desembolsos de capitales. Las tensiones en el mercado de cambios y el alto grado de informalidad que presenta la economía, junto con una presión tributaria en aumento desalentaron la aplicación de nuevos fondos provenientes del exterior.

Otro aspecto que suscita cierta preocupación en este sentido, es que la mayor cantidad de desembolsos en concepto de IED se concentran en pocos sectores. Además, se trata de actividades económicas basadas en la extracción o la explotación de los recursos naturales de los que dispone el país. Esto no representa una mala noticia en sí mismo, pero bajo las actuales condiciones de regulación y la escasa función de control que ejerce el Estado en la materia, puede transformarse en un riesgo potencial. Más aún, si las condiciones de explotación no son favorables para el país, el riesgo de agotamiento o disminución en el stock de recursos naturales no renovables se incrementa.

El Gráfico 1.45 subsiguiente muestra la aplicación de fondos provenientes del exterior con fines de inversión en los nueve primeros meses del año 2013, según el sector de actividad. Se destaca sin dudas el sector minero como el mayor receptor de fondos, con el 50,7% del total proveniente en los tres primeros trimestres de 2013, seguido por el petrolero con un 21,9% adicional.

Gráfico 1.45: IED por sector de actividad



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

El bajo interés que despierta la mayor parte de los sectores industriales es motivo de preocupación, puesto que es un sector que está afectado por altos niveles de competencia, tanto a nivel latinoamericano como mundial. Además, no se observan importantes avances en el marco de la complementación productiva con firmas de otras latitudes, dificultando el ingreso a nuevos mercados. Por su parte, el sector primario no minero continúa siendo objeto de interés para los residentes domésticos, puesto que los inversores internacionales han privilegiado otros destinos en lo que a la explotación de la agricultura y la ganadería refiere, por caso Paraguay, Uruguay y Brasil han recibido mucha más atención que la Argentina, aún cuando las tierras de las que disponen presentan una menor calidad de las que posee nuestro país.

1.6 Sector Construcción

El año 2013 fue un año ambiguo para la construcción, aun cuando todos los indicadores muestran una importante recuperación tras el deterioro del 2012. Tal situación se debe a las grandes expectativas que generó la primera mitad del año sobre el sector y el estancamiento e incluso leve retroceso que significó el final del año. Esto sucedió más allá del destacado impulso que implicó, como sucede cada dos años -aunque en menor medida en 2013 por no ser una elección presidencial-, la obra pública preelectoral. El récord de consumo de cemento Portland y la recuperación laboral se contraponen con el magro desempeño en la construcción de edificios para vivienda y el límite al crecimiento que constituye la inestabilidad de precios. El sector inmobiliario, por su parte, continúa notablemente afectado por el denominado “cepo cambiario”, aunque mantiene expectativas positivas, incluso ante el rotundo fracaso de los Certificados de Depósito para Inversión (CEDIN), instrumento público creado para revitalizar el sector. Es por este motivo que resulta dificultoso valorar un año que comenzó con grandes expectativas, pero finalizó planteando muchos interrogantes a futuro.

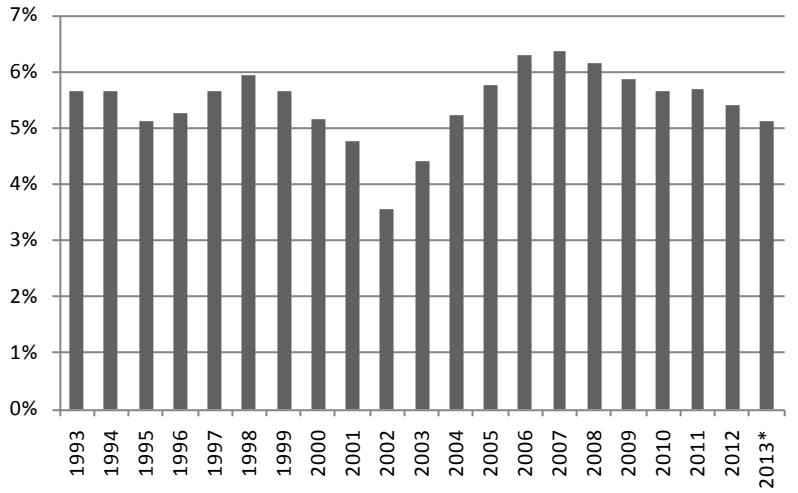
1.6.1 Panorama General

La construcción representa un sector de notable importancia para el país. No sólo por ser mano de obra intensivo y por lo tanto generador de puestos de trabajo, sino por constituir una parte importante de la actividad económica nacional. Luego de la crisis de 2001, este sector se erigió como uno de los mayores dinamizadores de la economía, mostrando el Producto Bruto Interno de la Construcción (PBIC), aumentos permanentemente por encima del crecimiento del PBI. No

obstante, a partir del año 2008, y con la sola excepción del 2011, el PBIC tuvo un desempeño inferior a la economía en su conjunto.

Esta situación se traduce en una disminución del PBIC como porcentaje del PBI, es decir, una menor importancia de la construcción en la economía argentina. Entre 2007 y 2013, tal retroceso supera el punto porcentual, pasando de 6,35% a 5,11% respectivamente.

Gráfico 1.46: PBIC como porcentaje del PBI

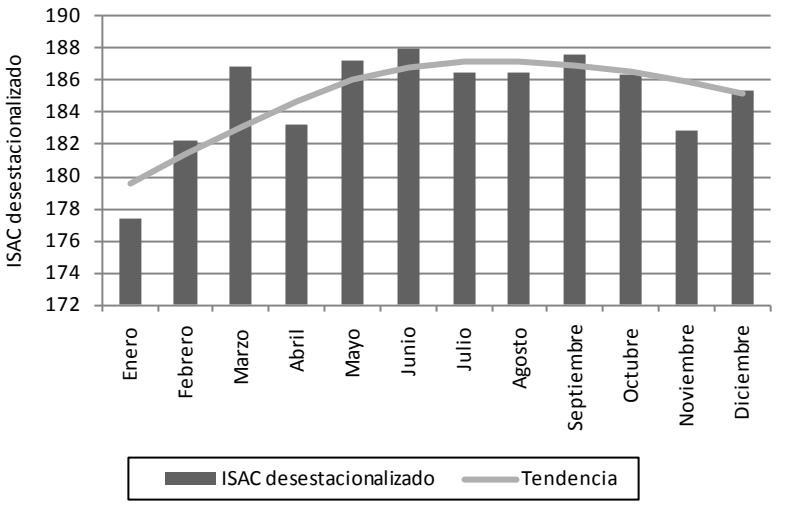


*Nota: promedio de los primeros tres trimestres
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.6.1.1 Evolución de los insumos

El nivel de actividad en el sector de la construcción puede medirse mediante diferentes parámetros, no obstante, todos ellos se basan en el despacho o consumo de insumos. Este es el caso de Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), el cual es elaborado por el INDEC en base al desempeño de nueve insumos básicos: artículos sanitarios de cerámica, asfalto, caños de acero sin costura, cemento Portland, hierro redondo para hormigón, ladrillos huecos, pisos y revestimientos cerámicos, pinturas para la construcción, placas de yeso y vidrio plano. El ISAC marcó durante 2013 un crecimiento destacado del 4,6%, no obstante cabe resaltar la disparidad del mismo (Gráfico 1.47). Mientras los primeros seis meses del año exhiben crecimiento, a partir de agosto se evidencia un relativo estancamiento, seguido por un leve retroceso los últimos meses. Tal particularidad es inobservable si se analizan las tasas de crecimiento interanuales, dada la base baja de comparación que constituye el 2012.

Gráfico 1.47: Desempeño mensual del ISAC desestacionalizado



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La explicación de este último fenómeno puede encontrarse en la desagregación por bloques del ISAC; los cuales, de acuerdo a la metodología del INDEC, representan distintas tipologías de obra:

- Edificios para vivienda: comprende los edificios destinados a univiviendas y multiviviendas, sean éstos realizados por el sector público o privado. Se incluyen las construcciones nuevas, las ampliaciones y los gastos para mejoras realizados por los hogares.

- Edificios para otros destinos: comprende los edificios destinados a industria y talleres, almacenaje y galpones sin destino, administración, banca y finanzas, comercios, educación, salud, transporte, hotelería y alojamiento, cultura y espectáculos, recreación y deportes, arquitectura funeraria, gastronomía y otros destinos, sean éstos realizados por el sector público o privado. Se incluyen las construcciones nuevas y las ampliaciones.

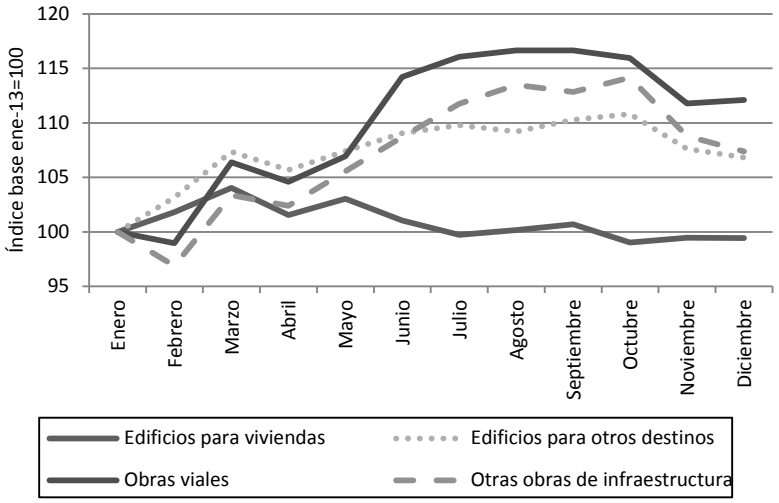
- Construcciones petroleras: se incluye la perforación de pozos petroleros y la construcción de instalaciones conexas relacionadas con esta actividad.

- Obras viales: comprende la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos, puentes, viaductos, autopistas, etc. Asimismo se incluye el tramado vial urbano.

- Otras obras de infraestructura: incluye obras hídricas y de saneamiento, infraestructura de transporte, redes de telefonía, tendidos eléctricos, transporte y distribución de gas, etc.

Es posible destacar dos factores determinantes para el deterioro de fin de año del sector: desde marzo de 2013, el desempeño de edificios para vivienda, abstrayendo el componente estacional, mostró una pendiente negativa y, luego de las elecciones de octubre, los bloques ligados a la obra pública (obras viales y otras obras de infraestructura), exhibieron retrocesos. Incluso edificios para otros destinos, de gran performance durante el año, sufrió una caída.

Gráfico 1.48: ISAC por bloques desestacionalizado*



*Nota: construcciones petroleras no se presenta por su alta volatilidad y baja ponderación en el ISAC.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El caso de edificios para vivienda es, con seguridad, el más significativo. El crecimiento de este bloque fue sólo del 3,1% durante 2013, inferior al desempeño del ISAC, a pesar del impulso que debería haber significado el Plan PROCREAR.

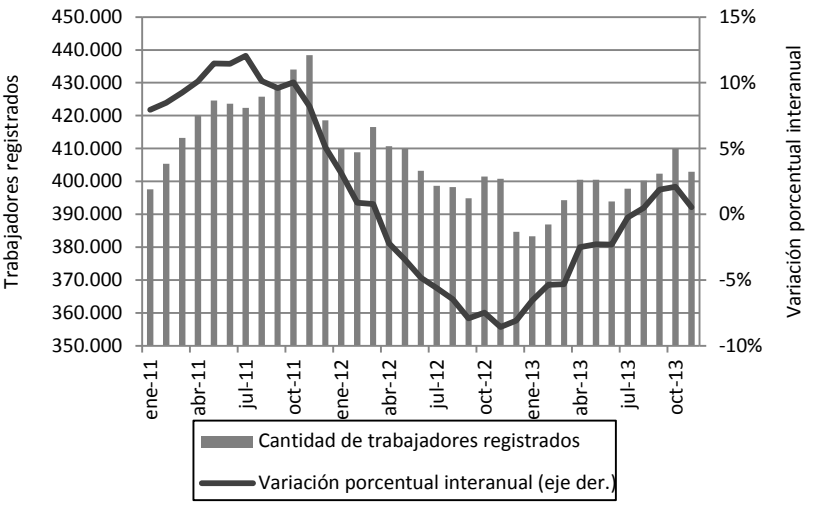
Un indicador alternativo al ISAC es el Índice Construya, el cual es elaborado por el Grupo Construya en base a las ventas de las empresas que lo conforman[206]. El mismo, históricamente más volátil que el ISAC, marca un crecimiento del 8,7% en 2013 respecto del año previo y, pese a su elevado valor, confirma la tendencia relevada por el INDEC.

En materia de empleo, el 2013 fue un año de franca recuperación, aun cuando el nivel de ocupación del sector, medido en cantidad de empleados registrados de la construcción todavía se mantiene lejos del valor máximo de noviembre de 2011, cuando se registraron 438.360 trabajadores. Enero comenzó con el menor número de empleados desde julio de 2010, tendencia que fue revirtiéndose hasta alcanzar en octubre 410.584 trabajadores, es decir, se crearon 27.000 puestos en sólo diez meses. Cabe récordar que se trata de empleados registrados; la crisis originada tras el cepo cambiario, no sólo destruyó empleos, sino que también corrió trabajadores hacia la informalidad y estos efectos continúan. La comparación entre noviembre de 2013 y el mismo mes de 2011 refleja una caída del 8,1%.

La mayor parte del empleo registrado creado en 2013 correspondió a empresas de más de veinte empleados y, en especial, a aquellas con más de 100. Esto se debe a que fueron tales firmas las que perdieron mayor personal durante el 2012. Las pequeñas empresas mantienen niveles de empleo similares a los valores de 2011, con anterioridad al establecimiento de restricciones a la compra de moneda extranjera.

[206] Las mismas son: Later-Cer, Cerámica Quilmes, FV, Loma Negra, Cerro Negro, Klaukol, Aluar, AcerBrag, Plavicon, Cefas S.A., Ferrum y AcquaSystem.

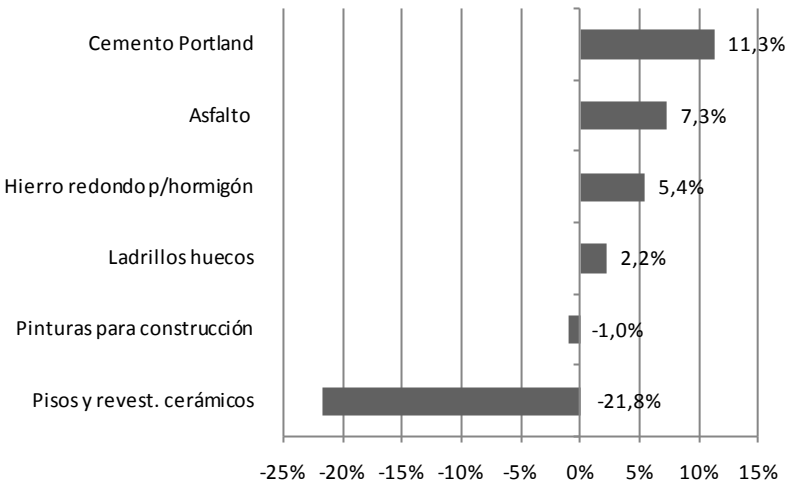
Gráfico 1.49: Puestos de trabajo registrados y variación interanual



Fuente: IIE sobre la base de IERIC.

El análisis de los insumos denota crecimiento, tal como lo reflejan los indicadores agregados. Los insumos asociados al comienzo de obra y la obra pública exhiben los mayores incrementos, mientras que aquellos ligados al final de obra, como pinturas para construcción y pisos y revestimientos cerámicos presentan retrocesos respecto a los valores de 2012. La explicación de este fenómeno radica, en parte, en el efecto rezagado de la crisis del año 2012 sobre estos últimos insumos, hipótesis reforzada por el hecho de que los últimos meses de 2013 muestran una moderación en la caída de los mismos e, incluso, variaciones positivas en octubre y noviembre, alentado así la posibilidad de mejoras durante 2014, como consecuencia de las obras iniciadas el año previo.

Gráfico 1.50: Despacho al mercado interno de insumos para la construcción

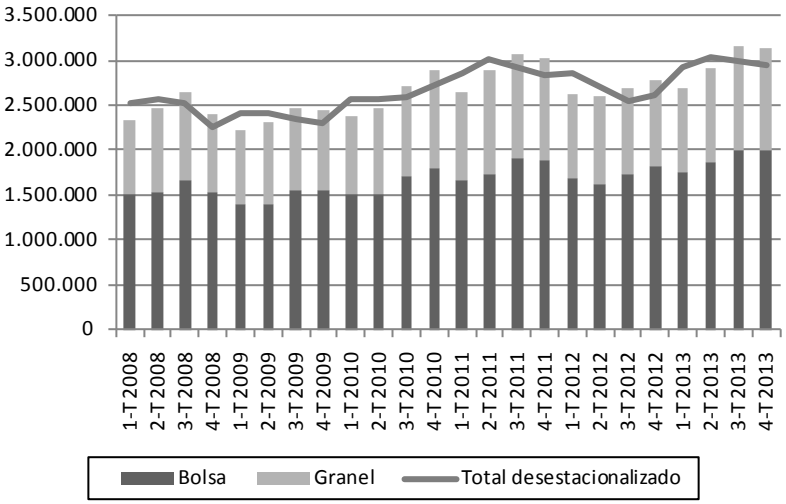


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

El caso del cemento exige un análisis por separado. Durante 2013 se alcanzaron nuevos récords de consumo de cemento mensual y anual. El consumo de cemento ascendió un 11,8% para alcanzar un total de 11.688.026 toneladas, máximo valor de la serie. En particular, octubre fue el mejor mes con un consumo de 1.136.672. La discriminación por envase permite visualizar la

dinámica de las obras durante el año, allí se percibe que el consumo en bolsa creció 11,4%, por debajo del total, mientras que a granel ascendió 12,4%, comprobando una mejora en las grandes obras, aunque gran parte de este desempeño puede ser consecuencia de la obra pública preelectoral. Este dato guarda correlación con el mayor aumento del empleo registrado en las firmas de mayor envergadura.

Gráfico 1.51: Consumo de cemento Portland según envase



Fuente: IIE sobre la base de AFCP.

Además, es posible realizar una separación geográfica del consumo, con el objetivo de obtener una aproximación al desarrollo de la construcción en las provincias. El Cuadro 1.4 muestra que los principales distritos presentaron incrementos superiores al promedio, mientras que regiones como Cuyo y Patagonia, se encuentran rezagadas. A su vez dentro de cada región se perciben grandes discrepancias. Mientras el crecimiento del consumo alcanzó el 12% para el NEA, en Formosa cayó 1,5%; caso similar al de Chubut, donde el retroceso fue del 3,3%, a diferencia del incremento del 9,5% de la Patagonia en su conjunto.

Cuadro 1.4: Consumo de cemento Portland en toneladas por región

Región	Consumo de Cemento Portland en toneladas	Variación Porcentual Interanual
NOA	1.380.853	11,4%
NEA	927.987	12,0%
Cuyo	1.048.976	8,6%
Patagonia	964.542	9,5%
Córdoba	1.289.621	12,9%
Santa Fe	918.209	16,0%
Gran Buenos Aires	2.938.691	10,9%
Buenos Aires	1.428.121	12,1%
Capital Federal	334.744	11,5%
Entre Ríos	456.283	19,2%
TOTAL	11.688.026	11,8%

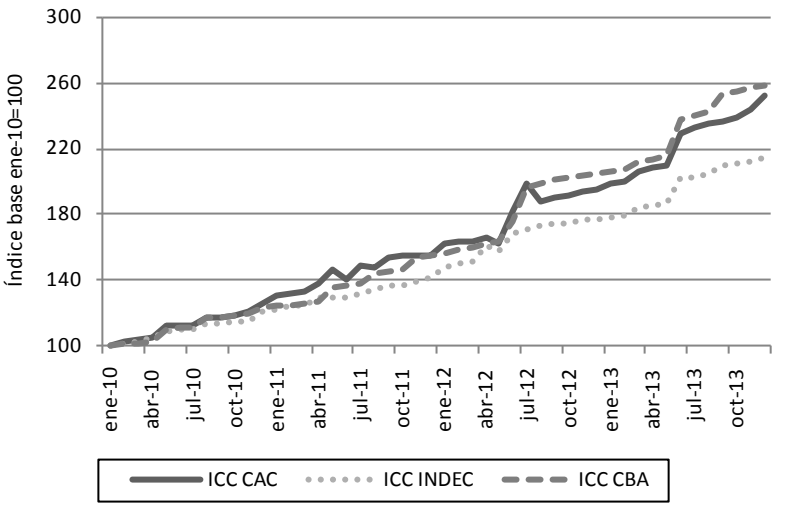
Fuente: IIE sobre la base de AFCP.

1.6.1.2 Costo de la construcción

Un aspecto determinante del mercado es la evolución de los costos de la construcción y su efecto negativo sobre el nivel de actividad. Existen numerosos indicadores que miden la evolución del precio de los insumos utilizados en la construcción. El INDEC calcula el Índice de Costos de la Construcción (ICC INDEC) para Capital Federal y veinticuatro distritos del conurbano bonaerense y establece una separación entre mano de obra, materiales y gastos generales. La Cámara Argentina de la Construcción (CAC) elabora un indicador propio (ICC CAC) para Capital Federal, el cual discrimina entre mano de obra y materiales. Finalmente, la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba (DGEyC) presenta un indicador local (ICC CBA) con mano de obra, materiales y varios como sus rubros.

El Gráfico 1.52 muestra los resultados de los tres índices en forma simultánea, los cuales evidencian una aceleración en la tendencia creciente hacia finales de 2013. Mientras los índices calculados por CAC y DGEyC lucen resultados similares, el correspondiente al INDEC marca menores niveles de crecimiento en los costos. Durante 2013, el costo de la construcción aumentó 28,2% según ICC CBA, 24,9% según ICC CAC y sólo 19,4% según ICC INDEC. A su vez las variaciones interanuales de diciembre llegan a valores de 26,4%, 29,4% y 20,8% respectivamente.

Gráfico 1.52: Índice del Costo de la Construcción



Fuente: IIE sobre la base de CAC, INDEC y DGEyC

En todos los índices, el rubro mano de obra muestra los mayores incrementos, en un rango que abarca entre el 21,7% y el 26,4%, por encima del incremento en los materiales, el cual oscila entre 15,6% y 23,6%.

1.6.1.3 Mercado inmobiliario

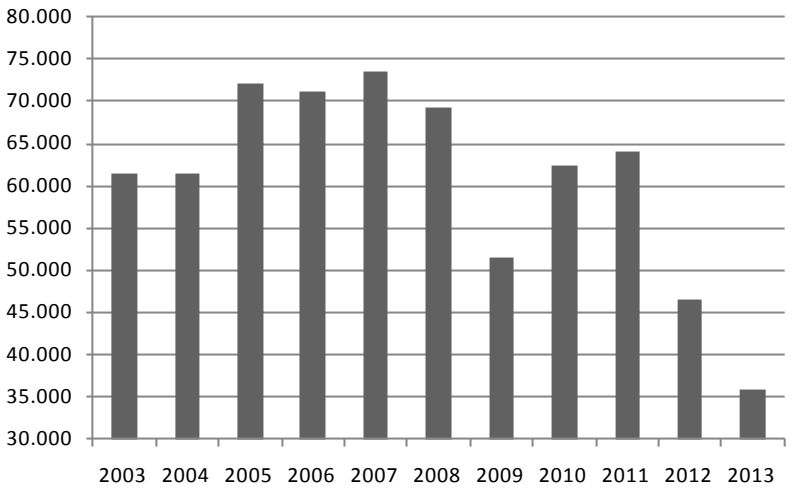
A diferencia del año previo cuando tanto la construcción como el mercado inmobiliario se vieron afectados, en 2013 sólo este último mantuvo la tendencia negativa. La principal causa de este fenómeno radica en el grado de adaptación a las nuevas condiciones, en particular, a la restricción a la compra de divisas. La construcción supo aprovechar los recursos nominados en pesos que no podían destinarse al mercado de viviendas ya construidas, todavía reacio a aceptar la moneda doméstica. De esta manera, el perjuicio del sector inmobiliario sirvió como impulsor de la construcción, relación no sustentable en el largo plazo, pero factible en el corto plazo.

En 2013, el mercado inmobiliario logró moderar su caída, pero continuó con la tendencia negativa, acentuando aún más el desconcierto que afecta al sector. La imposibilidad de fijar pre-

cios en pesos y la dificultad de obtener dólares entre los inversores, así como la resistencia a desprenderse de ellos, son los principales motivos de la retracción. Dos indicadores de esta situación son la cantidad de escrituras de compraventa y los índices de actividad y expectativas del mercado inmobiliario, elaborados por el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo de la Ciudad de Buenos Aires (CPAU) e IIE y CEDIN, respectivamente.

En cuanto a las escrituras de compraventa, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sufrió un descenso del 22,9% respecto a 2012. Al realizar la comparación con los resultados de 2011, previo a las regulaciones cambiarias, la caída es todavía más abultada y supera el 43,8%, lo cual refleja la magnitud del impacto de la crisis del sector. Un escenario similar presenta la Provincia de Buenos Aires, donde las 106.409 escrituras de compraventa realizadas durante 2013 es un 10,8% más bajo que 2012 y 22,9% menor a 2011.

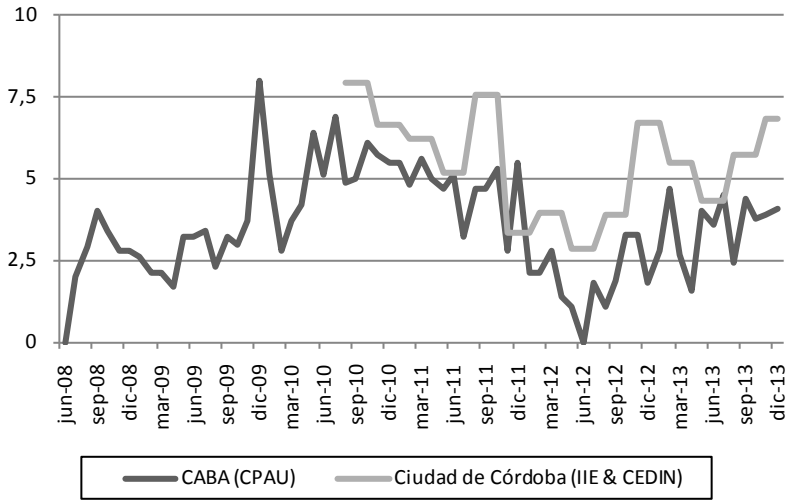
Gráfico 1.53: Escrituras de compraventa en CABA



Fuente: IIE sobre la base de Reporte Inmobiliario.

Por el lado de los indicadores de actividad, el índice cualitativo de actividad IIE y CEDIN se calcula sobre las respuestas de percepción del nivel de actividad de firmas de la Ciudad de Córdoba, ponderando la diferencia entre las contestaciones positivas y negativas, así como aquellas que expresan continuidad en el nivel. Los valores extremos del índice son cero y diez, y se definen cuatro intervalos de la siguiente manera: (0-2,5) “empeoramiento acentuado”, (2,5–5) “empeoramiento moderado”, (5-7,5) “mejora moderada”, (7,5-10) “mejora acentuada”. El índice de actividad elaborado por CPAU para Capital Federal presenta algunas diferencias metodológicas que deben tenerse en cuenta previo a realizar una comparación. Al no ponderar las respuestas de continuidad, se muestra más volátil. Además es de cálculo mensual, mientras que el primero se presenta trimestralmente. Pese a las discrepancias, ambos compartencriterios en la determinación de los intervalos de calificación.

Gráfico 1.54: Índices de actividad inmobiliaria en Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires

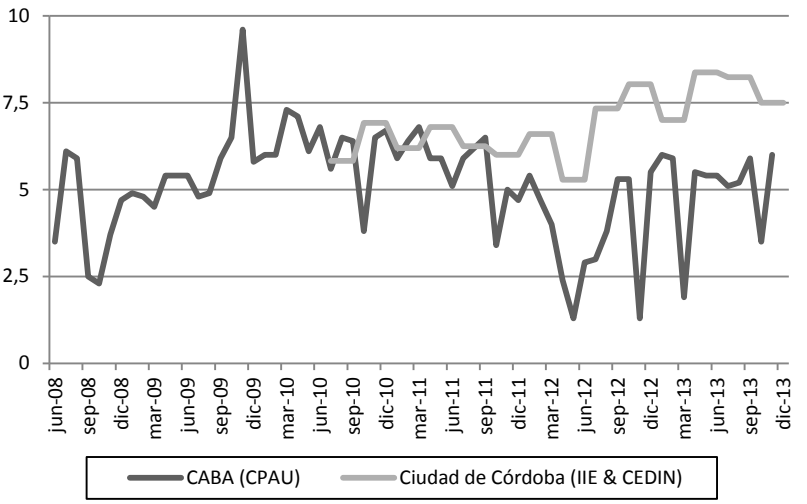


Fuente: IIE sobre la base de CPAU y CEDIN.

Tal como se observa en el Gráfico 1.54, Córdoba se mostró como una plaza más optimista durante 2013, finalizando el año en zona de mejora moderada, con un valor de 6,85. Esto puede deberse a la mayor capacidad de adaptación a las restricciones cambiarias que manifestaron los agentes locales. La Ciudad de Buenos Aires, por su parte, se mantiene en zona de empeoramiento moderado, pero debe notarse una marcada diferencia con el empeoramiento acentuado que caracterizó 2012.

El análisis de actividad puede complementarse con el de expectativas para mostrar la visión de los partícipes del mercado sobre su evolución futura. Nuevamente, Córdoba es más optimista, alcanzando un valor de 7,5, es decir, en el límite entre optimismo moderado y acentuado. La Ciudad de Buenos Aires, pese a presentar menores registros, también mantiene optimismo sobre el futuro de la actividad.

Gráfico 1.55: Índices de actividad inmobiliaria en Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: IIE sobre la base de CPAU y CEDIN.

La prolongada y profunda crisis que enfrenta el sector hace ya dos años, plantea posibilidades de crecimiento. Pese a que los elevados valores en pesos repelen al mercado de los compra-

dores por motivos habitacionales, la baja del precio de las propiedades en dólares puede constituir la puerta de entrada de los inversores especulativos que consideren esta situación una oportunidad de negocio.

1.6.2 Respuestas del Sector Público

1.6.2.1 Certificados de Depósito para Inversión (CEDIN)

El 31 de mayo de 2013 se promulgó la ley 26.860 de Exteriorización Voluntaria de la Tenencia de Moneda Extranjera en el País y en el Exterior -informalmente denominada Ley de Blanqueo de Capitales-. La misma incluía entre los instrumentos creados a los Certificados de Depósito para Inversión (CEDIN), además del Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico (BAADE) y el Pagaré de Ahorro para el Desarrollo Económico, con la intención no sólo de ingresar dólares a la economía y contener el precio del dólar informal, sino también de dar impulso a la construcción y el retraído mercado inmobiliario.

El mecanismo comienza con la compra en dólares del CEDIN en una entidad financiera por parte del inversor. A partir de la tenencia del certificado, el mismo puede ser endosado únicamente ante la realización de una de las siguientes operaciones:

- Compra de terrenos, lotes o parcelas, galpones, locales, oficinas, cocheras y viviendas ya construidas
- Construcción de nuevas viviendas
- Refacción, ampliación o mejora de inmuebles

A partir del pago con CEDIN de una de estas transacciones, el mismo pasa a obtener la denominación de “aplicado”. Esto implica que el poseedor del mismo puede solicitar el pago en dólares del certificado en una entidad financiera por cuenta y orden del Banco Central.

A su vez, se previó el desarrollo de un mercado secundario para el CEDIN, incluso para aquellos aplicados, en el cual los tenedores podrían desprenderse del certificado y obtener pesos a la cotización que determine el mercado.

El blanqueo de capitales entró en vigencia el 1 de julio, aunque los BAADE y pagarés fueron instrumentados el 17 del mismo mes. Con una duración inicial de tres meses, su vigencia fue prorrogada en dos ocasiones y seguirán en el mercado, sin mediar una nueva prórroga, hasta marzo de 2014.

Poco significativo fue el efecto de dicha medida sobre el nivel de reservas, la cotización del dólar informal y el mercado inmobiliario. La estimación inicial del gobierno para la colocación de los tres instrumentos creados fue de U$S 4.000 millones, sin embargo al 31 de diciembre, sólo se vendieron CEDIN por U$S 507,6 millones de los cuales U$S 274,3 millones fueron aplicados y canjeados por dólares. Sólo esta última porción incidió sobre los niveles de actividad de la construcción y el mercado inmobiliario, sin embargo, por su volumen no es significativa.

1.6.2.2 Plan PROCREAR

Otro de los instrumentos utilizados por el sector público para fomentar la construcción y el mercado inmobiliario fue el plan PROCREAR (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar), que, aunque iniciado en 2012, cobró mayor trascendencia durante 2013. El mismo consiste en el otorgamiento de 400 mil créditos hipotecarios a tasa subsidiada para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, así como para compra de nuevas viviendas. El financiamiento proviene de la emisión de deuda por oferta pública por parte del fondo fiduciario PROCREAR Bicentenario. ANSES, a través del fondo de garantías de sustentabilidad (FGS), será el encargado de invertir en tal deuda durante los primeros cinco años del programa. El encargado del otorgamiento y cobro de los créditos es el Banco Hipotecario, mientras que la selección de los beneficiarios se realiza por sorteo.

Entre los objetivos del programa, resalta facilitar el acceso a la vivienda, en particular en un período en que el acceso al crédito hipotecario está imposibilitado para sectores medios y bajos por el elevado monto de las cuotas.

Entre las principales características del programa se destacan:

- Plazos de entre veinte y treinta años.
- Montos de hasta $500.000.
- Relación cuota-ingreso no superior al 40%.
- Tasas del 2% al 14% en función del ingreso familiar y el programa, fijas durante los primeros años y variables hasta la cancelación con tope del 18% (dependiendo de la línea de crédito).

El plan cuenta con cinco líneas de crédito limitadas todas a vivienda única, familiar y de ocupación permanente:

- Construcción de vivienda para beneficiarios con o sin terreno (no incluye su adquisición), en base a proyecto propio o prototipo del programa.
- Ampliación, hasta 50 m², o terminación de vivienda, hasta 150m² con un avance de obra superior al 50%.
- Refacción de viviendas con menos de 150 m² cubiertos.
- Compra de terreno y construcción de vivienda de acuerdo a los prototipos del programa.
- Compra de casa o departamento a estrenar apta para su escrituración de hasta 100 m² cuyo certificado de inicio de obra no sea anterior al 1 de enero de 2010.

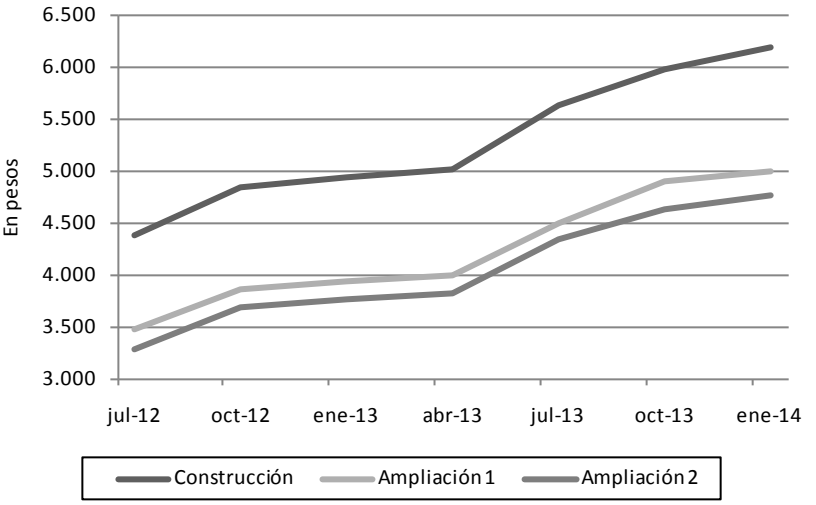
Pese a la amplitud del programa, sus efectos sobre la construcción son aún limitados, tal como lo demuestra el bajo crecimiento relativo del bloque edificios para vivienda del ISAC. Entre las explicaciones de este fenómeno está la reciente realización de sorteos, en octubre de 2013 se sumaron más de 158.000 beneficiarios, y que la cantidad de créditos asignados es menor a los sorteados, ya que muchos de ellos no cubren las condiciones necesarias para acceder al plan.

Donde sí puede verse un efecto positivo es en el mercado inmobiliario por el incremento en las ventas y consultas de lotes. Según el relevamiento realizado por el Centro de Investigaciones Inmobiliarias, la venta de lotes es la única categoría[207] en Córdoba que presenta variaciones positivas consecutivas desde el tercer trimestre de 2012. No sucede lo mismo en la venta de viviendas por el menor número de beneficiarios -20.000- y su reciente incorporación al plan.

El año 2014 será un año bisagra para determinar el éxito o fracaso de este ambicioso programa, ya que los créditos sorteados serán asignados para comenzar las obras durante ese período. El principal desafío para PROCREAR se encuentra en el permanente incremento en los costos de la construcción y la no actualización acorde de los montos a otorgar, lo cual constituye un límite a la posibilidad de construir. Según un relevamiento de Reporte Inmobiliario, el costo de construir una vivienda apta para PROCREAR subió 25,57% en enero de 2014 respecto al mismo mes del año anterior, sin embargo, el incremento acumulado desde julio de 2012 alcanza el 41,4%.

[207] Las cinco categorías relevadas son casas, departamentos, locales comerciales, oficinas y lotes.

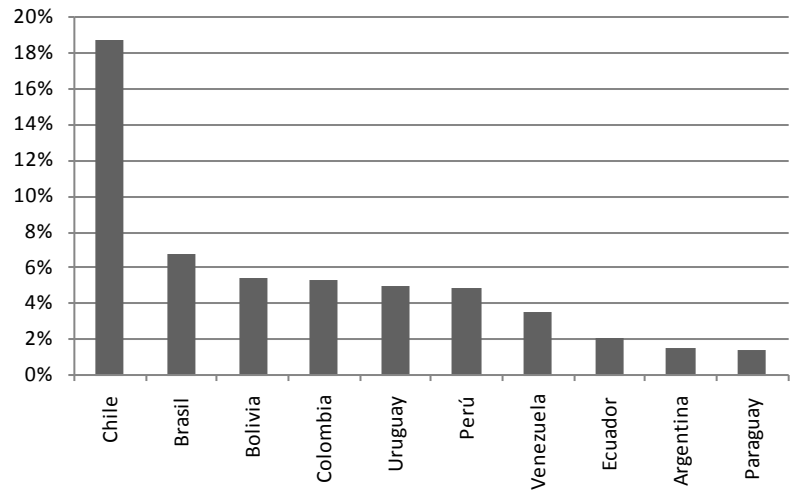
Gráfico 1.56: Costo del m² de construcción y ampliación de vivienda apta para Plan PROCREAR[208]



Fuente: IIE sobre la base de Reporte Inmobiliario.

Su importancia es superlativa, ya que no sólo Argentina sufre problemas de precarización habitacional, sino que también posee uno de los más bajos niveles de hipotecas como porcentaje del PBI, dificultando el acceso a la vivienda. Según la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, Argentina presenta créditos hipotecarios por sólo el 1,5% del PBI, siendo el segundo menor valor para los países sudamericanos, los cuales ya presentan valores muy inferiores a los de países desarrollados.

Gráfico 1.57: Crédito hipotecario como porcentaje del PBI



Fuente: IIE sobre la base de ABIF.

Tomando los salarios promedio del sector registrado y el costo de las viviendas, es posible observar esta problemática en forma directa. En Córdoba Capital, con un salario promedio de $7.288 mensuales durante el tercer trimestre de 2013, un costo del metro cuadrado promedio de U$S1.090, la adquisición de un departamento usado de 30 m² requirió 28 meses al tipo de

[208] Los datos corresponden al costo de construcción de una vivienda módulo de 51 m², la ampliación 1 incorpora segundo dormitorio y baño y la ampliación 2 incorpora tercer dormitorio.

cambio oficial y 45 al paralelo, esto significa un 5% y 25% más que en el mismo período del año 2012. Este encarecimiento en pesos de la vivienda, pese a la caída en dólares de su precio, se exacerba considerando el significativo aumento del tipo de cambio oficial y paralelo que tuvo lugar en los meses de diciembre y, en especial, enero de 2014. Es en este marco que toda medida que tienda a facilitar el acceso a la vivienda propia se torna una necesidad urgente y, aun con problemas a superar, PROCREAR viene a satisfacer una demanda social ineludible.

1.7 Sector Agropecuario

El sector agropecuario posee una larga tradición e importancia en la economía argentina. Es una amplia fuente de divisas a través de una estructura productiva destinada a la exportación y de recursos fiscales mediante las retenciones, entre otros impuestos. Aunque su participación en el Producto Bruto Interno (PBI) se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, su fuerte crecimiento ha generado valiosos efectos derrame hacia otros sectores económicos, principalmente los servicios.

1.7.1 Sector Agrícola

1.7.1.1 Resultados de la Campaña 2012/13

La campaña 2012/13 cerró con buenos resultados en términos generales para el total del país. Después de una campaña relativamente pobre en 2011/12 a causa de las malas condiciones climáticas, ésta culminó con un aumento en la producción de los principales granos: soja y maíz. Es destacable lo ocurrido con la campaña de trigo, que sufrió la menor superficie sembrada en 112 años, con la consecuente pérdida de producción.

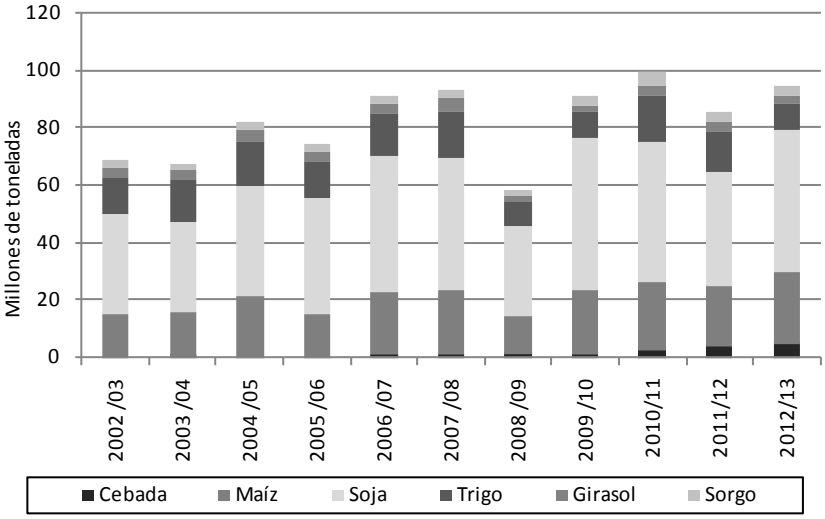
En el Gráfico 1.58 se presenta la evolución de la producción agrícola en Argentina, considerando cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo. La campaña 2012/13 terminó como la segunda de mayor producción para los cultivos seleccionados, alcanzando la cifra de 95.114.978 toneladas[209]. Esta es explicada en un 52% por soja, 26% por maíz, 10% por trigo, 5% por cebada, 4% por sorgo y 3% por girasol. En las últimas cinco campañas, estas participaciones se han mostrado relativamente constantes: la cebada fue la que más creció, pasando de significar alrededor del 2% entre 2008/09 y 2010/11 al 5% en 2011/12 y 2012/13; este aumento fue en detrimento del trigo, que pasó del 13% promedio al 10% en 2012/13; el maíz aumentó del 24% promedio al 26% en la campaña pasada.

Si se compara la producción de los seis granos seleccionados (cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo) con la campaña anterior, se observa un crecimiento del 10% (9 millones de toneladas), aunque continúa siendo un 5% menor a la campaña 2010/11 que marcó el récord histórico.

El análisis grano por grano arroja resultados diversos. La producción de soja creció un 23% interanual, marcando la segunda mejor cosecha después de 2009/10 con 49,3 millones de toneladas; la cebada, con un crecimiento del 27% alcanzó las 5,2 millones de toneladas y el maíz, con 23% de crecimiento logró 24,8 millones. Estos últimos dos granos marcaron récords históricos de producción. Por otro lado, el sorgo cayó 5% (3,6 millones de toneladas) y el girasol 7% (3,1 millones). Un caso particular es el del trigo, cuya producción cayó un 48% en la campaña 2012/13, con 8,2 millones de toneladas, mientras el promedio entre 2002/03 y 2011/12 fue de 13,3 millones.

[209] Pero si a esa producción, se le agrega arroz, algodón, maní, porotos secos, entre otros, se habría alcanzado casi 98 millones de toneladas. Esto sin tener en cuenta el maíz con destino forrajero.

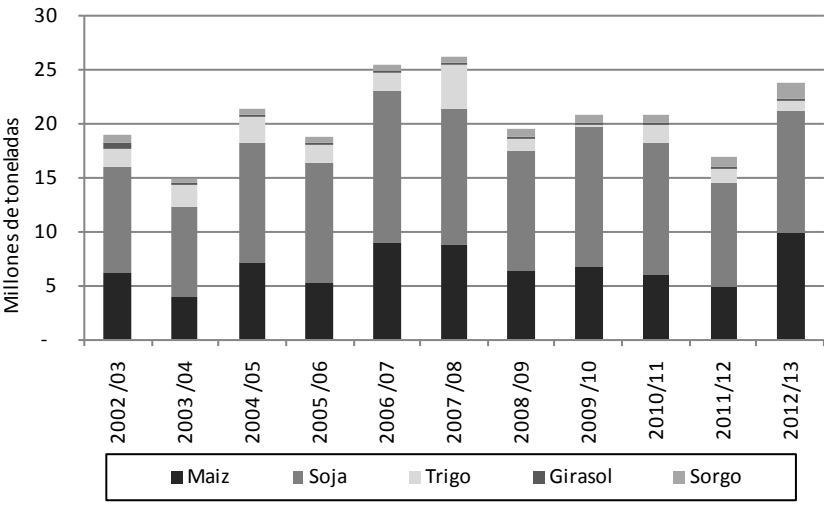
Gráfico 1.58: Evolución de la producción agrícola argentina: cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

En la provincia de Córdoba, la recuperación de la producción luego de la campaña 2011/12 en la que se sufrieron graves inclemencias climáticas, fue mayor a la nacional, llegando a significar la tercera mejor campaña para los cultivos seleccionados (maíz, soja, trigo, girasol y sorgo). Se alcanzó la producción de 23.797.377 toneladas de granos, un 46% más que la campaña anterior. Este mayor crecimiento provincial redundó en un aumento de la participación en el total nacional, que pasó del 21% en la campaña anterior al 26% en la campaña 2012/13. Esta mayor ponderación significó una recomposición de la posición perdida la campaña previa. Los dos cultivos que mayor incidencia tuvieron en este aumento de la participación son maíz, que pasó de significar el 23% del total nacional al 40%, y sorgo, que pasó del 24% al 38%.

Gráfico 1.59: Evolución de la producción agrícola de Córdoba: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP, Bolsa de Cereales de Buenos Aires y Bolsa de Cereales de Córdoba.

Durante la última campaña 2012/13, el 48% de la producción fue soja y 41% maíz, los cultivos más importantes de la provincia. El sorgo aportó 6% y el trigo 5%, mientras el girasol aporta un porcentaje muy pequeño, 0,3%. Si se toma en cuenta el promedio de las últimas cinco campañas, el aporte de la soja al total es significativamente mayor, 57%; el aporte del maíz es 33%, es

decir que en la campaña 2012/13 tuvo un crecimiento considerable. El trigo aportó el 6% (más que en la última campaña) y el sorgo 5%. El girasol aportó el 0,4%.

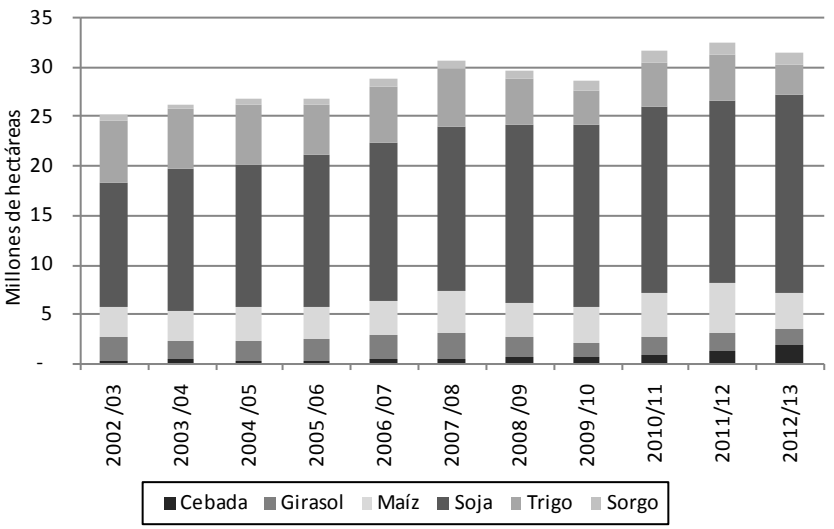
Otro cultivo de importancia para la provincia de Córdoba es el maní, ya que es la principal productora del país y la única que concentra la industria procesadora. La producción en la campaña 2012/13 alcanzó las 935 mil toneladas, un 36% más que la campaña anterior y un 32% más que el promedio de las últimas cinco campañas, lo que marcó un nuevo récord histórico. Este valor representó el 91% del total producido en el país.

A continuación se analizarán los factores que dieron origen a los volúmenes de producción a nivel nacional: superficie implantada y rendimiento. En el Gráfico 1.60 se aprecia la evolución de la superficie implantada a nivel nacional, que llegó a 30.406.878 hectáreas acumulando las áreas para los cultivos de cebada, girasol, maíz, soja, trigo y sorgo, un 3% menos que en la campaña anterior que había marcado un récord histórico. De ese total, 66% fueron destinadas a soja, 12% a maíz, 10% a trigo, 6% a cebada, 5% a girasol y 4% a sorgo.

Respecto a la campaña anterior solo dos cultivos aumentaron su superficie implantada: soja, que pasó de 18,7 millones de hectáreas a 20,0 millones (+7%) y cebada, que pasó de 1,2 millones a 1,9 millones (+53%). Los otros cultivos perdieron en superficie: sorgo 8%, girasol 10%, maíz 26% y trigo 32%, que presentó la peor campaña en cuanto a superficie sembrada en 112 años.

Sin embargo, es importante también analizar el porcentaje de superficie cosechada del total sembrado. En cuanto al maíz se cosechó el 93% de la superficie implantada, porcentaje cercano al histórico, en lo que a maíz comercial se refiere. En sorgo se alcanzó un 77% de la superficie implantada (este cultivo presenta menor área cosechada, porque una parte es consumida en forma directa como alimentos para los animales), también mayor al promedio de las últimas diez campañas (73%). Para el trigo se observó un alto nivel de cosecha –en línea con la tendencia histórica- cercana al 98%, aunque el área implantada fue la menor en un largo periodo de tiempo. En el caso de la soja, se verificó un pérdida del 3% del área implantada que no fue susceptible de cosecharse, siguiendo la tendencia de la última década; mientras en girasol se cosechó el 98% y en cebada el 91%, ambos en línea con los últimos años.

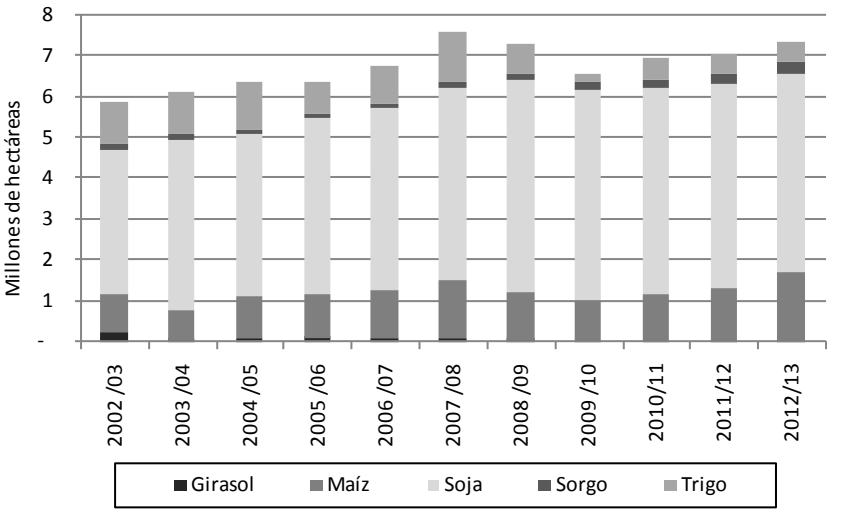
Gráfico 1.60: Evolución de la superficie implantada en Argentina: cebada, girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Para el caso de la provincia de Córdoba, Gráfico 1.61, se observa un aumento del 4% de la superficie sembrada respecto a la campaña anterior. Esto la posiciona como la segunda campaña con mayor superficie implantada después de 2007/08, con 7,4 millones de hectáreas.

Gráfico 1.61: Evolución de la superficie implantada en Córdoba: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



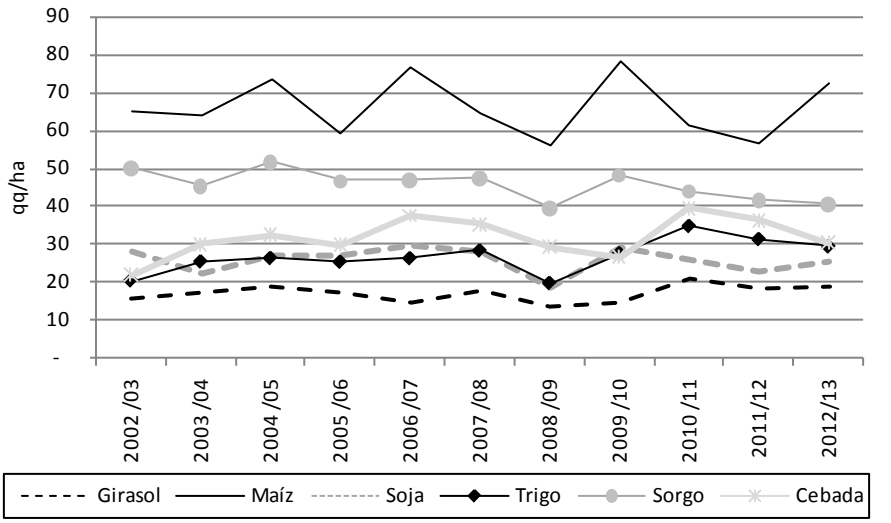
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Un hecho a remarcar es que la superficie implantada con trigo descendió un 4%, una proporción baja respecto al 32% que disminuyó a nivel nacional. Quizás la razón de ello es que los productores cordobeses habían ajustado esa variable los años anteriores. También cayó el área destinada al cultivo de soja (4%), mientras el girasol mostró la caída más abrupta con un 25% menos que en la campaña anterior. El área destinada a sorgo creció un 22% y la destinada a maíz un 34%, alcanzando un récord de hectáreas sembradas con 1,7 millones.

En cuanto al porcentaje total cosechado, el análisis a nivel nacional se aplica a la provincia en términos generales, aunque en el caso del sorgo y el maíz una mayor proporción del área es utilizada para forraje (alimento para animales).

En lo que respecta a rendimientos, en el Gráfico 1.62 se presentan las cifras a nivel nacional para las últimas campañas. En particular, en la campaña 2012/13 tres cultivos de los seleccionados redujeron los rendimientos: sorgo, cebada y trigo. Alcanzaron los 4.085 kg/ha en sorgo, 3.038 kg/ha la cebada y 2.939 el trigo. Al mismo tiempo otros tres cultivos aumentaron sus rendimientos: el girasol logró 1.916 kg/ha, el maíz 7.248 kg/ha y la soja 2.539 kg/ha.

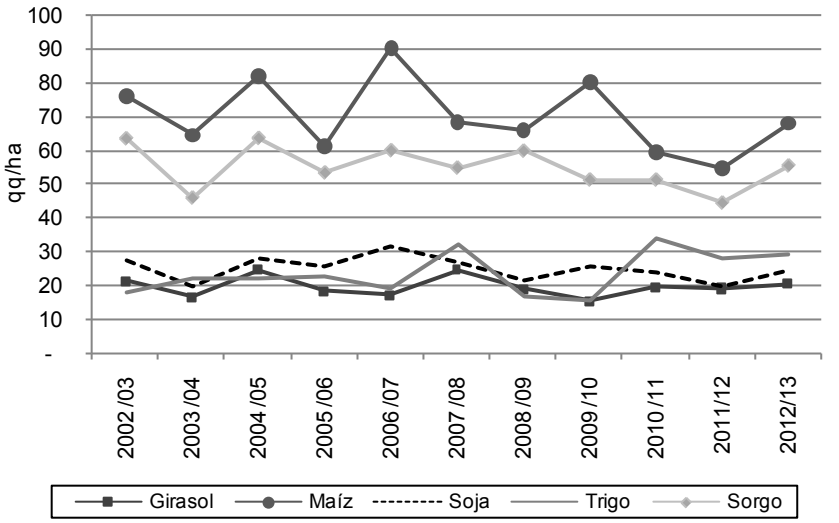
Gráfico 1.62: Evolución de los rendimientos para Argentina



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En el caso de Córdoba, todos los cultivos analizados aumentaron sus rendimientos en la campaña 2012/13, después de una campaña 2011/12 donde todos se habían visto disminuidos. Se alcanzaron 2.073 kg/ha en girasol, 6.814 kg/ha en maíz, 2.489 kg/ha en soja, 2.918 kg/ha en trigo y 5.550 kg/ha en sorgo.

Gráfico 1.63: Evolución de los rendimientos para Córdoba



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

1.7.1.2 Perspectivas para la Campaña 2013/14

La campaña 2013/14 comenzó con una fuerte sequía que afectó a la mayoría de la superficie agrícola del país, exceptuando la zona centro-sur de Entre Ríos y el sureste y centro de Buenos Aires. Los cultivos de invierno fueron los más perjudicados, aunque también se atrasó la siembra de los cultivos estivales, particularmente maíz. Ante esta situación los productores optaron por sustituir la siembra de maíz de primera por soja.

Finalizada la cosecha de **trigo**, la Bolsa de Cereales de Buenos Aires (BCBA) informó que la producción final de la campaña 2013/14 fue de 10.100.560 toneladas, lo que implica un crecimiento del 23%. Sin embargo, vale récordar que la base de comparación de la campaña 2012/13 fue muy baja, y la producción continúa siendo un 25% más baja que el promedio de las campañas 2001/02-2011/12. De acuerdo a la misma fuente la superficie sembrada alcanzó las 3,6 millones de hectáreas, 14% más que en la campaña previa, y se cosechó el 94% de la superficie implantada. Los rindes se ubicaron cercanos a los de la campaña anterior con 29 qq/ha.

La provincia de Córdoba sufrió las consecuencias de la sequía más que a nivel nacional. La Bolsa de Cereales de Córdoba (BCC) estima una producción de 716.586 toneladas, 35% menor a la campaña anterior, consecuencia de una merma en los rindes promedio por hectárea que cayeron 36% intercampaña y se ubicaron en 15,5 qq/ha. La superficie implantada creció un 12% aunque gran parte se perdió debido a las malas condiciones climáticas, y la superficie cosechada creció solo un 2%.

En cuanto a la **cebada**, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) informó que la superficie implantada disminuyó tanto a nivel nacional como en la provincia. En el total del país se sembraron 1.355.125 hectáreas (25% menos que en la campaña anterior) y en Córdoba 15.700 hectáreas (61% menos que en la campaña anterior).

El cultivo de **garbanzo** que había mostrado un fuerte crecimiento en la provincia sufrió en la campaña 2013/14 una disminución del 44% en la superficie implantada según la BCC, alcanzan-

do las 21,5 mil hectáreas. Los rindes cayeron un 32% consecuencia de las malas condiciones climáticas, lo que concluyó en una caída de la producción del 57% (29 mil toneladas).

Por el lado de los cultivos de verano, el **maíz** comenzó la campaña con una caída en la superficie implantada a nivel nacional del 10% según la Bolsa de Cereales de Buenos Aires (BCBA). La superficie implantada llegó a 3,3 millones de hectáreas (según el MAGyP la caída fue de 7%). Dos motivos llevaron a esta reducción: en primer lugar la falta de reservas hídricas en el mes de octubre de 2013 provocó que se perdiera la época óptima para el cultivo del maíz temprano, inclinándose los productores hacia la soja. Por otro lado, el costo de implantación del maíz es alrededor del doble de la soja, por lo que el productor, al tomar decisiones en base a su capacidad financiera, se inclinó más hacia la oleaginosa.

En la provincia de Córdoba, la superficie implantada cayó un 10% según la BCC a 1,5 millones de hectáreas.

A pesar de la caída en la superficie sembrada, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) estima que la producción argentina en la campaña 2013/14 será de 24 millones de toneladas.

El principal cultivo del país, la **soja**, aumentó para la campaña 2013/14 la superficie implantada en un 2%, superficie que no se utilizó para el cultivo de maíz. Llegó así a una superficie sembrada de 20,35 millones de hectáreas según la BCBA. Se espera una producción de 53 millones de toneladas, mientras las estimaciones del USDA arrojan una producción de 54 millones de toneladas en el país.

En la provincia de Córdoba se implantaron 4,9 millones de hectáreas con soja, marcando un crecimiento del 6% respecto al año anterior.

Comenzada la cosecha de **girasol** 2013/14, se obtuvo una superficie sembrada de 1,48 millones de hectáreas, es decir, 11% menos que en la anterior campaña. Se espera una producción de 2,3 millones de toneladas, con una disminución interanual de 27%.

En Córdoba, el MAGyP estima una reducción de la superficie sembrada de 45%, con 22 mil hectáreas.

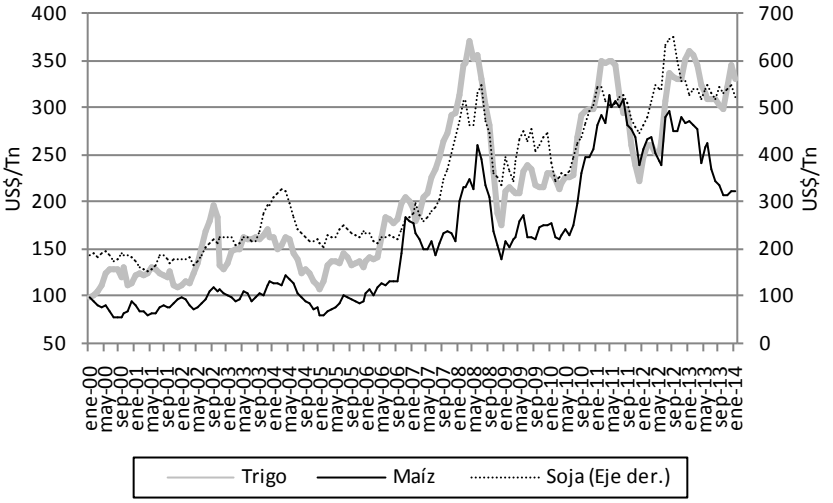
En cuanto al **sorgo**, el MAGyP estima que la superficie sembrada alcanzaría los 1,07 millones de hectáreas, lo que significa una disminución de la superficie del 7% a nivel nacional. Para la provincia la BCC estima una caída de la superficie sembrada de 2%, llegando a 291 mil hectáreas.

Por último, en cuanto al **maní**, la BCC releva una caída en la superficie sembrada a nivel nacional, que alcanza las 341.507 hectáreas, 92% en la provincia de Córdoba. Esto implica que la superficie nacional cayó un 12% mientras la superficie en la provincia se redujo un 11%.

1.7.1.3 Evolución de precios

Si se analiza el precio FOB Puertos Argentinos (ver Gráfico 1.64) de los tres principales granos, maíz, soja y trigo, se aprecia cómo se incrementan desde fines de 2003, aunque no se debe soslayar la caída hacia fines del 2008 por la crisis internacional, que se extendió durante todo 2009 y retomó la senda del crecimiento en 2010, gracias a los fuertes fundamentals del mercado. La importante alza de los precios a nivel internacional responde especialmente a las presiones de demanda que se generan a partir del mayor uso de granos para consumo humano o animal y para bioenergía.

Gráfico 1.64: Precios FOB Puerto Argentino de trigo, maíz y soja



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Particularmente en el caso del maíz, la expectativa de una cosecha récord en Estados Unidos de 353 millones de toneladas fue la principal causa que llevó a la caída de los precios hacia la segunda mitad de 2013. Por otro lado, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de dicho país propuso una reducción en la cantidad de etanol que se debe producir en 2014 de acuerdo al Programa de Combustibles Renovables (RFS). La conjunción de mayor oferta y menor demanda en el principal mercado de maíz del mundo está impulsando su precio hacia abajo. De esta forma, el precio FOB en nuestro país cayó en promedio 10% en 2013 respecto a 2012. El menor precio registrado fue 207US$/tn en noviembre.

En el caso de la soja, los precios FOB en Puertos Argentinos se mantuvieron relativamente constantes durante 2013 en torno a las 536US$/tn, después de haber llegado a los 650US$/tn a mediados de 2012. En la comparación interanual, el precio de exportación cayó un 4%.

En cuanto al trigo, después de atravesar el primer semestre de 2012 con precios deprimidos, hacia finales de ese año comenzó una rápida recuperación. Durante 2013 el precio FOB se mantuvo alrededor de los 325US$/tn, con un aumento interanual del 11%.

En el Gráfico 1.65 se muestran los precios internos (representados por los precios en dólares de la Cámara Arbitral de Rosario) que ya son precios FAS[210]. Lógicamente, muestran un comportamiento similar al de los FOB, pero en un nivel más bajo, afectados por las retenciones, aunque las particularidades del mercado interno (oferta y demanda) son causa de ciertas diferencias. Es importante destacar la falta de cotización para trigo y maíz en muchos meses desde 2010 a esta parte. Esto no hace más que confirmar la falta de transparencia en dos mercados, lo que no debería suceder. En ellos se otorga a los compradores internos (principalmente industrializadores, pero también exportadores) una renta sin mediar ningún esfuerzo ni riesgo más allá que el de la demanda del bien. En el gráfico se sustituyeron los datos vacíos con los precios promedio disponibles para esos meses que brinda el Mercado a Término de Buenos Aires (MATBA)[211].

En el año 2013, el precio promedio en dólares del trigo en el mercado interno se incrementó un 80%, lo que lo posicionó como el grano cuyo precio se elevó en mayor grado. El maíz aumentó un 1% mientras el precio de la soja cayó un 8%.

El precio del trigo llegó a los 445US$/tn en promedio en junio de ese año consecuencia de las malas cosechas y las dudas sobre si el stock acumulado alcanzaría a satisfacer o no el mercado do-

[210] Free aside ship = libre al costado del barco.

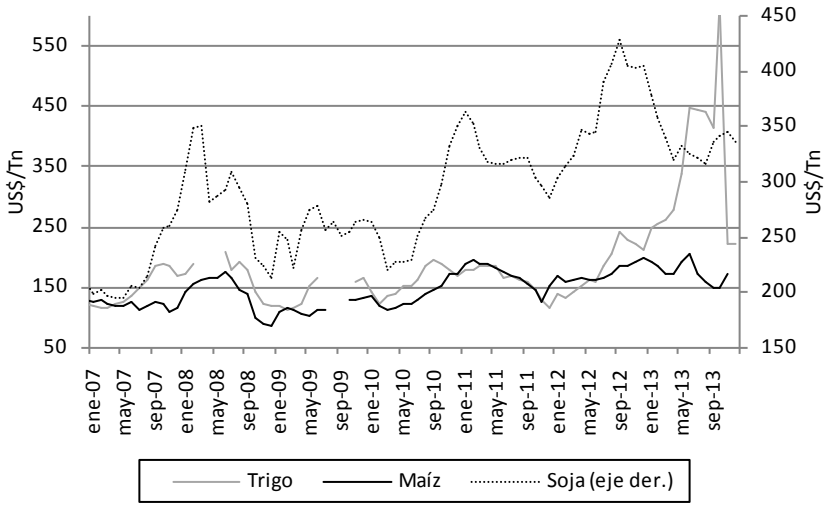
[211] Si bien no es técnicamente correcto, permite tener una imagen aceptable de la realidad. Los precios disponibles son aquellos que se utilizan en los contratos a término.

mestico[212]. Finalmente no se llegó a importar el cereal aunque se cancelaron exportaciones, y ante la nueva cosecha 2013/14 en noviembre los precios disminuyeron. En diciembre de 2013 los precios llegaron a encontrarse solo un 5% por encima de los precios de diciembre 2012 (221US$/tn).

Los precios internos del maíz experimentaron una abrupta caída hasta mediados de año. En agosto los precios se encontraron un 8% por debajo de los del mismo mes de 2012. Posteriormente mostraron una recuperación, llegando en diciembre a los 171US$/tn.

Por último, la soja finalizó el año 2012 con precios altos (409US$/tn promedio entre agosto y diciembre), pero en solo cuatro meses perdió un 21% llegando en abril a 319US$/tn. A partir de allí tuvo una recuperación, y terminó en diciembre con un precio de 335US$/tn.

Gráfico 1.65: Precio de los principales granos en el mercado interno



Fuente: IIE sobre la base de Bolsa de Comercio de Rosario y Mercado a Término de Buenos Aires.

La intervención pública en los mercados se hace manifiesta en el diferencial de precios que existe entre los mercados domésticos y los internacionales. En el Gráfico 1.66 se muestra la diferencia en los precios de cada grano en el primer contrato a futuro disponible entre el MaTBA y Chicago.

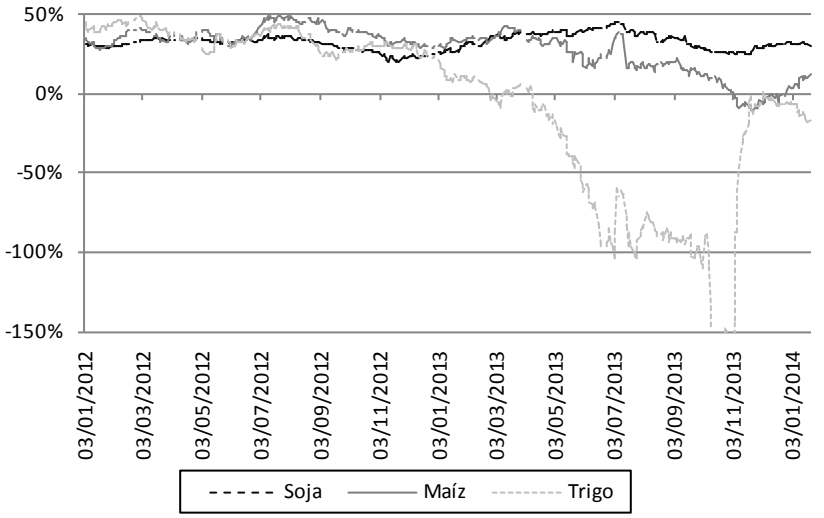
Estas diferencias deberían estar alrededor de 35% para soja, 20% para maíz y 23% para trigo debido a que esas son sus alícuotas de retenciones. Se observa que la diferencia más estable ha sido la de la soja, que aunque con oscilaciones se ha mantenido en un rango de entre 25% y 40%. Generalmente suele estar por debajo del 35% ya que el precio interno está definido por la capacidad de pago de la industria, la cual exporta productos procesados (aceite, harinas) que tienen una retención de 32%, brindándole un apalancamiento financiero para poder adquirir soja, es decir, compran la materia prima a un 35% menos, pero luego venden la mercadería con un 32% menos. Sin embargo, durante gran parte de 2013 (febrero a agosto) el precio interno de la soja se mantuvo más bajo que el precio FAS, es decir que el diferencial con el mercado internacional fue mayor al 35%, esto podría ser consecuencia de la buena cosecha de ese año.

Por el lado del maíz el diferencial se mantuvo entre 30% y 40% hasta abril, es decir que el grano internamente estaba más barato que el precio FAS. A partir de septiembre de 2013 el diferencial disminuyó a menos de 20%, incluso llegando a valores negativos entre noviembre y diciembre. Esto quiere decir que el precio del maíz interno fue mayor al internacional, aunque las retenciones deberían implicar un precio más bajo. Una razón de ello, puede ser que el gobierno había autorizado un monto elevados de granos para exportar, lo cual incentivó la compra por parte de exportadores y llevó a pagar un precio superior.

[212] Un análisis detallado de lo que pasaba en ese momento se puede encontrar en http://agronegociosyeconomia.blogspot.com.ar/2013/05/que-pasa-en-el-mercado-del-trigo.html

Por último, el diferencial existente entre los precios internos y externos del trigo se ha comportado de manera muy particular. Desde enero de 2013, la mala cosecha provocó que los compradores internos tuvieran que competir para adquirir el grano, impulsando su precio hacia arriba. Hacia finales de febrero, el diferencial con los precios de Chicago pasó a ser negativo, es decir que el trigo se comercializaba a precios mayores internamente que en el extranjero. En octubre de 2013 el precio interno estuvo en promedio 144% por encima del internacional.

Gráfico 1.66: Diferenciales de precios entre contratos del CBOT y el MaTBA



Fuente: IIE sobre la base de fyo.com y Mercado a Término de Buenos Aires.

Por último, se analiza la cantidad de quintales de granos necesarios para adquirir un tractor de 100 HP como ejemplo de la capacidad de compra de los granos. Por ejemplo, en diciembre de 2001 se necesitaban 3.084 quintales de trigo, luego en julio de 2008 eran 1.794 quintales, y en octubre de 2013 eran necesarios 1.084 quintales, fruto del fuerte incremento de los precios. Para maíz, en diciembre de 2001 se debían entregar 3.847 quintales, en julio de 2008, 2.414, y en octubre de 2013, 3.575 (casi tanto como en 2001). En soja, eran 1.955 en 2001, baja hasta 1.332 en 2008, y luego vuelve a subir hasta 1.582 quintales en octubre de 2013.

1.7.1.3.1 Perspectivas de precios

El año 2013 estuvo marcado por un amesetamiento o caída en los precios de los principales granos producidos por Argentina. Mientras el precio internacional de la soja y del trigo –aunque con mayor variabilidad- se mostraron estables, el maíz sufrió una fuerte caída: 10% en promedio respecto a 2012.

A continuación se analizan los principales factores que influyen en la formación de los precios de los principales productos agrícolas argentinos y sus expectativas para 2014.

Una primera variable que influye en la formación de los precios es el crecimiento mundial, ya que una recesión como la ocurrida en 2009 retraería la demanda e impulsaría a los precios a la baja. Sin embargo, de acuerdo a las perspectivas del Fondo Monetario Internacional, se espera que la economía mundial continúe su crecimiento, en gran medida gracias a la recuperación de las economías avanzadas, aunque con una desaceleración en el crecimiento de China.

Otro aspecto de importancia es la política monetaria mundial. De acuerdo a Frankel (2006) las tasas de interés reales bajas impulsan a los precios al alza de tres maneras: i) reduciendo el incentivo a producir en el presente respecto al futuro; ii) aumentando el deseo de las empresas a mantener inventarios y iii) alentando a los especuladores a ingresar a los contratos de commodities. De acuerdo al Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC por sus siglas en inglés),

organismo que fija la política monetaria para Estados Unidos, se espera que la tasa de interés se mantenga en el rango de 0% a 0,25% durante 2014, con un primer aumento recién en 2015.

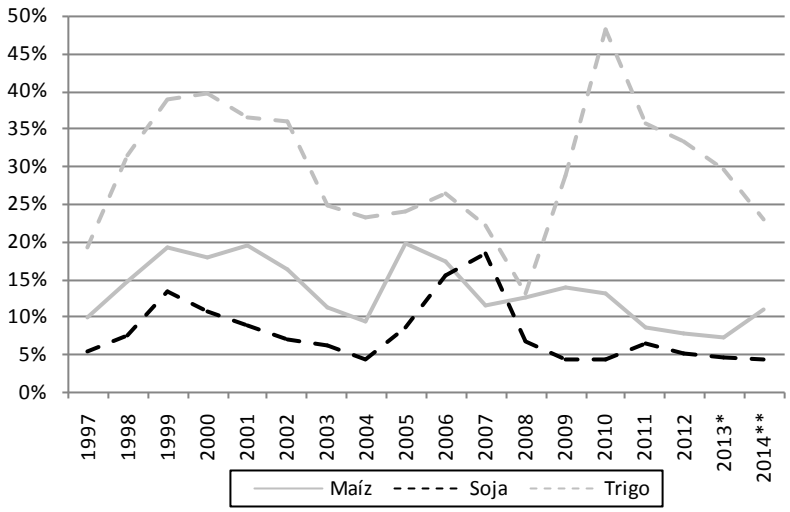
La política cambiaria que siga Estados Unidos frente a Europa también impactará en los precios de los commodities: una depreciación del dólar frente al euro provocaría un aumento, ya que los precios están nominados en dólares. En base a los contratos de futuros de Chicago, se espera que la relación dólar/euro se mantenga constante a lo largo del año en alrededor de 1,36 dólares por euro.

Otro aspecto a tener en cuenta -y de gran importancia- es el clima, que afecta directamente a la producción agrícola. Para la campaña 2013/14 se espera un crecimiento en la producción mundial de soja, maíz y trigo respecto a la campaña anterior. Respecto al maíz, Estados Unidos espera una cosecha récord de 353,72 millones de toneladas, un 29% mayor a la anterior campaña. Este aumento en la oferta se suma a una demanda por parte de los principales importadores (especialmente China) que se espera aumente en una proporción mucho menor debido a una mayor producción local. De esta forma se espera una caída en las exportaciones de los principales exportadores mundiales. La relación stock/consumo en Estados Unidos se ubicará en su máximo valor en los últimos cuatro años, 11% (ver Gráfico 1.67). Las estimaciones del USDA muestran una caída de los precios del maíz en granja de entre 30% y 39% para 2014.

Por el lado de la soja, se espera que la relación stock/consumo en Estados Unidos permanezca igual al 2013 (4,5%), aunque con un fuerte aumento en la producción. Otros productores importantes como Argentina y Brasil también incrementarían su producción, al punto que se pronostica que este último superará a Estados Unidos como el primer productor mundial (90 millones de toneladas). Se espera que la producción mundial crezca un 7% mientras que el consumo lo haga un 4%; y de la misma manera la producción de Estados Unidos crecería 8% y el consumo 1%. Este aumento de la oferta mayor al de la demanda induciría una caída en los precios en 2014, que según el USDA sería de entre 7% y 17% en granja.

En cuanto al trigo se espera para 2014 un aumento en la producción mundial del 9%, guiado por algunos de los mayores exportadores del cereal (Canadá, Australia, Rusia, Kazajstán, Ucrania), mientras que el consumo mundial aumentaría en un 4%. En Estados Unidos la producción disminuiría un 6% y el consumo 9%. Es decir, el uso del cultivo crecerá menos que su producción, arrastrando los precios a la baja. Se espera que los precios al productor caigan en el país norteamericano entre 11% y 14%.

Gráfico 1.67: Relación de stock/consumo para EE.UU.



Nota: *estimado; **proyectado
Fuente: IIE sobre la base de fyo.com y Mercado a Término de Buenos Aires.

En base a las variables analizadas –crecimiento, tasa de interés, tipo de cambio y clima- es que se realizan las estimaciones de precios para 2014. Los contratos de futuros en Chicago muestran esta tendencia decreciente de los precios. Para el maíz se espera un precio promedio en 2014 de 174US$/tn, entre un 20% y un 25% menor al precio promedio del año anterior. Para la soja el precio promedio en 2014 sería de 448US$/tn, con una tendencia decreciente, cayendo entre 8% y 20% respecto a los valores mensuales de 2013. Para el trigo se espera un precio promedio en el año de 216US$/tn con una muy leve tendencia creciente, lo que significa un precio entre 11% y 15% menor al de 2013.

Estos valores presentados son guías basadas en las variables descriptas y trabajando con los contratos a futuro, por lo que deben ser seguidos de cerca por cualquier modificación que altere los supuestos. El objetivo fundamental es destacar que la tendencia para 2014 es bajista para los principales granos producidos en Argentina según las actuales condiciones.

1.7.1.4 Valor de la producción

En este apartado se cuantifica el valor de la producción para Argentina y Córdoba. Se consideran cinco de los cultivos mencionados previamente: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo, y los precios utilizados son los que corresponden al período de cosecha.

Los valores de la producción que se pueden obtener a nivel nacional y provincial se muestran en el Cuadro 1.5. Cabe aclarar que se calcularon dos montos, uno a partir de los precios FOB[213] que representaría la riqueza total que ingresa al país y otro utilizando precios FAS[214] que se aproximaría al agregado total que reciben los productores.

Se espera que el valor de la producción total para la campaña 2013/14, tanto a precios FOB como FAS caiga alrededor de un 12% respecto a la campaña anterior. La causa principal de esto es la expectativa de caída en los precios de los granos, ya que se esperan cantidades producidas superiores en la mayoría de ellos. Los contratos a futuro en Chicago para maíz cotizan un 34% por debajo de los del año anterior, mientras para soja la caída esperada es de 14%. En girasol y sorgo los precios FOB oficiales se encuentran 31% y 7% más bajos que el año anterior respectivamente, mientras para el trigo la caída en el precio FOB fue de 2%.

El valor total de la producción del país alcanzará los US$34.808 millones a precios FOB y US$23. 912 millones a precios FAS. La soja aportará el 71% de este monto y significará el 55% de la producción. El maíz aportará el 13%, el trigo el 10%, y el girasol y el sorgo 3% cada uno.

Para Córdoba la ecuación está más concentrada en soja y maíz: 73,9% y 20%, respectivamente, es decir, un 94% del total lo aportan estos dos granos.

[213] FOB = Free on board, significa el precio por poner la mercadería arriba del barco y los demás costos quedan a cargo del comprador.

[214] FAS = Free alongside ship, significa poner la mercadería al lado del barco y se obtiene a partir de descontar al FOB los gastos de carga del puerto y los derechos de exportación. En este ejemplo, sólo se descontaron los derechos de exportación.

Cuadro 1.5: Valores de la producción a precios FOB y FAS. En millones de dólares

Campaña 2012/13				
	Argentina		Córdoba	
	FOB	FAS	FOB	FAS
Girasol	1.922	1.107	37	21
Maíz	6.631	5.304	2.554	2.043
Soja	27.162	17.655	6.156	4.001
Sorgo	845	706	288	241
Trigo	3.177	2.446	388	299
Total	39.736	27.218	9.424	6.606
Campaña 2013/14				
	Argentina		Córdoba	
	FOB	FAS	FOB	FAS
Girasol*	989	673	989	673
Maíz*	4.435	3.548	1.723	1.378
Soja*	24.712	16.063	6.295	4.092
Sorgo*	1.039	831	231	185
Trigo	3.633	2.797	248	191
Total	34.808	23.912	8.522	5.863
Dif. 13/14 vs 12/13	-4.928 (-12,4%)	-3.307 (-12,2%)	-902 (-9,6%)	-743 (-11,3%)

Nota: *estimados
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP, fyo, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Bolsa de Cereales de Córdoba y Bolsa de Comercio de Rosario.

1.7.1.5 Exportaciones y retenciones

El sector agrícola tiene una gran importancia tanto para la generación de divisas como para el sostenimiento de los ingresos del Estado mediante retenciones, entre otros tributos. En el Cuadro 1.6 se pone de manifiesto esta importancia, mostrando los montos exportados de los principales granos y derivados a nivel nacional.

El valor de las exportaciones de poroto de soja aumentó un 40% en un año fruto del aumento en la producción. El monto exportado ascendió a US$4.431 millones mientras el año anterior había sido de US$3.158 millones. También aumentaron las exportaciones de los principales derivados de la soja: aceite y harina. Su crecimiento fue menor al del poroto, 4% en aceite producto de los menores precios internacionales y 12% en pellets. El complejo sojero aportó en 2013 US$20.654 millones.

A pesar de los menores precios internacionales, las exportaciones de maíz crecieron 27% en un año de la mano de las mayores cosechas. También aumentaron las exportaciones de cebada (20%) y girasol (44%). Igualmente el valor exportado del aceite de girasol cayó un 42% en 2013 debido a la caída del precio en los mercados internacionales.

Consecuencia de la mala campaña triguera, las exportaciones del cereal cayeron 73% en 2013, y totalizaron US$785 millones. Las exportaciones de harina de trigo sufrieron una caída aún mayor (83%), con US$59 millones en el año.

Con todo, las exportaciones de los complejos de estos seis granos analizados llegaron a US$29.639 millones, marcando un crecimiento del 5% respecto a 2012.

Solo estos cultivos significaron el 36% de las exportaciones totales del país en 2013, y el 60% del total de exportaciones primarias y de manufacturas de origen agropecuario.

Cuadro 1.6: Exportaciones 2013. En millones de dólares

	2013	2012	Variación
Soja	4.431	3.158	40%
Aceite soja	4.375	4.204	4%
Pellets soja	11.848	10.549	12%
Maíz	5.986	4.703	27%
Cebada	1.011	843	20%
Girasol	145	101	44%
Aceite de girasol	466	799	-42%
Sorgo	533	553	-4%
Trigo	785	2.950	-73%
Harina de trigo	59	343	-83%
Total	29.639	28.203	5%

Fuente: IIE sobre la base de Indec.

En cuanto al aporte que hacen las exportaciones de estos productos a las arcas públicas, en 2013 ingresaron mediante retenciones alrededor de US$8.600 millones, y en 2012 US$8.000 millones.

1.7.1.6 Rentabilidad en la provincia de Córdoba

En este apartado se analizará la evolución de la rentabilidad del sector agrícola en la provincia de Córdoba y los factores que influyen sobre la misma. Se tienen en cuenta los tres cultivos más importantes de la provincia: soja, maíz y trigo. Para un desarrollo detallado de la metodología remitirse a El Balance de la Economía Argentina 2012.

El margen bruto se define como la diferencia entre los ingresos brutos de cada grano para una hectárea y los gastos directamente vinculados a las tareas productivas de siembra y control de malezas e insectos, de cosecha y de comercialización.

En el Cuadro 1.7 se muestra el margen bruto promedio anual para soja en departamentos seleccionados, medido en quintales de soja. Es decir, se refleja el número de quintales de soja que obtiene un productor por cultivar una hectárea de soja.

Cuadro 1.7: Margen bruto por hectárea para la soja en quintales de soja. Campo propio

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013*
Marcos Juárez	18,6	19,2	15,2	17,7	20,3
San Justo	15,4	15,5	9,2	10,6	12,5
Gral. San Martín	12,2	10,7	7,5	9,8	11,9
Colón	12,8	12,0	9,6	10,1	9,2
Río Cuarto	9,7	10,9	7,6	7,5	8,7

Nota: *enero-septiembre
Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

La zona sudeste de la provincia (representada por el departamento Marcos Juárez en el cuadro) es la que mejores condiciones presenta para la actividad agrícola. Los altos rindes de los cultivos y la cercanía al puerto son factores que influyen para que el margen bruto obtenido sea el más alto de la provincia en todos los cultivos analizados. Entre enero y septiembre de 2013 el margen bruto por hectárea de soja obtenido en ese departamento alcanzó los 20,3 quintales de soja, el más alto de la serie analizada. Le siguen en margen bruto para ese año los departamentos de San Justo (zona Este), Gral. San Martín (zona Centro), y por debajo Colón (zona Norte) y Río Cuarto (zona Sur).

Los márgenes mostraron en 2013 un aumento respecto al año anterior (año de malas condiciones climáticas). Para el departamento Marcos Juárez fue el año de mayores márgenes de la serie, mientras San Justo alcanzó mejores resultados en los años 2009 y 2010, Gral. San Martín

en 2009 igual que Colón, y Río Cuarto en 2010. Este hecho resalta la heterogeneidad presente dentro de la provincia.

Por el lado del maíz (Cuadro 1.8), Marcos Juárez también se posiciona como el departamento con mayor margen bruto. Un productor de esa zona en campo propio obtuvo alrededor de 50 quintales de maíz por hectárea como margen bruto. Lo siguen en orden San Justo, con 37,2 quintales por hectárea, Gral. San Martín con 35,6, Colón con 22,8 y Río Cuarto con 22,3.

Para los productores del departamento Gral. San Martín, el año 2009 fue el que mayor margen bruto les brindó, mientras para el resto de los analizados fue el año 2010. Comparado con 2012, los márgenes obtenidos en todos los departamentos crecieron en 2013.

Cuadro 1.8: Margen bruto por hectárea para el maíz en quintales de maíz. Campo propio

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013*
Marcos Juárez	54,7	59,3	35,9	37,6	50,0
San Justo	35,0	40,3	28,1	29,5	37,2
Gral. San Martín	37,6	35,4	23,0	27,1	35,6
Colón	22,0	26,2	24,6	22,1	22,8
Río Cuarto	22,6	25,7	15,6	15,1	22,3

Nota: *enero-septiembre
Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

Los márgenes obtenidos mediante el cultivo de trigo (Cuadro 1.9) fueron en 2013 los más altos de los analizados debido a los altos precios que rigieron por la escasez del cereal (exceptuando los obtenidos en el departamento Marcos Juárez en los años 2010 y 2011). En 2009, solo este departamento obtenía un margen positivo por el cultivo de trigo, mientras en los otros cuatro analizados se tenían pérdidas.

Un productor en Marcos Juárez obtuvo en 2013 unos 15,8 quintales de trigo por cada hectárea que sembró con este cultivo, en Río Cuarto 14,2, Gral. San Martín 12,9, San Justo 11,6 y Colón 9,8. Vale resaltar que diferente a los cultivos estivales analizados, para el caso del trigo las zonas que mayores márgenes presentan son en orden: Sudeste, Sur, Centro, Este y Norte.

Cuadro 1.9: Margen bruto por hectárea para el trigo en quintales de trigo. Campo propio

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013*
Marcos Juárez	3,0	17,4	18,0	11,2	15,8
Río Cuarto	-3,3	3,3	2,2	3,6	14,2
Gral. San Martín	-1,8	11,2	11,9	6,7	12,9
San Justo	-2,4	6,4	6,7	4,4	11,6
Colón	-3,0	4,7	6,7	4,0	9,8

Nota: *enero-septiembre
Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

Si se considera el margen bruto en campo arrendado los resultados varían ligeramente. En el caso de la soja, solo tres de los cinco departamentos analizados presentan resultados positivos en 2013: Marcos Juárez, San Justo y Gral. San Martín. Colón tiene los márgenes más bajos, y desde 2009 son negativos.

Cuadro 1.10: Margen bruto por hectárea para la soja en quintales de soja. Campo arrendado

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013*
Marcos Juárez	0,6	1,2	-2,8	0,0	3,1
San Justo	4,4	4,5	-1,8	-0,2	2,2
Gral. San Martín	0,0	-1,5	-4,7	-1,6	1,7
Río Cuarto	-1,0	0,2	-3,1	-2,2	-0,1
Colón	-0,6	-1,4	-3,8	-2,1	-2,0

Nota: *enero-septiembre
Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

En el caso del maíz, si se tiene en cuenta el costo del alquiler, el productor de San Justo es el que mayores márgenes obtiene debido a los altos arrendamientos en el sudeste provincial. En 2013 todos los departamentos seleccionados mantuvieron márgenes positivos, aunque en 2011 y 2012 solo San Justo presentó resultados positivos.

Cuadro 1.11: Margen bruto por hectárea para el maíz en quintales de maíz. Campo arrendado

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013*
San Justo	10,4	18,8	7,0	6,7	17,6
Marcos Juárez	14,5	24,1	1,5	-0,2	17,0
Gral. San Martín	10,4	11,6	-0,3	3,0	16,2
Río Cuarto	-1,3	4,8	-4,9	-5,5	5,5
Colón	-7,9	0,1	-1,1	-3,7	1,4

Nota: *enero-septiembre
Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

Por último, si se tiene en cuenta el costo del arrendamiento en el cálculo del margen bruto del trigo, los productores del departamento Río Cuarto son los que mayores márgenes obtienen, seguidos por los de Gral. San Martín. Los productores de Marcos Juárez deben enfrentar costos de arrendamiento más altos, por lo que sus márgenes se achican. En 2013 todos los departamentos analizados presentan márgenes positivos, aunque entre 2009 y 2012 la mayoría fueron negativos (solo en Marcos Juárez fueron positivos en 2010 y 2011 y en Gral. San Martín en 2011).

Cuadro 1.12: Margen bruto por hectárea para el trigo en quintales de trigo. Campo arrendado**

Departamento	2009	2010	2011	2012	2013*
Río Cuarto	-13,2	-5,5	-8,3	-6,6	9,6
Gral. San Martín	-13,0	1,1	-0,1	-5,2	7,6
Marcos Juárez	-13,6	2,5	0,3	-7,2	6,8
San Justo	-12,5	-2,7	-4,1	-6,8	6,2
Colón	-15,4	-6,4	-6,6	-8,7	4,0

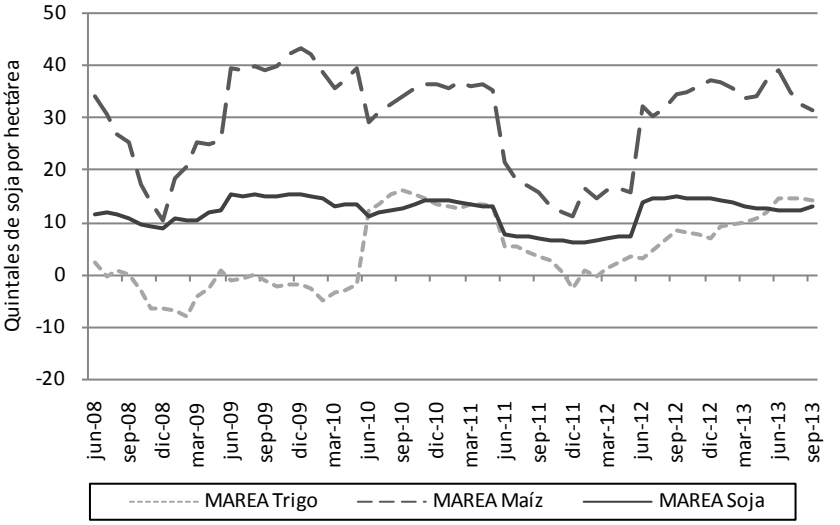
Nota: *enero-septiembre
** Para el cálculo del margen bruto en trigo se considera la mitad del costo de arrendamiento ya que en la provincia prácticamente no se arriendan campos únicamente para el cultivo de trigo
Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

Para finalizar la sección, en el Gráfico 1.68 se expone el margen bruto por cultivo para el total provincial, medido en quintales de soja.

La producción de soja presenta los márgenes más constantes, variando entre 7 y 15 quintales de soja por hectárea. El maíz, en cambio, muestra márgenes más altos durante toda la serie analizada, pero con una variabilidad mucho mayor, que va de 10 a 40 quintales de soja por hectárea. Por último el trigo presenta en general el valor más bajo de los tres cultivos, aunque hacia finales de 2013 los altos precios del cereal causaron que sus márgenes superaran a los de la soja.

Los márgenes que ostenta el cultivo de trigo medido en quintales de soja hacia finales de 2013 son los más altos de la serie, solo superados en los meses finales de 2010. Mientras tanto, los otros dos cultivos se encuentran cercanos a sus promedios de los últimos cinco años. Durante 2013 se han mantenido márgenes relativamente constantes, con un leve aumento en el cultivo de trigo causado por el aumento de precios y una caída en el maíz.

Gráfico 1.68: Margen de Rentabilidad Agropecuaria en Córdoba en quintales de soja. Campo propio



Fuente: IIE y Bolsa de Cereales de Córdoba.

1.7.2 Sector Ganadero: bovino, porcino y aviar

1.7.2.1 Evolución del stock y precios

El ciclo ganadero presenta una duración de aproximadamente tres años, dependiendo del esquema productivo que se utilice, convirtiéndose en una inversión de largo plazo. Dentro de este marco, la conjugación de políticas sectoriales erróneas durante varios años consecutivos y condiciones climáticas adversas como las ocurridas hacia 2008/09, provocaron que gran parte de los productores ganaderos abandonen la actividad, lo que derivó en un recorte del stock bovino desde 2007 a 2013 de más de 9 millones de animales, tal como se muestra en el Cuadro 1.13.

En 2013 el stock de ganado bovino mostró un crecimiento del 2,27%, 1,1 millones de cabezas. Sin embargo este crecimiento no fue parejo para todas las categorías. El stock de vaquillonas, novillos y novillitos disminuyó; estas últimas dos categorías vienen mostrando una disminución desde hace siete y cuatro años respectivamente. Por otro lado aumentó el stock de vacas, toros, terneros y terneras.

Cuadro 1.13: Evolución del stock bovino, y sus variaciones

	Vacas	Vaquillonas	Novillos	Novillitos	Terneras	Terneros	Toros	TOTAL
2007	24.352.506	8.252.226	6.116.109	4.700.930	7.721.936	7.688.610	1.333.778	60.166.095
2008	23.884.453	7.914.949	5.983.993	4.765.065	7.698.239	7.665.944	1.348.625	59.261.268
2009	22.230.020	7.702.783	5.747.038	4.807.195	7.002.698	7.074.165	1.239.248	55.803.147
2010	20.469.240	6.897.293	4.942.172	4.186.354	6.289.338	6.305.758	1.178.310	50.268.465
2011	20.060.138	7.303.025	3.649.056	4.114.646	6.008.279	5.795.376	1.029.460	47.972.661
2012	21.101.050	7.583.466	3.423.570	3.933.277	6.496.993	6.238.387	1.074.252	49.865.866
2013	21.924.857	7.444.723	3.213.426	3.880.271	6.831.439	6.538.273	1.114.812	50.996.397
VARIACIONES INTERANUALES ABSOLUTAS								
2007	190.399	221.901	-348.473	224.866	37.299	106.044	17.002	449.038
2008	-468.053	-337.277	-132.116	64.135	-23.697	-22.666	14.847	-904.827
2009	-1.654.433	-212.166	-236.955	42.130	-695.541	-591.779	-109.377	-3.458.121
2010	-1.760.780	-805.490	-804.866	-620.841	-713.360	-768.407	-60.938	-5.534.682
2011	-409.102	405.732	-1.293.116	-71.708	-281.059	-510.382	-148.850	-2.295.804
2012	1.040.912	280.441	-225.486	-181.369	488.714	443.011	44.792	1.893.205
2013	823.807	-138.743	-210.144	-53.006	334.446	299.886	40.560	1.130.531
VARIACIONES PORCENTUALES INTERANUALES								
2007	0,80%	2,80%	-5,40%	5,00%	0,50%	1,40%	1,30%	0,80%
2008	-1,90%	-4,10%	-2,20%	1,40%	-0,30%	-0,30%	1,10%	-1,50%
2009	-6,90%	-2,70%	-4,00%	0,90%	-9,00%	-7,70%	-8,10%	-5,80%
2010	-7,90%	-10,50%	-14,00%	-12,90%	-10,20%	-10,90%	-4,90%	-9,90%
2011	-2,00%	5,90%	-26,20%	-1,70%	-4,50%	-8,10%	-12,60%	-4,60%
2012	5,20%	3,80%	-6,20%	-4,40%	8,10%	7,60%	4,40%	3,90%
2013	3,90%	-1,83%	-6,14%	-1,35%	5,15%	4,81%	3,78%	2,27%

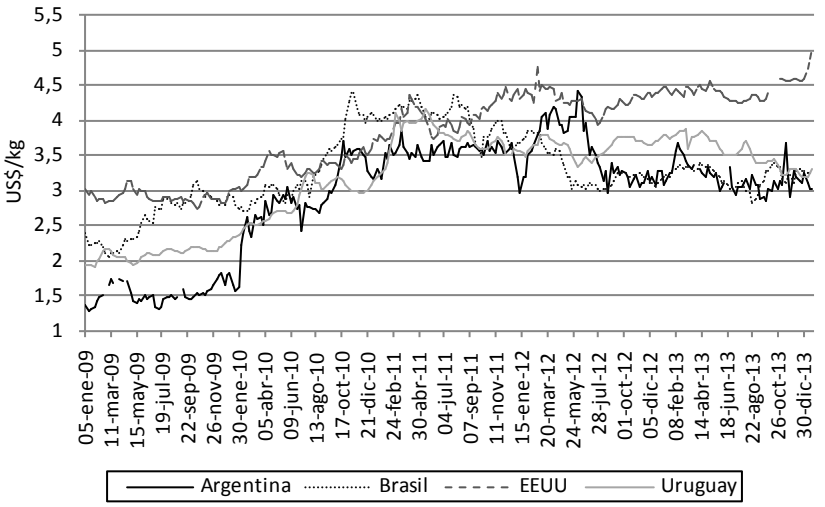
Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Una señal positiva son los precios en el mercado mundial, expuestos en el Gráfico 1.69 para diferentes países seleccionados en la categoría equivalente a novillo.

La política de congelamiento de precios llevada a cabo por el gobierno hasta comienzos del año 2010 generó una amplia brecha entre los precios de la carne en Argentina y los de los demás países seleccionados. Debido a la fuerte caída del stock ganadero se produjo un abrupto salto de los precios. En 2012 y 2013 los precios se estabilizaron en torno a los 3,2 US$/kg en el país, mientras se destaca el caso de Estados Unidos con más de un dólar por encima de ese registro –que se incrementa después de octubre de 2013.

En el horizonte inmediato no hay señales de cambios en los precios, por lo que es de esperar que fluctúen en torno a los actuales niveles, aunque a nivel local está expuesto a los controles del gobierno.

Gráfico 1.69: Precios internacionales de categoría equivalente novillos

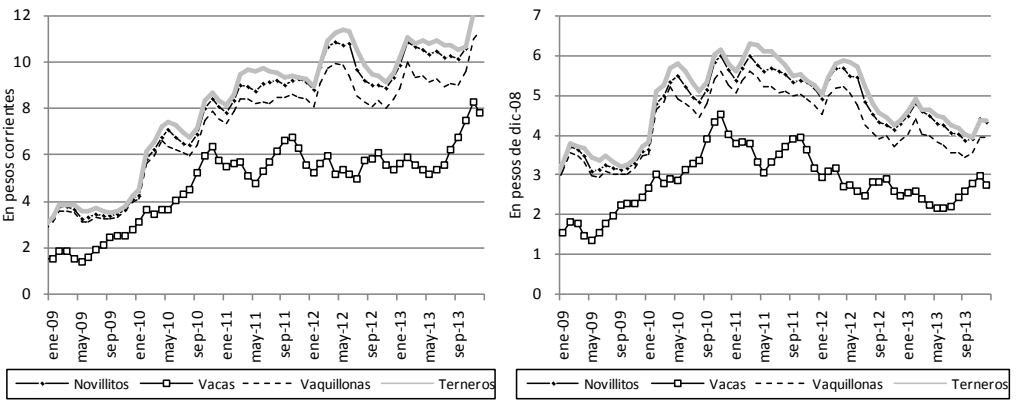


Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

En lo que respecta a los precios internos del ganado en pie, el Gráfico 1.70 –izquierda- muestra su evolución en el Mercado de Liniers en pesos corrientes. Desde finales de 2009 se aprecia una tendencia creciente en todas las categorías (aunque el precio de las vacas estuvo estabilizado desde mediados de 2010 hasta mediados de 2013) debido a la escasez de stock.

Sin embargo, si se consideran los precios en valores constantes se observa una tendencia decreciente desde finales de 2010, consecuencia de una inflación mayor al aumento del precio de la carne. Hacia finales de 2013 los precios a valores constantes se asemejaron a los de principios de 2010.

Gráfico 1.70: Precios por categoría en el mercado de Liniers

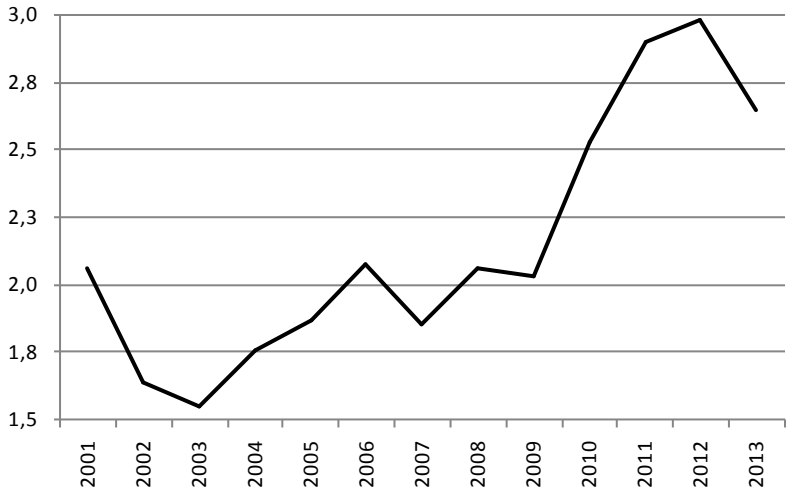


Fuente: IIE sobre la base de MAGyP y Estadísticas de San Luis.

Una tendencia que se observó hasta 2012 fue el encarecimiento de la carne vacuna respecto a un sustituto cercano, la aviar. En el Gráfico 1.71, se muestra la cantidad de kilogramos de pollo entero que pueden adquirirse por el valor de un kilogramo de asado. Así, en 2003, por cada kilogramo de asado, un consumidor argentino podía comprar en promedio casi 1,6 kilogramos de pollo entero, pero en el año 2012 esa relación pasó a 3; es decir, un kilogramo de asado es casi un 200% más caro que un kilogramo de pollo.

Pero en el año 2013 se revirtió la tendencia marcada en los últimos nueve años. La relación pollo/asado cayó hasta 2,65, mostrando un abaratamiento relativo de la carne vacuna, hecho que actúa como variable explicativa de la sustitución en el consumo de los diferentes tipos de carne.

Gráfico 1.71: Precio del kilogramo de asado / Precio kilogramo pollo entero



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

En este contexto de relativo encarecimiento del pollo frente a la carne vacuna, el stock de reproductoras muestra una disminución de 1,4% en promedio en los primeros nueve meses del año en relación al anterior. En septiembre de 2013 había en el país 8,3 millones de reproductoras frente a 8,8 millones en igual mes de 2012. De la misma forma, la cantidad de pollitos BB parrilleros producidos mensualmente cayó en promedio un 0,8% en 2013 (18,5 millones mensuales promedio).

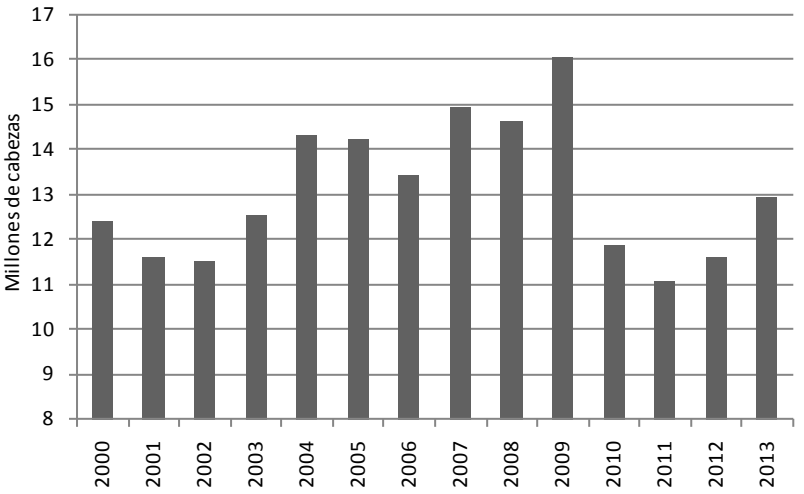
1.7.2.2 Faena

La recomposición del precio del ganado bovino en 2010 llevó a una caída de la faena anual, que pasó de 16 millones de cabezas en 2009 a entre 11 y 12 millones en 2010, 2011 y 2012. En 2013, y debido nuevamente al atraso de los precios de la carne se evidenció un aumento en la faena, que llegó a casi 13 millones de cabezas en el año, es decir, un 11% más que el año anterior. Este valor se encuentra muy cerca de la faena promedio en los últimos 25 años, mostrando la recuperación de la industria frigorífica.

Por otro lado, la producción de carne tuvo un crecimiento interanual del 9%, menor al de la cantidad de animales faenados. Esto muestra que su peso promedio fue menor en 2013 que en 2012: 220 kg en el primero contra 225 kg en el segundo. La producción de res con hueso alcanzó los 2,8 millones de toneladas, mientras en 2012 la producción fue 2,6 millones.

Esta caída en el peso promedio se debe fundamentalmente a que los bajos precios del ganado desincentivan a los productores a retener stocks como bienes de capital, por lo que se desprenden de animales más jóvenes. De esta forma, aumenta la cantidad de cabezas faenadas y cae su peso promedio.

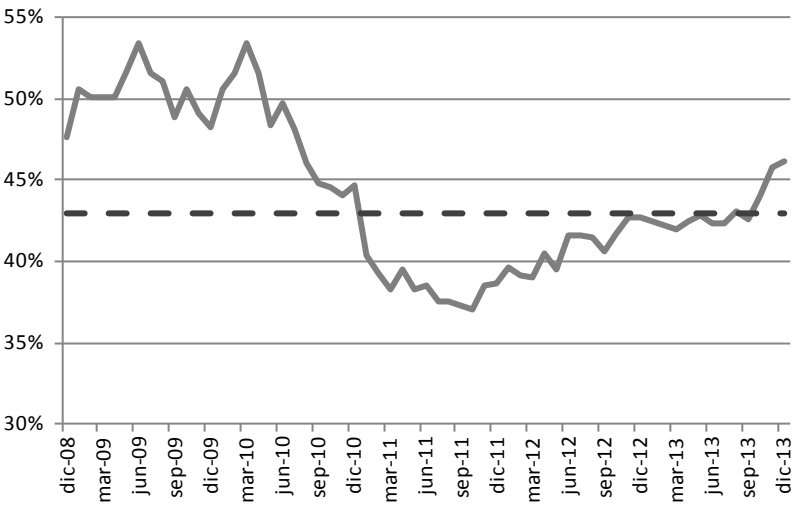
Gráfico 1.72: Faena de bovinos en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

De la misma manera que los bajos precios llevan al productor a reducir stocks y aumentar la faena, también dentro de los animales faenados produce un aumento en la participación de las hembras. Cuando esta participación supera el 43% se ingresa en una etapa de "liquidación de vientres", en la cual el productor se desprende de sus bienes de capital ya que el negocio no le resulta lo suficientemente rentable. En octubre de 2013 se ingresó en esta etapa que se mantuvo hasta diciembre, en la que se alcanzó el pico desde mediados de 2010.

Gráfico 1.73: Porcentaje de faena de hembras



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

Por otro lado, en relación a la regionalización de la faena, se observa una importante concentración en Buenos Aires y las provincias de la Región Centro. En 2011 la participación de la provincia de Buenos Aires fue del 42%, y la de la Región Centro del 38%, valores que permanecieron relativamente estables durante todo el período. Así, cuatro provincias argentinas (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) concentran el 80% de la faena nacional.

En cuanto a la faena aviar, según los datos del MAGyP cayó un 0,3% en 2013, totalizando en el año 732.463.207 de cabezas. En promedio se faenaron 61 millones por mes, con pico en julio

de 66 millones. La producción total en los primeros once meses del año fue de 1,8 millones de toneladas, 2% mayor a la de igual periodo de 2012.

Entre Ríos es la provincia que concentra la mayor participación de faena, con el 46% del total nacional, seguido por Buenos Aires con el 39%; es decir que entre esas dos provincias aglutinan el 85% del total; en tercer lugar aparece Córdoba con el 5,6%, aunque disminuyó su faena respecto al año pasado en casi un 7%. Fue la segunda provincia cuya faena más disminuyó después de Neuquén (-32%).

Por otro lado, la faena de porcinos creció un 21% en 2013, al alcanzar 4,6 millones de cabezas en el año. Se produjeron 402 mil toneladas de res con hueso, también un 21% más que en 2012, evidencia del fuerte crecimiento de esta industria.

1.7.2.3 Consumo

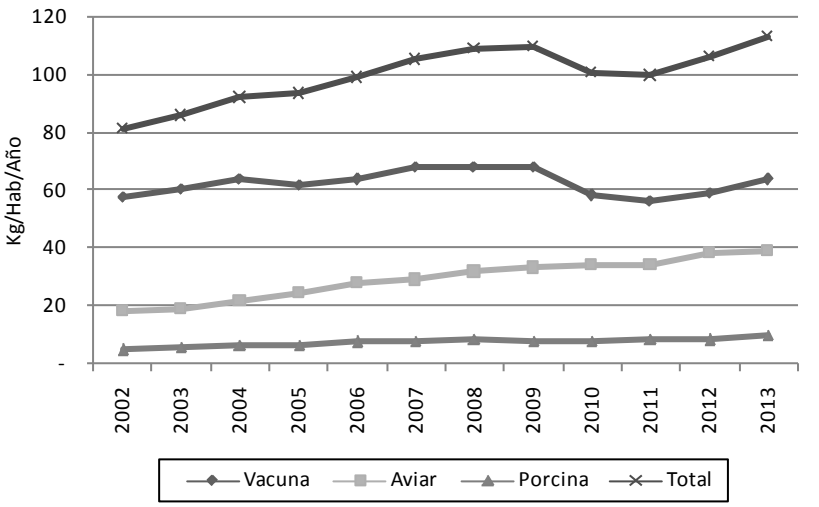
El mercado cárnico argentino se ha caracterizado históricamente por un alto consumo de carne vacuna, patrón marcadamente diferente a lo que ocurre en el orden internacional. El país ha ocupado históricamente la primera posición en términos de consumo de carne vacuna per cápita y, a la inversa de lo que ocurre a nivel internacional, la carne porcina es de las menos consumidas por la población.

A partir del Gráfico 1.74 se observa la evolución del consumo de los principales tipos de carnes: bovina, aviar y porcina. En Argentina, el consumo total de carnes se ha mantenido en las últimas dos décadas entre los 80 y los 110 kilogramos, con variaciones anuales en función de la situación económica del país (en particular, del poder de compra de la población) y los cambios en los precios relativos entre las carnes y con otros alimentos. 2013 fue un año en que se marcó un máximo con 113 kg por persona.

El encarecimiento de la carne vacuna en 2010 causó una fuerte caída en el consumo que comenzó su recuperación a partir de 2012. En 2013, la caída de los precios provocó que el consumo creciera un 8% respecto al año anterior, aunque se mantiene en niveles inferiores a los alcanzados entre 2006 y 2009. El consumo de carne de pollo creció 1,5% y la porcina fue la que mayor crecimiento mostró con un 18%. El consumo por habitante por año fue en promedio de 64 kg de carne vacuna, 39 kg de carne de pollo y 10 kg de carne de cerdo.

En relación al consumo promedio por habitante en el mundo, éste se encuentra en niveles muy inferiores a los de Argentina. Así, en el año 2012, el consumo total de carnes (aviar, porcina y bovina) alcanzaba sólo 35 kilogramos por habitante por año a nivel global, correspondiendo 15 kilogramos a carne porcina, 11 a carne aviar y sólo 8 a carne bovina.

Gráfico 1.74: Evolución del consumo de los principales tipos de carne en Argentina



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA y MAGyP.

En los últimos veinte años el consumo de pollo en Argentina se duplicó, pasando de 18,5 kilogramos por habitante a principios de los '90 a 39 kilogramos por habitante en 2013. Esto fue asimismo acompañado por el aumento en la participación de la canasta de consumo de carne, del 19% al 38% en dicho período.

Por otro lado, la carne porcina nunca tuvo una gran aceptación por parte de los argentinos. De hecho, siempre se mantuvo en una participación de entre el 6% y 9% del consumo total de carnes. Algunos estudios indican[215] que ciertos factores como el desconocimiento sobre la forma de preparación, percepción sobre la insalubridad de la carne, riesgo de triquinosis, etc., hacen que el consumidor argentino no encuentre en la carne porcina un sustituto próximo de otros tipos de carne.

1.7.2.4 Exportaciones e importaciones

En lo que respecta al mercado externo, el Cuadro 1.14 presenta las exportaciones argentinas de carne vacuna, aviar, huevos y derivados animales en el año 2013, resaltando los principales socios comerciales en cada rubro.

La carne de pollo representa la mayor proporción de las exportaciones animales con 274 mil toneladas en 2013 y un crecimiento del 15% respecto a 2012. Los principales mercados fueron Venezuela, Chile y Sudáfrica; el primero tuvo un crecimiento del 92% en un año, mientras los otros dos disminuyeron sus compras en 23% y 39% respectivamente.

Al mismo tiempo, la exportación de subproductos aviares cayó un 15% en 2013, alcanzando un total de 49 mil toneladas. Los principales compradores de estos productos son China y Hong Kong.

Las carnes vacunas frescas también constituyen exportaciones importantes con 105,7 mil toneladas en 2013, y un crecimiento respecto al año anterior del 21%. Chile es el mayor comprador de carne argentina, seguido por Rusia e Israel. Las exportaciones a China experimentaron un aumento de 1.700% en un año, transformando al gigante asiático en el cuarto mercado en importancia.

En cuanto a los cortes de Cuota Hilton, se exportaron 22 mil toneladas, levemente superior a la cantidad exportada en 2012, aunque aún sin cumplir las 27 asignadas a Argentina. Los principales destinos fueron Alemania, Holanda e Italia. Estas exportaciones, aunque pequeñas en cantidad dentro del total de carne, son importantes debido al alto precio de los cortes y la exigencia de los mercados de destino en cuanto a calidad.

Otros productos animales como los cueros y pieles alcanzaron las 62 mil toneladas exportadas en 2013, creciendo 7% respecto al año anterior. Los principales compradores de estos productos son los países del sudeste asiático: China, Vietnam, Hong Kong, Taiwán, India.

Por el lado de los huevos y ovoproductos, las exportaciones mostraron una caída del 32% en 2013, marcando un mal año para esta industria con 3,8 mil toneladas exportadas.

[215] Bifarreti, Adrian (2008). "Encadenamiento productivo comercial en Argentina". Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina.

Cuadro 1.14: Exportaciones de productos animales. En toneladas

	2013	2012	Variación 2013/2012
Carnes Frescas	105.701	87.518	21%
Chile	29.490	26.607	11%
Rusia	20.657	15.089	37%
Israel	18.175	20.116	-10%
China	11.028	609	1.711%
Cueros y Pieles	62.495	58.480	7%
China	26.841	22.665	18%
Vietnam	12.039	11.159	8%
Hong Kong	6.361	7.358	-14%
Taiwán	4.819	4.247	13%
India	3.332	3.721	-10%
Cortes Hilton	22.131	21.821	1%
Alemania	12.770	13.275	-4%
Holanda	5.642	4.972	13%
Italia	2.849	2.862	0%
Pollo-Carnes Frescas	274.374	238.596	15%
Venezuela	152.544	79.399	92%
Chile	28.939	37.695	-23%
Sudáfrica	20.820	34.137	-39%
Subproductos Aviares	49.196	56.957	-14%
China	20.666	46.412	-55%
Hong Kong	18.981	6.047	214%
Huevo y Derivados	3.838	5.678	-32%
Rusia	802	631	27%
Japón	592	309	92%
Alemania	520	454	15%
Austria	362	831	-56%

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

En cuanto a las importaciones de productos animales, hubo en general una disminución en 2013. Se importaron casi 22 mil toneladas de productos bovinos, 6% menos que en 2012 y en general de países vecinos (aunque también desde España).

Se importaron también 13 mil toneladas de pollo (carnes, harinas, etc.), disminuyendo un 17% interanualmente. La balanza comercial es ampliamente positiva tanto en productos aviares como vacunos.

Por último, cabe resaltar la disminución en las importaciones de productos porcinos (casi 17 mil toneladas), que cayeron 45% en un año mientras que su consumo creció un 18%, producto de la mayor producción local. Sin embargo, las importaciones de fiambres, chacinados y embutidos crecieron un 54% aunque su volumen es relativamente reducido (2 mil toneladas).

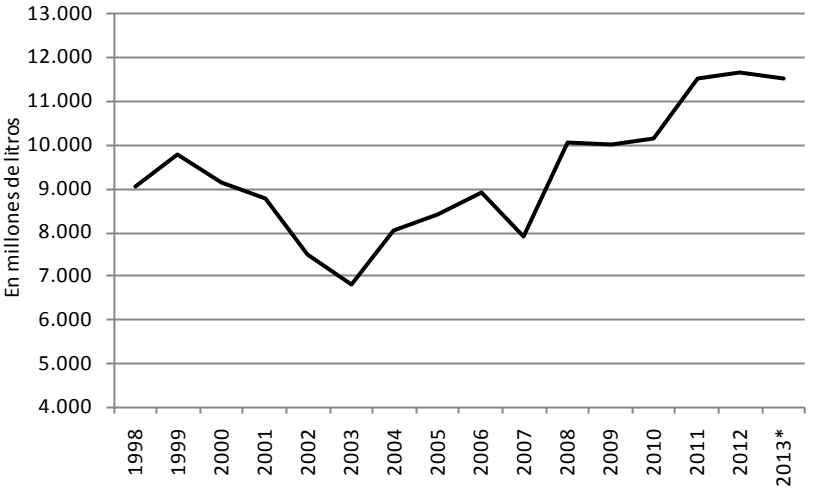
1.7.3 Sector Lechero

Primeramente en el Gráfico 1.75 se puede ver una estimación de la producción de leche para Argentina, según el relevamiento que hace el MAGyP de la leche receptada por las principales empresas que concentran el 65% de la producción. Se aprecia una tendencia creciente desde 2007, marcando su punto máximo en los últimos años dónde se ha estabilizado en torno a los 11.500 millones de litros.

Si bien el número de tambos en 2012 creció en relación a 2011 en un 2%, los primeros tres meses de 2013 muestran una caída de 2,3%, es decir neteando el efecto del año previo. En cuanto al origen de

la producción, Córdoba lidera la misma con un 37% del total, seguida por Santa Fe con un 32% y en tercer lugar Buenos Aires con un 25%. Del total de leche producida, un 76% se destina a consumo local, mientras que el resto es exportado. El consumo aparente de leche es de 210 litros por habitante al año -0,56 litros por habitante al día- y según estudios hay un potencial de 215 litros.

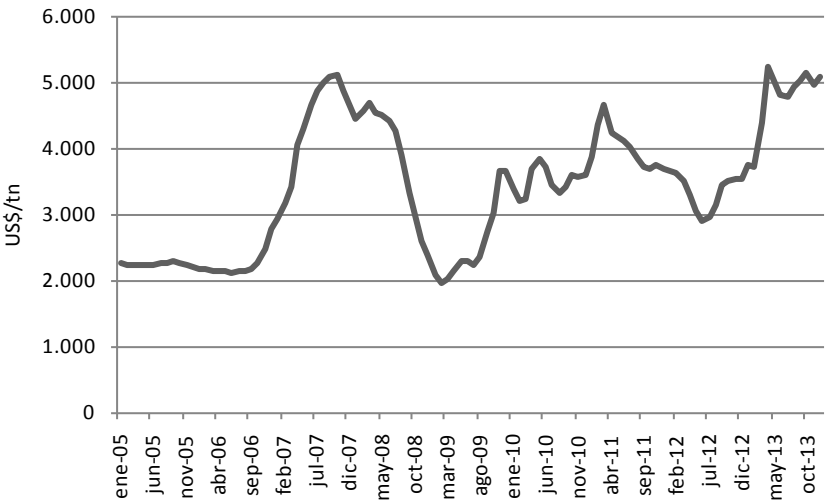
Gráfico 1.75: Evolución de la producción estimada de leche



Nota: *2013 se estima en base a los tres primeros meses.
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Siguiendo con el análisis, en el Gráfico 1.76 se expone el promedio de precio FOB de la leche entera en polvo en Oceanía y en Europa publicado por la FAO. Luego de la crisis de 2007 y la abrupta caída de los precios se observó una recuperación en 2011 con una nueva –aunque no tan profunda- caída a mediados de 2012. Hacia finales de ese año se produjo una suba del precio hasta situarse en máximos históricos. Mientras el precio promedio en 2012 fue de 3.358US$/tn, en 2013 fue de 4.745US$/tn, es decir un 41% mayor. Esto redundó en una mejora para los productores lácteos en el mundo y Argentina. Sin embargo, los contratos a futuro en el mercado de Chicago esperan para diciembre de 2014 una caída en los precios de la leche líquida del 16% y de la leche descremada en polvo del 21%.

Gráfico 1.76: Evolución del precio de la leche en polvo entera. Promedio FOB Oceanía-Europa

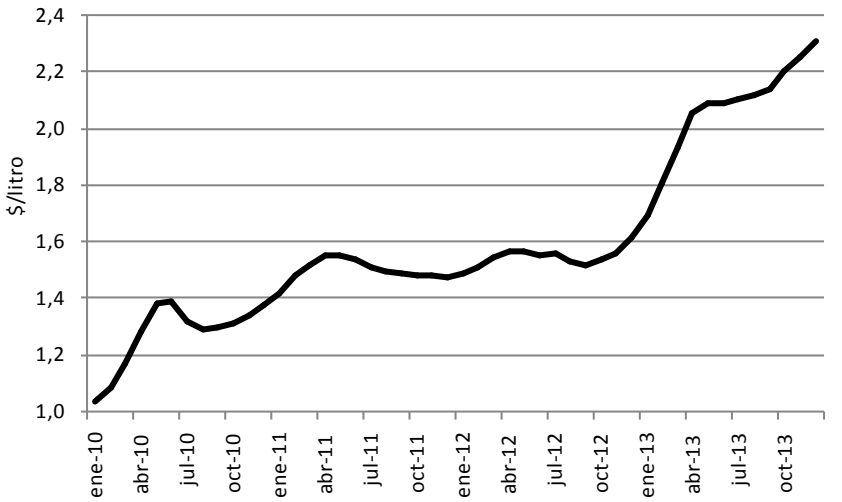


Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En cuanto al precio interno, se expone el precio de referencia que publica el Gobierno de Santa Fe, el cual fue desarrollado a partir del DECRETO Nº 1532/2009 y en su artículo 2° establece que las industrias lácteas deberán publicar y/o exhibir los precios de la leche de referencia que pague al productor al momento de recibirla conforme al mecanismo de publicación que determine el Ministerio de la Producción a través de la Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustible. Por otro lado, deberán informar los parámetros promedio de los valores composicionales y de calidad de la leche que los productores les remiten, según se establece en el presente decreto. Además amplía el tema en el artículo 3º, estableciendo que el Ministerio de la Producción definirá los valores composicionales y de calidad de la leche de referencia, según criterios de técnicos idóneos, guiados por el Comité Técnico Asesor que trabaja en el Plan Piloto en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, como también, los que considere el Consejo Económico de la Cadena de Valor Láctea. Sus valores serán revisados periódicamente.

En el Gráfico 1.77 se presenta la evolución del precio promedio ponderado de referencia que elabora la provincia de Santa Fe. El comportamiento de los precios internos sigue de cerca a los precios internacionales: el aumento a principios de 2011, la caída a mediados de 2012 y el rápido crecimiento de marzo-abril de 2013. El precio promedio de referencia de la leche en 2013 fue 2,07 $/litro, 34% mayor al promedio de 2012.

Gráfico 1.77: Precio promedio ponderado* de referencia de la provincia de Santa Fe



Nota:*incluye bonificaciones.
Fuente: IIE sobre la base de Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Por último se presentan las exportaciones de leche en el Cuadro 1.15. En 2013 se exportaron 205 mil toneladas, con una disminución interanual del 14%. De ese total, un 0,2% es leche fluida mientras el resto es leche en polvo, 72% entera. El valor de las exportaciones de leche entera en polvo ascendió a US$951 millones, un 24% más que el año anterior producto de la fuerte suba en los precios internacionales.

Los principales mercados para este producto son Venezuela, Argelia y Brasil; entre los tres significan el 68% del total, aunque los dos primeros han disminuido sus compras en el último año. Otros de los principales destinos son Cuba y China, que aumentaron la cantidad importada desde nuestro país en un 145% y 412% respectivamente en un año.

Cuadro 1.15: Exportaciones de leche. En toneladas

	2013	2012	Variación 2013/2012
Leches	205.297	237.562	-14%
Venezuela	56.215	90.440	-38%
Argelia	43.482	45.470	-4%
Brasil	41.497	39.698	5%
Cuba	10.613	4.324	145%
China	10.529	2.056	412%

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

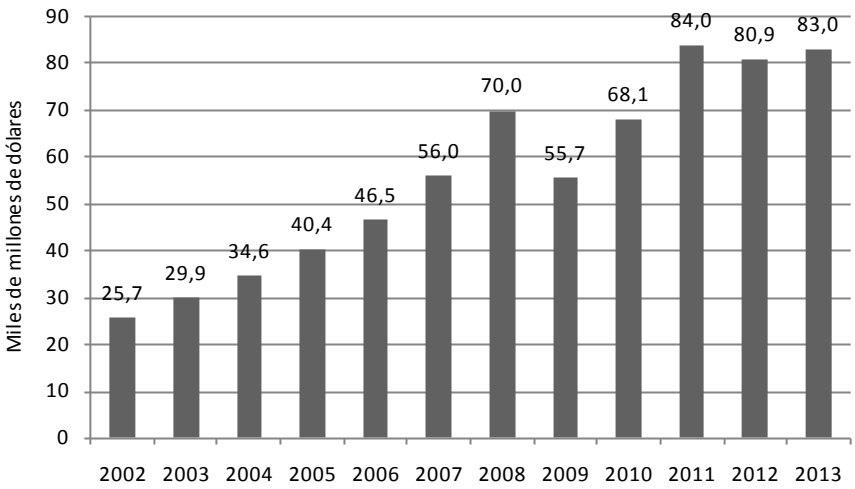
Además, Argentina exportó en 2013 47 mil toneladas de quesos de bovinos, 39% con destino a Brasil. La cantidad total exportada cayó un 11% respecto a 2012, con una disminución generalizada por parte de casi todos los compradores (exceptuando a Venezuela y Paraguay entre los más importantes).

1.8 Sector externo[216]

1.8.1 Exportaciones

Durante el año 2013, las exportaciones de Argentina crecieron 2,6% respecto del año inmediato anterior, recuperando el terreno perdido luego del récord histórico en 2011 y la caída de 2012. Si se toman los últimos doce años, las ventas externas medidas en dólares crecieron a una tasa promedio de 10,3% (ver Gráfico 1.78).

Gráfico 1.78: Evolución de las exportaciones



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En relación a su composición, se observa que la participación de cada uno de los grandes rubros tuvo algunos cambios entre 2012 y 2013 que merecen resaltarse. El rubro "Productos Primarios" se mantuvo estable y representó un 23,25% del total en 2013; "Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA)" incrementó su rol en 2,2 (p.p.) alcanzando un 36,2%; "Manufacturas de

[216] La información presentada en esta sección se elaboró a partir de datos difundidos por el INDEC, provisorios para el año 2012 y estimados para 2013.

Origen Industrial (MOI)" se mantuvo en torno al 34%, mientras que el rubro "Combustibles y energía" bajó 2,2 (p.p.) significando el 6,3% de las exportaciones totales.

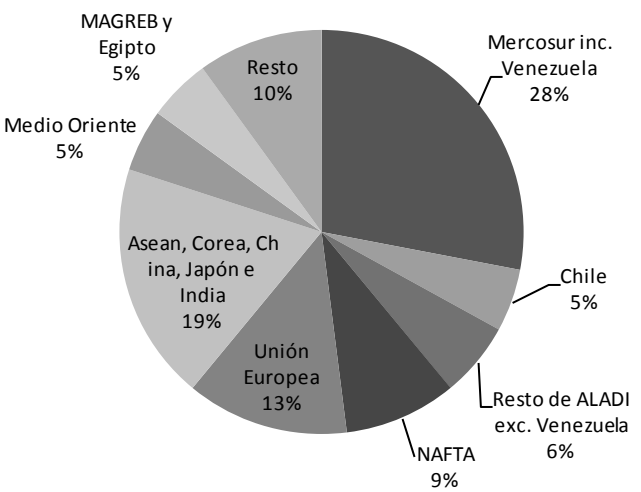
Desagregando el análisis por productos, es importante destacar algunas variaciones significativas. Las productos cuyas exportaciones cayeron más del 20% durante 2013, en comparación con el año previo, fueron: "harina de trigo" (-83%), "trigo" (-73%), "porotos" (-64%), "naftas para petroquímicas" (-48%), "aceite de girasol" (-42%), "minerales de cobre" (-38%), "urea" (-37%), "aceites crudos de petróleo" (-34%), "biodiesel" (-31%), "plata en bruto" (-25%), "gas licuado de petróleo" (-23%) y "minerales de plata y sus concentrados" (-23%).

Las razones para explicar la caída en cada uno de estos productos son variadas. Cabe señalar que en cuanto al trigo, la campaña 2012/2013 fue de las peores en los últimos años. Para dimensionar, se constituyó en la superficie más baja sembrada de este cereal en 112 años y la producción más baja en 60 años. Respecto del biodiesel, el principal receptor de este producto es la Unión Europea, y en particular España. Luego de la expropiación de la petrolera Repsol por parte de Argentina, comenzaron a surgir represalias que complicaban el envío de este producto. Esto se materializó en octubre de 2013 cuando la Unión Europea determinó que los productores argentinos de biodiesel incurrían en el denominado *dumping*[217] y se excluyeron a los mismos. Por el lado del petróleo y sus derivados hay que récordar que el país está inmerso en una crisis energética y obliga a reducir los envíos al exterior. En relación al poroto, según la Cámara de Legumbres de la República Argentina, la campaña 2012/13 fue la peor de la historia.

En contraparte, los productos cuyas exportaciones más aumentaron durante 2013, en comparación con el año previo, fueron: "herbicidas, inhibidores de germinación" (74%), "preparaciones para la alimentación de animales" (51%), "camarones y langostinos" (46%), "semilla de girasol" (44%), "porotos de soja" (40%), "carnes de gallos y gallinas" (38%), "insecticidas" (28%), "maíz" (27%), "peras" (26%), "cueros y pieles" (25%), "leche entera en polvo" (24%), "filetes de merluza congelados" (22%), "vehículos para el transporte de mercaderías" (22%), "limones" (20%) y "cebada" (20%).

En cuanto a los destinos de exportación, gran parte de las ventas argentinas van dirigidas a países de la región. De hecho, durante el año 2013, el 50% se efectuó a otros países de América (ver Gráfico 1.79).

Gráfico 1.79: Exportaciones según destino. Año 2013[218]



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

[217] Dumping se define como la práctica en donde una empresa establece un precio inferior para los bienes exportados que para los costos de producción que tiene la empresa desde el país a donde se importan esos bienes, sacando de competencia a la empresa local.

[218] MAGREB incluye Argelia, Libia, Marruecos, Túnez y Mauritania.

Desagregando por países, Brasil es nuestro socio indiscutible, comprando uno de cada cinco dólares exportados. En los primeros diez meses de 2013 adquirió productos argentinos por un valor algo superior a los 13.000 millones de dólares, superando ampliamente a los envíos hacia China que generaron un ingreso de divisas de 5.146 millones. En el Cuadro 1.16 se listan los nueve mayores importadores de productos argentinos, desde Brasil (primer puesto) hasta Colombia (novena posición), para el período comprendido entre enero y octubre de 2013.

Cuadro 1.16: Destino de las exportaciones argentinas, por países. Período enero–octubre de 2013. En millones de dólares

País	Exportaciones	Participación
Brasil	13.464.684.317	20,8%
China	5.146.860.724	7,9%
EEUU	3.251.162.671	5,0%
Chile	3.243.580.812	5,0%
Venezuela	1.665.821.781	2,6%
Países Bajos	1.591.581.294	2,5%
Uruguay	1.536.125.420	2,4
Canadá	1.441.180.307	2,2%
Colombia	1.427.748.762	2,2%
Otros	30.469.201.675	47,05%
Total	64.754.372.351	100%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

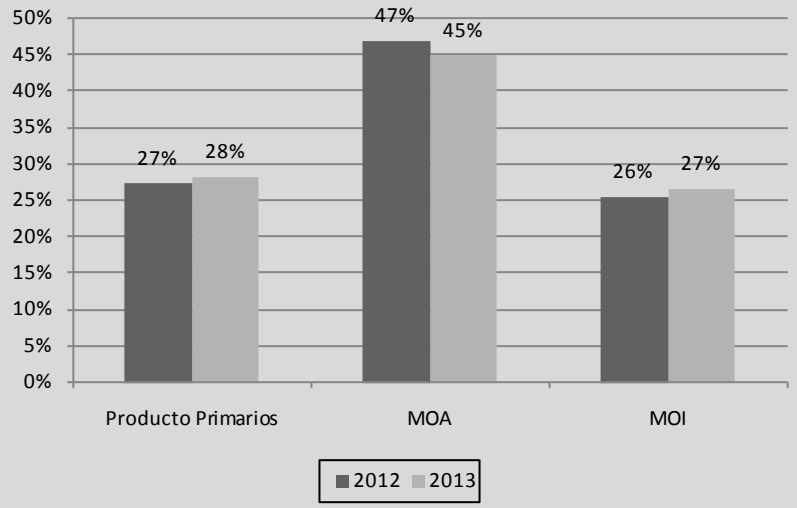
De todos modos, existen diferencias significativas en cuanto a los productos o rubros exportados a cada uno de estos países. Por ejemplo, en el caso de Brasil, gran parte del comercio es explicado por las manufacturas de origen industrial (76%), siendo que las manufacturas de origen agropecuario (10%), los productos primarios (9%), y los combustibles y energía (5%) tienen una participación marginal. El sector automotriz ("material de transporte terrestre") explicó el 50% del volumen de ventas hacia vecino país en 2013, totalizando US$9.109 millones. Además, gran parte del comercio entre Brasil y Argentina es comercio intra-industrial, respondiendo a una tendencia de mayor integración entre ambas económicas. En el caso de China, nuestro segundo mayor socio comercial, la composición de las ventas es muy diferente, dado que las exportaciones se concentran básicamente en commodities y derivados como lo es la soja (62%), petróleo (11%), aceite de soja (9%) que suman el 83% de las ventas externas en los primeros diez meses del año.

Recuadro 1.2: Exportaciones de la provincia de Córdoba

Durante los primeros once meses de 2013, el monto total de exportaciones con origen en la provincia de Córdoba alcanzó los 9.631 millones de dólares, un 3,2% superior en relación al mismo período del año previo. Medidas en volumen, las ventas externas de la provincia fueron de 14,3 millones de toneladas implicando una retroceso del 1,4% respecto a 2012, sumado a que el precio promedio por tonelada exportada registró un aumento del 4,7%. Con respecto al orden nacional, el monto exportado entre enero y noviembre de 2013 significó el 12% del total país.

Durante 2013 no se registró un cambio sustancial en la composición de las exportaciones de origen provincial, analizadas de manera desagregada por grandes rubros (ver Gráfico 1.80). Así, la participación de las ventas externas de productos primarios (PP) y las manufacturas de origen industrial (MOI) incrementaron su participación en 1 p.p. que fue compensado por la caída de la participación de las manufacturas de origen agropecuario (MOA).

Gráfico 1.80: Participación de cada rubro en el total. Enero a noviembre de cada año



Fuente: IIE sobre la base de Agencia ProCórdoba.

En relación a los destinos, Brasil lidera la lista de países con una participación del 21,6% en el período analizado y con compras que alcanzaron los 2.078 millones de dólares. Siguen en orden de importancia de destinos China (10%), Países Bajos (4,2%), Chile (3,8%), Indonesia (3,6%), Venezuela (3,4%), Vietnam (2,8%), Estados Unidos (2,5%), Irán (2,5%) y Colombia (2,48%).

Fuente: IIE sobre la base de Agencia ProCórdoba.

1.8.2 Importaciones

La realidad en materia de importaciones del año 2013 fue una continuidad de las medidas de política económica referidas al comercio exterior que comenzaron en 2012 con la instauración de la Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI). A pesar que a comienzos de año, la resolución 11/2013 eliminó las Licencias No Automáticas a la mayor parte de los productos que contenía este sistema, las restricciones para importar no mermaron, y la discrecionalidad sobre los permisos de importación no se vio acotada.

Aún así las importaciones totalizaron en US$74.002 millones, aumentando 8% respecto de 2012, año en el cual debido a la caída del nivel de actividad se habían resentido en 7%. En el Cuadro 1.17 se puede ver la evolución mensual de las importaciones y su variación interanual.

Cuadro 1.17: Evolución de las importaciones mensuales

Mes	2012	2013	Variación
Enero	5.358	5.385	1%
Febrero	4.757	5.223	10%
Marzo	5.199	5.458	5%
Abril	4.861	6.414	32%
Mayo	6.039	7.091	17%
Junio	6.097	6.396	5%
Julio	6.368	7.058	11%
Agosto	6.324	7.167	13%
Septiembre	5.907	6.146	4%
Octubre	6.312	6.561	4%
Noviembre	5.829	5.928	2%
Diciembre	5.464	5.175	-5%
Total	68.515	74.002	8%

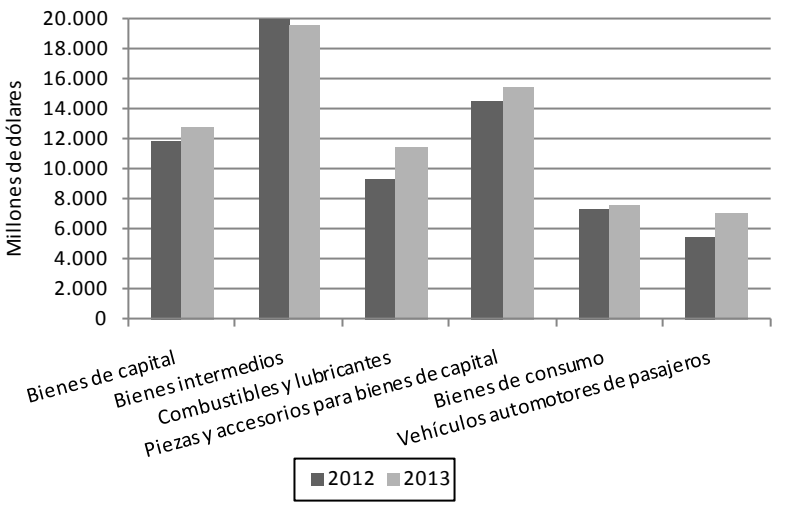
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Se pude ver claramente que todos los meses las compras externas presentan subas y en algunos casos estas subas son considerables. Si bien es cierto que por la caída de 2012 se exacerban las subas en 2013, también están influenciadas por el aumento en las compras de combustible en el primer semestre, ya que en abril de 2013 una de las refinerías de YPF establecida en la ciudad de Ensenada en la provincia de Buenos Aires, sufrió un incendio que mermó la capacidad de refinación y por ello tuvo que incrementar las recepciones de combustible del exterior, en especial gas natural licuado y naftas refinadas. Las importaciones de "combustibles y lubricantes totalizaron US$11.415 millones aumentando 23% respecto del año anterior.

A esto hay que agregarle un incremento muy importante de las importaciones de vehículos automotores (32%), ya que debido a la existencia de una prohibición para atesorar moneda extranjera, los automóviles importados fueron un canal para la compra de dólares al tipo de cambio oficial. Esta situación derivó en la implementación de un impuesto especial para los autos de alta gama, motocicletas, embarcaciones y aviones por parte del gobierno para menguar el crecimiento de las importaciones de automóviles y evitar una sangría de divisas mayor por esta cuenta.

Si se analiza las importaciones discriminadas por uso económico se observa también un aumento generalizado en todos los componentes (ver Gráfico 1.81).

Gráfico 1.81: Evolución de las importaciones por uso económico



Fuente: IIE en base a INDEC.

Como ya se mencionó antes los rubros de mayores incrementos fueron "vehículos automotores de pasajeros" y "combustibles y lubricantes". Ambos rubros representan el 25% del total y explicaron el 70% de la tasa de crecimiento interanual de las importaciones (5,6% sobre 8%). El rubro "bienes intermedios" fue el único que cayó y lo hizo en 2%, siendo esta la segunda consecutiva anual, ya que en 2012 había caído 8%.

En relación al origen de las importaciones, los datos disponibles para los primeros diez meses del año dan cuenta de la importancia que continúa teniendo Brasil en este sentido. El vecino país fue el origen de más del 26% de los productos importados, medidos en valor. En segundo lugar se ubicó China, de donde provinieron productos por un valor de 9.115 millones de dólares, lo que representó el 15,3% de las exportaciones del período analizado (ver Cuadro 1.18).

Cuadro 1.18: Evolución de las importaciones según país de origen. Enero a octubre de cada año, en millones de dólares

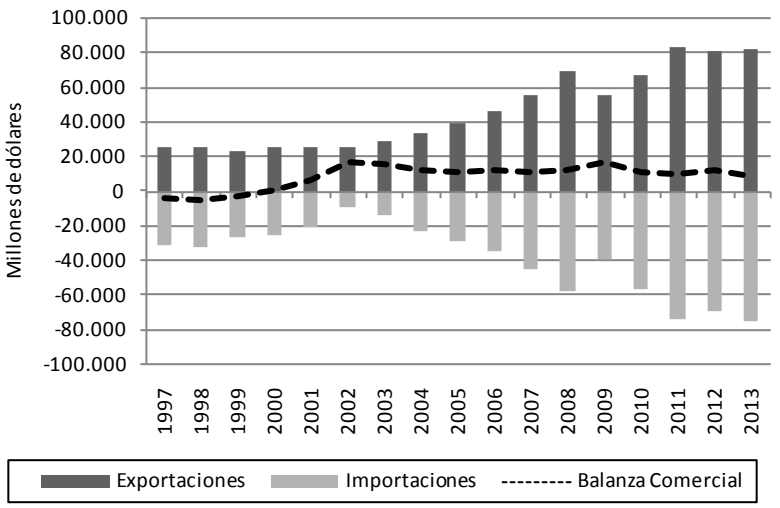
	2012		2013		
País	**Importaciones**	**Participación**	**Importaciones**	**Participación**	**Variación 2011/2012**
Brasil	14.413	26,32%	15.908	26,41%	10,37%
China	7.669	14,01%	9.115	15,13%	18,86%
EE.UU.	6.768	12,36%	6.428	10,67%	-5,03%
Alemania	2.994	5,47%	3.197	5,31%	6,75%
México	1.734	3,17%	1.680	2,79%	-3,13%
Otros	33.579	61,32%	36.328	60,31%	8,18%
Total	**54.755**	**100%**	**60.229**	**100%**	10%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.8.3 Resultado de la balanza comercial

En el año 2013, la balanza comercial argentina registró un saldo positivo equivalente a los 9.024 millones de dólares, según las cifras estimadas por el INDEC. Así, luego del repunte de 27% del año anterior, el ingreso neto de divisas a través del comercio exterior registró una caída de 27,3% (ver Gráfico 1.82).

Gráfico 1.82: Evolución de la balanza comercial argentina

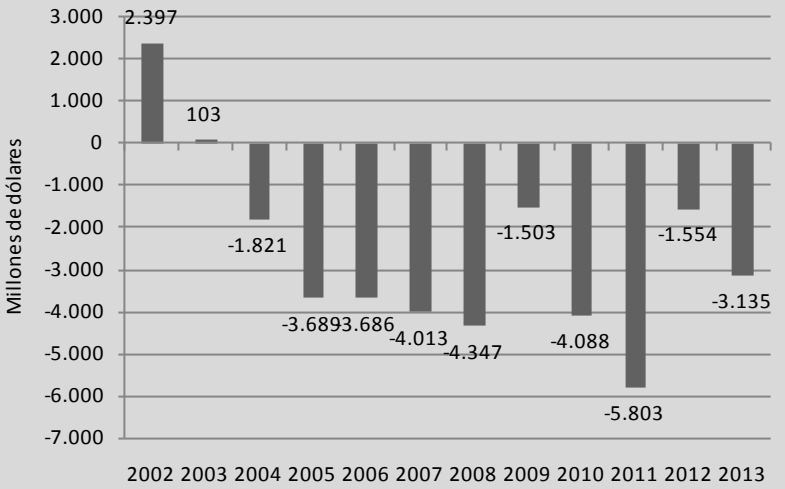


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Recuadro 1.3: El déficit bilateral con Brasil[219]

La balanza comercial con el principal socio de Argentina registró por décimo año consecutivo un saldo negativo. Sin embargo, es importante destacar que luego de la sustancial reducción de la brecha entre las exportaciones e importaciones durante el año 2012, en 2013 se incrementó nuevamente en el valor promedio del período 2004-2012. Mientras que durante 2012 el déficit de la balanza bilateral alcanzó los 1.554 millones de dólares, el último año éste aumentó 102%, pasando a 3.135 millones de dólares (ver Gráfico 1.83).

Gráfico 1.83: Evolución de la balanza comercial bilateral con Brasil



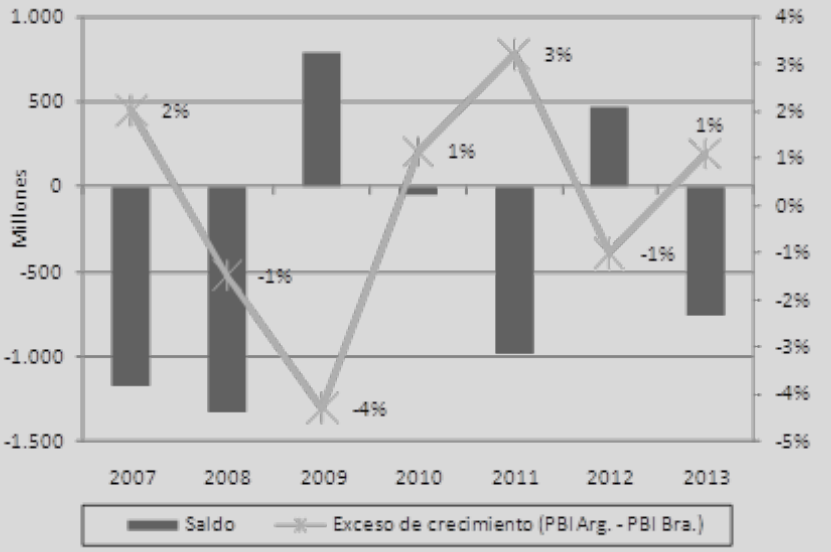
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil.

Tanto exportaciones como importaciones registraron subas durante 2013, en términos interanuales, sin embargo las primeras en menor proporción que las segundas. Así, las ventas hacia Brasil aumentaron sólo 0,22%, y las compras un 9%. Este aumento del déficit bilateral puede haber tenido su origen en varios factores. En términos micro, se asoman como principales responsables el aumento de la importación de vehículos automóviles (47%) y la contracción de las ventas de trigo y sus derivados (-92%). En términos macro, la asidua recuperación de la economía argentina que creció aproximadamente 3% en 2013 (versus una contracción de -0,4% en 2012) lo que fomenta las mayores importaciones del país vecino. A ello se le suma un magro 2% de crecimiento de Brasil, que no ayuda a incrementar las compras con origen nacional. Además, a pesar que en nuestro país el tipo de cambio se depreció considerablemente un 32% y en Brasil un 18%, el efecto de la inflación (32% y 5,8% respectivamente) hace que en términos reales la competitividad internacional favorezca al país vecino.

Al hablar de Brasil en referencia al comercio exterior, es importante mencionar el rol de la industria automotriz[90], cuya corriente de comercio entre ambos países se ha ido incrementando notablemente en los últimos años, hasta alcanzar en 2013 casi el 50% del comercio total entre ambos países. A su vez, este sector conforma un comercio verdaderamente intraindustrial. Esta característica hace que el tipo de cambio no sea el principal determinante de tales envíos (aunque sin desconocer su influencia), y que esté explicado básicamente por el nivel de actividad en cada país como puede reflejarse en el Gráfico 1.84, en donde se presenta el flujo resultante de la suma de exportaciones e importaciones de la industria automotriz y el exceso de crecimiento de Argentina respecto de Brasil.

[219] Se refiere al rubro 87 de la Nomenclatura Común del Mercosur, que incluye "Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestre, sus partes y accesorios".

Gráfico 1.84: Corriente de comercio industria automotriz y crecimiento del PBI. Período 2007-2013



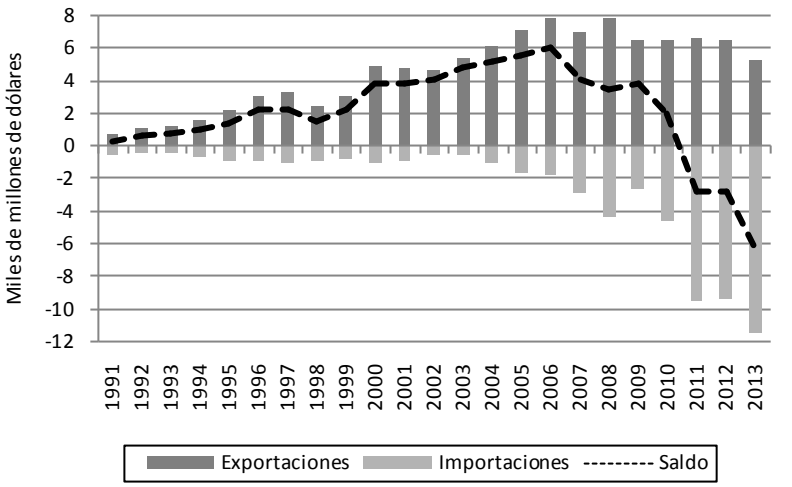
Fuente: IIE sobre la base de Aliceweb, IBGE, OJF.

Para el período presentado, cada vez que Argentina crece más que Brasil, el país incurre en déficit comercial (excepto 2008) y viceversa. Por lo tanto con los pronósticos de crecimiento para ambos países en 2014, muy probablemente se presente superávit en esta cuenta.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC, OJF, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil.

Este deterioro de la balanza comercial está íntimamente ligado con la balanza energética. Por tercer año consecutivo, la diferencia entre exportaciones e importaciones de combustibles y energía arrojó un saldo negativo. El resultado de 2013 se posicionó en valores notablemente inferiores a los del año previo, cercano a las 6.100 millones de dólares, implicando un aumento de 125% del déficit (ver Gráfico 1.85).

Gráfico 1.85: Balanza comercial energética de Argentina



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

A partir del año 2005, se observa un estancamiento de las exportaciones del sector energético argentino, que en el último año cayeron 20%, conjuntamente con un exponencial aumento de las importaciones. Esto llevó al país en un primer momento a reducir su superávit en la balanza comercial energética y, a partir de 2011, a tener un déficit comercial en este sentido, que acumula hasta este año una sangría de divisas de US$ 11.685 millones.

1.8.4 Perspectivas para el año 2014

En materia de comercio exterior, el 2013 estuvo signado como el año de menor superávit comercial externo desde 2001. Este resultado estuvo influenciado, como ya se explicó antes por un crecimiento magro de las exportaciones y un incremento importante de las importaciones, empujado principalmente por la factura energética.

En vistas hacia 2014, existen fundamentos económicos que llevan a pensar en un posible sostenimiento, al menos, o aumento en el saldo comercial externo.

Por el lado de las exportaciones, se espera una mejora de 5% en el volumen de la cosecha de granos aunque probablemente con menores precios que el pasado año, por lo que podría compensar la mayor cantidad. La aceleración de la depreciación del peso podría mejorar las producciones y envíos externos de las economías regionales, siempre que la inflación no socave el colchón cambiario.

En relación a las manufacturas de origen industrial (MOI), principalmente representadas por las exportaciones de la industria automotriz está íntimamente ligada con la economía brasilera. En línea con el análisis realizado a lo largo de la sección, se esperaría una caída tanto en exportaciones como importaciones, pero en mayor proporción las primeras, lo que provocarían un saldo equilibrado o superávit en esta cuenta.

Por el lado de las importaciones, el grueso de las mismas está destinado de manera directa o indirectamente a la producción de bienes, de tal manera que si se resiente la actividad económica, necesariamente caerán las importaciones. Además, las medidas llevadas a cabo en relación a encarecer el tipo de cambio efectivo para compras en el extranjero y el impuesto a los autos de alta gama, mermaría las compras al exterior en estos rubros.

1.9 Aspectos fiscales

1.9.1 Evolución de los Ingresos

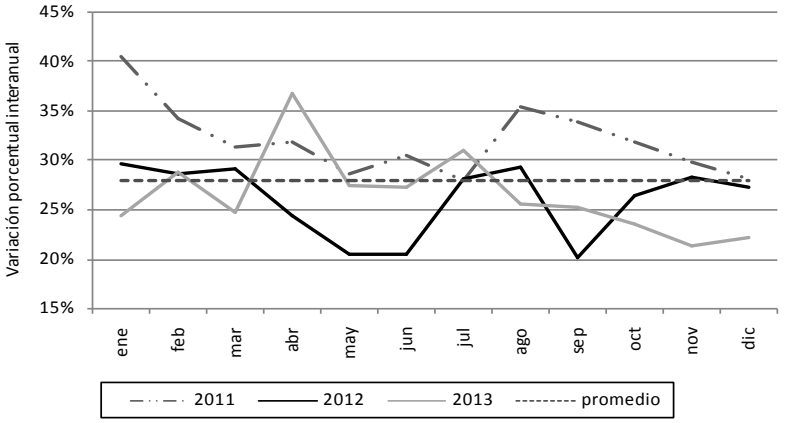
A lo largo de todo el 2013 se observó una desaceleración en los ingresos totales que se profundizó a partir del mes de septiembre. El promedio de las variaciones interanuales de cada mes de los ingresos fue del 31%. Este comportamiento se explica en parte por el estancamiento de la actividad. Se analizan a continuación algunos de los principales componentes de esta variable.

1.9.1.1 Recaudación tributaria

La Recaudación Tributaria, es uno de los principales componentes de los ingresos totales del Sector Público Nacional No financiero. En los últimos cinco años, el 90% de los ingresos estuvieron constituidos por recaudación impositiva. La misma, exhibió en 2013 una marcada tendencia decreciente, en línea con lo evidenciado en 2012, la que se fue profundizando a lo largo del año. De hecho, mientras que en el primer semestre, el promedio de las variaciones interanuales de cada mes de la recaudación fue del 28%, en el segundo semestre este porcentaje fue del 25%.

En términos generales, en el 2013, el total de Recursos Tributarios alcanzó los 858.832 millones de pesos, con un incremento de 26,3% con respecto a la recaudación de 2012. Esta variación, cercana a la de 2012, se encuentra muy por debajo de las evidenciadas en 2010 y 2011, donde la recaudación creció un 34% y un 32% respectivamente.

Gráfico 1.86: Recaudación Tributaria



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Como se observa en el Gráfico 1.86, la recaudación tributaria creció en la mayor parte de los meses, por debajo del promedio de crecimiento de los tres últimos años, que fue del 28%. Solamente en los meses de febrero, abril y julio, mostró un incremento por encima del mencionado promedio.

Si se analiza la composición de dicha recaudación, puede observarse que el principal problema que tiene la estructura tributaria argentina es que está fuertemente sesgada hacia la tributación indirecta.

El principal impuesto recaudado en el año fue el IVA, con una participación del 29%, que alcanzó los $249.006 millones. Lo anterior implicó un incremento del 30,7% interanual. Dentro de su composición, el IVA vinculado con el componente aduanero, evidenció una marcada expansión (37,3%), por encima del IVA vinculado al nivel de actividad y consumo interno (27,3%).

En importancia, le siguen los Aportes personales y Contribuciones patronales, que contribuyeron un 26% al total recaudado, evidenciando un crecimiento del 32%. Sin embargo, dicho factor mostró una ralentización a lo largo del 2013, lo cual podría deberse a un estancamiento del empleo privado, suspensiones o recortes de horas.

En tercer lugar, se encuentra el Impuesto a las Ganancias, que aportó un 21% a la recaudación, creciendo un 32,6% en relación al 2012. El mencionado tributo evidenció una marcada ralentización a lo largo del año, aunque con ciertos altibajos en determinados meses. En lo anterior, puede haber influido la suba del mínimo no imponible desde marzo del 2013 y la devolución de ganancias del medio sueldo anual complementario correspondiente a la primera mitad del año para aquellos sujetos cuya mayor remuneración bruta mensual hubiera sido menor a $25.000. Además, en septiembre se estableció la exclusión del pago de ganancias para trabajadores y jubilados cuya mayor remuneración bruta mensual entre enero y agosto de 2013 no hubiera superado los $15.000 (sin considerar el medio aguinaldo ni cualquier compensación que no sea habitual). A su vez, las personas cuyo mayor sueldo bruto devengado entre enero y agosto de 2013 no superara los $25.000 percibirían un aumento de los valores de las deducciones para el cálculo del impuesto.

De este modo, la suma de los tres factores mencionados, constituyen el 77% de la recaudación.

Además hay que resaltar que la partida de Derechos de Exportación e Importación ha sido la única que redujo su participación en la recaudación al 9%. Los mismos experimentaron una suba de 1% en el 2013 en relación al año previo, alcanzando los $79.016 millones, aunque es disímil su composición. En lo referido a los derechos por ventas externas ($55.456 millones), estos cayeron un 10%, explicado por las menores exportaciones de cereales (-6%), principalmente trigo (-98%), cebada (-53%) y maíz (-49%) y los menores envíos de combustibles y energía al exterior (-24%). Por el lado de los derechos de importación ($23.551 millones), se vieron incrementados en 41,5% motivado por un alza de 23% en combustibles y lubricantes y 32% en vehículos automotores.

Por último, el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente (más conocido como Impuesto al Cheque), totalizó en 2013 la suma de $56.515 millones, lo que implicó un crecimiento del 28,6% en relación al 2012. En cuanto a su aporte a la recaudación total, contribuyó en un 7% a la misma.

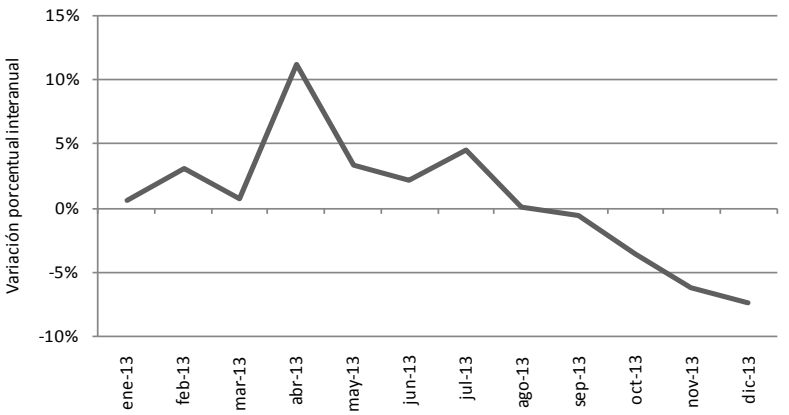
Cuadro 1.19: Componentes de la recaudación tributaria

	En millones de $	Var 2013 vs. 2012	Contribución al total
IVA	249.006	31%	29%
Aportes personales y Contribuciones patronales	225.131	32%	26%
Ganancias	183.599	33%	21%
Derechos de importación y exportación	79.016	1%	9%
Créditos y Débitos en cta. cte.	56.515	29%	7%

Fuente: IIE sobre la base de MECON.

En términos reales, utilizando un índice de precios o elaborado por las Estadísticas de San Luis, se obtiene un crecimiento de la recaudación total del 0,6% durante el año 2013. Si se observa la evolución en los diferentes meses del año, se concluye que en los últimos cuatro la recaudación real evidenció variaciones interanuales negativas, alcanzando en diciembre la mayor reducción (-7,4%) en relación a igual mes del 2012.

Gráfico 1.87: Recaudación Real

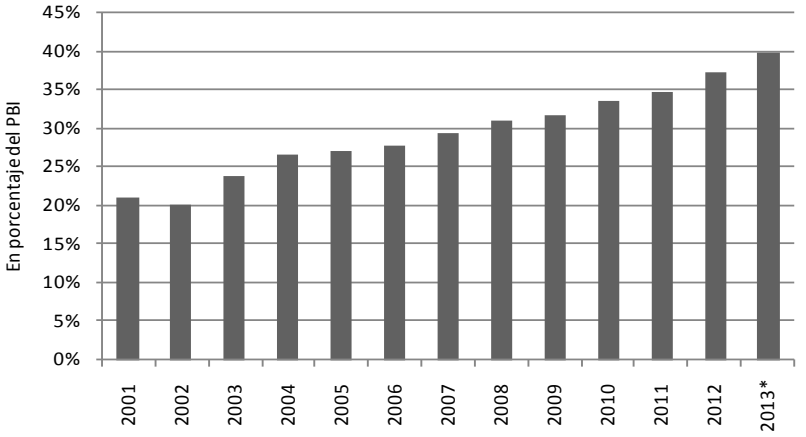


Fuente: IIE sobre la base de MECON y Estadísticas de San Luis.

La Presión Tributaria Efectiva a nivel agregado es el ratio que relaciona la recaudación del periodo con el valor del PBI. Como puede observarse en el Gráfico 1.87, en el 2012 dicho cociente fue del 37,3% en la Argentina, lo que la convierte en el país con mayor presión tributaria de América Latina.

Si se analiza la evolución histórica de la mencionada variable, se obtiene que, mientras que en el 2001 el cobro de impuestos en relación al PBI era del 21,1%, en el 2012 dicho valor se posicionó en el 37,3% lo que implicó un incremento del 77%. A su vez, se estima que el 2013 cerraría con una presión tributaria histórica del 40%, lo que enciende importantes luces de alerta frente a la evolución de esta variable. Además, debería tenerse en cuanta el correlato entre este incremento en la presión recaudatoria y la calidad y eficiencia en la prestación de servicios que los mencionados recursos recaudados permiten brindar.

Gráfico 1.88: Presión Tributaria Efectiva



Fuente: IIE sobre la base de MECON.
Nota: *estimado

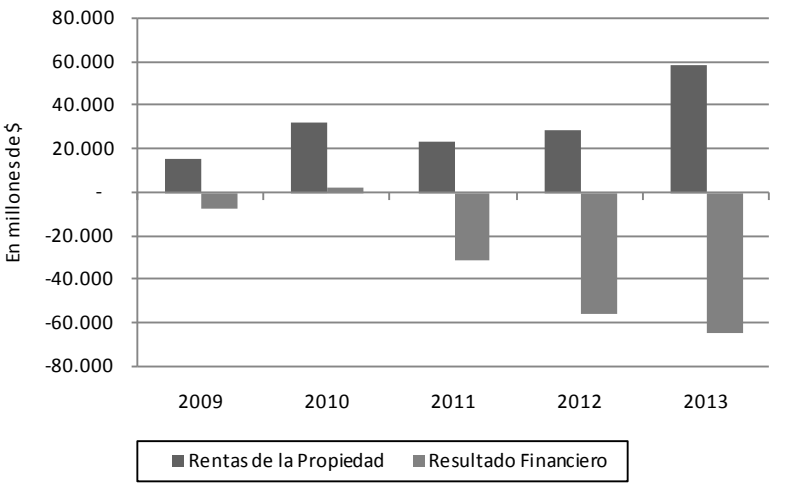
Como se mencionó anteriormente, en la comparación internacional Argentina se encuentra encabezando el ranking de presión tributaria dentro de los países de América Latina. El ratio correspondiente al país es casi diecisiete puntos del producto más que el promedio de América Latina y más de tres puntos del producto por encima del promedio de los países de la OCDE.

1.9.1.2 Rentas de la Propiedad

Los ingresos por Rentas de la Propiedad responden principalmente a recursos del Fondo de Garantía de la Sustentabilidad administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social e ingresos en concepto de anticipo de utilidades del Banco Central de la República Argentina. Además, está constituido por fondos provenientes de organismos descentralizados, fondos fiduciarios y otros.

Como se observa en el Gráfico 1.89, las rentas de la propiedad han contribuido a controlar el resultado financiero negativo evidenciado en el Sector Público No Financiero (SPNF) desde 2009, con excepción del año 2010 cuando se evidenció un leve superávit. De este modo, para el año 2013, el déficit financiero se hubiera prácticamente duplicado en caso de no existir rentas de la propiedad. Las mismas, evidenciaron un incremento del 106% en relación al 2012, alcanzando los $59.259 millones, el valor más elevado desde 1993.

Gráfico 1.89: Resultado Financiero del SPNF y Rentas de la Propiedad



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

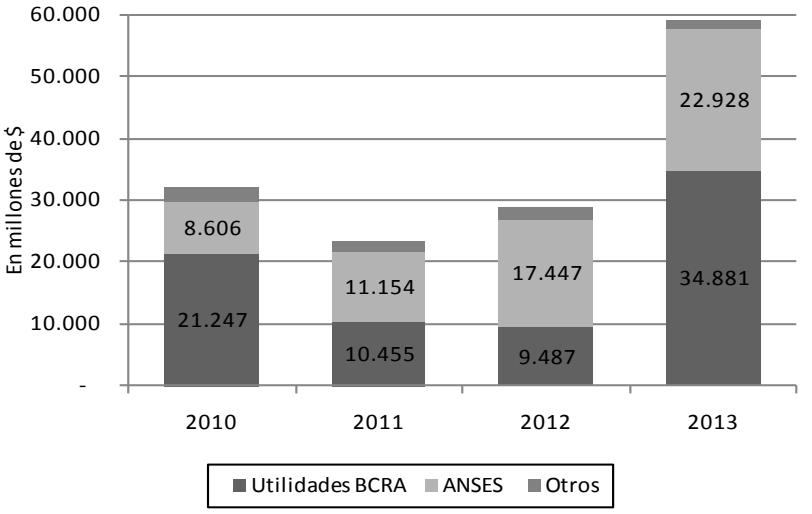
En 2013 el 59% de las rentas de la propiedad estuvieron compuestas por utilidades del BCRA. Las mismas, están constituidas por intereses y actualizaciones netos, diferencias netas de cotización, diferencia de negociación de divisas y otros instrumentos financieros, comisiones y gastos, entre otras partidas.

Dichas rentas en el año 2013, provienen del Balance del BCRA del año 2012 y pueden ser utilizadas en función a las necesidades del fisco. Lo anterior se establece en el artículo 38 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina: "Las utilidades que no sean capitalizadas se utilizarán para el fondo de reserva general y para los fondos de reserva especiales, hasta que los mismos alcancen el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del capital del Banco. Una vez alcanzado este límite las utilidades no capitalizadas o aplicadas en los fondos de reserva, deberán ser transferidas libremente a la cuenta del Gobierno nacional".

Las rentas de la propiedad del BCRA evidenciaron fluctuaciones a lo largo del 2013, siendo octubre el mes en el que más se incrementaron en relación a igual mes de 2012. Lo anterior, podría estar vinculado a las elecciones legislativas que ocurrieron en Argentina en el décimo mes del año.

En términos generales, en todo el 2013 dichas utilidades se incrementaron un 268%. Las rentas provenientes de ANSES, que implicaron un 39% del total, mostraron tasas de variación anuales menores, concretamente del 31%.

Gráfico 1.90: Composición de las Rentas de la Propiedad



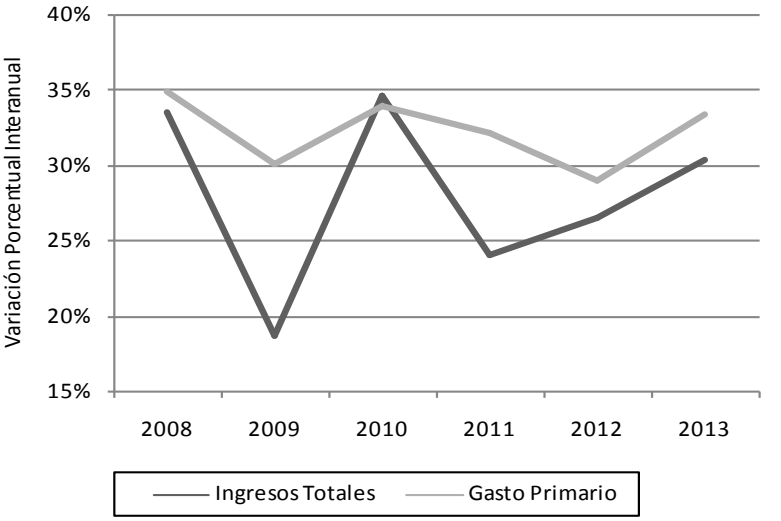
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

En síntesis, se prevé un clima de empeoramiento fiscal para 2014 fruto de que la presión fiscal está en niveles históricos y el nivel de actividad no despegará. Consecuentemente, el BCRA y la ANSES incrementarán su importancia en el control del déficit fiscal, es decir, se seguirá apelando al impuesto inflacionario vía la emisión.

1.9.2 Evolución de los Gastos

A continuación, se analiza la variación interanual de los ingresos totales y el gasto primario, es decir aquel que no tiene en cuenta el pago de intereses. Puede observarse que en 2013, el gasto ascendió a $740.393 millones, con un crecimiento del 33,5% en relación a 2012, tres puntos porcentuales por encima del incremento de los ingresos totales. Lo anterior, se encuentra en sintonía con lo que venía ocurriendo los últimos seis años, a excepción del 2010.

Gráfico 1.91: Evolución de los Ingresos Totales y Gasto Primario. Variación porcentual interanual

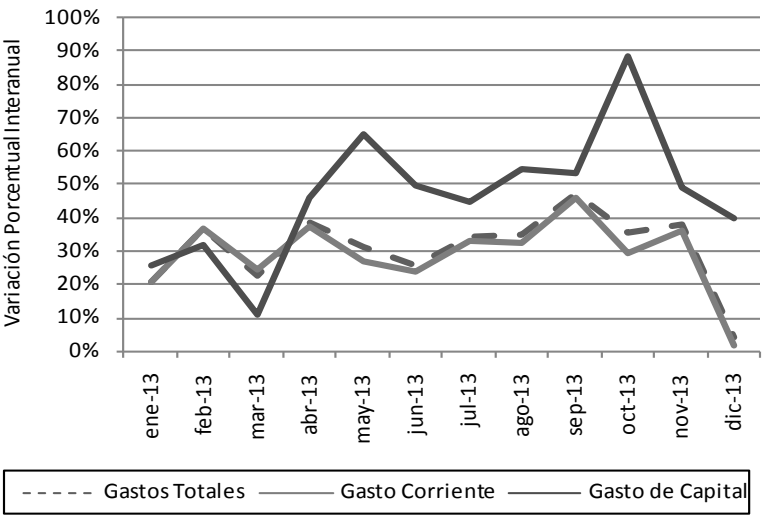


Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Si se analiza a su vez el comportamiento del gasto total[220] y de sus componentes (gasto corriente y de capital) pueden observarse importantes divergencias a lo largo del 2013.

A partir del mes de abril, el gasto de capital mostró mayor velocidad en el crecimiento que el evidenciado por el gasto total y corriente. Lo anterior hizo que dichas erogaciones cerraran el año con un crecimiento del 46,9%, veinte puntos porcentuales por encima del incremento del gasto corriente. El gasto total a su vez finalizó el 2013 con un crecimiento del 29,1%, influido por el peso del gasto corriente, que en los últimos siete años participó en promedio en el 88% del total.

Gráfico 1.92: Gasto total, corriente y de capital. Variación porcentual interanual



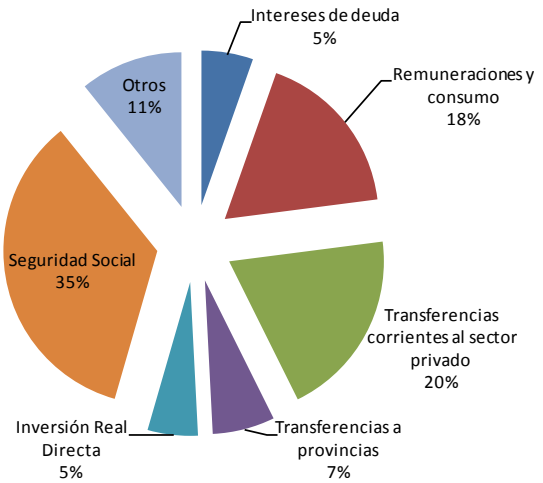
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Se considera a su vez, la participación de los distintos componentes del gasto público (ver Gráfico 1.93).

[220] Este gasto, a diferencia del gasto primario, si considera el pago de intereses de deuda.

Desagregando los principales gastos, el rubro que presentó el mayor incremento fueron las transferencias a provincias, tanto corrientes como de capital, que se incrementaron un 38,4% y participando en el gasto total en un 7%. Luego le sigue la Inversión Real Directa, que creció un 36,8%, alcanzando una participación del 5% dentro de las erogaciones totales en 2013. Por otra parte, las Prestaciones de la Seguridad Social, ítem con mayor volumen dentro las erogaciones corrientes, crecieron un 33%. Asimismo, los gastos vinculados con las remuneraciones y el consumo de bienes crecieron un 31,9%. Las Transferencias corrientes al sector privado participaron un 20% en el gasto total y crecieron un 29% en relación a 2012. Por último, las rentas de la propiedad[221] cayeron en el 2013 un 17,7% si se lo compara con lo gastado el año anterior por este concepto.

Gráfico 1.93: Participación en el Gasto Total



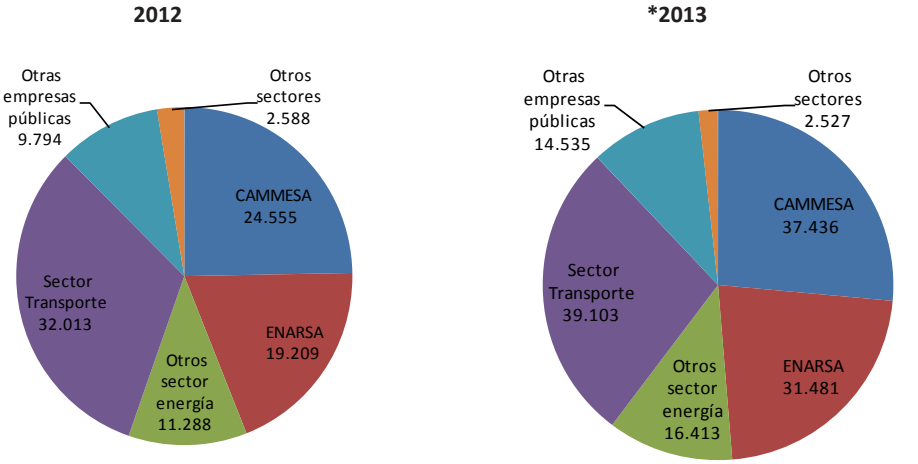
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

1.9.2.1 Subsidios Económicos

Las partidas destinadas a subsidios económicos, alcanzaron en los primeros once meses del año los $110.082 millones. Teniendo en cuenta este valor y considerando la participación de los subsidios del período enero-noviembre en relación al valor anual, se estima que dicha variable cierre el 2013 alcanzando un monto cercano a los $143.086 millones. Lo anterior, implicaría un incremento del 43,9% con respecto al 2012. Resulta importante aclarar que en el Gráfico 1.93 los subsidios económicos están incorporados en la partida de "Transferencias Corrientes al Sector Privado", por lo que puede observarse su importancia dentro del gasto público total.

[221] En el gasto, las rentas de la propiedad están conformadas en su mayoría por intereses pagados en moneda local y extranjera.

Gráfico 1.94: Subsidios Económicos. Administración Pública Nacional. Millones de pesos



Fuente: IIE sobre la base de ASAP.
*estimado.

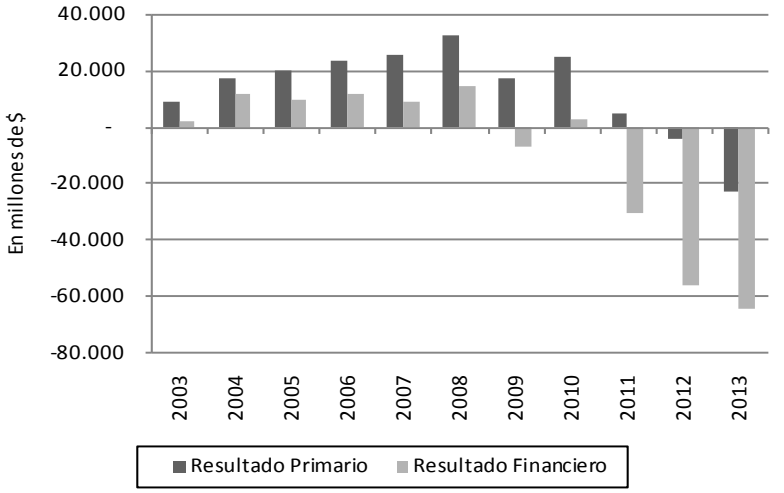
Para 2013 se prevé que cerca del 60% del total de las transferencias esté dirigido al financiamiento de la política energética ($85.330 millones aproximadamente), que incluye, entre otras partidas, las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) destinadas a mantener la estabilidad tarifaria ($37.436 millones, un 52% más que lo devengado en 2012), y a la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), principalmente para la compra de combustible importado para el abastecimiento del mercado interno ($31.481 millones, un 64% mayor a la de 2012).

Detrás de este fuerte crecimiento de los subsidios se esconde el reconocimiento de que la actual política regulatoria no es sostenible en el tiempo: a los escasos mecanismos de focalización, transparencia y control se le suma el problema más urgente que es la realidad que las tarifas están por debajo de los costos medios de largo plazo en algunos servicios. Los recortes de fondos no implican una solución definitiva para abordar la prestación equitativa y justa de los servicios públicos y es relevante encauzar el mecanismo regulatorio hacia uno en donde se promueva la eficiencia, la inversión y la reducción de costos.

1.9.3 Resultados Fiscales

El 2013 cerró con un déficit financiero en las cuentas públicas, es decir aquel que tiene en cuenta el pago de intereses de deuda, de $64.477 millones. El fuerte crecimiento de los gastos ha empujado esta tendencia preocupante y ha profundizado aún más uno de los problemas macroeconómicos estructurales que sufre el país. En el Gráfico 1.95 se observa como a lo largo del tiempo se han ido agravando los déficits financieros del país, siendo este el más elevado desde 1993. Además, el 2013 fue el segundo año consecutivo que evidenció un déficit primario, es decir aquel que no considera los pagos de intereses de deuda, que cerró en $22.479 millones.

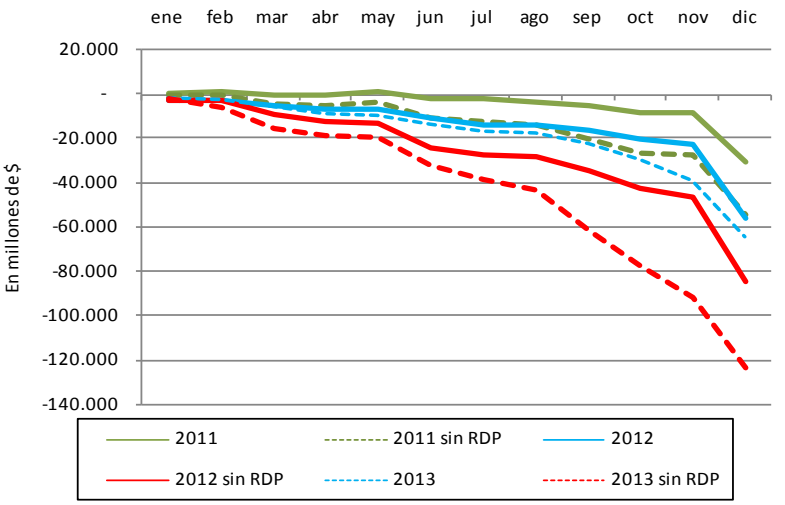
Grafico 1.95: Resultado Financiero y Primario del SPNF



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Los números de las cuentas públicas siguieron en el 2013 la misma tendencia que en los dos años previos (ver Gráfico 1.96). En particular, en el último bimestre, el déficit alcanzó los 35.091 millones de pesos, por encima de los 29.387 millones de pesos de déficit acumulados en los diez primeros meses del año.

Grafico 1.96: Resultado Financiero acumulado mes a mes con y sin Rentas de la Propiedad



Fuente: IIE sobre la base de MECON.

La consecución de resultados fiscales con signo positivo ha sido un objetivo general que ha tenido esta administración a lo largo de su mandato. Si se tienen en cuenta los ingresos por rentas de la propiedad, el 2013 es ya el segundo año en el que se observa un resultado primario deficitario y hace tres años que el resultado financiero presenta resultados negativos.

Recuadro 1.4: Situación de Gobiernos Subnacionales

Situación del consolidado provincial

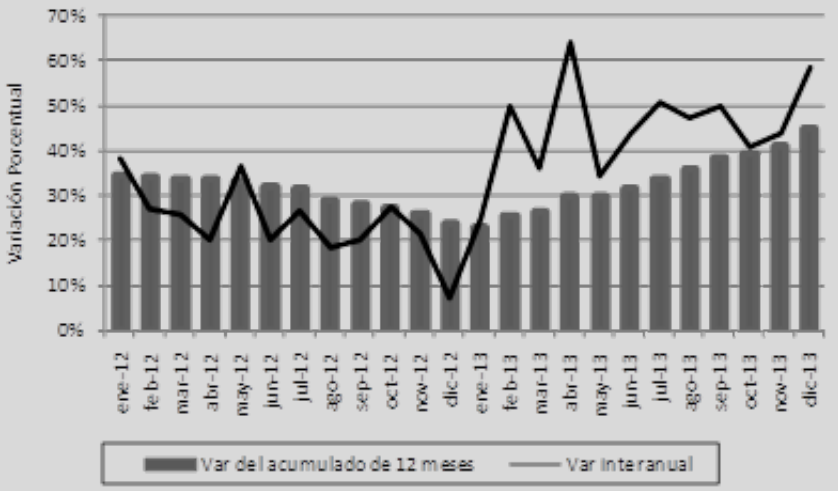
Las cuentas provinciales volverían a cerrar el 2013 en una situación deficitaria en su conjunto. Luego del respiro que vivieron en 2010 con el lanzamiento del Programa Federal de Desen-deudamiento[93] , la propia coyuntura electoral llevó a las Provincias a mantener un ritmo de gasto elevado aún en un contexto de desaceleración de los Ingresos Tributarios.

A fines de 2011 las provincias habían firmado una prórroga del periodo de gracia del pago de intereses de su deuda con la Nación por dos años más, hasta diciembre de 2013. En diciembre de 2013, volvieron a tener una refinanciación de sus deudas por un trimestre, momento en el que se determinaría si se establece una nueva prórroga o no. Es por esto que resultará clave para el 2014 el desenvolvimiento de la actividad y su correlato en la recaudación subnacional, además de la necesidad de flexibilización de sus gastos.

La Situación de la Provincia de Córdoba

En cuanto a los ingresos, resulta importante destacar el fuerte incremento de la recaudación provincial, que alcanzó el 58% interanual de crecimiento en diciembre en relación a igual mes del 2012. Además, en todo el 2013 la recaudación tributaria aumentó un 45% y evidenció una tendencia ascendente a lo largo de todo el año, como se observa en el Gráfico 1.97.

Gráfico 1.97: Recaudación Tributaria en la Provincia de Córdoba



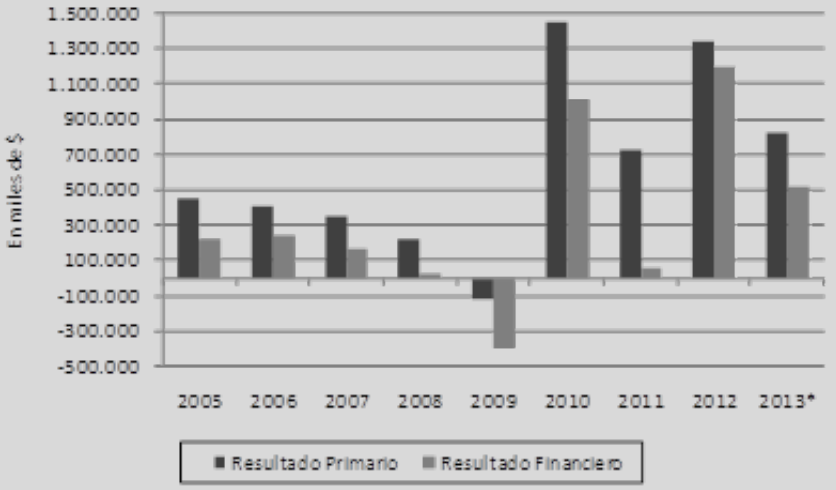
Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

Este buen desempeño recaudatorio le permitiría a la provincia mantenerse en terreno positivo en su balance fiscal una vez más. De hecho, desde 2005 se evidencian superávits financiero y primario, con excepción del año 2009. Si bien el cierre para el año 2013 aun no se encuentra publicado, en el Gráfico 1.98 se observa el presupuesto para dicho año.

[222] En el 2010, según la información brindada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el 89% del total de las deudas que las provincias tenían con la Nación ingresaron al programa, por un monto total de $65.522 millones, de los cuales $41.525 millones estaban asociados en su origen a los canjes provinciales y $23.997 millones a los planes de asistencia financiera, y al rescate de las cuasimonedas. El financiamiento del programa provino de las disponibilidades del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) disponibles al 31 de diciembre de 2009 ($9.808 millones) y la distribución de esos fondos se efectuó tomando como indicador la participación relativa de cada provincia adherida al Programa en el total del stock de las deudas al 31 de mayo de 2010, siendo la Provincia de Buenos Aires la más favorecida en términos absolutos, con $4.093,4 millones. Además, la deuda resultante con cada provincia se reprogramará a 20 años (vencimiento en el 2030), con una tasa de interés fija del 6% y un período de gracia para la amortización y los intereses hasta el 01/01/2012 el propio plan incluía un periodo de gracia en el pago de intereses de deuda con la Nación hasta diciembre de 2011.

Lo anterior es considerado una buena aproximación de la ejecución provincial, ya que en los últimos tres años los ingresos y gastos totales presupuestados fueron ejecutados en un 100% y 97% respectivamente. Debe tenerse en consideración, a su vez, lo que ocurra con la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiro de Córdoba, que en el año 2012 absorbió gran parte del resultado positivo evidenciado por la provincia.

Gráfico 1.98: Resultado Financiero y Primario de la Provincia de Córdoba



Fuente: IIE sobre la base del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

*En base al Presupuesto 2013.

A futuro, el resultado fiscal constituye una de las variables claves tanto económica como política. El aumento de los gastos, los incrementos impositivos necesarios, los envíos de Nación, las paritarias y las posibilidades de tomar deuda en el exterior son cuestiones que deben seguirse de cerca ya que influyen en la evolución de las cuentas fiscales provinciales.

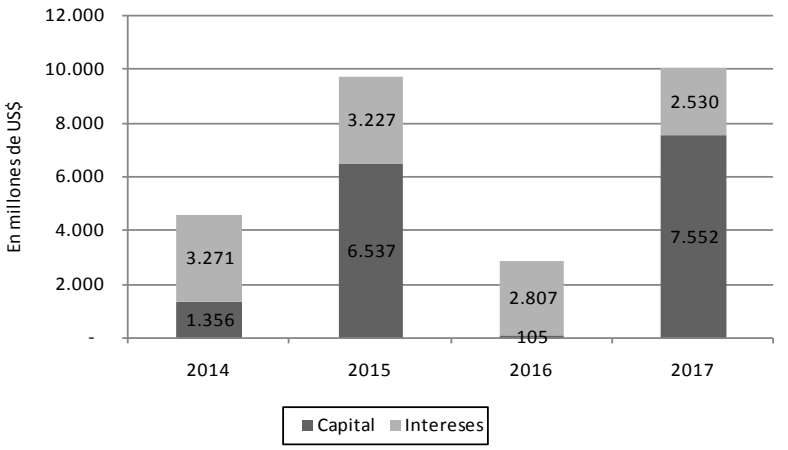
1.9.4 Situación de la Deuda Pública

Luego del pago del Bonar VII en septiembre de 2013 por US$2.000 millones y habiendo alcanzado las reservas su nivel más bajo en los últimos tres años, resulta de vital importancia analizar los nuevos perfiles de vencimiento para 2014.

Resulta importante seguir la evolución de los perfiles de deuda porque el gobierno lo ha posicionado como un eje central de su política al proceso de desendeudamiento, lo cual lo ha llevado a tomar medidas para priorizar el saldo comercial en búsqueda de dólares para afrontar el pago de los vencimientos. Sin embargo, cabe aclarar que dado el fuerte drenaje de reservas experimentado en este año, el gobierno está tomando medidas en pos de regularizar su situación en los mercados financieros internacionales, para poder nuevamente colocar títulos de deuda. Algunos indicios de esto, son el arreglo con el CIADI, las tratativas con el Club de Paris y los fondos buitres y el sinceramiento del IPC.

En el 2013, se desembolsaron US$4.531 millones en concepto de capital y 3.050 millones de dólares en concepto de intereses, sin considerar organismos internacionales. La necesidad de divisas para hacer frente a la deuda denominada en moneda extranjera (tanto intereses como amortizaciones) para los próximos cuatro años (2014-2017), se encuentra en 6.846 millones de dólares promedio anual, sin considerar el pago a organismos internacionales. En el año 2014, los pagos de estas obligaciones serán de US$4.628 millones, 1.356 millones de dólares correspondientes a capital y el resto a intereses. Lo anterior, sería sin considerar el pago del Cupón PBI, que se paga en caso de que el crecimiento del producto en 2013 supere el 3,26%.

Gráfico 1.99: Perfil de Deuda en dólares, intereses y amortizaciones



Notas: Stock de deuda y tipo de cambio 30/06/13. Los valores no incluyen Letra Intransferible a pagar en 2016 por US$9.753 millones.
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Con el retorno al déficit financiero desde el 2009 hasta el 2013, con excepción del 2010, y con la imposibilidad de recurrir al financiamiento internacional, la dificultad de acceder a divisas impuso nuevos desafíos. En este contexto, el 14 de Diciembre de 2009 se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 2010/09, que creaba el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad, cuyo objetivo era llevar adelante los pagos de la deuda pública del Tesoro Nacional con vencimiento en el año 2010 con tenedores privados. Este fondo fue integrado por la suma de U$S4.382 millones, que el Banco Central de la República transferirá al Tesoro Nacional de las reservas de libre disponibilidad[223] (RLD), a cambio de una Letra Intransferible del Tesoro a diez años. Luego, el Decreto 298/2010 crearía el Fondo de Desendeudamiento Argentino en marzo de 2010.

El Presupuesto 2013 estipulaba la continuidad de este Fondo para el Desendeudamiento conformado con Reservas (RLD). Como estipula la norma, la constitución de este Fondo demandó la emisión de Letras del Tesoro, que parcialmente compensaron la necesidad de divisas por un monto total anual de US$42.907 millones.

Queda analizar para el año 2014 las necesidades efectivas de dólares que tendrá el país. Si bien los perfiles de vencimiento muestran que no existe un abultado monto de pagos en el presente año, no debe dejar de tenerse en cuenta la escasez de dólares existentes y la posibilidad del pago del cupón PBI, lo cual quedará definido una vez que las estadísticas oficiales anuncien el crecimiento de Argentina para el 2013.

1.10 Aspectos Monetarios y Financieros

Las variables monetarias y financieras de la economía argentina se han encontrado en el centro de la escena durante todo 2013 y prometen mantener el papel principal por un largo período de tiempo. El notable deterioro que las mismas han sufrido durante el año, los valores alarmantes que han alcanzado y la falta de un programa económico integral que busque controlar, mejorar y solucionar la situación actual genera que el monitoreo y la evaluación de dichas variables se torne imprescindible. Basta con observar el valor de las mismas al cierre de 2013 para comprender la gravedad: de acuerdo a las estadísticas de San Luis la inflación anual fue del 31,9%, pérdida de reservas por US$12.691 millones, incremento interanual de la base monetaria por 23%, entre otros.

[223] Monto en el que excede el respaldo de la base monetaria expresada en dólares.

Muchos son los interrogantes que surgen a partir de la situación descripta y de las medidas de política económica decididas por el gobierno. ¿A qué se debe la aceleración inflacionaria experimentada en los últimos meses? ¿Cuáles son las políticas que está llevando a cabo para revertir la situación? ¿Cuáles serán sus consecuencias?

A lo largo de esta sección se buscará dar respuesta a estos interrogantes, analizando la evolución de las principales variables, las causas de su deterioro y las políticas adoptadas por el gobierno a fin de remediarlas.

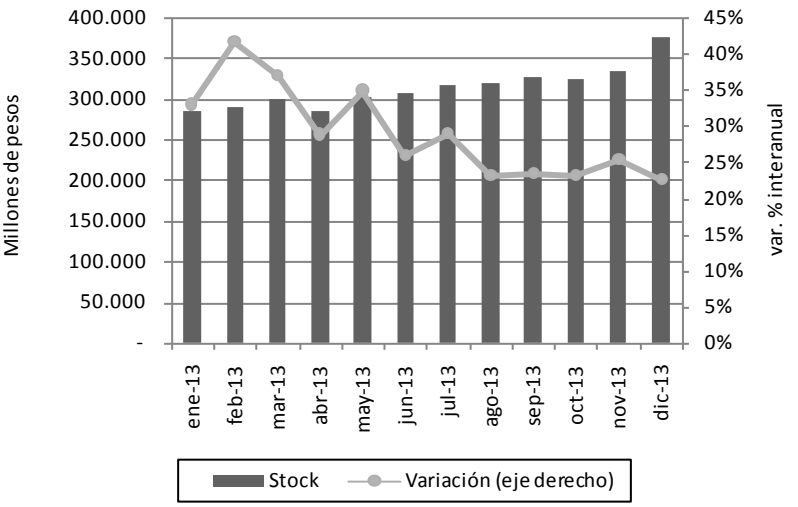
1.10.1 Principales agregados monetarios

Para medir la cantidad de dinero o la oferta monetaria, la teoría económica establece diversas definiciones conocidas como agregados monetarios. En Argentina, los agregados definidos por la autoridad monetaria, es decir por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), son M0, M1, M2 y M3[224] en orden decreciente según el grado de liquidez que poseen.

El agregado monetario más representativo de la política monetaria seguida por el BCRA es la base monetaria (M0). La misma representa la creación primaria de dinero y es la suma de los billetes y monedas en circulación (circulación monetaria) más los depósitos de las entidades financieras en la autoridad monetaria.

Tal como se observa en el Gráfico 1.100, la base monetaria creció todos los meses del año con la excepción de los meses de abril y octubre. Así, al término de 2013, M0 representaba 377.000 millones de pesos aproximadamente mientras que al cierre de 2012 era de 307.000 millones de pesos. Por lo tanto, el crecimiento experimentado en el año fue de poco menos de 70.000 millones de pesos, siendo diciembre el mes de mayor incremento con 40.000 millones de pesos aproximadamente. En términos interanuales la tasa de crecimiento mostró una tendencia decreciente a lo largo del año, alcanzando el 23% en diciembre.

Gráfico 1.100: Evolución de la Base Monetaria. Año 2013



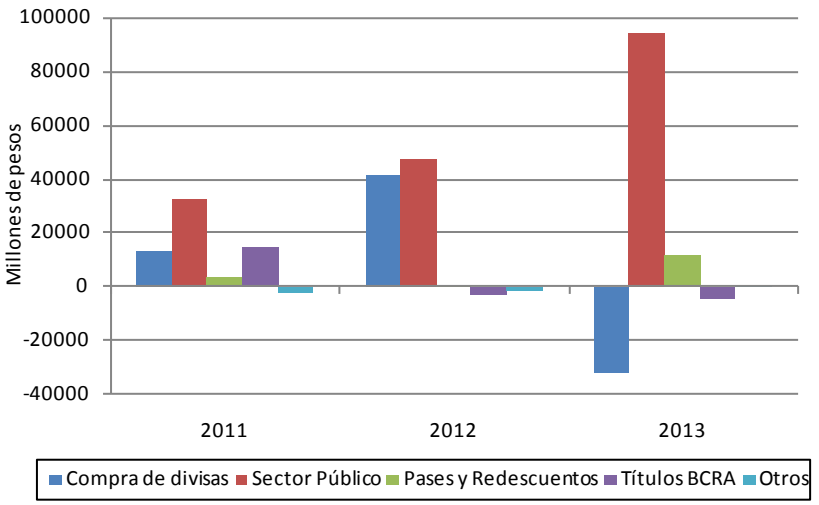
Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

[224] M0 o base monetaria está formada por la circulación monetaria y los depósitos en cuenta corriente que entidades financieras poseen en las arcas del BCRA; M1 está formado por el circulante en poder del público más cuentas corrientes en pesos del sector público y privado no financiero del país; M2 comprende M1 y los depósitos en cajas de ahorro del sector público y privado no financiero del país y M3 incluye M2 y depósitos a plazo fijo e inversiones a plazo transferibles e intransferibles pertenecientes a sectores y monedas detallados en el agregado monetario anterior. Si estos agregados consideran los conceptos mencionados en moneda nacional y extranjera se dice que el agregado es bimonetario (ejemplo: M2 bimonetario) y si solo se considera los conceptos en moneda doméstica, el agregado es monetario (ejemplo: M2 en pesos).

Para poder realizar un análisis acabado de la evolución de la base monetaria, es necesario analizar con detenimiento las fuentes que explican el crecimiento observado de dicha variable. Tal como se observa en el Gráfico 1.101, el financiamiento al sector público fue el principal factor explicativo en 2013, representando poco más de 94.000 millones de pesos, es decir, casi el doble de lo que fue en 2012 (47.495 millones de pesos aproximadamente). Un hecho sumamente importante que ha sucedido en el período bajo análisis y que se observa en el Gráfico 1.101, es que, a diferencia de 2011 y 2012, la compra de divisas representó una fuente de contracción de la base monetaria (poco más de 32.000 millones de pesos) ya que el BCRA se convirtió en vendedor neto de las mismas lo cual equivale a quitar pesos en circulación por cada unidad de moneda extranjera vendida.

Además del sector público y del sector externo, existe otro actor del sistema económico que puede influir en la creación primaria de dinero: el BCRA a través de la utilización de pases[225], redescuentos y títulos (LEBACS y NOBACS)[226]. Si bien en el Gráfico 1.101 se observa que el BCRA ha incrementado la base monetaria a través de pases y redescuentos (11.718 millones de pesos aproximadamente), también se advierte que ha utilizado sus títulos para quitar pesos de la economía. Sin embargo, al considerar los instrumentos mencionados en conjunto, se verifica que el BCRA inyectó dinero en la economía por 7.176 millones de pesos, es decir, que en vez de esterilizar[227] parte del dinero creado para financiar al sector público, decidió aumentar aún más la oferta de dinero contrarrestando la disminución generada por la venta de divisas.

Gráfico 1.101: Factores de explicación de la Base Monetaria. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Al analizar la evolución de la base monetaria y sus factores de explicación a lo largo del año, Cuadro 1.20, se observa que las variaciones ocurridas en M0 en el primer semestre de 2013 prácticamente se anulan dejando a la base monetaria inalterada. Sin embargo, esta situación cambia radicalmente en el segundo semestre del año donde la creación primaria de dinero fue de casi 70.000 millones de pesos y las fuentes de explicación se encuentran exclusivamente en los organismos públicos, es decir, en el financiamiento del gobierno y en el BCRA a través de sus

[225] Son préstamos a muy corto plazo que tienen como garantía un título y que se realizan entre los bancos comerciales y el BCRA.

[226] Las LEBAC (Letras del Banco Central) y NOBAC (Notas del Banco Central) son emisiones de deuda a corto plazo del Banco Central de la República Argentina con el objeto de regular la cantidad de dinero de la economía. Las primeras se emiten con descuento por lo que pagan tanto intereses como el capital al vencimiento; mientras que las segundas se emiten a plazos mayores que las LEBAC y pagan intereses periódicos y el capital al vencimiento.

[227] Se dice que un Banco Central esteriliza cierta variación de la base monetaria cuando realiza una operación de manera tal de contrarrestar dicho cambio, dejando inalterado el stock de dicho agregado monetario.

instrumentos. En el período citado, el BCRA fue vendedor neto de divisas lo cual implicó el retiro de 39.000 millones de pesos aproximadamente del mercado. Si bien en el tercer trimestre, la autoridad monetaria reforzó este retiro de pesos del mercado por medio de sus instrumentos (principalmente a través de la colocación de LEBACS y NOBACS) por 8.481 millones de pesos, no ocurrió lo mismo en el cuarto trimestre del año donde el BCRA estuvo lejos de querer esterilizar parte del dinero emitido para financiar al gobierno. En dicho período, creó dinero a través de sus instrumentos por un monto prácticamente similar al absorbido por la venta de divisas provocando así, una emisión monetaria neta similar a la generada para financiar al Estado.

Cuadro 1.20: Evolución de la base monetaria y de sus factores de explicación. Millones de pesos

Fecha	Base Monetaria	Compra de divisas	Sector Público	BCRA	Otros
1 T-13	-5.137	-1.318	2.681	-5.731	-768
2 T-13	5.335	8.013	4.417	-6.370	-725
3 T-13	19.884	-9.328	38.223	-8.481	-530
4 T-13	49.763	-29.698	48.760	27.759	2.942

Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

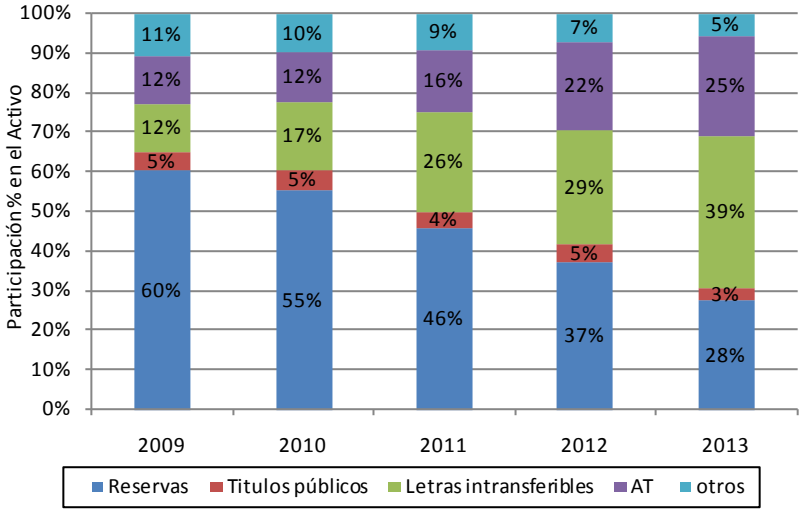
El excesivo financiamiento que el BCRA ha otorgado al Estado a través de los adelantos transitorios, ha sido un tema de sumo interés y preocupación a lo largo de los últimos años, debido no sólo a la emisión monetaria y la consiguiente inflación, sino también al notable deterioro en el activo de la autoridad monetaria. Además de los adelantos transitorios, el BCRA también se encuentra expuesto al sector público a través de las letras intransferibles del Tesoro Nacional[228], las cuales representan títulos de deuda que el Tesoro emite y coloca en el BCRA a cambio de las divisas necesarias para hacer frente al pago de la deuda externa.

En el Gráfico 1.102 se observa un marcado deterioro de la calidad del activo del BCRA en los últimos cinco años. Las reservas internacionales representan un poco más de la cuarta parte del activo al cierre de 2013, mientras que a fines de 2009 representaban más de la mitad del mismo. Lo contrario ocurre con los instrumentos pertenecientes al Estado Nacional, ya que la exposición del BCRA a través de títulos públicos, adelantos transitorios y letras intransferibles ha alcanzado el 67% del activo en 2013, mientras que cuatro años atrás era sólo del 29%. Al analizar cada uno de los instrumentos por separado, se observa que las letras intransferibles son las que tienen mayor relevancia y las que mayor participación ha alcanzado desde 2009. Por otro lado, los adelantos transitorios representan el 25% del activo, mientras que en 2009 sólo representaban el 12%, crecimiento que permite entrever un régimen monetario más discrecional y permisivo en materia de financiamiento al Tesoro.

El deterioro del activo del BCRA junto con los elevados niveles de emisión monetaria dejan entrever una disminución en el grado de solvencia de la autoridad monetaria ya que el respaldo en dólares de los pesos que hay en la economía es mucho menor.

[228] Son títulos de deuda emitidos en dólares estadounidenses, a diez años de plazo y su rendimiento es igual a una tasa de interés equivalente a la que devenguen las reservas internacionales y hasta un máximo de la tasa Libor anual menos un punto porcentual.

Gráfico 1.102: Balance del BCRA



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

1.10.2 Inflación: el principal problema

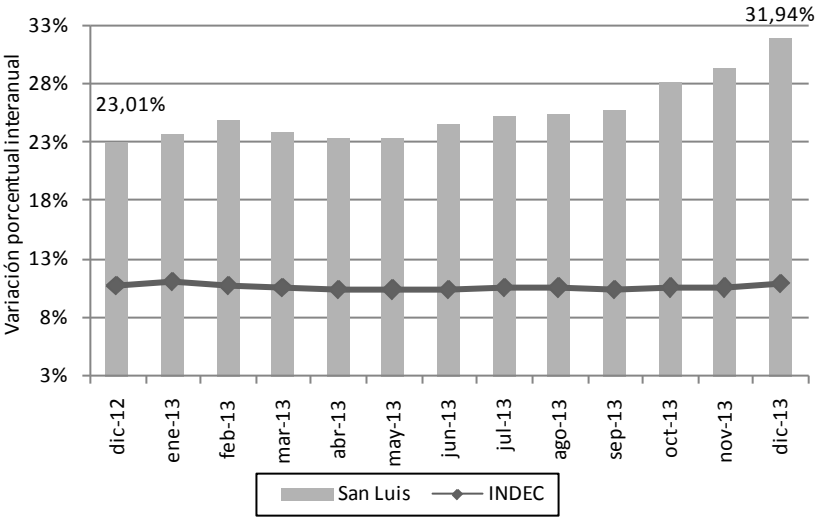
Si bien la tasa de crecimiento interanual de la base monetaria se ha desacelerado en los últimos meses, la emisión monetaria continúa siendo importante y representa la causa inicial del proceso inflacionario que experimenta Argentina en los últimos años. Además, cabe aclarar que la disminución en la emisión monetaria experimentada en 2013 se debe principalmente a la venta de divisas realizadas por el BCRA y no a un menor financiamiento al sector público.

La teoría cuantitativa del dinero es una de las teorías económicas más utilizada para explicar los procesos inflacionarios en una economía. De acuerdo a la misma, la inflación se origina a partir del crecimiento de la oferta monetaria que excede al crecimiento real de la economía. Así, si se supone un crecimiento de 2,5% de la economía y si se toma la base monetaria como la oferta monetaria, en 2013 la tasa de inflación debería ser igual a la tasa de crecimiento de la base monetaria menos la tasa de variación del producto, es decir, 20% aproximadamente. Tal como se observa en el Gráfico 1.103, lo ocurrido en 2013 dista bastante de la situación descripta ya que la inflación fue del 31,9%. ¿Por qué no se cumple la teoría mencionada? Principalmente se debe a que la misma es una teoría de largo plazo y, por lo tanto, resulta de poca utilidad para realizar un análisis de la situación en un año.

Argentina experimenta tasas de crecimiento de la base monetaria superiores al 30% desde julio de 2010 (incluso ha llegado a superar el 40%) y recién se mantuvo por debajo de dicho umbral a partir de abril de 2013. Las excesivas tasas de emisión monetaria existentes por varios años sembraron y alimentaron altas tasas de inflación. A esto se le suma las altas expectativas inflacionarias[229] que se ubicaron en el 30% durante todo el año (con la excepción del mes de octubre que fueron del 28%), la creciente desconfianza hacia el gobierno y la política económica implementada, la inflación inercial, la mayor tasa de devaluación observada en el último tiempo (particularmente, luego del cambio de gabinete), entre otros.

[229] Elaboradas por Universidad Torcuato Di Tella.

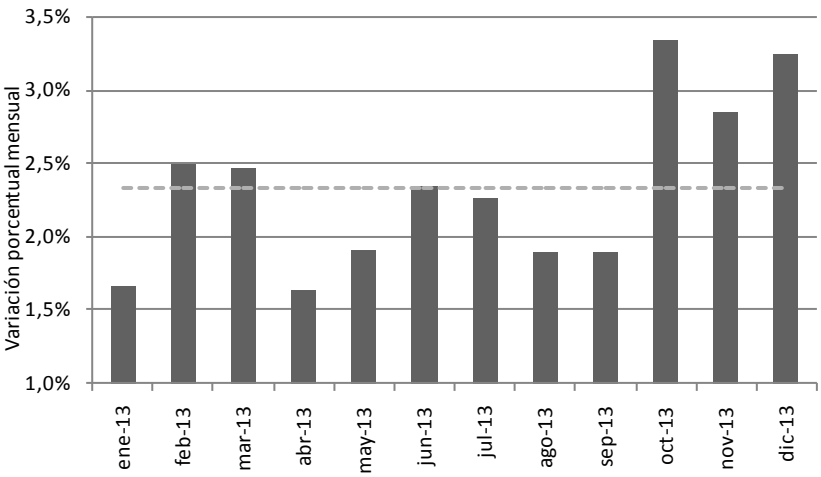
Gráfico 1.103: Tasa de inflación



Fuente: IIE sobre la base de estadísticas San Luis e INDEC.

En el año bajo análisis, el gobierno implementó controles de precios con el objetivo de solucionar el problema inflacionario. Así, en febrero se estableció un control de precios sobre los productos comercializados en los supermercados, las principales casas de artículos para el hogar y electrodomésticos, los autoservicios chinos, entre otros. El mismo rigió hasta fines de mayo y a partir de junio, bajo el programa "mirar para cuidar", se estableció un congelamiento de precios sólo sobre 500 productos que duro hasta fin de año. Tal como se observa en el Gráfico 1.104, los congelamientos mencionados fueron poco efectivos en el cumplimiento de su objetivo, las tasas de inflación mensual superan a la experimentada en enero todos los meses del año, con la excepción del mes de abril. Sin embargo, a pesar de los magros resultados alcanzados, el gobierno decidió establecer otro congelamiento de precios en enero de 2014 afectando así a 194 precios de la canasta básica, programa que se llamó "precios cuidados".

Gráfico 1.104: Inflación mensual



Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas San Luis.

En el tercer trimestre del año se observa una clara aceleración inflacionaria con tasas mensuales superiores al promedio del año (se observa en el gráfico con una línea punteada) ya que los valores registrados fueron de 3,35%, 2,86% y 3,25% en octubre, noviembre y diciembre

respectivamente. Tal como se detalla en los informes publicados por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de San Luis, en los tres meses el rubro de mayor importancia e impacto en el índice fue el de "Alimentos y Bebidas" impulsado principalmente por aumentos en harinas y verduras en octubre y frutas y carne vacuna en noviembre y diciembre. En los últimos dos meses también exhibió un impacto importante el rubro "Transporte y comunicaciones".

El mayor ritmo de devaluación experimentado luego del cambio de gabinete tiene un importante efecto positivo sobre la aceleración inflacionaria, principalmente a través del traslado a precios del incremento en los costos de insumos importados. Así, luego de la importante devaluación ocurrida en diciembre 6,2% y de la de enero 23%, la tasa de inflación del primer mes de 2014 fue del 3,7% de acuerdo al nuevo índice de inflación elaborado por el INDEC.

Recuadro 1.5: Índice de Precios Nacional Urbano

Durante los primeros días del mes de febrero, se presentó el nuevo índice de precios al consumidor, denominado Índice de Precios al Consumidor Nacional urbano (IPCNu). El mismo se publicará mensualmente con la colaboración de las diferentes provincias. Si bien la elaboración responde a una condición necesaria establecida por el FMI para finalizar con la sanción establecida por dicha organización, el nuevo índice también representa una nueva posibilidad para el gobierno nacional de elaborar estadísticas creíbles y confiables.

Son dos las características que diferencian principalmente al nuevo índice de precios del anterior. En primer lugar, goza de un mayor alcance geográfico ya que releva precios en seis regiones geográficas del país[4] mientras que el antiguo IPC sólo lo hacía en el Gran Buenos Aires. Más específicamente, el nuevo índice abarca 146 localidades censales pertenecientes a 40 aglomerados urbanos. En segundo lugar, se caracteriza por encontrarse más actualizado en relación al patrón de gasto ya que para su cálculo se redefinieron las ponderaciones de la canasta de bienes y servicios. Así mientras el antiguo IPC se calculaba a tomando en consideración la información provista por la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares (ENGH) realizada durante el año 2004/2005, el nuevo índice se basa en las ENGH de 2012.

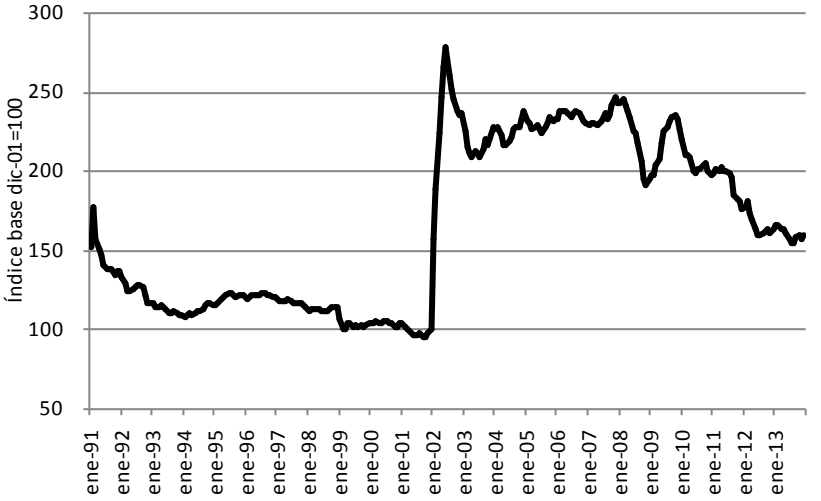
El reconocimiento de una mayor tasa inflacionaria repercutirá en diversos aspectos de la economía: afectará la determinación del PBI real, el costo de la canasta básica (alimenticia y total) con lo cual determinará el valor de la pobreza y la indigencia, la evolución del salario real, establecerá un piso de referencia para la negociación salarial.

1.10.3 Tipo de cambio

Los procesos inflacionarios conllevan a desequilibrios en los precios relativos de los bienes y servicios de la economía y el tipo de cambio no ha quedado exento de dicha problemática. El atraso del tipo de cambio, o la sobrevaloración del peso, se ha producido como consecuencia del mantenimiento de un tipo de cambio estable frente a niveles de inflación elevados. Dicho de otra forma, mientras el nivel de precios sufría un aumento sostenido en el tiempo, la tasa de devaluación no acompañaba dicho movimiento. De esta manera, a medida que los precios aumentaban y el precio del dólar no (es decir el tipo de cambio), los bienes del extranjero comenzaron a ser más atractivos para los argentinos y los bienes domésticos se tornaron más caros tanto para nosotros como para los extranjeros. El menor nivel de competitividad de la economía argentina puede observarse en la evolución del índice del tipo de cambio real multilateral (ITCRM)[230] que se muestra en el Gráfico 1.105. En el mismo se observa como el ITCRM ha disminuido en el tiempo. Si bien a partir de septiembre de 2013 se ha mantenido prácticamente estable, el nivel alcanzado es el menor desde la devaluación ocurrida luego del estallido de la crisis de 2001. Con la maxidevaluación ocurrida en enero de 2014, se estima que el índice mejorará y alcanzará valores similares a los de septiembre de 2011. Sin embargo, de no mediar algún plan económico tendiente a reducir la tasa inflacionaria, dicha mejora de la competitividad sólo será temporaria excepto que se siga devaluando el tipo de cambio a tasas similares a la inflacionaria.

[230] Mide el precio relativo de los bienes y servicios argentinos con respecto al de sus principales socios comerciales.

Gráfico 1.105: Evolución del tipo de cambio real multilateral. Período ene-91 a dic-13



Fuente: IIE sobre la base de BCRA, INDEC y Estadísticas San Luis.

La pérdida de valor del peso, la falta de posibilidades rentables de inversión, los altos grados de desconfianza hacia el gobierno y su política económica, han llevado a muchos ahorristas a querer refugiarse en monedas extranjeras, particularmente, en el dólar estadounidense. Tras la notable fuga de capitales ocurrida en 2011, el BCRA decidió establecer el cepo cambiario, fijando restricciones para la compra de dólares. De esta manera, el BCRA decidió controlar tanto la cantidad como el precio de un bien, las divisas. Dicho de otra forma, "resolvió" su problema de pérdida de divisas prohibiendo el atesoramiento de las mismas, sin afectar su precio. Esta situación dio origen al mercado paralelo donde los ahorristas pueden acceder a las divisas que desean pero, por supuesto, pagando el precio que fija el mercado y no el BCRA.

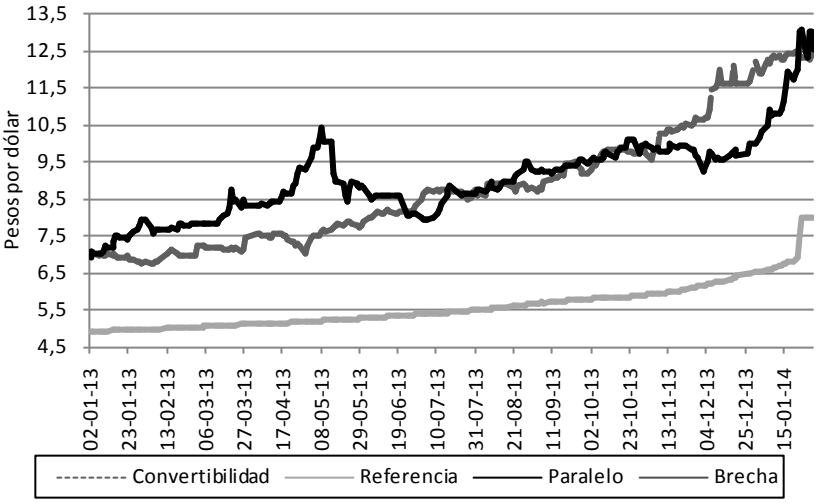
El valor del tipo de cambio varía en el mercado oficial y en el mercado paralelo ya que en el primero se encuentra establecido por el BCRA mientras que en el segundo, si bien es un mercado pequeño y sin reglamentar, refleja el deseo de los individuos por hacerse de dólares. Tal como se observa en el Gráfico 1.106, ambos tipos de cambio aumentaron en el transcurso del año. El tipo de cambio de referencia[231] alcanzó los $6,52 a fines de 2013, lo cual implica un incremento del 33% en el año siendo noviembre y diciembre los meses de mayor devaluación, 3,8% y 6,2% respectivamente. El tipo de cambio en el mercado informal también mostró una tasa de devaluación elevada en el año, 47%, lo cual significó una cotización de $10 al cierre del año.

Debido a la notable diferencia entre el tipo de cambio de referencia y del mercado informal y a la falta de un precio confiable del dólar estadounidense, se suele analizar la evolución del tipo de cambio de convertibilidad para tener algún patrón de referencia acerca de cuánto debería cotizar dicha moneda. El tipo de cambio mencionado hace referencia al valor que debería existir para que las reservas internacionales del BCRA (nominadas en dólares) respalden el 100% de la base monetaria (nominada en pesos)[232]. Como se observa en el Gráfico 1.106, el tipo de cambio mencionado experimentó un notable crecimiento en el transcurso del año. A fines de 2013 este alcanzó los $12,20, un 72% superior que al iniciarse el año lo cual se explica por el marcado crecimiento de la base monetaria durante 2013 y la notable pérdida de reservas internacionales del BCRA.

[231] El tipo de cambio de referencia resulta de las cotizaciones del tipo de cambio de compra y venta de dólares estadounidense para operaciones liquidables en pesos y dólares estadounidenses en la fecha de cotización. Esas cotizaciones, solicitadas a través del sistema SIOPEL del Mercado Abierto Electrónico a todas las entidades participantes, deberán reflejar las condiciones predominantes en el mercado de cambios mayorista.

[232] Si bien dicha medida no es utilizada en el resto del mundo, aquí resulta de interés debido a la falta de confianza y a la necesidad de contar con algún valor de referencia.

Gráfico 1.106: Tipo de cambio de convertibilidad, referencia y paralelo. Período 02-01-2013 a 31-01-2014



Fuente: IIE sobre la base de BCRA y dolarblue.net.

El notable incremento del tipo de cambio informal en el transcurso del año fue uno de los temas más monitoreados por el mercado y una de las fuentes de mayor preocupación para el gobierno. El crecimiento del mismo junto con un tipo de cambio de referencia prácticamente estable se reflejó en un importante crecimiento de la brecha cambiaria[233]. Así, por ejemplo, en mayo el tipo de cambio informal traspasó la barrera de los diez pesos, reflejándose en una brecha cambiaria del 100%.

La importancia del mercado paralelo radica en el hecho de que el mismo sirve como formador de expectativas. La evolución del tipo de cambio informal es monitoreada por todos los agentes de la economía quienes la utilizan para tomar decisiones de consumo, de inversión, para formular sus expectativas inflacionarias y de desempeño macroeconómico, entre otros. Por lo tanto, incrementos importantes del tipo de cambio informal y de la brecha cambiaria han llevado a la autoridad monetaria y al gobierno nacional a utilizar diversos instrumentos para modificar la situación.

Una de las medidas más utilizadas consiste en influir en el tipo de cambio denominado contado con liquidación (CCL)[234] para lo cual distintos organismos públicos, principalmente la ANSES, vende parte de su tenencia de activos financieros[235] en el mercado bursátil para así generar una baja en el precio del bono y, por lo tanto, una reducción en el CCL. Si bien el contado con liquidación permite obtener dólares en el mercado formal (es decir, con dinero declarado) y el dólar blue se obtiene en el mercado informal, existe una conexión entre ambos mercados que permite que se produzca un cierto arbitraje entre sus tipos de cambio. Por lo tanto, a través de la venta de activos financieros que genera una disminución en el CCL, el gobierno logra afectar al tipo de cambio paralelo. Esta mecánica ha sido utilizada en diversas oportunidades en el transcurso del año. Por ejemplo, en el Gráfico 1.107, se observa una marcada caída del CCL en mayo, luego de que el blue alcanzará los diez pesos y la consiguiente disminución en el tipo de cambio blue. Luego del cambio de gabinete ocurrido a mediados de noviembre, se observa la misma acción de política.

[233] Se calcula como la diferencia porcentual entre el tipo de cambio del mercado informal y el tipo de cambio de referencia.

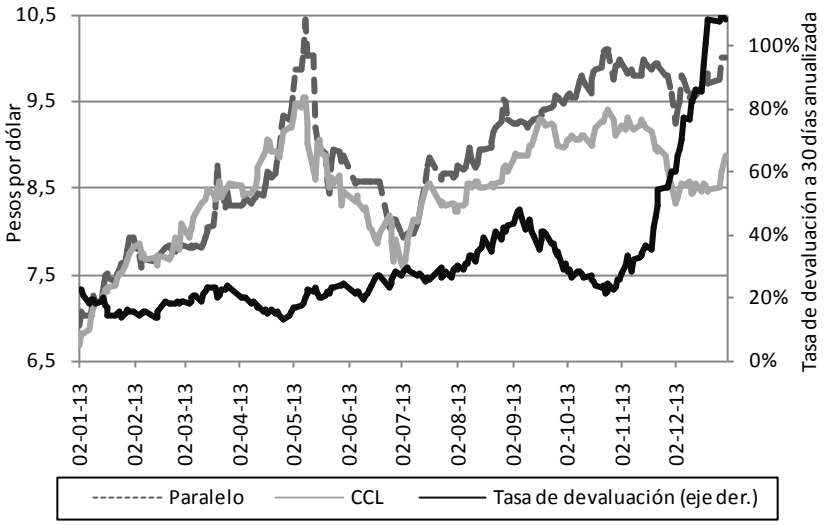
[234] Es el tipo de cambio implícito que surge de la compra en pesos de un activo que cotiza en el mercado bursátil argentino y la venta en dólares de dicho activo en un mercado bursátil extranjero. Por lo tanto, para poder realizar dicha operación el activo en cuestión, sea un título público o una acción, debe cotizar tanto en el mercado local como en el exterior.

[235] Títulos públicos y/o acciones a través de los cuales se puede obtener el tipo de cambio contado con liquidación.

Otra de las políticas adoptadas por el BCRA[236] y que ha colaborado con una reducción en la brecha cambiaria, ha sido la aceleración en la tasa de devaluación. Tal como se observa en el Gráfico 1.107, durante la presidencia de Marco del Pont en el BCRA se registró una aceleración en la tasa de devaluación, principalmente a partir de principios de agosto hasta mediados de septiembre, donde la tasa a 30 días anualizada alcanzó el 48%. En noviembre, el BCRA comenzó a acelerar la tasa nuevamente pero no alcanzó los valores observados en el período de tiempo mencionado anteriormente. El gran cambio ocurrió luego de la modificación del gabinete anunciado el lunes 18 de noviembre por la tarde. Ese día, la tasa de devaluación a 30 días anualizada era del 36%, un mes después (el 18 de diciembre) la tasa era del 101%, al finalizar el año era del 109% y, finalmente, en enero de 2014, la tasa de devaluación mensual fue del 23%. Así, al asumir el nuevo Ministro de Economía y el nuevo Presidente del BCRA, el tipo de cambio era de $6,002, terminó el año cotizando $6,518 y al cabo de enero de 2014 era de $8,018.

Si bien la medida descripta colaboró en disminuir la brecha cambiaria[237], las medidas adoptadas no solucionan el problema de fondo y sirvió sólo para "corregir" o "disimular" los desequilibrios en el corto plazo.

Gráfico 1.107: Tipo de cambio paralelo, contado con liquidación y tasa de devaluación. Período 02-01-2013 a 31-01-2014



Fuente: IIE sobre la base de BCRA, dolarblue.net y ambito.com.

1.10.4 Reservas internacionales

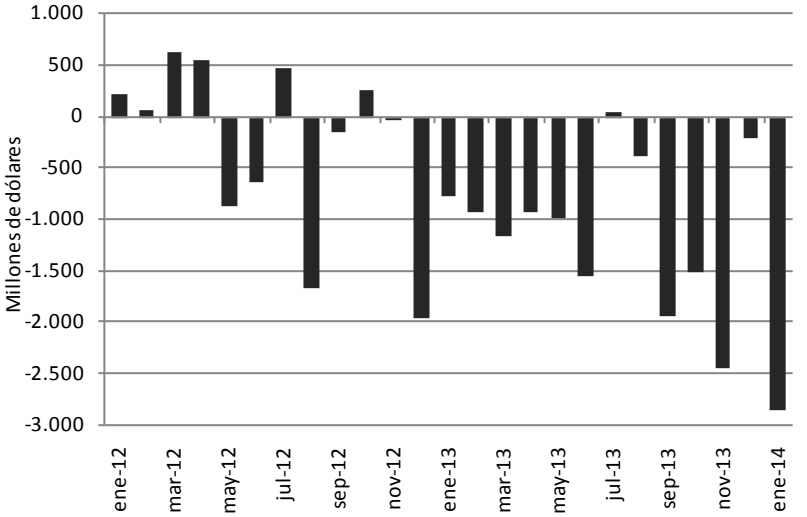
Las altas tasas de inflación, la inestabilidad macroeconómica, el atraso del tipo de cambio, la elevada brecha cambiaria, el pago de deuda externa entre otros son algunos de los factores que explican la pérdida de reservas acontecida en 2013. A pesar de que el cepo cambiario estuvo vigente durante dicho período, el BCRA sufrió la mayor disminución en su stock de reservas de los últimos diez años. Así, mientras en 2012 la pérdida fue de poco más de US$3.000 millones, en 2013 fue de US$12.343 millones, es decir, más de cuatro veces el monto de 2012.

Tal como se observa en el Gráfico 1.108, la acumulación de reservas por parte del BCRA fue negativa todos los meses del año, excepto en julio cuando obtuvo una suma positiva de sólo US$43 millones. Lo que resulta aún más alarmante es que la pérdida mensual de reservas muestra una tendencia ascendente y en enero de 2014 llegó a alcanzar US$2.851 millones, es decir, sólo US$235 millones menos que toda la disminución sufrida en 2012.

[236] La convalidación de aumentos en las tasas de interés también fue una de las políticas adoptadas. Está se analizará en la sección 1.10.5.

[237] El 18 de noviembre de 2013 era del 64% mientras que en al finalizar el año era del 53%.

Gráfico 1.108: Variación mensual de las Reservas Internacionales. Período ene-12 a ene-14



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Son varias las razones que explican el drenaje de reservas. Por un lado, el año estuvo signado por un menor superávit en la balanza comercial (US$9.024 millones, 27,3% inferior a 2012) generado principalmente por las mayores importaciones de bienes intermedios y de capital, el mayor déficit en la balanza energética (US$6.100 millones, un 125% superior al de 2012) y el estancamiento de las exportaciones. Con respecto a la cuenta servicios, el déficit de turismo[238] creció un 87% alcanzando los US$6.465 hasta el tercer trimestre de 2013, mientras que en igual período de 2012 fue de US$3.460 millones. Por último, es menester destacar el pago de deuda externa del sector público nacional que alcanzó los US$7.581 millones[239].

Gran parte de las razones citadas se ven reflejadas en la compra de divisas realizada por la autoridad monetaria. En 2013, el Banco Central se convirtió en vendedor neto de divisas ya que sólo logro mantener el rol contrario en el segundo trimestre del año, época caracterizada por concentrar la mayor parte de las exportaciones agrícolas. Sin embargo, cabe mencionar que las compras netas realizadas en dicho trimestre, fueron sustancialmente inferiores a las acontecidas en 2012 a pesar de que la producción agropecuaria fue mayor en el año bajo análisis[240]. En los demás meses de 2013, el BCRA fue vendedor neto de divisas, hecho que no se observaba desde octubre de 2011, es decir, desde el mes anterior al establecimiento del cepo cambiario.

Es de amplio conocimiento que ningún agente económico (incluido el gobierno y el BCRA) tiene la capacidad de controlar el precio y la cantidad de un mismo bien. Sin embargo, el BCRA ha hecho caso omiso a esta "regla" ya que ha intentado controlar ambas variables de un mismo activo: las divisas[241]. Así, por ejemplo, en 2011 luego de la gran fuga de capitales y con el objetivo de frenar el drenaje de reservas, la autoridad monetaria decidió establecer el cepo cambiario. A pesar de todas las restricciones establecidas (al ahorro en moneda extranjera, a la importación de bienes, al turismo, etc.), las altas tasas de inflación y el atraso del tipo de cambio llevaron a

[238] Los datos corresponden al informe del Mercado Unificado y Local de Cambios publicado por el BCRA. Se consideran los montos correspondientes a la cuenta de "Turismo y viajes" y "Pasajes de buques, aeronaves y medios de transporte terrestre".

[239] De acuerdo a los datos de deuda publicados al 31/12/2012 por el Ministerio de Economía y Finanzas. No se incluyen los vencimientos de capital e intereses con organismos internacionales.

[240] En el segundo trimestre de 2012, el BCRA fue comprador neto de divisas por US$3.785 millones mientras que en 2013 fue de US$ 1.530 millones.

[241] Si bien las divisas que forman parte de las reservas del Banco Central están compuestas por distintas monedas extranjeras, en el presente capítulo se hará mención únicamente del dólar estadounidense debido a que es la principal moneda de referencia para los argentinos.

que la autoridad monetaria comience a sufrir, nuevamente, importantes bajas en su stock de reservas internacionales.

A lo largo del año, el BCRA se enfrentó a una mayor demanda y una menor oferta de divisas. La causa primera de esta situación se encuentra en el atraso cambiario analizado anteriormente, ya que el mismo afecta al nivel de competitividad de los bienes producidos en el país, incentivando importaciones y desincentivando exportaciones. Por otro lado, la existencia de un mercado paralelo de divisas ha alentado históricamente la sobrefacturación de las primeras y la subfacturación de las segundas. Adicionalmente, las mayores expectativas de devaluación intensificaron el desequilibrio en el mercado cambiario ya que, mientras los importadores adelantaron compras en el exterior por temor a que el costo de las mismas aumentara ante posibles devaluaciones, los exportadores retuvieron sus productos a fin de liquidarlos una vez que el tipo de cambio fuera mayor.

Además de los "desequilibrios" provenientes del comercio de bienes y servicios con el resto del mundo, el nivel de reservas del BCRA también fue afectado por la disminución en la adquisición de préstamos en el exterior y la mayor cancelación de deuda externa[242]. Las expectativas de devaluación, las altas tasas inflacionarias y las bajas tasas de interés son las principales razones que justifican el accionar descripto anteriormente.

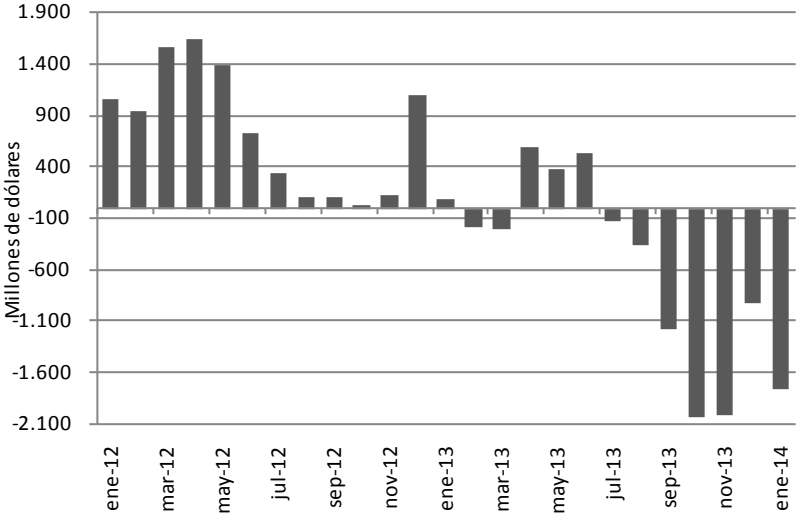
La situación descripta y la política cambiaria adoptada por el BCRA consistente en mantener un tipo de cambio estable, trajo aparejado grandes pérdidas de divisas. Al ser la autoridad monetaria prácticamente el único actor del mercado capaz de suplir la demanda de dólares realizada por los importadores, se vio obligado a satisfacer esa demanda para evitar un aumento en la cotización del dólar. Así, a pesar de los intentos del BCRA, se observa que efectivamente no se puede controlar tanto el precio como la cantidad de un mismo bien ya que, en algún momento, se deberá sacrificar alguna de ellas.

La escasez de divisas y el creciente drenaje de las mismas impactó en el mercado cambiario, afectando a la cotización del tipo de cambio paralelo y, por lo tanto, a la brecha cambiaria. Así, a fin de restablecer parte del equilibrio perdido en el mercado cambiario y con el claro objetivo de resguardar las reservas internacionales, el BCRA comenzó a acelerar la tasa de devaluación del peso, tal como se comentó en el apartado anterior. Adicionalmente, la autoridad monetaria adoptó diversas medidas tendientes a solucionar parcialmente la pérdida de su preciado activo, entre ellas: aumento de la alícuota al turismo, emisión de US$1.000 millones del Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico (BAADE) para suscribir con dinero declarado, eximición del depósito nominativo, no transferible y no remunerado del 30% a ingresos de fondos propios para el pago de obligaciones tributarias y para ingresos de fondos destinados a la incorporación de determinados bienes de capital, establecimiento de una alícuota impositiva a la compra de autos de alta gama, etc.

A pesar de las medidas mencionadas, en el Gráfico 1.109 se puede observar que las mayores pérdidas mensuales de reservas se produjeron los últimos meses del año, lo cual coincide con las mayores tasas de devaluación. Incluso en el mes de enero de 2014, período en el cual se observó la mayor devaluación del peso desde la crisis del 2001 (23% en un mes), el BCRA fue vendedor neto de reservas por un monto de US$1.753 millones y perdió la mayor suma de reservas en un mes (US$2.851 millones) desde enero de 2006.

[242] Situación que también afecta a la demanda y oferta de moneda extranjera ya que la autoridad monetaria no sólo debió vender las divisas necesarias para la cancelación de los créditos en moneda extranjera sino que además dejó de recibir las divisas provenientes del financiamiento exterior. Lo descripto dio lugar al comunicado 5493 del BCRA donde se redujo la posibilidad de las instituciones financieras de otorgar préstamos a las grandes empresas exportadoras.

Gráfico 1.109: Compra neta de divisas por parte del BCRA. Período ene-12 a ene-14



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Lo descripto anteriormente permite entender que el problema de la escasez de divisas y del atraso cambiario requiere un plan de políticas económicas conjuntas que busquen dar una solución integral al problema y que apunten a solucionar el conflicto de raíz, la inflación. Caso contrario, mayores tasas de devaluación no servirán para aminorar la demanda de divisas y el consiguiente drenaje de la misma ya que, con tasas de inflación elevadas como las actuales, dicha "actualización" del tipo de cambio quedará rezagada en el tiempo. Dicho de otra manera, si los agentes económicos esperan aumentos en el precio de un bien, es razonable observar un aumento en la demanda de dicho bien hoy, ya que se lo puede comprar a menor precio que mañana.

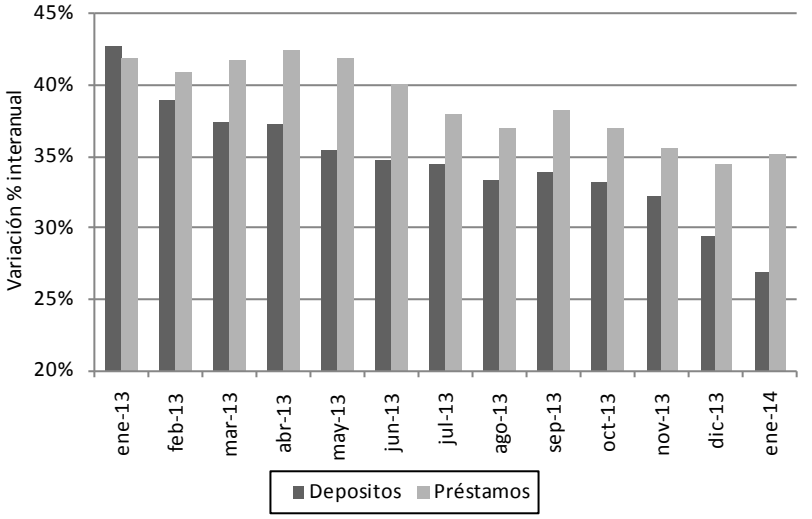
1.10.5 Préstamos, depósitos y tasas de interés

La combinación de altas tasas de inflación e intereses bajos y prácticamente estables se traduce en tasas de interés negativas generando un gran crecimiento del crédito adquirido por los agentes económicos. Mientras los actores del sistema económico deciden tomar mayor endeudamiento debido a la ganancia que esto implica, lo contrario ocurre con los depositantes. Estos últimos, lejos de recibir una recompensa por el dinero ahorrado y depositado, sufren una pérdida en el poder adquisitivo de cada peso colocado en el sistema financiero.

Además de la existencia de tasas de interés reales negativas, el marcado crecimiento en el crédito en pesos también fue consecuencia de las mayores expectativas de devaluación generadas por la escasez de reservas y por el preocupante atraso cambiario. Consecuentemente, los agentes económicos buscan cancelar sus deudas en dólares (el costo del endeudamiento puede sufrir un aumento importante luego de una devaluación) e incrementan su endeudamiento en pesos. De esta forma, los créditos en moneda extranjera del sector privado cerraron 2013 en US$3.580 millones mientras que en 2012 eran de US$5.400 millones, es decir, disminuyeron en US$1.849 millones.

Como consecuencia, durante el año bajo análisis se observa una notable aceleración del crédito en pesos adquirido por el sector privado y una desaceleración de los depósitos de los mismos. Además, la tasa de crecimiento de los primeros ha sido notablemente superior que la de los segundos. Así, por ejemplo, al cierre de diciembre de 2013, la tasa de variación interanual de los créditos fue del 34% mientras que la de los depósitos fue del 29% (Gráfico 1.110).

Gráfico1.110: Depósitos y préstamos en pesos al sector privado



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

La diferente evolución entre los fondos captados y otorgados por el sistema financiero se vio reflejada en un marcado incremento de las tasas de interés. Dicho de otra forma, la mayor necesidad de fondos experimentada por los bancos se tradujo en que los mismos estén dispuestos a pagar un mayor precio por tomar prestado dinero. Es decir, aumentaron la tasa de interés de las colocaciones de fondos para así captar más efectivo y poder satisfacer la mayor demanda de préstamos. Esto se refleja en la evolución de la tasa BADLAR[243] en bancos privados en el Gráfico 1.111. La misma, aumentó más de 600 puntos básicos en el transcurso de 2013.

Además de los depósitos bancarios, las entidades financieras hacen uso de préstamos interbancarios para obtener la liquidez necesaria para cubrir sus necesidades. Así, la tasa BAIBAR[244] comenzó el año siendo de 10,70% aproximadamente y alcanzó niveles considerablemente superiores (por ejemplo, en mayo fue del 18,60%).

El incremento en el costo del fondeo se trasladó a las tasas de interés activas[245], situación que se refleja en la evolución de la tasa de interés de adelantos en cuenta corriente en pesos al sector privado no financiero[246].

Este aumento en las tasas de interés generado por el sistema bancario fue convalidado por la autoridad monetaria a través del incremento en la tasa de sus letras (LEBAC). A modo de ejemplo, la última tasa registrada en 2013 correspondiente a Letras del BCRA a tres meses fue de 15%, es decir, mayor a la primera tasa registrada en el año (12,6%) por 245 puntos básicos aproximadamente.

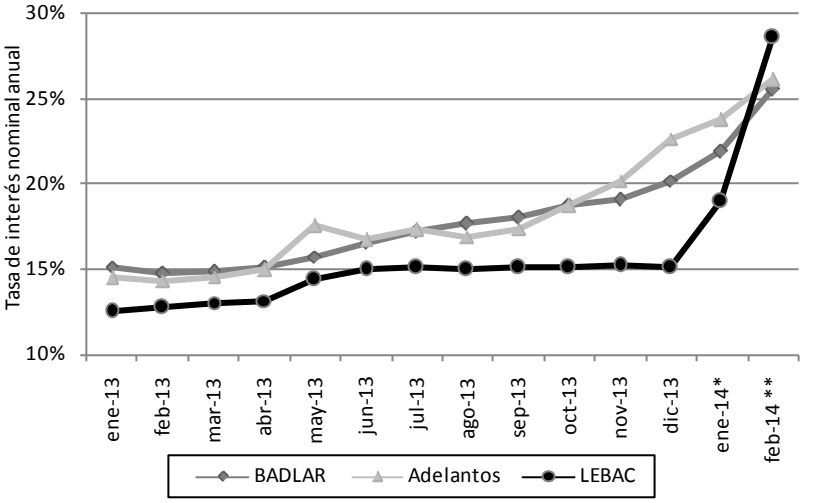
[243] Tasa de interés correspondiente a depósitos a plazo fijo de más de un millón de pesos de 30 a 35 días de plazo.

[244] Tasa fija en moneda nacional por préstamos entre entidades bancarias privadas.

[245] Es decir, la tasa que los bancos cobran por los préstamos que otorgan.

[246] Con acuerdo de uno a siete días y de diez millones o más.

Gráfico 1.111: Tasas de interés



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

De acuerdo al Gráfico 1.111, en los primeros meses de 2014 se observa un notable crecimiento de las tasas de interés. En esta oportunidad, dicha suba se debe a una decisión de política monetaria llevada a cabo por el BCRA. La autoridad monetaria ha decidido aumentar la tasa de sus letras (LEBAC) con el objetivo de realizar mayores colocaciones en el mercado. De esta forma, el Banco Central busca retirar pesos de la economía para así quitar presión al mercado de bienes y al mercado paralelo del tipo de cambio. Así, la tasa de LEBAC a 90 días aumentó más de trece puntos porcentuales desde principio de año hasta el doce de febrero.

Esta política tendiente a encarecer el costo del dinero, se traslada a las demás tasas de interés reflejándose en el aumento experimentado por las tasas activas y pasivas de las entidades financieras. Así, al diez de febrero, la tasa BADLAR y la tasa de los adelantos en cuenta corriente eran del 26%.

1.10.6 Últimas medidas adoptadas

Frente a los problemas económicos planteados, el gobierno nacional ha adoptado medidas que se alejan considerablemente de los principios que habían defendido a ultranza durante sus diez años de gobierno. Así por ejemplo, el gabinete económico ha recurrido al encarecimiento del crédito, es decir al aumento de tasas de interés, a la reducción de base monetaria, a la devaluación, entre otros.

A fin de reducir el exceso de liquidez y descomprimir el mercado de bienes y el de moneda extranjera, se evidencia un sostenido aumento en las tasas de interés y una reducción en la emisión monetaria. Dicha situación es impulsada por el Banco Central a través de la colocación de sus letras (LEBACS). A modo de ejemplo, en la primera semana de febrero, la autoridad monetaria redujo la base monetaria en $14.500 millones, resultado obtenido por medio de la utilización de sus instrumentos (en este caso, principalmente pases). Respecto a las tasas de interés, la tasa de LEBAC a seis meses en pesos aumentó más de 300 puntos básicos respecto al último dato de enero situándose en los 29,5%.

Otra medida adoptada para reducir la demanda de dólares en el mercado paralelo y así disminuir la brecha cambiaria ha sido la "flexibilización parcial" del cepo cambiario. A través de la Resolución General 3583/14 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de su reglamentación y del Comunicado A 5526, el gobierno otorgó la posibilidad de ahorrar en moneda extranjera a aquellas personas que gozaran de un salario mensual mínimo de $7.200. Por cada unidad de moneda extranjera ahorrada, la persona debería pagar el tipo de cambio oficial bajo la condición de que se dejara el monto adquirido en el sistema bancario por el plazo de 365

días. Caso contrario, se le realiza una percepción del 20% que se toma como pago a cuenta del impuesto a las ganancias o a bienes personales[247].

Adicionalmente, a mediados de diciembre de 2013, el gobierno autorizó nuevamente la posibilidad de negociar activos financieros que cotizan en el mercado local en pesos y en dólares cuando origen nuevamente al llamado dólar MEP[248]. Al igual que la operatoria utilizada con el contado con liquidación, ciertos organismos del gobierno nacional liquidan parte de sus tenencias de activos financieros a fin de reducir el precio de los mismos e influir a la baja del dólar MEP. Tal como se explicó anteriormente, el arbitraje que se genera entre los distintos mercados[249] afecta en el tipo de cambio informal, disminuyendo su cotización.

Por otro lado, a fin de resguardar el stock de reservas y de influir en el mercado oficial y paralelo de moneda extranjera, el actual presidente del Banco Central Juan Carlos Fábrega hizo uso de una antigua medida utilizada por la autoridad monetaria. La misma fue publicada a través del Comunicado A 5536 y establece que la posición global neta positiva de moneda extranjera de las entidades financieras *"(…) no podrá superar el 30% de la responsabilidad patrimonial computable del mes anterior al que corresponda o los recursos propios líquidos, lo que sea menor. Se entiende por recursos propios líquidos al exceso de responsabilidad patrimonial computable respecto de los activos inmovilizados y otros conceptos, computables de acuerdo con las normas sobre la "Relación para los activos inmovilizados y otros conceptos".* La medida mencionada genera una importante venta de activos en moneda extranjera (divisas, bonos, futuros, etc.) por parte de los bancos lo cual descomprime al mercado de moneda extranjera y permite una reducción en la cotización oficial del dólar estadounidense[250]. Respecto a las reservas internacionales, si bien el monto bruto no se ve afectado ya que las mismas están compuestas por depósitos en cuenta corriente de los bancos en el BCRA en otras monedas, el nivel de reservas netas si aumenta. Dicho de otra forma, permite un incremento en el "poder de fuego" de la autoridad monetaria.

Una de las medidas más controvertidas e importantes adoptadas por el nuevo gabinete económico ha sido la aceleración en la tasa de devaluación de la moneda doméstica. El mayor incremento se llevó a cabo en enero cuando el tipo de cambió aumentó un 16% en dos días (entre el 22 y 24) y un 23% en todo el mes. El objetivo de esta maxidevaluación ha sido restablecer parte de la competitividad perdida a lo largo de los últimos años a fin de afectar positivamente en la balanza comercial y así permitir un mayor ingreso de divisas. ¿Es realmente una medida adecuada y efectiva en el tiempo? En la edición anterior de El Balance de la Economía Argentina publicado a principios de 2013, se advertía acerca de la posibilidad de realizar un ajuste del tipo de cambio sin solucionar el problema inflacionario: "*(…) el problema de la economía en materia de competitividad no debe atacarse acelerando la tasa de devaluación ya que en un contexto inflacionario como el actual, retroalimentaría más aún el incremento de precios; lo que debe solucionarse es el problema de fondo, la inflación*"[251] (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2013).

Para garantizar que la mejora en la competitividad obtenida perdure en el tiempo, el gobierno debe solucionar el problema de fondo, es decir, la inflación. La mejora producida en el nivel de competitividad sólo durará unos meses de no mediar una desaceleración inflacionaria ya que, si los precios continúan aumentando al ritmo actual, los bienes domésticos volverán a ser tan caros como lo eran antes de la devaluación. Es decir, suponiendo que no se trate el problema inflacionario, si el gobierno desea mantener o mejorar el nivel de competitividad, se verá obligado a realizar una nueva devaluación, lo cual generaría mayores presiones inflacionarias y así sucesivamente.

En febrero de 2014, el gobierno nacional dio a conocer el nuevo índice de inflación lo cual se tradujo en un reconocimiento público del problema inflacionario. Si bien admitir la existencia

[247] Vale aclarar que las personas autorizadas a atesorar moneda extranjera no pueden realizarlo por el monto que deseen sino que el gobierno les ha establecido un tope, el 20% de sus ingresos mensuales declarados.

[248] Mercado electrónico de pago.

[249] Entre el informal, el dólar MEP y el contado con liquidación.

[250] El plazo de adecuación es hasta el mes de abril inclusive.

[251] Bolsa de Comercio de Córdoba, 2013, p. 158.

de un problema es el primer paso en el camino para solucionarlo, resta solucionar de raíz el aumento sostenido de precios. Los desequilibrios fiscales y la consiguiente necesidad de financiamiento por parte de la autoridad monetaria han constituido su causa inicial. Adicionalmente, es necesario considerar otros factores de propagación de la inflación como ser el alto nivel de desconfianza hacia el gobierno y la política económica, el incremento en los costos de insumos importados (producto de la devaluación) y su consiguiente traslado al precio de los bienes finales, los reclamos salariales que rondan entre el 30% y el 61%, la posibilidad de negociar paritarias entre dos o hasta cuatro veces al año, los peligros que implicaría una disminución en la demanda del dinero, entre otros.

El anuncio del nuevo índice de precios, además de simbolizar la aceptación de la inflación, fue una clara señal de que uno de los próximos pasos que llevará adelante el gobierno nacional es el endeudamiento externo. El Estado ya ha dado indicios previos al respecto a través de las negociaciones establecidas con los fondos buitres, el arreglo con el CIADI, las tratativas con el Club de Paris, etc. El anuncio de un verdadero nivel de inflación denota el deseo del gobierno de obtener la aprobación y el "perdón" de su fiel enemigo, el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así, el Estado podrá ir a buscar dólares al exterior respaldado por el FMI y lograr poner un freno al drenaje de reservas y contener el tipo de cambio.

Para concluir, cabe aclarar que si bien la mayoría de las medidas se dirigen por el camino correcto, la solución de los problemas, tanto monetarios como fiscales, amerita la elaboración de un programa integral de políticas económicas interconectadas con objetivos claros y procedimientos bien definidos. Es decir, el gobierno debería evitar la "metodología" adoptada hasta ahora caracterizada por una sucesión de medidas independientes tendientes a solucionar temporalmente problemas puntuales y que quitan claridad y comprensión al accionar del Estado.

1.11 Aspectos sociales

1.11.1 Mercado laboral

El mercado laboral argentino ha perdido la dinámica que lo caracterizó durante la recuperación posterior a la crisis de 2001. Hace tiempo que los indicadores laborales dejaron de enviar señales favorables en cuanto a su evolución, en gran medida debido al enfriamiento de la actividad, los costos laborales crecientes y la incertidumbre que se vive en el país. En el Cuadro 1.21 se presentan tasas de actividad[252], de empleo[253] y de desempleo[254] correspondientes al tercer trimestre de 2010 a 2013, a partir de los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) cuyo relevamiento se lleva a cabo en los principales aglomerados urbanos del país.

Cuadro 1.21 Indicadores laborales

	3 T - 2010	3 T - 2011	3 T - 2012	3 T - 2013	Variación interanual
Actividad	45,9%	46,7%	46,9%	46,10%	-0,80
Empleo	42,5%	43,4%	43,3%	42,9%	-0,40
Desempleo	7,5%	7,2%	7,6%	6,8%	-0,80

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En el último año la desocupación cayó 0,8 puntos porcentuales (p.p.), arrojando la menor tasa de desempleo desde la crisis de 2001 (6,8% de la PEA). Sin embargo, esto no vino solo sino que estuvo acompañado de una reducción de la tasa de actividad en 0,8 p.p. y de la de empleo en 0,4. Por tanto, esta cuestión requiere un análisis más profundo.

[252] Tasa de actividad: porcentaje de la población económicamente activa sobre la población total.

[253] Tasa de ocupación o empleo: porcentaje de la población ocupada sobre la población total.

[254] Tasa de desempleo: porcentaje de la población desempleada sobre la población económicamente activa.

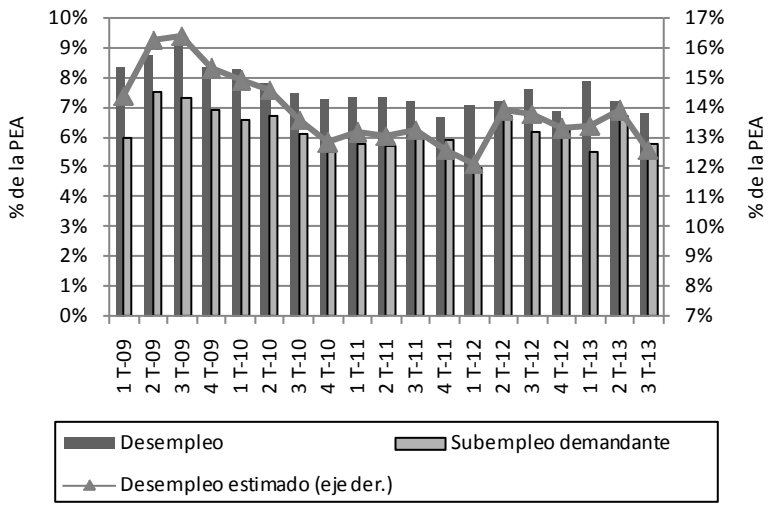
En el tercer trimestre, 11,782 millones de personas conformaban la población económicamente activa. Entre estas, 804 mil se encontraban desempleadas. Un año atrás, en el tercer período de 2012, estos valores eran iguales a 11,889 millones y 906 mil, respectivamente. Con lo cual, en tan solo un año la cantidad de desempleados se redujo en 102 mil personas y la población económicamente activa (PEA) más aún, en 107 mil personas. Dado que la reducción de la PEA fue mayor, la cantidad de también ocupados disminuyó.

Esto lleva a replantearse el "éxito" o la "bondad" de tener una tasa de desempleo más baja. En este caso particular, una tasa de desempleo igual al 6,8% no representa una mayor inclusión laboral y aumento del empleo sino todo lo contrario. Se vincula estrechamente al desaliento de los trabajadores que decidieron salir del mercado laboral por la falta de oportunidades y de calidad laboral.

A su vez, resulta importante adentrarse en la definición misma del cálculo de la tasa de desempleo para dilucidar algunas cuestiones importantes. Según las definiciones que utiliza INDEC para el cálculo de los indicadores de mercado laboral, las personas que cuentan con una ocupación pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, quienes tienen una ocupación plena (trabajan como mínimo 35 horas semanales) mientras que, por el otro, están quienes se encuentran en una situación de subempleo (trabajan menos de 35 horas semanales). Estas últimas suelen ser identificadas con empleos de menor calidad y pueden estar disconformes con su empleo y/o desear trabajar más horas.

Advirtiendo este hecho, se puede considerar de manera conjunta a las personas que no consiguen empleo con aquellas que trabajan menos horas de las que desean a los fines de aproximar una medida de desempleo más cercana la realidad. De esta manera, se estima una desocupación cercana al 12,6% y se observa que la misma disminuyó 1,2 p.p. respecto al mismo período del año 2012. Pese a esta reducción, todavía se encuentra por encima del valor más bajo de la serie, el cual se había dado en el primer trimestre de 2012.

Gráfico 1.112: Tasas de Desocupación y Subocupación. Período primer trimestre 2009 a tercero 2013



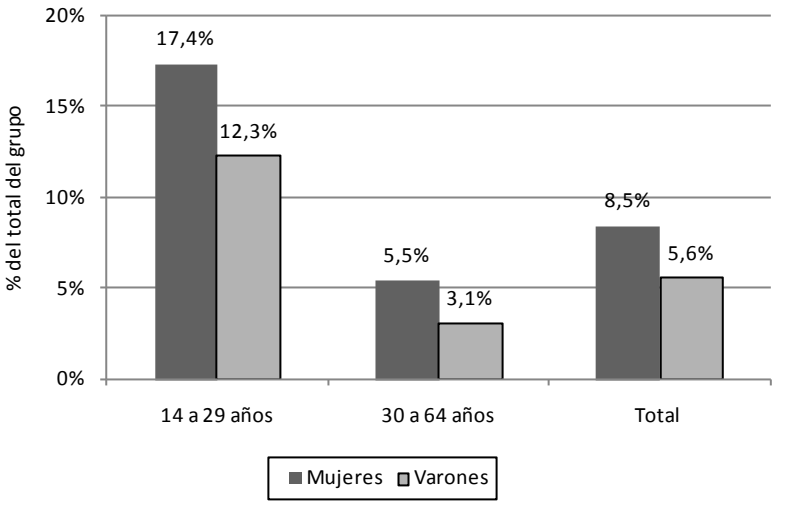
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

De este modo, se concluye que la problemática del desempleo es más amplia y relevante que lo que demuestra el indicador oficial y, a la luz de la enorme incertidumbre que se vive actualmente, es fundamental monitorear el fenómeno de cerca y llevar adelante medidas para atenuar los efectos que el freno al crecimiento del nivel de actividad puede generar sobre los trabajadores.

Si se desagrega un poco más el análisis de esta problemática, se puede observar que el fenómeno golpea con distinta intensidad a las personas según su edad y género. Se destaca que los segmentos de la sociedad más afectados son los conformados por mujeres y jóvenes menores

de 30 años (ver Gráfico 1.113). Puntualmente, el 17,4% de las mujeres y el 12,3% de los varones de entre 14 y 29 años dispuestos a trabajar estaban desempleadas en el tercer trimestre de 2013 (último dato disponible). Si se considera la medida ampliada de desempleo presentada anteriormente, la situación es aún más alarmante para este grupo etario. Frente a esto, no se puede evitar concluir que pese a los avances realizados desde la crisis 2001, el mercado laboral todavía presenta señales de discriminación y pone en riesgo su desenvolvimiento futuro. En este sentido, resulta imprescindible fortalecer el vínculo educación/trabajo para favorecer la inclusión de los jóvenes a la fuerza laboral.

Gráfico 1.113: Tasa de desempleo por género y grupo etario. Período tercer trimestre 2013



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

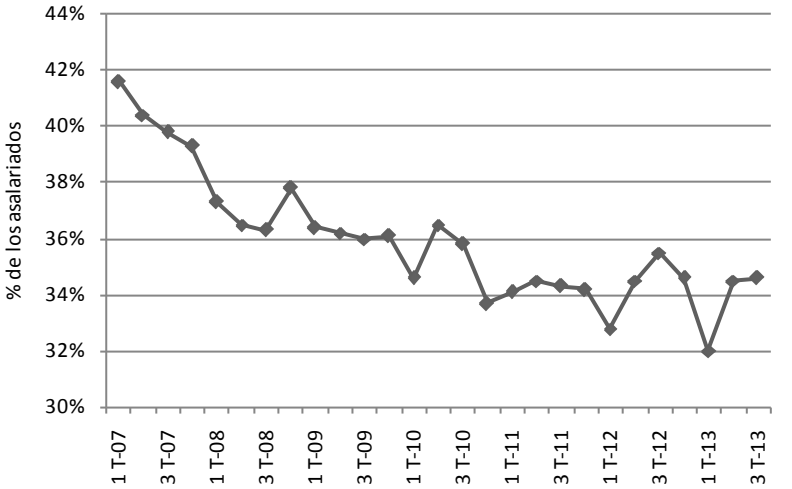
1.11.1.1 Condición laboral

Los indicadores de empleo presentados anteriormente son de carácter genérico y, por tanto, agrupan individuos que desarrollan su actividad laboral en trabajos de distinta calidad. En este sentido, la presente sub-sección expone algunos indicadores, tomando la calidad del empleo como factor de diferenciación.

A los fines de explorar respecto de la calidad del empleo, se advierte que la tasa de asalarización alcanza al 76,6% de los ocupados en el tercer trimestre de 2013, luego de reducirse en 114 mil personas con respecto al mismo período del año anterior. Si se tiene en cuenta que la cantidad de ocupados se redujo en una magnitud de cinco mil personas, se pone de manifiesto que durante el último año se ha dado un considerable traspaso hacia otras modalidades de trabajo como el cuentapropismo, patronato y trabajos familiares sin remuneración.

La informalidad, expresada a través del porcentaje de asalariados a los cuales no se les efectúa descuento jubilatorio, se ha reducido en un punto porcentual entre el tercer trimestre de 2012 y el mismo período de 2013, alcanzando al 34,6% de los asalariados. No obstante, como se puede observar en el Gráfico 1.114, la evolución de la tasa de informalidad laboral fue variable en los últimos períodos. En el primer trimestre de 2012 se produjo una modificación de la tendencia decreciente que evidenciaba y se incrementó en 2,7 puntos porcentuales hasta el tercer trimestre de tal año. A partir de ese momento, evidenció una tendencia declinante que tan solo duró dos períodos hasta el primer trimestre de 2013 y, entre ese período y el último dato disponible (tercer trimestre de 2013), el indicador se incrementó en 2,6 p.p.

Gráfico 1.114: Tasa de Informalidad. Período primer trimestre 2007 a tercero de 2013



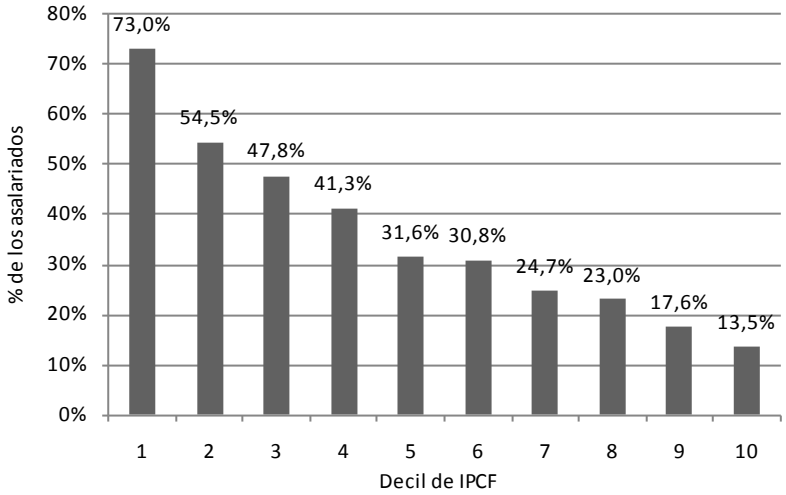
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Por la relevancia del fenómeno, a la luz de las dos cuestiones advertidas anteriormente, se puede concluir que esta mejora interanual en términos de formalidad laboral es relativa. Esto se deduce del hecho de que a la vez que existen 116 mil trabajadores informales menos (entre el tercer trimestre de 2012 y mismo período de 2013) también hay 114 mil asalariados menos. En consecuencia, una reducción de la tasa de informalidad puede no ser tal si, por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia se dedican a "changas" o trabajos temporales y no realizan aportes por sí mismos.

La informalidad es una de las problemáticas más graves del mercado laboral argentino y se caracteriza por representar empleo desarrollado fuera del marco normativo legal, sin los derechos ni beneficios que el mismo provee. Sus efectos negativos repercuten tanto en el bienestar de los trabajadores como en el crecimiento económico. Tal irregularidad lesiona derechos fundamentales del trabajador y su familia. Es un problema heterogéneo que incide sobre un amplio rango de personas: desde quienes están excluidos del mercado laboral y marginados de los mecanismos formales de protección social, hasta aquellas personas que, viviendo en condiciones socioeconómicas aceptables, eligen por voluntad propia evadir obligaciones tributarias y laborales como los aportes a la seguridad social.

A pesar de esta heterogeneidad, la concentración de la informalidad es marcada en los tramos inferiores de la distribución del ingreso. Según datos basados en la EPH del segundo trimestre de 2013, casi siete de cada diez trabajadores informales se encuentran entre el 50% de la población más pobre según el Ingreso per Cápita Familiar (IPCF de aquí en adelante), mientras que tres pertenecen al 50% más rico. Adicionalmente, en el Gráfico 1.115 puede observarse que la tasa de informalidad varía desde el 73,0% en el decil más bajo de la distribución del IPCF hasta el 13,5% en el decil más alto de la misma.

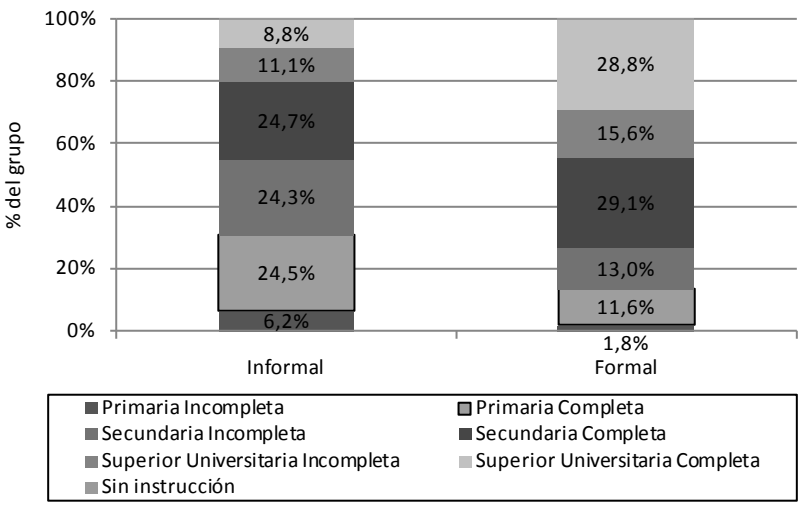
Gráfico 1.115: Tasa de informalidad por deciles de IPCF. Período segundo trimestre 2013



Fuente: IIE sobre la base de EPH, INDEC.

Otro aspecto a destacar, es el perfil que prevalece entre los trabajadores informales, el cual puede ser analizado a través de la relación que existe entre el nivel educativo de los trabajadores y la calidad del empleo que consiguen. Se puede esperar que quienes carezcan de una buena formación educativa tengan menores posibilidades laborales y terminen aceptando, ante la escasa oferta, un trabajo de baja calidad. La mayor proporción de trabajadores que se desempeñan dentro del mercado laboral informal no han completado aún sus estudios secundarios (suman el 55%). En contraposición, el 29% de los empleados formales tienen incluso un título universitario (ver Gráfico 1.116).

Gráfico 1.116: Nivel educativo según situación laboral. Período segundo trimestre 2013



Fuente: IIE sobre la base de EPH, INDEC.

Entre las consecuencias de una inserción laboral precaria se encuentran la inestabilidad laboral, el acceso desigual a la protección social y a la cobertura de salud y las brechas salariales desfavorables. Con respecto a este último punto, cabe mencionar que un empleado registrado percibe un salario superior al de un empleado informal. En base a lo relevado por la EPH en el segundo trimestre de 2013, el sueldo promedio de los trabajadores registrados fue de $5.264

mientras que los informales, en promedio, cobraban $2.395. A su vez, se destaca que tal valor es inferior al salario mínimo vital y móvil ($3.600).

Por el lado de los empleadores, esta insuficiencia en la creación de empleo de calidad no solamente es el reflejo del pobre desempeño del nivel de actividad económica, sino que también tiene que ver con aumentos salariales que no tienen su origen en aumentos de productividad sino más bien en la necesidad de restablecer el poder adquisitivo deteriorado producto de la inflación, y con aumentos de otros costos laborales (impuestos sobre los salarios, litigiosidad). Estos factores generan incentivos negativos hacia la creación de empleo formal.

Por consiguiente, en esta etapa de enfriamiento en el crecimiento económico, se debe poner especial atención a la prevención de la expansión del fenómeno de la informalidad laboral, colocándola como una de las prioridades de las políticas económicas y sociales. Se destacan medidas de implementación concretas como el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, el Régimen Especial para el Servicio Doméstico, el Monotributo Social, el Programa de Simplificación Registral y las campañas de sensibilización en los medios de comunicación. Sin embargo la informalidad, por ser un problema estructural y heterogéneo demuestra ser un núcleo duro de atacar. El diseño de políticas que eviten la propagación y, más aún, reduzcan la informalidad deben ser el resultado de un compromiso del Estado, las empresas, los trabajadores y sus gremios, que aseguren una contracción de la precariedad en el tiempo brindando protección social y comprometiendo a mejoras en la productividad.

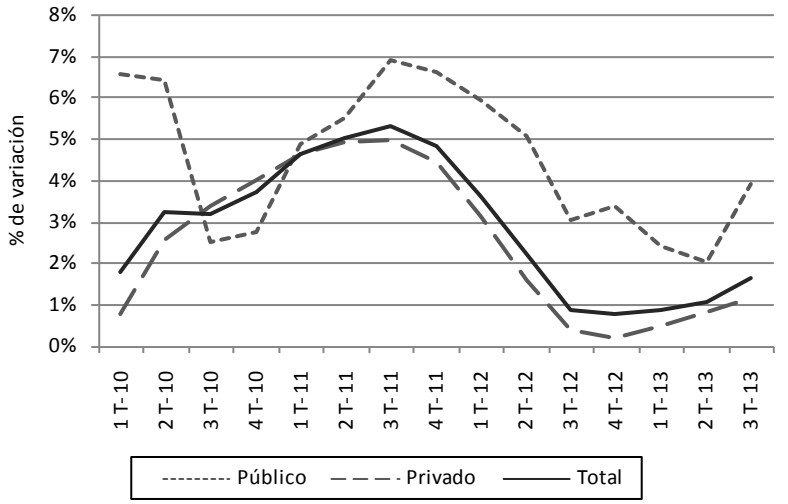
1.11.1.2 Sectores

Las repercusiones de un enfriamiento de la economía sobre el mercado laboral formal, generalmente, son más moderadas que sobre el informal. Esto es así producto de los importantes costos que puede representar el despido de un trabajador. Frente a una situación complicada, la primera respuesta de los empleadores es reducir las jornada laboral, las horas extras e incluso disminuir las nuevas contrataciones, es decir, la creación de puestos de trabajo. El despido y consiguiente destrucción de puestos de trabajo suele ser la última alternativa.

Así, entre el tercer trimestre de 2013 y el mismo período del año anterior, la creación neta de empleo fue de 129.701 puestos, que representan el incremento interanual de 1,7% en el total del empleo registrado. Si bien este porcentaje es superior al registrado el año pasado, todavía se encuentra muy por debajo de la creación de empleo registrado que se daba años atrás. A su vez, es de destacar que la mayor dinámica en la creación de puestos de trabajo registrado se encuentra en el sector público, ya que fue del 3,9% interanual mientras que en el sector privado fue de 1,2%.

En el Gráfico 1.117 se observa que desde el tercer trimestre de 2011 las tasas de crecimiento en la creación de empleo comenzaron a reducirse tanto en el sector privado como en el público, siendo más leve en este último. A su vez, durante el año 2013 pareciera que comenzaría a acelerarse de a poco la dinámica de creación de empleo, situación que no se espera perdure durante el año 2014. A la luz de las importantes subas de costos e inestabilidad económica que enfrenta el país, resulta importante seguir de cerca la evolución de este indicador en el futuro.

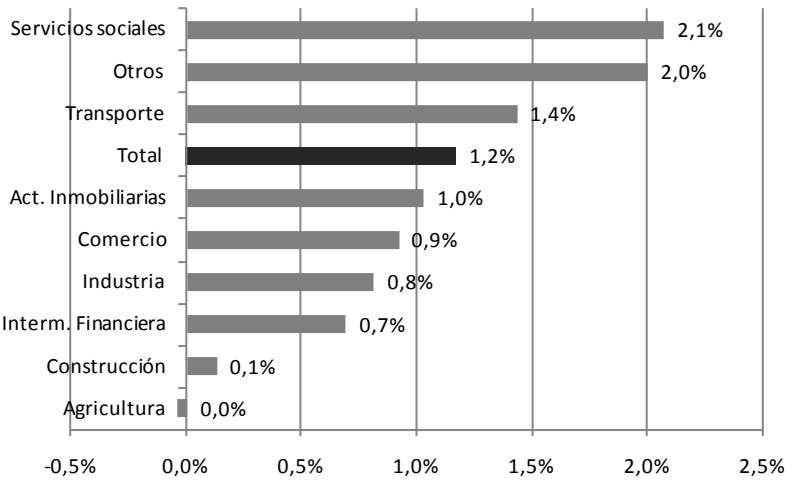
Gráfico 1.117: Variación interanual de los puestos de empleo registrado por sector



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

La baja creación de empleo privado que se evidenció entre el tercer trimestre de 2013 y el mismo período de 2012 se dio en la mayoría de los sectores. Por debajo del porcentaje de creación de empleo total se ubicaron los siguientes sectores: Agricultura (-0,04%), Construcción (0,1%), Intermediación Financiera (0,7%), Industria (0,8%), Comercio (0,9%) y Actividades inmobiliarias (1,0%). Transporte (1,4%), Servicios sociales (2,1%) y otros sectores de menor impacto en el empleo registrado total fueron los únicos sectores que presentaron un incremento porcentual de la cantidad de puestos de trabajo superior al total.

Gráfico 1.118: Variación de los puestos de empleo registrado por sector de actividad. Período tercer trimestre 2013 vs tercer trimestre 2012



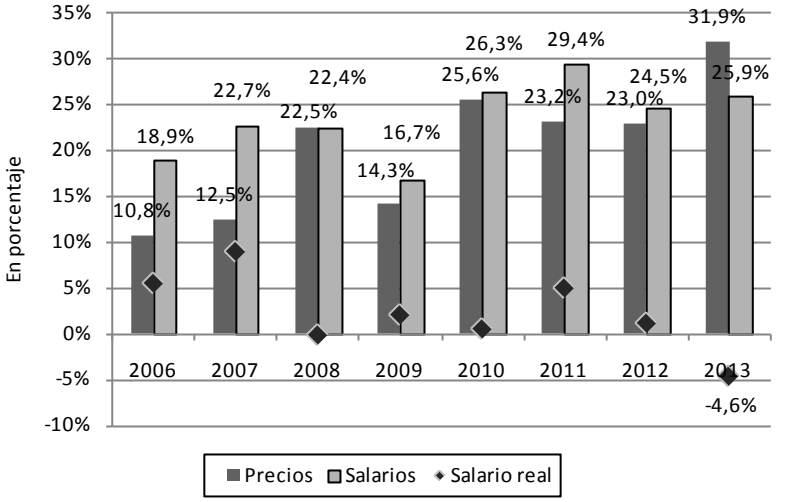
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.11.1.3 Salarios

Otra cuestión preponderante en el mercado laboral es la lucha salarial existente para mantener el poder adquisitivo del salario. Actualmente, este tema constituye la principal preocupación de miles trabajadores y sindicalistas y se agrava aún más por causa de la incertidumbre.

Durante los últimos años, la evolución salarial le ganaba a la inflación, con lo cual los trabajadores se beneficiaban de aumentos en el poder adquisitivo de su salario. Esta situación pareciera haberse revertido durante el año 2013, en gran parte debido a la fuerte aceleración inflacionaria que se desató en los últimos meses del año. Como puede advertirse en el Gráfico 1.119, con una inflación del 31,9% y un incremento del salario promedio (incluye trabajadores registrados y no registrados) del 25,9%, el salario real se contrajo 4,6%.

Gráfico 1.119: Variación anual de inflación, salario y salario real. Período 2006 a 2013



Fuente: IIE sobre la base de INDEC, estadísticas de las provincias de Santa Fe y San Luis.

Tal situación complica aún más la negociación de las paritarias para el año 2014. Muchos gremios han optado por demorar el comienzo de la negociación para no perder la carrera con la inflación y ganar previsibilidad. Los reclamos para 2014 se encuentran entre el 30% y el 61%, este último valor principalmente en aquellos gremios cuyos trabajadores se encuentran más rezagados (por ejemplo, educación y salud). En muchos casos, se reclama el pago de sumas fijas de dinero antes de comenzar las discusiones y la negociación de paritarias dos o hasta cuatro veces al año para cubrirse de la incertidumbre. En contraposición, la pretensión oficial es que las negociaciones se cierren por períodos no inferiores al año y con incrementos que no superen el 25%. En tal contexto, es de esperar que se prolongue el clima de tensión social.

1.11.2 Pobreza

La pobreza es la situación social y económica caracterizada por la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas humanas, tanto físicas como psíquicas. Se manifiesta por la carencia de los recursos necesarios para el sustento digno del nivel y la calidad de vida de las personas. Sin embargo, la medición de la pobreza abarca aspectos conceptuales y metodológicos variados, con lo cual puede ser abordada desde distintas perspectivas (Feres & Mancero, 2001).

Por un lado, el enfoque más utilizado para la medición del fenómeno es el de la "Línea de la Pobreza" (LP), basado en la escasez de recursos, a partir del cual se considera como pobres a aquellas personas cuyo ingreso no resulta suficiente para alcanzar el nivel de vida considerado como mínimo. Por otro lado, el enfoque de las "Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) se basa primordialmente en la concepción de la pobreza como necesidad y no importa si los individuos poseen o no ingresos para satisfacerlas sino que éstas hayan sido cubiertas efectivamente.

En cuanto al primero de los enfoques mencionados, para determinar la cuantía de la pobreza en el territorio se recurre a indicadores monetarios, comparando los ingresos de las familias con el costo de una canasta básica de bienes y servicios. En este sentido, se considera que una persona

está en situación de pobreza cuando su nivel de ingreso no alcanza a cubrir la Canasta Básica Total (CBT), definida como la línea de la pobreza. A su vez, la indigencia representa una situación de pobreza más extrema y se mide por el porcentaje de la población que con sus ingresos no logra cubrir la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la cual se define como línea de la indigencia.

Al intentar cuantificar el fenómeno de la pobreza en Argentina, resuena la controversia en torno a los precios y productos contemplados en el cálculo del valor de las canastas por parte del INDEC. Por esta razón, y siguiendo la línea de lo presentado en El Balance de la Economía Argentina 2012 (Instituto de Investigaciones Económicas, 2013), en la presente sección se expondrán adicionalmente los datos relevados por organismos privados especializados en el tema.

En el primer semestre de 2013, la CBT relevada por el organismo oficial costaba en promedio $1.651,97 mientras que la CBA costaba $724,75 para una familia tipo[255]. De tales valores se desprende que el 3,7% de los hogares argentinos es pobre mientras que el 1,5% se encuentra, incluso, en una situación de indigencia.

Estas cifras distan considerablemente de lo que miden organismos no oficiales como el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODESA-UCA) y el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES). El primero de ellos relevó, para el año 2012 una CBT de $3.022 y una CBA de $1.449. Tales valores determinaron que la pobreza alcanzaba al 16,9% de los hogares mientras que el 3,2% se encontraba incluso en una situación de indigencia.

En el caso de CIPPES, determinó que la CBT para una familia tipo en el conurbano bonaerense costaba en promedio $4.152,04 y la CBA $1.813,12 (segundo trimestre de 2013). A partir de la definición de estos valores para las líneas de la pobreza e indigencia y de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se infiere que la pobreza alcanzaba al 17,6% de los hogares mientras que el 4,1% se encontraba, incluso, bajo una situación de pobreza extrema en el segundo trimestre de 2013.

Otra medición que se puede considerar para obtener un indicador aproximado de la pobreza y la indigencia, es la Canasta Básica Alimentaria que calcula mensualmente el Instituto de Estadísticas del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba. Según lo informado por dicha fuente, en el segundo trimestre la CBA costaba en promedio $1.878,99 en Córdoba y la CBT $4.302,86. A partir de esto, se infiere un valor de 18,7% para la tasa de pobreza y 4,3% para la de indigencia.

Alternativamente, puede medirse la pobreza a partir de un enfoque estructural basado en las necesidades. El mismo consiste en determinar el porcentaje de hogares que tienen insatisfecha alguna necesidad básica. Así, un hogar será clasificado como poseedor de NBI si cumple con al menos una de las siguientes condiciones: i) *hacinamiento crítico*, hogares con más de tres personas por cuarto; ii) *vivienda*, hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria, etc); iii) *condiciones sanitarias*, hogares carentes de inodoro; iv) *asistencia escolar*, hogares que tienen al menos un niño en edad escolar que no asiste a la escuela; v) *capacidad de subsistencia*, hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los que el jefe tiene bajo nivel educativo (dos años o menos del nivel primario). Por consiguiente, la construcción del índice integra las cinco variables mencionadas y para obtener un resultado preciso deben relevarse todas en el mismo momento, por lo cual la medición de la pobreza mediante este enfoque queda sujeta a la realización de censos poblacionales. En Argentina, el censo poblacional más reciente fue el realizado en el año 2010 y arrojó como resultado que el 9,1% de los hogares tenía alguna necesidad básica insatisfecha. Córdoba, conjuntamente con la ciudad de Buenos Aires, evidenció la menor tasa de pobreza por NBI del país (6,0%).

Alternativamente, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina presenta un indicador de las NBI en los principales aglomerados urbanos del país[256]. Según lo relevado por este, el

[255] Una familia tipo es aquella conformada por un matrimonio y dos hijos.

[256] El relevamiento del Observatorio de la Deuda Social Argentina abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Conurbano Bonaerense, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán, Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipoletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia.

11,3% de los hogares presentaba alguna necesidad básica insatisfecha en el año 2012. Este porcentaje se ha reducido levemente desde el año 2010, cuando representaba al 11,7% de los hogares.

1.11.3 Distribución del Ingreso

Históricamente, el nivel de ingresos ha sido la variable empleada para medir el bienestar de la sociedad, puesto que representa la capacidad económica. En general, las políticas públicas provocan modificaciones en el nivel de ingreso y en la distribución del mismo, afectando de ese modo la satisfacción de los miembros de la sociedad.

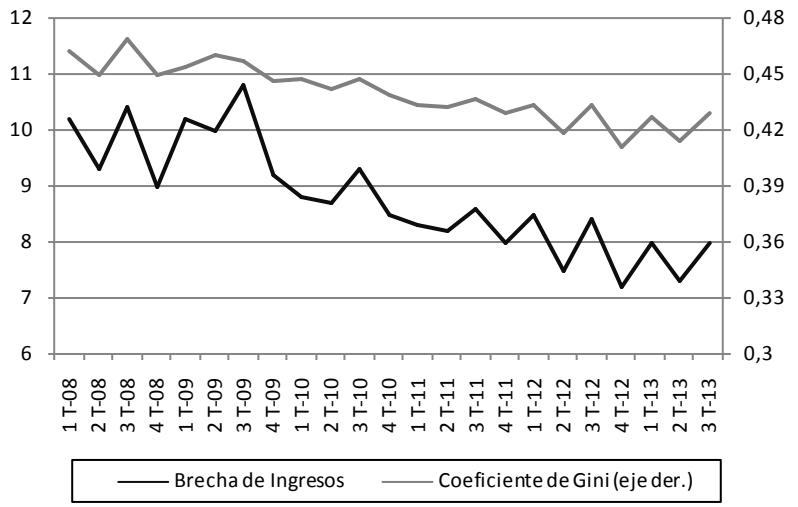
La distribución del ingreso en un país es desigual cuando un sector o grupo poblacional se apropia de una proporción mayor que el resto, quedando de esta manera en ventaja económica con respecto al resto de la población. Asimismo, se da cuando la proporción que se apropian difiere entre sectores, es decir, está asociada a la dispersión de la variable en la población. Una situación hipotética de equidad es aquella en la que todos los miembros de la población reciben el mismo ingreso per cápita, lo cual no es frecuente (Medina, 2001).

Este aspecto es de importancia debido a que aún cuando una economía se encuentra en crecimiento, si el fruto del mismo es apropiado totalmente por el sector de mayor poder económico, no logrará reducir los niveles de pobreza y empeorará la posición relativa de aquellos grupos marginados. Lo anterior, generará una situación de tensión en la sociedad (Bourguignon, 2004).

Existen distintas medidas para valorar la distribución del ingreso de un país, destacándose entre ellas el Coeficiente de Gini (CG). El mismo se calcula a través de la comparación entre la Curva de Lorenz (indicativa de la distribución del ingreso del país) y una línea hipotética de equidistribución, es decir, aquella que supone que la distribución del ingreso es igualitaria entre todos los individuos. Tal indicador asume valores entre cero y uno y representa una situación de mayor desigualdad en los ingresos cuanto más cercano se encuentre al último valor (Medina, 2001).

En el Gráfico 1.120 se observa la evolución de la distribución del ingreso per cápita familiar desde el año 2008 a la actualidad. Si bien se aprecia que desde entonces ha habido una tendencia de mejora en la misma[257], tal situación no es clara en el último año y medio. Desde el segundo trimestre de 2012, el indicador presenta un comportamiento de serrucho entre los límites 0,43 y 0,41. De este modo, no puede sostenerse la idea de que Argentina continúa en el camino hacia una sociedad más igualitaria.

Gráfico 1.120: Evolución de la distribución del ingreso per cápita familiar. Período tercer trimestre 2008- tercer trimestre 2013



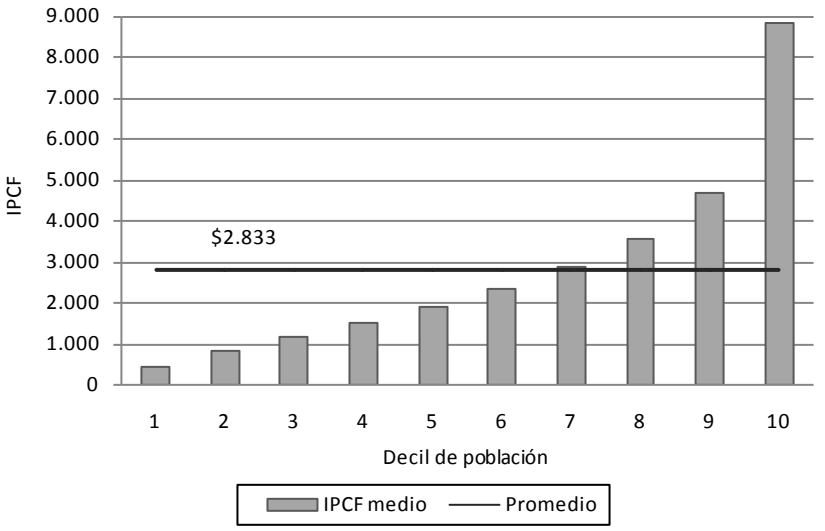
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

[257] La mejora en la distribución del ingreso es más notoria si se considera la evolución desde el año 2003, cuando se habían alcanzado los niveles más altos de desigualdad consecuencia de la crisis.

La misma conclusión se desprende del análisis de la evolución de la brecha de ingresos, medida como el cociente entre el ingreso del percentil 90 de la distribución del ingreso y el del percentil diez. Tal medida indica, por ejemplo, que en el tercer trimestre de 2013 el ingreso más bajo del 10% más rico de la población era ocho veces superior al ingreso más alto del 10% más pobre.

En tal contexto, resulta importante examinar la situación de la distribución del ingreso con un mayor grado de detalle. En primera instancia, se analizará el ingreso medio de los distintos deciles de la población. En el Gráfico 1.121 se advierte que en el tercer trimestre de 2013 el IPCF promedio fue igual a los $2.833. Sin embargo, existen importantes disparidades dentro de la población ya que éste varía desde $440 en el decil más pobre hasta $7.316 en el 10% más rico, generando una brecha de 20,1 veces entre ellos. Es de destacar también que el 65% de la población tiene un IPCF inferior al promedio.

Gráfico 1.121: IPCF por decil poblacional. Tercer trimestre de 2013

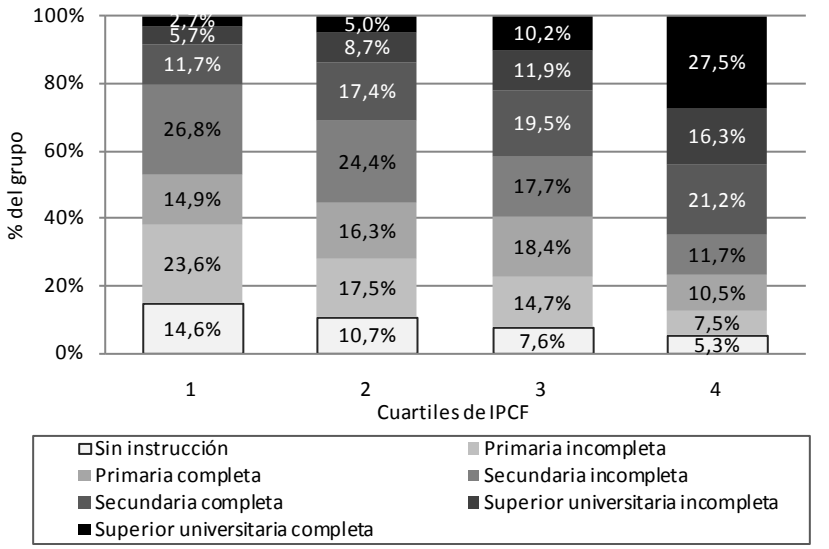


Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Adicionalmente, un análisis de los ingresos acumulados permite notar que el 60% del total es apropiado por el 30% más rico. Tal situación resulta en una muestra más de las fuertes disparidades existentes en la sociedad.

Un aspecto que se encuentra fuertemente vinculado a la distribución del ingreso es el nivel educativo de los individuos. Generalmente, es de esperar que quienes alcanzaron mayores niveles de estudios sean los que se hallan en una mejor posición relativa en términos de ingresos. Esto se da en las dos direcciones, es decir, por un lado, tener mayores estudios le permite a una persona alcanzar un empleo de mayor calidad y, por consiguiente, un mayor ingreso. Por otro lado, también se puede esperar que quienes tienen mayores ingresos cuenten con más posibilidades de continuar sus estudios y no se verán presionados a abandonarlos por la necesidad de salir al mercado laboral. Esto se observa con claridad en el Gráfico 1.122, donde el 80% de los individuos que se encuentran en el cuartil de más bajos ingresos tiene incompleto el nivel secundario mientras que en el cuartil más alto este grupo solamente representa el 35%. Adicionalmente, dentro del cuartil de ingresos superiores, el 27,5% tiene estudios universitarios completos en contraposición al 2,7% y 4,9% que representan en los cuartiles de menores ingresos.

Gráfico 1.122: Nivel educativo por cuartiles del IPCF. Segundo trimestre de 2013



Fuente: IIE sobre la base de EPH, INDEC.

1.11.4 Educación

Como se destacó en el capítulo ocho de El Balance de la Economía Argentina 2012, Argentina, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, ha avanzado mucho en cobertura de la educación. La cobertura en la educación primaria es total y asume valores muy importantes en el nivel secundario. Sin embargo, un aspecto no menor parecía encontrarse rezagado: la calidad de la educación que se imparte. Hoy en día, el mayor desafío para la educación argentina se encuentra en la calidad. Por tanto, ésta sub-sección estará destinada a realizar un análisis profundo de la calidad educativa a partir de los datos más actualizados que se disponen.

En diciembre de 2013 se publicaron los resultados de las evaluaciones del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), realizadas durante el año 2012 la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Como se mencionó en El Balance de la Economía Argentina 2012 (Instituto de Investigaciones Económicas, 2013) el programa fue implementado por primera vez en el año 2000 y ha continuado llevándose a cabo cada tres años, enfocándose cada vez en un área específica. En el año 2000 el foco estuvo puesto en Lectura, en 2003 en Matemática, en 2006 en Ciencias y luego comenzó nuevamente el ciclo. En el año 2012, al igual que en el año 2003, la principal atención estuvo en matemáticas. En total, participaron 43 países en la primera edición y el número creció a un total de 65 en 2012. Argentina ha participado en todas las ediciones menos en el año 2003.

El objetivo de PISA es evaluar en qué medida los estudiantes que se encuentran cercanos a finalizar la educación obligatoria[258] han adquirido el conocimiento y las habilidades esenciales para la participación completa en las sociedades modernas, particularmente en lo relacionado a lectura, matemática y ciencias. Esto es, no se busca evaluar si los estudiantes son capaces de reproducir el conocimiento, sino que el objetivo esta puesto en examinar si están capacitados para aplicar el conocimiento adquirido tanto dentro como fuera de la escuela (OECD, 2013). La importancia de los resultados obtenidos en dichas evaluaciones se debe a que constituyen un indicador de la calidad educativa y, como tal, son una poderosa herramienta para que los países definan o re-definan sus políticas educativas.

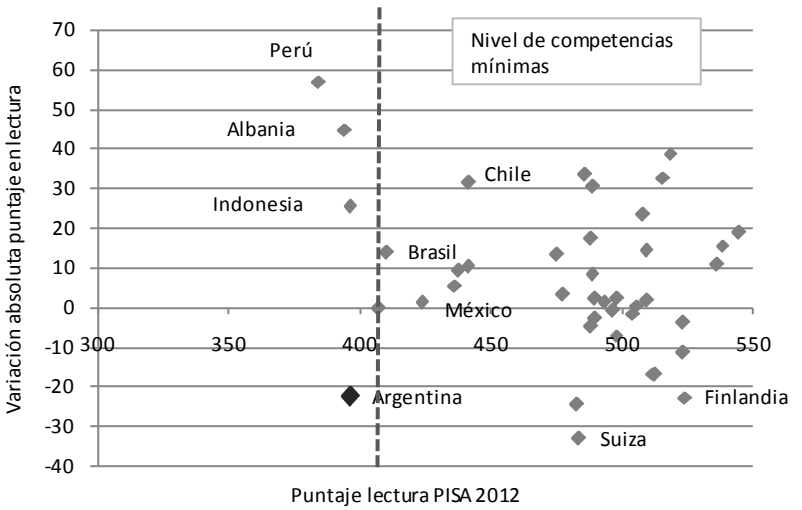
[258] Se evalúa a estudiantes de quince años.

Los resultados del año 2012 ponen de manifiesto la existencia de importantes diferencias entre países así como también dentro de ellos (OECD, 2013). En base a estos, se advierte que Argentina obtuvo 388 puntos en la evaluación de matemática, 396 en lectura y 406 en ciencias, ocupando las posiciones 59, 61 y 58 entre 65 países, respectivamente. Es de destacar que los puntajes obtenidos se encuentran por debajo del puntaje promedio de los países latinoamericanos que participaron en las pruebas y del valor que indica el nivel de competencias básicas para la vida, en todos los dominios. La desventaja en relación al promedio de los países de la OCDE, incluso, representaría más de dos años escolares en términos de capacidades.

Dado que Argentina no participó en la evaluación realizada en el año 2003, la comparación en términos de desempeño en matemática no puede ser realizada. No obstante, es posible analizar la evolución con respecto a los resultados del año 2000 y del año 2009 en lectura. Asimismo, de este modo se continúa con la línea de análisis iniciada en la edición previa de El Balance de la Economía Argentina.

Desde el año 2000, Argentina ha disminuido su rendimiento en lectura en 22 puntos (1,6 puntos por año). Si se vincula la variación en el puntaje obtenido entre 2000 y 2012 con el puntaje alcanzado en 2012, se encuentra a Argentina en el cuadrante inferior izquierdo (ver Gráfico 1.123). Esto indica que el país tuvo un bajo rendimiento promedio (que lo ubica por debajo del nivel de competencias mínimas) y ha reducido el mismo en los últimos doce años. Incluso, se posiciona como uno de los países con mayor deterioro del rendimiento educativo en lectura.

Gráfico 1.123: Relación entre el puntaje obtenido en PISA 2012 y la variación 2012-2000



Fuente: IIE sobre la base de OECD (2013).

En términos de desempeño en lectura, el puntaje de Argentina no difiere estadísticamente del obtenido por los siguientes países: Túnez, Colombia, Jordán, Malasia, Indonesia, Albania y Kazajistán. Por otra parte, es de destacar que Argentina obtuvo uno de los puntajes más bajos de América Latina y fue superado por todos los países participantes a excepción de Perú. Este país, a diferencia de Argentina, se encuentra en inmerso en una mejora continua de su calidad que se tradujo en un incremento de 57 puntos en el puntaje de lectura desde la primera edición del programa hasta la actualidad. Otra comparación importante de notar es la que se da con Chile y México, países que teniendo niveles similares a Argentina en 2000, han mejorado o mantenido constante su desempeño mientras que Argentina ha empeorado (ver Cuadro 1.22).

Cuadro 1.22: Puntaje de lectura en PISA. Período 2012 y variaciones 12-00 y 12-09

		Variación	
	2012	2012-2000	2012-2009
Argentina	396	-22	-2
Brasil	410	14	-2
Chile	441	32	-8
Colombia	403	-	-10
Costa Rica	441	-	-2
México	424	2	-2
Perú	384	57	14
Uruguay	411	-	-14
CABA	429	-	-
América Latina	411	11	-2

Fuente: IIE sobre la base de PISA, OECD.

Otra alternativa para valorar el resultado educativo es en función del porcentaje de estudiantes que no alcanzan el nivel de competencias mínimas que les permita participar efectiva y productivamente en la vida (nivel 2), definido en 407 puntos.

En Argentina, el 53,6% de los estudiantes de 15 años no alcanzan el nivel 2 de competencias básicas. Es decir, tan solo el 46,4% de los estudiantes se encuentran en el nivel 2 o encima de este. Nuevamente, de los países latinoamericanos que participaron en PISA, solamente Perú se encuentra en una peor situación relativa que Argentina y este se destaca por ser el país con mejoras más importantes. A su vez, el porcentaje de estudiantes por debajo del nivel 2 se ha incrementado en 9,7 puntos porcentuales desde el año 2000 y Argentina es el único país latinoamericano en el cual tal porcentaje ha ascendido (ver Cuadro 1.23).

Cuadro 1.23: Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel 2. Período 2012 y variaciones 12-00 y 12-09

		Variación	
	2012	2012-2000	2012-2009
Argentina	53,6%	9,7	2,0
Brasil	49,2%	-6,6	-0,4
Chile	33,0%	-15,2	2,5
Colombia	51,4%	-	4,3
Costa Rica	32,4%	-	-0,2
México	44,1%	-3,1	1,0
Perú	59,9%	-19,7	-4,9
Uruguay	47,0%	-	5,1
CABA	31,7%	-	-
América Latina	48,0%	-5,2	0,4

Fuente: IIE sobre la base de PISA, OECD.

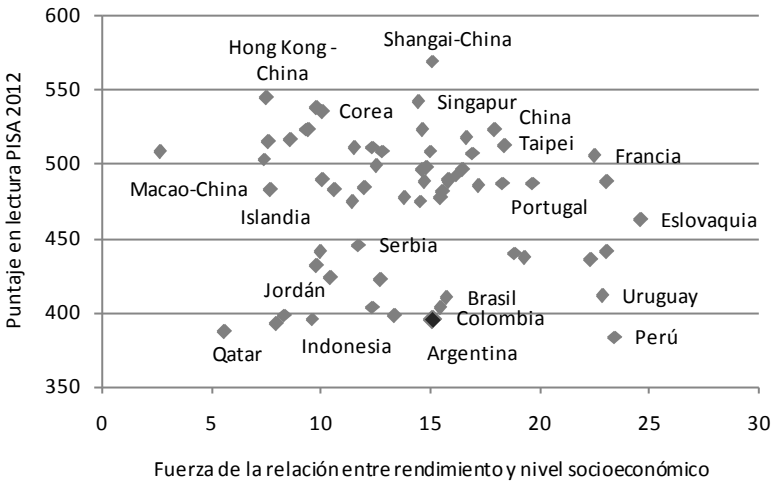
Si, por el contrario, se pone la atención en los estudiantes de mayor desempeño, se advierte que solamente el 0,6% se encuentran por encima del nivel 5. En relación al año 2000, dicho porcentaje se redujo en 1,2 p.p.

Otro indicador importante, refiere a la equidad educativa. En este sentido, PISA define una situación de equidad como aquella situación en la que se provee a todos los estudiantes, independientemente de su género, nivel socioeconómico, etc., las mismas oportunidades para beneficiarse de la educación. Esto implicaría que el nivel socioeconómico tiene bajo o ningún impacto en los resultados educativos y que todos tienen acceso a recursos educativos de ca-

lidad y a oportunidades de aprendizaje. Por ejemplo, se considera que mientras mayor sea el impacto del nivel socioeconómico del estudiante sobre su performance académica menos equitativo será el sistema educativo (OECD, 2013). Por tanto, la fuerza de la relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento será utilizada como medida de equidad.

En el Gráfico 1.124 se presenta la relación entre el puntaje obtenido en la más reciente evaluación y la medida de equidad anteriormente mencionada. A partir del mismo se pueden extraer algunas interesantes conclusiones. Por un lado, se pone de manifiesto que es posible tener equidad y buenos resultados al mismo tiempo. Algunos sistemas educativos, como por ejemplo Hong Kong, Macao, Estonia, Finlandia, Canadá y Japón, han demostrado que es posible asegurar resultados educativos equitativos al mismo tiempo que se encuentran entre los países de mejor desempeño. Por tanto, no es necesario sacrificar la performance para alcanzar mejoras en términos de equidad.

Gráfico 1.124: Relación entre puntaje obtenido en PISA 2012 y equidad



Fuente: IIE sobre la base de OECD (2013).

Argentina, por su parte, se encuentra en la parte intermedia e inferior, lo cual indica que tiene bajo rendimiento y los niveles de equidad se encuentran en torno al promedio. En situación similar se encuentran Colombia, Brasil y Malasia. Es importante, en consecuencia, tomar como aprendizaje de este gráfico que tener buenos resultados en términos de equidad no justifica un bajo rendimiento promedio.

1.11.5 Vulnerabilidad de los jóvenes

Para concluir este apartado, es pertinente realizar una pequeña reflexión sobre un tema que ha adquirido gran importancia en el último tiempo y que pone nuevamente en cuestión la inclusión social. Este es el caso de los jóvenes que tienen entre 16 y 24 años y se encuentran en situación de vulnerabilidad social, es decir, no estudian ni trabajan (los denominados *ni ni*). En el segundo trimestre del año 2013, 775 mil jóvenes que se encontraban en tal situación y representaban a casi el 20% del total de su grupo etario. Se destaca que este porcentaje, si bien presenta fluctuaciones entre 18% y 22%, no ha evidenciado mejoras importantes en una década de bonanza en el mercado laboral.

Como bien lo señala Kritz (2013), estos jóvenes constituyen un caso extremo de exclusión puesto que por lo general son desertores tempranos del sistema educativo, con lo cual su nivel de habilidades es muy pobre, lo que se suma a su escasa experiencia laboral. Por tales motivos, tienen una baja probabilidad de éxito en el mercado laboral formal y se desata un círculo vicioso que les impide superar la situación de vulnerabilidad.

Más preocupante es aún la falta de incentivos e interés por integrarse en la sociedad. Alrededor de 550 mil jóvenes no estudian, no trabajan y no desean hacerlo tampoco (los *ni ni ni*). Esto implica que el 14% de las personas entre 16 y 24 años no pretenden siquiera salir de la situación de vulnerabilidad que los caracteriza. Cabe notar, que los denominados *ni ni ni* son hoy un 32% más que en 2003.

En este marco, se presentan por parte del gobierno nacional y provincial programas tendientes a reinsertar a los jóvenes en la sociedad. El *Progresar*, a nivel nacional, destinado a jóvenes entre 18 y 24 años, consiste en una ayuda económica de $600, con la condición de que asistan a algún establecimiento educativo y presenten certificados de salud. El Gobierno de la provincia Córdoba, por su parte, anunció el programa *Confiamos en Vos*, destinado a quienes tienen entre 14 y 24 años. La magnitud de la ayuda económica se encuentra entre $600 y $1.500 pesos según la edad y los de mayor edad recibirán capacitación laboral y tendrán la posibilidad de acceder a pasantías.

En este sentido, resulta imprescindible destacar la importancia de fortalecer el vínculo educación/trabajo a los fines de favorecer la inclusión de los jóvenes a la fuerza laboral. Con lo cual, el éxito o fracaso de los programas anunciados dependerá fuertemente de la medida en que atiendan a esta cuestión.

Anexo 1.1: Escenarios de crisis en la evolución económica argentina[130]

Cuando se analiza el entorno económico actual, caracterizado por una alta incertidumbre, conviene repasar algunos antecedentes históricos que lo preceden. A grandes rasgos, desde fines del siglo XIX el país tuvo dos quiebres preponderantes en la trayectoria de su desarrollo económico. El primero fue a partir de la segunda década del siglo pasado, cuando el cociente entre la tasa de crecimiento del PBI per cápita argentino y el de los países con quienes compartía el liderazgo mundial comenzó a caer en forma casi continua sin perspectivas de cambio. El segundo se observó hacia la mitad de la década de 1970, en el momento en que la propia trayectoria a largo plazo del nivel de actividad económica se quiebra, iniciándose un período de pronunciada caída que culmina años después en los mínimos de la hiperinflación y el default. Actualmente, Argentina se encuentra frente a un programa económico que tiene síntomas de estar agotado, con reformas estructurales y organizacionales pendientes y un bajo aprovechamiento de las excepcionales perspectivas del entorno. El desafío es evitar que el desenlace de la situación actual aparte al país por largo tiempo del camino de la recuperación, que busca dejar atrás casi un siglo de crecimiento promedio poco satisfactorio.

A1.1.1 Antecedentes

Argentina se ha caracterizado por su rápida salida después de las crisis económicas, no siendo tan claro si ha tenido la misma capacidad de aprender a evitar la repetición de los errores que las provocaron. Este capítulo se concentra en analizar las recientes crisis de la economía, y a partir de ellas se evalúa el enfoque y los probables resultados de la política económica en curso. A fin de ubicar en perspectiva los escenarios de crisis, se describen brevemente a continuación los dos quiebres en la trayectoria del PBI per cápita desde comienzos del siglo pasado.

Primer quiebre (en relación a los países avanzados)

Argentina se ubicó en el año 1908 como la séptima nación de mayor ingreso per cápita mundial, de acuerdo a las series temporales de Angus Maddison. A partir de allí, comienza a perder posiciones en relación a los países avanzados con los que había compartido los primeros lugares[131].

Son numerosas las evaluaciones sobre las causas de la declinación relativa de Argentina cuando se la compara con otros países. Dos factores estructurales parecen predominar en los análisis recientes sobre el tema: las características y evolución de sus instituciones y cultura, y dentro de ellas la educación[132].

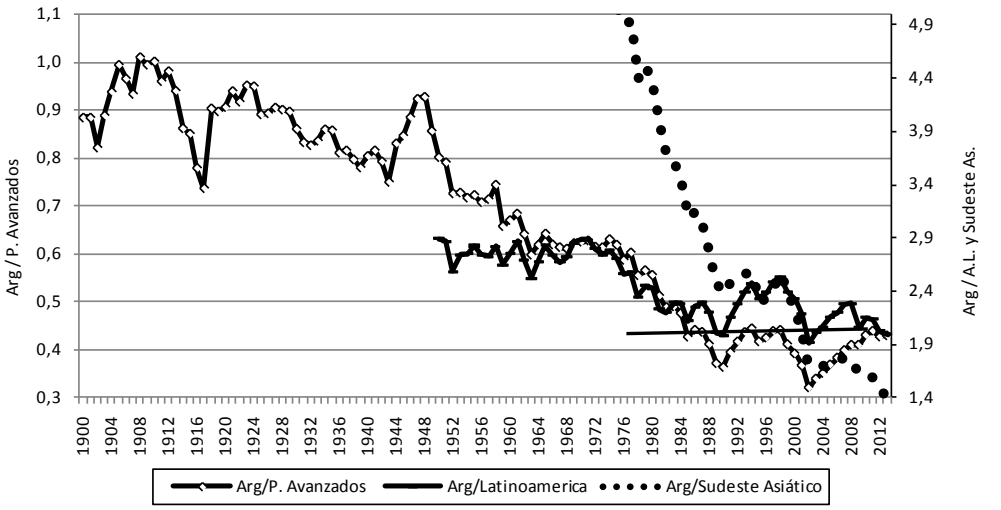
En el Gráfico A1.1 se aprecia la trayectoria del PBI per cápita de Argentina comparado con tres grupos de naciones: las más avanzadas, las correspondientes a América Latina y las del Sudeste Asiático. Luego de las hiperinflaciones y el default recientes pareciera haberse encontrado un piso a la caída relativa que caracterizó al país, excepto en el caso de Asia, que en promedio continúa ganando posiciones respecto a Argentina y el resto del mundo.

[130] Este capítulo es autoría de Raúl Hermida

[131] Se toma como países avanzados aquellas naciones consideradas en el trabajo realizado por Llach J. J. y Lagos M. "Claves del retraso y del progreso argentino", Año 2011. Estos países son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Noruega, Suecia, Suiza, Australia, Canadá, EEUU y Nueva Zelanda.

[132] Ver "El Balance de la Economía Argentina 2012", Capítulo Desarrollo Económico e Instituciones en Argentina"

Gráfico A1.1: Coeficientes de la evolución del PBI per cápita de Argentina en relación a distintos grupos de países. Período 1900 a 2013 (e)



Nota: (e) estimado
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Angus Maddison – Groningen Growth and Development Center.

Obsérvese en el gráfico que el cociente entre Argentina/Países Avanzados y Argentina/Latinoamérica encontró su punto más bajo en el default.

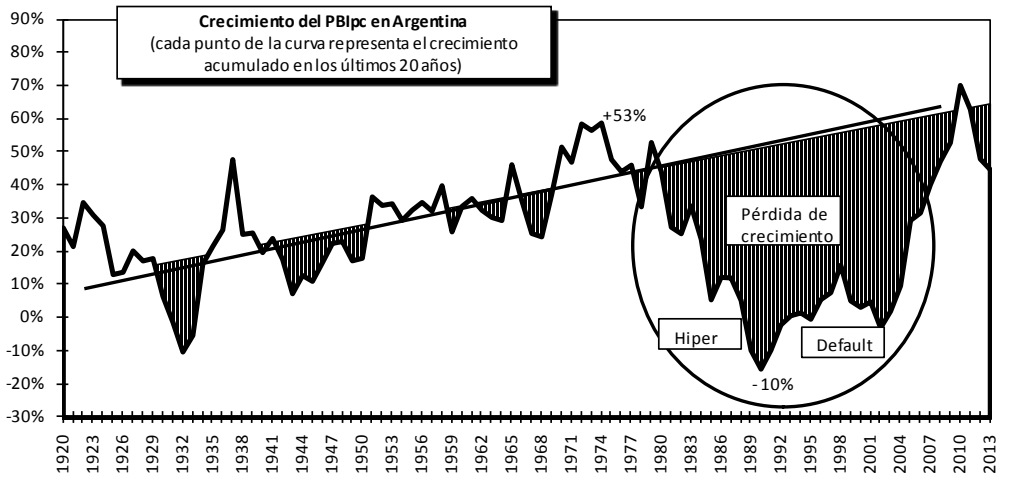
Segundo quiebre

Para identificar un cambio sostenido en la tendencia del nivel de actividad económica de Argentina conviene considerar períodos prolongados, debido a la amplitud y recurrencia del ciclo económico del país, influenciado por la aparición de desequilibrios macroeconómicos con alta inflación y/o incumplimiento de compromisos financieros. Esta es la razón por la que en el Gráfico A1.2 se reproduce la tasa de aumento del PBI per cápita durante los últimos veinte años acumulados con anterioridad a cada punto de la curva resultante, a fin de obtener valores tendenciales que atenúen los comportamientos cíclicos. La curva comienza con un crecimiento relativamente bajo debido al impacto global de las dos guerras mundiales y la Gran Depresión del treinta, pero se sostiene en niveles crecientes hasta mediados de la década de 1970, momento en el que se interrumpe abruptamente para ingresar a un período de alrededor de 38 años, donde se acumulan valores registrados significativamente por debajo de la tendencia anterior[133]. El quiebre también se produce en los países desarrollados pero de una manera menos abrupta, motivado por diversos factores entre los que se destacan el abandono por parte de EE.UU. del patrón oro en 1971 y las crisis del petróleo de 1973 y 1979[134].

[133] Si la longitud del período que se elige para acumular el crecimiento del PBI es de una duración mayor a los 10 años, los principales rasgos de la curva no varían en relación a la tendencia que se expresa en el Gráfico.

[134] Desde mediados de 1975 hasta 1990 Argentina reduce su tasa de crecimiento acumulada de 20 años desde un 50% a (-) 10%, mientras que los países avanzados lo hacen de un promedio del 80% a un 40%.

Gráfico A1.2: Evolución del PBI per cápita acumulado durante los últimos veinte años (graficados en cada punto de la curva). Período 1920 – 2013 (e)



Nota: (e) estimado
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Angus Maddison y OJF.

La magnitud de la pérdida acumulada durante los 38 años de la historia económica argentina, que se marcan en el área sombreada del gráfico rodeada por un círculo, es demasiado gravosa como para repetirla.

Cuadro A1.1: Comparación entre la evolución del PBI real y el proyectado en base a la tendencia 1900-1975 (valores acumulados entre 1976 y 2013)

	Valor Observado	Valor Proyectado con la tendencia 1900-75	Diferencia
PBI per cápita. Año 2013 (a precios año 1993) –$-	10.098	17.438[1]	72,7%
Suma PBI total de los años 1976 al 2013 (a precios año 1993) – Millones $-	9.796.608	14.789.582[1]	50,9%

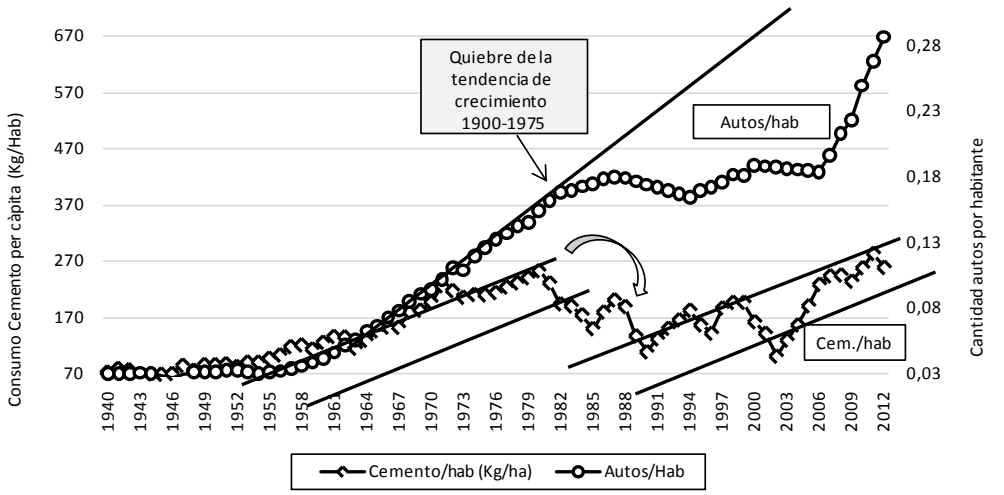
1. Si se hubiese logrado el objetivo de mantener la tendencia 1900-75 durante el período 1976-2013, la tasa resultante promedio de crecimiento del PBI per cápita habría sido del 2,5 % anual acumulada durante los 38 años. En el año 2013 el crecimiento acumulado en 20 años habría alcanzado el 63,8% o sea el nivel de la línea de tendencia 1900-75 para ese año. El 50% de incremento de la suma total del PBI equivale a once veces el valor agregado por la economía en el año 2013.

Nota: los valores del período 2008 a 2013 han sido corregidos con el IGA del Estudio OJF.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, INDEC y OJF.

Argentina parece estar superando la caída que sufrió a partir de la década de 1970, ya que luego del default creció a una tasa promedio significativamente elevada. Pueden mencionarse numerosos factores que explican este comportamiento, entre los que se señalan los siguientes: i) equilibrio macroeconómico que se mantuvo hasta el año 2007, ii) niveles de actividad bajos al comienzo del período, iii) alta capacidad ociosa inicial, iv) gran recuperación en el precio de las commodities, v) fuerte expansión fiscal y monetaria, vi) utilización de flujos de fondos de inversión para impulsar el consumo (caso de la energía), vii) incumplimiento de compromisos financieros que se habían contraído antes del default, viii) alto endeudamiento interno (últimamente con el Banco Central). La enumeración no es taxativa, pero permite observar que la mayoría de estas condiciones no pueden repetirse en el futuro. Argentina debería intentar crecer a través de una mayor inversión y un aumento en la productividad de sus recursos en vez de quedar sujeta a los avatares en los cambios del entorno mientras busca modelos de crecimiento de dudosa efectividad.

La pérdida en el nivel de actividad que provocó el abrupto quiebre en la tendencia de crecimiento de largo plazo del país también afectó la acumulación de capital invertido y el desarrollo de la infraestructura. En el Gráfico A1.3 se reproduce la evolución de la cantidad de automotores por habitante desde el año 1940, medidos sobre el eje vertical de la derecha, apreciándose que hacia fines de la década de 1970 y por aproximadamente veinte años el indicador se mantuvo estancado. La evolución del volumen de despachos de cemento portland también sufrió un quiebre que recién se recupera a comienzos de la década de 1990, pero desde niveles relativamente más bajos que la trayectoria anterior y con una significativa caída durante la crisis del default.

Gráfico A1.3: Evolución de los despachos de cemento y el stock de automotores en Argentina



Nota: Con la tendencia de crecimiento económico verificada hasta mediados de la década de 1970 hoy se tendría un automotor cada 2,5 habitantes y consumiríamos cerca de 450 kg de cemento per cápita. Estas cifras son razonables para un país con un extenso territorio y una enorme concentración económica y poblacional alrededor del puerto, que deberían cambiar.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFCP y Adefa.

Ambos indicadores son una clara muestra de las consecuencias de la repetición de los errores de política económica a lo largo del tiempo, que tendrán su peso sobre las próximas generaciones y que hoy están afectando la calidad de vida de la población.

A1.1.2 Rasgos de las anteriores crisis y su relación con la incertidumbre actual[135]

A fin de aproximarse a las consecuencias que podría tener sobre la economía argentina subestimar los errores repetidos en el pasado, conviene repasar las series temporales trimestrales de las principales variables monetarias y financieras que los caracterizaron, comenzando en el Cuadro A1.2 con el escenario del denominado "Rodrigazo".

Esta crisis se la recuerda por la rápida aceleración de los precios y una fuerte devaluación, que fueron precedidos por una gran distorsión en los precios relativos producto de políticas cortoplacistas que priorizaron el consumo y los intereses corporativos sobre el desarrollo económico

[135] En este punto, se excluye del tratamiento la denominada "Crisis de la Deuda", una de las cuatro fluctuaciones cíclicas de gran tamaño (crisis) que se vivieron desde el año 1970 en adelante, porque no tiene el carácter de las crisis predominantemente auto infligidas de las otras tres que son las que se pretende repasar en este trabajo, aunque en el resto del análisis se tratan algunos aspectos relacionados con sus efectos.

a largo plazo. Obsérvese la enorme depreciación de nuestra moneda durante aproximadamente la mitad del período analizado en el Cuadro A1.2 y la reversión posterior en la segunda mitad.

También puede apreciarse que en el segundo trimestre del año 1976 ya se había perdido el 56% del agregado monetario M3 per cápita respecto al año anterior[136]. La variable M3, expresada como porcentaje del PBI, pasó de representar desde el 19% del producto en el segundo trimestre del año 1975 a solo el 6,5% en igual trimestre del año siguiente. La tasa de interés pasiva real fue negativa durante todo el período.

En cuanto a las variables nominales, el índice de precios mayoristas que alcanzaba el 32% anual hacia el cuarto trimestre del año 1974 llegó al 800% un año y medio después. Cuando se evalúan las perspectivas actuales de la economía argentina, no debe perderse de vista que la aceleración inflacionaria que se produjo hace casi 40 años atrás fue consecuencia de las políticas adoptadas por los distintos gobiernos y las actitudes defensivas de los agentes involucrados frente a la erosión en el valor de sus activos. El comportamiento se perfeccionó con nuevas experiencias repetidas en varias ocasiones posteriores.

Aproximadamente quince años después del "Rodrigazo", Argentina vivió la experiencia de una larga hiperinflación donde se volvió a demostrar la creciente fragilidad de las instituciones económicas y la incapacidad de la dirigencia para fortalecerlas.

El impacto de la hiperinflación sobre el nivel de actividad fue peor que en el caso del "Rodrigazo", cayendo el PBI per cápita casi un 14% en el primer trimestre del año 1990. También durante la hiperinflación se llegó a perder el 73% del valor real de M3 durante el mismo trimestre. De la misma manera que en la crisis anterior, se produjo una fuerte depreciación del peso –considerando el tipo de cambio paralelo- en la primera mitad del período seleccionado y luego se revirtió.

136 M3 se deflacta por el índice de precios mayoristas para considerarlo en términos de sus valores constantes.

Cuadro A1.2: Evolución de algunas variables económicas y financieras durante el denominado "Rodrigazo"

Variables	Trimestres										
	IV 74	I 75	II 75	III 75	IV 75	I 76	II 76	III 76	IV 76	I 77	II 77
PBIpm per cápita ($1993) – Variación interanual	1,3%	- 0,1%	- 0,9%	- 3,7%	- 3,9%	- 2,6%	- 3,6%	0,5%	- 0,3%	2,9%	6,7%
M3 per cápita real ($1993) - Variación interanual	21%	- 3%	- 24%	- 52%	- 49%	- 56%	-56%	-14%	- 8%	21%	79%
Tipo de Cambio Real $/US$ Paralelo - Variación interanual	63%	60%	88%	51%	72%	73%	- 27%	- 35%	- 59%	-65%	- 35%
Tasa de Interés Promedio Real Anualizada	- 18%	- 51%	- 78%	- 83%	- 17%	- 94%	- 42%	- 27%	1%	- 15%	- 1%
Índice de Precios Mayorista (IPIM) - Variación interanual	32%	59%	97%	247%	324%	548%	800%	460%	399%	245%	121%
Devaluación Dólar Oficial - Variación interanual	0%	33%	189%	529%	742%	980%	1.125%	698%	515%	36%	46%
Brecha Tipo de Cambio Paralelo/Oficial	155%	184%	198%	142%	210%	138%	38%	15%	18%	2%	1%

Nota: En el cálculo de las variaciones del tipo de cambio puede haber diferencias con otras fuentes según se tome el promedios mensual y/o trimestral o bien el valor del último día de cada período.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec, BCRA, Ámbito Financiero y otros.

Cuadro A1.3: Evolución de algunas variables económicas y financieras durante la hiperinflación

Variables	Trimestres										
	IV 88	I 89	II 89	III 89	IV 89	I 90	II 90	III 90	IV 90	I 91	II 91
PBIpm per cápita ($1993) - Variación interanual	- 4,5%	- 5,4%	-10,6%	-11,7%	- 5,9%	- 13,6%	- 4,7%	4,2%	1,7%	6,6%	10,9%
M3 per cápita ($1993) - Variación interanual	2%	14%	- 23%	- 36%	- 27%	- 73%	- 49%	-20%	- 27%	84%	81%
Tipo de Cambio Real $/US$ Paralelo- Variación interanual	-21%	- 2%	114%	33%	50%	- 2%	- 66%	- 53%	- 65%	- 54%	- 39%
Tasa de Interés Promedio Real Anualizada	92%	91%	- 2%	- 96%	28%	s/d	41%	24%	117%	- 18%	5%
Índice Merval/ Tipo de Cambio Paralelo- Variación interanual	108%	100%	37%	51%	108%	33%	99%	10%	-29%	30%	52%
Índice de Precios Mayoristas (IPIM) - Variación interanual	421%	396%	1.294%	4.345%	4.342%	14.885%	5.741%	1.149%	1.050%	278%	132%
Devaluación Dólar Oficial - Variación interanual	270%	233%	1.778%	5.479%	6.160%	23.109%	3.849%	815%	573%	151%	94%
Brecha Tipo de Cambio Paralelo/Oficial	21%	86%	42%	20%	20%	59%	38%	15%	18%	0%	0%

Nota: En el cálculo de las variaciones del tipo de cambio puede haber diferencias con otras fuentes según se tome el promedios mensual y/o trimestral o bien el valor del último día de cada período. Por ejemplo, el sitio de Internet del BCRA no cuenta con información diaria del tipo de cambio oficial en los períodos de mayor inflación.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec, BCRA, Ámbito Financiero y otros.

Las variables nominales mostraron más exuberancia que en el "Rodrigazo", con una inflación que trepó al 14.885% anual equivalente durante el primer trimestre de 1990. Una de las características que retrataron la economía de esa época fue el abandono de los objetivos de productividad y eficiencia en un entorno cortoplacista, donde las expectativas jugaban un rol preponderante y los especialistas en finanzas predominaban sobre las demás áreas dentro de las organizaciones productivas.

El Mercado de Valores, que al comienzo de la crisis veía afectadas las cotizaciones de las empresas por la permanente devaluación de la moneda local, resultó a la postre un buen refugio frente a tanto desorden. Haber subestimado en aquel entonces el enorme daño que produce la inflación sobre el proceso económico debería servir de lección para quienes tienen la responsabilidad de conducir la economía argentina en la actualidad. Una vez desatada la puja por la distribución del ingreso, la inercia inflacionaria se conjuga con los intereses políticos en pugna y resulta muy difícil imponer las condiciones iniciales que apunten a atenuar los costos de cualquier salida de la crisis. La experiencia del "Rodrigazo" y la hiperinflación indican que debió llegarse a una situación extrema, donde la economía se quedó casi sin dinero y la actividad económica cayó sustancialmente, para que recién se construyera el consenso necesario en la búsqueda de una salida.

La tercera crisis que se trata en este punto fue el default del año 2001, que también fue precedido por un enorme déficit fiscal acumulado durante los últimos años y una gran distorsión de los precios relativos por la fuerte apreciación cambiaria y los bajos precios internacionales de las materias primas.

La inflación durante el default fue bastante menor que en las otras dos crisis económicas, de la misma manera que la devaluación nominal y la brecha cambiaria. Sin embargo, el default dejó una caída del PBI per cápita mayor a la que se había registrado durante la hiperinflación. Otro aspecto a señalar es que la alta tasa de interés real pasiva negativa -anualizada alcanzó al -64% en el segundo trimestre del año 2002- contribuyó significativamente a explicar la caída del M3 per cápita expresado en términos reales. Como en ese momento había una gran incertidumbre sobre la evolución del dólar, el comportamiento se exacerbó y los inversores no encontraron refugio en el sistema. Debe señalarse que la subestimación de las divergencias entre las tasas nominales de interés y la inflación constituye una de las características de la cultura económica que prevaleció en los años donde las crisis se repitieron con tanta intensidad y frecuencia. Las distintas administraciones que gobernaron durante las mismas siempre encontraron la forma de cobrar un alto impuesto inflacionario.

Cuadro A1.4: Evolución de algunas variables económicas y financieras durante el default

Variables	Trimestres										
	III 00	IV 00	I 01	II 01	III 01	IV 01	I 02	II 02	III 02	IV 02	I 03
PBIpm per cápita ($1993) - Variación interanual	- 1,6%	- 2,9%	-2,4%	-1,6%	- 5,9%	- 11,6%	- 16,1%	- 15,0%	- 10,7%	- 4,4%	4,3%
M3 per cápita ($1993) - Variación interanual	- 1,6%	- 2,4%	0,2%	- 3,0%	-11,4%	- 14,5%	- 21,2%	-51%	- 55%	- 50%	- 43%
Tipo de Cambio Real $/US$ Paralelo- Variación interanual	3%	4%	3%	2%	3%	2%	101%	170%	170%	33%	-14%
Índice Merval/ Tipo de Cambio Paralelo- Variación interanual	0%	- 22%	- 19%	- 12%	- 38%	- 45%	- 58%	- 75%	- 67%	- 45%	- 12%
Embi – Embi Arg Promedio Trimestral	-4	48	30	222	569	1.922	3.729	4.828	5.736	5.456	5.641
T. Interés P. Real Anualizada - Variación interanual	3%	19%	13%	19%	41%	45%	- 66%	- 54%	20%	36%	20%
Índice de Precios Mayoristas (IPIM) - Variación interanual	4,2%	4,0%	0,3%	- 0,6%	- 2,8%	- 6,0%	13,9%	71,5%	107%	118%	82,3%
Devaluación Dólar Oficial - Variación interanual	0%	0%	0%	0%	0%	0%	106,8%	229%	263%	256%	53%
Brecha Tipo de Cambio Paralelo/Oficial	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,6%	0,9%	0,2%	0,5%	0,5%

Nota: El cálculo de la tasa pasiva real de interés fue realizada para plazos fijos promedio de más de $1.000.000 y deflactada por el Índice de Precios Mayorista.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec, BCRA, Ámbito Financiero y otros.

Una característica común en los tres casos expuestos es que durante las crisis se perdió más de la mitad de los agregados monetarios y el dólar fue un refugio de valor cada vez más importante para los ahorristas. Otra de ellas fue la continua subestimación sobre la importancia de los mercados financieros y su prestigio en los ámbitos internacionales. Por ejemplo, durante el default la diferencia entre la tasa de riesgo país de Argentina en relación al promedio de los países emergentes pasó de -4 puntos en el tercer trimestre del año 2000 a más de 5.000 puntos en el tercer trimestre del año 2002, implicando para Argentina el virtual cierre del mercado de capitales. En la misma crisis, el Merval perdió más del 50% de su valor como consecuencia de la pesificación del giro de los negocios y el patrimonio de las empresas cotizantes.

A continuación, se incluyen en el Cuadro A1.5 algunas variables económicas y financieras desde el segundo trimestre del año 2011 hasta fines del año 2013, con el propósito de analizar si existen indicadores que señalen la incubación de una crisis sobre la base de la comparación con las situaciones anteriores y las consecuencias de las políticas aplicadas durante el período. En una primera aproximación se aprecia que las variables cambiarias se aceleran junto con una ampliación de la brecha entre el tipo de cambio oficial y el informal. El agregado monetario M3 se mantiene relativamente estable y la sobretasa que indica el diferencial del riesgo país con el resto de los mercados emergentes prácticamente se duplica en los tres años y medio del análisis (Embi – Embi Argentina). El índice de precios al consumidor muestra una preocupante aceleración sobre niveles muy elevados, pero lejos de lo que ocurría en crisis anteriores. La tasa de interés pasiva real anualizada se mantiene negativa en alrededor de 9,5% y el índice Merval expresado en dólar informal muestra una cierta recuperación al final del período.

Si bien el agregado monetario M3 se mantiene relativamente constante, su evolución futura debería preocupar al gobierno. La reducción del tamaño del mercado financiero local y las altas tasas de interés reales negativas agregan una complejidad más al manejo de la coyuntura económica, debido a la búsqueda incesante de alternativas de inversión por parte de los ahorristas, que perciben la caída en el precio de los activos inmobiliarios y la rápida obsolescencia y pérdida de valor de los bienes de consumo durable como otra incertidumbre que afecta la inversión.

Cuadro A1.5: Evolución de algunas variables económicas y financieras en el escenario reciente

Variables	Trimestres										
	II 11	III 11	IV 11	I 12	II 12	III 12	IV 12	I 13	II 13	III 13	IV13[1]
PBIpm per cápita ($1993) – Variación interanual	5,1%	5,7%	3,9%	3,6%	- 2,1%	- 1,7%	- 0,6%	0,6%	6,4%	3,5%	2,6%
M3 per cápita ($1993) - Variación interanual	6,7%	6,8%	1,7%	0,9%	- 1,1%	- 0,3%	3,6%	3,2%	3,4%	2,0%	- 2,9%
Tipo de Cambio Real $/US$ paralelo- Variación interanual	- 10%	- 9%	- 4%	- 3%	6%	19%	11%	31%	31%	13%	23%
Índice Merval/ Tipo de Cambio Paralelo- Variación interanual	37%	9%	- 29%	- 32%	- 46%	- 43%	- 32%	- 26%	- 6%	12%	42%
Embi – Embi Arg Promedio Trimestral	296	396	528	480	702	705	759	860	904	757	727
Tasa de Interés Pasiva Real Anualizada	- 9%	- 11%	- 5%	- 11%	- 10%	- 10%	- 10%	- 8%	- 6%	- 12%	- 12%
Índice de Precios Consumidor (Congreso) - Variación interanual	24,3%	24,0%	23,0%	22,8%	23,7%	24,1%	24,9%	25,3%	23,7%	25,1%	26,4%
Devaluación Dólar Oficial - Variación interanual	4,6%	5,7%	7,3%	8,2%	9,0%	10,7%	11,5%	15,7%	17,8%	21,1%	20,5%
Brecha Tipo de Cambio Paralelo/Oficial	4,5%	4,8%	9,1%	10,2%	23,1%	36,9%	33,5%	53,5%	67,3%	58,0%	60,3%

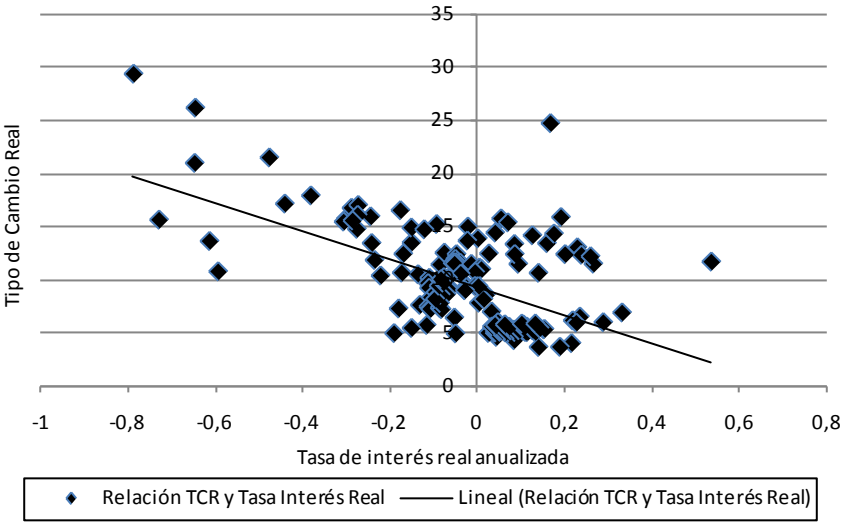
Nota: 1. Valores estimados

Nota: Los valores trimestrales expresados en el cuadro y las diferencias entre ellos son calculados como promedio del período.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec, BCRA, Ámbito Financiero y otros.

A pesar de la volatilidad y discontinuidad en las políticas económicas, con el desaliento permanente al crecimiento del mercado financiero, bancario y de capitales, la relación entre la tasa de interés real y el tipo de cambio real se mantiene a lo largo de los últimos años tal como puede observarse en el Gráfico A1.4. En la medida que disminuye la tasa de interés, el tipo de cambio tiende a depreciarse afectando las expectativas y acelerando la inflación.

Gráfico A1.4: Relación entre la tasa de interés real y el tipo de cambio real promedio trimestral en el período 1970-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, F. R. Saint Louis, Ámbito Financiero, Indec.

Subestimar este comportamiento puede conducir a errores en la política económica y generar efectos contrarios a los objetivos propuestos. Otro obstáculo a un buen manejo de la coyuntura económica es no prestarle atención suficiente y/o distorsionar los indicadores de inflación que a su vez ocasionan errores en el cálculo de la tasa de interés y el tipo de cambio real. Tampoco es conveniente ignorar la existencia de la brecha cambiaria en un entorno caracterizado por circunstancias históricas que arrastran comportamientos repetidos durante muchas décadas.

A1.1.3 Entorno de la evolución económica y social reciente

El país logró salir en forma rápida del default y reducir una proporción importante del nivel de pobreza que afectaba a la mitad de su población[137]. Sin embargo, desde que irrumpió la crisis mundial originada en las hipotecas subprime, seis años después de la suspensión del pago de nuestra deuda, el promedio de crecimiento se situó por debajo de las economías latinoamericanas más destacadas y aumentó la volatilidad en el comportamiento del nivel de actividad[138]. Desde la crisis del default hasta el presente las desigualdades se atenuaron, fundamentalmente por el fuerte aumento del gasto social y el crecimiento económico, pero no hubo un cambio significativo que modificara la mayoría de sus causas más profundas[139].

[137] Según EDSA 2004-2010 (n=2.100 hogares) y EDSA-Bicentenario 2010-2016 (n=5.700) hogares, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, la tasa de pobreza (personas) disminuyó desde el 50,9% en el año 2003 al 24,5% en el año 2012.

[138] A partir del año 2007 se corrigen los valores provistos por INDEC en base al IGA del Estudio Orlando Ferreres.

[139] Ver Agustín Salvia, "Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes", Programa del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina. Año 2013. En el trabajo se analizan indicadores como empleo precario, subempleo inestable, trabajadores sin seguridad social, hacinación y contaminación, déficit de conexión a la red cloacal (34,1% de la población afectada), abandono en la escuela secundaria (37% de los jóvenes), jóvenes que no estudian ni trabajan (20% de los jóvenes) delito y discriminación. Ellos son alguno de los factores que definen una situación de exclusión social que persiste. A pesar que el total de los programas sociales pasó de abarcar el 12,4% de los hogares urbanos en el año 2003 al 23,5% en el año 2012, no se han logrado progresos estructurales realmente significativos, más allá de los efectos correspondientes a la fase expansiva del ciclo económico posterior a la crisis del año 2002, que por sus características y duración promedio no define necesariamente un cambio de tendencia de largo plazo.

La experiencia indica que la tarea de sostener con firmeza una reducción en la brecha de ingresos de la población y al mismo tiempo crecer satisfactoriamente no se alcanza con el solo uso de las transferencias fiscales hacia los sectores más desfavorecidos. Es imprescindible que simultáneamente se generen las condiciones para que los destinatarios del gasto se encuentren integrados al sistema económico y social, comenzando a generar el valor agregado que reduzca su dependencia del sector público. Poco se está haciendo en ese sentido, especialmente en las provincias más pobres del interior del país. Por otra parte, el crecimiento económico no está siempre asociado a la disminución de la desigualdad y pobreza, aun cuando crea las condiciones para comenzar a superarlas[140][141].

Algunos síntomas que afectan a nuestro país, como el aumento en la intensidad de los conflictos sociales y la evolución de los resultados de las pruebas PISA desde el año 2000 al 2012, parecen confirmar que desde hace décadas se continua priorizando el crecimiento económico, especialmente el consumo, y postergando la necesidad de encarar reformas esenciales como la del sector público o la del sistema educativo.

Esta visión cortoplacista no cambia en la actualidad si se considera el enfoque adoptado por el actual gobierno. El mismo intenta un cambio drástico en la forma de funcionamiento de los mercados, interviniendo hasta en la formación de los precios dentro de las cadenas de valor y repitiendo acuerdos que tienen dudosa efectividad. En última instancia, el resultado de estas políticas termina concentrando el poder de decisión en pocas manos, aprovechando las ventajas financieras otorgada por una situación favorable en el ciclo del precio de las commodities.

Otro de los graves problemas que enfrenta Argentina es la preocupante distorsión en los precios relativos que ha descapitalizado importantes sectores económicos como el energético. Esto ha generado al mismo tiempo actividades de baja productividad relativa que gravitan negativamente sobre la balanza comercial. En el sector externo, la salida de capitales consume gran parte del saldo comercial de los sectores más competitivos, debilitando los intentos de sustitución de importaciones del gobierno y obligándolo a utilizar un mayor gasto público y expansión monetaria para mantener el nivel de actividad. También se suman las escasas oportunidades de inversión, afectadas por la alta presión impositiva y los controles de precios.

Por último, el equilibrio fiscal, monetario y de balanza de pagos que se logró durante los primeros años posteriores al default se ha perdido, en gran parte como consecuencia del enfoque teórico adoptado, que no tiene antecedentes prácticos exitosos y que se implementó de una manera poco consistente[142].

A pesar de todas las dificultades mencionadas, Argentina está viviendo en un entorno mundial que le resulta favorable. Sin embargo, esta ventaja potencial requiere de una estrategia de desarrollo sobre la que no parece haber consenso suficiente.

---

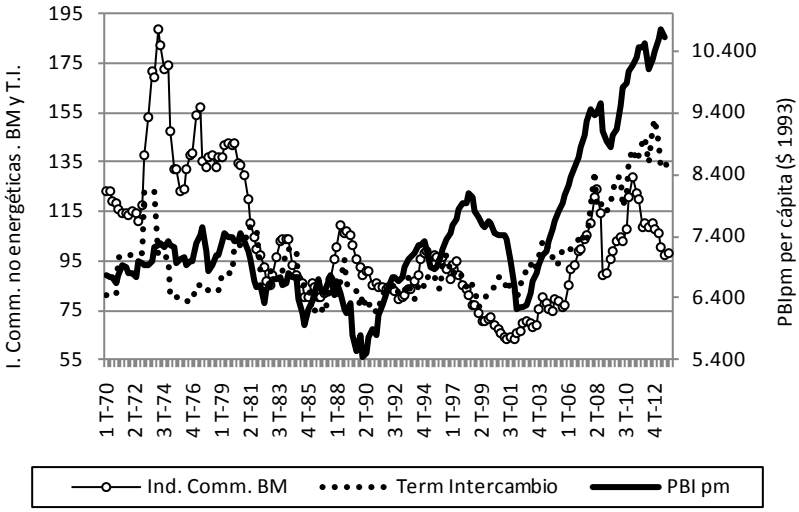
[140] Altimir O. "Cambios en la desigualdad y la pobreza en América Latina", El Trimestre Económico, vol. LXI (1), nro. 241, enero-marzo, México, D.F., Año 1994.

[141] En el Capítulo 2 se analizan índices de progreso social para Argentina.

[142] El gobierno actual pondera una intensa intervención del Estado en la economía pero al mismo tiempo carece de la firmeza necesaria para aumentar la eficiencia y eficacia de la organización y administración del sector público. Esta actitud es como elegir el tipo de herramienta que se cree más adecuada para una determinada tarea pero al mismo tiempo no preocuparse por averiguar si la misma está en buen estado o si el modelo y las medidas elegidas son las que se necesitan. Una contradicción tan evidente tiene un significativo impacto sobre la evolución económica, especialmente cuando la demanda agregada crece al impulso de un fuerte aumento del gasto público y de la emisión monetaria, mientras que la oferta encuentra cada vez mayores restricciones en el marco de expectativas poco favorables para la inversión y el aumento de la productividad. Además, nuestra estructura de impuestos continúa siendo regresiva y una creciente proporción del gasto social se destina a quienes no lo necesitan, diluyéndose parte del resto por el peso de la burocracia y de la inflación. A su vez, la carga impositiva no tiene proporción cuando se la relaciona con el estadio de desarrollo económico y el grado de eficiencia de la administración pública, lo que debilita la formación de capital y posterga el mejoramiento de la competitividad que debería acompañar a los objetivos propuestos.

Como es sabido, la economía argentina tiene una alta dependencia del ciclo de precios de las commodities, tal como lo muestra el Gráfico A1.5[143]. Los precios externos tienen influencia sobre las situaciones de crisis coyuntural porque afectan el volumen de las reservas disponibles para el desenvolvimiento económico a través de la balanza comercial.

Gráfico A1.5: Evolución del PBI per cápita versus el Índice de Precios de las Commodities del Banco Mundial y Términos del Intercambio de Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec, BM, Cepal, OJF.

Cuando el país soporta una caída en el precio de sus productos primarios de exportación, la cuenta corriente de la Balanza de Pagos tiende a ser deficitaria, junto a una reducción del nivel de reservas, incrementándose el endeudamiento y generando mayores erogaciones por los servicios de la deuda, lo que conduce a un desequilibrio fiscal y hace más probable una recesión.

En la actualidad las proyecciones de precios para las principales commodities agrícolas que exporta el país son razonablemente alentadoras. Si bien es probable que continúe durante los próximos años la corrección observada respecto a los recientes valores máximos del año 2011, los mismos se ubicarían por encima de los promedios de las últimas décadas[144].

Por ejemplo, el principal precio de referencia internacional de la soja a fines del año 2013 a precios constantes era aproximadamente un 40% superior al promedio 1990-2000, y la perspectiva es que en el futuro próximo, bajo situaciones normales, su valor solo sufra una leve declinación[145]. Los conceptos mencionados anteriormente indicarían que en el actual escenario económico prevalecen favorables condiciones externas que lo diferencian en relación a las que existían en crisis anteriores.

A1.1.4 Riesgos del enfoque económico vigente

Aun cuando el entorno económico internacional es favorable para Argentina, en el terreno de las expectativas de corto plazo comienzan a aparecer opiniones críticas entre quienes defien-

[143] La evolución de la Inversión Bruta Interna depende en buena parte del precio de las materias primas. Ver "El Balance de la Economía Argentina 2012", Capítulo 2, página 199.

[144] El Índice de Commodities del IIE (ICIIE) elaborado en base a la actualización de la serie original de Grilli y Yang, correspondiente al año 2013 es alrededor de un 50% superior al promedio de los años 1990 a 2000 .

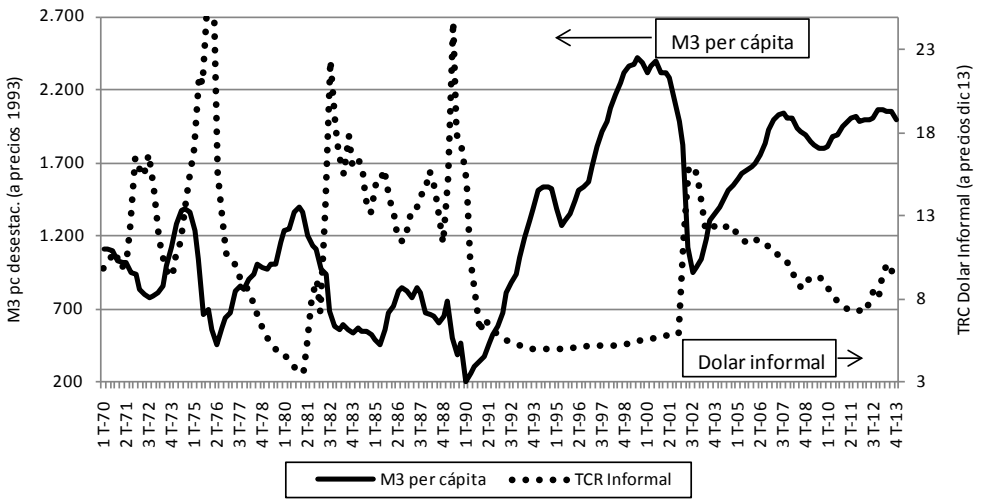
[145] Estimado en base al precio de la soja CBOT (nearby future rolled after last trading day) promedio noviembre 2013 comparado con el mismo precio promedio anual de la década de los años 1990 ajustado por Producer Price Index Finished Goods USA.

den el esquema económico actual. Hacia fines del año 2013, para algunos todavía no se habían logrado los objetivos de productividad e innovación que se pretendían, la maduración de las políticas estructurales no eran suficientes y existían desafíos y desequilibrios macroeconómicos que enfrentar[146]. Otros sostenían que el actual modelo económico corría el riesgo de reeditar un "Rodrigazo" o que podía llegarse a una situación en la que las provincias emitieran cuasimonedas[147]. Si bien las autoridades económicas comenzaron a tomar medidas correctivas hacia mediados del año 2013, las mismas fueron tardías e insuficientes y probablemente solo pensadas para mejorar el escenario local en la búsqueda de financiamiento externo destinado a solucionar los problemas de coyuntura[148].

Frente a un aumento del conflicto social y el deterioro de los niveles de confianza en el gobierno, las autoridades optaron otra vez por utilizar políticas procíclicas promoviendo la actividad económica a través de un mayor gasto público y más emisión monetaria. Como consecuencia de esa orientación se está produciendo un aumento en el nivel general de precios, cuando las medidas para contenerlo no cuentan con la ayuda de la política cambiaria. El tipo de cambio ya no funciona como un ancla de precios, y aparece una brecha entre el dólar oficial y el informal en un contexto de elevado déficit fiscal y tarifas públicas atrasadas.

La mayor emisión monetaria y el alto nivel de actividad junto con las necesidades de efectivo de la economía informal y las consecuencias del cepo cambiario produjeron un fuerte aumento en el agregado monetario M3 desde la salida del default. Este fenómeno fue acompañado por una creciente apreciación del tipo de cambio real oficial e informal, repitiendo la misma situación que caracterizó la salida de las grandes crisis económicas, tal como se observa en el Gráfico A1.6.

Gráfico A1.6: Relación entre M3 per cápita (a precios del año 1993) y el tipo de cambio real (a precios de diciembre de 2013, estimado). Período 1970 - 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, Indec, Ámbito Financiero, Federal Reserve Saint Louis y otros.

Inversamente, los mínimos de M3 correlacionados con los máximos del tipo de cambio real se

[146] Ver entrevista a Aldo Ferrer, "Es necesario consolidar un modelo que tiene que resolver problemas estructurales", Página 12, 19/08/13,

[147] Ver declaraciones de Eduardo Curia en el diario La Nación, 24/12/13. También podrían señalarse las palabras del gobernador de Corrientes Ricardo Colombi respecto a las cuasimonedas, quien sostuvo "Lo tenemos planificado, tenemos analizada la cuestión y llegado el momento estamos en condiciones de poder hacerlo", diario La Nación, 19/12/13.

[148] Las medidas abarcaron la negociación de la deuda, ajuste parcial de los precios de gas y petróleo que reciben los productores locales, medidas cambiarias que apuntaron a reforzar las reservas (letras atadas a la devaluación del dólar oficial, restricciones a las transacciones en dólares y reducción de importaciones), etc.

produjeron en los momentos culminantes de las crisis, como durante el "Rodrigazo", la ruptura del Plan Austral, la hiperinflación y el default. Las crisis originadas en el exterior, como el caso del "Tequila" o la de las hipotecas subprime, solamente registraron una pequeña mella en el comportamiento de la fase cíclica en la que se encontraba la variable. En la trayectoria gráfica del tipo de cambio real se registra un máximo más que en el total de los mínimos contrapuestos de M3. Este valor crítico se produce en el segundo trimestre del año 1982 debido a la Guerra de las Malvinas.

Aun cuando los valores opuestos de las dos variables, M3 y tipo de cambio, no coinciden exactamente, constituyen las dos caras de una misma moneda. Durante décadas el ahorrista argentino fue perjudicado por las pérdidas que soportó en sus colocaciones financieras y la alta volatilidad en los mercados de valores, que por otra parte no tuvieron la aceptación y difusión que hubiera sido deseable como alternativas de inversión. El dólar resultó entonces un refugio natural que se incorporó a nuestra cultura, con la ventaja de tener una aceptación generalizada y servir de unidad de cuenta para numerosos bienes. La huida del dinero, con su consecuente caída en los agregados monetarios reales, fue a alimentar la demanda de dólares durante los momentos de mayor incertidumbre, desatando simultáneamente un fuerte aumento de precios en el resto de los bienes y servicios de la economía.

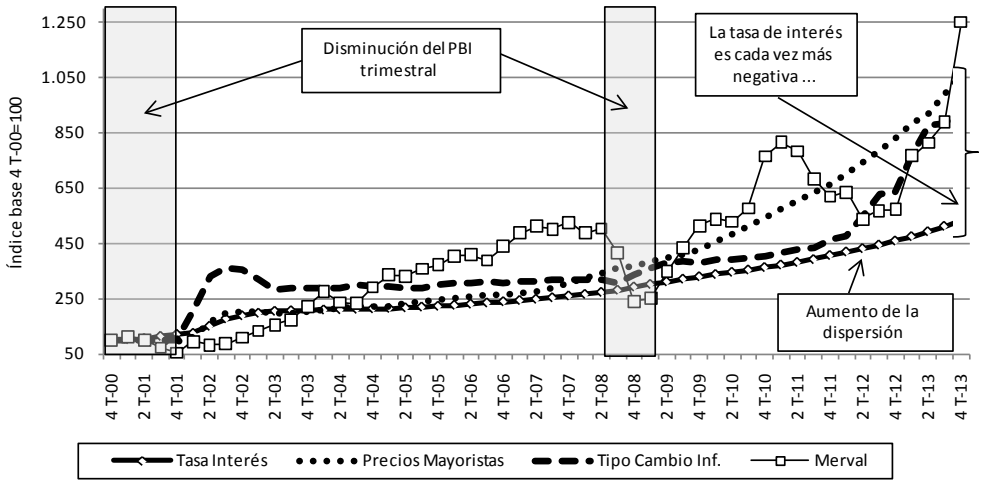
Si bien no deben extrapolarse estos comportamientos a la situación actual sin tener en cuenta otras variables, es conveniente mencionar que el alto nivel relativo de M3 neutralizó durante los últimos años el aumento en la velocidad de circulación del dinero y contribuyó a reducir las presiones inflacionarias, al mismo tiempo que colaboraba en sostener el financiamiento del gasto público realizado mediante emisión monetaria. Este círculo virtuoso está llegando a su fin porque el déficit fiscal comienza a ser insostenible. Ahora, la interrelación existente entre M3, el tipo de cambio real, la brecha cambiaria y la tasa de interés conforman parte de un modelo de comportamiento que le pone límites a la capacidad de financiar el desbalance del sector público. Es más, como los incrementos en el déficit fiscal están financiados por una mayor emisión, es importante saber si la demanda de dinero se mantiene estable. Si se produjera un aumento en la velocidad de circulación aparecerían nuevas restricciones al nivel actual del déficit, más allá de las cuales la inflación se aceleraría rápidamente.

Otra de las distorsiones que se están produciendo se refleja entre la evolución de la tasa de interés pasiva y el índice de precios mayoristas, especialmente después de la fase descendente del nivel de actividad económica que se extiende desde el cuarto trimestre del año 2008 y el segundo trimestre del año 2009 (ver Gráfico A1.7). Asimismo, es claro advertir que el nivel de precios mayoristas se acelera en una forma cada vez más parecida a un crecimiento exponencial y arrastra el resto de las variables.

La magnitud de la tasa de interés real negativa que se acumula a lo largo del período analizado presiona hacia el alza el tipo de cambio informal, que a su vez fija expectativas de aumento de precios en el mercado de bienes y servicios. Tomando el caso de un inversor que desde el cuarto trimestre del año 2000 hasta el presente hubiera realizado un plazo fijo, renovado permanentemente a una tasa de interés trimestral, con un importe de inversión superior a $1.000.000, habría perdido aproximadamente el 56% de su valor real mientras que el que lo hubiera hecho a mediados del año 2009 tendría una pérdida del 41%. En realidad, como casi siempre, gran parte del impuesto inflacionario lo paga el ahorrista.

El desaliento a la reconstrucción de un mercado financiero y de capitales provocado por la falta de alternativas de inversión también tiene consecuencias sobre la economía real. Otro aspecto a señalar es que últimamente el Merval aumentó su valor superando al resto de las variables, probablemente por las expectativas de un cambio futuro en la política económica, lo que permite suponer que las mismas reflejan un razonable optimismo, suponiendo que las dificultades de coyuntura se superarán en un plazo no demasiado extenso.

Gráfico A1.7: Evolución de la tasa de interés pasiva, el tipo de cambio informal y el Merval en relación al Índice de precios mayoristas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, Bolsar, Ámbito Financiero, INDEC, Índice Congreso.

Por último, y como consecuencia del crecimiento de los índices de inflación, se aprecia que las distintas variables incluidas en el gráfico están cada vez más dispersas, generando condiciones propicias para fuertes cambios en las expectativas de corto plazo que en nada contribuyen a superar la incertidumbre actual.

A1.1.5 Cambios en la política económica pos-default

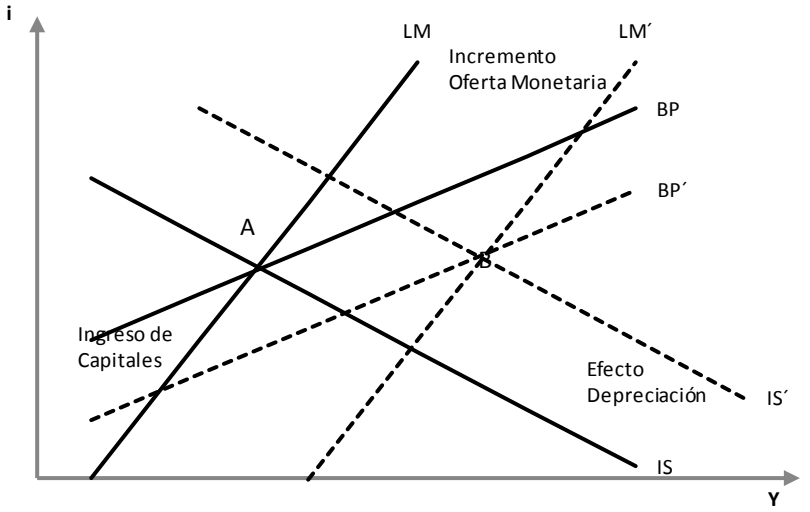
En la evaluación de los escenarios económicos futuros, es importante comprender la forma en que Argentina pudo salir de la crisis del default y crecer satisfactoriamente durante el período de los años 2003 a 2007; y cuáles fueron las consecuencias de haber abandonado los principios básicos que la sustentaron, en particular el equilibrio fiscal y monetario.

Para comprender mejor las diferencias entre la situación que caracterizó la salida del default con lo que está ocurriendo en la actualidad es conveniente utilizar el Modelo Mundell-Fleming, ya que permite distinguir tres desplazamientos principales en las curvas que lo caracterizan, indicando el equilibrio en el mercado de bienes, el del dinero y el del sector externo. Los tres desplazamientos colaboraron con el notable impulso del nivel de actividad económica entre los años 2003 a 2007, sin afectar sensiblemente el mercado de dinero ni aumentar demasiado la inflación[149].

En el Gráfico A1.8 se aprecia el movimiento correspondiente a los mercados de bienes (IS), de dinero (LM) y del sector externo (BP). La curva IS se desplazó hacia la derecha por el sustancial aumento en el gasto público y las exportaciones. En el caso de la curva LM, el gran desplazamiento se produce por la expansión de la base monetaria real que se duplica entre el cuarto trimestre del año 2001 y el tercer trimestre del año 2006.

[149] Robert Mundell y Marcus Fleming desarrollaron un esquema ampliado del modelo diseñado por John Hicks (IS-LM) integrando los componentes de la Balanza de Pagos y esquemas cambiarios específicos para describir los efectos de la política económica sobre el producto y el ingreso. Se supone una economía pequeña y abierta con libre movilidad de capitales y dos variables inducidas, el gasto público y la oferta monetaria. El modelo es útil para analizar los efectos de las políticas económicas en el corto plazo.

Gráfico A1.8: Análisis de la salida del default mediante el modelo Mundell Fleming[150]



Fuente: Elaboración propia sobre la base del modelo Mundell Fleming.

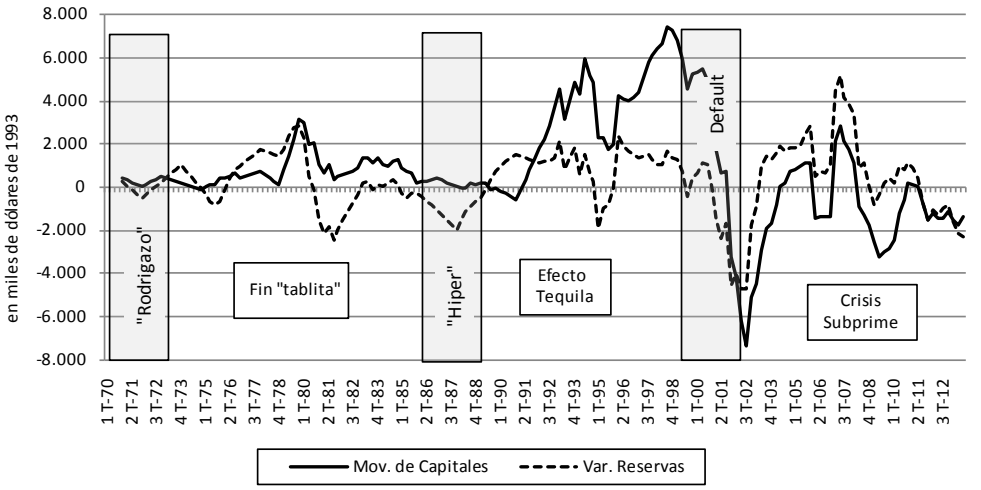
En cuanto al rubro Movimiento de Capitales del Balance de Pagos, recién señala un ingreso positivo de US$ 368 millones durante el primer trimestre del año 2004, momento en que comienza a desplazarse la curva BP (Balanza de Pagos) hacia la derecha.

Durante la salida de la crisis del default, las autoridades del gobierno tuvieron especialmente en cuenta el objetivo de la inserción de Argentina en el mercado mundial y no se subestimaron los flujos de fondos externos como parece suceder en los últimos años. Argentina no puede estar aislada de los mercados financieros internacionales y al mismo tiempo presenciar una caída en el resultado de la balanza comercial mientras se aprecia el tipo de cambio oficial en un entorno de alta inflación. Si la decisión actual del gobierno es regresar a los mercados financieros internacionales, debería modificar su política comercial, restablecer los mecanismos básicos de asignación de recursos y normalizar el movimiento de capitales.

Para ponderar la importancia de los flujos de fondos externos durante las crisis, se reproduce en el Gráfico A1.9 el movimiento de capitales y de la variación de las reservas. En primer lugar es evidente que las fluctuaciones se acentuaron con el paso del tiempo, especialmente a partir de la hiperinflación de fines de la década del ochenta.

[150] El modelo tradicional se basa en las siguientes ecuaciones: 1) Y = C +I +G +NX (curva IS); 2) M/P = L(i, Y) (curva LM); 3) BP=CC + CA (curva BP), donde Y: Producto, C: Consumo, I: Inversión, G: Gasto Público, NX: Exportaciones netas, M: Oferta de dinero, P: Precios, L: Liquidez, i : Tasa doméstica de interés, BP: Balanza de pagos, CC: Cuenta corriente, CA: Cuenta capital. En su desarrollo se incorpora la tasa de inflación, la propensión marginal a importar, la tasa de riesgo país, los componentes autónomos y otras variables, la mayoría de las cuales se incluyen en los Cuadros 1 a 4.

Gráfico A1.9: Movimiento reales de capitales y variación de reservas. Promedio móvil cuatro trimestres



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Balanza de Pagos.

Por otra parte, en el gráfico se reflejan los períodos en los cuales hubo déficit en la cuenta corriente del Balance de Pagos no compensado por el volumen de ingreso de capitales, lo que produjo caídas de las reservas. Si bien durante fines de la década de 1970 y prácticamente toda la década de 1980 la cuenta corriente fue deficitaria, se mantuvo un ingreso de capitales que no llegó a compensarla. La convertibilidad se caracterizó por un ingreso de capitales superior a la media histórica coexistente con un fuerte déficit de la cuenta corriente, con una única interrupción durante el denominado efecto Tequila.

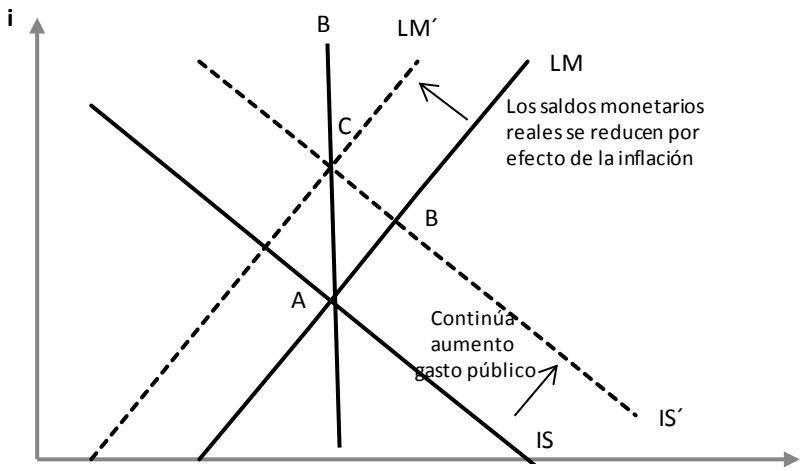
La única oportunidad histórica anterior a la actual en la que simultáneamente la variación de reservas y el saldo del movimiento de capitales fueron negativos, se produjo durante el año previo y posterior al default. Esta situación se vuelve a repetir en forma continua desde el segundo trimestre del año 2012 hasta el presente, lo que debería llamar la atención a los responsables de la política económica, especialmente cuando la tendencia de ambas curvas es declinante sobre terreno negativo[151]. Subestimar el movimiento de capitales de la Balanza de Pagos es una actitud con resultados adversos que ya fue repetida en crisis anteriores.

El nivel de reservas internacionales acumuladas en la actualidad está en un nivel crítico, aun cuando son abundantes cuando se las compara con el inventario previo durante las últimas crisis. Sin embargo deberían administrarse cuidadosamente, teniendo en cuenta que los términos del intercambio ya no son tan favorables, aparecen preocupantes desequilibrios macroeconómicos internos y Argentina no tiene un acceso fluido al mercado internacional de capitales, siendo dudosas las perspectivas sobre una pronta normalización que permita obtener créditos a tasas de interés medianamente razonables.

A fin de poner en perspectiva la situación actual y comprender por qué se está produciendo un deterioro en el programa económico vigente, se utiliza nuevamente el diagrama del modelo Mundell-Fleming incorporando la inflación en el cálculo del tipo de cambio y en las tasas de interés, tal como se realizó en el análisis anterior (ver Gráfico A1.10).

[151] No se tiene en cuenta los puntos de la curva correspondientes al primero y segundo trimestre del año 2009 que fueron provocados por las consecuencias de la crisis internacional originadas en las hipotecas subprime.

Gráfico A1.10: Análisis del programa económico vigente a diciembre de 2013 mediante el modelo Mundell Fleming



Fuente: Elaboración propia sobre la base del modelo Mundell Fleming.

La diferencia que se observa con respecto al otro diagrama es que la curva que muestra el equilibrio entre el resultado de la cuenta corriente y el movimiento de capitales de la Balanza de Pagos es vertical, reflejando una situación de fuertes restricciones a los flujos de fondos externos. Las series temporales sobre el déficit fiscal argentino muestran que el gobierno continuó aumentando el gasto público a pesar de haber perdido el equilibrio fiscal que se mantuvo hasta el año 2007.

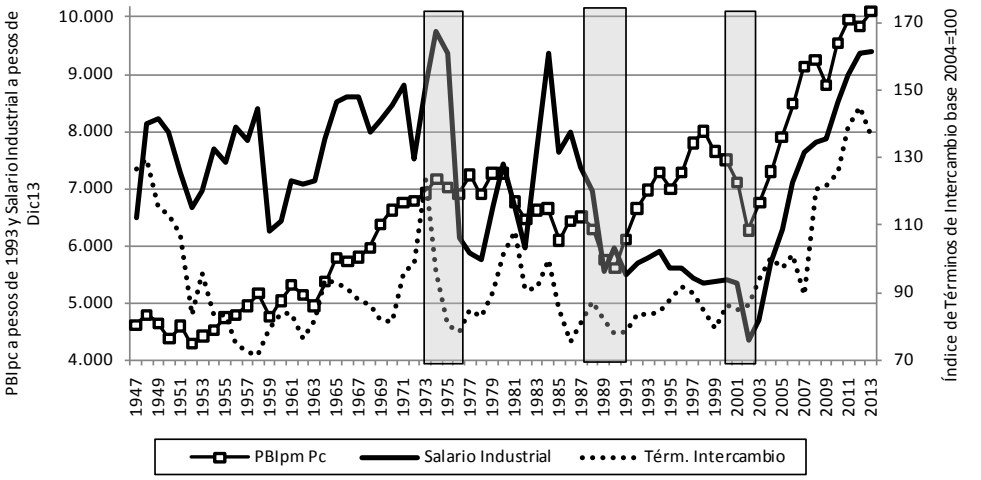
El aumento del gasto público en todos los niveles del gobierno provocó el desplazamiento de la curva IS hacia la derecha, encontrando un nuevo punto de equilibrio que implicó un déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos en el punto "B" del gráfico (ubicado en el área a la derecha de la curva BP). El déficit generó una mayor presión devaluatoria tanto para el tipo de cambio oficial como el informal, lo que obligó a la intervención del Banco Central vendiendo dólares a cambio de pesos, provocando la reducción de sus reservas y la base monetaria. La inflación también contribuyó a la reducción de los saldos reales. El desplazamiento correspondiente de la curva LM llevó el equilibrio al punto "C", donde el nivel de actividad económica fue similar al del inicio y la tasa de interés es más alta. Aun cuando la curva BP tuviera una cierta inclinación positiva, el nivel de actividad ganado no compensaría el fuerte aumento en la tasa de interés activa, uno de cuyos componentes es la tasa de riesgo país.

El modelo de Mundell-Fleming sostiene que es imposible permitir al mismo tiempo plena libertad en el movimiento de capitales, mantener un tipo de cambio administrado y una política monetaria independiente. Argentina, si bien tiene un fuerte control de capitales y un tipo de cambio regulado, no puede determinar la emisión monetaria que depende de sus necesidades fiscales. La intervención del Banco Central intentando absorber los pesos emitidos mediante la venta de reservas tiene un límite en la caída de las mismas, lo que genera una mayor desconfianza en la economía reduciendo el flujo de fondos de la cuenta capital del Balance de Pagos.

A1.1.6 Evolución de los salarios en las crisis

La combinación de déficit fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos, elevada emisión monetaria, distorsión de los precios relativos y atraso cambiario que caracterizan el escenario previo a la exteriorización de las crisis económicas en Argentina, son la antesala de medidas de política económica coyuntural que exacerban la inflación y conducen a un fuerte deterioro de los salarios. La acumulación de los desequilibrios agrava las consecuencias posteriores. En el Gráfico A1.11 se contrasta la caída del salario real industrial con el PBI per cápita y los términos del intercambio.

Gráfico A1.11: Evolución del Salario Industrial, el PBIpm[152] per cápita y los Términos del Intercambio. Período 1947-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Salario Industrial (1947-79, sobre la base de Llach y Sánchez "Los determinantes del salario en Argentina, un diagnóstico de largo plazo y propuestas políticas"; 1980-89, INDEC, Salario Industrial 1983=100; 1990-13, INDEC Informa: Índice de Salario por Obrero Industrial (ISO) 1993=100). PBIpc (en base a CEPAL, BCRA, Mecon). Términos del Intercambio (sobre la base de CEPAL, INDEC –varios-).

En primer lugar, el gráfico señala la enorme magnitud de las variaciones salariales. Además, desde el "Rodrigazo" hasta el default, el salario mostró una tendencia declinante al cabo de la cual perdió casi la mitad de su valor con la excepción de los años 1984 a 1986, debido a los resultados coyunturales de la política inicial en la gestión de Bernardo Grinspun y los intentos de recuperar el poder adquisitivo del salario durante el Plan Austral.

Otro aspecto es la pérdida del valor del salario durante la convertibilidad a consecuencia de la inflación en dólares. La trayectoria del tipo de cambio y el valor real del salario indican que las devaluaciones producto de las crisis conducen a un gran deterioro en la capacidad adquisitiva y que los períodos de sostenida apreciación cambiaria no contribuyen a aumentar la misma. La excepción es el curso de la actual gestión, probablemente como consecuencia de la política de ingresos, junto con la sólida recuperación en los términos del intercambio y el otorgamiento de subsidios sin precedentes a la energía, el transporte y algunos alimentos que contribuyen a aumentar el salario real.

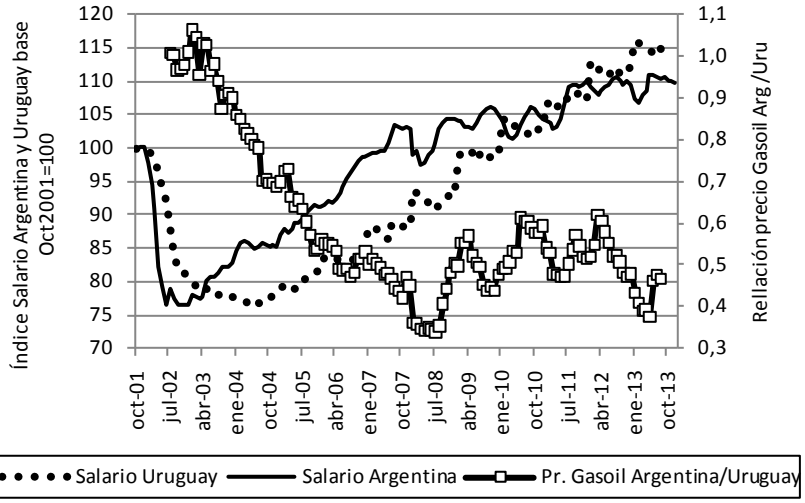
Si bien es cierto que la última aseveración es muy difícil de comprobar, resulta útil recurrir a las comparaciones internacionales con países similares al nuestro. Para ello, en el Gráfico A1.12 se analiza la evolución de los salarios reales entre Argentina y Uruguay. Ambos países sufrieron un gran deterioro en las remuneraciones a partir del default argentino del que se fueron recuperando en forma diferente.

Entre los años 2004 y 2009 Argentina mantuvo un índice relativo de salarios reales aproximadamente un 15% más alto que el de Uruguay, ambos referidos a sus respectivos mínimos, que como se puede observar en el gráfico están desfasados aproximadamente un año y medio, con Uruguay en desventaja. En ese período, nuestros vecinos no subsidiaron la energía, el transporte y los alimentos como lo hizo Argentina, razón por la que, probablemente, la capacidad adquisitiva del salario uruguayo evolucionó en forma más lenta. Uno de los ejemplos del efecto de los subsidios en Argentina puede visualizarse en la relación del precio del Gasoil argentino con igual producto en Uruguay, ambos expresados en dólares, relación que se incluye en el gráfico mostrando una línea francamente descendente que se estabiliza hacia el año 2009. Si bien los precios de energía, transporte y algunos alimentos continuaron siendo más bajos en Argentina,

[152] PBIpm significa Producto Bruto Interno a precios de mercado.

no parecen haber influido demasiado en la relación entre los salarios medios de ambos países, al menos por la tendencia que muestra el gráfico en los últimos dos años.

Gráfico A1.12: Evolución del Índice de Salario en Argentina y Salario Medio en Uruguay real y el precio relativo del Gasoil en dólares entre Argentina y Uruguay



Nota: el Índice de Salario (IS) de Argentina se obtiene de dos fuentes principales: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) referida al total de aglomerados urbanos y al Gran Buenos Aires. Incluye la variación de salarios públicos y privados. Respecto al sector privado no registrado se ha realizado una estimación de la evolución de sus salarios sobre la base de la información obtenida por la EPH.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, INE e YPF.

Tampoco los subsidios argentinos parecen haber influido significativamente sobre la producción local. Por el contrario, los antecedentes de la experiencia histórica indican que la corrección del atraso tarifario implicará un fuerte golpe sobre los ingresos fijos, especialmente en el Gran Buenos Aires. Si dicha corrección fuera simultánea a una devaluación abrupta y una caída en M3 el impacto sería mucho más intenso, lo que activa una alerta si se pretende evitar que una probable fluctuación cíclica se transforme en una crisis.

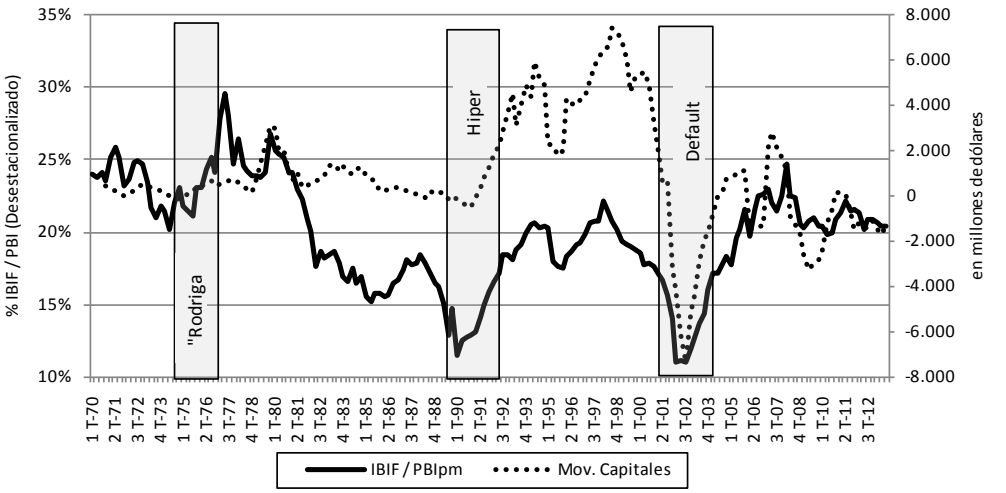
A1.1.7 Comportamiento de la inversión

El Gráfico A1.13 muestra la caída de la inversión expresada como porcentaje de PBI durante las crisis y su creciente correlación con el movimiento de capitales. Se evidencia en forma más clara durante los últimos años, lo que a su vez se relaciona con la enorme salida de capitales que se agudizó en los últimos dos años, lo que aumentó la dependencia del país del ahorro externo.

El aumento en el déficit fiscal, la mayor presión impositiva, la inflación, la apreciación cambiaria y las deficiencias en la administración de subsidios y controles son algunos de los factores que actualmente se reflejan en los indicadores de gobernanza y competitividad, ubicando a Argentina en lugares alejados de los países líderes, lo que afecta la calidad y volumen de las inversiones.

Tal como se mencionó en El Balance de la Economía en 2012, la percepción recogida en esos indicadores está desalentando la inversión extranjera directa y acentuando la salida de capitales. Para los inversores son cada vez más importantes factores como la fortaleza de las instituciones, el imperio de la ley, los niveles de competitividad y la calidad de la educación. A su vez, la transparencia internacional aumentó sustancialmente con el desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones

Gráfico A1.13: Inversión Bruta Interna Fija y Movimiento de Capitales (promedio móvil 4 trimestres). Período 1970 – 2013



Nota: Para la serie IBIF, desde el I trimestre de 2007 se considera la Inversión Bruta (IBIM-OJF) Volumen Físico. La serie fue desestacionalizada con Census X-13.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, Ministerio de Economía y Producción, OJF.

Además de los factores mencionados con anterioridad, existen crecientes dudas sobre la calidad de la inversión en Argentina por las características del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y la elevada proporción de viviendas de alta categoría, automóviles y celulares en el total. Por otra parte, es probable que exista una obra pública con creciente sobreprecio.

A1.1.8 Gasto público y déficit

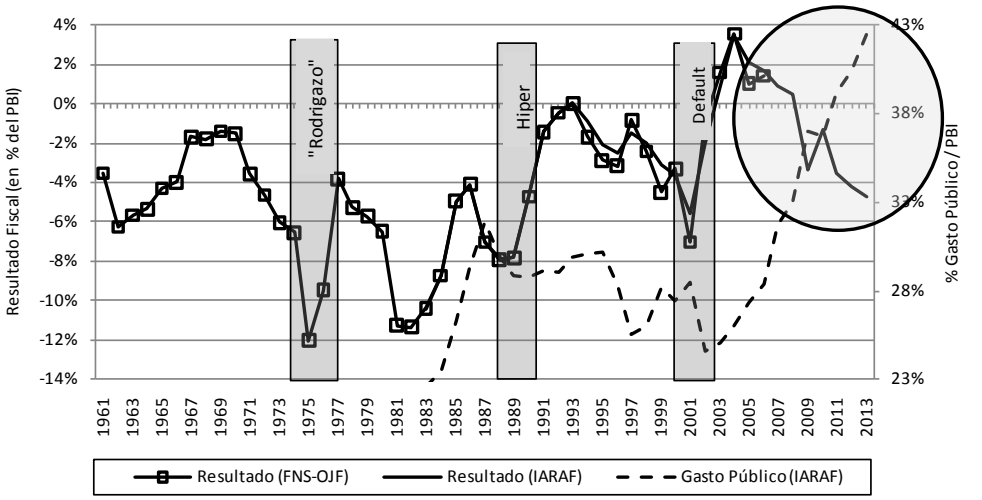
Cualquiera de las series temporales que se utilice para estimar el porcentaje que representa el gasto público sobre el PBI indican que en los últimos años aumentó sustancialmente su importancia en la economía argentina, tal como se aprecia en el Gráfico A1.14 para el caso de la Nación, Provincias y Municipalidades relevado por el IARAF[153]. Dicho aumento debería implicar una alta responsabilidad presupuestaria y ejecutiva, debido a que los niveles del gasto consolidado, cercanos al 45% del PBI, nunca se habían alcanzado con anterioridad y es conocido el alto costo de financiamiento que enfrenta Argentina luego del default. Por otra parte la presión impositiva, exacerbada por el estrangulamiento fiscal de las provincias, junto al atraso cambiario afectan sensiblemente las economías regionales en un entorno de deterioro de la distribución del ingreso a nivel regional y personal.

Sin embargo, a pesar de estas apreciaciones el déficit fiscal consolidado de la Nación y Provincias muestra a partir del año 2005 un crecimiento que lo ubica cerca del 4,5% /5,0% del PBI para el cierre estimado del año 2013. Las tendencias del crecimiento del gasto público y el déficit consolidados se cruzan en el gráfico constituyendo una contundente señal de alerta sobre el futuro de la economía argentina, en un momento en que las preocupaciones de algunos funcionarios parecen concentrarse en cómo aumentar los impuestos mientras el nivel de

[153] A pesar de las probables diferencias en la metodología utilizada por la Fundación Norte Sur que dirige Orlando Ferreres, el IERAL o el IARAF se destaca que la tendencia de la variable es muy similar en los tres casos. En la presentación "Economía Argentina" realizada el 07/09/12 por Orlando J. Ferreres y Asociados en Fundación Mediterránea, el Gasto del Sector Público Consolidado (incluye Nación, Provincias, Municipalidades, Fondos Fiduciarios y pago cupón del PBI) alcanza para el período de los años 2009 a 2012 un valor promedio de alrededor del 45% del PBI. En el caso de IERAL, obtuvo un coeficiente de gasto público consolidado sobre PIB nominal corregido del 46,4%.

actividad muestra señales de estancamiento. Tanto la tendencia a un mayor déficit fiscal como la potencial caída de los salarios reales mencionada en el punto seis son dos señales de alerta que se están subestimando.

Gráfico A1.14: Evolución del Gasto Consolidado del Sector Público Argentino y el Déficit Fiscal. Período 1961-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de IARAF, FNS e INDEC.

En los escenarios de las tres crisis que se repasaron en el trabajo, la corrección fiscal medida desde el déficit fiscal anual consolidado más alto –puntos mínimos de la variable en la trayectoria del gráfico hasta el nivel más bajo –puntos máximos en el gráfico- implicó un recorte del gasto entre el 8% al 10% del PBI durante el transcurso de los dos a cuatro años posteriores al pico de la crisis.

En el "Rodrigazo" el déficit fiscal máximo alcanzó el 12% del PBI, en la hiperinflación el 8%, y en el default el 6%, este último con un gasto público un 40% inferior al actual. Las fluctuaciones de los salarios reales y el déficit fiscal en las crisis son muy preocupantes por su magnitud, especialmente cuando el gasto público y la capacidad adquisitiva de los salarios industriales son muy elevados.

Por otra parte, la magnitud de los subsidios en términos del PBI equivale al déficit fiscal estimado para el año 2013, y aproximadamente la mitad de ellos está direccionado hacia sectores sociales que podrían prescindir de dicha transferencia, especialmente si la calidad del gasto público restante mejorase sustancialmente para brindar bienes y servicios compatibles con la presión impositiva. Esa carga tributaria puede ser comparada a nivel internacional en base al Cuadro A1.6[154].

Cuadro A1.6: Evolución de los Ingresos Públicos del Gobierno General en porcentaje del PBI. Años 2006 a 2013 (e)

	2006	2007 2	008	2009	2010 2	011 2	012	2013
Argentina	29,8 3	1,5	33,4 3	4,3	37,2 3	7,2	40,2	41,7
Brasil	34,6 3	5,7	36,9 3	4,9	37,2 3	6,7	37,7	37,0
Emergentes	27,2 2	7,7	28,4 2	5,5	26,5 2	7,6	27,7	27,0
Avanzados	37,2 3	7,6	37,2 3	5,8	35,6 3	6,2	36,2	37,3
Bajos Ingresos	25,9 2	3,0	24,0 2	1,5	22,8 2	3,2	23,4	23,3

Nota: (e) estimada
Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Fiscal Monitor, Taxing Times", Octubre 2013, FMI.

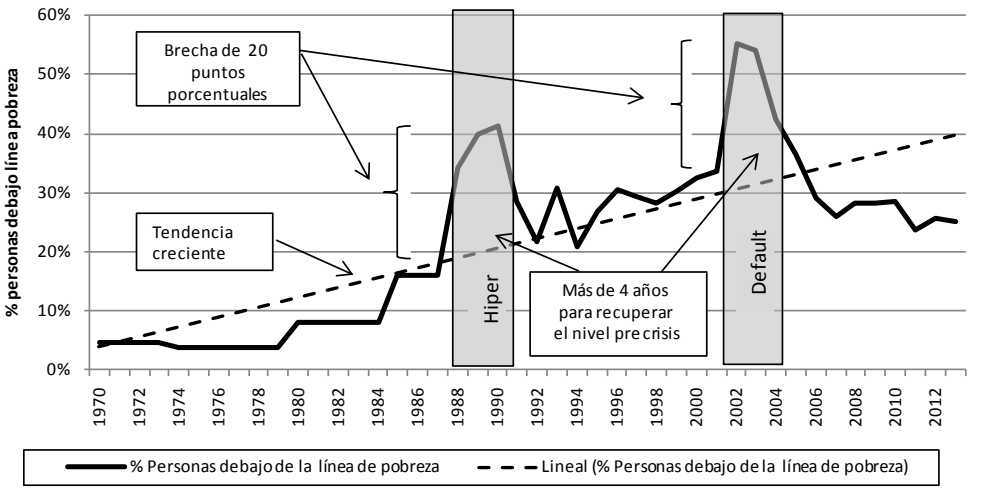
[154] El cuadro es similar al incorporado en el trabajo ¨Anatomía del gasto público argentino: expansión en la última década y desafíos a futuro¨, IERAL, Diciembre 2013, página 17, solo que reemplaza el gasto público por ingresos e incorpora a Brasil.

La calidad del gasto público es un tema pendiente que se arrastra desde hace décadas, pero que ahora adquiere mayor importancia al quedar ponderado por el aumento de la participación del sector público en la economía. Además, deber tenerse en cuenta que la presión impositiva argentina reflejada en el cuadro no considera el denominado impuesto inflacionario y que la evasión existente descarga sobre los que pagan una mayor proporción del esfuerzo.

A1.1.9 Crisis y nivel de pobreza

El gasto público social argentino ocupa el tercer lugar en la composición porcentual cuando se la compara con otros países de la región, siendo solo superada por Brasil y Cuba[155]. Por este motivo, es interesante observar cómo evolucionó el porcentaje de la población argentina que se encuentra debajo de la línea de pobreza.

Gráfico A1.15: Evolución del porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza en Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BM, INDEC y UCA.

El impacto de las dos últimas grandes crisis llevó a que un 20% de la población se ubicara por debajo de esa línea y corregir esta situación demandó más de cuatro años en cada uno de los casos. El impacto sobre la calidad de vida, la educación y la cultura resultante de semejantes cambios socioeconómicos constituyen una clara señal sobre las consecuencias negativas que tienen los errores de política económica cuando se intenta transgredir los conceptos básicos de una buena administración. Una característica repetida es que en el momento en que las políticas comienzan a fallar, generalmente se recurre a variantes inflacionarias, que es el camino más corto para el ajuste de los salarios reales.

Debe recordarse entonces que existen al menos tres variables sobre las que hay un alerta en el monitoreo del desenvolvimiento del período de incertidumbre actual: déficit fiscal, salarios reales y pobreza.

A1.1.10 Indicadores sobre la incubación de una crisis

Para enmarcar el control sobre la evolución de la economía argentina en tiempos de incertidumbre, conviene recordar cuáles fueron las fluctuaciones absolutas pequeñas ("cíclicas"), las de gran tamaño ("crisis") y de qué forma se ordenaron a lo largo de las últimas cuatro décadas.

[155] IERAL. *Ibid*, página 19.

En el Cuadro A1.7 se aprecia que el período de recuperación de las crisis fue de 17,3 trimestres contra un promedio total de 10,7 para el conjunto de las fluctuaciones absolutas[156]. Tal como fue expresado en los puntos anteriores, las secuelas de las crisis son mucho más profundas que una fase descendente del ciclo económico normal, especialmente si tienen una repetición cada aproximadamente diez años como lo señala el cuadro. Además de impresionar la regularidad de la frecuencia, parece que los responsables de la política económica argentina, en distintas épocas y con diferentes ideologías, no pudieron administrar los períodos de bonanza.

Cuadro A1.7: Fluctuaciones absolutas del PBIpm en Argentina. Años 1970 a 2013[1]

Expansiones		Contracciones			
Períodos	Duración	Períodos	Duración	Recuperación[2]	
I70 – II71	5	II71 – IV71	2	3	
IV71 – IV74	12	IV74 – III75	3	6	"Rodrigazo"
III75 – III77	8	III77 – I78	2	5	
I78 – III80	10	III80 – II82	7	21	Crisis deuda
II82 – IV84	10	IV84 – III85	3	7	
III85 – I88	10	I88 – I90	8	15	Hiperinflación
I90 – IV94	19	IV9 4 – III95	3	7	
III95 – II98	11	II98 – I02	15	27	
I02 – III08	25	III08 – II99	3	5	Default
Duración Media	12,0		5,1	10,7	

1. Dentro de las contracciones se resaltan con recuadro en gris aquellas que corresponden a una crisis.
2. Se entiende como período de recuperación al necesario para alcanzar el nivel de PBI anterior al período contractivo.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, INDEC, OJF e IIE (El Balance de la Economía Argentina en 1996).

Para identificar si la economía argentina está incubando una fluctuación cíclica o una crisis, conviene elaborar un conjunto de indicadores de alerta. De esta manera permitiría a los responsables de la conducción económica introducir las correcciones que eviten acumular los desequilibrios antes que sea demasiado tarde, y a las instituciones y empresas tomar las prevenciones del caso.

Los indicadores del Cuadro A1.8 son simplemente una muestra y deben ser complementados con las variables que corresponden al análisis institucional y de competitividad, información que es cubierta todos los años por las distintas bases de datos del IIE. Por otra parte, es conveniente agregar información mensual y diaria en aquellas variables de coyuntura que son más sensibles a la aceleración de los cambios en base a la propia inercia de la incubación de una crisis.

De todos modos, el breve resumen de las principales variables que pueden ser utilizadas como indicadoras de un proceso de incubación, muestra que en el escenario del año 2014 se tiene una gran ventaja en el entorno por los altos términos del intercambio y las bajas tasas de interés. En cuanto a los indicadores de coyuntura, si se considera que el nivel del tipo de cambio real multilateral es más alto que el calculado para el dólar americano y que se ha producido un aumento en las tasas nominales de interés pasivas al comienzo de 2014, se suscribiría buena parte de los problemas de coyuntura a la inflación y a la brecha cambiaria. Un instrumento de ahorro indexado atenuaría los efectos sobre esta última para poder trabajar sobre las causas de la primera.

El verdadero problema que se enfrenta es pretender financiar un enorme déficit fiscal con emisión monetaria bajo el supuesto que históricamente nunca los gobiernos pagaron sus deudas con el Banco Central: las licuaron con inflación. Los efectos no deseados de esa política lleva a las otras dos alertas mencionadas en los puntos anteriores: salarios y pobreza. La cadena de

[156] La clasificación entre fluctuaciones pequeñas ("cíclicas") y grandes ("crisis") se toma del trabajo de José María Fanelli y Ramiro Albrieu "Fluctuaciones macroeconómicas y crecimiento en Argentina: una visión de largo plazo", PNUD.

transmisión entre la ampliación de la brecha cambiaria y la disparada de precios puede ser una caída de la demanda de dinero, que se reflejaría inmediatamente en el agregado monetario M3. El efecto sobre el nivel de actividad, inversión y variación de reservas es por demás conocido en la experiencia argentina.

Cuadro A1.8: Comparación de algunos indicadores de mercado sobre la incubación de crisis en Argentina

Indicadores	Crisis			Situación Actual
	"Rodrigazo"	Hiperinflación	Default	
	Trimestre de Referencia			
	III75	II89	IV01	IV13
Indicadores Principales				
Resultado Fiscal (en % s/PBI)	-12,0%	-7,8%	-5,6%	-4,7%
Deuda Pública Externa (en % s/PBI)	21%	107%	35%	13%
Reservas en millones de US$ (variación absoluta interanual)	-3.223	-588	-18.339	-9.335
Reservas en millones de US$ (stock)	1.807	5.349	26.815	35.702
M3 pc a precios de 1993 (variación porcentual interanual)	-52%	-23%	-14,5%	-2,9%
M3/PBI a precios de 1993 (en porcentaje)	9,6%	8,4%	30,3%	17,3%
Indicadores de Ingreso				
Salario Industrial mensual en pesos de 2013	$ 9.380	$5.565	$5.385	$9.393
Salario (variación porcentual interanual)	-3,9%	-20,3%	-1,0 %	s/d
Pobreza (porcentaje de la población debajo línea pobreza)	3,8%	39,8%	33,7%	25%
Inflación – IPC - (variación porcentual anualizada)	323,5%	1.052,5%	98,3%	26,4%
Indicadores de la Coyuntura				
T. Cambio Real oficial	8,4 $/US$	18,6 $/US$	5,9 $/US$	6,2 $/US$
Brecha Cambiaria (en %)	149,5%	73,5%	0%	60,3%
Tasa Interés Real anualizada (Pasiva/IPIM)	-83%	-2%	45%	-11%
Embi Arg. – Embi (en puntos porcentuales)	s/d	s/d	1.922	727
Indicadores de Inversión y Bursátiles				
IBIF/PBI (en %)	21,1%	15,1%	14,0%	20,4%
Índice Merval (en dólar informal)	s/d	178	235	547
Indicadores del Entorno en el Mercado Mundial				
Términos del Intercambio (Base 2004=100)	80,1	84,0	83,0	133,0
Tasa Interés T. Bonds 10 años (en %)	8,05%	8,7%	5,3%	2,7%

Nota: Los datos son trimestrales salvo en salarios, deuda, resultado fiscal y pobreza que son valores del año que comprende el trimestre de referencia. Para deflactar las series en dólares se utilizó el índice Producer Price index All Commodities (EEUU) y en las variables en pesos los índices elaborados por INDEC corregidos a partir del año 2007. El resultado fiscal corresponde al resultado financiero incluyendo Administración Pública Nacional, Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios, Otros Entes, Provincias y CABA. Los datos de variación de reservas surgen de la contabilidad de Balanza de Pagos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRA, INDEC, Mecon, CEPAL, BM, OJF, AF, Bolsar, FR Saint Louis, Bloomberg y otros.

Una alternativa más razonable para salir de la actual incertidumbre es volver a los mercados internacionales de crédito y utilizar los fondos obtenidos para las reformas estructurales y organizacionales de largo plazo más las inversiones en infraestructura y energía, otorgándole espa-

cio a la inversión privada. En todos los casos hace falta reconstruir los mecanismos básicos del funcionamiento de una economía de mercado y comprometer a todas las partes involucradas, incluyendo al gobierno.

A1.1.11 Consideraciones finales

En el último tramo de las fases ascendentes del ciclo económico de nuestro país, es común que las autoridades políticas y una buena parte de los integrantes de la sociedad civil apoyen la utilización de políticas pro cíclicas que intentan sostener el crecimiento alcanzado cuando el programa económico se agotó y solo queda empezar a revisar las cuestiones de fondo. Gracias a la enorme riqueza en recursos naturales de nuestro territorio y el trabajo incesante de quienes no quieren quedar atrapados en la mediocridad del desarrollo económico promedio de las últimas décadas, el país se recupera de las crisis aunque siempre le queden algunas secuelas.

En toda economía existen fases descendentes del ciclo económico que son inevitables, el desafío es que no se transformen en profundas crisis, al menos no con tanta frecuencia como en nuestro caso. En una economía mundial cada vez más interrelacionada, las condiciones del entorno y algunos indicadores que apuntan más allá de la coyuntura permiten pensar que Argentina tiene inmejorables condiciones para iniciar una nueva etapa de desarrollo que supere las dificultades de las anteriores.



Competitividad Micro

Capítulo 2: Competitividad Micro

"La riqueza es creada, en realidad, en el nivel microeconómico de la economía, partiendo tanto de la sofisticación de las compañías existentes como de la calidad del ambiente microeconómico de negocios en el cual las empresas compiten. A menos que estas capacidades microeconómicas mejoren, las reformas macroeconómicas, políticas, legales y sociales no darán frutos."
Michael Porter

2.1 Introducción

En un año en el que el debate sobre el rumbo macroeconómico de la Argentina ha dominado la agenda pública, las consideraciones sobre competitividad deben estar presentes en cualquier análisis o propuesta que pretenda abordar los problemas fundamentales de la estructura económica del país. En este sentido, el Instituto de Investigaciones Económicas busca realizar un aporte al debate desde la perspectiva sistémica de la competitividad, enfocando a la misma desde su nivel más básico: el microeconómico.

Para ello, el presente capítulo parte de algunas consideraciones teóricas elementales sobre competitividad microeconómica, para luego centrarse en tópicos aplicados a la realidad de empresas argentinas y latinoamericanas. La sección 2 del capítulo presenta esquemáticamente el concepto y el enfoque que el Instituto de Investigaciones Económicas desarrolla desde 2006 en sus estudios sobre competitividad, así como algunas consideraciones particulares sobre el nivel de análisis microeconómico. En la tercera sección se expone un modelo de uso generalizado para el abordaje teórico y práctico de la competitividad microeconómica, y algunas aplicaciones recientes del mismo. La cuarta sección se enfoca en aspectos tecnológicos y organizacionales al alcance de las empresas para desarrollar la competitividad en su nivel básico. La sección 5 presenta un aspecto de la competitividad que muy recientemente ha comenzado a recibir atención en los debates mundiales: su sostenibilidad en el tiempo y su capacidad de generar bienestar para los miembros de la sociedad. Finalmente, en la sección 6 se exponen algunas consideraciones finales.

2.2 Marco teórico

2.2.1 El concepto de competitividad

El término "competitividad" es un concepto ampliamente utilizado por economistas, empresarios, políticos y otros dirigentes sociales. Cuando se hace referencia a los "problemas de com-

petitividad", tanto en el debate público como en el académico, pareciera que todos los intervinientes entienden muy bien qué se está discutiendo. Sin embargo, al revisarse los trabajos más influyentes sobre este tema en los últimos veinte años, puede notarse que el concepto de competitividad no siempre es utilizado de manera uniforme.

El Instituto de Investigaciones Económicas desarrolla desde hace años, en las sucesivas ediciones de El Balance de la Economía Argentina y del Índice de Competitividad Provincial[1], una exhaustiva revisión y actualización del debate permanente en torno al concepto de la competitividad. Entre algunos de los conceptos más ampliamente difundidos, se encuentran los propuestos por la Organización para la Cooperación al Desarrollo Económico (OCDE), el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), el enfoque de Michael Porter, y el de la Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) del gobierno chileno (encargada de la realización del Índice de Competitividad Regional para Chile).

Como se mencionara en el Índice de Competitividad Provincial 2012, el Instituto de Investigaciones Económicas se ha inclinado hacia la definición de competitividad propuesta por la SUBDERE, que postula:

> "*[Competitividad es la]Capacidad o potencial del sistema económico de una determinada región de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida*" (SUBDERE, 2008).

La Organización para la Cooperación al Desarrollo Económico (OCDE), por su parte, define a la competitividad de un país de la siguiente manera:

> "*La competitividad debe entenderse como la capacidad de las empresas, sectores, regiones, naciones, regiones supranacionales para generar, estando y permaneciendo expuestos a la competencia internacional, niveles relativamente altos de ingresos y de ocupación de los factores en forma sustentable*" (OCDE, 1994; citado en Jerusalmi & Camacho, 2007).

Otra propuesta es la del Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*), quien en su Informe de Competitividad Global, define al término en cuestión como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país" (World Economic Forum, 2013).

Analizando todos estos conceptos, puede notarse que la competitividad parece ser un concepto difuso, que involucra a distintos actores y variables, y cuya definición no es del todo precisa, pues depende de la perspectiva (empresa, país, ciudadanos, etc) de quien la defina. Zhang & Ebbers (2012) aclaran esta observación:

> "*A pesar de que la competitividad es una noción ampliamente utilizada, su medición exige un estudio más minucioso debido a que el concepto de competitividad carece de una definición universalmente aceptada, y existe poco consenso acerca de su medición empírica apropiada. La competitividad ha sido aplicada a diferentes niveles y medida por distintos índices. En la literatura, el concepto ha sido estudiado a nivel país, región, industria, empresa y grupo. En cada uno de los niveles, los estudios se enfocan en las distintas características de las unidades que los componen".* (p. 204)

En base a lo expuesto, queda en evidencia la necesidad definir un marco teórico adecuado para abordar la problemática de la competitividad microeconómica, particularmente a nivel empresa. El Instituto de Investigaciones Económicas ha optado al respecto por un enfoque *sistémico* de competitividad, que busca ser amplio y abarcativo de los diferentes conceptos antes mencionados.

[1] Véanse capítulo 3 BEA 2012; e Índice de Competitividad Provincial 2012 para revisiones bibliográficas más extensas sobre el concepto de competitividad.

Recuadro 2.1: El Índice de Competitividad Provincial

Desde 2008, en períodos bianuales, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba realiza un Índice de Competitividad Provincial que analiza 72 variables cualitativas y cuantitativas, e incluye la realización de más de 1.200 encuestas a empresarios y ejecutivos de empresas de todo el país. El Índice tiene por objetivo contribuir con una herramienta importante para mejorar la calidad de las políticas públicas, facilitar la inserción argentina en la economía global, apoyar decisiones sobre oportunidades de inversión y propender a un desarrollo geográfico más equilibrado.

Basado en el concepto de competitividad y la metodología utilizada por la SUBDERE del gobierno chileno en su Índice de Competitividad Regional, el Índice de Competitividad Provincial del Instituto de Investigaciones Económicas se encuentra a la par de proyectos similares como el Informe de Competitividad del Bacon Hill Institute en los Estados Unidos, el Índice de Competitividad Estatal realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) o el Índice de Competitividad Regional del Perú desarrollado por la Pontificia Universidad Católica de Perú.

A continuación se reproducen los resultados de la medición del Índice de Competitividad Provincial para el año 2012.

Cuadro 2.1: Medición del Índice de Competitividad Provincial. Año 2012

Posición	Jurisdicción	Valor ICP 2012	Posición	Jurisdicción	Valor ICP 2012
1°	CABA	4,131	13°	Entre Ríos	2,580
2°	Tierra del Fuego	3,833	14°	San Juan	2,572
3°	La Pampa	3,277	15°	Misiones	2,231
4°	San Luis	3,209	16°	Tucumán	2,177
5°	Santa Cruz	3,176	17°	La Rioja	2,086
6°	Chubut	3,151	18°	Salta	2,044
7°	Santa Fe	2,903	19°	Formosa	2,036
8°	Córdoba	2,843	20°	Sgo. del Estero	1,902
9°	Neuquén	2,835	21°	Catamarca	1,886
10°	Río Negro	2,770	22°	Chaco	1,879
11°	Buenos Aires	2,725	23°	Corrientes	1,779
12°	Mendoza	2,589	24°	Jujuy	1,758

Fuente: IIE.

2.2.2 El enfoque sistémico de competitividad

Este enfoque[2] busca capturar los determinantes económicos, políticos, sociales y comportamentales de la competitividad. El elemento "sistémico" del concepto hace referencia al conjunto de relaciones entre distintos actores sociales, a partir del cual se desarrollan las condiciones para la competitividad. Estas condiciones surgen de cuatro niveles distintos: **micro**, **meso**, **macro** y **meta**.

El nivel **micro** se refiere a las empresas y sus redes de relaciones, y se encuentra afectado fundamentalmente por factores tecnológicos e institucionales propios de cada organización. En este nivel, los elementos clave para la competitividad son las capacidades individuales de las empresas para lograr mejoras tecnológicas y organizacionales, unidas a la posibilidad de desa-

[2]El enfoque de competitividad sistémica fue originalmente desarrollado en Altenburg, Hillebrand, & Meyer-Stamer (1998) y desde entonces ha tomado notable relevancia. En CEPAL (2001) se introduce la aplicación de este enfoque al estudio de las empresas latinoamericanas.

rrollar redes de relaciones productivas que generen externalidades positivas sobre todos sus miembros.

La competitividad a nivel **meso** está relacionada con la eficiencia del entorno regional y/o sectorial donde se encuentra inserta la empresa. Está conformado por las instituciones específicas de cada sector o región: cámaras empresariales, centros de formación y capacitación profesional, institutos tecnológicos, organismos públicos de promoción sectorial, sindicatos, consultores especializados, asociaciones civiles, instituciones financieras especializadas, etc.

El nivel **macro** está vinculado principalmente al desarrollo de las variables macroeconómicas y sociales de un país. El Estado desempeña el papel principal en este nivel, a través de sus políticas fiscales, monetarias, comerciales y cambiarias.

Finalmente, el nivel **meta** está constituido por la estructura sociocultural de la economía, junto con los patrones de consenso y organización social, jurídica y política. Estos factores subyacentes dan origen a las condiciones institucionales básicas para la producción y el intercambio. Los valores orientados al desarrollo y la habilidad de los actores sociales para generar consenso son los elementos fundamentales de la competitividad meta.

La ventaja de este enfoque radica en que es lo batante amplio y abierto como para incluir una diversa variedad de fortalezas y debilidades que determinan las capacidades locales y regionales de generación de competitividad. Asimismo, trata de capturar los determinantes políticos y económicos de un desarrollo industrial exitoso, centrándose en los aspectos de creación de redes (*networking*) entre gobierno, instituciones, empresas y organizaciones privadas, como condición necesaria para tal desarrollo. En este sentido, la competitividad es sistémica al menos por tres razones:

- Una empresa en general no es competitiva por sí misma, especialmente si no cuenta con un entorno de apoyo de proveedores, servicios orientados a la producción, o una presión competitiva de competidores locales. La competitividad en el nivel micro está basada en la interacción.

- Un entorno que favorece la competitividad se encuentra arraigado en un sistema nacional de normas, reglas, valores e instituciones que definen los incentivos que moldean el comportamiento de las empresas. Estos aspectos, propios del nivel meta, influyen de forma complementaria en cada uno de los otros niveles.

- La interacción entre los sectores público y privado es decisiva en la definición del desarrollo industrial y la reestructuración productiva de un país, especialmente bajo las nuevas modalidades de gobernanza.

2.2.3 La discusión micro versus macro

Frecuentemente, el debate público sobre competitividad nacional se ha centrado en su dimensión macro, prestándose menor atención a los otros niveles. Sin embargo, el concepto de competitividad macro resulta el más controvertido de todos, y su sustento teórico es mucho más débil que el de la competitividad micro.

Una de las interpretaciones más conocidas de competitividad macroeconómica es la de *World Economic Forum* (citada en la sección anterior), que en su *World Competitiveness Index* incorpora atributos tales como estabilidad, buen gobierno y oportunidades de inversión rentables. Siguiendo a Siggel (2006), las características mencionadas se relacionan más con la idea de "clima favorable de negocios", que con la de competitividad. Esto puede resultar útil para los inversores internacionales; sin embargo, la base teórica del índice y su método de agregación (de características muy disímiles) resultan problemáticos. Porter, refiriéndose a los atributos macroeconómicos e institucionales con los que trabaja *World Economic Forum*, afirma que

> *"…estas condiciones son necesarias pero no suficientes. Ellas proveen la oportunidad de crear riqueza, pero no crean riqueza en sí mismas. La riqueza es creada, en realidad, en el*

> *nivel microeconómico de la economía, partiendo tanto de la sofisticación de las compañías existentes como de la calidad del ambiente microeconómico de negocios en el cual las empresas compiten. A menos que estas capacidades microeconómicas mejoren, las reformas macroeconómicas, políticas, legales y sociales no darán frutos"*(Porter, 2004).

Otra interpretación de competitividad macro es la que se enfoca en la competencia entre países por colocar sus exportaciones en mercados internacionales y/o atraer inversiones extranjeras, de la misma forma en que las empresas compiten en mercados de productos y de capitales. Respecto a esta analogía entre empresas y naciones, Krugman señala:

> *"El punto de cierre de una compañía es, literalmente, su punto de cierre: si una compañía no puede pagar a sus trabajadores, proveedores y accionistas, debe cerrar. Los países no tienen un punto de cierre bien definido. Como resultado, el concepto de competitividad nacional es, cuanto menos, elusivo"* (Krugman, 1994).

Los conceptos e indicadores microeconómicos de competitividad, por su parte, tienen una base teórica más solida debido a que se enfocan en características esenciales de los productores que compiten por porciones de mercado o beneficios. Estas características pueden ser medidas por los cambios en las participaciones de mercado, productividad, relativos de precios y costos, o por indicadores multidimensionales, como los propuestos por Buckley, Pass, & Prescott (1988) y Porter (2004).

En base a esto, una tercera interpretación de competitividad macroeconómica - que incorpora los aspectos micros recién mencionados - sostiene que una nación es competitiva si en ella opera un gran número de empresas internacionalmente competitivas. Esta definición también presenta problemas de agregación, porque supone que una economía nacional es simplemente la suma de las empresas que la componen. Una máxima de la Teoría General de los Sistemas es que el todo es mayor que la suma de las partes. Asimismo, surge la dificultad de imputar las grandes firmas multinacionales como pertenecientes a un país específico.

En síntesis, la relación entre competitividad micro y macro es verdaderamente compleja. Los aspectos macro surgen, evidentemente, de la agregación de los micro; pero, a su vez, el desarrollo de la competitividad micro requiere condiciones macro favorables como condición previa. Como resultado, la competitividad es un proceso de retroalimentación entre distintos niveles, el cual intenta ser captado por el enfoque sistémico propuesto.

Siguiendo la dirección que fuera formulada en El Balance de la Economía Argentina 2012, una valiosa contribución a la discusión sobre los aspectos micro y macro de la competitividad es la de Delgado, Ketels, Porter, & Stern (2012). Estos autores proponen una medida de competitividad nacional definida como el producto potencial o esperado por trabajador, dada la calidad de un país como lugar para hacer negocios[3]; y analizan el impacto de factores micro y macro sobre esta medida de competitividad. Para ello, utilizan tres variables:

- Infraestructura Social e Instituciones Políticas (ISIP): variable macro referida a la calidad de las instituciones políticas y el estado de derecho.
- Política Monetaria y Fiscal (PMF): variable macro que incluye medidas de sostenibilidad fiscal y políticas de deuda e inflación para administrar fluctuaciones de corto y mediano plazo de la actividad económica.
- Determinantes microeconómicos de la competitividad (MICRO): variable micro referida a la calidad del ambiente empresarial nacional, el estado de desarrollo de mercados y clústeres, y la sofisticación de las operaciones y estrategias empresariales.

El objetivo del modelo es determinar qué porcentaje de los cambios en la medida de competitividad está explicado por cada una de las variables. Utilizando datos de 130 países para el período 2001-2008, los autores concluyen que aproximadamente el 43% de los cambios en la competitividad se deben a los factores micro, el 46% se deben a la Infraestructura Social e Insti-

[3] Véase BEA 2012, Capítulo 3, para una explicación más detallada del modelo.

tuciones Políticas, y el 11% a la Política Monetaria y Fiscal. De esta forma, evidencian la enorme importancia del nivel micro en la competitividad nacional, y remarcan el hecho de que una economía que no goza del mejor ambiente macroeconómico aún tiene posibilidades de encontrar elementos dinamizadores en la micro.

En el capítulo 3 de El Balance de la Economía Argentina 2012 se señaló que uno de los instrumentos destacados de política microeconómica son los clústeres, al transformarse los mismos en el ámbito ideal desde donde un conjunto de organizaciones que trabaja mancomunadamente detrás de lograr la eficiencia colectiva puede, a partir de un objetivo microeconómico que inicialmente lo convocó, lograr que se modifiquen aspectos relevantes de políticas de un nivel superior en forma poco costosa. En la sección 2.4.5 del presente capítulo se amplía esta propuesta, incorporando al "capital social" como factor constitutivo de las redes colaborativas.

2.2.4 Competitividad y eficiencia

Es común observar que la idea de "eficiencia" surja en los debates sobre competitividad, ya sea como concepto asociado e incluso como sinónimo. Buckley, Pass, & Prescott (1988) analizan la relación entre estos conceptos.

La eficiencia puede definirse como la óptima asignación de recursos para alcanzar los objetivos propuestos. En consecuencia, la competitividad implica la búsqueda de ineficiencias y la implementación de mecanismos para erradicar dichas ineficiencias. Sin embargo, existe un elemento de la competitividad que no está presente en el concepto de eficiencia: la elección de los objetivos más apropiados. Puede decirse entonces que la competitividad implica tanto la *efectividad* (es decir, la elección de los objetivos correctos o adecuados) como la *eficiencia* (el logro de objetivos al menor costo posible). En otras palabras, incluye tanto los *fines* como los *medios* para alcanzarlos.

2.3 Un modelo de competitividad micro

2.3.1 Elementos del modelo

Buckley, Pass y Prescott (1988) formularon un modelo de análisis de competitividad basado en tres categorías: *potencial*, *performance* y *procesos* (suele ser llamado "modelo de las tres P"). Este modelo ha sido frecuentemente utilizado para estudiar y comparar la competitividad de distintas compañías en mercados nacionales o internacionales. Entre los estudios más novedosos y recientes que parten de este modelo como instrumento de análisis pueden mencionarse el de Jerusalmi y Camacho (2007), que indaga en la competencia dentro del sector farmacéutico norteamericano; el de Zhang y Ebbers (2012), que compara la competitividad de diferentes industrias en China y la Unión Europea; y el de Patlán Pérez, Zorrilla y Velázquez (2013), el cual analiza las características de las empresas mexicanas que compiten a través de la innovación.

La idea básica del modelo consiste en clasificar una serie de medidas de competitividad dentro de tres categorías, y luego analizar la forma en que las categorías y sus medidas se relacionan entre sí. Como se mencionó, las tres categorías básicas son:

Potencial: El potencial es el "input" o insumo de la competitividad. Son los recursos y capacidades de los que dispone la empresa y a los que tiene acceso para fabricar bienes o servicios. Distintos autores proponen diferentes medidas de potencial: Buckley et al (1988) incorporan la competitividad de costos, la productividad individual de los factores, la competitividad de precios, e indicadores tecnológicos como la posesión de patentes o la pertenencia a determinadas ramas industriales.Patlán Pérez et al (2013) agregan el acceso a recursos (como el capital extranjero, los recursos naturales, la mano de obra calificada o el apoyo gubernamental), la edad, el tamaño y la ubicación de la empresa, y la rotación de los productos. Por su parte, el estudio empírico de Jerusalmi y Camacho(2007) utiliza la variable "ventas por empleados" para aproximar la productividad de los recursos humanos como potencial competitivo.

Procesos: Se refieren a las distintas combinaciones posibles de los recursos incluidos en el potencial para obtener resultados. Implica la selección e implementación de procesos productivos y administrativos. Dentro de esta dimensión pueden incluirse, por ejemplo, las habilidades de marketing, las relaciones directivas (hacia adentro y hacia afuera de la compañía), la cercanía al cliente, la integración horizontal y vertical, la innovación y el liderazgo en productos. Jerusalmi y Camacho (2007) utilizan la variable "inversión en investigación y desarrollo (I&D)" como proxy al proceso de innvovación.

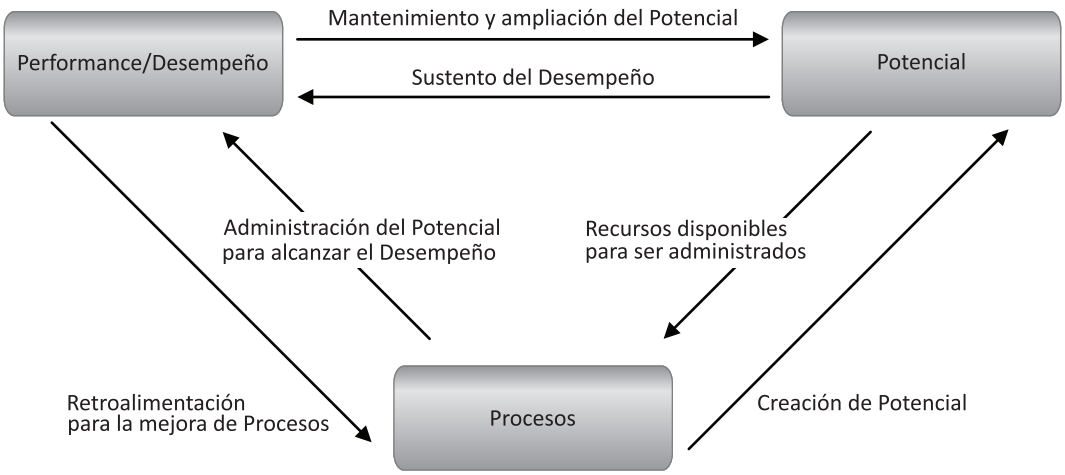
Performance: Es el desempeño o los resultados visibles que obtiene la compañía a partir de su potencial y sus procesos competitivos. Suele ser común que las medidas de performance se confundan con medidas globales de competitividad. En esta categoría pueden ubicarse la rentabilidad, las ventas, la participación en el mercado y las exportaciones. La medida empírica que utilizan Jerusalmi y Camacho (2007) para aproximar la performance operativa y financiera de una empresa es el ratio de utilidades netas en relación al activo de la empresa (también conocido como "Return On Assets" o ROA).

2.3.2 Dinámica de la competitividad microeconómica

El análisis conjunto de las tres categorías permite captar la dinámica de la competitividad a nivel micro, algo que no es posible si se estudia cada categoría por separado. Como señalan Buckley et al (1988), observar sólo las medidas de performance implica perder de vista la sostenibilidad de los resultados en el tiempo, y la regeneración y mantenimiento del potencial competitivo. Es decir, impide ver si un resultado exitoso se obtuvo por mera casualidad o como consecuencia de un proceso conciente de obtención y combinación de recursos. Por otro lado, si se considera exclusivamente el potencial de una compañía para evaluar su competitividad, no se brinda ningún indicio acerca de la realización de dicho potencial. De este modo se ignora la posibilidad de que las ventajas no aprovechadas puedan distorsionar los resultados que obtiene la empresa. Por último, los procesos pueden ser analizados de forma independiente; pero, al incluir medidas fundamentalmente cualitativas, se hace difícil compararlos. Para ello, resulta conveniente comparar procesos sobre la base cuantitativa de sus recursos y resultados.

Las relaciones entre las tres categorías no siguen una secuencia lineal del tipo "A ocasiona B, que luego ocasiona C"; más bien, podría afirmarse que todas las categorías se vinculan de manera directa a través de relaciones que no siguen una única dirección, tal como se aprecia en el Esquema 2.1.

Esquema 2.1: Elementos y relaciones del modelo de competitividad microeconómica



Fuente: IIE sobre la base de Buckley, Pass y Prescott (1988).

El potencial es el fundamento de la performance, pues dentro del primero se incluyen todos los recursos que la empresa puede utilizar para lograr un desempeño competitivo. A su vez, el desempeño debe contemplar el mantenimiento y ampliación del potencial competitivo, de forma tal que la performance pueda ser sostenida y mejorada en el tiempo. Un sencillo ejemplo de esta relación se observa en algunas industrias explotadoras de recursos naturales no renovables, las cuales logran resultados en el presente a costa de sacrificar su potencial futuro.

Los procesos, como se mencionó, transforman el potencial en performance o resultados, por lo que puede establecerse aquí una secuencia "Potencial – Procesos – Performance". Sin embargo, deben considerarse también las relaciones de retroalimentación que permiten mejorar los procesos a partir de la observación y el análisis de los resultados obtenidos, y los procesos de obtención y reorganización de recursos que maximizan el potencial competitivo de la empresa.

2.3.3 Comparación y medición

La competitividad es un concepto esencialmente relativo, tal como puede apreciarse en las definiciones revisadas en la segunda sección del presente capítulo. Ello implica que, al momento de evaluar la competitividad de una empresa (y, en general, de cualquier unidad de análisis) debe elegirse previamente un punto referencia en base al cual comparar. Al respecto, las posibilidades son:

- Competitividad relativa a la misma unidad de análisis (e. g. la empresa), pero en un punto temporal diferente; esto es, la competitividad en función del tiempo. Esta modalidad permite observar las ganancias o pérdidas de competitividad de la unidad observada y su evolución histórica.

- Competitividad relativa a otra unidad de análisis (e. g. otra empresa), en el mismo punto temporal. En este caso también es necesario tener en cuenta otros factores de comparabilidad, como nacionalidad, pertenencia a mercados similares, tamaño, etc.

- Competitividad relativa a una situación contra fáctica bien definida. Esto implica realizar el ejercicio teórico de analizar cómo se hubiese modificado la competitividad en un escenario hipotético que en la realidad no ocurrió (por ejemplo, un cambio en el entorno de la empresa o la ejecución de un plan alternativo).

Cada una de estas posibilidades tiene implicancias metodológicas para la medición empírica de la competitividad. La principal dificultad de estas mediciones empíricas radica en la necesidad de mantener constantes los factores ambientales, de modo tal que las medidas reflejen verdaderamente el potencial, los procesos y la performance propias de las unidades, y no las condiciones externas sobre las que no tienen poder de decisión. Para lograr una medida endógena de competitividad micro, todos los elementos exógenos (los macro, meso y meta) deberían poder controlarse y aislarse, lo que resulta prácticamente imposible en la práctica, dado que una empresa es inseparable de su entorno. En consecuencia, cualquier medición empírica de competitividad micro exige una adecuada contextualización dentro de los niveles superiores. Por ejemplo, al estudiar la evolución competitiva de una empresa deben considerarse las condiciones macroeconómicas de auge, recesión, apertura internacional, etc.; y al comparar empresas de distintas nacionalidades deben contemplarse los factores metas inherentes a cada cultura. Estas consideraciones no son exclusivas de los estudios teóricos sobre competitividad. En efecto, toda empresa que evalúe y desarrolle su competitividad debe tener en cuenta explícitamente cuál es su punto de referencia y cómo su contexto puede diferir de éste.

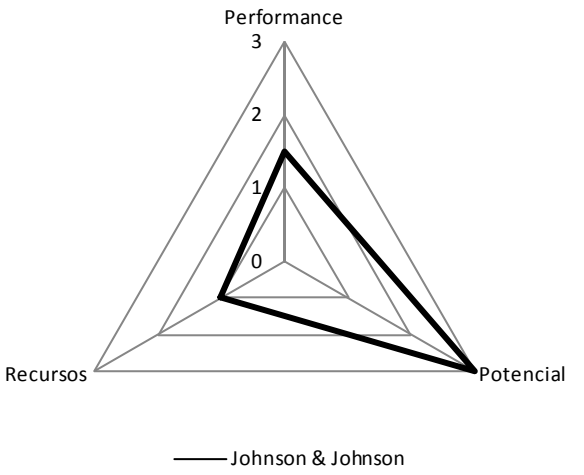
2.3.4 Aplicaciones

El modelo aquí presentado, si bien data de 1988, ha recibido una importante atención en la literatura y continúa siendo un enfoque actual ampliamente utilizado en investigaciones sobre competitividad microeconómica. En este apartado se presentarán, a modo de ejemplo de aplicación, dos trabajos recientes que utilizan el modelo de Buckley.

El primero de ellos, titulado "El Triángulo de la Competitividad: Un modelo de medición de competitividad empresarial, hallazgos empíricos sobre empresas farmacéuticas de EEUU" (Jerusalmi & Camacho, 2007), propone una medida cuantitativa de competitividad, fundada en las tres categorías de Buckley, y ensaya su aplicación en el sector farmacéutico norteamericano. En el estudio, la performance es medida mediante el indicador financiero "Return On Assets" (ROA), que permite visualizar cuán efectivamente están siendo utilizados los activos que producen utilidades; el potencial se mide a través de la variable "ventas por empleado", como un indicador de la calidad de los recursos humanos a los que cada empresa tiene acceso; y se emplea el volumen de inversión en I&D como medida cuantitativa de los procesos de innovación.

Calculadas estas medidas de performance, potencial y procesos, los autores proponen, a los fines de considerar las interrelaciones entre las tres categorías, un método gráfico-matemático al que denominan "triángulo de competitividad". La idea consiste en representar los valores correspondientes a las tres categorías en un gráfico radial, tal como se observa en el Gráfico 2.1. De esta manera, quedan marcados tres puntos conformando un triángulo cuya área dependerá tanto de los niveles alcanzados en cada una de las variables como de las interrelaciones entre las mismas, expresadas a través de funciones trigonométricas. Esto permitiría aproximar una medida de competitividad.

Gráfico 2.1: Triángulo de competitividad



Fuente: IIE sobre la base de Jerusalmi & Camacho (2007).

Los autores aplican esta metodología para medir la competitividad relativa de un conjunto de empresas del sector farmacéutico en Estados Unidos. Luego del cálculo y análisis de las áreas triangulares para las diecisiete empresas de la muestra, en el período 1999-2008, Jerusalmi y Camacho (2007) arriban a las siguientes conclusiones:

- Se diferencian tres grupos de empresas (heterogéneos entre sí y homogéneos hacia adentro) de acuerdo a su competitividad promedio medida por la superficie triangular.

- Si se analiza el nivel de utilidades operativas de las empresas estudiadas, en relación a la media del sector, se diferencian los tres mismos grupos que en el punto anterior. Puede decirse entonces que existe una correlación directa entre la medida de competitividad propuesta y el nivel de utilidades operativas.

- Algunas de las empresas presentan áreas triangulares que permiten calificarlas como "competitivas"; sin embargo, sus niveles de utilidades operativas están por debajo de la media sectorial. Esto permitiría inferir que aún cuando una empresa posea utilidades operativas por debajo de las del promedio del mercado comparable, ésta puede estar dando indicios de competitividad no explotada.

EL otro estudio reciente que utiliza el modelo de competitividad de Buckley es el de Patlán Pérez, Zorrilla y Velázquez (2013). El estudio tiene como premisa el hecho de que México ha perdido competitividad en numerosos sectores industriales en los años precedentes, lo que llevó a la implementación de diversas medidas y estrategias, como la sanción de la "Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa", la creación del Instituto Mexicano para la Competitividad, la realización del primer Foro para la Competitividad en México, y la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Considerando la creciente preocupación por este problema, los autores se proponen indagar en el perfil de competitividad de un conjunto de empresas cuya principal fuente de ventajas competitivas es la innovación de productos, procesos y servicios, enfocándose en el rol del capital humano en el desarrollo de innovaciones.

El estudio consistió en la comparación de una muestra de 270 empresas mexicanas que realizaron algún tipo de innovación de productos y/o servicios en el período 2007-2009. Las principales variables de comparación consideradas fueron: tamaño de la empresa (por cantidad de empleados); edad de la empresa; origen del financiamiento de innovaciones; acceso a recursos humanos (de acuerdo a niveles educativos); cantidad y tipo de innovaciones logradas; y nivel y tipo de ventas (locales o exportaciones).

Las variables fueron relevadas mediante un extenso proceso de encuestas individuales a las empresas; y luego estructuradas de acuerdo a las tres categorías de Buckley et al(1988). En cada una de las categorías, los aspectos relevantes de competitividad que surgieron de la comparación fueron los siguientes:

Potencial competitivo: los autores concluyen que el potencial para innovar se encuentra directamente relacionado con el tamaño de las empresas. En cuanto al financiamiento, los autores muestran que el logro de innovaciones estuvo fundamentalmente ligado al apoyo financiero del Estado. El 50% de las empresas recibió apoyo financiero gubernamental para el desarrollo de innovaciones, el 10% recurrió al capital externo, y el 40% restante se financió por otros medios. El acceso al capital humano, medido por la posibilidad de contratar personal con estudios superiores, resultó ser de particular importancia en el potencial innovador de productos y servicios, no tanto así en la innovación de procesos de producción.

Procesos competitivos: Como todas las empresas estudiadas desarrollaron innovaciones, la comparación se realizó básicamente de acuerdo a los tipos de innovaciones desarrolladas (productos, procesos o servicios). Los autores destacan aquí la importancia de las innovaciones de producto (más del 50% del total) y la capacidad de apropiarse de dichas innovaciones por medio de la generación de activos intelectuales (marcas, patentes, etc).

Performance competitiva: El estudio hace énfasis en la peformance exportadora de las empresas, la cual fue baja e insatisfactoria: en promedio, sólo un 10% de las ventas se realizó al exterior. Esto indicaría que el potencial competitivo de las empresas estudiadas no ha sido lo suficientemente explotado para posicionarse en los mercados internacionales.

2.4 Las empresas frente a la competitividad microeconómica: requerimientos tecnológicos y organizacionales

Como se mencionó anteriormente, el principal nivel de competitividad afectado por el accionar de las empresas es el micro. Las mejoras en la competitividad microeconómica pueden lograrse fundamentalmente a través de desarrollos organizacionales y tecnológicos que impacten sobre el potencial, los procesos y la performance de las empresas (siguiendo el modelo presentado en la sección precedente).

En la presente sección, se abordarán algunos tópicos estudiados por la literatura reciente que responden a la necesidad de desarrollar los procesos y el potencial de las empresas para elevar su performance competitiva. En relación a los procesos, se revisarán algunas propuestas referi-

das a innovación en recursos humanos, orientación hacia el cliente e inteligencia de mercado. En cuanto al potencial, se analizará el impacto que tienen sobre el mismo el sector logístico y el desarrollo de capital social.

2.4.1 Innovación de los recursos humanos[4]

En una economía global movilizada por el conocimiento y la información, los recursos humanos proveen de competitividad auténtica a una empresa, a través de sus actitudes y habilidades. Existe un consenso general acerca de que las ventajas competitivas construidas a partir de innovaciones de recursos humanos[5] son difícilmente imitables, y por ende vitales para el crecimiento sustentable y competitivo de la empresa. Sin embargo, a pesar de ser considerados como uno de los activos más valiosos de la compañía, la forma en la que se generan e implementan innovaciones de recursos humanos continúa siendo un terreno de ambigüedad.

Una nueva actividad, práctica o programa de recursos humanos se considera una innovación cuando genera valor para la compañía que la adopta. Estas innovaciones pueden ocurrir en cualquier empresa y en distintos grados. Puede ser tan simple como el cambio de una modalidad de reclutamiento a través de avisos en diarios a otra basada en páginas web especializadas; o puede ser radical, como el "Proyecto 20%" introducido por Google (ver Recuadro 2.2), y los institutos de capacitación especializados de FedEx e Infosys, entre otros. El grado de innovación diferirá de acuerdo a la profundidad del cambio, la cantidad o tipo de empleados afectados, y la naturaleza de sus resultados (Botla & Harigopal, 2011).

Recuadro 2.2: El Proyecto 20%

Una de las más famosas innovaciones de Google en su campus de Mountain View (California) es el "Proyecto 20%". Básicamente, Google permite a sus empleados dedicar hasta un 20% de su tiempo laboral (8 horas semanales) a proyectos especiales propuestos por ellos mismos, que resulten de su interés y generen valor para Google. Entre algunos de los productos surgidos de esta iniciativa se encuentran el sistema de publicidad de Google AdSense (que llegó a generar el 25% de los ingresos de la compañía), GMail, Google Transit, Google Talk, Google News, e incluso el sistema de minibuses que traslada a los empleados desde sus hogares al campus.

Las razones de Google para sostener este proyecto tienen que ver con el valor que representan para la empresa las innovaciones. Asimismo, trabajar con proyectos propios incentiva a los empleados, y permite transformar los "tiempos muertos" de la rutina diaria en horas productivas. Sin embargo, algunos aspectos negativos del proyecto podrían hacerlo no recomendable para muchas empresas: cumplir con la carga habitual de trabajo y el proyecto extra puede generar presiones y agotamiento que reduzcan la productividad; y la selección y monitoreo de los proyectos generan costos adicionales (en personal y procesos) que no todas las compañías pueden permitirse.

El primer paso esencial para una innovación en recursos humanos (RRHH) es la identificación de necesidades u oportunidades que requieran cambios en el sector. A partir de ello deben evaluarse los riesgos y requerimientos de recursos asociados a los cambios. Cada innovación en materia de RRHH tiene asociados dos tipos de riesgos: el riesgo de falla en la implementación y el riesgo de resultados no deseados (por más que la innovación haya sido correctamente implementada).

El diseño y la implementación de innovaciones en RRHH es un proceso inclusivo que requiere tanto del involucramiento de las gerencias como del apoyo de la administración superior. El involucramiento de las gerencias es necesario debido a que las nuevas prácticas o actividades de

[4] Para un mayor análisis sobre innovación, leer el Capítulo 8 de "El Balance de la Economía 2010".

[5] Los procesos de *upgrading* en las cadenas de valor, tal como se explican en el Capítulo 8 de este libro, pueden requerir innovaciones esenciales en los recursos humanos.

RRHH deben satisfacer los requerimientos de aquéllas. Para ello, el aprendizaje interno es una buena forma de entender dichos requerimientos. En cuanto al apoyo de la administración superior, el mismo consta de dos elementos. En primer lugar, el reconocimiento hacia el concepto de RRHH en general, lo que requiere la incorporación de profesionales de RRHH autónomos y con poder decisión. Lo segundo es la confianza y la aceptación del riesgo que implica el cambio, por medio de la asignación efectiva de los recursos necesarios para su implementación. También es importante el involucramiento del personal de los niveles inferiores, ya que las medidas, en general, los afectan directamente. La implementación exitosa de un cambio requiere el compromiso de toda la organización Para que esto pase, los primeros que tienen que demostrar su compromiso son las gerencias y la administración superior, con acciones que demuestren que el cambio va en serio. Si toda la organización está comprometida, el riesgo de fallas en la implementación es muchísimo menor (Thompson & Strickland, 2008).

Para concluir, puede decirse que, en tiempos en los que las empresas buscan permanentemente fuentes no tradicionales de competitividad, la innovación de RRHH es una interesante alternativa para que el área contribuya al agregado de valor y las ventajas competitivas (Amarakoon, Weerawardena, & Verreynne, 2013).

2.4.2 Orientación hacia el cliente

Los clientes son los beneficiarios fundamentales de la competitividad, y son ellos quienes en última instancia juzgan y determinan (a través de sus decisiones de compra) cuáles empresas son competitivas y cuáles no. Por ello, la intensidad en la captación de clientes es una medida elemental de competitividad empresarial. Esta medida se encuentra altamente influenciada por la forma en la cual la empresa se orienta hacia el cliente.

Altenburg, Hillebrand, & Meyer-Stamer (1998) señalan dos procesos surgidos de la globalización de los mercados que presionan (conjuntamente) a las compañías para que se orienten hacia el cliente: la creciente diferenciación de los patrones de demanda, que implica consumidores más sofisticados que consumen combinaciones cada vez más específicas de productos; y el acortamiento de los ciclos de vida de nuevos productos, al generarse nuevas exigencias en los clientes a medida que se satisfacen las anteriores. Las empresas que entienden esto y logran satisfacer las expectativas de sus clientes son las que lideran los mercados. Algunas estrategias reconocidas como exitosas para desenvolverse en esta realidad son la cercanía con el cliente, la delegación de poder al cliente ("customer empowerment") y la creación de mercados (Botla & Harigopal, 2011).

La cercanía al cliente ayuda a las compañías a entender las necesidades especiales y a construir relaciones duraderas que permiten proveer los productos y servicios deseados. Una herramienta útil son los sistemas de administración de las relaciones con el cliente (*"Customer Relationship Management*"). Permiten coordinar los procesos relacionados con el cliente, lo cual permite aumentar la satisfacción y retención del cliente. Además brinda información detallada sobre los clientes y sus preferencias. American Express y Wal-Mart lograron optimizar sus ventas por medio del armado de detalladas bases de datos de compras de clientes, para luego analizarlas de manera minuciosa en la búsqueda de patrones particulares de consumo, como se comenta en el Recuadro 2.3(Botla & Harigopal, 2011)**.** Toyota tuvo gran éxito en la India con sus productos Toyota-qualis y Toyota-Innova gracias a la comprensión de las expectativas de los clientes indios. La empresa sigue el concepto de "Genchi Genbutsu" (la filosofía de "ir y ver", referida al lugar físico donde se desarrollan los procesos), la cual le permite entender las necesidades específicas que tienen en mente sus compradores potenciales. Otro interesante ejemplo es el de Mohammed Yunus, Premio Nobel y creador del Grameen Bank, el cual ofrecía microcréditos a mendigos porque los conocía muy bien y visualizaba su transformación en propietarios de pequeños negocios en Bangladesh.

Recuadro 2.3: Pañales y cervezas

La detección de hábitos de compra en supermercados es un ejemplo clásico de la aplicación de técnicas de minería de datos sobre estadísticas de ventas. Un estudio frecuentemente citado es el realizado por la firma de minimercados Osco (Estados Unidos), que detectó que los viernes había una cantidad inusualmente elevada de clientes que adquirían a la vez pañales y cerveza. El estudio permitió concluir que tales ventas se debían a que dicho día solían acudir al supermercado padres jóvenes cuya perspectiva para el fin de semana consistía en quedarse en casa cuidando de su hijo y viendo la televisión con una cerveza en la mano. El supermercado pudo incrementar sus ventas de cerveza colocándolas próximas a los pañales para fomentar las ventas compulsivas.

Otro caso renombrado es el de Wal-Mart, que al detectar que un amplio porcentaje de sus clientes llevaban leche entre sus compras, decidió colocar el sector de productos lácteos en la parte posterior de sus salones de ventas. De este modo, sus clientes tendrían que recorrer todos los demás sectores para comprar leche, lo que aumentaría la probabilidad de compra de otros productos.

La delegación de poder al cliente o "customer empowerment" implica involucrar al cliente en determinados procesos normalmente realizados puertas adentro de la empresa, como por ejemplo el desarrollo de productos o la elección del canal de distribución. Esto implica un cambio en la conceptualización del cliente: de ser un mero objetivo de la estrategia comercial de la empresa pasaa ser visto como un agente con poder de decisión. Las compañías que han explotado este tipo de ventaja competitiva en general lo han logrado haciendo uso de la nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). Entre ellos, pueden mencionarse algunos fabricantes de indumentaria, como Nike o Levi-Strauss, que permiten a los clientes diseñar productos a medida en sus sitios web y pedir que se los envíen a domicilio; o la cadena hotelera Ritz-Carlton, que brinda a sus huéspedes la posibilidad de elegir determinados aspectos de su habitación (piso, decoración, fumador) al realizar una reserva online.

La idea de "crear mercados" surge como alternativa a la posibilidad (o imposibilidad) de competir en mercados ya existentes. La capacidad de identificar e incluso crear nuevas necesidades es una habilidad poco común que resulta crucial para la creación de mercados a través de productos innovadores. El caso de la firma Apple Computers es un destacado ejemplo de la habilidad para entrar en la imaginación de los consumidores y descubrir qué los cautiva, con el objetivo de sorprenderlos permanentemente y quedar siempre varios pasos delante de sus potenciales competidores.

2.4.3 Inteligencia de mercado

La inteligencia de mercado o de negocios (*"business intelligence"*) es definida como el conjunto de estrategias y herramientas enfocadas a la administración y creación de conocimiento en una compañía. Estas capacidades empresariales están dirigidas hacia afuera y hacia adentro de la organización.

Fuera de su propia organización, la empresa debe vigilar no sólo a sus actuales competidores, sino también a competidores potenciales que pudiesen llegar a ofrecer productos sustitutos. En este sentido, la competencia en un mercado no siempre proviene de los rivales tradicionales. Un caso ejemplar de ello lo constituye el fabricante de películas fotográficas Kodak, cuya principal fuente de competencia, a comienzos de la década de 2000, dejó de ser su tradicional rival Fuji. En su lugar, Kodak pasó a competir con las empresas fabricantes de cámaras digitales como Sony o Canon. De este modo, el cambio tecnológico generó rivales inesperados para la empresa. Otro ejemplo reciente de competencia no esperada se dio en el mercado de software de procesadores de texto. En este caso, la principal competencia de Microsoft Word dejó de provenir de los procesadores de texto Linux y comenzó a originarse en las nuevas herramientas de edición online de documentos que Google había empezado a ofrecer (Botla & Harigopal, 2011).

Por otro lado, la inteligencia interna o introspección organizacional es fundamental para la adaptación al entorno competitivo. La inteligencia interna de la compañía tiene por objeto el adquirir

conciencia de las propias fortalezas competitivas, tanto las manifiestas como las latentes. Una útil herramienta conceptual para entender estas fortalezas es el "núcleo de competencias". Johnson y Scholes (2001) definen al núcleo de competencias como "la base sobre la que la organización obtiene su ventaja estratégica (en términos de habilidades o actividades), que la distingue de sus competidores y proporciona valor a los consumidores o clientes". Prahlad (2008) agrega al respecto: "el núcleo de competencias es un conjunto de habilidades que: (a) no están ampliamente disponibles en una industria, y (b) no son fácilmente copiables o transmisibles de una organización a otra". Definir claramente este núcleo ayuda a la empresa a entender cómo se diferencia de otras **y cuáles son sus productos disti**ntivos que pueden liderar mercados. Como ejemplos de empresas y sus núcleos, pueden mencionarse a Sony, cuya capacidad para "miniaturizar" productos no ha podido ser igualada por sus competidores; y a Honda, que ha logrado aplicar su tecnología de motores en una amplia variedad de productos (desde automóviles hasta generadores eléctricos).

2.4.4 Impacto del sector logístico

Haciendo referencia a las relaciones entre la competitividad micro y la competitividad macro, un sector clave de la economía en donde pueden visualizarse estas relaciones es el sector logístico, que comprende fundamentalmente transportes, almacenamiento y telecomunicaciones. La existencia de un sector log**ístico desarrollado** (v. g. que sea capaz de proveer servicios especializados acordes a las necesidades de empresas que operan tanto en el mercado global como en un mercado local geográficamente disperso) no sólo mejora el potencial, los procesos y la performance competitiva de compañías individuales, sino que además contribuye al funcionamiento competitivo de la economía en su conjunto. Tal contribución puede sintetizarse en:

Mayor competitividad de las exportaciones: la reducción de costos logísticos permite que los precios de exportación resulten más competitivos y que una mayor proporción de los mismos remunere al productor (en lugar de remunerar a intermediarios). Asimismo, la eficiencia del sector logístico posibilita a los productores geográficamente aislados convertirse en exportadores.

Tránsito eficaz de las importaciones: las importaciones de bienes de consumo final y de bienes intermedios tienen un importante impacto sobre el costo de vida y la competitividad de las exportaciones, respectivamente. Cabe destacar entonces que las importaciones no sólo incluyen los bienes importados en sí mismos, sino también todos los servicios logísticos necesarios para disponer de ellos en tiempo y forma.

Desarrollo del mercado interno: la conectividad entre regiones impulsada por los desarrollos logísticos amplía los mercados en los que los productores pueden posicionarse. Esta ampliación de mercados puede brindar posibilidades para nuevos proyectos, o tornar viables proyectos que de otra forma no lo serían, favoreciendo en consecuencia el desarrollo emprendedor.

Ahorro y generación de divisas: la posibilidad de contar con un sector logístico competitivo dentro de una economía nacional reduce la fuga de divisas por importación de este tipo de servicios. En el caso de economías que han logrado desarrollar *clústers* logísticos competitivos a nivel internacional (como Noruega, Hong Kong y Singapur), el sector no sólo ahorra divisas sino que se convierte en un importante generador de las mismas.

Considerando la relevancia de este sector, resulta interesante analizar algunas de las tendencias que para el mismo señala el estudio "La Infraestructura en el Desarrollo Integral de Am**é**rica Latina" (IDeAL, 2013):

- El comercio de servicios, a nivel internacional, creció doce veces en los últimos veinte años. El 50% de este crecimiento estuvo explicado por los servicios logísticos (viajes, transporte y comunicaciones), lo que evidencia la importancia que los mismos han adquirido. Los países desarrollados lideraron el crecimiento del sector logístico, al concentrar el 73% de las exportaciones de este tipo de servicios.

- El *boom* de los países emergentes en la última década los ha convertido en importantes demandantes de servicios En particular, la incorporación de los emergentes a diversas cadenas globales de valor ha tenido su correlato en la importación de los servicios logísticos necesarios para ello.

- La crisis financiera internacional de 2008 obligó a los principales operadores globales del sector logístico a redefinir sus estrategias de posicionamiento en los mercados. Como consecuencia, surgieron dos tendencias. Por un lado, la concentración de las grandes compañías del sector en sus actividades núcleo de planificación y control logístico, por medio de la subcontratación de actividades intensivas en activos fijos (como la operación de medios de transporte o el almacenamiento)[6]. Por el otro, la búsqueda de una mayor presencia en los mercados emergentes que no poseen sectores logísticos muy desarrollados, entre ellos México, Turquía e Indonesia.

- En el caso de América Latina, el proyecto de ampliación del canal de Panamá (iniciado en 2005 y proyectado para 2025) conjuntamente con la intensificación del tráfico de manufacturas y materias primas entre Sudamérica y Asia han convertido a la región en un interesante destino para el desarrollo de proyectos logísticos. Por esta razón, la región se encuentra dentro de los planes de expansión de todos los operadores globales del sector.

Como resultado de estas tendencias, el estudio de IDeAL prevé un importante desarrollo de los mercados de servicios logísticos en América Latina en los próximos años. Tal desarrollo generaría dos tipos de impactos:

En primer lugar, un aumento en la oferta de servicios logísticos debería reducir los elevados costos por este concepto que penalizan a las empresas y a los habitantes de la región. Esto redundaría en un aumento de la competitividad micro, meso y macro.

En segundo lugar, el ingreso de operadores globales al sector logístico de América Latina someterá a los proveedores locales a una mayor presión competitiva. De no poder hacer frente a esta mayor competencia aumentando su eficiencia, muchos de los proveedores locales deberán retirarse del mercado. Sin embargo, la presencia de nuevos actores internacionales en los mercados latinoamericanos no sólo generará mayor competencia: también brindará a las empresas locales la posibilidad de implementar alianzas con grandes compañías multinacionales. Las estrategias de expansión *asset-light* de estas últimas las llevarían a demandar aquellos servicios intensivos en capital fijo en el mercado local, lo que abriría nuevas oportunidades de inversión y crecimiento para las empresas locales. Asimismo, los eslabonamientos del sector logístico también generan oportunidades para proveedores de otros servicios de soporte como consultoría, ingeniería o servicios informáticos.

2.4.5 Aprovechamiento del capital social

El capital social puede ser definido como "el conjunto de valores o normas informales compartidas entre miembros de un grupo que permite que sus miembros cooperen entre sí" (Fukuyama, 1995). Siguiendo a Putnam (1995), el capital social es una característica de las organizaciones que facilita la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo. Esta característica puede convertirse en una importante fuente de ventajas competitivas cuando tiene condiciones históricas únicas, es decir, cuando es rara y difícil de imitar. Estas ventajas radican en la mejora de capacidades individuales y colectivas a través de prácticas colaborativas. Asimismo, como otras formas de capital, el capital social también es productivo, genera rendimientos, y hace posible la consecución de muchos objetivos que serían inalcanzables sin su existencia[7].

Dos trabajos recientes estudian algunas formas de explotar las ventajas competitivas del capital social en contextos diferentes: las redes colaborativas de empresas y las relaciones proveedor-cliente.

Una red colaborativa es un arreglo organizacional *emergente*[8] que involucra compromisos mutuos entre sus participantes para resolver problemas de manera conjunta. Estas redes están

[6]La estrategia de reducción de activos fijos, con el fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos, se conoce con el nombre de "*asset-light*".

[7]Cabe mencionar que el concepto de capital social ha recibido fuertes críticas por parte de Arrow(1999) y Solow(2000). Las críticas apuntan a que este concepto no cumple con los elementos esenciales para ser considerado capital, y que por ende constituye sólo una metáfora. Por el contrario, Haynes(2009) defiende el concepto por considerar que se trata un factor de producción tan esencial como el trabajo y el capital físico.

[8] Es decir, que surge de relaciones entre individuos (por lo que depende de ellas hasta cierto punto), pero que posee procesos propios que no se reducen a tales relaciones, y que son capaces de influir sobre ellas(Lawson, 2003).

constituidas por diversas personas y organizaciones que son autónomas y heterogéneas en relación a sus entornos, cultura y objetivos. La capacidad asociativa dependerá del grado en que compartan normas y una identidad común, así como de su disposición a subordinar sus intereses individuales a los del grupo. De la comparación de las definiciones de red colaborativa y capital social, se desprende que el segundo concepto es un elemento constitutivo del primero.

Recuadro 2.4: El clúster vitivinícola de Serra Gaúcha

Un caso ilustrativo de la formación de capital social en redes colaborativas es el del clúster vitivinícola en Brasil, en la región de Serra Gaúcha de Rio Grande do Sul. La región, particularmente apta para esta industria debido a las características de su clima y su suelo, contaba en 2006 con aproximadamente 680 compañías productoras de uvas y vino (Macke et al., 2013). La existencia de obstáculos al desarrollo de la industria vitivinícola - entre los que se destacan el bajo consumo de vino en el mercado interno brasilero, la presión competitiva de productores argentinos y uruguayos, y la alta incidencia de impuestos en los precios finales- llevó a productores, asociaciones privadas y agencias gubernamentales a impulsar la creación de una red colaborativa en la región de Serra Gaúcha para enfrentar conjuntamente tal problemática. Es así como en 1998 nació el "Instituto Brasileiro do Vinho" (IBRAVIN). De acuerdo al estudio realizado por Macke et al (2013), la formación de capital social en esta red colaborativa fue facilitada por la cultura y la historia de la inmigración en la región, que carga con la tradición de la asistencia mutua y la cooperación para el desarrollo local.

El estudio de Macke et al (2013) analiza la formación de capital social en el clúster vitivinícola de Serra Gaúcha en tres dimensiones básicas: estructural, relacional y cognitiva. La dimensión estructural se refiere a la configuración de las relaciones institucionales dentro de la red colaborativa (jerarquías, canales de comunicación, etc.). La dimensión relacional abarca las relaciones personales o informales (es decir, fuera de la estructura institucional) entre los miembros de la red; esto sumado al desarrollo de valores como la confianza, la tolerancia y la participación activa en la red. Por último, la dimensión cognitiva hace referencia a la existencia de una visión compartida entre los miembros de la red acerca del funcionamiento del sector (vitivinícola, en este caso) y la interpretación de sus problemáticas.

Por medio de encuestas a miembros de la red colaborativa y del análisis factorial de los datos así recabados, el estudio detecta una significativa formación de capital social en sus tres dimensiones. Los autores concluyen entonces que "la importancia del desarrollo de capital social en redes colaborativas puede sintetizarse en: (i) los altos niveles de confianza y fuertes normas de reciprocidad reducen los costos de transacción; (ii) las redes de colaboración atenúan los riesgos, lo que estimula a sus miembros a realizar innovaciones; (iii) las redes facilitan una rápida diseminación de la información, reduciendo las asimetrías entre miembros; y (iv) las redes colaborativas permiten la resolución de problemas colectivos con mayor facilidad" (Macke et al, 2013).

Por otro lado, el potencial competitivo del capital social también puede ser explotado a través de las relaciones proveedor-cliente que impactan sobre las capacidades de innovación de una compañía. El trabajo de Prihadyianti et al (2012) estudia las relaciones proveedor-cliente entre las compañías automotrices japonesas radicadas en Indonesia y sus proveedores locales, buscando determinar cómo las compañías locales desarrollaron sus capacidades de innovación a partir de la interacción con sus clientes extranjeros.

Prihadyianti et al (2012) analizan estas relaciones utilizando un modelo que vincula tres conceptos: capital social (tal como fue definido anteriormente), capacidad de absorción y capacidad de innovación. La capacidad de absorción es definida por los autores como "la habilidad de las compañías para identificar, asimilar y explotar conocimientos en su entorno externo" (Prihadyianti et al, 2012); mientras que la capacidad de innovación es "la habilidad para transformar continuamente conocimientos e ideas en productos, procesos y sistemas nuevos" (*ibíd.*).

Esquema 2.2: Capital social para la innovación



Fuente: IIE sobre la base de Prihadyianti, Surjandari & Dianawati (2012).

El modelo vincula los tres conceptos de manera secuencial, tal como se muestra en el Esquema 2.2. De este modo, el capital social tiene un efecto positivo sobre la capacidad de absorción debido a que la existencia de vínculos y confianza entre individuos es el soporte indispensable para la transferencia y asimilación de conocimientos entre ellos. El estudio de Prihadyianti et al (2012) hace referencia a los vínculos entre individuos pertenecientes a distintas compañías (en particular, a aquellos del tipo proveedor-cliente); sin embargo, el impacto del capital social sobre la capacidad de absorción también se da dentro de una misma empresa, en las relaciones entre agentes, áreas o departamentos.

A su vez, las capacidades de adquirir y asimilar conocimientos constituyen requisitos esenciales (necesarios pero no suficientes) para el desarrollo tanto de capacidades innovativas como de innovaciones en sí mismas.

El caso particular estudiado por Prihadyianti et al (2012) es el de la relación entre una firma indonesa local que fabrica tableros de instrumentos para automóviles, y su cliente, una compañía automotriz multinacional de origen japonés. Las empresas han estado vinculadas durante casi veinte años, y han mantenido contactos formales e informales. Al mismo tiempo, ambas empresas han desarrollado prácticas de innovación en productos, procesos y capacidades gerenciales.

Mediante entrevistas y encuestas estandarizadas a grupos de responsables en ambas compañías, los autores verifican la existencia de una relación entre capital social, capacidad de absorción y capacidad innovadora como la que propone el modelo.

Los resultados también arrojan que la capacidad innovadora es mucho mayor en la compañía cliente debido a que su tamaño y su condición de multinacional le permiten acceder a una variedad de recursos mucho más amplia que la de su proveedor. Por su parte, la capacidad innovadora de la firma proveedora surge de la proximidad entre sus empleados y los de su cliente. Las relaciones interorganizacionales a través del capital social generan, en este caso, un "isomorfismo mimético" en la compañía proveedora.

En la teoría de las organizaciones, la idea del "isomorfismo mimético" se refiere a la tendencia de una organización a imitar la estructura de otra organización, bajo la creencia de que tal estructura es beneficiosa. El isomorfismo mimético le permite entonces a la empresa proveedora imitar las estrategias de su cliente para construir capacidades de innovación. Esto último se ve reforzado por la lógica de *keiretsu*[9] de la empresa cliente; pero depende, en última instancia, de la prolongación y la intensidad de las relaciones entre las compañías.

2.5 La sostenibilidad de la competitividad

Se mencionó anteriormente, al discutir el concepto de competitividad, que el mismo busca capturar aquellas condiciones necesarias para el crecimiento económico y la creación de riqueza. A su vez, la riqueza y el crecimiento económico no constituyen metas últimas ni se justifican en sí mismas, sino que se entienden como importantes requisitos para mejorar las condiciones de la vida humana. World Economic Forum (2013) señala que durante la mayor parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico y el aumento de la competitividad estuvo acompañado por importantes mejoras en la calidad de vida de grandes porciones de la población mundial. Sin embargo, el estudio también indica que este proceso de aumento simultáneo de la competitividad y el bienestar podría no ser sostenible hacia el futuro.

Al mismo tiempo que los niveles mundiales de ingreso se han expandido y más mercados emergentes han entrado en senderos de rápido crecimiento, las presiones que tal crecimiento genera

[9] En el Capítulo 9 del presente libro se realiza un detallado estudio sobre el *keiretsu* como modelo de organización industrial en Japón.

sobre el medio ambiente se han vuelto más palpables, y el problema de la distribución de los beneficios que acarrea el progreso económico se ha convertido en una preocupación alarmante. La percepción de que el crecimiento económico no se traduce en los resultados esperados por amplios sectores de la población se ha visto reforzada, tanto en países desarrollados como en emergentes, por la crisis financiera internacional y la consecuente desaceleración económica que persiste hasta la actualidad. Este estancamiento ha evidenciado las múltiples tensiones sociales existentes, que se han manifestado en eventos mundialmente difundidos: el movimiento "Occupy Wall Street" en los Estados Unidos, la serie de revueltas que derrocaron gobiernos totalitarios durante la "Primavera Árabe", las protestas de los "indignados" en España, y los disturbios de 2013 en las principales ciudades de Brasil, entre otros (World Economic Forum, 2013).

Las consideraciones acerca de la sostenibilidad y la distribución del crecimiento económico han adquirido entonces un papel cada vez más importante en los estudios y proyectos de desarrollo de competitividad. En esta sección se presentarán dos propuestas teóricas desarrolladas durante 2013 que buscan incorporar tales aspectos al análisis: el Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad, de World Economic Forum (2013); y el Índice de Progreso Social desarrollado por Michael Porter, Scott Stern y Roberto Artavia Loría (2013).

2.5.1 Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad

World Economic Forum (2013) define la competitividad sostenible como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que le permiten a una nación mantenerse productiva en el largo plazo a la vez que asegura su sostenibilidad ambiental y social"[10]. La sostenibilidad tiene entonces dos pilares fundamentales: el ambiental y el social.

La competitividad ambientalmente sostenible es definida como "el conjunto de instituciones, pol**íticas y factores que aseguran una administración eficiente de** los recursos compatible con la prosperidad de las generaciones presentes y futuras"[11].

Durante décadas, economistas, ingenieros y empresarios han sido escépticos acerca de la compatibilidad entre la preservación del medio ambiente y la competitividad industrial. En buena parte de la literatura económica, la naturaleza es tratada tradicionalmente como una restricción al crecimiento, debido a que los recursos naturales por lo general son limitados o se renuevan a una tasa física específica (que pone un límite a su explotación).

Sin embargo, estudios más recientes[12] señalan que la relación entre sostenibilidad ambiental y competitividad es mucho más compleja que una mera restricción. Esta relación es polifac**é**tica, e incluso habría evidencia acerca de la existencia de relaciones positivas entre prácticas ambientales sostenibles y ganancias de productividad, entre las que pueden mencionarse:

- El uso eficiente de los recursos naturales, renovables y no renovables, es un primer paso hacia la sostenibilidad ambiental compatible con la reducción de costos de producción.

- Un medio ambiente de calidad mejora la productividad de los recursos humanos al reducir los daños (y sus correspondientes costos) a la salud ocasionados por la degradación ambiental. Worldwatch Institute (2006) señala que en la región del Pacífico asiático mueren alrededor de 2,5 millones de personas cada año por polución, agua insegura y falta de acceso a los servicios sanitarios, lo que genera un círculo vicioso de pobreza, degradación ambiental y baja *performance* económica.

- Los impactos negativos sobre la biodiversidad reducen el acceso a las materias primas que dependen de ella, como el agua, las fibras naturales, combustibles, etc. Asimismo, la biodiversidad constituye uno de los determinantes del desarrollo económico, al ser la base de numerosas innovaciones (particularmente en el área farmacéutica). De este modo, la preservación de la biodiversidad puede ser un interesante generador de oportunidades de inversión.

[10] World Economic Forum (2013), p. 55.

[11] Ibid, p. 58.

[12] World Economic Forum (2013) cita a Worldwatch Institute (2006), Zivin y Neidell (2011) y Rockström (2009).

A nivel empresa, el impacto de la regulación ambiental sobre la productividad se ha vuelto cada vez más controvertido. Algunos estudios recientes, como el de Alpay et al. (2002) sugieren que la relación entre estas dos variables podría ser positiva, a diferencia de los análisis tradicionales del siglo XX que la señalan como negativa. El estudio trata el caso de un conjunto de refinerías en el área de Los Ángeles (California), donde la regulación ambiental tiende a ser más estricta que en el resto de los Estados Unidos. Estas refinerías, señala el estudio, muestran niveles de productividad significativamente mayores cuyo origen estaría, precisamente, en los altos niveles de exigencias ambientales.

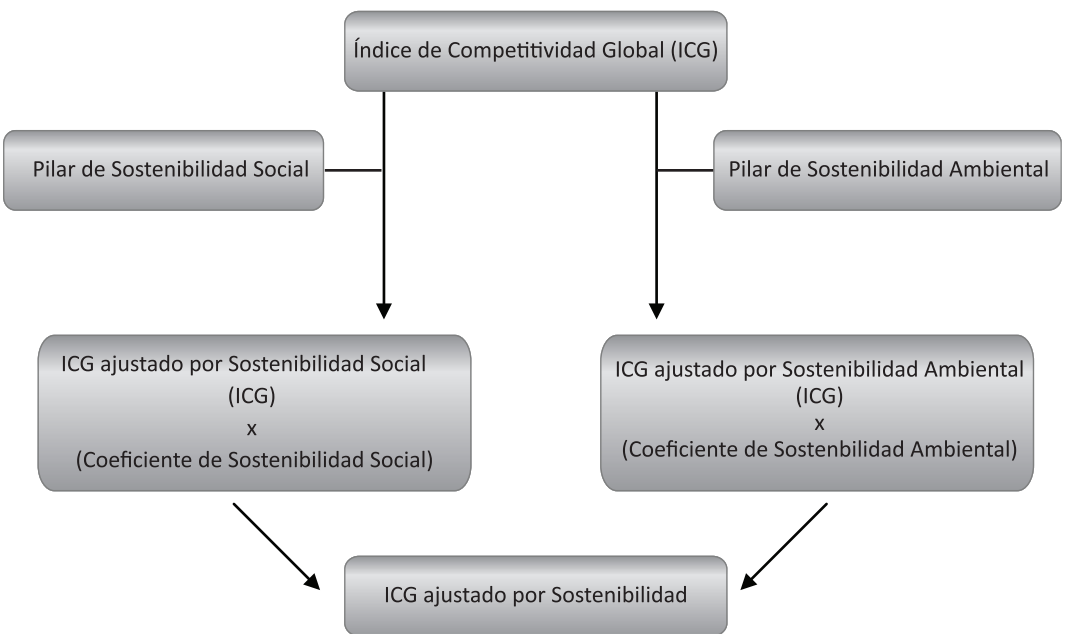
Por otro lado, la sostenibilidad social de la competitividad se define como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que habilitan a todos los miembros de la sociedad a experimentar los mayores niveles posibles de salud, participación y seguridad; y que maximizan su potencial de contribuir y beneficiarse de la prosperidad económica del país en el que viven" (World Economic Forum, 2013; p. 59). Si bien no existe una definición de "sostenibilidad social" que reciba una aceptación generalizada, la propuesta de World Economic Forum busca capturar aquellas dimensiones que puedan impulsar la productividad y la prosperidad en el largo plazo al mismo tiempo que aseguren la estabilidad social.

En base a ello, el pilar de sostenibilidad social se estructura en torno a tres dimensiones centrales:

- Inclusión: entendida como la capacidad de que todos los ciudadanos puedan contribuir y beneficiarse de la prosperidad económica.
- Equidad y cohesión: la garantía de que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a las mismas oportunidades y sean recompensados según sus talentos, distribuyendo de manera justa los beneficios del crecimiento.
- Resiliencia: un sistema social es resiliente cuando puede adaptarse con rapidez a los cambios sin comprometer su estabilidad.

La metodología del Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad consiste básicamente en estimar dos "factores de corrección" basados en los dos pilares de la sostenibilidad. Cada uno de estos dos factores es obtenido independientemente del otro. Luego, los factores son aplicados por separado al Índice de Competitividad Global (ICG) para obtener dos índices corregidos: el ICG corregido por sostenibilidad social y el ICG corregido por sostenibilidad ambiental. Finalmente, el Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad es obtenido como un promedio de los dos ICG corregidos, dado que World Economic Forum (2013) supone una relación lineal entre competitividad, sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental. El Esquema 2.3 muestra el diagrama metodológico.

Esquema 2.3: Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad

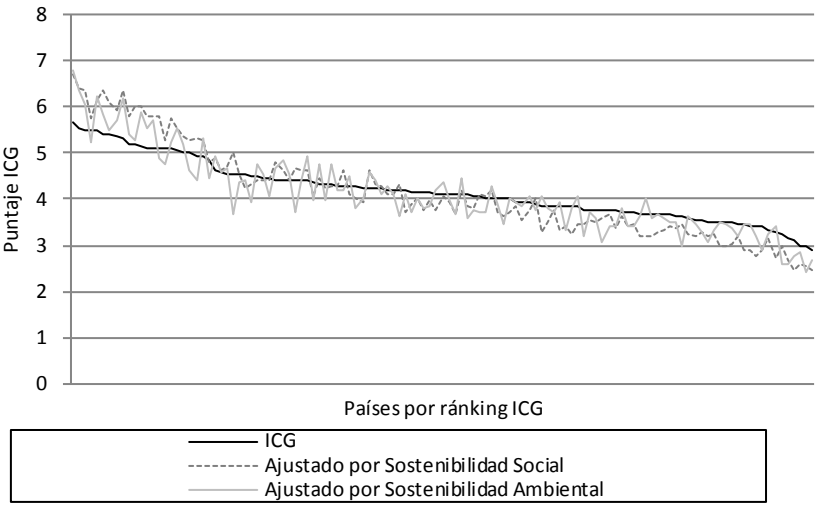


Fuente: IIE sobre la base de World Economic Forum (2013).

Los factores de corrección social y ambiental son estimados en base a variables agrupadas en torno a las tres dimensiones correspondientes a cada uno de los dos pilares. Estos factores de corrección asumen valores entre 0,8 y 1,2; de modo tal que la sostenibilidad incida como máximo en un 20% del valor del ICG original.

En el Gráfico 2.2 se comparan los puntajes del ICG de cada país con sus correspondientes versiones corregidas. Los países están ordenados de mayor a menor de acuerdo a su ranking en el ICG.

Gráfico 2.2: Comparación ICG e ICG Ajustado



Fuente: IIE sobre la base de World Economic Forum (2013).

Los resultados indican que no existiría un trade-off demasiado claro entre competitividad y sostenibilidad. En todos los niveles de competitividad existen países que mejoran o empeoran sus resultados cuando se los ajusta por competitividad social o ambiental. Sin embargo, los países mejor ubicados en el ranking de competitividad también tienden a obtener mejores resultados en cuanto a sostenibilidad. Esto es particularmente cierto en el caso de la sostenibilidad social. En general, los países desarrollados no han impulsado su crecimiento solamente aumentando su competitividad, sino que lo han hecho de tal modo que sea sostenible en el tiempo, garantizando la inclusión y la cohesión dentro de la sociedad. En cuanto a la sostenibilidad ambiental, la situación es un tanto más compleja. Los países menos desarrollados tienden a mejorar sus resultados en este aspecto; sin embargo, la mayoría de ellos está experimentando los mismos problemas a los que se enfrentaron los desarrollados durante sus primeras etapas de urbanización e industrialización.

Un caso de particular interés es el de Indonesia, país que en los últimos años ha mejorado su posición en el ranking de competitividad global, pero cuyo resultado se deteriora notablemente al ser ajustado por sostenibilidad social. World Economic Forum (2013) señala que las precarias condiciones laborales y la falta de acceso a los servicios sanitarios básicos (que afecta a casi el 40% de su población) socavan los resultados obtenidos en cuanto a competitividad global. Por el contrario, Brasil, otro país que ha mejorado su desempeño competitivo en los últimos años, logra un resultado positivo en sostenibilidad ambiental. El endurecimiento de la regulación ambiental ha logrado recomponer parte del daño ocasionado a sus abundantes recursos naturales durante sus primeras etapas de industrialización (World Economic Forum, 2013). Argentina, por su parte, no cambia significativamente su resultado ajustado por sostenibilidad social, pero sí acusa un deterioro al ser ajustado por sostenibilidad ambiental.

2.5.2 Índice de Progreso Social

Otro esfuerzo por comprender la relación entre el desempeño económico de una nación y el bienestar de sus habitantes (que denota la creciente preocupación por los focos de inestabili-

dad social que han surgido en todo el mundo en los últimos años) es el "Índice de Progreso Social" (Social Progress Imperative, 2013). Este índice fue desarrollado bajo la dirección de Michael Porter, uno de los principales colaboradores de World Economic Forum en la creación del Índice de Competitividad Global, y su primera medición fue presentada en 2013, todavía en versión preliminar.

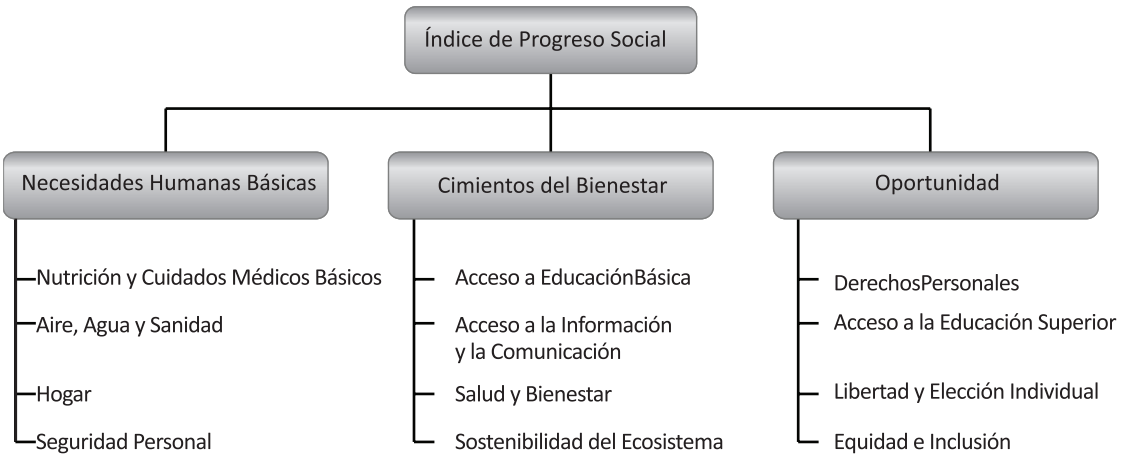
El Índice de Progreso Social "provee una medida holística, objetiva y basada en resultados concretos [ex-post] acerca del bienestar de un país, que resulta independiente de otros indicadores económicos" (Social Progress Imperative, 2013). Intenta abordar la compleja relación entre crecimiento económico y progreso social entendiendo que "el progreso social no es simplemente una consecuencia del desarrollo económico, sino también una de sus causas fundamentales"[13].

La metodología del índice (que, como afirman sus autores, debe ser mejorada y expandida) parte de la siguiente definición de progreso social:

> *"El progreso social es la capacidad que una sociedad posee para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, establecer los fundamentos que permiten a las comunidades mejorar y preservar su calidad de vida, y crear las condiciones para que todos los individuos puedan alcanzar su máximo potencia"* (Social Progress Imperative, 2013; p. 14).

Esta definición puede ser desagregada en tres dimensiones elementales, cada una de las cuales engloba cuatro componentes, como lo muestra el Esquema 2.4.

Esquema 2.4: Índice de Progreso Social



Fuente: IIE sobre la base de Social Progress Imperative (2013).

Estas tres dimensiones son:

- Necesidades Humanas Básicas: muestra el grado en el que se cumplen las condiciones esenciales para la supervivencia.
- Cimientos del Bienestar: mide el grado en el que un país ha creado el conjunto de instituciones y políticas necesarias para el desarrollo del bienestar de la comunidad en un medio ambiente sostenible.
- Oportunidades: mide el grado en el que los ciudadanos son capaces de alcanzar su máximo potencial

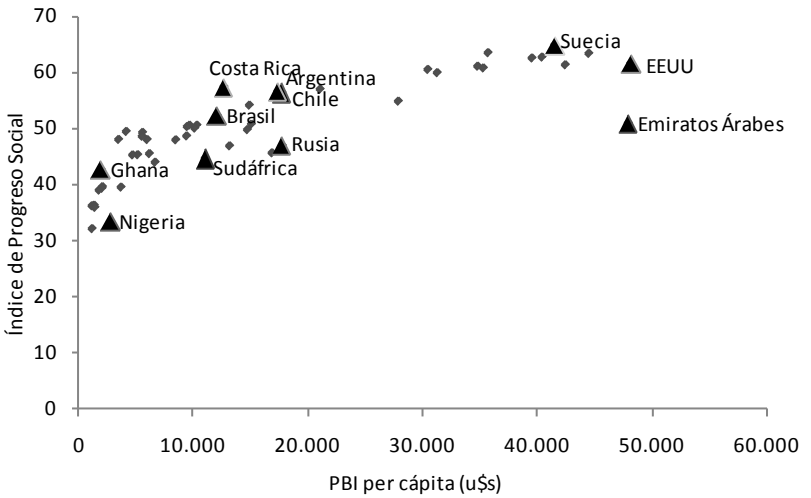
Los valores de los componentes, las dimensiones y el índice se calculan a partir de un conjunto de variables disponibles para toda la muestra de países, utilizando para ello el método de análisis factorial de componentes principales.

[13] Ibíd, p. 13.

Uno de los resultados más reveladores y concluyentes de esta nueva iniciativa muestra que, si bien existe una importante correlación entre el crecimiento económico (reflejado en el PBI per cápita) y el progreso social, el primero no explica completamente al segundo.

El Gráfico 2.3 muestra la relación entre el PBI per cápita y el Índice de Progreso Social para los países incluidos en esta primera muestra. En el mismo se observa la existencia de una relación positiva entre las variables; pero, al mismo tiempo, puede notarse que existen niveles de progreso social muy diferentes para niveles similares de PBI per cápita.

Gráfico 2.3: Índice de Progreso Social y PBI per cápita



Fuente: IIE sobre la base de Social Progress Imperative (2013).

Tal es el caso de Ghana que, con un PBI per cápita muy similar al de Nigeria, tiene un progreso social mucho más elevado que el de este último país. En los países de ingreso medio, una relación similar se observa entre Sudáfrica, Brasil y Costa Rica. Argentina y Chile, que tienen niveles de PBI per cápita un tanto inferiores a los de Rusia, se desempeñan mucho mejor que aquélla en sus niveles de progreso social. Finalmente, los países de mayores ingresos tampoco están exentos de estas discrepancias, como lo sugiere la comparación de los indicadores de Emiratos Árabes, Estados Unidos y Suecia.

Estos resultados muestran que es posible alcanzar niveles elevados de desarrollo social a niveles relativamente modestos de PBI per cápita, lo que sugeriría que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para alcanzar el progreso social; y que la relación entre crecimiento y bienestar es mucho más compleja que la mera causa y efecto.

Por último, resulta interesante analizar el desempeño de la Argentina en esta medición inicial del Índice de Progreso Social, comparándolo con el de otros países de Latinoamérica.

Cuadro 2.2: Posiciones de los países latinoamericanos en el ranking general del IPS

	Índice de Progreso Social	Necesidades Humanas Básicas	Cimientos del Bienestar	Oportunidad
Costa Rica	12°	19°	13°	8°
Chile	14°	15°	14°	13°
Argentina	15°	24°	12°	9°
Brasil	18°	30°	20°	16°
Colombia	21°	38°	27°	17°
República Dominicana	22°	31°	28°	18°
Perú	24°	33°	19°	22°
México	25°	29°	23°	25°
Paraguay	27°	32°	32°	19°

Fuente: IIE sobre la base de Social Progress Imperative (2013).

En el ranking general de los 50 países que conforman la muestra, Argentina ocupa el puesto número quince, y queda en tercer lugar considerando la submuestra de nueve países latinoamericanos. Argentina se destaca particularmente en la dimensión "Oportunidad": se encuentra entre los primeros diez países del ranking general y es el segundo de submuestra estudiada, luego de Costa Rica. El principal determinante de este resultado es el puntaje obtenido en la componente "Acceso a la Educación Superior", que supera al de algunos países desarrollados como Japón o Francia. Sin embargo, en la dimensión de "Necesidades Humanas Básicas", la Argentina obtiene un magro resultado al ubicarse en el puesto número veinticuatro del ranking general. En este caso, el componente "Seguridad Personal" es el que peor se desempeña, y asume valores inferiores a los reportados por Marruecos o Senegal.

2.6 Consideraciones finales

En el presente capítulo se abordaron algunas claves para el desarrollo de la competitividad microeconómica, considerando a la misma un elemento esencial de la competitividad sistémica, pero buscando distinguirla claramente de la competitividad macroeconómica hacia la cual suele orientarse el debate público en muchas ocasiones.

La herramienta teórica elegida para analizar la competitividad micro fue el "modelo de las 3 P", que plantea tres categorías esenciales (potencial, procesos y performance) cuyas interrelaciones generan la dinámica competitiva. En base a este modelo, que postula la necesidad de desarrollar los procesos y el potencial de las empresas para elevar su performance, se revisaron algunos tópicos estudiados por la literatura reciente como respuesta a tal necesidad: la innovación en recursos humanos, la orientación hacia el cliente, la inteligencia de mercado, el impacto del sector logístico y el desarrollo del capital social. Si bien estas claves fueron presentadas en el marco de un modelo teórico de aplicación generalizada, la evaluación definitiva de las oportunidades o riesgos que ellas representan sólo puede realizarse desde la posición particular de cada empresa o agente. Esto último sirve para destacar que el nivel microeconómico de la competitividad es aquél en donde las acciones y decisiones particulares de un individuo o empresa pueden marcar la diferencia.

Una inquietud que muy recientemente ha comenzado a aflorar en los principales debates sobre competitividad tiene que ver con la capacidad de transformar las mejoras competitivas en mayor bienestar social; y con la posibilidad de que tales mejoras sean sostenibles en el tiempo. Un reflejo de ello son dos propuestas presentadas este año, relacionadas con la medición del impacto social y la sostenibilidad de la competitividad: "Índice de Competitividad Global Ajustado por Sostenibilidad", de World Economic Forum, y el "Índice de Progreso Social", de Michael Porter. Si bien ambos indicadores todavía se encuentran en su etapa inicial de implementación, de su análisis surgen dos conclusiones significativas. Por un lado que muchos países puedan alcanzar simultáneamente niveles altos de competitividad y sostenibilidad, es decir, que podrían desarrollarse conjuntamente; y por otro lado, que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para alcanzar el progreso social, ergo, la relación entre crecimiento y bienestar es mucho más compleja que la mera causa y efecto.



Mapa de Expectativas PYME, una herramienta diagnóstica de mejora de la competitividad sistemica a nivel micro

Capítulo 3: Mapa de Expectativas PYME, una herramienta diagnóstica de mejora de la competitividad sistemica a nivel micro[1]

3.1 Consideraciones previas

Un análisis integral de la competitividad empresaria requiere la comprensión sistémica de los factores que intervienen en los distintos niveles donde esta se expresa, sea a nivel meta, meso, macro o microeconómico.

En la agenda de una empresa orientada a mejorar su desempeño competitivo están presentes decisiones en las que no hay un ilimitado margen de maniobra o libertad de acción. Las intervenciones de las compañías para mejorar su competitividad se topan, a menudo, con parámetros inamovibles de contexto en el corto plazo así como con variables no controlables y algunas pocas variables controlables.

La posibilidad de mejorar la competitividad a nivel micro viene dada entonces por la capacidad que una firma alcance para intervenir en ese espacio de variables controlables de sus negocios. Y es aquí donde la herramienta que se expone a continuación adquiere alguna significación.

Se sabe que toda **empresa** surge como un **procedimiento de coordinación de la actividad económica** alternativo al sistema de precios en una economía de mercado. La irrupción de la empresa se justifica porque los **costos de transacción** entre los agentes individuales para intercambiar bienes en el mercado son más altos que si los realiza una sola organización [Coase (1937) y Williamson (1975)].

Las empresas operan en el mercado comprando, produciendo y vendiendo, y esto lo llevan a cabo realizando **parte de sus actividades** y procesos (diseño, producción, logística, distribución, venta, etc.) **fuera de su propia organización**.

En los últimos años esta característica se ha acentuado. Las empresas de mayor envergadura llevaron adelante proyectos de reingeniería, *downsizing*, procesos de focalización en su *core business*, acciones de *outsourcing*; programas de desarrollo de proveedores, conformación de staff externos especializados, reconversión de canales de distribución, entre otras tendencias que terminaron por **configurar un entorno de empresas vinculadas con la actividad principal de dicha empresa tractora**.

[1] Este capítulo es de autoría de Manuel San Pedro, con la colaboración de Juan Saffe y Florencia Asef Horno

Estas empresas operan, por lo tanto, en un entorno cercano donde **realizan transacciones con esta constelación de empresas** que proveen insumos o productos a la empresa tractora, realizan por sí actividades productivas delegadas, abastecen, son canal de distribución e incluso clientes de esa empresa.

Se generan flujos de diversa índole, monetarios, de información, de bienes y servicios, procesos compartidos, entre la empresa tractora y las diversas empresas de su entorno. Pero además, a partir de esa vinculación, se genera también un **conjunto complejo** y más o menos definido de **expectativas** entre las empresas del entorno y la empresa que las articula. **Identificar** esas **expectativas cruzadas** y **mapear las brechas** que pueden generarse en las mismas puede ser de utilidad para los procesos de mejora competitiva.

En este entorno de negocios, algunas empresas se proponen **constituir una** verdadera **red** donde se pasa **de administrar transacciones a gestionar relaciones** estableciéndose **otro tipo de vínculo** entre las mismas que permita una **mejora** de la **competitividad sistémica a nivel micro**. Se sabe que cada vez más las empresas no compiten individualmente entre sí. Actualmente **la competencia se da entre redes de empresas**.

Algunas empresas más grandes llevan a la práctica numerosos programas de mejora de su competitividad al interior de su red porque comprenden que la capacidad competitiva de las empresas de su red o entorno afecta su propia competitividad, de allí que puede hablarse de una competitividad sistémica a nivel micro.

Recuadro 1: Competitividad sistémica a nivel micro

- Las empresas más dinámicas, de mayor envergadura o que ejercen algún tipo de liderazgo han hecho esfuerzos por mejorar su competitividad "puertas adentro".
- Procesos de downsizing, outsourcing, reingeniería, etc. han terminado por configurar una constelación de empresas en el entorno de sus negocios. Esta constelación impacta en forma directa en la competitividad de la empresa líder.
- Algunas empresas ya han comenzado a involucrarse en la mejora de la competitividad de las empresas de ese entorno. ¿Han hecho todo lo necesario?
- El involucramiento de la gran empresa en la transferencia de las mejoras prácticas de gestión genera un retorno concreto y medible. La mejora de la competitividad sistémica de entorno o red es casi tan importante como la de la empresa misma.
- En esa relación se generan expectativas cruzadas entre las firmas que si no son cumplidas pueden afectar la competitividad sistémica del entorno. Reconocer las brechas de expectativas e intervenir para acortarlas mejora la competitividad.
- Las empresas líderes necesitan identificar los procesos, las actividades y las pymes relevantes de su entorno donde se justifique involucrarse en procesos de mejora.
- Necesitan además formular los proyectos de intervención, analizar sus costos y sus beneficios directos.

3.2 El Estudio del Mapa de Expectativas

El presente capítulo presenta los resultados del estudio '*Mapa de Expectativas PYMES*' de las empresas líderes de Córdoba, y sus respectivas empresas del entorno de negocios, que adhirieron al proyecto '*Competitividad Sistémica Regional*'.

El proyecto tiene origen en el convenio entre el Grupo Provincia y la Bolsa de Comercio de Córdoba, y su objetivo general es mejorar la comprensión de la competitividad en las regiones de Argentina, particularmente en la Región Centro, en Cuyo, el NOA y el NEA.

El eje de estructuración del estudio son las - que se han denominado para este estudio - **empresas líderes**. La característica principal de estas empresas es que lideran algún aspecto de la

actividad competitiva en aquellas regiones productivas donde tienen presencia corporativa. Las empresas líderes que participan de este proyecto fueron seleccionadas por invitación.

Para la provincia de Córdoba, el cupo de empresas líderes definido fue de 20. De un total de 50 empresas convocadas, las que finalmente adhirieron al programa son: AGD, Akron, Aguas Cordobesas, José M. Alladio (Drean), Banco Roela, BIO4, Buffon, Grupo Dino, Grupo Dulcor, Gama S.A., Grupo Cargo, Guma S.A., Helacor S.A., Hospital Privado, La Campiña, La Caroyense, Manfrey, Sancor, Tarjeta Naranja y ZF Sachs.

Posteriormente, cada una de estas empresas líderes invitó a participar a un grupo de empresas de su entorno - entre 10 y 15 - vinculadas a su cadena de valor. El total de empresas del entorno seleccionadas por las empresas líderes y que efectivamente participaron del proyecto fue de 227.

Por lo tanto, es importante destacar, que no se ha llevado a cabo un proceso de muestro aleatorio, a partir del cual se pueda realizar ciertas inferencias estadísticas sobre el comportamiento de determinada(s) variable(s) de un universo de empresas, sino que *la muestra* se constituye por las empresas que están integradas a una cadena de valor y a un entorno de negocios.

Esto último se alinea con el objetivo del presente proyecto, el cual es fortalecer y promover el desarrollo de las cadenas productivas involucradas y las regiones en que las empresas de estas cadenas están inmersas, a partir de generar información que permita tanto a las empresas líderes como a sus entornos de negocios identificar las áreas de mejora para su competitividad a nivel micro.

La herramienta utilizada constituye un diagnóstico preliminar que describe el vínculo y los modos de interacción entre las empresas líderes y sus empresas del entorno seleccionadas, específicamente en lo referido a las expectativas mutuas de dichos actores. Este diagnóstico permitirá intervenir, profundizar y mejorar la competitividad microeconómica de las empresas líderes.

Para la exposición de los resultados y los análisis, el capítulo se estructura de la siguiente manera:

En la sección 3.3, se realiza una breve descripción y caracterización de las empresas líderes y sus empresas del entorno. En la sección 3.4, se exhiben los resultados desde la óptica de los **"requerimientos"**[2] de las empresas líderes a sus empresas del entorno. La sección 3.5 contiene los principales resultados desde el punto de vista de las **"necesidades"**[3] de las empresas del entorno bajo estudio. En la sección 3.6 se tienen las recomendaciones a partir de los resultados previamente expuestos. Y por último en el anexo final, se presenta el marco conceptual del estudio y la metodología utilizada para la sistematización y análisis de la información.

3.3. Caracterización de las empresas líderes y sus empresas del entorno

Empresas Líderes

De acuerdo a la calcificación PyME más reciente de la SePyME Nación, se tiene que el 80% de las empresas líderes, que adhirieron al programa, son empresas grandes, un 15% son empresas medianas y sólo un 5% (es decir, una sola empresa) es pequeña.

Si bien se observa una gran cantidad de empresas grandes en la composición del panel de empresas líderes, el tamaño no fue el único criterio de selección de liderazgo contemplado, ya que hay empresas pequeñas con una enorme potencialidad y desarrollo, las cuales a su vez están insertas en cadenas de valor que las excede, y por lo tanto son relevantes para el análisis.

En cuanto al tipo de actividad en el cual se insertan las empresas líderes, existe un sesgo hacia el sector industrial, ya que el 50% de las empresas pertenecen a este rubro, mientras las restantes empresas pertenecen al sector de servicios (25%), agropecuario (10%), comercio (10%),

[2] Se hace referencia a **"requerimientos"** de la empresa líder hacia las empresas de su entorno debido a que estas son demandas explícitas, con cierto grado de formalización. La información de esos requerimientos esta precisada y comunicada a las empresas del entorno.

[3] Se hace referencia a **"necesidades"** de las empresas del entorno frente a la empresa líder debido a que las demandas de las empresas del entorno ante la empresa líder son difusas e implícitas, y no están claramente comunicadas y formalizadas.

y construcción (5%). Este sesgo viene explicado por el hecho de que el proceso de selección de las empresas líderes fue por adhesión de estas últimas, es decir hubo una selección espontánea de la muestra realizado por parte de las empresas líderes.

Con respecto a la cantidad de empleados, se tiene que un 80% de las empresas posee más de 100 trabajadores en sus empresas, mientras que sólo un 20% de las empresas líderes posee menos de 100 empleados.

Por último, se tiene que las empresas líderes poseen un alto potencial competitivo, ya que el 60% de las empresas líderes seleccionadas se encuentra compitiendo, con sus productos, en el mundo.

Empresas del Entorno

Con respecto a las 227 empresas del entorno seleccionadas por las empresas líderes y que efectivamente participaron del estudio, se tiene que en general el tamaño de las empresas del entorno es de una envergadura menor que el de las empresas líderes, teniendo una cantidad menor de trabajadores, y estando más orientadas al mercado interno.

Específicamente, se tiene que el 70% de las empresas de entorno tiene menos de 50 trabajadores, un 14% tiene una cantidad comprendida entre 50 y 100, y sólo el 15% posee más de 100 empleados.

Por otra parte, se tiene que sólo el 25% de las empresas del entorno tiene actividad y desarrollo competitivo en el exterior, el resto de las empresas afirmo no estar exportando sus productos a otros países.

Con respecto al tipo de vínculo que estas empresas mantienen con sus empresas líderes, se tiene que aproximadamente un 75% son proveedoras de las empresas líderes, un 11% son aliados estratégicos, un 7% son clientes corporativos y sólo un 6% pertenecen al canal de comercialización y distribución de las empresas líderes.

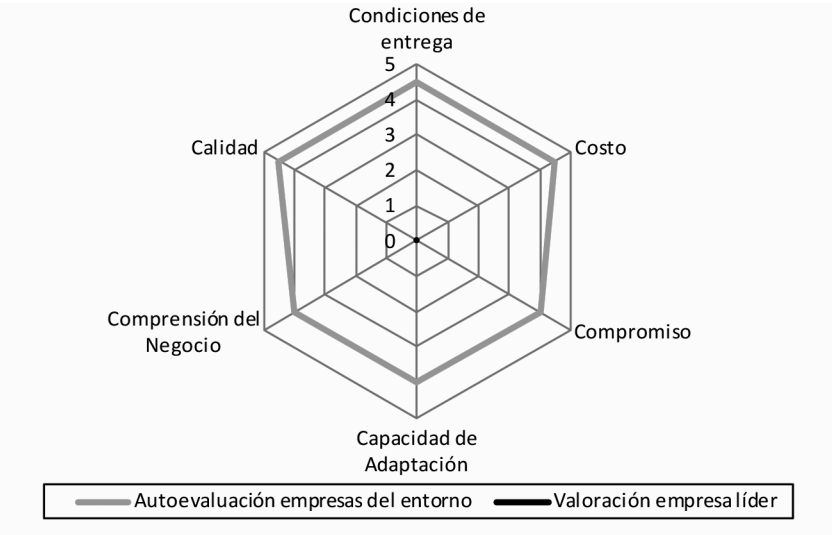
Por último, en lo que refiere al tipo de actividad que desarrollan estas empresas, al igual que en las empresas líderes, una gran mayoría de ellas pertenecen al sector industrial (40%). También existe una fuerte presencia del sector servicios, ya que el 35% de las empresas del entorno desarrollan esta actividad.

3.4 Cumplimiento de los "requerimientos" de la empresa líder por parte de sus empresas del entorno

En este sentido de la relación, con respecto al perfil de autoevaluación de las empresas del entorno fue posible identificar un solo patrón unánime. Sin embargo, con relación al perfil de evaluación de desempeño de las empresas del entorno por parte de las empresas líderes, se observó una mayor variabilidad entre las configuraciones de las distintas empresas por lo cual se definió cuatro patrones en lugar de uno, que sintetizan las distintas percepciones presentes en la muestra de empresas líderes.

En consecuencia, se tiene cuatro patrones de brechas de expectativas entre las empresas del entorno y las empresas líderes. Estos patrones se muestran a continuación.

Gráfico 3.1: Patrón 1 - Perfil de Autoevaluación de las EE



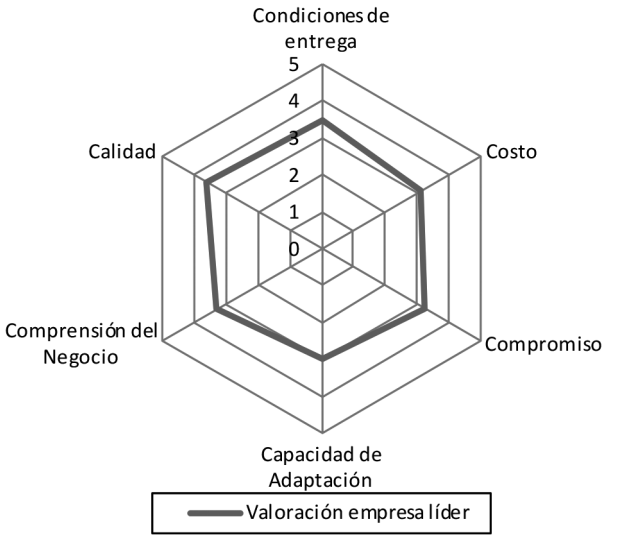
Fuente: Elaboración MKT SA.

Como se menciono anteriormente, existe un patrón unánime para las empresas del entorno en lo referido al cumplimiento de los requerimientos. Por lo cual, las 227 empresas del entorno bajo estudio consideran que cumplen de manera satisfactoria o más que satisfactoria con los requerimientos de la empresa líder, y lo hacen de manera equilibrada para los distintos aspectos de los requerimientos (ver Gráfico 3.1).

Esta unanimidad sólo fue observada para las empresas del entorno en lo referido al cumplimiento de los requerimientos de las empresas líderes, y no se presenta para el resto del estudio.

Con respecto a las empresas líderes, se tiene que las percepciones de estas sobre el cumplimiento de sus empresas del entorno no son igualmente homogéneas como el caso de las empresas del entorno, es decir no se da el mismo nivel de coincidencia entre las percepciones de las empresas líderes respecto del cumplimiento de sus empresas del entorno como el que se presentó entre las empresas del entorno. Por lo tanto, se han identificado cuatro patrones. Estos se presentan en los Gráficos 3.2, que se exponen a continuación.

Gráfico 3.2: Patrón 2 - Perfil de Evaluación de Desempeño de las EE por parte de las EL

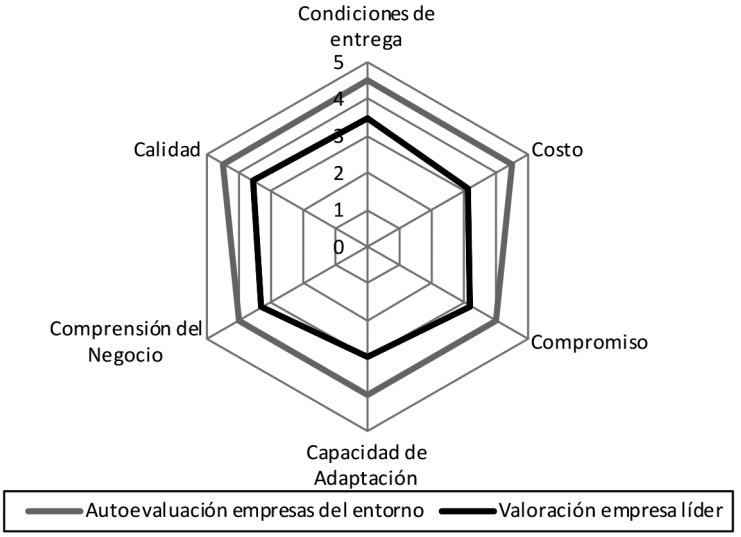


Fuente: Elaboración MKT SA.

Esta configuración se encuentra presente en 8 de las 20 empresas líderes bajo estudio, siendo uno de los patrones predominantes en la muestra de empresas.

En consecuencia, se tiene que un 40% de las empresas líderes evalúa que el nivel de cumplimiento de las empresas del entorno es satisfactorio y equilibrado en las distintas dimensiones de los requerimientos.

Gráfico 3.3: Brechas de expectativas de cumplimiento - Patrón 1 y 2



Fuente: Elaboración MKT SA.

A partir de la superposición del patrón 1, asociado a la autovaloración de las empresas del entorno, y el patrón 2, referido a la valoración de las empresas líderes, se obtiene las brechas observadas en el Gráfico 3.3 presentes en el 40% de los casos estudiados.

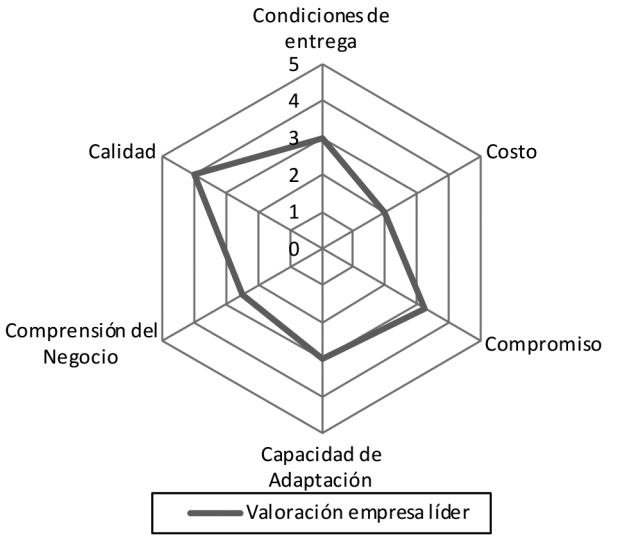
Como puede observarse, existe una brecha generalizada y de magnitud moderada para todos los aspectos de los requerimientos bajo estudio, por lo cual estas vienen explicadas por el sesgo implícito que existe entre quién se autoevalúa (empresas del entorno) y en quién evalúa a otro (empresas líderes).

Este tipo de configuración de brechas de expectativas no es preocupante en términos de la agenda de competitividad microeconómica. Sin embargo, la presencia de estas diferencias de percepciones entre las empresas líderes y sus empresas del entorno revela la existencia de algunos malos entendidos y sobreentendidos entre las partes, lo cual puede estar albergando el surgimiento posterior de brechas significativas.

Esto se debe a que el presente estudio es un análisis estático, es decir se analiza una situación en un momento determinado del tiempo - como una foto -, por lo cual si las brechas presentadas no son abordadas en el corto o mediano plazo estas pueden modificarse en su magnitud o configuración con el transcurso del tiempo, ya sea en beneficio o perjuicio de la competitividad sistémica de las empresas líderes.

Otro patrón predominante en la muestra de empresas líderes es el que se observa en el Gráfico 3.4, ya que 6 de las 20 empresas líderes presentan una configuración similar a la que se observa en dicho gráfico.

Gráfico 3.4: Patrón 3 - Perfil de Evaluación de Desempeño de las EE por parte de las EL



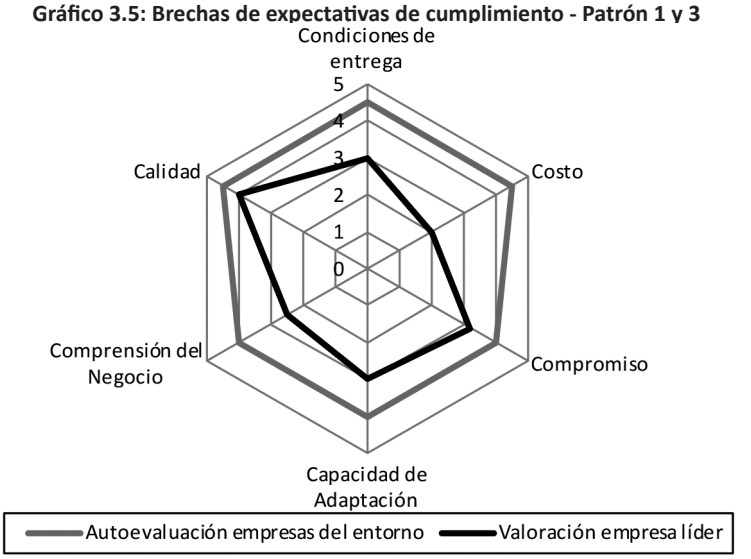
Fuente: Elaboración MKT SA.

Esta configuración tiene una significación interpretativa, que viene dada por dos características. Una de ellas es el área de la superficie de la figura que se forma a partir de las valoraciones, que da cuenta del nivel o grado de cumplimiento (a mayor área de la superficie, mayor cumplimiento). La otra característica es la **morfología** de esa figura, la cual muestra el equilibrio o la heterogeneidad con la cual se cumplen los distintos aspectos de los requerimientos.

Luego, si se analiza el área de la superficie, se tiene que en general este grupo de empresas considera que existe un cumplimiento satisfactorio por parte de las empresas del entorno, sin embargo si se analiza la morfología de la figura es posible notar que la evaluación de las empresas líderes no es equilibrada para los distintos aspectos de los requerimientos, siendo alguno o algunos de ellos críticos debido a los bajos niveles de cumplimiento percibidos por las empresas líderes.

En consecuencia, se tiene que el 30% de las empresas líderes bajo estudio considera que sus empresas del entorno cumplen satisfactoriamente con lo que se espera de ellas sólo para algunas de las dimensiones de sus requerimientos, mientras que para otras dimensiones se evalúa que el cumplimiento es insatisfactorio.

Gráfico 3.5: Brechas de expectativas de cumplimiento - Patrón 1 y 3



Fuente: Elaboración MKT SA.

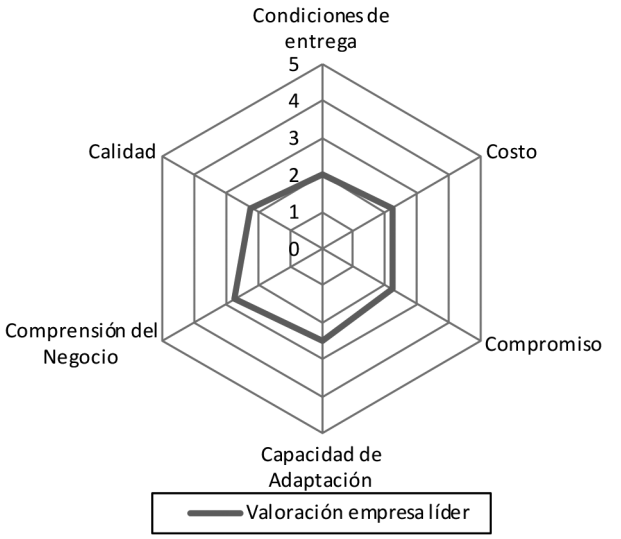
A partir de la superposición del patrón 1, asociado a la autovaloración de las empresas del entorno, y el patrón 3, referido a la valoración de las empresas líderes, se obtiene las brechas observadas en el Gráfico 3.5 presentes en el 30% de los casos estudiados.

A partir de comparar las áreas de las superficies de las figuras conformadas a partir de las valoraciones de las empresas líderes y las autovaloraciones de las empresas del entorno surgen las brechas de expectativa, sin embargo al comparar la morfología de cada figura emergen dimensiones especificas en las cuales esas brechas son más significativas.

Se tiene que para el 30% de la muestra de empresas líderes existe, por lo menos, dos aspectos críticos con divergencias significativas que identifican **áreas de mejora competitiva**, las cuales ameritan una intervención específica.

A continuación se muestran los dos patrones restantes con sus respectivas brechas. Estas configuraciones representan un número reducido de casos con respecto al total, y ambos se caracterizan por el hecho de que las evaluaciones de las empresas líderes respecto del cumplimiento de sus empresas del entorno fueron más exigentes en comparación con el resto de los casos observados.

Gráfico 3.6: Patrón 4- Perfil de Evaluación de Desempeño de las EE por parte de las EL

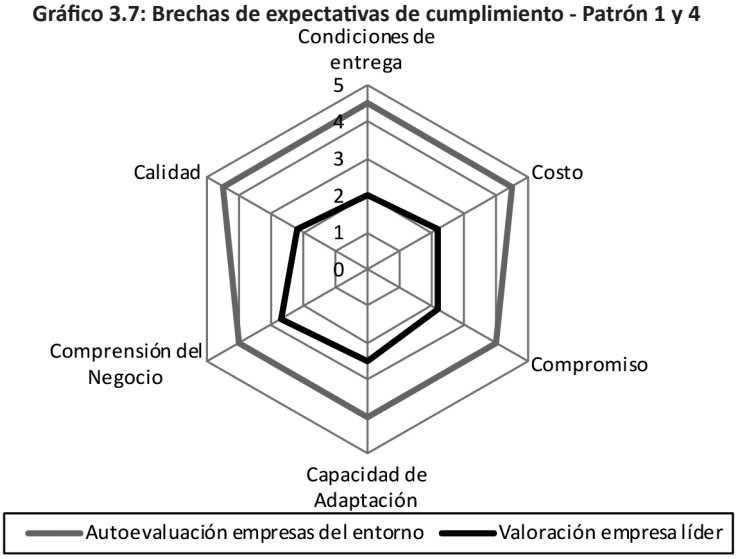


Fuente: Elaboración MKT SA.

Esta configuración sólo se encuentra presente en 3 de las 20 empresas líderes bajo estudio, es decir que representa el 15% de la muestra.

A partir de este patrón, se puede observar que un 15% de las empresas líderes evalúa que el nivel de cumplimiento de sus empresas del entorno es insatisfactorio o de bajo cumplimiento y homogéneo entre las distintas dimensiones de los requerimientos.

Gráfico 3.7: Brechas de expectativas de cumplimiento - Patrón 1 y 4

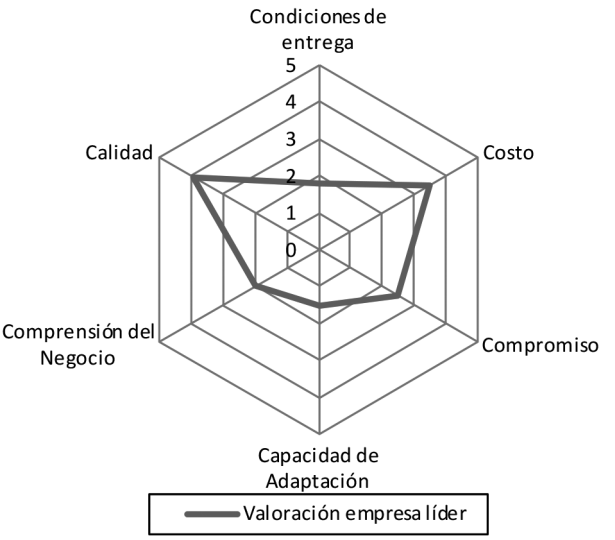


Fuente: Elaboración MKT SA.

A partir de la superposición del patrón 1, asociado a la autovaloración de las empresas del entorno, y el patrón 4, referido a la valoración de las empresas líderes, se obtiene las brechas observadas en el Gráfico 3.7 presentes en el 15% de los casos estudiados.

Como puede observarse a partir del Gráfico 3.7, se tiene que para tres empresas líderes de la muestra se advierte un patrón de brecha de expectativas significativa e integral que merece profundizarse para identificar los aspectos críticos, ya que las diferencias de percepción de cumplimiento entre las empresas del entorno y las empresas líderes no sólo son de gran magnitud para todas las dimensiones de los requerimientos, sino que a su vez mientras las empresas líderes consideran que existe un cumplimiento insatisfactorio, las empresas del entorno perciben su cumplimiento como más que satisfactorio.

Gráfico 3.8: Patrón 5- Perfil de Evaluación de Desempeño de las EE por parte de las EL



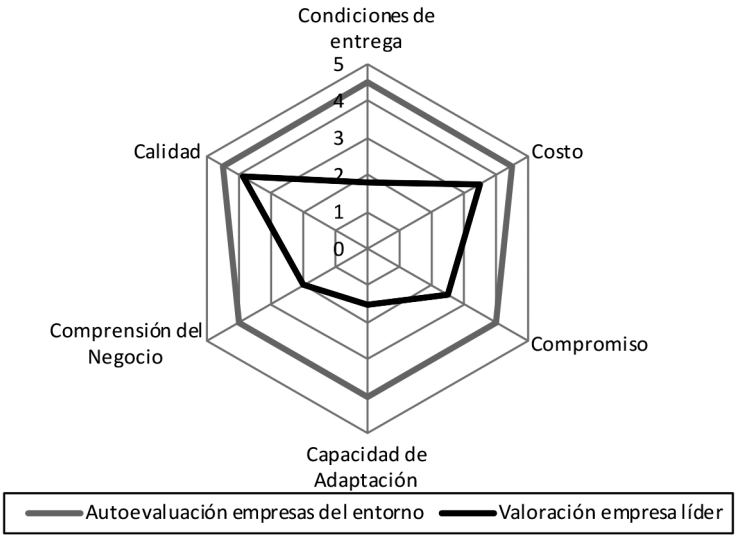
Fuente: Elaboración MKT SA.

Al igual que el patrón número 4, la configuración presentada en el Gráfico 3.8 sólo se encuentra presente en 3 de las 20 empresas líderes bajo estudio, es decir que representa el 15% de la muestra.

Si se analiza el área de la superficie, se tiene que, en general, este grupo de empresas considera que existe un nivel de cumplimiento bajo o insatisfactorio por parte de las empresas del entorno. Por otra parte, si se analiza la morfología de la figura es posible notar que la evaluación de las empresas líderes no es equilibrada para los distintos aspectos de los requerimientos, existiendo una o dos dimensiones de los requerimientos con una percepción de cumplimiento elevada (satisfactoria o más que satisfactoria).

Luego, tres empresas líderes evalúan que sus empresas del entorno cumplen de manera muy heterogénea con lo que se espera de ellas, con aspectos de muy bajo cumplimiento y otros satisfactorios.

Gráfico 3.9: Brechas de expectativas de cumplimiento - Patrón 1 y 5



Fuente: Elaboración MKT SA.

A partir de la superposición del patrón 1, asociado a la autovaloración de las empresas del entorno, y el patrón 5, referido a la valoración de las empresas líderes, se obtiene las brechas observadas en el Gráfico 3.9 presentes en el 15% de los casos estudiados.

Al comparar las áreas de las superficies de las figuras conformadas a partir de las valoraciones de las empresas líderes y las autovaloraciones de las empresas del entorno son notables las marcadas brechas de expectativa presentes en todas las dimensiones de los requerimientos. Sin embargo, al comparar la morfología de cada figura emergen dimensiones específicas en las cuales esas brechas son más significativas.

Luego, si bien existe una marcada brecha de expectativas en cada uno de los aspectos de los requerimientos, para algunas dimensiones específicas estas son más significativas en términos comparativos, por lo cual requieren identificar áreas de mejora competitiva y su consecuente intervención.

Si se compara las brechas de expectativas presentes para los primeros dos patrones de las empresas líderes con las brechas observadas para los últimos dos patrones de dichas empresas, es posible notar que estas últimas brechas, dada sus magnitudes y características, requieren una urgencia distinta a las primeras. Por lo cual las recomendaciones de acción difieren para uno u otro caso.

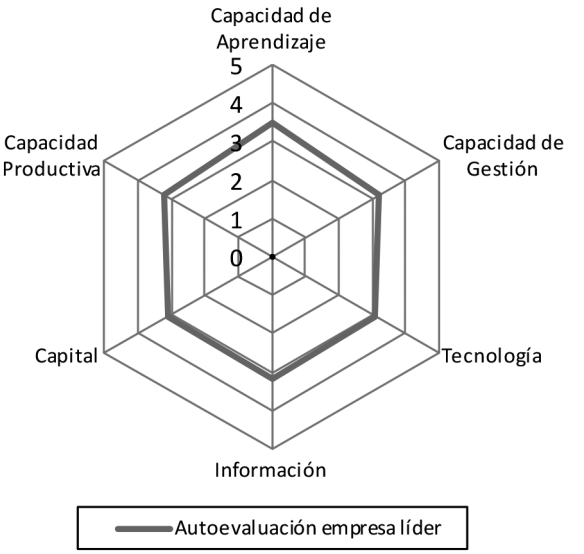
Por otra parte, es necesario destacar que las dimensiones críticas varían de acuerdo a cada empresa en particular, por lo cual las dimensiones críticas de los patrones no son representativas del conjunto de empresas líderes al cual refieren.

3.5 Las “necesidades” de las empresas del entorno ante las empresas líderes

En relación a la autoevaluación de las empresas líderes se identificaron dos patrones predominantes que representan el 70% de la muestra de empresas líderes. Con respecto a la valoración de las empresas

del entorno también fue posible identificar dos patrones, que dan cuenta del 70% de los entornos bajo estudio. Estos se muestran en los Gráficos 3.10, 3.11 y 3.12 con sus respectivas brechas de expectativas.

Gráfico 3.10: Patrón 6 - Perfil de Auto-evaluación de desempeño de las EL

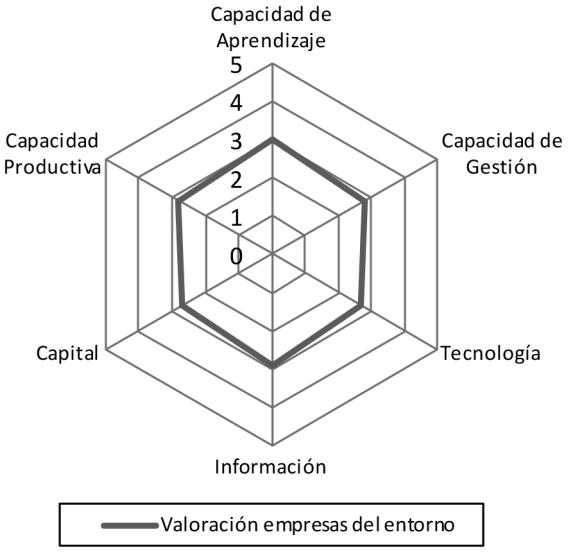


Fuente: Elaboración MKT SA.

Esta configuración se encuentra presente en 7 de las 20 empresas líderes bajo estudio, siendo uno de los patrones predominantes en la muestra de empresas.

Por otra parte, este patrón indica que un 35% de las empresas líderes considera que su nivel de apoya a las empresas de su entorno es moderado y equilibrado en las distintas dimensiones de las necesidades.

Gráfico 3.11: Patrón 7 - Perfil de Evaluación de Desempeño de las EL por parte de las EE

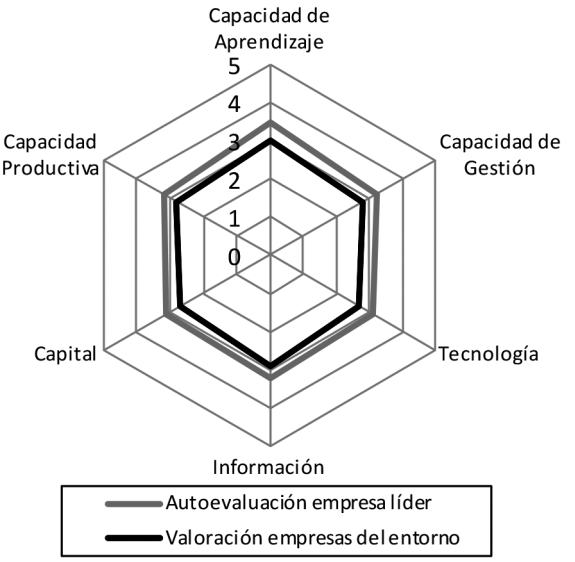


Fuente: Elaboración MKT SA.

Este patrón representa la configuración de 8 entornos de empresas de las 20 empresas líderes.

Puede observarse que ocho empresas líderes son evaluadas por sus empresas del entorno con un nivel de apoyo insatisfactorio o de bajo cumplimiento, y equilibrado para las distitnas dimensiones de las necesidades.

Gráfico 3.12: Brechas de expectativas de apoyo - Patrón 6 y 7



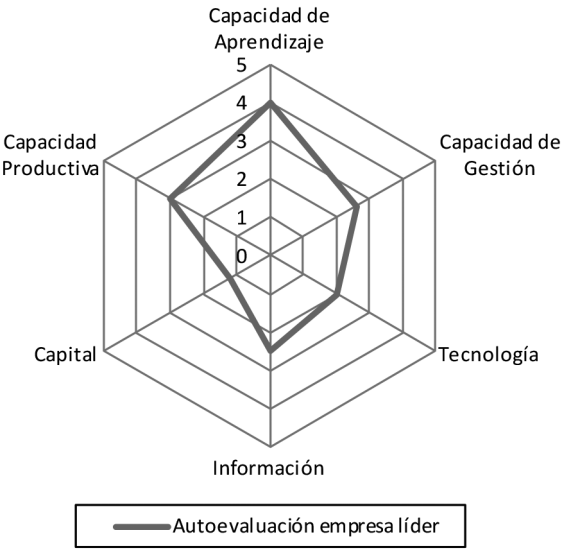
Fuente: Elaboración MKT SA.

A partir de la superposición del patrón 6, asociado a la autovaloración de las empresas líderes, y el patrón 7, referido a la valoración de las empresas del entorno, se obtiene las brechas observadas en el Gráfico 3.12 que sintetizan el 35% de los casos estudiados

Como puede observarse, en 7 de las 20 empresas líderes, las brechas de expectativas en cuanto al apoyo percibido por parte de la empresa líder son poco relevantes, ya que las magnitudes de las diferencias son muy pequeñas. Estas 7 empresas líderes y sus empresas del entorno coinciden en que el nivel de acompañamiento de la empresa líder es moderado - bajo.

Es destacable, el hecho de que la autoevaluación de desempeño de estas empresas líderes fuera inferior a la evaluación de las empresas de su entorno. Esto puede venir explicado por la presencia probable de una asimetría de poder en el vínculo, por lo cual las empresas del entorno resultaron ser benévolas con sus empresas líderes.

Gráfico 3.13: Patrón 8 - Perfil de Auto-evaluación de desempeño de las EL



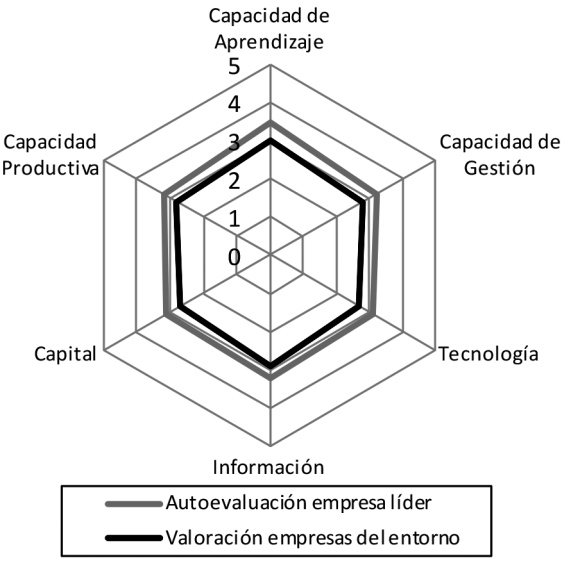
Fuente: Elaboración MKT SA.

En el Gráfico 3.13 se tiene el otro patrón predominante en la autovaloración de las empresas líderes, sintetizando la percepción de 7 empresas líderes respecto de un total de 20.

En este caso, el área de la superficie de la figura que representa las autovaloraciones de estas siete empresas líderes es menor a la del patrón 6, por lo cual este grupo de empresas considera que el nivel de apoyo que brindan a sus empresas del entorno es menor.

Por otra parte, esta configuración tiene la particularidad de ser sumamente heterogénea, por lo cual las autoevaluación de estas empresas líderes difiere de acuerdo al aspecto de las necesidades que se esté analizando. Así para algunas dimensiones de las necesidades estas siete empresas líderes consideran que brindan un apoyo satisfactorio, y en otras perciben que su apoyo es insatisfactorio, reconociendo de esta manera ciertas dimensiones críticas en las cuales son conscientes que no están haciendo el esfuerzo necesario para acompañar a las empresas del entorno.

Gráfico 3.14: Patrón 9 - Perfil de Evaluación de Desempeño de las EL por parte de las EE



Fuente: Elaboración MKT SA.

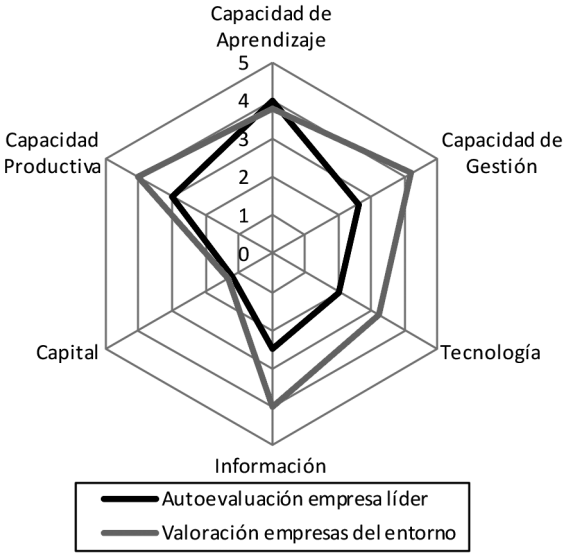
El patrón que se observa en el Gráfico 3.14 representa la configuración de 6 entornos de empresas de las 20 empresas líderes.

Luego, las empresas del entorno evalúan en seis casos que las empresas líderes apoyan de manera heterogénea sus distintas necesidades, percibiendo algunas dimensiones con muy bajos niveles de apoyo y otras con niveles de apoyo más que satisfactorios.

Más allá de dicha heterogeneidad, se tiene que, en general, las empresas del entorno consideran que existe un nivel de apoyo elevado por parte de las empresas líderes.

A partir de la superposición del patrón 8, asociado a la autovaloración de las empresas líderes, y el patrón 9, referido a la valoración de las empresas del entorno, se obtiene las brechas observadas en el Gráfico 3.15 que sintetizan el 30% de los casos estudiados.

Gráfico 15. Brechas de expectativas de apoyo - Patrón 8 y 9



Fuente: Elaboración MKT SA.

Se tiene que en 6 de las 20 empresas líderes surgen aspectos críticos con brechas negativas significativas que requieren una profundización específica.

Es posible notar, que las 227 empresas del entorno percibían que su cumplimiento con respecto los requerimientos de las empresas líderes era más que satisfactorio o satisfactorio, mientras que si se observa el patrón 6 y 8 se tiene que la mayoría de las empresas líderes son más críticas consigo mismas respecto al nivel de apoyo que brindan a sus empresa del entorno, siendo reticentes a autocalificarse de manera sumamente positiva. Por lo cual, las empresas líderes parecen ser conscientes que no están cumpliendo en toda su magnitud las demandas y expectativas de las empresas del entorno.

Para el resto de los casos, que no fueron sintetizados por estos patrones, se tiene que las valoraciones de las empresas, tanto líderes como de su entorno, es menos homogénea, observándose una diversidad de brechas asociadas principalmente a la configuración de algunas dimensiones en particular.

3.6 Recomendaciones

Con relación a la brecha de cumplimiento de las empresas del entorno

1. No es recomendable que se mantenga en el tiempo una brecha de expectativas generalizada o asociada a algún aspecto en particular sin que se identifiquen sus causas, se detecte la irradiación hacia otros aspectos de la relación, o bien hacia otras empresas del entorno.

2. Se recomienda, para algunas de las empresas, llevar a cabo actividades de comunicación y vinculación con las empresas del entorno.

En el estudio realizado se observó que muchos de las dimensiones críticas identificadas estaban asociados a aspectos de vinculación, que van más allá de lo meramente transaccional, en la relación entre las empresas del entorno y las empresas líderes, siendo el componente comunicacional fundamental en ese sentido.

Luego, algunas actividades que pueden llevarse a cabo son:

- **talleres** conjuntos,
- **visitas cruzadas** entre la empresa líder y las empresas del entorno,
- **mapeo de puntos de contacto** entre la empresa líder y sus empresas del entorno,
- solicitud de **información adicional**, que haya que pedir a cada empresa del entorno
- **reuniones directivas** o funcionales, para crear empatía y confianza que eventualmente elimina esas divergencias.
- comparación con otra **muestra testigo**, entre otras.

3. Y otras actividades asociadas a los aspectos transaccionales que son distintas de aquellas recomendadas para los aspectos de vinculación, en cada informe están especificadas las iniciativas y recomendaciones al respecto.

4. En cuanto a las **brechas** en aspectos de tipo **vincular** (**"capacidad de adaptación"**, **"compromiso", "comprensión del negocio"**) se recomienda realizar una **acción** que permita **mejorar la efectividad de la comunicación,** o bien realizar un **taller de evaluación** con quienes respondieron la encuesta para detectar otros elementos cualitativos no comprendidos por el instrumento de análisis utilizado.

<u>Con relación a la brecha de apoyo de la empresa líder a las empresas del entorno:</u>

1- A partir del estudio realizado surgió una recomendación que fue realizada a todas las empresas líderes: Se recomienda a la empresa líder que realice una actividad tendiente a que las empresas del entorno (las seleccionadas y las que no participaron del estudio) identifiquen, formalicen y tipifiquen sus necesidades de manera de explicitar y precisar las demandas latentes o difusas.

2- En el caso de las brechas en la dimensión crítica de necesidades de **"capital"** se debería promover **actividades** tendientes a (i) **comprender mejor** el porqué de esa brecha; (ii) realizar acciones de **atenuación de expectativas** excesivas; o bien (iii) evaluar o propiciar **instrumentos de apoyo específicos**.

3- Cuando haya **aspectos** donde la empresa líder considera que su **apoyo** es **poco satisfactorio pero** las **empresas del entorno** lo juzgan **más que satisfactorio** surge una oportunidad de capitalizar esa asimetría promoviendo **acciones** que incrementen ese apoyo y permitan "**sorprender"** a las empresas del entorno **pudiendo generar una valoración sobresaliente** en las empresas del entorno

4- En **aspectos** en los que la empresa líder considera que **apoya satisfactoriamente** pero la **percepción** de las **empresas del entorno es baja**, se recomienda **poner en valor** dichas acciones, hacerlas **concretas** y **visibles** en instancias conjuntas con las empresas del entorno.

5- Puede justificarse que la empresa líder **amplíe la muestra de empresas del entorno** Incluyendo empresas que no participaron de este estudio, para **corroborar** el alcance y la extensión de las **divergencias** en la percepción del apoyo.

Anexo 3.1 Marco Teórico y Metodología

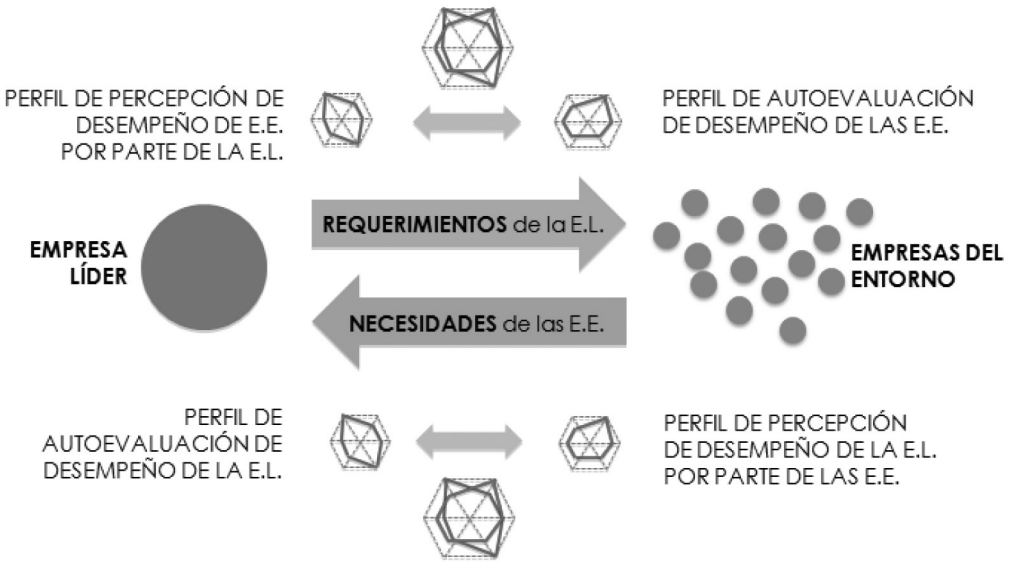
Para proceder al estudio de las interrelaciones existentes entre las empresas líderes y las empresas de su entorno se desarrolló un modelo conceptual que propone analizar la relación entre la empresa líder y las empresas del entorno en sus dos sentidos.

Así, por un lado, se tiene una dirección de la relación, que simboliza los **"requerimientos"** de la empresa líder a las empresas de su entorno de negocios. Estos representan las demandas explícitas de la empresa líder a las empresas de su entorno.

Por otro lado, el sentido opuesto de la relación simboliza las **"necesidades"** de las empresas del entorno ante la empresa líder. Estas necesidades son las demandas implícitas y de carácter difuso de las empresas del entorno ante la empresa líder.

Estas interrelaciones han sido desarrolladas en el Esquema 1.

Esquema 1: Interrelaciones entre empresas líderes y del entorno



Fuente: MKT SA.

"Requerimientos" de la Empresa Líder

Específicamente, en uno de los sentidos de la relación se tiene que la empresa líder precisa que las empresas del entorno satisfagan ciertas cuestiones claves para el desarrollo de su negocio.

En función de estos "requerimientos", puede evaluarse el desempeño de las empresas del entorno de negocios.

A los fines de este estudio se definieron seis dimensiones, que de acuerdo a estudios preexistentes sintetizan de manera general la naturaleza de los "requerimientos" de la empresa líder ante las empresas del entorno.

1- **Calidad**. Los "requerimientos" de calidad de la empresa líder pueden estar plasmados de manera explícita o implícita en las especificaciones, normas o estándares que le exige a las empresas del entorno.

2- **Costo**. Este "requerimiento" se materializa en las exigencias de precios de la empresa líder a las empresas del entorno. La empresa líder no sólo tiene exigencias referidas a los precios actuales sino también en relación a la evolución de estos en el tiempo.

3- **Condiciones de entrega**. Esta dimensión hace referencia a las condiciones de provisión, entrega y servicio de post-venta esperadas por la empresa líder para los productos y/o servicios que comercializa con las empresas del entorno.

4- **Capacidad de adaptación**. La empresa líder requiere que las empresas del entorno se adapten a las fluctuantes demandas y exigencias de la empresa líder; requiere también que las empresas del entorno puedan adaptarse a los cambios en el contexto económico y de mercado que afectan la relación comercial entre ella y las empresas del entorno.

5- **Compromiso**. Esta dimensión hace referencia al "requerimiento" de la empresa líder de establecer relaciones duraderas con las empresas del entorno, que sellen un compromiso con la estrategia, los objetivos y el proyecto en conjunto. En este marco, el compromiso implica un tipo de vínculo que va más allá de transacciones mutuamente convenientes.

6- **Comprensión del negocio**. Entre los "requerimientos" que la empresa líder hace a las empresas del entorno se encuentran que estas tengan una comprensión adecuada del negocio que desarrolla la empresa líder, que inviertan tiempo y esfuerzo para ese fin, que se encuentren interesadas en los planes futuros de la empresa líder, así como también en su visión sobre el futuro de la actividad o el sector.

Entre estos **"requerimientos"**, las primeras tres dimensiones están vinculadas a lo *transaccional* de la relación entre la empresa líder y las empresas del entorno, y las restantes tres dimensiones está asociado a las características del *vínculo* que van más allá de las cuestiones técnicas y económicas de las transacciones particulares que se realizan entre las partes.

"Necesidades" de las Empresas del Entorno

En el otro sentido de la relación, las empresas integradas al entorno de negocios de la empresa líder poseen **"necesidades"** o demandas implícitas de ciertos apoyos, transferencias u orientaciones para mejorar la gestión de sus negocios específicos, ante las cuales esperan una respuesta por parte de la empresa líder.

Cabe destacar que el grado de tipificación o formalización de estas necesidades no tiene la misma rigurosidad o claridad que si se expresa en los requerimientos de las empresas líderes. Esto suele llevar a ciertos desentendidos con respecto a cuáles son las demandas latentes o necesidades de las empresas del entorno, y es por ello que en este sentido de la relación suelen aparecer brechas de expectativas de mayor significación.

A los fines de este estudio se definieron seis dimensiones, que de acuerdo a estudios preexistentes sintetizan de manera general la naturaleza de las **"necesidades"** de las empresas del entorno ante la empresa líder.

1- **Capital**. Esta dimensión comprende por un lado las necesidades de las empresas del entorno de tipo coyuntural referidas al capital de giro, y por otro lado, las necesidades de capital o inversión de las empresas del entorno para la expansión comercial, la modernización tecnológica o la ampliación productiva, entre otras.

2- **Información**. Las necesidades de información por parte de las empresas del entorno pueden ser sobre el funcionamiento de los mercados donde operan la empresa líder y/o las empresas del entorno (demanda, transformaciones, tendencias del consumo); las características del sector (tecnología, sistemas productivos, gestión, aspectos organizacionales); y/o las tendencias globales futuras que afecten los negocios, tanto de la empresa líder como de las empresas del entorno.

3- **Tecnología**. Cuando se hace referencia a las necesidades de tecnología se incluyen dos tipos principales de tecnologías. Por un lado, las tecnologías de información y comunicación (TICs). Y por otro lado, se consideran las tecnologías específicas que se utilizan en los procesos de las empresas, que pueden vincularse principalmente con: (i) la producción, (ii) las operaciones, (iii) la provisión servicios. La naturaleza de las necesidades tecnológicas de la empresa del entorno puede ser de distinta índole.

4- **Capacidad productiva.** Describe las necesidades de las empresas del entorno referidas al mejoramiento o eficiencia de los procesos de gestión y de certificación de calidad, de los procesos productivos, de las prácticas productivas, administrativas, de seguridad, salud, medio ambiente, entre otras.

5- **Capacidad de gestión**. Las necesidades de las empresas del entorno en esta dimensión pueden referirse, entre otras, a herramientas que promuevan la habilidad emprendedora

(saber emprender), la capacidad empresaria, las habilidades de desarrollo de mercado, actividades de coaching y entrenamiento de gestión para la mejora de las capacidades disponibles, staff experto o profesionales externos asesores, o programas de gestión.

6- **Capacidad de aprendizaje**. En esta dimensión se incluyen las necesidades de las empresas del entorno referidas a instancias y/o programas de capacitación, actividades de intercambio o de transferencia de experiencias y conocimiento colaborativo entre empresas, entre otras.

Entre estas **"necesidades"**, las primeras tres dimensiones están vinculadas a las necesidades de acceso de las empresas del entorno a *infraestructuras* empresariales y de gestión, mientras que el otro grupo de dimensiones van estar ligadas a las necesidades de las empresas del entorno referidas a las transferencias y orientaciones para el incremento de sus *capacidades*.

Metodología

A partir de las dimensiones contenidas en cada uno de estos sentidos de la relación, se elaboraron cinco afirmaciones para cada una de ellas. Estas afirmaciones siguen una estructura específica que incluye hasta cinco componentes. Los mismos se detallan a continuación:

(a) Percepción de consecución, obtención o logro de la dimensión (tanto en frecuencia, magnitud y/o variaciones).

(b) Percepción del daño por incumplimiento (gravedad en sí y/o afectación de la relación).

(c) Percepción de esfuerzo, disposición y/o capacidad para el logro de la dimensión.

(d) Percepción de logro/disposición a futuro.

(e) Percepción de superación de expectativas.

Para ejemplificar, a continuación se exponen las afirmaciones referidas a la dimensión de **compromiso** del cuestionario dirigido a la empresa líder para el vínculo de proveedores. Podrá observarse que el ordenamiento de las mismas y su conceptualización refieren al criterio anteriormente mencionado.

1- En el último año las empresas del entorno han demostrado permanentemente estar comprometidas con el desarrollo de los negocios de nuestra empresa. Refiere a percepción del logro, punto (a).

2- Durante los últimos años las empresas del entorno han realizado todos los esfuerzos posibles para estar comprometidas con el desarrollo de los negocios de nuestra empresa. Refiere a percepción del esfuerzo, disposición, etc. punto (c).

3- Las empresas del entorno demuestran disposición a realizar los esfuerzos necesarios para mantener una relación comercial de largo plazo con nuestra empresa. Refiere a percepción de la disposición futura, punto (d).

4- Las empresas del entorno cuentan con las aptitudes y capacidades para lograr un vínculo comercial perdurable con nuestra empresa. Refiere a percepción de capacidad, disposición, etc. punto (c).

5- El nivel de compromiso que las empresas del entorno exhiben en su relación con nuestra empresa supera nuestras expectativas. Refiere a percepción de cumplimiento de expectativa, punto (e).

Ante cada una de estas afirmaciones, se da al encuestado la posibilidad de indicar su grado de acuerdo o desacuerdo siguiendo la siguiente escala (escala de Likert):



[1] Muy de acuerdo **[2]** De acuerdo **[3]** Ni de acuerdo ni en desacuerdo **[4]** En desacuerdo **[5]** Muy en desacuerdo

También el encuestado tenía la posibilidad de responder [6] No sé y [7] No se aplica.

De esta manera, las percepciones sobre las afirmaciones de cada dimensión, de la empresa líder o de las empresas del entorno, son captadas a través de la escala de valoración presentada anteriormente.

A partir de las respuestas obtenidas se calcula un puntaje para cada dimensión[4], que representa el nivel de acuerdo o conformidad del encuestado con las afirmaciones contenidas en dicha dimensión. Dicho puntaje puede asumir cualquier valor comprendido entre 0 y 5.

La estructura de significado de las afirmaciones contenidas en cada dimensión tiene una redacción positiva. Esto implica que un mayor nivel de acuerdo se interpreta como un mayor nivel de desempeño del sujeto al cual refieren en relación a la dimensión específica de que se trate.

Así, el **mayor grado de acuerdo** posible por parte de la empresa líder o el agregado de las empresas del entorno expresa una elevada conformidad de dichos actores con **todas y cada una** de las afirmaciones contenidas en una dimensión, lo cual implica que la empresa líder o el agregado de las empresas del entorno acuerdan, en gran medida, con que el actor al cual refieren las afirmaciones están teniendo un elevado desempeño en dicha dimensión. Esta situación se asocia con un puntaje máximo de 5.

Por otra parte, el **mayor grado de desacuerdo** posible por parte de la empresa líder o el agregado de las empresas del entorno expresa un elevado desacuerdo de dichos actores con **todas y cada una** de las afirmaciones contenidas en una dimensión, lo cual implica que la empresa líder o el agregado de las empresas del entorno no están de acuerdo con que el actor al cual refieren las afirmaciones están teniendo un elevado desempeño en dicha dimensión. Esta situación se asocia con el puntaje mínimo de 0.

Con los puntajes de cada dimensión se procede a comparar la valoración de la empresa líder con la valoración promedio del conjunto de las empresas del entorno de negocios. A partir de dicha comparación surgirán diferencias o similitudes[5] entre estas valoraciones. Las diferencias de valoración se denominan "**brechas de expectativas o valoración**" entre la empresa líder y sus empresas del entorno bajo estudio.

En un gráfico radial, que consta de seis semiejes - uno por cada dimensión - se procede a representar los promedios ponderados o puntajes para cada dimensión.

Si la figura que se obtiene es un **hexágono perfecto**, ésta representa una situación en la cual la empresa líder o el agregado de las empresas del entorno poseen exactamente la misma valoración para cada una de las dimensiones. Es decir, los niveles de acuerdo para cada dimensión son iguales.

Por otra parte, si la figura que se obtiene es un **hexágono irregular**, se tiene que los niveles de acuerdo o conformidad no son uniformes para las distintas dimensiones, existe cierta heterogeneidad entre los puntajes de las dimensiones.

A su vez, se tiene que **el hexágono perfecto de mayor área posible** es aquel cuyos vértices asumen un valor de 5. Esta figura representa un perfil de desempeño óptimo e integral, ya que se tiene un alto desempeño para cada una de las dimensiones. Y se tiene que el valor de 5 que asume cada vértice del hexágono expresa el alto desempeño del actor al cual refieren las valoraciones, para cada dimensión en particular. Esta figura representa una situación en la cual el respondente estuvo muy de acuerdo con todas y cada una de las afirmaciones contenidas en las dimensiones.

En el presente estudio, se pretende sintetizar los resultados presentados para todas las empresas líderes de Córdoba seleccionadas con sus respectivos entornos de negocio. Sin embargo, al analizar los resultados de manera agregada, se obtuvo un resultado neutro en término de las brechas de expectativas, lo cual no resultó ser representativo de la situación de las empresas líderes con sus entornos de negocios.

Este resultado viene explicado por el hecho de que en la muestra de empresas seleccionadas se presentó una gran variedad de configuraciones, y al agregar dichos resultados se compensaron las diferencias de expectativas obteniéndose un resultado prácticamente neutro.

En consecuencia, se precedió a identificar un sinnúmero de patrones respecto a las valoraciones de las empresas líderes y de su entorno de negocios, en el intento de dar cuenta de la mayoría de los casos presentados en todo el estudio. Estos se presentan a continuación.

[4] Si la respuesta a la afirmación es 'Muy de acuerdo' se asigna un valor de 1 a dicha afirmación, si la respuesta fue 'De acuerdo' se asigna un valor de 0,8, si es 'Ni de acuerdo ni en desacuerdo' el valor asociado a la afirmación es de 0,5, si la respuesta fue 'En desacuerdo' el valor asociado es de 0,2 y por último, si la respuesta fue 'Muy en desacuerdo' el valor asociado es de 0. Para cada afirmación, se aplica la regla precedente. Para obtener el puntaje de cada dimensión, se suman los puntajes relativos a cada afirmación contenida en una dimensión.

[5] Puede existir una coincidencia o proximidad -evidente- entre las valoraciones, por lo cual en dichos casos no se hará referencia la existencia de una diferencia o brecha sino de una coincidencia entre las valoraciones de los distintos actores.



La política de abajo hacia arriba

Capítulo 4: La política de abajo hacia arriba[1]

"El fuego pa´calentar debe ir siempre por abajo"
Martín Fierro

4.1 Introducción

La Argentina se encuentra en un profundo proceso de cambio fruto del ejercicio de la democracia continua. Esta transformación lleva a que la población se vuelva más exigente con aquellos encargados de la gestión de su localidad, lo cual se confirma por encuestas que muestran que más del 25% de la opinión pública considera que el intendente es el tramo de la boleta más importante para su suerte personal, por sobre la del gobernador y la del presidente. En la capacidad de cada uno de ellos de transformar su localidad y mejorar la calidad de vida de su gente está la construcción del futuro nuevo de la Argentina.

Córdoba resulta ser la provincia más municipalista del país. Posee más de 400 municipios y representa el 8% de la población nacional; además es una provincia que, históricamente, suele adelantarse a los cambios sociales y políticos por suceder a nivel nacional.

Por ello, esta provincia resultó tierra fértil para que durante 2013 la Bolsa de Comercio de Córdoba, a través de su Instituto de Investigaciones Económicas y en asociación con Giacobbe & Asociados, pusieran en marcha el primer ciclo de "Municipios hacia el futuro".

Esta iniciativa surge frente a la problemática que enfrentan muchos municipios de falta de capacitaciones en campos como la economía, la política, la gestión, entre otras. Además, este programa se sustenta en el enfoque de que muchas transformaciones socio-económicas se pueden promover de "abajo hacia arriba", es decir, desde los gobiernos locales hacia las jurisdicciones superiores.

Con ese marco conceptual y frente a la problemática hallada, el esfuerzo a lo largo de las reuniones realizadas durante el año se focalizó en interactuar con los intendentes de los distintos municipios para conocer sus problemáticas, dudas e incertidumbres y brindar herramientas para ayudar en la gestión diaria. El ciclo logró ser un ámbito de aprendizaje, vertiendo análisis y conceptos económicos, financieros, de desarrollo local, y de opinión pública para comprender al nuevo ciudadano y sus demandas.

[1] Este capítulo es autoría de Jorge Giacobbe (h)

Pero sin lugar a dudas, el resultado más importante fue poder trabajar con intendencias provenientes de todas las expresiones políticas. Los intendentes se mostraron moderados, dialoguistas, abiertos y receptivos, lo cual ratifica el cambio en la manera de pensar la política.

4.2 La transformación a partir de la democracia continua

La Argentina se encuentra en un profundo proceso de cambio. No gracias a la calidad de sus dirigentes de antaño, sino por la fuerza que representa un nuevo tipo de ciudadano, más complejo, adulto y atento que crece año tras año en este ejercicio de la democracia continua. Los estudios sociales que ha realizado Giacobbe & Asociados en las últimas décadas lo demuestran claramente. La nueva política se está formando desde abajo hacia arriba, desde los representados hacia los representantes, desde lo local hacia lo provincial y luego lo nacional.

No siempre fue así. Tras la vuelta de la democracia y los primeros años de ejercerla, los ciudadanos dieron los primeros pasos en ese camino, todavía centrados en una cultura presidencialista, personalista y paternalista. Se fantaseaba con que el presidente podría ser el salvador o el denostador de nuestras suertes presentes y futuras, además de redentor del pasado. Imagínese el lector que un presidente pudiera siquiera recordar los nombres de los más de dos mil quinientos municipios argentinos, o los nombres de sus intendentes, los problemas de las producciones locales, las complejidades de los sistemas de transporte, educación o salud. No es posible para ningún ser humano estar atentos a tantas pequeñas partes que conforman una nación.

Y sin embargo los argentinos, quizás por no detenerse a evaluarlo, lo pensaban así. Cuando se votaba en elecciones ejecutivas, nada interesaba el último segmento de la boleta. La atención y el deseo estaban puestos en el presidente y, con suerte, en el gobernador. De esta forma, prestando poca atención a lo local, se contribuyó por omisión a la construcción de liderazgos y gestiones oscuras, chatas y olvidables en la mayor parte de los municipios del país.

Esto es lo que está cambiando. No tiene que ver con nombres, ni ideologías, ni partidos políticos. Mucho menos con prehistóricas discusiones de izquierdas y derechas o peronismos y radicalismos.

4.3 El intendente, el tramo más importante de la boleta

Hace muchos años que, en nuestras encuestas, más del 25% de la opinión pública considera que el intendente es el tramo de la boleta más importante para su suerte personal, por sobre la del gobernador y la del presidente. Este dato es un síntoma de un cambio que, a nuestro entender, es esperanzador, profundo e irrevocable. Es un paso hacia una sociedad distinta, que ya está construyendo liderazgos desde abajo (municipios) hacia arriba.

La opinión pública avanza en comprender que los intendentes son quienes están a cargo de su confort cotidiano. Exige más de ellos, los tiene cerca, sabe dónde viven y percibe sus deseos de crecimiento político. Entonces les pone condiciones, les sube la vara, les pide cada vez más gestión y menos promesas.

Ante una nueva ciudadanía, como todo cambio, aquellos criados en los antiguos modos tienden a perecer. Niegan el cambio, refuerzan sus modos, profundizan sus herramientas y finalmente quiebran sus relaciones tras dejar de representar lo que el ciudadano desea.

Cambia el eje del poder. Cada vez más, la opinión pública domina silenciosa y pausadamente al sistema político, y por cierto, aterroriza a quienes no comprenden los vaivenes y el sentido de ese cambio.

En los intendentes está la construcción del futuro nuevo de la Argentina. En la capacidad de cada uno de ellos de transformar su localidad y mejorar la calidad de vida de su gente. Y allí está también el trampolín de sus carreras políticas, las puertas hacia sus proyectos futuros. En las elecciones legislativas de 2013 se han visto signos claros de este proceso. Los intendentes se convirtieron en protagonistas de las representaciones sociales en todo el territorio nacional. Aquellos que pueden demostrar buenas gestiones crecen en la consideración de sus públicos locales, que luego se transforman en regionales. Algunos, incluso, en términos nacionales.

Ahora bien, los intendentes están en un momento histórico tremendamente complejo. La opinión pública les exige, los premia o los condena. Pero el sistema en el cual se mueven no les otorga todas las herramientas necesarias para intentar gestionar mejor. Mucho hay escrito sobre coparticipaciones y descentralización, y no hace falta ahondar en estos temas conocidos. Mientras buena parte de los intendentes tenga el 80% de su presupuesto asignado a sueldos y basura, será difícil maniobrar. Entonces deberán seguir sometiéndose a las estructuras que están por encima de ellos para conseguir el bendito dinero que puede transformar sus municipios. Y en la perversidad que caracteriza al sistema, esos favores y esos dineros suelen venir atados a disciplinamientos políticos y empresas previamente asignadas, además de ser siempre escasos.

Han tenido hasta ahora, entonces, una sábana corta, vieja, apolillada e ineficaz. Y sin embargo, algunos de ellos han logrado salirse de estas trampas del sistema con creatividad y capacitándose en nuevas herramientas de gestión.

Quienes abrazan el cambio y se adelantan, logran destacar sus gestiones por sobre las de sus pares que continúan remando en dulce de leche. Hemos visto, en los últimos diez años, cómo se ha hablado más de municipios destacándose que de provincias desarrollándose. Es que el cambio cultural de la opinión pública obliga al sistema político a descentralizarse de hecho, sin esperar que lo estructural o normativo lo acompañe. A resolver creativamente, a pensar lateralmente, a quitarse el saco del "siempre fue así" para comprender o directamente crear nuevos paradigmas de orden social y, por consiguiente, de relación entre representados y representantes.

Hace ya varias elecciones que, en muchos municipios, el supuesto intendente "barón" o "señor feudal" logra cosechar menos votos que la cantidad de planes sociales que tiene asignados. Una verdadera revolución cultural de la que pocos todavía se dan cuenta. Hace diez años se pensaba "un plan social = cuatro votos". Luego fueron "un plan social = un voto". Hoy un plan social significa cero-coma-equis cantidad de votos.

Es decir, los argentinos ya no sólo no nacen peronistas o radicales. No sólo se han roto los lazos de condicionamiento con nuestras culturas paternas u hogareñas. No sólo las mujeres no le preguntan a los maridos a quién votar, ni los hijos a sus padres. No sólo la política dejó de tratar de colonizar al hombre para que el hombre colonice la casa. Ahora tampoco los modos automáticos de compra de voluntades funcionan. Las personas son cada día más libres.

Si el intendente no puede simplemente comprar los votos, se los tiene que ganar. Para ganárselos tiene que demostrar gestión, sino, se va. Y que pase el que sigue. La gente ya tiene el tiempo tomado al discurso de "sin mí es inviable este municipio". Se perdió el miedo ante el caudillo y se avanza en la construcción de los gerentes generales.

Estos datos pertenecen a un proceso, no a un suceso. Es decir, que los cambios son progresivos y no a todos los lugares llegan igual y en el mismo momento.

4.4 Municipios hacia el futuro

Córdoba resulta ser la provincia más municipalista de la Argentina. Posee más de 400 municipios y representa el 8% de la población nacional. Buenos Aires, en cambio, representa el 38%

del padrón y se encuentra dividida en poco más de 130 municipios. Además, Córdoba es, históricamente, una provincia que suele adelantarse a los cambios sociales y políticos por suceder a nivel nacional.

A partir de esa realidad, se desarrolló durante el 2013 el ciclo Municipios hacia el Futuro en conjunto con la Bolsa de Comercio de Córdoba. El momento histórico, oportuno y la provincia adecuada para un primer ensayo sobre la importancia de las intendencias en la construcción de la Argentina futura.

En primera instancia, fue concebido para municipios menores a treinta mil habitantes. Entendiendo que éstos son el futuro del futuro, es decir, aquellos municipios de una escala tal que puede ser transformable si una gestión se lo propone. Municipios que pueden pensar en planificar sus crecimientos y no solamente administrar la escasez a la que el sistema piramidal de poder los condena.

Fue una experiencia enormemente satisfactoria y un gran aprendizaje. El ciclo logró sumar análisis económicos, herramientas de financiamiento, una gran cantidad de conceptos y aplicaciones de políticas de desarrollo local, estudios sociales y análisis de opinión pública para comprender al nuevo ciudadano y sus demandas. Además de contar con la participación de múltiples y destacados invitados que brindaron sus experiencias y herramientas de gestión para el debate, y la interacción con empresarios de diversas áreas que buscan contacto directo con las intendencias.

Pero por sobre todas las cosas, contó con la presencia de un número de intendencias acorde a una dinámica no masiva, interactiva y dinámica, un espacio lo suficientemente pequeño como para permitir el debate y la discusión de ideas. También con la generosidad de los intendentes y sus funcionarios, que permitió que plantearan y desarrollaran abiertamente problemas y preocupaciones con los cuales se enfrentan, para que tanto los expositores como sus pares pudieran tratarlos.

Resultó conformarse un grupo de funcionarios interesados en resolver las problemáticas de sus localidades y de generar nuevos desarrollos, muchos de ellos muy jóvenes y muchas de ellos mujeres, sensibles a los padecimientos de la ciudadanía, atentos a las nuevas herramientas y sin temor a los cambios de paradigma.

De todas las expresiones políticas, todos en una misma mesa. Muy interesados en la gestión y nada atentos a las rencillas que las supraestructuras políticas pudieran proponer. Moderados, dialoguistas, abiertos y receptivos. La nueva generación.

Líderes buscando otro tipo de representación. Abandonando los viejos paradigmas donde la representación se forjaba a ciegas y el líder “interpretaba” lo que su población necesitaba. Hoy se le pregunta, se la investiga. Líderes que no solamente deben mostrar gestión, sino que esa gestión debe de estar alineada a las necesidades del ciudadano. Representantes obligados a conocer profundamente a sus representados, no solamente en sus necesidades, sino también en sus deseos de crecimiento, sus identidades, sus diferencias, sus diversidades y sus sueños.

4.5 Consideraciones finales

Sobre las intendencias recae el poder de transformación de la Argentina. Del mismo modo que el primer año de alimentación condiciona las capacidades neurológicas de un ser humano. Como el jardín de infantes modela las primeras habilidades de un educando. Como el primer peldaño de una escalera es el primer avance, las intendencias son el cambio.

Se celebra que sus actores, por doquier, se estén preparando para el futuro. Que estén buscando nuevas herramientas porque las dadas no les alcanzan, que rompan los viejos paradigmas que ya les quedan chicos, que se animen a desprenderse de lo que ya no sirve. Que se animen a pensar que en el pasado no están las herramientas para construir el futuro.

Los ciudadanos argentinos están construyendo, al ritmo del voto y de la observación, con nuevos modos de construcción de conocimiento y nuevas formas de toma de decisiones, una nueva sociedad. Quien lo vea, podrá liderarla. Quien mire hoy hacia el primer escaño de la política ejecutiva, podrá darse cuenta que era cierta aquella frase del Martin Fierro: “el fuego pa´calentar debe ir siempre por abajo”.



Interrelación del sector público, privado y sociedad civil para alcanzar la gobernabilidad

Capítulo 5: Interrelación del sector público, privado y sociedad civil para alcanzar la gobernabilidad

Para lograr la sostenibilidad en el desarrollo, se necesita impulsar innovadoras políticas públicas respaldadas en una visión dinámica, que conjuguen importantes innovaciones institucionales, con esfuerzos sectoriales de tipo social y la gran voluntad colectiva para construir importantes alianzas con el sector privado, la sociedad civil y las comunidades[1].

5.1 Introducción

En el último tiempo, las ideas de desarrollo socioeconómico y las consiguientes estrategias para alcanzarlo han ido mutando, hasta llegar a una concepción en la que se piensa en la esfera de lo público no sólo como un ámbito que incorpora el accionar del Estado, sino también la interacción de este con el mercado y la sociedad civil.

Distintas organizaciones a nivel mundial reconocen que el desarrollo sostenible y sustentable, junto con la competitividad de las naciones, solamente podrá obtenerse mediante las alianzas y la cooperación de los tres actores mencionados, trabajando de modo colectivo.

De este modo, el presente capítulo se propone realizar un aporte con relación al estado de situación de la gobernanza moderna, para lo que se estructura de la siguiente manera. En el apartado dos, se analiza el actual concepto de gobernabilidad y en el tres se desarrollan los distintos modos de cooperación existentes entre los principales actores que participan de este modo de gobernanza moderna. Posteriormente, se hace énfasis en las fallas de los distintos agentes, por lo que el apartado cuatro está destinado al desarrollo de las fallas del Estado y del mercado, mientras que el cinco se centra en aquellas referidas a la sociedad civil. Como este último tipo de fallas hacen referencia a la ausencia de acción colectiva, el apartado seis se centra en analizar la participación pública y el siguiente desarrolla los mecanismos de participación ciudadana. Luego se aborda el tema del Plan de Metas, no como herramienta directa de acción pública, pero sí como instrumento para mejorar las condiciones para poder ejercerla. En el apartado nueve se da a conocer el Modelo de Desarrollo Social Integral existente en Medellín y una de sus diez prácticas vivas, la del Macroproyecto de Intervención Integral en el barrio Moravia y su área de influencia. Por último, en el apartado diez se exponen las conclusiones.

5.2 Antecedentes de la gobernabilidad

En las últimas dos décadas, ha ido surgiendo un nuevo modo de ver al gobierno, caracterizado por el uso de la palabra *gobernanza* (Mayntz, 2000). La misma, hace referencia a un modelo

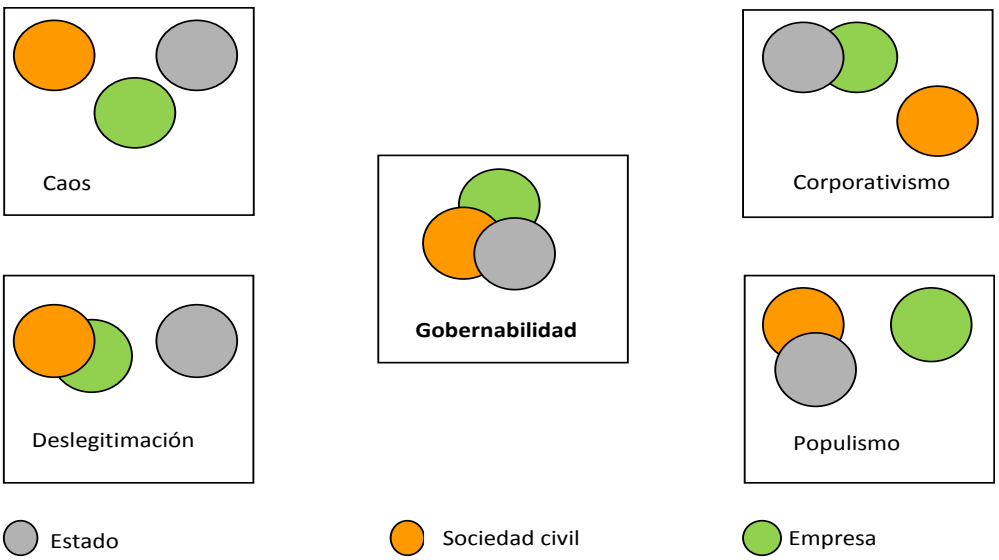
[1] Alcaldía de Medellín. "Laboratorio Medellín: Catálogo de diez prácticas vivas". Mesa Editores. 2011, p.16.

que no busca el control jerárquico, sino que por el contrario, establece como esenciales la cooperación y la interrelación entre actores públicos y privados. Bajo este concepto, es primordial abordar los conflictos de modo colectivo para lograr el desarrollo socioeconómico de un país.

Es así que en la interacción y cooperación de los tres actores, Estado, mercado y sociedad civil, es que se logra mejorar la *esfera de lo público*, desde un control informado por parte de la sociedad civil y un impulso de las actividades de mercado que piense en el desarrollo social y ambiental del país, además del de su propio negocio.

Es importante a su vez tener en cuenta los roles que cumplen los tres actores, cómo se vinculan y las consecuencias que estas distintas articulaciones generan (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001). De este modo, sólo la relación entre los tres sectores trabajando de manera colectiva, genera la *gobernabilidad,* que implica derechos humanos para todos. A su vez, la actuación de cada actor por separado genera *caos*. Por último, los sectores pueden vincularse de modo parcial; si intervienen sociedad civil y empresa producen *deslegitimación*, Estado y empresa generan *corporativismo* y Estado y sociedad civil conducen al *populismo*. En el esquema a continuación se detallan las distintas articulaciones posibles.

Esquema 5.1: Posibles articulaciones entre los sectores



Fuente: IIE sobre la base de Bernardo Toro.

Debido a que cada uno de los actores posee bases ideológicas diferentes, su complementariedad resulta altamente beneficiosa (Banco Mundial, 2013). Por un lado la *sociedad civil* hace referencia a conceptos vinculados con la acción colectiva, justicia, reciprocidad, debate crítico abierto, entre otras, los que contribuyen a mejorar el desempeño económico, la calidad del gobierno y la estabilidad política. El *mercado* por su parte, involucra actores con objetivos individuales de maximizar sus propios beneficios. Y por último el *Estado*, se organiza alrededor de la política y tiene como objetivo la reproducción del poder. De este modo, las diferencias entre las esferas les permiten balancearse y crear un círculo virtuoso.

5.3 Modos de cooperación entre Estado, mercado y sociedad civil[2]

Existen distintos modos de cooperación entre los tres actores mencionados, que son desarrollados a continuación.

[2] Este apartado ha sido realizado en base a las clasificaciones abordadas por el trabajo de Renate Mayntz titulado "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" (Mayntz, 2001).

5.3.1 Negociaciones institucionalizadas vinculadas con temas de política macroeconómica

Se trata de estructuras que existen en diversos países de Europa Occidental, que permiten mejorar la competitividad y refuerzan la sustentabilidad social y ambiental (World Economic Forum, 2013, p.54-55).

En las conferencias de las Naciones Unidas, los representantes de los distintos Estados reconocieron que el desarrollo sustentable solamente podría ser alcanzado mediante las alianzas de los tres actores trabajando juntos. La competitividad y el desarrollo sustentable no podrán ser alcanzados mediante el accionar público únicamente, sino que es necesario incorporar de modo colaborativo al sector empresario y a la sociedad civil, a través de visiones compartidas y un compromiso en la planificación y toma de decisiones. Lo anterior presenta diversos beneficios: financieros, experiencia y habilidades del sector privado que al sector público pueden faltarle, alcance a áreas remotas y comunidades marginales y aceptación en el largo plazo.

Recuadro 5.1: Casos de alianzas existentes a nivel mundial

En Alemania, las llamadas "**alianzas para el empleo**" permiten que funcionarios públicos se reúnan con empresarios y sindicatos para ponerse de acuerdo sobre determinados problemas existentes. De este modo, estas negociaciones tripartitas buscan darle soluciones a conflictos macroeconómicos considerados como esenciales por los diferentes actores.

La **Organización Mundial de la Salud** por su parte, estableció que para lograr que la salud alcanzara a toda la población, se necesitarían lograr alianzas con el sector privado y la sociedad civil, y estableció esta coordinación como parte de la estrategia de la organización.

La acción de la **Alianza de Crecimiento Verde** es un grupo que colabora con proyectos de infraestructura verde a través de la alianza de más de cincuenta instituciones financieras líderes, corporaciones, gobiernos y organizaciones no gubernamentales. En Vietnam por ejemplo, la Alianza apoya los esfuerzos del gobierno de transformar el sector agrícola del país con el objetivo de lograr una reducción del 20% de la pobreza y de la emisión de sustancias y un incremento del 20% del crecimiento.

El **Grupo de Recursos de Agua** moviliza a actores de sectores públicos y privados, sociedad civil, centros de experiencia académica e institutos de financiamiento para que ayuden a los gobiernos en el manejo del agua de un modo que se encuentre en concordancia con sus planes de crecimiento económico. De este modo, si bien la provisión de agua es una tarea netamente pública, el Grupo brinda experiencia que han ido desarrollando con el tiempo y que puede ser utilizada por los gobiernos para asegurar un uso de dicho recurso que sea equitativo y sustentable.

En **Nepal**, la colaboración entre la Federación de Cámaras de Comercio e Industria, la Asociación Municipal de Nepal, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco de Desarrollo Asiático busca ampliar la cobertura y la calidad de servicios urbanos básicos a los pobres y ampliar la participación local de la sociedad civil en este proceso. El proyecto ya ha apoyado a las municipalidades para que implementen 88 proyectos que demuestran este modo de proveer servicios y desarrollar infraestructura. La mayoría de estas iniciativas han mejorado el medioambiente urbano, a la vez que han generado empleo para residentes locales, al contratarlos para los mencionados proyectos.

5.3.2 Redes mixtas público-privadas

Se trata de otro modo de cooperación que se aplica en niveles más específicos de los sectores de las políticas. En estas redes, el Estado deja de ser el centro de las políticas y los actores colaboran y se complementan de modo flexible. Se busca que las partes interactúen y consensuen mediante negociaciones la elaboración de políticas. Este consenso permitirá que al momento de la implementación, exista mayor aceptación que en el caso de que esta alianza no hubiera existido.

5.3.3 Autorregulación de la sociedad

Se trata de un modo de cooperación que no es directo como los dos anteriores. En este caso, los actores privados realizan funciones de regulación que les fueron asignadas por el Estado, de modo explícito o implícito.

Estas formas suelen establecerse como delegaciones de funciones del Estado en organizaciones privadas y son controladas por el mismo para que, en caso de que dicha delegación resulte ineficaz, el gobierno realice una intervención directa. De este modo, se requiere de un Estado fuerte que controle la autorregulación y evite que se beneficien los intereses de los actores participantes.

Recuadro 5.2: Casos de autorregulación de la sociedad

Un ejemplo de autorregulación de la sociedad está dado por los sistemas de negociación como el alemán, donde se debaten de modo institucionalizado los salarios, entre la fuerza laboral y el empresariado, sin participación del gobierno.

En Alemania, existe también el **sistema de salud público**, "donde las organizaciones de médicos de fondos de salud y de hospitales públicos negocian con los representantes de los fondos de salud lo referente a las tarifas y servicios que se ofrecen".

A su vez, pueden mencionarse los denominados "**gobiernos privados**". Se trata de organizaciones que imponen normas a sus miembros que sirven a sus propios intereses y a los públicos. Un ejemplo de esto son las normas éticas existentes en diferentes asociaciones profesionales o las normas de calidad definidas por diversos sectores económicos.

5.4 Fallas de los mercados y del Estado[3]

5.4.1 Fallas de mercado

Se considera que, si existe competencia perfecta en todos los mercados, los agentes racionales, al maximizar su utilidad individual, alcanzan un equilibrio óptimo, dada la distribución del ingreso existente y la disponibilidad de recursos (González, 2000).

Los supuestos para lograr competencia perfecta son: información perfecta, perfecta movilidad de factores, todos los agentes son pequeños respecto al tamaño de mercado por lo que son tomadores de precios y no existen externalidades de ningún tipo.

Se denominan "fallas de mercado" a los elementos que hacen que el libre equilibrio de mercado no sea óptimo. Dichas fallas, evitan la asignación eficiente de los recursos. Si bien la inequidad y la pobreza pueden coexistir tanto con mercados eficientes como ineficientes, las fallas de mercado suelen profundizar la pobreza e inhibir el crecimiento. De este modo, la corrección de estas fallas puede ayudar a mejorar el desarrollo de un país y contribuir al logro de una mayor equidad.

Muchas de las fallas de mercado son causadas por la existencia de externalidades. Las mismas, son situaciones en las que un determinado acto produce un costo o un beneficio que es soportado o disfrutado por una parte que no estuvo involucrada en la situación.

Otra causa de fallas de mercado es la existencia de información asimétrica, que se produce cuando algunos agentes en una relación poseen más que otros.

Como se mencionó, la pobreza y la desigualdad pueden existir sin la necesidad de que haya fallas de mercado, y viceversa; sin embargo, la existencia de inequidad puede amplificar los efectos de las fallas de mercado, y estas últimas a su vez pueden generar mayores desigualdades.

[3] Este apartado y los dos posteriores fueron realizados en base a (Banco Mundial, 2013).

De este modo, la inequidad es una preocupación en sí misma, que si se ve amplificada por fallas de mercado puede producir situaciones que generan una marcada pérdida de bienestar, que será soportado en mayor medida por los pobres debido a que, en su mayoría, no poseen las herramientas para cubrirse de las mismas. Para lograr que un país crezca y a su vez reducir la pobreza y la inequidad, estas fallas de mercado necesitan ser corregidas. Los factores mencionados proveen justificación para la intervención estatal, siempre que la misma mejore los resultados existentes.

Un ejemplo de lo mencionado, sería el caso de una empresa que brinde servicios de salud, que en el caso de ser privada no tendría incentivos a brindar el servicio en ciertas comunidades alejadas o empobrecidas. En este caso, el gobierno debería intervenir, ya que de este modo se logrará el alcance del servicio a toda la población del país, mejorando de este modo el resultado que surgiría en el caso de que dicha intervención no hubiera ocurrido.

5.4.2 Fallas del Estado

Al hablar de fallas del Estado, se hace referencia al caso en el que una política pública de intervención hace que la asignación de recursos sea menos eficiente que la que se hubiera producido en el caso de dejarse al mercado actuar con libertad. Estas fallas pueden darse por:

- Fallas de información: estas se suelen dar porque el gobierno no conoce las necesidades puntuales de cada comunidad, por lo que provee servicios que pueden no ser los que se requieren en cada barrio. La solución a esta falla, se encuentra por lo general en descentralizar el poder, para que de este modo el gobierno pueda acercarse a las necesidades de la sociedad civil y cubrirlas.

  Otro motivo por el cual pueden darse fallas de este tipo es por la llamada información asimétrica, que se produce cuando en un vínculo, algunos agentes tienen más información que otros. Para el caso en el que el gobierno posee más información que los ciudadanos en distintos aspectos, la solución consiste en mayor transparencia pública, que implica que se socialice la información del gobierno relativa a proyectos, contratos, presupuestos, entre otros, para que toda la sociedad civil tenga acceso a la misma.

- Las fallas de coordinación también pueden surgir cuando los incentivos en el sistema político evitan que los buenos candidatos se presenten a elecciones, lo que resulta en sociedades que son manejadas por líderes inefectivos.

Al igual que lo mencionado para el caso de las fallas de mercado, cuando existen fallas de gobierno, el peso suele ser soportado principalmente por las comunidades más desiguales y aisladas.

5.5 Fallas de la sociedad civil

En términos generales, se considera que las fallas de la sociedad civil son situaciones en las que la acción cívica está ausente u opera de un modo que resulta en una reducción neta de eficiencia. Lo anterior, puede ocurrir ya que el grupo no es capaz de actuar de modo colectivo o porque un subgrupo pueda movilizarse colectivamente para ampliar sus intereses mientras que otros con diferentes intereses no sean capaces de hacerlo.

La falta de participación pública, se produce cuando las personas no se involucran en distintas actividades que hacen a la sociedad civil. Entre estas pueden mencionarse, desde el hecho de no formar parte de los eventos organizados en las escuelas de sus hijos o los clubes a los que asisten, hasta el decidir no ser fiscal cuando se es convocado en elecciones. Todas estas, son situaciones que hacen a la participación ciudadana y que contribuyen al desarrollo de un país.

La participación activa de los ciudadanos, es una herramienta esencial para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del accionar gubernamental (Peruzzotti, 2010) y es mediante la coordinación entre este sector, en conjunto con Estado y mercado, que se trabaja en post del logro de la mencionada gobernabilidad moderna.

Por un lado, la transparencia en la información pública es un derecho de la sociedad civil, que le permitirá evaluar las políticas realizadas por el Estado y exigir a partir de ella la mejora de los aspectos considerados convenientes[4]. Por el otro, a través de la rendición de cuentas, lo que se busca es supervisar el accionar de funcionarios públicos, denunciar casos de violación de la ley y activar los mecanismos de sanción correspondientes[5].

De este modo, la participación ciudadana activa implica un seguimiento permanente del accionar público y no una actitud pasiva de los sujetos. Lo anterior, permite premiar o castigar a los políticos, no sólo en momentos de votaciones, sino también a lo largo de su gestión. Este modelo de rendición de cuentas y evaluación de los resultados de las políticas implementadas permite definir el modo de acción a seguir y complementa la autorización política en momentos eleccionarios.

5.5.1 Fallas de coordinación

Dentro de las fallas de la sociedad civil pueden mencionarse las fallas de coordinación. Estas fallas a nivel local se producen principalmente por dos causas: la ausencia de mecanismos que aseguren que los individuos en un grupo tengan preferencias comunes y la falta de instituciones que hagan que las promesas individuales a los grupos sean creíbles. La descentralización de las decisiones permitiría reducir los problemas de coordinación, al permitir que las personas más afectadas por los proyectos los manejen directamente.

Recuadro 5.3: Un ejemplo de falla de coordinación"

Para que un proyecto resulte más efectivo, sería importante que su líder estuviera en total acuerdo con los objetivos del mismo y que fuera considerado honesto. Además, podría existir un método en el que las promesas fueran consideradas creíbles porque cada individuo confiara en aquellas realizadas por otros, basado en lazos de largo plazo y una fuerte convicción de que violarlas resultaría en una condena por parte de la comunidad. De este modo, el proyecto introduciría suficientes incentivos adicionales en el favorable ambiente para sostener dicha cooperación en períodos de cambio y vulnerabilidad. Caso contrario, si no existiera una figura de autoridad o vínculos de largo plazo entre las personas de la comunidad, el proyecto sería uno en el que los individuos buscarían obtener rentas extraordinarias, creando de este modo, una falla de la sociedad civil.

5.5.2 Fallas de información

Otras de las fallas de la sociedad civil son las vinculadas con las fallas de información, es decir, la incapacidad de los gobiernos centrales de observar las preferencias de personas que se encuentran social, administrativa o geográficamente lejos de quienes toman las decisiones. Esta falta de información, se torna particularmente grave cuando las preferencias son altamente variables, ya sea por poblaciones heterogéneas o a lo largo del tiempo. La descentralización surge nuevamente como una posible solución, ya que busca hacer a los gobiernos más sensibles a las necesidades de los ciudadanos, al acercarlos más a la sociedad.

Las mencionadas fallas incluyen imperfecciones en el acceso a información sobre temas básicos como transparencia presupuestaria, conocimiento legal y de procedimientos burocráticos y oportunidades de crédito y seguros.

Una mayor inequidad contribuye a generar mayores asimetrías en la información. Es probable que las personas más ricas y poderosas tengan mejores redes de conexión, mejor acceso a personas influyentes que forman parte del gobierno, mayor educación y mayor consciencia y capacidad de participar en la toma de decisiones.

[4] Instituto de Investigaciones Económicas. Balance de la Economía Argentina 2012. 2012, p.320.

[5] Enrique Peruzzotti. "La política de accountability social en América Latina". 2010, p.3.

La mejora en las fallas de información permite mejorar la capacidad de los ciudadanos de movilizarse para exigir a los estados "accountability"[6]. Con mejor información, los ciudadanos son más conscientes y están mejor capacitados para tomar decisiones electorales informadas.

5.6 Participación pública

La acción pública, es un término que hace referencia a la participación de las personas en organizaciones y actividades de distinto tipo y en diferentes ámbitos, que contribuyen a la gobernabilidad, entre las que podemos mencionar:

- Participación en la toma de decisiones, mediante procesos de consulta o cuerpos deliberantes sin la autoridad para tomar o vetar decisiones vinculadas con la asignación de recursos.
- Contribución con dinero, bienes materiales o trabajo físico para construir bienes o proveer servicios públicos.
- Monitoreo y sanción de los proveedores de servicios públicos y privados.
- Proveer información e involucrarse en actividades que incrementen la consciencia pública.
- Creación de comités en barrios.
- Elección de representantes locales.

La participación colectiva en sus diferentes formas posee dos etapas. En primera instancia, los individuos deben decidir participar en grupos cívicos, y luego estos grupos deben ser capaces de resolver los retos de la participación colectiva y de este modo actuar con un objetivo en común. Los individuos se ven incentivados a participar en actividades cívicas por motivos basados en cuestiones:

- Instrumentales: se vinculan con los beneficios económicos y políticos que un individuo puede obtener al participar.
- Ideológicas: tienen que ver con adherir a una creencia común. La participación comunitaria, en muchos países suele ser vista como una señal de patriotismo.
- De Identidad: se relacionan con una identidad social o religiosa.

A su vez, la participación colectiva involucra algunos costos, que serán tenidos en cuenta por los individuos, junto con los incentivos a participar, para de este modo realizar un balance al momento de decidir si involucrarse colectivamente o no:

- El primero y más evidente, es el costo de oportunidad del tiempo[7], que dependerá de las condiciones económicas, laborales, familiares, entre otras, del individuo en cuestión.
- Deben tenerse en cuenta además los costos sociales, que pueden llegar a ser lo suficientemente elevados como para convertirse en prohibitivos para algunos individuos o grupos que de otro modo están proscriptos de involucrarse libremente en la vida pública, como es el caso en algunos lugares de mujeres, ciertos grupos étnicos, tribus, entre otros.
- Por último, pueden existir costos psíquicos: algunas sociedades, pueden haber llegado a internalizar hasta tal punto las ideologías discriminatorias vividas, que resulta muy difícil lograr movilizarlos para que se incorporen en actividades de desarrollo.

[6] En cuestiones vinculadas a la gobernanza, el concepto de "accountability" se vincula al de rendición de cuentas, dar cumplimiento del nivel de gestión pública.

[7] Al hablar de este concepto, se hace referencia al caso en el que un individuo tenga más de una opción para elegir, por lo que el costo de oportunidad de la decisión tomada es el valor de la mejor opción no realizada, es decir lo que la persona deja de disfrutar por hacer lo que eligió. En este caso, se refiere a lo que deja de "ganar" (no solamente en términos económicos) el individuo por dedicar su tiempo a la participación colectiva. Por ejemplo, si el individuo pudiera realizar un trabajo en esas horas en las que está involucrándose en actividades cívicas, el costo de oportunidad es el sueldo que deja de cobrar por no trabajar.

Si bien cada individuo tomará en consideración incentivos y costos personales al momento de involucrarse en actividades cívicas, una persona puede decidir participar y que el grupo al que pertenezca sea incapaz de tomar una decisión colectiva. De este modo, la determinación individual de involucrarse está fuertemente vinculada a la habilidad de un grupo de cooperar y llegar a un consenso.

Es importante notar que existe una necesidad de que el Estado se "reforme" y busque fomentar la acción colectiva que les permita a los ciudadanos ejercer el control estatal[8]. El campo de la participación ciudadana continúa aún abierto a la experimentación, lo cual hace referencia a la reconstrucción de la escena pública. Se apunta así al logro de una sociedad civil efectiva en donde los ciudadanos se involucren y organicen voluntariamente para trabajar en post de un beneficio colectivo. De este modo, se facilita la actividad democrática y se limitan las fallas de mercado y de gobierno, mediante la coordinación de este tercer actor con el sector público y privado.

Por el lado del sector privado, debido a que el objetivo de maximización de utilidades empresarial no siempre se encuentra en línea con el bienestar social, la participación efectiva de la ciudadanía logrará encauzar el accionar privado. En este caso, la sociedad podrá actuar no sólo a través de organizaciones que defiendan los derechos de los consumidores en cuanto a acciones que afectan su salud, sino que también podrá limitar prácticas de mercado ineficientes, comportamientos corporativos, discriminaciones de precios en determinados sectores, entre otras.

Por el lado del sector público, una efectiva acción cívica que regule los intereses de los políticos buscará mejorar el proceso de delegación del poder y crear mecanismos institucionalizados que castiguen a los políticos[9]. Lo anterior, busca minimizar las acciones que ellos realizan en beneficio propio y que traicionan la confianza depositada por la sociedad al momento de votarlos. De este modo, una sociedad civil que participe activamente en la esfera pública, podrá controlar la acción de los políticos electos, poner en la agenda pública temas de su interés y cuestionar políticas implementadas.

5.7 Mecanismos de participación ciudadana[10]

Para que la participación ciudadana activa exista, la población debe preocuparse por conocer el funcionamiento público y estar convencido de que lo más deseable para mejorar la elaboración e implementación de las políticas públicas es el debate, la participación y el compromiso con los asuntos públicos[11].

Los mecanismos de participación ciudadana buscan mejorar la Democracia Participativa, entendida como un conjunto de derechos, prácticas, saberes, actitudes y valores políticos, tanto de los ciudadanos como del Estado, que permiten concretar objetivos comunes dentro de la esfera pública.

De este modo, la participación ciudadana es fundamental en el proceso de Democracia Participativa, ya que esta última fortalece la capacidad de auto organizarse de la sociedad, al integrar la diversidad de actores que componen las ciudades.

Debe mencionarse que en nuestro país, la participación ciudadana no es muy habitual, aunque si existen algunos mecanismos a tener en cuenta:

5.7.1 Presupuesto participativo

De acuerdo a la Ordenanza N° 11.499, un presupuesto participativo es "un proceso de participa-

[8] Oscar Oszlak. "De menor a mejor: el desafío de la ´segunda´reforma del Estado". 1999, p.13.

[9] Instituto de Investigaciones Económicas, 2012.

[10] Este apartado fue realizado en base al libro Indicadores Ciudadanos Nuestra Córdoba 2012.

[11] Instituto de Investigaciones Económicas. 2012, p.327.

ción vecinal, voluntario y universal, donde la población debate, decide y controla el destino de los recursos a presupuestar para proyectos de obras, servicios y políticas sociales que realizará, prestará y ejecutará en el ejercicio siguiente la Municipalidad de Córdoba. Consta de tres etapas o fases: Asamblea Barrial o Encuentro Vecinal, Cabildo Barrial y Taller del Presupuesto Participativo"[12].

Cuadro 5.1 Número de personas participantes de los Cabildos Abiertos

Año	Personas
2008	2.306
2009	3.042
2010	2.355
2011	679

Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana. Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba.

Puede observarse la fuerte caída en la Participación Ciudadana en Cabildos Barriales, que en el año 2011 fue la más baja, e implicó una caída del 78% en relación al pico de 3.042 personas observado en 2009.

5.7.2 Juntas de participación vecinal

De acuerdo a la Ordenanza N° 11.448, las Juntas de Participación Vecinal son definidas como "Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal, los Centros Vecinales, las Comisiones de Vecinos, las instituciones educativas y religiosas y las organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil que desarrollan sus actividades dentro del ámbito territorial del CPC. Posee tres instancias de participación: Asamblea, Mesa Coordinadora y Comisiones Temáticas"[13].

Cuadro 5.2 Cantidad de Organizaciones y Centros Vecinales participantes de las Mesas Coordinadoras

Año	Cantidad
2008	210
2009	234
2010	179
2011	157

Fuente: Subsecretaría de Participación Ciudadana. Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana de la Municipalidad de Córdoba.

Si bien se observa una reducción en la cantidad de organizaciones y centros vecinales que participaron de las Mesas Coordinadoras en 2011 en relación al año 2009, donde se observa el pico, dichos números no son comparables. Lo anterior, se debe a que los datos brindados por la Subsecretaría de Participación Ciudadana para el año 2011 no incluyen información respecto de dos CPC (Guiñazú y Pueyrredón) por lo que el análisis no puede realizarse de modo completo.

5.7.3 Audiencias públicas

De acuerdo a la Ordenanza N° 11.709, se entiende por Audiencias Públicas a la "instancia de participación ciudadana en la que la autoridad municipal competente habilita un espacio para que la comunidad interesada en informarse o en participar en el proceso de toma de decisiones administrativas y/o legislativas, se exprese de manera directa. Las audiencias pueden ser con-

[12] Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, 2008.

[13] Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, 2008.

vocadas por el Concejo Deliberante, por el Departamento Ejecutivo Municipal, como también solicitadas por un número determinado de vecinos o entidades de participación ciudadana. Las audiencias tienen carácter consultivo no vinculante. Esto significa que la autoridad que convoca a la audiencia pública no está obligada a tomar en cuenta las opiniones expresadas en la audiencia para definir las acciones relacionadas con el tema de convocatoria de la misma"[14].

Cuadro 5.3 Cantidad de Audiencias Públicas realizadas

Año	Cantidad
2008	8
2009	5
2010	6
2011	5

Fuente: Indicadores Ciudadanos 2012 Red Nuestra Córdoba.

A partir del cuadro se concluye que la cantidad de Audiencias Públicas realizadas en 2011 ha caído en relación a su pico de 2008 en un 38%.

5.7.4 Centros vecinales

De acuerdo a la Ordenanza N° 10.713, los Centros Vecinales son "asociaciones de vecinos sin fines de lucro, con participación en la gestión municipal, representativas de los vecinos del barrio o sector de su jurisdicción, constituidos para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida, sobre la base de principios de participación democrática, colaboración mutua y solidaridad vecinal"[15].

Cuadro 5.4 Cantidad de Centros Vecinales existentes en la Ciudad de Córdoba

Año	Cantidad
Feb-11	313
Feb-12	322

Fuente: Indicadores Ciudadanos 2012 Red Nuestra Córdoba.

Se observa así que entre febrero de 2011 y de 2012 hubo nueve Centros Vecinales más en la Ciudad de Córdoba.

Cuadro 5.5 Porcentaje de Centros Vecinales según su estatus legal. A febrero de 2012

Estatus Legal	% de Centros Vecinales*	Var Feb 2012-Feb 2011
Regularizados	42,6%	-9,5%
Con mandato vencido	32,9%	2,1%
En proceso de regularización	15,5%	5,5%
Sin base documental	9,0%	6,0%

Fuente: Dirección de Políticas Vecinales, Municipalidad de Córdoba.

De este modo, debe tenerse en cuenta también en el análisis que el porcentaje de Centros Vecinales con estatus legal "regularizado" se redujo en un 9,5% en Febrero de 2012 en relación a igual mes de 2011. A su vez, aquellos centros con estatus de "mandato vencido", "proceso de regularización" y "sin base documental" se incrementaron en un 2,1%, 5,5% y 6% respectivamente.

[14] Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, 2009.

[15] Municipalidad de Córdoba-Dirección de Asuntos Vecinales, 2004.

5.8 Plan de Metas: instrumento para mejorar las condiciones para la participación[16]

Debido a que la participación ciudadana es muy difícil de lograr, se ha buscado generar articulaciones con distintas instituciones que representan a la sociedad civil, para que a su vez cada organización pueda transmitir el mensaje de participación activa en sociedad hacia su interior. Algunas de las estrategias implementadas para esto son:

- Campañas de adhesión a los proyectos de Plan de Metas, no como herramienta directa de participación, pero como instrumento para mejorar las condiciones para poder ejercerla.
- Pedidos de adhesión a otras ciudades que forman parte de la Red Latinoamericana de Ciudades.
- Encuentros de difusión y debate con representantes de diversas organizaciones sociales.
- Instalación del tema participativo en la agenda mediática.

El Plan de Metas específicamente es un instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y control de las acciones que un gobierno promete desarrollar durante su mandato. De este modo, el funcionario da a conocer a la ciudadanía su plan de gobierno (al materializar sus propuestas en metas basadas en indicadores de cumplimiento) y la sociedad puede ir realizando un monitoreo a lo largo del tiempo.

Es así como dicha herramienta mejora el vínculo entre los ciudadanos y el Estado, ya que la sociedad puede conocer las acciones públicas, realizar un seguimiento de las mismas y participar de modo activo de la agenda estatal.

De lo contrario, si existe ausencia de información sobre los propósitos públicos, no sólo se limita la participación ciudadana efectiva, sino que además se fomenta la discrecionalidad de los funcionarios y se permiten evadir los costos del no cumplir con las metas establecidas.

Como ventajas de la aplicación de un Plan de Metas pueden mencionarse:

- Transforma las propuestas de campaña en objetivos especificados y mensurables.
- Permite a la ciudadanía conocer las prioridades y justificaciones de las decisiones tomadas por el gobierno.
- Mejora las condiciones para la participación ciudadana efectiva, lo cual es una condición indispensable para que el Plan de Metas sea exitoso.
- Moderniza la gestión ya que, con objetivos y metas, planifica el accionar gubernamental.
- Permite que la ciudadanía realice un seguimiento y monitoreo sistemático y objetivo, a partir de la elaboración de indicadores para evaluar el cumplimiento o no de las metas establecidas por el gobierno en el desempeño de las diversas áreas.
- Incrementa la transparencia en la gestión pública.
- Fortalece la legitimidad social de los gobiernos.
- Permite que los gobernantes puedan no sólo comunicar sus planes de gobierno, sino también las dificultades que van surgiendo al momento de cumplir con dichos objetivos. Lo anterior, puede lograr mayor apoyo por parte de los ciudadanos, que en el caso que se prometan soluciones que son imposibles de llevar a cabo.

[16] Este apartado fue realizado en base al documento de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba titulado "Instrumentos de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Aprendizajes en América Latina" (Romanutti, 2012) y "Plan de Metas en Córdoba. Una experiencia de incidencia colectiva" (Romanutti, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012).

● Acorta la distancia entre los ciudadanos y el Estado en pos de la construcción de una democracia participativa.

● Elimina la necesidad de esperar a las elecciones para evaluar la gestión pública.

● Al incorporarse al marco jurídico (municipal, provincial o nacional) genera una práctica institucional y, de este modo, el cumplimiento de las metas no queda librado a la voluntad del gobernante.

5.8.1 El caso del Plan de Metas aplicado a la Ciudad de Córdoba (Enero 2012)

En la Ciudad de Córdoba puntualmente, la Red Ciudadana Nuestra Córdoba atravesó un proceso de promoción, debate y sanción de una ordenanza municipal que establece que los intendentes están obligados a presentar un Plan de Metas, con el detalle de los objetivos que planean alcanzar durante su gestión.

En primer lugar, se organizaron reuniones con todos los que formaban parte del Concejo Deliberante, para trasmitirles la intención de conseguir la sanción de la ordenanza que estableciera la obligatoriedad del Plan de Metas. Se buscó que el proyecto fuera aceptado por todos los bloques para así lograr legitimizarlo y conseguir la apropiación por parte de toda la sociedad. Además, desde la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, junto con la Universidad Católica de Córdoba, se conformó una mesa de trabajo para elaborar un primer borrador de dicha ordenanza y construir los argumentos para defenderlo frente a toda la sociedad.

Luego de posteriores encuentros en los que se debatieron diversas cuestiones, los concejales acordaron que la Red Ciudadana Nuestra Córdoba presentará el proyecto de ordenanza elaborado, de modo de institucionalizar la discusión.

Después de meses de debates, los asesores de todos los bloques participantes del Concejo Deliberante lograron llegar a consensuar una propuesta que fue aprobada en Mayo de 2011.

5.8.1.1 Temas debatidos en el Concejo Deliberante

● Rol del Concejo Deliberante: se determinó que la función del mismo es verificar el cumplimiento de la presentación del Plan de Metas y de los informes anuales, en relación a plazos y contenidos mínimos. A su vez, en post de mejorar el proceso de monitoreo, el Concejo está habilitado a pedir informes que amplíen la información brindada y sugerir medidas para pulir el proceso.

● Rol de la sociedad civil: se estableció la necesidad de fomentar y fortalecer una participación ciudadana activa, para así debatir los principales problemas de la ciudad a ser tenidos en cuenta y que participaran del monitoreo (pero no de modo compulsivo).

● Consecuencias del incumplimiento del Plan de Metas: en primer lugar, se determinó que las sanciones se aplicarían, no al hecho de que el Plan no fuera alcanzado, sino al caso en el que el mismo no fuera presentado con sus respectivos informes. Lo anterior, debido a que se consideró que lo importante es que el intendente pueda dar a conocer las razones por las que no pudo lograr algunos de los objetivos establecidos, lo que brinda mayor transparencia y le permite brindar a la sociedad en su conjunto los fundamentos de las decisiones que fue tomando.

En segundo lugar, se determinó que en caso de que se detectara una sanción a aplicar, la misma debería recaer sobre el intendente, como máximo responsable del gobierno local, y no sobre sus funcionarios.

● Plazos para la presentación: se determinó un plazo para la presentación del Plan de Metas de 120 días a partir de la asunción del intendente, como una posibilidad de prórroga de treinta días corridos.

5.8.1.2 Estrategias de comunicación

Se diseñó una Campaña de Comunicación y Sensibilización sobre el Plan de Metas para dar a conocer la idea de la ordenanza a toda la sociedad y lograr su participación en el debate. Los objetivos más importantes de la Campaña fueron:

- Instalar la idea de lo importante que es para la ciudadanía contar con una herramienta para el monitoreo de los objetivos del gobierno.
- Incluir la problemática de la ordenanza del Plan en la opinión pública local.
- Movilizar a la sociedad para que apoye la ordenanza. Para lograr que la misma pudiera ser conocida y apropiada por los ciudadanos, se organizaron encuentros con representantes de los Centros Vecinales y diferentes organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior permitió hacer visibles las dificultades a las que se enfrentan estas organizaciones y analizar las dificultades vinculadas con la puesta en práctica de los institutos de participación.
- Dar a conocer la iniciativa impulsada desde la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, sus fundamentos y fortalezas y experiencias similares en América Latina.

5.8.1.3 Condiciones que favorecieron la aprobación de la ordenanza

- Apoyo de organizaciones y actores referentes de la ciudad: la adhesión de la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, 50 organizaciones de la sociedad civil junto con organizaciones miembro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba hizo visible el peso social con el que contaba la propuesta.
- Visibilidad en los medios de comunicación.

5.9 Modelo Medellín: Modelo de Desarrollo Social Integral[17]

Medellín es una ciudad que en los últimos años ha buscado realizar una transformación social a partir del planteo de diversos proyectos sociales, económicos y urbanos para superar las adversidades, derrotar la violencia y eliminar las brechas sociales.

A su vez, el gobierno buscó plantear a la sociedad civil como protagonista y buscó que participe activamente en la solución de sus problemas, le de valor a "lo colectivo", respete las normas y le asigne mucha importancia a la legalidad y transparencia. Se planteó una estrategia que comprende a la seguridad como parte esencial en la convivencia y pone a su servicio a la planeación y al urbanismo, para así mejorar la gobernabilidad. Dicha estrategia posee diversos componentes:

- **Movilización social**: fomentar la democracia y la participación en empresarios, gremios, líderes barriales, académicos, iglesia, Organizaciones No Gubernamentales, artistas y medios de comunicación. Se buscó fortalecer y dar importancia a todas las instituciones, siendo el papel del Estado el de unir a los diferentes actores. Se generó de este modo una alianza multisectorial involucrada en muchos proyectos, bajo la lección de "Juntos sí podemos".
- **Oferta institucional**: se considera que los valores por sí solos no sirven, sino que debe existir una oferta urbana que permita vivir de acuerdo a ellos. Se debe dar a las bandas criminales el mensaje de que las oportunidades de trabajar, estudiar y recrearse existen y están a su alcance si deciden tomarlas. Deben recuperar la confianza en el Estado y un sentido de pertenencia a la sociedad.

[17] Este apartado y el posterior fueron elaborados en base al libro "Laboratorio Medellín: Catálogo de diez prácticas vivas" (Alcaldía de Medellín, 2011).

● **Operatividad y justicia**: no debe existir la impunidad. A pesar de la centralización de la seguridad existente en Colombia, resulta importante acompañar a las autoridades locales dentro de la ciudad y darles estímulos para que trabajen con mayor compromiso. Si la impunidad no cede, es muy complejo construir convivencia.

El concepto de seguridad adoptado por Medellín no es aquel que sólo incluye la prevención y el combate contra la violencia y el crimen, sino que se toma el enfoque de seguridad humana de Naciones Unidas, que define una ciudad segura como "aquella en la cual está garantizada la estabilidad política, el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, el desarrollo territorial ordenado, el uso racional de los recursos naturales y la convivencia pacífica de sus habitantes, y en la cual existen condiciones adecuadas para prevenir y mitigar los diferentes tipos de vulnerabilidades y amenazas que se enfrentan".

En Medellín se había producido una saturación generalizada en la sociedad por los excesos de violencia, que tuvo como consecuencia una maduración social y política y el aprendizaje de que los problemas no deben ser resueltos solamente por el Estado, sino que deben buscarse respuestas conjuntas, mediante la participación colectiva, el encuentro ciudadano y el diálogo democrático.

El planteo del Modelo de Desarrollo Social Integral en Medellín permitió construir consciencia ciudadana, reduciendo la existencia de violencia y desigualdad. A través de sus áreas, aplicó proyectos para mejorar todas las dimensiones del desarrollo humano, para lo cual se implementaron diversos mecanismos. Se partió de la planeación, se continuó con la gestión eficiente y transparente de los recursos del Estado, buscando generar participación ciudadana para el diseño, implementación y socialización de los programas y difundiéndolos por distintos medios de comunicación. Por último se intentó lograr una evaluación de lo realizado para actualizar nuevamente la planeación, lo cual fue llevado a cabo no sólo por la Municipalidad, sino también por todos los ciudadanos.

A través de la implementación de proyectos educativos, económicos, culturales, recreativos, urbanísticos y de bienestar, como el mencionado anteriormente, Medellín puso en marcha una transformación social y urbana con un alto impacto, que sigue aún hoy buscando el desarrollo humano de todos sus habitantes. Todo el esfuerzo realizado por la ciudad durante siete años, apuntó a lograr que la ciudad sea vista como una:

● Ciudad Pensada: en el modelo, la ciudadanía participa del proceso de construcción del territorio. El hecho de "pensar" la ciudad implica que cada acto está dirigido a resolver los problemas reales de la ciudad, garantizando su impacto y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. La planeación, lleva a la participación de la sociedad y hace que la población ocupe el territorio de modo responsable.

● Ciudad Equitativa: se realizaron políticas de intervención en las zonas pobres de la periferia de la ciudad, haciéndolas parte integral de la misma. Se buscó recuperar en los habitantes de estas áreas el sentimiento de formar parte de la ciudad y tener igualdad de condiciones, brindándoles herramientas que les garantizaran una mejor calidad de vida.

● Ciudad del Conocimiento: el modelo apostó a la educación. Se buscó construir valor agregado en la formación en todos los ámbitos para brindar oportunidades a todos sus habitantes, para lo que se adecuaron los equipos públicos con calidad.

● Ciudad para vivir en familia: el bienestar familiar es una de las principales preocupaciones para Medellín. Se buscó cubrir necesidades básicas de la población, al estructurar espacios dignos, brindar mayores oportunidades a sectores vulnerables, apuntar con políticas específicas a la primera infancia y construir una política de vivienda integral.

● Ciudad para Recorrer: se apuntó a aplicar un modelo de movilidad que traspasara los límites de la municipalidad, permitiendo conectar a la población con distintas partes del valle, para lograr la equidad territorial.

● Ciudad para la Tranquilidad y la Convivencia: se implementaron instrumentos legales y jurídicos, para garantizar la seguridad dentro del municipio. A su vez, se buscó desarrollar la noción de "lo público", para que el ciudadano sea consciente de los derechos y deberes que implica vivir en sociedad.

● Ciudad para la Ciudadanía: se buscó recuperar la importancia del espacio y el edificio público como elemento para construir los escenarios que permiten reencontrarse como ciudadanos y sociedad. Desde las calles, parques y plazas se buscó retomar la ciudad como lugar para la vida social y cultural.

● Ciudad Verde: se buscó desarrollar políticas para reconfigurar el paisaje de la ciudad, dotar al territorio de espacios verdes, implementar sistemas de movilidad limpios y lograr construir una ciudad sostenible y viable desde el punto de vista ambiental. Se definieron políticas públicas que apuntaron al manejo eficaz de residuos, reducción de emisión de gases y preservación del ecosistema.

5.9.1 Macroproyecto de Intervención Integral en el barrio Moravia

Debido a su ubicación, Moravia es considerado centro popular y territorio estratégico para Medellín. Lo anterior se debe a que se encuentra en las proximidades de equipamientos de importancia relativos a cuestiones urbanas y regionales, como por ejemplo el Sistema Metro, el sistema vial del río Medellín, la Universidad de Antioquia, la Terminal de Transporte del Norte, el área de extracción de materiales del río, entre otros.

En 1977, la Alcaldía localizó en Moravia el basurero municipal y las familias, desplazadas por el conflicto armado o atraídas por el auge económico, decidieron ubicarse allí, dedicándose al reciclaje para subsistir.

Debido a problemas vinculados con el narcotráfico, la delincuencia y el conflicto armado, el sector se consolidó como un territorio de pobreza y deterioro social, urbano y ambiental. De hecho, el censo 2004 mostraba para la población de Moravia privaciones en el hábitat, fragilidad de sus construcciones, inestabilidad del suelo, altas pendientes, emanación de gases tóxicos, contaminación ambiental y una configuración espacial irregular, laberíntica y de alta densidad.

De este modo, Moravia se presentaba como una ciudad con una existencia de gran cantidad de hogares en hacinamiento crítico, viviendas construidas con materiales inestables, bajo índice de espacio público, escasez de equipos colectivos, viviendas en zona de amenaza alta no mitigable, altas tasas de desempleo y una elevada informalidad. Además, debido a la exclusión social y a la segregación que sufrió Moravia, el delito y la violencia se vieron estimulados.

5.9.2 Implementación del Macroproyecto Urbano

Los Planes de Desarrollo intervinieron el barrio de modo integral mediante un Macroproyecto Urbano, que buscó ampliar el espacio público, dotar de equipamiento de importancia a la ciudad y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población.

El mencionado Macroproyecto se trataba de un instrumento de gestión que se insertaba como proyecto estratégico dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social que contaba con la participación de socios estratégicos pertenecientes al sector privado y sociedad civil. Se observa así como se buscó lograr la interrelación, coordinación y complementariedad entre los tres actores, para así alcanzar el desarrollo del barrio.

El alcance del Macroproyecto buscaba trascender la restitución de la vivienda y de los derechos que le son propios y defender a su vez los derechos humanos, la justicia comunitaria y la preservación del hábitat.

Se planteaba la implementación de una actuación simultánea sobre la dimensión socio-cultural, económico-financiera y urbanístico-ambiental, para lo que se plantearon como estrategias la

suscripción de Acuerdos Barriales, la construcción de Pactos Ciudadanos para la Convivencia con el acompañamiento del sector público y la concertación de líneas de acción para la intervención.

La ejecución de estas estrategias generó la posibilidad de crear un puente de confianza, basado en escenarios de encuentro e interlocución, entre la institucionalidad y la comunidad. De este modo se facilitaron los procesos colectivos para la toma de decisiones, en la búsqueda de una mayor gobernanza en el territorio.

Algunas de las acciones llevadas a cabo en Moravia para mejorar el planeamiento urbano, fortalecer el capital social, la convivencia y la gobernanza urbana, contribuir a la seguridad y mejorar la planificación territorial fueron:

- Diseño colectivo de la propuesta urbanística e intervención colectiva en el espacio público.
- Fomento de acciones de control social para la protección de las áreas de alto riesgo.
- Generación de las condiciones para el acceso a la vivienda y un hábitat digno y la mejora en los niveles de vida de toda la sociedad.
- Expedición de reglamentos para la convivencia en comunidad donde los intereses colectivos estén por encima de los individuales.
- Acompañamiento hacia la formalidad habitacional de las familias.
- Realización de talleres para la generación de una identidad colectiva del barrio.
- Acompañamiento por parte de funcionarios durante todo el proceso de reasentamiento e integración social en comunidades de la población reasentada.

Las mejoras en los espacios públicos y el paso de la informalidad a la formalidad habitacional fueron dos de los resultados más importantes del Macroproyecto. Se logró el fortalecimiento social y comunitario de organizaciones vinculadas con la participación comunitaria, la recuperación de la confianza institucional y la legitimación de la presencia de la autoridad civil y la policía.

En Moravia, los ciudadanos tuvieron el papel central en la intervención y se buscó como cuestión esencial, la interrelación con el sector público y privado para lograr alcanzar el proceso de transformación urbanística y fomentar la gobernabilidad.

Es así como la experiencia de Moravia resulta interesante para diversos sectores de la sociedad, nacionales e internacionales, en la búsqueda de aprendizajes sobre experiencias que permitieron lograr estos cambios, para así intentar replicar aquellos temas comunes.

5.10 Consideraciones finales

El presente capítulo se propuso como objetivo central realizar un aporte con relación al estado de situación de la gobernanza moderna. Lo anterior se debe a que en el último tiempo, distintas organizaciones a nivel mundial han reconocido que el desarrollo de las naciones podría ser alcanzado mediante las alianzas entre Estado, mercado y sociedad civil.

En este sentido, se analizaron en primer lugar los antecedentes de la gobernabilidad, hasta llegar al actual concepto en el que se hace referencia a la cooperación e interrelación entre los tres actores como esenciales para el logro del desarrollo sustentable y sostenible de un país.

Se analizaron a su vez las fallas que pueden presentar cualquiera de los tres actores, haciendo especial hincapié en aquellas de la sociedad civil, que se producen en situaciones en las que la acción cívica está ausente.

A partir de lo anterior, se describieron algunos mecanismos de participación ciudadana, como ser el Presupuesto Participativo, Juntas de Participación Vecinal, Audiencias Públicas y Centros Vecinales.

Posteriormente se desarrolló el Plan de Metas, como instrumento que busca optimizar las condiciones para la acción colectiva. Esta herramienta, intenta mejorar el vínculo entre los ciudadanos y el Estado, para que de este modo, la sociedad conozca las políticas públicas y pueda realizar un seguimiento de las mismas y participar activamente en la agenda estatal.

Los últimos dos apartados están dedicados a la descripción del Modelo de Desarrollo Social Integral llevado a cabo en Medellín, Colombia. El gobierno de la ciudad buscó plantear a la sociedad civil como protagonista e intentó que participe activamente en la solución de sus problemas. Para esto se planteó una estrategia que articula tres componentes: movilización social, oferta institucional y operatividad y justicia.

A su vez, se describe una de las diez prácticas vivas llevadas a cabo, un Macroproyecto en barrio Moravia, el cual se había convertido en un basural. A través de los planes de desarrollo que intervinieron el barrio de modo integral, se buscó ampliar el espacio público, dotar de equipamiento de importancia a la ciudad y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población.

El caso de Moravia fue desarrollado ya que se considera que se realizaron procesos de transformación urbanística en donde se buscó la coordinación entre Estado, sector privado y sociedad civil. De este modo, el caso constituye un puntapié para el desarrollo en sectores conflictivos y una experiencia interesante a tener en cuenta para sectores nacionales e internacionales en búsqueda de aprendizaje sobre experiencias que permitieron lograr estas transformaciones, para intentar replicar aquellos temas comunes.

La noción de gobernanza es muy importante en la actualidad, ya que plantea un nuevo concepto de la esfera de lo público: la sociedad civil aparece como un actor esencial que, mediante la interacción con el Estado y el mercado, permite el logro del desarrollo socio-económico de un país. La ausencia de participación ciudadana es causante de las fallas de la sociedad civil desarrolladas a lo largo del capítulo, que implica una actitud pasiva de los sujetos y no permite complementar la autorización política que se realiza en momentos de elecciones y el control a lo largo de la gestión de los funcionarios.

Debido a esto, es importante notar que existe una necesidad de que el Estado se “reforme”: uno de los temas aún pendientes es aquel que establece que el poder reside en los ciudadanos y son ellos quienes deben ejercer el control estatal. El campo de la participación ciudadana continúa aún abierto a la experimentación, lo cual hace referencia a la reconstrucción de la escena pública. Se apunta así al logro de una sociedad civil efectiva en donde los ciudadanos participan y se organizan voluntariamente para trabajar en post de un beneficio colectivo. De este modo, se facilita la actividad democrática y se mejoran las fallas de mercado y de gobierno, mediante la coordinación de este tercer actor con el sector público y privado.



Economía e instituciones, reflexiones sobre nuestro origen y nuestro futuro

Capítulo 6: Economía e instituciones, reflexiones sobre nuestro origen y nuestro futuro[1]

"A lo largo de todo el período 1930-2011 las instituciones formales no variaron sustancialmente pero fueron en gran medida ignoradas, vaciadas de contenido".

6.1 Introducción

La Argentina transitó a lo largo del año 2013 una senda marcada por una interacción entre acontecimientos sociales, políticos y económicos que dejó más interrogantes que certezas acerca de la capacidad de nuestro país para estabilizarse en lo inmediato y a partir de allí crecer sostenidamente. Esta interacción, que obviamente siempre existe en todo país y época, tuvo en el caso argentino características idiosincráticas que ponen de manifiesto, una vez más, profundas fallas en nuestra organización social.

No se puede imaginar la existencia y operatividad eficiente de cualquier sistema económico si éste no cuenta para ello con una serie de normas que lo definan y con una ideología que lo justifique. Estas normas son las instituciones sociales, políticas y económicas que adopta todo país, las cuales, por cierto, están basadas y son consecuencia de una ideología. En la Argentina, estas instituciones son las de una república democrática según lo establece nuestra Constitución Nacional de orientación liberal, es decir, opuesta a la omnipotencia del Estado. Nuestras instituciones existen y son similares a las que, según nos muestra la historia, han impulsado y permitido el progreso económico y social de muchos países. Pero en la Argentina sólo hemos progresado con un creciente retraso respecto a ellos. Entonces cabe preguntarse ¿por qué?

Como principio de una contestación a esta pregunta se sostiene que además de esas buenas instituciones, también se requiere como condición indispensable una conciencia en el individuo que le haga esforzarse en cumplir con las normas o instituciones vigentes, y en respetar la ideología que les da sustento.

Si esto no ocurre, el incumplimiento de las normas afecta el funcionamiento del sistema y hace que muchas de las políticas económicas que se adopten, por acertadas que sean, no brinden

[1] Este capítulo es autoría del Dr. Carlos Sánchez.

los resultados esperados. En el caso de nuestro país este comportamiento social[2] violatorio de las normas o instituciones ha sido una de las causas, no la única ni la menos importante, de que la economía no crezca o lo haga a tasas inferiores a su capacidad potencial. Las consecuencias son malas y notorias. Sólo para citar algunos ejemplos se puede mencionar, como parte de una larga lista, a un bajo crecimiento y una caída de ingresos y empleo, presiones sectoriales cada vez mayores, finanzas públicas que se deterioran y hacen recurrir a un financiamiento inflacionario del gasto, una estructura de precios distorsionada, pérdida de competitividad externa, servicios básicos del estado -seguridad, educación, salud- cada vez más deficientes, antinomias y desencuentros entre personas, actitudes e ideas que se acentúan sin solución aparente y a veces hasta poniendo en riesgo la estabilidad del sistema social. En fin, una compleja y confusa situación que es en gran medida consecuencia de que la natural interacción entre acontecimientos sociales, políticos y económicos lejos de llevar, como ocurre en otros países, a una solución que resulte evidente y accesible, parecería estar indicando que en el nuestro tal solución superadora no existe.

Sin embargo tal solución existe, aún cuando oculta en una maraña de enredos que hace difícil encontrar la punta del ovillo. ¿Por dónde y cómo empezar? ¿Quiénes son los "malos", los políticos, un gobierno ineficaz y sus malas políticas -y concomitante con ello, cuáles serían las políticas correctas-, empresarios codiciosos, sindicatos dañinos, los medios, las corporaciones, factores externos que ambicionan dominar el país?, etc. Todo en el marco de una alta inflación, pocas inversiones reales, desempleo, pobreza, incertidumbre, saqueos, conflictos jurisdiccionales, sólo para mencionar algunos de los componentes del perturbado ambiente en el que se desenvuelve la toma de decisiones, tanto de consumo como de producción.

Pero esta situación no es el producto de causas propias del momento actual, ni del pasado inmediato. Por el contrario, si bien con características en muchos casos extremas y aun dramáticas, es un episodio más de un proceso complejo y multicausal que viene de lejos. Proceso que ha llevado a lo que se podría denominar "el retraso argentino", y que debe ser conocido y evaluado correctamente para evitar el error de incurrir en diagnósticos y soluciones reduccionistas, o sea limitadas sólo a algunos aspectos del problema. La opinión que aquí se deja es, por lo tanto, que la respuesta a *cómo y por dónde empezar* consiste en reflexionar sobre la naturaleza de los problemas de los argentinos, y en base a ello diseñar propuestas de solución para el corto y el largo plazo que resulten sustentables. A este fin, el aporte es el siguiente:

Una de las hipótesis frecuentadas en los numerosos estudios realizados para analizar el proceso al que se ha hecho referencia es la institucional, a la cual también el autor suscribe, sin que esto implique un análisis reduccionista que excluya otras posibles causas. Dentro de este enfoque se sostiene que el retraso económico argentino se debe, no como causa única, a una debilidad institucional expresada no tanto por sus instituciones formales (normas escritas como la Constitución y las leyes), como por las informales. Se entiende por éstas al grado de observancia o inobservancia de las normas formales por parte de la sociedad civil, gobiernos y fuerzas armadas. Si se acepta a esta cuestión institucional como causa, la siguiente pregunta a contestar es cuál es a su vez la razón de ella, lo cual lleva a indagar su relación con la educación, la cultura -tanto en su sentido intelectual como antropológico- y la política. Más específicamente, se destaca el rol decisivo que educación e instituciones informales han tenido en el desarrollo de largo plazo de la economía del país.

Es preciso por lo tanto, que para avanzar en el intento de dar respuesta al *porqué* antes planteado como pregunta, se presente primero una breve narrativa analítica de los hechos históricos que llevan a esta conclusión de carácter prescriptivo.

[2] Que incluye tanto a la sociedad civil como a gobiernos y fuerzas armadas.

6.2 La narrativa[3]

La narrativa del acontecer político

Una revisión histórico-analítica de este acontecer deja como conclusión central que, desde el comienzo de nuestra vida independiente, la sociedad argentina se ha visto envuelta en disensos, peleas, desencuentros, inestabilidad política, conflictos entre ideas, proposiciones, actitudes. Ello sin disponer a la vez de un soporte institucional aceptado que cumpliera la doble función de mecanismo de solución de controversias y de asegurar el imperio de la solidaridad como nación por encima de los naturales disensos ideológicos, sectoriales, regionales, aun corporativos. **En todas y cada una de las etapas históricas de la vida del país siempre han existido problemas de este tipo sin que surgieran necesarios contrapesos que, como en otras sociedades, llevaran a una síntesis superadora**. Las decisiones económicas no han contado por lo tanto con el imprescindible horizonte de largo plazo para el desarrollo de una actividad productiva creadora de riqueza y bienestar. Salvo excepciones, la norma fue el corto plazo. Una excepción, por supuesto, fue la época de bonanza económica de fines del Siglo XIX y comienzos del XX, durante la cual mejoras institucionales y estabilidad institucional y de la política económica posibilitaron grandes inversiones.

La década revolucionaria: 1810-1820

Después de los acontecimientos del veinticinco de mayo, los intentos de la Primera Junta de extender la gesta a los pueblos del norte sólo provocaron su enemistad. Por otra parte, en la misma Primera Junta hubo desencuentros y peleas personales sin solución institucional. Meses después fue reemplazada por la Junta Grande, cuya gestión estuvo condicionada por su número y por la increíble sucesión de peleas, intrigas políticas, un levantamiento militar el cinco y seis de abril de 1811. Esto llevó a su desaparición y a la creación de un nuevo poder ejecutivo. El año siguiente, otro golpe provocó la caída del Primer Triunvirato y la creación de un segundo. Este nuevo gobierno convocó a una Asamblea Constituyente (Asamblea del año 13), que por peleas internas y la oposición del partido Alvearista no llegó a declarar la independencia ni a sancionar una constitución. Recién en julio de 1816 el país declara su independencia de jure (Congreso de Tucumán). Las peleas continuaron y en 1819 Pueyrredón es designado Director Supremo, siendo después derrocado por un golpe.

En definitiva, al final de la década no existía un poder central reconocido por Buenos Aires y por los pueblos del interior, lo que motivó su disolución en 1820 y la creación de provincias autónomas durante tres décadas.

Como resumen de la situación institucional de esa década, se pueden seleccionar los siguientes indicadores (ver Cuadro 6.1): después de varios intentos frustrados por falta de consenso no existió constitución. Nación, no se consolidó un gobierno central ni una identidad nacional compartida. No se logró imponer un gobierno central, no se tuvo moneda nacional ni historia canónica. La educación común seguía siendo elitista y absolutista. Voto secreto recién en 1912. Territorio integrado no existía. Vigencia del largo plazo era una institución informal inexistente. A su vez, no existía el respeto a la Constitución, ni a los acuerdos políticos, ni a la democracia y el voto secreto y la paz interior, ni a la convivencia, así como tampoco un rechazo social al golpe de estado.

Treinta años de discordia: 1820-1850

Ya derrocado Pueyrredón y después del interinato de López y Planes, asume Rondeau el primero de febrero de 1820. Meses después, unitarios y federales se enfrentan en la batalla de

[3] Referencias tomadas de Sánchez, Carlos E. *EDUCACIÓN, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. Una discusión sobre las causas del retraso argentino,* libro actualmente en prensa basado en una investigación realizada en la Universidad Empresarial Siglo 21.

Cepeda, siendo derrotado Rondeau. Abandona el gobierno, es abolida la constitución de 1819 y se disuelve una vez más el intento de tener un gobierno central. En 1820 hubo un intento frustrado de un Congreso Constituyente en Córdoba. A fines de 1824 se reúnen todas las provincias en un Congreso General Constituyente, y en 1826 Rivadavia es elegido presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Impulsa una constitución unitaria que es rechazada por todas las provincias, y renuncia el día veintisiete de junio de 1826, con lo cual Buenos Aires recupera su autonomía. Le sucede Dorrego, quien tampoco logra acuerdos y todo desemboca en una guerra civil en los años 1828 y 1829. En 1829 asume Rosas con la suma del poder público y reitera su mandato en 1835.

En resumen, de la narrativa se desprende que no hubo cambios en la situación institucional respecto del período anterior (ver Cuadro 6.1).

La Constitución y la unidad nacional: 1853-1860

Más de cuarenta años después del 25 de mayo de 1810 aún se debatía la urgencia de organizar definitivamente el país. Así lo reclamaba Urquiza en el año 1851 para poco después, el tres de febrero de 1852, librar una batalla decisiva contra Rosas en Monte Caseros en la cual obtuvo la victoria. Ello, por sí solo, nos dice Alberdi en su libro *Bases*, puso a la Argentina "*en el camino de su organización y progreso*", pero no resolvió sus problemas de fondo; el país seguía careciendo de Estado consolidado, de un gobierno central y de una constitución que regulara su accionar. En 1853 se sanciona la Constitución Nacional, apoyada por todas las provincias con excepción de Buenos Aires. Con posterioridad, la Confederación elige a Urquiza presidente y se suceden nuevos enfrentamientos que involucran a Urquiza, Mitre, Tejedor, Derqui, Sarmiento, Avellaneda. Finalmente, en 1859 después de la batalla de Cepeda, Buenos Aires se incorpora a la Nación como una provincia más.

Cabe consignar como resumen el avance institucional que implicaron la Constitución y la integridad del territorio (ver Cuadro 6.1).

El comienzo de la mejora: 1860-1880

En este período, y pese a la persistencia de enfrentamientos y disensos, se producen importantes avances institucionales que ayudaron a la consolidación del Estado argentino y, como consecuencia de ello, a la puesta en marcha de un círculo virtuoso de crecimiento. Al respecto, debe destacarse que después de Derqui comienza una secuencia de presidentes elegidos por seis años, las *"presidencias fundadoras"* según Botana (Mitre, Sarmiento, Avellaneda), cuyo accionar produjo notables avances en materia de instituciones formales del tipo inclusivas.

Estas mejoras están reflejadas en los indicadores del Cuadro 6.1, tanto en lo que se refiere a instituciones como al comportamiento social y político.

La generación del ochenta y el período constitucional: 1880-1930

A partir de 1880 se inició un período de gradual e importante avance hacia la institucionalización que implica la plena vigencia de la Constitución Nacional. Después de cruentos enfrentamientos y de las rencillas personales entre Mitre y Avellaneda, consolidada la Nación y el gobierno central, y con la sanción de dos leyes "bisagra", la ley 1.420 de educación (1884) y la ley Sáenz Peña de voto secreto (1912), la Argentina parecía haber encontrado en la Constitución Nacional el necesario mecanismo de solución de controversias.

Los indicadores de institucionalidad seleccionados y presentados en el Cuadro 6.1 marcan para estos años los valores máximos.

El retroceso institucional: 1930-2013

El golpe de estado de 1930 dio comienzo a un largo período de irregularidades institucionales. Recién en 1983, con la elección del presidente Alfonsín, el país vuelve a la democracia. Pero previamente, en los 55 años que van de la segunda presidencia de Yrigoyen a 1982 no tuvimos nueve presidentes como correspondía de acuerdo a la secuencia constitucional, sino veinticinco, o sea que el 55% del tiempo la Argentina tuvo presidentes irregulares.

En resumen, a lo largo de todo el período 1930-2011 las instituciones formales no variaron sustancialmente pero fueron en gran medida ignoradas, vaciadas de contenido, lo cual se refleja en las cifras del Cuadro 6.1.

La narrativa del acontecer económico

La narrativa muestra que durante el período de desorganización y discordia que atravesó nuestro país entre 1810 y 1853, no existieron condiciones apropiadas para la adopción de una organización económica eficiente que pudiera sumar la economía del país al impulso expansivo de la Revolución Industrial. Australia por ejemplo, que si lo aprovechó, entre 1820 y 1853 (la serie Maddison tomada como fuente no ofrece el dato para el año 1810) tuvo un crecimiento de su PBI real de 1.283%, mientras que en igual período la Argentina logró un aumento de sólo 90% (serie Ferreres). En términos per cápita, la tasa media anual de crecimiento del PBI fue nula en la década 1810-20 y apenas superior a cero (0,06%) en todo el período 1820-53, mientras que en Australia fue de 1,5% también para todo este período[4].

Esta situación se fue modificando a partir del ordenamiento político que comenzó a ser trabajosamente armado una vez sancionada la Constitución Nacional. En consonancia con sus principios liberales, la organización económica hizo posible una inserción competitiva en el comercio internacional y una sustancial mejora económico-social. Las instituciones formales inclusivas adoptadas, tanto políticas como económicas, dieron sus frutos y comenzó a insinuarse el inicio de un círculo virtuoso de crecimiento.

La reaparición en 1930 de los vicios institucionales de una cultura autoritaria y aislacionista, sumada al hecho externo de la Gran Depresión, dio como resultado el inicio de un ciclo de sustitución de importaciones y trabas al libre comercio, intervención del Estado y regulaciones distorsivas que perturbaron el armado institucional inclusivo de los años anteriores y afectaron negativamente el crecimiento económico. El cambio político ocurrido en 1946 (irrupción del peronismo) no modificó esta situación sino para intensificar la política de sustitución de importaciones y agravar las distorsiones sobre variables claves como consumo de gobierno, deuda pública, cantidad de dinero, déficit fiscal y tipo de cambio real. Cuestiones todas vinculadas al hecho de que el comportamiento social y político argentino tendió a apartarse de las normas constitucionales y de las instituciones inclusivas originalmente adoptadas. Con ello, la política económica incorporó componentes estructurales que frenaron el crecimiento de largo plazo.

A su vez, el enfoque de la política económica de crecimiento hacia adentro en gran medida hizo depender la marcha, ascendente o descendente, de nuestra economía del comportamiento de los precios de exportación en relación al de nuestras importaciones (términos de intercambio externos). Si éstos eran favorables se podía devaluar a un ritmo inferior al de la inflación sin causar con ello una crisis del balance de pagos. En este caso tanto el PBI real como los salarios reales aumentaban en el corto plazo. Pero cuando estos términos disminuyeron en el año 1973, el resultado fue el opuesto: crisis del balance de pagos, fuerte devaluación y caída de los salarios reales.

[4] Fuente: Argentina, serie Ferreres. Otros países, serie Maddison, *A Historical Statistics of the World Economy I - 2008.*

Esta distorsión provocó a su vez otra en los salarios relativos y con ello en la asignación de recursos. Si se le suma la orientación de las políticas públicas y el gasto social, más los efectos de una negociación centralizada de los salarios, se describe una situación de violación flagrante del principio federal de la Constitución Nacional, la cual a su vez llevó a que algunas regiones recibieran subsidios mientras que otras resultaban castigadas.

Esta relación entre términos de intercambio externo y tipo de cambio se prolongó en el tiempo y mantuvo estas distorsiones. En 1976 un nuevo golpe de estado violatorio de la Constitución derrocó a un gobierno peronista y le dio el mando a un gobierno militar. Si bien este nuevo gobierno anunció su propósito de cambiar la política económica yendo hacia una apertura de la economía, su gestión fue incapaz de eliminar el déficit fiscal y se terminó en una reincidencia del fracaso.

Esta debilidad institucional, manifestada por el predominio de instituciones extractivas (fundamentalmente las informales) se mantuvo de ahí en más, dando lugar a esto que se puede llamar la monotonía de la repetición.

6.3 Instituciones y desarrollo. Un intento de medición

La interacción entre las instituciones formales y el comportamiento social respecto a ellas que esta narrativa exhibe, ha dado como resultado que en buena medida se haya frustrado la acción virtuosa pro desarrollo que cabe esperar de las primeras. Por el contrario, ha prevalecido un sistema político-institucional inestable que no ha podido elaborar e instrumentar estrategias de largo plazo, de fijar un rumbo con su doble ingrediente de conductas, actitudes y valores por un lado y, por el otro, de un plan socialmente aceptado a ser cumplido para el logro de objetivos tales como crecer con equidad y maximizar el bienestar ciudadano. La evidencia indica que lo usual ha sido el tener cambios imprevisibles en las reglas de juego, discrecionalidad, regulaciones ausentes o ineficientes, y falta de transparencia. Estrategia y largo plazo han sido dos grandes ausentes. Salvo períodos puntuales que no pudieron mantenerse en el tiempo debido a algún tipo de falla institucional, la Argentina ha sido el país del cortoplacismo.

En este complejo juego entre actores e instituciones observado a lo largo de la historia de nuestro país, se fue construyendo una trama dinámica de interacciones con influencias mutuas de instituciones a crecimiento y de éste a la creación de instituciones. En un intento de resumir y cuantificar estas relaciones, en el Cuadro 6.1 se ha definido la variable como la relación entre un conjunto de instituciones -que se llaman fundamentales- y un conjunto de indicadores de la sujeción de la sociedad a las limitaciones y obligaciones que le imponen tanto instituciones formales como informales. En la sección anterior se seleccionaron como indicadores de instituciones fundamentales a las siguientes: 1) la vigencia de una constitución general para toda la nación, 2) la existencia de la nación como tal, 3) la existencia de un gobierno general que rija el país, 4) la existencia de un signo monetario de curso obligatorio en toda la nación, 5) un registro "oficial" del acontecer nacional o historia canónica, 6) un sistema educativo como institución nacional, 7) existencia de una norma electoral democrática, 8) existencia de un territorio nacional integrado y 9) vigencia del largo plazo como norma no escrita que guíe las decisiones políticas, económicas y sociales. Según el período histórico de que se trate, cada una de estas instituciones habrá tenido vigencia, situación que se mide con un uno, o no habrá existido, en cuyo caso la medición es cero. Estos componentes de nuestra variable compuesta se registran en la sección A del Cuadro 6.1. La suma de estos valores "mide" el grado de institucionalidad que tenía el país en cada uno de los períodos considerados.

Cuadro 6.1: La cuestión institucional y crecimiento, por períodos

INSTITUCIONES	PERÍODOS				
	1810-1853	1853-1860	1860-1880	1880-1930	1930-2011
1) Constitución general	no = 0	si = 1	si = 1	si = 1	si = 1
2) Nación	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1	si = 1
3) Gobierno general	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1	si = 1
4) Moneda nacional	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1
5) Historia canónica	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1
6) Educación común	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1
7) Voto secreto	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1
8) Territorio integrado	no = 0	si = 1	si = 1	si = 1	si = 1
9) Vigencia largo plazo	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1	no = 0
Suma A	0	2	5	9	8
Comportamiento social					
1) Respeto a la Constitución	no = 0	si/no = 0,5	si/no = 0,5	si = 1	no = 0
2) Respeto a los acuerdos	no = 0	no = 0	si/no = 0,5	si = 1	no = 0
3) Respeto a la democracia	no = 0	no = 0	si/no = 0,5	si/no = 0,5	si = 1
4) Respeto al voto secreto	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	si = 1
5) Rechazo al golpe de estado.	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	no = 0
6) Respeto a la paz interior	no = 0	no = 0	no = 0	si = 1	si/no = 0,5
7) Convivencia personal	no = 0	no = 0	no = 0	no = 0	si/no = 0,5
Suma B	0	0,5	1,5	5,5	3
A x B*	---	1	7,5	49,5	24
PBI $1993 tasa anual de crecimiento en %**	1,8	3,3	3,8	5,3	2,9

Notas: * Variable explicativa compuesta, instituciones y comportamiento social
** Tasa calculada a partir de la serie PBI a precios de mercado en $ de 1993 estimada por Orlando Ferreres y su equipo.
Fuente: Elaboración propia.

En la sección B del Cuadro 6.1 se califica con uno el comportamiento de la sociedad en su conjunto respecto al cumplimiento de lo prescripto por la norma, con cero el no cumplimiento y con 0,5 el cumplimiento pero con deficiencias. Los indicadores seleccionados son 1) respeto a la organización política y su funcionamiento que marca la constitución (división de poderes, federalismo, gobernanza), 2) cumplimiento de los acuerdos políticos y normas de inferior jerarquía que la constitucional, 3) respeto a la norma de elección democrática de representantes como sustento de la legitimidad del poder, 4) cumplimiento de la prescripción constitucional del voto secreto, 5) aceptación o rechazo social del *poder de facto* como mecanismo de solución de controversias políticas, 6) paz interior o antinomias y 7) respeto a los adversarios políticos o imperio de cuestiones personales. La suma de estos ponderadores para cada período mide un comportamiento social pro instituciones que va de cero a un máximo de siete.

El procedimiento es arbitrario pero no caprichoso o azaroso. Tanto los períodos considerados como la "vigencia" y el "cumplimiento" se derivan de la previa narrativa analítica y toman en cuenta para ello la característica predominante en cada uno. Parece a su vez pertinente la dicotomía uno - cero para calificar las dos posibles alternativas de vigencia y cumplimiento, admitiéndose para esta última una situación intermedia.

La suma de los puntos en cada período de la sección A es un primer indicio de debilidad o fortaleza institucional, suma que a su vez se debe ponderar con la medición del nivel de cumplimiento de la norma. Finalmente, las calificaciones así logradas son comparadas con la variable definida como la tasa media anual de crecimiento del Producto total a precios constantes de 1993. Los resultados obtenidos claramente indican una alta correlación positiva entre la cuestión institucional y el crecimiento económico, que se puede estimar en más del 80%.

Por cierto que esta alta correlación positiva no necesariamente da sustento empírico a un argumento que postule una relación causal en la que la cuestión institucional sea una de las causas determinantes del ritmo de crecimiento de la economía. Pero muestra una vinculación que se trató de explicar articulando una trama dinámica de análisis.

Una trama dinámica de análisis:

En el momento t = 0, mayo de 1810, una coyuntura política internacional le permitió a un grupo de habitantes de la ciudad de Buenos Aires llevar adelante la llamada Revolución de Mayo. Se trataba de un conjunto heterogéneo de personas en cuanto a su origen profesional, laboral y social, que sin tener un poder político de jure otorgado por instituciones políticas, ni un poder político de facto derivado de su poder económico, decide iniciar una revolución externa para independizar de España a los pueblos del virreinato. Sin tener tampoco autoridad delegada por esos pueblos, contaban sí con el apoyo de parte la sociedad porteña, fuente de su poder. Buscaron el respaldo institucional a esta autoridad recurriendo a la teoría de la subrogación, por lo que al sustituir al virrey asumían todas sus funciones y dignidades. Razón por la cual esperaban que esos pueblos respetaran la autoridad de la Primera Junta. Pero esta autoridad no fue respetada por todos. Tampoco su poder derivaba de instituciones pluralistas.

Los principios de la Revolución de Mayo que dieron fundamento al accionar de la Primera Junta fueron los que proponía la ideología liberal en ese particular momento de la historia, es decir soberanía popular, organización política representativa y federal, tres poderes y control del ejecutivo, duración de los mandatos y publicidad de los actos de gobierno. Sin embargo, la ausencia de un gobierno central con autoridad en todo el territorio que pretendía cubrir, el choque de culturas entre la liberal traída de Europa y los Estados Unidos y la colonial heredada de España y la consecuente desorganización e inestabilidad política de esta primera década, hicieron que este intento de institucionalidad se diluyera. Hubo una coyuntura crítica que debilitó a una élite autoritaria extractiva (el poder colonial) y permitió que los hombres de mayo adoptaran instituciones inclusivas. Pero el conjunto dinámico de interacciones entre los distintos actores impidió la generación de un círculo virtuoso que llevara a un crecimiento sostenido. **Las estadísticas disponibles** (Orlando Ferreres) **indican que en esta "década revolucionaria", carente de instituciones socialmente aceptadas que fueran regla para toda una nación, el PBI total creció a una tasa media anual del 1,5%, cifra que apenas compensó el crecimiento de la población.**

Este fracaso en el intento de crear instituciones en equilibrio hace que consideremos a 1820 como otro momento t = 0. Desde el punto de vista institucional el país volvió al punto cero. Desaparecieron el gobierno central y la constitución, el intento de armonía y organización institucional general había fracasado y fue reemplazado por la autonomía de las provincias y por la guerra civil. Hacia el exterior la provincia de Buenos Aires seguía representando al país y buscando denodadamente su reconocimiento internacional.

Se inició así un período de poco más de treinta años que por sus características de inestabilidad institucional, desintegración, peleas y anarquía, Tulio Halperín Donghi denominó "treinta años de discordia". Como culminación de este proceso histórico de desencuentros, los enfrentamientos entre unitarios y federales desembocaron en la guerra civil que soportó el país entre 1828 y 1829. La victoria federal llevó a Rosas al poder, con facultades extraordinarias violatorias de toda norma institucional antes intentada (democracia, república, división de poderes). Con similar procedimiento anti institucional -la guerra- fue desalojado del poder por Urquiza. **A lo largo de estos poco más de "treinta años de discordia", la economía del país creció a un ritmo anual de 2,9%** (serie Ferreres)**, mientras que en similar período las estimaciones de Maddison registran una tasa anual de 8,3% para Australia**[5]**, 5,1% para Canadá y 4,2% para los Estados Unidos**[6]**. Estos tres últimos países comenzaban a sumarse al empuje de la Revolución Industrial mientras que el nuestro se retrasaba. Para todo el perío-**

[5] Se debe recordar lo antes señalado como referencia ilustrativa del retraso argentino durante estos años: Entre 1820 y 1853 el PBI de Australia aumentó 1.283%, mientras que el argentino sólo 90%.

[6] La tasa comparativamente baja de los Estados Unidos puede estar reflejando las consecuencias de la severa crisis financiera del año 1837, cuyos efectos recesivos se extendieron por largos años. Por disponibilidad del dato, el período considerado para este país y Canadá es 1820-1850.

do 1810-1853 la Argentina creció a una tasa anual de 1,8%[7]. Nuevamente, tasa que apenas compensó el mayor tamaño de la población.

Después de la derrota de Rosas (tres de febrero de 1852) y una vez sancionada la Constitución republicana el primero de mayo de 1853, se presentó en el acontecer argentino otra puja distributiva, una especie de coyuntura crítica. Aun cuando la promulgación de la Constitución no implicó una automática transición de un estado de anarquía, de ausencia de un poder central con autoridad en todo el territorio nacional y de debilidad institucional, a otro de definitiva creación de la nación argentina, implicó no obstante el comienzo de un período de reorganización acompañado lamentablemente por la continuidad de luchas fratricidas y de desencuentros, antinomias e incongruencias entre las instituciones inclusivas que se fueron adoptando y su observancia por parte de gobiernos, fuerzas armadas y sociedad civil. Pese a esta persistencia temporal de la debilidad institucional argentina, la economía comenzaba a exhibir los efectos de las mejoras alcanzadas en este aspecto. **Siempre de acuerdo a la serie temporal de Ferreres, entre 1853 y 1860 el PBI argentino creció a una tasa media anual de 3,3%. Según la serie Maddison, Australia continuaba creciendo a tasa elevada, 7%, Estados Unidos lo hacía al 5% y Canadá al 4% (para Estados Unidos y Canadá, período 1850-1860). En términos per cápita (1,3%) es inferior a la de Estados Unidos (1,9%), pero superior a las de Australia (0,0%) y de Canadá (0,9%).**

Ya comenzada la década de 1860, el diecisiete de setiembre de 1861 tuvo lugar un nuevo enfrentamiento (Pavón) entre los dos bandos en pugna, la Confederación por un lado y la provincia de Buenos Aires por el otro (Urquiza versus Mitre). Esta batalla marcó el fin de la Confederación y la reincorporación de Buenos Aires. No se logró sin embargo hacer efectiva una unidad política consensuada. Los tres presidentes que se sucedieron hasta 1880, Mitre (1862/68), Sarmiento (1868/74) y Avellaneda (1874/80) carecieron "…de los medios necesarios para hacer efectivo el poder político debido a la coexistencia obligada con el gobernador de Buenos Aires en la ciudad capital de la provincia más poderosa"[8].

Había no obstante, como lo destaca Botana (ibid), una unidad política "en ciernes" que no podría hacerse efectiva mientras subsistieran tres problemas básicos. Dos de ellos, el de la "integridad territorial" y el de la "identidad nacional" también fueron enfrentados por la experiencia independista de los Estados Unidos. El tercero es explicado por Botana en los siguientes términos: "… era necesario implantar en ese territorio, y a partir de esos pueblos dispersos, un modo de elección estable de gobernantes capaces de formular decisiones autoritativas que comprometieran a esa comunidad naciente en su conjunto,…" es decir un problema consistente en "organizar un régimen político."

En este período que va de 1860 a 1880 y pese a la persistencia de los mencionados problemas, se producen importantes avances institucionales que ayudaron a la consolidación del Estado argentino y, como consecuencia de ello, a la puesta en marcha de un círculo virtuoso de crecimiento (que luego se interrumpió). Al respecto, debe destacarse que después de Derqui comienza una secuencia de presidentes elegidos por seis años, las *"presidencias fundadoras"* según Botana (Mitre, Sarmiento, Avellaneda), cuyo accionar produjo notables avances en materia de instituciones formales del tipo inclusivas. Durante el gobierno de Sarmiento y para destacar sólo algunos debe, en primer lugar, señalarse que la educación primaria dejó de ser elitista y fue organizada por el Estado para eliminar el analfabetismo (superaba el 70% de la población según el primer censo de población ordenado por Sarmiento en 1869) y elevar el nivel social de todos los argentinos; al finalizar su mandato 100.000 niños cursaban el ciclo primario. Pero además Sarmiento mejoró las comunicaciones para ayudar a la integración territorial del país,

[7] En la comparación entre la Argentina y los otros tres países hemos recurrido a fuentes distintas debido a dos razones: 1) Para Argentina sólo la serie Ferreres cubre todos los años desde 1810 en adelante; 2) En los períodos disponibles para la Argentina en la serie Maddison, las tasas calculadas según ambas series son prácticamente iguales.

[8] Botana, Natalio R. (2012) *El orden conservador,* Buenos Aires: Edhasa, p. 30.

modernizó el correo y extendió las líneas férreas. También logró que los cables telegráficos se extendieran a lo largo de 5.000 kilómetros y que se conectara la primera línea cablegráfica con Europa. Creó el primer servicio de tranvías a caballo, organizó la contaduría nacional y el Boletín Oficial a los efectos de que toda la población pudiera tener acceso a las cuentas oficiales y a los actos de gobierno. En este recuento de las valiosas mejoras que Sarmiento impulsó en la organización institucional del país no puede omitirse mencionar la sanción de la Ley N° 340 del veintinueve de setiembre de 1869 por la cual se aprobó el Código Civil redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield.

Después de Sarmiento y siguiendo la periodicidad constitucional, en 1874 asumió Nicolás Avellaneda, quién en el año 1880 logró que el Congreso Nacional sancionara una ley declarando a la ciudad de Buenos Aires capital de la República Argentina. Esta ley fue acompañada por otra según la cual las provincias no podían tener cuerpos militares propios, reconociéndose con ello la autoridad del gobierno central sobre todo el territorio nacional.

Notables avances éstos para acordar las bases institucionales que permitieran la organización definitiva de nuestro país como nación. Es decir que recién después de transcurridos 70 años desde la revolución de Mayo se pudo acordar la voluntad política necesaria para organizar esta entidad histórica que ha sido denominada Nación argentina. **En estos veinte años, de 1860 a 1880, la economía creció a un ritmo medio anual de 3,8%. Es decir que a partir de la mejora institucional consecuencia de la sanción de la Constitución y de la adopción de instituciones inclusivas, la economía del país comenzó a mejorar su tasa de crecimiento. Su nivel se aproximó a la tasa de los Estados Unidos (4,3%) y de Australia (4,6%) y superó a la de Canadá (2,5%)**. **Se insinuó el comienzo de un círculo virtuoso de crecimiento, todavía insuficiente para aumentar el ingreso por habitante en la medida que lo hacían los otros tres países.**

El principio de legitimidad que sostenían los actores "del 80" entró en crisis en la década siguiente. La crisis económica del noventa sumada a antagonismos y rencillas personales, más la aparición de nuevos actores representantes de una juventud con nuevas expectativas, pusieron en movimiento otra fórmula política sostenedora de que el principio de legitimidad debía surgir de un consenso ciudadano expresado libremente en las urnas. Nacen con ello nuevos partidos políticos *"…no necesariamente tutelados por los gobiernos"* .

En este proceso dialéctico que llevó finalmente a la sanción de la Ley Sáenz Peña como síntesis superadora del orden oligárquico o conservador, la década que va de 1900 a 1910 estuvo marcada por huelgas, quejas sociales, estado de sitio, matanzas obreras, todos elementos de una conciencia de clase en germen, como la llama Botana (ibid página 188). Producto ésta, a su vez de las mejoras en términos de instituciones inclusivas y del proyecto de nación insinuados después de 1853 y adoptados en la década del ochenta, tales como la inmigración, la entrada de capitales, la educación y un gran crecimiento económico, todo lo cual actuó en definitiva como antítesis de la tesis conservadora. Se concluye que el avance institucional del país hizo posible que, como acto inédito en la Argentina, se tuviera una síntesis superadora que no fue otra cosa que rescatar un ejercicio pleno de la Constitución.

Las mejoras institucionales fueron acompañadas por una política económica de integración al mundo que llevó a un fuerte crecimiento de los sectores ganadero e industrial y de toda la economía, y de una mejora social de la cual se da cuenta en la narrativa del acontecer económico. El poder político de jure ejercido por un grupo "conservador" acusado de ejercer a la vez el poder económico fue sin embargo el creador de instituciones políticas y económicas inclusivas que dieron lugar a fuerte expansión: **entre 1880 y 1916 el PBI creció anualmente, pese a los efectos negativos de la Primera Guerra Mundial, al 5,7%** (serie Ferreres)[9]**, la ma-**

[9] El episodio bélico a nivel internacional iniciado en 1914 incidió negativamente en el nivel de actividad económica. Entre 1913 y 1916 el PBI cayó un 12%. Si bien las importaciones también disminuyeron, las exportaciones se mantuvieron básicamente sin variaciones. En 1917 el PBI volvió a caer (8,10%), pero en 1918 (fin de la guerra) experimentó una fuerte recuperación (18,33%).

yor tasa de todos los períodos considerados. En igual período y según la serie Maddison, la tasa media anual de crecimiento económico de los Estados Unidos fue del 3,5%, la de Australia 2,7% y la de Canadá 4,4%. O sea más bajas que la registrada en nuestro país. Lo mismo ocurrió con las tasas por habitante, lo cual destaca la importancia económica del fortalecimiento institucional argentino.

Este poder político de jure fue democráticamente transferido a un partido político de origen popular, de una clase media en ascenso. El nuevo gobierno mantuvo a la economía funcionando de acuerdo al marco institucional formal heredado, es decir, con libertad de comercio e integración a la economía internacional y con las garantías del sistema republicano de gobierno consagrado en la Constitución. **Dada esta estabilidad institucional y el mantenimiento de la anterior política económica, la economía siguió creciendo, aunque a una tasa algo menor pero siempre elevada: 4% entre 1916 y 1930, sobre todo en relación a lo ocurrido en los otros tres países, los cuales acusan los efectos de la guerra terminada en 1918 y la recesión mundial del fin de la década: Estados Unidos 2,3%, Australia 1,7% y Canadá 2%. El crecimiento por habitante fue también superior al de los otros tres países.**

En definitiva, en el largo período que va de 1853 hasta el golpe de estado de 1930 se registró una situación de equilibrio en las instituciones formales, económicas y políticas, que pese a las fallas registradas en las denominadas "instituciones informales", es clave para explicar este episodio de círculo virtuoso de crecimiento.

El círculo virtuoso dejó de ser tal a partir de 1930. Con instituciones formales sin cambios sustanciales, el comportamiento social sí cambió, pasando de "inclusivo" a "extractivo" según lo muestran las dos últimas columnas del Cuadro 6.1, períodos 1880-1930 y 1930-2011. Los gobiernos que en los años inmediatos siguientes sucedieron al gobierno constitucional, primero de facto y luego de jure pero acusado de fraude, implantaron instituciones políticas y económicas extractivas, tanto informales como formales. Así por ejemplo, por primera vez en la vida de la nación organizada, el gobierno adoptó una política intervencionista manipulando el tipo de cambio y los precios de los principales granos, dando comienzo de esta manera a una larga secuencia de políticas discriminatorias contra el sector agropecuario[10]. Ello sin derogar las instituciones inclusivas básicas previamente existentes, sino ignorándolas, comenzando por la Constitución Nacional, liberal y sostenedora de la libertad de comerciar[11]. No sólo se adoptaron instituciones extractivas, sino que las inclusivas no se adecuaron a las cambiantes condiciones internacionales consecuencia de la Primera Guerra y de los efectos de la Gran Depresión. La Argentina siguió manteniendo su relación comercial con Gran Bretaña (país que comenzaba a ser desalojado por los Estados Unidos del escenario político y comercial del mundo) y a su vez no tenía buenas relaciones con el país del Norte. **En definitiva, esta combinación de condiciones institucionales internas y del factor externo fue una de las causas de que** e**n los quince** años que van de 1930 a 1945 la tasa media anual de crecimiento económico fuera del 2,2% o sea la más baja de todos los períodos antes comentados. **Tanto a nivel del producto total como por habitante, los otros tres países tuvieron resultados muy superiores en cuanto a crecimiento.**

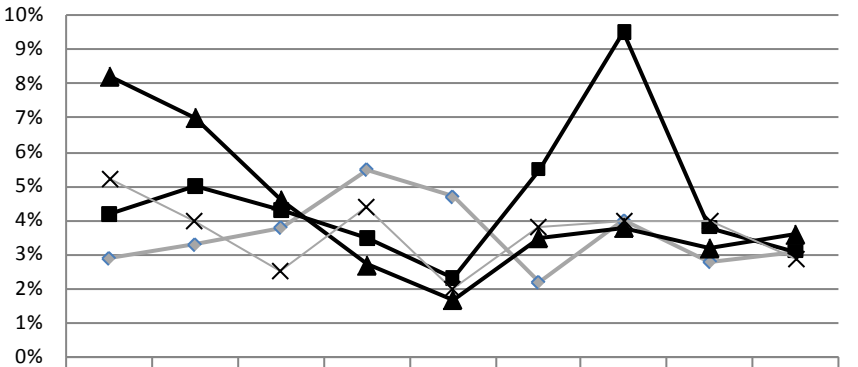
En resumen, como puede observarse en el Gráfico 6.1, en el largo período que va de 1820 a 1945, el ritmo de crecimiento de la economía argentina fue superior al de los otros tres países sólo durante los años de fortaleza institucional comenzados en 1880 y continuados con la administración democrática del período 1916-1930. Cuando esta fortaleza fue derrotada por el peso

[10] Según se explica en Colomé, R. A. (2008) "Sobre política agraria argentina en el período 1933-2007", *Revista de Economía y Estadística* Vol. XLVI, N° 1, págs. 109-133.

[11] En su libro *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853* Alberdi señala que esta Constitución contiene un sistema completo de política económica que garantiza la libertad de trabajar, de uso del capital y de la tierra (pág. 17). En la página 26 agrega que esta libertad está consagrada de un modo amplísimo en su artículo 14. Con respecto a la agricultura afirma (pág. 35) que la Constitución organiza la libertad de esta actividad y que lo mismo ocurre en relación al comercio doméstico y exterior del país (pág. 36).

de las instituciones informales, la posición relativa del crecimiento económico argentino volvió a caer para ubicarse en el más bajo de todos los años aquí analizados.

Gráfico 6.1: Crecimiento medio anual del PBI. En porcentaje



	1820-1853	1853-1860	1860-1880	1880-1916	1916-1930	1930-1945	1945-1955	1955-1983	1983-2011
Argentina	2,90%	3,30%	3,80%	5,50%	4,70%	2,20%	4,00%	2,80%	3,10%
EE.UU.	4,20%	5,00%	4,30%	3,50%	2,30%	5,50%	9,50%	3,80%	3,10%
Australia	8,20%	7,00%	4,60%	2,70%	1,70%	3,50%	3,80%	3,20%	3,60%
Canadá	5,20%	4,00%	2,50%	4,40%	2,00%	3,80%	4,00%	4,00%	2,90%

Fuente: Argentina, serie Ferreres. Otros países: Angus Maddison, *Historical Series of the World Economy*, 2008. En los períodos 1820-1853 y 1850-1860 los datos disponibles sólo permitieron calcular las tasas de los Estados Unidos y Canadá para los años 1820-1850 y 1850-1860. Así también, los datos disponibles para estos dos países y Canadá llegan hasta 2008; para su comparación, la tasa para Argentina en el período 1983-2008 es 2,7%.

El golpe de estado del seis de setiembre de 1930 fue la causa inmediata y visible del fin de un ciclo exitoso de progreso institucional, económico y social que, sin embargo, no se consolidó como una senda de largo plazo. Las perturbaciones económicas y políticas iniciadas a partir de esa fecha, y el arrastre de situaciones sociales cuyo proceso de mejora se vio truncado, llevaron al golpe de estado del cuatro de junio de 1943 y a la irrupción de un nuevo estilo político a partir del año 1946. Ese año, Juan Domingo Perón asumió la presidencia de la Nación mediante elecciones democráticas. Función que debió dejar en el año 1955 como consecuencia de un nuevo golpe de Estado el cual, al igual que el anterior y que muchos otros que después le siguieron, tuvo un carácter cívico-militar.

La gestión económica del peronismo, basada en una política de crecimiento hacia adentro y de sustitución de importaciones, logró como promedio en el período 1945-1955 una recuperación de la tasa anual de aumento del PBI real, estimada en el 4% según la serie Ferreres, similar al 3,8% de Australia, igual al 4% de Canadá y muy inferior al 9,5% de Estados Unidos; aunque fue mayor a la de ellos según el cálculo por persona.

Se inicia a partir de esta fecha un largo período que se extiende hasta 1983 de inestabilidad política y de gravísimas violaciones a las instituciones fundamentales del país, comenzando por la Constitución -golpes cívico militares, violación de la división de poderes, ausencia de control sobre el ejecutivo, injerencia del ejecutivo en el sistema judicial y en la Corte Suprema, violación del sistema federal, carencia de un mecanismo institucional de solución de controversias, proscripciones, autoritarismo-, continuando en lo económico -violación de normas básicas del equilibrio fiscal, inflación, libertad de comercio, cierre de la economía, violación de contratos, violación del derecho de propiedad- y en lo social, fundamentalmente en lo educativo, así como también los comportamientos individuales calificados como anomia. Si bien en estos años de retroceso económico no se alteraron los principios básicos de las instituciones formales, lo cierto es que ellos fueron repetidamente ignorados por gran

parte de la sociedad civil, los gobiernos y las fuerzas armadas. Durante esos años la Argentina recorrió un sendero que iba de elecciones que terminaban en golpes cívico-militares muchos de ellos, a golpes que desembocaban en elecciones. Los militares derrocaban gobiernos "en defensa de la constitución" y los civiles intentaban manipular la justicia, someter al poder legislativo, o modificar la constitución para prolongar su permanencia en el poder. En la narrativa económica se hace referencia a las políticas económicas aplicadas durante esos años, políticas incorrectas como la del cierre de la economía y políticas correctas que no se sostuvieron en el tiempo y fueron reemplazadas por otras de signo opuesto. En uno y otro caso el resultado fue el mismo, cortoplacismo, falta de crecimiento, pérdida de bienestar, vigencia inalterada de la pregunta ¿por qué no crecemos?

A lo largo de los veintiocho años que median entre la caída del peronismo, 1955, hasta la recuperación de la democracia representativa, 1983, con la presidencia de Ricardo Alfonsín, el PBI argentino creció en términos reales a una tasa media anual del 2,8% (Ferreres), **baja en términos absolutos y relativos si se compara con el 3,8% de Australia, el 3,2% de los Estados Unidos y el 4% de Canadá. En el cálculo por habitante las tasas fueron 1,2% para Argentina, 2,0% para los Estados Unidos, 2,1% para Australia y 2,4% en el caso de Canadá.**

A partir del gobierno del presidente Raúl Alfonsín parecería que la Argentina ha ganado mayor fortaleza institucional, al abandonarse la práctica social de los golpes de Estado como forma de cambiar un gobierno. No obstante, siguen teniendo vigencia evidencias de debilidad institucional tales como -sólo para señalar algunos ejemplos notorios- la violación de contratos y del derecho de propiedad, debilitación del control del Poder Ejecutivo, un deficiente manejo estadístico, el descuido de la situación fiscal tanto en la pertinencia de sus instituciones como en su violación -esta última como causa de una volatilidad fiscal que a su vez es causante de la gran volatilidad macroeconómica de la Argentina- violaciones al principio republicano de separación de poderes y la no vigencia de un federalismo efectivo. Es decir, en gran medida falencias en el ámbito de las instituciones informales las cuales, según lo sostiene la nueva economía institucional, son resistentes al cambio, al punto de que lo usual ha sido considerarlas un dato.

Pese a la prédica y práctica constitucionalista del presidente Alfonsín, la recuperación de la democracia fue posteriormente acompañada por un comportamiento social en gran parte violatorio de las instituciones formales inclusivas. Se continúa con el "acatase pero no se cumpla" de los tiempos de la colonia y la economía mantuvo, entre 1983 y 2008, un ritmo de crecimiento, medido por su tasa anual, del 2,7%, inferior a las tasas de Estados Unidos, Australia y Canadá (hasta el 2011 la tasa argentina fue del 3,1 % pero el dato de ese año no está disponible para los otros países). En términos per cápita y para el período 1983-2010, la tasa argentina fue del 1,2%, es decir inferior al 1,8% de los Estados Unidos, 2,2% de Australia y 1,6% de Canadá.

En resumen, de los nueve períodos analizados, en siete de ellos el crecimiento, tanto del PBI total como per cápita de nuestro país, fue inferior al de los otros tres países. Por el contrario, en los dos períodos de fortaleza institucional, formal e informal, 1880-1916 y 1916-1930, el crecimiento argentino fue superior al de esos países. Durante esos años el progreso institucional favoreció el progreso económico, el cual a su vez llevó a mejores instituciones. Pero este proceso o círculo virtuoso no se consolidó, fundamentalmente debido a la incidencia de instituciones informales extractivas.

6.4 Instituciones y desarrollo. Un intento de medición

El anterior repaso analítico del acontecer argentino nos muestra que cualesquiera hayan sido las características y pertinencia de las políticas económicas aplicadas a lo largo de la historia, correctas o incorrectas, adoptadas por gobiernos pluralistas, democráticos, autoritarios, civiles, militares, conservadores o progresistas, pro o anti libre mercado, el resultado siempre fue

el mismo: períodos de crecimiento de diversa extensión e intensidad que sistemáticamente terminaron en crisis, dando como resultado promedio de largo plazo un bajo crecimiento, y un retraso relativo respecto no sólo a economías hoy desarrolladas, sino también a otras en algún momento iguales o inferiores en su crecimiento respecto al de nuestro país.

En conclusión, la experiencia argentina estaría indicando que no necesariamente buenas instituciones formales garantizan el éxito. Si las transgresiones a estas instituciones son una práctica permanente y generalizada, el elemento informal de la estructura institucional actúa negativamente, dando lugar en el corto plazo a la inestabilidad, a la ausencia de una estrategia nacional sostenida. Se trata de un problema de coherencia entre las instituciones formales adoptadas, que supuestamente deberían ser por sí solas suficiente incentivo para que individuos y organizaciones tengan un comportamiento que lleve al crecimiento, y el que en definitiva resulta ser este comportamiento.

Los acontecimientos del año 2013 parecen llevarnos a una coyuntura crítica que el país debe aprovechar para garantizar un futuro de progreso sostenido y no una simple recuperación que acarree implícito el riesgo de una nueva caída. Es imprescindible comenzar con esta recuperación, la cual requiere políticas adecuadas y una credibilidad generalizada en la sociedad respecto a la capacidad y autoridad del gobierno para llevar adelante la tarea[12]. La coyuntura debe ser resuelta y su solución debe además ser un puente hacia un proceso sustentable de mejora económica y social que revierta definitivamente la tradicional secuencia "recuperación y crisis" que hasta ahora ha vivido nuestro país. Y esto requiere, entre otras cosas, que la educación, en todos sus niveles y modalidades, mejore sustancialmente su calidad.

Pero tal afirmación hace necesario formular algunas aclaraciones. En primer lugar, la relación de las instituciones con la educación y la cultura. Los dos componentes de una estructura institucional dada -instituciones formales e informales- son influidos por la cultura. Mediante esta influencia ella moldea instituciones, pero la relación causal no funciona en el sentido opuesto. A su vez, la educación actúa sobre la subjetividad misma de las personas, crea cultura y ésta condiciona la política, vehículo éste para la vigencia de instituciones formales inclusivas. Pero las informales, es decir usos, costumbres, valores, creencias del individuo deben, respetar a las instituciones formales y posibilitar de esta manera que ellas sean un elemento que colabore a la generación y sostenimiento de un círculo virtuoso de crecimiento. Las informales son en realidad normas sociales que gobiernan un amplio espectro de cuestiones (convivencia, respeto a la pluralidad, cumplimiento de las leyes y similares) y que imponen uniformidad de comportamiento en un determinado grupo social. Es decir que la función de estas normas es coordinar las expectativas de los individuos mediante interacciones que suponen un equilibrio múltiple[13].

En segundo lugar, se aclara que entre los elementos que componen la calidad educativa debe figurar, además de los que hacen a habilidades y conocimientos, **aquellos referidos a la formación de un buen ciudadano, entendiendo por tal a quién se esfuerza por cumplir con las normas establecidas por el sistema institucional del país, es decir respetuoso del contrato político implícito de todos los ciudadanos materializado en la Constitución.**

La educación, cumpliendo este requisito de calidad, pasa a ser un instrumento apto para el

[12] Así por ejemplo, el actual gobierno debe y sin dudas puede desalojar del escenario a los grupos que le disputan el monopolio de la violencia legítima. Coincidimos con Acemoglu y Robinson cuando sostienen que "...sin tal monopolio y sin el grado de centralización que él implica, el Estado no puede cumplir su rol de imponer la ley y el orden, ni proveer los servicios públicos, ni alentar y a la vez regular la actividad económica...". Acemoglu D. y Robinson, J. (2012) *Why nations fail: the origins of power, prosperity and power,* New York: Crown Publishers, p. 80.

[13] Las normas sociales son reglas usuales de comportamiento que coordinan nuestra interacción con otros individuos. Una vez establecida como regla, una costumbre se mantiene socialmente porque toda persona adhiere a ella dada su expectativa de que el resto hará lo mismo.

logro del mencionado equilibrio múltiple. Esto implica que cada individuo actuará como un buen ciudadano en el cumplimiento de sus obligaciones cívicas, por su convencimiento, su acatamiento a las leyes y como respuesta a su expectativa de que todos harán lo mismo.



Las PyMEs en Argentina

Capítulo 7: Las PyMEs en Argentina

"Donde sea que exista un negocio exitoso, alguien tuvo alguna vez el coraje de tomar una decisión"
Peter Drucker

7.1 Introducción

Desde mediados del siglo XX se produjo un fenómeno mundial caracterizado por la expansión transnacional de numerosas unidades productivas en prácticamente todos los países del mundo[1]. Junto con el avance de las tecnologías de la información y de la comunicación, y la mayor integración de los flujos de comercio mundial, las estructuras organizativas y productivas han experimentando un arduo proceso de transformación.

Sin embargo, y a pesar de que la tecnología avanza a un ritmo cada vez más acelerado, la mayor parte de las empresas a nivel mundial aún poseen un tamaño de operaciones relativamente bajo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las pequeñas y medianas empresas son la forma de organización más difundida a nivel mundial, con una participación de alrededor del 95% sobre el total del universo empresarial. Además, son las responsables de la creación del 65% del empleo en los países que componen dicha organización (OCDE & CEPAL, 2012). En el caso de América Latina, dichas cifras son aún más elevadas. La proporción de micro, pequeñas y medianas empresas[2] como porcentaje del total asciende al 99%, en tanto que el cociente de empleo en MiPyMEs sobre empleo total se ubica en torno al 67% (Corporación Andina de Fomento, 2013).

Es por ello que en el presente capítulo se analiza en profundidad la conformación del entramado productivo PyME en Argentina y en la provincia de Córdoba. En la sección 7.2 se describen aspectos estructurales y coyunturales, identificando el total de empresas PyME que se encuentran radicadas en el país y en la provincia, los sectores de actividad en los que operan, la cantidad de mano de obra que emplean, entre otras cuestiones de interés.

El punto de partida es el análisis de diferentes criterios para la clasificación de firmas según el tamaño, focalizándose en los pros y contras que presenta cada enfoque. Luego, tomando diferentes aspectos de cada uno de ellos, se analizan las características distintivas de las empresas micro, pequeñas y medianas en el país. A pesar de que en el escenario actual las complicaciones

[1] Dicho fenómeno forma parte de lo que habitualmente se conoce como proceso de "globalización".

[2] En adelante denominadas bajo la sigla MiPyMEs.

son muchas y variadas, también se resalta el potencial de las MiPyMEs dentro de una estrategia de crecimiento en el país y las diferentes regiones que lo componen.

La sección 7.3 expone diferentes problemáticas que enfrentan pequeñas y medianas empresas en Argentina. Por un lado, se describen todas aquellas complicaciones resultantes del entorno nacional y global que afectan a la firma en forma cotidiana y recurrente a lo largo de los años. Por otra parte, se analizan algunas debilidades características que presentan las MiPyMEs argentinas, haciendo foco en el management de la empresa, en las vicisitudes que plantea la globalización y el cambio tecnológico en la era del conocimiento, en la incapacidad de obtener información útil para la toma de decisiones, y en lo compleja que resulta la adaptación a los estándares de calidad internacional desde una visión sistémica.

Puesto que la innovación es una característica fundamental de los sistemas productivos exitosos, en la sección 7.4 se discute el rol de las PyMEs en la materia. Los incentivos juegan un rol fundamental alineando los objetivos de empresas y personas en el afán de desplazar la frontera tecnológica y del conocimiento. En la medida en que el sector privado no alcance un grado de madurez suficiente en la búsqueda permanente de mejorar procesos y productos, desde la esfera pública corresponde impulsar y generar las condiciones para vincular el conocimiento con la producción. En la misma sección se realiza un breve comentario sobre la actualidad del sistema educativo universitario argentino y su lejanía con el entramado productivo, en especial aquel que conforman las PyMEs.

7.2 Caracterización de las PyMEs argentinas

El total de empresas registradas en la República Argentina durante el cuarto trimestre del año 2012 fue de 641.416 firmas. Vale aclarar en primer medida que aproximadamente el 30% de los emprendimientos en Argentina, según fuentes oficiales[3], no se encuentra registrado ante los organismos públicos correspondientes. Dichos establecimientos pertenecen a diversos sectores económicos aunque, como se muestra a continuación en el Cuadro 7.1, la mayor participación la ostentan los sectores de servicios y el comercio, puesto que los mismos agrupan una mayor cantidad de actividades que el resto de las ramas productivas.

Cuadro 7.1: Proporción de empresas por sector de actividad. En porcentaje

	Participación Porcentual 1996	Participación Porcentual 2004	Participación Porcentual 2012
Servicios	44,0%	46,7%	46,2%
Comercio	23,9%	24,6%	27,7%
Agricultura, Ganadería y Pesca	14,6%	13,1%	10,9%
Industria	13,5%	11,5%	10,4%
Construcción	3,6%	3,6%	4,3%
Minería y Petróleo	0,3%	0,3%	0,3%
Electricidad, Gas y Agua	0,3%	0,2%	0,2%
Total	100%	100%	100%

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Cabe destacar que en los últimos quince años, producto de la especialización que cobró lugar en las empresas, las actividades de comercio y transporte asistieron a un proceso de tercerización. Así, se ampliaron la cantidad y el tamaño de las firmas dedicadas a la logística y la comercialización. Es por esto que tanto el sector de servicios como el comercio han incrementado su participación porcentual. En contraposición, las unidades productivas pertenecientes a los sectores primario y manufacturero representan año a año una porción menor de las empresas registradas en el país.

[3] Dependencias públicas pertenecientes a Ministerios de Finanzas, Industria y Producción de provincias seleccionadas.

A pesar de que no existen datos sobre el tamaño de las firmas para el conjunto de la economía, sino sólo para los sectores principales, puede aproximarse el total de MiPyMEs. Puesto que en Argentina la proporción histórica de micro, pequeñas y medianas empresas sobre el total es del 95,6%, para el cuarto trimestre de 2012 habrían operado alrededor de 613.194 firmas de dicho tamaño[4]. No obstante, según la clasificación de PyME que se adopte, dicha cifra puede elevarse levemente. Por caso, algunas estimaciones del Ministerio de Industria de la Nación dan cuenta de que el 99% de las firmas argentinas pertenecen a la categoría de MiPyME.

Para la determinación del tamaño de una firma pueden seguirse tres criterios alternativos, pero compatibles entre sí. En primer lugar, y siguiendo las disposiciones de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional[5], la variable que determina la dimensión de la empresa son las ventas totales anuales expresadas en moneda local, es decir en pesos. En el Cuadro 7.2 subsiguiente se expone dicha clasificación por rama de actividad económica.

Cuadro 7.2: Clasificación de empresas por tamaño según monto de ventas. En miles de pesos

Sector / Tamaño	Agropecuario	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
Microempresa	Hasta 610	Hasta 1.800	Hasta 2.400	Hasta 590	Hasta 760
Pequeña	Entre 610 y 4.100	Entre 1.800 y 10.300	Entre 2.400 y 14.000	Entre 590 y 4.300	Entre 760 y 4.800
Mediana	Entre 4.100 y 54.000	Entre 10.300 y 183.000	Entre 14.000 y 250.000	Entre 4.300 y 63.000	Entre 4.800 y 84.000
Grande	Más de 54.000	Más de 183.000	Más de 250.000	Más de 63.000	Más de 84.000

Fuente: IIE sobre la base de SePyME.

Análogamente a la clasificación establecida por la SePyME[6], el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social presenta un criterio basado en la cantidad de empleados, pero que también contempla montos máximos estimados. No obstante, y producto del incremento sostenido de los precios que tuvo lugar en Argentina en los últimos trece años, quedó ligeramente en desuso. Esto ocurrió dado que los topes superiores refieren a una escala de montos de ventas que data del año 2001 y no ha sido actualizada con el paso del tiempo.

Por último, la Fundación Observatorio PyME utiliza un enfoque que se basa exclusivamente en la cantidad de ocupados, aunque difiere entre categorías si se trata de una empresa manufacturera, o bien si pertenece a otro sector económico (Fundación Observatorio PyME, 2013). El Cuadro 7.3 presenta esta última clasificación.

Cuadro 7.3: Clasificación de empresas por tamaño según cantidad de ocupados. En personas

Sector / Tamaño	Industria	Comercio Mayorista	Servicios a la Producción	Software y SS. Informáticos	Construcción
Microempresa	Hasta 10	Hasta 5	Hasta 5	Hasta 5	Hasta 5
Pequeña	Entre 10 y 50	Entre 5 y 20	Entre 5 y 20	Entre 5 y 20	Entre 5 y 20
Mediana	Entre 51 y 200	Entre 21 y 150	Entre 21 y 150	Entre 21 y 150	Entre 21 y 150
Grande	Más de 200	Más de 150	Más de 150	Más de 150	Más de 150

Fuente: IIE sobre la base de Fundación Observatorio PyME (FOP).

[4] Estimación realizada en base a las estadísticas presentadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

[5] En adelante denomina bajo la sigla SePyME.

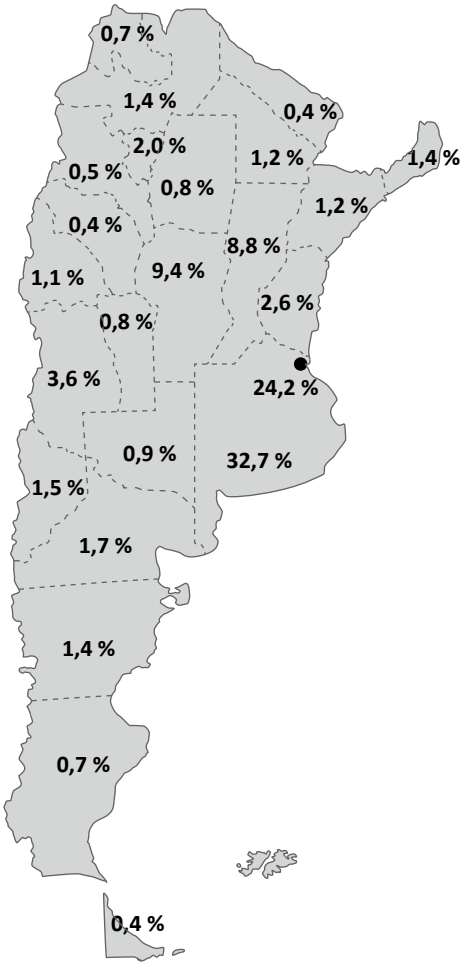
[6] Se utiliza como referencia para las políticas de promoción y otras disposiciones legales vinculadas a la morfología de las empresas.

La ventaja de ceñirse a un enfoque basado en la ocupación es que presenta mayor estabilidad en el tiempo, producto de la inelasticidad que caracteriza a la demanda de trabajo (Fundación Observatorio PyME, 2013). Sin embargo, presenta la desventaja de ser sumamente generalista, y al mismo tiempo carece de flexibilidad para detectar particularidades en los distintos sectores productivos. La ocupación en una firma no siempre viene dada por condiciones de mercado, sino que intervienen una multiplicidad de factores, de modo tal que complejiza la estandarización.

7.2.1 Aspectos estructurales

En línea con la evidencia internacional sobre la incidencia de las PyMEs en el conjunto de la economía, el 50% del empleo formal en Argentina es explicado por las firmas de menor escala, en tanto que su participación sobre el total de las ventas asciende al 45%[7]. Durante el cuarto trimestre de 2012, aproximadamente el 84% de las MiPyMEs radicadas en Argentina pertenecía a los sectores industrial, comercial y de servicios.

Mapa 7.1: Proporción de micro-empresas, pequeñas y medianas por provincia en relación al total nacional. En porcentaje



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

En el Mapa 7.1 se expone el ratio MiPyMEs por provincia sobre el total nacional. Además de la fuerte concentración sectorial, también se observa un predominio geográfico de las micro,

[7] Según cifras del Ministerio de Industria de la Nación.

pequeñas y medianas empresas en las provincias más densamente pobladas de la Argentina. Por caso, el 78,7% de estas operan en las provincias de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

A continuación, en el Cuadro 7.4 se refleja la misma información expuesta en el Mapa 7.1 pero en valores absolutos. La provincia de Buenos Aires contaba en el último trimestre del año 2012[8] con 168.789 MiPyMEs, un 32,7% del total nacional. En igual período, Capital Federal totalizó 125.105 (24,2%) unidades productivas de similar tamaño, seguida por Córdoba con 48.687 y Santa Fe que reunía 45.464 firmas categorizadas como micro, pequeña o mediana empresa.

Cuadro 7.4: Total de MiPyMEs por provincias. Sectores y distritos principales

	Total de MiPyMEs
Buenos Aires	168.789
Capital Federal	125.105
Córdoba	48.687
Santa Fe	45.464
Mendoza	18.606
Entre Ríos	13.680
Tucumán	10.443
Resto del País	85.929
Total País	516.703

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

En lo que refiere a los diferentes sectores, la industria posee una mayor proporción de firmas grandes en relación al comercio y a los servicios. Este hecho estaría asociado a una cuestión de escala que opera en la producción de manufacturas. La estructura de costos en las actividades de transformación de bienes muestra un predominio del ratio costos fijos sobre variables, en comparación con otras actividades productivas. De allí que el criterio que prima a nivel sectorial es: mayor especialización y dimensión de la firma redunda en ganancias en términos de productividad y eficiencia. En el Cuadro 7.5 se muestra la participación de las firmas según el tamaño en los rubros industria, comercio y servicios.

Cuadro 7.5: Proporción de empresas por tamaño: Sectores seleccionados. En porcentaje sobre el total nacional. Cuarto Trimestre de 2012

Sector / Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Microempresa	48,1%	74,4%	66,6%
PyMEs	43,9%	22,9%	28,5%
Grande	8,0%	2,7%	4,9%

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Además, el sesgo hacia la mayor dimensión de las firmas en el sector industrial se confirma comparando la proporción de microempresas y de PyMEs. Mientras que en el comercio y los servicios las primeras representan el 74,4% y 66,6% respectivamente, en el rubro manufacturas las mismas ascienden al 48,1% del total. Por el lado de las pequeñas y medianas empresas, en la industria componen el 43,9% del universo empresarial, en tanto que en el comercio y los servicios se ubican

[8] Último dato disponible.

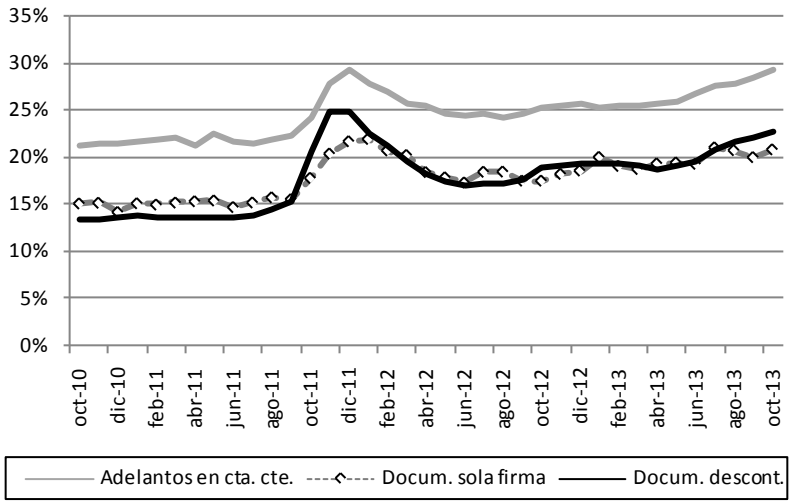
en 22,9% y 28,5% respectivamente. No obstante, si la comparación se realiza en términos absolutos, en el último trimestre del año 2012 operaban en el país 84.506 PyMEs prestadoras de servicios, 40.822 dedicadas a la comercialización de bienes y 29.344 enfocadas a la manufacturación.

7.2.2 Aspectos coyunturales

Las PyMEs atravesaron un complejo escenario de negocios en el transcurso del año 2013. A las múltiples restricciones que pesan sobre el comercio exterior[9], el restricto acceso al mercado de divisas para cancelar obligaciones[10], la creciente presión tributaria sobre el sector formal[11] y la incesante suba de costos[12] que no siempre es factible trasladar a los precios, se suma el encarecimiento en el acceso al crédito bancario[13].

En el Gráfico 7.1 se muestra la evolución de la tasa de interés aplicable a las personas jurídicas, categoría en la cual entran las PyMEs. En lo que refiere a préstamos de cortísimo plazo[14], reflejados a través de los adelantos en cuenta corriente, al mes de octubre de 2013 la tasa se ubica en el máximo valor de la serie, totalizando un 29,33% anual. Por su parte, los fondos concedidos bajo un horizonte de corto plazo[15] también muestran una tendencia creciente, aunque se ubican levemente por debajo de máximos anteriores. En el décimo mes del año 2013, las tasas aplicables a la documentación a sola firma y al descuento de valores se ubicaron en valores de 20,81% y 22,69%, respectivamente.

Gráfico 7.1: Tasas de interés nominal anual por préstamos a PyMEs



Fuente: IIE sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA).

En este marco, la suba de tasas no se configura como un hecho aislado. El mayor costo del endeudamiento acota los ya menguados márgenes de rentabilidad. Vale resaltar que la mayor proporción de las PyMEs en Argentina sólo accede a crédito bancario, o incluso a préstamos de entidades financieras, cuyo costo es muy superior al de otras alternativas institucionales y

[9] Por la aplicación del burocrático régimen de declaración jurada anticipada de exportaciones e importaciones.

[10] En términos coloquiales se alude a dicha restricción bajo el nombre de "cepo cambiario".

[11] Según diferentes estimaciones, la presión tributaria legal se ubicaría en torno al 40% a finales de 2013.

[12] Estimaciones públicas y privadas dan cuenta de un aumento en los precios del orden del 26% para 2013.

[13] A pesar de que no existen estadísticas oficiales que lo corroboren, el crédito no bancario también se ha visto encarecido por la menor posición de liquidez relativa del público y de las empresas en general.

[14] Se considera un plazo de 1 a 7 días.

[15] Se considera un plazo de 30 a 180 días.

con mayor grado de respaldo. En lo que respecta al financiamiento de inversiones productivas, aproximadamente el 50% de las PyMEs en Argentina utiliza recursos propios obtenidos a partir del flujo de fondos que genera la firma para la ejecución de las mismas.

A mediados de 2012 y en un contexto de tasas razonablemente más bajas que las registradas durante el cuarto trimestre de 2011, el BCRA estableció la "línea de créditos para la inversión productiva". A través de la misma, las entidades financieras cuyo monto de depósitos fuese igual o superior al 1% del total del sistema, deberían prestar, como mínimo, el 5% del promedio de sus depósitos, a una tasa máxima del 15%. Además, el 50% de dicho monto debía tener como destino a empresas MiPyMes. Cabe resaltar que no se trató de una iniciativa aislada, sino que el primer tramo correspondió al segundo semestre de 2012, extendiéndose en su aplicación en ambos semestres del 2013.

Si bien la medida tuvo cierto éxito relativo abaratando el acceso al crédito de firmas de pequeña dimensión, aquellas que no pudieron acceder a las líneas establecidas por los bancos se enfrentaron a un escenario aún más complejo. Principalmente se trata de firmas con baja integración de capital, alta proporción de activos intangibles y/o empresas que operan en condiciones de informalidad. Además, el elevado costo del dinero no es la única razón por la cual las MiPyMEs no solicitan acceso a nuevos créditos. Según la Fundación Observatorio PyME, sólo el 15% de las pequeñas y medianas empresas industriales argentinas requirió fondos provenientes de la "línea de crédito para la inversión productiva".

Por otra parte, según la encuesta de expectativas[16] realizada a los empresarios pyme que asistieron al coloquio de IDEA en 2013, el 31% incrementó sus beneficios durante el primer semestre del año, en comparación con igual período de 2012. En contraposición, el 69% restante mantuvo (35%) o vio disminuir (34%) sus márgenes netos. Además, el 38% de los consultados afirmaba en aquel entonces que la actividad económica de su empresa sería peor durante el segundo semestre, mientras que un 31% consideraba que se mantendría igual e idéntico porcentaje que mejoraría.

En la misma línea, según un relevamiento realizado por la consultora PwC Argentina[17], sólo el 24% de los encuestados aseveró que durante el primer semestre de 2013 su empresa tuvo mejores resultados que en el segundo semestre de 2012. Por el contrario, el 31% consideró que estuvieron en niveles similares a los presentados en el semestre inmediato anterior, y el 45% restante registró una merma.

Los temas de agenda que más preocupaciones suscitaban en el corto plazo entre los empresarios consultados por PwC son: las restricciones cambiarias y aduaneras, el acceso al crédito y el aumento de costos internos. La demanda de los hombres de negocio apunta a dotar de mayor claridad a la administración del comercio exterior, mejorar las condiciones de acceso al financiamiento tanto en monto como en plazo, y facilitar las relaciones con socios comerciales incrementando la competitividad sistémica de la economía. Como una cuestión de mediano y largo plazo, la búsqueda de nuevos mercados y la mayor inserción internacional son las estrategias elegidas por el 70% de los consultados en lo que respecta a los desafíos venideros. Esto último está estrechamente vinculado al abordaje de los procesos productivos y la búsqueda permanente de mejoras, acompañado por una reducción en los costos reales de las firmas.

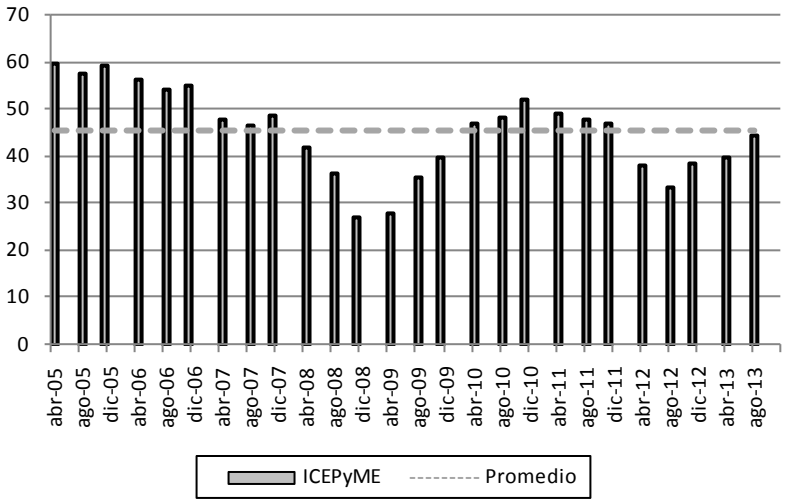
Pero la cuestión de las bajas expectativas por parte de los empresarios PyME no es nueva. Desde abril de 2012, el Índice de Confianza Empresaria PyME (ICEPyME[18]) se encuentra por debajo del promedio de los últimos nueve años. Sin embargo, desde el tercer cuatrimestre de dicho año muestra una clara tendencia alcista, dando cuenta de una mejora en las proyecciones basadas en un mayor nivel de actividad. En el Gráfico 7.2 se muestra la evolución del ICEPyME desde 2005.

[16] Encuesta de expectativas a ejecutivos PyME realizada por la consultora D'Alessio Irol para IDEA. Agosto de 2013

[17] "5 minutos para crear valor", PwC Argentina. 1º encuesta a PyMEs de PwC Argentina, septiembre de 2013.

[18] Indicador que releva las expectativas de las pequeñas y medianas empresas, principalmente industriales, y que lleva a cabo la Fundación Observatorio PyME.

Gráfico 7.2: Índice de confianza empresaria PyME. Valores: mín.=0 máx.=100



Fuente: IIE sobre la base de Fundación Observatorio PyME (FOP).

En tanto y en cuanto no se produzcan correcciones en el diseño y la ejecución de la política económica, es improbable que se observe una mejora sustanciosa en la situación actual de las PyMEs. Por caso, el 60% de los empresarios PyME consultados en IDEA 2013 preveía una caída en la rentabilidad durante el segundo semestre del año, y para 2014. Mientras que, sólo el 10% expresó que su márgenes netos esperados aumentarían en forma moderada.

Ahora bien, puesto que la macroeconomía es un factor exógeno en el entorno de negocios de una PyME, los aspectos microeconómicos cobran especial relevancia. En este sentido, casi 950 empresas participaron del programa "Expertos PyME" que lleva a cabo el Ministerio de Industria a través de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Por intermedio del mismo, las firmas acceden a asesoramiento gratuito de un profesional idóneo en diversas áreas tales como: comercialización, producción, administración y finanzas, calidad, recursos humanos, seguridad e higiene, entre otras.

La ausencia de un gerenciamiento orientado hacia la profesionalización en todas las áreas de la empresa puede constituirse en un factor capaz de dejar a la firma fuera de mercado. Existen en Argentina numerosas propuestas, tanto desde la esfera pública como de la privada, para asistir técnicamente y en diversas áreas al conglomerado empresarial. Las firmas capaces de capitalizar dichas oportunidades generan ventajas competitivas en relación a su entorno y poseen una mayor probabilidad de sostener el crecimiento, prolongando su supervivencia a lo largo del tiempo.

7.2.3 PyMEs en la provincia de Córdoba

Al cuarto trimestre del año 2012, operaban en la provincia de Córdoba 62.631 firmas. Sin embargo, la composición sectorial difiere ligeramente con la observada a nivel nacional en igual período. En el Cuadro 7.6 se muestra la participación sectorial de las empresas cordobesas por sector económico.

Cuadro 7.6: Proporción de empresas por sector de actividad en la provincia de Córdoba. Cuarto trimestre de 2012

Rama de actividad	% sobre el Total
Servicios	43,4%
Comercio	27,6%
Agricultura, Ganadería y Pesca	15,2%
Industria	9,6%
Construcción	3,5%
Electricidad, Gas y Agua	0,4%
Minería y Petróleo	0,2%

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Por las características propias de la Región Centro[19] del país, el sector agropecuario adquiere un mayor protagonismo. Mientras que el 15,2% de las empresas radicadas en la provincia de Córdoba pertenece al sector agrícola-ganadero-pesquero, a nivel nacional dicha cifra se ubicó en el orden del 10,9%[20]. En cambio, la participación de firmas pertenecientes a los sectores servicios, industria y construcción es ligeramente menor, 3% en el caso de los primeros y 1% inferior para los dos últimos.

En lo que respecta al tamaño de las diferentes unidades productivas, Córdoba muestra un ligero sesgo hacia las MiPyMEs en comparación con el promedio de los demás distritos. Mientras que a nivel país el 95,5% de las empresas pertenecientes a los sectores económicos principales[21] se encuentra en dicha categoría, en la provincia de Córdoba el porcentaje asciende al 96,4%.

Más aún, a nivel país las microempresas representan el 66,9% del total de firmas, a la vez que en la provincia de Córdoba dicho porcentaje asciende al 71,9%. Este hecho está directamente asociado al "espíritu emprendedor" que caracteriza a la población cordobesa, confirmado por la mayor cantidad de firmas, por ejemplo, en relación a Santa Fe, que posee una población similar en tamaño y una menor cantidad de empresas, tanto a nivel total como medido por cantidad de habitantes.

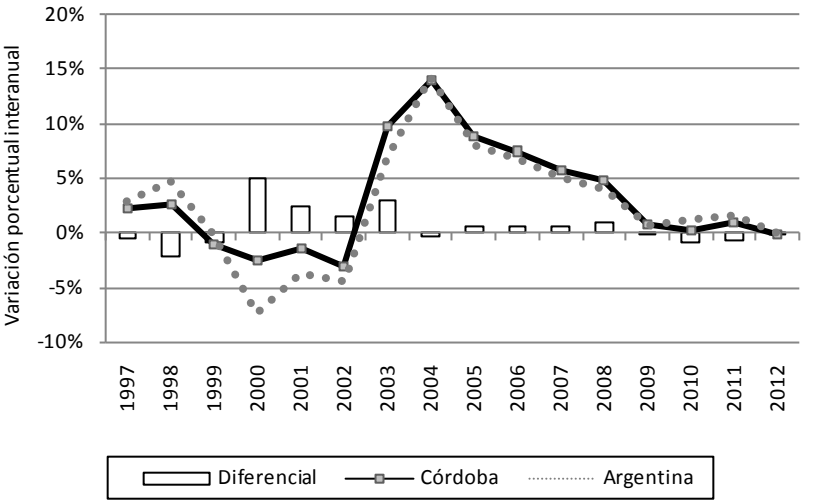
Otro hecho que destaca a la provincia de Córdoba en relación al total nacional es la tasa de creación de empresas. Entre 1997 y 2012 la tasa neta de creación de empresas fue 0,6% superior a la media nacional, en promedio. Esto se refleja en el Gráfico 7.3 a continuación.

[19] Comprendida por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

[20] Ver cuarta columna del Cuadro 7.1.

[21] Esta categoría incluye a los sectores industrial, comercial y de servicios.

Gráfico 7.3: Tasa neta de creación de empresas entre 1997 y 2012



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Si bien las tendencias descriptas por las series nacional y provincial son similares, entre 1999 y 2002 la mortandad de firmas en Argentina fue superior a la registrada en la provincia de Córdoba. Además, y tras la salida de la crisis de la convertibilidad, la creación de nuevas empresas también fue superior en el distrito mediterráneo en relación al total de provincias argentinas.

En lo que refiere a la dimensión de las firmas a nivel intersectorial, en la provincia de Córdoba se observa un predominio de firmas pequeñas y medianas en el sector industrial con relación al comercio y a los servicios. También se confirma una mayor cantidad de microempresas provinciales en cada uno de los sectores con relación a la participación de las mismas a nivel nacional[22]. Dicha información se refleja a continuación en el Cuadro 7.7.

Cuadro 7.7: Proporción de empresas por tamaño: Sectores seleccionados. Cuarto Trimestre de 2012. Provincia de Córdoba

Sector / Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Microempresa	53,8%	76,3%	71,9%
PyMEs	39,4%	21,1%	24,5%
Grande	6,8%	2,6%	3,6%

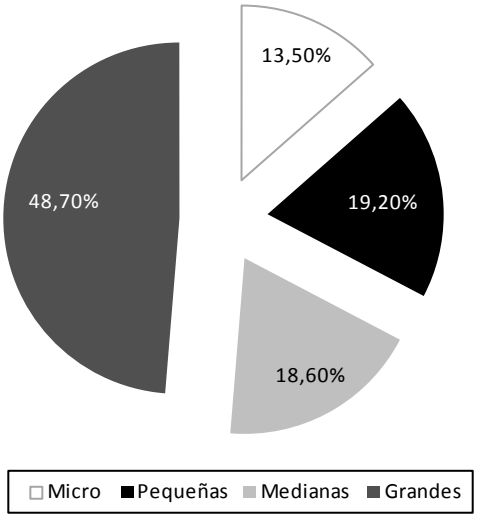
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Los datos exhibidos en el Cuadro 7.7 precedente confirman la presencia de las cuestiones de escala en el sector manufacturero cordobés, como así también el sesgo hacia organizaciones productivas de menor envergadura que la media nacional. Ello no necesariamente implica que exista menor concentración de mercado, pues no están disponibles los datos de facturación por grupo de empresas para confirmarlo. No obstante, la mayor existencia de firmas de menor dimensión serían indicios en tal sentido.

Por otro lado, en el año 2012 la provincia de Córdoba contaba con un total de 518.946 trabajadores registrados en el sector privado. Por su parte, el empleo registrado en MiPyMEs como proporción del total de trabajadores registrados en la provincia de Córdoba presenta un ratio ligeramente superior al observado a nivel nacional, 51,3% frente a 50,0%.

[22] Ver comparación entre los Cuadros 7.5 y 7.6

Gráfico 7.4: Empleo registrado en la provincia de Córdoba según tamaño de firma. Año 2012



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

En el Gráfico 7.4 precedente se muestra la proporción de empleados por tamaño de firma sobre el empleo total en Córdoba. El 51,3% correspondiente a las MiPyMEs está compuesto por un 18,6% empleado en empresas medianas, un 19,2% en pequeñas y el 13,5% restante, desarrolla sus actividades en microempresas.

En resumen, las MiPyMEs cordobesas se encuentran en un contexto similar al de sus homónimas en el resto del país, pero presentan una serie de características propias que podrían sintetizarse en tres. En primera instancia, están ligeramente sesgadas hacia actividades primarias (agricultura, pesca, ganadería). En segundo lugar, tienen una participación proporcionalmente menor dentro del universo de empresas, es decir la actividad económica está más atomizada. Finalmente, pesan más en la contratación de mano de obra que el promedio nacional, jugando un rol más significativo en términos del entramado socio-económico en el cual se desempeñan.

7.3 La problemática específica de la PyME en Argentina

En el apartado 7.2.1 se describieron algunas cuestiones coyunturales que afectan a las PyMEs argentinas en la actualidad. No obstante, la política económica en el país ha planteado diversos inconvenientes para las firmas de menor escala[23] a lo largo de los últimos treinta años. La suba de costos internos, la elevada presión fiscal y la dificultad de acceder a crédito en condiciones razonables son algunas de las barreras más significativas. También cabría sumar la baja expansión en el nivel de actividad, un mercado laboral rígido y expulsivo, la carencia de profesionales en áreas estratégicas, y un entramado social débil signado por episodios de pobreza y marginalidad recurrentes.

7.3.1 Amenazas del entorno

Si bien las políticas públicas son en parte responsables por esta situación, y no han sabido dar respuesta a los múltiples interrogantes que plantea el escenario global, los déficits estructurales que enfrenta el país también juegan un rol preponderante. En lo que refiere a infraestructura, el bajo desarrollo de la red ferroviaria, el mal uso de los cauces fluviales, un alto grado de congestión y deterioro de rutas y caminos, son factores que reducen la competitividad encareciendo el traslado de bienes[24]. En este sentido, y con el paso de los años, se hace cada vez más imperiosa la necesidad de

[23] Y al sector privado en general, pero las MiPyMEs los sufren en mayor medida por disponer de menor cantidad y calidad de recursos para enfrentar los desafíos que se les presentan.

[24] Dichos aspectos se encuentran desarrollados en profundidad el capítulo 5 de "El Balance de la Economía Argentina 2010", y en el capítulo 2 de "El Balance de la Economía Argentina 2011".

reforzar la inversión en esta materia. Ampliar la conectividad entre las diferentes regiones del país es un prerrequisito para poder incrementar el grado de asociación del sector privado, y establecer vínculos estrechos entre los procesos productivos y el desarrollo de las cadenas de valor.

Una de las principales demandas de las unidades económicas de menor tamaño es avanzar en torno a la coordinación público-privada. La vinculación entre los diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) y los sectores productivos no puede estar ajena a las necesidades que enfrentan las MiPyMEs en Argentina. Máxime, sabiendo que el sector no siempre cuenta con entidades que las representen en los ámbitos institucionales dispuesto a tales fines.

Recuadro 7.1: El rol de la red de agencias de desarrollo productivo

La red de agencias de desarrollo productivo[25], creada por el Ministerio de Industria de la Nación, es una plataforma institucional de gestión, información y soporte que contempla la visión local, promueve y facilita la vinculación con las PyMEs y las instituciones locales y regionales vinculadas al sector.

En ese marco, la SePyME establece una serie de beneficios a los que pueden acceder las firmas vinculándose con dichas agencias. Entre ellos, asistencia respecto al uso de instrumentos financieros y no financieros, vínculos y contactos con empresarios del sector privado, acceso a canales de transferencia tecnológica y la asistencia para la conformación de alianzas estratégicas.

Cuadro 7.8: Agencias de Desarrollo Productivo por Regiones. Año 2013

Región	Total de agencias
Noroeste argentino (NOA)	5
Noreste argentino (NEA)	10
Nuevo Cuyo	4
Centro	16
Pampeana	19
Patagónica	14
Total País	68

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Industria de la Nación.

El Cuadro 7.8 muestra la cantidad de agencias por regiones, según el criterio de regionalización adoptado por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE)[26]. Las regiones que cuentan con mayor cantidad de agencias a disposición del sector privado local son la pampeana, centro y patagónica. Entre las tres regiones, compuestas por once provincias, acumulan el 72% del total. En contraposición, el NEA, el NOA y Nuevo Cuyo (que agrupan trece provincias) disponen del 28% restante de las agencias de desarrollo. Es decir, se nota una clara disparidad en la regionalización de la política de apoyo implementada por SePyME.

Por su parte, la provincia de Córdoba cuenta con tres agencias de desarrollo productivo:

- Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC)
- Fundación para el Desarrollo Local de la Ciudad de Bell Ville "Leilo Lambertini"
- Fundación Río Cuarto para el Desarrollo Local y Regional

Por otra parte, la estrategia tanto del sector público como del privado en el contexto de la globalización es sumamente importante. En la medida en que ambos opten por una visión con-

[25] Para más información sobre la red visitar la página web: http://www.industria.gob.ar/red-de-agencias/.

[26] NOA: Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán; NEA: Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones; Nuevo Cuyo: La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis; Centro: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos; Pampeana: Buenos Aires, Capital Federal, La Pampa; Patagónica: Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

junta de inserción internacional y trabajen en pos de incrementar la competitividad, acceder a nuevos mercados, promover la innovación y aumentar la productividad, el entramado productivo PyME será más sólido y dinámico. En cambio, si la estrategia consiste en cerrarse a los flujos de bienes y servicios, a la transferencia del conocimiento, a la incorporación de nuevas tecnologías y a la vinculación productiva, los resultados sobre el universo MiPyME pueden resultar sumamente negativos.

Argentina tiene una larga tradición intervencionista en el comercio exterior, que si bien en ciertos casos resulta necesaria para alcanzar objetivos de empleo de recursos, en el largo plazo impide el desarrollo de nuevas unidades de negocio. Más aún, en un contexto global en el cual la información fluye en tiempo real, y muchas actividades productivas se basan en el conocimiento y el capital humano. Generar las condiciones para la apertura económica en un escenario competitivo es un aspecto central del proceso de desarrollo en las economías modernas.

A pesar de los esfuerzos que viene realizando la Organización Mundial del Comercio, en numerosos países del mundo se aplican barreras arancelarias y para-arancelarias. El creciente proteccionismo, bajo la forma de asociaciones de libre comercio regionales, ha derivado en que muchos países incrementen alícuotas al comercio exterior, o bien impongan cupos a la importación. Las MiPyMEs están cada vez más expuestas a vaivenes en la comercialización de productos con el resto del mundo. El cambio permanente en las disposiciones que pesan sobre la importación y la exportación de bienes y servicios es una amenaza difícil de sortear para muchas PyMEs, que ante cualquier medida aislada alrededor del mundo puede quedar fuera de mercado y poner en riesgo su subsistencia.

7.3.2 Debilidades de las firmas

Uno de los rasgos característicos de buena parte de las PyMEs argentinas, y latinoamericanas en general, es que presentan una importante carencia en el conocimiento de técnicas modernas de gestión. La importancia de planificar en forma estratégica, la orientación hacia los resultados, la medición del desempeño y la búsqueda permanente de la innovación, no han sido aún plenamente incorporadas.

La experiencia, la información interna y el conocimiento propio del empresario PyME son susceptibles de ser aprovechados en mayor medida, en tanto y en cuanto los mismos sean sistematizados. De otra forma, la racionalidad da paso a la mera intuición y se genera una desventaja clave frente a otras organizaciones que se valen de herramientas de gestión. A pesar de que la intuición posee un rol protagónico en las firmas de menor escala, es incapaz de resolver en forma generalizada los desafíos que el entorno genera.

Entre los aspectos positivos de la sistematización, cabe resaltar que permite potenciar el conocimiento de los mercados, tanto de insumos como de productos. La estimación de la demanda a través de preferencias declaradas de los consumidores, el mayor conocimiento de los recursos humanos disponibles y la ampliación de los canales de comunicación, son claros ejemplos de la reducción de costos por medio de protocolos de gestión. Además, su uso no se encuentra condicionado por factores de escala, pues son de simple ejecución y el acceso a los mismos es relativamente económico. En cambio, la tercerización de dichas tareas posee un costo, en general, más elevado al de capacitar al personal y adaptar la organización a los mismos, sin el consecuente beneficio de poseer recursos humanos con mayor formación y una organización más flexible.

La incomprensión del entorno y la presencia de incertidumbre elevada son el resultado de no disponer de la información adecuada al momento de tomar decisiones. Si bien el riesgo es un componente intrínseco de la actividad empresarial, el mismo puede mensurarse y orientar el proceso decisorio (Hanna, Gutter, & Fan, 2001). No sólo las ciencias naturales y el sector financiero reconocen como propia esta práctica. Aún prescindiendo del proceso formal, ya se

registran ligeros avances en la medición del riesgo de la ejecución de actividades, con su posible impacto en la estructura económica, financiera y organizacional de las PyMEs.

Un método conocido, aunque no por ello menos eficaz a la hora de mitigar el riesgo organizacional, es la aplicación de estándares de calidad, y su posterior certificación[27]. Sin importar la calidad de un producto, en la medida en que el mismo cuente con avales de organismos reconocidos, tiene mejores posibilidades de insertarse en los mercados externos (Ionita; et. al., 2009). Además, la certificación opera como una especie de garantía tanto para proveedores como así también para clientes. En aquellas empresas cuya estrategia de diferenciación se encuentra asociada a la calidad por sobre el precio, se hace imprescindible la estandarización. En el caso de las PyMEs argentinas, la certificación es uno de los temas pendientes de la agenda.

La idiosincrasia también es un aspecto relevante a la hora de comprender el funcionamiento de una firma. Puesto que en Argentina buena parte de las PyMEs son empresas familiares, es posible identificar algunas características comunes entre ellas. Por empezar, son la columna vertebral del sistema productivo y representan aproximadamente el 45% del Producto Bruto Interno en nuestro país. Además, pertenecen a los más diversos sectores de la actividad económica. Pueden encontrarse ejemplos de empresas familiares en el sector bancario, farmacéutico, supermercadista, molinería, construcción, entre varios más.

Sin embargo, algunos problemas recurrentes que se presentan en las empresas familiares son de difícil resolución. Entre los más salientes se destacan: indisponibilidad de capital, relaciones humanas tensas, no disociación entre objetivos empresariales y familiares y un profundo sesgo hacia el aislamiento (Perotto, Burin, Ferro, Heras, & Pologna, 2000). En numerosas ocasiones, la capacidad personal del empresario, o bien de la empresa familiar, resulta insuficiente para encarar el proceso de expansión de la firma. Las redes de vinculación juegan un rol clave en este sentido.

En la medida en que la empresa se cierre a la articulación con colegas e instituciones, las restricciones operativas se agudizan representando un escollo difícil de sortear. La interacción entre los agentes de dirección de las firmas permite la socialización del conocimiento técnico, el intercambio de experiencias y la difusión de información (Perotto, Burin, Ferro, Heras, & Pologna, 2000). Comprender las dimensiones de la firma desde una perspectiva de conjunto implica necesariamente dejar de lado paradigmas tradicionales arraigados en la conciencia de los empresarios familiares, en particular de los que dirigen PyMEs.

7.4 Lineamientos para una gestión innovativa en las PyMEs argentinas

Desde finales del siglo pasado, y en lo transcurrido del corriente, emergió un proceso conocido mundialmente como "la tercera revolución industrial". La incorporación del conocimiento, la innovación y la difusión del uso productivo de la tecnología, se configuran como elementos centrales en los procesos de crecimiento y desarrollo económico (OCDE & CEPAL, 2012). En este escenario, las PyMEs enfrentan un conjunto de restricciones que incrementan las brechas de productividad con empresas de mayor tamaño.

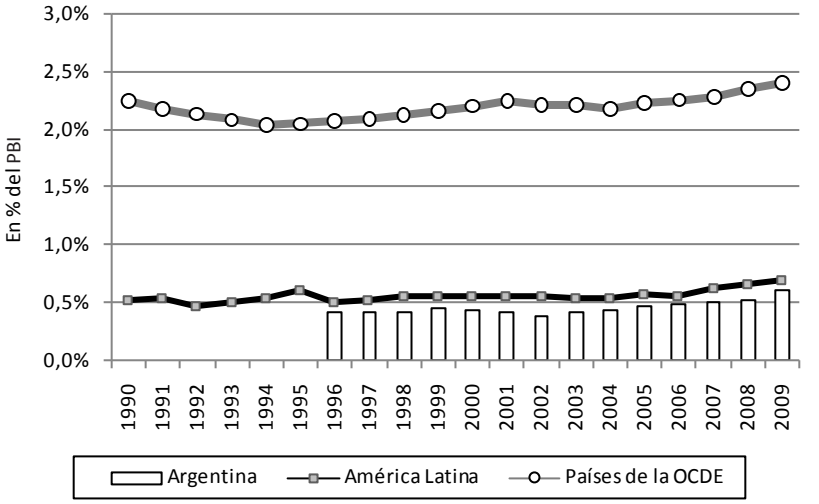
Para hacer frente al nuevo paradigma, no basta con políticas públicas orientadas a la innovación, aunque son un elemento central en los países más adelantados en la materia. Las conductas microeconómicas en materia de innovación son iguales o más importantes que las condiciones macroeconómicas que presenta el entorno. Enfrentar los desafíos que supone un proceso de innovación e identificar oportunidades no es una tarea sencilla. Sin embargo, avances en este sentido contribuyen a acelerar el crecimiento, dar saltos de productividad, generar empleos de calidad, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la distribución del ingreso (OCDE & CEPAL, 2012).

[27] El organismo encargado de la certificación de calidad en Argentina se denomina Instituto Argentino de Normalización y Certificación, comúnmente conocido por sus siglas IRAM.

7.4.1 La situación actual

En el caso de América Latina, y de Argentina en particular, los esfuerzos realizados en materia de investigación y desarrollo aún son sumamente incipientes. En el año 2009, los países miembros de la OCDE invertían el 2,4% del PBI en dicho rubro, en tanto que el promedio latinoamericano ascendió a 0,7%. En el caso de Argentina dicho cociente fue aún más bajo. En 2009, las erogaciones en concepto de I+D en el país se ubicaron en torno al 0,6% del PBI[28].

Gráfico 7.5: Inversión en Investigación y Desarrollo (I+D). Año 2009



Fuente: IIE sobre la base de OCDE y Banco Mundial.

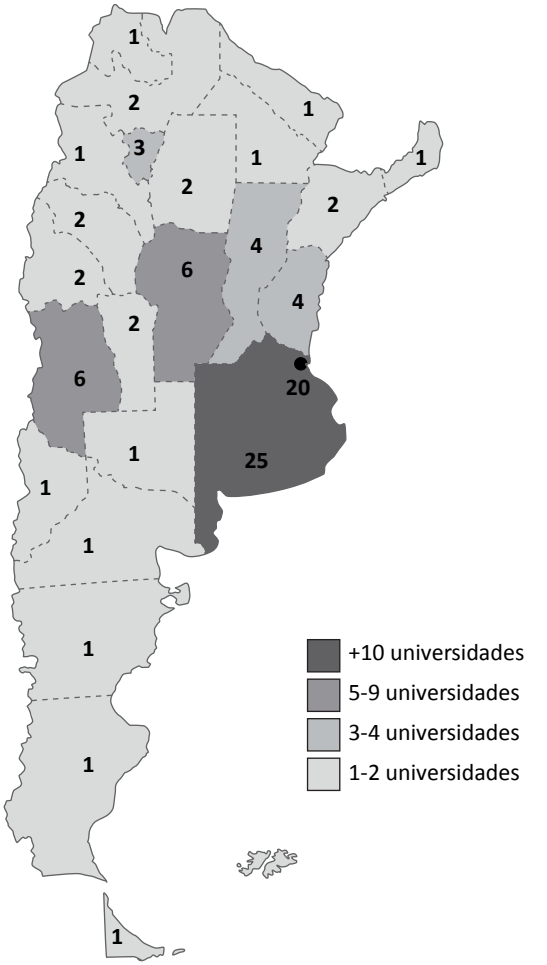
Vale destacar, como se ve en el Gráfico 7.5 precedente, que en todos los años comprendidos en el período 1996-2009 la inversión en I+D en Argentina fue ligeramente inferior al promedio de América Latina en su conjunto. Esto es una señal de alerta, puesto que en la medida en que no se destinen recursos para llevar a cabo nuevos procesos productivos e incorporar tecnología moderna, las tasas de crecimiento futuras serán sustancialmente menores.

Además de los escasos recursos materiales dedicados a los fines de investigación[29], la oferta de conocimiento científico-tecnológico no ha acompañado el crecimiento económico reciente en el país. Además, existe una fuerte concentración en los grandes centros urbanos en lo que respecta a las carreras ofrecidas. En el Mapa 7.2 se muestra la distribución de los centros universitarios tanto de gestión pública como privada a lo largo de todo el país.

[28] Según el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación en 2012 dicho indicador ascendió a 0,65%.

[29] Tanto desde la esfera pública como de la privada.

Mapa 7.2: Universidades Nacionales y Provinciales de gestión pública y privada por provincia. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación.

De las 92 universidades que dictan carreras de grado en Argentina, 45 se encuentran radicadas en Capital Federal (20) y la Provincia de Buenos Aires (25). Es decir, aproximadamente el 50% de los centros educativos del mayor nivel educativo tiene su área de influencia en el área metropolitana. Además, las provincias que le siguen en este rubro son Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos, todas ellas en la región central del país a excepción de la provincia cuyana. De tal forma, el 64% de las universidades se encuentra próximo a los principales distritos poblacionales del país, generando además una migración considerable de estudiantes provenientes de otras provincias y del interior de las mismas hacia los centros urbanos más poblados del país.

Por otra parte, el sesgo hacia carreras humanistas[30] aleja las líneas de investigación actuales del entramado productivo imperante en el país, en especial del que conforman las pequeñas y medianas empresas. En el Cuadro 7.9 se muestra la cantidad de estudiantes y egresados universitarios en las diez disciplinas más concurridas durante el año 2011.

[30] Según el Anuario 2011 de la Educación Universitaria Argentina del Ministerio de Educación de la Nación, sólo el 6% de los estudiantes del sistema universitario optó por una carrera de ingeniería. Además, sólo se reciben por año el 4,5% del total de estudiantes de la carrera.

Cuadro 7.9: Principales carreras universitarias de gestión pública y privada. Año 2011

Carreras	Estudiantes	Egresados	Egresados / Estudiantes
Economía y Administración	339.853	21.120	6,2%
Derecho	211.933	13.548	6,4%
Auxiliares de la Medicina	118.847	13.884	11,7%
Arquitectura	118.122	6.075	5,1%
Ingeniería	101.052	4.553	4,5%
Psicología	95.030	5.643	5,9%
Informática	84.699	4.219	5,0%
Educación	83.653	5.151	6,2%
Medicina	74.674	5.011	6,7%
Ciencias de la Información	63.090	3.630	5,8%

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación.

Tres de las diez carreras más elegidas en el sistema universitario argentino pertenecen al ámbito de las Ciencias Sociales. Economía y Administración, Derecho y Ciencias de la Información son algunas de las más preferidas por los estudiantes de nivel superior, siendo las dos primeras las más elegidas. Por su parte, en lo que refiere a las Ciencias de la Salud, además de presentar dos de las disciplinas más concurridas (Medicina y Auxiliares de Medicina), poseen una tasa de egreso muy superior al promedio del resto del sistema universitario nacional.

A pesar de que las carreras relacionadas con las Ciencias Aplicadas también son muy concurridas, en especial Arquitectura e Ingeniería, las mismas presentan una muy baja tasa de egreso en relación al resto de las carreras. Junto con Informática, Ingeniería es el área en la cual los estudiantes muestran mayores dificultades para completar su formación superior, generando un importante déficit de profesionales especializados en dicha área. Este hecho impacta en forma directa en la actividad de numerosos sectores de la economía que requieren de dichos profesionales, imponiéndoles un techo de crecimiento muy bajo, y frenando la capacidad de alcanzar altos grados de innovación productiva de muchas ramas de actividad.

Algunos sectores de gran potencialidad y que han podido sortear, al menos en forma parcial, la escasez de recursos humanos son: tecnología nuclear y espacial, biotecnología, software y servicios informáticos, farmacia, bioquímica, alimentación y tratamiento de residuos. No obstante, las empresas PyME que pertenecen a los mismos son relativamente pocas y su supervivencia está asociada al patrón de especialización que logren formar. Un aspecto clave para la integración en cadenas de valor globales es generar permanentes mejoras en los procesos y los productos de forma de atender mercados más demandantes de valor agregado.

7.4.2 Líneas de acción en el marco de una estrategia colectiva

El entorno en el que se encuentran inmersas las empresas juega un rol decisivo en la conducta estratégica de las mismas. A pesar de ello, las mayores implicancias vienen dadas por la vinculación entre los diferentes actores y el sistema nacional de innovación (OCDE & CEPAL, 2012). Dicho concepto alude a todos los elementos que contribuyen al desarrollo, introducción, difusión y uso de innovaciones (Lundvall, 1992).

Por caso, cuando la generación del conocimiento se produce en el seno de la propia empresa, cobra vital importancia la transformación del mismo en capacidades internas y perdurables. En la medida en que el proceso sufra una suerte de retroalimentación permanente, los esfuerzos realizados en pos de incrementar la innovación rendirán mayores frutos.

El desafío principal al que asisten las PyMEs es desarrollar una conducta innovadora que no responda a un criterio defensivo frente a los avances de las firmas de mayor tamaño. Los esfuerzos aislados, de carácter informal y que no surgen de un esquema planificado tienen menor porcentaje de éxito. Por el contrario, cuando la estrategia se inserta dentro de un esquema global, con acciones coordinadas y en la consecución de un objetivo compartido, los resultados tienden a ser más significativos.

Por su parte, los centros de investigación y las universidades deberían ocupar el rol de facilitadores de los recursos humanos, de las instalaciones y del know how[31]. Pero el foco de los desarrollos tiene que estar orientado hacia la puesta en valor de los procesos productivos y no simplemente abocarse a meras formalidades académicas. Ello no implica dejar de lado la rigurosidad ni renunciar a la investigación teórica o de frontera. Muy por el contrario, el desafío es hacer susceptible de realización material los desarrollos científicos. En ese marco, la contraprestación del sector académico debería estar íntimamente vinculada a los beneficios futuros generados a partir de los nuevos proyectos (ONCTIP, 2006). De esa forma se alinearían las expectativas tanto de privados entre sí, como así también los beneficios sociales netos derivados de los proyectos.

Las unidades de vinculación tecnológica (UVT) que operan en Argentina fueron diseñadas a los fines de intermediar entre la producción científico/tecnológica y el sector empresarial. A pesar de que a través de ellas se han conseguido numerosos avances en la puesta en valor de ideas científicas innovadoras, los avances en materia de patentamientos de nuevos desarrollos aún son una deuda pendiente de dichas entidades.

Recuadro 7.2: El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva de la Nación presentó a lo largo del año 2013 los lineamientos generales y el estado de avance del Plan Argentina Innovadora 2020. El mismo aspira a crear las condiciones para que la ciencia, la tecnología y la innovación sean impulsoras de un salto cualitativo en materia de desarrollo social y económico.

Desde la perspectiva estratégica el plan se centra en dos cuestiones principales:

- Contribuir significativamente al aumento de la productividad, que se reconoce como uno de los déficits principales de la economía doméstica
- Fortalecer el patrón de especialización productiva e inserción global del país

Sobre este último punto, los esfuerzos se orientan hacia tres tipos de acciones diferentes. En primer lugar, respecto de las actividades que actualmente se desarrollan en el país, mejorar el diseño y la calidad de los bienes y servicios junto con la incorporación de conocimiento y tecnología. En segundo lugar, la diversificación hacia aquellas ramas intensivas en el uso del conocimiento y la aplicación de la tecnología, que aún se encuentran en un estado incipiente de desarrollo. Finalmente, contempla también "escalar" posiciones en tramas globales de innovación.

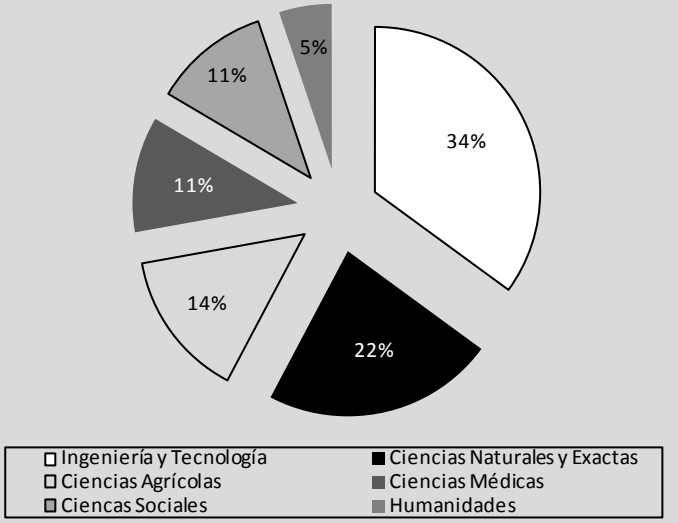
Partiendo de la base que las políticas e instituciones en ciencia, tecnología e innovación configuran un sistema en desarrollo, resalta la necesidad de avanzar en la articulación y coordinación institucional, como así también en la implementación de políticas diferenciales.

Los sectores que ya eran sujeto de políticas activas de innovación, definidos en el Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010, permanecieron bajo el radar del nuevo esquema. Entre ellos se destacan: la agroindustria, las tecnologías de la información y las comunicaciones,

[31] La expresión know how representa el saber cómo llevar adelante una investigación y aportar la perspectiva teórica y técnica que de sustento a los procesos innovadores a ejecutar.

la biotecnología, la nanotecnología y la energía. Muchos de ellos, se encuentran asociados a las ciencias naturales y exactas y a la tecnología, precisamente los sectores que mayor proporción de inversión en I+D recibieron a lo largo de los años en los cuales permaneció vigente dicho plan. En el Gráfico 7.6 se muestra la participación sectorial de la inversión en I+D según la disciplina científica.

Gráfico 7.6: Inversión en I+D por disciplina científica. Promedio 2006-2009



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación (MinCyT).

El nuevo plan no incorporó muchos más sectores. Sólo el medioambiente, la industria y la salud se erigieron como ejes temáticos novedosos. El cambio más significativo en este nuevo instrumento se debió al desarrollo conceptual de los Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE). Los mismos son parte central de la estrategia de focalización del plan. A partir de la identificación de oportunidades en entornos territoriales específicos, se busca articular tecnologías de propósito general (TPG) con sectores productivos de bienes y servicios, conformando los NSPE antes mencionados.

Por su parte, la estrategia desplegada desde el sector público nacional, y acompañada por muchas jurisdicciones provinciales, consiste en valerse de las herramientas que otorga el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCyT) en el marco del plan estratégico vigente para el período 2012-2015.

En el caso de la provincia de Córdoba, el foco ha sido puesto en las siguientes actividades dentro de cada uno de los respectivos NSPE:

- Sector Agro-industria: procesamiento de alimentos y producción animal tradicional.
- Sector Ambiente y Desarrollo Sustentable: recursos hídricos, reciclado de distintas corrientes de residuos y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Sector Desarrollo Social: hábitat.
- Sector Energía: uso racional de la energía.
- Sector Industria: autopartes, componentes electrónicos y equipamiento médico.

7.5 Consideraciones finales

Según datos oficiales, a fines del año 2012 operaron en condiciones formales en Argentina más de 640.000 firmas, de las cuales al menos 610.000 serían MiPyMEs. No obstante, si se incluyeran los establecimientos no registrados dicha cifra podría ascender a casi 800.000 empresas. Un rasgo característico de las MiPyMEs en el país es que presentan un fuerte grado de concentración, tanto territorial como económica. Territorial en el sentido de que casi el 80% de las MiPyMEs argentinas opera en las cinco provincias más densamente pobladas del país. Económico, puesto que algo menos del 85% de las micro, pequeñas y medianas empresas realizan su actividad dentro del sector servicios, comercio o industria.

La provincia de Córdoba en particular presenta dos características salientes. Por un lado, un notable sesgo pro-PyME, que se refleja en la mayor participación relativa de las empresas con menores ventas y niveles de ocupación en el entramado empresarial. Por otro lado, una dinámica de creación de empresas mayor a la registrada a nivel nacional durante los últimos quince años. Además, tuvo un desempeño relativo superior al del resto de las provincias de la Región Centro, destacándose en este aspecto.

La coyuntura económica afecta en gran medida a las firmas de menor escala. La creciente presión tributaria, la persistente suba de costos y las restricciones al comercio exterior son algunos de los problemas que vienen aquejando a las PyMEs hace ya tiempo. Sin embargo, durante 2013 se sumó el encarecimiento en el acceso al endeudamiento. Ello podría traer aparejado complicaciones desde la óptica financiera, puesto que la tendencia para el año próximo es que las tasas y el costo de financiar la actividad privada continúen aumentando. Además, las expectativas de los empresarios del sector lucen sumamente desfavorables desde el segundo trimestre del 2013, y aún peor de cara a 2014.

El entorno en el cual están inmersas las PyMEs argentinas no es neutral para su actividad. Los crecientes déficits en materia de infraestructura que presenta el país, operan como una férrea restricción a las posibilidades de expansión y crecimiento. Entre los cauces de acción a establecer podría ser avanzar en la coordinación público-privada en la materia, por intermedio de las Agencias de Desarrollo Productivo.

Pero no sólo el entorno plantea vicisitudes para las pequeñas y medianas empresas. Dentro de las propias organizaciones se presentan un conjunto de factores que ponen en riesgo su operatoria, rentabilidad y desarrollo. Vale destacar: déficits en la gestión directiva, escasa sistematización de la información, incertidumbre recurrente, bajo nivel de certificación de productos y procesos, falta de vinculación y arraigo a los paradigmas tradicionales.

Para salir de esta doble encrucijada y alcanzar una senda de desarrollo sostenible, las empresas deben enfocarse hacia la innovación permanente. Si bien el sector público, y en menor medida el privado, han realizado acciones tendientes a mejorar las prácticas innovadoras, el desarrollo de las mismas en el país aún es sumamente incipiente.

Acercar el conocimiento que se genera en universidades, centros de investigaciones y en empresas hacia todo el aparato productivo debería ser uno de los paradigmas a los cuales ceñirse. En ese sentido, las unidades de vinculación tecnológicas tienen mucho para aportar, en especial en el marco del novedoso Plan Argentina Innovadora 2020. Dentro de los diferentes Núcleos Socio Productivos Estratégicos existe un sinnúmero de oportunidades, tanto para los investigadores como así también para las empresas.

Finalmente, corresponde mencionar que el entramado productivo PyME en Argentina es muy sólido. Sin embargo, se enfrenta a importantes desafíos en el presente y en el futuro inmediato. Para obtener un importante grado de éxito en la gestión, la profesionalización del management,

las vinculaciones y la asistencia técnica tanto de organismos oficiales como privados pueden resultar sumamente útiles. De confirmarse un sesgo aperturista en el universo PyME nacional, es posible que continúe aumentando el número de empresas que lleva a cabo sus actividades en el país.



Cadenas de Valor Globales

Capítulo 8: Cadenas de Valor Globales

Los notables cambios que han experimentado las estructuras de producción y comercio internacional en las últimas décadas generan una visión contrapuesta frente a las oportunidades desperdiciadas y las continuas posibilidades que ofrece para países como Argentina. La internacionalización productiva, particularmente a través de cadenas de valor globales, se presenta como una estrategia de desarrollo económico con experiencias internacionales exitosas, tanto a nivel firma como en términos nacionales. Es en ese marco, que el presente capítulo busca ahondar sobre dicho concepto, las posibilidades y desafíos que presenta y las políticas públicas como instrumento fundamental de apoyo al sector privado.

8.1 Introducción

La fragmentación geográfica de la producción, fenómeno asociado a la existencia de cadenas de valor globales (CVGs), no sólo modifica la estructura del comercio y la producción mundiales, sino que otorga mayor complejidad a las relaciones entre los actores económicos: trabajadores, firmas y naciones (Sturgeon & Memedovic, 2011). Cada vez con mayor intensidad, el comercio internacional se concentra en bienes intermedios, con el objetivo de aprovechar las ganancias de productividad o disminución de costos propios de cada país. De este modo, según datos de la OCDE, durante el año 2005, el comercio de bienes intermedios representó más del 50% del comercio mundial de bienes, mientras que en el caso de los servicios, superó el 70%. Tales valores indican la enorme trascendencia de este fenómeno.

En el marco de las CVGs, la competencia se incrementa en forma notable. Las firmas domésticas deben enfrentar la competencia de empresas locales y extranjeras con ventajas naturales o beneficios del sector público, lo que exige constantes mejoras para evitar ser desplazadas. La innovación y ganancia de productividad son, entonces, una obligación permanente para las firmas insertas. Tal como se señala en OCDE (2007), los productos que hoy son considerados los más innovadores, terminarán siendo producidos por muchas firmas dispersas geográficamente, eliminando la ventaja inicial de tal innovación. De este modo, el desarrollo tecnológico en procesos y productos se postula como una necesidad continua para evitar el estancamiento.

En 1970 y con mayor intensidad desde 1980, la concentración de las actividades de las empresas transnacionales en actividades específicas como investigación y desarrollo, diseño y marketing vino aparejada con procesos de desconcentración productiva a través de los fenómenos de outsourcing y offshoring. Las competencias generadoras de menor valor agregado se centraron en países ajenos al origen de la compañía poseedora de la marca, con el objetivo de obtener beneficios por escala y menores costos, principalmente laborales (Corbett, 2004).

El surgimiento de las CVGs está intrínsecamente relacionado con la historia de las empresas transnacionales (Miroudot et al, 2009). El notable incremento de la inversión extranjera directa en el último cuarto del siglo XX, en especial en la década de 1990, trajo aparejado el ingreso de nuevos actores en las cadenas de producción globales y el inicio de los estudios al respecto. En sus inicios, el traslado de ciertas etapas productivas hacia otros países era causado por la existencia de mano de obra a bajo costo en las regiones receptoras: México y el este y sudeste asiático. Sin embargo, lo que en un principio fue la búsqueda de ahorro en términos salariales, se trasladó al aprovechamiento del conjunto de beneficios de la internacionalización productiva en un marco de cooperación inter empresarial. De esta manera, se buscaba explotar las ventajas de cada país en cuanto a disponibilidad de recursos naturales, tamaño de mercado interno y capacidad organizacional. Es esta última la que tiene mayor relevancia para explicar el fenómeno de las CVGs: la fragmentación geográfica ha generado ganancias de eficiencia explotando las economías de alcance y especialización y las capacidades productivas específicas de cada país o región.

Esta nueva formulación internacional, alejada de la concepción tradicional del comercio exterior, se basa en el análisis de estructuras empresariales supra nacionales. Los asuntos microeconómicos del intercambio cobran una importancia significativa, sin obviar la trascendencia de los aspectos institucionales y macroeconómicos. Es así que tópicos como el ingreso, la posibilidad de mejora y las estructuras de poder de las CVGs son examinadas minuciosamente por ser determinantes del flujo de intercambio comercial.

Finalmente, las experiencias exitosas de los países del este asiático (ver Recuadro 8.5) han posicionado a las CVGs como un elemento importante para el desarrollo económico. Las mismas constituyen, entonces, un enfoque microeconómico con implicancias macroeconómicas significativas.

En este marco, el Estado no es entendido como un mero agente observador, sino como un partícipe activo en el desarrollo de CVGs (Pietrobelli y Rabellotti, 2006; Anlló et al, 2010; UNCTAD, 2013). El apoyo a las firmas domésticas, en particular a PyMEs, el fomento a la orientación externa de la producción local y la generación de un ambiente de negocios saludable y previsible son responsabilidades críticas del sector público que mejoran las perspectivas de inserción en la economía mundial a través de CVGs.

Latinoamérica no ha estado ausente en este proceso, sin embargo, su participación sigue siendo muy pequeña y limitada a casos particulares. Sólo México, a partir de las maquiladoras, es un agente significativo para el análisis de las cadenas de valor globales, pero circunscripto a actividades de bajo valor agregado a través del aprovechamiento de ventajas en el costo de la mano de obra respecto a los Estados Unidos. Argentina y Brasil poseen una cadena automotriz desarrollada que, no obstante, tiene poca inserción en otras regiones del globo. En términos generales, América Latina se inscribe en el comercio internacional como productor de materias primas y circunscribe su desarrollo industrial a satisfacer la demanda interna, desperdiciando así importantes oportunidades de agregado de valor.

8.2 ¿Qué es una cadena de valor?

El concepto de cadena de valor, idea desarrollada por Michael Porter en 1985, se refiere al conjunto de actividades desarrolladas por las firmas involucradas en la realización de un producto o servicio, desde su concepción hasta el seguimiento del cliente o consumidor. Ellas comprenden todo el proceso productivo: investigación y desarrollo, diseño, marketing, producción y posventa (Kaplinsky & Morris, 2002). Es decir, incluye transacciones de bienes y servicios. El estudio del proceso de realización dentro del marco de una cadena de valor incluye el análisis del conjunto de relaciones, los mecanismos de comunicación y la distribución de poder entre las empresas pertenecientes. A diferencia de la idea de redes o networks, las cadenas de valor refieren a un eslabonamiento vertical, no horizontal (Hobbs et al, 2000).

El enfoque de las cadenas de valor permite comprender el funcionamiento de un conjunto de firmas independientes en términos jurídicos pero fácticamente interdependientes, enmarcadas en una supraestructura productiva. La pertenencia a una cadena de valor exige que los miembros compartan objetivos, desarrollen una estrategia común y establezcan lazos de confianza mutua, a tal punto que la cooperación y coordinación empresarial se transforma en una necesidad para el éxito del grupo (Hobbs et al, 2000). Las cadenas de valor introducen la idea de que cada firma no sólo debe analizar la propia configuración y eficiencia, sino que es fundamental que considere e internalice las características de otras firmas que forman parte de su proceso productivo. El examen de las actividades económicas fuera de un marco de aislamiento entre los agentes económicos logra un mayor conocimiento de la estructura como un todo e incluso de las unidades que la comprenden.

En una cadena de valor, los movimientos de productos entre eslabones no responden únicamente al precio, sino que se enmarcan en una relación profunda que involucra otros aspectos que van desde la observancia de estándares de calidad generales o propios de la firma al cumplimiento de condiciones de entrega o servicios de posventa (Hobbs et al, 2000). El mayor nivel de exigencia en estas estructuras está sustentado por la mutua dependencia. Tal característica, a su vez, demanda el establecimiento de mecanismos de control y monitoreo en los puntos considerados críticos dentro de la cadena. Los canales de transmisión de información son determinantes del éxito de la cadena de valor, ya que los mismos permiten un mejor ajuste a los requerimientos de otros eslabones y facilitan una rápida adecuación a las necesidades variables de la estructura en su conjunto, incluyendo los consumidores. Las cadenas de valor constituyen un modo de agregar estabilidad y seguridad a las relaciones entre empresas y asegurar estándares mínimos de cantidad, calidad y tiempo de entrega que reducen la incertidumbre en la que operan las compañías.

Pese a los beneficios propios de la pertenencia, existen costos asociados al ser parte de una cadena de valor. Ellos, denominados costos de transacción internos, involucran los gastos correspondientes a la selección de los miembros de la cadena, la firma de contratos entre ellos y el mantenimiento de sistemas de monitoreo y control de cumplimiento de los acuerdos para evitar comportamientos oportunistas. Al evaluar los beneficios de la inclusión en una cadena de valor, cobra importancia la consideración de los costos de transacción internos, ya que para la persistencia de la estructura es necesario que las firmas de todos los eslabones vean la pertenencia como algo beneficioso. Ligada a esta cuestión está la necesaria flexibilidad de la cadena, ya que la misma debe ser capaz de adecuarse a las condiciones económicas cambiantes: alteraciones en precios relativos, costos y rentabilidad (Hobbs et al, 2000). Dicha flexibilidad no puede limitarse a ser una característica de las firmas, sino que la estructura debe reaccionar a las variaciones de mercado de manera sistémica.

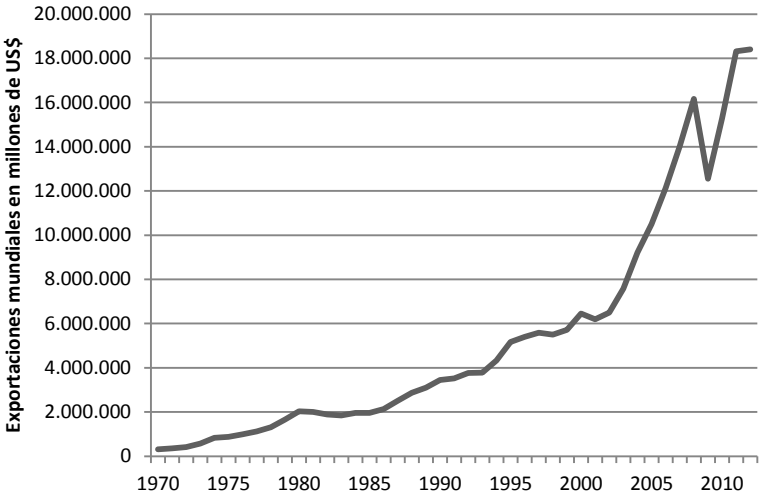
Una cuestión a destacar es la influencia de los servicios en las cadenas de valor. Su trascendencia radica en que las actividades intensivas en el agregado de valor suelen ubicarse en las primeras y últimas etapas de la cadena - diseño, investigación y desarrollo, gestión de marca, posventa -, donde los servicios cobran mayor importancia (Kommerskollegium, 2013). América Latina y Argentina en particular se encuentran rezagadas en este aspecto en relación a otras regiones en desarrollo, como el sur y sudeste asiático.

8.3 Cadenas de Valor Globales (CVGs)

Desde la década del 70', el mundo ha sido testigo de un marcado proceso de integración económica y cultural a través de las comunicaciones y el comercio internacional. Una medida de este fenómeno es el marcado crecimiento en el nivel de exportaciones mundiales reflejado en el Gráfico 8.1. Sin embargo, fue sólo desde 1990, que el fenómeno de la descomposición geográfica de la producción se generalizó y comenzó a analizarse como una variable económica trascendente. Las firmas determinan el lugar de agregado de valor teniendo como norte la

búsqueda de eficiencia, el descenso de los costos y el incremento en la velocidad de producción (Organización Mundial del Comercio, 2013). De esta manera, el análisis de cadenas de valor adquirió una perspectiva internacional.

Gráfico 8.1: Exportaciones mundiales en millones de US$ a precios constantes



Fuente: IIE sobre la base de OMC

Esta situación ha influido sobre la configuración económica nacional y su injerencia ha sido profunda incluso en la organización productiva a nivel firma. Es así que funciones de la producción pueden desarrollarse no sólo en distintas áreas de una misma empresa, sino en unidades geográficas distantes pertenecientes a diversas firmas. Aun una misma etapa productiva, como la manufacturación puede estar configurada de este modo. La fragmentación de la producción entre firmas independientes, aunque relacionadas, en distintas locaciones geográficas es lo que da origen a la idea de cadena de valor global (CVG). En términos formales, una CVG es un conjunto de actividades productivas coordinadas desarrolladas por distintas unidades económicas independientes en diversas regiones geográficas (Anlló et al, 2010). La globalización como fenómeno económico no sólo genera un incremento en los flujos de comercio internacional, sino que reconfigura la estructura productiva mundial. Es en este marco que el análisis de las CVGs se erige como una nueva referencia en materia de relaciones entre firmas a nivel internacional. En consecuencia, la creciente integración de los mercados mundiales ha traído aparejada una importante desintegración de los procesos productivos (Feenstra, 1998).

Gran importancia en el estudio de las CVGs ha tenido la experiencia de Japón, China, Taiwán y otros países del este y sudeste asiático, con su modelo de crecimiento basado en la industrialización orientada al comercio exterior. El análisis sistémico de la productividad a nivel firma fue entonces complementado por una visión también sistémica de las relaciones entre firmas que trasciende los límites nacionales. A ello se sumó una evidente política de ascenso en la cadena hacia actividades de mayor valor agregado, siendo el ejemplo de Taiwán uno de los más exitosos (ver Recuadro 8.5). Las CVGs han constituido, entonces, una plataforma de inserción de economías al comercio internacional e implican una posibilidad de desarrollo económico sostenible (UNCTAD, 2013).

Recuadro 8.1: El caso de la muñeca Barbie

El primer estudio de CVGs a través del análisis de caso, y con seguridad uno de los generadores de mayor repercusión, fue el realizado por Tempest en 1996 para Los Angeles Times sobre la cadena de producción de las muñecas Barbie, con el objetivo de demostrar el falso dilema que planteaba el déficit comercial de Estados Unidos con China. A partir del precio de venta minorista en Estados Unidos, el autor desagrega el proceso productivo para determinar cuánto de ese valor corresponde a cada país involucrado.

El diseño y tareas de marketing corresponden a la firma líder del proceso y propietaria de la marca Barbie, Mattel Inc. A partir del petróleo saudí, refinerías taiwanesas producen el plástico peletizado para el cuerpo de la muñeca. De Japón provienen los hilos de nylon que constituirán el cabello, mientras que Estados Unidos provee los moldes, pinturas y embalajes de cartón a las fábricas Chinas encargadas del ensamblaje. Los servicios gerenciales y de transporte son competencia de Hong Kong. Una vez exportado el producto terminado al país consumidor, en este caso Estados Unidos, la muñeca Barbie pasa por mayoristas y minoristas hasta llegar al consumidor a un precio de US$9,99

Cuadro 8.1: Desagregación del valor de una muñeca Barbie

Concepto	País	Precio
Materiales	Japón, Arabia Saudita, Taiwán, Estados Unidos	US$0,65
Producción	China	US$0,35
Coordinación y transporte	Hong Kong	US$1
Transporte y mark up mayorista y minorista	Estados Unidos	US$6,99
Diseño y marketing (Mattel Inc.)	Estados Unidos	US$1
TOTAL		US$9,99

Fuente: IIE sobre la base de Feenstra (1998) y Sturgeon et al (2012)

Entre los determinantes fundamentales de la aparición de las CVGs deben remarcarse las mejoras tecnológicas en comunicación, las cuales permitieron una significativa reducción de los costos de coordinación internacionales, y la creciente liberalización del comercio y la inversión.

Desde una visión de la empresa como unidad económica, el desarrollo de las CVGs no tiene mayor justificación que la posibilidad de disminución de costos y maximización de beneficios. Es entonces, que diversas causas explican la internacionalización de los procesos productivos como fuente de mejoras para la firma e, incluso en algunos casos, como necesidad para la subsistencia. López et al. (2009) y Flores y Vaillant (2011) destacan las siguientes:

- El avance y difusión de las tecnologías de la información y la comunicación
- La globalización de la competencia
- La homogeneización del consumo, producción y organización empresarial
- Nuevos procesos de configuración empresarial: outsourcing, concentración en core business y reestructuración de las corporaciones en divisiones especializadas.
- La incorporación al comercio mundial de economías abundantes en mano de obra: China e India.
- La reducción de las barreras al comercio y la inversión internacional y el avance en los procesos de integración económica.
- El desarrollo de tecnologías que impulsan rendimientos crecientes a escala y requieren mayor grado de especialización.

Recuadro 8.2: Cadena de Boeing 787-8 Dreamliner

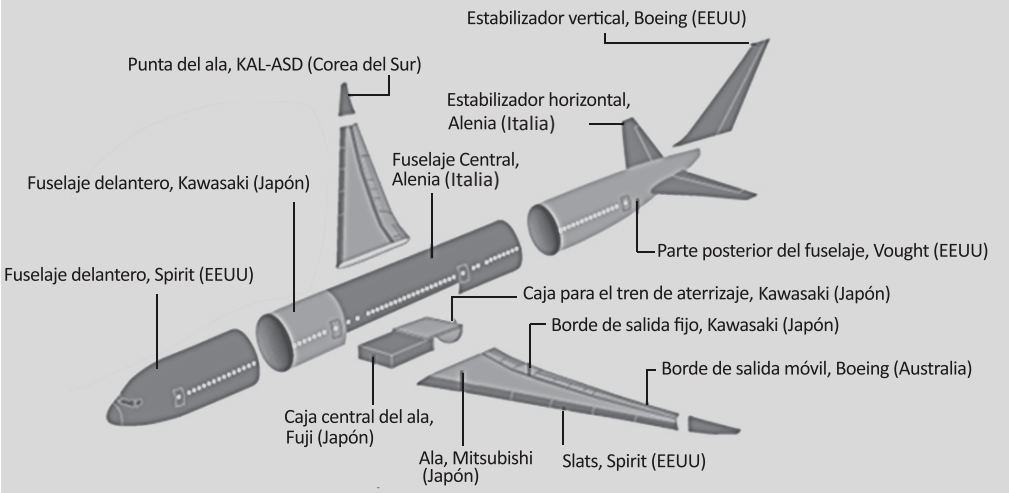
Una CVG no implica la inexistencia de cadenas secundarias que se desarrollan sobre los bienes intermedios que la empresa inserta debe proveer. Un caso testigo de esta situación es el de la fabricación del Boeing 787 Dreamliner.

El mismo presenta tres modelos con diferentes capacidades de pasajeros y distancias de vuelo. En particular, el 787-8, posee asientos para entre 210 y 250 pasajeros y puede recorrer hasta 8.200 millas náuticas, es decir, 15.200 kilómetros.

El equipo del Boeing 787, tal como define la propia empresa al conjunto de firmas con participación directa en la fabricación del modelo, está constituido por 50 empresas de diez países: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, Suecia, Australia, Corea del Sur y Japón. Todas ellas contribuyen con la fabricación o diseño de cada una de las partes principales del avión, el cual es ensamblado en las instalaciones de la compañía en Seattle. A su vez, cada una de estas firmas desarrolla una cadena de valor propia del componente que realiza, incorporando terceras empresas y países en la fabricación del Boeing 787.

El Esquema 8.1 presenta la distribución espacial y por firma de algunos de los componentes principales del avión, evidenciando la complejidad del proceso productivo, distribuido de esta manera por una combinación de capacidades técnicas y ventajas económicas.

Esquema 8.1: Partes y fabricantes del Boeing 787-8



Fuente: IIE sobre la base de Bintang.

La cantidad de empresas participantes, así como su magnitud y el hecho que muchas de ellas sean reconocidas participantes, e incluso líderes, en otras cadenas de valor exhibe la complejidad del fenómeno de las CVGs y de los procesos productivos.

La inserción en una CVG ya constituida o la creación de una nueva depende en gran parte de actores ajenos a la misma. Por un lado, el sector público cumple un rol fundamental, ya que puede ser el determinante del éxito o fracaso del ingreso o el surgimiento de la CVG. Por el otro, se encuentran las empresas trasnacionales (ET), las cuales han tenido un papel preponderante en este tipo de configuración productiva. Los fenómenos de internacionalización de firmas de países en desarrollo a través de la inserción en CVGs suelen estar relacionados con la asociación a ETs, quienes llevan a cabo estrategias de offshoring de las casas matrices. De este modo, se pone en evidencia la influencia de las ETs sobre la estructura productiva de tales países, no sólo por la presencia directa, sino también por la asociación con clientes y proveedores locales. El estar ligado a una ET como método de inserción a CVGs exige un compromiso que excede a la

firma involucrada e incorpora, nuevamente, al sector público como fuente necesaria de apoyo.

El análisis de CVGs, presenta tres dimensiones de estudio. En primer lugar, la *gobernanza* refiere a la estructura de poder interna de la CVG y sus influencias sobre la distribución de beneficios. En segundo lugar, la *estandarización* es un aspecto clave del proceso productivo y determina la posibilidad de inserción de firmas externas. Finalmente, el concepto de *upgrading* o *mejora de la cadena* remite a la posibilidad de ascenso dentro de la CVG mediante actividades innovativas o realizando tareas de mayor valor agregado en base a la experiencia dentro de la cadena.

8.3.1 Gobernanza

La dificultad de las relaciones dentro de una cadena de valor radica en la independencia organizativa de los miembros y los distintos niveles de interdependencia dentro de la misma. Es por ello que el análisis de las estructuras relacionales en este tipo de configuración productiva es clave en la compresión del éxito o fracaso de la cadena. La distribución del poder y los mecanismos institucionales que determinan la coordinación, asignación de responsabilidades y monitoreo entre empresas dentro de una cadena de valor se denomina gobernanza de la cadena. La distribución del poder no tiene una configuración definida, ya que varía entre organizaciones jerárquicas y negociaciones en igualdad de condiciones. Los determinantes del tipo de gobernanza que asumirá la cadena son muy variados y van desde las características de la actividad productiva, como la complejidad de las transacciones, los métodos de transferencia de información y el tamaño relativo de los participantes, hasta factores históricos y coyunturales.

Gereffi et al (2005) definen tres dimensiones de análisis de los sistemas de gobernanza: complejidad de las transacciones, nivel de codificación de la información y competencias de cada firma. La primera remite a las dificultades de coordinación generadas por particularidades del producto; la segunda, a la posibilidad de transferir conocimientos necesarios entre unidades independientes a través de normativas o estándares de producción; y la tercera hace referencia a la competencia de las firmas integrantes de la cadena para cumplir los requerimientos de los demás eslabones.

En base a tales características del sistema de gobernanza, es factible clasificar a las cadenas de valor en:

- Mercados: corresponden al tipo más sencillo de gobernanza, donde las transacciones son simples y la información, fácilmente codificable, produciéndose el intercambio en condiciones de igualdad. No requiere un elevado nivel de coordinación ni cooperación entre empresas.

- Cadenas de valor modulares: pese a que la información es compleja, la estructura de producción es modular, es decir, constituida por subprocesos independientes entre sí fácilmente codificables. Las relaciones entre eslabones se centran en la transferencia de información.

- Cadenas de valor relacionales: la complejidad de la información y su difícil codificación implican la necesidad de generar lazos más fuertes entre las empresas por la elevada interdependencia. Las firmas ubicadas en las últimas etapas de la producción o que bridan servicios gozan de un poder mayor a las demás.

- Cadenas de valor cautivas: el poder se concentra en áreas externas a la producción, donde pocas firmas de gran tamaño establecen complejos mecanismos de control y monitoreo de sus proveedores más pequeños con baja capacidad productiva.

- Cadenas de valor jerárquicas: se refieren a empresas integradas verticalmente como consecuencia de la complejidad de la información, su difícil transferencia y la inexistencia de firmas con las capacidades que requiere el mercado.

La gobernanza de las cadenas de valor no sólo se refiere a la distribución de poder dentro de la misma sino que abarca la capacidad de cada firma de influir sobre las decisiones de las demás. Este último aspecto depende tanto del tamaño de cada empresa, como de la especificidad de su actividad y el grado de dependencia con otros eslabones, hacia adelante y hacia atrás en el proceso productivo.

Un adecuado análisis de la gobernanza dentro de una cadena de valor permite detectar ineficiencias provenientes de incapacidades de liderazgo o incentivos contrapuestos y corregirlas a través de alteraciones en la estructura organizacional de la cadena.

Recuadro 8.3: iPod 30GB

Las cadenas de valor de los productos de Apple han sido profundamente investigadas por ser una fuente de controversia ante la internacionalización de gran parte del proceso productivo y sus efectos sobre el empleo y la balanza comercial en Estados Unidos. En este marco numerosos estudios desagregan tal proceso y determinan valor agregado y apropiabilidad de los beneficios por país. Linden et al (2011) realizan un análisis exhaustivo de la cadena de valor del modelo Video iPod 30GB, haciendo énfasis en la capacidad de apropiabilidad de los beneficios de un producto basado en la innovación.

El costo total de los insumos es de US$144,40, de los cuales los autores rastrearon el origen de US$123,12. La desagregación de los componentes se presenta en el Cuadro 8.2

Cuadro 8.2: Desagregación del valor del iPod 30GB

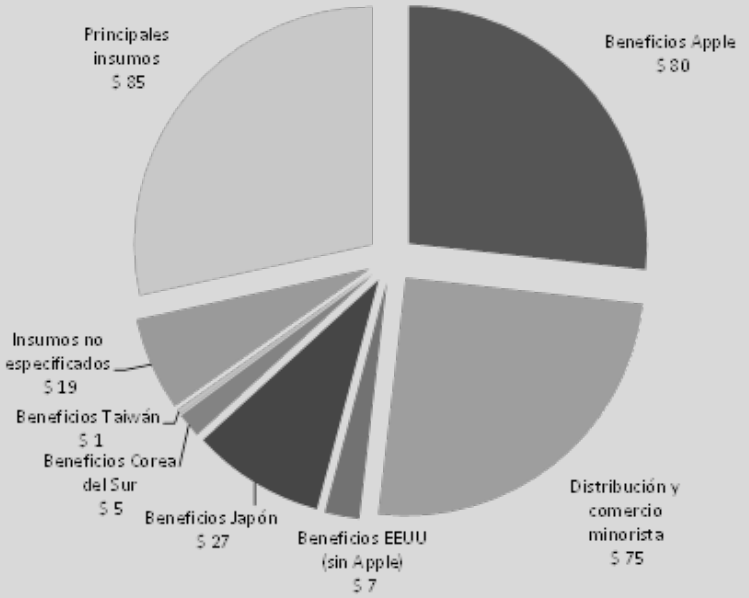
Componente	Proveedor	Sede de la compañía	Precio de fábrica	Beneficio capturado
Disco duro	Toshiba	Japón	US$73,39	US$19,45
Módulo de Pantalla	Toshiba-Matsushita	Japón	US$23,27	US$6,68
Procesador de video/multimedia	Broadcom	EEUU	US$8,36	US$4,39
Controlador	PortalPlayer	EEUU	US$4,94	US$2,21
Ensamblaje y testeo	Inventec	Taiwán	US$3,86	US$3,86
Batería	Desconocido	Japón*	US$2,89	US$0,87
RAM móvil 8MB	Elpida	Japón	US$1,85	US$0,46
Memoria móvil SDRAM - 32MB	Samsung	Corea del Sur	US$2,37	US$0,67
Carcasa trasera	Desconocido	Taiwán*	US$2,30	US$0,69
PCB	Desconocido	Taiwán*	US$1,90	US$0,57
Otros insumos	-	-	US$19,28	-
TOTAL			US$144,40	US$39,85

*Suposición de los autores
Fuente: IIE sobre la base de Linden et al (2011)

No obstante, este nivel de análisis puede profundizarse. Los chips controladores utilizados en el proceso de fabricación de PortalPlayer provienen de Taiwán (TSMC) o Estados Unidos (LSI Logic), mientras que el núcleo del procesador corresponde a la empresa británica ARM.

Con un precio de venta minorista de US$299, de los cuales US$45 se asignan a mark up minorista y US$30 a distribución. De esta manera, los beneficios de Apple alcanzan los US$80, los cuales pueden ser superiores si se tiene en cuenta que la firma participa también en su comercialización minorista. A partir de estas estimaciones, puede obtenerse la distribución geográfica aproximada de los beneficios, presentada en el Gráfico 8.2.

Gráfico 8.2: Distribución del costo del iPod 30GB



Fuente: IIE sobre la base de Linden et al (2011)

Las investigaciones llevadas a cabo desde un enfoque de CVGs permiten una comprensión más acertada del proceso productivo y las relaciones internacionales. Linden et al (2011) señalan que pese a que cada iPod aumenta el déficit comercial de Estados Unidos con China (donde se realiza el ensamblaje final) en US$150, sólo una pequeña porción corresponde a valor agregado chino. Las actividades asociadas a la innovación, como diseño, marketing o I+D, se concentran en los Estados Unidos y permiten una mayor captura de los beneficios totales de la producción.

8.3.2 Estandarización

La dispersión geográfica de la actividad económica introduce variables de difícil cuantificación y control. Las características culturales, conductuales y legales, que pueden diferir enormemente entre países, influyen sobre la cadena de manera sistémica e incluso pueden ser determinantes de las conductas del consumidor. Un ejemplo de esta situación se dio a mediados de la década de los 90, cuando el uso de trabajo infantil en las fábricas paquistaníes proveedores del fabricante de ropa deportiva Nike tomó estado público, repercutió negativamente en la imagen de la empresa y obligó a la compañía a establecer normas laborales sobre el resto de los componentes de su cadena productiva. A estas diferencias se suman las diversas configuraciones nacionales de la producción y la limitada transferencia internacional de conocimientos y *know-how*.

Es por ello que un aspecto fundamental de las CVGs es la existencia de estándares de producción globales o propios de la cadena. Éstos son esquemas unificados que rigen cualquier componente de la actividad y estipulan condiciones para cada eslabón de la cadena. Los estándares simplifican el intercambio de información entre firmas en un marco de creciente complejidad relacional y brindan señales al consumidor sobre las condiciones del producto. Estos esquemas de acción pueden ser externos o internos a la cadena. La Organización Internacional para la Estandarización (ISO) es la máxima fuente de estándares a nivel mundial, sin embargo, instituciones nacionales o regionales también requieren el cumplimiento de normas de homogeneidad o seguridad del producto: American National Standards Institute (ANSI) y National Institute of Standards and Technology en Estados Unidos, German Institute for Standardization (DIS) en Alemania, European Committee for Standardization para la Unión Europea. En Latinoamérica, los mecanismos de cer-

tificación de productos y procesos no están generalizados, no obstante, existen organismos con tales funciones como el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), la Asociación Brasilera de Normas Técnicas (ABNT) y la Asociación Mercosur de Normalización (AMN), todas ellas con representación en el ISO. Incluso dentro de cada CVG pueden existir estándares propios.

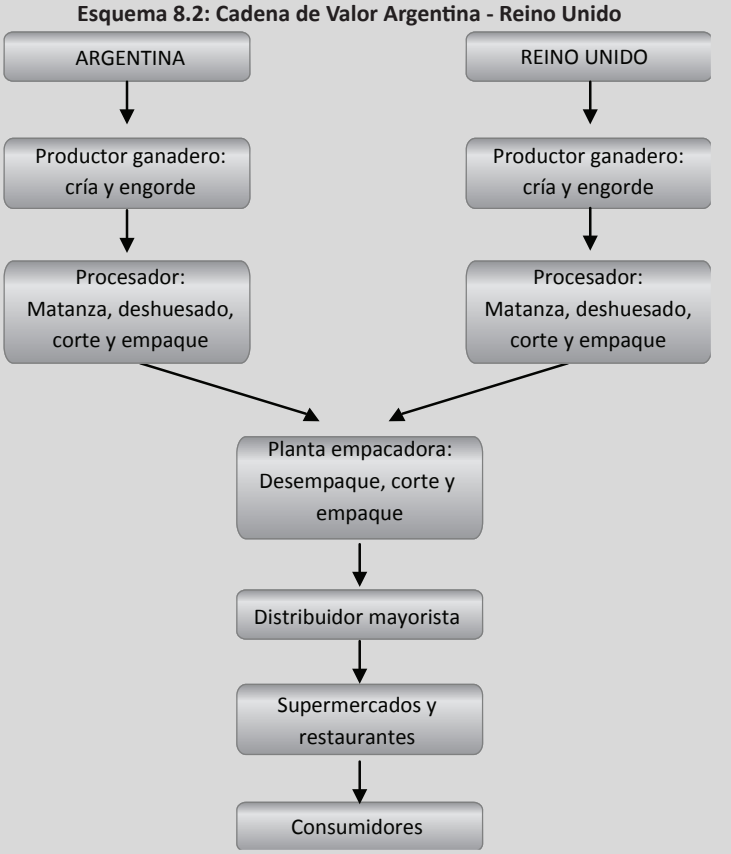
Recuadro 8.4: Cadena de la carne Argentina - Reino Unido

Luego de la crisis generada por la epidemia de encefalopatía espongiforme bovina en el ganado del Reino Unido, distintas organizaciones, como Food Chain Centre y Red Meat Industry Forum, centraron sus recomendaciones en la conexión entre los miembros de la cadena, el cumplimiento de principios de calidad y el desarrollo de un nuevo paradigma de producción colaborativa; a la vez que se elevaron notoriamente los costos para los productores locales como consecuencia de los intensos mecanismos de monitoreo sanitario.

En ese marco, la cadena de valor de la carne bovina en el sector de los establecimientos gastronómicos (restaurantes, locales de comida rápida, etc) cobró una nueva dimensión. La preferencia de los consumidores británicos por cortes caros procedentes del cuarto trasero de la res incentivó la importación desde países con menores costos, como Argentina, donde los nuevos requerimientos fitosanitarios resultaron ser de más fácil cumplimiento que en el Reino Unido.

En este marco, el estudio realizado por Francis et al (2008) se centra en una firma del Reino Unido no identificada poseedora de 250 restaurantes. La provisión de carne vacuna proviene en un 95% de Argentina, que goza ventajas en términos de costos, calidad, eficiencia productiva, condiciones sanitarias y trazabilidad del ganado, mientras que el 5% restante constituye una provisión de contingencia, cubierta por proveedores locales, para suplir las entregas fuera de término. El procesamiento de la carne; matanza, deshuesado, corte y empaque, se realiza en uno de los establecimientos con licencia por parte de los procesadores británicos en base a los cortes británicos y luego es exportado, donde luego de un nuevo proceso de empacado, es distribuido a la cadena de restaurantes analizada.

Esquema 8.2: Cadena de Valor Argentina - Reino Unido

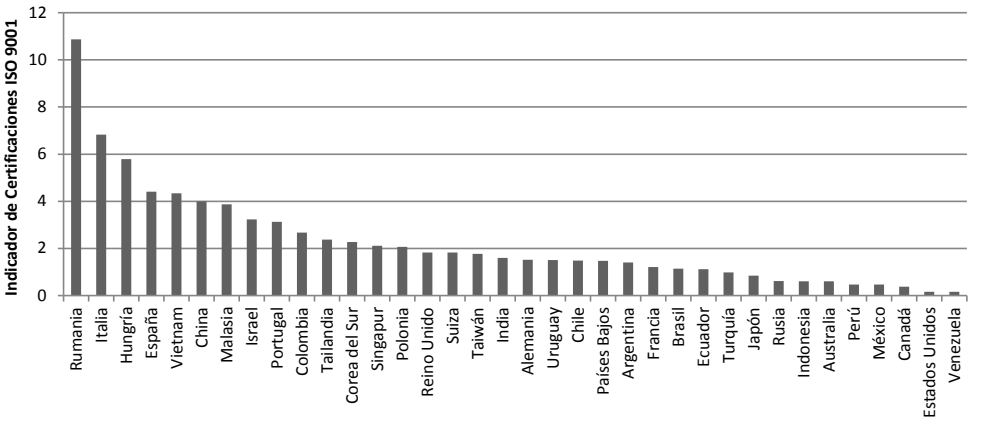


Fuente: IIE sobre la base de Francis et al (2008)

Este es un caso testigo que refleja cómo situaciones coyunturales permiten el acceso a nuevos mercados a través del involucramiento en una cadena de valor cumpliendo los estándares que la misma plantea.

Siguiendo a Nadvi y Wältring (2004) el establecimiento de estándares a cumplir dentro de una CVG permite disminuir los costos de transacción y la necesidad de control y monitoreo entre eslabones, introduce responsabilidad social y medioambiental en los actores de la cadena y fomenta la competitividad. Estos autores clasifican los estándares según su ámbito de aplicación y distinguen así entre aquellos de primera generación, de carácter global; de segunda generación, específicos del sector; y de tercera generación, propios de la firma. Los mecanismos de selección, control y castigo de los estándares de producción de la CVG guardan relación con el sistema de gobernanza en el que está inscripta la misma. La exigencias son más sencillas de introducir cuando los compradores son fuertes; los proveedores, débiles; y existen relaciones de jerarquía bien definidas.

Gráfico 8.3: Certificaciones ISO 9001 por cada US$100 millones de PBI. 2012



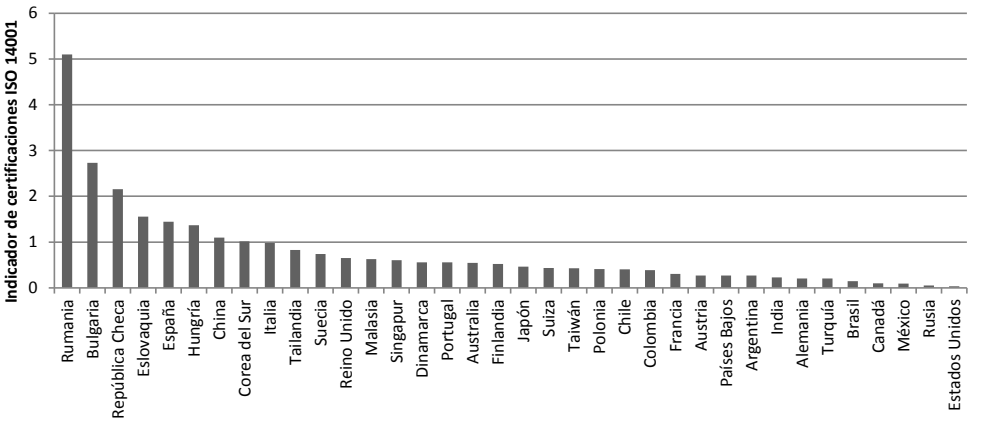
Fuente: IIE sobre la base de ISO y Banco Mundial

La certificación de calidad de acuerdo a estándares globales predefinidos no es una práctica generalizada en América Latina. El Gráfico 3 presenta el número de certificaciones de calidad ISO 9001[1] por país, ponderado por el PBI del mismo. América Latina muestra un marcado retraso respecto a las regiones del mundo con mayor nivel de inserción en CVGs, agravado por el descenso del 1,2% registrado en 2012 respecto al año anterior. Argentina se ubica tercera en la región en cantidad de licencias, por detrás de Brasil y Colombia, y 28 a nivel mundial; y, pese a exhibir un notable incremento cercano al 40% en 2012, se encuentra aún 25% por debajo del máximo alcanzado en 2008, cuando 8.812 empresas gozaron de tal certificación.

En los últimos años, las preocupaciones medioambientales alcanzaron a la estandarización de las CVGs, por lo que diversas organizaciones no gubernamentales, como Worldwide Fund for Nature (WWF), formulan protocolos de administración ambiental. Las normas ISO 14001 estipulan parámetros para alcanzar un sistema de gestión medioambiental eficiente (Gráfico 8.4). Nuevamente, la región posee pocas certificaciones en comparación con Asia, Europa y Norteamérica, e incluso muestra la menor tasa de crecimiento regional. Argentina se ubica tercera en América Latina, al igual que en el caso de las ISO 9001, y 31 a nivel global.

[1] Una certificación ISO 9001 es un indicador de la capacidad de la firma de satisfacer requerimientos de calidad.

Gráfico 8.4: Certificaciones ISO 14001 por cada US$100 millones de PBI. 2012



Fuente: IIE sobre la base de ISO y Banco Mundial

Pese a que la estandarización de productos y procesos constituye un método de ingreso a CVGs y una consiguiente posibilidad de mejoras económicas en los países en desarrollo, también puede transformarse en una barrera a la inserción, tal como lo señalan Nadvi y Wältring (2004), ya que suele ubicar a las firmas de naciones desfavorecidas en una situación de agentes pasivos sujetos a constantes requerimientos, en ocasiones de difícil cumplimiento.

8.3.3 Upgrading

No es en la pertenencia donde yace el verdadero potencial en términos de desarrollo de las CVGs. El estar inserto en una cadena, pero llevar a cabo actividades de bajo agregado de valor o con poca apropiabilidad de los beneficios, por el sistema de división de poder dentro de la misma, es una situación perjudicial tanto para la firma como para el país que realiza tales tareas. Es frente a este escenario que cobra importancia la posibilidad de mejora dentro de la cadena como un mecanismo de desarrollo y progreso productivo tanto a nivel empresa como en términos nacionales. Se define la mejora o *upgrading* en la cadena de valor como la posibilidad de innovación para incrementar el valor agregado (Giuliani et al, 2005).

La perspectiva de las CVGs incorpora al análisis actividades no ligadas a la producción manufacturera, como el sector servicios, pero que contribuyen considerablemente al agregado de valor del producto final. Los países exitosos, entendidos como aquellos que pasaron de ser países en desarrollo a poseer una elevada inserción en el comercio internacional asociada a desarrollo económico de la nación en su conjunto, muestran una trayectoria común: ingreso a CVG y la posterior mejora dentro de la cadena. Es importante diferenciar estas dos etapas, ya que los cursos de acción varían en función del objetivo buscado.

Existen cuatro dimensiones de mejora en la cadena según Humphrey y Schmitz (2000):

- Mejora de productos: radica en el paso a la fabricación de productos más elaborados. Un ejemplo típico es el paso de un segmento de clientes a otro de mayor categoría o exigencias.

- Mejora de procesos: refiere a la ganancia de eficiencia a través de cambios en los procesos productivos.

- Mejora de funciones: está asociada al traspaso hacia funciones generadoras de mayor valor agregado, como el cambio de tareas de ensamblaje a diseño.

- Cambio sectorial: consiste en la extrapolación de las habilidades adquiridas en un sector para insertarse en otro de mayor complejidad o más elevadas expectativas de ganancia. El caso de Taiwán (ver Recuadro 8.5) es paradigmático.

Recuadro 8.5: Taiwán 3C

Dejando de lado el análisis de los principios económicos que condujeron al país asiático hacia el desarrollo, lo cual es fuente de controversia y excede el objetivo del presente capítulo[2], Taiwán ha experimentado una notable transformación económica en los últimos 60 años, logrando pasar de ser un país dependiente de la agricultura a ser uno de los más importantes productores y exportadores de bienes y servicios de base tecnológica. Tal marcada y acelerada evolución de su matriz productiva está fuertemente ligada al desarrollo del sector externo y este fenómeno está asociado, a su vez, a la inserción y creación de CVGs.

Siguiendo a Ranis (2007), las reformas agrícolas y el aprovechamiento de la ayuda proveniente de Estados Unidos durante la Guerra Fría constituyeron pilares del crecimiento durante la década de 1950, cuando el país poseía una economía basada en el sector agrícola, particularmente, en la producción de arroz y caña de azúcar. El impulso tecnológico comenzó con la instalación de equipamiento de tarjetas perforadas, utilizadas en los registros de los programas de ayuda, lo cual condujo al establecimiento de acuerdos del gobierno taiwanés con IBM para el desarrollo de infraestructura y planeamiento económico (Tinn, 2010).

A partir de 1960, el foco se trasladó al sector externo, comenzando con la promoción de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales, como piñas, espárragos y hongos (Amsden, 1979), y avanzó a la industria con el desarrollo del sector textil y el establecimiento de zonas francas de exportación (*Export Processing Zones* o EPZ). Estas últimas constituyeron los inicios de la inserción en CVGs, ya que los beneficios impositivos atrajeron firmas internacionales que ubicaron en el país sus procesos de ensamblaje. El desarrollo de una infraestructura acorde y la formación de capital humano acompañaron este fenómeno.

A mediados del 1985, el país comenzó a producir computadoras IBM, lo cual implicó, según el Ministerio de Asuntos Económicos de Taiwán, una mejora en la productividad y competitividad local por el aprovechamiento de economías de escala. En los años posteriores, la asociación con empresas internacionales a través de acuerdos del tipo "*Original Equipment Manufacturer*", es decir la fabricación de bienes que luego son comercializados bajo otra marca, sirvió de base para el establecimiento a nivel internacional de grandes firmas taiwanesas, como Foxconn, Quanta, Wistron, HTC, TSMC o Asus, entre otras. Es así que, de acuerdo a datos proporcionados por el Ministerio de Asuntos Económicos, Taiwán concentra enormes porcentajes de las exportaciones mundiales de notebooks (90%), placas madres (98%), cable módem (80%), monitores de LCD (78%), WLAN (80%) y cámaras digitales (50%). De este modo, el país se constituyó como líder mundial en exportaciones de 3C (*computers, communications and consumer electronics*).

Pese a los notables resultados, la innovación productiva y mejora en la cadena continúa. En los últimos años, las actividades de ensamblaje o producción de determinadas manufacturas tecnológicas se trasladaron a países continentales como China e India, dando lugar al desarrollo de las nuevas 3C (*cloud computing, connectivity and client services*) en el territorio taiwanés.

En un contexto sumamente competitivo, como es el caso de las CVGs, la mejora de procesos no implica necesariamente alcanzar mayores niveles de valor agregado, sino que es una necesidad de la firma, para evitar ser desplazada por otros proveedores más productivos. No obstante es esta dimensión la que suele servir como punto de partida para alcanzar una mejora de productos, funciones o un cambio sectorial beneficioso.

El progreso dentro de la cadena está íntimamente relacionado a la transmisión de información dentro de la misma, en especial para las PyMEs. Sin acceso a información sobre productos, procesos y mercados, el paso a actividades generadoras de mayor valor agregado se dificulta y depende exclusivamente de las habilidades particulares de la firma o de sucesos exógenos o

[2] Amsden (1979) y Ash y Green (2007), entre otros, presentan visiones alternativas sobre las causas proceso de crecimiento del Taiwán.

fortuitos. De esta manera, el tipo de gobernanza de la CVG en la que está inserta la firma es un determinante fundamental de la posibilidad de mejora de la misma. Las estructuras del tipo modular y relacional implican un alto grado de intercambio de información entre empresas, favoreciendo así el progreso de aquellas ubicadas en los eslabones de menor agregado de valor, en particular, la mejora de productos y procesos (UNCTAD, 2013). Las características propias de la cadena también establecen la posibilidad de mejora. Mientras mayor sea el nivel tecnológico de la CVG y el dinamismo en el cambio de la misma, mejores perspectivas de progreso enfrentará la firma. Sin embargo, la existencia de barreras a la entrada, como altos costos hundidos o patentes limitará la posibilidad de mejoras de funciones. El nivel de cooperación inter-firma y la cercanía productiva a la empresa líder de la cadena son también factores importantes (UNCTAD, 2013).

Existen, a su vez, determinantes que exceden a la cadena. La existencia de una infraestructura adecuada, la estabilidad macroeconómica, el grado de apertura comercial, el desarrollo de instituciones eficientes y políticas de incentivo a la mejora productiva son responsabilidad del sector público, mientras que el acceso a los insumos, las características geográficas y la cercanía a los clientes potenciales son parámetros no controlables. A todo esto se suman un conjunto de características de la firma que contribuyen a la mejora dentro de la cadena como la capacidad de absorción y los recursos financieros.

Recuadro 8.6: Astronomía en Chile

Chile es un país reconocido internacionalmente por las características naturales sumamente beneficiosas para la observación astronómica. En particular, las regiones del norte, como Coquimbo, Atacama y Antofagasta, se destacan por poseer un ambiente seco, atmósfera limpia, noches despejadas y baja densidad de población, tal como señala la Oficina de Protección dela Calidad del Cielo del Norte de Chile (OPCC). A las propicias condiciones atmosféricas, se suman la existencia de una adecuada infraestructura, la estabilidad política-económica y la no competencia con los países del hemisferio norte, lo que configura al país como un atractivo polo astronómico.

Aparte de una gran cantidad de establecimientos aficionados, Chile ha recibido grandes proyectos internacionales, particularmente con la colaboración del Observatorio Europeo Austral (ESO), el cual opera los observatorios de La Silla, Paranal (VLT) y Atacama Large Millimeter/submillimeter Array (ALMA). Este último, que insumió una inversión de US$1.200 millones, es el mayor proyecto astronómico terrestre del mundo, y constituye una tarea conjunta de ESO y agencias de Estados Unidos, Canadá, Japón y Chile. Además, en la actualidad se encuentra en construcción el proyecto European Extremely Large Telescope (E-ELT), el cual será el telescopio más grande en tierra.

Según estimaciones del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, en los próximos años se recibirán más de US$3.000 millones en inversiones en cuatro proyectos astronómicos. Su realización implicará que el país latinoamericano posea cerca del 70% de la observación astronómica terrestre. Tal nivel de actividad tiene sus limitaciones, ya que en la actualidad, Chile tiene contratos por sólo US$6 millones en productos y servicios de mediana tecnología. Es en este marco, que las acciones de gobierno tienden a agregar valor doméstico a la cadena y fortalecer la posición internacional del país en esta materia; Chile busca formar capital humano y capacidades tecnológicas que permitan realizar tareas que hoy desempeñan empresas internacionales y de este modo avanzar en la cadena, así como el desarrollo de otras cadenas ligadas como es el caso del turismo astronómico y el programa Stars & Wines, que integra la producción vitivinícola con la observación astronómica. En materia educativa, la carrera licenciatura en astronomía comenzó a dictarse desde 2010 en las Universidades de Concepción y Andrés Bello; lo cual, sumado a la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y las unidades académicas que dictan licenciaturas en ciencias con mención en astronomía, constituyó un gran incremento en la oferta académica. Esto se vio reflejado en el crecimiento del capital humano: según el Censo de Astrónomos de Instituciones Chilenas, llevado a cabo por la Sociedad Chilena de Astronomía, la cantidad de estudiantes y profesionales del sector mostró un incremento total superior al 30% entre 2009 y 2013. Para el mismo período, el número de estudiantes de licenciatura, magíster y doctorado creció 27%.

En primer lugar, los acuerdos con las agencias astronómicas internacionales contienen cláusulas que incluyen el acceso garantizado para investigadores y universidades chilenas de un porcentaje del tiempo de observación, así como el financiamiento de becas de grado y posgrado, plazas para profesores de astronomía en universidades chilenas, desarrollo de infraestructura, capacitación y difusión de la actividad astronómica para el público en general. Además, el trabajo de la OPCC y entidades públicas y privadas en pos de evitar la contaminación lumínica busca salvaguardar el principal atractivo para la astronomía. Finalmente, la inclusión del parque Fray Jorge reserva Starlight, la cual según The Starlight Iniciative se define como una zona donde se mantienen las condiciones de iluminación y nitidez natural del cielo nocturno, constituye un avance en el cumplimiento de estándares internacionales y promueve la difusión del país como un centro de atracción del turismo astronómico mundial.

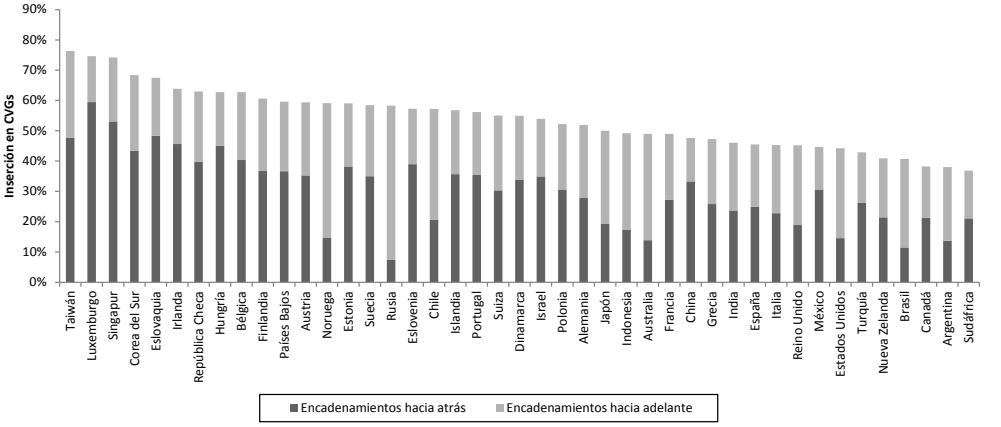
8.4 Medición de la participación en CVGs

La participación en una CVG es de fácil determinación a nivel firma, no obstante, la complejidad inherente al fenómeno dificulta su cálculo en términos nacionales. Las estadísticas tradicionales de comercio exterior no incorporan un nivel de desagregación tal que permita establecer el origen y destino no sólo del producto, sino de todos los bienes y servicios que insumió su fabricación. Es por ello que se recurre a medidas basadas en el comercio en valor agregado de bienes y servicios, evitando así la múltiple computación de un producto por el sólo hecho de atravesar numerosas fronteras en su proceso de manufacturación. El principal problema de estas fuentes de información es la falta de datos recientes.

Siguiendo la metodología propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, basada en De Backer y Miroudot (2012), el Gráfico 8.5 muestra la participación de 43 países en CVGs. La misma está particionada en función del encadenamiento productivo del bien o servicio involucrado. Los encadenamientos hacia atrás se miden mediante el valor agregado extranjero en las exportaciones del país doméstico, es decir, cuantifica la intervención en las actividades exportadoras de insumos importados. Por otro lado, los encadenamientos hacia adelante son determinados por el valor agregado originado en el país, incorporado en las exportaciones de países extranjeros. Se mide, de este modo, la situación inversa, es decir, la participación de insumos domésticos en las exportaciones extranjeras. Con el objetivo de homogeneizar los resultados y obtener valores comparables entre naciones, independientemente de su tamaño, todos los datos son expresados como porcentaje de las exportaciones brutas del país.

Los últimos datos publicados en forma conjunta por la OCDE y la Organización Mundial del Comercio corresponden al año 2009, sin embargo, se utilizarán los correspondientes a 2008, para evitar incluir en los resultados la influencia negativa de la crisis internacional en el comercio global.

Gráfico 8.5: Participación en CVGs. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de OCDE-OMC TiVA

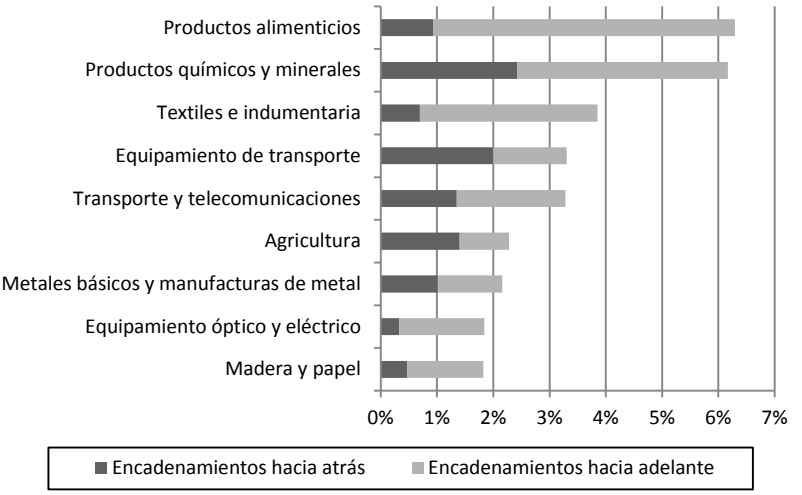
Como puede observarse en el Gráfico 8.5, los países productores de materias primas tienden a mostrar un menor nivel de participación mediante encadenamientos hacia atrás, ya que no tienen la necesidad de importar insumos que ellos mismos producen. Este es el caso de Noruega, Rusia, Australia, Brasil y Argentina. Además, el nivel de inserción en CVGs está fuertemente influenciado por la pertenencia a bloques comerciales. Es así que los países de la Unión Europea muestran valores elevados, al igual que México por su pertenencia al NAFTA y el efecto de la industria de las maquiladoras. Este aspecto demuestra, a su vez, el bajo nivel de integración que supone la pertenencia al MERCOSUR, ya que tanto Brasil como Argentina exhiben bajos niveles de encadenamientos internacionales.

El Gráfico 8.5 también muestra la importancia de factores exógenos como la cercanía a las principales rutas y mercados comerciales. Es así que cuatro de los últimos cinco países están ubicados en el hemisferio sur. Finalmente, el tamaño de la economía es un determinante significativo. Países grandes, como Estados Unidos, China o Japón presentan niveles de inserción menores a los de economías pequeñas y abiertas como Luxemburgo, Singapur o Chile. Esto se debe a que una mayor proporción de las exportaciones de los países pequeños depende de la importación de bienes y servicios intermedios, mientras que las economías desarrolladas pueden recurrir a proveedores domésticos.

Para el caso de Argentina, el magro desempeño está explicado por una combinación de las causas previamente mencionadas, así como la poca iniciativa de los gobiernos nacionales y subnacionales para fomentar la internacionalización productiva dentro de una CVG y una larga historia de inestabilidad macroeconómica, característica trascendental en este tipo de configuración productiva.

Si se desagrega por industria para la Argentina, es posible obtener un resultado más valioso en términos de políticas públicas, ya que no sólo son observables los sectores con mayor grado de internacionalización, sino que también se puede determinar cuáles constituyen una oportunidad de agregado de valor doméstico o "upgrading" (ver Sección 8.3.3). El Gráfico 8.6 muestra los resultados por industria como porcentaje de las exportaciones brutas de aquellas industrias con una inserción mayor al 1,5%. Pese a ser el sector más inserto en CVGs, los productos alimenticios, bebidas y tabaco tienen un alto grado de encadenamientos hacia adelante, lo cual implica una oportunidad de agregado de valor doméstico que está siendo desperdiciada. Una situación similar ocurre en el caso textil. Debe notarse, a su vez, la ausencia de los servicios entre las industrias con participación significativa, con excepción de transporte y telecomunicaciones.

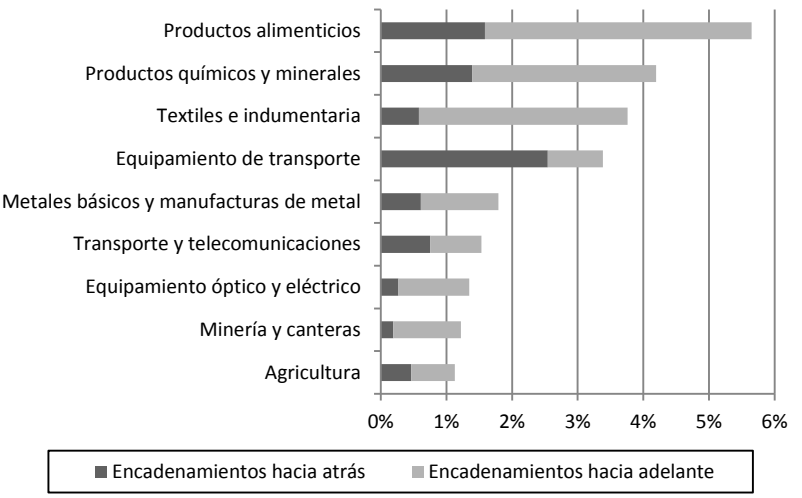
Gráfico 8.6: Participación de Argentina en CVGs por industria. 2008



Fuente: IIE sobre la base de OCDE-OMC TiVA

Analizando los Gráficos 8.6 y 8.7 en forma conjunta, es posible llevar a cabo un análisis de la dinámica de las CVGs en Argentina entre 1995[3] y 2008. En primer lugar, se observa un incremento en el nivel de inserción en forma generalizada, no obstante, este mayor grado de participación se centra en un aumento en los encadenamientos hacia adelante. En particular, productos alimenticios y equipamiento de transporte, pese a crecer en forma agregada, exhiben notorios descensos en los encadenamientos hacia atrás, indicando un retroceso en el agregado de valor doméstico entre 1995 y 2008.

Gráfico 8.7: Participación de Argentina en CVGs por industria. 1995



Fuente: IIE sobre la base de OCDE-OMC TiVA

[3] En el Gráfico 8.7, sólo se presentan las industrias con niveles de inserción superiores al 1%.

8.5 El rol de las PyMEs en las CVGs

La apertura al mercado internacional es siempre una barrera difícil de superar para las PyMEs. En el marco de las CVGs, esta cuestión se ve agravada, ya que al acceso a un nuevo mercado y la imposibilidad de aprovechar economías de escala, se suman todas las problemáticas asociadas al nivel de interrelación que exige la pertenencia a una CVG: cumplimiento de estándares de producción, adecuación a las necesidades de las empresas de los encadenamientos hacia adelante e inserción en un sistema de gobernanza ajeno a la propia firma, entre otros.

Las CVGs, como método de organización productiva, implican para las pequeñas y medianas empresas tanto una posibilidad de crecimiento a través de la internalización, como un desafío productivo, por las exigencias de la pertenencia y la inestabilidad asociada a la baja dependencia del sistema como un todo de la actividad específica de la firma. De esta manera, la participación de las PyMEs en CVGs debe abordarse desde una doble perspectiva: el ingreso a la cadena y el mantenimiento y mejora dentro de la misma (Kaplinsky & Readman, 2001).

El mayor límite al ingreso a una CVG se haya en la invisibilidad de las PyMEs en los mercados globales. Independientemente de las características y capacidades de la firma, si no puede mostrarse como un posible proveedor o aliado estratégico, no podrá ingresar a la cadena (Kaplinsky & Readman, 2001). Brasil ha desarrollado un sistema para evitar esta limitación. A través del Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), se financian parte de los costos de participación en exhibiciones y showrooms internacionales de las pequeñas empresas, así como también se presta asesoría en tecnologías de comunicación e información.

La integración horizontal de PyMEs es una estrategia adecuada para facilitar el acceso a una CVG, puesto que aumenta el poder de mercado y logra alcanzar una escala de producción suficiente para ingresar en mercados foráneos. Este proceso no está exento de dificultades, no obstante, las experiencias internacionales exitosas, como es el caso de la cadena porcina danesa (ver Recuadro 8.7), demuestran el potencial de este modelo organizativo.

En cuanto a la permanencia en una CVG, las PyMEs tienen limitado acceso a la información, problemática que se exacerba en el caso de los mercados internacionales. Esto le impide seguir la dinámica del consumidor o los avances en los procesos productivos, lo cual puede generar un atraso relativo de la firma, pérdida de competitividad y su posterior exclusión de la cadena de valor. La participación de las PyMEs en las CVG depende en gran medida, a su vez, de su nivel de cooperación e integración horizontal o vertical (Kaplinsky & Readman, 2001), proceso que suele requerir el incentivos y auxilio por parte del sector público.

Recuadro 8.7: Cadena porcina danesa

Pese a contar con algunas desventajas en la producción -escasez y alto precio de la tierra, elevados costos laborales y distancia respecto a grandes centros consumidores como Japón y China-, la cadena porcina danesa se encuentra entre las más importantes del mundo, totalizando 2.000.000 de toneladas de carne de cerdo exportada durante el año 2012, principalmente hacia Alemania, Reino Unido, Polonia, China y Japón. Siendo esta industria es responsable de más de 48.000 puestos de trabajo en Dinamarca.

El éxito del sector no puede ser explicado por la estructura de costos ni por la Política Agrícola Común (CAP), sino que radica en la organización de la industria. La cría de los cerdos se realiza en más de 5.000 granjas, a su vez, los granjeros están nucleados en dos cooperativas: Danish Crown, que concentra la mayoría de los productores (17.000), y Tican; que cumplen la función de mataderos. A su vez, Danish Crown también posee la planta procesadora de tocino Tulip. Ambas cooperativas cuentan con el auxilio de Danske Slagterier (desde 2009 Danish Agriculture and Food Council), una organización encargada de las tareas de marketing, acceso a mercados e investigación y Danish Meat Research Institute, entidad sin fines de lucro que ofrece servicios de consultoría en materia de estandarización, innovación y desarrollo tecnológico del sector. De este modo, la cadena de valor doméstica se encuentra horizontal y verticalmente integrada en

su totalidad. Por su parte, Danish Agriculture and Food Council canaliza la coordinación con los eslabones internacionales, centrados en importadores y grandes cadenas de comercialización, particularmente en Reino Unido y Japón (Grunert et al, 2004). Este sistema de propiedad compartida e integración vertical permite incrementar las ganancias en los sectores iniciales de la cadena, en beneficio de los pequeños y medianos productores.

La producción se realiza bajo los estándares de calidad y los requerimientos ambientales y fitosanitarios exigidos por el país de destino del producto y por la Unión Europea, con énfasis en la trazabilidad, condición necesaria para ingresar al mercado japonés (Grunert et al, 2004). Más allá de la escala de los productores, la industria está configurada de tal manera que las características de los consumidores finales sean incorporadas de manera sistémica, generando homogeneidad e incorporando parámetros específicos como color, tamaño y pH. Es así como, gracias la integración, pequeños y medianos productores se hallan inmersos en una CVG, sin estar en condiciones de inferioridad respecto a otros eslabones y teniendo acceso a mejoras tecnológicas e información de mercado.

Se destacan tres dimensiones principales de mejora para la PyME al insertarse en una CVG (Zhang & Bayhaqi, 2013). En primer lugar, la participación tiene efectos positivos sobre la capacidad de la firma, al permitirle a la misma, acceder a procedimientos y tecnologías de difícil acceso en otras circunstancias. En segundo lugar, incrementa la demanda y reduce los riesgos al diversificar la producción en los mercados globales. El tercer beneficio se basa en la idea de que la pertenencia a una CVG mejora el nivel de reconocimiento de la empresa, lo que facilita la estabilidad y el crecimiento de la misma, al brindarle la posibilidad de obtener financiamiento. Zhang y Baihaqi (2013), también detalla el beneficio de la inserción de las PyMes en CVGs a nivel país al resaltar que la misma conduce al crecimiento de la economía nacional, la creación de empleo, el ingreso de divisas y finalmente la configuración de una estructura productiva más eficiente, competitiva y tendiente al agregado de valor doméstico. De esta manera, se presenta un efecto derrame positivo de las PyMEs insertas hacia el resto de los agentes económicos.

La pertenencia a una CVGs, no obstante, no está exenta de perjuicios. UNCTAD (2010) y Zhang y Baihaqi (2013) coinciden en dos fuentes principales de efectos negativos sobre las PyMEs. Por un lado, las diferencias de poder dentro de una CVG se acentúan ante la diferencia de tamaño, es por ello que las PyMEs no tienen injerencia sobre las decisiones de la cadena, ven limitada la posibilidad de apropiación de beneficios y suelen perder la protección de su propiedad intelectual ante las empresas líderes. Por otro lado, las mismas son más vulnerables al efecto de una crisis sistémica que reduzca sus ventas y no poseen la misma capacidad de resistencia ante esta situación que las grandes firmas.

8.6 Recomendaciones de política

Las CVGs, más allá de ser un fenómeno a nivel firma, usualmente privadas, expande su injerencia al conjunto de la economía. A su evidente determinación sobre indicadores de comercio exterior, se suma su influencia sobre los niveles de empleo y desarrollo económico[4].

El acceso a actividades generadoras de elevados niveles de ingreso se ve limitado, cada vez en mayor medida, a la pertenencia a redes de producción global complejas (Kaplinsky, 2000). Tal situación exige que el sector público se involucre en el ingreso de firmas locales a CVGs y su ascenso hacia tareas generadoras de mayor valor agregado, en especial en países en desarrollo, donde las empresas ven limitada su capacidad de competencia por variables ajenas a su control. Pietrobelli y Rabellotti (2006) señalan cuatro principios básicos sobre el diseño de política:

[4] Para un análisis más detallado de la influencia de las CVGs sobre los niveles de distribución del ingreso inter e intranacionales ver Kaplinsky (2000).

- Debe ser acorde al contexto y considerar las especificidades locales
- Debe ser dinámica y evolucionar conforme a los resultados obtenidos
- Es intensiva en coordinación y capital humano
- Requiere un contexto macroeconómico estable

Toda política de desarrollo o promoción de la internacionalización a través de CVGs necesita un elevado nivel de coordinación entre las distintas agencias de gobierno con injerencia en este aspecto, así como la continuidad institucional de las políticas, independientemente de los cambios de gobierno (OCDE, 2012). Pietrobelli y Rabellotti (2006), destacan la ausencia de una visión única e integrada en la determinación de dichas políticas en América Latina, así como también la replicación de funciones entre organismos sin que ello conlleve un aumento de la efectividad. Para el caso argentino, Anlló et al (2010) apuntan algunas de las principales limitaciones institucionales, las cuales exceden el caso de las CVGs y se presentan como restricciones a cualquier tipo de configuración productiva:

- Necesidad de exhibir resultados significativos en el corto plazo
- Existencia de una amplia burocracia estatal a la que acceden sólo algunos sectores económicos
- Escasa atención a cuestiones como infraestructura y recursos humanos
- Exigua capacidad de acción de los gobiernos subnacionales

En primer lugar, el sector público puede brindar asesoría a las firmas locales y servir como nexo para su inclusión en una CVG ya constituida, generando así una cultura de participación en este tipo de organizaciones. Esta competencia es crítica para el caso de las PyMEs, para quienes el ingreso a una CVG se ve imposibilitado por cuestiones de escala e invisibilidad, entre otras. Es allí donde la incentivación estatal de la integración vertical u horizontal, en forma de clústeres o cooperativas, cobra un rol fundamental, tal como lo ilustra el caso de la cadena porcina danesa (ver Recuadro 8.7). UNCTAD (2013) enfatiza esta práctica como determinante de la eficiencia colectiva y de suma importancia para las PyMEs.

El desarrollo de una infraestructura adecuada es también crucial, tal como destaca la Organización Mundial del Comercio (2013), y depende en gran medida de la gestión estatal. La influencia de la infraestructura local sobre las cantidades, calidad y tiempos de producción es notable y es aún más trascendente si se tiene en cuenta el grado de interdependencia y exigencias mutuas entre los eslabones de la cadena. De este modo, energía y comunicaciones son dos aspectos claves, generalmente exógenos a la firma, que marcan la posibilidad de desarrollo o acceso a una CVG.

La política económica influye sobre la capacidad de las empresas domésticas de insertarse o ascender en una CVG. Sin un marco de estabilidad macroeconómica y políticas previsibles, las capacidades y competitividad de las firmas locales se diluyen. La Declaración de Acción para el Fortalecimiento del Rol de las PyMEs en CVGs de la Conferencia Global de la OCDE adoptada en Tokio en 2007 establece que esta necesidad abarca el sistema de licencias y permisos, el sistema impositivo, las leyes de derechos de propiedad, la certificación de los procesos de estandarización, los procedimientos de resolución de disputas y las leyes de bancarrota. De esta manera, las características institucionales del país de origen inciden sobre la posibilidad de internacionalización empresarial. Son las firmas de los países en desarrollo quienes sufren con mayor intensidad los perjuicios de las debilidades institucionales del sector público. La informalidad en las transacciones, la falta de respeto a estándares laborales y medioambientales básicos y la inestabilidad relacional son reacciones de la empresa al ambiente poco favorable. No obstante estos limitantes pueden ser la causa del desarrollo de una cadena, aunque con características no necesariamente beneficiosas (ver Recuadro 8.8).

Recuadro 8.8: Basura electrónica en Bangladesh

Las características de los países en desarrollo configuran una serie de particularidades en las CVGs allí instaladas. El caso del reciclaje de basura electrónica en Dacca, Bangladesh, demuestra en forma por demás explícita la posibilidad del desarrollo de CVGs ante debilidades institucionales y los perjuicios asociados a esta situación.

El proceso del reciclaje de basura electrónica bangladesí comienza con la importación de productos electrónicos descartados en países del este y sudeste asiático, e incluso de economías centrales de Europa y Norteamérica (Lepawsky & Billah, 2011). La industria del reciclado está sumamente estratificada con un intenso grado de especialización. Sólo en Daca hay 2500 instalaciones dedicadas al recupero de plástico. En conjunto, los procesadores devuelven al circuito productivo 1.000 toneladas de desechos por día (entre un 25% y 30% del total importado). Los importadores alcanzan rendimientos de sus inversiones iniciales del 100%, mientras que los desmanteladores superan el 200%, realidad que contrasta con el entorno de sus empleados, sujetos a la explotación laboral, trabajo infantil y condiciones laborales insalubres.

Como consecuencia de los débiles controles a la importación de basura electrónica, el mayor gasto de las instalaciones de reciclaje corresponde al ingreso de su materia prima dentro de envases falsificados. Las materias primas recuperadas son exportadas a China y otros países del este asiático para su uso en manufacturas locales, o utilizadas en la rudimentaria industria bangladesí (Lepawsky & Billah, 2011). La informalidad del sector y la inestabilidad inherente al país hace que el contacto entre los proveedores extranjeros, los encargados del desmantelamiento y los clientes o exportadores locales se base en relaciones personales, lejanas a la formalidad de las relaciones corporativas.

La cuestión aduanera es por naturaleza trascendente para esta clase de configuración productiva. En esta materia, no sólo importa el nivel de apertura de la economía al comercio exterior, sino la estabilidad, sustentabilidad y previsibilidad de la situación; aspecto problemático en América Latina por la gran variabilidad de la política comercial. Tanto los gravámenes al comercio exterior como todo tipo de barrera no arancelaria hacen a la competitividad de la firma en los mercados globales y configuran las posibilidades de desarrollo de CVGs con eslabones domésticos. Tal como lo señalan Anlló et al (2010), mientras que en la configuración tradicional del comercio, el establecimiento de una tarifa a los insumos importados puede traducirse en pérdida de la competitividad del productor local y una consiguiente caída en las exportaciones; en el marco de una CVG, tal vez implique la total desaparición de esa producción por la relocalización de proveedores dentro de la cadena.

Finalmente, la provisión de un conjunto de servicios empresariales a nivel local para la firma inserta es fundamental para mantener la competitividad de la misma. Pietrobelli y Rabellotti (2006) enfatizan sobre este aspecto, dado que en los países no desarrollados, el acceso a servicios claves para el sostenimiento de la compañía es limitado. Los mismos exceden a los servicios financieros, de notable importancia, y alcanzan otros aspectos estructurales como servicios innovativos, de certificación de calidad o soluciones tecnológicas. La formación de capacidades productivas acordes a los estándares exigidos en CVGs ya establecidas, en particular para PyMEs, puede requerir el acompañamiento del sector público. Para ello, UNCTAD (2013) recomienda el establecimiento de programas de desarrollo de negocios que abarquen estas necesidades. A todo esto se suma la necesidad de las firmas locales de acceder a recursos humanos idóneos, donde el Estado cumple una función vital en la formación.

El atractivo de una nación para las CVGs ya constituidas debe basarse en las características estructurales del mismo. Un ejemplo de los perjuicios del desarrollo en base a ventajas coyunturales es República Dominicana (Kaplinsky, 1998). El establecimiento de plantas de ensamblaje de la industria textil, a finales de los 80', tenía como base el bajo costo de la mano de obra local, lo cual, a su vez, era consecuencia del elevado tipo de cambio. Las continuas devaluaciones de los países de la región en búsqueda de mayor competitividad sólo se tradujeron en descensos notables en los beneficios locales y los salarios reales de los trabajadores. En el caso de la producción de jeans, el beneficio para la firma dominicana asociada a un fabricante estadounidense era en enero de 1990 de US$2,18, sin embargo, para diciembre del mismo año había descendido hasta US$1,87. Finalmente, en febrero de 1991, el acuerdo fue anulado y la producción se trasladó a Honduras.

El rol del sector público no puede limitarse a lograr la inserción de firmas locales en CVGs, sino que es necesario, para lograr un mayor nivel de apropiación local de los beneficios de la misma, fomentar la mejora dentro de la cadena a través de una mayor competitividad y el impulso a la innovación. Además, es tarea del Estado asegurar que este esquema productivo no implique perjuicios en materia de beneficios sociales, derechos humanos, sanidad pública y medioambiente.

8.7 Cadenas de Valor Globales en Argentina

Tal como se ha postulado previamente, la inserción en CVGs a nivel nacional es un proceso complejo que requiere políticas públicas consensuadas que atiendan a tal objetivo y se mantengan temporalmente, más allá de las oscilaciones políticas. Argentina ha mostrado en su historia reciente innumerables cambios de orientación, lo que ha dificultado el acceso a CVGs, limitando la pertenencia a estrategias de las firmas interesadas. A esto se suma la dificultad natural de países como Argentina de formar parte de CVGs, ya que, según Anlló et al (2010), el ingreso a cadenas mediante actividades no innovativas, suele estar asociado a ventajas en términos de costos laborales, compitiendo de este modo, con países como Bangladesh, con un salario mínimo de US$68 mensuales; India, entre US$50 y US$110 o México, US$ 150. Los productos con mayor nivel tecnológico o exigencias de calidad, por su parte, presentan competidores ya establecidos con notorias ventajas respecto a los productores locales.

Frente a este panorama, la principal fuente de acceso a CVGs en posiciones beneficiosas está ligada al desarrollo de actividades innovadoras. López y Ramos (2009), remarcan que las principales fuentes de acceso de Argentina están en actividades que requieran mano de obra calificada a bajo costo o activos específicos como diseño y know-how en sectores como la salud (ver capítulo 17) o la agroindustria; señalando inserción en sectores como el software, servicios informáticos y publicidad, descontando aquella ligada a la posición de Argentina como productor de materias primas, ya que la misma posee poco valor agregado y baja apropiabilidad de los beneficios.

Argentina presenta, según López y Ramos (2009), ciertas características explican la baja participación:

- Lejanía geográfica de las principales rutas y mercados internacionales
- Riqueza en recursos naturales agrícolas y mineros, pero con bajo procesamiento local
- Existencia de recursos humanos capacitados de bajo costo, pese a la baja valoración externa de las universidades locales, la escasa cantidad de profesionales con posgrados en determinadas áreas críticas y las bajas calificaciones obtenidas en pruebas internacionales (PISA)
- Deterioro de la infraestructura en sectores como energía transporte y comunicaciones
- Debilidades institucionales, inestabilidad regulatoria y gran volatilidad macroeconómica
- Falta de financiamiento, escala insuficiente e invisibilidad internacional de las firmas locales

El mayor desarrollo argentino en CVGs se encuentra en el sector agrícola y automotriz. El primero es consecuencia de las ventajas naturales del país, aunque posee poco agregado de valor local en su faceta exportadora. La producción automotriz está ligada a cadenas argentino-brasileras de baja inserción fuera de la relación bilateral. Dada la abundancia de bibliografía sobre ambas industrias, el análisis se centra, a continuación, en algunos sectores y experiencias de menor visibilidad, pero con importantes perspectivas a futuro.

González et al (2012) analizan la inserción argentina en CVG de dos sectores: el calzado intensivo en diseño y la fabricación de válvulas customizadas. En el caso del calzado, destacan la accesibilidad a materias primas de calidad en el mercado local, la tradición de manufactura de calzados y la existencia de mano de obra calificada. Por el lado de las desventajas, las cuales pueden generalizarse a otras actividades productivas, marcan la tendencia a la imitación o adaptación de modelos de firmas extranjeras, la elevada tolerancia del mercado doméstico a fallas de calidad y el ejercicios de prácticas de negocios inaceptables a nivel internacional por el alto grado de incertidumbre e improvisación de las mismas, resultado lógico de la inestabilidad imperante en el entorno local.

Respecto a la producción de válvulas para motores de combustión, González et al (2012) analizan el caso de Basso, empresa santafesina que exporta a más de treinta países y está ligada a grandes firmas como Peugeot, Ford y John Deere. En un ambiente de baja capacidad tecnológica, Basso constituye una excepción. La cercanía con los compradores y el respeto a elevados estándares de calidad determinan el éxito de su inserción en CVGs.

López y Ramos (2009) analizan la industria del software y servicios informáticos en Argentina y sus perspectivas de internacionalización en el marco de CVGs. El notable crecimiento del sector, pasando de exportaciones por US$60 millones en el año 2000 a más de US$732 durante 2010, está explicado por la existencia de mano de obra calificada a bajo costo, las estrategias de offshoring de ETs, las exportaciones de empresas locales a países de la región y los incentivos fiscales otorgados. Esto se ve reflejado en el incremento del 250% entre 2005 y 2010 de certificaciones CMMI[5]. El desarrollo adecuado de esta industria con miras al mercado internacional depende en gran medida, de acuerdo a Gereffi y Fernández-Starks (2008) del desarrollo de capital humano, el fomento de la inversión extranjera, la creación de clústeres informáticos, la inversión en infraestructura y la especialización en nichos. Todas estas tareas necesitan un gran nivel de coordinación entre los sectores público y privado.

En cuanto al sector de la publicidad, Argentina se encuentra en una posición privilegiada, destacándose la calidad de sus creativos. Según el Gunn Report 2012, que evalúa la capacidad creativa en publicidad, la Argentina comparte el quinto puesto con Brasil y posee a la cuarta compañía más premiada en tal año: Primo, cuyos directores fueron, a su vez, los terceros más galardonados. Por su parte Del Campo Nazca Saatchi & Saatchi, fue la segunda agencia más premiada a nivel mundial. Más allá de las ventajas comparativas, el reconocimiento mundial y del crecimiento hasta el año 2010, la inserción internacional, especialmente fuera de América Latina, es limitada. Esta situación se vio acentuada con la caída durante 2012 en las exportaciones publicitarias como consecuencia del encarecimiento producto del atraso cambiario. Siguiendo a López et al (2009), el carácter footloose de la actividad requiere fuerte influencia del sector público, con el objeto de evitar que deterioros en los costos incidan negativamente sobre el nivel de exportaciones.

8.8 Consideraciones Finales

El enfoque de cadenas de valor global excede su componente teórico o analítico, sino que constituye un cambio de paradigma, el cual ciertamente ya está instalado, sobre los métodos tradicionales de producción y comercialización. Las fronteras nacionales no constituyen una barrera en el proceso de fabricación, sino que la internacionalización es una exigencia en la búsqueda de mayor productividad.

Aquellos países que supieron comprender la dinámica productiva cambiante y se erigieron como agentes activos y no simples espectadores, fueron los receptores de los enormes beneficios que pueden significar la inserción y la necesaria mejora en CVGs para los países en desarrollo. El este y sudeste asiático constituyen un ejemplo internacional del impulso al comercio exterior como estrategia de desarrollo económico y el uso de la innovación como metodología para incrementar la apropiación de beneficios.

América Latina, se ha mantenido al margen de este fenómeno, con pocas experiencias de inserción, pero enormes oportunidades. La abundancia de recursos naturales, capacidades humanas y nichos comerciales pueden constituir la base del desarrollo exportador, aprovechando las ventajas de estar asociado a una CVG.

Tal desafío no es, sin embargo, propio de un sector en particular; sino por el contrario, requiere un elevado grado de coordinación entre trabajadores, firmas y gobiernos con objetivos claros y de largo plazo. Mientras el futuro, y crecientemente el presente, de la producción se abstrae de las fronteras nacionales, el desarrollo económico de una nación continúa y continuará siendo una decisión soberana irrenunciable.

[5] Las certificaciones CMMI, elaboradas por el Software Engineering Institute, determinan el cumplimiento de determinados estándares de calidad y seguridad en el desarrollo de software.



La organización empresarial en Japón como modelo

Capítulo 9: La organización empresarial en Japón como modelo

"Lentamente, en secreto, sin aviso, los keiretsu se infiltraron en nuestra vida diaria y están presentes en todo lo que conocemos".

Miyashita & Russell

9.1 Introducción

En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, Japón se enfrentaba al enorme desafío de reconstruir su sistema económico devastado por las consecuencias del belicismo. Alta inflación, elevado desempleo, infraestructura desecha, desabastecimiento en alimentos y energía fueron algunas de las consecuencias más traumáticas que pesaron sobre la economía japonesa en la posguerra.

Tiempo después de la intervención de las fuerzas armadas norteamericanas, se produjeron en el país asiático una serie de políticas reformistas, que sentarían las bases para lo que luego sería el "milagro japonés"[1]. Entre los principales cambios instrumentados vale destacar: la democratización laboral, la reforma agraria y la desaparición de los zaibatsu.

Los zaibatsu eran aglomerados de empresas verticalmente integradas y con un amplio poder de mercado, dirigidas por familias tradicionales desde los inicios del siglo XIX. Cobraron notoriedad en los tiempos del "imperio japonés" por sus fuertes vínculos con el poder dictatorial y las fuerzas armadas niponas, incrementando fuertemente su patrimonio por vía de la especulación cambiaria[2]. Además de ser cuestionados por la baja eficiencia económica que presentaban y las prácticas monopólicas que ejercían, mantenían los costos laborales sumamente deprimidos a partir de la coerción que ejercía la milicia.

El cambio en la organización empresarial japonesa, dejando atrás a los zaibatsu y con la irrupción de los nuevos núcleos productivos, fue uno de los pilares sobre los cuales se asentó el

[1] En la literatura económica se denomina como "milagro japonés" al notable crecimiento económico experimentado por el país asiático entre las décadas de 1960 y 1970. En dicho período, el PBI creció a una tasa del 7,2% promedio anual, lo que convirtió a Japón en la segunda economía más importante del mundo detrás de los Estados Unidos. El incremento acumulado del producto en los veinte años comprendidos fue del 316%.

[2] Según Bernotas (2005), previo a la Segunda Guerra Mundial existían catorce zaibatsu principales, los cuales controlaban aproximadamente el 25% del total de los activos disponibles en el conjunto de la economía japonesa.

crecimiento económico y el desarrollo social e institucional del país. Además, se consolidó el rol geopolítico y comercial de Japón en todo el sudeste asiático, despertando un notable interés en la comunidad internacional. Es por ello que, a lo largo del presente capítulo se analiza en profundidad la irrupción de los principales conglomerados productivos japoneses desde el período de posguerra hasta la actualidad.

En la sección 9.2 se describen aspectos de orden teórico, arribando a una caracterización de la organización empresarial imperante en Japón desde una perspectiva histórica. Resulta sumamente dificultoso comprender los aspectos más importantes de dichos conglomerados escindiéndose de la idiosincrasia nipona. En palabras de Lai (1999), los Keiretsu son arreglos institucionales orientados a maximizar la eficiencia organizativa y, fruto de la peculiar cultura japonesa, su historia y su entorno de negocios. Asimismo, representan la forma bajo la cual las firmas interactúan entre sí y conducen sus operaciones en forma colectiva.

Más allá del innegable impacto positivo que tuvieron los agrupamientos empresariales en Japón bajo la forma de Keiretsu, han suscitado una enorme controversia en varios sentidos. La formación de barreras naturales al comercio exterior, el manejo de información asimétrica, los vínculos con el poder político y la colusión para implementar prácticas monopólicas son algunos de los aspectos más polémicos que despertaron los Keiretsu a lo largo del tiempo. Es por ello que en la sección 9.3 se analizan detenidamente estas cuestiones. Dado que el tema generó un enorme interés a lo largo de la comunidad académica, política e institucional a nivel internacional, la bibliografía en la materia es sumamente extensa. Es así que se exponen posiciones disímiles, enriqueciendo el debate acerca de la eficiencia económica de los aglomerados empresariales japoneses.

A pesar de las características distintivas que presentan los Keiretsu, es posible identificar una serie de elementos comunes respecto de los aglomerados de empresas occidentales. En particular, la noción de cadena de valor permanece intrínseca tanto en las firmas japonesas como así también en el resto del mundo. La sección 9.4 del presente capítulo resume un conjunto de prácticas similares llevadas a cabo tanto por las firmas que forman parte de los Keiretsu en Japón, como así también por empresas occidentales que operan en el entorno de clústeres. Vale destacar que, numerosas prácticas que en la actualidad son moneda corriente en las empresas occidentales, tienen origen en la gestión corporativa japonesa, en particular de los Keiretsu.

Finalmente, en la sección 9.5 se realiza un breve repaso de experiencias internacionales vinculadas a Keiretsu, ajenas a Japón. En particular, la inversión japonesa transfronteriza ha reportado valiosas enseñanzas a partir de la evolución de los Keiretsu Business Groups, que son aquellos aglomerados empresariales que se rigen bajo dicho paradigma en otros países asiáticos. Por último, se analiza la incipiente formación de un conglomerado de empresas colombianas que posee muchas características comunes a los Keiretsu japoneses.

9.2 La noción de Keiretsu y los núcleos productivos japoneses

En la literatura económica, el término Keiretsu se utiliza para denominar a un entramado de empresas japonesas que operan bajo una dinámica conjunta y que posee una serie de características particulares. No obstante, dicha apreciación resulta una generalización para la compresión integral del fenómeno. Es por ello que en el apartado 9.2.1 se esbozan consideraciones de orden teórico tendientes a caracterizar adecuadamente los aglomerados productivos en Japón.

9.2.1 Marco conceptual

Keiretsu no es una forma de organización en sí misma, sino un sofisticado y multifacético dispositivo de gestión aplicado mayormente por una red de firmas interrelacionadas entre sí. Los vínculos entre sus miembros son sumamente delicados y están más arraigados que en el resto del sistema económico (Lai, 1999). Los grupos de empresas que se valen de dicho dispositivo para organizarse en forma sistémica entre sí se denominan “Keiretsu Business Groups” (KBG).

No obstante, no todos los KBG operan de la misma forma. A grandes rasgos, los KBG pueden clasificarse, según su integración, en horizontales y verticales. Cuando la mayoría de las firmas que

componen el grupo pertenecen a diversos sectores económicos y no poseen una vinculación a través de la compra y venta de insumos, se trata de un KBG horizontal. Comúnmente, este tipo de aglomerado se centra alrededor de un banco comercial (Dewenter, Novaes, & Pettway, 2001). Por otra parte, los KBG verticales están compuestos por un grupo de compañías que pertenecen a una cadena de proveedores de una misma industria y sus procesos productivos están fuertemente integrados.

Las empresas japonesas independientes, es decir, aquellas que no están asociadas a ningún KBG, también se caracterizan por tener fluidas relaciones comerciales con un banco principal. Asimismo, poseen vínculos estrechos con sus proveedores y clientes. La diferencia fundamental que existe entre las firmas pertenecientes a un KBG y las independientes radica en que, en las primeras, otras empresas del grupo poseen una participación sobre el capital accionario de las compañías del KBG. En cambio, en las sociedades no asociadas a un KBG la totalidad de las acciones pertenece a sus dueños y no a otras firmas controlantes. La propiedad es un aspecto clave a la hora de determinar la participación de una empresa en un KBG.

Un rasgo característico de los KBG es la presencia de firmas con mayor poder respecto del resto dentro del conglomerado. Por caso, en los KBG horizontales el núcleo de empresas suele estar compuesto por un banco e importantes empresas industriales y de servicios, mientras que en los KBG verticales la firma líder es aquella que produce bienes finales con un alto contenido de partes provenientes de empresas menores del grupo. En ese marco, la toma de riesgos y los beneficios obtenidos se distribuyen en forma desigual dentro de un mismo KBG (Lai, 1999).

La mayoría de los KBG presenta elementos distintivos con respecto al resto de los conglomerados empresariales japoneses. La relación entre los miembros del grupo, el grado de control interno y los vínculos con los diferentes organismos del Estado son tres elementos centrales en la actividad de un KBG, y su éxito depende en buena medida de cómo evolucionen dichos factores a lo largo del tiempo.

9.2.2 Breve reseña histórica

Tras los devastadores efectos de la Segunda Guerra Mundial, y con la reapertura de la Bolsa de Tokyo en el año 1949, se produjo una importante venta de activos. Así, la participación de inversionistas individuales en las empresas alcanzó un máximo histórico del 70% para mediados del año 1950. En contraposición, sólo el 10% de la propiedad de las firmas estaba en manos de instituciones financieras en el mismo año. Los efectos de semejante fenómeno se hicieron sentir al poco tiempo. Las compañías con mayor proporción de activos en manos de personas físicas tuvieron una performance inferior a la del promedio de su sector (Bernotas, 2005). La evidencia empírica sugiere que la desconcentración en la propiedad de las firmas redujo los incentivos de los tenedores de acciones en lo que respecta al monitoreo de los directivos (Yafeh, 1995).

A mediados de la década de 1950, el avance de los bancos y de las instituciones no financieras en la participación accionaria de las firmas cotizantes en la Bolsa de Tokyo se hizo evidente. Nuevamente se produjo una fuerte concentración de activos en manos de inversores institucionales. Así emergieron los KBG, bajo un nuevo paradigma de dirección en los negocios y con el foco puesto en la incorporación de tecnología y la mejora en los procesos productivos.

Vale resaltar que, a diferencia de los zaibatsu, la conducción en los KBG quedaría en manos de profesionales altamente capacitados y no de herederos de familias tradicionales. Las nuevas planas directivas de las firmas se enfocaron en mejorar las condiciones laborales, promoviendo el desempeño de la fuerza laboral, en vez de reprimirlo. Ello le valió cuantiosos resultados a la economía japonesa en su conjunto. Un caso testigo fue la mejora en la producción de acero local que tornó competitivas a las industrias automotriz y naval, logrando que en poco tiempo Japón se consolide como un sólido competidor a nivel internacional en ambos segmentos.

Desde la esfera política, los cambios implementados por el primer ministro Shigeru Yoshida[3] tuvieron un considerable impacto. La reducción en el presupuesto destinado a la defensa y la seguridad liberó cuantiosos recursos para reconstruir la infraestructura, vital para completar el proceso de internacionalización de Japón y para la reducción de costos internos.

[3] Ocupó el cargo de primer ministro en dos oportunidades, en 1946-1947 y posteriormente entre 1948 y 1954.

En 1960, y con Hayato Ikeda[4] como primer ministro, se lanzó en Japón un plan para duplicar los ingresos de los trabajadores y así elevar los estándares de vida de la mayor parte de la población en el país asiático. Para alcanzar las sucesivas metas del plan, la inversión del gobierno se incrementó notablemente, tanto en lo que refiere a compañías pertenecientes al sector público como así también a empresas del ámbito privado. Los resultados del plan estuvieron a la vista. Hacia finales de la década Japón crecía a una tasa promedio del 10,8%, convirtiéndose así en la segunda economía más grande del mundo, detrás de los Estados Unidos.

El rol de los KBG en el proceso no está del todo claro. No hay un consenso[5] acerca de si fueron los aglomerados productivos japoneses los que permitieron incrementar el intercambio comercial del país y posicionarlo en el centro de la economía mundial, o si fue el plan aperturista llevado a cabo el que benefició a los grupos económicos más importantes del país. De una u otra forma, la revolución productiva se valió enormemente de la potencialidad y el elevado grado de competitividad intrínseca de los KBG.

A partir de la década de 1990, la economía japonesa se desaceleró notablemente. La tasa de crecimiento promedio anual que entre 1960 y 1989 estuvo en el orden del 6,2%, cayó a un modesto 1,8% entre 1990 y 1999. Peor aún fue el desempeño en los diez años comprendidos entre el 2000 y 2009, puesto que el incremento del PBI promedió un módico 0,6%, es decir, la economía prácticamente no creció a lo largo de toda la década. En paralelo, el gobierno japonés endureció el marco regulatorio sobre las firmas pertenecientes a los KBG por medio de políticas anti-monopólicas.

Fue así que la afiliación a los KBG mermó notablemente a partir del año 1990, tanto por la pobre performance que exhibió la economía, como así también por el endurecimiento en las reglamentaciones vigentes (Gramlich, Limpaphayom, & Rhee, 2004). Algunos autores sostienen desde hace ya varios años que los KBG no son un ecosistema adecuado para promover la aparición de nuevas empresas, especialmente en el campo de la tecnología y el conocimiento. Por el contrario, los startups japoneses más exitosos han tenido que sortear numerosas barreras, demandando un cambio en las políticas regulatorias y financieras (Rowen & Toyoda, 2002).

En la actualidad es difícil encontrar KBG con las mismas características de aquellos que emergieron a mediados de la década de 1950. Incluso, muchas de las empresas que pertenecían a los mismos y compartían gerenciamiento, espacio físico y copropiedad con otras, se encuentran totalmente desvinculadas entre sí. La globalización, el cambio tecnológico, la consolidación del sistema financiero global y local, las normas contables internacionales y la reforma en las prácticas de gobierno corporativo son algunas de las causas que explican la caída de los KBG tal como se conocían (Lincoln & Shimotani, 2009).

En resumen, los KBG ocuparon un rol central en el sistema económico japonés desde la posguerra en adelante. Actualmente han perdido cierta notoriedad y reciben diversos cuestionamientos por parte de distintos sectores. A pesar de ello, continúan ocupando un rol preponderante dentro de la estructura empresarial de Japón.

9.2.3 Caracterización de los principales núcleos productivos

A través del comportamiento estratégico de los KBG a lo largo de los años se pueden identificar una serie de características propias de dichos aglomerados de empresas. En el presente apartado se describen los principales rasgos que distinguen a estos grupos y se analiza cómo opera cada uno de ellos dentro del contexto empresarial, político y económico japonés.

En la totalidad de los KBG, las empresas que forman parte del mismo poseen la mayor parte de su capital accionario distribuido entre otras compañías que integran el grupo. En el caso de las empresas más grandes, la proporción de acciones en mano del resto de las firmas asciende al 70%, en promedio. El alto grado de concentración del capital y la posesión cruzada de una parte

[4] Su mandato se extendió entre el 19 de julio de 1960 y el 9 de noviembre de 1964.

[5] Algunas hipótesis sugieren que fueron las condiciones estructurales las que beneficiaron a los KBG, puesto que otras firmas independientes y que no estaban asociadas a ellos tuvieron un desempeño igualmente sobresaliente. En cambio, desde otra perspectiva se sostiene que los KBG sentaron las bases para el desarrollo industrial japonés derramando conocimientos, tecnología y prácticas modernas de gestión sobre el resto de la economía.

de las compañías opera como un blindaje a eventuales ataques especulativos (Moerke, 1997). Además, permite garantizar el control de la toma de decisiones y realizar proyecciones sobre un escenario de más largo plazo.

Otra particularidad que está sumamente asociada a la capacidad de sostener las decisiones a lo largo del tiempo es la presencia de instituciones financieras. Los bancos principales no sólo garantizan el acceso a fondos y mejoran la posición de liquidez de las demás firmas, sino también monitorean los resultados corporativos, auditan a las empresas y proveen asistencia técnica para disminuir el costo del capital. Conjuntamente, es común que otras empresas del mismo grupo sean auditadas entre sí, puesto que la propiedad del capital es común y los intereses sobre la marcha de los negocios revisten especial importancia en las demás unidades económicas del KBG[6].

En lo que respecta a la toma de decisiones, una gran cantidad de sectores se ven involucrados y exponen sus intereses. Por caso, más allá de que los trabajadores no forman parte de la dirección de la compañía, son tomados en consideración a la hora de implementar cambios y decidir el rumbo de los negocios. A pesar de que las organizaciones sindicales japonesas no poseen el poder de sus homónimas en países occidentales, sus intereses son muy tenidos en cuenta y muchas veces prevalecen. De esta forma, las empresas buscan sostener relaciones de largo plazo con sus empleados a través de múltiples sistemas de incentivos, asegurándose la lealtad de los mismos (Moerke, 1997).

Por último, la burocracia juega un rol central en la conducción de los KBG. Muchos políticos retirados de la función pública establecen vínculos entre las autoridades del país y las compañías. La coordinación público-privada y el sostenimiento de relaciones armónicas entre ambos sectores posibilitan el intercambio fluido de información y la consecución de objetivos comunes, evitando el despilfarro de recursos.

9.3 Controversia sobre los agrupamientos empresariales en Japón

Más allá de la conveniencia económica del Keiretsu como forma de organización, a lo largo de los años se dio un controvertido debate sobre numerosos aspectos que involucran a los KBG. En parte, por desconocimiento y por la novedad que representa el paradigma en el mundo occidental. También, en cierta medida, porque algunas cuestiones asociadas a ellos efectivamente constituyen una traba para el sistema económico o bien generan asimetrías.

A pesar de que la economía japonesa no evidencia barreras no arancelarias sobre el comercio internacional, tales como cuotas para importar o licencias, los KBG han sido foco de quejas en numerosas oportunidades (Qiu & Spencer, 2002). La evidencia empírica sugiere que en aquellos sectores económicos en los cuales la organización productiva se rige por el Keiretsu, hay menores niveles de importación que en el resto. No obstante, la relación causal y los motivos por los cuales ello ocurre no están del todo claros, y por ende no se puede afirmar que la formación de los KBG constituya una práctica desleal.

En cada uno de los apartados de la presente sección se analiza el impacto de los KBG desde la perspectiva de distintos actores del sistema económico. La morfología propia de las empresas que operan en el entorno de los aglomerados productivos en Japón difiere de aquellas que desarrollan su actividad en forma aislada. Así, los vínculos y los efectos que se establecen con inversores, consumidores y el propio Estado se ven ligeramente alterados. Si bien resulta pretencioso dirimir todas aquellas cuestiones polémicas que involucran a los KBG, a continuación se esbozan algunos argumentos a favor y en contra de ellos.

9.3.1 La mirada sobre el inversor

En lo que respecta a la relación entre un inversor y aquellas empresas integrantes de los KBG cabría destacar dos aspectos principales. Por un lado, el alto grado de visibilidad de las firmas facilita

[6] Este particular fenómeno revolucionó el concepto de gobierno corporativo, extendiéndose hacia aquellas unidades económicas que operan con fuertes vínculos entre sí.

la detección de comportamientos oportunistas de parte de sus mandos gerenciales. Por otro, las complejidades que suscitan las relaciones entre los distintos actores que componen el KBG pueden tergiversar los cursos de acción que se adoptan en forma colectiva. De allí que la exposición pública de las compañías podría resultar insuficiente para garantizar que la toma de decisiones se focalice en maximizar los beneficios de cada unidad económica (Dewenter, Novaes, & Pettway, 2001).

La evidencia empírica sugiere que la complejidad domina a la visibilidad, dando lugar a que los directivos de las empresas tomen medidas en su propio provecho (Dewenter, Novaes, & Pettway, 2001). De materializarse dicha situación, los inversores se verían afectados por un menor retorno de sus inversiones, ya sea percibiendo menores dividendos de los que le corresponden, o bien poseyendo un activo cuyo valor es inferior al potencial. Para mitigar dicho riesgo, las compañías integrantes del KBG apelan a la propiedad cruzada de las firmas. En el caso de los inversores particulares, el costo de oportunidad de no diversificar sus carteras resulta muy elevado.

Lai (1999) destaca las asimetrías de poder y el grado de independencia hacia el interior de los KBG. Desde su óptica, los arreglos institucionales imperantes en buena parte de los aglomerados productivos asignan un rol crítico a las firmas que lo componen. Por ello, tanto inversores foráneos como residentes en el país pueden verse dificultados de contar con información completa e igualitaria en la toma de decisiones.

A pesar de que las relaciones hacia el interior del KBG podrían terminar afectando en forma negativa a los individuos que deciden invertir en dichas empresas, también traen aparejados aspectos positivos. El alto grado de control cruzado, la estabilidad en las relaciones comerciales, la mirada de largo plazo y la cohesión interna de las empresas son algunos de los beneficios más comunes que presenta la inversión en compañías pertenecientes a aglomerados productivos japoneses.

En resumen, a pesar de los desafíos que implica conocer la estructura y la conducción de los KBG, las empresas que los componen presentan numerosas oportunidades desde la óptica de un inversor, ya sea particular o institucional. Las fortalezas de los entramados productivos se distribuyen a lo largo y ancho de los aglomerados. No obstante, la diversificación es un criterio a tener en cuenta a la hora de optar por este tipo de compañías. De lo contrario, los rendimientos podrían ser inferiores a los esperados, por el hecho de obviar el entorno general de los KBG.

9.3.2 Concentración de mercado y elusión fiscal

La propia constitución morfológica de los KBG da cuenta de una gran cantidad de empresas operando en forma conjunta y bajo directivas comunes. Por caso, en el año 1990 mientras las instituciones financieras estadounidenses poseían en promedio el 2% del total del capital accionario de las empresas, en Japón dicha proporción ascendía al 38%[7] (Bernotas, 2005). Precisamente esto motivó gran cantidad de estudios acerca de si las prácticas corporativas en cada grupo constituyen o no una falla de mercado. En particular, la formación de mercados oligopólicos y el comportamiento colusivo son dos de los temas que revistieron mayor interés a lo largo de los años.

Según Weinstein & Yafeh (1995), las firmas afiliadas a los KBG tienden a ser más competitivas que las independientes, producto de la estrecha vinculación que mantienen con el sistema bancario. Incluso, las barreras a la entrada de firmas extranjeras que se le atribuyen a los KBG no son más que férreas condiciones de competencia que exigen un alto nivel de desempeño por parte de empresas foráneas, que en ocasiones se ve impedidas de hacerlo (Weinstein & Yafeh, 1995). En contraposición, Moerke (1997) sostiene que si bien los KBG son mayores que sus competidores en promedio en lo que refiere a ventas, capital y cantidad de empleados, su desempeño no es significativamente superior al de otras firmas no pertenecientes a un KBG. Los consejos directivos de los KBG son demasiado grandes, careciendo de flexibilidad para adaptarse a las condiciones de un entorno dinámico (Moerke, 1997).

[7] Uno de los argumentos más extendidos de por qué ello ocurre es que las firmas japonesas son bastante más pequeñas que sus pares americanas en promedio.

Pero además de la integración de firmas en pos de obtener un mayor beneficio neto a partir de la concentración de mercado, las empresas que pertenecen a KBG han sido cuestionadas por su aporte a las arcas públicas. Cuando dos o más compañías que se encuentran vinculadas actúan en forma concertada, pueden reducir el total de sus obligaciones tributarias trasladando ingresos de una firma que obtiene beneficios netos a una que reporte pérdidas (Gramlich, Limpaphayom, & Rhee, 2004).

A través de la fijación de precios de transferencia[8] distintos a los que reconocen los mercados de bienes, es posible incrementar o disminuir tanto los beneficios como las pérdidas netas de las distintas unidades económicas. La evidencia empírica demuestra que los beneficios antes de impuestos de las firmas pertenecientes a los KBG muestran un menor grado de correlación con la tasa marginal de tributación que en el caso de las firmas independientes (Gramlich, Limpaphayom, & Rhee, 2004).

A pesar de que no puede afirmarse que todos los KBG se valgan de su poder de mercado o de su capacidad de reducir su costo tributario, ambos aspectos constituyen una potencial ventaja respecto del resto de las firmas. Para evitar dicha asimetría, la regulación del Estado en el marco de las leyes anti-monopólicas y de defensa de la competencia debe hacerse presente. De otra forma, surgen imperfecciones en los mercados disminuyendo el excedente de los consumidores y de aquellos productores no pertenecientes a los KBG.

9.3.3 El vínculo con sector políticos e institucionales

La efectividad de los KBG depende en buena medida de los lazos establecidos tanto en el plano burocrático, con funcionarios de gobierno, como así también con diferentes actores de la arena política. En particular, los funcionarios de los Ministerios de Comercio Internacional, Finanzas, Construcción y del Banco de Japón[9] están sumamente vinculados con los consejos directivos de los KBG (Lai, 1999). Un caso testigo de la influencia del poder político sobre el entramado empresarial japonés y viceversa, es que la gran mayoría de los Primer Ministros nipones tuvieron un pasado burocrático asociado a los KBG o a dependencias públicas vinculadas a ellos antes de asumir en sus cargos.

Las juntas directivas de los KBG son espacios sumamente codiciados, incluso a veces generando rispideces por el elevado costo de retribuir a los burócratas especializados. No obstante, su desempeño es crítico en lo que refiere a la obtención de negocios, al posicionamiento internacional de la marca y al acceso a recursos provistos por el gobierno (Moerke, 1997). A la vez, y en contraprestación a la protección burocrática que reciben, los KBG son los primeros responsables de implementar las políticas diseñadas por los distintos ministerios de gobierno y por el Banco de Japón (Lai, 1999).

Precisamente los estrechos vínculos entre los grupos económicos más concentrados de Japón y el poder político han suscitado numerosas críticas por parte de otros países. Puesto que la legislación es considerada en términos internacionales algo generalista, ello deriva en amplias facultades discrecionales en manos de burócratas. Así, a través de distintas regulaciones se pueden fomentar o entorpecer la intervención de firmas nacionales o extranjeras en distintos mercados (Lai, 1999).

En resumen, por las características propias del entramado institucional japonés, pueden darse situaciones de riesgo moral[10]. En dichos casos, podrían resultar perjudicadas tanto empresas extranjeras como aquellas que no se encuentran bajo el amparo de un KBG. La ineficiente asignación del riesgo entre los participantes del mercado puede derivar en mayores costos asociados por la incapacidad de vincularse a través de la burocracia o de los conglomerados productivos más importantes.

[8] Un precio de transferencia es el valor que una empresa cliente reconoce a su proveedor de insumos en base a su política comercial. Normalmente los mismos deberían tener un correlato con los precios a los cuales se realizan las operaciones de dichos bienes en mercados libres. Sin embargo, al tratarse de un mecanismo de compensación interno entre firmas de un mismo KBG, pueden existir diferencias de precios basadas en aspectos técnicos, financieros y/o logísticos.

[9] Es la autoridad monetaria más importante del país asiático y forma parte de la estructura de gobierno.

[10] El riesgo moral es un concepto económico que se aplica cuando un agente posee mayor cantidad de información que el resto de los participantes del mercado. Así, quien tiene a cargo una decisión privada (sean empresas o funcionarios públicos) puede trasladar los costos de su accionar a terceros.

9.4 Similitudes y diferencias respecto de los clústeres y los distritos industriales

Un primer rasgo común que emparenta a los KBG con los clústeres y los distritos industriales es la concentración geográfica. Tanto los KBG como los distritos industriales son entramados empresariales, pero los clústeres también incorporan la presencia de instituciones educativas, entidades vinculadas a la sociedad civil y organismos descentralizados de gobierno. La geografía es un aspecto central, puesto que las actividades productivas tienden a concentrarse en una región según la dotación de recursos de la que se disponga. Las aglomeraciones productivas generan externalidades positivas, principalmente en lo que concierne a la obtención de información del entorno operativo, la disponibilidad de factores de la producción especializados y spillovers[11] tecnológicos (Belderbos & Carree, 2002). Además, en los últimos veinticinco años se ha desarrollado a nivel mundial una fuerte tendencia hacia la especialización, tanto a nivel regional como a nivel nacional.

En segundo lugar, los KBG, al igual que los clústeres, presentan una gran variedad de actividades productivas en su entorno, mientras que los distritos industriales tienden a concentrarse en actividades altamente relacionadas, en especial manufactureras. Ello responde a que, en el caso de los KBG y los clústeres, la principal fortaleza no responde a una cuestión de orden técnico, sino más bien organizativa. En el caso de los distritos industriales, la infraestructura juega un rol fundamental, puesto que es la variable crítica en lo que hace a la reducción de costos y a la producción en serie o a gran escala.

Otro aspecto común entre los tres tipos de modelos organizativos antes nombrados es que en todos se advierte una fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas. En el caso particular de los distritos industriales, prácticamente la totalidad de las firmas pertenecen a dicha categoría, pues las empresas manufactureras de gran tamaño disponen de extensas superficies que emplean en su totalidad. Las PyMEs son parte importante en la mayoría de las economías modernas, y motorizan la producción y fundamentalmente el empleo de mano de obra[12]. El entorno que las rodea es un factor crítico para potenciar su performance o bien impone límites al crecimiento de ellas.

A continuación, en los apartados 9.4.1 y 9.4.2 se describen ciertas prácticas comunes tanto en los KBG como en los clústeres. Si bien no se trata de aspectos morfológicos similares tales como los descriptos en los párrafos precedentes, representan el núcleo que justifica la presencia de ambos métodos organizativos en el mundo moderno.

9.4.1 Competitividad, innovación y transferencia del conocimiento

Desde la irrupción de las teorías de Michael Porter a principios de la década de 1980, el concepto de competitividad ha cobrado un rol preponderante a nivel mundial. Tanto hacedores de política como así también los consejos directivos de las principales firmas del mundo han puesto el ojo en la agenda de la competitividad. Sin embargo, existen diferentes niveles para los cuales puede medirse la misma[13]. Además, la noción de ventajas comparativas más difundida a nivel internacional posee una fuerte influencia de la experiencia vivida por las firmas occidentales.

Respecto de la organización industrial japonesa, los métodos de producción colectivos, el sistema de control de calidad total, los lazos que establecen las firmas pertenecientes a los KBG y la vinculación entre ellas, han sido ampliamente reconocidos como una importante fuente de competitividad. A tal punto, que algunos autores han sostenido que las ganancias de competitividad en

[11] En la literatura económica se conoce como spillovers o "efecto derrame" a la contribución de un agente sobre los procesos productivos de otros que no están directamente vinculados a él.

[12] En el capítulo 7 del presente libro se abordó en profundidad la presencia de las PyMEs en Argentina, y se realizaron algunas consideraciones generales respecto a su rol en otras regiones del mundo.

[13] Mientras que algunos autores apegados al análisis tradicional de la competitividad establecen que los niveles adecuados en los cuales debe medirse son el sector económico en el que se encuentra, la rama de actividad, o incluso la propia firma, Porter afirma que también puede medirse la competitividad a nivel sectorial e incluso nacional.

algunos casos han trascendido las fronteras (Peng, Lee, & Tan, 2001). Es decir, independientemente de la forma organizativa que han adoptado las firmas a lo largo del planeta, la competitividad es un eje transversal que rige la actuación de buena parte de las unidades productivas. No resulta para nada extraño este hecho, pues el avance de la globalización y la difusión masiva de las tecnologías de la información y la comunicación han posibilitado aunar criterios.

Una de las metas centrales de toda firma, en vistas de incrementar las ventajas comparativas, es la búsqueda permanente de la innovación. En tanto y en cuanto las actividades vinculadas a la investigación, el desarrollo y la agregación de valor sean el eje central de la política corporativa, la influencia sobre la trayectoria del cambio tecnológico será mayor. Incluso, las actividades mano de obra intensiva quedarían relegadas a un segundo plano, y el foco se centraría en la obtención de mayores rentas provenientes de desarrollos con mayor contenido tecnológico (Peng, Lee, & Tan, 2001).

En el entorno de los KBG, aquellas firmas cuyas tecnologías resultan más innovadoras y cuyos programas de entrenamiento generan un efecto derrame dentro del aglomerado, incrementan en una medida considerable sus beneficios netos. En el caso particular de los clústeres, no se verifica el mismo comportamiento, pues la tasa de apropiación de los desarrollos es menor que la observada en los KBG (Belderbos & Carree, 2002).

Las pequeñas y medianas empresas se ven afectadas en mayor medida por la presencia de externalidades y/o spillovers. Esto se debe a que enfrentan riesgos más significativos en lo concerniente a la recepción de inversión extranjera directa, a la obtención de información y a las negociaciones con autoridades locales. En el caso de las firmas orientadas a la exportación, la calidad de la infraestructura es un aspecto central, mientras que aquellas que se encuentran focalizadas en el mercado interno son más sensibles a la concentración geográfica por su impacto en la demanda.

Recuadro 9.1: El rol de los bancos y su impacto sobre la competitividad de las empresas

Dentro del sistema económico japonés los bancos poseen un rol dual. Por un lado, son propietarios de una porción del capital de empresas que integran los Keiretsu Business Groups (KBG) y además realizan sus actividades comerciales habituales con empresas del grupo e incluso con otras que no se encuentran contenidas en él. Es por ello que las entidades financieras se ven obligadas a realizar un estricto seguimiento de la situación financiera de las firmas vinculadas a los KBG. No sólo por el hecho de que interesa la posición de liquidez y solidez económico-financiera para el repago de los préstamos que se les otorgan, sino que además porque los beneficios obtenidos por las compañías también representan ganancias para los bancos.

La principal ventaja de estar asociado a un banco comercial que en simultáneo es accionista de la firma es que las restricciones de liquidez suelen disminuir considerablemente. Así también, los incrementos de capital para el financiamiento de nuevas inversiones se concretan con mayor facilidad. En contraposición, cuando la empresa adquiere una política muy agresiva sobre sus mercados, los bancos pueden verse tentados a interferir en las decisiones del directorio de la firma (Bernotas, 2005).

La evidencia empírica sugiere que el hecho de estar asociado a un banco comercial no redunda en mayores beneficios netos para las firmas. No obstante, disminuye considerablemente el riesgo financiero y la probabilidad de que una firma cese sus actividades. La difusión del riesgo entre numerosas unidades productivas reduce la vulnerabilidad de la actividad sectorial a la volatilidad macroeconómica. En el caso particular de Japón durante los años la década de 1990 este hecho se observó con total claridad.

En resumen, en el marco de un sistema financiero sólido, las ventajas competitivas que genera la asociación con un banco comercial son relativamente menores. Si bien podría ser una buena iniciativa para aquellas firmas que operan en países con elevada volatilidad macroeconómica, no representa una fuente de competitividad real. Por el contrario, las mayores ganancias de competitividad que encuentran las pequeñas y medianas empresas vinculadas a un KBG o a un clúster responden a la propensión a innovar, a acompañar el desarrollo científico y tecnológico de firmas líderes y a la apropiación del conocimiento. Es decir, un adecuado manejo financiero provee mejores condiciones para el aumento de la productividad, pero de ningún modo garantiza las fortalezas intrínsecas de las diferentes unidades productivas.

9.4.2 Cooperación, coordinación y planeamiento estratégico

Una de las características primordiales del entorno que promueven los clústeres es que la coordinación no se contrapone con los principios básicos de la competencia, en el marco de una economía de mercado[14]. En el caso particular de los KBG, dicha máxima aplica en igual sentido. La efectividad de los aglomerados empresariales japoneses depende del grado de orden y cohesión con el que se implementan las decisiones grupales (Lai, 1999). La integración comercial es una condición necesaria pero que no alcanza a ser suficiente para la presencia de un KBG. Los compromisos asumidos en el marco de una estrategia conjunta y cooperativa son los que cimientan las relaciones de largo plazo entre las múltiples firmas que interactúan (Lai, 1999).

Para la ejecución de una estrategia enfocada en el largo plazo, la difusión de información que permita coordinar cronogramas de producción y transferencia de tecnología se configura como un aspecto crucial. En lo que respecta a los clústeres, existe un notable consenso acerca de que el crecimiento del mismo involucra diálogo y capital social. Es decir, en ambos modelos se privilegia la estrategia de cooperar por sobre la obtención de información reservada. Ello permite que muchas empresas mejoren su posición sin que ninguna se vea afectada[15], dado que quien ejerce la comunicación mantiene su posición inalterada, mientras que otras firmas pueden verse beneficiadas. En el caso de los KBG, garantizar la seguridad y el crecimiento de cada firma se enmarca en el proyecto colectivo de potenciar al grupo en su conjunto (Lai, 1999).

En la misma línea, compartir ingenieros y otro tipo de personal especializado asegura la coordinación y el desarrollo de procesos productivos entre proveedores y clientes. La lógica de que se actúa en el marco de una cadena de valor y que las mejoras en cualquiera de los eslabones impacta favorablemente en el resto de la cadena se hace presente, especialmente en los KBG verticales (Lincoln & Shimotani, 2009). Por ejemplo, en actividades manufactureras la mayor precisión en la fabricación de componentes a cargo de un proveedor disminuye los costos de su cliente, incrementando la competitividad del resto de las firmas a través de menores precios en los insumos productivos. Además la asociación entre compañías en un KBG involucra en forma implícita el hecho de soportar riesgos en forma conjunta y buscar soluciones colectivas a los inconvenientes que pudieran suscitarse (Lincoln & Shimotani, 2009).

Una de las firmas líderes a nivel mundial en lo que respecta a coordinación y planificación estratégica es el Grupo Toyota, y en particular la división automotriz de dicha compañía. Su vínculo con proveedores, los flujos de información que circula, su visión colectiva y su permanente búsqueda por maximizar la eficiencia han generado un cambio de paradigma no sólo en la industria automotriz japonesa, sino también en la producción de cualquier tipo de manufacturas a nivel global. A continuación en el Recuadro 9.2 se describe el sistema "just in time" a partir del cual la firma japonesa influenció los métodos productivos a nivel mundial.

Recuadro 9.2: La influencia de Toyota y el sistema "just in time"

El sistema de producción aplicado en la división automotriz de la empresa japonesa Toyota se basa en dos pilares fundamentales. En primer lugar, la concentración de esfuerzos en reducir al mínimo los costos a través de la eliminación de desperdicios. Ello implica usar el mínimo necesario de equipamiento, materiales, partes y horas de trabajo. En palabras de la propia empresa, el sistema "just in time" significa utilizar sólo lo que se necesita, cuando se necesita y en la cantidad adecuada. En segundo lugar, el desafío pasa por utilizar al máximo las capacidades de los trabajadores a través de un entorno favorable de trabajo. De esa forma, la tendencia es que los propios operarios por sí mismos traten de dar el máximo posible a partir del reconocimiento a su trabajo y a sus cualidades personales.

[14] Para una mayor compresión de estos aspectos se puede consultar el capítulo 10 de "El Balance de la Economía Argentina 2011", dedicado al estudio de los clústeres productivos.

[15] En términos económicos dicha situación se enmarca en lo que se conoce como una "mejora paretiana" o "mejora en el sentido de Pareto".

Desde su aparición tras la primera crisis mundial del petróleo en el año 1973, el sistema cobró un alto grado de notoriedad a nivel mundial. Expresiones como "revolución en los métodos productivos" o "cambio de paradigma" fueron una referencia sumamente frecuente respecto del sistema "justo a tiempo". No es casual que frente a una crisis en el mercado de insumos más importante de la época, desde Japón, que es un país signado por la baja presencia de recursos naturales, haya surgido un método de estas características.

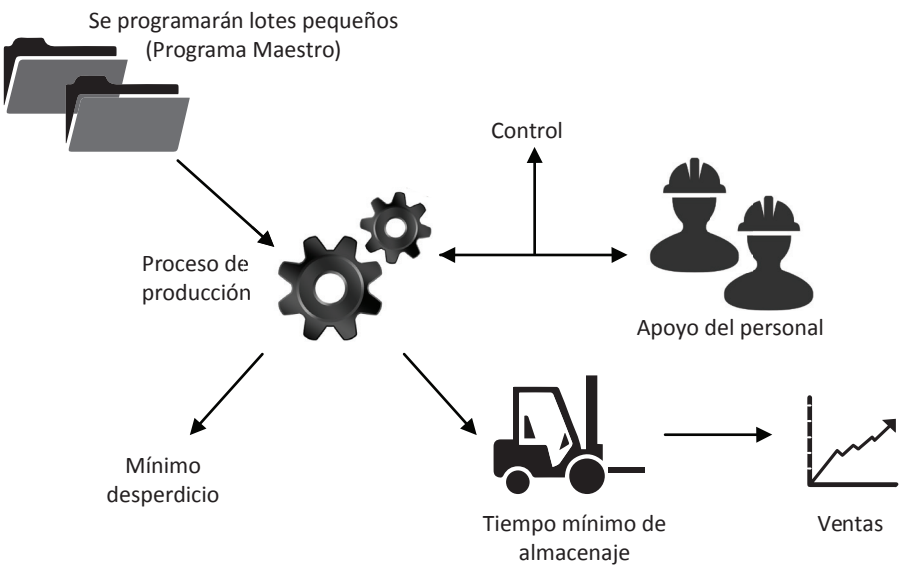
En palabras de Lai (1999), el sistema empleado por Toyota exige total cooperación e incluso sacrificios por parte de sus proveedores y distribuidores. Por el lado de los primeros, implica enfrentar altos costos de inventario y trabajar durante períodos de tiempo sumamente extensos, según los requerimientos de su cliente. No obstante, no hay demasiadas alternativas para ellos. El sistema de control interno de Toyota para con el resto del KBG que integra es lo suficientemente profundo y exhaustivo, de modo que su liderazgo no resiste ningún tipo de cuestionamiento y los métodos se emplean tal cual lo establecen los manuales de procedimientos.

Las ventajas en términos de eficiencia e innovación atribuidas a Toyota en realidad no son más que relaciones cercanas entre firmas, con un alto grado de confianza y elevados niveles de colaboración mutua. El ejercicio del liderazgo de grupo por parte de Toyota es lo que otorga cohesión al entramado productivo, y es el aspecto más difícil de imitar a la hora de aplicar el sistema en otras partes del mundo. Más aún, el alto grado de eficiencia a lo largo de toda la cadena de valor despierta el interés y la confianza de proveedores foráneos, extendiéndose la misma a inversores de otras partes del mundo.

En la actualidad, el sistema "just in time" es una práctica difundida a lo largo y ancho del planeta, y especialmente empleado en actividades manufactureras de alto agregado de valor. Numerosas investigaciones empíricas dan cuenta de las ventajas competitivas devenidas de su implementación. Incluso, el sistema Kanban, que es la plataforma bajo la cual se mensuran las actividades productivas en las firmas, también ha adquirido notoriedad. A la fecha no existe un método más eficiente, al menos en lo que respecta a la producción en serie de bienes físicos, y por lo tanto su vigencia sigue intacta a través de los años.

Fuente: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Gráfico 9.1: El sistema just in time



Fuente: IIE

9.5 Experiencias internacionales bajo el paradigma de Keiretsu

A pesar de que la irrupción del Keiretsu posee una fuerte influencia basada en la idiosincrasia japonesa, en otras partes del mundo se replicó con mayor o menor éxito la experiencia. Por caso, muchas de las firmas estadounidenses líderes en su segmento, al ver el avance de sus pares japonesas, replicaron ciertos aspectos del modelo nipón[16]. No obstante, fue en Asia donde mayor grado de implementación tuvo la puesta en marcha de KBG extranjeros o bien de firmas asociadas a un KBG japonés.

El mecanismo principal a través del cual se materializó el surgimiento de KBG fuera de Japón fue precisamente por medio de la inversión extranjera directa proveniente de aquel. Fue de esta forma que estas redes fueron ganando mayor protagonismo en el centro de la escena internacional (Peng, Lee, & Tan, 2001). El antecedente de Keiretsu Business Groups compitiendo frente a firmas norteamericanas y europeas cuyas economías se encontraban en un estado de desarrollo superior al de Japón a mediados del siglo XX fue un factor decisivo en el interés de otros países por los KBG. Precisamente los KBG estarían en condiciones de provocar un impacto más significativo en países asiáticos cuyas economías no estuvieran altamente desarrolladas y sus firmas más importantes no fueran tan poderosas como sus homónimas en occidente (Peng, Lee, & Tan, 2001).

Las firmas asiáticas fuera de Japón que mayor éxito relativo tuvieron fueron precisamente aquellas que estuvieron bajo el monitoreo de un KBG con base en Japón. El acceso al capital, la tecnología, las técnicas de gestión e ingresos superiores provenientes del país nipón han catapultado a los miembros más jóvenes de dichos aglomerados internacionales. Si bien los Keiretsu aún son temas de estudio en muchas regiones del mundo, a partir del estancamiento en la economía japonesa en las últimas dos décadas el interés por ellos mermó considerablemente. Por ello, la tasa de proliferación de los KBG ha disminuido en forma significativa (Lincoln & Shimotani, 2009).

Recuadro 9.3: ¿Un Keiretsu Business Group en América Latina?

La región de Antioquía es uno de los 32 departamentos en los que se divide políticamente la República de Colombia. Está ubicada al noroeste del país, y buena parte de su territorio es atravesado por la Cordillera de los Andes en su extremo norte. Allí se desarrolló un importante conglomerado formado por 125 empresas. En la jerga económica del país, a dicho grupo se lo conoce como "Grupo Empresarial Antioqueño" o "Sindicato Antioqueño".

No obstante, su conformación no es reconocida en términos legales, por lo cual se lo considera como el primer Keiretsu colombiano (y latinoamericano). Este conglomerado asumió su conformación actual aproximadamente a finales de la década de 1970 y principio de la década de 1980. Los ingresos consolidados de todas las empresas que lo componen representan, en la actualidad, aproximadamente el 5% del producto bruto interno de Colombia. Por las características de las empresas que lo integran, morfológicamente está más emparentado con un KBG horizontal que con uno vertical.

Entre las compañías más grandes y que lideran estratégicamente el grupo se encuentran:

- Bancolombia – Sector Financiero
- Argos – Sector Construcción
- Suramericana de Inversiones – Sector Seguros
- Grupo Nacional de Chocolates – Sector Alimenticio

Si bien cada una de las compañías que integran el aglomerado posee una amplia trayectoria en el mercado y se han ido expandiendo a lo largo de los años, su aparición bajo la forma de un KBG es relativamente reciente. El éxito del conglomerado como grupo dependerá de la capacidad del mismo de capitalizar la experiencia observada en otros países y focalizarse en las cuestiones centrales del desarrollo de clústeres y KBG exitosos.

[16] Dos de los casos más resonantes fueron General Motors y General Electric respecto de las prácticas aplicadas por Toyota y Sony.

La formación del Sindicato Antioqueño no estuvo exenta de críticas. Algunos autores íntimamente vinculados con procesos de transformación en la región describen una estrategia de acumulación de poder económico y político para constituirse en una fracción de clase dominante. Los propietarios de las firmas han sido acusados de conformar una minoría burguesa que contribuyó, y continúa haciéndolo, a la desindustrialización de la economía regional. Los críticos más radicalizados, amparados en la teoría marxista de acumulación del capital, acusan al sector privado y al Estado de sostener relaciones institucionales, cuyo único objetivo es reafirmar la posición hegemónica del entramado empresarial.

Fuente: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

9.6 Consideraciones finales

La aparición del Keiretsu como arreglo institucional y la irrupción de los Keiretsu Business Groups están indefectiblemente asociadas al resurgimiento de la economía japonesa en la posguerra. Durante décadas ostentaron un rol predominante en el esquema económico del país asiático potenciándolo hasta convertirlo en la segunda economía más importante del planeta. Ello suscitó un enorme interés en la comunidad académica internacional, convirtiendo a los aglomerados en un tema ineludible de estudio. En particular, para aquellos países cuyo estado de desarrollo aún es incipiente, los Keiretsu han reportado valiosos aprendizajes en lo que refiere a la constitución del entramado empresarial.

Pero la experiencia no se agotó hacia el interior de las fronteras de Japón. A pesar de que para la compresión adecuada del fenómeno es imprescindible conocer la idiosincrasia y los sucesos históricos en dicho país, alrededor del mundo se observan incipientes aglomerados con características distintivas de los Keiretsu. En particular, en el resto del continente asiático, por la influencia de la inyección de capitales japoneses, es donde mayor proliferación ha existido.

Los KBG no han estado exentos de cuestionamientos. Algunos de los aspectos más controvertidos en los que se han visto involucrados son: la relación con los inversores, los aportes a las arcas del sector público y la concentración de poder de mercado. En contrapartida, existe un elevado nivel de consenso sobre la mejora en términos de eficiencia que producen los KBG en materia de información e integración a lo largo de las cadenas de valor.

Por último, vale destacar que a pesar de que no existe un origen común entre la formación de los KBG y los clústeres, hay muchos elementos que se presentan en ambas formas de organización. La búsqueda de incrementar la competitividad en distintos niveles, un fuerte sesgo hacia innovaciones gerenciales y productivas, y la creación de canales para la transferencia del conocimiento son algunos de los pilares que sustentan la vigencia de ambos métodos de aglomeración de firmas. La premisa de que cooperación y competencia no son excluyentes y que en el marco de acciones coordinadas se puede incrementar la performance de las firmas sin alterar las estructuras de mercado es un aspecto crucial.

Finalmente, la visión estratégica y la reconversión a lo largo del tiempo han permitido a los KBG prosperar incluso en período de estancamiento económico, tal como se evidenció en la economía japonesa en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. Algunos autores han argumentado que los KBG están transitando un período de declive y no revisten mayor interés que otras firmas independientes con mayor grado de éxito alrededor del mundo. Sin embargo, experiencias como las de Toyota a nivel internacional ponen en jaque la visión pesimista sobre el ocaso de los aglomerados productivos japoneses tal como se conocen en la actualidad.



Ciudades

Capítulo 10: Ciudades[1]

La economía industrial, indudablemente, repercutió en los procesos de urbanización moldeando el territorio en provecho del desarrollo industrial. De este mismo modo, se comienza a vislumbrar un proceso de re-organización de la mano del cambio climático que poco a poco instala en la agenda urbana necesidades y requerimientos para el desarrollo sostenible y autosustentable. Se trata de entender un nuevo fenómeno que comienza a aparecer y al deben responder las ciudades, este nuevo paradigma que instala nuevos factores que constituyen al desarrollo social y económico.

10.1 Inteligencia urbana, complejidad social y resiliencia

Un equívoco muy extendido consiste en reducir el urbanismo a un conjunto de conocimientos y prácticas ordenadas con una perspectiva funcionalista de la Ciudad. En esa lógica el urbanista es la persona que debe lograr que la Ciudad "funcione". Se trata de un reduccionismo mecanicista que sin embargo cíclicamente cobra valor, sobre todo a la luz de las dis-funcionalidades significativas que nuestros entornos metropolitanos padecen.

Sin embargo, se trata de una perspectiva que soslaya lo esencial: la búsqueda de la Ciudad como espacio de ciudadanía, como lugar de emancipación y por lo tanto de tensiones (bien o mal administradas), como hábitat de lo diverso (incluso de lo contradictorio), como territorio común siempre en construcción.

Si bien desde tiempos inmemoriales el fenómeno urbano ha sido objeto de reflexión social y grandes filósofos clásicos de Oriente y Occidente le han dedicado su mirada; no ha sido hasta la emergencia de la metrópolis industrial que dichos pensamientos se han desintegrado con una sistematicidad relevante.

Claramente la revolución industrial (basada básica, pero no excluyentemente, en la innovación técnica) y el proceso territorial asociado a la misma han constituido un impacto de tal significación en los modos de vida, que movilizaron la atención intelectual y la búsqueda de respuestas racionales a los nuevos retos de la aglomeración indiscriminada, creciente y caótica.

En aquel contexto, se inscribe la elaboración por parte de Idelfons Cerdá de la "Teoría General de la Urbanización" (1867), obra que se toma como referencia inicial del urbanismo.

Si en algo destacó especialmente la teoría de Cerdá, urbanista e ingeniero, fue en no limitar la comprensión de los fenómenos que provocaron el crecimiento de las ciudades – en su caso especialmente Barcelona – a una cuestión simplemente de necesidad de espacio.

[1] Este capítulo es autoría de Fabio Quetglas.

Efectivamente, dedicó gran parte de su tiempo a la observancia de la complejidad social denotando que los cambios no estaban provocados exclusivamente por la revolución tecnológica, sino además por una suma de tensiones entre los ámbitos político y económico a los que se añadía el advenimiento de la industria fabril mecanicista y las nuevas clases sociales. Cerdá advirtió que las transformaciones que sucedían a su alrededor excedían la forma de producción, y su obra está impregnada de dicha intuición. El mundo cambiaba y en ese cambio las perspectivas particularistas siempre resultarían insuficientes. De allí probablemente surge su ambición de constituir, como tan de moda estaba en la época, una "Teoría General".

Su análisis social-urbanístico ya preconizaba la posibilidad de entender las ciudades tal y como luego fueron comprendidas: como organismos vitales. En un proceso de lenta maceración y debate, cruce de tradiciones intelectuales y revisión de lo pensado, cada vez se sabe más que dicha vitalidad no responde a patrones lógicos pre-establecidos, sino que ese devenir es fruto de múltiples circunstancias sociales y naturales.

La economía industrial transformó el paisaje urbano, sometido a la presión demográfica, y aumentó la necesidad de acceso a servicios y sistemas de comunicación distintos. Se trata de una historia conocida, se piensa las ciudades industriales para las necesidades industriales. Se diseñan sus vías de comunicación, sus barrios obreros, sus zonas logísticas.

Sin pretensión de emular el legado de Cerdá, no se puede soslayar que las ciudades de hoy deben pensarse en el triple contexto de la globalidad, la sociedad informacional y el cambio climático; con una diferencia central a lo ocurrido hace dos siglos: en general, la sociedad es más consciente que antes de que el carácter distintivo de nuestras ciudades son el movimiento y la comunicación, y por tanto ella misma es el input que hacen posible el movimiento y la comunicación. Probablemente así como es impensable imaginar la ciudad industrial sin estrategias de alfabetización masiva, sea absurdo pensar la ciudad informacional sin estrategias de plurilingüismo masivo.

Las ciudades actuales en proceso de "nueva reticulación", re-organizándose en base a los flujos informacionales y capacidad de incidencia en la globalidad, construyen (como lo hicieron las ciudades industriales) elementos novedosos de cohesión/segregación, paradigmas emergentes y por supuesto nuevos elementos de conflictividad.

Resulta por tanto obvio, que la agenda urbana es en realidad siempre una agenda socio urbana o más precisamente es, de algún modo, la síntesis espacial de las dificultades de organización en respuesta a los desafíos de cada época. Y esos desafíos hoy son claramente cinco: la integración de las ciudades en clave competitiva a los espacios globales, el re-entrenamiento masivo de la población para los requerimientos de la nueva economía, la gobernabilidad, el nivel de cohesión social y el soporte infraestructural de las estrategias urbanas frente al cambio climático.

No se trata de la búsqueda de una respuesta adaptativa sectorial, se trata de entender el cambio de época y su incidencia en las ciudades.

A pesar de esto, se debe prestar atención a factores de cambio esenciales cuyos orígenes se remontan a fines del Siglo XIX y principios del siglo pasado. Por tanto, forman parte implícita de la manera de vivir las ciudades como colectivo. De entenderlas, de concebirlas.

Entre otras cosas, el paso de la vida aldeana a las metrópolis, constituyó un cambio cultural. La ruptura definitiva de los ámbitos de producción-reproducción, la emergencia de la empresarialidad como organizador de la vida económica y la reducción de las funciones familiares. El auge del protagonismo de las políticas institucionales públicas y el crecimiento de empresas, desde el punto de vista económico, condujo a una polarización entre gestión pública y privada, derivando a más largo plazo en la transformación de los espacios urbanos e individuales. Los Estados y las Corporaciones económicas han reconfigurado la idea de público y privado, han limitado lo doméstico, han institucionalizado muchos espacios de lo común (y le han cambiado el carácter), y dicha restricción conceptual y de sentido colectivo, deriva en una incapacidad de concebir la ciudad frente a los retos no particularistas.

A lo largo de más de dos siglos se forjó un cambio de mentalidad en las personas, un nuevo "sentido común" derivado de los nuevos procesos de interiorización y construcción colectiva

de la identidad, llevado adelante por las grandes organizaciones del industrialismo moderno (Estados y empresas).

La ciudad industrial derivada de la migración, la aglomeración, la resolución del conflicto espacial y de las necesidades espaciales de la nueva economía industrial; a diferencia de la aldea medieval, rompe su relación de directa dependencia con el entorno natural, y reconfigura el espacio como espacio centralmente productivo, la idea de público/privado como espacios de aprovechamiento diverso. Se da inicio al proceso de funcionalización extrema de la ciudad.

Una de las consecuencias más evidentes hoy en día es un doble proceso de "consumo de institucionalidad pública", con su consecuencia: la deslocalización física de muchos aspectos de la vida de las personas (por ejemplo: el nacimiento y la muerte de las personas, que pasó de los domicilios a los hospitales afectando los tratamientos de cura, paliativos y preventivos de la enfermedad), al mismo tiempo que del desconocimiento creciente de la necesidad de un estándar de bienes públicos como soportes de la convivencialidad misma.

Es tan así dicho proceso, que toda nuestra estructura jurídica constitucional moderna no duda en tutelar la propiedad privada frente a la Autoridad Pública (a través de diversos institutos, pero sobre todo a través de la necesidad de Ley para forzar una transferencia y la correspondiente indemnización compensatoria); en cambio no existe tutela alguna especial para proteger cuando es a la inversa y el Estado transfiere al sector privado bienes comunes no sometidos al régimen de propiedad privada. Claramente, esto se constituyó de ese modo por múltiples motivos, pero entre ellos no debe descartarse la idea funcionalista de la ciudad y el abandono de los criterios comunitarios expresados en el espacio físico y su funcionamiento al servicio de la reproducción no lucrativa de la vida urbana.

Existen advertencias de la necesidad de principios, recursos, instituciones, lugares y políticas que protejan lo "urbano en sí", la ciudad y su funcionamiento, los ciudadanos en tanto personas con derechos, la actividad económica pero no solo como fuente de lucro (legítimo) sino de realización, los servicios y la construcción de sentido.

Toda la evolución fetichista, el gigantismo absurdo, los espacios contra natura y la ciudad como empresa muestran sus límites; no establecidos (solamente) por las resistencias socio urbanas sino por la fragilidad de la biosfera. Sin menospreciar el enorme acervo de cultura urbana construida, los aprendizajes y la belleza de este tránsito tenso desde la vida aldeana a la ciudad global. Pero justamente y en homenaje a la ciudad, no hay teoría sin criticidad.

En la actualidad las transformaciones urbanas, al igual que en los tiempos de Cerdá no son meras evoluciones espaciales; está cambiando la geografía económica pero también los soportes productivos, la sociedad y los procesos de constitución institucional.

Los efectos de todos estos cambios dinámicos, retroalimentados entre sí, se traducen en los grandes retos actuales de las ciudades impulsadas por la simbiosis entre instituciones públicas y empresas privadas con alto valor industrial y tecnológico en I+D.

Recuadro 10.1 Transformación económica, transformación urbana: el caso de Pittsburg

Pittsburg se asienta sobre el margen donde confluyen los ríos Allegheny y Monongahela para desembocar en el río Ohio, un excelente canal para el transporte que bien supo utilizar la ciudad. Sumado a este recurso, las proximidades a yacimientos de carbón la convirtieron durante el siglo XX en un referente de la industria del acero. Pittsburg creció a la par de esta industria, adaptando su urbanización a las necesidades técnicas y demandas de la misma.

Hacia la década de 1970 la industria estadounidense del acero comienza a perder competitividad ante competidores internacionales que encontraban una mayor rentabilidad dado los bajos costos laborales y subsidios estatales que impulsaban esa industria. La crisis de la industria del acero como modelo de desarrollo económico era inminente para Norteamérica. De este modo Pittsburg encontraba el punto final de su crecimiento y la ciudad del acero, como se la conocía hasta entonces, debía reinventar todo su sistema de desarrollo económico y social.

Así comenzó un sistema de transformación en todas sus esferas. El paso de la industria del acero a la nueva era post-industrial permitió una salida airosa de la crisis. Servicios de alta gama en torno a la salud y la educación, desarrollo de software, biotecnología y la interacción entre las universidades junto al sector privado permitieron diversificar la economía de la ciudad, como así también un nuevo rediseño urbano adaptado a las nuevas necesidades económicas y sociales "así, donde antes había siderurgias, hoy hay múltiples zonas verdes y confortables parques que junto con sus numerosos puentes, personifican y ensalzan el atractivo de esta ciudad" (Fernández García, s/f)

La clave de su transformación fue la capacidad de adaptación al cambio y comprender la nueva agenda que se imponía al en torno al desarrollo económico y social. De este modo Pittsburg continuó su desarrollo apostando en parte a las manufacturas, con una mayor diversificación hacia la industria de los implantes quirúrgicos y robótica, e incorporando nuevos campos de acción económica.

Tal y como describen muchos autores dedicados al tema, la idea de ciudad inteligente, se apoya en que mediante la extrapolación del conocimiento desarrollado en los procesos industriales se mejora la gestión de las infraestructuras debido a la presión de la transformación constante a la que están sujetas, optimización del transporte, mejora de la eficiencia energética, salud, telecomunicaciones, gestión de emergencias, infraestructuras hidráulicas, hábitat, etc.

Sin duda alguna, la sensibilización ciudadana respecto a los efectos del cambio climático va a aumentar aún más la presión sobre el tándem público-privado para potenciar la sostenibilidad de las ciudades y de la vida diaria con perspectivas a largo plazo. Una paradoja es que sociedades civiles más potentes, movilizadas y con tradiciones de conquista de derechos tensan la frontera institucional generando mejores respuestas públicas y plataformas de negociación, y seguramente mejorando las posibilidades de construcción de respuestas, conocimiento y nueva competitividad.

En consonancia con las reflexiones de Saskia Sassen, se ve que el conflicto social industrial clásico está cambiando de escenario "de la fábrica a la ciudad", y en ese cambio aparecen nuevas subjetividades centradas en la idea de hábitat compartido y lugar de la ciudad en el marco de la globalización. Las preguntas inteligentes para no banalizar el adjetivo "inteligente", tienen que ver con aquellos cinco retos mencionados arriba y con la "territorialización" de cada uno de esos ítems. Resultaría poco inteligente, creer que el traslado mecánico de elementos de fetiche técnico pueda resolver la complejidad urbana.

Las miradas "primermundistas" al respecto ya tienen el sesgo en el análisis de cómo hoy en día debe mensurarse los requisitos que hacen de una ciudad una Smart City, como muy elocuentemente describe Manuel Moliner: 1) Sostenibilidad; 2) "Vivibilidad" (habitabilidad + seguridad); y, 3) Smart Mobility.

Probablemente en América Latina no resulte inteligente hacer una lectura lineal de esa posición, y tampoco descartarla. Lo inteligente es organizar una agenda urbana que de cuenta de la insuficiencia de cohesión y de las enormes dificultades de nuestras ciudades para gestionar los conflictos potenciales por la dignidad y el espacio. Cuanto más rápido se asuma esa agenda menos traumática será. Las dificultades de resiliencia en el tercer mundo no derivan excluyentemente del ensañamiento climático, sino de las desigualdades sociales y la falta de soportes infraestructurales mínimos.

América Latina, a diferencia de Europa Occidental debe poner centralmente (aún) el esfuerzo en el alcantarillado, la provisión de agua y cloacas, la apertura de calles, las vacantes escolares, el transporte clásico, evitar la dispersión física y las barreras estigmatizantes, etc. Nada de todo ello va en demerito de las mejoras de las tecnologías de sensorización en sistemas de adquisición de datos en tiempo real (SCADA's), la investigación en robótica e Inteligencia Artificial, así como el futuro de las interfaces de realidad aumentada, un trípode que depara un cambio de paradigma en todos los aspectos descritos. Los efectos derivados de la multi-estabilidad tecno-

lógica no van a ser siempre los esperados y, en realidad, predecirlos no es una tarea fácil, aún a pesar de los muchos esfuerzos institucionales dedicados al estudio de impactos tipo.

10.2 La inteligencia urbana y la hipercomplejidad social: dos caras de la misma moneda

Ahora bien, hablar de la sostenibilidad de las Smart City implica tener en cuenta, obviamente, la actual coyuntura económica y ambiental y sus consecuencias en la eficiencia de los resultados del tándem público-privado, es como prestar atención a la espuma de un fenómeno que tiene demasiada sustancia.

Las dificultades fiscales de los gobiernos locales o las agendas públicas centralistas, son un límite crucial para la reconfiguración de las ciudades. La consecuencia natural de esto no es solo la desinversión y el riesgo urbano, sino que se sufre la pérdida de competitividad, de talento, de transmisión de conocimiento y capacidad de innovación que harían más rentables los productos industriales, más competitivos los entornos y más gobernables las dinámicas territoriales. Como bien señala Castells la incomprensión del fenómeno de adaptabilidad urbana derivará en la construcción indirecta de factores de subordinación territorial.

Según se ve, se asocian a este proceso dos problemas esenciales que frenan el crecimiento y la competitividad de las empresas del sector privado: 1) La ineficacia de las políticas públicas de ocupación y formación, 2) falta de consciencia sobre la transformación cualitativa de las relaciones tecnológicas y las externalidades técnico-adaptativas, sobre todo en el marco de las relaciones entre profesionales altamente cualificados, que está teniendo lugar en la Red. Sólo hace falta acudir a alguno de los muchos centros de coworking para comprobar que esa transformación está teniendo lugar al margen de los mecanismos de selección de talento tradicionales basados en una gestión cuantitativa de oferta y demanda.

En ese "mundo económico del futuro", la ciudad no es soporte físico ocasional (como a veces ingenuamente se piensa), sino laboratorio gigante cargado de calidad institucional, oferta cultural, servicios avanzados, estándares ambientales, niveles de seguridad, capacidades logísticas, etc. Es impensable una economía del conocimiento en un entorno degradado.

10.3 Resiliencia, prevención de riesgos y el enfoque tecnocrático

El uso habitual del concepto "resiliencia" en el ámbito de las ciudades es el relacionado con los desastres, ya sea un ciclón, una inundación, un terremoto o un accidente nuclear, y la capacidad de los sistemas urbanos de recuperarse de estos shocks de una forma satisfactoria.

Desde la ONU, más que una intervención post-desastre, lo que se promueven son políticas a nivel local para la reducción de riesgos como son la mejora de las infraestructuras, la elaboración de planes de contingencia, sensibilización, etc. Es decir, la idea es que la recuperación de un desastre será más fácil si la ciudad esta está preparada con anterioridad.

Aunque el concepto es relativamente nuevo, este tipo de políticas vienen desde muchos años realizándose, ya sea con la canalización de ríos, la prohibición de urbanizar zonas inundables, la construcción de edificios compatibles con la actividad sísmica o la construcción de diques de contención en la costa. Quizá la principal diferencia con los enfoques es esta mirada más amplia del riesgo. De todas formas continúa prevaleciendo una mirada ingenieril y sobre todo se soslaya la complejidad urbana y las capacidades de la nueva economía. Se persiste en la mirada top-down y tecnocrática, donde el peso de la elaboración de nuevas y costosas infraestructuras continúa siendo el eje central.

El origen de este concepto se encuentra en la ingeniería de materiales y describe la propiedad de un material para volver a la situación de equilibrio después de una perturbación. Aplicada al territorio, esta mirada se vuelve conservadora ya que implica dirigir esfuerzos a volver un

estado anterior supuestamente "normal". En el caso de Santa Fe, después de las inundaciones, volver a la normalidad sería volver a las políticas segregacionistas espacialmente y a la falta de habitat de calidad, que sin duda agravaron la catástrofe, especialmente en los barrios más pobres; en el caso de Buenos Aires, luego del desastre pluvial del 2 de Abril del 2013 sería volver a la "normalidad" de crecimiento financiero-inmobiliario sin plan.

Sin embargo, si se incorpora la idea de transición, de aprendizaje, de pequeños cambios internos ("slow burns") y de la posibilidad de transformación del sistema, el concepto de resiliencia resulta mucho más interesante. Especialmente si se contextualiza en la profunda crisis sistémica que se atraviesa. Desde esta perspectiva, la resiliencia no es concebida como el retorno a la normalidad, sino como la habilidad de los sistemas socio-ecológicos complejos para cambiar, adaptarse y transformarse en respuesta al stress y las tensiones internas y externas. Este concepto ha sido aplicado por el movimiento "Ciudades en Transición", una conocida iniciativa nacida de unos estudiantes de permacultura[2] de Kinsale (Irlanda) que posteriormente aplicaron en la ciudad de Totnes (Reino Unido).

Recuadro 10.2: Ciudades en Transición, el caso Totnes

El cambio climático y el pico del petróleo estableciendo máximos históricos podrían clasificarse como las nuevas amenazas que emergen en la sociedad contemporánea como posibles desestabilizadoras del sistema económico y social. La continuidad del sistema mundo en el que se desarrollan las diversas economías, dependen en gran parte del bajo precio del petróleo, siendo este un recurso escaso y agotable que hoy alimenta el *modo de vida industrial*.

Bajo esta concepción surge el "movimiento de transición" considerado "un conjunto disperso de prácticas y principios del mundo real que se han ido construyendo a lo largo del tiempo a través de la observación y la experimentación de comunidades que crearon resiliencia local y redujeron las emisiones de carbono" (Brangwyn y Hopkins, 2009).

Hopkins, uno de los principales referentes del movimiento, comenzó su trabajo con un grupo de estudiantes desarrollando la iniciativa *Plan de acción de descenso de energía para la ciudad de Kinsale*, siendo la primera iniciativa para crear resiliencia con el propósito de superar las consecuencias del cambio climático y del pico del petróleo. A partir de allí, Hopkins comienza a desarrollar *Totnes Ciudad en Transición,* primera experiencia del Reino Unido basada en fomentar y concientizar a la población de las consecuencias presentes y futuras del cambio climático.

La misma presenta un programa de relocalización de los diversos aspectos que constituyen la vida del hombre en sociedad.

Totnes Ciudad en Transición "se asienta sencillamente sobre la idea de que si una ciudad disminuyera su consumo de energía y recursos podría, si fuera adecuadamente planificada, ser más resilientes, más prolífica y más placentera que en la actualidad" (Brangwyn y Hopkins, 2009).

De este modo, la resiliencia constituye una planificación estratégica fundamentada en la lógica de prevención de las amenazas futuras a raíz del pico del petróleo y el cambio climático.

Energía, Alimentos, Transporte, Salud, son algunas de las áreas que incluye el plan de resiliencia urbana para Totnes, posibilitando el desarrollo de fuentes alternativas para satisfacer los requerimientos del ser humano, que hoy en su mayoría son desarrollados bajo la lógica industrial tradicional, y lograr una *Comunidad Autosuficiente.*

El fin último de los programas de transición es lograr reducir el consumo del petróleo con un plan a largo plazo, que implica la concientización y compromiso de la ciudad y su consecuente participación, y de este modo la resiliencia se instalará como concepto clave en la vida de esta comunidad.

[2] "Es un término genérico para la aplicación de éticas y principios de diseño universales en planeación, desarrollo, mantenimiento, organización y la preservación de hábitat apto de sostenerse en el futuro" (Hieronimi, 2008).

Como respuesta local al cambio climático, la idea es generar comunidades con la mayor independencia energética posible a través de la producción local, la reducción de los consumos de energía, la utilización de fuentes renovables, la minimización de los residuos, fortaleciendo a la vez los lazos sociales y comunitarios dando así respuestas resilientes a las perturbaciones ambientales, energéticas y económicas. Retoman una idea originaria de sostenibilidad. Se trata, pues, de que los y las habitantes mejoren su calidad de vida con ideas innovadoras y desde la base, en un escenario urbano que minimiza los combustibles fósiles, reutiliza, apuesta por la autosuficiencia económica y energética y reduce los impactos sobre el medio ambiente global (resiliencia e inteligencia serían casi sinónimos).

10.4 Consideraciones finales

La reducción del concepto de urbanismo a un conjunto de conocimientos y prácticas ordenadas con una perspectiva funcionalista es insuficiente para concebir la Ciudad como tal. Esta es un espacio de construcción ciudadana, cargado de tensiones que definen el hábitat de emancipación creado por el hombre. Es el territorio en constante construcción y resignificación, no sólo desde el urbanismo, sino también desde lo social.

De este modo las ciudades de hoy deben pensarse en el triple contexto de la globalidad, la sociedad informacional y el cambio climático; fundado en la necesidad de contar con factores como la comunicación y el movimiento como esenciales de la construcción ciudadana. Así se debe hablar de una Agenda Urbana como respuestas a las necesidades espaciales de acuerdo a los desafíos de cada época, siendo la integración de las ciudades en clave competitiva a los espacios globales, el re-entrenamiento masivo de la población para los requerimientos de la nueva economía, la gobernabilidad, el nivel de cohesión social y el soporte infraestructural de las estrategias urbanas frente al cambio climático.

La transformación urbana deriva de un cambio integral dado por cambios en la geografía económica, los soportes productivos, la sociedad y los procesos de constitución institucional. Esta dinámica se traduce en los grandes retos actuales de las ciudades impulsadas por la interacción entre sector público y sector privado.

Pero no se reduce a esa instancia el proceso de transformación de las ciudades. Las mismas afrontan, más allá de los factores propios de su territorio, retos globales como ser el Cambio Climático. De este modo es necesario un proceso de coordinación de políticas públicas a nivel local para crear planes de resiliencia.

Hoy el reto de la urbanización comprende superar una compleja gama de factores y configurar ciudades sustentables, superar los desafíos derivados del calentamiento global e iniciar procesos comunitarios que refuercen los lazos sociales y propicie el desarrollo de la ciudad como espacio de ciudadanía.



Salud

Capítulo 11: Salud

Como se enfatiza a lo largo de El Balance de la Economía Argentina 2013, el nuevo modo de pensar al gobierno, que ha ido surgiendo a lo largo de las últimas dos décadas, plantea la necesidad de analizar a las políticas públicas desde otro enfoque. Resulta esencial ahondar en la coordinación entre los tres actores, Estado, mercado y sociedad civil, para el diseño e implementación de políticas públicas en virtud de alcanzar el desarrollo socioeconómico de manera colectiva. El sector de la salud, por su condición estratégica para alcanzar el desarrollo sostenible, no debe ser excluido. En este sentido, frente a la escasa información estadística disponible y la relevancia de la misma para delimitar cursos de acción y mejora del sector sanitario, el presente capítulo constituye un aporte desde la sociedad civil. En el mismo se expondrá un análisis detallado de la situación y evolución de la salud privada en Córdoba, basado en información primaria[1].

11.1 Introducción

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han establecido un nuevo rumbo para el desarrollo mundial que sitúa a la salud como un punto de partida y, al mismo tiempo, como un destino. Tres de los ocho objetivos se refieren explícitamente a temas relacionados con salud, mientras que siete de las dieciocho metas más concretas son responsabilidad de dicho sector. Este énfasis refleja un nuevo consenso mundial en el que la salud no sólo es un resultado del desarrollo, sino también uno de los determinantes para lograrlo. A partir de ello, el sector de la salud no puede dejar de verse como un sector estratégico, tanto en el ámbito público como privado.

Asimismo, como se enfatizaba en el Capítulo 4 de El Balance de la Economía Argentina (2011), otro aspecto clave en el vínculo entre la economía y la salud es el estudio del sector sanitario como un sector económico de alto impacto sobre el desarrollo económico y la competitividad. El mismo constituye una fuente importante de empleo profesional y técnico, es demandante continuo de insumos de distinta índole, motorizando la innovación tecnológica, y contribuye a procesos macroeconómicos a través de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

En la provincia de Córdoba existen más de 1.700 instituciones médicas, de las cuales aproximadamente el 26% se ubica en el departamento Capital. En tanto, si se consideran las camas disponibles de dichas instituciones, éstas constituyen aproximadamente el 32% de la provincia. Adicionalmente, si se distingue en función de la dependencia de las instituciones sanitarias del departamento Capital, se advierte que cerca del 72% son privadas[2]. No obstante, la información disponible sobre el sector de la salud es escasa e inoportuna, resultando de gran importancia el desarrollo de relevamientos que permitan cuantificar y dimensionar su situación.

[1] En el Capítulo 4 de El Balance de la Economía Argentina 2011 se abordó el análisis de la salud a partir de un enfoque teórico y descriptivo basado en información secundaria. En la presente edición de El Balance de la Economía Argentina se pretende generar un valor agregado al análisis realizado anteriormente a partir de la presentación de información primaria sobre el sector.

[2] Guía de Establecimientos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud, actualizada al año 2000.

El presente capítulo se desarrollará en el marco del Sector Privado de la Salud de la ciudad de Córdoba, el cual constituye un importante pilar de apoyo para la sociedad. Específicamente, se llevará a cabo un análisis detallado a partir de información obtenida en el marco de un relevamiento realizado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba y la Cámara de Asociación de Empresas de la Salud de Córdoba (Caescor). En la sección 2 se explicarán las especificaciones y objetivos del relevamiento mencionado. En la sección 3 se expondrán los resultados generales, mientras que en la siguiente sección se efectuará un análisis de los indicadores de eficiencia del sector. En la sección 5 se discutirán algunas cuestiones cualitativas respecto de la actividad de las clínicas relevadas. Por último, en la sección 6 se presentarán algunas reflexiones finales.

11.2 Relevamiento de las clínicas privadas de la ciudad de Córdoba

En toda actividad económica, es fundamental el desarrollo de una base estadística fundada en datos confiables y con continuidad temporal que permitan la evaluación y seguimiento de las características sectoriales, así como también la valoración de los resultados de las políticas estatales y las prácticas internas de cada establecimiento. El sector sanitario en general, y privado en particular, no se encuentra exento de tal necesidad.

Tanto por su nivel de facturación como por ser una importante generadora de empleo, la salud privada debiera tener una mayor consideración en la toma de decisiones por parte de los gobiernos municipal, provincial y nacional. Por esta razón, resulta importante demostrar la contribución que realiza el sector para el desarrollo económico. Eliminar la invisibilidad económica propia de esta actividad constituye una condición necesaria para afrontar sus dificultades.

Por tal razón, desde el año 2011, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba y la Caescor han iniciado un relevamiento estadístico anual del sector privado de la salud en la ciudad de Córdoba. El objetivo fundamental del relevamiento ha sido generar estadísticas del sector, que permitan cuantificar su contribución y asegurar su visibilidad económica así como también fomentar la integración sectorial y el desarrollo de políticas públicas y prácticas privadas que favorezcan su desarrollo.

Esto supuso la realización de una encuesta por parte del Instituto para generar información primaria a fines de observar los principales indicadores vinculados a producción, facturación e inversiones, entre otros. Simultáneamente, el cuestionario permitió identificar algunos indicadores de eficiencia del esquema de prestación polivalente privado de salud de la ciudad de Córdoba. De este modo, es posible contar con una fuente de información completa, oportuna y confiable que permita guiar el desarrollo del sector.

En el año 2013, específicamente, el Relevamiento de Clínicas Privadas de la Ciudad de Córdoba se realizó sobre un universo de 18 clínicas polivalentes. Se obtuvieron datos de 16 de ellas mediante la encuesta que incluyó preguntas sobre la actividad principal, recursos humanos, pacientes, infraestructura hospitalaria, análisis financiero, gestión ambiental, situación jurídica y aspectos cualitativos, referidas a los años 2010, 2011 y 2012.

En base a las respuestas, se procedió al análisis de los resultados haciendo énfasis en la concepción de las clínicas como un bloque, así como también en la consideración de las asimetrías y heterogeneidades entre los establecimientos. Estos resultados serán expuestos en las secciones siguientes. A los fines de respetar la confidencialidad de los datos obtenidos, los gráficos que se presentarán en este capítulo estarán codificados en forma alfabética para cada aspecto examinado, siendo el código distinto en cada uno de ellos.

11.3 Resultados generales

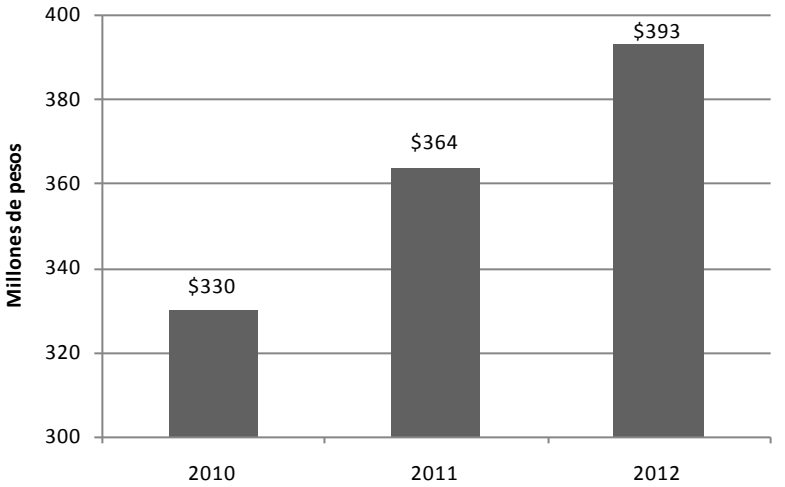
Como se mencionó anteriormente, en la presente sección se expondrán los resultados generales del Relevamiento realizado en el año 2013, que permiten efectuar un análisis de la situación actual del sector, de manera global y por clínica, como así también su evolución en los últimos tres años. Para ordenar la exposición, se subdividirá la sección en cuatro partes: i) Facturación; ii) Componente impositivo; iii) Dependencia de obras sociales estatales; iv) Recursos.

11.3.1 Facturación

Consideradas de manera conjunta, las clínicas polivalentes privadas de la ciudad de Córdoba facturaron $1.545.719.038 en 2012, lo que pone en evidencia que constituyen una industria significativa tanto para la economía municipal como provincial. Con respecto al año previo, su facturación nominal se incrementó en un 34%. No obstante, esto significa una menor tasa de crecimiento respecto al incremento del 37% en el período 2010-2011.

En un contexto inflacionario como en el que se encuentra inmerso el país, la facturación real es un mejor reflejo del desempeño sectorial. En este aspecto, los resultados se morigeran, resultando en un 10% de incremento entre 2010-2011 y 7,7% entre 2011-2012. En el Gráfico 11.1 se observa que la facturación real de las clínicas (a precios del año 2003) pasó de $330 millones en 2010 a $364 millones en 2011 y $393 millones en 2012.

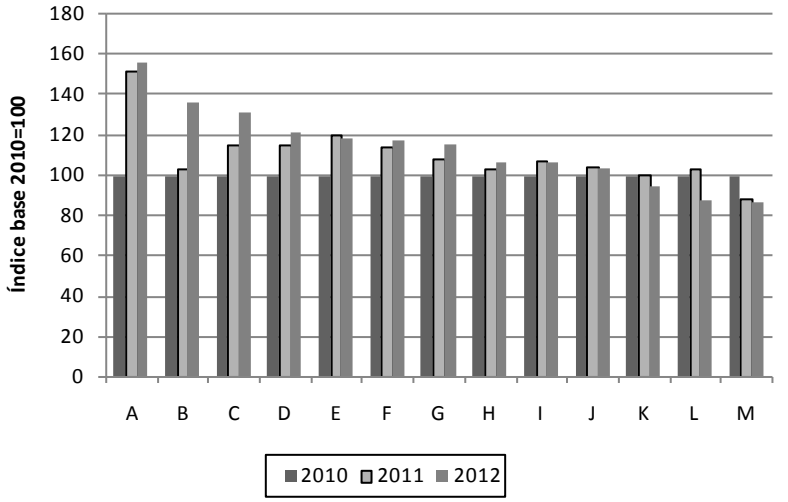
Gráfico 11.1: Facturación real del sector, en millones de pesos. A precios de 2003



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 16 clínicas relevadas, 2 estimadas.

Pese a que la facturación real se ha incrementado, su tasa de crecimiento fue menor el último año. A su vez, el incremento de la facturación real no se dio de manera generalizada en todas las clínicas; mientras que en 2011 el 85% de las clínicas relevadas aumentaron su facturación, en 2012 tal situación se observó sólo en el 53% de las mismas. Esto da muestras de que en la industria conviven entidades altamente heterogéneas. Para representar dicha situación, en el Gráfico 11.2 se presenta la facturación real de las clínicas, indizada y tomando en cada una como base su facturación real en el año 2010, y en el Cuadro 11.1 se compara el crecimiento de la facturación real del sector tomado como conjunto con el promedio por clínica.

Gráfico 11.2: Facturación real indizada por clínica



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba y Estadísticas de la Provincia de San Luis. 13 clínicas relevadas.

Como se advierte en el Cuadro 11.1, mientras que en el primer período el crecimiento de la facturación total fue similar al promedio por clínica, en el año 2012 se hace más notoria la heterogeneidad de las clínicas que conviven en el sector. Durante este último, la facturación global creció en un 7,7%, mientras que el crecimiento promedio por clínica fue de apenas un 4,4%.

Cuadro 11.1: Variación de la facturación real

Variación de la facturación real	2011-2010	2012-2011
Total	10%	7,7%
Promedio por clínica	9,9%	4,4%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba y Estadísticas de la Provincia de San Luis. 13 clínicas relevadas.

Por consiguiente, dada la heterogeneidad manifiesta que existe entre las clínicas, es necesario recurrir a algunos indicadores de facturación relativa para efectuar comparaciones más representativas del desempeño entre ellas. Las seleccionadas fueron: i) facturación por empleado, ii) facturación por cama, y iii) facturación por quirófano.

En el Cuadro 11.2 se presentan los indicadores de la facturación real mencionados anteriormente, en promedio por clínica. Se puede advertir que, en términos de empleados, el crecimiento de la facturación real fue inferior al 2%. Esto se da, fundamentalmente, por el fuerte incremento de la cantidad de empleados evidenciado en el sector y que será tratado con mayor detalle en la cuarta sub-sección. Por otra parte, si se la considera en relación a las camas y quirófanos, la facturación real creció 5,8% y 5,5% en el último año, respectivamente.

Cuadro 11.2: Indicadores de la facturación real. A precios de 2003

Facturación real promedio por…	2011	2012	Variación
Empleado	$32.664	$33.196	1,6%
Cama	$196.710	$208.022	5,8%
Quirófano	$4.380.532	$4.619.789	5,5%

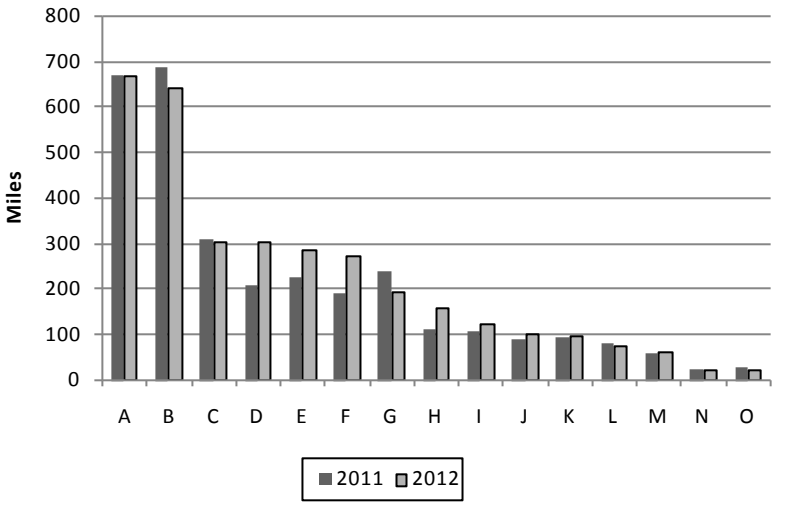
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba y Estadísticas de la Provincia de San Luis.

Una de las principales causas del incremento en la facturación proviene del hecho de que el sector enfrenta una demanda creciente de consultas y prácticas, que se evidencia en su aumento

sostenido desde 2010. Las primeras crecieron 4,9% en 2012 respecto a 2011, a la vez que las últimas lo hicieron en 5,4%.

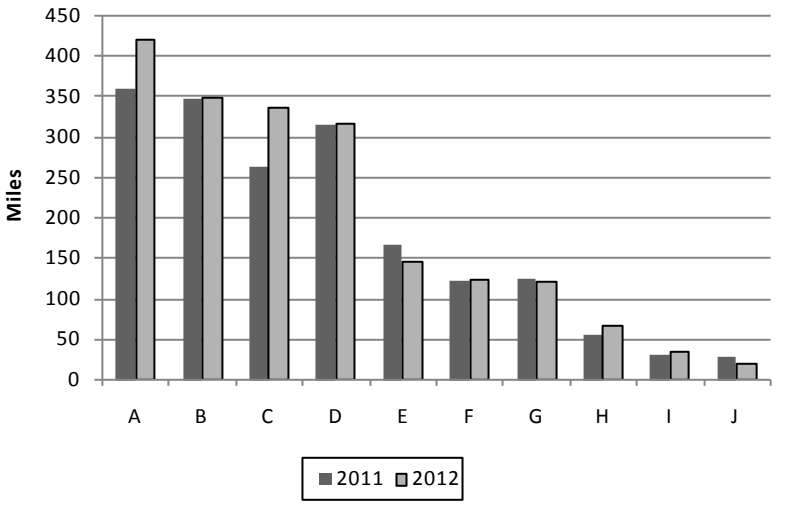
En los Gráficos 11.3 y 11.4 se presenta la evolución de la cantidad de consultas y prácticas, respectivamente, por clínica. En los mismos se puede advertir nuevamente la importante heterogeneidad que existe entre los distintos establecimientos que conforman el sector, tanto en lo referido a su volumen de actividad como a su evolución en el último año.

Gráfico 11. 3: Cantidad de consultas, en miles



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 15 clínicas relevadas.

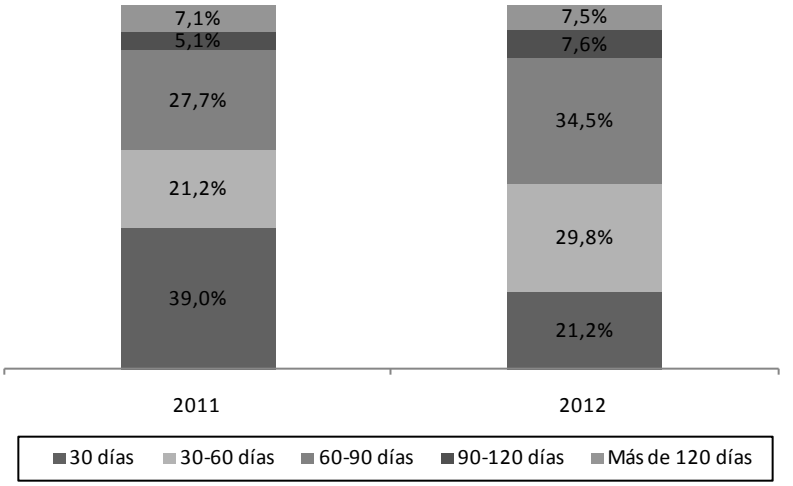
Gráfico 11. 4: Cantidad de prácticas, en miles



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 10 clínicas relevadas.

Un problema del sector que merece ser mencionado está asociado al diferimiento temporal de los pagos. Esto, en un contexto inflacionario, afecta negativamente a la facturación. Entre diciembre de 2011 y 2012, no sólo se presenta un marcado incremento de los montos de créditos por cobrar, superior al 88%, sino que también se produjo un estiramiento en el período de pago. Mientras en 2011 cerca del 40% de créditos a favor tenía un horizonte de cobro menor a 30 días, en 2012 se redujo al 21%, dándose una importante concentración entre 60 y 90 días.

Gráfico 11.5: Porcentaje de créditos a favor según período de cobro



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 13 clínicas relevadas.

Un ejemplo numérico puede simplificar la comprensión de tan profundo problema. Suponiendo una prestación por $100.000 en enero de 2012, el cobro de la misma a 30 días equivalió a $98.550 en el momento del pago si se elimina el componente inflacionario. Esto implica una pérdida del 1,5%. Si el cobro se efectúa a 120 días, la misma llega al 9%, siendo $91.701 el monto real cobrado. Esta abstracción permite percibir las pérdidas invisibles asociadas al diferimiento temporal de pagos.

Cuadro 11.3: Análisis del impacto del diferimiento de pagos

Monto Inicial $ 100.000	→	30 días $ 98.550 Variación -1,5%	→	60 días $ 95.321 Variación -4,9%	→	90 días $ 93.451 Variación -7%	→	120 días $ 91.701 Variación -9%	→	180 días $ 88.300 Variación -13,25%

Fuente: IIE.

11.3.2 Componente impositivo

El sistema tributario argentino es sumamente intrincado. El sector de la salud, específicamente, se ve influido por una estructura de tasas e impuestos que gravan diversas cuestiones de la actividad económica y provienen de los distintos niveles de gobierno. De este modo, los insumos médicos y no médicos, trámites burocráticos, estructura edilicia y recursos humanos incluyen en su costo un componente impositivo. A esto se suman los efectos negativos de los impuestos distorsivos, como el impuesto a los créditos y débitos bancarios (impuesto al cheque), un inequitativo sistema de exenciones, como en el caso de IVA e impuesto a las ganancias, o defectos en su concepción, como el efecto cascada de ingresos brutos.

Los principales impuestos y tasas que enfrentan las clínicas polivalentes son: IVA crédito no computable, impuesto a los ingresos brutos, impuesto a las ganancias, impuesto al cheque, caja de médicos, tasa comercio e industria, impuesto inmobiliario y tasas municipales. Es de destacar que el 73% de los impuestos que paga el sector se aplican a los tres primeros.

En el Cuadro 11.3 se presenta la descripción del porcentaje de la facturación que representan cada uno de ellos. Se puede advertir que, en suma, los mismos absorbieron el 8,26% de la recaudación en el año 2012, mientras que en 2011 representaban un porcentaje menor, el 7,78%.

Cuadro 11.4: Componente impositivo sobre facturación

Concepto	2011	2012
IVA crédito no computable	2,90%	3,07%
Impuesto a los ingresos brutos	1,58%	1,55%
Impuesto a las ganancias	1,14%	1,48%
Impuesto al cheque	0,86%	0,85%
Caja de médicos	0,70%	0,65%
Tasa comercio e industria	0,44%	0,45%
Impuesto inmobiliario	0,11%	0,13%
Tasas municipales	0,05%	0,07%
TOTAL	7,78%	8,26%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba

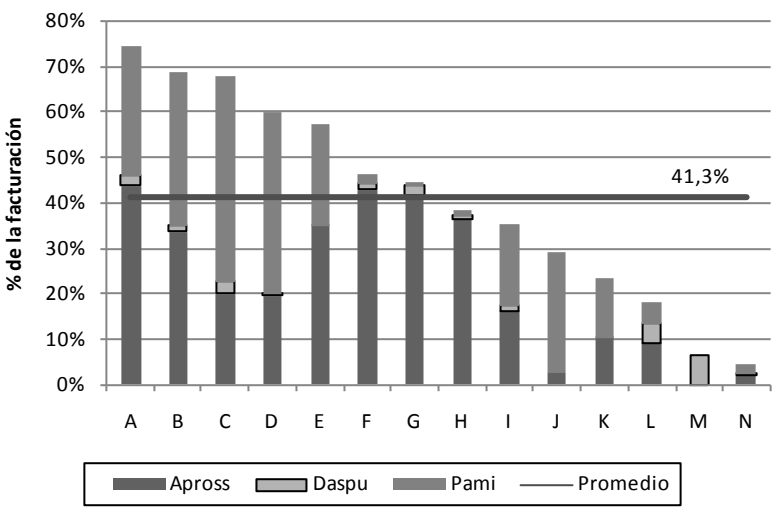
Esta situación se ve agravada si se considera que en el sector conviven clínicas con distinto tratamiento impositivo. El impuesto a las ganancias registró el mayor crecimiento y explica el 26% de la presión impositiva total. El impuesto inmobiliario y tasas municipales son los de menor incidencia, no obstante, manifiestan un aumento sostenido como porcentaje de la facturación desde 2010.

Un análisis particular requiere el IVA crédito no computable. Dentro del mismo, se incluyen los créditos fiscales acumulados que las clínicas polivalentes no pueden transferir como consecuencia de la exención de IVA de las obras sociales y la alícuota diferencial de las prepagas (10,5%). De este modo, son las clínicas quienes solventan las diferencias impositivas. El pago de IVA crédito no computable equivale, en promedio, al 3% de la facturación total, es decir, casi $50 millones (cifra mayor a la facturación anual del 40% de las clínicas relevadas).

11.3.3 Dependencia de las obras sociales

Una de las debilidades que enfrentan las clínicas polivalentes es la elevada dependencia del sector público a través de obras sociales estatales. APROSS es una entidad descentralizada del gobierno provincial y concentra el mayor número de afiliados. La misma es responsable del 22,6% en promedio de la facturación por clínica. PAMI, ente autárquico nacional, explica el 17%, mientras que DASPU, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba, el 1,7%. En suma, las obras sociales estatales significan más del 40% de la facturación total para el 50% de las clínicas relevadas, siendo el promedio por clínica igual al 41%.

Gráfico 11.6: Dependencia de las Obras Sociales Estatales por Clínica



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 14 clínicas relevadas.

En línea con lo mencionado anteriormente, la heterogeneidad también se pone en evidencia en este caso, ya que un tercio de las instituciones tiene una dependencia menor al 30% y si se considera al sector de manera global, las obras sociales estatales explican el 27% de la facturación sectorial.

El Estado funciona, de este modo, como un importante cliente de las clínicas polivalentes privadas, lo que le otorga un significativo poder de negociación. Dicha interrelación exige la consideración del sector privado en las políticas sanitarias provincial y nacional, de modo de evitar desfinanciar a un sector económico que funciona como complemento y sustituto del sistema de salud pública.

Esto requiere aún más consideración si se tiene en cuenta que el promedio de dependencia es superior al 50% entre las clínicas que sufrieron descenso en su facturación real, mientras que para las que mostraron un incremento, es del 34%. Con esto no se quiere decir que exista una relación de causalidad, sin embargo, este escenario muestra la mayor debilidad económica de las clínicas que tienen al Estado como cliente mayoritario.

11.3.4 Recursos

Para la prestación del servicio de salud se requieren dos recursos fundamentales: el capital humano, por un lado, y el capital físico, por el otro. Dentro del capital humano se considera a todas aquellas personas que trabajan en los establecimientos, sean profesionales de la salud o no; mientras que como capital físico se considera todo aquello referido a infraestructura hospitalaria. En la presente sub-sección se expondrán los resultados, en primera instancia, vinculados al factor humano y, posteriormente, se harán algunos comentarios respecto a infraestructura.

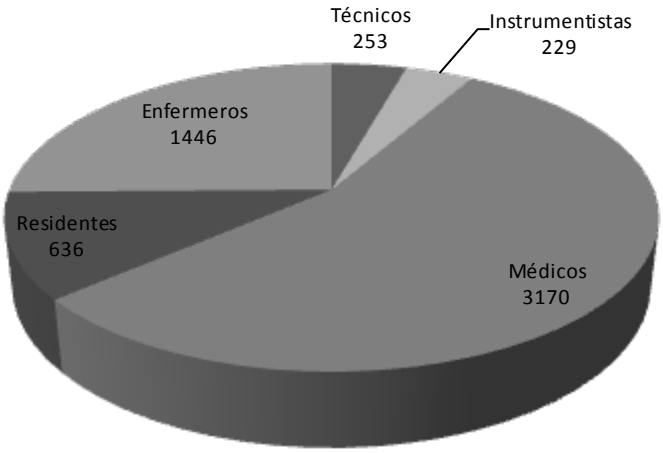
11.3.4.1 Capital humano

La salud es una actividad trabajo intensiva, que se destaca por emplear mayoritariamente a mano de obra altamente calificada. Esta característica está presente en el sector de las clínicas polivalentes de la ciudad de Córdoba.

En total, las clínicas privadas de la ciudad generaron 11.025 puestos de trabajo en el año 2012. Para dimensionar la magnitud del sector, se efectúa un simple ejercicio comparativo. Las compañías automotrices (Fiat, Renault y Volkswagen), generadoras de empleo por excelencia en el ideario público, son responsables de 8.600 empleos directos, 22% menos que las clínicas polivalentes privadas. Esta característica exige la consideración del sector en el planeamiento y ejecución de políticas públicas laborales.

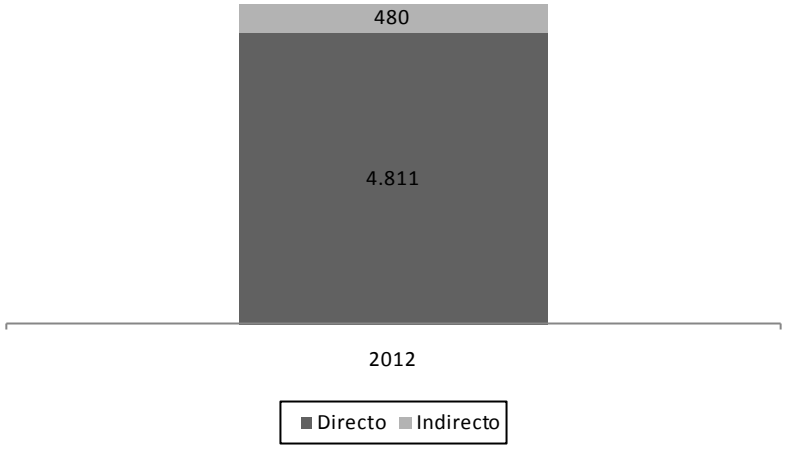
El total de empleados se dividió en dos categorías: i) personal profesional de la salud, dentro de lo cual se agrupa a médicos, residentes, enfermeros, técnicos e instrumentistas, y ii) personal no profesional de la salud, representados por empleados contratados por la institución en forma directa e indirecta. La composición de cada uno de estos grupos puede observarse en los Gráficos 11.7 y 11.8.

Gráfico 11.7: Personal profesional de la salud 2012



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. Quince clínicas relevadas.

Gráfico 11.8: Personal no profesional de la salud 2012



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 15 clínicas relevadas.

Asimismo, con respecto al año anterior, el sector registró un incremento de la cantidad total de puestos de trabajo en torno al 4,6%, consecuencia del aumento de la dotación de personal en el 83% de las clínicas que lo conforman. Este dato se destaca aún más si se lo compara con la evolución del empleo registrado de la provincia de Córdoba en el mismo período, el cual creció tan sólo un 0,4%.

En promedio, cada clínica cuenta con 735 empleados, aunque es importante no perder de vista que en el sector conviven instituciones que difieren significativamente en su tamaño y, por ende, en la cantidad de empleo que generan.

A su vez, el crecimiento del total de puestos de trabajo respecto a 2011 no fue homogéneo por categorías. Instrumentistas, técnicos y enfermeros fueron los sectores que más se vieron favorecidos mientras que, por el contrario, la cantidad de residentes se ha reducido. Por el lado del personal no profesional de salud, se advierte una fuerte contracción en el personal indirecto (-18,6%) mientras que se ha incrementado el personal directo (5,2%).

Cuadro 11.5: Personal de la salud por categoría

	2011	2012	Variación
Profesionales de la salud			
Médicos	3.054	3.170	3,8%
Residentes	646	636	-1,5%
Enfermeros	1.277	1.446	13,2%
Instrumentistas	206	253	22,8%
Técnicos	195	229	17,4%
Total	5.378	5.734	6,6%
No profesional de la salud			
Directo	4.573	4.811	5,2%
Indirecto	590	480	-18,6%
Total	5.163	5.291	2,5%
TOTAL	10.541	11.025	4,6%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba.

Pese al crecimiento de la planta laboral, algunas especialidades continúan sufriendo déficit de profesionales. En particular, la especialidad de anestesiología reporta los mayores faltantes desde el primer relevamiento realizado. Neonatología y medicina crítica y cuidados intensivos mostraron aumentos sostenidos en el déficit de personal, mientras que neumonología presentó el mayor incremento en el último año. En el Cuadro 11.6 se expone el porcentaje de instituciones que informan tener déficits de personal por especialidad.

Cuadro 11.6: Porcentaje de clínicas con déficit de personal por especialidad

Especialidad	Déficit	Especialidad	Déficit
Anestesiología	61,5%	Otorrinolaringología	23,1%
Neonatología	60,0%	Cardiología Pediátrica	18,2%
Medicina Crítica, Cuidados Intensivos	46,2%	Diagnóstico por Imágenes	15,4%
Neumonología	46,2%	Gastroenterología	15,4%
Pediatría	36,4%	Medicina Física y Rehabilitación	15,4%
Neurología para Adultos	33,3%	Alergia e Inmunología	8,3%
Endocrinología	30,8%	Anatomía Patológica	8,3%
Genética Médica	28,6%	Nutrición	8,3%
Diabetes	25,0%	Oftalmología	8,3%
Reumatología	25,0%	Psicología	8,3%
Clínica Médica	23,1%	Salud Mental	8,3%

Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba.

La situación de estas especialidades demuestra la necesidad de políticas conjuntas de los sectores público y privado, así como también de las instituciones educativas tendientes a adecuar los incentivos a las necesidades laborales. Las remuneraciones constituyen el estímulo principal, por lo que las mismas deben reflejar tanto el nivel de especialización como las condiciones laborales y la exposición a juicios por mala praxis.

11.3.4.2 Capital físico

Por el lado del capital físico, se destaca la infraestructura hospitalaria como recurso esencial en la prestación del servicio de salud. Ante la demanda creciente y la buena performance económica en general, la ampliación edilicia no sólo es un deseo, sino también una necesidad.

Entre los años 2010 y 2012, en total las clínicas polivalentes privadas efectuaron ampliaciones por 31.539 m². Para el año 2013, el 69% de las polivalentes manifestó deseos de ampliar las instalaciones, de las cuales el 89% posee las características necesarias y planea hacerlo en los próximos 5 años. Las principales áreas a construir son consultorios, habitaciones y quirófanos; la cantidad de metros cuadrados que se planean destinar a tal fin es de aproximadamente 19.500 m².

La financiación de la ampliación constituye el principal obstáculo al crecimiento por la dificultad del acceso al crédito bancario. Es por ello que más del 60% planea utilizar recursos propios para el desarrollo edilicio.

11.4 Indicadores de eficiencia

La evaluación de gestión hospitalaria constituye una herramienta fundamental para la mejora de la calidad del servicio y el desarrollo de prácticas más eficientes. La misma facilita la toma de decisiones y apunta a la optimización en el uso de los recursos. Este es un aspecto primordial en momentos de demanda creciente y restricciones crediticias, y permite el monitoreo de los resultados de las políticas empresarias y sanitarias de la institución.

En ese marco, y siguiendo la metodología propuesta por la Dirección de Calidad de los Servicios de Salud dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, se presentan algunos indicadores de gestión hospitalaria en función de los datos obtenidos por medio del relevamiento. Este enfoque posibilita contrastar el desempeño del establecimiento en el tiempo y en relación a la industria.

Por lo tanto, en una primera sub-sección se presentarán tanto la definición como el resultado obtenido de los principales indicadores de eficiencia del sector. A continuación, se efectuará un análisis de las vinculaciones entre ellos.

11.4.1 Indicadores

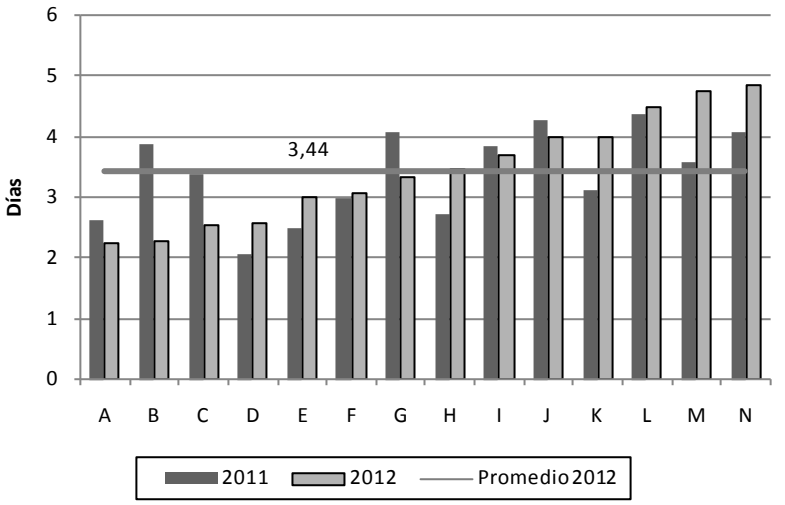
Promedio días de estada

El *Promedio de días de estada* es un indicador de rendimiento y eficiencia asistencial, ya que refleja el comportamiento en el proceso diagnóstico-terapéutico y la disponibilidad y calidad del personal. Este indicador se ve influenciado por los mecanismos de retribución prestacional y las diferencias en las especialidades brindadas. No obstante, mantiene validez como medida descriptiva general. A continuación se presenta su fórmula de cálculo.

$$PDE = \frac{Total\ de\ días\ de\ estada\ de\ los\ ingresos\ en\ un\ período}{Total\ de\ egresos\ (bajas)en\ el\ mismo\ período}$$

En el Gráfico 11.9 se advierte la volatilidad del promedio de días de estada a nivel establecimiento. A nivel promedio el sector sufrió un muy leve incremento, pasando de 3,40 días en 2011 a 3,44 en 2012.

Gráfico 11.9: Promedio de días de estada



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 14 clínicas relevadas.

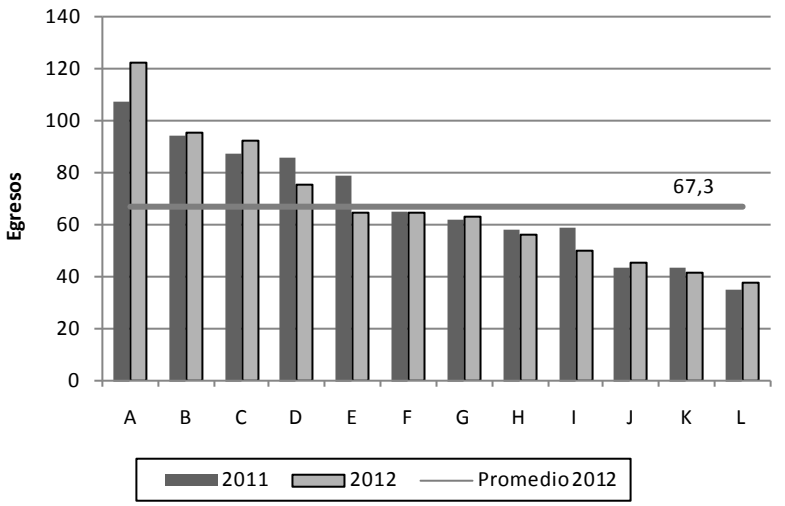
Giro de cama

El *Giro de* cama es un indicador de la utilización de los recursos. Muestra el número de egresos asociado a cada cama, es decir, cuántos pacientes pasan en promedio por cama durante un período de tiempo. Este indicador guarda una relación inversa con el promedio de días de estada. Por tanto, en este caso también inciden en el resultado los mecanismos de retribución prestacional. A continuación se presenta su fórmula de cálculo.

$$Giro\ de\ camas = \frac{Total\ de\ egresos\ en\ un\ período}{Número\ de\ camas}$$

En el Gráfico 11.10 se advierte que en 2012 hubo un leve deterioro en cuanto al indicador de giro de cama, pasando de 68,7 en 2011 a 67,3. No obstante, el indicador se mantiene por encima de 48,4, valor que calculaba el Ministerio de Salud de la Provincia en el año 2006 para el total de establecimientos de la ciudad.

Gráfico 11.10: Giro de cama



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 12 clínicas relevadas.

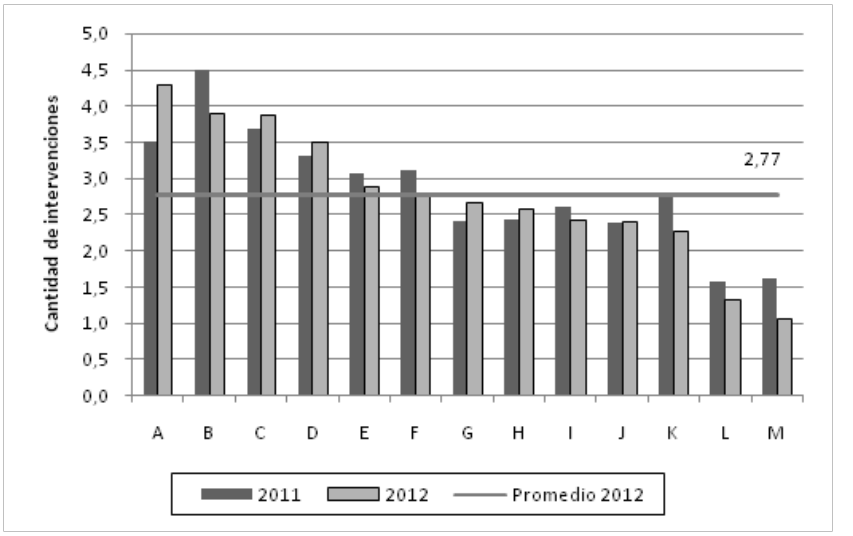
Promedio diario de intervenciones por quirófano

El *Promedio diario de intervenciones por quirófano* permite medir la productividad de los quirófanos instalados. Dado que los quirófanos constituyen uno de los recursos más valiosos del hospital, su ociosidad implica elevados costos para el mismo. A continuación se presenta su fórmula de cálculo.

$$PDIQ = \frac{Total\ de\ intervenciones\ quirúrgicas\ en\ un\ año}{Número\ de\ quirófanos} \quad /365$$

En el Gráfico 11.11 se puede advertir que el promedio de intervenciones diarias por quirófano registró una leve disminución en 2012 (2,77) respecto al año anterior (2,84). Asimismo se destaca la diferencia en el nivel de utilización de los recursos hospitalarios entre los establecimientos que conforman el sector.

Gráfico 11. 11: Promedio diario de intervenciones por quirófano



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 13 clínicas relevadas.

Porcentaje de cesáreas

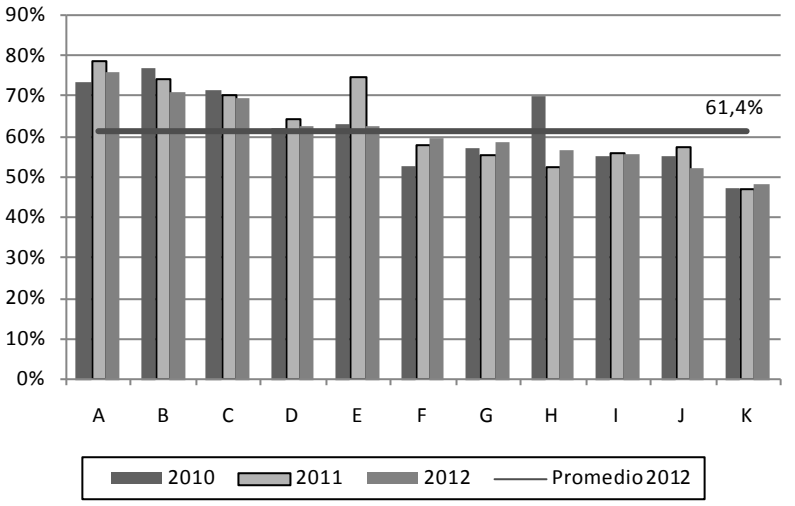
El *Porcentaje de cesáreas* muestra las características de la atención del parto por establecimiento. La Organización Mundial de la Salud recomienda que tal indicador no supere el 15%, no obstante, el registro de valores por encima de esta barrera es un fenómeno global[3]. A continuación se expone su fórmula de cálculo.

$$Porcentaje\ de\ cesáreas = \frac{Total\ de\ cesáreas\ realizadas\ en\ un\ período}{Total\ de\ nacimientos\ en\ el\ mismo\ período} \quad x100$$

En el Gráfico 11.12 se presenta la evolución temporal del parámetro y se advierte que el mismo se mantuvo relativamente estable durante los últimos tres años. A nivel global, el indicador pasó del 62% en 2010, a 63% en 2011 y 61% en 2012.

[3] Cabe aclarar que la decisión de realizar una cesárea puede depender de cuestiones ajenas al control de la institución.

Gráfico 11.12: Porcentaje de cesáreas



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 11 clínicas relevadas.

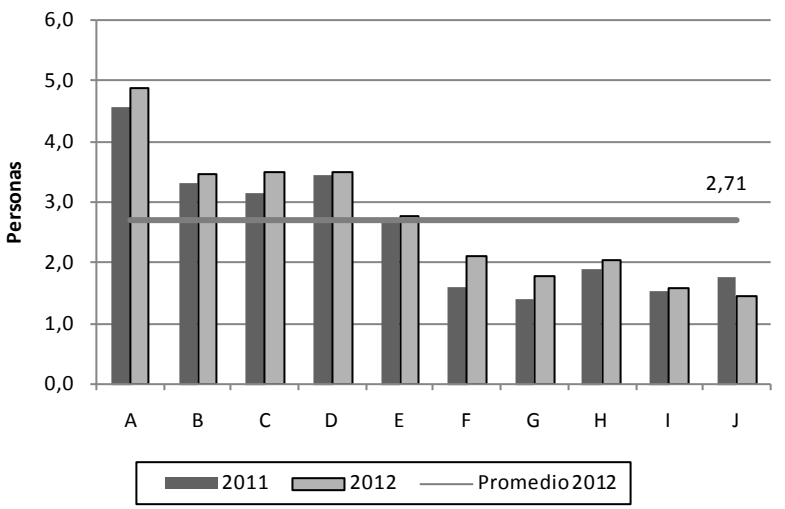
Personal por cama

El *Personal por cama* es un indicador de la calidad asistencial que relaciona la dotación de profesionales de la salud por cama del establecimiento. Para el cálculo, se considera profesional de la salud al total de médicos, enfermeros e instrumentistas. A continuación se presenta su fórmula de cálculo.

$$Personal\ por\ cama = \frac{Total\ de\ empleados\ profesionales\ de\ la\ salud}{Número\ de\ camas}$$

En el Gráfico 11.13 se presentan los resultados de dicho indicador, y se advierte que manifiesta una mejora generalizada en el año 2012. A nivel global, pasó de 2,56 en 2011 a 2,71 en 2012.

Gráfico 11.13: Personal por cama



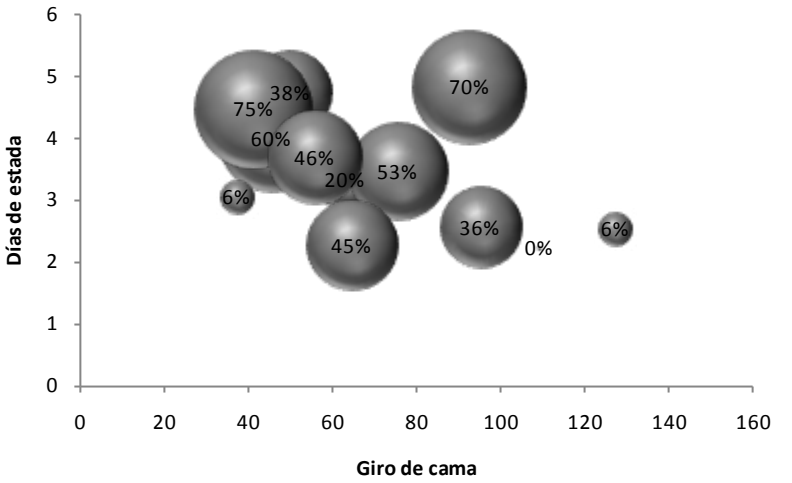
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 10 clínicas relevadas.

11.4.2 Indicadores cruzados

El análisis de medidas comparativas de los indicadores asistenciales y resultados económicos permite obtener conclusiones más certeras sobre las características del sector.

En el Gráfico 11.14 se relacionan los días de estada con el giro de cama y el nivel de dependencia de las obras sociales estatales. A diferencia de lo manifestado por las clínicas analizadas, como consecuencia de los mecanismos de retribución prestacional, aquellas con mayor dependencia estatal muestran un nivel de días de estada mayor a las demás. Giro de camas, por su parte es un indicador que mantiene poca relación con la dependencia de las obras sociales estatales.

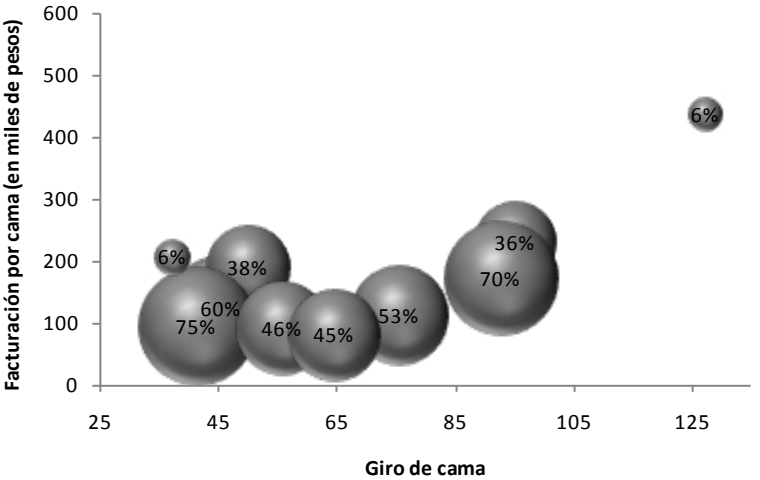
Gráfico 11.14: Indicadores cruzados de calidad*



Nota: *El tamaño de la burbuja indica dependencia de las obras sociales estatales.
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 10 clínicas relevadas.

Por otro lado, la facturación por cama guarda una relación positiva con el giro de camas, tal como se evidencia en el Gráfico 11.15. La lógica de este resultado radica en que mientras mayores sean los egresos asociados a una misma cama, mayor es la facturación de la misma. Esta correspondencia, a su vez, no guarda relación con el nivel de dependencia de las obras sociales estatales, aunque existe evidencia de que la facturación por cama aumenta para las clínicas menos dependientes.

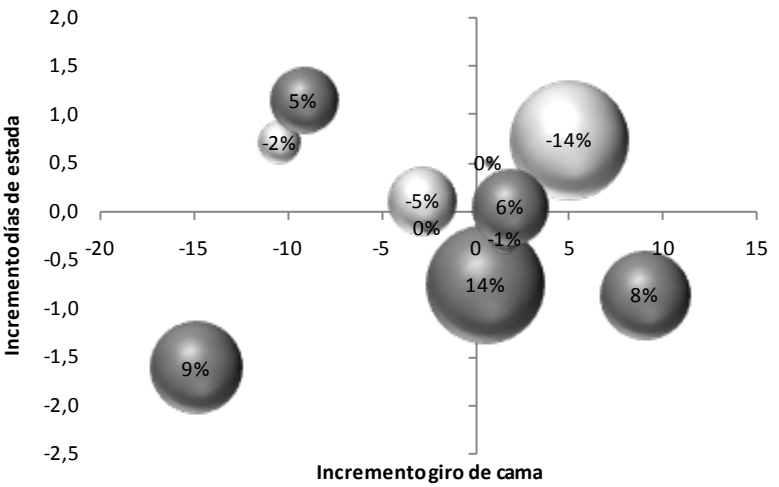
Gráfico 11.15: Indicadores cruzados de calidad*



Nota: *El tamaño de la burbuja indica dependencia de las obras sociales estatales.
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 10 clínicas relevadas.

Como se observa en el Gráfico 11.16, mayores días de estada guardan relación con el aumento de facturación real que las mejoras correspondientes en giro de camas. El hecho de que las burbujas claras (que indican caída en la facturación real) se asocien con incrementos en los días de estada refleja lo planteado previamente. Por el contrario, el incremento en el giro de camas no se percibe como un determinante importante del desempeño en facturación.

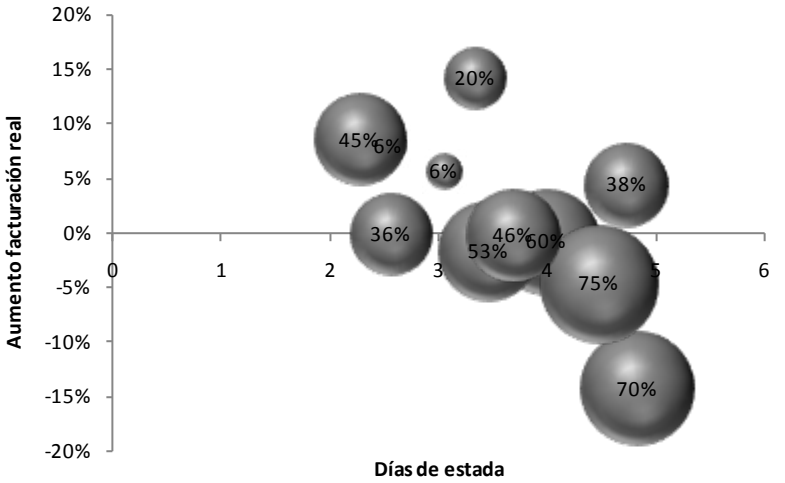
Gráfico 11.16: Indicadores cruzados de calidad*



Nota: *El tamaño de la burbuja indica aumento de facturación real.
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 11 clínicas relevadas.

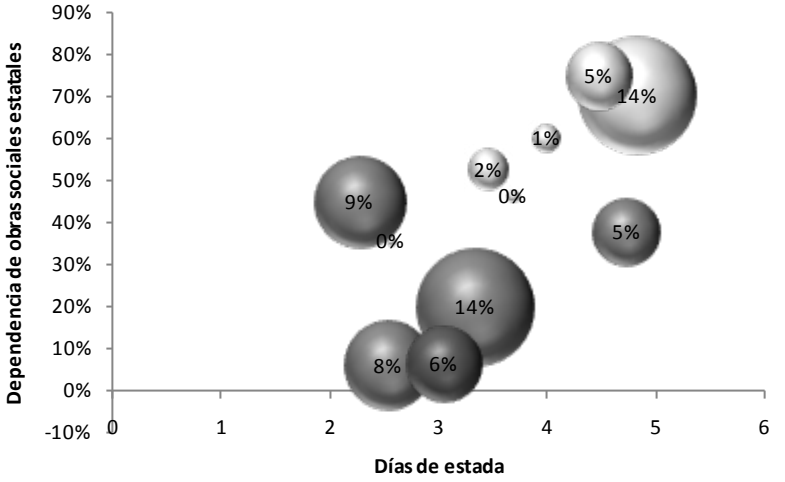
A partir de esta última conclusión, los gráficos que siguen muestran la relación entre días de estada, dependencia de las obras sociales estatales y el porcentaje de incremento de la facturación real. En base a estos, se puede concluir que descensos en la facturación real están asociados a valores elevados de días de estada y altos niveles de dependencia estatal. Reforzando lo planteado previamente, debe notarse que en el Gráfico 11.18, las burbujas claras (representan caída en la facturación real) se concentran en establecimientos que presentan una elevada dependencia de las obras sociales estatales.

Gráfico 11. 17: Indicadores cruzados de calidad*



Nota: *El tamaño de la burbuja indica dependencia de las obras sociales estatales.
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 11 clínicas relevadas.

Gráfico 11.18: Indicadores cruzados de calidad*



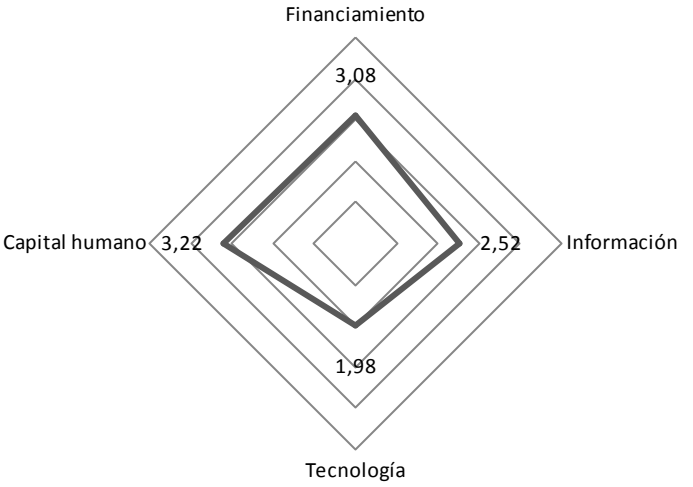
Nota: * El tamaño de la burbuja indica aumento de facturación real.
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba. 11 clínicas relevadas.

11.5 Análisis cualitativo

Conjuntamente con la encuesta básica de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba, se entregó una Encuesta Cualitativa de Accesos y Capacidades. La misma presenta afirmaciones positivas respecto a características de la institución, debiendo el encuestado manifestar su nivel de acuerdo con la proposición, siendo 1 muy de acuerdo y 5 muy en desacuerdo. De esta manera, permite obtener conclusiones respecto a características no mensurables en forma numérica.

En los Gráficos 11.19 y 11.20 se presentan los resultados referidos a accesos y capacidades, respectivamente, del sector tomado como conjunto. Notar que la lejanía de la línea al centro indica la existencia de una problemática en el área.

Gráfico 11.19: Análisis de accesos

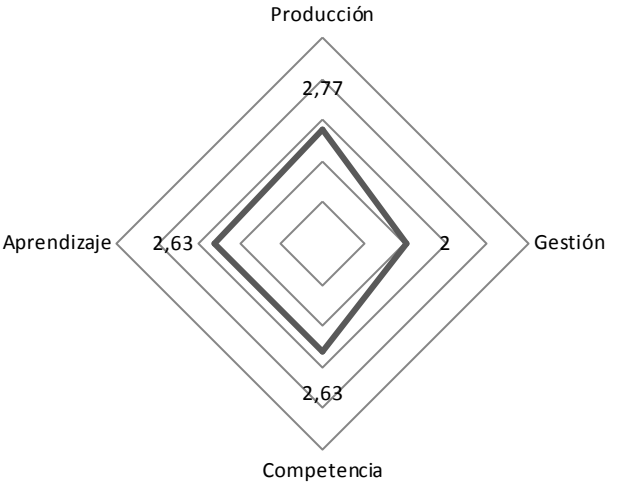


Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba.

En el primero se puede advertir que las mayores limitaciones del sector se encuentran asociadas al acceso al capital humano y al financiamiento; mientras que el acceso a la tecnología es el área en el cual reportan tener menores inconvenientes.

En término de capacidades, por otra parte, las mayores limitaciones del sector privado de la salud de la ciudad de Córdoba se encuentran en la producción, seguido por aprendizaje y competencia. Se destaca que las menores limitaciones se dan en aspectos asociados a la gestión de los establecimientos.

Gráfico 11.20: Análisis de capacidades



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento de Clínicas Privadas de Córdoba.

Para resaltar las problemáticas específicas que más afectan al sector, se enumeran las afirmaciones que reportaron mayor grado de desacuerdo por parte de las clínicas que participaron del relevamiento. Las mismas son:

- "Mi empresa puede conseguir sin mayores dificultades financiamiento a largo plazo para proyectos rentables". Promedio: 3,92
- "Para los niveles de calificación que requiere mi empresa, la retención de recursos humanos eficientes no significa un grave problema". Promedio: 3,83
- "Mi empresa cuenta con acreditación de calidad". Promedio: 3,83
- "Para los niveles de calificación que requiere mi empresa, la búsqueda y selección de personal no significa un problema grave". Promedio: 3,58
- "Mi empresa cuenta con crédito bancario de corto plazo a tasas razonables y sin problemas para calificar según los requisitos del banco". Promedio: 3,50
- "Mi empresa cuenta con un plan de carrera para la totalidad de sus recursos humanos". Promedio: 3,33
- "Mi empresa cuenta en forma regular con información actualizada sobre posibilidades de negocios en otros mercados geográficos (otras provincias y/u otros países)". Promedio: 3

La dificultad en el acceso al financiamiento limita las posibilidades de crecimiento del sector pese a su dinamismo y progresión económica. Las restricciones financieras en momentos de demanda creciente coartan las perspectivas de mejoras asistenciales. En este sentido, puesto que se trata de un sector trascendente en materia social y económica, se considera que los gobiernos provincial y nacional pueden funcionar como intermediarios, de modo de asegurar créditos de corto y largo plazo a tasas razonables. El financiamiento se traduciría en un aumento de la demanda laboral y beneficios para terceras industrias, como la construcción y los proveedores. Por otra parte, se podría canalizar parte de la demanda excedente que enfrentan los hospitales públicos.

Los recursos humanos también son críticos para la actividad. Su búsqueda y selección son fundamentales para el desarrollo del sector, no obstante, es aún más importante la retención de los mismos. Nuevamente, el establecimiento de un adecuado sistema de incentivos puede morigerar las problemáticas asociadas con el personal. Las remuneraciones, los beneficios no salariales y la existencia de un plan de carrera que genere perspectivas de crecimiento laboral dentro de la institución constituyen medios idóneos para enfrentar la falta o fuga de recursos humanos eficientes. El sector público y las instituciones educativas deben contribuir para enfrentar esta problemática.

La acreditación es un proceso integral de evaluación externa y periódica de los prestadores de salud con el objeto de garantizar la calidad de los servicios brindados a través del cumplimiento de determinados estándares. La misma constituye un factor clave para enfrentar las dificultades del sector. Por un lado, brinda señales que facilitan la recepción de clientes y recursos humanos, al demostrar un compromiso visible con la mejora de la calidad del servicio y la reducción de riesgos para pacientes y personal. Por el otro, se erige como una alternativa para hacer frente al retraso en los aranceles. Al brindar a las obras sociales, prepagas y particulares la posibilidad de discriminar en función de la calidad de las prestaciones, siendo la acreditación quien avala las diferencias, las clínicas podrían acceder a una mejora en los aranceles basada en las características de los servicios brindados, a la vez que se fomentan avances en términos de calidad prestacional.

11.6 Consideraciones finales

El sector de la salud privada de la ciudad de Córdoba es, en conclusión, sumamente significativo, no sólo por reconocer un derecho humano fundamental, sino por ser un sector económico dinámico y un importante generador de empleo. Debido a su trascendencia, es una necesidad tomarlo en consideración al momento de delinear políticas públicas. El presente capítulo contribuye a eliminar la invisibilidad que afecta a la actividad y destacar los aspectos positivos y las dificultades que enfrentan las clínicas polivalentes privadas de la ciudad de Córdoba.

El trabajo permitió destacar el desempeño del sector, el cual afronta una demanda creciente sostenida, la cual se plasma en aumentos reales (aunque no generalizados) de la facturación analizada mediante distintas medidas. De este modo, las clínicas privadas funcionan como complemento y sustituto de un deficiente sistema de salud pública municipal y provincial.

A su vez, las clínicas privadas de Córdoba se consolidan como un generador de empleo determinante, por encima de sectores tradicionales como el automotriz. La planta de personal ha crecido en forma extendida, aún en un año de estancamiento laboral tanto a nivel nacional como provincial.

La reinversión de las utilidades en pos de mejoras edilicias caracteriza a las clínicas privadas. Ante las restricciones de financiamiento externo que enfrentan, el deseo mayoritario de realizar ampliaciones en infraestructura exige el uso de recursos propios. Se genera, de este modo, un efecto derrame (*spill over*) que afecta positivamente otras actividades económicas.

Si bien la heterogeneidad propia del sector restringe la validez global de las conclusiones, se pueden destacar algunas problemáticas que afectan de manera genérica a las clínicas que participaron en el relevamiento realizado durante el año 2013.

Al ser un sector trabajo intensivo, se encuentra expuesto a una conflictividad laboral mayor. A esto se suma la necesidad de contar con personal altamente calificado, que presenta importantes dificultades para su captación y retención. Adicionalmente, se reportaron déficits de personal en determinadas especialidades que persisten en el tiempo, como anestesiología, mientras que en otras se incrementa año a año, como en neonatología, medicina crítica y neumonología. A su vez, la creciente demanda intensifica el problema.

La falta de acceso al financiamiento a tasas razonables, tanto a corto como a largo plazo, genera restricciones a las mejoras edilicias y prestacionales, restringiendo por este lado también el potencial de crecimiento del sector.

Otro punto a destacar es que la existencia de intermediarios establece una separación entre quien recibe la prestación y quien efectúa el pago de la misma. De este modo, las clínicas ven limitada su posibilidad de fijación de precios acordes a sus costos, generando una persistente situación de atraso arancelario. Un caso particular son las obras sociales estatales (APROSS, PAMI y DASPU), las cuales se configuran como clientes mayoritarios en la mayoría de las clínicas polivalentes de la ciudad de Córdoba. Las clínicas se ven, entonces, obligadas a continuar con la prestación a las obras sociales estatales independientemente del nivel de aranceles, debido el cuantioso perjuicio económico que significaría su pérdida como clientes.

En un contexto inflacionario, se suma el diferimiento temporal entre prestación y cobro como otra problemática ya que expone a los créditos a favor a la pérdida de valor real. El extraordinario crecimiento de tales montos y el estiramiento del período de cobro evidenciado en 2012 resaltan la importancia de esta problemática.

En materia impositiva, las clínicas polivalentes enfrentan una presión tributaria creciente. Las inequidades impositivas coexisten dentro de la propia actividad, por exenciones particulares y distintas configuraciones jurídicas, así como también en relación a otros sectores, siendo el caso del IVA el más perjudicial.



Cadenas de valor industriales en la Región Centro

Capítulo 12: Cadenas de valor industriales en la Región Centro[1]

"Una cadena de valor se crea cuando las organizaciones han compartido una visión y objetivos comunes. Esta se forma para cumplir objetivos específicos del mercado a través de la satisfacción de las necesidades de los consumidores. Permite la toma de decisiones mutuas, así como el reparto de los riesgos y beneficios. También permite la inteligencia cooperativa: cálculo de costos, marketing e información compartida para mejorar los beneficios y la competitividad de la cadena de valor." (Hobbs, Cooney, & Fulton, 2000)

12.1 Introducción

El concepto de cadena de valor y su respectivo estudio e investigación se ha vuelto cada vez más importante a lo largo del tiempo. Siguiendo a Kaplinsky & Morris, (2001) existen tres principales razones por la cual la preponderancia de tal análisis se ha visto incrementada. En primer lugar el crecimiento de la división del trabajo y la dispersión global de la producción de componentes ha convertido a la competitividad sistémica en altamente importante. En segundo lugar, la eficiencia en la producción es sólo una condición necesaria para penetrar en los mercados que actualmente están globalizados. Y en tercer lugar, para acceder a los beneficios de estar inserto en un mercado globalizado, es necesario entender la dinámica de los factores intervinientes en la cadena.[2]

El caso de las cadenas de valor industriales, tienen fuerte presencia en la economía argentina. Éstas se caracterizan por una preponderante participación de la industria manufacturera en el entramado productivo nacional. Tal es así, que la participación del sector industrial en el valor agregado bruto nacional alcanzó el 17,5% en el año 2012. Si bien la misma cayó ligeramente a lo largo de los últimos veinte años, dado que el promedio del período 1993-2012 fue del 18,0% y el valor que alcanzaba la misma en 1993 ascendía al 19,8%, continúa siendo el sector económico más importante de nuestro país en lo que respecta a la agregación bruta de valor.[3]

En este marco, el estudio de las industrias metálicas básicas, metalmecánica y automotriz merece especial consideración, pues en conjunto representan el 35% de la producción manufacturera argentina. Es decir, alrededor del 6,13% del valor agregado nacional proviene de los tres sectores antes nombrados.

Además, recordando la importancia de la competitividad sistémica, es menester mencionar las ventajas competitivas que el país tiene en la producción de alimentos. La industria de alimentos y bebidas en Argentina representa un 4,6% del PBI nacional, 25% de la industria manufacturera

[1] El presente capítulo es una síntesis de dos documentos desarrollados por el IIE, para el Foro de Entidades Empresariales de Región Centro denominado "Estudio para el fortalecimiento, y modernización de la cadena de valor automotriz – autopartista de la Región Centro de la República Argentina", financiado a través del Consejo Federal de Inversiones (CFI) bajo el número de expediente 12493 02 01 y "Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la cadena de valor de la maquinaria para la industria alimenticia de la Región Centro de la República Argentina" expediente N° 12493 03 01.

[2] Para una visión más profunda sobre el tema el lector deberá dirigirse al Capítulo 8.

[3] La industria manufacturera ocupa el primer lugar, siguiéndole el comercio mayorista y minorista, las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones, el rubro inmobiliario y empresarial y la enseñanza junto con otros servicios sociales y de salud. Esos son los cinco sectores económicos más importantes de la economía argentina durante el año 2012.

y emplea de manera directa 470 mil trabajadores y 1,25 millones de manera indirecta, siendo estos datos referidos al año 2011. Con ello, las industrias anexas a la antes nombrada, en particular, la industria de maquinaria para la industria alimenticia adquiere relevancia a la hora de focalizar una estrategia industrial.

Delimitando el ámbito geográfico a la Región Centro (constituida por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), por el lado de la industria automotriz, cuatro de las once terminales productoras se encuentran allí, y su producción representa el 43% de los automóviles producidos en el país (340 mil en 2013). En relación a la maquinaria para la industria alimenticia, resulta complicado relativizar el peso del sector tanto a nivel nacional como regional. Una posibilidad es vía el sector externo, donde se aprecia que la Región Centro aporta cerca del 40% de las exportaciones nacionales de tal industria.

Dicho esto, queda claro que es importante avanzar hacia un vasto conocimiento de las industrias mencionadas y sus respectivas cadenas de valor para fortalecerlas y generar sinergias entre los factores que la componen, lo que se traduce en mayor valor agregado. Los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba con financiación del Consejo Federal de Inversiones fueron encarados bajo esta óptica, generando información primaria a través de la recolección de datos vía encuestas y analizando los mismos para dar un diagnóstico de ambos sectores.

El presente capítulo versará en primer lugar sobre el estudio de la cadena de valor automotriz autopartista en la Región Centro y en segundo lugar sobre la cadena de valor de la maquinaria para la industria alimenticia para la misma región geográfica. Luego, se exponen las conclusiones de cada uno de los trabajos y algunas recomendaciones específicas de cada sector.

12.2 Cadena de valor automotriz autopartista de la Región Centro

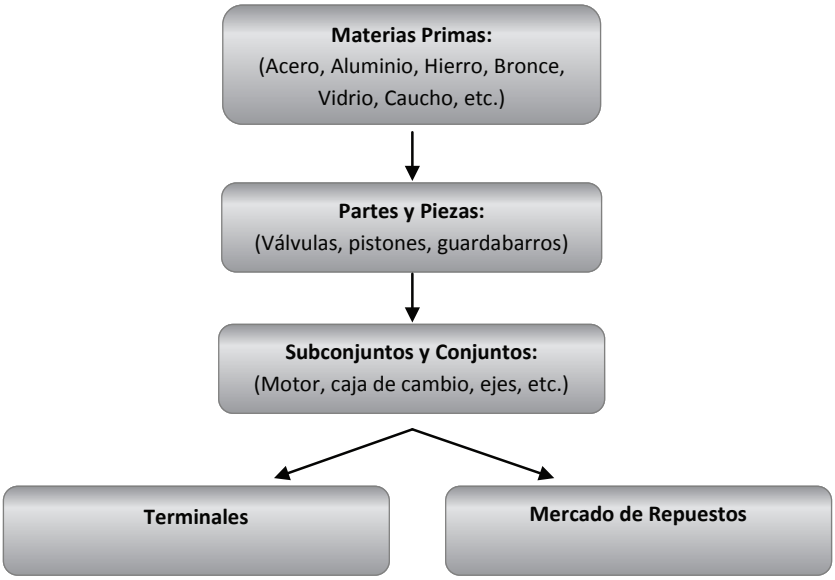
Existen numerosas definiciones alrededor del concepto de "cadena de valor". A los fines aquí propuestos, y por el enfoque establecido junto al Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro, se define una cadena de valor como: *"un conjunto formado por múltiples relaciones productivas y comerciales entre empresas independientes, en el cual los productos y/o servicios de una de ellas, se transforman en insumo productivo o comercial de otra"*.[4]

En el presente trabajo, se encuestaron solamente aquellas empresas industriales[5] que forman parte de la cadena de valor, aunque en el análisis global de la cadena se tuvieron en cuenta los aspectos críticos de la misma vinculados a empresas comerciales y de servicios. A continuación, en el Esquema 12.1 se muestra una representación del tramo relevante de la cadena de valor automotriz-autopartista a los fines del estudio:

[4] La definición esbozada sigue el trabajo realizado en el año 2011 por la Fundación Observatorio Pyme, la Universidad de Bologna y el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe. No obstante, ha sido levemente modificada en relación a la vertida en el informe "Cadena de Valor Autopartista" aquí citado.

[5] Se definen como firmas industriales aquellas que se encuadran entre los rubros 15 y 37 del Código Industrial Internacional Uniforme, revisión 3.1.

Esquema 12.1: Representación de la cadena de valor automotriz-autopartista



Fuente: IIE sobre la base de Unión Industrial Argentina.

12.2.1 Sector automotriz en Argentina y la Región Centro

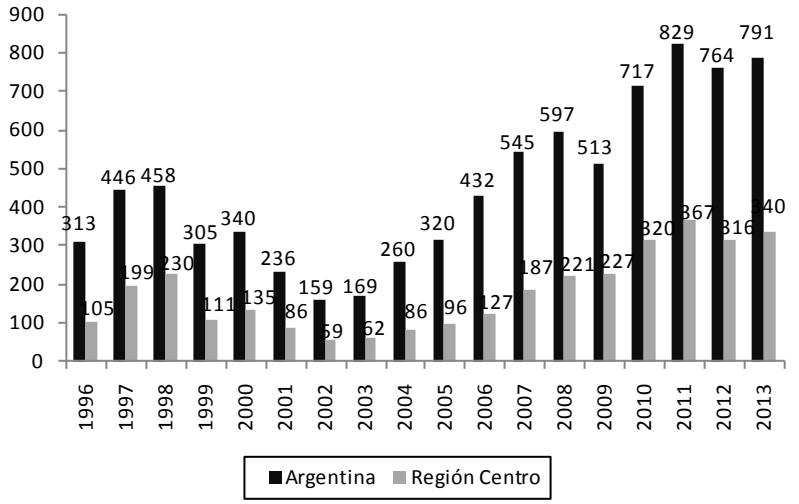
Entre las diferentes ramas que componen la industria nacional, el sector automotriz se destaca por su crecimiento vertiginoso a lo largo de los últimos veinte años[6]. Si bien dicho proceso no estuvo exento de vaivenes, entre 1996 y 2013 la producción automotriz a lo largo de todo el país se incrementó un 153% (pasando de 313 mil a 791 mil unidades). En el caso de la Región Centro en idéntico período dicho porcentaje ascendió al 223%, es decir que tuvo una performance notablemente superior a la media nacional (se produjeron 105 mil y 340 mil automóviles respectivamente).

A continuación, en el Gráfico 12.1, se muestra la cantidad de automóviles producidos en terminales radicadas en Argentina, como así también en la Región Centro, para el período 1996-2013[7].

[6] Ello se produjo en el marco de un cambio de paradigma en la industria automotriz a nivel mundial. En particular, se acentuó una fuerte tendencia hacia la descentralización productiva, generando una importante cantidad de terminales alejadas de sus respectivas casas matrices (en particular en países emergentes como Argentina, Brasil y México en el caso de Latinoamérica).

[7] Si bien existen estimaciones, no hay certeza sobre la cantidad exacta de automóviles producidos en el país antes de 1996, por lo tanto se utiliza la serie de ADEFA que inicia en dicho año.

Gráfico 12.1: Cantidad de automóviles producidos en Argentina y en la Región Centro



Fuente: IIE sobre la base de Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA).

A lo largo del trienio 1996-1998 la producción aumentó 46% a nivel nacional y 119% en la Región Centro. Sin embargo, en el año 1999 se produjo una fuerte caída interanual en ambas regiones en la producción (-33% y -55% respectivamente) como consecuencia de los efectos externos devenidos de la crisis brasilera. Por entonces, y tal como en la actualidad, la proporción de la producción nacional que tenía como destino al mercado brasilero se ubicaba entre el 40% y el 50%, aunque en el caso de algunas terminales radicadas en la Región Centro el mismo superaba el 80%.

A pesar de que en el año 2000 el sector esbozó una leve recuperación, por el impulso generado a través del plan canje, la economía argentina empeoraba paulatinamente. Como consecuencia de ello, la serie muestra una caída abrupta durante el bienio 2001-2002[8] (una vez iniciada la crisis que afectaría al país a principios de la pasada década), produciéndose en promedio 197 mil unidades, cuando la media de los cinco años anteriores había sido 372 mil unidades.

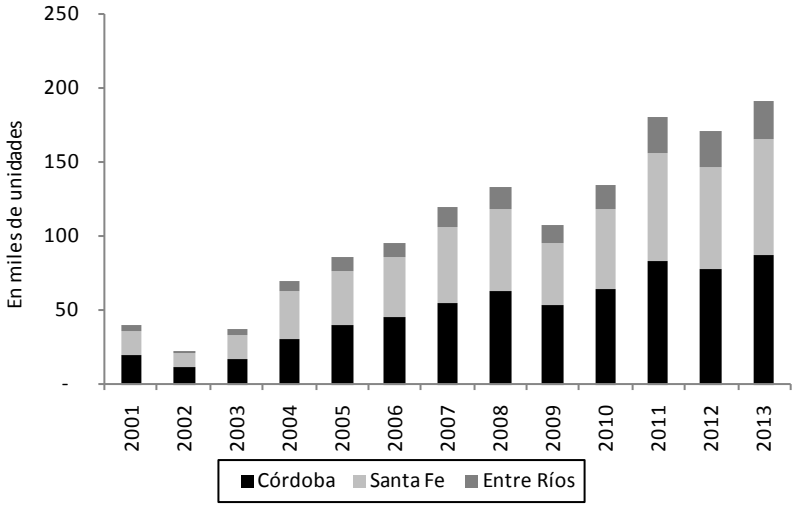
A partir del año 2003 y producto de la maxidevaluación del peso argentino que abarató los bienes nacionales en términos de los bienes extranjeros, se recuperaron las exportaciones del sector, como así también el nivel de actividad doméstico. La producción de automotores aumentó ininterrumpidamente entre 2003 y 2008 en todo el país a un ritmo de 24% promedio anual alcanzando 597 mil unidades producidas (aunque a nivel nacional en 2009 se produjo una caída, en la Región Centro no sucedió lo mismo), y se extendió hasta 2011 en la Región Centro a una tasa similar llegando a 320 mil unidades ese mismo año. Durante el bienio 2010-2011 la producción nacional retomó el ritmo de expansión en la actividad automotriz principalmente apoyada en el incremento de las exportaciones a Brasil y la expansión del mercado interno. Tal fue la magnitud del crecimiento ambos años que se alcanzaron respectivos records históricos tanto a nivel país como en la Región Centro, superando las 700 y 800 mil unidades a nivel nacional y las 320 y 367 mil en cada año, respectivamente.

Finalmente, durante 2012 se conjugaron varios factores que generaron una nueva contracción en la actividad automotriz, a saber: la ralentización de la economía brasilera (y en particular de su industria), la pérdida de competitividad por vía de la apreciación cambiaria persistente y acumulada en un contexto de alza de los salarios, las restricciones a las importaciones de bienes de capital e insumos, los conflictos en las aduanas tanto por represalias comerciales como por pujas salariales y el menor crecimiento de la masa salarial junto con una mayor inflación.

[8] Cabe resaltar que el impacto de la crisis económica sobre el sector automotriz en la Región Centro se vio magnificado por la interrupción de las operaciones de la planta terminal de FIAT en la provincia de Córdoba, que recién retornaría a sus actividades en el año 2007.

Por su parte, el consumo de automóviles en la región, también experimentó un notable ascenso desde 2003 incrementando en promedio 15 mil automóviles vendidos por año y alcanzó un record histórico durante 2011 de 181 mil unidades, el cual no ha podido ser superado en los dos años siguientes. A continuación, en el Gráfico 12.2, se muestra la cantidad de automóviles patentados en la Región Centro a los largo de los últimos doce años según cada provincia.

Gráfico 12.2: Cantidad de automóviles patentados en la RC por provincia



Fuente: IIE sobre la base de Asociación de Concesionarias de Autos de la República Argentina (ACARA).

La tendencia observada en la serie de patentamientos se corresponde en gran medida con lo ocurrido con la producción en la región. Sin embargo, cabe destacar que muchas de las unidades consumidas en la RC se fabrican en terminales radicadas en provincias que no pertenecen a la misma, o bien en otros países. Así también, buena parte de la producción de las terminales de Córdoba y Santa Fe se destina al mercado externo, y al resto del país. Es decir, el mercado presenta un alto grado de apertura, tanto a nivel regional como provincial.

El consumo anual de automóviles se incrementó 371% entre los años 2001 y 2013 en la Región Centro. Sin embargo, mientras que en Córdoba y Santa Fe dicha proporción se ubicó en torno al 350% y 347% respectivamente, Entre Ríos mostró un desempeño destacado con una suba del orden del 612%. Es por ello que, mientras en el año 2001, en Córdoba y Santa Fe se patentaron el 91,2% de los automóviles nuevos destinados a la RC, en 2013 dicha proporción cayó en casi cinco puntos porcentuales. Recíprocamente, el notable crecimiento exhibido por los patentamientos en la provincia de Entre Ríos, hizo que su participación porcentual pase de un 8,8% a un 13,2%.

Un aspecto importante a resaltar en cuanto al mercado automovilístico en la Región Centro, y en Argentina en general, es que el consumo de autos es fuertemente pro-cíclico, es decir se comporta en forma similar a la evolución del nivel de actividad. Además, por tratarse de bienes de consumo durables, la serie presenta una volatilidad algo más intensa que la exhibida por los principales indicadores del producto bruto.

Así se explica que, mientras que entre 2001 y 2012 el Producto Bruto Geográfico creció en las provincias de Santa Fe y Córdoba, 63% y 59% respectivamente, los patentamientos de 0 km crecieron en igual período 294% y 300%. Por su parte, en la provincia de Entre Ríos los últimos datos disponibles sobre el Producto Bruto Provincial están referidos al año 2011, y se mantiene el mismo patrón de comportamiento, ya que el producto creció 105% y los patentamientos lo hicieron en 572%[9].

[9] Esto implica que la elasticidad del patentamiento de autos respecto del nivel de actividad es cercana a 5 en la región, por cada 1% que aumenta el nivel de actividad, aumentan 5% los patentamientos.

12.2.2 Metodología

Partiendo de la necesidad de información pertinente para concebir, diseñar e implementar políticas para toda la cadena de valor, su seguimiento y evaluación de impacto, se requiere la existencia de un cuerpo homogéneo y confiable de datos. Una de las principales debilidades del sector bajo estudio es que carece de la información cuantitativa necesaria para definir con precisión su magnitud (número de empresas, monto de facturación, nivel de empleo, exportaciones y otros indicadores numéricos relevantes).

Un hecho a destacar es la carencia de información sistematizada a través de censos o relevamientos oficiales, ya sean parciales o generales, en la rama automotriz-autopartista, dada su enorme importancia en la matriz productiva industrial del país y de la Región Centro en particular. Comúnmente, la información disponible corresponde a entidades que nuclean a las terminales (por ejemplo la Asociación de Fábricas de Automotores), pero la misma se reduce a producción, exportaciones e intercambio comercial (siempre en términos de volumen físico y no de unidades monetarias de forma tal que permitan la agregación con el resto de la cadena). Además los datos se presentan en forma parcial y no son susceptibles de compararse con otros eslabones de la cadena, ya que el relevamiento que la originó en cada caso tuvo objetivos, profundidad, extensión y estructuración diferentes, lo cual virtualmente imposibilita la homogeneización necesaria.

Además, las estadísticas generadas son de alcance nacional, por lo tanto padecen de una escasa representatividad del "interior" y de las regiones bajo estudio, con lo cual la elaboración de un cuerpo de estadísticas constituyó el primer paso para realizar su posterior análisis.

La metodología utilizada para realizar el relevamiento de datos, fue seleccionada teniendo en cuenta las características propias de la población bajo estudio, los márgenes presupuestarios y temporales acordados en el proyecto y, fundamentalmente, la necesidad de constituir una base de datos representativa. Si bien se invitó a la totalidad de las empresas que conforman el universo, y dado que el carácter de la participación no es obligatorio, sólo se incluye a aquellas que muestran interés en formar parte del proyecto (autoselección), con lo cual la técnica adoptada se ajustaría en parte al "muestreo de conveniencia". Posteriormente, las autoridades de la/s institución/es que representan a cada sector (Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba, Federación Industrial de Santa Fe, Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes, Cámara de Industrias Plásticas de Córdoba, Cámara de Industriales Metalúrgicos y Autopartistas de Santa Fe, Unión Industrial de Entre Ríos, etc.) constataron que las empresas participantes constituyen un conjunto representativo, este último rasgo está en línea con lo expuesto por (Orozco, 1999) donde el autor expresa que "*El muestreo de juicio permite la selección de los participantes en forma selectiva, pero basada en algún criterio que el investigador aplica. Este criterio puede, en muchos casos, mejorar la representatividad de la muestra en comparación con una muestra al azar, y a un costo menor. […]El criterio aplicado se basa en el conocimiento que se adquiere de un sector o de una población muy estudiada. Resulta de gran utilidad en los estudios de investigación industrial, ya que, en éstos, los marcos muestrales suelen ser muy conocidos por los investigadores, lo cual resulta más eficiente que aplicar el muestreo probabilístico"*.

Se consideró como unidad estadística a la empresa, entendiéndose como tal a toda persona o asociación de personas que, bajo cualquier forma jurídica, desarrolla actividades económicas y es responsable por todos los derechos y obligaciones que generan dichas actividades. Además también cabe destacar una clasificación característica del sector que son las llamadas empresas del primer anillo y empresas del segundo anillo. Las empresas del primer anillo son aquellas que proveen de manera directa a las terminales automotrices, es decir a las fábricas que producen los autos propiamente dichos. Las empresas del segundo anillo, son aquellas proveedoras de las empresas del primer anillo, y en general su tamaño es menor a las del primer anillo.

A fin de establecer la relación entre terminales-primer anillo-segundo anillo se trabajó en forma paralela con el denominado Análisis de Redes Sociales (ARS). Se trata de un conjunto de desarrollos teórico-metodológicos que pueden ser utilizados en el marco de distintas teorías

y propósitos (Baranger, 1997). Si bien es cierto que la utilización de muchas de las categorías de análisis del ARS más relevantes implican la asunción de ciertos supuestos epistemológicos y teóricos interaccionistas o estructural-funcionalistas, es posible –como lo será en esta investigación- utilizar de manera crítica los aportes del ARS bajo otros supuestos, diferentes o complementarios a éstos.

El análisis de las estructuras sociales en las que operan los intercambios organizacionales, requiere de una metodología adecuada a este objeto particular. Las características del objeto requieren primeramente que no sólo se releven *atributos* de las empresas sino *datos relacionales*.

Siguiendo la línea abierta por diferentes estudios recientes en el campo económico y organizacional, se tendrá en cuenta el nivel micro (actores individuales y su red de relaciones o *egone*t); meso (grupos y subgrupos) y el nivel macro (la red completa a partir de variables complejas).

12.2.3 Principales resultados de la encuesta con datos cuantitativos

El estudio ha logrado identificar un total de 348 empresas en el ámbito nacional que componen la trama industrial en los tres primeros "anillos" de las cuatro firmas automotrices ubicadas en la Región Centro. Puesto que el objeto del estudio era profundizar en las firmas ubicadas en la Región Centro, particularmente los dos primeros anillos, según se observa en la Cuadro 12.1, el estudio ha logrado identificar 99 firmas y obtener la respuesta de un 40%.

Cuadro 12.1: La trama y los participantes del estudio

	Total	Región Centro	Participantes
Primer Anillo	200	74	29 (39%)
Segundo Anillo	69	25	10 (40%)
Tercer Anillo/Otras	79		-
Total	348	99	39 (40%)

Fuente: IIE.

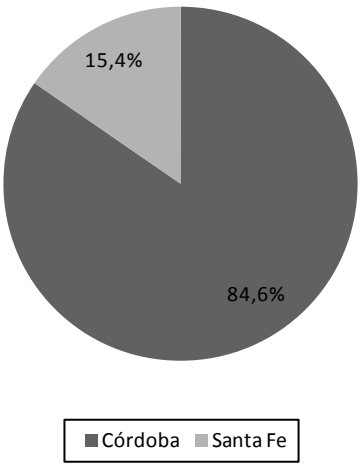
A lo largo de los meses que duró la presente investigación, y en base a la información de proveedores brindada por las cuatro terminales automotrices radicadas en la Región Centro, se constató que en esa misma región dentro del primer anillo existen 74 empresas[10]. La provincia de Córdoba dispone de 60, en tanto que Santa Fe posee en su territorio las 14 firmas restantes, no habiendo ninguna unidad productiva proveedora de la industria automotriz en la Región Centro radicada en la provincia de Entre Ríos.

Además se detectaron 25 firmas pertenecientes al segundo anillo. No obstante y dado que no se pudo individualizar al 100% de las unidades pertenecientes al universo poblacional, una aproximación cercana basada en las encuestas y en informantes claves de las distintas unidades de negocios, se puede aproximar un total de entre 135 y 150 empresas (primero, segundo y tercer anillo) en dicha región.

Finalmente se contactaron 39 empresas que fueron las participantes de la presente investigación, y en el Gráfico 12.3 se muestra la distribución geográfica por provincia del total de firmas alcanzadas.

[10] Vale recordar que se hace referencia, como a lo largo de todo el presente trabajo, sólo a aquellas empresas cuyas actividades se refieran a la transformación manufacturera.

Gráfico 12.3: Distribución geográfica de las empresas



Fuente: IIE.

Entre las 39 empresas[11] que respondieron efectivamente a la encuesta realizada desde el IIE, el 75% se encuentra radicado en la ciudad de Córdoba. El 25% restante se distribuye en las localidades de Rosario, Santa Fe, San Francisco, Alta Gracia y Villa Gobernador Gálvez.

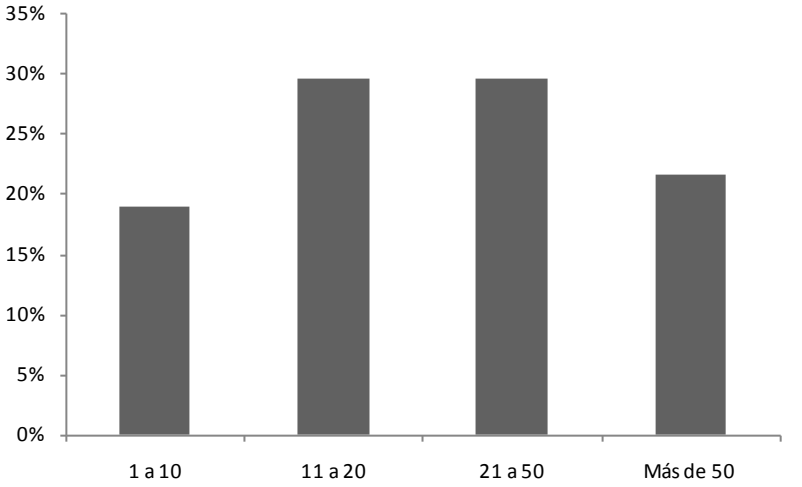
Un aspecto relevante, que establece claras diferencias entre el primer y el segundo anillo, es que las firmas proveedoras de terminales[12] suelen tener una buena parte de sus propios proveedores ubicados fuera de la Región Centro. En el caso de las segundas ocurre lo contrario. En las fábricas terminales, la proporción de proveedores radicados en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos se ubica en promedio en el 37%, en tanto que las firmas del primer anillo presentan un promedio algo más bajo, alrededor del 30%.

Otro dato de interés, con relación a las unidades productivas que integran la cadena de valor, es la antigüedad de las firmas. Ello permite identificar si las mismas son empresas maduras y consolidadas, con tradición en sus actividades productivas y de comercialización y una marca instalada, o bien si se trata de empresas nuevas que surgen a partir de las oportunidades que presenta la coyuntura económica en el sector, y la promoción pública. El Gráfico 12.4 muestra lo antes descripto.

[11] En base a la estimación de firmas totales pertenecientes a la cadena, la muestra representa entre un 26% y un 29% del universo poblacional. En el caso del primer anillo la proporción es mayor, del orden del 39%, mientras que en el segundo asciende al 15% - 18%.

[12] Es decir, las que componen el primer anillo productivo.

Gráfico 12.4: Distribución geográfica de las empresas según antigüedad en años



Fuente: IIE.

Se observa que la mayor cantidad de empresas se ubica en los rangos de entre 11-20 y 21-50 años. Cada uno de ellos posee una participación del 29,7% del total, dando cuenta de que las firmas encuestadas poseen cierta tradición en la actividad. Además habría que sumarles a ellas, el 21,6% adicional de las firmas que posee más de 50 años vinculado a la producción automotriz-autopartista. En este grupo se encuentran las primeras empresas proveedoras de autopartes radicadas en la Argentina a mediados del siglo XX, cuando la producción automotriz en el país era aún muy incipiente. Es decir, son firmas creadas en los albores del volátil proceso de industrialización que ha experimentado nuestro país a lo largo de los últimos 100 años.

En contraposición a estas últimas, se encuentran las sociedades que se ubican en el 18,9% restante y llevan entre uno y diez años vinculada a la cadena de valor bajo estudio. A pesar de que en el pasado reciente el mercado automotor y la producción automotriz argentina alcanzaron sendos máximos históricos, la muestra de empresas encuestadas indicaría que la mayor parte de las que actualmente se encuentran en actividad, fueron creadas entre 1993 y 2002. Tal es así, que dicha proporción se iguala con las empresas creadas entre 1963 y 1992, a pesar de que dicho horizonte temporal es tres veces mayor.

Virando de las características geográficas y cronológicas, una apreciación aparte merecen los aspectos que hacen a la comercialización de las empresas. La estructura comercial imperante en la cadena de valor automotriz-autopartista viene caracterizada por una fuerte heterogeneidad. Algunas firmas poseen un único proveedor, en tanto que otras cuentan con más de diez. No obstante, en promedio cada firma cuenta con 4,1 proveedores.

En más del 40% de las firmas, las compras al principal proveedor representan más del 25% del total de los costos. Es decir, existe cierto grado de dependencia de algunas unidades para con la cadena de comercialización. En la medida en que la provisión del principal insumo esté asegurada, la actividad de la firma no corre mayores riesgos pero ante faltantes o problemas en la distribución pueden desencadenarse desajustes, que complican el abastecimiento en tiempo y forma. Por ello, la administración de los stocks y la negociación con los proveedores es una de las cuestiones primordiales en las diferentes unidades productivas.

A su vez, el 50% de las firmas encuestadas vende más del 40% de su facturación total a un mismo cliente. Es decir, la dependencia también se verifica por el lado de las ventas, aunque en este caso con mayor incidencia en relación a las compras. Buena porción de las empresas en esta situación no ven este hecho como un riesgo potencial, y en ciertos casos, más allá de que lo perciben, no son capaces de idear alternativas para sortear este potencial obstáculo.

Para finalizar esta breve caracterización, se clasifica a las empresas de acuerdo a sus ventas, ya que sin dudas, es la variable de mayor importancia y que en general resume la actualidad de una firma en cualquier sector. La facturación refleja el nivel de actividad, la cantidad de horas de trabajo, la rentabilidad interna, las cargas fiscales, entre otros aspectos.

Dado que las consultas sobre las ventas involucran montos de dinero, por experiencia en trabajos realizados de similares características, se utilizó un rango o escala para la recolección de los datos ya que las empresas suelen mostrar cierta resistencia a brindar el número puntual. La escala se presenta en el Cuadro 12.2.

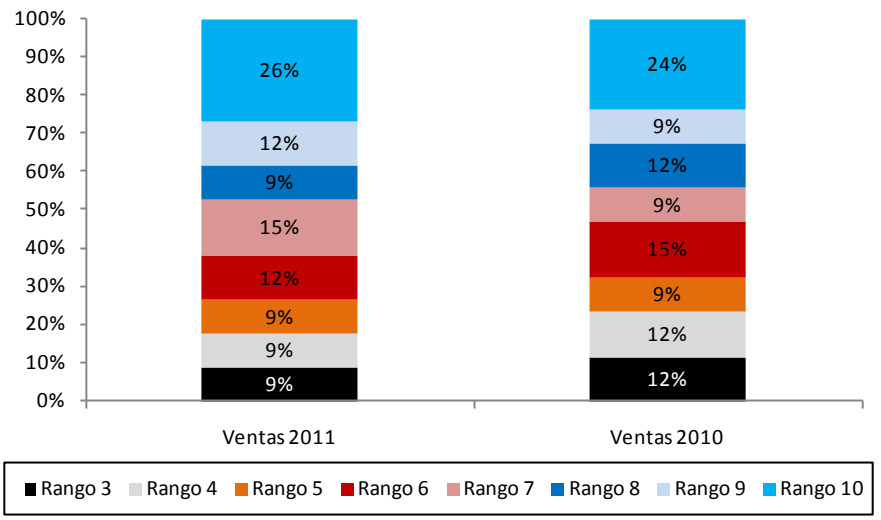
Cuadro 12.2: Escala de valores sobre ventas totales

Referencia	Rango ($)
0	No vendió
1	1 – 200.000
2	200.001 – 500.000
3	500.001 – 1.000.000
4	1.000.001 – 1.500.000
5	1.500.001 – 3.000.000
6	3.000.001 – 5.000.000
7	5.000.001 – 10.000.000
8	10.000.001 – 20.000.000
9	20.000.001 – 50.000.000
10	Más de 50.000.000

Fuente: IIE.

En el Gráfico 12.5 se muestra que porcentaje de empresas se encuentra en cada rango de ventas para los años 2010 y 2011.

Gráfico 12.5: Porcentaje de empresas por rango de ventas



Fuente: IIE.

A primera vista puede notarse en el gráfico precedente, que durante el año 2011 aumentó la proporción de firmas entre los rangos 7-10 con relación a 2010, en tanto que disminuyó la participación en los rangos 3-6. Esto se explica por el incremento de las ventas en el sector, que ante una escala fija para ambos años, desplazó algunas firmas de un rango inferior a uno superior. Además, en el bienio, ninguna firma registró en concepto de facturación un monto inferior a medio millón de pesos. Dicho valor, es a priori, el umbral mínimo de ventas brutas que deben

alcanzar las empresas asociadas a la cadena de valor en la Región Centro para soportar la estructura de costos internos y obtener márgenes de rentabilidad aceptables.

Por la metodología empleada para el relevamiento de los datos sobre ventas, a partir de la instrumentación de los rangos, se puede estimar el monto total del conjunto de firmas que componen la muestra, tomando la mediana de cada una de las diferentes categorías. De esta forma, la facturación de aquellas empresas que respondieron efectivamente a esta pregunta (34) ascendió, en el año 2011, a $971 millones aproximadamente. Un año antes, es decir en 2010, por el mismo concepto se registró un valor de $862 millones. El crecimiento interanual de las ventas para el grupo de empresas bajo estudio estuvo en el orden del 12,6%. Vale recordar, que se trató de un año record, tanto para la industria automotriz como así también para la comercialización de vehículos 0km.

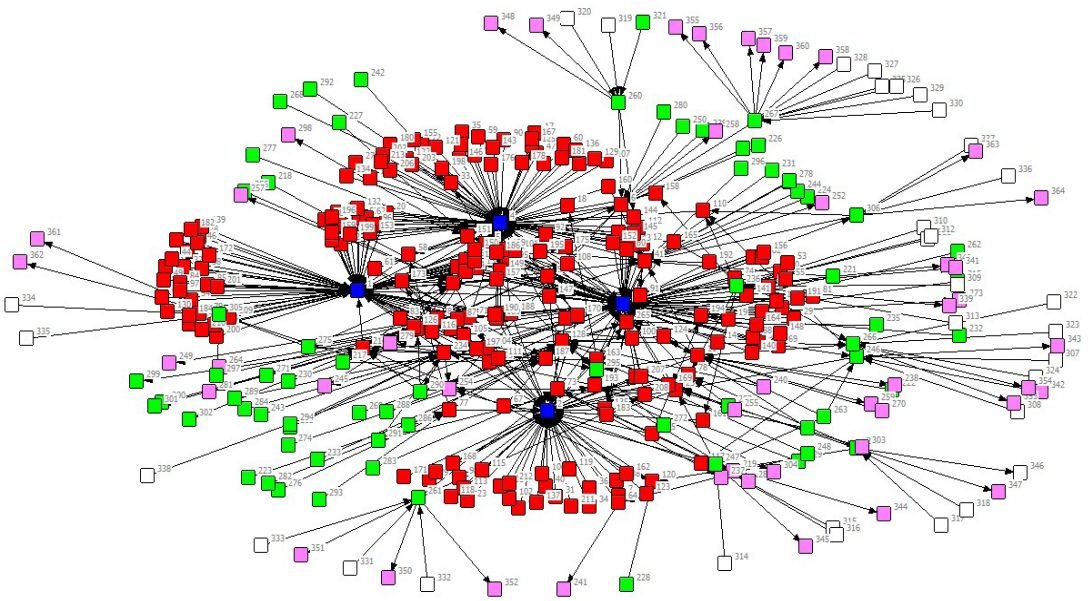
Sin embargo, cabe aclarar que los montos están expresados en moneda corriente, por lo que podría existir un aumento nominal en las ventas provocado por la inflación, que durante el año 2011 se registró en 23% según la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de San Luis.

12.2.4 Principales resultados del análisis de redes

12.2.4.1 La red completa relevada

El Gráfico 12.6 refleja la totalidad de la red estudiada a partir de las relaciones comerciales (proveedores/clientes) entre las industrias. En este caso, se destacan los diferentes "anillos" que componen el sector, dejando en claro que si bien es posible observar esta distribución anular, las relaciones entre las firmas son más complejas, evidenciando la existencia de relaciones cruzadas de diversa índole. Los nodos azules representan las cuatro terminales, los nodos color rojo las empresas del primer anillo, los nodos verdes las empresas del segundo anillo y los nodos color rosa las del tercer anillo.

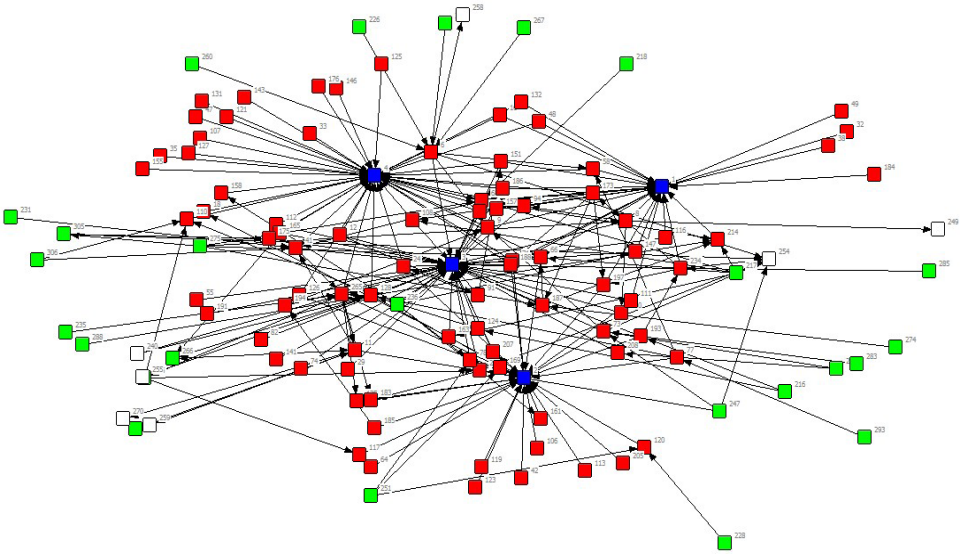
Gráfico 12.6: Trama de proveedores industriales autopartistas completa relevada según anillo



Fuente: IIE.

Esto mismo, aunque con una menor densidad, se reitera en la Región Centro, tal como se observa en el Gráfico 12.7.

Gráfico 12.7: Trama de relaciones entre industrias autopartistas en la Región Centro (según anillos)

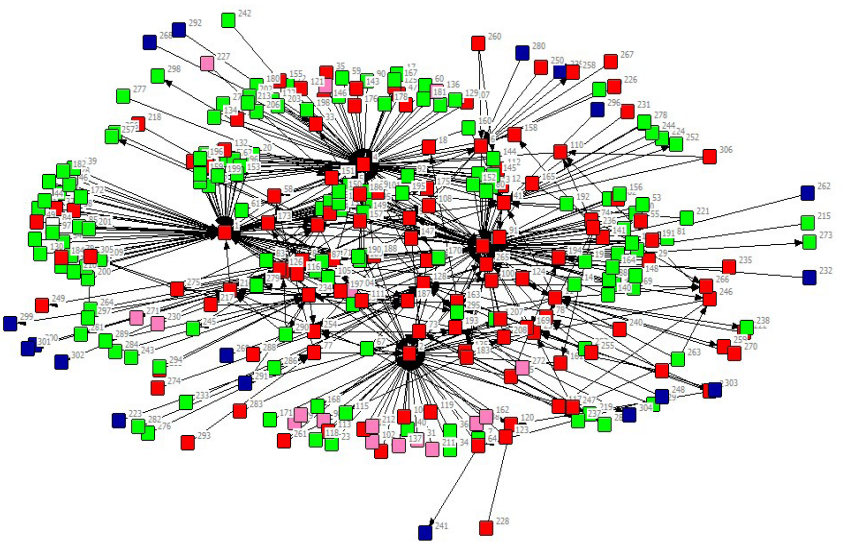


Fuente: IIE.

12.2.4.2 Localización

El Gráfico 12.8, muestra en este caso las empresas del primero y segundo anillo, reflejando la pertenencia geográfica de las firmas. Se observa, de este modo, que la mayor parte de las firmas vinculadas a la cadena de producción de las empresas automotrices se ubica en la provincia de Buenos Aires (en particular el Gran Buenos Aires, en color verde) y en segundo término en la Región Centro (color rojo).

Gráfico 12.8: Primer y segundo anillo según localización



Fuente: IIE.

En el primer anillo, el 42% de las firmas se ubican en la provincia de Buenos Aires, el 33% en la provincia de Córdoba y el 7% en Santa Fe. En el caso del segundo anillo (recordando las limitaciones ya señaladas en la identificación de las firmas), el 28% se ubica en Buenos Aires y un porcentaje similar en Córdoba.

Aunque podría esperarse un "efecto proximidad" entre las terminales automotrices y sus proveedoras en función de su localización, lo cierto es que esto no se cumple en todos los casos ya que con excepción de Volkswagen, en el resto de los casos la mayor parte de los proveedores se ubica en Buenos Aires y -aún en el caso de General Motors- en segundo lugar en Córdoba.

12.2.4.3 El primer anillo

En lo que respecta al primer Anillo, como se observa en el Gráfico 12.9 y en la Cuadro 12.3, la red más amplia de proveedores directos es la de la empresa Renault con 95 firmas, mientras la menor es la de la empresa Volkswagen. La gran diferencia entre esta última y las restantes, se debe a que ésta no fabrica automóviles sino solamente un módulo del producto final (cajas de cambio), que luego exporta a las terminales de Brasil y Europa.

Cuadro 12.3: Datos generales del "Primer Anillo"

	1	2	3	4
	GM	VW	FIAT	Renault
Tamaño de Red	80	57	85	95
% Proveedores Compartidos	68%	41%	60%	65%
% Localizado en Región Centro	31%	49%	44%	38%
% Localizado en Resto del País	65%	32%	55%	60%
% Localizado en Otros Países	4%	19%	1%	2%

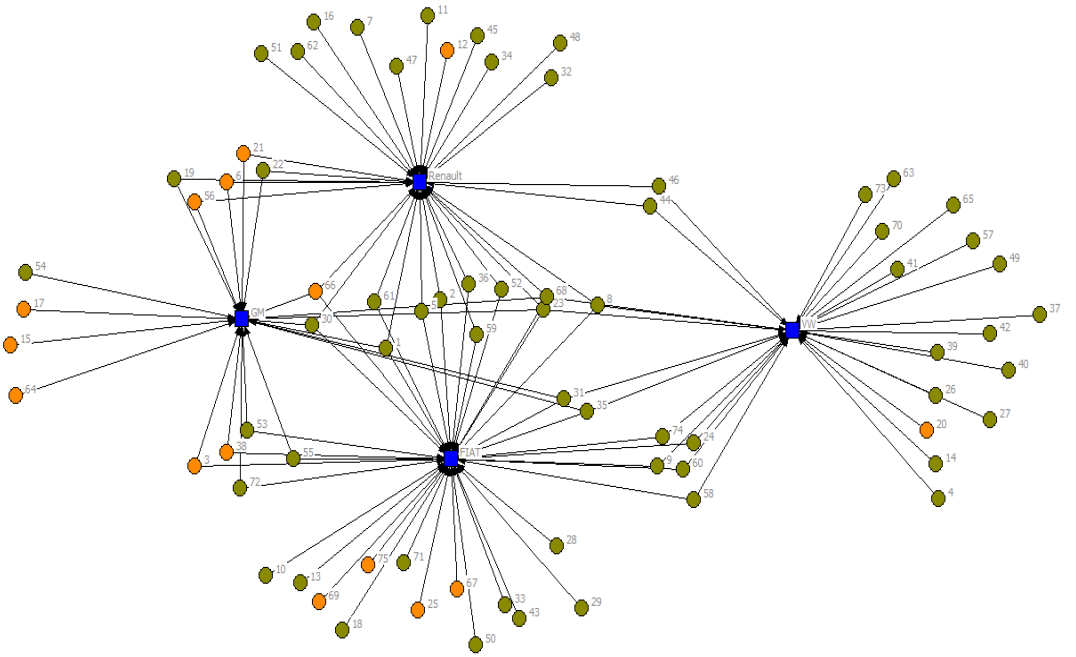
Fuente: IIE.

También vale la pena señalar que existen algunas diferencias relacionadas con la localización de sus proveedores, en tanto las firmas Volkswagen y Fiat poseen mayor proporción de proveedores en la Región Centro que sus pares. Excepto para el caso de Volkswagen (que aportó datos sobre sus proveedores brasileños), esta proporción sería aún menor si se incluyeran las compras de autopartes en el Brasil.

Puede observarse también que si bien cada firma concentra un número de proveedores propio, existen numerosas firmas que proveen a más de una firma automotriz. En general, entre un 60% y un 70% de los proveedores de cada firma se hallan compartidos con otra terminal (nuevamente téngase en cuenta lo dicho sobre los datos de Volkswagen).

En función de las posibilidades que aquí se presentan, el segmento más importante de firmas "compartidas" es el de las proveedoras de General Motors y Renault. Aún no existen elementos para explicar esta situación, pero resultará interesante analizar si esto puede atribuirse a aspectos ligados a una similitud en los procesos, en los productos o bien en las políticas de compras.

Gráfico 12.9: Caracterización de la red de proveedores industriales autopartistas de la Región Centro



Fuente: IIE.

En el Gráfico 12.9 y la Cuadro 12.4, si sólo se analiza la Región Centro, se modifica el tamaño de las redes. En este caso la red de proveedores directos más amplia es la de la empresa FIAT con 37 firmas mientras la menor es la de la empresa General Motors. Es probable que en el caso de esta última, tenga que ver con su cercanía respecto de centros industriales importantes de la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 12.4: Datos generales de la Red en Región Centro

	1	2	3	4
	GM	VW	FIAT	Renault
Tamaño de Red	21	28	37	30
% Proveedores Compartidos	81%	43%	65%	63%
% Localizados en Córdoba	57%	96%	81%	83%
% Localizados en Santa Fe	43%	4%	19%	17%

Fuente: IIE.

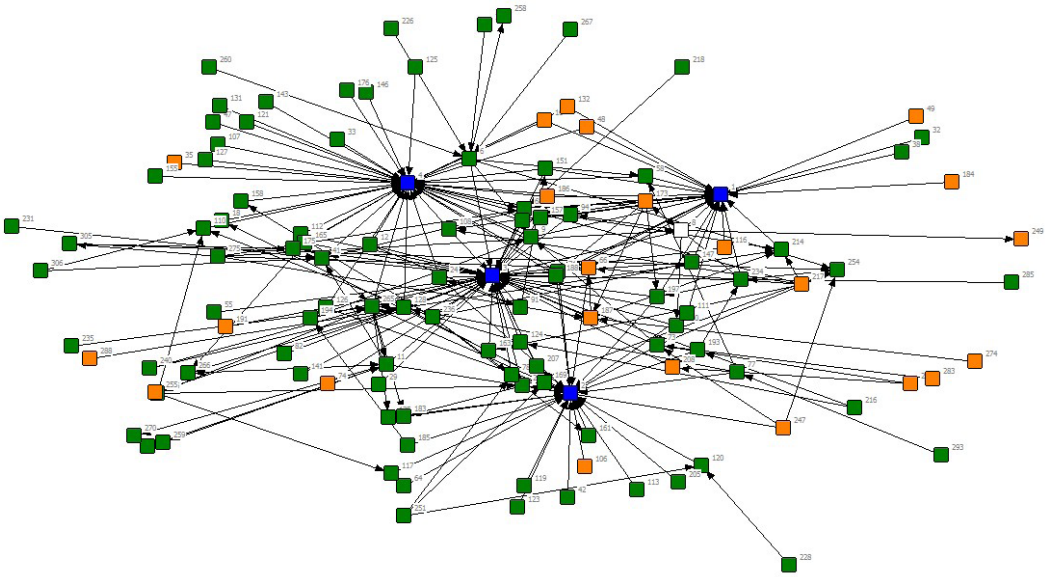
También vale la pena señalar que la mayor cantidad de proveedores en todos los casos se halla en la Provincia de Córdoba, aún en el caso de General Motors que se radica en la Provincia de Santa Fe. Esta participación cordobesa es notable, y supera al 80% en las tres empresas radicadas en la provincia mediterránea.

Puede observarse nuevamente, que si bien cada firma concentra un número de proveedores propio, al considerar la Región Centro, se mantiene una proporción de firmas que proveen a más de una firma automotriz, en valores similares a la red general, con excepción de General Motors que incrementa notablemente estos valores del 68% al 81%.

También se modifica levemente la estructura de los segmentos de firmas "compartidas" más relevantes. Si bien sigue siendo importante el segmento de proveedoras de General Motors y Renault, es más relevante el que aglutina a los autopartistas de Renault y FIAT. Si bien tampoco existen elementos aún para explicar esta situación, es probable que se deba en este caso a la proximidad geográfica ya que se trata casi exclusivamente de empresas de Córdoba.

Si se observa la trama completa en la Región Centro, en el Gráfico 12.10, incluyendo los anillos 1 y 2, se observa nuevamente el predominio de firmas en la provincia de Córdoba (nodos verde oscuro) respecto a las ubicadas en Santa Fe (nodos color naranja).

Cuadro 12.10: Trama de la Región Centro según provincias



Fuente: IIE.

12.2.4.4 Intensidad de relaciones y dependencia

A través de la encuesta, se relevaron algunas características de las relaciones entre las firmas, y particularmente el nivel de dependencia entre las mismas a partir de tres datos. En primer lugar, el porcentaje que representa cada relación en el total de sus ventas/compras, en segundo término, la percepción de la relación (en este caso el mayor o menor deseo de abandonar ese vínculo comercial) y en tercer término, la percepción de que dicho cliente/proveedor puede ser modificado.

Los datos revelan que en general el nivel de dependencia entre las firmas en función de sus porcentajes de compras difiere respecto a la estructura de sus ventas. En general, las empresas de los dos primeros anillos poseen en promedio cuatro proveedores industriales y además no se encuentran valores de alta dependencia, con excepción de aquellas firmas que dependen de la provisión de algún insumo crítico como los aceros laminados.

En el caso de las ventas en cambio, si bien también existe un promedio de cuatro clientes industriales en el primer anillo y cinco en el segundo, en la mayor parte de los casos las firmas dependen de un cliente principal, pero, contrariamente a lo que podría esperarse, este cliente no siempre es una de las terminales automotrices estudiadas. Como se observa en el Cuadro 12.5, la terminal automotriz que genera una mayor "dependencia" en estos términos es Volkswagen, y el caso contrapuesto es el de General Motors.

Cuadro 12.5: Cantidad de proveedores dependientes de cada firma

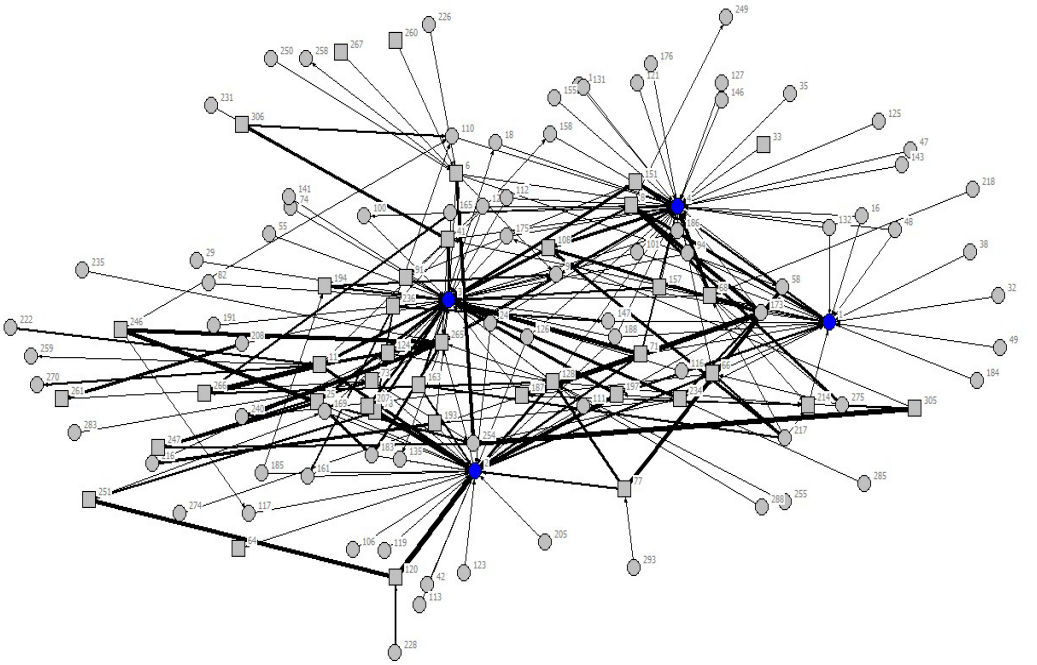
	GM	VW	FIAT	Renault
Cantidad de proveedores	6	14	21	9
% promedio que representa en sus ventas	13,5	41,5	24,7	21,9

Fuente: IIE.

En el Gráfico 12.11 se exponen estos valores, a partir de la intensidad de los lazos, reflejando la existencia de un núcleo de relaciones con eje, no sólo en las cuatro fábricas terminales, sino en

otras firmas relevantes. En la figura se identifican también las empresas que respondieron a la encuesta a partir de su forma diferente (cuadrados).

Cuadro 12.11: Trama de la Región Centro según intensidad de relaciones



Fuente: IIE.

La encuesta revela que, por lo general las firmas no tienen *intenciones* de cambiar su proveedor (aún si pudieran hacerlo) ni tampoco sus clientes, aunque en el caso del primer anillo, es levemente superior la insatisfacción con sus proveedores (ver Cuadro 12.6).

Cuadro 12.6: Intención de cambio de proveedores y clientes

	Desearía Cambiar Proveedor (1-5)	Desearía Cambiar Cliente (1-5)
Anillo 1	2,11	1,8
Anillo 2	1,6	1,8

Fuente: IIE.

Si en cambio se consulta a las firmas sobre la *posibilidad* de modificar a sus proveedores o clientes, la respuesta revela que no se perciben posibilidades para hacerlo, aunque esto parecería ser algo más sencillo para las firmas del primer anillo, en el caso de su vinculación con los proveedores (ver Cuadro 12.7).

Cuadro 12.7: Posibilidad de cambiar proveedores y clientes

	Desearía Cambiar Proveedor (1-5)	Desearía Cambiar Cliente (1-5)
Anillo 1	2,96	1,8
Anillo 2	2,2	2,2

Fuente: IIE.

Si se analizan en estos mismos puntos a las empresas terminales, observamos que, si bien los valores son bajos, dos empresas acumulan una insatisfacción un tanto mayor, aunque coinciden en ser las que representan, en promedio, menores proporciones de ventas de sus proveedores. Este puede verse en el Cuadro 12.8.

Cuadro 12.8: Intenciones y posibilidades respecto a las Terminales

	GM	VW	FIAT	Renault
Cantidad de proveedores	6	14	21	9
% promedio que representa en sus ventas	13,5	41,5	24,7	21,9
Proveedores que desearían reemplazar (1-5)	2,2	1,8	1,8	2,4
Proveedores que podrían reemplazar (1-5)	-	2	1	1

Fuente: IIE.

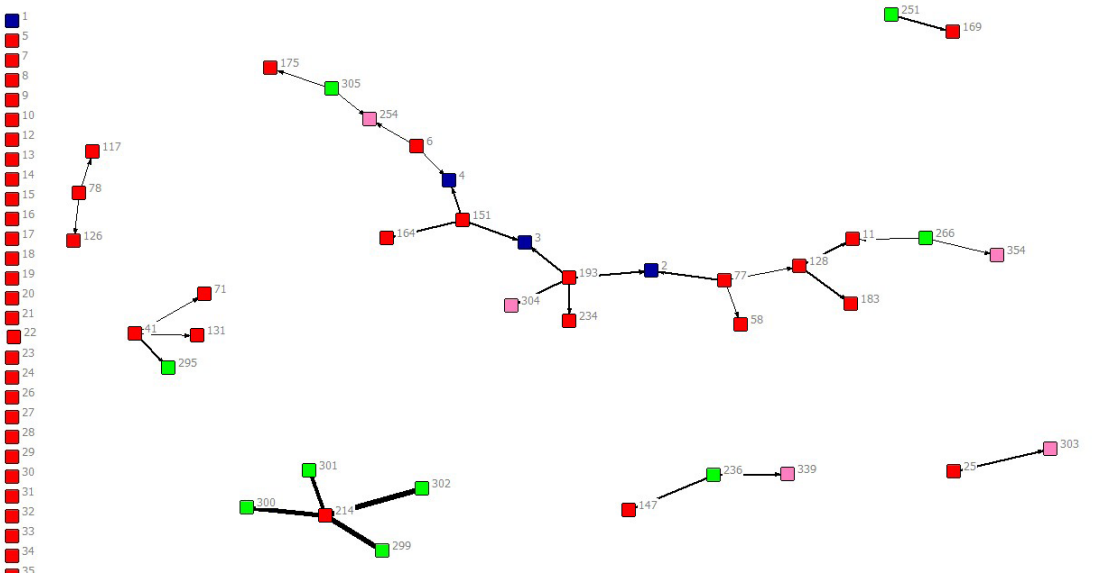
12.2.4.5 Relaciones de cooperación e intercambio de información

En la encuesta se ha consultado a las unidades muestrales sobre sus relaciones de cooperación e intercambio de información. En este caso, el resultado revela que la trama densa y compleja de relaciones comerciales se desarticula en pequeñas sub-redes desconectadas.

Si se observan los Gráficos 12.12 y 12.13 siguientes (el primero destacando los diferentes "anillos" a los que pertenecen las firmas y el segundo la localización regional), llama la atención una red de mayor tamaño que emerge de las relaciones entre diecinueve firmas. Esta red se mantiene conectada en realidad por su vinculación a las tres terminales automotrices ubicadas en Córdoba y a un conjunto de firmas que pertenecen a la Región Centro y están ubicadas en distintos anillos de la trama.

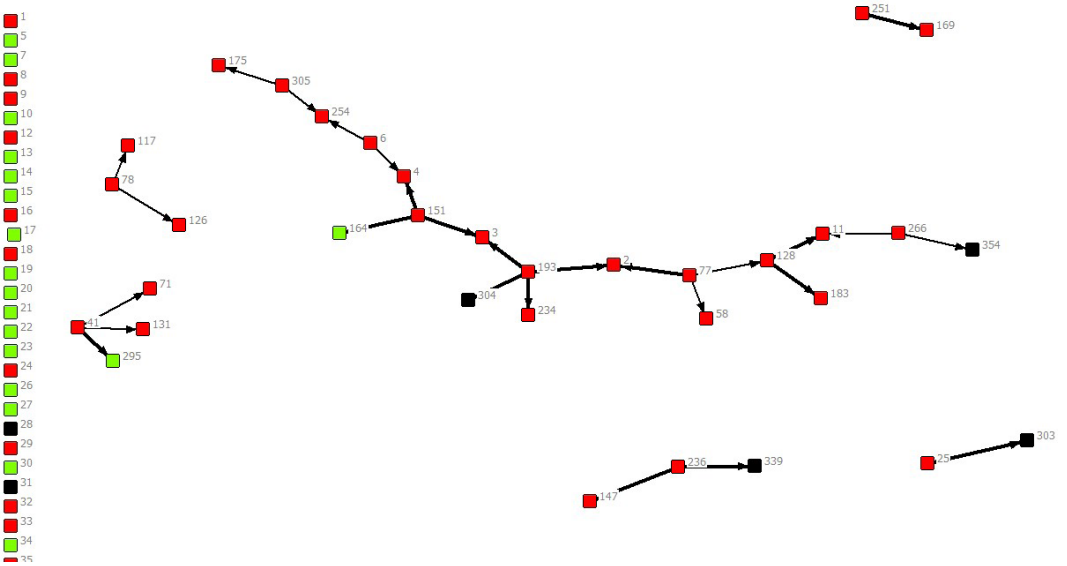
Puede observarse también en los gráficos antes citados y el Cuadro 12.10, según la intensidad de los lazos, cuándo las relaciones han sido sólo de intercambio de información, de cooperación o ambas. Allí se revela que en general este tipo de vinculaciones se dan de manera conjunta.

Gráfico 12.12: Redes de Cooperación e intercambio de información (Anillos)



Fuente: IIE.

Gráfico 12.13: Redes de Cooperación e intercambio de información (localización)



Fuente: IIE.

Cuadro 12.9: Cantidad de relaciones de cooperación e intercambio

	Anillo 1	Anillo 2
Cantidad de relaciones de Intercambio	8	4
Cantidad de relaciones de Cooperación	0	2
Cantidad de relaciones de Intercambio y cooperación	17	6
Cantidad de empresas que intercambian/cooperan	14	6

Fuente: IIE.

Desde el punto de vista cualitativo, el tipo de relaciones que se han generado confirma lo mencionado anteriormente, ya que son superiores los casos donde la cooperación es de menor compromiso (participación en asociaciones o en ferias) y menores los casos de mayor intensidad, tales como la utilización conjunta de maquinaria o la comercialización conjunta (ver Cuadro 12.10).

Cuadro 12.10: Cantidad de empresas que cooperan por tipología de actividad

	Cantidad empresas Anillo 1	Cantidad empresas Anillo 2
Utilización conjunta de maquinaria	3	2
Utilización conjunta de infraestructura	1	1
Venta Conjunta nacional	2	3
Venta Conjunta internacional	1	2
Compras conjuntas	3	2
Créditos o Garantías conjuntas	0	0
Ferias o viajes promocionales	5	4
Participación en Asociaciones sectoriales	10	4

Fuente: IIE.

Si bien estos datos no son suficientes para vislumbrar el éxito de potenciales procesos de acción colectiva, es posible considerar que en este núcleo emergente puedan identificarse actores capaces de liderar dichos procesos.

12.2.5 Principales resultados de la encuesta con datos cualitativos

A partir de la encuesta utilizada para el relevamiento de los datos, en esta sección se introducen algunos análisis de orden cualitativo, los cuales permiten complementar la información obtenida a través de los indicadores cuantitativos.

La metodología utilizada es la de los accesos (acceso al financiamiento, acceso a la información, acceso a la tecnología, acceso al capital humano) y capacidades (capacidad productiva, capacidad de gestión, capacidad de competir, capacidad de aprender) donde cada cual se compone de cinco afirmaciones y las empresas expresan su grado de aceptación a tales afirmaciones mediante la escala que se presenta en el Cuadro 12.11.

Cuadro 12.11: Escala de valoración

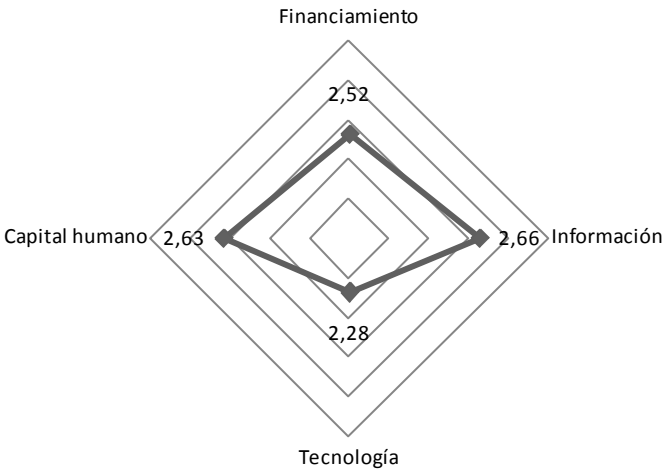
Opciones	#
No sabe / No contesta	(0)
Muy de acuerdo	(1)
De acuerdo	(2)
Indiferente	(3)
En desacuerdo	(4)
Muy en desacuerdo	(5)

Fuente: IIE.

En lo que sigue, se presenta una serie de análisis basados en el uso de herramientas estadísticas para el tratamiento de los datos. Para ello, resultó indispensable cuantificar cada una de las variables cualitativas, y de esta manera homogeneizar la comparación entre distintos aspectos de orden subjetivo.

Como resultado general del primer bloque planteado, es decir en relación a los accesos, puede identificarse en el Gráfico 12.14, que la mayoría de las firmas consideran que se encuentran mejor posicionadas en lo que refiere al acceso a la tecnología, seguido de financiamiento. Por otro lado, se ven más imposibilitadas de acceder al capital humano, y a la información. Vale recordar, que un menor valor para cada categoría implica un mayor grado de acceso, y por el contrario un mayor valor se corresponde con un acceso inferior.

Gráfico 12.14: Diamante del promedio de los accesos



Fuente: IIE.

El resultado anterior, independientemente de que no se basa en cuestiones empíricas y que la consideración de los empresarios no necesariamente se condice con lo que ocurre en la reali-

dad, muestra una dinámica desalentadora. La tecnología y el financiamiento, son dos aspectos de notable trascendencia para poder alcanzar un volumen de producción aceptable, bajo estándares de calidad internacionales y para dotar de sostenibilidad a los procesos productivos que agreguen valor a la producción. No obstante, su abordaje es más sencillo desde la esfera pública, e independientemente del mejor desempeño relativo con respecto a las demás variables, no debería ser desatendido.

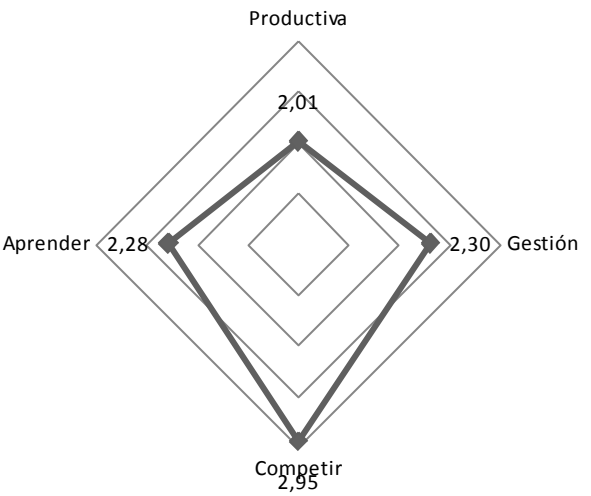
En contraposición, el acceso a la información y al capital humano está vinculado a cuestiones microeconómicas y sectoriales, por lo cual exige también un esfuerzo adicional por parte de la firma para suplir estas deficiencias. Si bien Argentina tradicionalmente contó con una dotación de personal especializado en procesos industriales, situación que se verifica también en la Región Centro, se observan tensiones en el mercado laboral.

Además, puesto que las terminales no son más que filiales de empresas transnacionales, resulta llamativo el bajo nivel de los "efectos derrame" positivos sobre el conjunto de firmas asociadas a la cadena de valor. El bajo nivel de apropiación de los beneficios surgidos del avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a lo largo de la última década, es uno de los aspectos críticos sobre los que se debería trabajar. De esta forma, numerosas firmas podrían experimentar cambios sustantivos en sus métodos de producción y organización, que permitan alcanzar una mayor eficiencia y una disminución en los costos. En definitiva, el aumento de la competitividad de la firma no sólo debe perseguirse con los métodos tradicionales de manejo empresarial, sino apelando a cuestiones innovadoras, y en los detalles del proceso productivo y organizativo.

En lo que respecta al segundo bloque de análisis, el resultado general de las capacidades analizadas se muestra en el Gráfico 12.15 subsiguiente. El diamante de las capacidades en este caso, expone las capacidades productivas, de gestión, de competir y de aprendizaje.

A diferencia de lo ocurrido con el análisis de los accesos, se nota una notable asimetría en este caso. Aunque, como se dijo anteriormente, la forma del Gráfico 12.15 y el valor de cada una de las categorías en sí mismo no permiten identificar adecuadamente brechas entre éstas, y el análisis no puede circunscribirse a dicho valores.

Gráfico 12.15: Diamante del promedio de las capacidades



Fuente: IIE.

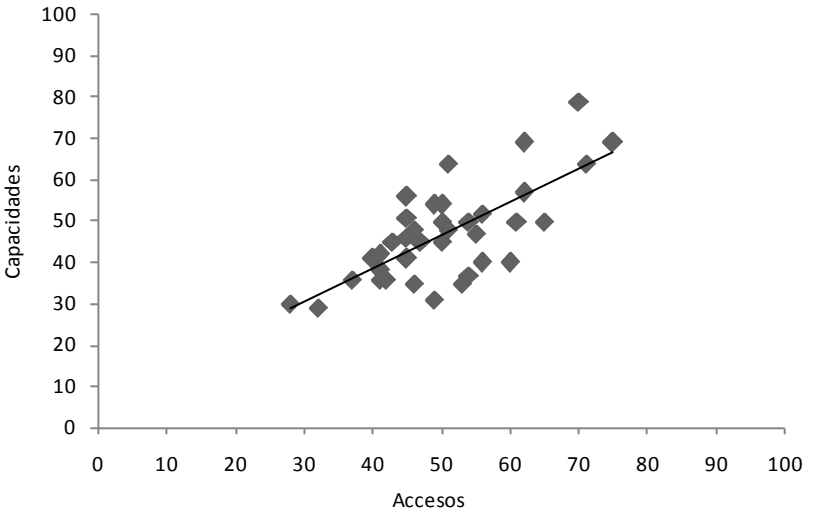
La capacidad productiva parece ser la más fuerte según la percepción de los empresarios encuestados pertenecientes al grupo de firmas que integraron la muestra. Seguidamente se ubicaron las capacidades de aprender, de gestión y en último lugar la capacidad de competir. Los resultados anteriores no son para nada llamativos, pues un mayor acceso a tecnología y al

financiamiento lógicamente repercute en una mayor capacidad productiva.[13]

La vinculación entre los déficits de capacidad y acceso, si bien responde a cuestiones estructurales, como de percepción, se esboza a través de la técnica de análisis de correlación de variables. Lo interesante de esta metodología es poder captar la relación que existe entre los accesos y capacidades. En primera instancia, de manera global, para luego individualizar accesos y capacidades puntuales, identificando vínculos de interés de a pares que puedan resultar significativos a los fines propuestos por el enfoque.

A priori, cabría pensar que las empresas que mejores y mayores accesos tengan, desarrollen mayores y mejores capacidades. En el Gráfico 12.16 se observa la relación entre las calificaciones de las respuestas dadas por las empresas a las preguntas tendientes a captar ambas cualidades.

Gráfico 12.16: Accesos vs. Capacidades



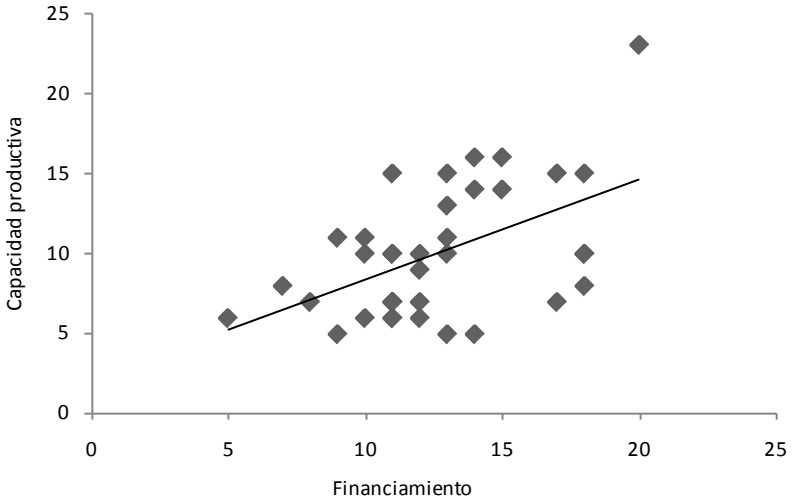
Fuente: IIE.

Las empresas que han obtenido menores accesos, son en su mayoría aquellas que menores capacidades tienen (parte superior derecha del gráfico), y de la misma manera, empresas que han obtenido mayores accesos, demuestran tener mejores capacidades (parte inferior izquierda del gráfico). La tendencia lineal y creciente entre ambas variables apoya la hipótesis establecida inicialmente. Más aún, algo más del 50% del déficit observado en las capacidades que dispone la firma, viene explicado por una baja consideración acerca de los accesos a los cuales dispone.

A fines de profundizar el análisis, es factible vincular cada acceso con cada capacidad para encontrar relaciones significativas. Vale destacar que se han probado todas las relaciones posibles, sin embargo sólo se presentan las que ameritan una mención particular dejando que el lector interesado indague más sobre ellas en el trabajo original realizado. En el Gráfico 12.17 se relaciona el acceso al financiamiento y la capacidad productiva.

[13] Recordar que a menor valoración dentro de la escala, mayor resulta el acceso o capacidad analizado/a.

Gráfico 12.17: Acceso al financiamiento vs. Capacidad productiva

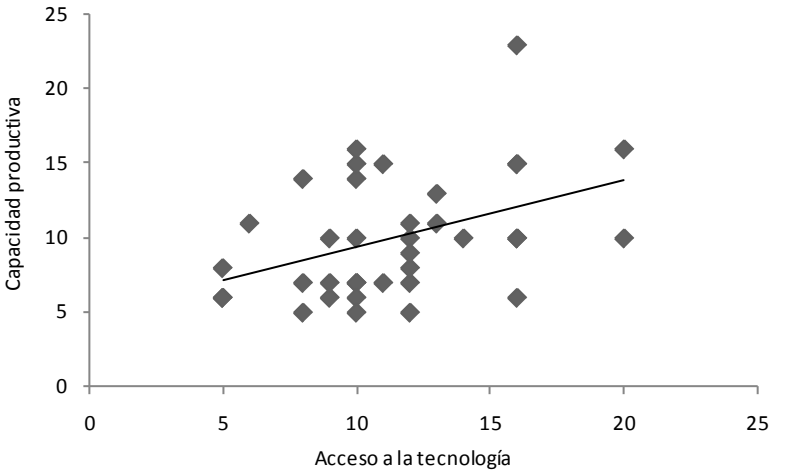


Fuente: IIE.

Si bien se aprecia una cierta vinculación positiva entre el acceso al financiamiento y la capacidad productiva de la firma, la misma es muy débil. Es decir, una baja porción de la consideración acerca de la capacidad productiva de la firma (26% aproximadamente), se explica por el grado de creencia acerca de la accesibilidad al financiamiento del que se dispone.

Por el lado del acceso a la tecnología y la capacidad productiva, el Gráfico 12.18 muestra una tendencia positiva, pero el vínculo entre ambas variables es sumamente débil.

Gráfico 12.18: Acceso a la tecnología vs. Capacidad productiva



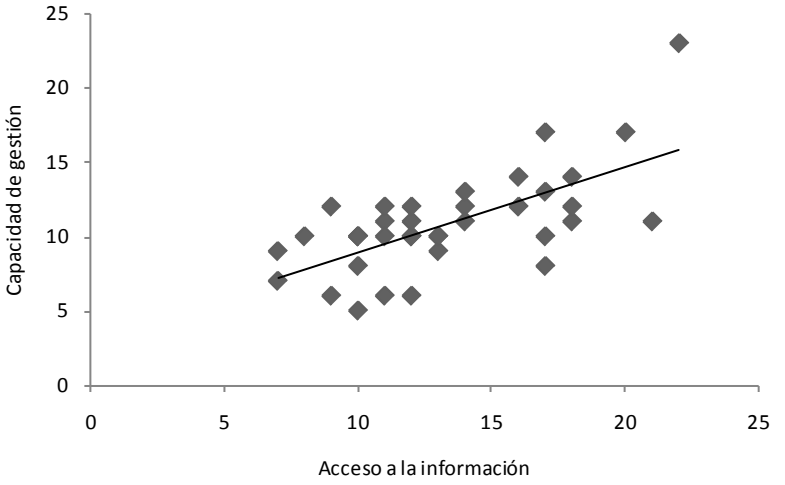
Fuente: IIE.

Esto resulta en cierta forma contra-intuitivo pues, es de esperar que la tecnología y la capacidad productiva estén íntimamente ligadas entre sí. Puesto que, se trata del acceso y de la capacidad de mejor consideración por parte de los empresarios, la intensidad del vínculo entre ambas variables es ligeramente afectada. No obstante, en términos relativos, tanto el acceso a la tecnología como la capacidad productiva se encuentran en una posición favorable.

Una distinción particular hay que hacer con el acceso a la información, ya que ha demostrado ser importante para explicar todas las capacidades. En particular, el acceso a la información esboza una correlación más fuerte con la capacidad de gestión. En el trabajo de Cadena de

valor de la maquinaria para la industria alimenticia, que se expone en la segunda sección del presente Capítulo, también se observa el mismo patrón, lo que ayuda a reforzar la idea de la importancia de la información para las empresas. En el Gráfico 12.19, se observa la relación entre el acceso a la información y la capacidad de gestión.

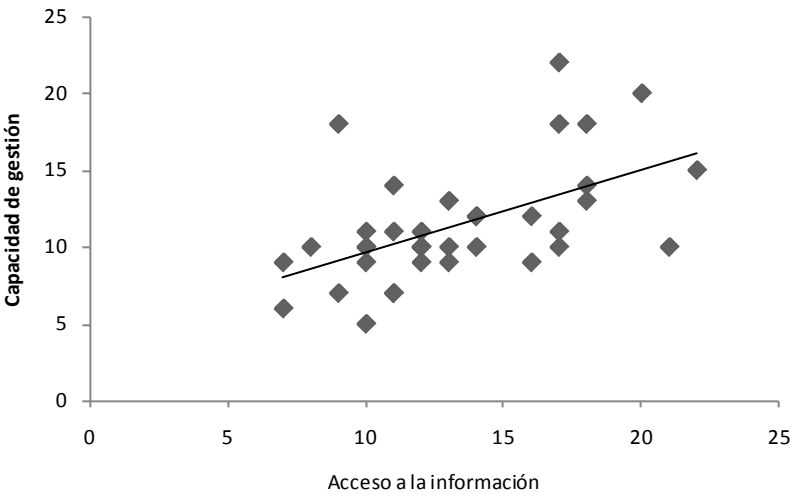
Gráfico 12.19: Acceso a la información vs. Capacidad de gestión



Fuente: IIE.

A su vez, en el Gráfico 12.20 se presenta la relación entre acceso a la información y la capacidad de aprender.

Gráfico 12.20: Acceso a la información vs. Capacidad de aprender



Fuente: IIE.

Por lo tanto el acceso a la información es importante, o al menos así lo perciben los empresarios. En relación a los demás accesos, este es el más rezagado en promedio, y teniendo en cuenta la sensibilidad de las capacidades a este acceso, debería ser un aspecto clave a mejorar para que las empresas optimicen sus capacidades. La información es un elemento clave para la toma de decisiones, y debe tener ciertas características necesarias como, por ejemplo, ser exacta, objetiva, completa y oportuna. Cabe destacar que no sólo se hace referencia a información en términos micro, es decir, lo relacionado a estudios de mercado, análisis de demanda, u oportunidades de negocios, sino también información a nivel macro, como proyecciones de las

principales variables económicas, análisis de la situación económica a nivel nacional o regional, entre otros.

12.2.6 Recomendaciones de política

En base al estudio pormenorizado del sector se detectaron una serie de obstáculos, susceptibles de ser abordados en forma sistémica tanto por las empresas como por el sector público:

Respecto de las empresas los principales lineamientos a desandar son:

- Implementación de sistemas de gestión para el control de stocks y para dotar de mayor fluidez a la comunicación con proveedores

Un punto saliente de las relaciones comerciales tanto de las empresas terminales, como así también las del primer y segundo anillo, es que sus proveedores juegan un rol central en el proceso productivo. En ese marco, las relaciones entre ellos deberían estrecharse, acercando necesidades e inquietudes en forma permanente y de ser necesario bajo la representación común de sus cámaras empresarias. Puesto que la actividad productiva del sector es sumamente variable, y los contratos de provisión son sumamente infrecuentes, aminorar la incertidumbre es un aspecto crítico que merece ser abordado.

- Ampliar los mecanismos de financiamiento para reducir los costos financieros

Más del 80% de las firmas que pertenecen a la cadena de valor automotriz autopartista en la Región Centro poseen más de diez años desarrollando su actividad. Esta condición es una fortaleza intrínseca de las empresas que debería ser susceptible de materializarse en mejores condiciones de acceso al financiamiento. Resulta sorpresivo que la utilización de fondos propios y el financiamiento bancario sean las alternativas más frecuentes a la hora de hacerse de fondos para la operatoria de la firma, como así también para la realización de inversiones.

- Diversificar la cartera de clientes y adoptar una posición proactiva en la búsqueda de nuevos mercados

Las empresas que participaron del estudio poseen en promedio alrededor de cuatro clientes principales. Dado que la actividad sectorial está sumamente afectada por cuestiones de índole económica, política y regulatoria, las compañías se ven expuestas a elevados niveles de volatilidad en sus procesos productivos. Diversificar la cartera de clientes y las operaciones podría disminuir la incertidumbre y dotar de mayor estabilidad a las firmas del sector. Así también, la búsqueda de nuevos mercados, principalmente externos, contribuiría a mitigar las fluctuaciones en la demanda.

- Fortalecer las relaciones de cooperación e incrementar el intercambio de información

Otra característica distintiva de las firmas que pertenecen a la cadena de valor automotriz autopartista en la Región Centro es que actúan en numerosas ocasiones, en forma aislada. La densidad de la trama empresarial permite encarar acciones tales como la utilización conjunta de maquinaria e infraestructura para la reducción de costos fijos, ventas conjuntas a clientes nacionales y extranjeros para fortalecer relaciones comerciales y encarar acuerdos de largo plazo, entre otros. Un cambio en la cultura cooperativa podría traer aparejados importantes beneficios a las firmas, en especial a las de menor tamaño.

Por el lado del gobierno las políticas de incentivo podrían resumirse en:

- Continuidad del bono fiscal para incentivar la producción de bienes de capital.

Puesto que la presión tributaria alcanzó niveles record en el país en el año 2013, representaría un gran alivio para las empresas la devolución de parte de los fondos retenidos en concepto de tributación. La producción de bienes de capital en Argentina es significativa, pero sin embargo dista de alcanzar los niveles observados en otros países emergentes. Además, la primarización de las exportaciones es un riesgo latente en nuestro país.

- Garantizar el acceso a insumos importados y promover la sustitución de importaciones

Dado que numerosas firmas han tenido serios inconvenientes desde la implementación del sistema de Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), sería conveniente agilizar los mecanismos para la obtención de permisos de importación de insumos críticos. Si bien se trata de un sector fuertemente deficitario en términos del balance externo, no hay en el país bienes capaces de cumplir con los requerimientos necesarios para ser introducidos en el proceso productivo. Además, se podrían incentivar las inversiones en vistas de aumentar el contenido local de partes por medio de financiamiento en condiciones preferenciales como así también otorgando garantías para el acceso a fondos que tengan como destino el desarrollo de nuevos componentes.

En lo referido a actividades a realizarse conjuntamente entre privados y gobierno:

- Estrechar los vínculos con entidades como el INTI o las universidades nacionales para el desarrollo de nuevas tecnologías

La innovación es un aspecto central para potenciar la productividad y la competitividad en el largo plazo. Actualmente el país eroga cuantiosos recursos en el fomento a la investigación a través de las casas de estudio de nivel superior y de los organismos vinculados al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

12.3 Cadena de valor de la industria para la maquinaria alimenticia

La presente sección, como ya se enunció antes se basa en el proyecto denominado "Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la cadena de valor de la maquinaria para la industria alimenticia de la Región Centro de la República Argentina. Consejo Federal de Inversiones, expediente N° 12493 03 01" a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba a pedido del Foro de Entidades de la Región Centro, y que ya fue analizado en parte en el Balance de la Economía Argentina 2012.

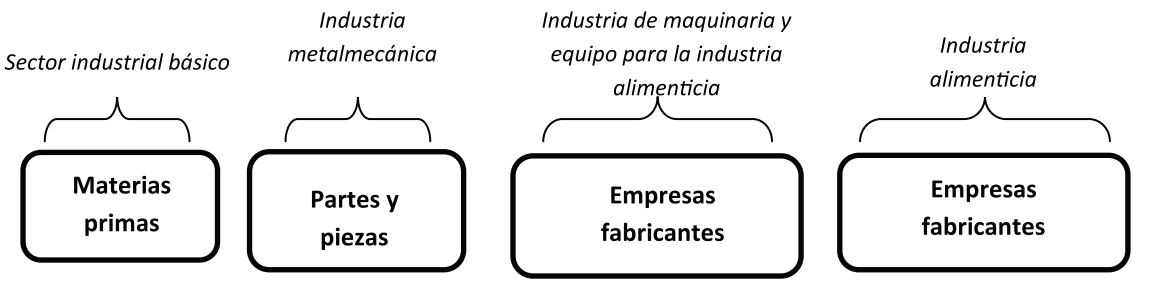
El trabajo emerge como consecuencia de las ventajas naturales que presenta nuestro país en la producción y elaboración de alimentos, a las cuales no son ajenas las provincias de la Región Centro. Ante esta situación y en consonancia con la escasez de datos disponibles, surge la necesidad de crear un informe detallado donde se analicen las principales características del sector, se detecten oportunidades, amenazas y se enfaticen fortalezas y debilidades.

El objetivo aquí es resaltar las principales características y datos generales del sector tanto a nivel nacional como para la Región Centro, los resultados generales de la encuesta realizada en tal proyecto, dejando de lado los detalles específicos, que el lector especializado e interesado en el tema podrá abordar en el trabajo propiamente dicho.

12.3.1 Caracterización

Las empresas fabricantes del sector de maquinaria para la industria alimenticia se ensamblan como un eslabón precedente a la industria alimenticia propiamente dicha, y posterior a la industria metalmecánica en la cadena de valor, a la que demanda partes y piezas para la fabricación (ver Esquema 12.2)

Esquema 12.2: Cadena de valor de la maquinaria para la industria alimenticia



*Aceros, chapa, fundición de hierro, acero inoxidable, aluminio, etc.

*Motores eléctricos, herrajes, reductores, accesorios y válvulas inoxidables, neumáticos, hidráulicos, de automatización, etc.
*Partes a pedido con especificaciones del cliente

*Hornos y cocinas industriales, amasadora industrial, equipo de refrigeración y congelación para alimentos, balanzas y básculas electrónicas, sachetadoras, cintas transportadoras, evaporadoras extractoras de aceite, tanques para almacenamiento de materia prima, maquinas ordeñadoras y tanques de refrigeración de leche, instalaciones frigoríficas, equipos para proceso y envasado de

*Procesamiento y conservación de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites, grasas.
* Elaboración de productos lácteos

*Elaboración de productos de molinería, almidones, etc.

*Otros productos alimenticios

Fuente: IIE en base a Cadena de la Maquinaria para industria alimenticia: Una nueva visión para la producción y el desarrollo. Ministerio de la Producción de Santa Fe.

El primer eslabón de la cadena está compuesto por el sector de materias primas, el cual se encarga de proveer materiales como el acero, acero inoxidable, chapa, aluminio, etc. Fundamentalmente en todos los equipos y componentes que tienen contacto directo con los alimentos se utiliza acero inoxidable, cuya participación en el costo[14] de las maquinarias oscila entre 30 y 40% (Bekerman & Sirlin, 2005) .

En el segundo eslabón se encuentra el sector de partes y piezas responsable de la provisión de motores eléctricos, herrajes, reductores, accesorios y válvulas inoxidables, neumáticos, hidráulicos, piezas para automatización entre otras. También existen aquí piezas personalizadas de acuerdo a las necesidades y especificaciones de los clientes, es decir los que conforman el tercer eslabón de la cadena.

Las empresas fabricantes de maquinaria para la industria alimenticia, son el eslabón que este trabajo se propone indagar en profundidad para tener un exhaustivo conocimiento del sector. Éstas se encargan de la producción de hornos y cocinas industriales, amasadoras, equipos de refrigeración y congelación de alimentos, balanzas y básculas electrónicas, sachetadoras y empaquetadoras, cintas transportadoras, evaporadoras extractoras de aceite, tanques para almacenamiento de materia prima, maquinas ordeñadoras y tanques de refrigeración de leche, instalaciones frigoríficas, equipos para proceso y envasado de alimentos y bebidas, entre otras.

Por último, el eslabón final son las empresas fabricantes de bebidas y productos alimenticios que compran maquinaria para tal fin al anterior eslabón. A su vez, estas empresas se encargan del procesamiento y conservación de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites, grasas; elaboración de productos lácteos de molinería, almidones, entre otros.

Como expresan (Bekerman & Sirlin, 2005), "normalmente en el proceso de fabricación interviene una alta diversidad de actores:

[14] En lo que se refiere a las empresas dedicadas a la reparación, y no sólo fabricación, estas expresan que el mayor peso en sus costos se lo lleva la mano de obra. No es curioso que esto sea así ya que por naturaleza el proceso de reparación de una máquina lleva consigo el aporte del capital humano. En las empresas dedicadas exclusivamente a fabricación, la mano de obra tiene menor peso relativo en el costo.

● Empresas fabricantes de partes y componentes relativamente estandarizados que, en muchos casos, son de tipo genérico y suelen ser producidos en serie.

● Empresas que fabrican directamente maquinaria para la industria alimenticia que suelen trabajar con series cortas o en la mayoría de los casos, directamente a pedido del cliente

● Empresas subcontratistas de trabajos parciales

● Empresas de ingeniería e integradoras, que definen la ingeniería básica de los proyectos y subcontratan todas las actividades productivas".

Dada la fuerte relación de la maquinaria para la industria alimenticia con el sector productor de alimentos, añadiendo las ventajas comparativas que nuestro país presenta en tal sector, la cadena aquí propuesta adquiere gran relevancia. El desarrollo de una industria complementaria al sector productor de alimentos se presenta como un gran potencial. "Nos encontramos frente a la existencia de un sector moderno (industria alimenticia) que ofrece una importante complementariedad estratégica con el sector a ser analizado, ya que su demanda puede impulsar el desarrollo del mismo" (Bekerman & Sirlin, 2005).

Es un sector demandante de mano de obra calificada y utiliza de manera intensiva bienes de capital y tecnología. Puede aportar grandes ventajas en la industria alimenticia por medio de tecnologías especializadas para la elaboración de productos específicos.

Respecto del comercio, este sector presenta los inconvenientes inherentes al intercambio de maquinarias. Por un lado altos costos de transportes, propios de productos con problemas de transabilidad. Imposibilidad de resolver problemas técnicos, servicios de post-venta y ayudas ingenieriles, lo que lleva a que los vendedores tengan que instalarse en los destinos a vender.

Recuadro 12.1: Incentivo a la producción de bienes de capital

El Decreto N° 379 sancionado el 29 de marzo de 2001, indica que "instrumentase un régimen de incentivo destinado a promover la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones mediante la emisión de un bono fiscal para fabricantes que contaren con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional."

Este incentivo por parte del gobierno nacional se encuentra justificado, entre otras, por "que la actual política económica tiene como objetivo acelerar el proceso de inversiones en los distintos sectores productivos del país en la perspectiva de mejorar su competitividad internacional."

En su artículo N° 2 tal decreto establece el alcance del beneficio: "Se encuentran asimismo alcanzados por el Régimen creado por el presente decreto, los bienes que forman parte de líneas de producción completas y autónomas en la medida que reúnan simultáneamente la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Que sean fabricados en el país.

b) Que se encontraren afectados a nuevas plantas industriales o ampliación y/o modernización de plantas ya existentes destinadas a la producción de bienes tangibles."

El beneficio al que podrán acceder los fabricantes de tales bienes, se explicita en el artículo tres, estableciendo que "El beneficio consiste en la percepción de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un valor equivalente al CATORCE POR CIENTO (14%) del importe resultante de detraer del precio de venta el valor de los insumos, partes o componentes de origen importado incorporados al bien, que hubieren sido nacionalizados con un derecho de importación del CERO POR CIENTO (0%)".

Cabe destacar que la vigencia de esta Ley fue extendida en varias oportunidades, siendo su fecha de expiración el 30 de junio de 2013 y hasta el momento en que este libro ha terminado de redactarse (febrero de 2014) no se ha dado a conocer su prórroga.

Fuente: IIE en base a Infoleg.

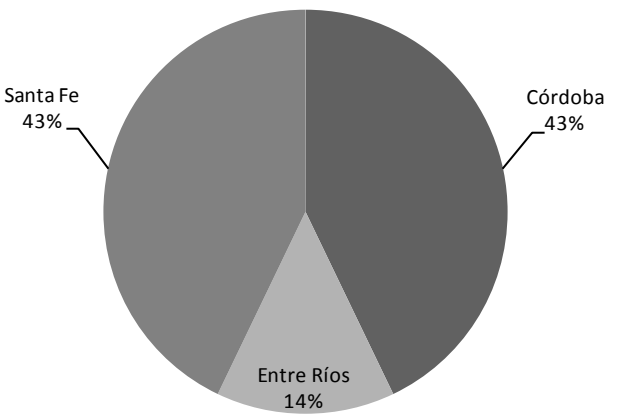
12.3.2 Principales resultados de la encuesta con datos cuantitativos

Antes de adentrarse en los resultados, cabe referir que las especificaciones metodológicas utilizadas para este trabajo son las mismas que las referentes al estudio para la industria automotriz. Aquí sólo se limita a mencionar algunas cuestiones referidas al proceso de encuestas.

La metodología del proceso de encuestas transitó por cuatro etapas. La primera etapa consiste en determinar el número de empresas pertenecientes al sector. Para ello se trabajó con el Registro Industrial de la Provincia de Córdoba actualizado a Agosto de 2012, la base de datos utilizada por el Ministerio de la Producción de la Provincia Santa Fe para un trabajo de similares características, datos concedidos por la Unión Industrial de Entre Ríos y junto con información extraída de páginas web se efectuó un mapeo de las instituciones que están radicadas en la Región Centro con el objetivo de conformar un padrón de empresas bajo estudio. Con el padrón realizado, se procedió a organizar encuentros formales con las autoridades de las empresas para darles a conocer los objetivos del proyecto e invitarlos a sumarse. La segunda etapa metodológica consistió en la preparación de la encuesta de campo, donde se elaboró un formulario con preguntas enfocadas a recabar información cuantitativa y cualitativa del sector. La tercera etapa corresponde al relevamiento de campo propiamente dicho. Una vez que se dispuso de los listados de las empresas integrantes del sector se contactó a la totalidad de las firmas pertenecientes al universo en forma personal, telefónica o mediante correo electrónico, con el objetivo de informarles acerca del estudio e invitarlas a participar del mismo. Si la empresa manifestaba su intención de formar parte del estudio se acordó una entrevista personal con un informante calificado (en general, gerentes, socios o dueños) para completar los formularios, los cuales habían sido enviados con antelación para que los encuestados pudieran interiorizarse respecto de los tópicos abordados por la encuesta. A estos fines se contó con un fuerte y explícito apoyo de las instituciones sectoriales que, incluso, en la mayoría de los casos cedieron espacio físico para congregar a los empresarios y facilitar la tarea. La última etapa metodológica del trabajo de campo consistió en el armado de una base de datos y su posterior procesamiento. Dicha información contribuyó a definir las prioridades de cada sector y validar las estrategias de desarrollo seleccionadas con los beneficiarios y las instituciones de apoyo involucradas. Esto permitió detectar las demandas de los actores económicos y sociales de los sectores elegidos, garantizando así el uso inmediato de los recursos potencialmente provenientes de distintas fuentes de financiamiento para llevar adelante la ejecución de las políticas propuestas.

Establecidas ya las especificaciones metodológicas, se procesó la información relevada de 35 empresas de la Región Centro, completando el 33% de la población a través del proceso de autoselección ya explicado anteriormente. Como se observa en el Gráfico 12.21, el 43% proviene de la provincia de Santa Fe, 43% de Córdoba y 14% de Entre Ríos.

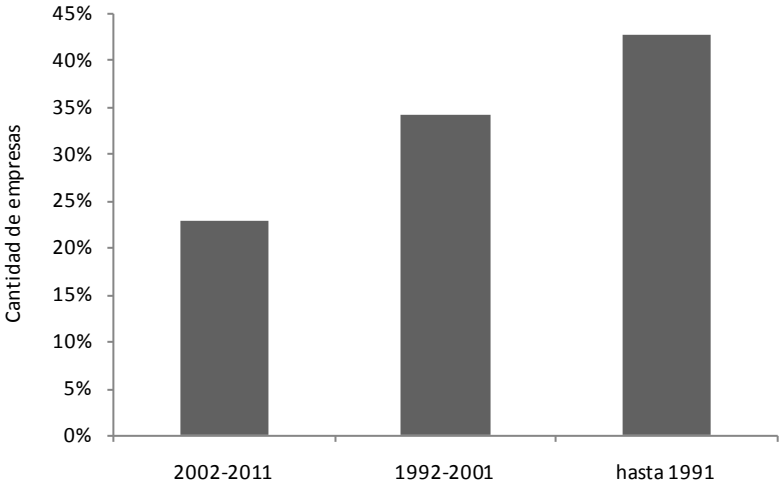
Gráfico 12.21: Distribución geográfica de las empresas



Fuente: IIE.

Uno de los resultados más interesantes que arrojan las encuestas a las empresas, es su antigüedad. En el Gráfico 12.22 se observa que la mayor cantidad de empresas tienen más de veinte años de antigüedad, es decir las empresas del sector no son en su mayoría recientes. Este dato tiene dos lecturas contrapuestas. Por un lado positiva por la permanencia y supervivencia de las firmas, en un país como Argentina que ha pasado por diversas crisis en las últimas décadas; y por otro lado negativa, porque siendo Argentina un país con enormes oportunidades agroindustriales, no da origen a nuevas firmas montadas sobre una estructura basada en la innovación.

Gráfico 12.22: Antigüedad de las empresas



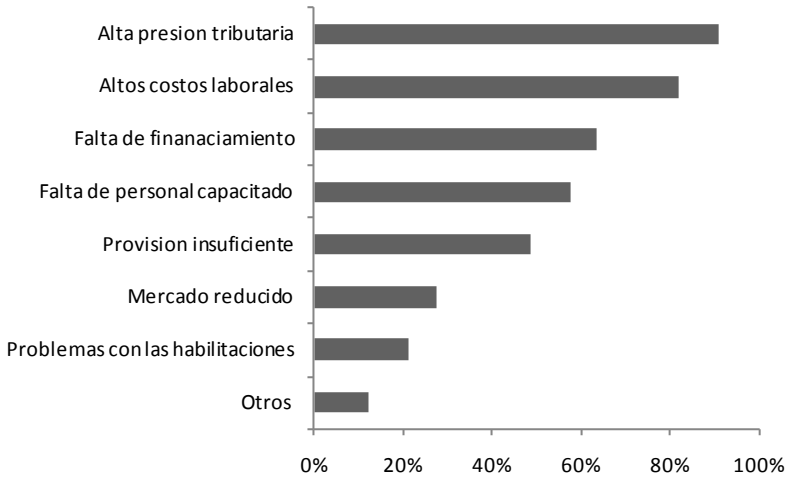
Fuente: IIE.

Además, un denominador común en las entrevistas al consultar por los años de antigüedad, fue dar a conocer la estructura de empresa familiar, ya que quienes la conducen ahora son hijos de quienes fueron sus creadores.

Respecto de las relaciones comerciales dentro de la cadena productiva, tanto sus clientes como sus proveedores son en su mayoría empresas industriales. Casi la totalidad de las empresas dijeron tener al menos un proveedor industrial de importancia, y que ellos las proveen en promedio del 75% de las compras totales de los establecimientos encuestados. Respecto de los clientes, el 75% de las empresas tiene como clientes a industriales, y en promedio le venden el 77% de las ventas. Por lo tanto está clara la estrecha relación con firmas industriales.

También se realizó un sondeo acerca de los principales problemas que los empresarios percibían a la hora de realizar su actividad, y los resultados fueron los siguientes (ver Gráfico 12.23):

Gráfico 12.23: Problemática de las empresas



Fuente: IIE.

En primer lugar, el 91% de los empresarios sostienen que la presión tributaria es un inconveniente. Es un resultado no casual ya que para el año 2012 la presión tributaria se ubicó cercana al 37% siendo un valor record de este indicador para el país. En cuanto a los altos costos laborales, el 82% de la muestra los seleccionó como una problemática, y reflejo de esto es el progresivo aumento del costo de la mano de obra medido en dólares, que ha venido creciendo año a año desde el 2002 hasta situarse nuevamente en valores similares a los de pre devaluación.

Con porcentajes similares aparecen los inconvenientes de falta de financiamiento, falta de personal capacitado y provisión insuficiente de insumos. La falta de financiamiento se vio evidenciada en mayor proporción en las empresas más pequeñas de la muestra, mientras que el problema del personal calificado ha sugerido ser más grave en puestos como cortadores, plegadores, soldadores y electricistas, entre otros.

Los altos costos laborales sumados a la problemática de obtener recursos humanos capacitados incentivan claramente la tercerización de tareas. Entre algunas que han expresado los empresarios son pintura, mecanizado, tornería para piezas específicas, entre otras.

La falta de provisión de insumos comenzó con la Resolución General de AFIP N°2352 de enero de 2012, cuando se estableció el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importaciones. Algunos informantes del sector han expresado su preocupación debido a la falta de insumos que son importados y necesarios para la producción. Además, esta problemática ha desembocado en un aumento de los costos por dos vías: por un lado, la primera respuesta a la falta de piezas importadas fue la sustitución por piezas de origen nacional (siempre que estas existan), las cuales tienen un costo mayor; por otro lado, ante la escasez de piezas importadas, las leyes de mercado entran en acción aumentando el precio de las mismas.

Siguiendo el objetivo de caracterizar a las empresas del sector, hay dos variables principales para clasificar a las empresas por su tamaño: las ventas y la cantidad de empleados. Como ya se dijo antes, debido a la sensibilidad de los empresarios ante preguntas por montos o cantidad de dinero, se utilizó un rango o escala. En este caso el propuesto por el Registro Industrial de la Provincia de Córdoba, que se presenta en el Cuadro 12.11.

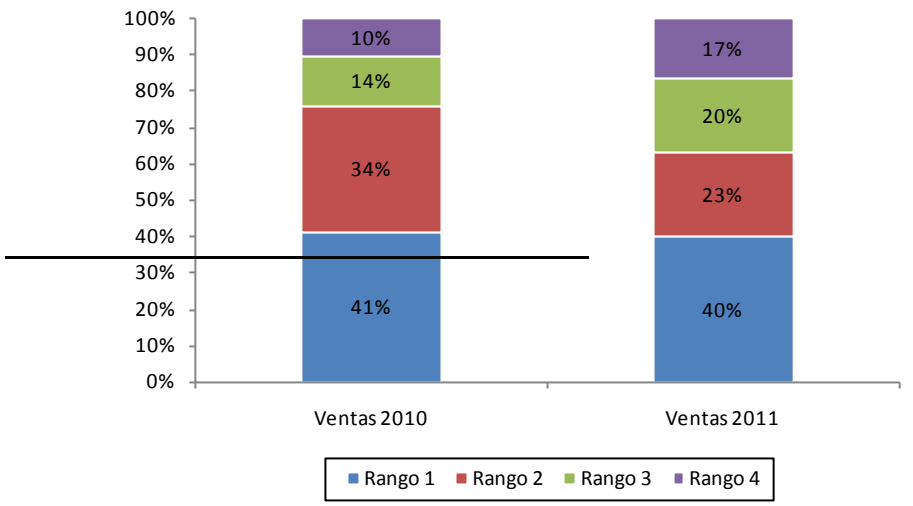
Cuadro 12.11: Escala de valores

Referencia	Rango ($)
1	1 – 1.800.000
2	1.800.001 – 5.000.000
3	5.000.001 – 10.300.000
4	10.300.001 – 50.000.000
5	50.000.001 – 82.200.000
6	82.200.001 – 300.000.000
7	300.000.001 – 9.999.999.999

Fuente: IIE sobre la base de Registro Industrial de la Provincia de Córdoba.

Hay que mencionar que la escala es diferente de la que se utilizó para la industria automotriz autopartista, debido a que la escala de producción y volumen de ventas de las firmas es menor en este caso. En el Gráfico 12.24 se presenta el porcentaje de empresas de acuerdo a sus ventas en los años 2010 y 2011.

Gráfico 12.24: Porcentaje de empresas por rango de ventas. Año 2010 y 2011

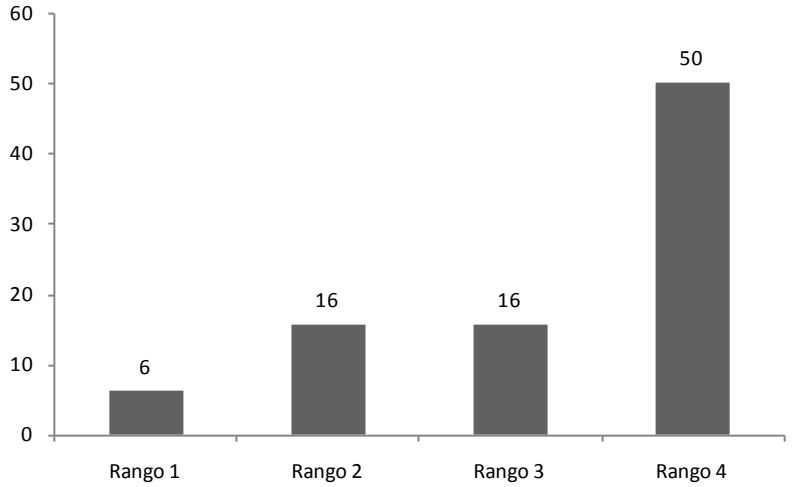


Fuente: IIE.

En el año 2010, se observa que el 75% de las empresas tuvieron ventas por un monto menor a $5 millones. El 25% restante reportó ventas entre $5 y $50 millones de pesos. A su vez, en el año 2011, el 62% se encontró entre los rangos 1 y 2, mientras que el restante 38% en el rango 3 y 4. Hay que recordar que el monto de ventas esta expresado en términos nominales, por lo que puede corresponder este aumento a un fenómeno solamente monetario producto de la inflación. Tal es así, que el 16% de las empresas mostraron un aumento en el rango de sus ventas entre 2010 y 2011, y ninguna de ellas bajó del mismo.

Sin embargo, pudo encontrarse una relación con la demanda laboral, ya que del total de empresas que aumentó el rango de ventas, el 60% aumentó su planta de personal de un año al siguiente, el 20% la disminuyo y otro 20% la mantuvo. Esto quizás estaría indicando que no sólo fueron afectadas por factores de precio, sino también de cantidad, lo que se reflejó en la contratación de personal. Conectado a esto se puede discriminar entre el volumen de ventas y la cantidad de empleados, para verificar si las empresas que más venden son las que más personal contratan. En el Gráfico 12.25 se presenta la cantidad promedio de empleados por rango de ventas.

Gráfico 12.25: Promedio de empelados por rango de ventas

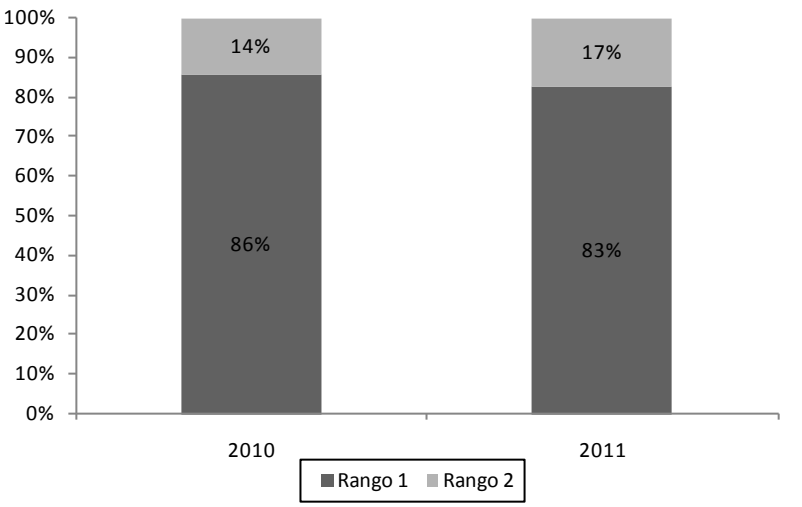


Fuente: IIE.

Como se sostenía a priori, las empresas con mayores ventas también tienen una planta de personal más numerosa.

Por último, por el lado de la inversión, los empresarios han expresado que mantuvieron estable la misma entre 2010 y 2011, pero si advirtieron una merma para el año 2012. De nuevo hay que considerar aquí que se trabaja con montos nominales que en contextos inflacionarios pueden verse distorsionados (ver Gráfico 12.26).

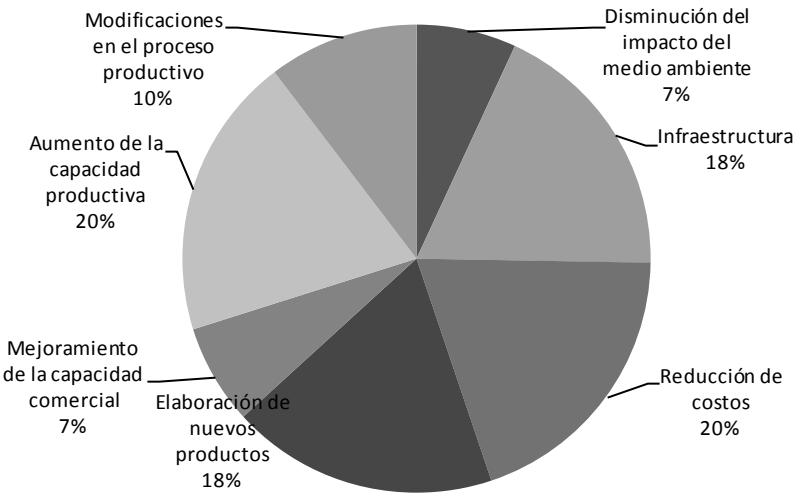
Gráfico 12.26: Porcentaje de empresas por rango de inversión. Año 2010 y 2011



Fuente: IIE.

Indagando un poco más en este tema, se preguntó a los empresarios hacia dónde iban dirigidas las inversiones realizadas. Los resultados son expuestos en el Gráfico 12.27, donde se aprecia que Reducción de costos, Infraestructura, Elaboración de nuevos productos y Aumento de la capacidad productiva son las razones más mencionadas.

Gráfico 12.27: Propósito de la inversión



Fuente: IIE.

Al consultar sobre las fuentes de financiamiento de las inversiones llevadas a cabo, una amplísima mayoría sostuvo que se fondean con recursos propios (82%), con algunas excepciones donde el dinero provenía de crédito bancario privado o programas de financiamiento público como FONAPYME[15] y Programa de financiamiento del Bicentenario, ambos provistos por el Ministerio de Industria de la Nación. En cuanto al financiamiento de corto plazo, los proveedores son el denominador común en este caso.

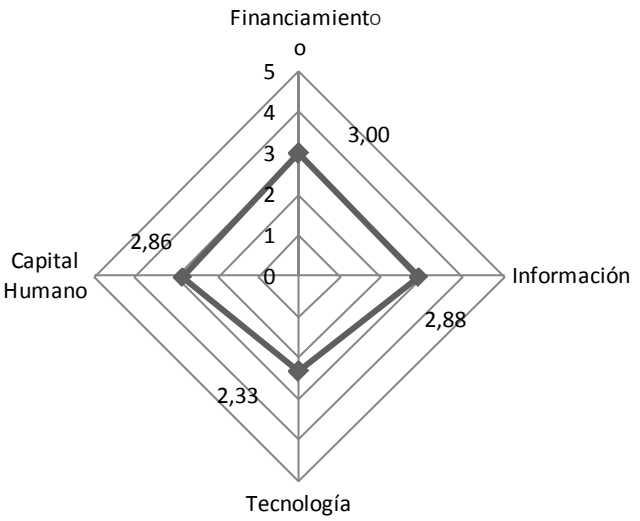
12.3.3 Principales resultados de la encuesta con datos cualitativos

Además del análisis cuantitativo, se buscó enfatizar en cuestiones cualitativas y de comportamiento. La metodología para ello fue incluir preguntas para caracterizar los cuatro "accesos" y las cuatro "capacidades" de cada empresa, es decir acceso al financiamiento, acceso a la información, acceso a la tecnología, acceso al capital humano; y capacidad productiva, capacidad de gestión, capacidad de competir y capacidad de aprender.

En el Gráfico 12.28 se presenta el diamante de los accesos, que indica cada una de las dimensiones de manera global. Mientras más se acerca al cero implica un mayor acceso, mientras más se acerca al cinco implica una percepción de menor acceso.

[15] FONAPYME es un programa que otorga el Ministerio de Industria a través de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPyME) cuyo objetivo es brindar financiamiento a las Pequeñas y Medianas Empresas que no pueden acceder al sistema bancario.

Gráfico 12.28: Diamante de los accesos

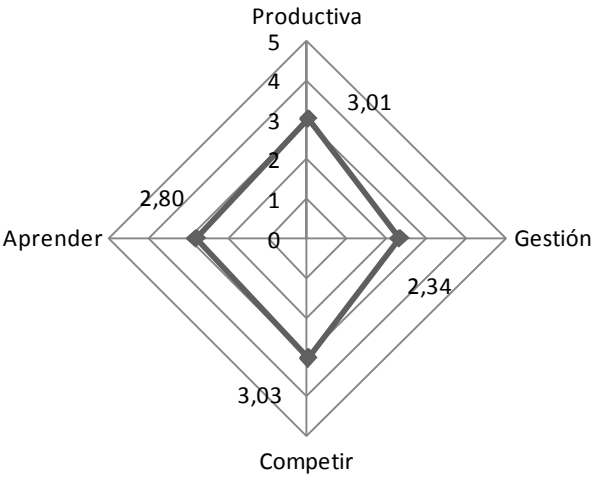


Fuente: IIE.

Por ende, se concluye que los empresarios perciben estar mejor en acceso a la tecnología, en relación a las demás dimensiones consideradas. De manera ordinal, le sigue el acceso al capital humano, el acceso a la información y por último acceso al financiamiento. Esto último merece una mención especial, ya que el acceso al financiamiento resulta clave para la renovación y compra de maquinarias que impacta en la tecnología, por lo que es un aspecto clave a considerar.

Respecto de las capacidades, que se exponen en el Gráfico 12.29, las empresas del sector de maquinaria para la industria alimenticia tienen una mayor capacidad de gestión, en relación a las demás capacidades. Ordinalmente, le sigue la capacidad de aprender, la capacidad productiva y la capacidad de competir. Los empresarios perciben buenas prácticas de gestión en sus empresas, y admiten solicitar la ayuda de profesionales externos, lo que convierte a la gestión en una capacidad destacable respecto de las otras. En cuanto a la capacidad de competir, en donde menos ventajas tienen en relación a las demás, puede relacionarse con las problemáticas actuales de las empresas, ya que sólo 27% sostuvo que una problemática era el mercado reducido. Podría argumentarse entonces que esta menor capacidad proviene que las empresas, en muchos casos, no tienen necesidad de competir. Esto también se evidencia en la baja cantidad de empleados dirigidos al área de comercialización.

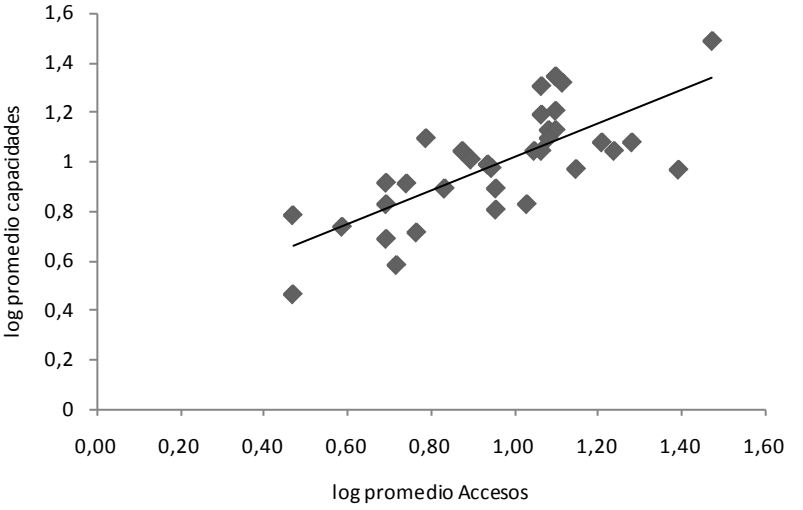
Gráfico 12.29: Diamante de las capacidades



Fuente: IIE.

A su vez, para enriquecer el análisis, es interesante observar la relación entre estos accesos y capacidades. A priori, la hipótesis sería que si la empresa cuenta con mayores accesos, sus capacidades deberían ser mejores, y viceversa, ya que existe interrelación entre ambas dimensiones. Para ello, facilita ayudarse del siguiente gráfico de dispersión.

Gráfico 12.30: Accesos versus capacidades



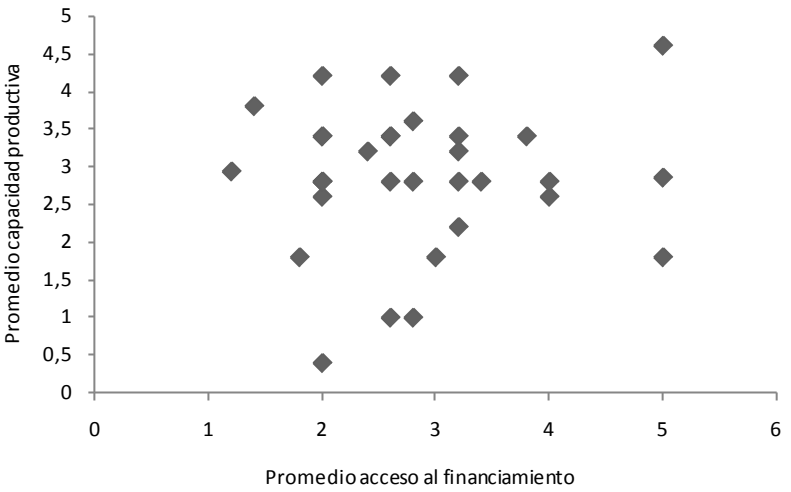
Fuente: IIE.

El Gráfico 12.30 demuestra que hay una estrecha relación entre accesos y capacidades, o por lo menos así las empresas lo perciben. Recordar que, menores puntuaciones en las respuestas implican mejores accesos o capacidades y que puntuaciones mayores indican peores accesos o capacidades. Por lo tanto, se ve que las empresas que han obtenido menores accesos, son en su mayoría aquellas que menores capacidades tienen (parte superior derecha del gráfico), y viceversa (parte inferior izquierda del gráfico). Claramente lo observado va en línea con lo hipotéticamente esperado.

También es factible analizar la correlación de los accesos y las capacidades de a pares. Aquí sólo se mencionarán las relaciones de mayor interés, dejando el análisis completo y exhaustivo para el lector que así lo requiera en el informe completo.

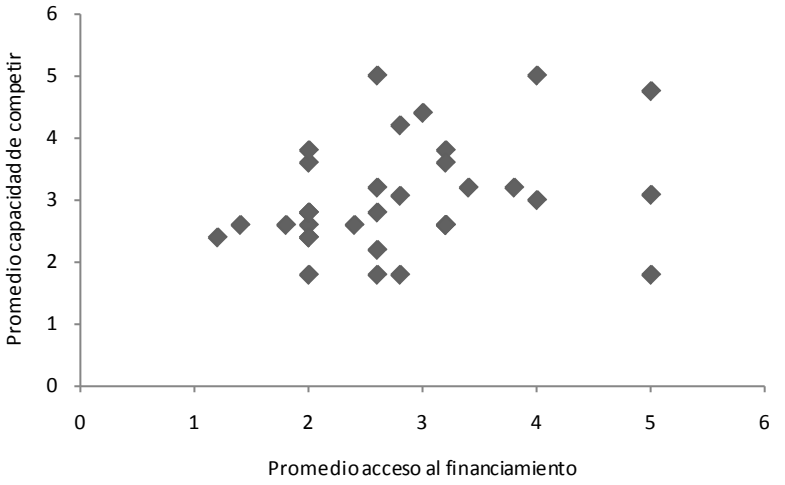
Es extraño lo sucedido al comparar el acceso al financiamiento con cada una de las capacidades, ya que en ningún caso se ve relación estadísticamente significativa. Si una empresa tiene mayor acceso al financiamiento es probable que pueda competir y producir mejor, lo cual no se evidencia en lo recogido por el cuestionario realizado. En el Gráfico 12.31 y Gráfico 12.32 se observan estas relaciones.

Gráfico 12.31: Acceso al financiamiento versus capacidad productiva



Fuente: IIE.

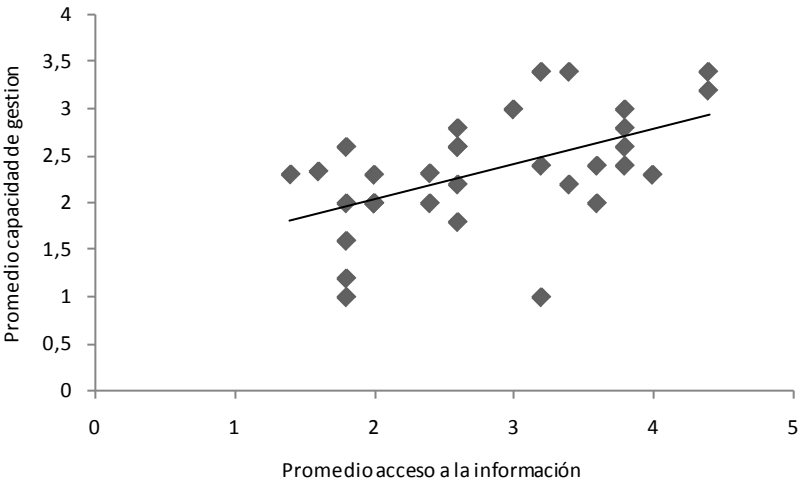
Gráfico 12.32: Acceso al financiamiento versus capacidad de competir



Fuente: IIE.

Por el lado de la información, se encuentra que aquellas empresas que mayor acceso a ella tienen, mejores capacidades de gestión presentan. Queda claro que quienes se preocupan por obtener información sobre el entorno de negocios, la economía en general como así también sobre programas de apoyo a pymes, se encontrarán en una mejor posición a la hora de tomar decisiones estratégicas (ver Gráfico 12.33).

Gráfico 12.33: Acceso a la información versus capacidad de gestión

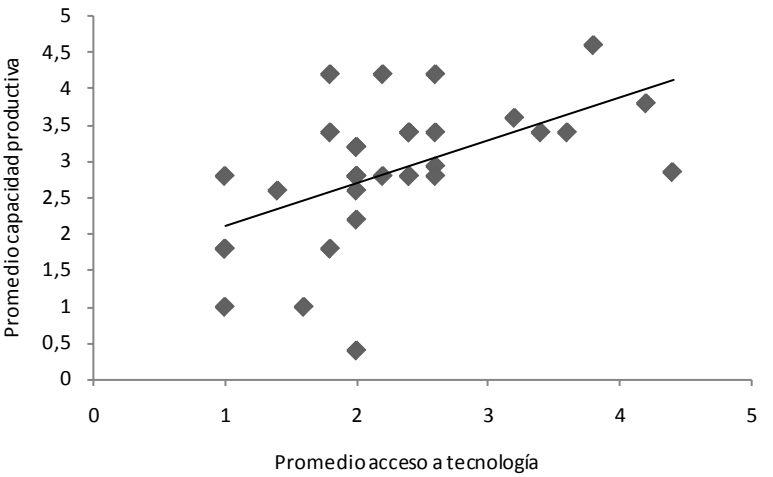


Fuente: IIE.

Del mismo modo, las empresas encuestadas que perciben tener mayor capacidad de aprendizaje coinciden en tener mayor acceso a la información y predisposición para adquirirla.

Otra relación de interés es la de acceso a la tecnología con capacidad productiva, la que hipotéticamente debiera ser positiva. Esta se observa en el Gráfico 12.34.

Gráfico 12.34: Acceso a la tecnología versus capacidad productiva



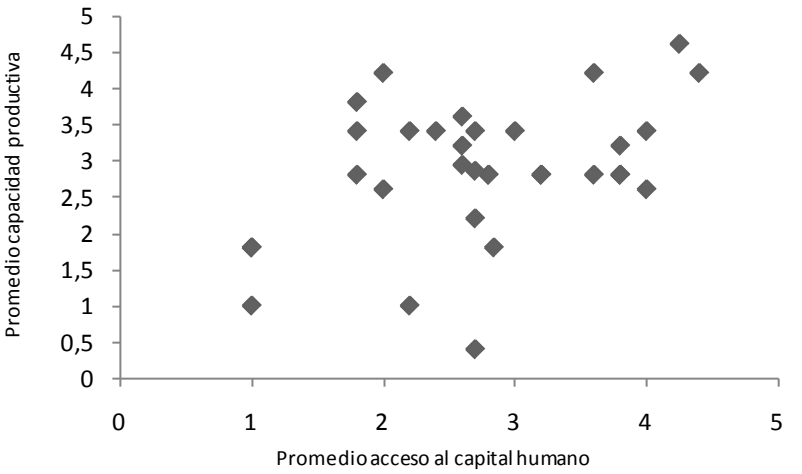
Fuente: IIE.

La correlación observada entra ambas variables es estadísticamente significativa. Las empresas que mayor acceso a tecnología tienen, perciben tener mayor capacidad productiva.

En cuanto al capital humano, la variable esboza una relación significativa con la capacidad productiva, la capacidad de gestión y la capacidad de aprender. No es una cuestión menor, destacando los inconvenientes que se plantean a la hora de reclutar personal calificado, más aún en empresas dedicadas a la reparación donde la dedicación de la mano de obra es todavía más influyente.

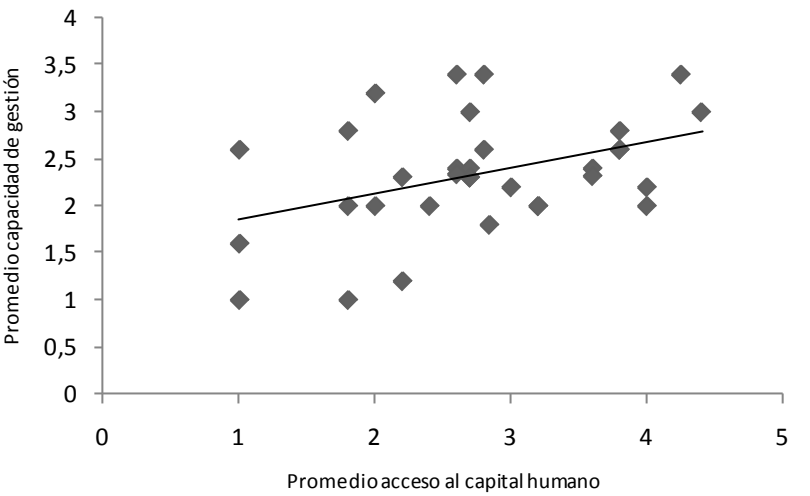
En el Gráfico 12.35 se observa una respuesta positiva de la capacidad productiva ante mejores accesos al capital humano, y en el Gráfico 12.36 con respecto a la capacidad de gestión.

Gráfico 12.35: Acceso al capital humano versus capacidad productiva



Fuente: IIE.

Gráfico 12.36: Acceso al capital humano versus capacidad de gestión



Fuente: IIE.

A pesar que en la muestra exprese que mejor acceso al capital humano se correlaciona con mayor capacidad de gestión, no hay que olvidar que muchas de las empresas han nacido como empresas familiares y la gestión y decisiones importantes muchas veces son llevadas a cabo unilateralmente por el fundador, lo que sugiere un cierto cuidado a la hora de leer esta relación.

12.3.4 Recomendaciones de política

En la presente sección, se busca dar lineamientos de política y cursos de acción necesarios para el desarrollo y fortalecimiento de la cadena de valor de la industria para la maquinaria alimenticia. Si bien algunas cuestiones son de índole macro, obviando las características del sector de maquinaria para la industria alimenticia y siendo común a otras industrias, otras serán particulares de este sector. A su vez, se busca enfatizar no sólo propuestas de acción a manos del sector público, sino también a manos del sector privado.

Algunas de las preocupaciones que los empresarios han hecho llegar es la falta de certidumbre y seguridad jurídica, que no son problemas típicos del sector sino que afectan al agregado de industrias. Expresan también un comportamiento pro cíclico de su actividad respecto del nivel de actividad de la economía, viéndose elevadas sus ventas durante períodos de auge económico y decayendo estas en momentos recesivos.

La provisión de insumos se ha visto afectada en el último tiempo, y si bien la mayoría de las empresas del sector no son importadoras directas se ven afectadas vía sus proveedores. Otro inconveniente que es generalizado es la dificultad para conseguir mano de obra calificada o personal técnico. Respecto del financiamiento, también es un punto con el cual los empresarios del sector sienten su carencia.

En base a estos obstáculos, dificultades e inconvenientes señalados, se proponen algunos cursos de acción y lineamientos de política.

En lo referido al sector privado se puede mencionar:

- Unificación de las empresas en una cámara empresaria común (o mesas de diálogo)

Algo que se destacó como inconveniente en el relevamiento para el estudio de campo fue la falta de homogeneidad de las empresas en una unidad empresaria común. Si bien es cierto que la dispersión geográfica lo dificulta, la creación de una cámara empresaria para los fabricantes de maquinaria alimenticia en la Región Centro se ve como una posibilidad para generar nuevos negocios, reunir mayor información del sector, tener una mayor representación gremial, entre otras.

- Creación de un clúster de la maquinaria para la industria alimenticia

Entendiendo a clúster como "concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular para la competencia", son núcleos esenciales para el desarrollo de la competitividad del sector. Siguiendo a (Porter, 1990), los clústeres afectan a la competencia en tres sentidos: 1) aumentan la productividad de las empresas y de las industrias a las cuales pertenecen; 2) mejoran la capacidad de innovación de empresas e industrias; 3) estimulan la formación de nuevas empresas que amplíen y profundicen las ventajas aportadas por el clúster.

- Creación de vínculos y alianzas estratégicas con empresas del sector alimenticio

Al ser estas las demandantes principales de las maquinarias, la asociación y establecimientos de vínculos comerciales con estas empresas pueden generar mejores condiciones de compra – venta que beneficien a ambas partes.

- Promover la creación de consorcios de exportación

Un inconveniente histórico que ha presentado la industria argentina es la dificultad de inserción en el mercado extranjero, por lo que la creación de consorcios de exportación puede ser una herramienta para sobrellevar este inconveniente.

En lo referido a acciones llevadas a cabo por el gobierno:

- Continuidad del bono fiscal para el incentivo de bienes de capital.

Debido a la situación fiscal del país y según algunos medios de comunicación se estaría barajando la posibilidad de quitar este incentivo para el año 2014. Si bien no todas las empresas encuestadas en el trabajo de campo están enroladas en esta medida, es una buena forma de suavizar la carga impositiva que sufren las empresas.

- Estimular y ampliar el acceso de las líneas de financiamiento específicas para innovación e I+D en empresas del sector.

Esto implica la continuidad de los programas de financiamiento generales brindados por el Ministerio de Industria como FONAPYME, Financiamiento Productivo del Bicentenario, entre otros y la creación de nuevos planes con destinos más específicos.

- Asegurar la provisión de insumos importados

Con la Resolución General de AFIP N° 2352 de enero de 2012 se estableció el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importaciones y los informantes del sector han expresado su preocupación debido a la falta de provisión de insumos que son importados. Si bien las empresas particulares no son importadores directos de insumos extranjeros, sí lo son sus proveedores, y a través de estos se materializa la no provisión de materiales, piezas o insumos importados necesarios para la producción.

- En lo referido a actividades a realizarse de forma conjunta entre privados y gobierno:

Asociación por parte de las cámaras de empresas con entidades como el INTI o INTA, para el desarrollo de nuevas tecnologías

El desarrollo de nuevas tecnologías junto con la innovación son condiciones necesarias para el mantener la productividad y la competitividad en el largo plazo.

- Brindar capacitación a los empresarios

Si bien la gestión ha sido entendida como una capacidad sobresaliente de las empresas, la capacitación a empresarios no implica sólo aprendizaje de técnicas de gestión sino también de planificación de la producción, de las estrategias, financiera, herramientas para negociación, entre otras.

- Brindar apoyo para la formación de los recursos humanos

En base a los inconvenientes planteados sobre la dificultad a la hora reclutar personal técnico capacitado, podría implementarse la creación de carreras intermedias y tecnicaturas que permitan una salida laboral que cubra por un lado las necesidades de las empresas y por otro la salida laboral de los estudiantes. También un sistema de pasantías que posibilite la inserción de los estudiantes en las empresas antes de finalizar sus carreras es una buena manera de acercar personal calificado a las empresas.

- Mayor vinculación y tareas conjuntas de las empresas con universidades e institutos especializados

Lo cual presenta una doble funcionalidad. Por un lado permitiría facilitar el entrenamiento del personal ocupado en las empresas del sector y por otro fomentar la inserción laboral de estudiantes y graduados en el ámbito privado. Además, el desarrollo conjunto de ambas entidades para el logro de nuevas tecnologías, desarrollos en innovación, diseño de nuevas técnicas de gestión, etc.

- Capacitar e informar a las empresas en el uso de herramientas de financiamiento

Entre las que pueden mencionarse Obligaciones Negociables, Fondos de Capitales de Riesgo, Cheques de Pago Diferido, entre otras.

- Creación de un observatorio de la maquinaria para la industria alimenticia

Este podría proveer de información fidedigna que lleve a cabo un seguimiento periódico del sector en cuanto a nivel de actividad, empleo, costo de los insumos, precio de los productos, entre otras variables.

12.4 Consideraciones finales

La industria automotriz-autopartista es uno de los sectores manufactureros con mayor tradición, tanto en Argentina como en la Región Centro del país. No obstante, el sector experimentó diversos cambios a lo largo de los años, que han transformado sustancialmente su morfología y se enfrenta, en la actualidad, a desafíos completamente diferentes a los de otra época. Al importante volumen de mercado interno que posee la industria automotriz, cabría sumarle el alto requerimiento de los automóviles producidos en el país por parte de Brasil, configurando un mercado potencial de un millón de unidades anuales durante la presente década.

En ese marco, la industria autopartista se enfrenta a numerosos desafíos desde el plano macroeconómico, que le impiden identificar fallas estructurales como la crónica falta de acceso al capital humano o a la información, dos de los déficits más grandes que presenta el sector, según los datos relevados a lo largo de la presente investigación. Además, los bajos niveles de cooperación entre las firmas pertenecientes a la cadena, impiden abordar estrategias conjuntas para la resolución de cuellos de botella en el sector.

La incapacidad por parte del sector público para potenciar la cadena de valor desde los proveedores más alejados de las fábricas terminales, también es alarmante. Los efectos derrame de la innovación, la producción en tiempo real, el contenido tecnológico de los bienes, entre otros, aún no se verifica más allá del segundo anillo productivo. Ello supone una frontera para la agregación de valor, que exige ampliar el tamaño de mercado, en vez de abordar en forma sistémica la competitividad sectorial.

Finalmente, vale destacar que en el presente trabajo quedaron de manifiesto las fortalezas y debilidades de cada uno de los actores que participan del proceso productivo. Se proponen aquí diversas líneas de acción para continuar elevando la capacidad productiva y organizativa de las firmas, sin recurrir a grandes esfuerzos desde el plano económico (puesto que buena parte de ella son empresas pequeñas y medianas). Corresponde a la política económica, generar incentivos para sustituir la importación de bienes críticos, generar mayor empleo e incrementar el mercado.

En cuanto al sector de la maquinaria para la industria alimenticia, ha sido poco estudiado a pesar de su gran potencial, en cuanto que es una industria complementaria a la industria alimenticia. A esta oportunidad estratégica se le suman algunas características propias del sector como su necesidad de mano de obra calificada, bienes de capital y tecnología moderna.

A pesar de que no es generador de divisas por excelencia en el país, las exportaciones argentinas de maquinaria para la alimentación muestran una tendencia ascendente. A su vez, las ventas externas de la Región Centro sobre el total de exportaciones de este rubro marcan gran importancia, ya que su participación oscila entre 35 y 50% en la década de 2000.

El estudio de campo ofrece resultados parciales e interesantes, destacándose que en su mayoría son empresas pequeñas y medianas con más de diez años de antigüedad. Tanto en los proveedores como en los clientes, las empresas industriales son quienes más comercializan con las firmas del sector. Las empresas relevadas absorben 620 empleos directos, lo que nos indica que el sector en su totalidad llegaría a emplear 2000 personas, un número importante.

En cuanto a los lineamientos de política, se dividen en actividades que pudieran realizar el sector privado y público independientemente, y actividades que pueden ser fruto del trabajo conjunto entre ambos sectores siempre en vistas del desarrollo y fortalecimiento de la industria de maquinaria para la industria alimenticia. El potencial es grande y las oportunidades son muchas, sólo deben aprovecharse de manera eficaz y eficiente.

Ambos sectores son relevantes para Córdoba, por un lado por el empleo y por otro, indirectamente, por la capacidad de producir alimentos. Estas investigaciones buscaron echar un poco de luz, pero hacia adelante es preciso poner en marcha planes para aumentar su competitividad e ir monitoreando sus resultados.



Análisis de la cadena de legumbres

Capítulo 13: Análisis de la cadena de legumbres

Argentina es un país ampliamente beneficiado por su dotación de recursos naturales, y en lo que a agricultura se refiere ha incrementado su producción, productividad y expandido su frontera. En los últimos años ha cobrado fuerza la producción de "especialities", vinculados principalmente con legumbres como garbanzo, porotos o arvejas, que conllevan un mayor valor agregado.

13.1 Introducción

El Código Alimentario señala que se entiende por legumbres a las semillas secas de plantas leguminosas, que se distinguen de las semillas oleaginosas por su bajo contenido de grasa. Algunas de las especies mencionadas en el Código Alimentario Argentino son el lupino, las arvejas (o guisantes), los garbanzos, las habas, las lentejas, los porotos (o frijoles), entre otras variedades. Las legumbres forman un grupo de alimentos muy nutritivo. Los platos preparadas con ellas, y que además se complementan con cereales como el maíz, brindan proteínas de un alto valor biológico, lo cual resulta de gran ayuda para lograr una alimentación equilibrada (Lezcano, 2009), además de disponer de una adecuada proporción de grasas e hidratos de carbono.

Las legumbres se consumen en su mayoría sin transformación alguna, por lo que la calidad, aspecto, color y tamaño son atributos valorados por el mercado, lo cual le otorga el mote de "especialities". Básicamente, son denotados de esta manera para diferenciarse de los "commodities", que son bienes que presentan características homogéneas, mientras que los especialities ostentan determinados parámetros que afectan su cotización.

La cadena productiva de las legumbres es similar a la de los demás cultivos. Presenta un primer eslabón que son los proveedores de insumos, investigadores; luego se encuentra el productor, que es quien realiza las tareas de laboreo para la siembra y cosecha del producto; y por último se encuentra la industria de selección que separa los granos de acuerdo a ciertos estándares, según los cuales se los asigna a distintos destinos, como son la exportación en grano (generalmente aquellos que son destinados al consumo), la transformación en harina vía proceso de molienda (aquellos granos menos favorecidos en sus cualidades) y la transformación en conserva.

La producción de estos cultivos en Argentina está básicamente orientada al mercado externo, dado que el consumo doméstico es bajo y apenas supera los 700 gramos per cápita al año. Den-

tro de las legumbres existentes, las que serán estudiadas en este trabajo son: porotos secos, porotos verdes ("chauchas"), garbanzo, lentejas, arvejas secas y verdes.

13.2 Cadena de valor

La cadena de las legumbres está compuesta por muchos agentes, y todos los especialistas coinciden en que genera más empleo que otros cultivos extensivos debido a sus características de especialities. Siguiendo a (Accoroni, 2011) se pueden distinguir tres eslabonamientos. El primario tiene como figura central al productor agrícola, quien se encarga de la producción del grano. Pero en términos descriptivos, el eslabonamiento comienza con aquellos proveedores e investigadores que son los encargados de otorgar los insumos y el asesoramiento a los productores. Posteriormente, una vez obtenido el producto, el mismo es almacenado y luego comercializado.

El eslabón secundario contiene lo referido a la industrialización, en la que se distinguen tres actores principales:

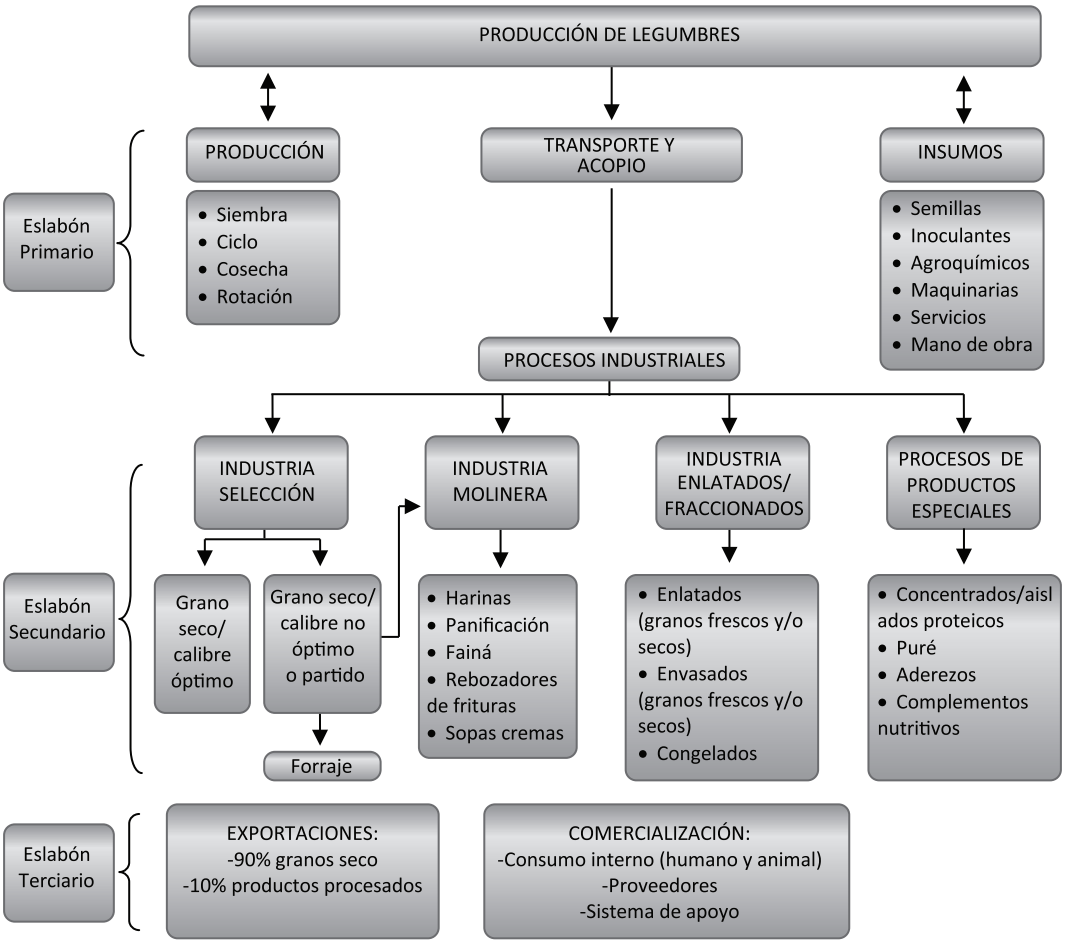
1. La industria seleccionadora, que clasifica a los granos en función de su calidad, peso, color, calibre y otros atributos dependiendo del tipo de legumbre que se trate. Este proceso puede resultar directamente al envasado para la comercialización de granos secos, o como primera operación de los procesos de enlatado, congelado y molienda. Para cada categoría de producto existe un criterio de clasificación diferente, y aquel que no cumpla con los requisitos definidos será comercializado para forraje.

2. La industria enlatadora y/o fraccionadora, que produce el grano entero enlatado, envasado o congelado para consumo final. Los granos requeridos por estos procesos deben ser frescos y de buena calidad organoléptica. En el caso de enlatados, también pueden ser secos remojados, aunque están asociados a procesos operativos costosos. Sin embargo, estas industrias son las más rentables y estables en el tiempo.

3. La industria molinera, que transforma los granos secos enteros y/o partidos en harina. Este proceso se puede llevar a cabo de dos maneras diferentes. La primera, que consta de la molturación directa del grano, y la segunda, que incluye una operación de tratamiento térmico previo a la molturación. En esta clasificación se consideran los productos de panificación derivados de la harina, los productos elaborados que incluyan harinas de legumbre como materia prima, y los concentrados y/o aislados proteicos.

Adicionalmente a estos eslabones comerciales, la cadena se completa con otros actores de apoyo como organismos que definen el marco legal en el que operan los actores, organismos que proveen asistencia científica-tecnológica, proveedores de servicios y cámaras empresariales que defienden los intereses del sector (Accoroni, 2011).

Esquema 13.1: Eslabones de la Cadena de valor de las legumbres



Fuente: IIE sobre la base de Accoroni (2011).

13.3 Distintos tipos de legumbres

13.3.1 Garbanzo[21]

El garbanzo, siendo su nombre científico el de Cicer Arietinum L, es una leguminosa que pertenece a la familia de las fabáceas, muy extendida en la India y en el ámbito mediterráneo. Se trata de la primera leguminosa cultivada por el hombre, entre el año 6.000 y 7.000 antes de Cristo, en la región mediterránea, y en la actualidad ocupa el tercer lugar en importancia mundial, luego del poroto y la arveja. Es una planta herbácea, de aproximadamente 50 cm de altura, con flores blancas o violetas que desarrollan una vaina en cuyo interior se encontrarán dos o tres semillas como máximo. Su periodicidad es anual. Las cualidades del garbanzo son excelentes tanto por sus propiedades nutritivas como culinarias.

El garbanzo contiene una riqueza formidable en lo que a aportes nutritivos se refiere. Su valor está dado por el nivel de proteínas, almidones y lípidos (más que otras legumbres), más aún por el contenido de ácido oleico y linoleico, los cuales son insaturados y carentes de colesterol. Al mismo tiempo, aporta fibra y calorías. El Cuadro 13.1 ilustra la composición nutritiva del garbanzo por cada 100 gramos.

[21] Descripción en base a CLERA.

Cuadro 13.1: Composición nutritiva del garbanzo

Proteína (g)	Lípidos (g)	Kcal.	Hidratos de carbono (g)	Fibra (g)	Fósforo (MG)	Magnesio (MG)	Potasio (MG)	Sodio (MG)
20,4	5,0	335,0	55,0	15,0	375,0	160,0	800	30,0

Fuente: IIE sobre la base de CLERA.

Otros aportes que otorga su consumo diario y benefician la salud es el valor diurético, su capacidad para favorecer el tránsito intestinal (debido al alto nivel de fibras que contiene), y su valor energético. Su bajo contenido en sodio permite ser incluido en dietas de control de hipertensión.

Existen tres tipos de garbanzos, que corresponden fundamentalmente a diferencias en el tamaño, forma y coloración de las semillas:

Tipo "KABULI": Grano de tamaño medio a grande, redondeados y arrugados, color claro y flores no pigmentadas. Su cultivo se localiza en la región mediterránea, América Central y América del Sur.

Tipo "DESI": Grano de tamaño pequeño, formas angulares y color amarillo o negro. Las flores y los tallos son, generalmente, pigmentados, y en algunas ocasiones también las hojas. Se cultivan principalmente en la India.

Tipo "GULABI": Grano de tamaño medio a pequeño, liso, redondeado y de color claro.

El garbanzo que se produce en nuestro país es el tipo Kabuli y se está comenzando a sembrar el tipo Desi.

Se lo utiliza de diferentes maneras según el lugar de donde se trate. En medio Oriente, el primer uso es la harina; en Europa se utiliza el grano entero. En la Argentina, el consumo interno es insignificante, se consume como grano entero y se usa también la harina para la elaboración de fainá.

Dentro del grupo de las legumbres, el garbanzo pasó, en los dos últimos años, a ocupar el segundo lugar luego de la arveja, desplazando a la lenteja al tercer puesto.

13.3.2 Poroto

El poroto, científicamente conocido como Phaseolus vulgaris, es la especie más conocida del género Phaseolus en la familia Fabaceae, y cuenta con unas 50 especies de plantas, todas nativas de América. La variedad de mayor siembra en Argentina es el poroto Alubia, oriundo de Sudamérica, que era cultivado por los habitantes originarios. A partir del siglo XVI se introduce en Europa, África y Asia, primero como artículo de lujo para los reyes, pero paulatinamente se fue transformando en un alimento muy popular. Es una legumbre rica en proteínas e hidratos de carbono a la que conviene aderezar con determinadas especias (salvia, comino, hinojo) para favorecer su digestión y evitar las flatulencias. Se recomienda no consumir combinada con otras legumbres, ni alimentos excesivamente ácidos como la carne.

La segunda variedad de mayor importancia en nuestro país es el poroto negro. Se consume habitualmente en Centroamérica, Sudamérica, Estados Unidos y México. En Brasil se lo utiliza para preparar la feijoada (guiso de porotos y arroz), uno de los platos más populares, y en México se usa, previa fritura, en los burritos y las enchiladas; además se suele utilizar en sopas, ensaladas y para acompañar platos salados. Posee una forma arriñonada y color totalmente negro y se destaca por su sabor dulzón. Otras variedades son el poroto Adzuki y el Colorado. El primero de ellos es una producción típica de los países Orientales y se cultiva y consume especialmente en Japón, pero desde hace unos años, con la introducción en Occidente de la macrobiótica, se ha expandido por todo el mundo. Es de color rojo oscuro, pequeño, redondo y duro, en forma

de riñón y de textura y sabor suave, siendo la legumbre más rica en proteínas. El Colorado se destaca por ser rico en proteínas y carbohidratos.

Se recomienda comer porotos Adzuki (y legumbres en general) combinadas con cereales, ya que sus aminoácidos esenciales son complementarios: las leguminosas son ricas en lisina, aminoácido que escasea en los cereales, mientras que éstos poseen abundancia de aminoácidos azufrados en los que son pobres las legumbres.

13.3.3 Arvejas

La arveja es una leguminosa de la familia de las Fabáceas (leguminosas), subfamilia Papilionoidea. En el Instituto Nacional de Semillas (INASE) hay más de 56 variedades inscriptas como comerciales, la gran mayoría de origen estadounidense (34%), holandés (15%) e italianas (13%), todas ellas con características diferenciales que van desde el color de la semilla (verdes y amarillas), textura del grano (lisas y rugosas), característica de la planta y el grano.

El origen de las arvejas se estima que fue en Oriente Medio y de allí se extendió su producción al Mediterráneo y a los países de clima templado. Pueden comerse frescas y sin previa cocción, aunque su temporada es muy corta. Mayormente se las consume secas, una vez completada su maduración. Las arvejas partidas son menos harinosas y se cocinan más rápido que las enteras, y no es necesario dejarlas en remojo. Es un alimento muy nutritivo, ninguna otra legumbre posee tantas vitaminas y aporta niveles calóricos importantes; además es bueno para la anemia aplástica y el estreñimiento.

En condiciones normales de desarrollo y crecimiento, la planta puede alcanzar los 70-90 cm de altura al momento de floración. El cultivo de arveja presenta como ventaja respecto a otros cultivos de invierno una mayor eficiencia en el uso del agua. Esto implica que deja en el perfil de suelo un remanente de agua que es bien aprovechado por los cultivos de verano posteriores (soja o maíz de segunda). Además, libera el lote para siembra entre quince y veinte días antes que el trigo, lo que lo convierte en una alternativa para el doble cultivo de características sobresalientes.

13.3.4 Lentejas

El cultivo de las lentejas es uno de los más antiguos del que se tengan datos fehacientes; originarias del Mediterráneo Oriental, actualmente se producen en Oriente Medio, Europa, el norte de África, Asia y en América. Las lentejas, como todas las legumbres, son una fuente típica de proteínas y también son ricas en minerales, vitaminas y carbohidratos; son energéticas y nutritivas aunque algo acidificantes del organismo. Para hacerlas más digestivas es importante cocinarlas un tiempo prolongado, no comer en cantidad excesiva, masticarlas bien y de ser posible ingerirlas peladas.

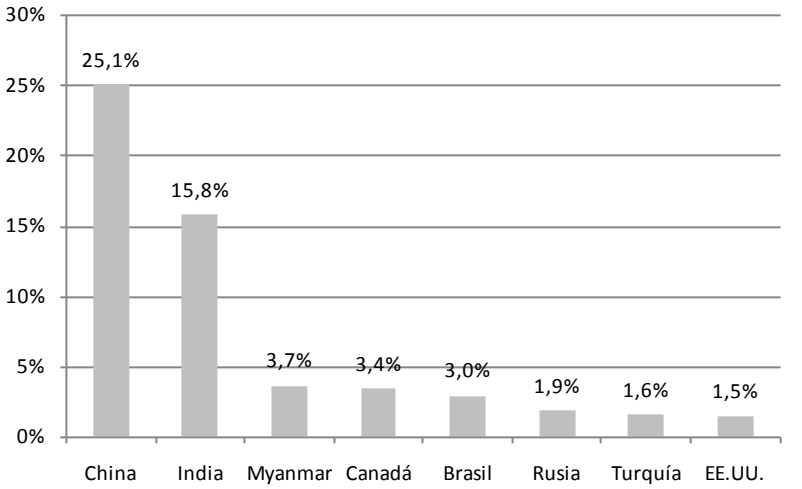
13.4 Mercado internacional: consumo, producción y comercio exterior[22]

13.4.1 Producción y consumo

Los países líderes en producción de legumbres según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentos (FAO) en el mundo son China (25,1% sobre el total), India (15,9%), Myanmar (3,7%), Canadá (3,43%), Brasil (3%), tal como se muestra en el Gráfico 13.1.

[22] Se tiene en cuenta: arveja, garbanzo, lentejas y porotos.

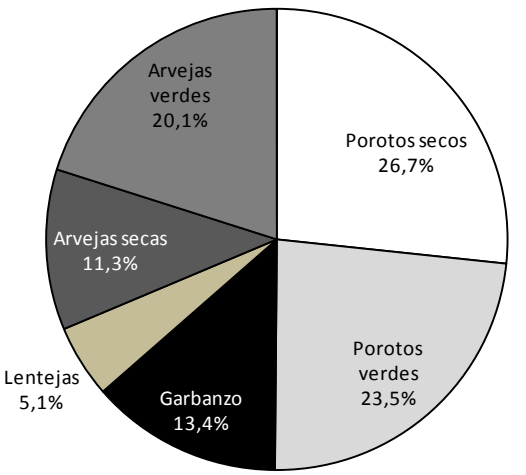
Gráfico 13.1: Principales países productores de legumbres. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

De acuerdo a los productos analizados, en el Gráfico 13.2 se aprecia que el de mayor producción es el poroto seco con (26,7%), seguido por el poroto verde (23,5%), la arveja verde (20,1%), luego el garbanzo (13,4%), más atrás las arvejas secas (11,3%) y por último las lentejas (5%).

Gráfico 13.2: Distribución mundial de producción de legumbres. Año 2011

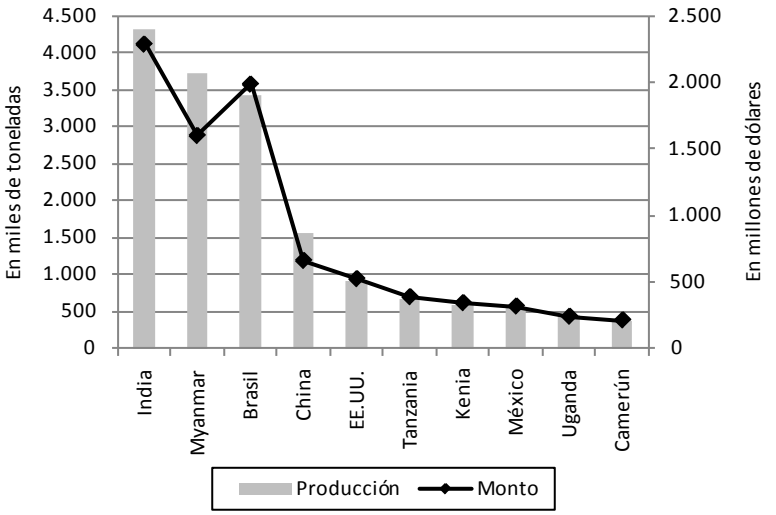


	Producción (Tn)
Porotos secos	23.061.590
Porotos verdes	20.276.577
Arvejas verdes	17.371.178
Garbanzo	11.609.723
Arvejas secas	9.729.673
Lentejas	4.403.850

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Gráfico 13.3 se presentan los principales productores mundiales de porotos secos. A la vanguardia se encuentra India con más de 4 millones (19% del total), seguida por Myanmar con más de 3,5 millones (16% del total) y en tercer lugar Brasil con casi 3,5 millones (15%). Entre los diez países seleccionados explican el 72% de la producción mundial de poroto seco. Un dato que salta a la luz, es que la tonelada producida por Brasil posee un mayor valor, dado que el monto al cual se valúa es superior al de Myanmar. La tonelada de Brasil, a US$579, incluso es la mayor de los diez países considerados.

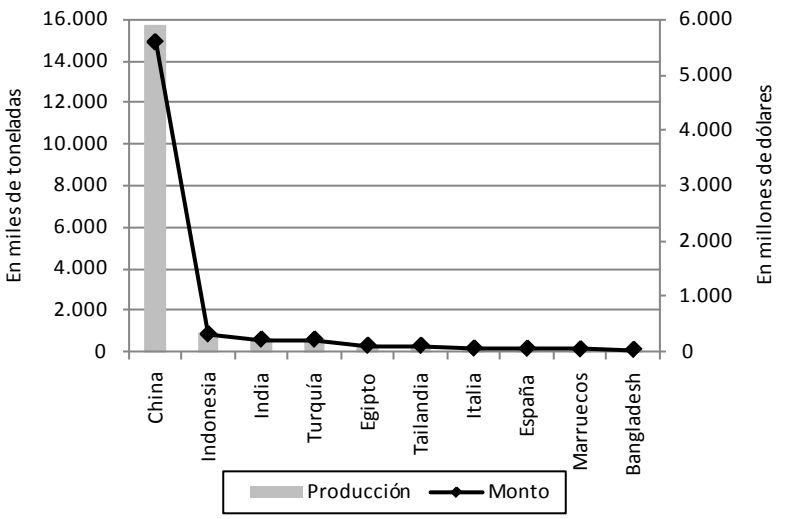
Gráfico 13.3: Principales productores mundiales de porotos secos. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Gráfico 13.4 se destaca el rol protagónico de China como productor de porotos verdes, resultando insignificante la participación del resto de los países. Su producción alcanza casi los 16 millones de toneladas (77% del total), valuada en casi US$6.000 millones, lo que da un valor por tonelada de US$355. Luego le siguen en importancia Indonesia (4% del total), India (3% del total) y Turquía (3% del total) con 0,9, 0,62 y 0,6 millones de toneladas, respectivamente. Entre los diez países seleccionados se explica el 93% de la producción mundial.

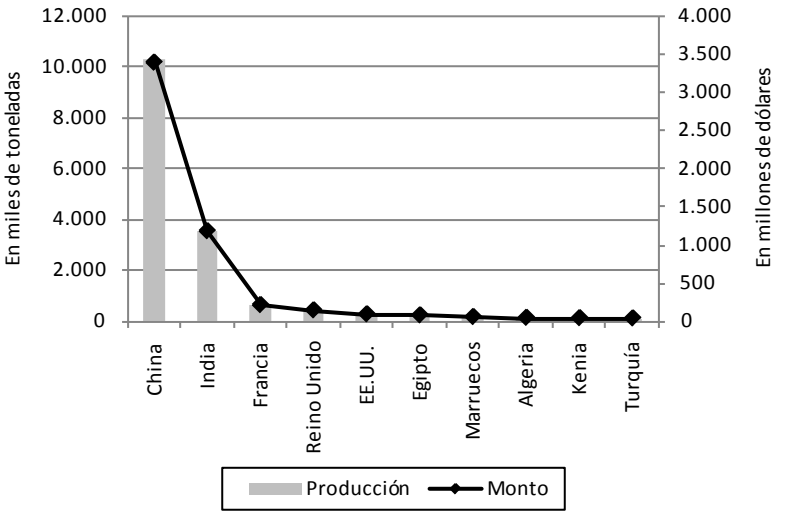
Gráfico 13.4: Principales productores mundiales de porotos verdes. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Gráfico 13.5 se presentan los principales productores mundiales de arvejas verdes. Nuevamente se destaca la participación de China con más de 10 millones de toneladas (59% del total producido), seguida por India con 3,6 millones (21% del total) y Francia 0,6 millones (4%). En total, los diez países son responsables del 92% de la producción.

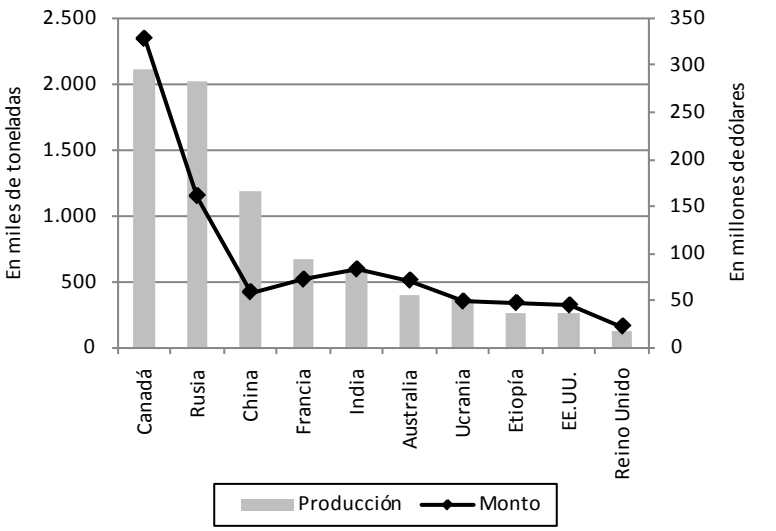
Gráfico 13.5: Principales productores mundiales de arvejas verdes. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Gráfico 13.6 se presentan los principales proveedores de arvejas secas. Aquí sobresalen Canadá y Rusia con alrededor de 2 millones de toneladas (cada país explica alrededor del 22% de la producción mundial), aunque cabe destacar la diferencia en el precio de la tonelada a favor de Canadá, de US$155 contra US$80. Entre los diez países seleccionados, explican el 82% de la producción mundial.

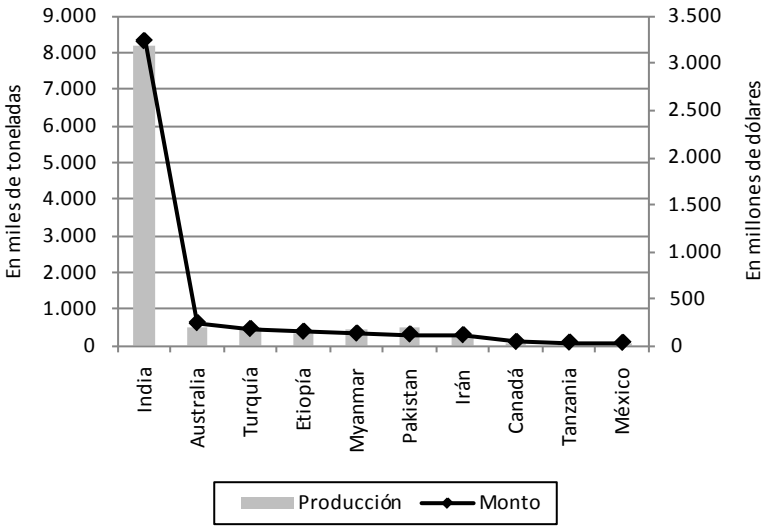
Gráfico 13.6: Principales productores mundiales de arvejas secas. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Gráfico 13.7 se presentan los principales países productores de garbanzo. En primer lugar y sobresaliendo del resto se encuentra India, con más de 8 millones de toneladas (71% del total mundial producido) valuadas en casi US$3.200 millones. Ya muy lejos se encuentran Australia y Turquía en segundo y tercer lugar con 0,5 millones aproximadamente cada país, lo cual representa un 8% conjunto. Entre los diez mayores productores se explican el 95% de la producción mundial de garbanzo.

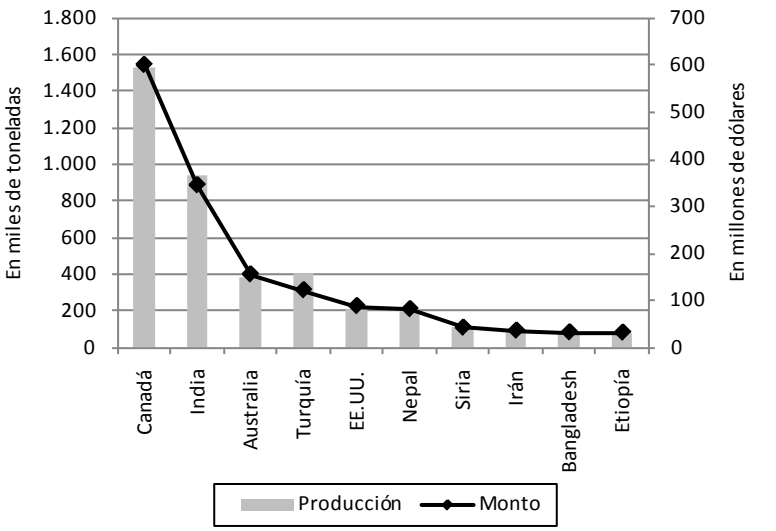
Gráfico 13.7: Principales productores mundiales de garbanzo. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Gráfico 13.8 se muestran los líderes mundiales de la producción de lenteja. El primer lugar está ocupado por Canadá con casi 1,6 millones de toneladas (35% del total cosechado), seguido por India con 900 mil toneladas (21%) y más atrás aparecen Australia y Turquía con un 9% cada uno.

Gráfico 13.8: Principales productores mundiales de lenteja. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

A modo de resumen, en el Cuadro 13.2 se presentan los principales productores según cada cultivo.

Cuadro 13.2: Principales productores según cada grano

	Porotos secos	Porotos verdes	Arvejas verdes	Arvejas secas	Garbanzos	Lentejas
1°	India	China	China	Canadá	India	Canadá
2°	Myanmar	Indonesia	India	Rusia	Australia	India
3°	Brasil	India	Francia	China	Turquía	Australia

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En cuanto al consumo, el grano se destina principalmente a la alimentación humana, como grano seco para la elaboración de harinas o como grano seco remojado para enlatado, aunque también en algunos países es empleado para la alimentación de ganado. A nivel mundial el consumo per cápita se encuentra estabilizado, ubicándose entre 5,74 y 6,12 kilogramo/persona por año.

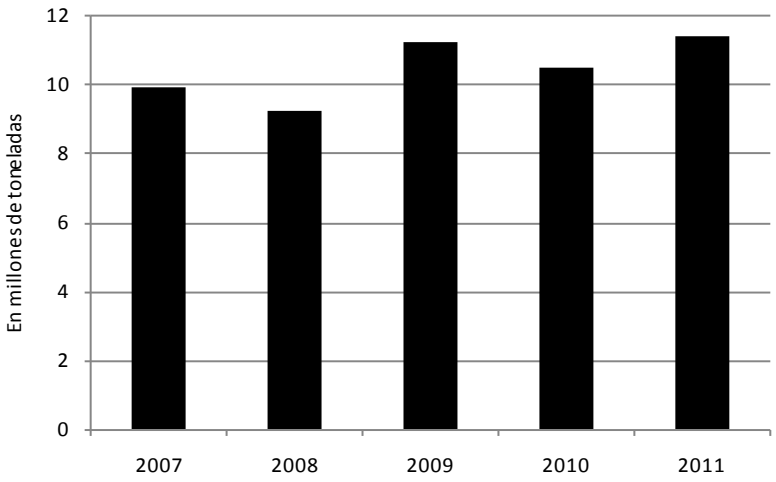
Las proyecciones indican un crecimiento en valores absolutos del 10% hasta el 2020 y del 23% hasta el 2030. India consume el 30% del total de legumbres del mundo, seguido a la distancia por China y Brasil, que consumen un 6% cada uno (Akibode & Maredia, 2011). El Sudeste Asiático es la región donde se estima un mayor aumento por la creciente demanda de países como India, Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka, a los cuales Argentina prácticamente no penetra comercialmente, ni tampoco en muchos otros que son importantes compradores de legumbres por su tamaño y/o dinamismo reciente.

13.4.2 Comercio exterior

En relación al intercambio comercial, cabe mencionar que el 80% del mercado mundial de legumbres se concentra en granos, y sólo el 20% consiste en harinas y/o productos industrializados. En el caso particular de la Argentina, la relación del mercado de legumbres exportadas en granos secos e industrializados es de 90% a 10% (Accoroni, 2011).

En el Gráfico 13.9 se presenta el comercio mundial de arvejas secas y verdes, garbanzo, poroto seco y verde y lentejas. El mismo ha permanecido constante desde 2009, superando apenas las 25 millones de toneladas; para ponerlo en términos relativos, representa apenas un 24% del comercio mundial de maíz y un 18% del de trigo.

Gráfico 13.9: Evolución de importaciones



Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Cuadro 13.3, se muestran desagregadas las importaciones y exportaciones. Se aprecia cómo el bien más importado en 2011 fueron las arvejas secas, participando en promedio con el 36% de las exportaciones; en segundo lugar aparecen los porotos secos con el 32%, luego las lentejas con el 16%; posteriormente aparece el garbanzo con el 10% y los menos tranzados

son los porotos verdes y las arvejas verdes con un 5% y un 2%, respectivamente. En relación a las exportaciones se mantienen las posiciones, aunque se debe aclarar que de 2007 a 2009 los porotos secos eran la legumbre más exportada.

Es interesante destacar que la lenteja es el producto más comerciado en porcentaje de su producción. En promedio para los años considerados, el 44% de la producción mundial fue exportada, seguida por arvejas secas con un 41%; más atrás aparecen los porotos secos con un 18% y el garbanzo con un 10%. Es preciso notar que por un lado las lentejas son las menos consumidas en el mundo, pero las más transadas, lo cual indica que los países consumidores tienen limitaciones para producir; más adelante, además, se podrá comprobar cómo aumentó su valor en relación a los demás cultivos. Otro es el caso de la arveja seca, que casi se consume al mismo nivel que el garbanzo, pero es comercializado cuatro veces más. Esto genera una oportunidad para la apertura de mercados para ese cultivo. Aunque se debe remarcar que las exportaciones de garbanzo han sido las que más han crecido en el período (50%).

Cuadro 13.3: Importaciones y exportaciones mundiales de legumbres. En miles de toneladas

	2007		2008		2009		2010		2011		2011 vs 2007	
	Impo	Expo	Impo	Expo	Impo	Expo	Impo	Expo	Impo	Expo	Impo	Expo
Arvejas secas	3.780	3.640	2.795	3.358	4.033	4.249	3.816	4.482	4.317	4.482	14,2%	23,1%
Porotos secos	3.028	3.829	3.326	4.410	3.672	4.439	3.090	4.127	3.322	4.127	9,7%	7,8%
Lentejas	1.572	1.649	1.340	1.360	1.681	1.807	1.876	1.994	1.918	1.994	22,0%	20,9%
Garbanzo	893	804	997	935	1.141	1.199	1.031	1.188	1.114	1.188	24,7%	47,8%
Porotos verdes	467	365	540	331	494	323	489	361	474	361	1,5%	-1,1%
Arvejas verdes	204	152	229	168	249	220	208	199	242	199	18,6%	30,9%

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Cuadro 13.4 se detallan los principales países importadores y exportadores de arveja seca. Dentro de los importadores sobresale India con casi el 42% del volumen mundial (1,5 millones de toneladas). Es decir, consume aproximadamente el 20% de la producción mundial de arveja, pero sólo produce el 5%. Más atrás aparecen China y Bangladesh con el 11,5% y 8,2% del total importado en el mundo (432.346 y 309.189 toneladas), respectivamente. Si bien China es el tercer productor mundial con alrededor de 1,6 millones de toneladas, Bangladesh tiene una producción ínfima de apenas 12 mil toneladas.

En cuanto a los países exportadores, se destaca Canadá con el 60% el comercio. Cabe destacar que ello indica que la producción canadiense está básicamente orientada al mercado externo. En segundo lugar aparece EE.UU con casi 500 mil toneladas, con un perfil similar al canadiense, y en tercer lugar Francia con un 7,3% de las exportaciones mundiales, pero mostrando en promedio un consumo del 50% de su producción. Argentina se ubica en la octava posición con casi 50 mil toneladas.

Cuadro 13.4: Principales países importadores y exportadores de arveja seca. Promedio 2007-2011

	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES	
	Participación	Volumen (tn)		Participación	Volumen (tn)
India	41,8%	1.564.890	Canadá	60,1%	2.468.212
China	11,5%	432.346	EE.UU.	11,7%	480.791
Bangladesh	8,2%	309.189	Francia	7,3%	299.322
Bélgica	3,2%	120.237	Rusia	4,2%	170.676
Pakistán	2,4%	89.930	Australia	3,9%	160.684
Italia	2,3%	85.863	Ucrania	3,2%	132.831
España	2,0%	75.931	Tanzania	1,4%	57.665
Alemania	1,7%	62.773	Argentina	1,2%	49.396
Noruega	1,6%	58.828	Malawi	0,7%	27.009
EE.UU.	1,3%	48.901	Reino Unido	0,5%	21.517

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Cuadro 13.5 se muestran los principales actores internacionales en cuanto a poroto seco. Del lado de los importadores nuevamente se encuentra India a la vanguardia, con casi el 20% de la importación mundial (639 mil toneladas), lo cual sumado a su propia producción da un consumo de alrededor de 4,2 millones de toneladas. Luego aparecen EE.UU, Brasil, Reino Unido, Japón, México e Italia con importaciones entre las 100 y 160 mil toneladas, participando en promedio cada uno con el 4% mundial.

Del lado de los exportadores, Myanmar y China son los principales proveedores con el 32,1% y 23,4% de las cantidades mundiales. Resalta China, que exporta casi el 66% de su producción. En tercer lugar aparece Argentina exportando casi más de 300 mil toneladas, y contribuyendo con casi el 10% del total.

Cuadro 13.5: Principales países importadores y exportadores de poroto seco. Promedio 2007-2011

	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES	
	Participación	Volumen (tn)		Participación	Volumen (tn)
India	19,5%	639.988	Myanmar	32,1%	1.296.656
EE.UU	4,9%	162.142	China	23,4%	946.520
Brasil	4,9%	161.580	Argentina	9,7%	301.516
Reino Unido	4,0%	132.451	Canadá	7,5%	271.102
Japón	3,6%	119.184	Etiopía	6,7%	84.325
México	3,5%	115.766	EE.UU.	1,8%	74.456
Italia	3,3%	107.942	Reino Unido	1,5%	59.455
Sudáfrica	2,6%	85.039	Kirguistán	1,4%	56.552
Pakistán	2,1%	69.844	Australia	1,4%	55.704
Algeria	1,8%	60.596	Egipto	1,3%	52.190

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Cuadro 13.6 se muestran los mismos resultados pero para el cultivo de garbanzo. Los mayores importadores son India, Pakistán, Bangladesh y Emiratos Árabes, entre todos ellos explican el 50% del total. India además es el mayor productor y consumidor con alrededor de 7 millones de toneladas. Pakistán consume alrededor de 500 mil toneladas, pero ha mostrado una tendencia creciente. Los casos interesantes son Bangladesh y Emiratos Árabes Unidos, que deben importar casi la totalidad de su consumo, aunque los Emiratos Árabes exportan parte de su excedente.

Australia es el mayor exportador de garbanzo del mundo, siendo responsable del 33%. Luego, en una situación particular, aparece India con el 15%. Este país es el máximo importador y productor, pero a su vez, es el segundo exportador. Conocido esto, parecería ser que India es también un intermediario en el comercio de este grano, por lo que resulta interesante conocer los destinos de exportación de ese país, dado que podría obviarse la intermediación por ese país y hacer negocios de manera directa. México y Canadá son otros agentes importantes. Argentina también ostenta una posición de privilegio, alcanzando el décimo lugar entre los mayores exportadores.

Cuadro 13.6: Principales países importadores y exportadores de garbanzo. Promedio 2007-2011

	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES	
	Participación	Volumen (tn)		Participación	Volumen (tn)
India	16,8%	174.158	Australia	33,2%	351.113
Pakistán	16,2%	167.939	India	15,0%	158.878
Bangladesh	11,0%	114.335	México	9,8%	104.095
Emiratos Árabes	6,8%	69.916	Canadá	6,7%	70.893
Algeria	5,4%	56.232	Turquía	5,7%	69.043
España	5,0%	51.878	Myanmar	4,4%	60.196
Reino Unido	3,2%	33.612	Etiopía	3,8%	46.204
Arabia Saudita	2,9%	30.091	Rusia	3,4%	39.819
Jordania	2,7%	28.188	EE.UU.	2,6%	27.636
Irán	2,6%	27.072	Argentina	1,7%	18.325

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Cuadro 13.7 se analiza la lenteja. Las importaciones se encuentran más atomizadas que el resto de las legumbres analizadas, destacándose Turquía, India, Sri Lanka, Bangladesh y Emiratos Árabes Unidos. Del lado de los exportadores, se colocan a la cima los principales productores: Canadá (61%), EE.UU. (9,7%) y Turquía (8,9%). Nuevamente se da un caso de un país que es el principal importador y a su vez figura entre los mayores exportadores.

Cuadro 13.7: Principales países importadores y exportadores de lentejas. Promedio 2007-2011

	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES	
	Participación	Volumen (tn)		Participación	Volumen (tn)
Turquía	10,4%	174.590	Canadá	61,1%	1.072.992
India	9,5%	159.782	EE.UU.	9,7%	171.063
Sri Lanka	7,1%	119.633	Turquía	8,9%	155.295
Bangladesh	6,9%	115.057	Australia	7,2%	125.632
Emiratos Árabes	6,2%	103.588	Siria	4,3%	76.602
Egipto	5,3%	88.544	Emiratos Árabes	2,1%	75.648
Pakistán	4,7%	79.042	China	1,1%	68.197
Algeria	4,4%	73.226			
Colombia	3,9%	65.191			
Irán	3,1%	52.621			

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

En el Cuadro 13.8 se muestra lo relativo a poroto verde. Estos productos son los menos comercializados, como se demostró previamente. España domina las importaciones con más del 40%, mientras que Francia y Holanda son los principales exportadores. Se debe resaltar que los países con mayor intercambio de productos son aquellos más desarrollados.

Cuadro 13.8: Principales países importadores y exportadores de poroto verdes. Promedio 2007-2011

	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES	
	Participación	Volumen		Participación	Volumen
España	41,4%	203.995	Francia	22,9%	78.868
Holanda	19,5%	95.875	Holanda	10,7%	36.941
Bélgica	14,8%	72.704	EE.UU.	8,5%	29.137
Francia	10,3%	50.699	México	7,5%	25.796
EE.UU.	9,8%	48.130	España	5,9%	20.489
Reino Unido	7,1%	34.971	Kenia	5,8%	19.964
Canadá	5,6%	27.637	Bélgica	4,4%	15.272
Singapur	5,4%	26.398	Malasia	2,7%	9.308
Alemania	4,3%	21.065	Alemania	2,6%	9.012
Italia	3,2%	15.770	Guatemala	2,1%	7.342

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

Con relación a la arveja verde, lo cual se expone en el Cuadro 13.9, ocurre una situación cercana a la comentada previamente. Los principales importadores son países desarrollados, con Bélgica a la cabeza con un 33,7%, seguido por EE.UU. con un 14,8%; desde el lado de las exportaciones, Guatemala, Francia y China cobran notoriedad como principales exportadores.

Cuadro 13.9: Principales países importadores y exportadores de arveja verde. Promedio 2007-2011

	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES	
	Participación	Volumen		Participación	Volumen
Bélgica	33,7%	76.300	Guatemala	17,4%	78.868
EE.UU.	14,8%	33.428	Francia	15,1%	36.941
Reino Unido	5,5%	12.478	China	9,3%	29.137
Canadá	4,9%	11.190	Holanda	7,8%	25.796
Holanda	4,4%	9.923	México	5,3%	20.489
Indonesia	3,6%	8.046	Bélgica	4,3%	19.964
Francia	2,8%	6.343	EE.UU.	4,1%	15.272
Alemania	2,2%	4.905	Alemania	3,7%	9.308
China	1,5%	3.334	Egipto	2,4%	9.012
Tailandia	1,3%	2.956	Kenia	2,0%	7.342

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

13.5 Mercado Nacional: producción, consumo y comercio exterior

13.5.1 Producción

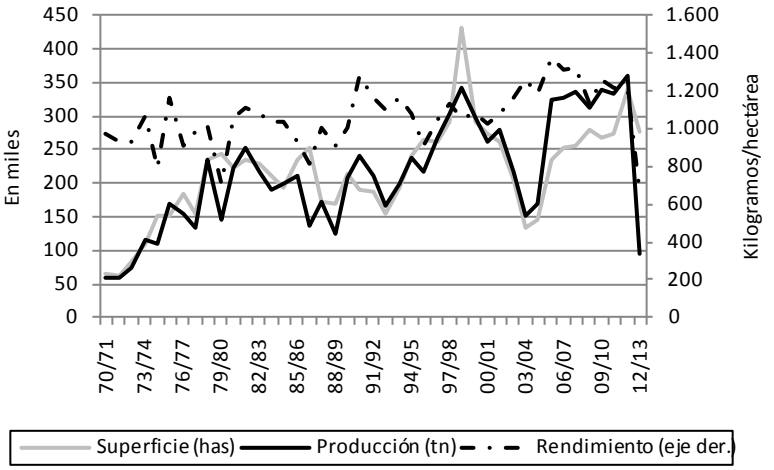
Al analizar las estadísticas sobre legumbres en Argentina se encuentra una gran deficiencia. Sólo el poroto muestra una sistematización de información, dado que es la legumbre de mayor siembra y es un producto de relevancia para algunas provincias argentinas, pero para el resto, la información no es la mejor, y por ende es un punto a mejorar dentro de la cadena.

Como se comentó en el párrafo anterior, en la Argentina la legumbre más cultivada es el **poroto**. Esta actividad agrícola tiene un fuerte carácter regional, siendo el Noreste Argentino (NOA) la zona productora por excelencia, destacándose Salta, que concentra más de las dos terceras partes de la superficie total. En las últimas cinco campañas la superficie cultivada se encontró en un rango de entre 269 mil y 338 mil hectáreas, aunque se llegaron a cultivar 430 mil hectáreas en Argentina. Por su parte, la producción se movió en rangos de 361 y 96 mil toneladas.

En cuanto a las variedades implantadas, el 85% se reparte en partes iguales entre poroto alubia (blanco) y poroto negro. El resto corresponde a porotos de color, resaltando el poroto colorado que concentra un 5% del área total, mientras que el pallar lo hizo con sólo un 0,2%. Otras variedades que también han sido sembradas son Cranberry, Dark y Light Red Kidney, Great Northern, Carioca, Canela, Bayo, Regina y Adzuki. En el Gráfico 13.10 se presenta la evolución de la siembra y producción de porotos a nivel nacional. El gráfico muestra un comportamiento ascendente desde la década del ’70, aunque con períodos de contracciones en la expansión de la superficie. La producción sigue una tendencia similar. En cuanto a los rendimientos, han permanecido en cierto grado estables, con un pico de 1.274 kg/ha en la campaña 1991/92, que sólo pudo ser superado en 2005/06 y en los últimos veintitrés años sólo fue superado en tres oportunidades.

En las últimas cinco campañas, Salta concentró el 73% del área sembrada (casi 210 mil hectáreas), generando una producción promedio de alrededor de 205 mil toneladas (71% de la producción), seguida por Santiago del Estero con el 11,7% (35 mil hectáreas y 35 mil toneladas producidas -15% de la producción-); en tercer lugar aparece Jujuy con un 10% (28 mil hectáreas y 30 mil toneladas producidas -10,4% de la producción-); en cuarto Tucumán con casi 4% (11 mil hectáreas y 12 mil toneladas producidas -4% de la producción-), y en quinta posición Catamarca con un 1,7% (4 mil hectáreas y 6,7 mil toneladas producidas -2,3% de la producción-). También se produce algo de poroto en Córdoba, pero no es de importancia aún.

Gráfico 13.10: Evolución de la siembra y producción de poroto



Fuente: IIE sobre la base de Minagri.

En relación a la campaña 2012-13 se aprecia que la misma fue pésima. De las 277 mil hectáreas sembradas, sólo se pudo recolectar el 52%, siendo que el promedio de los últimos cinco años era del 98%. Esto se debió a la crisis hídrica de las principales provincias productoras, especialmente Salta.

Una característica singular del mercado de porotos es la escasa información que se tiene sobre la cotización del producto. No existe en el país una plaza donde se informe el precio en forma sistemática y permanente o un mercado de futuros institucionalizado. Cabe señalar que Argentina, en este contexto y por estar a contra estación, a pesar del modesto volumen de producción y exportación, es formadora de precio de poroto alubia a nivel mundial y de poroto negro en el Mercosur.

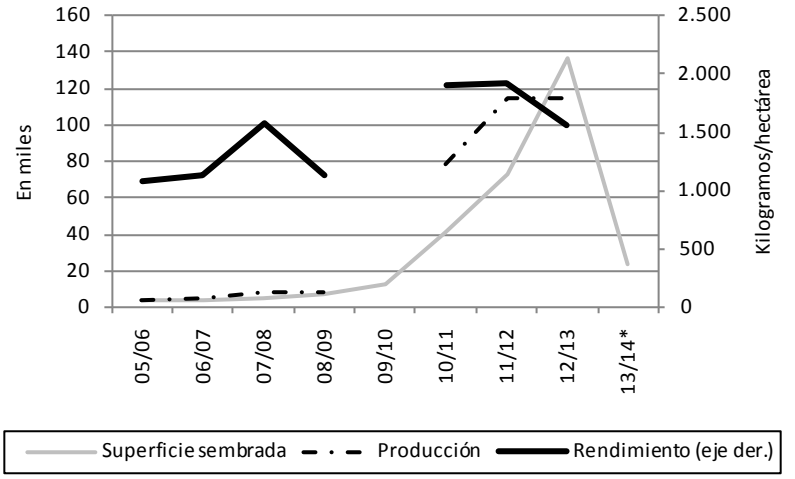
El segundo lugar en importancia en cuanto a superficie cultivada y volumen de producción está actualmente disputado entre la arveja y el garbanzo. Se debe notar que estos cultivos tomaron notoriedad por la imposibilidad de comercializar el trigo, por lo cual presentan datos muy volátiles.

En cuanto al **garbanzo**, el área sembrada de las últimas cinco campañas varía entre 13 y 137 mil hectáreas, según se aprecia en el Gráfico 13.11. Hay que notar que en el año 2006 la superficie sembrada con garbanzo era de sólo 3.900 hectáreas, lo cual marca un notable crecimiento. Esta gran amplitud se debe a una cuestión de incentivos, dado que por un lado el cultivo de mayor difusión en invierno, el trigo, presentó distorsiones para su comercialización desde el año 2006, posicionando al garbanzo como una alternativa; y por otro, la rentabilidad del garbanzo era vista como una excelente oportunidad. Además requiere poco agua y aporta nitrógeno al suelo. En cuanto a la producción, la misma acompañó la expansión de la superficie, pasando de 4.215 toneladas en 2006 a casi 115 para 2011 y 2012.

Sin embargo, la sequía, enfermedades fúngicas, y los problemas de calidad y/o calibre de un tercio de la producción para ser comercializada, en el último año afectaron gravemente esas expectativas de ganancias, y frente a una escasez de trigo en el mercado que generó un alza de precios, la superficie estimada para la próxima campaña descendió profundamente hasta superar apenas las 20 mil hectáreas.

Las principales provincias productoras son Córdoba, Tucumán, Santiago del Estero, Salta y Catamarca, aunque en los últimos años se han incorporado algunas zonas de la Pampa Húmeda. Se debe destacar que la producción de alta calidad se obtiene en ambientes semiáridos.

Gráfico 13.11: Evolución de la siembra y producción de garbanzo



Fuente: IIE sobre la base de CLERA y Minagri.
Nota: *estimado

Se siembran dos tipos de garbanzos en Argentina, el blanco lechoso y el mexicano. Los primeros son de granos más grandes, de tamaño parejo y con tegumento[23] de coloración más clara. Este garbanzo es el de mayor demanda internacional. Dentro del segundo tipo, se conocen dos cultivares muy difundidos, el mexicano y el saúco. Este tipo de garbanzo presenta una mayor rusticidad, el grano es de calibre medio a grande y el tegumento es de color crema[24].

En cuanto a la **arveja,** la misma es un cultivo que tiene su mejor desarrollo productivo en el sudeste de Santa Fe y noreste de Buenos Aires. Es una especie que, comparada con los otros cultivos invernales, resulta más económica en términos del costo de fertilización, dado que la mayoría del nitrógeno lo obtiene vía fijación biológica.

Este producto, por tratarse de una alternativa a los cereales de invierno, con un menor consumo de agua que el trigo[25] y alta fijación de nitrógeno[26], se ha ido expandiendo y posee grandes expectativas de desarrollo, tanto por su rentabilidad como por los beneficios de ser antecesor de los cultivos de verano. Sin embargo, el país no desarrolló todo su potencial, dado que produce y exporta principalmente arveja verde de cultivares sembrados con tamaño de semilla mediano a chico.

La zona productora se expandió en los últimos años, motorizada primeramente por las restricciones a la comercialización de trigo y luego por los retornos interesantes. Aún así, la información sigue siendo escueta y deficiente. Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, el área sembrada en la campaña 2012/13 fue de 16.900 hectáreas, las cuales generaron una producción de 70.000 toneladas. Sin embargo, si se toma el informe del INTA (Prieto, 2013) se estima que la producción fue de 150 mil toneladas en 2012, lo cual muestra un crecimiento del cultivo de la arveja en el país "significativo" si se tiene en cuenta que, en la última década, se duplicó su producción. De acuerdo con las estimaciones del INTA, se espera en la campaña 2013/14 una producción de entre 200 y 250 mil toneladas, un 67% más que la del año pasado; el MAGyP, sin embargo, estimó alrededor de 71 mil toneladas.

Por último aparece el cultivo menos producido de los estudiados: la **lenteja**. La producción y comercialización del mismo abastecía el mercado interno y quedaba un remanente para el comercio

[23] Tejido que cubre ciertos órganos de las plantas, en especial los óvulos y las semillas.

[24] Los estándares del gramaje van desde grande de 40 a 50 granos cada 100 gramos; medianos de 50 a 70 granos cada 100 gramos y chico de 70 a 100 granos cada 100 gramos.

[25] Consume entre 250 y 300 milímetros de agua útil, con una eficiencia de uso de alrededor de 10 a 12 kilos de grano por milímetro de agua. Por lo que deja en el perfil del suelo un remanente estratégico para los cultivos de verano posteriores (Prieto, 2013).

[26] Se destaca su alta capacidad de fijación biológica de Nitrógeno del 50% con aportes de hasta 185 kilos por hectárea (Prieto, 2013).

externo que en el año 2000 fue de aproximadamente 1.500 toneladas. Sin embargo, se ha verificado un crecimiento considerable del comercio internacional, ya que el volumen exportado se más que quintuplicó hacia 2012, pasando de 2.200 a 8.400 toneladas[27], en línea con el crecimiento del mercado mundial. La zona de producción tradicional en Argentina se halla ubicada en el sur de la provincia de Santa Fe y en el norte de la provincia de Buenos Aires, donde el cultivo se realiza en forma extensiva, de secano y durante el invierno. En la actualidad, la principal provincia productora de lentejas es Santa Fe con el 99 % de la superficie total nacional. El 1% restante corresponde a las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Sin embargo, Las condiciones agroclimáticas de las provincias del NOA, principalmente Salta y Jujuy, permitirían obtener un producto de mejor calidad y sanidad que el de la región tradicional, por lo que podrían constituirse en una zona de importante producción. Actualmente la superficie cultivada en esa región es mínima, y el escaso volumen obtenido se destina al autoconsumo, careciendo de valor estadístico.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en la campaña 2007/2008 el país destinó a la lenteja una superficie cultivada de 15.110 hectáreas que produjeron 19.610 toneladas de granos, lo que arroja un rinde promedio de 1.298 kilogramos por hectárea. Para la campaña 2013/14 se sembraron 11.750 hectáreas, pero solo se obtuvieron 4.580 toneladas, lo que da un rendimiento de 390 kilogramos por hectárea[28].

Los procesos industriales que sufren las lentejas se pueden clasificar en primarios y secundarios. Entre los primarios figura el fraccionamiento en bolsas de polietileno de 500 y 1000 gramos. Los secundarios incluyen el enlatado, en un 70% consistente en lentejas secas remojadas y envasadas en latas que tienen un peso neto de 350-380 gramos y un peso escurrido de entre 203 y 210 gramos. La producción se comercializa a través de cooperativas, acopiadores y comerciantes de legumbres que operan en las principales áreas productoras (Barreiro, 2008).

En relación a la campaña 2013/14, la Cámara de Legumbres de la República Argentina, ha declarado que sin lugar a dudas fue la peor campaña vivida alguna vez por el poroto (extensivo al resto de las legumbres) de origen argentino.

En conclusión, Argentina ha producido en promedio por año alrededor de 500.000-550.000 toneladas de legumbres, aunque se debe destacar la falta de información por un lado, y por el otro, la gran volatilidad de las hectáreas sembradas consecuencia principalmente de canales comerciales pocos desarrollados en relación a los cultivos tradicionales. Pero lo que si debe quedar en claro, es el gran potencial del país para del desarrollo de este tipo de cultivos.

13.5.2 Consumo

En Argentina el consumo per cápita de legumbres es bastante bajo respecto al de otros países. En el caso de los porotos, el 95-98% de la producción de cada campaña se destina al mercado externo, mientras que ingresa al país un 0,1- 0,15% de porotos, excluyendo lo que se adquiere para encarar la siembra. Con estos datos, y mediante una simulación respecto al total producido en cada campaña, se calculó el consumo per cápita promedio de porotos en Argentina para el período 2002- 2008. La cifra arroja un consumo por habitante y por año de 140 gramos.

Para estimar el consumo interno de lentejas se procedió a establecer su consumo aparente, restando a la producción el volumen exportado y sumándole las importaciones (sin tener en cuenta lo adquirido como semilla). Basado en este cálculo, durante el período 2005 - 2007 el consumo per cápita promedio fue de 410 gramos/habitante/año. Las importaciones de lentejas varían cada campaña. A diferencia de lo que sucede con los porotos, en promedio el volumen importado supera al de aquella especie, por lo que en el caso de las lentejas, la balanza comercial del país es deficitaria.

Las arvejas secas poseen una balanza comercial superavitaria para Argentina. Su consumo interno per cápita resulta difícil de calcular con la información estadística disponible, pero se estima en alrededor de 100 gramos/habitante/año.

[27] Aunque en el año 2011 las exportaciones llegaron a 13.000 toneladas.

[28] Este rendimiento está subestimado porque en las estadísticas no figuran las hectáreas cosechadas, por lo que debido al mal año es factible que el área haya sido inferior a la declarada en la siembra.

Por último, de las cuatro legumbres con datos relevados sobre su producción, el garbanzo es la de menor consumo entre los argentinos: se halla en torno de los 50 gramos/habitante/año.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el consumo total de legumbres secas sería de 700 gramos anuales per cápita, las que se dividen en un 59% de lentejas, 20% de porotos, 14% de arvejas y 7% garbanzo (Lezcano, 2009). A partir de estos valores, se estima un consumo interno anual de casi 28.000 toneladas, lo cual representa entre el 5-5,5% de la producción total del país, lo cual posibilita colocar más del 95% de la producción en los mercados externos (un potencial de entre 425 y 475 mil toneladas).

El consumo interno tiene una marcada estacionalidad. Durante el invierno el mismo aumenta, mientras que en otra época del año la demanda es mínima, limitándose a formar parte de ensaladas frías y de comidas étnicas de las colectividades árabes que se encuentran en nuestro país. También existe otro destino que reviste cierta importancia como es el consumo de harina de garbanzo para la elaboración de fainá.

13.5.3 Comercio exterior

Argentina exportó en 2012 un volumen de 567 mil toneladas de legumbres por un valor estimado de casi US$500 millones, lo que da un valor por tonelada de US$865, según se indica en el Cuadro 13.10. Esto representó un incremento del 19% en ambas variables en relación a 2011. Claramente el valor se destaca por sobre las cotizaciones de los cultivos tradicionales como la soja, que promedió en 2012 US$561 la tonelada.

Además, dentro de las legumbres exportadas se destacan el poroto alubia con el 26,4% del total exportado, y el negro con el 21,4%. Si además se agregan las otras variedades, la exportación de poroto participa con el 57% del total. Se debe destacar que tanto el poroto colorado como el cranberry son los que presentan mejores cotizaciones en el mercado con US$1.190 y US$1.252 la tonelada, respectivamente. Aunque participan un 3,1% del volumen cada uno y con el 4,4% y 4,7%. De todas maneras, la tipología de mayor exportación (alubia) muestra una cotización cercana a las previas, de US$1.159 la tonelada, y por ende participa con un 35,3% en valor exportado.

Luego sigue en importancia la arveja, con un 23,2% del volumen exportado contra un 16,2% del garbanzo, aunque en el peso sobre el monto exportado el garbanzo contribuye con un 18,3% frente a un 9,5% de la arveja. Esto se debe a que el precio de la tonelada exportada de garbanzo fue de US$975 y el de la arveja de US$355.

Por último, se encuentra la lenteja, que participa en el 1,5% del volumen exportado y 1,2% en el monto. Su cotización en 2012 fue de US$689, un 29% por debajo de la de 2011 que alcanzó los US$964.

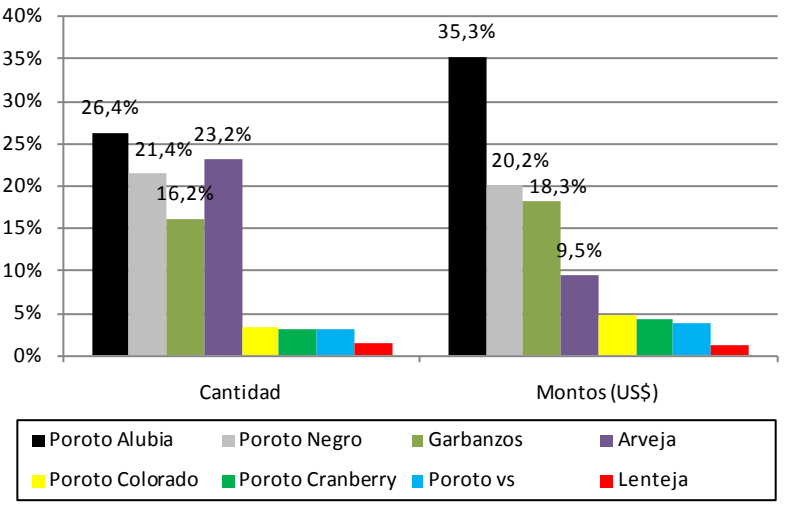
Cuadro 13.10: Exportación argentina de legumbres

	2011			2012			Var % 2012 vs 2011		
	Tn	'000 U$S	U$S/Tn	Tn	'000 U$S	U$S/Tn	Tn	'000 U$S	U$S/Tn
Legumbres	477.453	414.329	868	567.920	491.365	865	19%	19%	0%
Poroto Alubia	156.889	164.745	1.050	149.704	173.528	1.159	-5%	5%	10%
Poroto Negro	111.368	79.487	714	121.681	99.195	815	9%	25%	14%
Garbanzos	47.332	48.204	1.018	92.167	89.893	975	95%	86%	-4%
Arveja	81.822	35.440	433	131.674	46.707	355	61%	32%	-18%
Poroto Colorado	22.947	26.134	1.139	19.426	23.111	1.190	-15%	-12%	4%
Poroto Cranberry	16.505	20.775	1.259	17.335	21.696	1.252	5%	4%	-1%
Poroto varios	13.759	12.413	902	17.419	18.718	1.075	27%	51%	19%
Lenteja	13.649	13.154	964	8.430	5.812	689	-38%	-56%	-29%

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

En el Gráfico 13.12 se muestra la participación en las cantidades y los montos exportados según cada uno de los cultivos.

Gráfico 13.12: Participación de legumbres en cantidades y montos exportados



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

En el Gráfico 13.13 se muestran los principales destinos para cada grano. En el poroto alubia, Argelia es el mayor comprador, seguido por España e Italia. También aparecen Brasil y Turquía como importadores. Entre estos cinco países explican el 86,3% de las compras. En la variedad negra se destaca Brasil, que importa casi un 80% de la producción nacional. Si también se contabiliza México y Venezuela, representan casi el 95% de las compras.

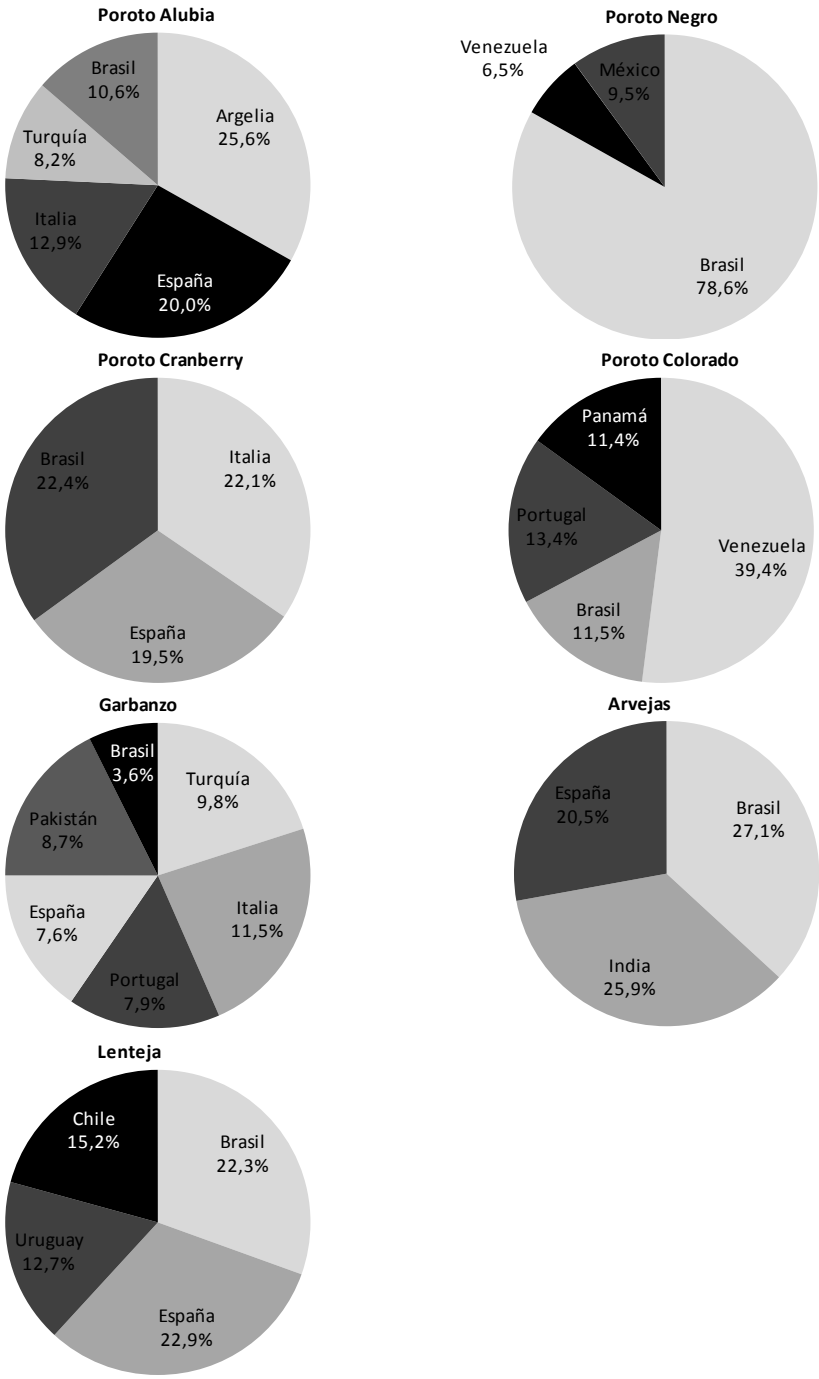
Por el lado del colorado, Venezuela importa el 40%, y junto a Portugal, Brasil y Panamá representan casi el 76% del volumen. Y dentro de los porotos, en su tipo cranberry, Brasil, Italia y España son los mayores consumidores de la producción argentina. En el mercado mundial del poroto, como se comentó en la sección 13.4.3, Argentina juega un rol destacado y en 2011 fue responsable del 10,7% del comercio mundial.

En cuanto al garbanzo, las compras se encuentran polarizadas, siendo los mayores compradores Italia, Turquía, Pakistán, Portugal, España y Brasil, en ese orden. Entre los seis países aglutinan casi el 50% de las exportaciones argentinas. En el 2011 Argentina se quedó con el 5,8% del comercio mundial de garbanzo, siendo que los años previos no superaba el 1,6% y en 2007 era del 0,6%.

En el caso de las arvejas, Brasil, India y España son responsables del 73,5% de las exportaciones nacionales. También la participación argentina en el mercado mundial ha ido creciendo, pasando del 1% en 2007 al 1,6% en 2011. Por una cuestión cultural, en el país sólo se produce y exporta arveja verde, de cultivares sembrados con tamaño de semilla mediano a chico con destino a Brasil, España, India y Turquía. “Para afianzar nuestro protagonismo en el mundo, será necesario ofrecer más variedades, principalmente las más demandadas, como lo son las de cotiledones amarillos” (Prieto, 2013).

Finalmente, la legumbre menos exportada –la lenteja- muestra cuatro grandes compradores: Brasil, España, Chile y Uruguay, representando entre los cuatro un 73,1% del total. Se está creciendo en el comercio internacional de lentejas, pero su peso aún no supera el 1%.

Gráfico 13.13: Destino de las exportaciones argentinas



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

En el Cuadro 13.11 se muestran casi la totalidad de los mercados compradores de legumbres argentinas, con el objetivo de presentar países en los cuales existe potencial pero aún no se está trabajando en profundizar la relación con ellos. Se ha clasificado a los países según el grado de participación en la compra en "alta", aquellos países que compran más del 20% del total; "media", adquieren entre un 10-20%; y "baja", tienen una participación inferior al 10%.

Cuadro 13.11: Países con participación alta, media y baja en el comercio de legumbres. Año 2012

Poroto Alubia	Poroto Negro	Garbanzos	Arveja	Poroto Colorado	Poroto Cranberry	Poroto varios	Lenteja
Argelia	Brasil	Turquía	Brasil	Venezuela	Italia	India	Brasil
España	Venezuela	Italia	India	Brasil	España	España	España
Italia	México	Portugal	España	Portugal	Brasil	Turquía	Uruguay
Turquía	Cuba	España	Italia	Panamá	Croacia	Italia	Chile
Brasil		Pakistán	Sudáfrica	Honduras	Turquía	Colombia	Venezuela
Portugal		Brasil	Senegal	EE.UU.	EE.UU.	Emiratos Árabes	Argelia
Francia		Colombia	Egipto	Italia	Bosnia Herzegovina	Chile	Portugal
Israel		Israel	Rusia	Colombia	Portugal	Portugal	Colombia
Venezuela		Jordania	Emiratos Árabes	Jamaica	Sudáfrica	Panamá	Mauritania
Bélgica		Chile	Colombia	España	Pakistán	Venezuela	Italia
Grecia		India	Filipinas	Emiratos Árabes	Francia	Grecia	Bulgaria
Bulgaria		Perú		Perú	Argelia	Argelia	Turquía
Rumania		Egipto		Francia		Japón	Marruecos
Croacia		Líbano		Cuba		EE.UU.	
		Argelia		Canadá		Gran Bretaña	
		Gran Bretaña				Holanda	
		Emiratos Árabes				Bulgaria	
		Venezuela				Sudáfrica	
		Túnez				Uruguay	
		Arabia Saudita				Israel	
		Cuba				Brasil	
		Bélgica				Taiwán	
		Holanda					
		Uruguay					
		Trinidad y Tobago					
		Grecia					

Nota: Los países pintados en color verde indican una alta participación, los amarillos una participación media y los celestes una baja participación.

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

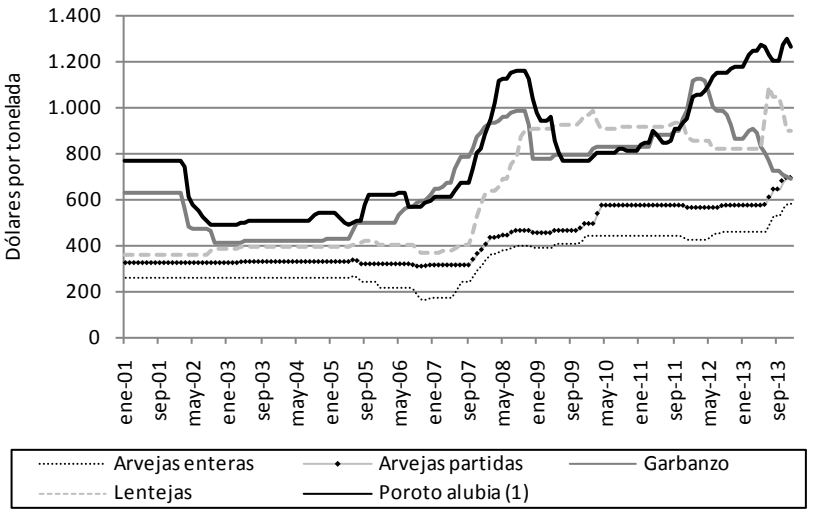
Se debe destacar que las exportaciones de legumbres industrializadas (preparadas en conservas) solo representaron el 0,4% del total. Esta oportunidad de negocio con mayor valor agregado no es considerado para su explotación, debido a que el producto posee un bajo grado de comercialización por la incidencia del costo del flete (el producto y volumen tiene un valor muy económico en relación al costo de traslado).

Una alternativa para entrar en los segmentos de mayor valor agregado tiene que ver con la diferenciación de los productos. Esto implica aumentar la calidad, mejorar los packaging, generar estrategias de marketing que posicionen el producto por sobre el de otros países. Aunque aún Argentina esté lejos de ese status, es a lo que debe apuntar en determinados segmentos.

13.5.4 Precios

En el Gráfico 13.14 se presenta los precios FOB Puertos Argentinos de las diferentes legumbres bajo estudio. Se aprecia cómo todos los precios tuvieron un andar positivo desde mediados de 2006 en adelante, aunque en algunos años presentaron oscilaciones vinculadas al propio ciclo de precios relacionado con la marcha de la economía.

Gráfico 13.14: Precios FOB Puertos Argentinos de legumbres



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En el Cuadro 13.12 se muestran los precios máximos, la tasa de crecimiento desde 2001 y la tasa de crecimiento promedio anual. La legumbre que más aumentó fue la lenteja con un 156%, seguida por la arveja entera y partida, el poroto alubia y el garbanzo. En relación a estos últimos dos es menester mencionar, tal como se puede apreciar en el gráfico precedente, que desde 2002 hasta 2005 experimentaron una baja en los precios notoria de hasta un 34%, baja que no se dio en los otros cultivos. En caso de corregir la tendencia por ese movimiento, el crecimiento hubiera sido de 69% y 168% para el garbanzo y el poroto, respectivamente.

Cuadro 13.12: Precios máximos y tasas de crecimiento. Período 2001-2013

	Arvejas enteras	Arvejas partidas	Garbanzo	Lentejas	Poroto alubia (1)
2010	440	564	827	**929**	803
2012	446	574	**1.016**	837	1.121
2013	**504**	**624**	795	920	**1.242**
Crecimiento período	93,7%	89,0%	26,2%	155,6%	61,3%
Crecimiento promedio anual	5,2%	5,0%	1,8%	7,5%	3,7%

Nota: En letra resaltada con negrita aparecen los precios máximos del período para cada legumbre.
Poroto alubia de 190 granos por cada 100 gramos.
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Cabe señalar que el precio de las arvejas congeladas duplica al de las arvejas enlatadas y, a su vez, triplica al de las harinas de legumbres y arvejas secas. Estos productos, si bien son de alta calidad y precio, implican un alto costo de mano de obra, flete y almacenamiento que no puede ser trasladado al precio en las actuales circunstancias. Esta situación conspira con la posibilidad de ampliar el negocio con mayor agregado de valor, razón por lo cual el volumen de exportación a los principales países de destino es a granel (Dirección de Mercados Agrícolas, 2013).

13.6 Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y propuestas

Sobre la base de las estadísticas analizadas, es preciso agregar nociones cualitativas que arrojen un poco de luz sobre los números duros. A nivel general quedó demostrado que Argentina tiene un potencial productivo aún no alcanzado. Reflejo de ello es la volatilidad de la superficie implantada y el escaso desarrollo de los canales de comercialización. Esta sentencia significa que muchos productores ven esos cultivos como de "oportunidad" o "momentáneos" sin realmente considerarlos como parte de su planteo productivo.

Por ejemplo, el garbanzo se convirtió en una opción dentro de los cultivos de invierno muy interesante y fue ganando terreno dentro de la rotación agrícola en el centro- norte del país, pero con la reversión del precio del trigo y fruto de los malos resultados del año anterior, la superficie sembrada estimada para la campaña 2013/14 fue de un poco más de 20 mil hectáreas, reduciéndose en casi 100 mil desde la campaña anterior. De todos modos, se debe resaltar que el garbanzo tiene un 2,5 % de derecho de exportación y un reintegro del 4,05%, lo que lo convierte a este cultivo en una muy aconsejable alternativa.

Fortalezas

Condiciones agroecológicas para expandir su producción en zonas tradicionales y nuevas áreas productivas a desarrollar.

Productores acostumbrados a invertir sus excedentes en el sector y a arriesgarse para la incorporación de nuevas alternativas productivas, así como de nuevos procesos o tecnologías. Actualmente ya se cuenta con desarrollos productivos importantes, lo cual haría más fácil la introducción de un plan estratégico para el sector.

Además, Argentina posee instituciones de investigación prestigiosas como el INTA o las Universidades Nacionales, lo cual favorece las innovaciones tecnológicas.

Debilidades

Es posible detallar una serie de dificultades que conspiran contra el desarrollo del sector: a) Falta de información pública (de productos, precios, destinos, etc.); b) Exceso de burocratización de los trámites de exportación; c) Retrasos en los reintegros y en la devolución de saldos de IVA; d) Insuficiente presupuesto a la investigación en genética; e) Déficits en materia de infraestructura de transporte; f) Uso extendido de la "bolsa blanca"(reutilización de semillas, desincentiva inversión en investigación e innovación); g)Informalidad (competencia desleal); h) Falta de cooperación entre los actores.

Cualquier plan de promoción para el desarrollo de estos cultivos debe atacar estas falencias de manera directa.

Otra flaqueza es que los operadores de los productores, elaboradores, exportadores y/o acopiadores de legumbres de Argentina no suelen operar comercialmente con los mayores compradores de legumbres a nivel mundial.

Por otra parte, Argentina hoy no se encuentra diversificada en lo que hace a las variedades implantadas. Por ejemplo, Argentina actualmente concentra la oferta en pocas variedades de poroto (alubia y negro) y se pierde oportunidades en los mercados que demandan poroto de color (Cranberry, Dark y Red Light, Red Kidney, entre otros). Lo mismo ocurre con el garbanzo,

en donde la oferta local corresponde al tipo Kabuli consumido por Occidente, pero al desarrollar la variedad Desi se podría ingresar al mayor mercado del mundo, la India.

Oportunidades

Grobocopatel en la Primera Jornada Técnica sobre Legumbres (2013) sostuvo que "el creciente cultivo de legumbres en la Argentina, no era una respuesta defensiva frente a problemas en la comercialización de otros granos, sino que en su visión obedecía a un cambio de paradigma en los flujos del comercio global: con carnes y soja –dijo- alimentamos a la población no vegetariana, pero la población vegetariana se alimenta con legumbres". Citó el caso de un país como la India: "el 42 % de la población es vegetariana, el 40% parcialmente vegetariana porque consume huevo y, a veces, pescado; y el 20 % restante come carne. Esto es así no por restricciones económicas sino por una cuestión cultural profunda. En culturas vinculadas con la India, hay un mayor consumo de legumbres, también". Es decir, Grobocopatel propone un incremento en la demanda orientada a lo que podría denominarse nuevos hábitos alimentarios, además del crecimiento dado por el aumento poblacional en los países consumidores.

Además, indicó que "según los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud, la población de India tendría que consumir entre tres y cuatro veces más proteínas per cápita y que era un objetivo central de la política del gobierno de la India que la gente coma más proteína. En un plazo de diez a quince años, ese país deberá importar unas veinte millones de toneladas más de legumbres, que tendrán que surgir de lugares fuera de su territorio".

Pero no sólo el crecimiento está pactado para India, sino que se estima que el consumo mundial de garbanzo seguirá creciendo también en Pakistán y en el Medio Oriente.

Por otro lado, Grobocopatel plantea la interrogante de "ver quiénes pueden ofrecer esa cantidad de legumbres. Se habló de Canadá o Australia, dos grandes países que están relacionados con la India, que ya la están abasteciendo pero los dos países, por distintos motivos, tienen sus restricciones para crecer en el tamaño que se requiere para abastecer a esas veinte millones de toneladas más. Además ni a Canadá, ni Australia, ni a la misma India le conviene tener un solo proveedor. Van a estar siempre tratando de diversificar los proveedores y aquí comienza a participar Latinoamérica, y esta parte de Argentina, Uruguay y quizás Brasil, van a estar necesariamente abasteciendo parte de esas veinte millones de toneladas más de legumbres que en los próximos diez años que necesitará la India".

Amenazas

La principal amenaza es que no sólo el mercado interno es pequeño (alrededor de 28.000 toneladas de consumo al año), sino que además el mercado externo también es acotado, representando apenas un 24% del comercio mundial de maíz y un 18% del de trigo.

Además, son productos llamados "especialities" justamente porque cada tipología posee sus propias características, lo cual los diferencian de los commodities. Esta particularidad, que si bien se refleja en el precio, puede llevar a que ciertos desconocimientos de los aspectos de las culturas de los países consumidores puedan arruinar negocios de la noche a la mañana.

Propuestas

Pese al desarrollo que tiene la producción de commodities agrícolas en el país, es importante ampliar sus alcances y plantear nuevos objetivos que permitan obtener mayores ingresos a todos los eslabones de la cadena de producción. Por eso, una primera propuesta consiste en hacer un mejor uso del recurso suelo persiguiendo la diversificación productiva, y que en lo posible se acomode a los requerimientos cambiantes del consumidor, es decir, una **agricultura orientada al consumo**. Por ejemplo, la oferta local de poroto está concentrada en pocas variedades (básicamente alubia y negro), en consecuencia se desatienden otras oportunidades de mercados que de-

mandan poroto de color, (Cranberry, Dark y Light, Red Kidney, entre otros). Lo mismo ocurre con el garbanzo, en donde la oferta argentina corresponde al tipo Kabuli consumido por Occidente, pero si se focalizase en desarrollar la variedad Desi se podría ingresar a competir en el mercado de la India, que es el principal consumidor a nivel global y que productivamente no se autoabastece.

Pero para poder lograr ese cometido, Argentina debe avanzar sobre sus debilidades, remarcadas anteriormente. Para poder hacer frente a ello, es necesario avanzar sobre la **cuestión institucional**, sobre el armado de mercados, sobre la mejora en la calidad de los actores, y sobre la integración de la cadena de valor. Es clave quitarle volatilidad al sistema, para generar señales claras sobre qué producir, de manera que no ocurra que se produzca una variedad de cultivos y luego no haya un comprador, o quizás se entrega el producto con una determinada calidad y al llegar a destino es otra, quedando la duda de quién se quedó con la diferencia, si es que la hubo.

Por otro lado, dentro de la creación de formalidad es necesario promover una **política comercial más activa**, que necesariamente tiene que estar impulsada en primer término por el Estado, pero luego sostenida y exigida su mantención en el tiempo por los privados. Es decir, el Estado debe garantizar reglas claras y apoyar medidas que posibiliten la apertura de nuevos mercados, pero los privados deben acompañar y "hacer propia" esa medida, de manera de que pueda sostenerse más allá de los gobiernos de turno.

Finalmente, se debe atacar la falta de variedades a través del **mejoramiento genético**. En este eje es necesario conocer que, debido a las diferentes culturas de los potenciales destinos de exportación, se deben adoptar técnicas de manipulación genética que sean aceptadas en esos países[29].

Claramente la ganancia en esta cadena productiva puede ser muy elevada, pero para ello es necesario empezar a **estructurar los mercados y crear transparencia.** Ello podría generar la información necesaria para que dejen de ser un "cultivo de oportunidad" por una nueva unidad de negocios dentro de las empresas agropecuarias.

13.7 Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se demostró el potencial que tiene Argentina en la producción de legumbres. Actualmente el cultivo más asentado es el poroto en el noroeste argentino, pero en los últimos años muchos productores se han animado a sembrar legumbres. Pero sin embargo, debido a malas experiencias con el clima, la mayoría de los productores ve estos cultivos como de "oportunidad", lo cual explica la gran volatilidad que muestran en el área sembrada. Con el retorno de un mercado transparente al trigo, es probable que se vuelva a las mismas áreas sembradas en el pasado, o con un leve incremento.

A pesar de ello, es preciso apuntalar esta cadena justamente con el afán de generar un mayor valor a cada hectárea trabajada. Pero para poder lograr este cometido es preciso primeramente atacar las debilidades que existen. El primer punto consiste en dotar de institucionalidad al mercado. Para ello es necesario ser transparente, lo cual implica hacer públicas las operaciones, los precios y las calidades con el objetivo de generar confianza no sólo entre las partes domésticas (productor y demandante[30]), sino para mostrar a los potenciales compradores internacionales que existen instituciones que fortalecen las operaciones. Una alternativa para lograr este objetivo es generar un ámbito seguro que cuente con los elementos necesarios para que las partes puedan encontrarse y dónde existan las herramientas indicadas para garantizar la calidad de las transacciones.

Por otra parte, se debe generar un doble efecto: i) aumentar el consumo interno a través de la difusión de las ventajas alimenticias de estos alimentos; ii) promover políticas de búsqueda de nuevos mercados. Estas iniciativas no son para nada sencillas, dado que implica en el primero de los casos modificar la conducta de los consumidores y en el segundo, salir a competir con otros productores en el resto del mundo.

[29] Por ejemplo en la India lo transgénico no es considerado vegetariano, por lo que se deberían buscar otros métodos de mejoramiento genéticos, en los cuales la Argentina es líder mundial (Grobocopatel, 2013).

[30] Ya sea para exportación o para consumo interno.

En relación a la competencia en los mercados internacionales, se destacaron dos efectos que favorecen el crecimiento en el consumo de legumbres. Por un lado el mismo crecimiento poblacional en los principales países consumidores (especialmente India) y por otro lado, las tendencias dietarias como vegetarianismo y veganismo van ganando adeptos alrededor del mundo, lo cual estimula el consumo de legumbres dado su alto valor proteico.

Como eje central de una política enfocada al comercio exterior y en un segmento como los especialities, está el conocer las culturas de los países dónde se va a intentar abrir o profundizar los mercados. Se presentó el caso de India, donde consideran lo transgénico como no orgánico, o consumen la variedad de garbanzo desi cuando en Argentina se cultiva la kabuli, haciendo clara alusión a que cada cultura posee sus particularidades. Con este enfoque no significa que haya que hacer ofertas puntuales para cada país, sino que es necesario analizar los potenciales mercados e ir delimitando hacia qué regiones se debe encaminar. Para que no llegue el momento de que exista un exceso de producción que no se sepa dónde colocar.

De esta manera, creando un mercado transparente, estudiando las culturas de los países consumidores para saber qué tipo de variedad implantar y que técnica de mejoramiento genético aplicar se generarán señales de precios claras para los productores, creando nuevas oportunidades de negocios con mayor valor agregado.

Anexo 13.1: Análisis de la cadena de legumbres en Italia

A13.1.1 Sector primario de producción

A13.1.1.1 Producción de legumbres en Italia

Los esquemas regulatorios de la Política Agropecuaria Común de la Unión Europea dividen las leguminosas de grano en dos grupos: “Culturas Proteicas” (arveja, haba y lupino) y "otras leguminosas de grano" (lentejas, porotos, garbanzos - para uso humano- y veza) (Centro Ricerche Produzioni Animali, 2002).

Los cultivos de leguminosas de grano seco son fundamentales para:

- Compartir las tradiciones históricas
- Conseguir equilibrio y la sostenibilidad en diferentes sistemas de cultivo practicados o identificados
- Desarrollar las zonas marginales y subutilizadas.

Las legumbres, en la rotación de los cultivos, desempeñan el papel de la renovación: mejoran la fertilidad del suelo, lo que favorece los cultivos posteriores. Además, otra ventaja productiva es que pueden adaptarse a las condiciones áridas, a menudo siendo el único cultivo alternativo a los cereales de otoño-invierno. Entre los cultivos anuales no forrajeros, las leguminosas son los que mejoran más la fertilidad del suelo. Esto se debe a las peculiaridades de estas plantas:

- A la simbiosis, realizada con bacterias fijadoras de nitrógeno (Rhizobium) y trayendo cantidades significativas de nitrógeno atmosférico
- A la calidad de los residuos, que tienen una contribución en términos de entidades (raíces y hojarasca) similar a la de los cereales de otoño-invierno, pero difieren en el alto contenido de nitrógeno.

Además de estas características, son útiles para la alimentación humana y animal, por el alto valor nutricional, y para la producción de forraje o abono verde.

En Italia, a pesar de su antigua tradición, el cultivo de leguminosas ha experimentado una contracción significativa en la segunda mitad del siglo XX. Las causas de este fenómeno son:

- El bajo rendimiento de los cultivos, debido a la falta de variedades mejoradas y la propagación de plagas
- La limitada posibilidad de mecanización de las prácticas culturales
- La difusión de la industria química y de la ingeniería mecánica en el sector agropecuario que permitieron sistemas de cultivo más simplificados y más rentables como el monocultivo.

Cuadro A13.1: Cantidad de legumbres producida en Italia. En miles de toneladas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Producto	Tn	Tn	Tn	Tn	Tn	Tn	Tn	Tn
Garbanzo	6,4	6,0	6,1	6,3	6,3	7,7	9,1	8,4
Porotos frescos	207,2	218,7	191,9	205,6	196,1	192,3	182,9	185,5
Porotos secos	14,4	19,0	13,0	11,3	11,4	11,8	13,4	11,9
Habas frescas	57,8	53,8	58,9	59,0	57,7	51,3	54,5	58,0
Habas secas	82,0	87,0	82,7	92,9	106,6	97,4	104,4	84,1
Lentejas	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8
Lupini	4,6	4,6	4,8	4,6	4,8	4,5	4,5	4,3
Arvejas frescas	70,7	71,4	87,9	79,1	82,2	89,8	93,4	99,1
Arvejas secas	32,5	34,4	42,5	41,7	26,8	28,7	30,8	27,4
Soja	518	553	545	408	346	468	552	547
Total	995	1.049	1.034	910	839	953	1.047	1.028

Fuente: IIE sobre la base de Istat Censimento Nazionale Agricoltura 2011.

Como se aprecia en el Cuadro A13.1, en Italia, en el 2011, se produjeron 1.027.800 toneladas de legumbres: datos en línea con los previos del 2010, y superiores a los niveles de la crisis de 2009 que había golpeado muy duramente este sector agropecuario. Los datos del cuadro muestran una tendencia general de crecimiento, que se remonta en el tiempo, y se origina en la década pasada.

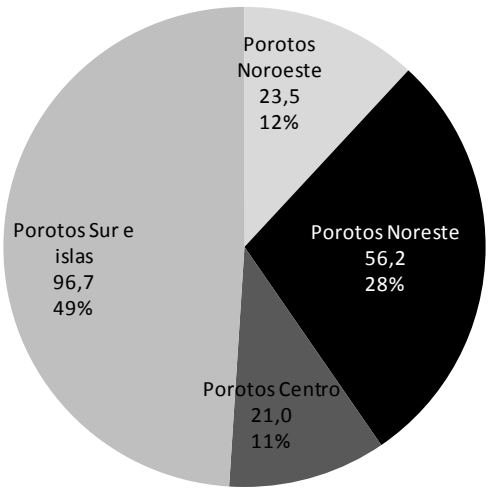
El cultivo de leguminosas, por lo tanto, está experimentando un renovado interés, después de un descenso gradual en los 50 años anteriores. La crisis económica, con la consiguiente reducción de la renta disponible, ha llevado a muchas familias a cambiar sus hábitos alimenticios, dónde las legumbres empiezan a reemplazar a la carne en muchas mesas italianas como alimentos proteicos.

A13.1.1.2 Distribución geográfica de la producción

Por tradición, por razones climáticas, por las características del suelo, y no menos importante, por razones de rendimiento de los cultivos y económicas, el cultivo de las diversas especies de leguminosas sigue líneas de desarrollo territorial bien definidas.

En cuanto al cultivo de porotos (frescos y secos), se encuentra principalmente en el sur y en el noreste de Italia (ver Gráfico A13.1): en el año 2012 se produjeron 197 mil toneladas de porotos (185 mil toneladas frescos, 12 mil de secos), por lo que ésta, excluida la soja, es la legumbre mas cultivada y producida en la nación.

Gráfico A13.1: Producción italiana de Porotos secos y frescos en 2011. En miles de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de Istat Censimento Nazionale Agricoltura 2011.

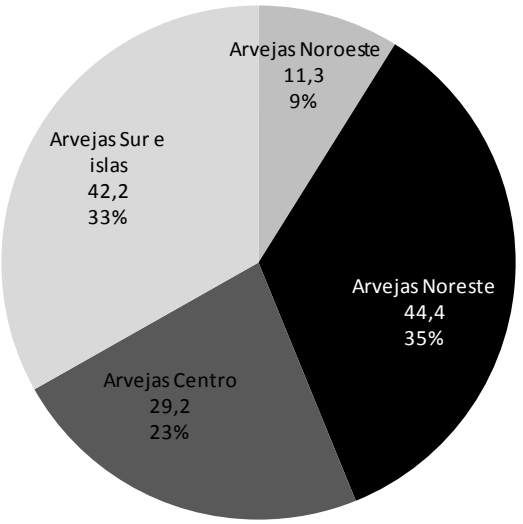
La producción de porotos se centra, en particular, en las regiones de Campania (58.800 toneladas) y Emilia Romagna (42.800 toneladas), que, juntas, cubren más del 50% del monto total.

Los datos históricos muestran, tal como se percibe en el Cuadro A13.1, que la producción ha disminuido en los años 2004-2011: durante la primera mitad de este período (2004-2008) la producción media de porotos era de 217.700 toneladas por año, mientras que desde 2009, la producción se ha reducido a un promedio anual de 199.300 toneladas. La región que mostró las mayores dificultades fue la Campania: en el periodo 2004-2011 ha reducido su producción en un 12%, debido a factores socio-ambientales que han afectado a todo el sector de la agricultura y la producción alimentaria regional (investigaciones sobre las ecomafias, ver sección A13.4).

El cultivo de arvejas (frescas y secas) ocupa una posición geográfica similar a la de los porotos: principalmente en el sur y en el noreste de Italia, aunque relativamente extendido en las zonas centrales del país, según se desprende del Gráfico A13.2. En total, en 2012, se produjeron 126.500 toneladas de arvejas (99.000 toneladas de producto fresco y 27.000 toneladas de producto seco).

La producción de esta leguminosa se centra, en particular, en las regiones de Emilia Romagna (36.900 toneladas), Marche (24.700 toneladas) y Puglia (18.400 toneladas), que cubren más del 65% del producto nacional.

Grafico A13.2: Producción italiana de arvejas secas y frescas en 2011. En miles de toneladas



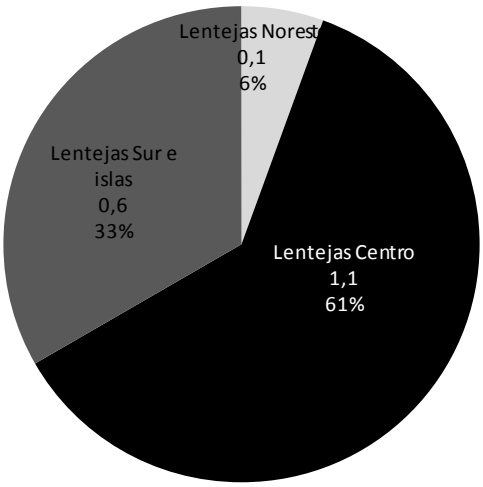
Fuente: IIE sobre la base de Istat Censimento Nazionale Agricoltura 2011.

Los datos relativos a la producción, desde 2004 hasta 2011, muestran un renovado interés de los agropecuarios en esta legumbre. Durante la primera mitad de este período (2004-2008) la producción promedio anual de las arvejas fue de 113.800 toneladas, mientras que en las temporadas 2009-2011 la producción ascendió a un promedio anual de 123.100 toneladas.

Dignos de remarcar son los resultados obtenidos por los productores de las regiones Marche y Puglia: comparando la cifra de producción de 2004 con la de 2011, la primera región mencionada ha triplicado la producción de arveja; resultados aún más sorprendentes son los que han obtenidos los productores de Puglia, que a partir de 2.400 toneladas producidas en 2004, alcanzaron las 18.400 toneladas en el año 2011.

El cultivo de lentejas italianas se encuentra principalmente en las regiones centrales y meridionales, de acuerdo a los datos presentados en el Gráfico A13.3. En 2012 se produjeron 1.800 toneladas de lentejas, siendo el cultivo de esta legumbre el más marginal.

Gráfico A13.3: Producción italiana de Lentejas en 2011. En miles de toneladas



Fuente: IIE sobre la base de Istat Censimento Nazionale Agricoltura 2011.

En las latitudes italianas, el cultivo de lentejas se desarrolla en zonas desfavorecidas, con un clima templado semi-árido, y en zonas fría de montaña, proporcionando producciones satisfactorias, aunque modestas.

En Italia, el cultivo de la lenteja está extendido, especialmente en el área de estrecha meseta donde las condiciones de clima y suelo permiten obtener un producto de máxima calidad, sabor y facilidad de cocción.

La producción de esta leguminosa se centra, en particular, en las regiones de Umbría y Toscana, que representan casi el 60% del producto nacional. La región de Umbría es, históricamente, una de las principales áreas de cultivo de esta leguminosa: en este territorio la excelente calidad de algunas de sus producciones han posibilitado el reconocimiento de la marca I.G.P. (Indicación Geográfica Protegida) a la lenteja de Castellucio.

La Lenteja de Castelluccio se diferencia por su extraordinaria resistencia a la sequía y el frío de los inviernos largos, que no permiten los ataques de los gorgojos: esto explica la falta de uso de herbicidas y pesticidas en el método de cultivo de las legumbres, por lo que es único en el mundo.

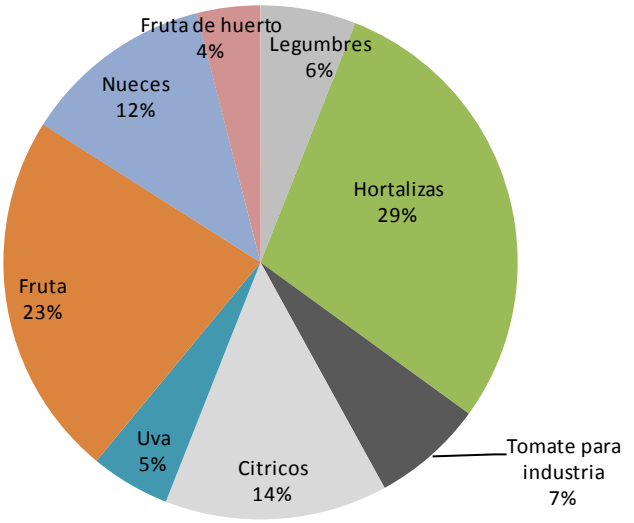
En las vainas se pueden encontrar de una a tres semillas pequeñas, cuyo color varía de verde a marrón claro. La piel muy fina y sensible permite la cocción del producto sin necesidad de remojo.

A13.1.1.3 Productividad

La producción de garbanzos, lentejas, habas, frijoles, lupino y arveja se inserta en el agregado estadístico de la producción de frutas y verduras italianas, ya que se destina al consumo humano. En Italia, en 2011, se produjeron cerca de 25,6 millones de toneladas de frutas y hortalizas (excepto patatas), en un área cultivada de alrededor de 1,6 millones de hectáreas.

En términos de superficie cultivada, según se expone en el Gráfico A13.4, las frutas (con exclusión de los cítricos) y uvas de mesa representaron el 44% del total de la superficie dedicada al cultivo, con un desarrollo de la inversión de cerca de 700 mil hectáreas. Por su parte, los cítricos, con aproximadamente 163.000 hectáreas, constituyen el 14% del total, mientras que las verduras, con 490.000 hectáreas, tienen una cuota del 42% del total. Las legumbres frescas y secas representan el 6,5% de la superficie total cultivada en Italia: un dato que, aunque de menor impacto, muestra vitalidad a medida que continúa creciendo en la última década (ISMEA, Instituto de Servicios para el Sector Agropecuario, 2012).

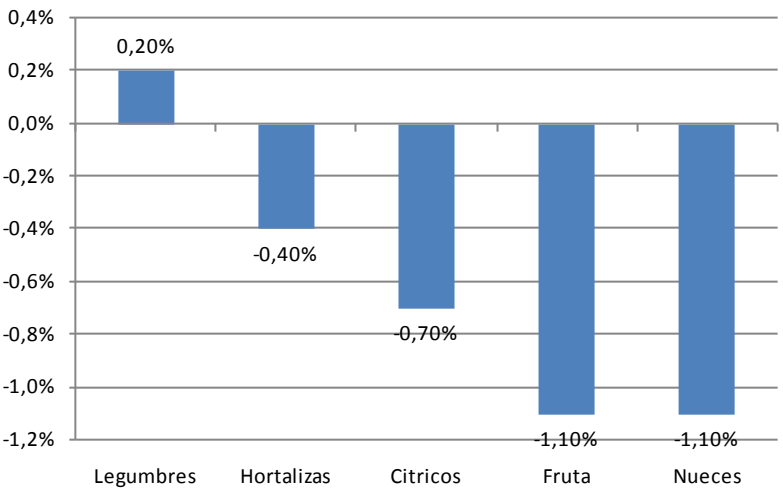
Gráfico A13.4 Superficie de las frutas y hortalizas cultivadas en Italia. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de Allegato I alla Valutazione Strategica Nazionale 2012.

Entre el año 2000 y el año 2011, la variación de la tierra sembrada con frutas y hortalizas en Italia fue negativa (-5,4%), con una caída promedio anual de la superficie de -0,9%. Este descenso ha impactado en los principales agregados, con la excepción de las legumbres secas, cuya superficie se ha incrementado de un 6% a una tasa promedio anual del 0,2% (ver Gráfico A13.5). Los mayores descensos se relacionan con frutales y uva de mesa (-8,3%), verduras (-5,0%) y cítricos (-3,6%).

Gráfico A13.5: Tasa de variación promedio anual de la superficie cultivada con frutas y hortalizas. Período 2001-2011



Fuente: IIE sobre la base de Allegato I alla Valutazione Strategica Nazionale 2012.

Prestando atención a los resultados agregados registrados por áreas totales cultivadas en frutas y verduras entre 2000 y 2007, Italia sufrió una reducción del 3,2%, mientras en el período 2008 a 2011, el descenso fue del 2,4%. La única excepción al descenso generalizado es la de las legumbres, cuya superficie ha crecido mucho en el período 2000-2007 (9,4%), pero ha disminuido entre 2008 y 2011 (-3,6%).

En comparación con la reducción global de la superficie nacional sembrada, el sector de las leguminosas parecía haber viajado contra la tendencia en la última década. Un renovado interés en las proteínas destinadas a la alimentación humana o animal, ha llevado a mayores inversiones, sobre todo en términos de superficie cultivada, que han afectado en positivo la producción total.

En Umbría, la región líder en la producción de lentejas, la productividad promedio de 2011 fue de 673 kilogramos por hectárea. La producción total en los últimos años, por lo tanto, ha aumentado no sólo por el desarrollo de nuevas áreas de cultivo, sino también debido a un mayor rendimiento de las mismas, a pesar del carácter montañoso de la región.

Los mejores resultados en términos de aumento de la producción de arvejas han sido registrados por la región Marche: en 2011 se registró una productividad promedio de 2.450 kilogramos por hectárea. La productividad, en este caso, se mantuvo sin cambios desde 2001 hasta 2011: lo que llevó al aumento global de la producción fue sin duda la mayor superficie dedicada a este cultivo.

La región Campania es históricamente el líder italiano en el cultivo de porotos. En los últimos años, la producción de frijol se vio muy disminuida, no por los rendimientos más bajos, sino por el descenso en las superficies dedicadas al cultivo: datos históricos, de hecho, muestran cómo en 2011 la productividad media de la superficie dedicada al cultivo de porotos secos ha alcanzado 2.300 kilogramos por hectárea, una cifra muy superior a la registrada en los años 2008 y 2004 por el mismo cultivo (2.150 Kg/ hectárea).

A13.1.1.4 Comercio internacional: importaciones italianas de legumbres

A lo largo de la primera década del siglo XXI, Italia experimentó un superávit en la balanza comercial de productos de frutas y hortalizas, a pesar de la gran fluctuación de este balance. Esta variabilidad se debió a diversos factores, incluidos la variación de cantidades importadas y exportadas y las fluctuaciones en los precios de los productos agropecuarios (Anexo I al Informe Anual sobre la Agricultura, ISMEA 2012).

Desagregando el macrodato del Comercio Internacional de frutas y hortalizas, emerge cómo el balance nacional se ha beneficiado de manera positiva por el flujo de exportaciones recibidos por el sector de las frutas frescas, uvas y verduras pero, al mismo tiempo, se evidencian aportes negativos por parte de fondos históricamente relacionados con la importación, como frutas tropicales, frutos secos y legumbres.

Aunque los datos de los últimos años muestran un aumento en la producción nacional de las legumbres, la demanda interna sigue superando la oferta, dejando, por lo tanto, al sector firmemente ligado a las importaciones del extranjero, según se refleja en el Cuadro A13.2.

Cuadro A13.2: Comercio Internacional categoría ATECO 2007 "AA01113"- [21]Legumbres (excluida Soja). En toneladas

Regiones	Imp2011	Imp2012	Imp2013	Exp2011	Exp2012	Exp2013
África	543	1.932	3.033	146	8	2
América	5.990	6.917	5.096	66	27	29
Asia	1.397	1.236	3.081	110	326	80
Europa	4.900	7.512	9.898	3.203	1.485	1.122
Oceanía	368	183	161	4	6	0
Mundo	**13.198**	**17.778**	**21.269**	**3.529**	**1.852**	**1.233**
Países	IMP2011	IMP2012		EXP2011	EXP2012	EXP2013
Argentina	3.672	2.700		0	0	0
Canadá	852	2.874		0	0	0
China	1.241	1.234		80	108	35
Francia	1.041	2.057		873	408	355
Rusia	2.000	2.916		0	0	20
EE.UU.	1.077			58	27	5

Fuente: IIE sobre la base de Istituto del Commercio Estero.

El cuadro muestra que Italia está lejos de la autosuficiencia en el sector de las legumbres. Los datos agregados (en el que se colocan todas las leguminosas de grano, excepto soja) muestran cómo las importaciones italianas han experimentado un aumento de más del 30% entre 2011 y 2012. Los datos parciales de 2013 indican, todavía, una tendencia sostenida en el aumento de las importaciones en este sector. Este crecimiento se cubre principalmente con importaciones de origen europeo, entre los cuales tuvo una gran importancia Francia, que ha duplicado su volumen entre los años 2011 y 2012, principalmente por las arvejas.

El año 2012 también vio la rotación en los primeros puestos de los mercados de importación a Italia de legumbres. Argentina, históricamente el principal socio en el área de las leguminosas (primero por exportaciones de porotos a Italia), ha experimentado una reducción significativa de su intercambio en comparación con 2011, con un descenso de las exportaciones a Italia en el sector del 27,7%, debido a los malos resultados de la campaña en el país austral. Al mismo tiempo, Rusia y Canadá han suplido esa merma, convirtiéndose en el primer y segundo mayor exportador de legumbres a Italia. Ello también fue favorecido por una apreciación constante del euro, que hizo atractivas las importaciones procedentes de América del Norte.

A13.1.1.5 Máquinas para la siembra y cosecha

FederUnacoma (Federación Unitaria de las Empresas Productoras de Maquinaria Agrícola) es la federación que representa las asociaciones de productores italianos de maquinarias agrícolas. La federación, con el fin de promover la política de agregado de valor en bienes y servicios, reúne bajo sus siglas diferentes asociaciones que representan a variados sectores productivos, entre los que se destacan Asociación de Fabricantes de Tractores (ASSOTRATTORI, por sus siglas en italiano), Asociación

[21] ATECO es la clasificación nacional de actividades económicas, resultante del proceso internacional de revisión elaborado según las condiciones recogidas en el Reglamento CE 1893/2006 de aprobación de la Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea

de Fabricantes de Maquinaria Autopropulsada (ASSMASE, por sus siglas en italiano), Asociación de Fabricantes de implementos para la agricultura (ASSOMAO, por sus siglas en italiano), entre otros.

Assomasse reúne las 44 mayores empresas fabricantes de maquinaria agrícola autopropulsada (todos los vehículos agrícolas a uno o más ejes accionados por motor, excepto tractores); Assomao representa, al mismo tiempo, 250 empresas fabricantes de maquinaria para la siembra, el trasplante y la gestión de los fertilizantes, la protección de cultivos, el riego, la cosecha, la primera transformación y almacenamiento de productos y los rebaños, para el movimiento y transporte que no se pueden considerar ni tractores, ni autopropulsadas.

A13.1.1.5.1 Mercado nacional de máquinas agrícolas

El mercado nacional de maquinaria agrícola, específicamente para el sector de autopropulsadas y remolcadas, nunca fue capaz de recuperar los niveles previos a la crisis de 2008: los datos históricos muestran una tendencia a la baja en los registros internos, que parece que no puede detenerse (ver Cuadro A13.3).

Cuadro A13.3: Nuevas registraciones de cosechadoras y máquinas agrícolas en Italia

	Cosechadora	Maquinas agrícolas
2008	631	2.123
2009	510	1.924
2010	443	1.753
2011	411	1.593
2012	389	1.135

Fuente: IIE sobre la base de FederUnacoma- Ministero dei Trasporti Italiano.

En términos porcentuales, las matriculaciones marcaron, según la última cifra reportada en 2012, un descenso anual del 17,4% para los tractores, del 5,4% para las cosechadoras, del 26,3% de los tractores con plataforma de carga y del 12% para los remolques.

La caída, casi constante, de las matriculaciones en el mercado italiano desde el 2005 se debió a la reestructuración del sector primario con la reforma de la PAC, y a la debilidad económica del país. Esto hace más difícil las inversiones en bienes de capital y nuevas tecnologías, aunque es más preocupante si se la compara con el desempeño del sector en el resto de Europa, donde la industria está impulsada por el crecimiento de la energética economía alemana y también por las conversiones del sector agropecuario polaco.

Las asociaciones industriales hace varios años señalaron la falta de incentivos específicos para la compra de maquinaria, a excepción de los planes de desarrollo rural, planes comunitarios financiados por el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), administrados de forma independiente por las regiones italianas.

Los resultados de un estudio[22,] encargado por FederUnacoma, revelan las causas de la disminución de las matriculaciones de vehículos nuevos en Italia. Junto a la reducción en el número de granjas en Italia, ya registrados en el censo agrario nacional de 2011, el estudio reveló que la crisis ha menguado la propensión a la compra de bienes duraderos. Las granjas italianas han justificado este comportamiento a través del alargamiento de la vida útil de sus máquinas, con la compra de vehículos usados, y en especial con las tendencias de "subcontratación": tendencias que parece que van a mantenerse en los próximos años.

A13.1.1.5.2 Comercio Internacional de máquinas agrícolas

La industria italiana de maquinaria agrícola sigue siendo vital y, antes de la contracción del mercado interno, logró conectarse con la recuperación económica de Europa y del mundo. Esto le

[22] "Motivi della Crisi e Impatti Pac: luci ed ombre sul mercato italiano delle macchine agricole" Istituto Nomisma, 2013

permitió recuperar, en dos años, los niveles de exportación pre 2009 en términos de valor total y manteniendo una cuota de mercado global de alrededor del 8,3%.

Cuadro A13.4: Exportaciones italianas. En miles de dólares

	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones	3.088.207	2.250.133	2.432.906	3.011.424	2.946.708
Participación en el mercado mundial	8,6%	8,5%	8,3%	8,1%	8,5%

Fuente: IIE sobre la base de ISTAT- Eurostat.

En el quinquenio en estudio (2008-2012), el comercio internacional italiano del sector ha sufrido una tendencia sinusoidal. El 2009 fue el año más negativo, con una disminución de las exportaciones italianas en un 27% sobre una base anual, y una disminución de la cuota de mercado mundial de 8,6% a 8,5%. El año siguiente, Italia parece desaprovechar la recuperación económica mundial, perdiendo cuota de mercado (8,3% en 2010, y 8,1% en 2011). El último año, pese a una ligera contracción en los valores absolutos de las exportaciones de maquinaria agrícola, Italia, sin embargo, recuperó la cuota de mercado de 8,5%.

A13.1.2 Nuevas tendencias. Oportunidades para la producción de legumbres

A13.1.2.1 Agricultura conservativa

Muchos productores italianos, en la última década, han comenzado a mirar con interés las técnicas de cultivo conservadoras, como la siembra directa, por el aporte de financiamientos públicos. Este sistema es comparable al mecanismo tradicional, pero de hecho la ventaja comparativa real de la adopción de la siembra directa se empieza a reconocer después de unos años, con la reducción de los costes por el combustible y mano de obra, así como los beneficios ambientales debido al aumento de la concentración de materia orgánica en las superficies, limitando la erosión del suelo[23].

Según la FAO, la técnica de siembra, en los últimos años, ha experimentado un rápido desarrollo y se extendió por todo el mundo, ganando en superficie mundial en 2008 hasta 111 millones de hectáreas[24].

Frente a las ventajas en términos de costes y de conservación del medio ambiente, en Italia, la región del Véneto y de Lombardía han abierto líneas de incentivos financieros a fin de incentivar a los agricultores locales a que adopten tales técnicas (la región del Véneto ha acordado con la medida 214 PSR[25] 2011, Plan de Desarrollo Rural 2011, 450 euros por hectárea; la Región de Lombardía ha acordado 208 euros por hectárea para los productores que adoptaban la siembra directa). Esos incentivos económicos, de acuerdo a los objetivos de los gobernadores regionales, irán a cubrir los costos de conversión de las granjas, incluyendo la compra de nuevas semillas, y la posible reducción en el rendimiento inicial.

En Italia, AIPAS, asociación italiana de productores amigos de la tierra, una asociación de los productores agropecuarios, con el fin de promover la reconversión de cultivos de siembra directa organiza, anualmente, reuniones con representantes del mundo agropecuario argentino durante la Expoagro de Santa Fe.

[23] Informatore Agrario "Semina Su sodo molto più che un innovazione".

[24] Development and Current Status of No-till Adoption in the World.

[25] PSR, Plan de Desarrollo Rural, es la principal herramienta para la planificación de intervenciones y de financiación en la agricultura, la silvicultura y el desarrollo rural. Cada región europea aprueba su plan de desarrollo en el marco de la disciplina común del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

A13.1.2.2 Conservación de la cosecha

Porotos, arvejas y lentejas en el momento de su ensilado, y en todo caso, después de la cosecha, son habitualmente objeto de ataque de un parásito, el gorgojo. Los daños se producen en las semillas de legumbres y se determinan por la actividad trófica de las larvas: éstas penetran en la semilla, excavando galerías nutricionales.

Con el fin de mantener el producto intacto, y limitar pérdidas, tradicionalmente se han utilizado como método de control de plagas las fumigaciones. Estas últimas siempre deben ser realizadas por personal cualificado, y con la autorización de la Policía y del Servicio Nacional de Salud. Dosis y períodos de exposición deben ser observados estrictamente para evitar los olores en los productos almacenados. Actualmente, muchas de las empresas que almacenan legumbres y cereales han abandonado el uso de sustancias tóxicas en la desinsectación, desarrollando tratamientos "menos invasivos".

Las empresas se están centrando en el uso de dos nuevas tecnologías, la refrigeración y la atmósfera controlada. Estas nuevas técnicas tienden a sustituir las sustancias químicas, permitiendo limitar la infestación y obtener productos almacenados sin residuos químicos y, por lo tanto, negociables como orgánicos. La atmósfera controlada se realiza con el uso de nitrógeno o dióxido de carbono, en lugar de oxígeno, en el almacén de las semillas. Los mejores resultados se obtienen con el dióxido de carbono, que requiere tiempos de aplicación más reducidos que el nitrógeno. La técnica de la refrigeración permite preservar los productos bloqueando el metabolismo de los parásitos.

Estas técnicas, establecidas, en primer lugar, para salvaguardar las producciones orgánicas y de alta calidad, en los últimos años también han interesado a los productores convencionales.

A13.1.3 Sector secundario de la transformación de las legumbres

A13.1.3.1 Máquinas para la transformación de las legumbres

Después de la cosecha, cada legumbre está sujeta a un proceso diferente de acuerdo a su comercialización en húmedo o en seco.

Las semillas, una vez llegadas a las plantas procesadoras, son sometidas a estrictos controles para verificar el cumplimiento de los requisitos legales en vigor, así como las normas internas de calidad. Sólo después de pasar esta fase de control, la materia prima puede ser procesada y comercializada.

La elaboración de las legumbres secas en Italia es totalmente mecanizada: el procedimiento consiste en actividades que van desde la eliminación de rocas, a la selección mecánica, óptica y por tamaño de la leguminosa, hasta el embalaje conforme a las variables de proceso específico. El procesamiento consta de cinco fases:

- Rehidratación
- Eliminación de rocas
- Selección
- Decorticación
- Confección

A13.1.3.2 Asociaciones de fabricantes de maquinaria para la industria alimentaria

Los principales fabricantes italianos de maquinaria para la industria alimentaria, en términos de volumen de ventas y número de empleados, se asocian en ASSOFOODTEC, Asociación de la tecnología para la comida. La misma, en su articulación, reúne a siete asociaciones de distinta

categoría, representantes del complejo mundo de la tecnología para procesar los alimentos (desde las máquinas de café, hasta máquinas para la industria alimentaria). Sin embargo, la industria italiana es reconocida por la presencia de un gran número de PYMEs, cuyas actividades involucran a todos los sectores productivos, y también la producción de máquinas para la industria alimentaria y conservera.

Estas empresas, aunque cuentan con un menor volumen de negocios en relación a las maquinarias para la producción primaria, en muchos casos resultan de verdadera excelencia. CONFAPI, la Confederación de la italiana pequeña y mediana industria, representa los intereses de muchas de estas empresas, en virtud de los particulares intereses de las mismas y de los diferentes grados de desarrollo que puedan alcanzar.

Muchas de estas compañías, a pesar de no haber completado su proceso de internacionalización, están, por las características de sus productos, dirigidas a la exportación y a la comparación con los mercados extranjeros.

El patrimonio nacional de frutas, verduras y alimentos, homogéneamente dividido en todo el territorio, ha hecho que este sector industrial encuentre un gran estímulo en el desarrollo de máquinas que combinan respeto a la tradición con los procesos de producción alimentarios tecnológicamente avanzados.

A13.1.3.3 Comercio internacional de máquinas para la industria alimentaria

Los datos del Cuadro A13.6 ilustran el posicionamiento en el comercio mundial de la industria de maquinaria italiana para la elaboración de alimentos. Esta división industrial es una de las más dinámicas del mundo, con niveles de crecimiento sostenido desde el primer trimestre de 2010. Durante los años 2008-2012 las exportaciones han ganado cuota de mercado, logrando el 18,1% en 2012. En términos absolutos, las exportaciones de máquinas italianas para el procesamiento de alimentos en 2012 (US%3.790.389.000), se situaron por debajo del 2011, debido a la reducción global del comercio mundial de este tipo de máquinas. A pesar de esta reducción, el sector italiano ha ganado 0,6% de participación en el comercio mundial, lo que refleja la calidad y competitividad de los productos italianos.

Cuadro A13.6 Exportaciones de maquinaria para la industria alimenticia26. En miles de dólares

	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones	3.553.018	2.847.209	3.083.763	3.790.389	3.667.324
Participación en el mercado mundial	16,5%	17,2%	17,2%	17,5%	18,1%

Fuente: IIE sobre la base de ICE - ISTAT.

El Cuadro A13.7 muestra la importancia estratégica del sector de máquinas-herramientas en las exportaciones italianas hacia Argentina. El Código NACE 289 - Maquinaria para usos especiales incluye, como macroagregados, varias máquinas implementadas en procesos productivos alimenticios, de bebidas y tabaco.

[26] Código 28930 – Maquinas para la industria alimentaria, de la bebida y el tabaco (incluido partes y accesorios).

Cuadro A13.7: Principales productos exportados a la Argentina[27]. En miles de euros

	2010	2011	2012	Ene-Ago '13
289 – Otra máquina para uso especial	139.648	157.059	164.036	124.437
282 - Otra máquina para uso general	97.238	131.146	138.465	114.087
281 - Máquina para uso general	74.147	76.876	67.173	70.499

Fuente: IIE sobre la base de ICE - ISTAT.

En los últimos cuatro años, este sector ha ocupado sistemáticamente la posición de líder en las estadísticas de intercambio entre los dos países: en 2012 las importaciones argentinas de este tipo de máquinas procedentes de Italia alcanzaron €164.036.000, un fuerte aumento en el valor con respecto a los de 2010 y 2011. Los datos parciales de los primeros ocho meses de 2013, emitido por el ICE, sugieren un fortalecimiento de este vínculo, y un mayor aumento en la importación de esta clase de máquinas, especialmente para la industria de procesamiento de alimentos.

A13.1.3.4 Máquinas para el packaging

Las legumbres, una vez seleccionadas y procesadas por la industria de alimentos, antes de su comercialización se someten a un proceso industrial adicional, común a todos los alimentos, el envasado. La operación aplica a un producto alimenticio una protección física, llamado el embalaje, que cancela o minimiza la influencia del ambiente externo. Los materiales para el envasado de legumbres secas deben poseer características especiales, relacionadas con las peculiaridades del destino del producto, y deben:

1- Ser no tóxicos y compatibles con la comida con las que entran en contacto

2- Dar al producto una protección adecuada para la salud

3- Proteger de la migración de humedad, que puede causar daños irreparables en el producto

4- Proteger el producto de agentes y ofrecer una buena transparencia, con el fin de otorgar al consumidor una comprobación visual adicional de la bondad del producto

5- Soportar traumas mecánicos, manipulaciones y posiblemente revelarlas

6- Ser fáciles de abrir (y en algunos casos, de cerrar), de usar y ser adecuado en tamaño, forma y peso, con respecto al valor económico del contenido.

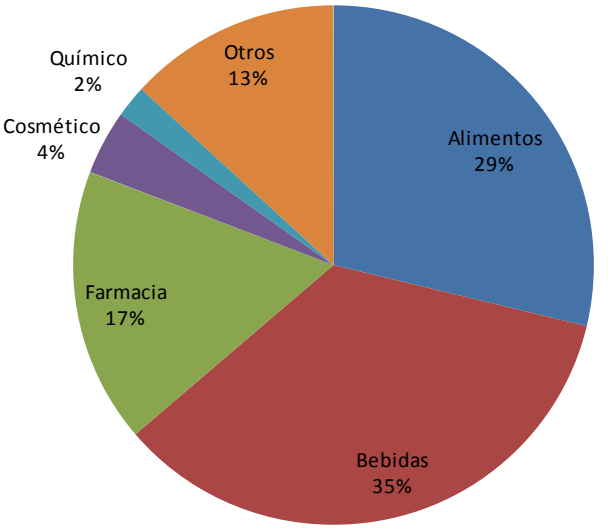
El embalaje de legumbres es de fundamental importancia en cuatro aspectos de la vida del producto: la contención (es necesario contener y apoyar la cantidad de producto que constituye la unidad de venta), el almacenamiento (para garantizar la permanencia de la situación virtuosa obtenida con el procedimiento aplicado), el marketing (el embalaje determina la unidad de venta, incluye toda la información necesaria para una correcta identificación por tipo de producto, el conocimiento de sus características físicas y nutricionales), y finalmente el transporte.

El sector de packaging es de gran importancia en la industria italiana: en 2012 tuvo una facturación de 4,5 mil millones de euros, manteniendo su liderazgo reconocido internacionalmente (Savastano, 2013), en respuesta a la presencia en el territorio de más de 700 empresas.

La desagregación de los datos de facturación muestra el papel fundamental que desempeña la industria alimentaria como cliente en la mecánica de embalaje. El Gráfico A13.6 muestra claramente esta correlación: la mayor parte de la producción de máquinas para el packaging ha sido absorbida por el sector del envasado de alimentos (alrededor del 63% del total).

[27] Códigos ATECO.

Grafico A13.6: Facturación de la industria italiana packaging por comprador



Fuente: IIE sobre la base de UCIMA.

Bolonia, capital de la región de Emilia-Romagna, es conocida como el "Italian Packaging Valley" concentrando entre su provincia y otras de la misma región, 265 empresas (30% de las empresas italianas en el sector), y el 38% de la facturación nacional.

La industria del envase es uno de los sectores italianos con más propensión a la exportación: el 83% de la producción nacional se dirige al exterior, y una de cada cuatro máquinas compradas en el extranjero se fabrica en Italia.

A13.1.3.4.1 Asociaciones de fabricantes de maquinaria para el packaging

UCIMA (Unión Italiana de Fabricantes de Máquina automática de embalaje y envasado) es la asociación comercial nacional que reúne, representa y sirve a los fabricantes italianos de máquinas de envasado y embalaje, incluyendo las más representativas del sector y difusión en todo el territorio nacional.

Representa a empresas pertenecientes a sectores muy diversificados, como el alimentario, de las bebidas, del tabaco, el farmacéutico, el químico y de los cosméticos.

El liderazgo adquirido en los últimos años por los productores italianos de máquinas automáticas para el envasado y el embalaje se basa en cuatro pilares:

- Soluciones tecnológicas de alta calidad
- Personalización extrema y flexibilidad en la producción de máquinas
- Servicio post-venta en todos los mercados mundiales
- Fuerte competitividad gracias a la co-existencia de grandes grupos integrados y las pequeñas y medianas empresas altamente especializadas.

A13.1.3.4.2 Comercio internacional

El Cuadro A13.8 muestra la extrema competitividad del packaging italiano: en los últimos años, a pesar de la crisis internacional, la industria nacional ha ganado importantes cuotas de mercado en beneficio de la competencia internacional, logrando el 27,5% de participación en el comercio mundial. Las empresas italianas, en cuanto a las exportaciones a nivel mundial, están

en segundo lugar, sólo por detrás de sus competidores alemanes. El resultado adquiere mayor importancia en vista de las conocidas dificultades mostradas por el "Sistema Italia" en términos de competitividad en el los últimos años, por diversas razones como son la contracción del crédito, los costes laborales, y la carga fiscal, entre otros.

Cuadro A13.8: Exportaciones de maquinaria para packaging[28]

	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones	4.259.665	3.265.295	3.588.667	4.350.606	4.244.260
Participación en el mercado mundial	25,0%	25,4%	26,2%	26,6%	27,5%

Fuente: IIE sobre la base de ICE - ISTAT.

El Cuadro A13.9 muestra la importancia estratégica del sector packaging en las exportaciones italianas hacia Argentina. El Código NACE 282 - maquinaria de uso general- como macro agregados incluye las máquinas automáticas para el pesaje el empaque y embalaje, código NACE 28.239.

Cuadro A13.9 Principales productos exportados a la Argentina- códigos NACE

	2010	2011	2012	Ene-Ago '13
Otra maquinaria para uso específico – 289	139.648	157.059	164.036	124.437
Otra maquinaria para uso general - 282	97.238	131.146	138.465	114.087
Maquinaria para uso general - 281	74.147	76.876	67.173	70.499
Partes y accesorios para vehículos y los motores – 293	96.181	87.380	67.402	54.059

Fuente: IIE sobre la base de ICE - ISTAT.

En los últimos cinco años, este sector ha ocupado sistemáticamente la segunda posición en el intercambio entre los dos estados: en 2012 las importaciones argentinas de este tipo de máquinas procedentes de Italia alcanzaron a €138.465.000, con un fuerte aumento del valor en comparación con los de 2010 y 2011. Los datos parciales de los primeros meses de 2013 (enero-agosto), muestran la misma tendencia en el tiempo, lo que sugiere un aumento en las importaciones argentinas en el futuro.

A13.1.3.5 Caso de estudio: PEDON S.P.A./ACOS S.P.A.

El grupo Pedon es una empresa italiana nacida en la provincia de Vicenza en 1965, líder en el procesamiento, comercialización y distribución de legumbres y cereales. El grupo se divide en dos: la primera división, la Pedon S.p.a., se dedica al comercio minorista y mayorista, y la segunda división, Acos S.p.a., se dedica a la producción y venta de commodities agrícolas para las industrias alimentarias.

Pedon comercializa legumbres, tanto con productos bajo su propia marca, así como marcas blancas para las cadenas de venta minorista. El grupo Pedon en 2012 tuvo una facturación de €71 millones, dando empleo a más de 600 operadores, y movilizando más de 4.000 contenedores de mercancías.

La Acos S.p.a. gestiona la red de suministro global, está presente con oficinas de trading en diez países, y mantiene cinco fábricas entre Italia, China, Etiopía, Egipto y Argentina.

[28] Código 28293 - Máquinas automáticas para la distribución, el envasado y el embalaje (incluyendo partes y accesorios).

En Argentina, Acos S.p.a. está presente como socio de una empresa mixta para la producción de legumbres convencionales y orgánicas. La empresa está ubicada en la Provincia de Salta, donde cuenta con una planta para la fabricación de los productos, y tierras en parte en barbecho y aún vírgenes.

Estas porciones de tierra, debido a su ubicación remota, que garantiza la ausencia de residuos de plaguicidas en el producto final, se destinan a la agricultura ecológica según lo previsto y regulado por el Reglamento 2092/1991 CE, cuya calidad está certificada por OIA (Organización Internacional Agropecuaria), organismo cuyas certificaciones son conocidas en Europa.

A13.1.4 Comercialización del producto

La cadena de legumbres termina con la comercialización del producto, es decir, con el conjunto de actividades que posibilitan la reunión de la oferta con la demanda de los consumidores.

La crisis de 2009 se tradujo en una reducción de los ingresos totales de los hogares italianos, con la consiguiente reposición de nuevos bienes y servicios en la "canasta familiar". El menor ingreso tuvo un efecto directo, por lo tanto, en la elección de alimentos, con un redescubrimiento de las verduras en la dieta diaria, tal como el suministro de legumbres como base proteica, en detrimento de la carne.

La menor capacidad de compra de las familias italianas alienta la adquisición de bienes de consumo más competitivos en términos de precio. Además, la calidad de los productos alimenticios es ahora una firme prioridad de los consumidores italianos. Aspectos de la calidad de un producto alimenticio se pueden resumir en:

- Materiales o las características de salud, las características organolépticas y nutricionales de las personas
- Inmateriales, que consisten en elementos que interpretan las necesidades de la naturaleza psico-cultural de los distintos segmentos del mercado.

Estos caracteres son reproducidos en la norma internacional ISO-84002, que define la calidad como "el conjunto de características de un producto que le da la capacidad para satisfacer las necesidades de los consumidores, explícitas o implícitas."

A la vista de los costos de producción constantes, y de la imposibilidad de competir con muchas producciones internacionales, debido a las desventajas comparativas en los costos de producción y una menor capacidad comercial, muchas empresas italianas han identificado la calidad como un factor estratégico para desviarse de la comparación del solo precio (Informe Ismea).

De hecho, entre 2009 y 2010 los gastos familiares directos de productos orgánicos crecieron en valor en un 11, 6% (la más alta desde 2002), mientras que en el mismo período otras producciones de "calidad" marcan un crecimiento más contenido, como en el caso de productos con denominación de origen protegida (DOP) y los de indicación geográfica protegida (IGP) (2,1%) (Informe Ismea 2011).

Los primeros instrumentos de la política europea fueron los Reglamentos N°2081 y N°2082 de 1992, con el objetivo de armonizar las legislaciones nacionales para las indicaciones geográficas: los reglamentos establecieron la Denominación de Origen Protegida (DOP), la Indicación Geográfica Protegida (IGP) y la Especialidad Tradicional Garantizada (ETG). Estas normas también han sido sometidas a la primera revisión en 2006 (convirtiéndose en el Reglamento N°509 y N°510) y fueron reformadas por el Reglamento N°1151/2012, con el fortalecimiento del sistema de referencia para las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas (DOP e IGP), la revisión del régimen de especialidades tradicionales garantizadas (ETG) y el establecimiento de un marco común en favor de la calidad opcional.

A13.1.4.1 Legislación común de calidad

La "Denominación de Origen Protegida" (DOP) es la marca comercial que protege legalmente el nombre de un producto alimenticio, cuyas "características dependen principalmente o exclusivamente del territorio en el que se producen".

La Indicación Geográfica Protegida (IGP), al mismo tiempo, protege la indicación geográfica legalmente atribuida a los productos agrícolas y alimentarios para las que al menos una cierta característica / calidad dependa directamente de su origen geográfico.

La principal diferencia entre las dos marcas colectivas, está en el hecho de que mientras en la DOP toda la cadena alimentaria del producto (producción, transformación y comercialización) se encuentra en el territorio declarado, para los productos IGP es necesario y suficiente que sólo una de las fases, o un componente del proceso de producción, este confinada al citado territorio.

Los productores cuya producción de alimentos desea ser protegida deben presentar la solicitud ante los organismos nacionales, que la transmitirá a la Comisión Europea. La solicitud se relaciona con una disciplinar, o la prescripción de la producción oportuna del producto alimenticio. Obtenida la aprobación, se convierte en ley que define los requisitos de la producción y el comercio de una DOP o IGP, y cualquier violación por parte de los productores está sancionada penal y civilmente.

En Italia, cinco producciones de leguminosas son reconocidas con marca de calidad europea (cuatro tipos de porotos, y un tipo de lentejas, para un total de cuatro IGP y un DOP).

La registración de una zona geográfica de un tercer país (no UE)

El Reglamento N°510/2006 CE ha presentado por primera vez la posibilidad de que el reconocimiento de la protección jurídica IGP y DOP se otorgue también para los productos alimenticios procedentes de países no pertenecientes a la UE.

Esta medida otorga nuevas oportunidades económicas para todos los productores de alimentos de los países no comunitarios que deseen posicionarse en el segmento de calidad de la oferta. Los productores de Café de Colombia fueron los primeros actores económicos interesados en la presentación de este tipo de solicitud, con el reconocimiento por la Comisión Europea del IGP por sus productos.

A13.1.4.2 Acuerdos privados de calidad - Slow food

Slow Food es una asociación internacional sin ánimo de lucro fundada en Italia, con el objetivo de promover una relación particular entre el hombre y la alimentación: "defendiendo la comida real, la promoción del derecho al placer a través del conocimiento, la sociabilidad, la convivencia, el placer, la difusión de la cultura culinaria de ir más allá de la receta, porque estamos detrás de un fabricante de alimentos, los territorios, las emociones y el conocimiento, la educación del futuro, porque el futuro necesita un suelo fértil, las especies animales y vegetales, menos residuos y más biodiversidad, menos concreto y más belleza”[29].

Entre los proyectos de Slow Food, merece ser mencionada la creación de las certificaciones "Presidio", dirigidas a proteger la biodiversidad, y la producción de conocimientos tradicionales, del territorio.

En 2008, Slow Food ha registrado una marca (Presidio Slow Food ©) que se coloca en los envases, y que se une con una normativa destinada a la identificación y la protección. Permite a los consumidores identificar productos desatendidos, el ahorro de un número creciente de falso mercado. Para obtener la etiqueta de "Slow Food" los productores deben suscribir el disciplinar de producción y haber formado una asociación o una cooperativa, que debe transponer las líneas ideales del proyecto y aprobar el reglamento.

[29] www.slowfood.it

A13.1.4.3 Caso de estudio de Slow Food: lenteja de Ustica

Ustica es una isla italiana situada a 50 km de la costa de Sicilia, conocida por la presencia en su territorio de una leguminosa nativa de las más valiosas: la lenteja. La Lenteja de Ustica es significativamente más pequeña que la común, de color marrón oscuro, y no necesitan ser remojados para su cocción: sus cualidades organolépticas la han convertido en una de las hortalizas más buscadas y más sabrosas.

En 2010, en la isla nació el Presidio Slow Food con el objetivo de preservar este cultivo, que los altos costos de producción, la fragmentación de los productores, y las dificultades de acceso a la distribución ponen en peligro de convertirlo en marginal. Por lo tanto, los agricultores de la isla han establecido una estricta normativa de producción, dirigida tanto a la sostenibilidad ambiental de la producción agrícola (adopción de un tratamiento térmico contra el gorgojo, en lugar de los pesticidas aprobados previamente, y la adhesión al sistema biológico), así como social y económica, adhiriéndose a la Presidio, que les garantiza la oportunidad de comercializar las lentejas producidas con la marca © Slow Food, junto con su marca corporativa.

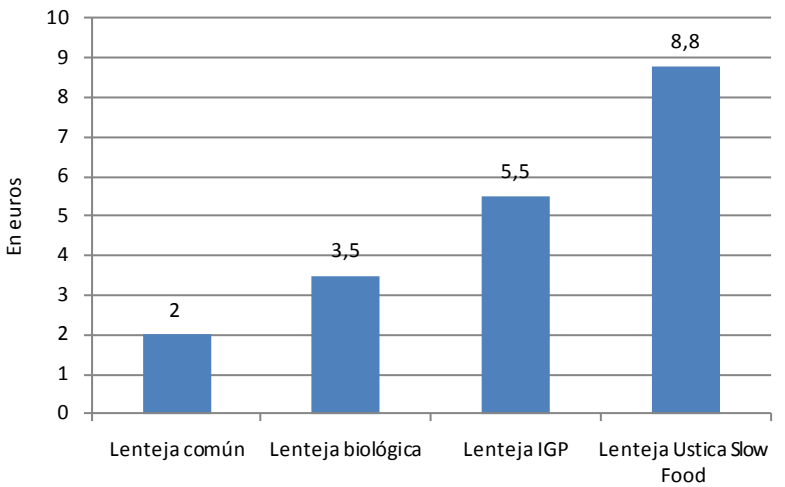
Después de tres años desde la adopción de esta acción que afectó todas las fases de la cadena de valor (la producción, el procesamiento y la comercialización), los resultados han sido notables: los productores de lentejas en la isla han aumentado de tres a seis (cuatro empresas dirigidas por jóvenes menores de 35 años, y dos empresas dirigidas por mujeres), la cantidad producida de lentejas ha aumentado de diez toneladas por año a 200 toneladas por año. También se procedió a la recuperación de muchos lotes baldíos.

Al mismo tiempo, aumentó el poder contractual de los productores, que ahora pueden vender todo su producto directamente, y no necesitan intermediarios.

Por la adopción de una certificación de disciplina de la calidad y sostenibilidad del producto se ha beneficiado, de hecho, la comercialización inmediata de las legumbres: el precio de un saco de lentejas secas Ustica se ha duplicado alcanzando un promedio de €8,5 el kilo (€17 por kilo).

Este caso de estudio nos permite ver cómo, a pesar de la crisis económica y las desventajas de una cultura marginal, aunque muy antigua y valiosa, la adopción de un código disciplinar en la producción y en el procesamiento puede hacer que un producto sea muy deseable y buscado en el mercado, a pesar de los costos considerablemente más altos.

Gráfico A13.7: Comercialización paquete de lentejas de 500 gramos



Nota: Precios diciembre 2013.
Fuente: IIE sobre la base de ICE - ISTAT.

A13.1.5 Ecomafia

El término "Ecomafia" es un neologismo, acuñado por la asociación ecologista italiana “Legambiente”, para indicar las actividades ilegales llevadas a cabo por el crimen organizado, dañando directamente o indirectamente el medio ambiente.

Los primeros informes policiales relativos a estas actividades comenzaron a surgir en la segunda mitad de los años 80, después de la promulgación del Decreto Presidencial N°915/1982, sobre la Aplicación de las Directivas (CEE) N°75/442 relativa a los desperdicios, N°76/403 sobre la eliminación de los policlorobifenilos y de los policloroterfenilos y N°78/319, relativa a los desperdicios tóxicos y peligrosos.

En 1992 se llevó a cabo el primer operativo policial de largo plazo, "Operación Adelphi", sobre estos crímenes: la investigación demostró la existencia de una compleja red de profesionales y personas vinculadas al crimen organizado involucrado en el tráfico ilícito de desperdicios ilegales y en la eliminación de los mismos.

Numerosos procesos y comisiones investigadoras parlamentarias han mostrado cómo la entrada del crimen en el ciclo de tratamiento de residuos puede avenir en cada una de las fases: valiéndose de declaraciones falsas sobre la cantidad o el tipo de residuos que deben eliminarse, o dando a cargo de las empresas que, trabajando por debajo del costo de operación, utilizan métodos ilegales, hasta la manipulación de los documentos de clasificación del los residuos con el fin de desviar la carga o hacerla desaparecer.

La directriz de la trata de residuos es la Norte-Sur: lodos industriales, desechos tóxicos y residuos nucleares de las zonas industrializadas del norte de Italia y Europa durante años han viajado en dirección al sur, donde fueron eliminados ilegalmente. Con los años, las redes criminales han podido consolidarse hasta extender sus influencias en el extranjero, avanzando a los países orientales y africanos.

El Informe Ecomafia 2013, publicado por Legambiente, ha registrado un volumen de negocios por €16,7 mil millones de facturación, la realización de 34.120 delitos, la acusación de 28.132, la emanación de 161 órdenes de custodia, y 8.286 secuestros judiciales.

La región de Campania fue, en los últimos treinta años, oprimida por las actividades delictivas relacionadas al ilícito tratamiento de residuos realizada por los distintos clanes en sus respectivos territorios. Las consecuencias sobre la economía regional, desde siempre relacionada con la producción agropecuaria y alimenticia, son ahora dramáticas y en algunos casos difícilmente recuperables. La superficie de tierra más afectada incluye los pueblos de Qualiano, Giugliano in Campania, Orta Atella, Caivano, Acerra, Nola, Marcianise, Succivo, Frattaminore, Frattamaggiore, Mondragone, Castel Volturno y Melito di Napoli, comúnmente conocida como Tierra de los Fuegos, por los numerosos incendios de residuos que se repiten en los campos, cuyos humos se propagan en el aire y las sustancias tóxicas, como la dioxina, en las tierras circundantes.

La cadena de volar agroalimentaria Campana, que por sí solo vale €5.000 millones, y el 25% del PBI regional, con la aparición de estas investigaciones ha sufrido una gran pérdida debido a un boicot generalizado de la población italiana a los productos locales: Coldiretti Campania, la asociación de agricultores regional, ha estimado, sólo en el otoño de 2013, un 30% de descenso en las ventas de los productos alimenticios.

A13.1.6 Análisis FODA de la Cadena italiana de legumbres

Fortalezas	Debilidades
● Presencia de cultivo de excelencia y alta calidad. ● Excelentes exportaciones de maquinarias agrícolas. ● Liderazgo mundial en la producción de maquinaria por la industria alimentaria (1º clase de productos italianos más importados en Argentina). ● Liderazgo mundial en la producción de maquinaria para el packaging (2º clase de productos italianos más importados en Argentina). ● Diversificación de la oferta comercial por variedades de tamaños, envases, y calidad.	● Superficie nacional dedicada al cultivo de legumbres marginal. ● Aumento de los costos de producción, no se equilibra con un aumento de los precios mayoristas: reducción de los ingresos para los productores. ● Baja propensión a la conversión al sistema de siembra directa. ● Abastecimiento dependiente del exterior (70% legumbres secas) ● Dificultad en el control de la calidad del producto importado. ● Pocas empresas con redes de suministros seguras (Pedon/ Acros).
Oportunidades	**Amenazas**
● Consolidación de relaciones preferenciales con socios internacionales. ● Establecimiento de una cadena de abastecimiento integrada (importación de producto procesado). ● Ley europea que protege la calidad de los alimentos. ● Intervenciones públicas para la conversión de las empresas agropecuarias. ● Sistema integrado de las ferias agrícolas e industriales internacionales.	● Volatilidad de los precios en el mercado internacional. ● Legislación sobre importación y exportación de alimentos. ● Legislación relativa a la comercialización de productos alimenticios en Italia (marca italiana).

A13.1.6.1 Oportunidades de nuevos negocios

La cadena italiana de leguminosas muestra las principales dificultades y amenazas en la primera etapa, es decir, en el abastecimiento del producto.

A pesar de la tendencia hacia el aumento de la producción de legumbres nacionales, Italia depende en gran medida de productos de base extranjera, y por lo tanto está sujeta a las dinámicas típicas de las commodities.

El holding Pedon, empresa líder en el sector de procesamiento de leguminosas, durante varios años ha hecho frente a estas amenazas mediante la integración de una red de suministro interna, instalando plantas de producción en el extranjero, como en la provincia de Salta en Argentina.

Por lo tanto, este proceso de internacionalización en Argentina podría ser realizado por otras empresas italianas, también a través la creación de joint-ventures.

Las empresas italianas que participan en el procesamiento de legumbres podrían obtener beneficios de esas operaciones. Uno de ellos podría ser la creación de redes integradas de abastecimiento con un socio comercial estratégico y confiable en términos de cantidad, y un intercambio de know-how debido a la importancia, la alta especialización del sector agropecuario argentino, y costos de producción significativamente menores.

Otro beneficio son las largas superficies dedicadas al cultivo de legumbres en Argentina, y al mismo tiempo se podría interactuar con los productores agropecuarios locales sobre las varie-

dades genéticas italianas para investigar desarrollo de nuevas semillas, y técnicas de cultivos orgánicos.

El tendencial aumento de la atención del consumidor sobre la calidad de su alimentación, necesita respuestas cada vez más exigentes sobre el sabor, la apariencia, el proceso y la conveniencia (no sólo económica, sino también en la facilidad de uso de la gestión de envases y residuos, con el consiguiente ahorro de tiempo y esfuerzo, tanto físico como mental, en la preparación de una comida).

En Italia, en los últimos años, se están desarrollando en este sentido diferentes tecnologías de conservación de la cosecha, más respetuosas del medio ambiente y de la calidad de los alimentos, como la refrigeración y la atmósfera controlada. Estas tecnologías podrían también ser exportadas a Argentina, donde la conservación de legumbres y trigos en silo se desarrolla en el mismo proceso.

En la fabricación de maquinaria para el procesamiento alimental, Italia es líder en el comercio mundial, y en particular todo el sector del packaging muestra una alta propensión a las exportaciones: el 83% de los ingresos de la industria proviene del extranjero.

La entrada en la cadena argentina de las máquinas italianas para el procesamiento y el envase podría también aportar beneficios en términos de producción de calidad en la producción alimentaria nacional.

La mejoría se reflejaría en la comercialización de productos diferenciados, que pueden explotar los diferentes segmentos de la demanda de los consumidores locales, con grandes ventajas en términos de ingresos para la industria conservera.

Última mención merece la oportunidad de las empresas agropecuarias argentinas, junto con las autoridades políticas nacionales, de promover una nueva legislación sobre la calidad de los productos de consumo.

La promoción de reglamentos sobre la calidad del producto alimentario podría traer ventajas inmediatas con la posibilidad de aprovechar el reconocimiento internacional de la legislación europea, como ya se ha hecho por los fabricantes de café colombiano. El resultado, en este caso, fue inmediatamente positivo en términos económicos: los productores de café se beneficiaron de mayores ingresos, siendo capaces de vender la misma cantidad de producto a precios más altos que el promedio.

A13.1.7 Consideraciones finales

En este informe se ha dividido la cadena en tres grandes sectores: producción, procesamiento industrial, y por último comercialización; tres sectores donde sin embargo se pueden desarrollar mayores sinergias entre la cadena italiana y argentina.

La población italiana es una de las mayores consumidoras de frutas y hortalizas en Europa: entre estos productos un importante papel es interpretado por las legumbres, comida desde siempre ligada a la tradición, que en los últimos años ha sido redescubierta por los consumidores como una fuente proteica alternativa a la carne.

A pesar de mayores inversiones en términos de superficie dedicada a este cultivo entre la década 2001-2011, la producción italiana de legumbres no es suficiente para cubrir toda la demanda nacional. El 70% de las legumbres consumidas por los italianos provienen del extranjero, por lo que este sector es uno de los más atractivos para los importadores en cuanto a la permeabilidad. Las empresas procesadoras italianas importan el producto inmediatamente después de un primer procesamiento realizadas en el sitio del cultivo. En Italia, se vuelven a seleccionar las semillas, se pelan y se envasan para ir, por último, en las mesas de los consumidores. En la mayoría de los casos las empresas suelen contratar varios traders internacionales, porque no se han establecido redes de abastecimiento directo: este método, sin embargo, puede exponerlos

a ulteriores fluctuaciones de precios. Sin embargo, en la actualidad surge la posibilidad de crecimiento en este sector, con la creación de redes de abastecimiento en países externos como la Argentina que pueden ofrecer las cantidades de productos que la industria italiana necesita.

Fundamental en el desarrollo de la cadena es la industria nacional de fabricación de máquinas dedicadas a la transformación de los alimentos. Su importancia radica tanto en las inversiones en bienes de capital en el mercado interior, como en el papel estratégico que juega en las exportaciones. En los últimos años esta industria ha demostrado mucha vitalidad ganando constantemente posiciones en el mercado internacional. Las legumbres antes de su comercialización se someten a un proceso industrial adicional, común a todos los alimentos, el envasado. El sector de packaging es también de gran importancia en la industria italiana con una presencia en el territorio de más de 700 empresas. La industria del envase es uno de los sectores italianos con más propensión a la exportación: el 83% de la producción nacional se dirige al exterior, y una de cada cuatro máquinas compradas en el extranjero se fabrica en Italia. Transformación y envasado son dos sectores donde sin duda se podrían identificar oportunidades económicas entre Italia y Argentina, en particular teniendo en cuenta la atención puesta de la industria italiana sobre la calidad de los alimentos y sobre nuevas tecnologías para la conservación alimenticia. La trasformación del producto en la misma zona del cultivo permite agregar mayor valor a las legumbres exportadas y también reducir costos industriales a las impresas alimenticias internacionales.

La crisis de 2009 se tradujo en una reducción de los ingresos totales de los hogares italianos que tuvieron un efecto directo en la elección de alimentos; a pesar de esas restricciones económicas, la calidad de los productos alimenticios es, ahora, una firme prioridad de los consumidores italianos. A la vista de los costos de producción constantes y de la imposibilidad de competir con muchas producciones internacionales, debido a las desventajas comparativas en los costos de producción y una menor capacidad comercial, muchas empresas italianas han identificado la calidad como un factor estratégico para desviarse de la comparación del solo precio. Este es el caso de los productores de lentejas de Ustica que hace tres años adoptaron una estricta normativa privada de producción, para proponer al mercado un producto más caro pero con más garantía en términos de calidad con resultados notables en las ventas.



Oportunidades de agregado de valor en origen: la cadena de valor ovoindustrial

Capítulo 14: Oportunidades de agregado de valor en origen: la cadena de valor ovoindustrial

La provincia de Córdoba cuenta con importantes condiciones que la posicionan como una gran generadora de productos agrícolas. Sin embargo, parte importante de esa producción primaria es exportada o enviada a otras provincias para su procesamiento, perdiendo la posibilidad de agregarle valor en origen. El objetivo de este capítulo es presentar algunas ventajas que posee la provincia para la producción de huevo y ovoproductos, que significan oportunidades de ampliación y desarrollo para esta cadena productiva.

14.1 Introducción

Argentina se presenta al mundo como un privilegiado productor de alimentos, tanto gracias a su dotación de recursos naturales como al desarrollo de su industria. Las principales cadenas productivas agroalimentarias generan el 57% del total nacional exportado, pero sólo aglutinan al 13% de la población económicamente activa (2012). Es por esto que surge la necesidad de agregar valor en origen, es decir, de transformar las materias primas agropecuarias, generando empleos e inversiones en la misma zona donde se produjeron los bienes primarios.

Una oportunidad en este sentido es la industria aviar, que permite continuar agregando valor a los commodities agrícolas producidos en la provincia de Córdoba y en el país, transformando las proteínas vegetales en proteínas animales.[4]

La industria aviar está constituida por dos sectores con productos, mercados y procesos bien diferenciados: la industria dedicada a la producción de carne de pollo y la industria dedicada a la producción de huevos y derivados. Los actores de la industria suelen dedicarse exclusivamente a una de estas dos actividades, compartiendo únicamente algunos proveedores comunes.

El complejo avícola nacional ha mostrado un fuerte crecimiento desde 2002, impulsado por un gran dinamismo del mercado interno, así como también de las exportaciones, con una reorganización productiva e incorporación de tecnología que mejoró ampliamente la competitividad del sector. En este marco, Córdoba presenta una serie de características que la posicionan como una provincia privilegiada para esta industria, con amplias posibilidades de crecimiento.

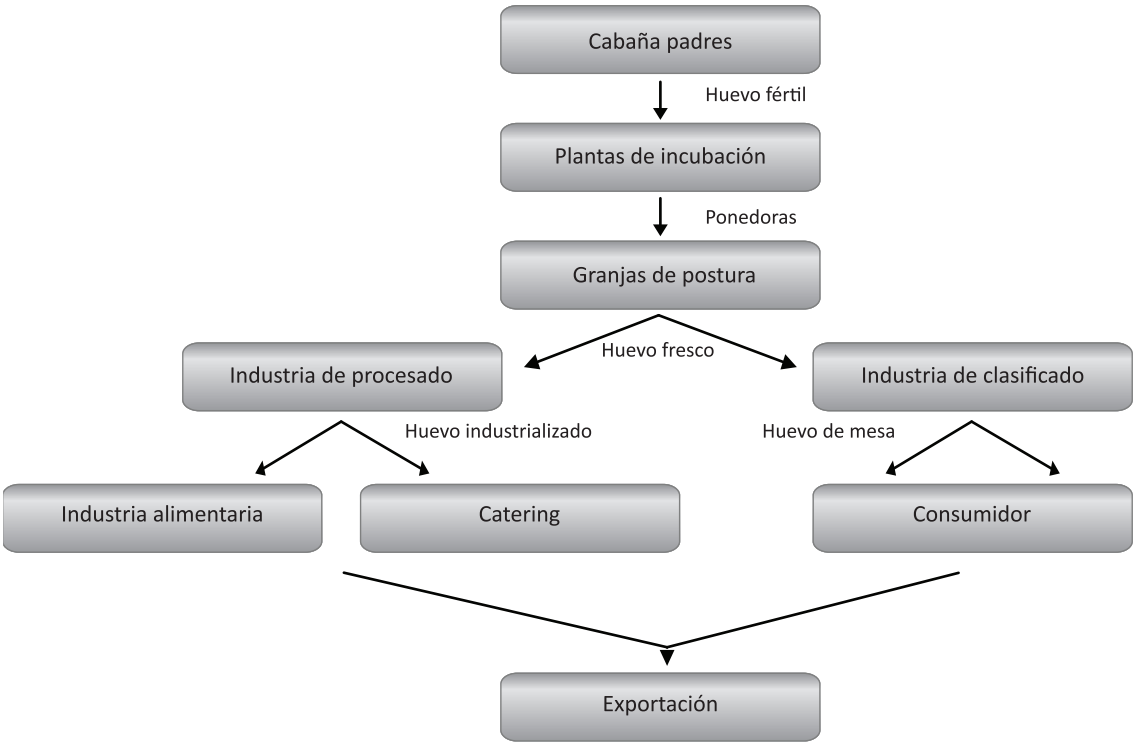
En este capítulo se analiza la industria del huevo en Argentina y sus posibilidades para agregar valor a los productos agrícolas en la provincia de Córdoba a través de los ovoproductos, en función de las ventajas que la región ofrece para este tipo de emprendimientos.

[4] A lo largo de este capítulo se hará referencia exclusivamente a la industria aviar como producción de carne de pollo y huevos de gallina, dado que la producción de otras aves como pato y codorniz representan volúmenes muy reducidos.

14.2 La cadena de valor del huevo y los ovoproductos

La cadena de valor del huevo está formada por un conjunto de actores que desempeñan actividades de producción primaria, industrialización, transporte, comercialización y distribución. En el Esquema 14.1 se presentan estos actores y sus relaciones.

Esquema 14.1: Cadena de valor del huevo y los ovoproductos



Fuente: IIE sobre la base de CAPIA.

El proceso de producción comienza en los laboratorios de desarrollo genético, del cual surgen las diferentes líneas de producción según el producto deseado. Actualmente, de acuerdo a informes del Ministerio de Industria de la Nación, Argentina es genético-dependiente e importa las diferentes líneas genéticas de Estados Unidos y Europa, mientras en el país las empresas avícolas más grandes son licenciatarias para la reproducción de estas líneas (producción de padres) y pollos BB para la propia actividad o de terceros. Es decir, son las encargadas de importar dichas líneas genéticas (generalmente huevos fértiles o "abuelos"), criar los abuelos y producir padres. Este eslabón de la cadena produce los huevos fértiles que serán incubados y ulteriormente darán nacimiento a las gallinas para postura. Posteriormente, proveen a las granjas ponedoras de estos animales.

Hacia mediados de 2012, existían en el país alrededor de 260 establecimientos dedicados a la cría de padres y más de 300 plantas de incubación dedicadas a la producción de pollos BB.

La producción de los huevos frescos se realiza en las granjas de postura, en la que se cumplen las etapas de alimentación y cuidado de las gallinas en producción, higiene y la recolección de los huevos. Estas granjas comercializan los huevos de manera directa al sector industrial, que mediante una serie de procesos elabora ovoproductos, o a través del canal fresco a distribuidores, supermercados, almacenes, etc. Según informa el Ministerio de Industria (2012), el 57% de la producción es realizado por establecimientos de mayor escala y nivel tecnológico.

En el caso de los huevos frescos, la cadena termina en el consumidor final, excepto un volumen muy reducido que es destinado a pequeñas industrias alimenticias o empresas de catering.

La exportación de huevos frescos representa un volumen muy reducido, debido a cuestiones sanitarias y logísticas, tanto por los niveles de rotura como por las dificultades para el mantenimiento del estado natural a través del tiempo de traslado.

En relación a los ovoproductos, las firmas industrializadoras se constituyen como proveedores de materias primas de otras industrias alimenticias (panificadoras, empresas lácteas, fabricantes de helados, pastas, alimentos para mascotas, etc.). Los ovoproductos ofrecen las mismas propiedades nutricionales del huevo fresco y un agregado de características funcionales para la fabricación de diversos alimentos (ver sección 14.5).

Dentro de la industria alimentaria, los mayores demandantes de huevo industrializado son los fabricantes de mayonesa. Según el Ministerio de Industria (2012), el 80% de la producción de ovoproductos, en su variante de huevo líquido, tiene como destino la elaboración de este alimento.

Por último, parte de los ovoproductos de origen local tienen como destino la exportación. En general, los productos en estado líquido se consumen internamente y los deshidratados se exportan.

14.3 Producción de huevo

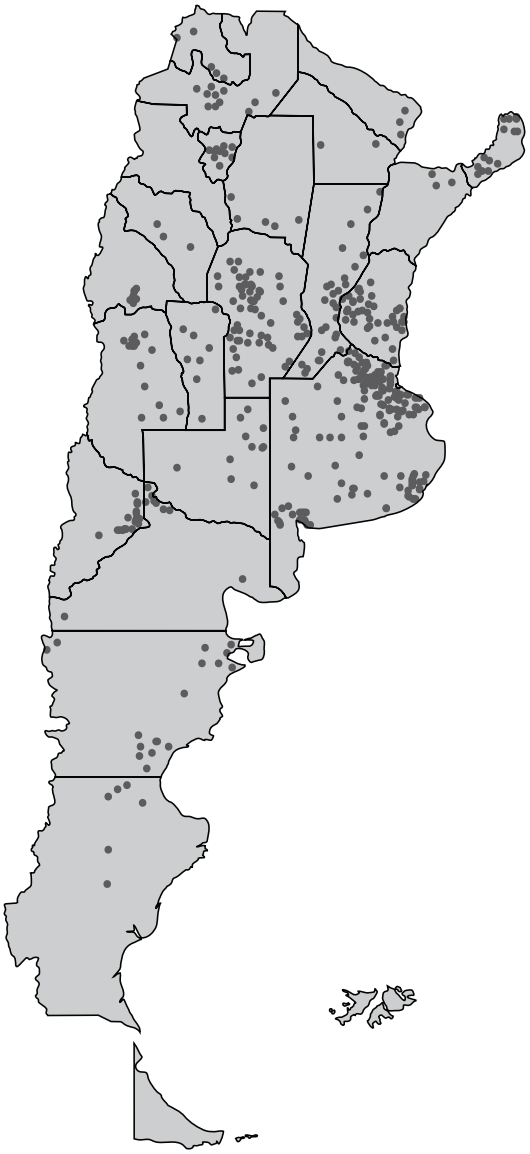
14.3.1 Productores

La industria avícola presenta pocas barreras de entrada, y por lo tanto facilita la existencia de gran cantidad de empresas. Muchas de ellas son informales y con canales de venta fuera del circuito comercial en supermercados, por ejemplo, mediante ventas a domicilio o en almacenes de barrio. En general, las unidades empresariales a medida que aumentan su escala, presentan una mayor integración hacia atrás en la cadena productiva y más diversificación en cuanto a la colocación de la producción; incluso en algunos casos existen explotaciones que tienen acuerdo para la entrega en supermercados, donde el producto sale de la granja con la marca de aquellos (Forlani, 2007).

En Argentina, existen unas 1.227 granjas productoras de huevos registradas (marzo de 2013), concentradas en su mayoría en la Región Centro (Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe) y la provincia de Buenos Aires. En el Mapa 14.1 se muestra la distribución geográfica de los establecimientos, donde cada punto indica la presencia en el departamento (no en el lugar específico).

El 35% de los establecimientos productores de huevos se encuentran en la provincia de Buenos Aires, seguidos en importancia por Entre Ríos, donde se ubica el 24%. Córdoba es la cuarta provincia en cantidad de granjas (10%), muy cerca de Santa Fe.

Mapa 14.1: Localización de las granjas productoras de huevos en Argentina. Marzo de 2013



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

En cuanto a la industria avícola en general, que incluye también la producción de carne, recría, incubación y otros, Entre Ríos es la provincia con más establecimientos, abarcando el 43% del total con 3.355 granjas. Buenos Aires es la segunda con el 32% y Córdoba la tercera con el 6,4%. Esto demuestra la alta concentración geográfica que presenta la industria avícola, al concentrarse un 88% de las granjas en solo cuatro provincias (ver Cuadro 14.1).

De los 491 establecimientos avícolas radicados en la provincia de Córdoba, un 25% se dedica a la producción de huevos y un 40% a la producción de carne; el resto están abocados a la reproducción, incubación, recría y otras actividades. En Entre Ríos y Buenos Aires la actividad avícola está más orientada a la industria de la carne, ya que el 87% y 65% de las granjas respectivamente se dedican a esta producción.

Cuadro 14.1: Localización de las granjas avícolas en Argentina. Marzo de 2013

Provincia	Producción de Carne	Producción de Huevos	Otros	TOTAL
Entre Ríos	2.927	294	134	3.355
Buenos Aires	1.620	435	435	2.490
Córdoba	196	124	171	491
Santa Fe	234	125	105	464
Misiones	77	24	36	137
Mendoza	59	40	36	135
Tucumán	33	24	28	85
Chubut	11	19	31	61
Río Negro	28	22	11	61
San Luis	20	13	28	61
Corrientes	7	5	45	57
La Pampa	13	14	22	49
Salta	22	17	9	48
Neuquén	15	17	11	43
Santiago del Estero	6	5	25	36
San Juan	6	14	11	31
Chaco	6	5	14	25
La Rioja	3	4	18	25
Santa Cruz	4	10	7	21
Jujuy	5	7	5	17
Catamarca	5	3	6	14
Formosa	2	5	6	13
Tierra del Fuego	1	1	3	5
TOTAL	5.300	1.227	1.197	7.724

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

14.3.2 Proceso

La vida útil de la ponedora varía dependiendo de la raza, de la infraestructura de la granja, la calidad del alimento, las condiciones ambientales, etc., pero en promedio es de 84 semanas de postura. Las ponedoras son muy susceptibles a los cambios en su entorno y eso se traduce en bajas en el porcentaje de postura de huevos (Forlani, 2007).

De acuerdo al Instituto de Estudios del Huevo – organización apoyada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España – la gallina produce un huevo cada veinticuatro o veintiséis horas, independientemente de que estos hayan sido fecundados por un gallo o no. En las granjas de producción de huevos solo hay gallinas ponedoras y no hay gallos, por lo tanto, los huevos que se comercializan no están fecundados, es decir, no se pueden incubar para que nazcan pollitos.

El proceso de formación del huevo comprende desde la ovulación hasta la puesta. Para que el huevo cumpla los requisitos de calidad, los numerosos componentes que lo integran deben ser sintetizados correctamente y deben disponerse en la secuencia, cantidad y orientación adecuada. El éxito de este proceso de formación del huevo se basa en que las gallinas sean alimentadas con nutrientes de alta calidad y mantenidas en situación de confort ambiental y óptimo estado sanitario.

La gallina inicia la puesta de huevos hacia las veinte semanas de vida, tras un período de crecimiento y desarrollo adecuados que le permiten alcanzar la madurez sexual. La puesta de huevos suele producirse entre las siete y las once de la mañana y la ovulación puede iniciarse de quince a treinta minutos después de que haya sido puesto el huevo anterior (Instituto de Estudios del Huevo).

La recolección se realiza manualmente según las prácticas tradicionales o automáticamente. En este último caso, el huevo recolectado cae directamente en los equipos de clasificación au-

tomática (generalmente por peso), a fin de prepararlos para su comercialización en estado de frescura. Es importante aclarar que el tamaño del huevo varía proporcionalmente con la edad de la gallina en postura, con lo cual se destina la producción de las pollas más antiguas a su industrialización (Marchione, 2002).

El funcionamiento de una granja productora de huevos implica, a medida que se sube en la escala productiva, un formidable esfuerzo productivo. Este esfuerzo es fundamentalmente logístico, y pueden definirse en dos tipos: en primer lugar la logística de entrada, que implica la disponibilidad (en cantidad y calidad) de los insumos, entre ellos los componentes del alimento balanceado (granos, núcleo vitamínico), medicamentos, maples, energía eléctrica, agua, servicios profesionales y disponibilidad de transporte.

En segundo término tenemos la logística de salida, que significa coordinar la recolección diaria, el control de producción, la entrega o mantenimiento en stock de la producción remanente, con el aditamento de que deben permanecer siempre a temperatura controlada, donde cualquier cuello de botella o estrangulamiento en el proceso repercute necesariamente en el resto de la cadena de valor.

Como el huevo es un producto perecedero en estado natural, esto condiciona y determina en gran medida el ciclo comercial de la actividad e incluso la escala productiva. A mayores escalas de producción (mayor número de animales en postura), aumentan los requerimientos logísticos relativos a la conservación, e incluso se puede tornar necesario llegar a contar o contratar el servicio de cámaras frigoríficas para conservar los huevos sin vender.

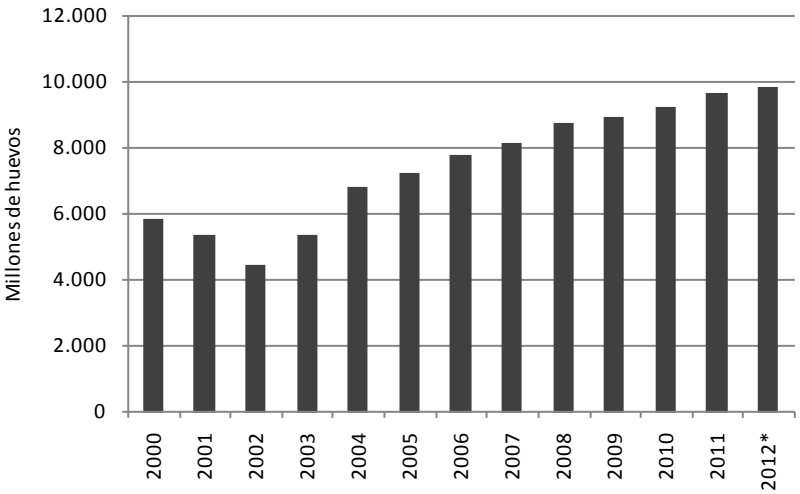
La comercialización mayorista se realiza en cajones que contienen 30 docenas de huevos (360 unidades).

14.3.3 Producción

La producción de huevo ha crecido sostenidamente desde 2002, año en que se produjeron unos 4.500 millones, llegando en 2012 a una producción de 9.880 millones de huevos. Es decir, la producción creció un 120% en diez años (ver Gráfico 14.1).

Desde 2009, las tasas de crecimiento de la producción mostraron una desaceleración respecto a los primeros seis años post-convertibilidad, cuando la tasa de crecimiento alcanzaba en promedio el 12% anual. Los últimos cuatro años la producción se expandió un 3% promedio por año (ver Gráfico 14.1).

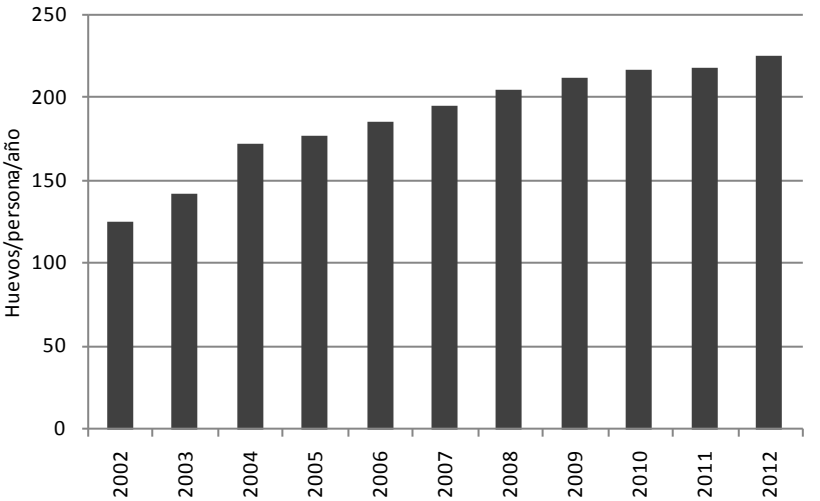
Gráfico 14.1: Producción de huevo en Argentina



Nota: *Datos preliminares
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Entre las causas que guiaron el fuerte crecimiento de la producción de huevos a partir de 2002 se pueden destacar el aumento en el consumo y la industrialización. En particular, de acuerdo a datos del Ministerio de Industria, alrededor del 90% del huevo con cáscara producido en el país es destinado al consumo, y del resto la mayor parte es industrializada, debido a las dificultades que presenta el comercio internacional de huevo fresco. Es por esto que el aumento en el consumo significó el mayor impulso a esta industria. En el Gráfico 14.2 se puede observar el consumo anual de huevos per cápita anual en Argentina, donde se aprecia un crecimiento del 81% entre 2002 y 2012, al pasar de 125 a 226.

Gráfico 14.2: Evolución del consumo de huevo en Argentina

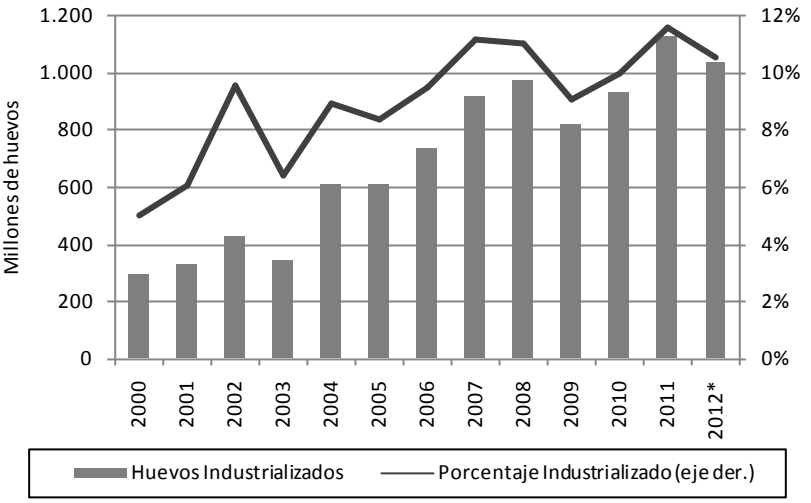


Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Por otro lado, la industrialización de huevo mostró un desenvolvimiento positivo a partir del nuevo milenio. En el año 2000 se industrializaron unos 296 millones de huevos en el país, y siete años después ese número se triplicó, alcanzando los 917 millones. A partir de ese año, el crecimiento de la industrialización de huevo mostró un crecimiento más moderado, donde se alternaron años de crecimiento y decrecimiento. En 2011 la industrialización alcanzó los 1.128 millones de huevos, y en 2012, 1.039 millones.

Un dato a resaltar es el crecimiento en el porcentaje de huevos industrializados sobre el total producido en el país. Mientras a principios de los 2000 este porcentaje se ubicaba entre 5% y 6%, a partir de 2007 superó el 10%. Es decir, no solo creció la producción de huevos, sino que además el porcentaje de la producción que siguió la cadena de agregado de valor en el país mostró un aumento.

Gráfico 14.3: Industrialización de huevos en Argentina



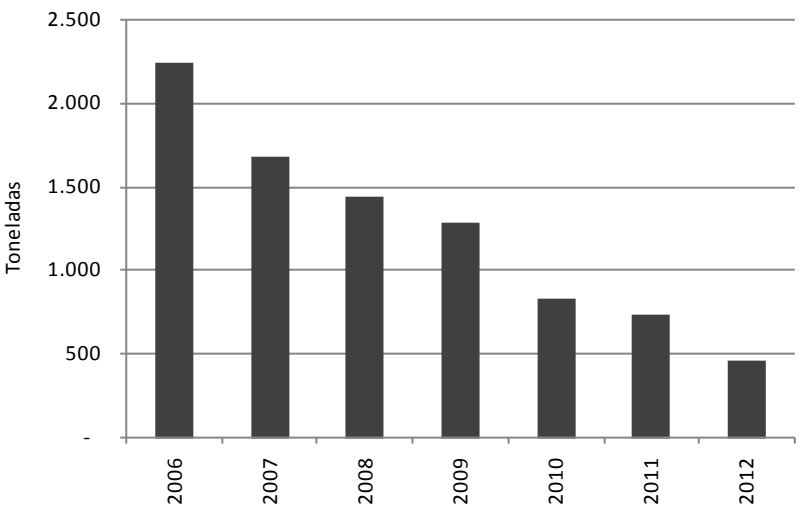
Nota: *Datos preliminares

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En los primeros meses de 2013, continuando la tendencia del año anterior, la cantidad de huevos industrializados en el país mostró una disminución. Mientras en los primeros nueve meses de 2012 se industrializaron 772.459 huevos, en el mismo periodo de 2013 este número llegó a 723.941, es decir que disminuyó un 6%.

La exportación de huevo en cáscara no solo representa un porcentaje muy bajo de la producción total, que en 2012 llegó a representar menos del 0,1%, sino que además exhibe una tendencia decreciente en el tiempo. En el Gráfico 14.4 se muestra su comportamiento.

Gráfico 14.4: Exportaciones de huevo en cáscara

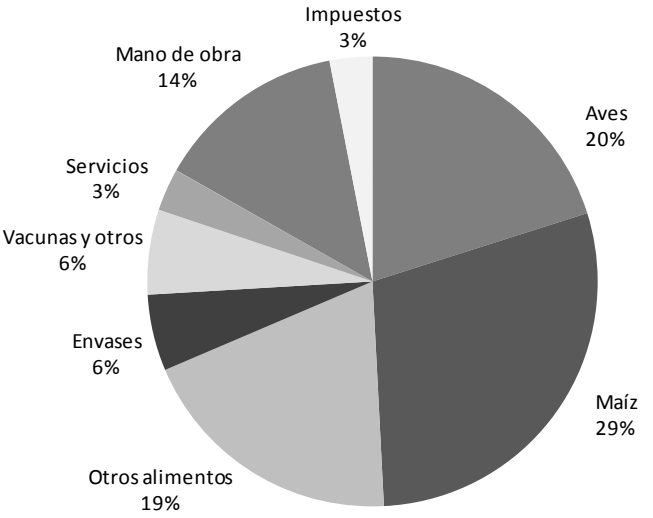


Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

14.3.4 Precios y relación maíz-huevo

La mayor parte del costo de producción de huevo está relacionada con el alimento. Alrededor del 48% corresponde a este concepto, y dentro de la dieta de las ponedoras el 60% corresponde a maíz, otra parte importante a soja, y el resto otros componentes (ver Gráfico 14.5).

Gráfico 14.5: Estructura de costos de las granjas productoras de huevos

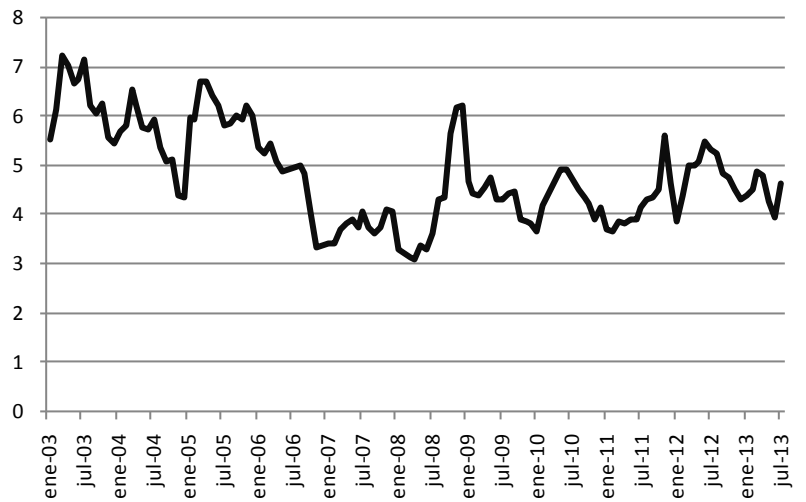


Fuente: IIE sobre la base de Maroto(2013).

Como un indicador de la evolución de la rentabilidad del sector, puede analizarse el comportamiento de la relación entre el precio del huevo en cáscara y del maíz, principal insumo utilizado por la granjas ponedoras.

A partir del Gráfico 14.6 se advierte que desde abril de 2005 a abril de 2008 se produjo una importante caída en la relación maíz/huevo, con su consecuente impacto en la rentabilidad de las granjas avícolas. A partir de 2009 la relación se mantuvo, aunque con altibajos, en un promedio de 4,45.

Gráfico 14.6: Relación maíz/huevo*



Nota: *La relación Maíz/Huevo es el cociente entre el precio del huevo (nivel mayorista) y el precio del maíz (Rosario) e indica la cantidad de maíz que se puede adquirir con el valor de 1 docena de huevos.

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en los primeros siete meses de 2013 el precio promedio mayorista de la docena de huevo fue de 4,25 $/docena, 21% mayor al promedio en iguales meses de 2012.

14.4 Argentina en el mundo

La producción mundial de huevos se encuentra fuertemente concentrada en un pequeño grupo de países. En 2009, diez países produjeron el 70% del huevo a nivel mundial. En el Cuadro 14.2 se detalla la producción para los principales países productores en 2011.

Cuadro 14.2: Principales países productores de huevo. Año 2011

Ranking	País	Producción (miles de huevos por año)
1	China	484.633.844
2	EEUU	91.855.000
3	India	63.500.000
4	México	47.622.740
5	Japón	41.377.000
6	Rusia	40.778.280
7	Brasil	40.730.688
8	Indonesia	24.911.000
9	Ucrania	18.428.100
10	Nigeria	14.100.000
17	Argentina	11.364.000

Fuente: IIE sobre la base de FAO.

China se presenta como el principal productor de huevo del mundo, con una producción más de cinco veces mayor a la del segundo en la lista, Estado Unidos. Otros de los principales países productores son India, México, Japón, Rusia y Brasil.

Un hecho destacable es el crecimiento que presentaron algunos de los principales productores: la producción en India creció un 73% entre 2000 y 2011, en Indonesia 82% y en China 25% entre los mismos años.

Argentina es el tercer productor de Latinoamérica, con una producción estimada por la FAO de once mil millones de huevos en 2011, hecho que la ubica muy cerca de los principales productores. Sin embargo, su participación en la producción mundial alcanza el 0,8%.

La creciente demanda y los cambios tecnológicos, sumados a las preocupaciones medioambientales, ofrecen un marco propicio para el desarrollo de la industria del huevo, ya que este constituye una fuente de proteínas con un relativo bajo impacto ambiental. En este contexto, la producción y el consumo de huevo en la mayoría de los países se encuentran en aumento. El comercio internacional también está creciendo con el ingreso de nuevos actores, donde destaca Brasil, aunque la mayor parte de la producción se realiza cerca de los centros de consumo. La Unión Europea concentra una parte importante del comercio internacional.

En cuanto al consumo per cápita, México es el líder mundial al alcanzar la cifra de 355 huevos por habitante por año. China no solo es el principal productor mundial, sino que además se posiciona como el segundo país con mayor consumo de huevos por habitante por año, hecho que cobra especial importancia por la enorme población que posee el país.

En el Cuadro 14.3 se detallan los principales países consumidores de huevo por habitante en 2009, donde se aprecia una amplia heterogeneidad al aparecer países del este asiático, Medio Oriente, Europa, América del Norte y del Sur, y con diferentes niveles de renta. Argentina aparece en el puesto decimotercero del ranking.

Un dato interesante a analizar es la discriminación en el consumo de huevo en cáscara y procesado para los países que existen datos. Mientras en nuestro país la gran mayoría del huevo se consume en cáscara (94%), en países de renta más elevada el consumo del huevo procesado es mayor (50% es consumido procesado en Emiratos Árabes, 31% en Francia, 30% en EEUU e Italia, 20% en España y Japón). Esto es una señal del potencial de la industrialización del huevo como agregado de valor.

Cuadro 14.3: Principales países consumidores de huevo per cápita. Año 2009

País	Consumo de huevos/habitante/año	Consumo de huevo en cáscara/ habitante/año	Consumo de huevo procesado/ habitante/año
México	355		
China	344	304	40
Japón	325	260	65
Hungría	261		
Ucrania	260		
República Checa	258		
Francia	248	172	76
EEUU	246	172	74
Emiratos Árabes	242	121	121
Colombia	215		
Italia	215	150	65
España	214	171	43
Argentina	210	197	13

Fuente: IIE sobre la base de la presentación de Dreyer & Windhorst (2011).

14.5 Los ovoproductos

De acuerdo a la definición ofrecida por el SENASA "se entiende por ovoproductos a los productos obtenidos a partir del contenido de los huevos, despojados de sus cáscaras. Los componentes desprovistos de sus membranas, podrán estar en diferentes proporciones con o sin el agregado de aditivos autorizados. Se podrán presentar en estado líquido, concentrado, deshidratado, en escamas, congelado o ultra congelado". Los ovoproductos pueden ser destinados al consumo humano directo o a la industria para otros procesados, tanto para productos alimenticios como no alimenticios.

La ventaja de los ovoproductos radica en que no solo conservan las propiedades nutricionales y necesarias para la industria que posee el huevo (adhesiva, espumante, aglutinante, clarificante, coagulante y gelificante, colorante, emulsionante, aromatizante, de rebozado), sino que también presentan algunas características que los hacen más funcionales para la fabricación de alimentos como mayonesa, merengue, cremas, helados, pastas frescas y secas, galletas, tortas, bizcochuelos y baños de repostería.

Entre las ventajas que presentan respecto al huevo en cáscara, los ovoproductos:

- Ofrecen mayor seguridad bacteriológica al haber sido sometidos a procesos de pasteurización.
- Son más versátiles al poder utilizarse el derivado apropiado para cada fin
- Facilitan la dosificación
- Son más fáciles de manipular por lo que ahorran tiempo y mano de obra
- Presentan ventajas para su almacenamiento
- Optimizan el transporte y la distribución al tratarse de volúmenes más reducidos
- Tienen una vida útil mayor a la del huevo fresco

En el Cuadro 14.4 se presentan algunas equivalencias aproximadas entre los ovoproductos y los huevos frescos. Un huevo líquido pesa alrededor de 50 gramos, de los cuales dos terceras partes son la clara y un tercio la yema. Al desecarse, el huevo en polvo entero pesa 12 gramos, donde 8 gramos son de yema y 4 de clara.

Cuadro 14.4: Equivalencias de los ovoproductos (valores aproximados)

1 huevo entero líquido pesa 50 gramos
1kg de huevo entero líquido contiene 20 huevos
1 clara de huevo líquida pesa 33 gramos
Para 1 kg de clara de huevo líquida hacen falta 30 huevos
1 yema de huevo líquida pesa 17 gramos
Para 1 kilogramo de yema líquida hacen falta 60 huevos
1 huevo entero en polvo pesa 12 gramos
1kg de huevo en polvo contiene 83 huevos
1 clara de huevo en polvo pesa 4 gramos
Para 1 kg de clara de huevo en polvo hacen falta 250 huevos
1 yema de huevo en polvo pesa 8 gramos
Para 1kg de yema en polvo hacen falta 125 huevos

Fuente: IIE sobre la base de Instituto de Estudios del Huevo.

14.5.1 Productores

La Cámara Argentina de Productores Avícolas enumera doce establecimientos industrializadores del huevo fresco. En el Cuadro 14.5 se detallan dichas empresas. La mitad de ellas se ubican en la provincia de Buenos Aires, una en la Ciudad de Buenos Aires, dos en Santa Fe, y una en Córdoba, Entre Ríos y Río Negro.

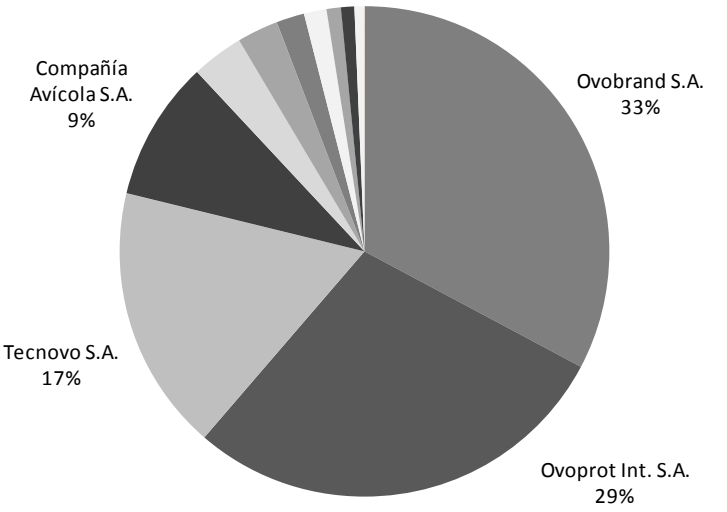
Cuadro 14.5: Empresas habilitadas por SENASA para la industrialización de huevos

Razón Social	Provincia	Departamento
Ovobrand S.A.	Buenos Aires	Coronel Brandsen
Ovoprot International S.A.	Buenos Aires	Pilar
Tecnovo S.A.	Entre Ríos	Paraná
Compañía Avícola S. A.	Santa Fe	La Capital
Establecimiento Avícola Las Acacias S.A.	Buenos Aires	Marcos Paz
Agropecuaria el Candil S.A.	Buenos Aires	Mar del Plata
Guindal S.A.	Córdoba	Deán Funes
Artesanías Avícolas S.R.L.	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Productos Alimenticios S.A.	Buenos Aires	Arrecifes
Industria del Huevo S.R.L.	Santa Fe	Pérez
Granja San Miguel S.A.	Buenos Aires	Bahía Blanca
Elepeve S.R.L	Río Negro	General Roca

Fuente: IIE sobre la base de CAPIA.

La producción industrial está fuertemente concentrada. Las mayores cuatro firmas (Ovobrand, Ovoprot International, Tecnovo y Compañía Avícola) concentran el 88% de la producción de huevo industrializado.

Gráfico 14.7: Distribución de la cantidad de huevos procesados por firma. Primeros tres trimestres de 2013



Fuente: IIE sobre la base de CAPIA.

14.5.2 Productos

La industria de los derivados del huevo genera una amplia gama de productos. A continuación se presentan los más importantes[5]:

- Huevo líquido (o huevo entero líquido): son los huevos separados de sus cáscaras, con yemas y claras en su proporción natural mezclada, colada, homogeneizada o no, y pasteurizadas.
- Yema líquida: son las yemas separadas de las claras, mezcladas, coladas, homogeneizada o no, y pasteurizadas, provenientes de huevos separados de sus cáscaras.
- Clara o albúmina de huevo líquida: son las claras separadas de las yemas, mezcladas, coladas, homogeneizada o no, y pasteurizadas, provenientes de huevos separados de sus cáscaras.
- Ovoproductos congelados: se entiende por huevo líquido congelado, clara o yema congeladas, según el caso, los productos líquidos precedentemente definidos que han sido congelados en envases de cierre hermético, de vidrio, acero inoxidable, aluminio u otro material aprobado por la autoridad sanitaria. Deberán preservarse a temperatura de 12°C bajo cero o más baja, la que se mantendrá hasta la descongelación necesaria para su uso inmediato.
- Huevo en polvo: es el producto resultante de la desecación adecuada del huevo líquido.
- Yema en polvo: el producto resultante de la desecación adecuada de la yema de huevo líquida.
- Clara o albúmina en polvo: es el producto resultante de la desecación adecuada de la clara o albumen de huevo líquido.

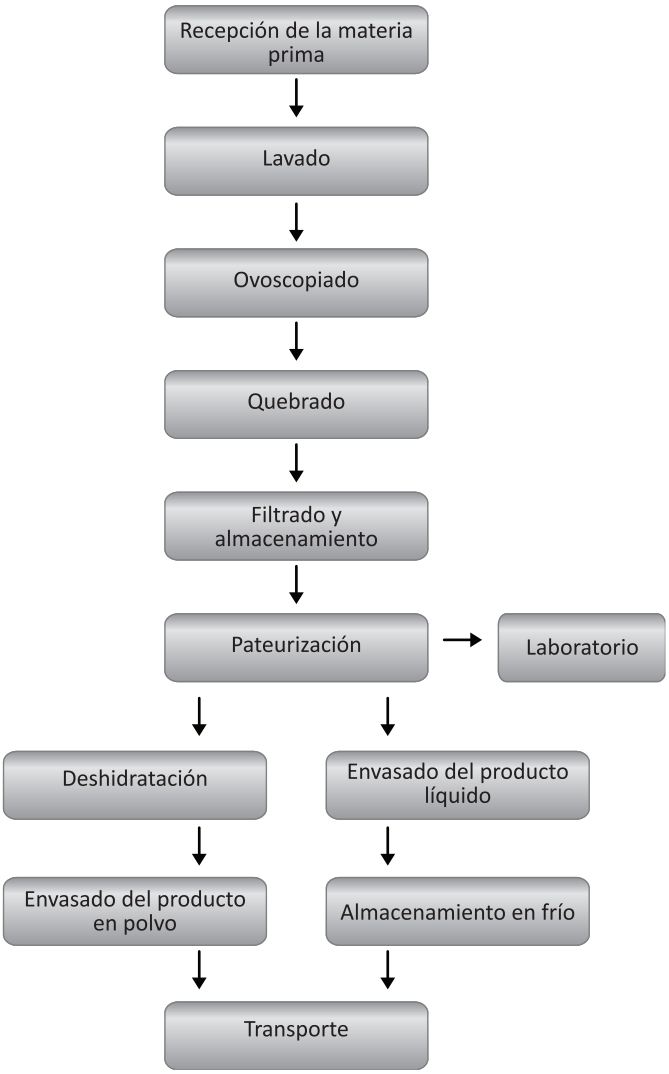
A la vez, los ovoproductos pueden presentarse con el agregado de aditivos o ingredientes tales como sal o azúcar, y puede producirse el huevo líquido o en polvo con diferentes proporciones de clara y yema según las necesidades de los clientes.

[5] Estas definiciones han sido extraídas del Código Alimentario Argentino.

14.5.3 Proceso

En esta sección se presentan de manera resumida, las principales características del proceso de industrialización de los huevos, abarcando desde el ingreso de la materia prima (huevos frescos) a la planta hasta el transporte del producto final. En el Esquema 14.2 se simplifica el proceso.

Esquema 14.2: Proceso de industrialización del huevo



Fuente: IIE.

1. Recepción de la materia prima: los huevos frescos entran en la planta de procesamiento, con no más de 48 horas desde su postura para que su calidad sea la máxima posible. Son inspeccionados, y los que no cumplen con los requerimientos son separados de la línea de producción.

2. Lavado: en forma mecánica, los huevos son lavados a presión usando detergentes alcalinos y cepillados. Nuevamente se separan los huevos rotos y vacios. El secado se hace mediante aire comprimido.

3. Ovoscopiado: mediante el uso de una luz potente se verifica la posibilidad de rotura de cascara, suciedad, irregularidades, aspectos interno y externo. Todos los huevos que no cumplan con las exigencias de calidad son descartados.

4. Quebrado: maquinas automáticas separan en dos lugares distintos la yema y la clara y descartan la cascara. Esta separación permitirá más adelante realizar distintos tipos de mezclas de clara y yema en diferentes proporciones y con aditivos. Todo el proceso es supervisado por el personal, lo que permite desechar los huevos en mal estado y los restos de cáscara.

5. Filtrado y almacenamiento: mediante el filtrado se eliminan los restos de partículas de cascara, membranas y cordones de chalasa remanentes. Posteriormente, tanto la yema como la clara pasan a ser almacenados en tanques que mantienen la temperatura entre 0° y 4° C hasta su procesado siguiente.

6. Pasteurización: otorga al producto final una alta calidad basada en su inocuidad, y constituye una garantía para su uso en la industria alimentaria. Consiste en elevar la temperatura del producto a unos 63,5° C para el huevo entero líquido y mantener esa temperatura durante 3,5 minutos.

7. Laboratorio: se realizan los análisis microbiológico y físico-químico para garantizar la calidad del producto.

8. Envasado del producto líquido: se suelen presentar los productos (yema líquida, clara líquida, huevo entero líquido y mezclas en distintas proporciones) en empaques de 1, 5, 10, 20, 500 y 1.000 kg y a granel en camiones cisternas sanitarios.

9. Almacenamiento en frio: para garantizar las condiciones del producto se debe almacenar en una cámara frigorífica entre 0° y 5° C.

10. Deshidratación: el huevo líquido ya pasteurizado puede ser deshidratado en un secador spray para obtener yema, clara o huevo entero en polvo.

11. Envasado del producto en polvo: se hace en ambientes controlados tanto térmica como bacteriológicamente, utilizando un empaque estéril.

12. Transporte: en camiones refrigerados para el huevo líquido.

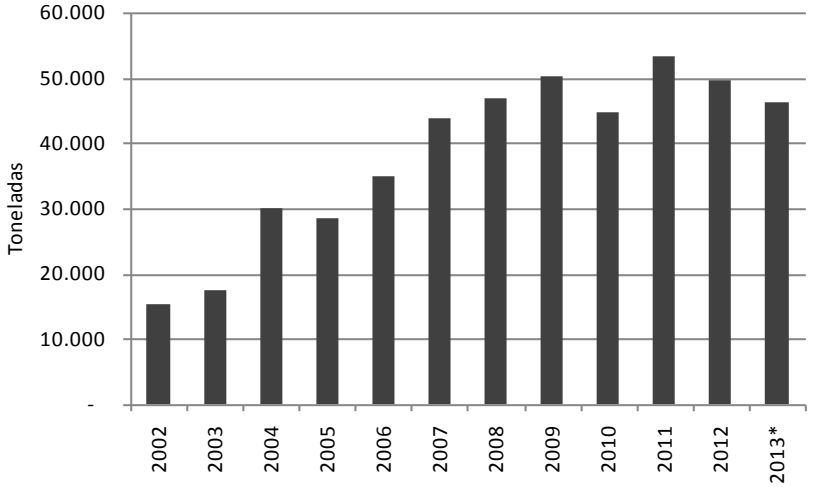
14.5.4 Mercado interno

Según la Unión Industrial Argentina (2008), el comercio internacional de los ovoproductos es pequeño debido a que el huevo se produce en general en los lugares de consumo ya que es más barato transportar el maíz utilizado como materia prima para su producción. Sólo se comercia internacionalmente el 1,7% de la producción mundial de ovoproductos.

A partir del huevo fresco, la industria de ovoproductos produjo alrededor de 55.000 toneladas de ovoproductos en 2012. De ese total, 5.185 toneladas fueron exportadas, es decir, alrededor del 9%, por lo que una cantidad superior al 90% de la producción fue consumida internamente, especialmente en la industria alimenticia. Del total de ovoproductos comercializados dentro del país se estima que el 80% se destina a la producción de mayonesas (Unión Industrial Argentina, 2008).

En el Gráfico 14.8 se muestra el consumo aparente de huevo industrializado en Argentina desde 2002 hasta 2013 (estimado). Aunque en los últimos dos años se observa una disminución en el consumo, este se encuentra en valores superiores al de comienzos de la década pasada. Esto pone de manifiesto el crecimiento que ha experimentado el sector y el potencial que todavía tiene para seguir expandiéndose.

Gráfico 14.8: Consumo aparente de huevo industrializado en Argentina



Nota: *2013 estimado
Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Recuadro 14.1: La importancia de los ovoproductos en el mercado interno: el caso de España

En España, debido a que gran parte de las toxiinfecciones alimentarias eran originadas por la ingestión de alimentos tales como mayonesas, salsas, cremas, etc. desde 1991 el Real Decreto 1254/91 dispone una serie de normas para la elaboración de productos alimenticios derivados del huevo.

La norma establece que "En la elaboración de alimentos a que se refiere el artículo 1 [alimentos de consumo inmediato en los que figure el huevo como ingrediente, especialmente mayonesas, salsas y cremas de elaboración propia en restaurantes, cafeterías, bares, pastelerías, repostería, establecimientos de temporada, cocinas centrales, comedores colectivos y cualquier otro establecimiento que elabore y/o sirva comidas] se sustituirá el huevo por ovoproductos pasteurizados y elaborados por empresas autorizadas para esta actividad, excepto cuando estos alimentos sigan un posterior tratamiento térmico no inferior a 75°C en el centro de los mismos".

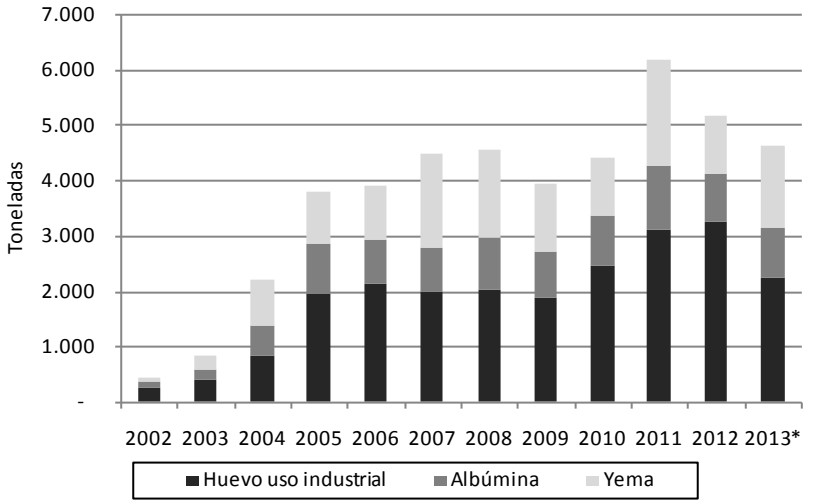
14.5.5 Comercio exterior

Si bien la demanda internacional de ovoproductos es muy amplia, el consumo interno es alto, hecho que lleva a que se exporte una cantidad inferior al 10% de lo producido.

En 2012 las exportaciones de ovoproductos alcanzaron las 5.185 toneladas, un 16% menos que en 2011 y se estima que en 2013 la cantidad exportada fue alrededor de un 10% inferior al año anterior. El 63% de la cantidad exportada correspondió a huevo de uso industrial en polvo, el 20% a yema en polvo y 17% a clara en polvo. El valor FOB de las exportaciones de huevo industrializado en aquel año fue de US$26,59 millones, 2% menor al de 2011. Es decir, la caída en el peso exportado fue superior a la caída en el valor de la exportación; el precio FOB promedio de los ovoproductos creció un 17% entre 2011 y 2012.

En el Gráfico 14.9 se muestra la evolución de las exportaciones en los últimos años.

Gráfico 14.9: Exportaciones de ovoproductos



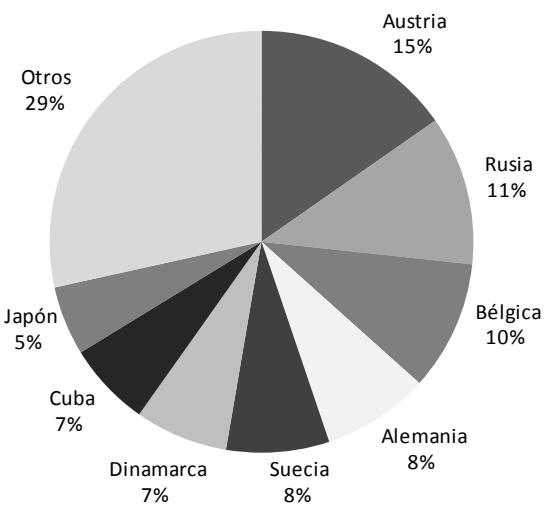
Nota: *2013 estimado

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Desde comienzos de la década pasada la exportación de ovoproductos creció fuertemente. En 2002 se exportaron 438 toneladas, y diez años después esa cantidad se multiplicó por doce. Sin embargo, la caída de las ventas al exterior en los últimos dos años hace que se acerquen a los valores de 2007 y 2008, mostrando un posible estancamiento.

En cuanto a los destinos de las exportaciones de ovoproductos, Argentina se encuentra bastante diversificada, llegando en 2012 a 40 países de distintos continentes. Sin embargo, más del 50% de las exportaciones se concentran en cinco países: Austria, Rusia, Bélgica, Alemania y Suecia.

Gráfico 14.10: Países compradores de ovoproductos argentinos. Año 2012



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

En 2012 se importaron 489 toneladas de huevo de uso industrial en polvo, por un valor de US$741 mil. Es decir, las importaciones de ovoproductos representan solo el 8% de las exportaciones en cantidad y 3% en dólares. La procedencia de dichos productos fue en su totalidad Estados Unidos.

Recuadro 14.2: Oportunidades en el mercado externo: la Unión Europea

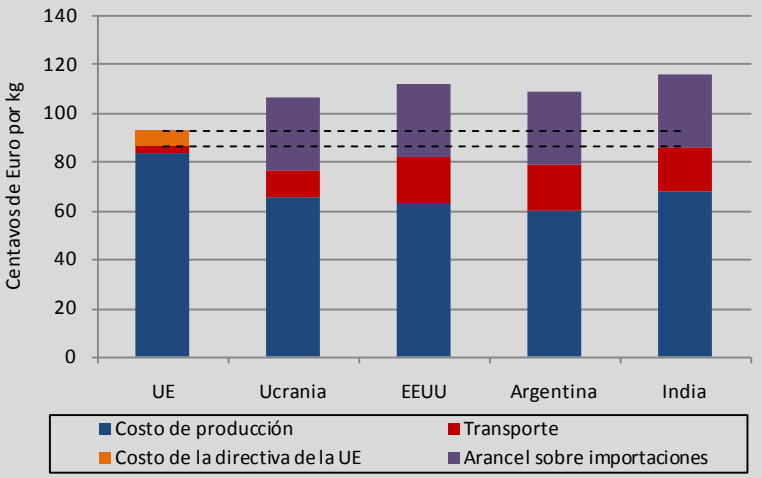
Desde el 1° de enero de 2012 entró plenamente en vigencia la Directiva de la Comunidad Europea N° 1999/74 que regula el tipo de alojamiento para gallinas ponedoras en establecimientos de 350 gallinas o más. A partir de esa fecha quedaron definitivamente prohibidas las baterías convencionales como finalización de un programa de bienestar animal que empezó a desarrollarse en 1988.

La Directiva contempla superficies y alturas mínimas para las jaulas, comederos, bebederos, pasillos, recortes de uñas, entre otros requerimientos.

La adaptación de los productores avícolas a la nueva legislación redujo la cantidad de ponedoras en España un 24% entre 2010 y el segundo semestre de 2012 (Carballo González, Guzmán, & Gonzáles Mateos, 2012).

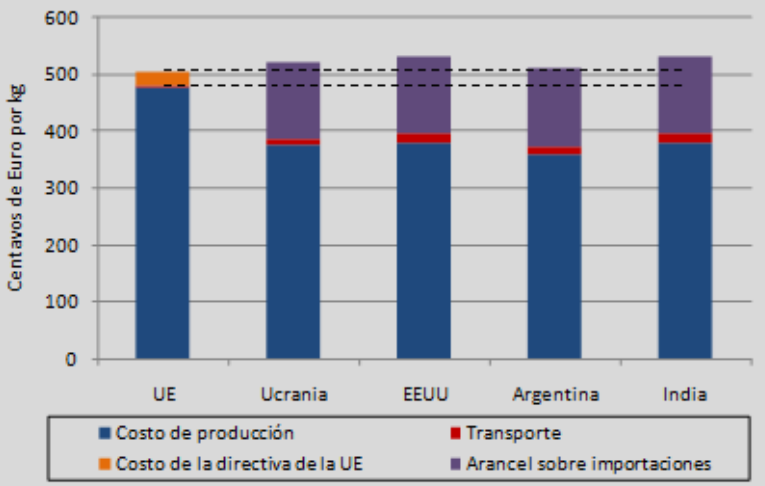
Por otro lado, esta serie de medidas ha redundado en un aumento de los costos de producción del huevo en Europa. En el Gráfico 14.11 se muestra el precio de oferta del huevo en cáscara en Alemania proveniente de diferentes zonas, y en el Gráfico 14.12 el precio del kg de huevo entero en polvo proveniente de los mismos lugares. Las líneas punteadas destacan los precios de oferta de los productores europeos con y sin los costos derivados de la directiva sobre bienestar animal.

Gráfico 14.11: Precio de oferta en Alemania de huevo en cáscara de países seleccionados



Fuente: IIE sobre la base devan Horne (2012).

Gráfico 14.12: Precio de oferta del huevo entero en polvo en Alemania de países seleccionados



Fuente: IIE sobre la base de van Horne (2012).

Según van Horne (2012) la directiva de la Unión Europea supone un costo extra de 6 centavos de euro por kg de huevo en cáscara, y 26 centavos por el kg de huevo entero en polvo. De esta forma se reduce la protección que los aranceles a la importación dan a las industrias europeas. En particular, los ovoproductos que provienen de Argentina presentan un precio de oferta muy cercano al de los productores europeos (511 centavos por kg el huevo en polvo argentino y 506 centavos por kg el europeo). Sin embargo cabe resaltar que estos valores son promedios, es decir que tanto en Argentina como en Europa existen agentes con diferentes costos.

Los costos de procesamiento del huevo en cáscara en Argentina son más bajos que en la mayoría de los países de la Unión Europea analizados (exceptuando Polonia), además de tener el costo de producción de huevo en cáscara más bajo de la muestra.

Esto quiere decir que aunque el precio de oferta de los ovoproductos nacionales en Alemania sea más alto que el promedio de los europeos, los productos locales son competitivos respecto a los de otros países, en especial, los que presentan los mayores costos: Dinamarca, Holanda, Francia.

El aumento de los costos que deben afrontar los productores europeos debido a la legislación sobre bienestar animal ofrece una buena posibilidad de exportación a este mercado desde la Argentina.

14.6. Oportunidades para Córdoba

Como se mencionó anteriormente, en Córdoba existe solo una empresa procesadora de huevos frescos y fabricante de ovoproductos, Guindal S.A. La planta está ubicada en Deán Funes, al norte de la provincia. Comercializa bajo la marca Huevo Listo tres tipos de productos: huevo entero líquido pasteurizado (la mayor parte de la producción), yema líquida pasteurizada y clara líquida pasteurizada. Está en funcionamiento desde principios de 2012, aunque el primer año fue dedicado a la puesta a punto de las máquinas, búsqueda de proveedores y clientes y organización de la empresa, por lo que opera en el mercado hace aproximadamente un año.

La empresa vende su producción mayoritariamente en la provincia y es proveedora de grandes empresas como Arcor, Bagley, Panificadora del Centro, Postre Serrano, El Pilar, La Quinta y Alimentaria. Sin embargo no alcanza a cubrir la enorme demanda de estas empresas, que siguen comprando ovoproductos a las industrias de otras provincias.

Los planes de inversión a mediano plazo incluyen la adquisición de maquinaria para producir huevo en polvo, ya que las grandes empresas alimentarias tienen sus procesos adaptados a este tipo de productos, con mayor vida útil y menor volumen. De la misma manera se abre la posibilidad de la exportación con la producción de huevo en polvo.

En los siguientes incisos se presentan algunas características con las que cuenta el territorio provincial que podrían constituir una ventaja comparativa para el desarrollo de la cadena de la industria de ovoproductos localmente. Estas características se pueden extender a otras regiones del país con similares condiciones.

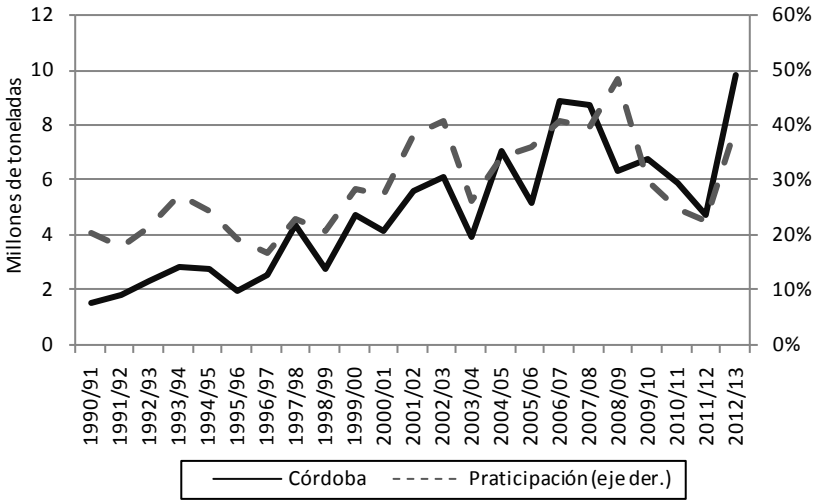
14.6.1 La producción agrícola de Córdoba

En la producción primaria de huevos, el 60% del alimento balaceado está compuesto por maíz, y se estima que la alimentación representa aproximadamente el 48% del costo total de producción de las granjas de postura; es decir, el maíz representa el 29% del costo de producción, como se señaló anteriormente. Por este motivo, la disponibilidad del cereal dentro del territorio provincial constituye un punto fuerte para el desarrollo de esta actividad a nivel local.

La producción de maíz en la provincia presentó un fuerte crecimiento desde principios de los ’90; de acuerdo a los datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y de la Bolsa de Cereales de Córdoba, desde poco más de un millón y medio de toneladas, hasta casi diez millones de toneladas en la campaña 2012/2013. Este resultado se debió tanto a la mejora genética de las semillas como a la mayor disposición de tierras: mientras que la tasa de creci-

miento promedio anual de la superficie desde la campaña 1995/96 hasta la actualidad fue de 4,6%, la de rendimiento fue de 4,4%. La conjugación de estos dos valores hizo que la producción del cereal se incremente a una tasa promedio anual de 10,3% para ese período.

Gráfico 14.13: Producción de maíz en Córdoba y participación sobre la producción nacional



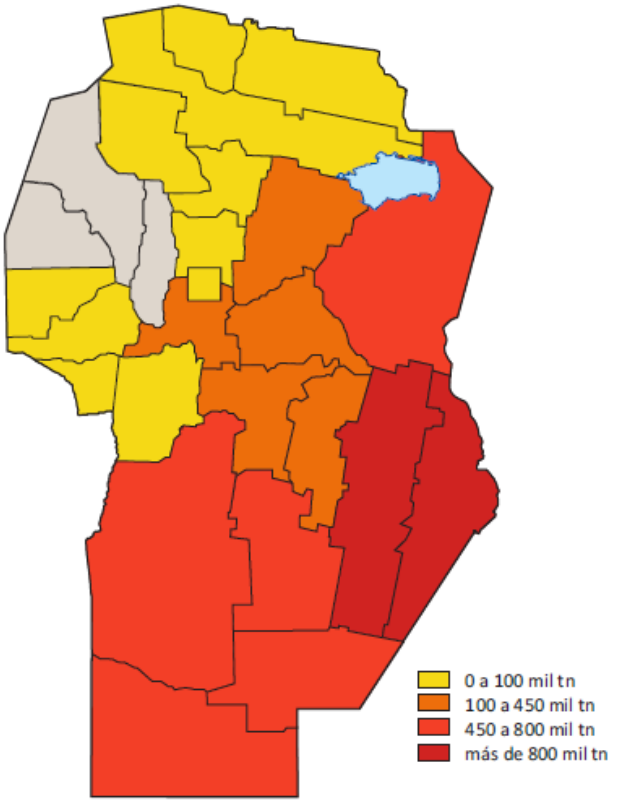
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP, Bolsa de Cereales de Córdoba y Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Después del maní, el maíz es el grano en el cuál la provincia tiene mayor participación en la producción en relación al nivel nacional. En promedio desde la campaña 2001/02 Córdoba aportó al total nacional el 35% del maíz producido, y dentro de la provincia el maíz representó un 31% del total de granos producidos.

La campaña 2012/13 marcó un record de producción de maíz, tanto a nivel nacional como en la provincia. Se alcanzó la cifra de 9,8 millones de toneladas en Córdoba (Bolsa de Cereales de Córdoba), mientras en todo el país la producción fue de 24,8 millones de toneladas (Bolsa de Cereales de Buenos Aires).

Los departamentos del sureste provincial son los que muestran la producción más alta del cereal, tal como se aprecia en el Mapa 14.2. En el promedio de las últimas cinco campañas, el departamento Marcos Juárez muestra el mejor desempeño: 975.602 toneladas, seguido de cerca por Unión con 888.916 toneladas; ambos ostentan los rindes más altos, de 92 y 85 quintales por hectárea respectivamente, notablemente por encima del promedio provincial de 66 qq/ha. A estos departamentos les siguen los del sur provincial y luego del centro.

Mapa 14.2: Producción de maíz por departamento. Promedio 2008/09– 2012/13



Fuente: IIE sobre la base del MAGyP.

La disponibilidad de materia prima para la producción de huevo es una ventaja que ofrece la provincia de Córdoba para esta industria. A nivel nacional, una buena parte del maíz producido no se muele ni se utiliza para producción animal, sino que es exportado a granel (ver Cuadro 14.6). En las últimas cuatro campañas, entre el 65% y el 79% de la producción total de maíz en el país se exportó en bruto, es decir que existe allí una gran posibilidad de agregar valor que en la actualidad no se está aprovechando.

Cuadro 14.6: Oferta y demanda interna de maíz. En millones de toneladas

Campaña	Producción	Industrialización	Producción Animal	Exportación	Exportación/Producción
2009/10	22,68	1,28	5,80	15,60	69%
2010/11	23,80	1,35	6,80	15,80	66%
2011/12	21,20	1,40	6,50	16,70	79%
2012/13 [3]	32,12	1,50	8,50	21,00	65%

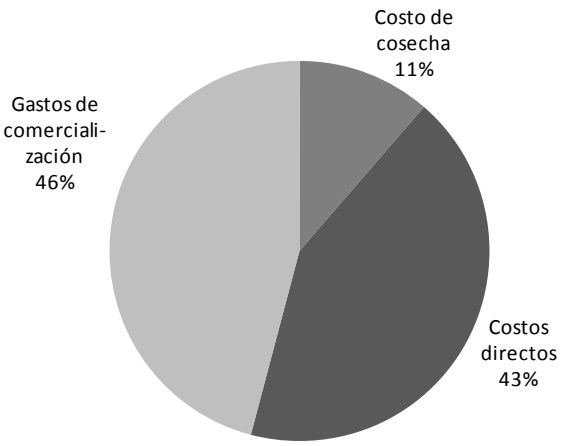
Nota:*Las diferencias existes entre la producción de maíz, y la suma del volumen industrializado, destinado a producción animal y exportación se explica por las variaciones de stock registradas entre el inicio y el fin de cada campaña.
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

[6] Los valores expuestos en este cuadro difieren de los utilizados más arriba ya que se usa distinta fuente. Durante esa campaña, las estimaciones del MAGyP pasaron de alrededor de veintiséis millones a más de 32, por lo que aún quedan dudas sobre la veracidad de ese dato.

14.6.2. El costo del flete

Los gastos de comercialización representan una parte importante de los gastos que enfrenta un productor de maíz en la provincia de Córdoba, tal como se expone en el Gráfico 14.14. Suponiendo que la producción se debe transportar hasta la ciudad de Rosario para su procesamiento o exportación, un 46% en promedio de los gastos requeridos para la producción y venta de este cereal proviene de la comercialización del mismo.

Gráfico 14.14: Costos de producción de maíz en la provincia de Córdoba. Promedio abril 2011-septiembre 2013



Fuente: IIE.

Dentro de los gastos de comercialización, el flete es el de mayor incidencia (86% en promedio), aunque también incluye otros gastos como impuestos, sellados, comisiones de acopio, etc. Las regiones más alejadas del puerto son las que deben enfrentarse a un costo de flete mayor (ver Cuadro 14.7). Así, por ejemplo, para un productor de Marcos Juárez el flete representará un 25% de sus costos totales, mientras que para un productor de Jesús María representará un 42%.

Cuadro 14.7: Participación del costo de flete sobre los costos totales del productor de maíz según región de la provincia. Promedio junio 2008-septiembre 2013

Región (departamento)	Costo del flete sobre los costos totales
Norte (Colón)	42%
Sur (Río Cuarto)	37%
Este (San Justo)	36%
Centro (Gral. San Martín)	34%
Sudeste (Marcos Juárez)	25%

Fuente: IIE.

En este marco en el que los costos de transporte tienen una elevada incidencia, sobre todo en las zonas más alejadas del puerto, existe la posibilidad de generar valor en origen, permitiendo luego transportar productos de mayor valor. Por ejemplo, la producción de huevo y ovoproductos constituye una alternativa de la que pueden sacar provecho tanto el productor agrícola como el avícola.

La idea es la siguiente: suponga un precio por tonelada de maíz en Rosario de $1.200 y costos de flete promedio de 29%. El productor agrícola recibiría $852 por tonelada.

Sin embargo, quien desee utilizar ese cereal como materia prima para su producción deberá pagar $1.200 por tonelada en Rosario. La ventaja de industrializar la producción localmente radica en que se puede pactar un precio intermedio entre $852 y $1.200, de modo que el productor

agrícola aumente sus ganancias al mismo tiempo que la otra parte puede encontrar costos más bajos, ahorrando el alto desembolso que significa el flete.

Esto se podría lograr mediante acuerdos entre los productores y los establecimientos avícolas, por ejemplo, viendo la cadena industrial desde el enfoque de clúster (ver sección). La producción de ovoproductos se encontraría ante una oportunidad al encontrar su materia prima (huevos) en cantidad y precios aceptables.

16.6.3 Mercados

El crecimiento del mercado interno del huevo constituye otra oportunidad para la producción de ovoproductos. Sin embargo, un 94% del huevo que se consume en Argentina es fresco, es decir que no se procesa. En países de renta más alta la proporción de huevo industrializado que consume la población es mayor.

Se podría esperar que con el paso de los años se persiga la tendencia de los países más desarrollados y el consumo de huevo procesado se amplíe. Este hecho, sumado a la tendencia de aumento en el consumo total de huevo, muestra un futuro promisorio para esta industria en el mercado local.

En lo que respecta a la provincia, la única empresa productora de ovoproductos no alcanza a satisfacer la enorme demanda de la industria alimenticia, que debe comprar en empresas de Santa Fe y Buenos Aires. Esta demanda es susceptible de ser captada por la producción local.

Al mismo tiempo se presentan oportunidades en el mercado internacional para los productores argentinos, en particular para la exportación a la Unión Europea. Los ovoproductos argentinos presentan un menor costo de producción que los europeos, además de que la legislación sobre bienestar animal significa un costo extra para los productores del viejo continente. Esto crea una posibilidad para ampliar los mercados de exportación donde las empresas argentinas ya tienen presencia y de buscar nuevos destinos en base a las ventajas para esta producción.

16.6.4 Integración de los actores

Un aspecto a destacar en la planificación de un proyecto para la producción de ovoproductos en la provincia de Córdoba es la necesidad de integración entre los actores que participan. El uso de materias primas perecederas -huevos- y el hecho de que la producción de esta materia prima se realice continuamente -todos los días sin excepción- obligan a mantener una perfecta coordinación entre los productores de huevos y la industria de ovoproductos. El flujo de las materias primas hacia la industria se debe hacer de modo tal que permita a la industria producir sin acumular altos stocks.

En este sentido es imprescindible realizar acuerdos entre los productores avícolas y los industriales para garantizar el flujo de huevo fresco para su procesado. Una propuesta para esto es la creación de cooperativas de productores avícolas que industrialicen su propia producción.

Por otro lado, el enfoque de clúster es también adecuado para este tipo de industrias, donde la coordinación y el trabajo mancomunado entre los distintos productores es una pieza central para el éxito del negocio. Este enfoque incluye también la vinculación con otros actores como las instituciones educativas (tales como universidades, escuelas técnicas y agrotécnicas), sector público y empresas que componen distintos eslabones de la cadena de valor.

14.7 Trazabilidad

De acuerdo al Reglamento 178/2002 del Parlamento Europeo, se entiende por trazabilidad “la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo”.

Siguiendo la idea de la Organización Interprofesional del Huevo y sus Productos (INPROVO), organización agroalimentaria reconocida y apoyada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España, la aplicación de un sistema de trazabilidad conlleva ventajas para todos los integrantes de la cadena, desde el productor hasta el consumidor.

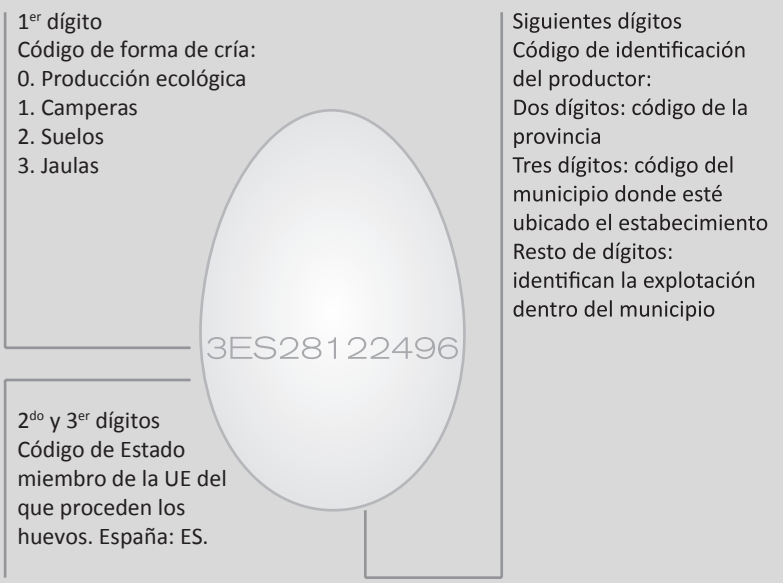
Para los productores de ovoproductos, el sistema de trazabilidad proporciona una fuente de información para facilitar el control de procesos y gestión (por ejemplo de stocks); contribuye a asegurar la calidad y la certificación de producto; promueve la seguridad de los alimentos; y permite resolver eventuales problemas mediante la fácil identificación, localización, inmovilización y en su caso retirada de productos. Para los consumidores, la trazabilidad de los productos da certeza de que los alimentos circulan con transparencia informativa a lo largo de toda la cadena de producción, y garantiza rapidez y eficacia ante posibles problemas. Por último, para la administración pública, este sistema permite una mayor eficacia en el control de la seguridad alimenticia (INPROVO, 2004).

Una ventaja adicional de la aplicación de un sistema de trazabilidad radica en la mayor colaboración e interrelación entre los actores que se crea a lo largo de la cadena.

Recuadro 14.3: Normas de trazabilidad en la Unión Europea

La mayoría de los países de la Unión Europea posee una legislación con los requisitos para garantizar la trazabilidad de cada huevo desde la década pasada. En España, los huevos destinados al consumo fresco deben identificar mediante un sello la forma de cría, el país y un número que identifique al productor. Opcionalmente se puede incluir información adicional como fecha de puesta o de consumo preferente, la marca comercial, manada de gallinas o nave donde se produjo, etc. (ver Esquema 14.3).

Esquema 14.3: Marcado de huevos en España



Fuente: IIE sobre la base de INPROVO(2004).

Los huevos destinados al uso industrial no necesitan ser marcados, siempre que en su embalaje se identifique su destino. Al mismo tiempo se disponen reglamentaciones para el etiquetado de los envases en los que se venden los huevos frescos, garantizando la completa trazabilidad de los productos.

En Argentina no existen exigencias en cuanto al sellado de huevos para garantizar su trazabilidad. Las empresas más grandes, con un alto grado de integración vertical, realizan un seguimiento de sus productos como medida de seguridad alimenticia y como elemento de marketing y cumplimiento de normativas para ingresar a mercados extranjeros.

Un reto a mediano plazo es la implementación de un sistema de trazabilidad en el país, garantizando la calidad de los alimentos desde la materia prima (granos) hasta el producto finalizado (ovoproductos). De esta forma la integración entre los actores de la cadena de valor debería extenderse hasta los productores agrícolas, ofreciendo calidad en todas las etapas de la producción.

14.8 Consideraciones finales

La provincia de Córdoba posee un enorme potencial para la producción agrícola. Sin embargo, gran parte de los granos producidos son exportados en bruto o enviados a otras provincias para su procesamiento y agregado de valor.

La industria del huevo y los ovoproductos presenta una posibilidad para la transformación de estos productos primarios dentro de la provincia. En la última década ha mostrado un gran crecimiento y se espera que –aunque con tasas más moderadas- ese crecimiento continúe.

La única empresa industrializadora de huevo en Córdoba, con alrededor de un año en el mercado, no alcanza a satisfacer la demanda de ovoproductos de las industrias alimenticias, que deben trasladarlo desde Santa Fe o Buenos Aires. Esta demanda susceptible de ser captada por la producción local ofrece una oportunidad para la industrialización en la provincia.

También se pueden aprovechar las oportunidades para ampliar los mercados de exportación, principalmente a la Unión Europea ya que los ovoproductos argentinos presentan un menor costo de producción que los europeos.

A lo largo de este capítulo se presentaron una serie de condiciones con las que cuenta Córdoba para desarrollar y ampliar la cadena ovoindustrial. En particular, la disponibilidad de materias primas dentro del territorio provincial y el ahorro en los altos costos de transporte representan importantes ventajas.

Cabe destacar la necesidad de integración entre los actores que participan, ya que es necesaria una gran coordinación y el trabajo conjunto de los mismos, a fin de lograr una mayor eficiencia.

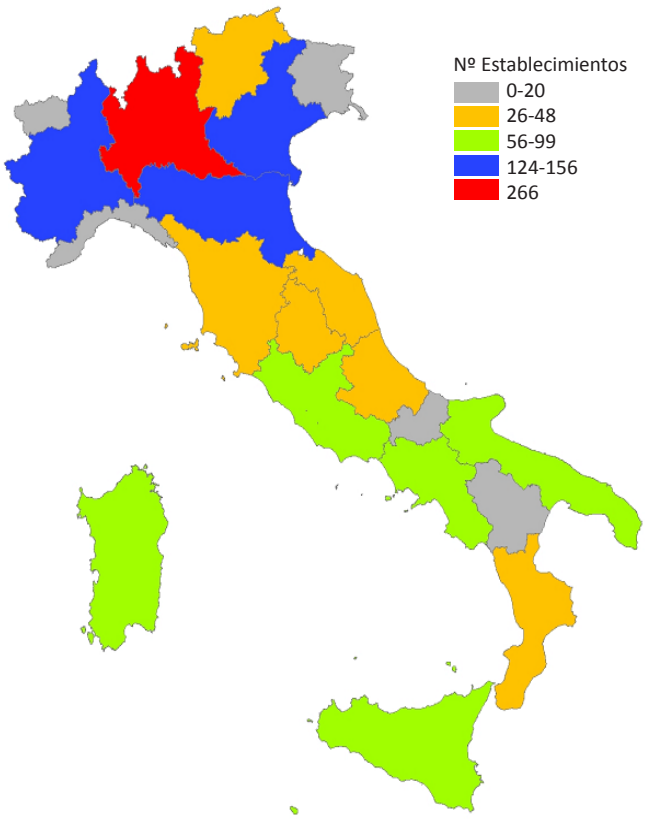
De esta manera, las favorables condiciones que presenta la provincia para la producción ovoindustrial, así como las oportunidades existentes en el mercado nacional e internacional, hacen de esta industria una alternativa idónea para el agregado de valor en origen de la producción primaria.

Anexo 14.1: La industria de ovoproductos y maquinaria para la industria de ovoproductos en Italia

A14.1.1 La producción de huevos y ovoproductos en Italia

En Italia el sector de los ovoproductos está bastante desarrollado y definitivamente tiene algunos puntos de excelencia, sobretodo en ciertas grandes empresas. Desde un punto de vista geográfico, la producción de huevos y ovoproductos está concentrada en el norte del país, en particular en las regiones de Véneto, Emilia Romaña y Lombardía. En el 1 es posible ver la distribución de los productores de huevos en Italia según la cantidad de granjas que poseen más de 500 ponedoras. Claramente se comprueba lo comentado previamente, con la región norte concentrando las granjas más grandes. En general según el sexto y último censo general de la agricultura hecho por Istat (Instituto Nacional de Estadística) en el 2010 las granjas avícolas eran acerca de 24.000, relativamente concentradas en Véneto (2.948), Lombardía (2.396) y Calabria (2.258). El patrimonio era de 168 millones de cabezas. Las dos terceras partes (66,6%) fueron criadas en cuatro regiones: Véneto (46,2 millones), Emilia Romaña (28,2 millones), Lombardía (26,5 millones) y Piamonte (10,7 millones).

Mapa A14.1: Número de establecimientos avícolas dedicados a la producción de huevo con más de 500 ponedoras por región de Italia



Fuente: IIE sobre la base de ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica).

Además es relevante analizar la evolución del crecimiento de la producción y del consumo en el tiempo lo cual se refleja en el 1, desde el 2008 hasta el 2011.

Cuadro A14.1: Evolución de la producción de huevo con cáscara en Italia

Años	Producción	Consumo Efectivo
2008	12.952.000.000	12.991.500.000
2009	13.084.000.000	12.901.500.000
2010	12.824.000.000	12.737.000.000
2011	12.776.000.000	12.490.000.000

Fuente: IIE sobre la base de UNA (Unione Nazionale Avicoltori).

En particular, en 2011 en Italia se produjeron 12.776 millones de huevos con cáscara y 4.537 toneladas de ovoproductos (129 toneladas sin cáscara y secados, 2.643 líquidos y congelados, 1.054 de yema líquida, 432 de yema congelada, 279 de yema secada[4]). El 34% de la producción de huevos se transformó en ovoproductos[5].

Según el informe de la provincia de Forlí-Cesena sobre el sector de la avicultura italiana, el consumo fue principalmente familiar, con un consumo aparente de 135 huevos en cáscara consumidos por persona en 2011. Las empresas han consumido 4,3 mil millones de huevos (alrededor del 34% de la cantidad disponible), de los cuales el 76% se encuentra en forma de huevo líquido pasteurizado y el 24% en forma de huevos con cáscara[6]. Alrededor del 45% del producto (en forma de ovoproductos) se utiliza en las empresas alimentarias como fabricantes de pasta, postres, bizcochos, etcétera y alrededor del 50% de esta producción se concentra en el norte de Italia: 17% en Lombardia, 16% en Veneto y Emilia Romagna[7].

En Italia la mayor parte de la producción alimenticia está organizada con el modelo del distrito industrial. Eso significa que las empresas que hacen productos parecidos o que necesitan los mismos recursos tienden a estar en el mismo territorio para aprovechar de las oportunidades. Eso pasa también con los fabricantes de pastas, bizcochos y postres que se concentran donde la producción de huevos y ovoproductos es mas importante.

A14.1.2 El comercio exterior de huevos y ovoproductos

En el 2 se puede observar la tendencia del comercio exterior de huevos y ovoproductos:

Cuadro A14.2: Exportaciones e importaciones de ovoproductos en Italia

	Importaciones (toneladas)		Exportaciones (toneladas)	
	2010	2011	2010	2011
Huevo con cáscara (piezas x 1.000)	559.496	384.519	452.317	479.561
Huevo en polvo	493	129	1.276	1.308
Huevo líquido y congelado	1.127	2.643	5.298	5.363
Yema líquida	778	1.054	2.122	1.863
Yema congelada	152	432	201	127
Yema en polvo	438	279	440	755
Total ovoproductos	2.988	4.537	9.337	9.416

Fuente: IIE sobre la base ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare).

[4] Fuente: UNA (Unión Nacional Avicultura).

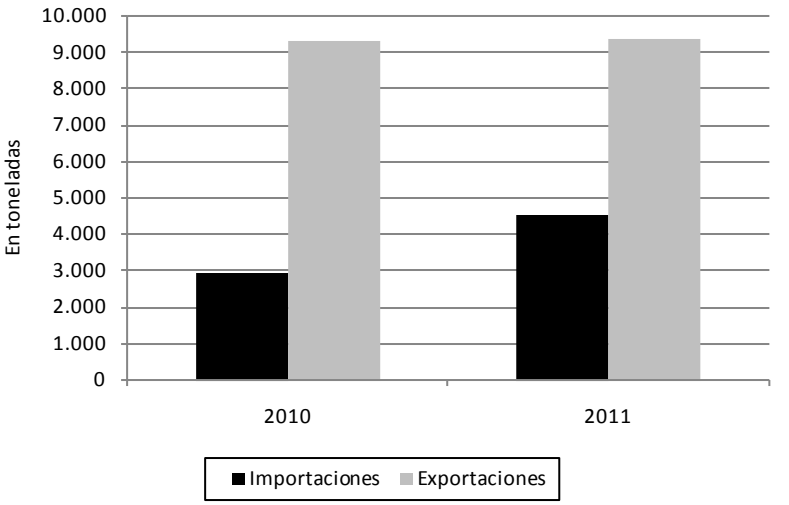
[5] Fuente: UNA (Unión Nacional Avicultura).

[6] Fuente: UNA (Unión Nacional Avicultura).

[7] Fuente: Provincia di Forli-Cesena.

En 2011 la balanza comercial fue positiva tanto para los huevos como para los ovoproductos. Italia entonces se caracteriza por ser un país exportador neto de huevos y ovoproductos. Como se puede ver en el Gráfico A14.1, a pesar de esta circunstancia, también se debe insistir en el hecho de que, de nuevo en 2011, las importaciones de productos derivados del huevo aumentaron significativamente en comparación con 2010 (+1.549 toneladas), mientras que las exportaciones no han tenido un aumento comparable (+79 toneladas). La tendencia entonces dice que hay un progresivo deterioro de la balanza comercial de estos productos.

Gráfico A14.1: Exportaciones e importaciones de ovoproductos italianos



Fuente: IIE sobre la base ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare).

Por lo que concierne la importaciones en 2011 la mayoría llegaron desde los siguientes países: Francia (16,4 millones de euros), Países Bajos (7,7 millones de euros), España (6,7 millones de euros), Reino Unido (5,3 millones de euros)[8].

A14.1.3 La cadena de producción del ovoproducto

En Italia, el proceso que conduce a la producción de un ovoproducto es el siguiente: primero se adquiere la fuente de materia prima para la producción de piensos para gallinas y pollos, que se crían con el equipo de supervisión de expertos veterinarios. Los huevos son depositados y luego seleccionados. Finalizado este proceso se comienza a empacar y tratar los huevos: los huevos con cáscara se empaquetan para el consumidor final, mientras que los huevos sin cáscara dan lugar a huevo en polvo o líquido.

En algunas plantas todo el proceso de producción se lleva a cabo en el mismo grupo industrial, en otras la transformación final en ovoproductos se subcontrata a empresas especializadas[9].

A14.1.3.1 El panorama de las principales empresas fabricantes de ovoproductos

Como se ha visto en el 1, los principales fabricantes italianos de huevos y productos de huevo se concentran en el norte del país. A continuación, el Cuadro A14.3 enumera algunas de las empresas más importantes especificando su región de origen.

[8] IIE sobre la base ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare).

[9] Ver Esquema 14.1.

Cuadro A14.3: Principales productores de ovoproductos en Italia

Empresa	Región
Bisiol	Veneto
Centro Zooavicolo del Piave SRL	Veneto
Eurovo	Veneto
Ovomattino	Veneto
Vinco Tarcisio	Veneto
Ferraris S.N.C	Lombardia
Formova S.R.L	Lombardia
Ovopel	Lombardia
Copra	Emilia-Romagna
Parmovo	Emilia-Romagna
Borgoglio S.R.L	Piemonte
Cascinaitalia	Piemonte
Monaldi	Marche
Co.Pa. Av	Marche
Franconi SRL	Toscana
Grasso Mario	Sicilia

Fuente: IIE sobre la base UNA (Unione Nazionale Avicoltura).

A14.1.3.2 Caso de estudio: Eurovo

Entre estas empresas, un caso de estudio relevante es el de Eurovo.

Eurovo es una de las empresas más importantes en el mercado italiano, fue fundada en 1965 por Lionello Ranieri y se dedicó de inmediato a la industria de los ovoproductos. En el mismo año de la fundación, Lionello Ranieri compró una máquina para quitar la cascara a los huevos. En los años '70 se abrió la primera fábrica en Santa María de Fabriago, cerca de Lugo, Emilia Romaña, donde se adquirían los huevos destinados a ser procesados. En 1986 se inauguró la fábrica en Occhiobello (Rovigo), donde se construyó la primera máquina para quebrar huevos. Durante la década de los '90 continuó la expansión con la apertura del centro de Mordano (cerca de Imola) y luego de los otros centros, gracias a varias adquisiciones. El Grupo Eurovo se ha caracterizado también por un progresivo proceso de internacionalización, lo que llevó a la apertura de cuatro plantas de producción fuera de las fronteras italianas. Las plantas actualmente activas son Liot (en las localidades de Pleumartin y Annezin, Francia); Maia Polska (en Niemodlin, Polonia); Marcopolo Comercio SL (en Valladolid, España). La actividad principal de Eurovo cubre, entonces, la producción de huevos frescos y de ovoproductos. Con respecto a esta última, la producción se refiere a ovoproductos líquidos, ovoproductos líquidos congelados, ovoproductos en polvo, derivados del huevo.

Una de las características de Eurovo es que los ovoproductos proceden de huevos que se producen mediante distintos métodos (incluidas las granjas orgánicas, a tierra, al aire libre y estándar). La producción de Eurovo ha alcanzado niveles muy altos, el establecimiento de Cordigoro, el más grande entre los ubicados en Italia (1,2 millones de gallinas, en dieciocho modernas estructuras de tres pisos totalmente automatizado, con 80 empleados y una producción diaria de un millón de huevos) se coloca entre los más importantes de Europa.

A14.1.3.3 Las empresas fabricantes de máquinas para la producción de ovoproductos

Desde el punto de vista de la producción de máquinas para los ovoproductos, Italia tiene una buena cantidad de empresas que se dedican a este sector. El Cuadro A14.4 presenta algunos de las más importantes y destaca la tipología de las máquinas producidas. Como se puede observar, la producción se concentra principalmente en Lombardía.

Cuadro A14.4: Productores de maquinarias para la industria del ovoproducto en Italia

Empresa	Región	Tipología de maquinas
Pelbo	Lombardia	Máquinas para el tratamiento de huevo líquido
Brancaleoni Renato	Lombardia	Máquinas y equipamiento para plantas avícolas
Avitec	Lombardia	Máquinas para la pasteurización del huevo
Avitecnica S.R.L	Lombardia	Máquinas y equipamientos para plantas avícolas
EfranTech S.R.L.	Lombardia	Plantas y equipamientos para limpiar, calibrar y seleccionar los huevos
Threees Technology	Lombardia	Máquinas para la pasteurización del huevo
Sap	Lombardia	Máquinas para la pasteurización del huevo
Facco	Veneto	Plantas y equipamientos para la industria del huevo
Campinox	Veneto	Máquinas para la pasteurización del huevo
B.T.F	Piemonte	Plantas y equipamientos para la industria del huevo
Valli	Emilia - Romagna	Sistemas para la limpieza de los huevos

Fuente: IIE sobre la base de UCMA (Unione Costruttori Macchine per l'industria Alimentare).

La mayoría de las empresas se ha especializado en maquinarias para la pasteurización del huevo, de hecho el huevo pasteurizado es, entre los ovoproductos, el más consumido en Italia.

El huevo pasteurizado puede ser utilizado para la producción de pasta, pasteles, helados, mayonesa, etc. Estas áreas son muy importantes para la industria alimenticia italiana, especialmente la pasta y confitería.

Entre las empresas enumeradas, hay algunas que ya han empezado la actividad de importación y exportación con Argentina, en particular Pelbo, Facco venden sus máquinas a dos empresas argentinas que se dedican a la producción del ovoproducto. Facco (a través de su filial argentina Diego Cattaneo) suministra a Ovobrand[10], Pelbo exporta máquinas a Tecnovo[11]. A su vez Ovobrand exporta a Italia sus ovoproductos.

A14.1.3.4 Caso de estudio: La Pelbo

La empresa Pelbo fue fundada a principios de los años '80 por Giorgio Pellegrinelli. La sede de la empresa es en Brugherio, en el norte de Italia. Pelbo produce máquinas de procesamiento para la producción de huevos y ovoproductos. De hecho, la producción incluye las maquinas dedicadas al *egg breaking* (quebrado de huevos), como las lavadoras de huevos, las que se utilizan para el *egg shell processing* (portador de cáscaras de huevo y las centrifugadoras) y la maquinaria para el tratamiento del huevo líquido, como las que se ocupan de la pasteurización del huevo y los intercambiadores de calor. Gracias a esta variedad de productos y al sector de Investigación y Desarrollo, en que la compañía está centrándose hace mucho tiempo, Pelbo ha logrado aterrizar en varios mercados extranjeros, como el mercado norteamericano (donde la Pelbo American Corporation fue creada con el objetivo de llegar con más facilidad a los clientes de EE.UU y también de América Latina), el francés y el polaco. Las máquinas Pelbo son utilizadas por muchos productores de huevos y ovoproductos, tanto en Italia como en el extranjero, y tanto por empresas grandes como por pequeñas y medianas empresas.

A14.1.3.5 Las cámaras y las asociaciones de categoría

En Italia, las asociaciones y los consorcios a las que pertenecen los productores de huevos, ovoproductos y máquinas para la transformación del huevo son muchas y a menudo se superponen. Para simplificar la tarea de estudio y análisis se dividen en dos grupos distintos: primero se analizan las asociaciones de productores de huevos y ovoproductos, y posteriormente se examinan las asociaciones de fabricantes de máquinas para la transformación de los huevos.

[10] Ovobrand es una de las más importantes empresas de Argentina por la producción de ovoproductos. Está ubicada en Coronel Bradsen (provincia de Buenos Aires).

[11] Tecnovo es una empresa importante por los ovoproductos. Se sitúa en Paraná (Entre Rios).

A14.1.3.5.1 Asociaciones de productores de huevos y ovoproductos

Antes de comenzar, es importante subrayar que en Italia los productores de huevos y ovoproductos son generalmente asociados con los productores de pollo, pavo y gallinas. De hecho, en general se habla del sector de la avicultura.

Una de las asociaciones más importantes es seguramente la UNA (Unione Nazionale Avicoltura - Unión Nacional Avicultura). La UNA contiene multiplicadores, incubadoras, criadores de carnes y huevos, empresas de carnicería, seccionamiento y elaboración de carne de aves de corral, plantas de transformación y empaquetamiento de los huevos para el consumo. La UNA ha adquirido en poco tiempo un papel de gran importancia para la avicultura italiana, actualmente agrupa muchas de las granjas avícolas italianas. Según la UNA, las empresas que son miembros de la asociación representan el 76% del mercado de pollo, el 80,5% del mercado del pavo, el 76,2% de otras especies de aves de corral, el 75,3% de cuota de mercado del huevo y el 50,6% del mercado de carne de conejo[12].

Los objetivos institucionales de UNA son:

- La protección y la promoción del sector de la avicultura, la valorización de su producción y de su imagen;
- La representación del sector en las instituciones y las administraciones, en las organizaciones políticas, sindicales, económicas y sociales; a nivel local, nacional, comunitario e internacional;
- Las áreas de intervención se refieren al tema de la higiene, al procesamiento y a la elaboración de estadísticas sistemáticas sobre la producción y el consumo de productos de la avicultura en Italia y en Europa.
- La protección de las actividades de los socios desde el punto de vista económico, legal y reglamentario, técnico y sindical, incluida la discusión y la conclusión de convenios colectivos de trabajo, la implementación de campañas de comunicación de amplio alcance que tienen como objetivo: informar y educar a los consumidores acerca de los valores nutricionales, dietéticos y gastronómicos de los productos de la avicultura.

En Italia la UNA adhiere a Confagricultura (Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana – Confederación General de la Agricultura Italiana) y, por la parte que afecta a la fabricación y transformación de la carne de aves de corral, a Confindustria y Federalimentare. Es parte también de la Asociación Italiana Allevatori (AIA), donde representa el sector de la avicultura.

Además de UNA, otra asociación de carácter nacional es Avitalia (Unione Nazionale dei Produttori Avicunicoli – Unión Nacional de los Productores de Aves de corral y Conejos); según el sitio web oficial, el 65% del sector avícola ha decidido unirse a Avitalia. Entre los miembros se encuentran también empresas medianas y grandes como Amadori o Arena.

El objetivo de la Unión es proteger y mejorar la producción y comercialización de los productos de los socios, de conformidad con la política agrícola común y la planificación agrícola nacional.

UNA y Avitalia son sin duda las asociaciones más importantes del sector, a las que están asociadas la mayoría de las empresas de diferentes tamaños.

A14.1.3.5.2 Asociaciones de fabricantes de maquinas para la transformación del huevo

Como los fabricantes de ovoproductos, también en este caso, las empresas pertenecientes al sector de la fabricación de maquinaria para la transformación de huevos no pertenecen a una asociación específica, sino que forman parte de un consorcio que incluye a todos los fabricantes de máquinas para el procesamiento de alimentos.

[12] Las empresas socias de la UNA incluyen también las que se ocupan de animales de granja.

Entre las más importantes se debe mencionar sin duda la UCMA (Unione Costruttori Macchine per l'Industria Alimentare – Unión de los Fabricantes de Maquinas para la Industria Alimenticia).

Las empresas asociadas son capaces de ofrecer una amplia gama de productos de calidad que van desde las máquinas más simples hasta las máquinas más sofisticados para el pan, los productos de panadería, las pastas, el aceite, los huevos y ovoproductos.

La UCMA tiene como actividad principal la de desarrollar y promover servicios para sus miembros en los ámbitos legal, de la ferias comerciales y en el ámbito estadístico. La UCMA a su vez está asociada con AssoFoodTech, que abarca a las más importantes empresas activas en el campo de la tecnología de los alimentos. Estas dos realidades son parte de Confindustria Italia.

A14.1.4 Relaciones comerciales entre Italia y Argentina en el sector de los huevos y ovoproductos

Italia es un país autosuficiente en la producción de huevos. Esto no quiere decir que no haya un importante movimiento de importación-exportación de huevos y ovoproductos.

Como se ha mostrado en el Cuadro A14.2, en los últimos años, si bien las exportaciones han superado las importaciones en términos absolutos, se registró un aumento bastante importante en las importaciones de ovoproductos. Según Ismea, las previsiones para el 2013 confirmarían este dato con la posibilidad real de un nuevo aumento de las importaciones.

El crecimiento de las importaciones se debe a varios factores: en primer lugar, el aumento del costo de la producción de huevos debido al crecimiento de los precios mundiales de los cereales y piensos y la adaptación gradual de las granjas italianas a la Directiva 1999/74/CE del Consejo de la UE, que ha dado lugar a un aumento en los costos.

De hecho, la Directiva prevé un aumento de los centímetros disponibles para cada ave y la eliminación gradual de las jaulas en batería, elemento que inevitablemente llevaría a un aumento en los costos, debido al cambio de las estructuras para los pollos, y a una disminución en el número de aves presentes en una cría.

Según el Informe Socio – Económico de la Comisión Europea, producir doce huevos de gallinas criadas en batería (la modalidad que irá desapareciendo poco a poco) cuesta €0,66, para producir doce huevos de gallinas criadas a tierra[13] el precio es €0,82, mientras que se necesitan €0,98 para producir doce huevos de gallinas criadas al aire libre[14]. Este dato confirma un aumento en el precio que podría variar entre €0,16 y €0,32 ya que la producción en batería será prohibida.

En Italia, la recepción de la directiva se ha iniciado desde el primero enero de 2012 y en la actualidad se estima que sólo el 15% de las granjas italianas han completado los cambios planificados. Evidentemente, sin embargo, los costos de producción ya han comenzado a aumentar, produciendo indirectamente un aumento de las importaciones de huevos y ovoproductos.

Esta situación podría ser una buena oportunidad para las empresas argentinas que producen ovoproductos, de hecho con esta coyuntura sería posible aumentar las exportaciones hacia Italia. En Argentina estas leyes no se aplican y no hay actualmente una ley italiana o una directiva europea que prohíba la comercialización de los huevos y ovoproductos que provienen de países que no aplican estas normas.

[13] Las gallinas criadas a tierra viven libres en almacenes con un nido cada siete animales donde se encuentran los bebederos y canederos.

[14] Las gallinas criadas al aire libre tienen acceso a un refugio con comedores y bebedores para protegerse de las lluvias y tormentas, tienen también un espacio abierto donde rascar. En este caso la densidad de población es menor pero la tasa de mortalidad es ligeramente superior en comparación a la cría en jaula y también hay una menor producción de huevos.

Es evidente que cualquier empresa argentina debe tener un certificado de sanidad que permita la trazabilidad de la cadena del huevo y que sea aceptado por la UE (como la FSSC 22000, ISO 22000 y PAS 220).

Recuadro A14.1: Certificados de seguridad alimentaria aceptados por la Unión Europea

El sistema de certificación FSSC 22000 establece los requisitos para los organismos de certificación desarrollen, implanten y operen la certificación FSSC 22000. La FSSC 22000 establece los requisitos para la evolución de los sistemas de seguridad alimentaria de las organizaciones de la cadena alimentaria y la emisión de los certificados.

La ISO 22000 es una norma enfocada en la gestión de inocuidad de los alimentos, esta norma define y especifica los requerimientos para desarrollar e implementar un sistema de gestión de inocuidad de los alimentos, con el fin de lograr una armonización internacional que permita una mejora de la seguridad alimentaria durante el trascurso de toda la cadena de suministro.

La PAS 220 especifica los requisitos para establecer, implementar y visionar programas de requisitos previos para ayudar a contralar los riesgos de seguridad alimentaria en los procesos de fabricación de alimentos. PAS 220 no está diseñada para su uso de forma independiente sino que se debe utilizar en conjunción con la norma ISO 2200.

A14.1.5 Análisis FODA de Italia y Argentina

Cuadro A14.5: Análisis FODA para Italia

Fortalezas	Debilidades
La concentración geográfica de la producción de ovoproductos. Empresas acostumbradas a la internacionalización. La concentración geográfica de los fabricantes de máquinas para la transformación del huevo. Empresas con un alto nivel de especialización tecnológica y de internacionalización. Cámaras y asociaciones de categoría bien desarrolladas.	Consumo de huevos frescos principalmente familiar. Restricciones debidas a la PAC.
Oportunidades	**Amenazas**
La internacionalización de las empresas facilita la posibilidad de exportar. Beneficios potenciales debidos a la alta especialización tecnológica. Fuerte presencia de asociaciones y cámaras permite la presencia de servicios para la internacionalización.	Riesgo de elevados gastos comerciales para la importación y exportación de máquinas. Riesgo subida precios de la producción de huevos debido a la directiva de la UE Free Range del 2012.

Fuente: IIE.

Cuadro A14.6: Análisis FODA para Argentina

Fortalezas	Debilidades
Recursos naturales. Bajos costos de producción. Crecimiento constante de la industria de los ovoproductos. Crecimiento de algunas provincias productoras de ovoproductos.	Mucha disparidad tecnológica entre las empresas líderes y las otras. Solo cuatro empresas representan el 88% de la producción de ovoproductos. Consumo muy enfocado en el huevo en cáscara y no en ovoproductos.
Oportunidades	**Amenazas**
Necesidad de agregar valor en origen y de incrementar la automatización. Crecimiento de la demanda internacional de ovoproductos (China, México). Nuevas posibilidades de exportación en la UE debido al aumento de precio de los huevos y ovoproductos locales.	Las dificultades en la importación reducen las posibilidades de mejoramiento genético La concentración de la producción en pocas empresas puede bloquear el desarrollo del sector.

Fuente: IIE.

A14.1.6 Oportunidades para Córdoba

Argentina es un país que podría ser un mercado importante para las empresas italianas fabricantes de máquinas para la transformación de huevos. La provincia de Córdoba, en particular, tiene actualmente sólo una empresa que se dedica a la producción de ovoproductos. Ciertamente no es una empresa de grandes dimensiones, pero es la única empresa argentina que opera en este sector fuera de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe.

Teniendo en cuenta todo eso, las oportunidades para la Provincia de Cordoba podrían ser la siguentes:

- entablar una relación con los fabricantes italianos de maquinaria para los ovoproductos. La importación de estas máquinas podría aumentar la producción, teniendo en cuenta el posible aumento del consumo tanto en Argentina como en el mercado mundial.

- el know-how tecnológico de muchos fabricantes italianos de maquinaria podría ser la clave para conectar empresas geográficamente distantes, que tienen disponible una gran cantidad de materia prima, pero que carecen de las modernas tecnologías de transformación del huevo.

- aprovechar el hecho que en la Unión Europea el precio de los huevos y ovoproductos podría crecer en los próximos años, debido a la aplicación de la directiva de la UE 1999/74/CE mencionada previamente. Este último elemento podría entonces abrir nuevas oportunidades para la exportación de ovoproductos en Europa.

- actualmente se espera que el consumo de ovoproductos vaya aumentando a nivel mundial. Países como China e India tienen una creciente demanda de proteínas, y aunque tengan un buen nivel de producción nacional, tienen necesidad de importar una parte de su consumo.

- la presencia en Italia de muchas camaras y sociedad de consultoría podría permitir un contacto más fácil y directo entre empresas cordobeses y empresas italianas.

A14.1.7 Consideraciones finales

En base a lo expuesto previamente, Italia tiene una perspectiva relativamente bien desarrollada en cuanto a la producción de ovoproductos y a las máquinas para su elaboración. Las empresas

que se dedican a estas actividades son muchas y varían en tamaño; es posible encontrar pequeñas empresas y empresas de tamaño considerable con un alto nivel de internacionalización.

Como se visto en el apartado anterior, las oportunidades para Córdoba podrían ser relativamente importantes. Incluso para las empresas italianas productoras de máquinas, sería una buena oportunidad la relación con las empresas cordobesas; de hecho, actualmente, sólo dos empresas italianas exportan o producen directamente en Argentina. Muchas otras empresas exportan máquinas al extranjero, pero aún no han entrado en el mercado argentino que, como se vio, puede ofrecer una gran cantidad y calidad de materia prima.

La promoción de las posibilidades que se encuentran en Argentina, y especialmente en la provincia de Córdoba, podría ser una actividad importante para que esas posibilidades se conozcan también en el mercado italiano. Muchas veces lo que realmente falta es la presencia de información constante sobre un mercado en desarrollo como el de Argentina.

Con respecto a este asunto, en Italia los servicios para la internalización de las empresas están bastante desarrollados; hay una buena cantidad de sociedades de consultoría, cámaras de comercio y oficinas internas en las asociaciones de fabricantes de máquinas que se ocupan de la internacionalización de las empresas, un factor que podría impulsar y hacer más sencilla las relaciones con el tejido productivo argentino y de Córdoba.



Capital de riesgo

Capítulo 15: Capital de riesgo

"El trabajo va a ocupar gran parte de tu vida, y la única forma de estar realmente satisfecho es hacer lo que consideren un trabajo extraordinario. Y el único camino para lograrlo es amando lo que hacen. Si no lo han descubierto aún, sigan intentando. No se conformen"

Steve Jobs

15.1 Introducción

Las buenas ideas, muchas veces quedan en buenas ideas. Varios son los factores que afectan el éxito o fracaso de los emprendimientos, hasta incluso muchos remarcan el factor "suerte" como el principal. Si bien es innegable el impacto de la de "buena fortuna" a la hora de ser exitoso, es preciso desarrollar de la mejor manera los demás pilares para crear un ambiente que disminuya la incertidumbre.

Uno de los elementos críticos que encuentran los emprendedores a la hora de transformar su idea en realidad es el financiamiento. Históricamente, en Argentina acceder a financiamiento ha sido muy difícil para empresas PyMEs ya establecidas, lo cual demuestra lo difícil que resulta la misión de financiar "ideas" o proyectos nuevos. Frente a ello, en los últimos años se ha retomado, en Córdoba, la iniciativa de fomento de nuevas empresas (start-ups) a través de la creación de incubadoras, aceleradoras de negocios, espacios de encuentro para emprendedores, entre otros.

Este renovado espíritu por apoyar la creación de empresas aún no cuenta con la disponibilidad de fondos que sería recomendable para aumentar la tasa de generación de compañías. Esto es así, en parte, por el riesgo que implica la inversión dado que según las estadísticas mundiales la mayoría de las empresas nacientes fracasa llevando a la pérdida total o parcial del capital aportado. Por otro lado, Argentina muestra un escaso desarrollo del mercado de capitales lo cual sería vital porque genera la cultura de inversión en las personas (Fernández, 2005).

Dentro de este panorama, el estudio del capital de riesgo cobra gran relevancia. Este tipo de fondos es el que posibilita el cambio en el entramado económico y social brindando la oportunidad de crear empresas, y por ende, de generar empleo. Es preciso, por lo tanto, seguir avanzando en su difusión y entendimiento, perfeccionando los criterios para elegir los proyectos a financiar, ampliando el número de inversores interesados en participar, atomizando los montos en proyectos, entre otros pasos hacia adelante para afianzar esta herramienta.

15.2 Las PyMEs y su rol en el empleo y el desarrollo económico[1]

La definición de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) depende del país y de la región (Fundación Observatorio PyME, 2013). En Argentina, se suele tomar en cuenta tanto el criterio del número de ventas anuales así como su rubro para clasificar una empresa en dicha categoría. La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional define a una PyME, por medio de la Resolución 21/2010, Modificación de la Resolución Nº 24/01 en relación con la determinación del valor de las ventas anuales, que reemplaza el artículo 83 de la Ley 24.467 (Ministerio de Industria. Presidencia de la Nación, n.i.).

Dado el crecimiento económico registrado entre los años 2003 y 2006, se determinó la siguiente estructura para clasificar las PyMEs (ver Cuadro 15.1).

Cuadro 15.1: Clasificación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Argentina. En miles de pesos

	SECTOR				
TAMAÑO	Agropecuario	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
Micro	610	1.800	2.400	590	760
Pequeña	4.100	10.300	14.000	4.300	4.800
Mediana	24.100	82.200	111.900	28.300	37.700

Fuente: IIE sobre la base de Infoleg.

Se entenderá por ventas totales anuales al valor de las ventas que surja del promedio de los últimos tres balances o información contable equivalente adecuadamente documentada, excluidos el impuesto al valor agregado, el impuesto interno que pudiera corresponder y deducidas las exportaciones que surjan de los mencionados balances o información contable hasta un máximo del 35% de dichas ventas.

En los casos de empresas cuya antigüedad sea menor que la requerida para el cálculo establecido en el párrafo anterior, se considerará el promedio proporcional de ventas anuales verificado desde su puesta en marcha.

Además, la acreditación de la condición de Micro, Pequeña o Mediana Empresa, a efectos de permitir el acceso a los programas de asistencia de la Secretaria a otros programas que utilicen tal definición, y la participación en sociedades de Garantía Recíproca, mantendrá su vigencia por espacio de veinticuatro meses a partir de la fecha en que la empresa involucrada hubiera adjuntado toda la documentación pertinente a ese fin.

Del mismo modo que en el caso mencionado anteriormente, no existe una definición general para PyMEs de alto crecimiento. A los fines de generalizar el concepto y darle un color internacional se puede referir a la definición que da la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), según la cual una PyME de alto crecimiento es aquella que tuvo una media anual de crecimiento superior al 20% durante un periodo de tres años. El fuerte crecimiento se puede definir también en función de la creación de empleos u otros variables financieras.

Las PyMEs de alto crecimiento merecen mayor atención por parte de los gobiernos pues estas empresas son pilares de la economía para los países desarrollados. Son las que se adaptan mejor a los cambios de contexto y juegan un rol importante en la creación de empleos. De hecho, según la OCDE, las PyMEs y los emprendedores participan de manera crucial a abrir nuevas perspectivas hacia un crecimiento más durable e inclusivo, especialmente gracias al rol que tienen en el desarrollo, la difusión de innovaciones y en la creación de empleos. Las pequeñas empresas tienen una tasa neta de creación de empleos superior a lo de las grandes empresas (OECD, 2012).

Según un informe de prensa de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) publicado en octubre de 2012, siete de cada diez puestos de trabajo corresponden a micro, pe-

[1] Un análisis detallado de la situación de las PyMEs en Argentina será presentado en el Capítulo 7.

queñas o medianas unidades productivas. Las PyMEs son las que más empleo brindan en los ciclos favorables y también cuando el escenario se complica. Este tipo de empresas son las responsables directas de casi 6,5 millones de empleos en la Argentina, según los datos del primer semestre de 2013 difundidos por el INDEC y el Ministerio de Trabajo. Cabe decir que estas cifras probablemente sean aun más importantes si se toma en cuenta la fuerte proporción de la informalidad que existe en el sector. El sector se caracteriza, generalmente, por la producción de tipo artesanal y combinación de mano de obra asalariada y familiar. Para Osvaldo Cornilde, Presidente de la CAME, las PyMEs son "grandes generadoras de puestos de trabajo e impulsoras de las economías regionales, ningún otro sector de la economía genera tanto empleo como una pyme" (CAME, 2012).

Además, las PyMEs son actores claves en los procesos de crecimiento económico. Presentan una contribución considerable al PBI, ya sea produciendo y ofertando bienes y servicios, demandando y comprando productos, constituyen un eslabón determinante en el encadenamiento de la actividad económica. Según un informe de noviembre de 2012 del UISCUMARR, "Las PyMEs produjeron el 40% del PBI del país" (UISCUMARR, 2012).

Por estas razones, es importante implementar políticas públicas e iniciativas privadas para el fomento de nuevas empresas dinámicas. Sin embargo, estas empresas tienen que enfrentarse a varios obstáculos, entre los cuales se encuentra la falta de legislación, de promoción, de infraestructura e instrumentos de capacitación. En este sentido, la financiación del proyecto sería el obstáculo más grande para una empresa naciente y puede hasta desanimarla totalmente. De hecho, siguiendo el informe de la OCDE, el "34% de los pequeños negocios en América Latina cree que el acceso al financiamiento es una grave limitación". Por causa de eso, muchos proyectos nunca vieron la luz del día, proyectos que hubieran podido contribuir a mejoras de las condiciones económicas y sociales (OECD, 2012).

15.2.1 Medios de financiamiento de las empresas

Los medios de financiamiento que poseen las empresas son de distinto tipo, pero genéricamente se pueden dividir en dos. Por un lado, las empresas pueden autofinanciarse a través de sus excedentes y, por otro, valerse del financiamiento externo. Dentro de este último, el medio más utilizado es el bancario a través de préstamos, descuentos de documentos, como los más habituales. También se halla el mercado de capitales que amplía las fuentes de financiamiento, aunque aún en Argentina le falta desarrollo todavía. Mecanismos alternativos de financiación pueden encontrarse a través de subvenciones de parte del Estado, de las colectividades locales, de las fundaciones.

Adicionalmente, existen otras fuentes de financiamiento como préstamos de honor que se suelen conceder sin pedir garantías ni avales al solicitante, créditos solidarios por parte de una plataforma de iniciativa local, de redes para emprender, de organismos de préstamos, de honor, de organismos de desarrollo económico, de fundaciones, o por participación en el capital de sociedades de capital de riesgo, de clubs de inversores, de inversores individuales como los inversores ángeles (*angels investors*), entre otros. Los poderes públicos pueden simplificar los procedimientos administrativos, dando más responsabilidades a las autoridades locales por medio de una coordinación entre todos los niveles de responsabilidad y de evaluaciones regulares de las políticas y de los programas (CEPAL, 2011).

Históricamente ha sido complicado conseguir un crédito atractivo para empresas en marcha, y más aún lo ha sido para emprendedores que buscan llevar a la realidad una idea por medio de un proyecto nuevo. Además, desde la concepción de la idea, los recursos financieros son necesarios y los gastos difíciles de afrontar.

Por ende, es necesario ampliar el uso del mercado de capitales, con el foco puesto en los Fondos de Capital de Riesgo (FCR). Esta alternativa, muy común en los países desarrollados, tiende a crecer también en América Latina. Este capital de riesgo, tiene por objetivo apoyar el desarrollo de empresas innovadoras o de elevado crecimiento, de modo que éstas sean capaces de alcanzar su potencial y generar empleo y crecimiento (Fernández, 2005).

15.2.2 Interés en el Capital de Riesgo en la región de Córdoba

El interés de esa contribución es plural. En el plano teórico, se trata de la contribución a un mejor conocimiento de los vínculos entre la naturaleza de la actividad, las modalidades de financiamiento y resultados. Incluye este trabajo la investigación de distintos modelos y experiencias globales del capital de riesgo (CR, en adelante), así como la situación del sector en Argentina y la provincia de Córdoba.

En Argentina, existen pocos estudios sobre el capital de riesgo y los inversores ángeles. Por ello la industria es desconocida por un gran número de personas, y eso dificulta la posible formulación de políticas adecuadas para su promoción.

Los beneficiarios de este trabajo serán, por una parte, los futuros inversores que deseen recibir más información sobre la industria del capital de riesgo. Se sabe que existen más inversores potenciales que activos por la falta de conocimiento en cuanto al asunto. Por otra parte, se beneficiará también a los emprendedores y, de manera más amplia, a los iniciadores de proyectos a fin de saber cómo actúan los inversores, cómo adaptarse de la mejor manera posible a ellos y cómo atraerlos. Para terminar, se dirige también a los diseñadores de políticas públicas a los fines de que exista la posibilidad de aumentar el volumen de inversores en el mercado del país.

El objetivo es acercar esta información a todas las personas que tienen un proyecto en Córdoba y proponer sugerencias para potenciar la innovación en Argentina a través del capital de riesgo y los modelos de incubación.

La meta final es contribuir a la creación y al desarrollo de las empresas dinámicas de la provincia para, de este modo, promover el crecimiento económico. Córdoba es una provincia dinámica, con varias fuentes de saber. Es importante brindar la información necesaria para que los proyectos o ideas de alto potencial puedan ayudar al crecimiento de la provincia. Para esto es indispensable que los emprendedores entiendan los procesos de inversión, las mejores prácticas y conozcan las herramientas disponibles.

15.3 Marco referencial

Los primeros fondos que un proyecto naciente necesita son los fondos propios de la persona que le dio origen a la idea innovadora. Luego de esos primeros fondos indispensables, los fundadores de la sociedad van a necesitar más fondos para llevar a cabo el proyecto, desde la concepción de la idea hasta la comercialización del producto. A partir de este momento, los fundadores van a requerir fondos exteriores y es dónde entra en juego el capital de riesgo.

El concepto de CR nació en los Estados Unidos de América (EE.UU.). Esto no parece sorprendente ya que el mercado estadounidense es más maduro por definición (por su tamaño, homogeneidad, y actitud positiva frente al riesgo). El primer fondo de CR fue *el American Research & Development Corporation* (ARDC), que fue fundado en 1946 por Georges Doriot, Profesor en la *Harvard Business School*. ARD fue financiado gracias a los fondos del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y de *John Hancock Mutual Insurance Co*, con el propósito de comercializar las tecnologías desarrolladas durante la guerra, en particular innovaciones llevadas a cabo por el MIT.

En 1971, cuando se jubila Doriot, ARD contaba con una centena de participaciones y logró ser el primer caso de éxito de capital de riesgo con una inversión de $70.000 en *Digital Equipment*, la que consiguió hacer crecer hasta un valor de 355 millones de dólares.

El CR conoció su auge a partir de los años cincuenta bajo el nombre de *Venture Capital*, cuando la industria electrónica inundó el mundo de sus nuevos productos (semiconductores, computadores, instrumentación, etcétera). Cabe recordar que Apple Computer, Genetech, Intel, Lotus, Microsoft, Google, eBay o Yahoo! han sido financiadas por fondos de capital riesgo.

El *Small Business Investment Act* de 1958 fue una etapa importante hacia la promoción de la industria del capital de riesgo en los EE.UU. Permitió el acceso a capital federal a las sociedades cualificadas como *Small Business Companies* (SBICs), otorgando un cierto número de ventajas

financieras y fiscales. A su vez, se asegura que éste fue el programa que inició la actividad en el *Silicon Valley*. Por consecuencia, las prácticas de inversión de la sociedad privada y los futuros inversores en CR empezaron a desarrollarse. La primera *start-up* financiada por CR ha sido *Fairchild Semiconductor*.

Según el modelo estadounidense, son tres los criterios que caracterizan el CR: la actividad tiene que orientarse hacia un proyecto innovador (el ejemplo de la *Sillicon Valley* lo demuestra de la mejor manera); al inversor le importa más los criterios de decisiones calificativos que cuantitativos; y el aporte de fondos tiene que ser en una PyME naciente.

15.3.1 Marco teórico

El término *Capital de Riesgo* tiene que ser utilizado con mucho cuidado porque se encuentra inmerso dentro del de *Private Equity* (PE). De hecho, todo CR es PE, pero no todo PE es capital de riesgo, es decir, el CR es un subconjunto del PE.

El PE (también llamado fondo de inversión) es una inversión realizada en sociedades (generalmente no cotizantes en bolsa, *Private* usado en oposición a *Public* en inglés) que necesitan de capitales. Las sociedades que tienen varias participaciones al realizar operaciones de PE se llaman sociedades tenedoras de acciones o Fondos de Inversión. En el caso de un PE, no se trata de un préstamo o de una deuda, sino de una inversión.

15.3.1.1 Los segmentos del Private Equity

El ***Private Equity*** se diferencia en varias formas que se corresponden a etapas diversas de madurez de la empresa. Si bien en este apartado se describen brevemente las etapas, más adelante se hará una definición más profunda.

El **capital semilla** (*seed capital* o *very early stage*) es la primera forma de financiamiento que puede percibir una empresa, es decir cuando todavía se encuentra en su etapa más precoz. Generalmente se usa para los gastos de Investigación y Desarrollo (I+D), con el fin de desarrollar prototipos, plan de negocios, consejos jurídicos, alquiler, gastos para proteger una innovación, etc. No se utiliza para cancelar deudas ni para comprar acciones de los socios fundadores.

El objetivo de esta fase, muy arriesgada en cuanto al aspecto financiero, es financiar el desarrollo de una tecnología bajo la forma de prototipo que permitirá validar el éxito del desafío tecnológico y empezar a considerar la existencia de un mercado. La validación de la idea y la firma con un primer inversor concretiza la transición a la etapa siguiente. Para las empresas de crecimiento rápido o de base tecnológica es muchas veces la única alternativa para asegurar el desarrollo de las start-ups. Es una etapa importante ya que se plantea la cuestión del valor de la empresa y de la repartición de ésta entre los primeros fundadores y los nuevos entrantes.

La etapa siguiente es cuando propiamente nace una start-up, es decir cuando hay una transición de un proyecto a una estructura legal, y que el producto llega al mercado. Esta etapa se llama **desarrollo temprano**. Es aquí que interviene el **capital de riesgo** (*venture capital*). Este punto es el que interesa particularmente en este trabajo y se desarrollará de manera más amplia a lo largo del capítulo.

Luego de esta etapa importante, la empresa que se formó pasa por otras dos fases que necesitan cantidades de capital importantes: la fase de **crecimiento**, en la cual desarrolla su potencial en el mercado, y la fase de **expansión**, en la cual la empresa busca explorar nuevos mercados. Allí actúan las **firmas de capital privado** (*private equity firms*), aunque en muchos casos se pueden superponer los diferentes agentes.

Cuando llega el momento de acompañar la empresa para su transmisión o su cesión, la empresa puede referirse al LBO (*Leverage Buy Out*), también llamado "adquisición con apalancamiento" en español. Esa técnica financiera permite adquirir una empresa con una combinación de capital o préstamo, estructurado de manera tal que los flujos de fondos del activo sean utilizados como colateral.

Otra etapa, aunque no deseable, por la cual la empresa puede llegar por varias razones, es la reorientación o fondos de retorno (*turnaround*) para ayudar las empresas en dificultad.

Las operaciones del PE se realizan por medio de la compra de acciones o bien por aporte de nuevos fondos a la sociedad, bajo la forma de subscripción de títulos nuevamente emitidos por ella (aumento de capital).

15.3.1.2 Objetivos

Los inversores de capital desean realizar plusvalías, lo que significa lograr un alto retorno sobre la inversión realizada, mediante la cesión o la venta de sus participaciones a mayor o menor plazo (de tres hasta diez años según el sector económico). Esta salida se puede hacer de diferentes maneras, como será analizado más adelante.

Otro objetivo, es apoyar el desarrollo de empresas innovadoras o de elevado crecimiento. De esta manera contribuyen a generar empleo y riqueza en la zona donde se lleva a cabo, y de manera más indirecta, al país.

15.3.1.3. Características del capital de riesgo

Como se comentó previamente, el capital de riesgo específicamente, tiene incidencia sobre la etapa de desarrollo temprano, por lo que busca contribuir al desarrollo y expansión de la empresa (capitalizarla, profesionalizarla y asesorarla) para que su valor aumente rápidamente. En consecuencia, el capital de riesgo es una de las formas que puede tener el PE. El aportante de capital acepta tomar un riesgo importante esperando realizar, a más largo plazo, una plusvalía proporcional al riesgo. Ellos obtienen su remuneración por medio de la venta de sus participaciones. Es, por definición, un aporte de capital temporario y minoritario en sociedades no financieras que no coticen en los mercados de valores.

El inversor va a tomar en cuenta varios criterios que para elegir el tipo de proyecto a apoyar financieramente. De hecho, el inversor va a privilegiar los proyectos que, a plazo, creen empleos y tomando en cuenta el espacio disponible en el mercado para el producto a desarrollar. La elección del proyecto depende también de la dimensión regional que se ha fijado el inversor, así como los sectores específicos buscados. Surgen otros criterios de carácter más personales como la calidad del plan de negocio, la experiencia y la complementariedad de los creadores. Toman también en consideración el carácter realmente innovador de la oferta. Es importante que sean receptivos a asesorías en capital humano, que el proyecto sea enfocado al futuro y que el equipo cuente con compromiso, alto conocimiento del negocio y disposición a recibir consejo externo.

15.3.2 Salida

Los aportes brindados por el capital de riesgo en una sociedad o proyecto son temporarias. Se trata de salida cuando se decide retirar el capital que había sido inyectado en la sociedad, es decir, se busca liquidar las inversiones realizadas hasta entonces.

Existen varias vías de salida para el capital de riesgo inyectado. La primera se puede realizar mediante la fusión y recompra de acciones por parte de los socios iniciales a un precio determinado. Una segunda opción es a través de la venta de las acciones a un inversor estratégico (sea un grupo financiero o industrial). La última posibilidad es la oferta pública inicial (*Initial Public Offering*), la cual significa la apertura de la empresa a la cotización pública en las bolsas de valores.

Adicionalmente, existen otras dos opciones como el fracaso total de proyecto, lo que obliga a liquidar la inversión con la pérdida casi total de lo invertido, y por otra parte, el estancamiento de las empresas que no fracasaron pero que no crecen en la medida esperada y son muy difíciles de vender.

15.3.3 Herramientas y documentos de apoyo al proceso

El primer paso antes de buscar un inversor consiste en definir su negocio y establecer su concepto, lo que no tiene que superar los cinco renglones como máximo. El paso siguiente consiste en crear el *Elevator Pitch*. Esta etapa es muy importante y tiene que realizarse con mucha atención: son 60 segundos – tanto como dura un viaje en ascensor . Posteriormente, durante el primer contacto entre los dueños de ideas y los inversores potenciales, se debe presentar una ficha técnica de una hoja y un resumen ejecutivo de entre dos y cinco hojas. Otros documentos importantes son el *memorandum* para los inversores, que incluya los acuerdos a firmar, y una presentación visual que dure entre diez minutos y una hora con el fin de introducir concretamente el proyecto.

El último paso, muy importante durante este primer contacto, es presentar el plan de negocio completo que contenga entre treinta y cincuenta páginas. El plan de negocios (*business plan*) es el documento de referencia del negocio y tiene que insistir sobre el aspecto innovador y atractivo del producto. Tiene que ser detallado y conciso a la vez, ya que permite ordenar las ideas y cifrar las necesidades. Es lo que va a ayudar al creador del proyecto a "vender" su idea a los potenciales inversores. Varias cosas tienen que aparecer en el plan de negocio. Primero, cabe describir cual es el proyecto de manera clara, presentar al equipo, explicando cuales son los puntos fuertes y las experiencias exitosas realizadas en el pasado. Se puede insertar el currículo de las personas involucradas en el proyecto y la sociedad. También es preciso detallar el cargo de cada persona para cada paso del proyecto y explicar cómo se va a llevar a cabo y adonde.

En segundo, lugar tiene que explicar a quién se quiere vender, cuánto cuesta, análisis de rentabilidad y período de recupero de la inversión. Tiene que aparecer el análisis del mercado a nivel mundial, regional-mundial (América Latina), nacional (Argentina), regional (Córdoba) y a nivel de la municipalidad (Córdoba Capital). En el análisis, cabe presentar un estudio sobre los competidores reales o potenciales, detallando su tamaño, el número de empleados, y los resultados, así como hacer una presentación de los pecios de los productos, lo que incluye las tarifas de nuestros propios productos y los de los competidores.

Un tercer punto muy importante es mostrar claramente cuál será el beneficio de la intervención del capital inversor y cuál será la perspectiva de salida para él. Asimismo presentar las hipótesis de explotación o sensibilidad (máximo cinco variables) y los cuadros financieros previsionales.

Un punto fundamental del plan de negocio consiste en presentar de forma bien clara lo que se propone concretamente a los inversores: ¿qué financiamiento quiere el dueño del proyecto para cual porcentaje del capital?

15.3.4 Financiamiento del emprendedor

Varios actores van a entrar en juego para ayudar el emprendedor a financiar su proyecto, según la etapa en la cual se encuentre.

15.3.4.1 Etapa semilla: Start-up y etapa de desarrollo

Los primeros que invierten en el proyecto son los emprendedores mismos, apoyados por sus familiares, amigos y otras personas que apuestan en el proyecto. El apoyo suele provenir de las 3F (*Family, Friends, Fools*), de los subsidios estatales o de los inversores ángeles. Es la fuente más común en lo que concierne el sector informal del capital de riesgo.

Los acuerdos formales y el plan de negocio son muy importantes en esta forma de financiamiento, ya que permiten normalizar un mínimo y dar un tono más institucional al acto. Ellos permiten transformar la idea en negocio. Sin embargo, esta forma de financiamiento presenta una cierta ineficacia dado que inversores y empresarios suelen tener dificultades en separarse.

Se puede financiar mediante incubadoras y capital semilla. Según la Asociación Nacional de Empresa, Parques y Polos Tecnológicos de la República Argentina (AIPyPT), una incubadora es

un espacio físico y un conjunto de servicios básicos compartidos por varias empresas en formación, que cuenta con un grupo técnico-administrativo que brinda servicios empresariales, de acceso a instrumentos de promoción y fomento y está estrechamente vinculada con un área académica, o de I+D, que aporta servicios científico-tecnológicos especializados y es fuente de ideas innovadoras. Las incubadoras, finalmente, realizan transferencias de *know-how* y prestan servicios de distinto tipo a quienes se alojan en ellos. Las incubadoras pueden ser privadas, públicas, mixtas o de universidades.

Existe la incubadora de modelo clásico donde la infraestructura es compartida y el alquiler está subsidiado. Permite el acceso a computadoras o herramientas básicas de trabajo, equipos de oficinas, expertos a disposición sobre consultas genéricas contables, administrativas, legales, a cambio del pago de una cuota (*fee*). El período de incubación dura entre dos a cinco años.

El modelo universitario, por otro lado, ofrece acceso a equipos, herramientas de trabajo, *know-how*, equipos experimentados de profesionales, oficinas. En general, son gratis, pero limitadas a estudiantes, graduados o investigadores de la casa de estudios. Ofrecen talleres de capacitación y ponen a disposición del emprendedor de un equipo de profesores e investigadores.

El modelo de nicho, por su parte, ofrece facilidades y asesoría a un costo reducido a empresas con un foco específico. Es un modelo similar al clásico pero en un segmento particular. Es mejor para quienes necesitan formación especializada o asesoría específica.

El modelo "acelerador" se dirige a grupos de emprendedores con experiencia o exitosos. Los emprendedores se instalan a trabajar por un tiempo determinado y luego se los expone a inversores para presentarles el proyecto.

El último modelo es el denominado "*company builder*". Es una cofundadora que se dirige a emprendedores o expertos que usan su experiencia y brindan recursos e infraestructura para que las ideas puedan crearse y transformarse en empresas de escala. Los directores de la incubadora acompañan como parte del equipo del emprendimiento y realizan una inversión. Tienen mayor participación accionaria que las aceleradoras y no dependen del ingreso de los inversores potenciales. Trabajan más intensamente en los proyectos. Tienen fines de lucro, pero ponen foco en pocas iniciativas con mayor posibilidad de éxito, a diferencia de otros modelos que son de volumen.

Un concepto relacionado es él de Parques Científicos o Tecnológicos. Se trata de iniciativas que aseguran una vinculación entre las organizaciones de I+D Tecnológico y el mundo de la producción y las empresas, con los apoyos de los poderes públicos, generalmente locales, para incrementar la competitividad de los territorios y las empresas incluidas. Al igual que en el caso de las incubadoras, existen diversos modelos de Parques o Polos Tecnológicos que pueden tener un origen universitario, empresarial o gubernamental.

Cada incubadora tiene sus propios criterios para seleccionar las empresas respaldadas. Residir en una incubadora permite limitar los gastos fijos y transformar algunos costes variables. Puede ser una solución de alojamiento con un alquiler con condiciones ventajosas y también varios servicios. El objetivo es apoyar el surgimiento de nuevos emprendimientos, en especial de base tecnológica o con fuerte contenido innovador.

Otra alternativa, son los clubes de inversión o inversores privados. Es la fuente que tiene la mayor experiencia en el CR y, cabe mencionar, que se está desarrollando en Argentina. Los Clubes son inversores que se juntan para poder invertir en la creación de nuevas empresas. Está forma de financiamiento representa una alta rentabilidad y alto riesgo al mismo tiempo.

15.3.4.2 La etapa de desarrollo temprano

Es en la etapa del desarrollo temprano en la cual interviene el capital de riego propiamente dicho. Esta fuente se divide entre los informales (los inversores ángeles) y formales (los fondos de capital de riesgo).

Usualmente, los inversores ángeles inyectan capital propio en las empresas, a cambio de acciones de ésta. Son entonces particulares que invierten en una empresa innovadora de fuerte potencial. Acompaña y pone sus competencias, su red profesional y una parte de su tiempo a disposición del emprendedor. Es, en otras palabras, un socio emprendedor cuyo acompañamiento contiene un fuerte valor agregado. Cada uno tiene un perfil particular, pero de manera general se trata de antiguos emprendedores que consiguieron vender sus empresas y desean quedarse en el sector de los negocios. No son las ganancias sus principales motivos por invertir en nuevos proyectos, sino la voluntad de formar parte de una nueva aventura empresarial y de ayudar a nuevos emprendedores que no tienen experiencia en el sector. A diferencia de los otros inversores, los ángeles se involucran más en el proyecto en el cual invierten, basándose en sus propias experiencias y propios éxitos. En general, los inversores ángeles invierten entre US$50.000 y US$150.000, pero dependiendo de la importancia del proyecto puede alcanzar hasta US$500.000.

Los Fondos de capital de riesgo o Fondos de *Venture Capital* son grupos de inversores profesionales que invierten en proyectos de alta rentabilidad. El dinero que invierten viene de organismos internacionales e instituciones financieras como bancos, de empresas o de individuos. En general, invierten en las áreas de innovación tecnológica y científica. Acá tampoco se trata solamente de un aporte de dinero sino que también se hace un aporte a de gestión y experiencia. Para resumir, son agentes que intervienen entre las instituciones financieras que facilitan el capital y las empresas que utilizan los fondos.

Si bien la mayoría de los Fondos de capital de riesgo son independientes, existen algunos que pertenecen a una institución financiera en particular. El fondo posee una duración limitada que marca el plazo de las inversiones.

15.3.4.3. La etapa de crecimiento

Esta etapa necesita grandes cantidades de capital ya que los aportantes de capital de las etapas anteriores pueden haberse salido de la inversión, o no quieren invertir más en esa empresa. El capital puede provenir de otras fuentes: créditos bancarios, la financiación con proveedores, la realización de alianzas estratégicas que aporten capital, pero sobre todo del *Private Equity*.

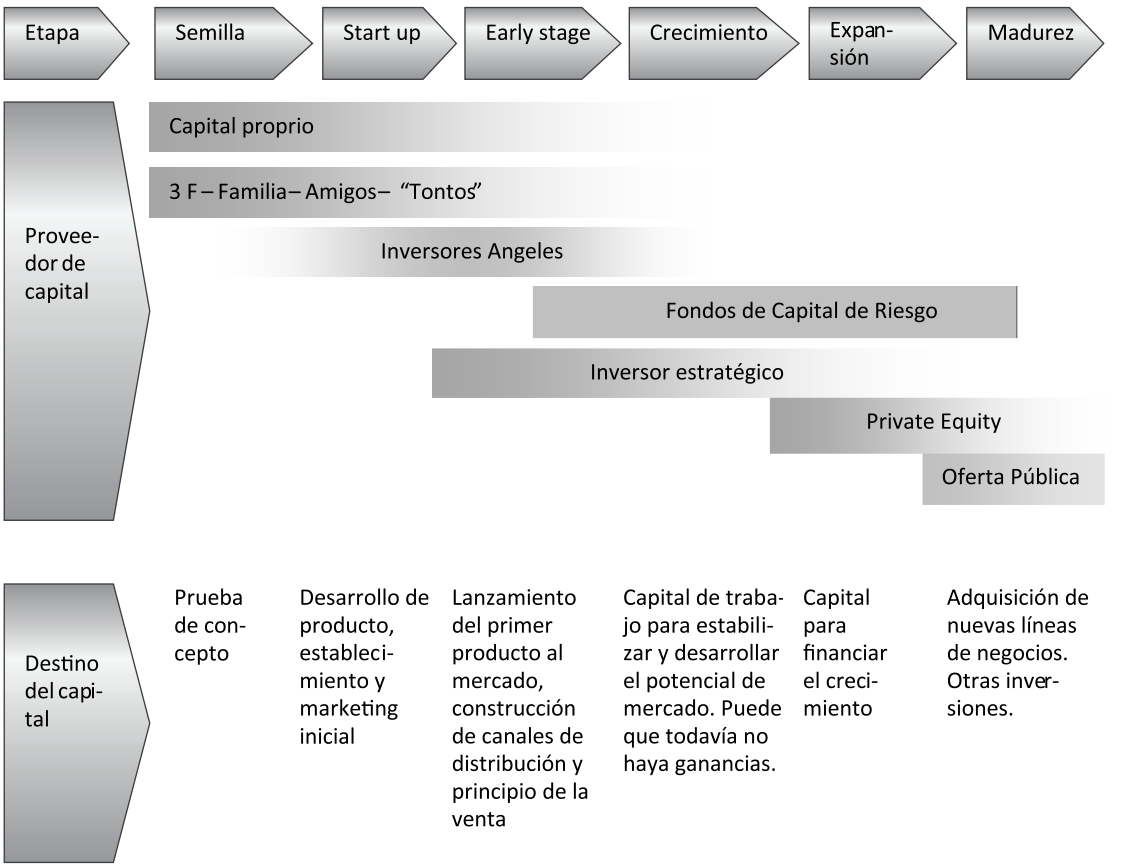
Como se vio anteriormente, los Fondos de *Private Equity* actúan de la misma manera que un Fondo de Capital de Riesgo pero hacia proyectos en etapa más madura o empresas más establecidas con fuerte potencial de expansión.

15.3.4.4. La etapa de madurez

No todas las empresas necesariamente alcanzan esta etapa. Para las que lo logran, las diferentes fuentes que invirtieron en el proyecto tienen que buscar la vía de salida más adecuada o seguir reinvirtiendo en la empresa. Así en esta etapa de consolidación, el proceso de financiamiento es más sencillo dado que la empresa ya posee una trayectoria.

En el Esquema 15.1 se presenta el proceso de financiamiento según la etapa de crecimiento del proyecto.

Esquema 15.1: Cadena de financiamiento según estado de la empresa



Fuente: IIE.

15.4 Panorama mundial[2]

15.4.1 La evolución del capital de riesgo en el mundo

El nivel de evolución del CR se puede dividir en varias zonas. Estas zonas se diferencian y se marcan por el desarrollo del país. Primero, se encuentran los países "pioneros" en la industria del CR y donde, por lo tanto, el mercado de CR está más desarrollado que en otras partes del mundo: Estados Unidos, Canadá, y Reino Unido. Segundo, se encuentran los países con una industria del CR no tan desarrollada como en los países pioneros, pero con un volumen de inversiones importante. Este es el caso de Australia, Holanda, Francia y Alemania. Por último, se encuentran los países donde el mercado del CR se desarrolló de manera más tardía, como por ejemplo en Europa Mediterránea, Israel, Brasil y México.

En la primera categoría de países la actividad del mercado de CR, tanto formal como informal, aumentó mucho a finales de los años noventa debido, principalmente, al descubrimiento de nuevas tecnologías vinculadas a internet. Según varios estudios, durante este periodo, muchos invirtieron más por efecto de la moda y, por tanto, lo hicieron de manera apurada y no bien deliberada. La caída del NASDAQ en 2000[3] tuvo una repercusión importante: las inversiones se inmovilizaron durante dos años.

[2] Cendrowski, Martin, & Petro (2008).

[3] Hecho denominado como la "burbuja de las .com".

15.4.2 Tendencias globales en los últimos años

En los últimos años, el modelo de capital de riesgo está cambiando, fundamentalmente, en tres aspectos: las inversiones se reducen en monto, se focalizan en etapas más tardías y son sometidas a condiciones más estrictas. Además, a pesar de la recuperación frágil de la economía desde la crisis de 2008 y de la volatilidad del mercado de capitales, el sector del CR se vuelve cada vez más globalizado. Se puede notar una modificación al nivel de los mercados emergentes, sobre el modelo geográfico de los CR, y el crecimiento de nuevos focos mundiales de CR.

Si bien los Estados-Unidos y Europa siguen dominando el sector, representando el 85% de la inversión mundial, y se espera que Estados Unidos permanezca probablemente en la punta del tamaño del CR en los años venideros, la recaudación de CR americana prosigue con su declinación que inició desde hace una década. Por otra parte, en China, India y otros países emergentes, surgen focos de innovación dinámicos y talentos empresariales, lo cual lleva a que los inversores se enfoquen en negocios menos arriesgados y en estado más avanzado, por el momento.

Se espera que China e India, las dos grandes industrias potenciales de CR, mantengan su rápido crecimiento y desarrollo ya que cuentan con un fuerte crecimiento del PBI, un consumo doméstico creciente y un ecosistema empresarial dinámico.

Contrariamente a la idea preconcebida de que la inversión mundial en CR se ha concentrado principalmente en el efervescente sector de los medios digitales, el financiamiento de los CR fue repartido de manera bastante igualitaria en todos los sectores.

Los inversores ángeles y las plataformas del *crowdfunding* aumentaron su implicancia para subsanar ese "*equity gap*[4]", es decir las carencias provocadas por los CR en las etapas tempranas, que llevaron en etapas más avanzadas a empresas de alto crecimiento. En 2012, las empresas cercenaron su importante rol en el mercado del CR, al elegir hacer una inversión, típicamente en las etapas más avanzadas en los EE.UU.

La incertidumbre general y las difíciles condiciones de salida trajeron una caída de un 20% de las inversiones de capital de riesgo, a US$41,5 mil millones en 2012, así como un retroceso de un 8% del número de ruedas de inversión[5], 4.970 ruedas en 2012, según el barómetro anual del CR global de Ernest&Young. El tamaño medio de las ruedas de inversión disminuyó también, alcanzando unos US$8,4 mil millones (Ernst & Young, 2013).

En 2012, las inversiones en capital de riesgo alcanzaron el nivel más bajo desde 2009. Las ofertas públicas de venta financiadas por capital de riesgo y las salidas y/o fusiones y adquisiciones disminuyeron. Las inversiones marcaron un retroceso en todos los mercados y el volumen del financiamiento de arranque y de la primera ronda de financiación se debilitó, tomando en cuenta todas las regiones.

En 2011 y 2012, hubieron tres IPOs principales: Facebook en 2012, Zynga y Groupon en 2011. Estas tres megas introducciones en bolsa tuvieron un punto en común: una mala performance en el mercado financiero después de sus introducciones respectivas. Los fraudes relacionados con esto empañaron también la imagen de las IPOs de las sociedades respaldadas por CR (*venture-backed*), mientras que una mayoría de IPOs de tamaño más razonable trajo buenos resultados bursátiles.

Aunque existieron menos IPOs respaldadas por capital de riesgo en EE.UU., en otros países el tiempo tomado para salir vía una IPO fue bajo; las compañías que hicieron la oferta pública fueron caracterizadas por su calidad. Las IPO se ven como la "vía real" ya que es el medio de salida más lucrativo para las empresas respaldadas por CR. Más capitales de riesgo siguen teniendo sus inversiones post-IPO y guardan un interés personal en calidad de accionistas en la performance de una compañía como entidad pública.

[4] Brecha de capital.

[5] Reunión de diferentes inversores que se comprometen a brindar un cierto monto de capitales para realizar una operación tal como una toma de participación o un aumento de capital.

Algunos sectores plebiscitados en 2010 por el CR no lo son más actualmente, como el sector de las tecnologías limpias (por ejemplo se hablaba de la burbuja Cleantech en 2010). No cumplieron sus promesas en lo que concierne el retorno de inversión. Los *Venture Capital* desarrollaron una mayor aversión hacia el riesgo, lo que los obliga a dirigirse hacia el sector de las tecnologías de la información, que necesita mucho menos financiamiento por proyecto que los de la energía, las biotecnologías y lo médico.

En resumen, 2012 fue un año difícil para el capital de riesgo a nivel mundial y el mercado sufrió una consolidación con la reducción del número de inversores activos. A pesar de esto, se esperaba una tendencia positiva para 2013. La estabilización de las condiciones económicas ayudaría a fortalecer la confianza de los inversores y, por tanto, llevaría al crecimiento y su codicia hacia el riesgo.

15.4.2.1 Reajuste del modelo de Capital de riesgo

Los FCR han reajustado sus estrategias de inversión para privilegiar las sociedades que se encuentran en una etapa más avanzada. A escala mundial, la inversión de CR en sociedades que ya realizan negocios progresó hasta alcanzar 69% en lo que se refiere al número de empresas en 2012 (contra 56% antes de la crisis en 2006) y 74% en lo que concierne el volumen.

Cabe notar que hay movimientos de los fondos hacia sociedades con riesgos más moderados. Los inversores dejan los medios sociales a favor de empresas que ya tienen beneficios.

15.4.2.2 Rol creciente del *Corporate Venture*

El CVC (*Corporate Venture Capital*), distinto de capital riesgo, es la inversión de los fondos de la empresa directamente en las start-up externas. *Venturing* se refiere a cuando una empresa apoya la innovación y los nuevos proyectos internos. El CVC es cuando una gran empresa tiene una participación accionaria en otra pequeña pero innovadora, a la que también puede brindar gestión y experiencia en marketing. El objetivo es obtener una ventaja competitiva específica.

Las inversiones de este tipo, se encuentran en aumento y sobrepasaron los niveles de 2012. Esas empresas buscan adquirir e invertir en sociedades financiadas por CR a fin de alcanzar su estrategia y su capacidad de innovación. Las inversiones del *Corporate Venture*, que, en los EE.UU. tienden a privilegiar las sociedades en etapa de desarrollo más avanzada, tienen un impacto positivo generalmente.

La valorización de la sociedad durante esta rueda de inversión es normalmente superior a la de las empresas que están en la misma etapa sin sociedad inversora. El aumento promedio de esa valorización durante los diez últimos años alcanzó los 54% en los EE.UU.

15.4.3 Los focos del Capital de Riesgo

Para poder entender las tendencias en Argentina, cabe enfocarse en el comportamiento del capital de riesgo en los países donde, por definición, el capital de riesgo suele ser un éxito.

15.4.3.1 Estados Unidos

Las inversiones de Capital de riesgo en los EE.UU. retrocedieron de un 15 % entre 2011 y 2012, alcanzando los 29,7 mil millones de dólares. En cuanto al número de ruedas de inversión, también disminuyó pero de forma menos marcada (-4%) hasta alcanzar 3.363.

La región del *Silicon Valley* sigue concentrando los montos de capital. En cuanto a la tipología de las inversiones, hubo un cambio hacia aquellas que se encuentran en etapa más avanzada. De hecho, entre 2011 y 2012 el número de series de FCR en start-ups disminuyó. Este cambio refleja dos tendencias: primero, hay una substitución para los FCR en las empresas de etapa temprana, por los inversores ángeles, las incubadoras / los aceleradores y las corporativas ini-

ciativas. Por otra parte, surgió la necesidad de las empresas de CR de demostrar más salidas a los inversores para convencerlos de reinvertir.

Varias cosas caracterizan las tendencias del CR en los EE.UU. Primero, el tamaño de los fondos en las start-ups se redujo. Además, las tendencias características son de largo plazo. Se espera que las inversiones de CR provenientes de los EE.UU. sigan siendo internacionales. Las empresas estadounidenses muestran un interés en invertir en los mercados de crecimiento rápido, prefiriendo a menudo la proximidad relativa de América del Sur hacia Asia.

Las condiciones de salida serán primordiales para las perspectivas de evolución del sector americano del CR en el futuro. Los mercados de renta empezaron el año de manera muy positiva, pero sigue existiendo incertidumbre en lo que concierne la resolución del presupuesto en los EE.UU., lo que podría generar efectos desfavorables sobre la confianza general.

15.4.3.2 Europa

Siguiendo la tendencia global, las inversiones de Capital de riesgo europeas cayeron de un 16% en 2012 hasta alcanzar unos 5,7 mil millones de dólares, mientras que el número de ruedas de inversión bajó en un 11% llegando a ser 1.074. Dentro de esos datos globales, cabe notar una evolución similar a la de EE.UU. hacia inversiones de etapas más avanzadas. La proporción de transacciones a la etapa de sociedad presentando un volumen de negocios, progresó de un 68% en 2011 y 74% en 2012, mientras que las transacciones que se encuentran en la etapa de desarrollo del producto cayeron de un 21% hasta un 18%. Además, ante cualquier etapa concernida, los inversores siguen solicitando una prueba de concepto o de negocio- en términos de cifras de facturación y de clientes – antes de comprometerse en una inversión. La principal razón de la declinación en la actividad es la incertidumbre económica actual producida por la crisis de la deuda de la Eurozona y su impacto negativo en el sentimiento del inversor. El número de IPOs en Europa se mantiene en un nivel estable, aunque sea bajo, y la mayoría están focalizadas en el sector de las ciencias.

15.4.3.3 Israel

La innovación sigue dirigiendo la actividad del capital de riesgo. El año 2012 mostró un deterioro en las inversiones en el CR, en paralelo con la tendencia mundial. La habilidad de los CR israelíes para levantar fondos perdura y los fundamentos del mercado se mantienen sólidos, basado en la determinación de las empresas israelíes a innovar. Esto ha sido reforzado por la implementación del programa gubernamental “ventaja comparativa” para las empresas de tecnología, que ya está mostrando signos de éxito. De hecho, hay un apoyo masivo del gobierno a la investigación y el desarrollo.

Una característica de Israel es la predominancia de las salidas *M&A*. De hecho, las adquisiciones siguen siendo la opción de salida más viable para las compañías israelíes y sus inversores, que permanecen atraídos dado la naturaleza innovadora de muchos negocios en Israel. En 2012, no hubo IPO. Aunque se esperaba una recuperación del mercado de los IPOs en 2013, las salidas vía las *M&A* son el camino preferido.

15.4.3.4 China

La actividad principal de CR retrocedió en comparación con los niveles récord de 2011. En 2012, 3,7 mil millones de dólares fueron invertidos durante las 202 ruedas de inversión, un descenso interanual de casi 40% para estos dos indicadores. La principal razón fue la desaceleración del crecimiento del PBI y la caída del consumo domestico.

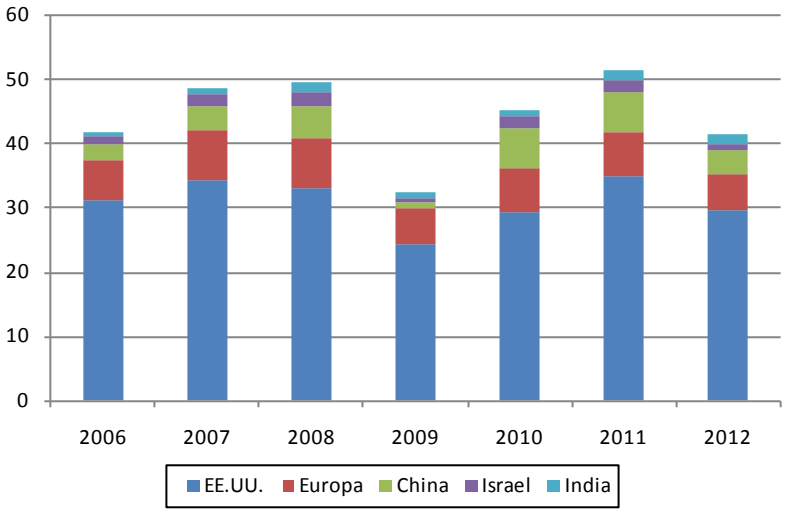
Pekín, uno de los polos emergentes del sector, atrajo un volumen significativo. Las perspectivas para el CR en este país en 2013 son positivas.

15.4.3.5 India

La India resistió a la tendencia mundial marcada por un retroceso de las inversiones de CR en 2012 y mostró un aumento del 17% en el número de ruedas de inversión y alcanzó la cifra de 205, marcando así tres años consecutivos de alza en la actividad. El crecimiento de la comunidad de inversores en India y, el aumento del volumen de capital invertido en el mercado doméstico, asegura a la industria de CR india una protección contra las perturbaciones mundiales, con perspectivas de evolución positiva para el año que viene. Esa resistencia a las tendencias negativas mundiales que se pone de manifiesto en la India se debe a su economía cada vez sólida, al incremento del consumo de las TIC y al mejoramiento de la educación en el país: el número de escuelas médicas e ingenieras está aumentando cada vez más; entre los principales. Una característica reciente de la industria del CR indio es su preferencia por las etapas más avanzadas: se enfocan menos en la innovación y más en el desarrollo de la aplicación. Se advierte la existencia de más negocios pero de tamaño más pequeño. Las perspectivas para 2013 son buenas.

En el Gráfico 15.1 se presenta la evolución de la inversión en CR según los principales países.

Gráfico 15.1: Inversión en capital de riesgo anual



Fuente: IIE sobre la base de E&Y y Down Jones (2013).

15.4.4 Hacer negocios en el mundo

Es conocido que las experiencias exitosas en determinados países no tienen garantizada su victoria en otros países con culturas diferentes. En el caso del CR sucede lo mismo, no se puede pretender imitar los modelos de países con un CR probado para los países que todavía no lo tienen desarrollado.

Tomando como ejemplo América Latina, su industria del Capital de riesgo es más pequeña que en otras partes del mundo, como por ejemplo en los Estados Unidos, por el alto riesgo de empresas con alto potencial de crecimiento. También, hay falta de experiencia de los equipos emprendedores y ausencia de garantías. Como corolario, hay, de manera general en la región, una falta de cultura inversionista y de manejo del riesgo si se compara con otras zonas como Estados Unidos o Europa por ejemplo, donde estas características están más desarrolladas.

Además, no se podría imitar el caso exitoso de los Estados Unidos, ya que este país disfruta de una mayor experiencia y trayectoria en este campo. Una característica muy importante en el mercado de CR estadounidense es la posibilidad de desinversión facilitada por el hecho de que el mercado es más líquido. En consecuencia, es más fácil salir de una inversión ya que las bolsas están más desarrolladas y el volumen negociado es más elevado. La eficiencia de la *National Association of Securities Dealers Automated Quotation* (NASDAQ) permitió la participación de empresas de alta tecnología y de más rápido crecimiento, rentabilidad media alta y alta volatilidad.

En lo que concierne a Europa, ella disfruta de una mayor posibilidad de diversificación por la proximidad de los países que la conforman (formar parte de la Unión Europa facilita los vínculos, salvo si no se usa el euro).

A pesar de todas estas diferencias, cabe decir que las inversiones están cada vez más interesadas en América Latina. La estabilidad económica y la prosperidad, representada por el aumento del PBI de los países y por el aumento de las clases medias en esta zona los últimos años, permitieron un mejoramiento de la industria de PE en la zona. Por cierto, el desarrollo y la madurez de la región tendrán un papel muy importante para ayudar a la economía de América Latina a lograr su potencial completo, brindando el capital necesario, la disciplina y la pericia requerida.

Para el desarrollo del mercado del CR, se necesitan varios elementos. Sin embargo, cada país presenta un nivel diferente frente a estas características, lo que puede explicar el fuerte desarrollo del sector en algunos países o al contrario, su dificultad.

El desarrollo de la industria del CR implica la existencia de una cultura emprendedora. Es decir que hay que impulsar la búsqueda de oportunidades que hagan factible la generación de crecimiento y empleo. Igualmente, es necesaria la existencia de un mercado secundario desarrollado para liquidar las inversiones en empresas emergentes (se trata de las bolsas). Las economías requieren un mercado financiero sofisticado que pueda suministrar capital disponible para las inversiones del sector privado gracias a fuentes tales como préstamos de parte de un sector bancario sólido, bolsas de valor bien reglamentadas, capital de riesgo y otros productos financieros. Para eso, el sector bancario tiene que ser digno de confianza y transparente y los mercados financieros necesitan una reglamentación apropiada para proteger los inversores.

La macroeconomía se toma también en consideración. Una estabilidad económica con horizonte de planificación estable es necesaria para los negocios y la competitividad. El gobierno no puede proporcionar servicios eficaces si tiene que pagar tasas de interés elevadas a causa de sus deudas pasadas. Tener déficits reduce la capacidad de futuros gobiernos a reaccionar a los ciclos de negocios y a invertir en medidas para mejorar la competitividad. Las empresas no pueden operar correctamente cuando las tasas de inflación aumentan.

El marco legal tiene un rol indispensable para impulsar la industria. Se trata de reglas de juego claras que faciliten la toma de decisión, protección de innovaciones. Este marco legal determina el entorno institucional en el cual los individuos, empresas y gobiernos, llevan a cabo intercambios para generar riqueza, lo cual influencia las inversiones.

El sistema impositivo puede influir sobre el nivel del CR en un país, así como el acceso a la información y la informalidad. Este último permite la transparencia de la información para disminuir los costos del proceso de toma de decisiones. En los Estados Unidos existen muchas instituciones nacionales de estadísticas que brindan la información, mientras que en Argentina, este aspecto es más débil.

Las instituciones así como las incubadoras, que son universidades y otros integrantes del ambiente educativo y científico-tecnológico formadoras de nuevas ideas y nuevos emprendedores, son los promotores que deben favorecer la existencia y el desarrollo del mercado de CR.

Para terminar, la innovación, tanto la que viene de los conocimientos de nuevas tecnologías como aquellas que no. Las innovaciones tecnológicas están vinculadas al *know-how*, competencias y condiciones de trabajo que se integran en las organizaciones y son entonces ampliamente cubiertos por el desarrollo del mercado financiero.

El desarrollo de la industria del CR depende también de la innovación tecnológica. Para eso, tiene que ser impulsado por el sector privado y público. Eso significa invertir suficientemente en la I+D sobre todo por el sector privado; la presencia de instituciones de investigación científica de alta calidad que puedan generar conocimientos básicos necesarios para construir nuevas tecnologías; colaboración entre las universidades y las industrias, la protección de la propiedad intelectual, además de los altos niveles de competitividad y el acceso al Capital de Riesgo.

15.5 El desarrollo del capital de riesgo en Argentina

15.5.1 Aparición del capital de riesgo en Argentina

Se puede afirmar que el desarrollo del CR en Argentina siguió, en general, la misma evolución que en la región de América Latina en su conjunto. De hecho, este tipo de financiamiento apareció a principios de la década del noventa, como consecuencia de varios sucesos.

A principios de los años ochenta, se privatizaron un número importante de empresas del Estado. Varias empresas captaron entonces la atención de inversores extranjeros. El primer PE que apareció en Argentina fue el *Exxel Group* en 1992. Frente al aumento de la competencia provocado por la desregulación de los mercados (decisión tomada por la autoridad pública) para hacer evolucionar los sectores de actividad, en 1994 aparecieron los primeros Fondos Privados de Inversión (los PE).

Sin embargo, la crisis asiática de octubre de 1997, así como la crisis de Rusia de agosto de 1998 afectaron a la mayoría de los países de América Latina, de lo cual Argentina no estuvo excluida (aunque fue de manera indirecta por efecto dominó). Esas crisis generaron problemas en el flujo de financiamiento.

Luego, alrededor de los años 2000, se multiplican los modelos de CR. Muchos casos exitosos de empresas invirtiendo en sociedades de internet trajeron mucha esperanza, hasta el punto de que los grandes fondos decidieron abandonar sus inversiones en PE a favor de proyectos en etapa más temprana. Pero el crac bursátil sobrevenido después de la burbuja punto com, extendiéndose al conjunto de los mercados de valores y provocando una recesión del sector y de la economía en general, engendró la pérdida de valor o hasta el cierre mismo de numerosas empresas. En consecuencia, hubo una reducción no despreciable así como un cambio en las estrategias: las empresas que habían invertido en PE cambiaron por proyectos en etapa más avanzada. De este modo, disminuyó el número de ofertas de capital semilla.

La última fase corresponde a un mejoramiento en el panorama del CR en Argentina con la proliferación de los FCR así como la inversión privada. Para que el sector siga desarrollándose, se necesitan varias condiciones a fin de alentar el apoyo gubernamental, lo cual es la base del desarrollo del CR.

15.5.2 Perfil emprendedor en Argentina

Cabe decir que el perfil del país presenta las mismas particularidades que la región latinoamericana, aunque con la diferencia de que existe una mayor cantidad de emprendedores en relación a otros países de la región en los segmentos más maduros.

De manera general, hay un buen reconocimiento hacia los emprendedores de parte de los medios y de la población. Además, las universidades toman cada vez más en cuenta la actividad emprendedora, incluyendo materias en relación con ella para sensibilizar los estudiantes a esa carrera profesional.

Se necesitan conocimientos sobre el proceso emprendedor para que se desarrolle y para que no se vuelva un hecho de moda. Lo que importa en el proceso emprendedor, no es la cantidad sino la calidad de los emprendimientos, según el Global Entrepreneurship Monitor[6] (GEM).

La diferencia entre una empresa y un negocio emprendedor resulta en la tendencia a la innovación, la orientación al crecimiento, las capacidades emprendedoras y las estructuras financieras adecuadas. El GEM añade que hay que diferenciar la creación de mil microemprendimientos que venden comida en la calle en un país en desarrollo, de la aparición de una sola nueva empresa sofisticada de software en un país desarrollado.

[6] El GEM es un programa de investigación a nivel global que estudia la relación entre la actividad emprendedora y el desarrollo económico.

En Argentina, el fenómeno emprendedor ocupa un lugar cada vez más importante, y el ecosistema emprendedor se está consolidando cada vez más gracias a las instituciones públicas y privadas, universidades, centros de investigación, medios de comunicación, ONG's[7] y algunos programas gubernamentales de apoyo a emprendedores. Tanto América Latina en general como Argentina, en particular, se ven como una tierra de oportunidades con mucho potencial en varios sectores.

A su vez, Argentina disfruta de numerosas ventajas, como una demanda ávida de servicios y productos innovadores, disponibilidad de materias primas y alto nivel de capital humano.

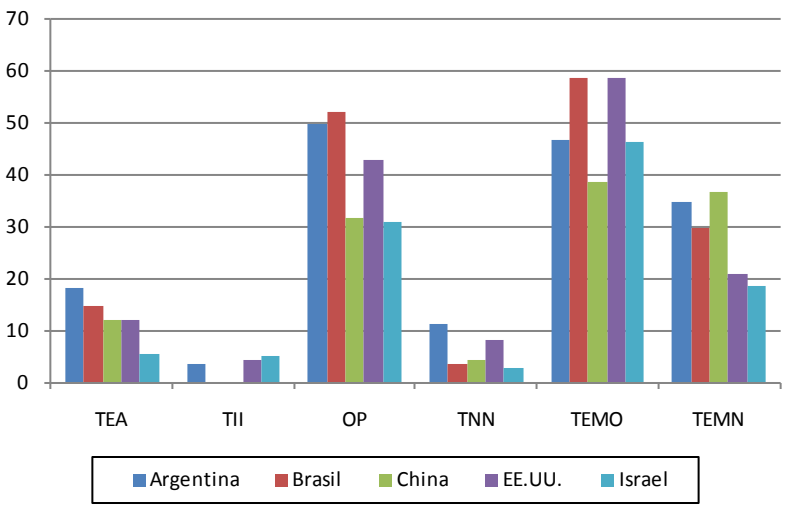
Un aspecto importante de notar, es que el país presenta la particularidad de que un porcentaje importante de los emprendedores están motivados por necesidad, esto es, la mayoría decide emprender por falta de ingresos o por disminución. Por otro lado, los que deciden hacerlo por percepción de nuevas oportunidades para mejorar ingresos o buscar mayor independencia (lo que se refleja en la tasa de emprendedores por mejora de oportunidades) encuentran muchas barreras para su crecimiento. Esas barreras son, principalmente, la falta de: i) políticas de estado de largo plazo que provean estabilidad política, institucional y macroeconómica, ii) un marco legal adecuado para los derechos de propiedad, iii) apoyo a estructuras de financiamiento y transferencia de tecnología, iv) incentivos impositivos, baja de costos laborales, y v) reducción de trámites y regulaciones en los primeros años de vida de los emprendimientos.

El Gráfico 15.2 permite observar las características del sector emprendedor del país. Las empresas jóvenes exitosas se distinguen en dos clases en el aspecto emprendedor: la Tasa de firmas "nacientes" y la Tasa de firmas "nuevas".

A fin de comparar con los países analizados anteriormente, se decide comparar los indicadores de Argentina con Brasil (país de la zona América Latina que se encuentra desarrollando en su industria del CR), Estados Unidos (pioneros en el sector), India (el único que no sufrió una caída en la industria del capital de riesgo en 2012), y dos potencias como China e Israel.

Se aprecia que Argentina presenta una alta tasa de actividad temprana, pero, al igual que China, en encuentra a la vanguardia de emprendedores por necesidad, en lugar de aquellos que se inician por oportunidades. Asimismo, muestra una postura optimista en cuanto al desarrollo de negocios en su lugar y también el mayor porcentaje sobre el resto de personas vinculadas en una empresa naciente.

Gráfico 15.2: actitudes, actividad y aspiraciones en el emprendedurismo. Año 2012



Fuente: IIE sobre la base de GEM.

[7] Organizaciones no gubernamentales.

Actividad empresarial en etapa temprana total (TEA)

Índice de Actividad Emprendedora en Fases Tempranas. Es la proporción de individuos de entre 18 y 64 años que están involucrados en un negocio naciente o que son dueños / gerentes de un negocio que no ha pagado salarios por más de 42 meses.

Tasa de Inversores Informales (TII)

Porcentaje de la población de 18-64 años que aportó personalmente fondos para un nuevo negocio, empezado por otra persona, en los tres años pasados.

Oportunidades percibidas (OP)

Porcentaje de la población de 18-64 años que ve buenas oportunidades para empezar una compañía en la zona donde viven.

Tasa de Negocios Nacientes (TNN)

Cantidad de adultos entre 18-64 años, por cada 100, involucrados en un nuevo start-up definido como activo, que esperan ser propietarios parciales o completos y no han pagado salarios por más de tres meses.

Tasa de emprendimientos motivados por el descubrimiento de una Oportunidad de Mejora (TEMO)

Porcentaje de la TEA cuya actividad emprendedora indica que tiene como principal motor de emprender el descubrimiento de una oportunidad, que está siendo independiente o busca el aumento de sus ingresos.

Tasa de emprendimientos motivados por la necesidad (TEMN)

Porcentaje de los que están en la TEA que están involucrados en el emprendimiento porque no tenían otra opción para trabajar

15.5.3 Criterios para hacer negocios en Argentina

Además de las barreras presentadas anteriormente, se agregan obstáculos específicos a la apertura de un negocio en Argentina. Estos elementos fueron catalogados por el Banco Mundial a través de su estudio Doing Business. Este tiene por objetivo medir los costos de las empresas de negocios en 183 países (The World Bank, 2013). En el Cuadro 15.2 se presentan las variables para los países considerados en el apartado anterior.

Cuadro 15.2: Facilidad/obstáculos para hacer negocios

Economía	Argentina	EEUU	China	Israel	Brasil
Clasificación *doing business* 2013 de los 183 países	124	4	91	38	130
Apertura de un negocio	154	13	151	41	121
Protección de los inversores	117	6	100	6	82
Número de procedimientos	14	6	13	5	13
Tiempo (días)	26	6	33	21	119
Costo (% de ingreso per cápita)	12,3	1,4	2,1	4,0	4,8
Requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita)	5,7	0,0	85,7	0,0	0,0

Fuente: IIE sobre la base de Doing Business – The World Bank- 2013.

La apertura de negocios comprende todos los procedimientos oficiales requeridos o que son comunes en la práctica de un emprendedor para abrir su empresa y poder operar, así como también el tiempo y el dinero que demanda completarlos.

Para la protección de los inversores, tres dimensiones se toman en cuenta: i) transparencia de las transacciones entre partes vinculantes (índice del grado de transparencia), ii) responsabilidad de los administradores en caso de transacciones perjudiciales entre partes vinculantes (índice del grado de responsabilidad de los directores), y iii) la capacidad de los accionistas de llevar a juicio a los directores y ejecutivos por mala conducta (índice de la facilidad para juicios de accionistas).

Los procedimientos son cualquier interacción de los fundadores de la sociedad con terceras partes externas (organismos del gobierno, abogados, auditores, notarios, etc.). Se registran los procedimientos requeridos oficialmente antes y después de la inscripción para que un empresario gestione formalmente la empresa. La simplificación de procedimientos sólo se contabiliza si cumple con los siguientes cuatro criterios: i) es legal, ii) está disponible para el público en general, iii) se emplea para la mayoría de las sociedades, y iv) evitarlo causa grandes retrasos. No se incluyen aquellos procedimientos que la empresa necesite para obtener servicios de electricidad, de agua, de gas y de tratamiento de desechos.

El tiempo captura la duración promedio que los abogados expertos en constitución de sociedades estiman es necesaria para completar los procedimientos que se requieran, con un seguimiento mínimo ante los organismos públicos y sin la realización de pagos extraordinarios. Se considera que un procedimiento se ha completado una vez que la sociedad ha recibido el documento final, como por ejemplo el certificado de inscripción de la sociedad o el número de identificación fiscal.

El costo es el porcentaje del ingreso per cápita de la economía. Incluye las tarifas oficiales y los honorarios por servicios legales o profesionales si la ley los exige.

En cuanto a los requisitos de capital mínimo pagado, es la cantidad que el empresario necesita depositar en un banco o ante un notario antes de la inscripción y hasta tres meses después de la constitución de la sociedad, y se computa como un porcentaje del ingreso per cápita de la economía.

15.5.4 Marco legal y sistema impositivo

Después del auge de la burbuja "punto com", el reto era incitar a las empresas de capital de riesgo a invertir en otros sectores de innovación tecnológica, más allá de internet como se daba hasta entonces. Por eso hacía falta estimular las redes de empresarios e inversores, instaurar incentivos, brindar un marco normativo a las inversiones y fortalecer los segundos mercados de valores. También, crear un vínculo de comunicación entre el capital que se necesita y las ideas o proyectos.

Algunos ejemplos muestran que la existencia de un marco normativo aplicado a la industria del capital de riesgo puede ser determinante para ayudar a impulsarlo, como fue el caso en España y Alemania. Sin embargo, esto no puede generalizarse ya que, por ejemplo, en Israel se desarrolló el sector sin recurrir a grandes cambios en la legislación. El mecanismo realmente se desarrolló a partir del éxito de Yozma, un grupo de capital de riesgo que surgió por un programa gubernamental y que ya va por el tercer fondo emitido para financiar start-ups tecnológicas[8].

En 2001, hubo un intento de mejoramiento con el proyecto de Ley de Sistema de Capitales de Riesgo, el cual mandaba al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a crear instrumentos promocionales para Sociedades y FCR así como también incentivos para empresas de base tecnológica. Asimismo, esa Ley n° 25.548 facultaba a dictar medidas para que Organismos Públicos, Bancos y Fonos de Jubilaciones y Pensiones constituyan Sociedades y FCR. La Ley fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso, pero fue vetada por el PEN.

A partir de allí, empezó a instaurase un clima de incertidumbre en la industria. Cabe decir que en el país no existe un marco jurídico ni una figura societaria que contemple las particularida-

[8] http://www.yozma.com/home/.

des de la actividad de un Fondo de Capital de Riesgo. Sin embargo existen alternativas como la constitución de fideicomisos o fondos fiduciarios.

Igualmente, la protección de la propiedad intelectual es un factor muy importante para que el emprendedor tenga el monopolio del usufructo de su innovación. Para resguardar esto, está la Ley de Patentes y Modelos de Utilidad y el dictado de su Decreto Reglamentario, y la creación del Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

15.5.5 Políticas públicas para el desarrollo del capital de riesgo en Argentina[9]

El desarrollo de la industria del capital de riesgo necesita, en cualquier país, de apoyo gubernamental tal que respalde un ambiente económico propicio. En Argentina existen diferentes organismos que constituyen el ambiente propicio para generar el marco institucional adecuado para generar confianza en los FCR.

15.5.5.1. Ministerio de Ciencia y Tecnología

La formulación de proyectos y sus alternativas de financiamiento en diversas áreas estratégicas (competitividad productiva; incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos; salud; producción y sanidad agropecuaria; recursos renovables y no renovables; calidad de vida y desarrollo social; TIC´s) constituyen la propuesta de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT).

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y sus organismos dependientes poseen una amplia oferta de instrumentos de financiamiento destinadas a apoyar proyectos innovadores, emprendimientos tecnológicos, investigaciones en ciencia y tecnología, formación y repatriación de recursos humanos, y modernización de infraestructura y equipamiento. Existe un listado de instrumentos de financiamiento abiertos a la presentación de postulaciones. Así, cualquiera que cumpla con las condiciones establecidas puede acceder a los beneficios que otorgan el Ministerio y sus organismos dependientes.

Las líneas centrales de las políticas se basan en promover el crecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación a través del aumento de los salarios de investigadores y la provisión de infraestructura; las acciones tendientes a vincular los sistemas académico y productivo para generar consorcios públicos-privados; la solución de la brecha de las grandes ciudades y el interior del país a través de líneas de financiamiento del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT), cuyas prioridades fueron fijadas por las autoridades provinciales y que están estrechamente relacionados con necesidades regionales.

Uno de los proyectos más importantes del MinCyT es el Plan “Argentina Innovadora 2020”. Es el plan nacional que establece los lineamientos para los próximos años en materia de ciencia, tecnología e innovación. Con él se aspira a dar continuidad al crecimiento y consolidación de estas áreas consideradas puntales estratégicos del desarrollo nacional.

Los objetivos del plan son impulsar la innovación productiva inclusiva y sustentable sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico-tecnológicas nacionales, incrementando así la competitividad de la economía, mejorando la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sustentable.

La cooperación internacional en I+D contribuye a fortalecer y complementar las capacidades nacionales científicas y tecnológicas de I+D, permitiendo el desarrollo sostenible, facilitando el acceso a la información y la difusión de tecnologías.

15.5.5.1.1 Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica es un organismo nacional dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, dedicado a promover el

[9] Este apartado fue elaborado en base a Ferreira (2008).

financiamiento de proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en la Argentina. La Agencia propone varios fondos para apoyar el financiamiento de los proyectos: el FONCyT, el FONTAR, el FONSOFT y el FONARSEC.

El **Fondo de Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT)** tiene por misión apoyar proyectos para la generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos – en temáticas básicas o aplicadas–, desarrollados por investigadores de instituciones públicas y privadas sin fines de lucro radicadas en el país. Tiene a cargo la gestión y aplicación de los recursos presupuestarios del Tesoro Nacional, los provenientes de operaciones de crédito externo y de la cooperación internacional, con el objeto de financiar proyectos de investigación en el marco de los planes y programas establecidos para el sector de Ciencia y Tecnología (C&T).

A fin de llevar a cabo su misión, realiza concursos públicos y abiertos de proyectos de investigación y otros programas de desarrollo científico y tecnológico en el marco del Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología. Igualmente, establece y difunde las bases de las convocatorias y los resultados de la financiación de proyectos, e implementa mecanismos de evaluación estrictos, rigurosos y transparentes. También, estimula la formulación de proyectos destinados a establecer o aumentar la cooperación entre grupos de trabajos localizados en distintas zonas del país, coordina la evaluación de proyectos conjuntos (desarrollados por investigadores argentinos y extranjeros) presentados en convocatorias realizadas en el marco de convenios de la Dirección de Relaciones Internacionales del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Los instrumentos de promoción y financiación del FONCyT son: el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica; el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados; Proyectos de Modernización de Equipamientos; Programa de Aéreas Estratégicas; Reuniones Científicas; Proyectos de Plataformas Tecnológicas. Becas Tecnológicas de la Información y las Comunicaciones; Proyectos de Investigación y Desarrollo; Certificados de Calificación; Programa de Recursos Humanos; Proyectos de Adecuación y / o Mejora de Infraestructura; Programa de Áreas de Vacancia.

El **Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)** tiene por misión contribuir al desarrollo del SIN (Sistema Nacional de Innovación), mediante el apoyo al sector productivo en el financiamiento de proyectos de innovación y mediante el fortalecimiento a instituciones en su asociación con el sector productivo.

La principal responsabilidad de este fondo es brindar asistencia a la ejecución de proyectos de innovación. Con este fin desarrolla las siguientes actividades: promueve la realización de los proyectos; asesora y asiste técnicamente a los interesados en la formulación de los proyectos; evalúa técnica, económica y financieramente las solicitudes de apoyo económico; financia los proyectos con evaluación favorable; supervisa y evalúa el desempeño de los proyectos financiados; habilita, cuando así corresponde, las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT); otorga, en el marco de la Ley 23.877, el reconocimiento de idoneidad a los departamentos o grupos de I+D en las empresas.

El FONTAR se enfoca en mejorar la competitividad de las empresas argentinas a través de la promoción de la innovación tecnológica. Para el logro de este objetivo, cuenta con un conjunto de instrumentos que abarcan todos los estadios del ciclo de la innovación, y que deben cumplir con dos requisitos: poder dar satisfacción a los requerimientos de los diferentes proyectos en las distintas etapas del ciclo de innovación y beneficiar a los principales actores que intervienen en el Sistema de Innovación.

Para cada una de estas etapas es posible asociar un determinado nivel de riesgo y utilización de recursos. En las primeras etapas del ciclo se implementan subsidios de modo de atender proyectos con una complejidad tecnológica elevada, y menor utilización de recursos. A medida que las etapas se van acercando al momento de comercialización, donde el riesgo se reduce y aumenta el monto de inversión, se implementan créditos de devolución obligatoria.

El FONTAR administra recursos de distinto origen y actúa a través de distintos instrumentos, con el objeto de financiar proyectos de empresas, instituciones públicas o privadas destinados a promover la innovación o modernización tecnológica

Los instrumentos de promoción y financiación del FONTAR son: Aportes No Reembolsables Desarrollo Tecnológico; Aportes No Reembolsables (ANR) Investigación + Desarrollo; Aportes No Reembolsables Producción Más Limpia; Aportes No Reembolsables Biotecnología, Nano-

tecnología y TIC´s; Aportes No Reembolsables Internacional; ANR Tecnología; Aportes No Reembolsables Patentes; Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica Proyectos de Desarrollo de Proveedores; Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica Aglomerados Productivos; Crédito Fiscal Modernización Tecnológica; Créditos para la Mejora de la Competitividad; Art. 2do del reglamento de beneficios promocionales de la Ley 23.877; Créditos a Empresas; Créditos a Empresas Banco de Inversión y Comercio Exterior; Aportes Reembolsables para la Prestación y Consolidación de Servicios Tecnológicos; Financiamiento de proyectos de fortalecimiento de las capacidades para la prestación de Servicios Tecnológicos ; Consejerías Tecnológicas Individuales; Consejerías Tecnológicas Grupales; Recursos Humanos Altamente Calificados; Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos; Programas de Consejerías Tecnológicas; Créditos a Empresas para Desarrollos Tecnológicos; Aportes No Reembolsables Incubadoras.

El **Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT)** tiene por misión ofrecer instrumentos de financiación que potencien el desarrollo en el sector de las TICs alineado con los objetivos definidos en Plan Estratégico "Argentina Innovadora 2020", la demanda del mercado nacional y las tendencias internacionales en materia de innovación tecnológica.

Su visión es posicionar al FONSOFT como motor para la generación de innovación y vinculación entre los diferentes actores que participan en el sector de las TICs, potenciando el desarrollo de nuevos productos, servicios, sistemas, soluciones de tecnología y telecomunicaciones.

La principal responsabilidad del Fondo es brindar asistencia a la ejecución de proyectos de innovación en el ámbito de las TIC. Con este fin desarrolla las siguientes actividades: promueve la realización de proyectos de innovación en el ámbito de los productos, servicios, sistemas y soluciones en tecnología de la información y telecomunicaciones; asesora y asiste técnicamente a los interesados en la formulación de los proyectos; evalúa técnica, económica y financieramente las solicitudes de apoyo económico; financia los proyectos con evaluación favorable; gestiona el desarrollo de los proyectos financiados.

El FONSOFT promueve la innovación tecnológica en el sector de las TIC, a través de instrumentos de financiamiento dirigidos a estudiantes universitarios a través de becas de finalización de grado, a nuevos emprendimientos del sector de Software y Servicios Informáticos, a PyMEs que desarrollen nuevos productos y procesos de software, a centros de investigación y universidades.

Los instrumentos de promoción y financiación del FONSOFT son: Aportes No Reembolsables; Subsidios a Emprendedores; Becas; ANR FONSOFT Capacitación; ANR Ventanilla Internacional FONSOFT; Crédito Exporta; ANR FONSOFT I+D.

Para terminar, **el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC)** es el instrumento central para la implementación de una nueva generación de políticas que intentan fortalecer la vinculación entre el sector científico y tecnológico con el sector socio productivo a fin de contribuir a la solución de problemas sociales y económicos. El eje conceptual y operativo de los fondos sectoriales está dado por las "Plataformas tecnológicas" las cuales suministran el marco propicio para la reunión de actores públicos y privados quienes, en conjunto, definen los cursos de acción deseables y factibles que dependen de la investigación, el desarrollo y la innovación para concretar los objetivos de crecimiento, competitividad y sustentabilidad de corto, mediano y largo plazo de su sector de incumbencia.

Su misión es acercar a una sociedad más inclusiva y a un paradigma productivo, en el que la producción primaria sea el sustento de una industria nacional capaz de satisfacer no solo nuestras necesidades sino las de otras economías regionales e internacionales.

Su visión es ser un instrumento de surgimiento de nuevos ámbitos de producción de bienes y servicios donde los que hagan ciencia, desarrollen tecnología y produzcan lo que consumimos, compartan objetivos y puedan integrarse y reconocerse en proyectos comunes.

Ejecuta acciones de promoción sectorial según las prioridades temáticas fijadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para cada uno de los sectores involucrados en los programas.

El fondo define la modalidad de evaluación de los proyectos puestos a su consideración, incorporando la experiencia acumulada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) en el área.

Organiza y difunde las convocatorias de proyectos, en los casos en los que correspondiere, para cada uno de los sectores. Establece los criterios que se correspondan con los objetivos fijados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para la ejecución de los recursos asignados.

Atiende también el seguimiento de los resultados de los proyectos financiados con el objeto de garantizar la concreción de los objetivos que avalaron su oportuna aprobación.

Otros puntos importantes del fondo son generar las condiciones que permitan que los recursos contribuyan a un desarrollo armónico nacional, y favorecer la coordinación entre los instrumentos de financiamiento que se establecieron para los Fondos Sectoriales con el resto de los vigentes en la ANPCyT y con otras instituciones sectoriales del país. A su vez, arbitra las acciones que favorezcan una adecuada transferencia de los resultados al sistema productivo argentino y a la sociedad en general.

Los instrumentos de promoción y financiación del FONARSEC son: Programa De Formación De Gerentes y Vinculadores Tecnológicos; Proyecto de Infraestructura y Equipamiento Tecnológico; Facilitadores Del Flujo De Proyectos; Área Potencial (Biotecnología); Área Potencial (TIC); Área Potencial (Nanotecnología); Área Potencial (Agroindustria); Área Potencial (Energía); Área Potencial (Salud); Área Potencial (Desarrollo Social); Área Potencial (Medio ambiente y cambio climático); Pasantías Internacionales GTec (Pasantías); Empresas de Base Tecnológica (EMPRETECNO PAEBT).

En el Cuadro 15.3 se presentan los montos aportados a través de estos fondos para el año 2012.

Cuadro 15.3: Proyectos apoyados por los Fondos Públicos. Año 2012

	Cantidad de nuevos proyectos	Montos adjudicados
FONCyT	1.068	$ 265.493.773
FONTAR	670	$ 622.654
FONSOFT	269	$ 46.127
FONARSEC	16	$ 156.831

Fuente: IIE sobre la base de Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

15.5.5.2 Líneas de crédito

El Banco de la Nación Argentina otorga créditos a empresas que incluyen financiación de importaciones, financiación de proyectos turísticos y servicios de *leasing* y *factoring*.

El Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) cuenta con varias líneas de financiación en pesos y dólares que incluyen proyectos de reconversión y modernización productiva.

15.5.6 El estado del *Private Equity* y del Capital de Riesgo en Argentina en 2013

Siguiendo a la Asociación Latinoamericana de Private Equity y Capital de Riesgo (LAVCA, por sus siglas en inglés), en 2013 la región de América Latina muestra datos en cuanto al PE y el CR buenos, aunque Argentina sigue deteriorándose tanto en su entorno macro como en su acceso a la inversión privada. El país se mantiene cerca del final de la clasificación regional realizada por dicha institución, ahora empatado con República Dominicana en el anteúltimo lugar de la lista (LAVCA, 2010).

La debilidad institucional argentina, reflejada en estatizaciones, congelamientos de tarifas, entre otras características, crea un ambiente negativo que perturba la comunidad empresarial del país, por lo cual las start-ups argentinas comienzan a mirar otros lugares para la financiación y la ampliación de oportunidades. Ha habido pocos grandes cambios en la clasificación en los países pequeños de América Latina y el Caribe. Los cambios para 2013 incluyen un aumento de puntaje por el segundo año consecutivo para la República Dominicana, que estableció su primer fondo de semillas el año pasado en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo. Cabe notar que los gestores de fondos toman cada vez más en cuenta las oportunidades más pequeñas, particularmente en América Central y el Caribe.

El LAVCA creó un indicador a partir de diferentes variables, representadas en el Cuadro 15.4, con el objeto de clasificar a los países estudiados en lo que concierne el PE y el CR.

Cuadro 15.4: Indicador de estado del PE y CR

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	México	Panamá	Perú	Uruguay	Israel	España	Taiwán	Reino Unido
Nota global	42	72	76	61	56	42	39	67	49	51	57	81	76	64	96
a	1	4	3	3	2	2	0	2	2	2	2	4	3	4	4
b	1	3	3	2	3	1	2	3	2	1	3	2	4	3	4
c	2	3	3	3	1	2	1	3	2	1	2	4	3	1	4
d	0	3	3	3	1	1	1	3	2	3	2	4	3	2	4
e	2	2	3	2	3	1	2	2	2	2	2	2	3	3	4
f	2	3	3	2	2	1	2	2	2	2	3	2	3	3	3
g	2	3	3	2	2	1	2	3	2	2	1	3	3	3	4
h	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
i	2	3	3	3	2	3	1	3	2	3	2	4	3	2	4
j	2	2	3	2	3	1	1	2	2	1	3	3	2	2	4
k	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	3	3	3	2	3
l	4	4	4	2	4	3	3	3	2	4	3	4	4	3	4
m	3	3	3	3	2	2	2	3	1	2	2	3	2	4	4

Notas: los indicadores van de 0 hasta 4, 4 siendo lo mejor. Las notas reflejan el efecto de los indicadores con doble ponderación. Las variables representadas por las letras se explican más abajo.
Fuente: IIE sobre la base de LAVCA.

Criterios tomados en cuenta para evaluar lo países:

1- Leyes sobre la formación y la operación del PE/CR (nota Argentina: 1)

La falta de un marco regulatorio específico para PE / CR sigue siendo un obstáculo importante en la Argentina. La Ley de Fondos sólo contiene disposiciones generales sobre los fondos de varios tipos, algunos de los cuales se pueden utilizar para operar los fondos de PE / VC. Por esa razón, los vehículos *offshore* han sido generalmente más comunes. Sin embargo, en la ciudad de Buenos Aires, los gestores de fondos con sede en Argentina encuentran cada vez más dificultades para documentar a las autoridades, particularmente el inspector de Justicia, que un fondo es una entidad no argentina con unas entidades participantes matriculadas en el extranjero, y que los accionistas son extranjeros, por esa razón se prefieren otras jurisdicciones generalmente. Los que buscan invertir sólo en empresas argentinas y con un capital argentino registraron los fondos como sociedad anónima, esto siendo la respuesta a la falta de un marco regulatorio más especifico.

2- Tratamiento fiscal de las inversiones o fondos de PE/VC (nota Argentina: 1)

Argentina mantiene su entorno complejo con impuestos elevados para el PE/VC. La tasa general del impuesto es del 35% y las entidades argentinas tienen que pagar un impuesto sobre las ganancias internacionales, recibiendo un crédito fiscal por los ingresos pagados al extranjero. Otros impuestos que enfrentan los fondos incluyen un impuesto sobre las transacciones financieras (una tasa efectiva de un 0,4%); impuestos sobre los servicios de compañías de gestión (el 3% de impuesto local sobre el ingreso bruto y el 21% de impuesto al valor agregado sobre los honorarios); y luego otros impuestos provinciales y/o municipales. Las plusvalías derivadas de la transferencia de acciones de las compañías locales son exoneradas para los residentes no argentinos, pero sujetas a tasa normales de un 35% de los fondos de base local.

3- Protección de los derechos de los accionistas minoristas (nota Argentina: 2)

Mientras que las leyes son razonablemente buenas, su aplicación es débil. La reglamentación estimula los fondos de capital a invertir en empresas argentinas constituidas en el extranjero y, para algunos fondos desanima totalmente la toma de posiciones minoritarias. La mayoría de las reglamentaciones relevantes como la reforma del mercado de capitales de 2001, se aplica únicamente a las empresas que cotizan en bolsa. El código de gobierno corporativo de 2008 emitido por la Comisión de Valores es completamente voluntario. El impacto de una nueva reforma de los mercados de capitales, que fue adoptada por el Congreso en noviembre de 2012, permanece confuso. Existen preocupaciones sobre la extensión de los poderes asignados a la Comisión Nacional de Valores unilateralmente.

4- Restricciones en los inversores locales institucionales que invierten en PE/VC (nota Argentina: 0)

La renacionalización de la Seguridad Social de Diciembre de 2008 cerró la puerta a la participación de los fondos de pensiones como inversionistas institucionales. Mientras el ANSES, el administrador de la Seguridad Social, puede repartir/distribuir hasta el 50% de los excedentes en bonos de gobierno y acciones de compañías privadas y locales, no hay suministros claros para invertir en fondos de PE/VC.

5- Protección de los derechos de la propiedad intelectual (nota Argentina: 2)

La Oficina del Representante de Comercio de EE.UU. siguió incluyendo Argentina en su lista de vigilancia prioritaria en 2012. El último informe del *Office of the United States Trade Representative* (USTR) declara que Argentina tomó medidas importantes contra la distribución no autorizada de contenidos pirateados a través de Internet. Sin embargo, también señaló que Argentina todavía no ofrece una protección adecuada contra el uso comercial desleal de análisis no divulgados al público.

6- Regulación de la quiebra (procedimientos de quiebra, derechos de los acreedores, responsabilidad del socio en caso de quiebra) (nota Argentina: 2)

La Ley de Quiebras de 2002 permite a las empresas reestructurar las deudas a través de un procedimiento extrajudicial sin la aprobación unánime de los accionistas previamente (y con la aprobación de sólo dos tercios de los acreedores). Sin embargo, los empleados y las autoridades fiscales tienen prioridad sobre los acreedores. Durante los últimos años, el gobierno promovió *Works out* fuera del sistema judicial, y desde 2011, una enmienda autoriza a los empleados a formar una cooperativa para participar en la reorganización. El Banco Mundial (2013) declara que la quiebra es un poco más rápida y menos costosa, y deja una baja tasa de recuperación para los acreedores, en comparación con el promedio de la región. Los problemas de responsabilidad de la quiebra no son un obstáculo de los más importantes para las inversiones PE/VC si se declaran las provisiones.

7- Desarrollo del mercado de capitales y viabilidad de las salidas locales (nota Argentina: 2)

El estrecho mercado de capitales en Argentina se deterioró aun más en 2008, después de que el gobierno nacionalizó el sistema de fondos de pensiones privados. La incertidumbre en el mercado de capitales interno y la alta inflación impiden el desarrollo de un mercado con tasas de interés fijas de largo plazo. Un mayor desarrollo del mercado de capitales se ve atado por la falta de inversores institucionales locales. Las bolsas de valores del país son bastante pequeñas y dominadas por las cotizaciones en bolsa de grandes empresas extranjeras. Además, Argentina se queda fuera de los esfuerzos actuales para fusionar/unir los mercados de valores entre los países, como por ejemplo el esfuerzo emprendido por el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA).

8- Registración y reservas requeridas para las inversiones extranjeras (nota Argentina: 1)

Los puntos bajos de Argentina reflejan un sistema complejo, cambios de controles frecuentes y requerimientos de información que se volvieron aún más onerosos en los últimos años. Traer

dinero dentro del país o hacerlo salir afuera es un gran obstáculo para los inversores extranjeros potenciales así como para los fondos extranjeros de PE/VC. La entrada de fondos de cartera extranjeros deben permanecer en el país por un mínimo de 365 días, y el 75% del monto de inversión tiene que ser depositado en una cuenta en dólares sin intereses con un banco local durante un año (30% en el caso de aportes de capital realizadas por un fondo como un inversor directo con una inversión de un 10% o más en una empresa local). Las transacciones realizadas vía moneda extranjera entre residentes y no residentes deben ser registradas por el banco central, y desde el 31 de octubre de 2011, todas las compras de moneda extranjera necesitan la aprobación de la agencia federal de los ingresos públicos (AFIP), con todas las operaciones comprobadas por los bancos y las casa de cambio. Con el objetivo de combatir el lavado de dinero, en febrero de 2012, el gobierno redujo el limite diario de las transacciones en efectivo, realizadas en los mercados, de 10.000 pesos a 1.000 pesos por persona, lo que afecta las operaciones en acciones y los fondos de inversión entre otras transacciones, todas las cuales se deben hacer ahora a través de cuentas bancarias autorizadas por el Banco Central. Gestores de fondos reportan, sin embargo, que existen algunas fisuras legales por las cuales algunas de estas restricciones se pueden evitar.

9- Requisitos de gobierno corporativo (nota Argentina: 2)

Existen algunos estándares desde las reformas de 2011 de los mercados de capitales, pero únicamente para las empresas que cotizan en bolsa, y la aplicación a través del sistema judicial es muy larga. Se utilizan acuerdos de accionistas y cláusulas de arbitraje, pero su ejecución es desigual. El Banco Mundial (2013) clasifica Argentina en el promedio, en términos regionales, en lo que concierne la posibilidad de los accionistas de entablar un juicio, por encima del promedio en lo que concierne la divulgación, y bien por debajo del promedio en lo que concierne la responsabilidad de los directores. En la ciudad de Buenos Aires, la Inspección de Justicia se puso más estricta en lo que concierne las divulgaciones de compañías de sus accionistas, dificulta a las sociedades anónimas - a quienes la Ley Federal requiere tener por lo menos dos accionistas – evitar este requisito teniendo un propósito de subsidiaria especial, abogado o administrador con un 0,01% de las acciones. La Inspección de Justicia, en cambio, les solicitó registrarse como sucursales o bien tener más accionistas con como ramas o tener más accionistas con participaciones en la propiedad de mayor tamaño. Otras jurisdicciones son más flexibles en cuanto a este tema.

10- Fuerza del sistema judicial (nota Argentina: 2)

El arbitraje comercial existe, pero el sistema de justicia argentino sigue siendo lento. El compromiso del gobierno en un poder judicial independiente se volvió incierto y la politización de la Corte Suprema es frecuente. La influencia de gobierno sobre las empresas privadas persevera y, en cualquier conflicto con el gobierno, el poder judicial puede estar sujeto a presiones políticas.

11- Corrupción percibida (nota Argentina: 1)

La corrupción sigue siendo un obstáculo para atraer fondos de PE / VC. Las reformas son necesarias para mejorar el sistema judicial corrupto e ineficiente. La debilidad institucional y la falta de transparencia siguen fomentando la corrupción. Argentina mantiene una alta posición en el ranking del *Transparency International's 2012 Corruption Perceptions Index* (102 de 174). Sin un fortalecimiento del sistema legal, será difícil abordar el problema de la corrupción, que impregna muchos niveles de gobierno.

12- Uso de normas internacionales de contabilidad y calidad de la industria de la contabilidad local (nota Argentina: 4)

Las normas contables locales están generalmente en línea con las normas internacionales. El GAAP de Argentina (*Generally accepted accounting principles:* Normas de Información Financiera) es utilizado por las Pymes en su conjunto, aunque los estándares internacionales enteros se usan por los que hacen negocios también al extranjero y en grandes compañías. Los auditores internacionales son fiables. Las sociedades cotizadas están obligadas a utilizar las NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera) desde 2012.

14- Espíritu emprendedor (nota Argentina: 3)

El costo de inicio y el tiempo para registrar una empresa es significativamente inferior al promedio regional. La crisis económica a principios de esta década pasada promovió una explosión de la actividad empresarial así como un apoyo más importante del público, de los medias y del gobierno para las start-ups y las empresas pequeñas. Existe un buen talento gerencial y una cultura empresarial abierta, en comparación con la región. Sin embargo, la cantidad de trámites burocráticos y los costes laborales siguen siendo una preocupación para las empresas.

A pesar de no tener una buena nota global, Argentina sigue siendo una de las comunidades empresariales más fuertes de la región, particularmente en el sector del IT.

15.6 El estado de inversión y el apoyo al proyecto en Córdoba

Como se vio anteriormente, una actividad productiva necesita financiamiento en cada una de sus etapas, desde el nacimiento de la idea, hasta la expansión de la empresa. El ecosistema empresarial es un modelo en el cual existe la intervención de varios organismos para fomentar el emprendimiento, y eso a cuatro niveles.

En el primero debe existir un entorno propio para la innovación, donde se puedan realizar estereotipos, investigaciones. En el segundo, deben existir espacios para la interacción entre las personas que presentan talentos complementarios. En tercer lugar, hace falta una posibilidad de financiamiento que corresponda a cada etapa de la vida del proyecto. Por último, es necesario promover la adecuación de las capacidades de la fuerza de trabajo a las necesidades de las firmas.

Los elementos fundamentales para impulsar los proyectos nacientes se encuentran entonces en varios lugares. Las universidades, los centros de investigación y los centros de I+D en empresas son los organismos en donde la innovación para los proyectos encuentra un lugar y la posibilidad de desarrollarse. Los centros de transferencia tecnológica, las redes de emprendedores y las redes de educación en planes de negocios permiten, en cuanto a ellos, el desarrollo del talento empresarial. El financiamiento de los proyectos se hace posible gracias a programas, bajo forma de capital semilla, capital de riesgo, inversión patrimonial privada o instrumentos en mercado de valores. En lo que concierne el talento laboral son capacitación para el trabajo, programas de pasantías para jóvenes, cursos de actualización laboral.

Si se decide destacar esta parte del capítulo, es porque, además que Argentina es un país con alto potencial en el área de la innovación, Córdoba, segunda provincia en importancia, se sitúa como una de las más atractivas para los inversores.

Como lo explica Luis Bermejo, Gerente Ejecutivo de la Mesa Sectorial TIC de la provincia de Córdoba y Managing Director de ALAYA[10], "En Córdoba, no existe una entidad propia al capital de riesgo". Igualmente, agrega que "los fondos que existen invierten en PyMEs que ya tienen fondos propios iniciales. Lo que falta entonces en la región, es financiamiento para proyectos nacientes, en las todas primeras etapas de nacimiento".

Existen entidades que proporcionan un lugar para emprender y llevar a cabo los proyectos, pero falta un vínculo, un medio de comunicación entre emprendedores e inversores. Según él, se desarrolla el apoyo a los proyectos, por medio, entre otros, de las universidades. Pero Bermjo añade "El problema es que estas últimas faltan de visión global". Entre todas las entidades (aceleradoras, incubadoras, *company builder*) que existen en Córdoba, cabe notar que la mayoría busca el mismo perfil de las industrias en las que quieren invertir o incubar: productos IT, internet, biotecnológicas.

A continuación, se presenta entonces un relevamiento de los organismos que existen en la Provincia de Córdoba, promoviendo tanto la innovación, como el talento empresarial, el financiamiento o el talento laboral.

[10] Es un business acelerator de Córdoba. Más adelante se amplía la información.
Para más información, dirigirse a: http://www.alaya-ba.com/index.html

15.6.1 Red de Córdoba: Endeavor

Se trata de una red porque reúne tanto a los emprendedores como a los Aliados Estratégicos, los Mentores, los sponsors de actividades, las instituciones que apoyan, el Advisory Board de Endeavor Córdoba y la Red de Emprendedores de Córdoba.

La red de Emprendedores Endeavor Córdoba reúne más de 150 emprendedores que Endeavor potencia en Córdoba. Brinda información relevante, herramientas de gestión, apoyo de consultoría, contactos estratégicos y acceso a una red para compartir experiencias.

A partir de la interacción dentro de esta red, los emprendedores van ingresando al proceso de selección. Con el tiempo, muchos de ellos se convertirán en Emprendedores Endeavor.

Endeavor impulsa la transformación de emprendedores éticos, innovadores y con potencial de crecimiento, y desarrolla y articula el ecosistema de apoyo emprendedor para agilizar la dinámica de la creación de nuevas empresas. Endeavor no realiza inversiones financieras en las empresas de los emprendedores que apoya, sino que brinda servicios para potenciar el crecimiento de la compañía del emprendedor. Sin embargo, mediante su programa de capacitación, propone ayudar al emprendedor a prepararse para buscar *investment readiness* y obtener dinero para financiar el crecimiento de su empresa y evaluar los resultados de estas inversiones. Este taller sirve para identificar las necesidades de capital, la mejor forma de conseguirlo y un asesoramiento en la ejecución.

Los servicios que los emprendedores reciben provienen de una red de ejecutivos que voluntariamente, y por su convencimiento en la misión de Endeavor, contribuyen con el crecimiento de los emprendedores. Igualmente, cabe precisar que no selecciona proyectos ni empresas en un estadio de desarrollo incipiente. Para ser elegido como Candidato al Panel de Selección de Emprendedores Endeavor es necesario tener una compañía en marcha, con un modelo de funcionamiento probado y una facturación anual aproximada entre 2,5 y 15 millones de pesos.

15.6.2 Fondos de capital: Alaya Business Accelerator

Alaya es un Fondo Privado de Capital de Riesgo y fue el primero de la industria que apareció en Córdoba. Canaliza fondos privados (propios o de terceros) e institucionales hacia proyectos de alto impacto. Se puede definir como un facilitador de referencia para que los emprendedores se consoliden en organizaciones que generen riqueza en la región. Alaya invierte en empresas con fuerte potencial de crecimiento, que se encuentren en fases tempranas de desarrollo pero no invierte en ideas incipientes. Los emprendimientos tienen que ser de alto potencial de crecimiento, tienen que ser proyectos innovadores. Luis Bermejo, Managing Director de Alaya insiste sobre el hecho de que uno de los criterios importantes es la selección del equipo, con una visión clara del proyecto.

Invirtiendo, se hace socio de los emprendedores, manteniendo un porcentaje minoritario de participación para que el mayor accionista siga siendo quien lidera y desarrolla el emprendimiento. El horizonte de participación oscila entre tres y cinco años. La salida de la inversión se hace generalmente por una venta estratégica de la empresa. Los fondos necesarios que aporta Alaya para que nuevos proyectos puedan materializarse pueden alcanzar hasta los 500.000 dólares para las empresas que presentan buenos indicadores.

Aporta también el apoyo a los emprendedores en múltiples aspectos necesarios para la creación de valor. Generalmente, invierte en el sector de los productos IT innovadores, de la TV digital, de las tecnologías de salud, el agro, educativas o de la biotecnología.

La acción de Alaya no se limita solamente al aporte de inversión. Colabora, también, en la elaboración del plan de negocios y la estrategia. Acompaña la empresa en su desarrollo, en la toma de decisiones, y a la internacionalización de las empresas que alcanzan esta etapa.

Para seleccionar los proyectos a apoyar, Alaya estableció un proceso. La pre-selección se hace por el análisis de perfiles de negocios gracias a la presentación del Resumen Ejecutivo, y siguen unas reuniones de conocimientos con el acuerdo de confidencialidad. La segunda etapa es la

presentación del plan de negocio por la empresa. En tercero, se analiza la capacidad de ejecución y la viabilidad del proyecto. La última etapa es la propuesta mediante el proceso de *Due Diligence,* seguido por el cierre de la negociación.

15.6.3 Incubadoras

Como se desarrolló anteriormente, existen varios modelos de incubadoras. En Córdoba, existen cuatro opciones. A su vez, el Gobierno está analizando el lanzamiento de otras dos incubadoras: una en conjunto con la Municipalidad y la otra en un trabajo con el "Grupo de los 6"[11] para instalarse en el parque industrial que se emplazará en Ferreyra.

1- INCUTEX

Es una *company builders* que co-funda cuatro start-ups tecnológicas por año. Financia proyectos mediante aporte de Capital semilla de $125.000 a cada equipo. Incutex aporta también soporte tecnológico y ofrece una comunidad de emprendedores y profesionales. Además de un financiamiento, una red de mentores que brinda soporte en estrategia, administración, negocios y tecnología, brinda también un programa de formación durante seis meses.

Incutex, invirtiendo, se hace socio de la empresa. Leandro Pisaroni Gerbaldo, Director de operaciones de Incutex, explica que el *Elevador Pitch* es muy importante y que por el modelo de una *company builders*, el crecimiento es sostenible y rentable más rápido. Explica también que el compromiso del equipo es fundamental en el momento de la selección de los proyectos, así como la oportunidad de mercado. Los fondos de inversión vienen de varios inversores.

El modelo de *coworking* de Incutex permite compartir experiencias, herramientas y metodologías que se utilizan para desarrollar productos, aumentar ventas, atraer talento y hacer crecer las empresas de forma sostenible.

2- DoingLabs

Es la incubadora de start-ups tecnológicas de la Universidad Blas Pascal. Sus objetivos son generar un ámbito de vinculación entre universidad, empresa y sociedad para el desarrollo de nuevas empresas dinámicas. Ofrece un ambiente sinérgico de contención, *networking*, asistencia profesional y técnica a start-ups con alto grado de innovación para acelerar el proceso de crecimiento inicial.

Esto se lleva a cabo mediante una incubación de seis meses. La incubación se traduce por varios servicios como un entrenamiento y una capacitación en modelado y plan de negocios, en marketing y comunicación digital. Brinda asesoramiento para acceder a financiamiento público para proyectos de I+D+i, además de un *coaching*, mentoreo individual, asignando a cada emprendimiento un consultor que desarrolla junto al equipo un diagnostico inicial y un plan de trabajo. Brinda también un acceso a inversores ángeles y a *venture capital*.

El *Networking* de DoingLabs permite una relación con otros centros emprendedores, con otros emprendedores, con empresas consolidadas y con vínculos internacionales.

Los servicios de infraestructura tecnológica y física que brinda la incubadora se ubican en la sede Centro de la Universidad Blas Pascal. El ambiente abierto y conectado favorece el trabajo en red y los procesos creativos e innovadores.

Si bien DoingLabs no exige participación accionaria en los emprendimientos incubados, promueve el carácter innovador del proyecto y prioriza emprendimientos de base tecnológica orientados al sector informático, telecomunicaciones, medio ambiente y turismo. También, cabe precisar que se priorizan los proyectos en marcha con no más de dos años de vida.

[11] Grupo formado por la Bolsa de Comercio de Córdoba, la Cámara de Comercio de Córdoba, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, la Cámara Argentina de la Construcción –Delegación Córdoba, la Federación Comercial de Córdoba y la Unión Industrial de Córdoba.

3- Incubadora de la Universidad Nacional de Córdoba

Es un espacio dentro de la Universidad Nacional de Córdoba que promueve la creación de nuevas empresas de base tecnológica a partir del conocimiento generado en el ámbito universitario. Para esto, selecciona proyectos que tengan innovación tecnológica para la región, a los que se les proporciona oficinas con todos los servicios, asesoramiento legal y técnico, mentoreo, capacitaciones, asistencia en la búsqueda de financiamiento. El objetivo es transferir conocimientos mediante la creación de empresas de base tecnológica, generar empleos de calidad, conocimientos especializados y desarrollos innovadores e impulsar el crecimiento regional. Lo que busca la incubadora son ideas innovadoras para la región y un perfil emprendedor.

El proceso de selección empieza por la convocatoria a Tecnoemprendedores, lanzada cada diciembre, mediante la cual los emprendedores locales pueden presentar sus proyectos para su ingreso a la incubadora. Los proyectos seleccionados empiezan entonces una pre-incubación de cinco meses de duración, que permite el perfeccionamiento de las ideas mediante la generación de modelos de negocios consistentes. Se analiza el comportamiento emprendedor y equipo de trabajo, viabilidad técnica, modelo de negocios.

Finalmente, se lleva a cabo una selección final que determina el ingreso formal de un proyecto a la Incubadora de Empresas. Empieza el proceso de incubación que dura tres años, durante los cuales la incubadora brinda todo el sistema explicado anteriormente.

La Incubadora fomenta la vinculación e interacción de la comunidad emprendedora universitaria con organismos públicos y privados, tanto del sector productivo como del Sistema Nacional de Innovación.

4- Fundación para la incubación de empresas- FIDE

Es una institución sin fines de lucro, formada por Municipalidad de Córdoba, la UNC y UTN Regional Córdoba que tiene como misión detectar, acompañar y promover emprendedores de la ciudad de Córdoba con ideas innovadoras o emprendimientos en marcha.

Para ser admisible a la incubación, hay que ser un emprendedor mayor de edad radicado en la Ciudad de Córdoba, con ideas innovadoras y/o tener una empresa en marcha con proyectos innovadores. Hay que cumplir con los criterios de selección sobre viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto, y con los criterios de selección respecto del grado de capacitación técnica y gerencial de los emprendedores. Hay que cumplir también con los criterios de evaluación del grado de innovación del proyecto.

Una vez admitidos, los emprendedores seleccionados inician el proceso de pre-incubación en el cual ejecutan el plan de negocios inicial y demuestran sus habilidades emprendedoras en un máximo de tres meses. Luego, tienen que establecer un plan de negocio trianual. Después de estos tres meses, empieza la incubación que dura tres años, en la cual los emprendedores con proyectos evaluados como potencialmente viables ingresan. Tienen acceso a infraestructura subsidiada y asesoramiento técnico relacionado al proyecto, redes de capacitación e información empresarial y participación en ferias, eventos y convenciones, asesoramiento y apoyo en la obtención de financiamiento.

FIDE ofrece entonces una capacitación a emprendedores de Córdoba (talleres), competencias emprendedoras, relaciones interpersonales, planificación estratégica, modelo comercial y productivo, planificación económico-financiera, identidad y comunicación corporativa.

15.6.4 Apoyo de talentos académicos

a) Instituto Tecnológico de Córdoba- ITC

El Instituto Tecnológico Córdoba es una entidad sin fines de lucro y de carácter civil. Su primer objetivo es promover el desarrollo de la industria tecnológica informática local para convertirse en una importante fuente de empleos e ingresos para la región. El segundo reto es promover estudios e investigaciones en los campos de las tecnologías de información valorizando su apli-

cación a los requerimientos de la sociedad en sus diversos ámbitos: personal, empresarial y gubernamental. El último desafío es efectuar estudios aplicados requeridos por las empresas vinculadas a las tecnologías de información y sus disciplinas asociadas y por los gobiernos de la región e investigaciones propuestas por las empresas referentes mundiales de alta tecnología, patrocinadoras y sostenedoras del ITC. Los miembros fundadores de ITC son las seis Universidades de Córdoba: Nacional, Regional Tecnológica, Católica, Instituto Universitario Aeronáutico, Blas Pascal, Empresarial Siglo XXI y el Clúster Córdoba Technology; los que a comienzos del año 2001, se propusieron iniciar una actividad colaborativa articulando y compatibilizando intereses y objetivos para conformar un laboratorio de Alta Tecnología destinado a complementar una de las primeras iniciativas de asociación entre Universidades y Empresas Tecnológicas. El ITC actúa como integrador, convocante y catalizador en la relación Universidad-Empresa a fin de generar alianzas y sinergia que faciliten el desarrollo científico, empresario y de negocios. Brinda servicios de Capacitación, Consultoría y Elaboración/Ejecución de Proyectos.

b) Universidad Católica de Córdoba- UCC

La UCC creó el Programa Sociedad Emprendedora. Su finalidad es desarrollar y fomentar el espíritu emprendedor de la comunidad educativa de la UCC (alumnos, graduados, profesores, no docentes), por medio del acompañamiento y coordinación de actividades relacionadas a la generación de proyectos y emprendimientos de base tecnológica (EBT's) con el fin de que los mismos puedan ser transformados en micro o pequeñas empresas. La UCC fue reconocida por el FONTAR como UVT en 2008, a partir de lo cual ha participado como unidad de vinculación en la formulación y gestión de proyectos para la obtención y administración de subsidios otorgados por organismos de ciencia y técnica provincial y nacional. Como apoyo administrativo contable, la UCC cuenta con un área de gestión tecnológica y una unidad administradora de fondos destinada a la obtención de financiamiento, al apoyo en la formulación y a la administración de proyectos de I+D+i.

Tiene por objetivos promover el desarrollo de un ambiente universitario propicio para la generación de emprendimientos y empresas, con fuerte orientación al desarrollo de actividades de I+D+i, en el Parque Científico de la UCC, con el fin de generar innovaciones que contribuyan al desarrollo económico y al bienestar de la sociedad. Y que las experiencias exitosas de emprendimientos e instalación de empresas tengan un efecto imitación logrando así un fuerte impacto multiplicador del programa entre alumnos, docentes, graduados y no docentes. Igualmente, quiere fomentar las capacidades emprendedoras basadas en la innovación, y conformar un comité de asesoramiento (legal – contable – administrativo – tecnológico - impositivo) para acompañar a los nuevos emprendimientos durante los primeros años de vida, y a las nuevas empresas instaladas, para lograr su adecuado funcionamiento en el parque tecnológico de la UCC. Su último desafío es obtener fondos con el fin de generar espacios de desarrollo empresarial, adquisición de recursos y la formación de recursos humanos.

c) Universidad Empresaria Siglo 21

Es una de las instituciones académicas que ayuda al talento empresarial, indispensable a los dueños de proyectos innovadores. Ella creó el sistema "Vinculación Empresaria" que nació a partir de la necesidad de numerosas empresas de contar con una institución académica que proveyera a las empresas de personal profesional actualizado, que posea una formación académica adecuada a las necesidades del mundo globalizado y que recuperaran el rol de los empresarios en la evolución económica y social de los países, destacando la importancia del emprendedor como un creador de riquezas. En la universidad, se desarrollaron planes de estudio con una fuerte vinculación al sistema productivo. Se creó la Escuela de Negocios "José Giai", que tiene por objetivo formar líderes emprendedores que, desde puestos dirigenciales, se mantengan actualizados ampliando sus propias posibilidades laborales y aumentando la competitividad de las empresas en las cuales se desempeñan.

La vinculación empresaria se logró mediante el desarrollo de planes de estudio con una fuerte vinculación al sistema productivo así como la creación, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, de programas para el fortalecimiento de las PyMEs y para la protocolización y fortalecimiento de las empresas familiares, con el objetivo de contribuir a su profesionalización y su crecimiento.

El proceso de la Práctica Profesional como requisito curricular para la graduación, en todos los programas de estudios permite también esa vinculación. Además, se instituyeron dos asignaturas de "Desarrollo Emprendedor" en todas las carreras, para promover en los estudiantes el espíritu emprendedor dentro de las organizaciones donde se desempeñen o en el caso que lo hagan por cuenta propia entiendan la importancia de crear riqueza y generar empleo.

Se incorporó la materia Práctica Solidaria que consiste en realizar un voluntariado en organizaciones del tercer sector con el objetivo que los graduados desarrollen su concepción de contribución a la generación de riqueza con la clara conciencia que ésta debe ir a la par de la distribución para lograr sociedades más armónicas pacíficas y plenas. La universidad buscó a los profesionales más destacados para que sean los consejeros de alumnos, tutores y autoridades de cada una de las disciplinas que dicta, y ella genera convenios de beneficio mutuo con numerosas empresas y organizaciones.

d) Universidad Tecnológica Nacional –Facultad Regional Córdoba -UTN

La universidad cuenta con laboratorios en bioelectrónica, en central de electrónica, NetLabs Cisco[12], en comunicaciones, en ingeniería y calidad de software, en técnicas digitales, en redes, en sensores, en investigación software, LabSis[13].

Asimismo, cuenta con cuatro servicios tecnológicos. El primero es el Centro de Investigación y Transferencia en Acústica -CINTRA-, unidad asociada al CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Es un grupo de investigación conformado por profesionales, especialistas, técnicos y estudiantes de grado y demás personal capacitado, todos de una amplia gama de disciplinas, que encuentra su motivación en la ciencia de la Acústica. El centro tiene su sede en la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Córdoba y sus principales objetivos son generar investigaciones científicas y tecnológicas en el campo de la Acústica, desarrollar actividad docente de grado y posgrado, formar RRHH en investigación interdisciplinaria, realizar servicios técnicos a la comunidad y otras actividades de transferencia.

El segundo servicio tecnológico es el Centro de Revisión Técnica Provincial –CRTP- cuyo objetivo fundamental es brindar una mayor seguridad al tránsito y aumentar la confiabilidad del sistema de transporte de pasajeros. El mejoramiento de las condiciones de seguridad tanto activa como pasiva de los vehículos, es sin duda una de las condiciones primordiales, para disminuir la menor cantidad de accidentes, el nivel de contaminación, y mejorando de esta manera nuestra calidad de vida.

En tercero se encuentra la Escuela de Acuerdos para el Desarrollo y la Transferencia de la Tecnología –ESADET- que facilita la relación permanente de toda la sociedad con los grupos de investigación y desarrollo, departamentos académicos y equipos especiales de trabajo creados en función de las demandas requeridas. La ESADET se ha transformado en la unidad de negocios y de vinculación de la Facultad. Los objetivos de la ECADET son disponer de la oferta tecnológica generada por los resultados de la investigación y desarrollo de los distintos grupos de trabajo, viabilizar la realización de trabajos específicos destinados a un desarrollo acorde con las necesidades actuales de la región, profundizar las ofertas y demandas tecnológicas en la región, promover la Gestión de Acuerdos de Vinculación y/o servicios entre los grupos de I&D y departamentos académicos, y el sector productivo de la región, crear grupos especiales respondiendo a las necesidades del medio, y transferir la Ciencia y la Tecnología a los sectores Productivos y de Servicios.

El cuarto servicio tecnológico de la UTN es el Centro de Investigación y Transferencia en Ingeniería Química Ambiental- CIQA. Su misión es lograr establecer vínculos Universidad - Empresa; apoyando la capacitación profesional, generando conocimientos, aplicando el conocimiento a la producción, al desarrollo y distribución de los bienes y servicios, promoviendo el uso en forma sostenible de los

[12] NETLAB es una combinación de Hardware y Software ampliamente utilizado por Academias Cisco para crear su propio laboratorio remoto. Permitiendo a instructores y estudiantes tener acceso a equipo Cisco (un equipo real, no virtual) y realizar sus ejercicios de laboratorio y prácticas utilizando una conexión de Internet y un navegador Web.

[13] Interconexión con los equipos del laboratorio permitiendo la automatización del trabajo. La carga de ordenes de trabajo como la transmisión de resultados se realiza de forma automática, disminuyendo errores humanos y aumentando la productividad.

recursos y respetando el medio ambiente, transfiriendo tecnología, promoviendo el desarrollo de las economías regionales y nacionales, entre otras. El CIQA se divide en cuatro grandes áreas: los procesos ambientales, las auditorias de tanques, el impacto ambiental y la investigación.

e) Instituto Universitario Aeronáutico -IUA

La finalidad del IUA es impartir enseñanza universitaria, realizar investigación científica y tecnológica y acciones de extensión cultural y de transferencia tecnológica, a fin de contribuir al cumplimiento de la misión de la Fuerza Aérea Argentina, en un todo de acuerdo con los intereses aeroespaciales de la Nación. El instituto posee su Secretaría de Ciencia y Tecnología. Este proporciona las herramientas y mecanismos para el financiamiento de la investigación científica y tecnológica de la Universidad. Además, fomenta el desarrollo y la formación de recursos humanos relacionados a distintas disciplinas científicas y en particular impulsa las actividades de posgrado. Otro objetivo suyo es promover la articulación y los vínculos entre los investigadores y las instituciones locales, nacionales e internacionales que participan en el proceso de generación, evaluación y difusión de conocimientos. Difunde la producción de conocimientos de la Universidad entre la comunidad científica local, nacional e internacional, y apoya la transferencia de los avances del conocimiento científico al medio regional, contribuyendo al desarrollo económico, social y cultural.

El IUA posee un Centro de Investigaciones Aplicadas (CIA) que realiza investigaciones aplicadas, proyectos y desarrollos tecnológicos en el área aeroespacial a fin de satisfacer las necesidades y requerimientos de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), y del medio en que se desenvuelve y desarrolla sus actividades. Varios de los investigadores del IUA como de otras Universidades, transfieren las experiencias adquiridas en los proyectos en que actúan. También, existen becarios graduados y estudiantes en los diferentes proyectos que el IUA lleva a cabo. Cabe decir que través del CIA, el Instituto ha establecido una serie de convenios de cooperación en el área de investigación y desarrollo con la UNC y la UTN.

Entre los desarrollos más trascendentes se pueden citar los siguientes: desarrollos en el Área espacial, aeronáutica, desarrollos de micro-satélites, y otros desarrollos como proyectos para la industria.

f) Universidad Nacional de Córdoba - UNC

Además de poseer una incubadora propia, la UNC posee también la Oficina de Innovación Tecnológica que promueve el vínculo continuo entre grupos de investigación de las Facultades e Institutos de la Universidad Nacional de Córdoba, el Estado y las empresas con potencial innovador, a través de una activa participación en emprendimientos de base tecnológica, como también en aquéllos que tiendan a la solución de problemáticas sociales. Los objetivos de la Oficina son estimular la cultura emprendedora en la Universidad, facilitar la comercialización de I + D, concretar el intercambio de conocimiento científico especializado y de tecnología, entre Universidades, Institutos de Ciencia y Tecnología, grandes compañías y pequeñas y medianas empresas, gestionar financiamiento para realizar, conjuntamente con el sector productivo, proyectos de innovación tecnológica, fomentar acciones de investigación y desarrollo, utilizando programas empresariales, premios y concursos patrocinados por los sectores productivos, públicos y privados. También, quiere promover la creación de espacio e infraestructura adecuada para el surgimiento de nuevas empresas de base tecnológica, estimular la creación de *Spin-off companies*[14] de la Universidad, promover el vínculo continuo entre la Universidad, como generadora de conocimientos y tecnología, y las empresas, participando en emprendimientos de base tecnológica.

15.6.5 Programas provinciales y nacionales

a) "Emprender desde mi Barrio"

El gobierno de la provincia de Córdoba, a través del Ministerio de Industria, Comercio, Minería y Desarrollo Científico Tecnológico, pone a disposición, cada año, planes y programas dedicados al desarrollo tecnológico, la innovación o el talento empresarial.

[14] Compañías que surgen desde innovaciones creadas dentro de una misma empresa.

El Programa "Emprender desde mi Barrio", por ejemplo, es un programa de sensibilización, capacitación, asesoramiento financiero y vinculación para el desarrollo de emprendimientos productivos en los barrios de la Ciudad de Córdoba. Trabajo en convenio con entidades barriales, ONG's, cámaras empresariales y Universidades. El objetivo general es contribuir con el desarrollo socio-económico de la ciudad de Córdoba, generando igualdad de oportunidades e inclusión social a través del fomento de la cultura emprendedora en la población y promoviendo el crecimiento de emprendimientos productivos que generen producción y trabajo. Gracias al programa, se desarrolla un sensibilización emprendedora que está dirigida a todos los vecinos y se propone desarrollar de manera periódica en conjunto con las entidades barriales interesadas. Se realizan jornadas de sensibilización, basadas en contenidos motivacionales que despierten el interés del vecino en emprender y en casos testimoniales de emprendedores que contagien la actitud emprendedora. El programa genera capacitación en gestión de emprendimientos y se integra material con herramientas para emprender en formato papel. En cuanto al asesoramiento para emprendedores, se brinda periódicamente asesoramiento gratuito a emprendedores (potenciales o en marcha) del barrio que lo requieran. Se informa sobre las distintas líneas de créditos productivos a los vecinos que presenten los mejores proyectos con la finalidad de promover la creación y crecimiento de emprendimientos productivos, y se premian los mejores emprendimientos productivos. Para exponer los distintos productos desarrollados por los emprendedores, se realizan ferias.

b) Capital Semilla

La Dirección Nacional de Apoyo al Joven Empresario del Ministerio de Industria de la Nación, propone también programas, como la convocatoria de proyectos productivos de Capital Semilla en 2013. Este "Capital Semilla" tiene por objetivo otorgar incentivos a las inversiones productivas llevadas adelante por jóvenes que tengan una idea proyecto o un plan de negocios en los sectores de Industria Manufacturera, Servicios Industriales y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La Industria manufacturera, los Servicios industriales y las TIC fueron las actividades elegidas. Capital Semilla desde su implementación en 2010 lleva financiados a nivel nacional Préstamos de Honor (créditos a tasa 0%) por un total de casi 120 millones de pesos a más de 4.000 emprendedores.

c) Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad-Emprendedores -- PACC

El ministerio de la Industria, pone a disposición, el Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Emprendedores-PACC. Promueve la creación y desarrollo de nuevas empresas con potencial de crecimiento que persigan los siguientes objetivos: la creación de valor agregado, el aumento de la escala productiva, la creación de puestos de trabajo, la industrialización de economías regionales, la innovación tecnológica y/o la investigación y desarrollo.

Los destinatarios del PACC son emprendedores que tengan un Plan de Negocios o Empresa Jóvenes con menos de dos años desde la primera venta facturada, en las actividades elegibles por el Programa. Tienen que contar con vocación emprendedora, demostrar formación o experiencia, y contar con el aval de una institución prestigiosa.

d) Programa MiPC

El Ministerio de Industria de la Nación lleva adelante también el Programa MiPC en el marco de la política nacional de inclusión y desarrollo. El objetivo es asegurar el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los diferentes sectores de la sociedad como herramienta de socialización y democratización del conocimiento, el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y el fomento del desarrollo productivo para aumentar la competitividad en función de las necesidades regionales y locales. El MiPC quiere promover la igualdad de oportunidades de acceso a las TIC. Busca fortalecer la integración productiva, laboral y social, e impulsar proyectos productivos y colectivos. Sus otros objetivos son generar valor agregado en la cadena de producción nacional y estimular el crecimiento de las economías regionales y locales.

e) Programa Madrinas

En el mismo ángulo, el Programa Madrinas, es una herramienta de la Sepyme que promueve la conformación de alianzas entre jóvenes emprendedores y empresas consolidadas, para lograr la constitución o crecimiento de emprendimientos de los primeros. El programa financia hasta el 100% del Proyecto y la Sepyme le restituye el 50% de la inversión mediante un bono de crédito fiscal; sobre el 50% restante la ley propone que la empresa realice al emprendedor una cesión a fondo perdido. La segunda opción es que la Madrina obtenga una participación accionaria del emprendimiento (hasta el 49%). La tercera posibilidad es que la Madrina otorgue al Joven Emprendedor un crédito blando.

Los que pueden ser beneficiarios del programa son jóvenes emprendedores (de 18 a 35 años) que quieran poner en marcha o fortalecer su emprendimiento y que desarrollen actividades productivas, industriales, científicas, de investigación o de prestación de servicios industriales. Los jóvenes emprendedores deben poseer el control de la PyME. Además, el emprendimiento debe tener domicilio legal en el país y debe ser propiedad de ciudadanos argentinos comprendidos entre los 18 y 35 años en un porcentaje no menor a un 51%. Además, no tienen que encontrarse en mora con las obligaciones tributarias y/o de la seguridad social, de poseer una PyME en funcionamiento, y no encontrarse en proceso concursal o de quiebra al momento de la presentación del proyecto. Las empresas madrinas pueden ser de cualquier rama o sector que quieran invertir en emprendimientos de jóvenes. El bono que reconocerá la Sepyme no podrá superar el 5% de los impuestos nacionales declarados (ganancias, ganancia mínima presunta e IVA) por la Empresa Madrina en el ejercicio fiscal inmediato anterior. Los jóvenes emprendedores pueden invertir los aportes de la empresa Madrina en bienes de capital (maquinarias, herramientas, etc.), insumos, materia prima, mobiliario, capital de trabajo, o cualquier otra inversión necesaria para la ejecución del proyecto.

f) Crédito Fiscal para Capacitación

Otro programa que pone en marcha la Sepyme es el Crédito Fiscal para Capacitación. Es un Programa mediante el cual las empresas PyMEs pueden obtener hasta el 100% de su inversión en capacitación mediante certificados de Crédito Fiscal. Se pueden admitir tanto capacitaciones cerradas "*in company*", como la asistencia a cursos, seminarios, posgrados, etc., dictados en modalidad abierta. En el caso de PyMEs, el tope es del 8% de su masa salarial bruta anual, o un tope máximo de volumen fijado en cada convocatoria anual. Las grandes empresas podrán ceder su beneficio para capacitar a PyMEs hasta el 8 ‰ de su masa salarial. Son certificados aplicables al pago de impuestos nacionales (IVA, Ganancias, Ganancia Mínima Presunta, Impuestos Internos, etc.). Son endosables y tienen veinticuatro meses de validez para su aplicación.

15.6.6 Inversores ángeles

a) Club de Inversores Ángeles –IG-

Es un grupo independiente que reúne inversores calificados. La misión del club es proveer oportunidades a sus socios para invertir en nuevas empresas con alto potencial de crecimiento y lograr excelentes retornos financieros. Se focalizan en empresas que estén en etapas de *early stage*, *start-up* y crecimiento. Realizan inversiones desde US$100.000 a US$300.000, un rango generalmente abandonado por los fondos de *Venture Capital*. En general, realizan inversiones en empresas de servicios o productos innovadores vinculados a la tecnología.

El club de Inversores ángeles de Inversor Global realiza un proceso para la selección de proyectos. Primeramente, se efectúa una capacitación de proyectos. Mediante la página Web del club, los emprendedores interesados en recibir inversiones de capital de riesgo, presentan el resumen ejecutivo de su emprendimiento al club. Empieza entonces la primera etapa de análisis en donde el comité de selección del club realiza una primera preselección de proyectos en función al resumen ejecutivo presentado por el emprendedor. Debido a limitaciones en las capacidades del Club, no resulta posible hacer una devolución del análisis en todos los casos. Los proyectos preseleccionados son invitados a una reunión personal de preselección. En la misma los em-

prendedores explicarán su proyecto a los representantes del comité de inversiones del club. Después empieza la segunda etapa de análisis en la cual, se busca conocer al emprendedor en forma personal y a su proyecto con mayor profundidad; se realiza un segundo análisis. Los proyectos seleccionados son invitados a exponer en la reunión mensual del club. Llega entonces la selección final; después de la presentación del proyecto en la reunión mensual del club, los socios deciden en que proyectos invertir. Los proyectos elegidos comienzan la etapa de *Pre-Due Dilligence*, necesaria para definir las condiciones de inversión. En esta etap los emprendedores y los inversores negociarán las condiciones y los detalles de la inversión. De llegar a un acuerdo, el club invierte en el proyecto del emprendedor a cambio de un porcentaje de las acciones de la nueva sociedad. Se requiere un resumen ejecutivo, un plan de negocio y la inversión se hace en los sectores de tecnología, telecomunicaciones, servicios, Internet, medios, entretenimiento, *Agrobusines*, energía, manufactura y logística. El horizonte de inversión es de cuatro a seis años y la salida general de la inversión se hace mediante la venta estratégica.

b) Club de Business Angels del Instituto Argentino de Empresa (IAE)

Tiene como objetivo fomentar una conciencia inversora en aquellos individuos que sean capaces de aportar capital de riesgo, conocimientos y experiencias hacia emprendimientos, y empresas emergentes que acrediten un verdadero espíritu emprendedor y basen su desarrollo en las mejores prácticas de negocios. Los proyectos pueden tener por origen un centro de *Entrepreneurship* del IAE, de instituciones con las cuales el club tiene acuerdos, proyectos referidos por miembros de la comunidad emprendedora o aun a través de la web.

Una preselección inicial se realiza en función a las perspectivas del negocio y los intereses de los *Business Angels*. Para esto, los dueños de proyectos tienen que suministrar al club un Resumen Ejecutivo Ampliado de su negocio. Luego de esta preselección ocurre una reunión con el Comité de Selección, compuesto por miembros del Club, donde se profundiza en la calidad y seriedad del proyecto. En esta reunión, los dueños de proyectos tienen veinte minutos para presentar su proyecto, más otros veinticinco minutos de preguntas. Después de la revisión y *feedback* son invitados a la reunión mensual donde asisten todos los inversores. Se analizan entre ocho y diez proyectos por mes de los cuales se presentan entre dos y tres en cada reunión mensual. Todos los miembros se reúnen una vez por mes para escuchar a los emprendedores, que presentan su proyecto, su propuesta a los inversores y participan en una sesión de preguntas. El esquema de esta presentación es el misma que el de la preselección. Una vez expuestos los proyectos, los inversores interesados en invertir iniciarán el proceso de *Due Diligence* de la oportunidad.

A partir de eso, el club puede seguir con las inversiones en los proyectos seleccionados. Las personas que invierten en proyectos son emprendedores y empresarios exitosos en diferentes sectores de la economía que no se conforman con aportar capital como una simple inversión financiera. Más que una inversión, desean participar en la transformación de ideas en realidad. Están dispuestos a aportar su experiencia y conocimientos.

El club no efectúa ninguna inversión en los proyectos. Las inversiones son por decisión individual de cada miembro para cada caso en particular. Para ser mimbro del club, hay que ser ex o actual profesor del IAE, antiguo o actual profesor del IESE, juez o miembro de la red apoyo de NAVES, cumplir el compromiso de mantener invertido un monto determinado, tener la vocación de participar activamente en los proyectos en que invierta, aportando experiencia, conocimiento, contactos y tiempo, y participar activamente de las reuniones de presentación de proyectos.

15.6.7 Auspiciantes, apoyo al talento empresarial, laboral y a la innovación

a) Clúster Technology Córdoba

Es la agrupación de las empresas TIC (hardware, software, servicios informáticos y telecomunicaciones) de la provincia de Córdoba que compiten y cooperan para lograr mayor competitividad.

Su misión es promover la integración, creación, fortalecimiento y sostenibilidad de la empresa del sector TIC de Córdoba, con el fin de asegurar alta competitividad en el ámbito nacional e internacional.

Promueve una cultura empresarial de asociatividad y cooperación, fomenta el aprovechamiento de oportunidades de negocios conjuntos, propende a la formación de recursos humanos calificados, genera programas de capacitación, favorece la promoción de las empresas en el mercado, vincula a las pymes con grandes demandantes de soluciones tecnológicas, estimula el compromiso con la innovación y al mejora continua e impulsa políticas estatales de mejoramiento de las condiciones del sector.

En 2001, eran diez empresas, con 500 recursos humanos, 5.000.000 pesos de exportación y 40.000.000 pesos de facturación. En 2020, la proyección del clúster es reunir 1.300 empresas, 35.000 recursos humanos, 700.000.000 pesos en exportación y 4.000.000.000 pesos en facturación.

Ofrece a las empresas tecnológicas que radiquen sus operaciones en Córdoba, una instancia de participación orgánica para la búsqueda de oportunidades de negocios. Posibilita además, la vinculación con un grupo de empresas con alta capacidad de producción de tecnología de nivel internacional. A las entidades de inversión, les ofrece rápida y directa vinculación con las empresas de tecnología más atractivas, como destino de fondos para proyectos de inversión y capitalización. A las organizaciones demandantes de productos y servicios tecnológicos, otorga una vía de acceso a las mejores soluciones. A las organizaciones públicas y privadas, les brinda una instancia de interlocución y coordinación para potenciar políticas y acciones de promoción y desarrollo. Por último, le ofrece a la comunidad los esfuerzos de un grupo de empresarios comprometidos con la innovación tecnológica y el desarrollo económico. Córdoba Technology es la expresión más acabada de un clúster tecnológico en toda la región.

b) BID: Fondo Ilex- Facilidad de Capital Semilla

En el marco del "Programa de Empresarialidad Dinámica en Argentina", del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN) y la Fundación Empresa Global (FEG) se creó el FONDO ILEX, que tiene como objetivo desarrollar un nuevo mecanismo de financiación semilla en el mercado para contribuir al crecimiento de empresas de alto valor agregado que impulsen la dinamización de la estructura productiva argentina. El FONDO ILEX cuenta con un capital de U$S5 millones (aportes en partes iguales del FOMIN e inversores privados) para ser invertido en forma minoritaria en pequeñas empresas dinámicas legalmente constituidas y de capital mayoritariamente argentino. El empresario PyME mantendrá, después de la inversión, el control de su empresa. Para ser seleccionadas, las pymes tienen que contar con un potencial de crecimiento de la empresa y su sector, una escalabilidad, una competitividad sectorial y de costos, una potencialidad exportadora y de generación de divisas, una gerencia calificada y fiable, y la creación de empleo calificado.

c) Unidad de vinculación tecnológica Córdoba - UVITEC

Es una entidad creada por las tres instituciones más representativas del sector empresarial de Córdoba, la Bolsa de Comercio de Córdoba, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba y la Unión Industrial de Córdoba, con la finalidad de promover la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas de la región y su vinculación con el sistema científico tecnológico. Desde el año 2008, UVITEC trabaja en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, desempeñando el rol de la Unidad de Vinculación Tecnológica reconocida por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. Su actividad consiste en un congreso anual de Innovación entre varios organismos como: Innovacor, que tiene como objetivo sensibilizar a dirigentes, empresarios y emprendedores brindando herramientas para que apliquen innovación y creatividad en el desarrollo de procesos productivos y de servicios; la Comunidad de Innovación Colaborativa que es la conformación de grupos de empresas con el propósito de reconocer desafíos de innovación a partir de identificar tendencias claves y analizar su impacto en el sector. Se logra la vinculación de personas claves de cada empresa fomentando la fertilización cruzada; el programa PEC (BID-FOMIN-UVITEC) que contribuye a la innovación y al crecimiento empresarial en el sector Agroalimentario de Córdoba a través de la aplicación de un modelo de Innovación Abierta, las presentaciones en organismos públicos de Ciencia y Tecnología, con la asistencia técnica para la búsqueda y obtención de fondos (Créditos y Aportes No Reembolsables) en distintas líneas de financiamiento públicas y privadas, y en la

identificación, formulación, gestión y administración de proyectos de Innovación y Desarrollo Tecnológico; el consorcio EMPRE-COR, seleccionado por FONARSEC como Facilitador de Flujo de Proyectos, con el fin de brindar apoyo para la creación de Empresas de Base Tecnológica (EBT) – FIDE- UVITEC- INNOVOSGROUP- Bolsa de Comercio de Córdoba.

Se financian proyectos de innovación a través de distintos organismos, fondos e instrumentos, que se implementan por medio de Convocatorias Públicas (los que poseen fecha límite para la presentación) o Ventanilla Permanente (los que no tienen establecida una fecha límite, no poseen plazos determinados). Dentro de estos se encuentran la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, con: el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC); también se encuentra la Secretaría Pyme (SEPYME), el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT), el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba y Consejo Federal de Inversiones (CFI), entre los principales.

d) Banco de la gente

Forma parte de la secretaría de políticas sociales, cooperativas y mutuales del Ministerio de Desarrollo Social, y tiene por finalidad la promoción y el fomento de la actividad emprendedora brindando asistencia técnica, asesoramiento, capacitación y microcréditos para el financiamiento de proyectos productivos, comerciales o de servicios.

Busca lograr la inclusión social de los emprendedores y afianzar su sentimiento de pertenencia a la sociedad, reconstruir el entramado socio económico local, afianzar la cultura del trabajo y desarrollar en los microemprendedores la cultura del riesgo y la responsabilidad social.

A través de la firma de convenios con instituciones gubernamentales y ONGs, el Banco de la gente logra llegar a distintos sectores de la economía con microcréditos productivos. Actualmente, ofrece su asistencia financiera a emprendedores que desarrollan actividades productivas o servicios que impliquen elaboración, procesamiento y transformación de materia prima por parte del solicitante. No incluye financiamiento para reventa, infraestructura, pago de sueldo, habilitaciones, deudas, compra de vehículos, etc. Los microcréditos pueden ser individuales o asociativos, con garantía personales o con garantía de terceros, por un monto máximo de 5.000 pesos (individuales), sin tasa de interés, con un plazo de devolución de hasta 36 meses. Las cuotas de devolución se establecen de acuerdo a la rentabilidad del proyecto, sin que puedan superar el veinte por ciento del ingreso neto declarado por quién garantiza el crédito.

e) Fundación Banco de Córdoba

La fundación Banco de la provincia de Córdoba nació como una alternativa para la promoción y asistencia a los microemprendimientos cordobeses. Su finalidad principal es apoyar y promocionar la microempresa en la provincia de córdoba, entendiéndola como la "célula primordial del desarrollo socioeconómico", a través de tres grandes ejes: la capacitación, el asesoramiento técnico y el financiamiento crediticio. A partir de allí, ha abierto un amplio abanico de actividades y posibilidades de apoyo que redunda en beneficios y progresos para el sector microempresario, tanto para los que se inician como para los que desean fortalecer su empresa. La fundación también ha organizado numerosas exposiciones con el propósito de brindar un espacio para la promoción y venta de los productos de cientos de microempresarios beneficiarios de los créditos. Ha puesto en funcionamiento quince delegaciones en el interior provincial, con personal capacitado, con el objetivo de acortar las distancias existentes entre los emprendedores y la institución. Asimismo, participa activamente de ferias en localidades del interior, llevando presencia institucional y poniéndose al servicio de la comunidad. Desde sus inicios, la entidad reserva un lugar privilegiado para los programas de capacitación, cuyo objetivo es el estímulo a las personas –especialmente jóvenes– para trabajar en sus lugares de origen, aprovechando sus recursos humanos y materiales, evitando así el desarraigo en los pueblos del interior y su consecuente éxodo a ciudades en búsqueda de mejores oportunidades. Actualmente, brinda múltiples programas de asistencia crediticia, entre los que se destacan líneas específicas para

pequeños y medianos productores agropecuarios, mujeres rurales, centros comerciales, propietarios de taxis y remises, emprendedores con proyectos innovadores, empresarios PyMEs, jóvenes profesionales y actividades culturales y artísticas. En general, los créditos tienen una tasa de interés baja (del 8 al 9,5 por ciento), con un plazo de hasta 36 meses.

d) Agencia para el Desarrollo de Económico de la ciudad de Córdoba- ADEC - Córdoba Innovadora Intersectorial

El programa Córdoba Innovadora contribuye al desarrollo competitivo del territorio se pone en marcha el Proyecto Córdoba Innovadora, que implementa dos líneas destinadas a cofinanciar mejoras que agreguen valor a empresas, organismos del Estado y/o entidades de la sociedad civil. Estas dos líneas son: Innovación y Capital Humano e Innovación Intersectorial.

La primera línea vincula el sistema educativo con los sectores productivo y social mediante el cofinanciamiento de tesis o trabajos finales de grado y postgrado, que transfieran soluciones a problemas o agreguen valor a empresas, el Estado y/o instituciones de la sociedad civil. El aporte económico se financia a fondo perdido y en efectivo el 50% del costo de la solución: hasta $10.000 en proyectos individuales y hasta $20.000 en proyectos colectivos, y los beneficiarios son estudiantes de grado, postgrado y graduados que están realizando tesis, tesinas o trabajos finales, y alumnos que integran proyectos que se desarrollan como parte de actividades curriculares.

La segunda línea contribuye al fortalecimiento del sistema de innovación (I+D+i) del territorio, mediante el cofinanciamiento de proyectos asociativos que integren al menos a empresas de dos sectores económicos y entidades pertenecientes al sistema de innovación. Pueden participar empresas y entidades pertenecientes al sistema de innovación, en diferentes modalidades de asociación, con la limitación que al menos una de ellas debe estar radicada en la Ciudad de Córdoba. Se financia a fondo perdido y en efectivo el 50% del costo de proyectos asociativos en el que participen varios sectores económicos, o hasta $ 200.000 por proyecto.

15.7 Consideraciones finales

El capítulo estudia el concepto y el estado del capital de riesgo en el mundo, Argentina y puntualmente en Córdoba. Este capital está dedicado a financiar a empresas que se encuentran en sus primeras etapas y que sin otra fuente de financiamiento les sería muy difícil seguir avanzando.

Se pudo apreciar que la realidad de Argentina en relación a sus pares latinoamericanos no es la mejor, puesto que se encuentra en el último lugar de los países relevados, junto a República Dominicana. Esta situación desalienta a muchos emprendedores que deben llevarse su idea hacia otros países con mejores ambientes de negocios, lo que causa una pérdida relevante en concepto de potencial de ese proyecto.

En los últimos años han aparecido muchas incubadoras, aceleradoras de empresas, espacios de sociabilización entre emprendedores que han tratado de ir en pos de un clima de negocios más favorable. No obstante, aún falta desarrollar la cultura del capital de riesgo en el inversor. Además, no existe un marco legal que promueva esa figura, por ejemplo, a través de deducciones impositivas.

Consecuentemente, se ha ido avanzando en el plano institucional, pero aún falta mucho por hacer en lo relativo a financiamiento. Actualmente, el Estado posee varios programas de financiamientos que apoyan a emprendedores pero es necesario ampliar las fuentes para aumentar las posibilidades de éxitos.

El futuro va a estar dominado por la innovación, por lo que cuanto más se incentive a las personas a crear proyectos y a su vez, se facilite capital para llevarlo a la práctica, más probabilidades hay de desarrollar la economía y mejorar las oportunidades de todas las personas.



Experiencia ganada en la aplicación de tecnología en el gobierno de Canadá

Capítulo 16: Experiencia ganada en la aplicación de tecnología en el gobierno de Canadá[1]

"La tecnología ha cambiado el modo en que vivimos, trabajamos y hacemos negocios. Las personas esperan relacionarse con el gobierno de una manera tan simple y sencilla como lo hacen con el sector privado. Nuestro gobierno entiende esto y le da la mayor prioridad a las iniciativas que mejoren la prestación de servicios."
Peter Mesheau
Primer Ministro, Responsable de Servicios Nuevo Brunswick (Canadá). Año 2001

16.1 Introducción

La expansión de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la consecuente revolución digital que se ha dado en las últimas décadas tiene importantes impactos en la economía, política, cultura y, fundamentalmente, en la sociedad como un todo.

Un aspecto no menor es el efecto que pueden causar sobre los gobiernos, tanto a nivel nacional como provincial y local. El incremento de la importancia de las TIC genera nuevas expectativas y demandas en relación a lo que los gobiernos pueden y deberían hacer para fortalecer el accionar público y el avance hacia un desarrollo equitativo y centrado en las personas (Naciones Unidas, 2012). Como señala Wilkinson (2007), el uso de las TIC tiene potencial para incrementar la eficiencia y eficacia de los gobiernos, así como también para favorecer la mejor y mayor recepción de las demandas y necesidades de los ciudadanos. Por consiguiente, los gobiernos pueden ser más participativos, reducir las barreras burocráticas y costos de acceso, y tener mayor capacidad de respuesta.

Naciones Unidas, como así también otros autores (OCDE, 2005; Wilkinson, 2007; Asian Development Bank, 2013; The World Bank, 2013) destacan el potencial de las TIC, y su aplicación al Gobierno, para lograr el desarrollo sostenible. La evidencia más reciente indica que es creciente el número de países que están empleando estrategias de gobierno electrónico, mediante el cual los ciudadanos son usuarios y a la vez co-productores de servicios públicos (Naciones Unidas, 2012). A su vez, este fenómeno no es exclusivo de los países desarrollados sino que también se están sumando otros que se encuentran en vías de desarrollo. Numerosos autores, incluso, destacan el potencial de las TIC, y su aplicación al Gobierno, para los procesos de desarrollo socioeconómico de los países en vías de desarrollo (Naciones Unidas, 2012; Wilkinson, 2007; OCDE, 2005).

[1] En el apartado 14.7 del Capítulo 14 de "El Balance de la Economía Argentina 2011" se introdujo una breve reseña de gobierno electrónico.

Por tales motivos, el presente capítulo se propone como objetivo presentar un caso de aplicación de tecnologías en el gobierno que ha tenido resultados exitosos durante más de una década. Este es el caso de Canadá y, específicamente, de la provincia de Nuevo Brunswick. El mismo estará estructurado como se especifica a continuación. En la sección dos se introducirá el concepto de Gobierno Electrónico, sus características y algunos ejemplos de países que están aplicando estas estrategias. A continuación, se presentará el caso de Canadá, desde la gestación de su programa "Gobierno en línea" hasta la actualidad (sección tres), y el caso específico de Nuevo Brunswick en cuanto a su innovador modelo de prestación de servicios por medio de múltiples canales (sección cuatro). Por último, se expondrán algunas consideraciones finales.

16.2 Gobierno electrónico o *E-Government*

Como se mencionó anteriormente, la expansión de las TIC tiene importantes impactos sobre la sociedad como un todo. Un aspecto no menor fue la penetración de estas en el accionar de los gobiernos, lo que generalmente se conoce como Gobierno Electrónico o *E-Government* (Fang, 2002).

Los gobiernos son usuarios importantes de TIC, en sus inicios destinadas principalmente a las tareas de procesamiento masivo de datos y estadísticas. Años después comenzó a extenderse la utilización de tecnologías vinculadas al internet hasta llegar a la situación actual en la cual son escasas las actividades de gobierno que no implican la utilización de TIC (OCDE, 2003).

En este sentido, es importante introducir el concepto de Gobierno Electrónico o *E-Government*. La OCDE lo define como el "uso de tecnologías de la información y comunicación, y particularmente de internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno" (OCDE, 2003). La utilización de las TIC en el gobierno permitiría implementar un mejor gobierno favoreciendo la eficiencia, la eficacia, un mayor compromiso con los ciudadanos y un incremento de la transparencia. Las iniciativas de Gobierno Electrónico trasladan el foco de atención a cuestiones vinculadas a cómo colaborar más eficazmente entre agencias gubernamentales para alcanzar los objetivos, compartir problemas, cómo mejorar la atención al público y cómo generar mejores relaciones con el sector privado (OCDE, 2003, 2005; CEPAL, 2011).

Como lo destaca la OCDE (2003, 2005), el Gobierno Electrónico debe enfocarse en la utilización de TIC para transformar las estructuras, operaciones y, principalmente, la cultura del gobierno. El término es utilizado, generalmente, para describir una nueva forma de gobierno construida alrededor de las TIC, vinculadas fuertemente a la utilización de internet.

El Gobierno Electrónico puede ayudar a las administraciones a hacer mejor su trabajo, reforzando los objetivos de buena gobernanza, pero a la vez requiere que se lleven adelante las reformas administrativas necesarias para alcanzar el éxito de la estrategia (Naciones Unidas, 2012).

A su vez, la OCDE enfatiza el potencial del Gobierno Electrónico enumerando que permitiría mejorar la eficiencia, mejorar los servicios, ayudar a alcanzar resultados específicos de políticas, contribuir a la consecución de objetivos de política, contribuir a la reforma del gobierno y ayudar a construir confianza entre los ciudadanos y el gobierno. Por otro lado, los gobiernos enfrentan desafíos ligados a la utilización de las herramientas de gobierno electrónico, entre los cuales se destacan los siguientes (OCDE, 2005):

- Crear un gobierno que responda a las necesidades de los ciudadanos.
- Desarrollar procesos y servicios electrónicos que generen puentes entre distintas agencias de gobierno.
- Usar el internet como medio para promover el intercambio entre los ciudadanos y el gobierno sobre los servicios y políticas, así como también para promover la confianza en el sector público.

Wilkinson (2007), por su parte, destaca que el fenómeno del Gobierno Electrónico es más amplio que la utilización de computadoras e internet, y abarca también otras aplicaciones de las TIC como son teléfonos celulares, comunicación satelital y sistemas de información geográfica.

En la práctica, el Gobierno Electrónico tiene varias interpretaciones. La definición más estrecha se limita solamente a las aplicaciones basadas en internet dentro del gobierno. Esta generalmente se expande para incluir el uso de internet en la reestructuración de las interacciones entre el gobierno y los ciudadanos. Otra visión, también estrecha, relaciona al Gobierno Electrónico como el equivalente público del comercio electrónico y las transacciones entre gobierno y ciudadanos. Sin embargo, una definición más amplia considera al Gobierno Electrónico como el uso de la TIC para fortalecer el accionar del gobierno en determinadas áreas, haciendo más eficiente y eficaz la provisión de servicios, abriendo nuevos canales de acceso de los ciudadanos al gobierno y a la información oficial y otorgándole mayor credibilidad al gobierno. Esta definición se centra en las herramientas y aplicaciones que pueden transformar el modo en que se lleva adelante el gobierno, en las reformas de la administración pública y en cómo pueden alcanzarse los objetivos de un buen gobierno (Wilkinson, 2007).

El presente capítulo se basará en la definición más amplia del Gobierno Electrónico, destacando como principal resultado del mismo el fortalecimiento global de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Esto es así porque hace más eficientes y eficaces a los procesos de gobierno, mejora la prestación de servicios públicos y expande los procesos de rendición de cuentas y control, participación ciudadana y toma de decisiones colectivas. Una vez más, el rol del gobierno se redefine en busca de la materialización de las relaciones institucionales efectivas necesarias para el desarrollo sostenido (Naciones Unidas, 2012).

De este modo, el Gobierno Electrónico involucra beneficios al fortalecer la función de gobierno, pero también implica desafíos, entre los cuales se halla el de rediseñar o establecer nuevas formas de gobernar. La introducción de este debe darse en un contexto de modernización y cambio global en el cual se utilicen las TIC como una herramienta para facilitarlo. A su vez, es necesario que los individuos y organizaciones que lleven adelante su implementación tengan liderazgo, entusiasmo y habilidades específicas y que exista una amplia colaboración entre las diferentes agencias de gobierno. Adicionalmente, el monitoreo y la evaluación constituyen elementos muy importantes para el éxito de la estrategia (OCDE, 2003).

El desarrollo de una estrategia de Gobierno Electrónico puede verse afectado por la presencia de barreras, algunas de ellas podrían ser: i) falta de colaboración entre agencias, ii) estructuras presupuestarias rígidas, iii) resistencia al cambio tecnológico, y iv) brecha digital (OCDE, 2003).

Actualmente, son numerosos los países que llevan adelante estrategias de implementación de tecnologías para mejorar su gobierno. Las definiciones y prioridades adoptadas en cada país difieren y, a su vez, han ido cambiando a lo largo de los años. No existe un simple sendero por el cual transitar para alcanzar un buen gobierno a través de la estrategia de incorporación de nuevas tecnologías, con lo cual el accionar de cada país debe ser acorde a su situación política, económica y social así como también a sus prioridades. En el último informe presentado por Naciones Unidas se ponen de manifiesto algunas experiencias comparadas en relación a la estrategia de Gobierno Electrónico y se expone un Ranking de Desarrollo del mismo. En el Recuadro 16.1 se ofrece una breve descripción del mismo y los resultados más recientes.

Recuadro 16.1: Una visión del desarrollo del *e-gobierno*

Naciones Unidas elabora un ranking mundial de Gobierno Electrónico en base al Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés). Este es un indicador compuesto que mide la disposición y capacidad de los gobiernos nacionales de utilizar las TIC en la prestación de servicios públicos. El mismo se basa en un estudio de la presencia en la red de los 193 estados miembros que valora tanto las características técnicas de los sitios web de los gobiernos como las políticas y estrategias de gobierno electrónico aplicadas de manera genérica y en sectores específicos de prestación de servicios esenciales. Los valores del índice son relativos entre países. Los resultados son tabulados y combinados con un conjunto de indicadores tendientes a determinar la capacidad del país para participar en la sociedad de la información, sin la cual queda limitada la utilidad del desarrollo de las estrategias de Gobierno Electrónico (Naciones Unidas, 2012).

Dicho índice se calcula como un promedio ponderado de tres sub-índices normalizados referidos a las dimensiones más importantes de Gobierno Electrónico: i) alcance y calidad de los servicios en línea, ii) estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, y iii) capital humano. Si bien la metodología tiene sus debilidades y puede verse afectada por cambios en la sofisticación de los programas de Gobierno Electrónico, el índice sirve como un *benchmark* para armar un ranking entre los países que conforman las Naciones Unidas.

A nivel general, el estudio realizado en el año 2012 indica que la visión sobre el Gobierno Electrónico está en un proceso de evolución, pasando de estar enfocado exclusivamente en la prestación de servicios hacia un enfoque de crecimiento inteligente, inclusivo y sostenido para las futuras generaciones. Destaca que, entre los líderes del Gobierno Electrónico, las soluciones de tipo tecnológicas han ganado un reconocimiento especial como un medio para reducir el rezago de algunos sectores económicos y sociales.

El estudio realizado en el año 2012 se centró en los servicios integrados, en portales de ventanilla única que aprovechan las relaciones internas entre los diferentes servicios públicos. De este modo se facilita la experiencia de los ciudadanos mediante la integración de las diferentes agencias de gobierno y el fortalecimiento de los arreglos institucionales.

En suma, el ranking elaborado por las Naciones Unidas refleja la valoración de los países que están llevando adelante su desarrollo del Gobierno Electrónico con una visión integral y la prestación de servicios centrada en el usuario. Los indicadores son agrupados en cuatro etapas de desarrollo del modelo: i) emergiendo (*emerging*); ii) mejorado (*enhanced*); iii) transaccional (*transactional*); y iv) conectado (*connected*). Estas van desde información estática, como links a ministerios o departamentos, información archivada y servicios de gobierno local/regional; a flujos de información unidireccional del gobierno a los ciudadanos, como políticas online, leyes y regulaciones, reportes, *newsletters* y bases de datos; a transacciones de servicios financieros y no financieros (en dos vías) y desarrollo de características técnicas avanzadas como aplicaciones para los dispositivos móviles; a servicios integrados y participativos caracterizados por una integración e interacción del gobierno con el mismo gobierno, del gobierno con los ciudadanos y de los ciudadanos con el gobierno (Naciones Unidas, 2012).

Todos los países que se encuentran entre los primeros veinte puestos son economías desarrolladas que se basaron en la naturaleza transformadora de las TIC y pusieron especial atención en el desarrollo del Gobierno Electrónico. Si bien los líderes son la República de Corea, Holanda y Reino Unido, las diferencias que existen entre ellos son marginales; todos han invertido, consolidado y agregado sus ofertas de gobierno electrónico en los últimos años. Los únicos países americanos que se encuentran dentro de los primeros veinte son Estados Unidos (5º) y Canadá (11º).

Argentina, en su caso particular, se encuentra en el puesto 56º luego de descender ocho puestos en relación al ranking del año 2010. En el ranking de países latinoamericanos, se encuentra 5º por debajo de Chile, Colombia, Uruguay y México. Finalmente, si se desagrega el índice a partir de sus componentes, se advierte que Argentina se encuentra en la posición 61º en cuanto a alcance y calidad de los servicios en línea, 60º en estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, y 56º en capital humano.

16.3 Experiencia de Canadá

Canadá es uno de los líderes a nivel mundial en Gobierno Electrónico. El gobierno de este país fue uno de los primeros en adaptarse a un modelo de prestación de servicios en línea y se distinguió como uno de los más innovadores en el desarrollo de la herramienta del Gobierno Electrónico (Fraser, 2009). Durante varios años, incluso, se posicionó como el país líder en innovación consecuencia de los importantes avances realizados y de su contacto estrecho y permanente con los ciudadanos, tomando sus necesidades e inquietudes para adaptar así los servicios públicos digitales a las características de sus clientes. En sus inicios, el objetivo principal era prestar servicios de fácil acceso, disponibilidad, eficiencia y transparencia en los dos idiomas oficiales (Government of Canada, 2006).

Primeramente, la herramienta se enfocaba más en brindar información a los ciudadanos, pero años después fue incorporando cada vez más opciones transaccionales para los clientes como ser cambios de dirección, registro de negocios, compra de documentos del gobierno y declaraciones de renta.

De este modo, Canadá ha dado los primeros pasos para realizar la mayor estrategia de Gobierno Electrónico que cambiaría la manera en que se brindan servicios a los ciudadanos y, actualmente, cuenta con una de las infraestructuras de Gobierno Electrónico más avanzadas del mundo.

Por la importancia de tales avances, en la presente sección se efectuará un estudio más profundo de la estrategia de Gobierno Electrónico llevada a cabo en Canadá. Una primera subsección estará destinada a la presentación cronológica de los principales acontecimientos que marcaron la evolución de la estrategia. A continuación, se desarrollará la estrategia de Gobierno en línea y la implementación innovadora de un mecanismo para garantizar la seguridad de la información que se intercambia. Finalmente, se expondrá su más reciente experiencia en cuanto al Gobierno Abierto.

16.3.1 Cronología

Antes de desarrollar específicamente algunos ejemplos de los avances realizados por el gobierno canadiense, resulta de utilidad efectuar una contextualización cronológica de los mismos. En este sentido, en base a Gil-García & Aldama (2010), se pueden destacar los siguientes antecedentes desde el origen de la iniciativa.

La estrategia de Gobierno Electrónico de Canadá comenzó a originarse en el año 1999, bajo el objetivo de ser el país más conectado del mundo, cuyos servicios se encuentren centrados en el cliente. La primera iniciativa se puso en marcha en el año 2000 y terminó en 2007; en la actualidad, Canadá pretende enfrentar los desafíos que surgen frente a los rápidos avances tecnológicos y la adaptación a los cambios a través de la utilización de herramientas web 2.0.

En el año 1999, comienza a gestarse en Canadá el proyecto de Gobierno Electrónico. El mismo tenía como objetivo principal transformar al país en uno altamente conectado y calificado en la utilización de TIC y herramientas de internet. El proyecto sería denominado Gobierno en línea (GOL, siglas de *Government On-Line*). En el año 2000 se dio inicio al proyecto con la asignación de un monto importante de fondos para financiar las bases del mismo y pruebas piloto de integración de los servicios en una misma plataforma. Al año siguiente, se incrementó considerablemente el presupuesto destinado al proyecto, en el cual se incluyó luego la infraestructura de seguridad común y las herramientas para el comercio electrónico.

En el año 2001, se inauguró oficialmente el proyecto GOL mediante la implementación de la red electrónica del gobierno, la cual brindó herramientas e información necesaria para atender a los ciudadanos y al sector privado.

A continuación, se puso en marcha el canal seguro (uno de los puntos más importantes de la estrategia y el cual será desarrollado con mayor detalle en la sub-sección tres). Por medio de este se estableció una estructura segura, privada y confiable para las transacciones entre el gobierno federal, los ciudadanos y el sector privado. De este modo, logró el pago de impuestos por parte

de los ciudadanos y que se respalde la seguridad y privacidad de dichas transacciones. En ese mismo año, se rediseñó el sitio web del gobierno.

En el año 2002, también se transformó la prestación de los servicios públicos fundamentales y se implementó una cadena de suministro electrónico que incluye mecanismos de comercio electrónico entre el gobierno federal y proveedores externos.

Durante 2004 y 2005 se promulgaron leyes y políticas de seguridad para regular el comercio electrónico, destacándose entre otras la política de criptografía, la protección de la información personal y la ley de documentos electrónicos. Se preparó un sistema de desarrollo departamental y el sistema de medición GOL.

Entre 2006 y 2008 se rediseñó el portal de salud para que sea localizado más fácilmente, así como también se creó un sistema para colocar los vínculos más visitados al frente del portal.

A partir del año 2009, el proyecto fue renombrado como GOV 2.0 y Gobierno Abierto y se redefinieron sus objetivos de manera más específica, tendientes a mejorar las relaciones entre los trabajadores del sector público, incrementar la transparencia y rendición de cuentas, impulsar la participación ciudadana y la innovación por medio de la web 2.0 (Government of Canada, 2013).

16.3.2 Estrategia de Gobierno en línea (GOL)

Como se mencionó anteriormente, la iniciativa de gobierno en línea impulsada por Canadá fue clave para desarrollar una nueva estrategia de prestación de servicios. Esta nueva organización y prestación de servicios e información estaría basada en las necesidades de los ciudadanos canadienses, de empresarios y clientes internacionales (Underhill & Ladds, 2007).

El principal propósito que perseguía el gobierno canadiense era transformar al país en el más conectado del mundo, lo cual había alcanzado exitosamente para el año 2006. En numerosas ocasiones obtuvo el reconocimiento por su liderazgo en materia de innovación (Government of Canada, 2006).

Recuadro 16.2: El sitio web del Gobierno de Canadá[2]

Como se destaca en el Reporte Anual del Gobierno en línea, las piedras angulares de la estrategia de Gobierno Electrónico canadiense fueron: su sitio web, las puertas de enlace y los clústeres de servicios (Government of Canada, 2006).

El sitio web de Canadá (www.canada.gc.ca) fue diseñado de modo tal que su navegación resulte intuitiva, amigable y atienda a las necesidades de los usuarios. El mismo se encuentra constantemente en desarrollo, basando las mejoras del mismo principalmente en investigaciones y consultas tanto a los usuarios como a los tomadores de decisiones y socios del gobierno. Actualmente, incluso, se encuentra inmerso en una agenda de cuatro años de mejora. La misma abarca la inclusión de 1.500 páginas web independientes pertenecientes a 100 departamentos de gobierno federal dentro del sitio web único del gobierno canadiense (Government of Canada).

A su vez, en el sitio web se encuentran distintas puertas de enlace que permiten el acceso a la información y servicios del gobierno de Canadá organizados en función de las necesidades y demandas de determinados segmentos. Los segmentos claves detectados por el gobierno son: i) canadienses y residentes, ii) no canadienses, y iii) empresarios canadienses.

[2] El presente recuadro fue elaborado completamente en base al Reporte Anual de Gobierno en línea (Government of Canada, 2006) y el sitio web del gobierno de Canadá.

Los clústeres de servicios constituyen conjuntos de servicios agrupados en función de determinadas características para brindar un mejor acceso a los usuarios. Por ejemplo, el buscador de beneficios (*Benefits Finder*). A través de este clúster en línea los usuarios cuentan con una nueva herramienta que les permite acceder de manera directa a los programas de beneficios y servicios federales, provinciales y territoriales. Para acceder a esta herramienta, se debe seleccionar el link de beneficios dentro del menú, elegir una provincia o territorio y responder algunas preguntas que permitirán completar un perfil personalizado del usuario. A partir de esto, se obtiene una lista personalizada de beneficios disponibles para el usuario con acceso directo a la descripción en línea del mismo y número de contacto para realización de consultas telefónicas.

Otro clúster importante creado en el marco de esta estrategia es el de servicios, denominado *Service Canada.* Este constituye un portal único que facilita el acceso directo, conjuntamente con otros departamentos y niveles de gobierno, a un amplio rango de servicios del gobierno de Canadá (por su importancia, se dedica el siguiente recuadro a la presentación del mismo).

En el año 2006, el gobierno canadiense ya había destinado US$94,7 millones el desarrollo de clústeres y puertas de enlace enmarcados dentro de su estrategia de Gobierno en línea. Esta inversión permitió el acceso más fácil y ágil a los servicios brindados.

El éxito de la iniciativa quedó demostrado en las siguientes estadísticas de Canadá Comunicaciones. En el año 2001, el 56% de los usuarios de internet habían visitado el sitio web del gobierno de Canadá. En 2003, este valor se había incrementado al 70%. En este último año, aproximadamente 1,2 millones de usuarios ingresaron al sitio web por mes. En 2004, hubo 2,2 millones de altas en el servicio "My Account" y el 80% de estos usuarios reportaron estar satisfechos con este servicio de acuerdo a la encuesta realizada a los clientes.

A través de la estrategia GOL, también se perseguían los siguientes objetivos (Government of Canada, 2006):

- Proveer a los clientes un gobierno más accesible, con información y servicios organizados en función de sus necesidades, disponibles en los dos idiomas oficiales (Inglés y Francés)
- Prestación de servicios mejores y más sensibles por medio de la implementación de servicios electrónicos más eficientes y oportunos;
- Construir confianza y seguridad en los servicios en línea garantizando que las transacciones electrónicas y la información personal están protegidas.

Según lo establecen en su reporte anual, los beneficios de la estrategia estaban guiados por dos principios básicos (Government of Canada, 2006):

- Agrupar información y servicios en función de las necesidades y prioridades de los clientes; NO en función de las organizaciones de gobierno;
- Construir alianzas entre los departamentos federales y agencias u otros niveles de gobierno para agrupar los servicios en beneficio de los clientes, NO en función de sus jurisdicciones.

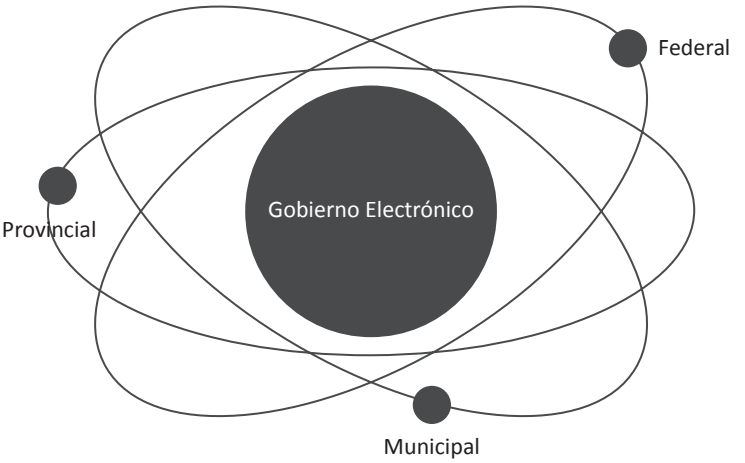
En suma, la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permitiría el acceso de los canadienses a servicios mejorados, integrados, centrados en el ciudadano, en cualquier momento y lugar, y en el idioma oficial de su elección (Government of Canada, 2006)[3].

La iniciativa recibió una inversión de US$880 millones durante su origen hasta 2006, sumado a la realizada por departamentos y otros socios, destinados principalmente a la aceleración del desarrollo de los servicios en línea. A partir de esto, los clientes se beneficiaron de significativas reducciones en los costos de cumplimiento para los negocios, la simplificación de las transacciones, así como también de un mejor y más oportuno acceso a los servicios. Los departamentos y agencias de gobierno también se beneficiaron de una mayor productividad y ganancias

[3] Ver Recuadro 16.3 con respecto a su iniciativa de mejora de los servicios.

de eficiencia por medio de la utilización de soluciones comunes (Government of Canada, 2006). Como bien lo destaca el gobierno de Canadá, esto puede verse fundamentalmente como un nivel amplio de gobierno, en el cual existen mejores relaciones y coordinación entre los programas federales y los de los otros niveles de gobierno. De este modo, la estrategia de Gobierno Electrónico permite visualizar a los distintos niveles de gobierno como uno global (Ver Esquema 16.1).

Esquema 16.1. Gobierno Electrónico para unificar el gobierno



Fuente: IIE sobre la base de (Government of Canada, 2006).

Según menciona el reporte del gobierno canadiense, el éxito de la iniciativa quedó demostrado en el incremento de la utilización de los servicios en línea. En el año 2005, 130 de los servicios más utilizados estaban disponibles en línea para complementar los canales tradicionales de prestación de servicios. Las interacciones con el Gobierno de Canadá pasaron de ser aproximadamente por 470 millones en 2001 a 1,1 mil millones en 2005. El 30% de estas se realizaron en línea. Adicionalmente, el 71% de los usuarios de internet visitaron el sitio web del gobierno y reportaron tener un alto grado de satisfacción por el mismo. A su vez, el 94% de los usuarios de servicios en línea indicaron estar satisfechos con estos. Con lo cual se consideró que las expectativas de los canadienses fueron alcanzadas (Government of Canada, 2006).

Algunos de los servicios e información más solicitados por los canadienses son la información del clima, búsquedas laborales, solicitud de pasaporte, inmigrantes, chequear los tiempos de procesamiento de las solicitudes y seguro de empleo, entre otros.

Un aspecto muy importante del éxito de la iniciativa fue la implementación del *Canal Seguro*, el cual por su importancia será presentado en la siguiente sub-sección.

Recuadro 16.3: Iniciativa de mejora de los servicios

Como parte de su estrategia de Gobierno Electrónico, el gobierno canadiense implementó una Iniciativa de Mejora para los Servicios. Como su nombre lo indica, mediante la misma se buscaba mejorar el diseño y la prestación de los servicios y programas de gobierno (Government of Canada, 2004).

La iniciativa requería que los departamentos y agencias de gobierno se fijen objetivos en cuanto a mejoras en la satisfacción de los usuarios de los servicios que brindan (Government of Canada, 2004). A su vez, se elaboró una Guía para dirigirla, con el objeto de programar las responsabilidades de los encargados de la prestación de servicios en los departamentos federales y agencias de gobierno. La misma ofrece un detallado método para planear e implementar mejoras en los servicios, basados principalmente en las perspectivas del cliente y el establecimiento de estándares de servicios. Incluye descripciones paso a paso de actividades sugeridas con las herramientas de evaluación asociadas, cuestionarios y directrices en los apéndices (OCDE, 2003).

En septiembre de 2005, comenzaron formalmente las operaciones de *Service Canada*, que se disponía a ser el punto único de acceso a una amplia variedad de servicios y beneficios del gobierno canadiense por medio de distintos canales, es decir, tanto en persona como por teléfono y por internet (www.servicecanada.gc.ca).

Esta iniciativa no fue original, sino que replicaba un modelo que ya se estaba desarrollando con éxito en varias provincias canadienses. La iniciativa innovadora se había dado en Nuevo Brunswick y será explicada con mayor detalle en la sección cuatro de este capítulo.

En sus comienzos la estrategia GOL se enfocaba exclusivamente en la provisión de servicios electrónicos. Sin embargo, como consecuencia de numerosas consultas realizadas a los usuarios, la estrategia tomó una visión más amplia enfocándose en la prestación de servicios centrada en el cliente por medio de una variedad de canales, esto es, en persona, por internet y telefónicamente (OCDE, 2003). Como consecuencia, comenzó a generarse una agenda de transformación de los servicios que incluiría: i) la expansión de la infraestructura electrónica común, robusta y sofisticada, capaz de soportar transacciones complejas en tiempo real; ii) el desarrollo de servicios internos ofrecidos por organizaciones de servicios compartidos; iii) un servicio de acceso en ventanilla única para prestación de información y servicios provistos por distintos departamentos y agencias a partir de *Service Canada* (ver Reacuadro 16.3).

La coordinación de la estrategia de gobierno en línea estuvo a cargo, en una primera instancia, de la Junta del Tesoro de Canadá. En diciembre de 2003, le traspasó las responsabilidades al Departamento de Trabajo Público y Servicios del Gobierno de Canadá.

Los nuevos proyectos fueron evaluados por medio de comités de revisión interdepartamental y los que resultaron exitosos recibieron el financiamiento centralizado apropiado. En la mayoría de los casos, este financiamiento central solo cubría una parte del costo total del proyecto mientras que el restante provenía de departamentos sponsors y sus socios contributivos (OCDE, 2003).

La OECD destaca que el financiamiento centralizado ha sido lo que favoreció la cooperación horizontal entre los departamentos federales y se ha extendido a otras jurisdicciones. La transferencia incremental de fondos hacia las cuentas departamentales le ha permitido al gobierno la búsqueda de oportunidades colaborativas, algunas veces más complicadas y costosas que otras pero que claramente prometen un eventual retorno por la inversión a través de los ahorros obtenidos a partir de la oferta de soluciones, sistemas e infraestructuras comunes para relacionar departamentos que necesitan de ellas. Le permite también al gobierno insistir en altos estándares de la documentación, gobernanza y reporte (OCDE, 2003).

16.3.3 El Canal Seguro

El incremento de los servicios en línea brindados por el gobierno de Canadá ha generado la necesidad de que las transacciones sean llevadas a cabo de manera segura, identificable y verificable. Por tal razón, se ha creado un componente clave de la estrategia de gobierno en línea, la infraestructura conocida como el "Canal Seguro" que permite a los canadienses realizar una gran variedad de transacciones con el gobierno por medio de internet, con la seguridad de que todas las transacciones serán privadas y resguardadas (SafeNet, n.i.).

El Canal Seguro es una plataforma electrónica que provee un amplio rango de soluciones de seguridad, incluyendo fuertes controles de acceso, encriptado y sistemas de protección contra terceros. Este beneficia a los usuarios que acceden en línea a un creciente número de servicios con menor tiempo de respuesta, lo cual resulta en ganancias de eficiencia tanto para el gobierno como para los clientes. Proporciona un alto nivel de confianza a las partes involucradas en cada transacción, ya que solo ellas tienen acceso al contenido de la misma (Government of Canada, 2006). Estas transacciones incluyen desde el pago de impuestos hasta beneficios para comenzar un negocio, en el Recuadro 16.3 se mencionan ejemplos de algunos de los servicios que son brindados bajo el soporte del Canal Seguro.

Recuadro 16.4: Servicios brindados por medio del Canal Seguro[4]

Son numerosos los proyectos y servicios que ofrecen transacciones en línea resguardadas por medio del Canal Seguro. Algunos ejemplos por mencionar, en base al reporte anual del GOL Canadá (Government of Canada, 2006) son los siguientes:

- *My Account*: Esta plataforma ofrece a los canadienses el acceso por internet seguro a un amplio rango de servicios impositivos de la Agencia Tributaria de Canadá (Canada Revenue Agency), como ser consultar su impuesto a las ganancias personales e información sobre beneficios, manejar sus cuestiones fiscales en línea, cambiar dirección o número de teléfono. Este concepto fue clonado por *My Government Account,* que les permite crear una lista de servicios personalizada que se vinculan con distintos programas de gobierno.

- *ROE Web*: Cada año, los empleadores de Canadá crean aproximadamente ocho millones de formularios de registro de empleos (ROE, por sus siglas en inglés). El sitio web ROE le permite a los empleados crear, enviar e imprimir los formularios por internet, lo cual resulta en información de mejor calidad y más oportuna.

- *Passport On-Line*: Esta aplicación guía a los ciudadanos a través del formulario de solicitud de pasaporte. De este modo, pueden completar y enviar el formulario por internet, reduciendo significativamente el margen de error y acelerando el proceso de solicitud.

- *OWNERS application*: Las empresas pueden enviar reportes con respecto a su estado en relación a las regulaciones ambientales vigentes de manera segura usando el Sistema Nacional de Información sobre el Medio Ambiente (*Environment Canada´s One Window to National Environmental Reporting System*).

- Censos (desde 2006): Para modernizar el relevamiento censal, Estadísticas de Canadá (*Statistics Canada*) y Trabajo Público y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada*) trabajaron conjuntamente para proveer una opción en línea para responder el censo, desde su edición del año 2006. Con estos fines, se desarrolló un nuevo servicio de autentificación, conocido como *Session Encryption* con inicio de sesión automático, para asegurar la seguridad y privacidad de las respuestas. El servicio proporciona una capacidad de encriptado bidireccional para la solicitud del censo por internet, que maximiza la seguridad de la información intercambiada entre el ciudadano y el gobierno.

[4] El presente recuadro fue elaborado completamente en base al Reporte Anual de Gobierno en línea (Government of Canada, 2006)

El gobierno de Canadá ha desarrollado el canal seguro en conjunto con un consorcio de compañías de gestión de tecnologías de la información dirigido por Bell, con CGI, IBM, Entrust, Cisco, Microsoft y Canadá Post como subcontratados. En total, la construcción de esta estructura de seguridad, líder en innovación, representó un costo de US$ 476 millones (Government of Canada, 2006).

Asimismo, el portal central del gobierno canadiense (www.canada.gc.ca), a través del cual los ciudadanos pueden obtener información y servicios de los distintos niveles de gobierno, también está alcanzado por la estrategia de seguridad. Con lo cual, los usuarios pueden tener confianza de que su información personal empleada para completar formularios y accesos a servicios está protegida. Esto posibilita e impulsa a los ciudadanos a realizar distintos trámites, como ser presentaciones de declaraciones de impuestos, renovación de pasaporte y comprobaciones de registros de empleo por medio de internet (SafeNet, n.i.).

En este aspecto, dos leyes fueron fundamentales para acompañar la estrategia de Gobierno Electrónico. Por un lado, la Política de Criptografía de Canadá (*Canadian Cryptography Policy*) constituye una herramienta fundamental para el desarrollo del comercio electrónico, ya que por medio de la criptografía se brinda seguridad a las transacciones. Por otro lado, la Ley de Protección de la Información Personal y los Documentos Electrónicos (*Law on Personal Information and Electronic Documents Protection*) establece la protección de la información y los documentos electrónicos y regula la forma en que el sector privado utiliza, recolecta y publica información (Gil-García & Aldama, 2010).

En suma, el gobierno de Canadá tomó en consideración las preocupaciones de los ciudadanos por la confiabilidad de la información, la seguridad pública, la protección de la información personal y la seguridad de las transacciones en línea. Con lo cual, cuando los ciudadanos visitan el sitio web del gobierno saben que la información es confiable, que solo se les requerirá la información necesaria y esta no será en ningún caso divulgada a un tercero sin el consentimiento del ciudadano, y que la información será procesada sin manipulación (Government of Canada, 2006). Esto constituye una razón importante del éxito de la estrategia de gobierno en línea impulsada a principios de la década del 2000.

16.3.4 GOV 2.0 y Gobierno Abierto (*Open Government*)[5]

Hacia finales de 2009, muchos países encaminaron sus iniciativas de Gobierno Electrónico hacia la transparencia gubernamental (o Gobierno Abierto)[6], que va desde la divulgación proactiva de la información hasta intentos más profundos de generar interacciones entre los ciudadanos y gobernantes (Davies & Lithwick, 2010). Canadá no quedó fuera de estos avances, se sumó en primera instancia a partir de algunos gobiernos locales y provinciales y luego, en 2011, inició un plan estratégico de Gobierno Abierto a nivel federal.

La penetración de una segunda generación de nuevas tecnologías ha generado el incremento en las posibilidades de comunicación por medio de lo que denominó como la *web 2.0.* Esto hace referencia a las herramientas y servicios basados en internet que permiten compartir información, generar diálogos y contenido de distintas maneras, a la vez que incluye tanto a los medios de comunicación social como las tecnologías de colaboración[7] (Treasury Board of Canada Secretariat, 2011). La integración de estas nuevas tecnologías digitales a la estructura y operaciones del gobierno se denominó como *GOV 2.0* y constituye una herramienta fundamental para las recientes iniciativas de Gobierno Abierto (Davies & Litwick, 2010).

La estrategia de apertura del gobierno forma parte de los esfuerzos del gobierno canadiense por aumentar la transparencia y rendición de cuentas, fortalecer la democracia participativa e impul-

[5] La presente sección se basa principalmente en el informe presentado por el Gobierno de Canadá sobre el Plan de Acción en Gobierno Abierto (Government of Canada, 2013).

[6] En el Recuadro 16.4 Se exponen las experiencias de los principales exponentes del Gobierno Abierto.

[7] Se denomina tecnologías de colaboración a aquellas permiten la creación de contenidos de manera colaborativa entre múltiples usuarios.

sar la innovación y las oportunidades económicas para todos los canadienses, al tiempo que se transforma en un gobierno más eficaz, eficiente y responsable (Government of Canada, 2013).

El compromiso del gobierno estuvo plasmado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto presentado en el año 2012. Durante los dos años previos, los canadienses habían sido consultados en varias ocasiones respecto de la estrategia de gobierno electrónico que se llevaba adelante el país, a los fines de obtener un *feedback* respecto a cómo mejorar la innovación y creatividad de modo de poder alcanzar el objetivo que se habían planteado años atrás, específicamente, ser el país líder en utilización de tecnologías.

En el año 2011, los canadienses fueron consultados específicamente para conocer sus perspectivas en materia de transparencia gubernamental. Como resultado se obtuvo que era importante proveer acceso público a la información y bases de datos del sector público. A su vez, consideraron fundamental que se generen oportunidades de dialogo continuo con el gobierno sobre políticas y prioridades (Government of Canada, 2013). De este modo, lo que reclamaban era que se faciliten las vías necesarias para una participación ciudadana productiva.

El Plan de Acción de Gobierno Abierto[8] establece compromisos tanto con los ciudadanos canadienses como con la Asociación de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP en adelante) que deben ser cumplidos en un período de tres años. El mismo se estructura en base a tres líneas estratégicas: 1) información abierta (*open information*), 2) bases de datos abiertas (*open data*), y 3) diálogo abierto (*open dialogue*). Tal plan se encuentra en línea con los siguientes principios establecidos por la OGP: i) disponibilidad de la información, ii) participación ciudadana, iii) integridad profesional, y iv) nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas; y adhiere a los tres grandes desafíos: i) incrementar la integridad pública, ii) mejorar los servicios públicos, y iii) manejo eficaz de los recursos públicos.

Por medio del Plan de Acción se establecieron doce compromisos, que pueden dividirse en los dos principales o fundamentales para el éxito de la estrategia de apertura del gobierno y otros diez que se ubican dentro de alguna de las tres líneas de acción y están alineados con los principios generales de la OGP.

Los dos compromisos fundamentales del Plan son establecer una Directiva y una Licencia de de Gobierno Abierto. En cuanto a la primera, la misma constituye una guía para 106 departamentos y agencias federales con respecto a lo que deben hacer para maximizar la disponibilidad de información y bases de datos, identificar la naturaleza de la información que debe ser publicada así como también los plazos de tiempo, formato y estándares que se deben seguir. El objetivo de esta directiva es hacer que la transparencia gubernamental y la información disponible se transformen en un enfoque por *default.* Para acompañar la directiva y reducir la carga administrativa, se estableció también una nueva licencia que elimina las restricciones a la reutilización de la información publicada por el gobierno de Canadá y se encuentre en línea con las mejores prácticas internacionales. El objetivo de esta licencia es promover la reutilización de la información federal siempre que sea posible.

Como se mencionó anteriormente, los restantes compromisos se encuentran dentro de alguna de las tres líneas de acción y serán desarrollados a continuación.

Información abierta. Se impulsó una liberación proactiva de la información sobre las actividades de gobierno, haciendo que sea más accesible y fácil de encontrar para los canadienses. En función de esta se establecieron seis compromisos específicos:

- Modernización del acceso a la información: se comprometieron a modernizar y centralizar las plataformas que soportan el acceso a la información con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y facilitar el acceso a la información.

[8] Los puntos principales de esta estrategia serán expuestos en base al informe elaborado por el Gobierno de Canadá (Government of Canada, 2013).

● Librería virtual: se comprometieron a diseñar un repertorio de búsqueda en línea de los documentos del gobierno de Canadá con el objeto de simplificar el acceso a la información disponible del gobierno. A partir de esta librería virtual se generaría una única ventana de acceso para los documentos y publicaciones del gobierno federal.

● Iniciativa internacional para la transparencia de la asistencia: mediante esta iniciativa se comprometen a que el gasto en asistencia canadiense sea más fácil de encontrar, usar y comparar. Quienes participan en los programas de asistencia serán capaces de seguir más de cerca para qué se utiliza cada ayuda, qué se está logrando, asegurando que cada dólar se gasta en función de los objetivos establecidos.

● Apertura de los registros del gobierno de Canadá: se comprometieron a incrementar el acceso a los documentos federales archivados eliminando las restricciones de acceso a estos siempre que sea posible. Asimismo, se propusieron implementar prácticas de clasificación de los documentos para reducir el volumen de archivos en el futuro. Adicionalmente, se propusieron que la documentación clasificada esté disponible en línea a través plataformas web 2.0 y en formatos accesibles desde teléfonos celulares.

● Avanzar en el mantenimiento de expedientes del gobierno de Canadá (GCDocs): Se comprometieron a diseñar una solución para almacenar los expedientes y documentos de gestión que sirvan a los departamentos y agencias de gobierno. Progresivamente se iría en busca de contar con un registro electrónico completo.

● Servicios web enfocados al usuario: con el objetivo de facilitar el acceso a la gran cantidad de información y servicios disponibles para los canadienses a través de internet, el gobierno se comprometió a desarrollar un enfoque centrado en el usuario. A más largo plazo, el compromiso era implementar una nueva plataforma que incluya una ventanilla única de acceso a la información del gobierno que permita realizar búsquedas simultáneas de páginas web, bases de datos y publicaciones.

Bases de datos abiertas. Se propusieron poner a disposición bases de datos en formatos admisibles para su manejo desde las computadoras de los ciudadanos, el gobierno, organizaciones sin fines de lucro y del sector privado. En función a esta línea de acción definieron dos compromisos específicos:

● Data.gc.ca: se comprometieron, frente a las demandas advertidas a través de las consultas realizadas, a implementar una plataforma de nueva generación para la liberación (puesta a disposición) de bases de datos.

● Datos sobre el manejo de los recursos del gobierno de Canadá: el gobierno se compromete a utilizar la información relevada por organizaciones del gobierno federal para publicar datos sobre el manejo de recursos y la performance a través de su portal de datos abiertos. A su vez, la búsqueda y visualización de datos se iría mejorando a partir de su utilización y la opinión de los usuarios.

Diálogo abierto. Se comprometieron a ofrecer oportunidades para generar un diálogo en dos vías entre los canadienses y el gobierno en cuanto a políticas y prioridades. Establecieron dos compromisos dentro de esta línea de acción:

● Consultas a los canadienses: se desarrollará una nueva plataforma de participación ciudadana en la web 2.0 que las organizaciones federales podrán utilizar para efectuar consultas públicas. Asimismo se establecerá un enfoque estándar para la utilización de las redes sociales y la web 2.0 por medio de organizaciones federales para aumentar su interacción con los ciudadanos y empresarios. De este modo, serán capaces de utilizar herramientas en línea como soporte de las actividades de participación ciudadana.

● Regulación abierta: los reguladores federales deberán publicar electrónicamente sus planes regulatorios de manera de transformar al sistema en uno más predecible. A la vez, se procura brindarle a los canadienses y empresarios una alerta temprana sobre los cambios futuros y la posibilidad de ajustarse a los planes regulatorios que se establezcan.

Recuadro 16.5: Gobierno Abierto en el mundo[9]

Como se mencionó al comienzo de esta sub-sección, desde finales de 2009 muchos países se embarcaron en iniciativas de Gobierno Abierto (Davies & Lithwick, 2010). Los principales, por destacar, son:

• Estados Unidos: En la administración del presidente Obama se le dio prioridad a aquellas estrategias tendientes a lograr un Gobierno Abierto. La primera acción ejecutiva en esta línea fue el *Memorandum* sobre Transparencia y Gobierno Abierto (2009), mediante el cual se comprometieron a trabajar en pos de lograr un nivel de apertura del gobierno sin precedentes. Estas iniciativas fueron consistentes con la Ley de Libertad de la Información *(Freedom of Information Act, FOIA),* la cual refleja los compromisos fundamentales de la nación en cuanto a Gobierno Abierto. La apertura del gobierno requiere que las agencias trabajen de manera proactiva y respondan a las consultas apropiadamente, por lo cual deben utilizar las nuevas tecnologías como herramienta para informar a los ciudadanos sobre las acciones del gobierno. A su vez, deben publicar continuamente información que reduzca las necesidades de que las personas la soliciten de manera independiente.

En los últimos años, las agencias federales han hecho un gran trabajo para transformar al gobierno en uno más transparente y accesible, proveer información a la gente, solicitar participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno y colaborar con todos los sectores de la economía en cuanto a soluciones nuevas e innovadoras. Un paso más de la estrategia de Gobierno Abierto fue el Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto *(U.S. Open Government National Action Plan)*, mediante el cual se establecieron veintiséis compromisos para incrementar la integridad pública, permitir el acceso público a la información, mejorar la gestión de recursos públicos y brindarle una participación más activa a los ciudadanos en las acciones de gobierno. Un ejemplo del éxito de la estrategia fue el lanzamiento del portal *We the people*, una plataforma de peticiones a la Casa Blanca que le permite a los estadounidenses tener una línea directa de comunicación con el gobierno a través de las peticiones en línea. En dos años, más de diez millones de usuarios generaron 270 mil peticiones en una amplia gama de temas, que en muchos casos se tradujeron en acciones de políticas.

Para desarrollar el segundo plan de acción, el gobierno estadounidense solicitó la opinión del público en general, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado, para así poder alinear sus compromisos hacia un gobierno más abierto, participativo y transparente.

• Reino Unido: A finales de 2009, el Secretario del Tesoro presentó al Parlamento un informe titulado "Poniendo lo primero sobre la mesa: Gobierno más inteligente" *(Putting the Frontline First: Smarter Government)*. Este informe recomendaba mayores innovaciones en materia de prestación de servicios electrónicos y moverse hacia un modelo de divulgación proactivo de la información de gobierno. A la vez, establecía que el objetivo de implementar este modelo era hacer que las bases de datos e información del gobierno sea accesible y proveer nuevos canales digitales a través de los cuales los ciudadanos puedan interactuar con el gobierno.

La publicación de su primer Plan Nacional de Acción e incorporación a la OGP fue en el año 2011, bajo el objetivo de transformarse en el gobierno más abierto y transparente del mundo. En el mismo se establecieron 37 compromisos vinculados a permitir el acceso público y reutilización de la información, incrementar la transparencia del accionar del gobierno, incrementar el compromiso con el público, generar mecanismos de consultas ciudadanas y mejorar la prestación de servicios en línea. Desde entonces han seguido adelante con su estrategia de Gobierno Abierto, tanto a nivel nacional como internacional, y se ha posicionado como uno de los líderes en

[9] El presente recuadro fue elaborado en base a (Davies & Lithwick, 2010) y el sitio web de la OGP (Open Government Partnership, 2013)

este aspecto. Un ejemplo importante es su portal www.data.gov.uk, que constituye la fuente de datos más completa del mundo, con más de diez mil bases de datos.

Actualmente, su segundo Plan de Acción está siendo elaborado con la colaboración de la sociedad civil y se propone establecer compromisos de acuerdo a la concepción amplia del Gobierno Abierto, esto es transparencia, rendición de cuentas y participación.

• Australia: En diciembre de 2009, se presentó el informe del Grupo de Trabajo en Gobierno 2.0 de Australia frente al Ministro de Estado y Secretario de Gabinete y al Ministro de Finanzas y Desregulación. Este grupo de trabajo había sido creado en junio de aquel año como un cuerpo independiente para proveer asistencia al gobierno en una iniciativa tendiente a generar mayor transparencia de las acciones de gobierno e integrar la nueva generación de tecnologías digitales al gobierno.

Este informe brindaba doce recomendaciones particulares sobre cómo el gobierno debía lograr la transición hacia un modelo de Gobierno Abierto. Entre ellas, destacaba la importancia de que la información del sector público sea compartida de manera abierta, argumentando que la misma es un recurso nacional y que el libre acceso a la misma generaría ganancias en términos de actividad económica. Basándose en las propuestas del grupo de trabajo, en el año 2010 diseñó una Reforma de la Administración del Gobierno Australiano que procuraba la creación de un gobierno más abierto. El mismo debía permitir la colaboración de los ciudadanos en el diseño de los servicios y políticas públicas, y realizar consultas populares para evaluar el grado de satisfacción de los ciudadanos.

Recientemente, Australia ha adherido a los principios de la OGP durante el año 2013 y se encuentra actualmente desarrollando su primer Plan de Acción.

• México: Desde el año 2003, la legislación mexicana establece que diecisiete categorías de información gubernamental deben ser divulgadas al público en formato electrónico. Esta, a su vez, por la escasez de infraestructura existente, impone el deber de asistencia a los ciudadanos brindando acceso a computadoras en caso de que esta información sea requerida. México cuenta con un Portal de Obligaciones de Transparencia a través del cual los ciudadanos acceden a la información organizada dentro de alguna de las diecisiete categorías establecidas por la ley. El mismo no es manejado por el gobierno sino por el Instituto Federal de Acceso a la Información, una agencia autónoma creada a partir de la Ley del año 2003. El objetivo es concentrar toda la información divulgada por el estado en un único portal para facilitar el acceso a la información del público. El mismo presenta altos niveles de utilización; durante su primer año (2007) recibió 18 millones de visitas y aproximadamente 30 mil búsquedas por día.

Más recientemente, México se incorporó a la OGP en el año 2011 con el objetivo de tener un gobierno más transparente y responsable. Inicialmente, el Plan de Acción presentado contenía los compromisos de la Administración Pública pero no consideraba la participación de la sociedad civil. No obstante, el mismo fue extendido de modo de incluir tanto las propuestas del gobierno y de la sociedad civil. De este surgieron 36 compromisos que, si bien fueron difíciles de seguir, permitieron generar importantes avances, principalmente en materia de participación ciudadana.

El gobierno mexicano sostiene su compromiso con la estrategia de Gobierno Abierto y, actualmente, se encuentra desarrollando su segundo Plan de Acción, que presta especial atención al diálogo entre las agencias públicas y la sociedad civil.

El órgano responsable de la gestión de las iniciativas de Gobierno Abierto, incluyendo la implementación los compromisos establecidos en el Plan de Acción, es el Comité de Dirección de Gobierno Abierto (*Open Government Steering Committee*), bajo la órbita de la Secretaría del Consejo del Tesoro. Para cada compromiso fijado en el Plan, se asigna un departamento o agencia que debe encargarse de su implementación. Estos, a su vez, informan regularmente las actualizaciones al Comité y trabajan de manera conjunta para compartir las mejores prácticas.

Una Secretaría de Gobierno Abierto dentro de la Secretaría del Consejo del Tesoro, a su vez, se encarga de la coordinación general y de la presentación de informes sobre las actividades.

Actualmente, Canadá ha cumplido con el primer año de su plan de acción y, según determinan en su informe de autoevaluación, han cumplido exitosamente con los objetivos que se habían propuesto para el primer año en diez de sus doce compromisos. En el caso de los dos restantes, se ha progresado y garantizan su consecución para cuando finalice el Plan de Acción (Government of Canada, 2013).

Es importante notar que los procesos de apertura del gobierno son progresivos y que así como se han logrado importantes avances hasta el momento, es de esperar que los mismos se prolonguen hacia el futuro.

16.4 Nuevo Brunswick

Nuevo Brunswick en una de las diez provincias de Canadá. Se encuentra ubicada en la Región Atlántica y tiene una población de 751.191 habitantes según el Censo Poblacional realizado en el año 2011, representando el 2,1% del total poblacional de Canadá. Es una provincia principalmente rural, con lo cual sus principales actividades económicas son las típicas de las regiones costeras rurales: pesca, minería, silvicultura, manufactura y turismo (Government of Canada). Adicionalmente, los sistemas y servicios de información constituyen actividades económicas importantes actualmente; los motivos que explican tal situación quedarán de manifiesto a continuación.

Nuevo Brunswick se destaca internacionalmente por su reconocido portal de servicios, denominado *Service New Brunswick* (SNB, en adelante), así como también por su desarrollo y mantenimiento de bases de datos de información geográfica. Por tal razón, fue elegido como caso de estudio específico respecto a una buena aplicación de tecnologías a las prácticas de gobierno.

El modelo altamente innovador diseñado por medio de SNB provee una ventanilla única para diferentes servicios gubernamentales prestados en nombre tanto de agencias de gobierno provincial como municipales, y a la vez se encuentra vinculado al modelo del gobierno federal que fue desarrollado en la sección previa. Estos servicios son ofrecidos por medio de tres canales: centros físicos de prestación de servicios en 39 comunidades de la provincia, telefónicamente, por medio del call center *SNB TeleService*, y en línea, por medio de su página web www.snb.ca (Service New Brunswick, 2013).

El surgimiento de este modelo de prestación de servicios se remonta al año 1990 cuando, luego de una consulta popular, se pusieron en evidencia las demandas de los ciudadanos por más y mejores servicios. Ante el reconocimiento de tal situación y que la construcción de más oficinas de servicios no iba a resolver el problema, se comenzó a buscar un nuevo modelo para llevar adelante la prestación de servicios. Inicialmente, la Empresa de Información Geográfica de Nuevo Brunswick (NBGIC, por sus siglas en inglés) se hizo cargo de la prestación de aproximadamente quince servicios. En 1998 fue renombrada como SNB y se fue consolidando hasta llegar a estar a cargo de la prestación de más de 200 servicios. La estrategia estaba enfocada en el usuario y se proponía brindar a los clientes y empresarios un lugar único para la mayoría de los servicios gubernamentales que necesiten (Pardo & Dadayan, 2006).

SNB es una empresa pública[10] cuyo único accionista es el Gobierno de Nuevo Brunswick, el cual la guió con una prioridad fija: hacer que los servicios públicos sean un buen negocio (Pardo &

[10] Específicamente, es una empresa de la Corona cuya propiedad corresponde a la provincia de Nuevo Brunswick. Como tal, es una empresa pública operada como una del sector privado; es autosuficiente financieramente, tiene su propio presidente y consejeros independientes. Si bien recibe algún financiamiento proveniente de la provincia, este no es muy importante.

Dadayan, 2006). SNB se dedica a la atención al cliente, respuesta de consultas y satisfacción del usuario, y tiene cuatro líneas de negocios (Service New Brunswick, 2013; Pardo & Dadayan, 2006):

1- Propiedad: SNB es responsable de proveer la valuación y clasificación de las propiedades, administrar los programas impositivos vinculados a la propiedad y asegurar la equidad en la base impositiva entre los gobiernos municipales y provincial.

2- Registros: SNB es responsable por el manejo de los registros de la tierra, bienes personales, corporativos y estadísticas demográficas, así como también de los condominios.

3- Atención al cliente: SNB es responsable de la prestación de servicios en nombre del gobierno provincial, de gobiernos municipales (dentro de la provincia) y del gobierno federal. Los servicios son provistos en línea, telefónicamente y por medio de centros de servicios.

4- Infraestructura de información geográfica: SNB es responsable de la creación, coordinación y mantenimiento de la red de control de relevamientos y mapeo de bases de datos de la provincia.

Como la principal agencia de servicios gubernamentales, sus objetivos fundamentales son mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos, mejorar la integración cruzada entre los servicios y reducir la duplicación de esfuerzos y costos.

A su vez, SNB se destaca por darle una gran participación a los usuarios en su desarrollo por medio del monitoreo y respuesta constante al *feedback* que obtienen de ellos; esto constituye uno de los principales factores del éxito alcanzado. El modelo de calidad ayuda a que SNB evalúe los *tradeoffs* entre diferentes alternativas de estrategias de inversión, a la vez que hace que los usuarios sean parte del proceso de decisión (Pardo & Dadayan, 2006).

La estrategia tecnológica adoptada por SNB le permitió mantener el foco en su negocio principal, crear valor público a través de programas de servicios efectivos, y el éxito de su estrategia descansa en dos principios primarios: comprar la experiencia en el desarrollo de sistemas y aprovechar las inversiones existentes (en el caso de Nuevo Brunswick fueron en aplicaciones, hardware, software y habilidades). Es decir, se compran las habilidades específicas que se necesitan para el desarrollo de nuevos programas de servicios a partir del aprovechamiento de las inversiones en infraestructura. De este modo, se reduce considerablemente el costo de los nuevos proyectos (Pardo & Dadayan, 2006).

Como bien lo destacan Pardo y Dadayan (2006), la página web de SNB se caracteriza por estar organizada en función al mercado, lo cual le permite cambiar, expandir o reducir su alcance y prioridades basándose en las necesidades de los ciudadanos de Nuevo Brunswick. El portafolio de negocios de SNB se expande fundamentalmente de alguna de las siguientes maneras:

1- Desarrollo de acuerdos formales para actuar en la rama de servicios de alguna otra agencia del gobierno de Nuevo Brunswick;

2- Transferencia formal de responsabilidades de otras agencias de gobierno a SNB;

3- Búsqueda de nuevas líneas de negocios que potencien las capacidades e inversiones actuales.

Recuadro 16.5: Ejemplos de servicios y consultas que se pueden realizar por medio de SNB

Como se mencionó anteriormente, más de 200 servicios son brindados por medio de SNB. Entre los más utilizados a través del portal web se pueden mencionar los siguientes (Service New Brunswick, 2010):

- Renovación del registro de vehículos
- Registro de empresas
- Valuación de la propiedad
- Recordatorio de renovación de registro de vehículo
- Registro de la tierra
- *Medicare*
- Certificados de nacimiento, casamiento y defunción
- Consulta de estadísticas demográficas
- Declaración del impuesto a la propiedad y solicitud de subsidio

Según informan en el último reporte anual, por medio de SNB se realizaron transacciones por valor superior a los 5 millones de dólares canadienses[11] durante el año fiscal 2012-2013. A su vez, estas se dividieron en 48% en centros de atención, 45% por medio del portal web y 7% por vía telefónica (Service New Brunswick, 2013). En el Recuadro 16.5 se presentan algunos ejemplos de servicios y consultas que pueden realizarse por medio del portal web.

16.5 Consideraciones finales

El presente capítulo se basó en la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación al funcionamiento del gobierno, lo cual se conoce como Gobierno Electrónico. Se destacó que el principal resultado de tal estrategia es el fortalecimiento global de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, haciendo más eficientes y eficaces a los procesos de gobierno, mejorando la prestación de servicios públicos y expandiendo los procesos de rendición de cuentas y control, participación ciudadana y toma de decisiones colectivas.

A los fines de ejemplificar estas cuestiones, se presentó un caso específico de aplicación de tecnologías al gobierno. Este fue el de Canadá, que ha comenzado a gestar su estrategia de gobierno en línea a finales de 1999, con el objetivo de convertirse en el país más conectado del mundo, y ha ido adaptándose a los desafíos que genera el constante cambio tecnológico en el que se ve inmersa la sociedad.

Adicionalmente, se le brindó especial importancia a la presentación del desarrollo innovador de una ventanilla de acceso única para la prestación de servicios del gobierno, por medio de múltiples canales (en persona, por internet y telefónicamente) que se llevó a cabo por primera vez en la provincia de Nuevo Brunswick. Como consecuencia del éxito de la propuesta, la misma fue replicada en varias provincias de Canadá y, más recientemente, por el gobierno federal. De este modo, permitió la integración de los servicios brindados por múltiples niveles de gobierno.

[11] Alrededor de 4,5 millones de dólares norteamericanos.

En conclusión, se destacó la importancia del aprovechamiento de las nuevas tecnologías como herramienta capaz de favorecer a la reducción de las ineficiencias gubernamentales, favorecer la coordinación entre distintas agencias y departamentos de gobierno, llevar a cabo mejoras en los servicios prestados, incrementar la transparencia gubernamental y favorecer la participación ciudadana.



Aplicación de las TIC en la salud

Capítulo 17: Aplicación de las TIC en la salud[1]

La sanidad es un sector "basado en el conocimiento" y por tanto es intensivo el uso de la información. El reto actual es aprovechar eficaz y eficientemente las posibilidades que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ponen a disposición para contribuir a una mejora en la calidad de vida y bienestar de las personas.

17.1 Introducción

La promoción y la protección de la salud son esenciales para el bienestar humano y para un desarrollo socio-económico sostenido.

Hay muchas maneras de promover y preservar la salud. Algunas se encuentran más allá de los límites del sector sanitario. Las "circunstancias en las que las personas crecen, viven, trabajan y envejecen" influyen en gran medida en la manera en la que la gente vive y muere. La educación, la vivienda, la alimentación y el empleo, todos ellos, tienen un impacto sobre la salud. Corregir las desigualdades en estos aspectos disminuirá las desigualdades que se producen en la sanidad[2].

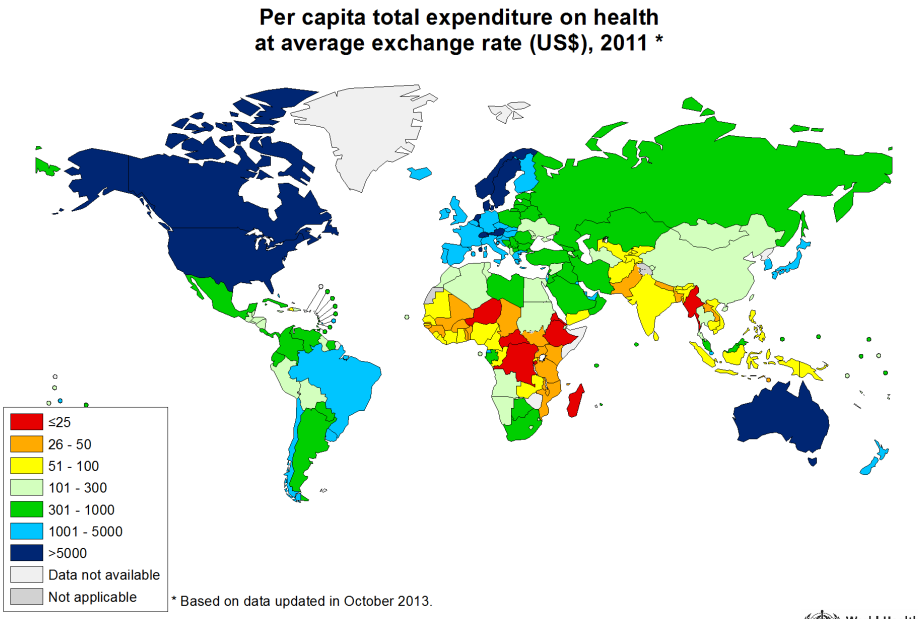
No obstante, el acceso oportuno a los servicios sanitarios también es crítico: una combinación de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación. Esto no se puede conseguir, excepto para una pequeña minoría de la población, sin un sistema de financiación sanitaria que funcione correctamente. Esto es lo que permite que los servicios existan y que las personas accedan cuando los necesitan.

Según estadísticas publicadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gasto en salud per cápita podía representarse como se muestra en el Mapa 17.1.

[1] Este capítulo es autoría de Cecilia Camillucci.

[2] La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal. Resumen del Informe sobre la Salud en el Mundo 2010.

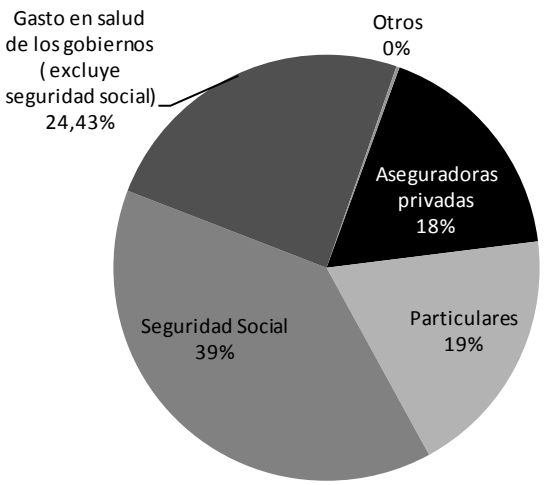
Mapa 17.1: Gasto en salud per cápita en distintos países



Fuente: Organización Mundial de la Salud. Total del gasto promedio de la salud en 2011 [Gráfico en línea]. Lugar de publicación: WHO (Organización mundial de la salud), Octubre 2013. [Consulta: 20/02/2013]. Disponible en: <http://gamapserver.who.int/mapLibrary/Files/Maps/PerCapitaUSD_2011.png>

Y la distribución del mismo por financiador se muestra en el Gráfico 17.1.

Gráfico 17.1: Composición del gasto mundial en salud[3]

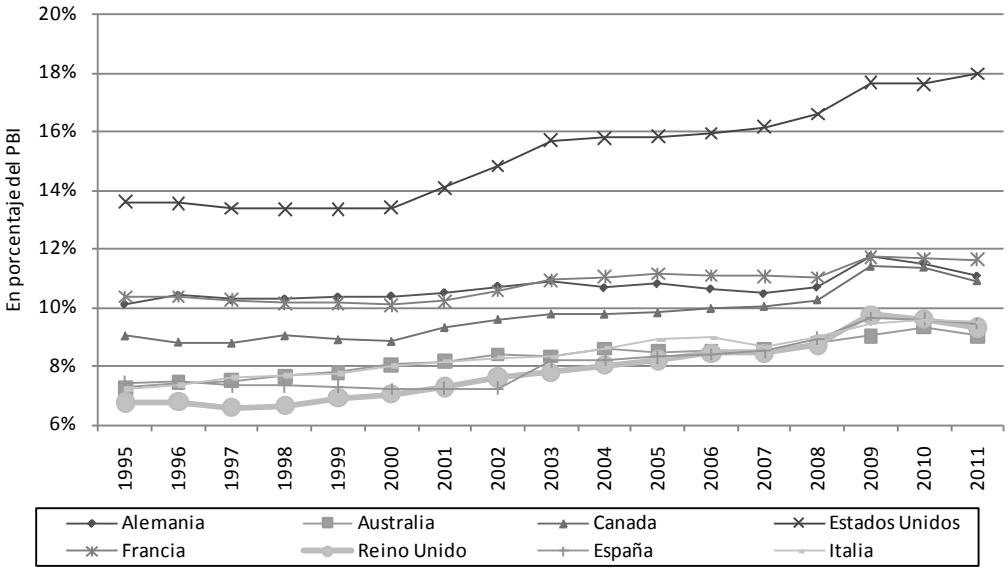


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en http://www.who.int/Programmes, National health accounts, global health expenditure database, NHA indicators. http://apps.who.int/nha/database/PreDataExplorer.aspx?d=1

El gasto en salud en relación al PBI viene incrementándose en los países desarrollados por la aparición de nuevas técnicas médicas y el envejecimiento de la población como se muestran en el Gráfico 17.2 y el Cuadro 17.1.

[3] Gasto total mundial US$6,5 billones en 2011.

Gráfico 17.2: Gasto total en salud como porcentaje del PBI



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la OMS.

Cuadro 17.1: Esperanza de vida al nacer

Esperanza de vida al Nacer	1995	2011
Alemania	76	81
Australia	77	82
Canadá	77	82
Estados Unidos	75	79
Francia	78	82
Reino Unido	76	80
España	77	82
Italia	77	82

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la OMS.

Este incremento de gasto, en gran medida, no ha sido soportado por el sector público. Algunos datos publicados por la OMS, que se representan en el Cuadro 17.2, muestran esta realidad.

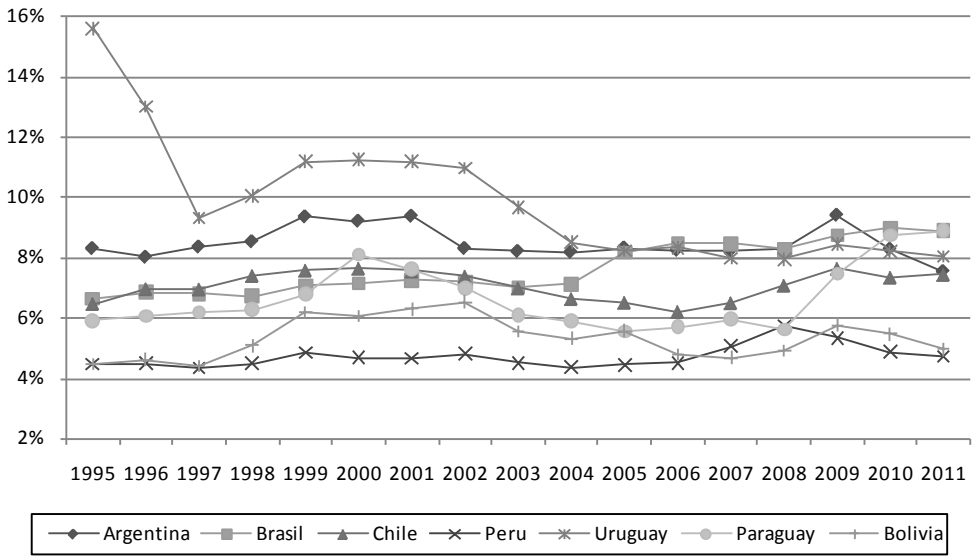
Cuadro 17.2: Distribución del gasto en salud

	Gasto total en salud como % del PIB		Gasto del gobierno general en salud como % del gasto total en salud		Gasto privado en salud como % del gasto total en salud		Gasto de la seguridad social en salud como % del gasto del gobierno general en salud		Gasto directo de los hogares como % del gasto privado en salud		Planes de prepago privados como % del gasto privado en salud		Otros como % del gasto privado en salud	
Desarrollados	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alemania	10,4%	11,5%	79,5%	76,8%	20,5%	23,2%	87,2%	88,6%	51%	51,4%	40,2%	39,9%	8,8%	8,7%
Australia	8,1%	9%	66,8%	68,5%	33,2%	31,5%	…	…	59,7%	59,4%	21,8%	24,9%	18,5%	15,7%
Canadá	8,8%	11,4%	70,4%	71,1%	29,6%	28,9%	2%	1,9%	53,7%	49%	38,8%	43,2%	7,5%	7,8%
España	7,2%	9,6%	71,6%	74,2%	28,4%	25,8%	9,6%	6,1%	83,1%	76,2%	13,7%	21,4%	3,2%	2,4%
Estados Unidos	13,4%	17,6%	43,2%	48,2%	56,8%	51,8%	80,3%	86,4%	25,5%	22,7%	60,3%	64,4%	14,2%	12,9%
Francia	10,1%	11,7%	79,4%	76,9%	20,6%	23,1%	94,3%	95,3%	34,4%	32,2%	61,6%	59,3%	4%	8,5%
Italia	8%	9,5%	72,5%	77,6%	27,5%	22,4%	0,1%	0,2%	89,1%	87,6%	3,2%	4,6%	7,7%	7,8%
Reino Unido	7%	9,6%	78,8%	83,2%	21,2%	16,8%	…	…	53,9%	53,1%	19,2%	18,8%	26,9%	28,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base datos publicado por la OMS.

En cambio, los países en vía de desarrollo, específicamente en los de la región, el gasto en salud en función del PBI se ha mantenido o reducido, excepto Brasil, siendo el gasto público y el de la seguridad social el que ha incrementado su participación como se muestra a continuación:

Gráfico 17.3: Gasto total en salud como % del PBI. Países de la región



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la OMS.

Cuadro 17.3: Esperanza de vida al nacer

Esperanza de vida al nacer	1995	2011
Argentina	73	76
Brasil	67	74
Chile	73	79
Perú	70	77
Uruguay	73	77
Paraguay	73	75
Bolivia	59	67

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la OMS.

Cuadro 17.4: Distribución del gasto en salud Países de la región

	Gasto total en salud como % del PIB		Gasto del gobierno general en salud como % del gasto total en salud		Gasto privado en salud como % del gasto total en salud		Gasto de la seguridad social en salud como % del gasto del gobierno general en salud		Gasto directo de los hogares como % del gasto privado en salud		Planes de prepago privados como % del gasto privado en salud		Otros como % del gasto privado en salud	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Argentina	9,2%	8,3%	53,9%	64,4%	46,1%	35,6%	59,6%	65,9%	63,0%	60,0%	30,7%	31,5%	6,3%	8,5%
Bolivia	6,1%	5,5%	60,1%	66,2%	39,9%	33,8%	62,0%	40,5%	81,6%	77,7%	8,1%	18,8%	10,3%	3,5%
Brasil	7,2%	9,0%	40,3%	47,0%	59,7%	53,0%	0,0%	0,0%	63,6%	57,8%	34,3%	40,4%	2,1%	1,8%
Chile	7,7%	7,4%	43,7%	47,2%	56,3%	52,8%	15,0%	13,7%	64,8%	69,1%	35,2%	30,9%	0,0%	0,0%
Paraguay	9,4%	9,6%	39,9%	34,4%	60,1%	65,6%	52,4%	35,4%	86,6%	91,5%	13,4%	8,5%	0,0%	0,0%
Perú	4,7%	4,9%	58,7%	56,2%	41,3%	43,8%	49,5%	43,0%	81,3%	84,9%	15,0%	11,9%	3,7%	3,2%
Uruguay	11,2%	8,1%	54,6%	65,3%	45,4%	34,7%	27,4%	56,4%	31,2%	39,6%	14,9%	60,4%	53,9%	0,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la OMS.

El mundo lucha contra la desaceleración económica, la globalización de las enfermedades y de la economía, la creciente demanda de atención de pacientes con patologías crónicas relacionadas en parte al envejecimiento de la población y la necesidad de una cobertura sanitaria universal. La cobertura de salud para todos los individuos en tiempo y forma enfrenta el desafío de los

gobiernos de definir: a) la política sanitaria y cómo financiar el sistema sanitario; b) cómo proteger a las personas de las consecuencias financieras de la enfermedad y el pago de los servicios sanitarios y c) cómo pueden fomentar el uso óptimo de los recursos disponibles. Recaudar el dinero suficiente para la salud es imprescindible, pero contar con ese dinero no garantiza el acceso eficaz y eficiente a todos los individuos. Tampoco lo hará eliminar las barreras económicas para el acceso a los servicios a través de servicios prepagados o sistemas solidarios. Es requisito fundamental el asegurar que los recursos se usen de manera eficiente. El trabajar sobre estas líneas de acción posibilitará una mejora sensible en los niveles de cobertura universal de las personas.

Siempre se puede hacer más con los mismos recursos, pero en salud hay estudios que muestran que al menos se despilfarra entre el 20% y el 40% de los recursos. Este documento se centra en el uso de las tecnologías de la información como herramienta indispensable para facilitar el mejoramiento de la calidad y productividad en la prestación de los servicios de salud.

17.2 TIC para la Salud (HIT)

La sanidad es un sector "basado en el conocimiento" y por tanto es intensivo el uso de la información. El reto actual es aprovechar eficaz y eficientemente las posibilidades que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ponen a disposición para contribuir a una mejora en la calidad de vida y bienestar de las personas.

Las TIC, como concepto general viene a referirse a la utilización de múltiples medios tecnológicos o informáticos para almacenar, procesar y difundir todo tipo de información, visual, digital o de otro tipo con diferentes finalidades. Esta es una forma de gestionar, organizar y sobre todo coordinar las diversas actividades laborales que a diario desempeñan millones de personas.

Las TIC son de uso integral en todas las áreas del cuidado de la salud, desde la administración de las organizaciones hasta la atención y promoción de la salud. Estas herramientas, denominadas Health Information Technology –HIT-, contribuyen a la construcción de soluciones a problemas prácticos, orientadas a proporcionar mejoras tangibles a los pacientes en la calidad y acceso a los servicios de salud. Esto facilita otorgar mayores niveles de cobertura, seguridad y calidad general de los servicios. Por otra parte, permiten focalizarse en los sectores más vulnerables y son instrumentos fundamentales para favorecer la desconcentración y descentralización territorial, con una excelente relación costo-beneficio en la atención y análisis del estado sanitario de la población[4].

El uso de las HIT, también denominado Salud-e, está motivado por la necesidad de crear nuevas soluciones que mejoren la ciencia biomédica, la salud de la población y la calidad y seguridad de la atención que se proporciona a las personas cuando están enfermas. La ciencia subyacente que tiene una amplia aplicabilidad en todos los dominios generalmente se llama la informática biomédica. La informática médica es un término anterior, ya no se utiliza de forma rutinaria, es obsoleto por el crecimiento de la bioinformática. En vez de informática médica hoy se habla de bioinformática médica. Los métodos y técnicas desarrolladas por científicos informáticos biomédicos suelen ser relevante a través de cinco grandes áreas de aplicación, que los miembros de la American Medical Informatics Association destacan como:

- **Bioinformática traslacional**: es el desarrollo de métodos de almacenamiento, análisis e interpretación de grandes volúmenes de datos para transformar datos biomédicos y genómicos en conocimiento al servicio de la salud proactiva, predictiva, preventiva y participativa. Implica llevar los descubrimientos e innovaciones del laboratorio a la clínica para mejorar tanto el diagnóstico como el tratamiento. La bioinformática traslacional desarrolla y aplica sistemas informáticos que conectan las entidades moleculares con las clínicas. El estudio del genoma en la clínica permite hablar de la "genética personalizada" o "medicina personalizada" en relación con el tratamiento ante una enfermedad de un paciente concreto. De esta

[4] ROJAS, David; CARNICERO, Javier. (2012). Resumen Ejecutivo. Manual de Salud Electrónica para Directivos de Servicios y Sistemas de Salud. IX Informe SEIS.

manera se aplica un tratamiento terapéutico más idóneo y en la forma más adecuada para cada paciente concreto a la vista de su individualidad química y genética. Se apoya tanto en el conocimiento de la naturaleza molecular de las enfermedades, como en la individualidad química que posee cada paciente. El diagnóstico molecular permite una aplicación precisa de cada fármaco en cada paciente. El objeto no es otro que mejorar la eficacia para cada paciente y eliminar o disminuir los efectos secundarios de otras terapias más generalistas.

- **Informática en Investigación Clínica**: consiste en el uso de la informática en el descubrimiento y la gestión de nuevos conocimientos relacionados con la salud y la enfermedad. Incluye la gestión de información relacionada con los ensayos clínicos y también implica el uso de la informática relacionada con la investigación secundaria de los datos clínicos. La aplicación de la informática en la investigación clínica y la bioinformática translacional son los dominios primarios relacionados con las actividades de informática para apoyar la investigación traslacional.

- **Informática Clínica**: es la aplicación de la tecnología informática y de la información en los servicios de atención sanitaria, independientemente del grupo profesional de la salud que se trate (odontólogo, farmacéutico, médico, enfermera u otro profesional de la salud). La Informática Clínica tiene que ver con el uso de información en la atención de la salud por los profesionales de la salud.

La Informática Clínica incluye una amplia gama de temas que van desde el apoyo a la decisión clínica hasta las imágenes visuales (por ejemplo, radiológicas, patológicas, dermatológicas, oftalmológicas, etc.); el ingreso de datos clínicos y prescripciones de estudios y medicamento; y desde el diseño del sistema hasta la implementación y el abordaje de los problemas de adopción del mismo.

- **Informática de la Salud del Consumidor**: es el campo dedicado a la informática desde múltiples puntos de vista de los consumidores o pacientes. Estos incluyen la informática centrada en el paciente, la alfabetización de la salud y educación de los consumidores. La atención se centra en las estructuras de información y los procesos que permiten a los consumidores manejar su propia salud - por ejemplo, la alfabetización en información de salud, el lenguaje favorable a los consumidores, los registros personales de salud, y las estrategias y los recursos basados en Internet. El cambio en este punto de vista de la informática analiza las necesidades de información, estudios e implementación de métodos para hacer accesible la información a los consumidores, y los modelos que integran a los consumidores y sus preferencias en los sistemas de información sanitaria. La informática del consumidor se sitúa en la encrucijada de otras disciplinas, como la informática de enfermería, salud pública, promoción de la salud, educación sanitaria, la bibliotecología y ciencias de la comunicación.

- **Informática de la Salud Pública**: es la aplicación de la informática en las áreas de salud pública, incluida la vigilancia, la prevención, la estadística sanitaria y promoción de la salud. Informática de salud pública tiene que ver con los grupos de personas en lugar de individuos.

La salud pública es muy amplia y puede incluso tocar aspectos relacionados con el medio ambiente, el trabajo y condiciones de vida de cada región. Esta rama tiende a focalizarse más en aquellos aspectos de la salud pública que permitan el desarrollo y uso de sistemas de información interoperables para las funciones de salud pública, como la bio-vigilancia, gestión de brotes, informes de laboratorio electrónico y la prevención.

AMIA[5] y AHIMA[6] conjuntamente consensuaron la breve definición de la **informática biomédica: son los campos interdisciplinarios que estudian y persiguen el uso efectivo de datos**

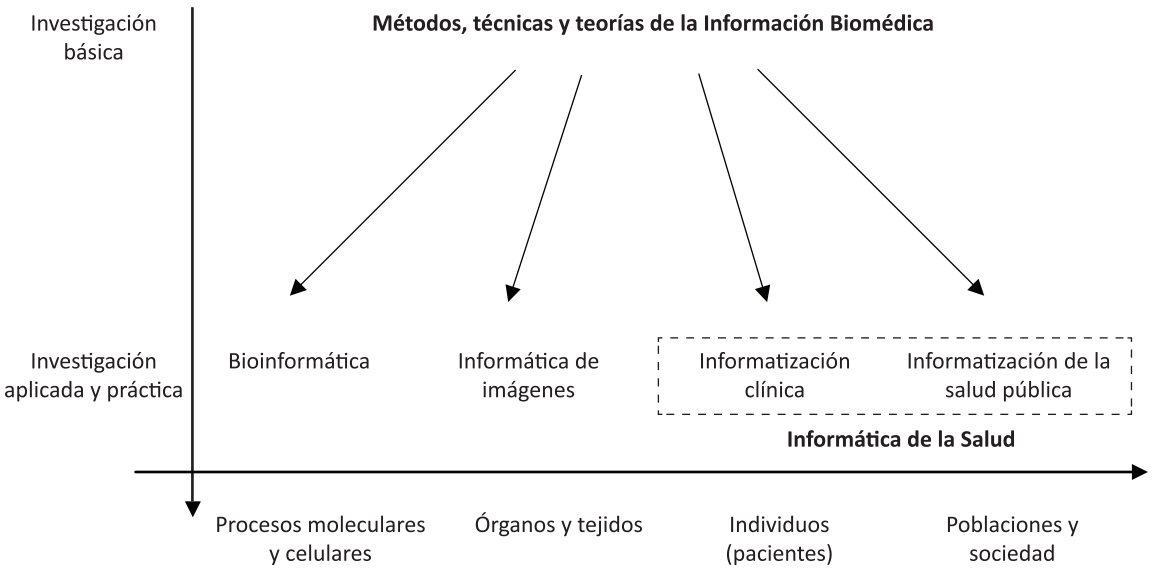
[5] American Medical Informatics Associattion.

[6] American Health Information and Management Associattion.

biomédicos, la información y el conocimiento para la investigación científica, la resolución de problemas y la toma de decisiones, orientando sus esfuerzos en mejorar la salud humana.

La informática biomédica es la disciplina que estudia y aplica teorías, métodos y procesos para la generación, almacenamiento, recuperación, análisis y difusión de datos, información y conocimientos biomédicos a través del espectro que va desde la molécula a las poblaciones. Reconoce que las personas son los usuarios finales de la informática biomédica. Como se muestra en el siguiente diagrama, la investigación básica en la informática biomédica se asocia con los principales campos de aplicación y la práctica: a) los procesos moleculares y celulares: bioinformática, b) los tejidos y sistemas de órganos: la informática de imágenes, c) los individuos y pacientes: informática clínica, y d) la población y la sociedad: la informática de salud pública. Las dos últimas áreas son a menudo referidas juntas como "informática de la salud".

Esquema 17.1: Métodos, técnicas y teorías de la Informática Biomédica

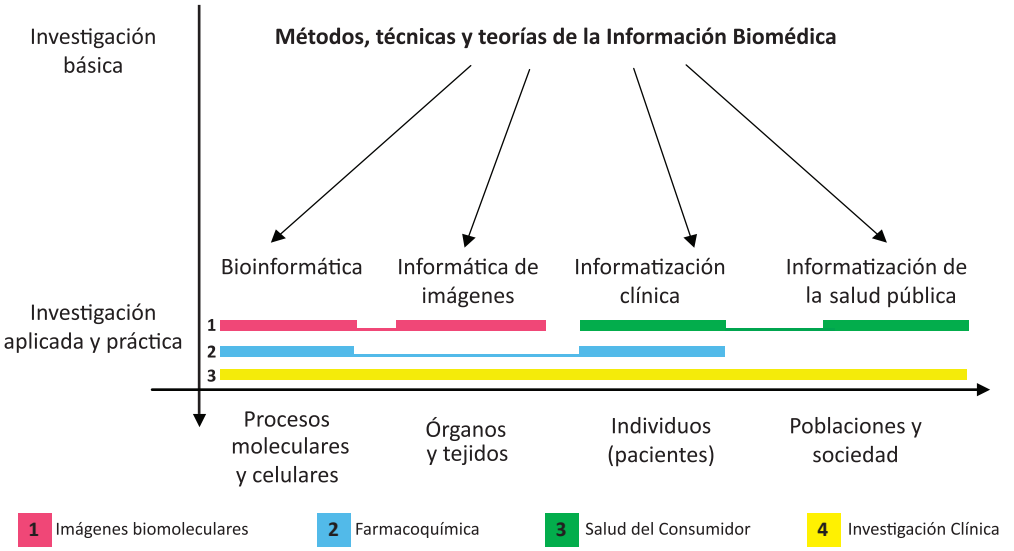


Fuente: Traducción. "Definition of Biomedical Informatics". AMIA. Enero 2014.

Otras áreas se encuentran contenidas dentro de las cuatro áreas de aplicación mencionadas (por ejemplo, la informática de enfermería dentro de la informática clínica) o se encuentran en las intersecciones entre dos o más de ellos (por ejemplo, imágenes biomoleculares está en la intersección de la bioinformática y la informática de imágenes; farmacogenómica en la intersección de la bioinformática y la informática clínica; la informática de la investigación clínica que abarca las cuatro categorías y la informática de la salud de los consumidores en la intersección de la informática clínica y la informática de la salud pública)[7].

[7] Biomedical Informatics Definition. AMIA. Consulta: enero 2014. Fuente: www.amia.org/about-amia/science-informatics

Esquema 17.2: Vinculaciones entre categorías de información biomédica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Definition of Biomedical Informatics". AMIA. Enero 2014.

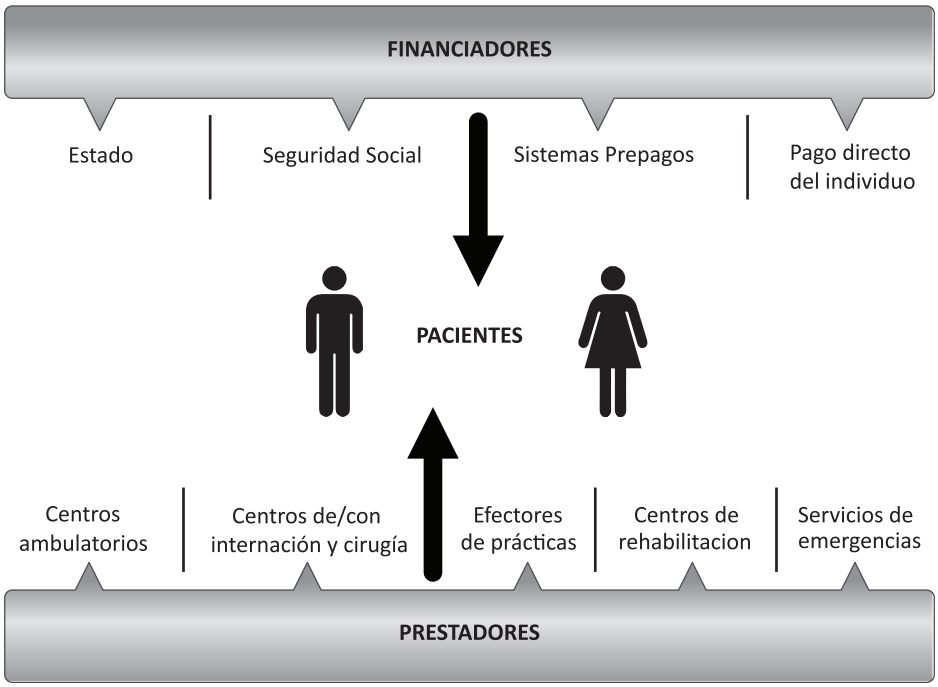
17.3 Las HIT como soporte en la mejora de los servicios asistenciales

Las TIC tienen un gran potencial para la mejora de la gestión de los servicios de salud. La conectividad de los hospitales y la informatización de las historias clínicas, reducen los costos y mejoran la calidad de la atención recibida por los usuarios. Asimismo, la telemedicina y la integración a redes regionales de medicina son claves para el avance en este campo.

La incorporación de las HIT permite mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios de salud. Hoy los ciudadanos tienen expectativas cada vez mayores porque disponen de acceso a gran cantidad de información. El sistema sanitario hoy se encuentra con el gran desafío de la creciente demanda de atención de pacientes crónicos, causada por el envejecimiento de la población; y por otro lado, hay regiones donde es prioritario mejorar el acceso de los pacientes a una salud más oportuna y de mejor calidad, dificultada tanto por las desigualdades sociales como por la dispersión geográfica de los ciudadanos. Como ya se mencionó, es prioritario también, garantizar la sostenibilidad de los sistemas de salud cuyos costos asistenciales crecen muchas veces a mayor ritmo que el PBI por la aparición de nuevas técnicas médicas y el cambio en el perfil epidemiológico. Controlar los costos crecientes, optimizar procesos y reasignar recursos son retos permanentes de cualquier sistema sanitario, especialmente cuando aquello permite mejorar la cobertura/accesibilidad a las personas más vulnerables.

El sistema de salud está compuesto por los actores que se exponen en el Esquema 17.3.

Esquema 17.3: Actores del sistema de salud



Fuente: Elaboración propia.

Las HIT en la asistencia de la salud tienen multitud de implicaciones relacionadas con la prevención, diagnóstico, tratamiento y monitorización de pacientes, así como la planificación y control de gestión de los servicios y sistemas de salud. En este ámbito tienen cabida aplicaciones tan diversas como la historia clínica electrónica, la gestión de la farmacoterapia, los sistemas de gestión clínico-administrativa, la imagenología, los sistemas de información propios de cada especialidad, los distintos servicios de telemedicina, los sistemas de vigilancia de salud pública, o los programas de educación en salud. A estos servicios hay que añadir varias necesidades básicas, como la infraestructura tecnológica sobre la que deben funcionar, la interoperabilidad necesaria para permitir el intercambio de datos entre sistemas y las medidas de seguridad y protección de la información.[8]

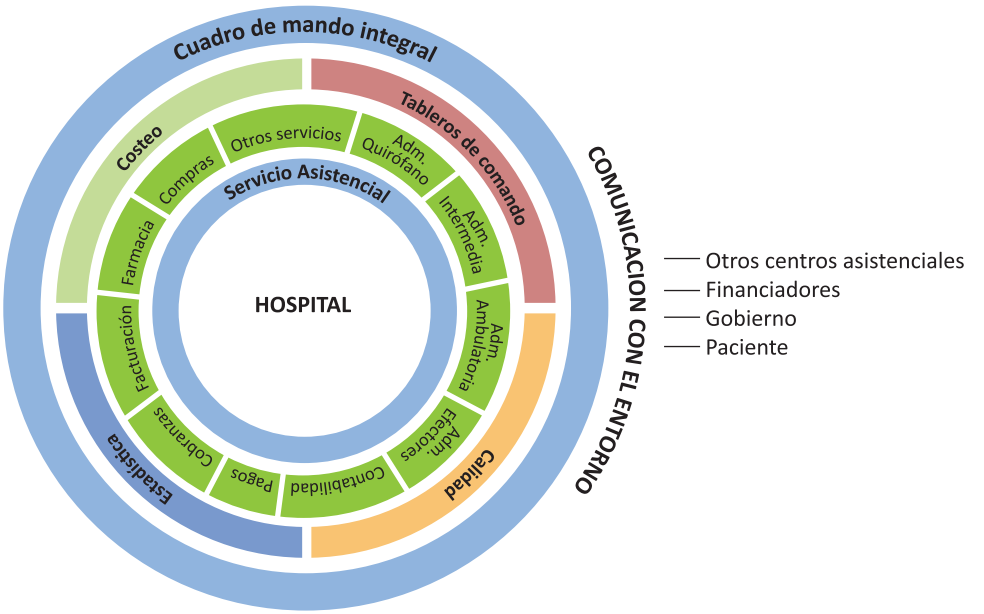
El mercado de la salud es muy competitivo y dinámico, el paciente tiene la opción de elegir entre una gama de posibilidades, los costos aumentan continuamente a mayor ritmo que la inflación, los pacientes reclaman cada vez más por una mayor calidad de servicios y las organizaciones de salud son cada vez más complejas. En esta situación, el aumento de la productividad y la mejora de la calidad son factores vitales para garantizar la supervivencia de las organizaciones prestadoras y financiadoras del sistema de salud.

A continuación se describirán los aportes que las TIC proporcionan a la mejora de la productividad y la calidad en el proceso asistencial, analizando el proceso asistencial como unidad generadora de las "actividades base" de la cadena de valor del sistema de salud.

El proceso asistencial se lleva a cabo dentro de una organización prestadora de servicios de salud (centros ambulatorios, clínicas u hospitales, centros de prácticas, etc.). Estas organizaciones se valen de las HIT a través de los denominados Sistemas Hospitalarios de Información (HIS) o un subconjunto de componentes de un HIS en el caso de un centro ambulatorio o efector de prácticas. Un HIS es un sistema de información integrado diseñado para administrar las operaciones de un hospital considerando los aspectos: médicos, administrativos, financieros, legales, educativos y de investigación. Un HIS debe apoyar las actividades presentadas en el Esquema 17.4.

[8] Carnicero J; Fernández A. (2012). Manual de Salud Electrónica para directivos de servicios y sistemas de salud. SEIS. España.

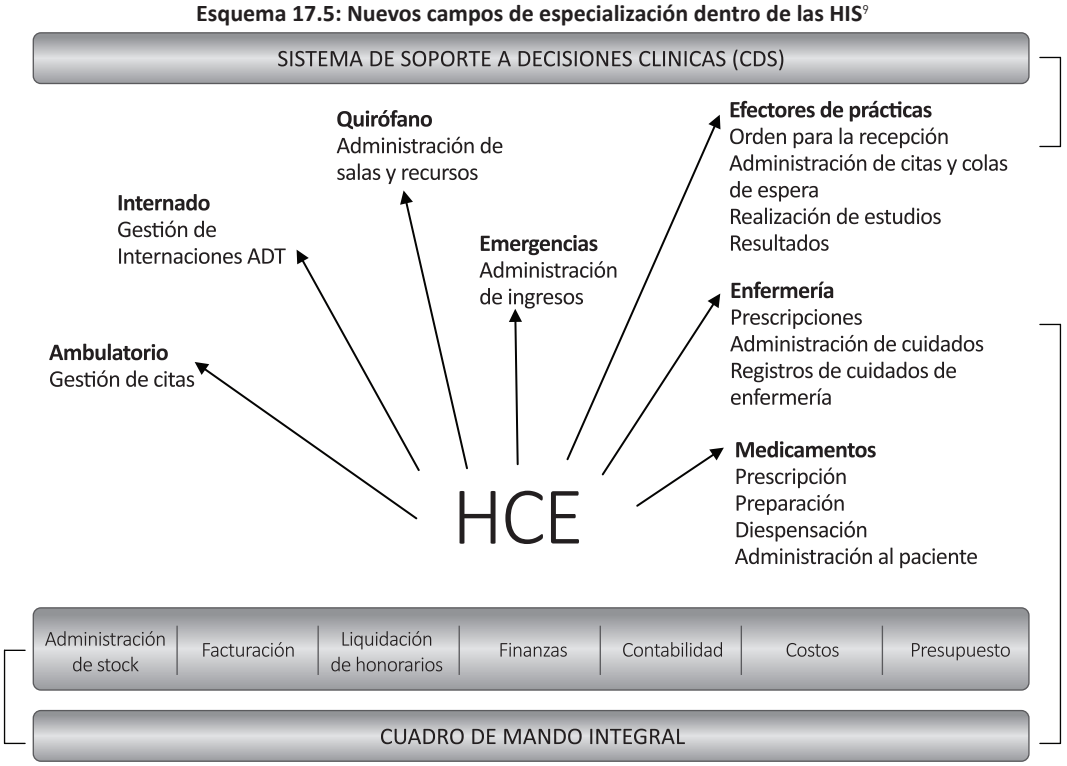
Esquema 17.4: Actividades que debería apoyar un HIS



Fuente: Elaboración propia.

La diversidad de aplicaciones dentro de un HIS ha creado nuevos campos de especialización. A continuación, en el Esquema 17.5, se describen los subsistemas del HIS que presentan mayor diferencia con los de otras industrias.

Esquema 17.5: Nuevos campos de especialización dentro de las HIS[9]



Fuente: Elaboración propia.

[9] HCE hace referencia a Histórica Clínica Electrónica.

17.3.1 El proceso asistencial

El proceso asistencial visto desde los requerimientos del sistema de información requiere:

- La identificación única de pacientes y profesionales
- Definición de prestaciones identificando características de las mismas (recursos necesarios, condiciones especiales del paciente para realizarla, necesidad de cita previa, tiempo de validez de los resultados, etc.)
- Esquema de solicitud de prestaciones
- Configuración de las agendas de actividad
- Configuración de los procesos de trabajo y sus requerimientos
- Recepción/Admisión del paciente
- Realización de las prestaciones

El proceso se vale de los siguientes subsistemas, que operan entre sí de forma integrada:

- Registros médicos
- Prescripción de estudios y prácticas terapéuticas y visualización de resultados
- Prescripción de medicamentos
- Registros de enfermería
- Soporte a decisiones
- Vinculación con el entorno

Este conjunto de subsistemas se denomina Historia Clínica Electrónica.
También necesita apoyarse en los subsistemas administrativos:

- Administración de agendas
- Administración de servicios efectores (laboratorio, imágenes, patología, etc.)
- Administración de quirófanos, internado y ambulatorios
- Administración de stocks
- Facturación
- Cobranzas
- Pagos
- Contabilidad
- RRHH

17.3.2 Historia Clínica Electrónica

Una historia clínica electrónica (HCE) o también denominada (Electronic Health Records - EHR-) es el registro o documentación de la historia médica de un paciente, sus exámenes y tratamientos. Se trata de un registro en formato digital que puede ser compartido por otros profesionales y también en diferentes contextos sanitarios. La HCE debe incluir toda la información necesaria para el cuidado de la salud del paciente, es decir, datos demográficos, lista de problema de salud e historial médico, medicamentos y alergias, estado de vacunación, resultados de pruebas de laboratorio, imágenes de radiología, signos vitales, edad y el peso, y demás información que resulte de interés para el cuidado de la salud del paciente.

La historia clínica está constituida por el conjunto de documentos, tanto escritos como gráficos, que hacen referencia a los episodios de salud y enfermedad de una persona, y a la actividad sanitaria que se genera con motivo de esos episodios. Es el registro unificado y personal, multimedia, en el que se archiva en soporte electrónico toda la información referente al paciente y a su atención. Es accesible, con las limitaciones apropiadas, en todos los casos en los que se precisa asistencia clínica (urgencias, atención primaria, especialidades, ingresos hospitalarios y demás)[10].

[10] Gérvas, J; Pérez Fernández M. La historia clínica electrónica en atención primeria. Fundamento clínico, teórico y práctico. SEMERGEN, 2000. 26(1):17-32.

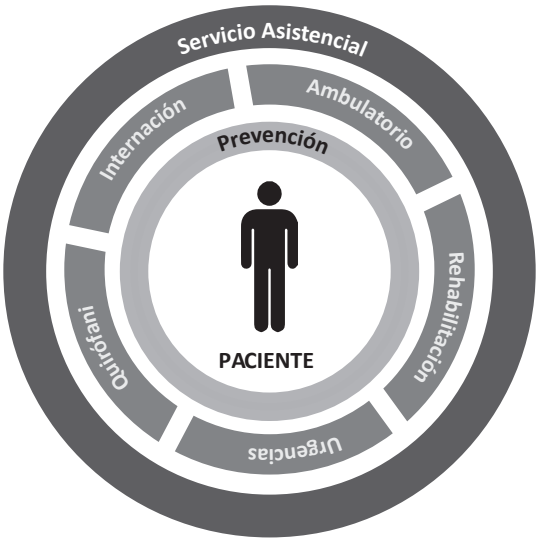
Puede definirse como el repositorio que contiene toda la información relativa a la salud de un paciente. Por lo tanto, es un instrumento imprescindible para que el profesional de la salud pueda llevar a cabo su actividad y prestar al paciente la mejor atención posible en cada momento. De hecho, su utilidad es tal que trasciende los fines puramente asistenciales, pudiendo añadirse funciones de investigación, docencia, planificación y gestión, control de calidad, e incluso su carácter jurídico-legal.

Actualmente, en Argentina, la gran mayoría de las historias clínicas se almacenan empleando el papel como soporte de la información clínica con las consiguientes desventajas que ello implica en materia de consulta, tratamiento y registro de datos, tanto en las instituciones como entre ellas, o de seguridad y confidencialidad de la información.

La historia clínica electrónica es una herramienta invaluable al servicio de los profesionales de la salud. Sus ventajas son hoy indiscutidas y constituyen una gran ayuda a la tarea cotidiana de la atención de los pacientes.

La historia clínica electrónica supone incorporar las (TIC) en todo es espectro de la actividad sanitaria. Esto permite aplicar fácilmente el concepto de "historia clínica única" por paciente, es decir, todos los registros de salud del paciente están centralizados en un mismo lugar y no existen fichas o registros guardados en consultorios o espacios no accesibles a otros profesionales. La historia clínica única permite que los profesionales de salud puedan consultar registros y opiniones de otros profesionales y ver on-line la evolución de la salud del paciente en el tiempo en forma integral.

Esquema 17.6: Historia clínica electrónica única



Fuente: Elaboración propia.

Implementar la Historia Clínica Electrónica implica contar con los siguientes beneficios inmediatos:

accesibilidad/disponibilidad de la información clínica en todo momento y, en la mayoría de los sistemas, en cualquier lugar;

- legibilidad de la información;
- seguimiento clínico del paciente en el tiempo de manera ágil;
- información centralizada, permitiendo acceder desde un mismo lugar a toda la información;
- se eliminan los errores provocados por las transcripciones;
- estandarización de la información según patrones internacionales de codificación e intercambio de datos. Esto posibilita que profesionales de distintos centros sanitarios, con diferentes aplicaciones, puedan compartir la información clínica de un paciente;

- facilita el análisis de grandes cantidades de información para investigación y educación;
- favorece la incorporación y seguimiento de protocolos de atención para ser utilizados por gran cantidad de profesionales;
- se ponen en marcha gran cantidad de controles, alertas y procesos de ayuda en la toma de decisiones en forma automática;
- facilita la comunicación interna y externa con otros profesionales y el paciente;
- facilita la auditoría médica por parte de financiadores;
- permite aprovechar las ventajas que las TIC proporcionan en la gestión y análisis de grandes cantidades de datos y en el ordenamiento de procesos.

Para el profesional de la salud, la primer gran novedad en el proceso de atención diario luego de implementar la HCE, es la disponibilidad inmediata y completa de la historia clínica única (toda la información del paciente está junta y disponible para todos los profesionales), evitando las demoras propias de la logística del reparto de documentos en papel, como así también la pérdida y deterioro de los mismos[11].

El médico puede consultar en el acto, no sólo opiniones de los colegas que comparten la atención del paciente, sino también los resultados de estudios (laboratorios, imágenes, electrocardiogramas, etc.) y medicamentos prescriptos al paciente. Permite también solicitar estudios y prescribir medicamentos en forma adecuada (prescripción legible, con control de interacciones medicamentosa con otros fármacos prescriptos, estudios repetidos o necesarios por la situación de salud particular del paciente). El médico puede graficar la evolución de datos como el colesterol o el peso o la combinación por ejemplo, de las cifras de tensión arterial antes y después de que el paciente comience con un tratamiento farmacológico.

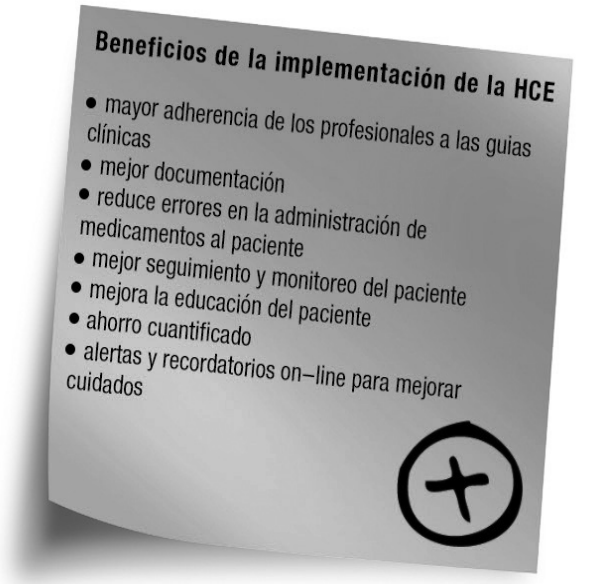
La HCE puede contener inteligencia médica para que, por ejemplo, antes de finalizar una consulta y de acuerdo a la condición del paciente (edad, sexo, estado de salud) el sistema verifique automáticamente y alerte sobre la conveniencia de realizar estudios adicionales, modificar prescripciones de medicamentos, solicitar vacunación, recomendar modificar hábitos de vida (dejar de fumar, realizar ejercicios, etc.). La incorporación de conocimiento médico ayuda a reducir riesgos:

- previniendo errores y eventos adversos: pudiendo acceder a toda la información del paciente, mejorando la comunicación interna (drogas, posologías, preparaciones previas a una intervención, etc.), accediendo fácilmente a información académica actualizada; facilitando cálculos, comprobando la congruencia de las indicaciones con el estado del paciente, realizando monitoreos automáticos;
- facilitando la intervención rápida ante eventos adversos;
- rastreando y proveyendo información sobre efectos adversos.

La HCE permite a equipos interesados en mantener o mejorar el estado de salud de un paciente o de una población, mantener una comunicación personalizada con ellos a través de lo que se mencionó como “salud del consumidor”. A un paciente se lo puede citar a un control; se le puede recordar hacer ejercicios o tomar los medicamentos prescriptos; se pueden hacer seguimientos postquirúrgicos, etc. No sólo es necesario que existan los servicios de salud y acceder a ellos cuando se necesitan, sino también velar para que los pacientes adhieran al tratamiento recomendado.

[11] Ellena, G. Ventajas de la Historia Clínica Electrónica. Documentos de Capacitación Interna. Hospital Privado Centro Médico de Córdoba. 2010.

Esquema 17.7: Beneficios de la implementación de la HCE



Fuente: Elaboración propia.

Para que la implantación de la HCE sea eficaz deben cumplirse diversos requisitos: identificación unívoca de personas, adopción de modelos corporativos de representación de la información clínica, utilización de estándares para la interoperabilidad de sistemas, presentación adecuada de la información clínica, usabilidad de las aplicaciones informáticas (que todo el equipo del profesionales la utilicen), cumplimiento de la legalidad vigente, seguridad de la información y gestión adecuada del cambio, entre otros. En el Esquema 17.8 se muestran algunas razones por las cuáles se recomienda la implementación de una HCE.

Esquema 17.8: ¿Por qué implementar una HCE?



Fuente: Elaboración propia.

La gestión de las enfermedades crónicas, los programas de prevención y la aplicabilidad de la HCE en la mejora de la calidad asistencial será tratada más abajo en apartado separado por su importancia en la actualidad.

17.3.3 Gestión integral de solicitudes diagnósticas

La realización de procedimientos, diagnósticos, ya sean pruebas o consultas a especialistas clínicos, es uno de los pilares fundamentales de la asistencia médica, ya que permite conocer el estado de salud del paciente y tomar las medidas oportunas para su restablecimiento o preservación.

Debido a la cantidad de profesionales y actuaciones que implica la solicitud, realización y comunicación de resultados de cada uno de estos procedimientos, se trata de un proceso bastante complejo desde el punto de vista organizativo. Además, hay que tener en cuenta la coordinación y control de varias condiciones y restricciones, como:

- gestión de cita previa, con los requerimientos de preparación propios del estudio;
- detección de incompatibilidades entre una prueba y otros procedimientos de diagnósticos o terapéuticos;
- comprobación de que no se realizan pruebas redundantes, evitando someter al paciente a más procedimientos de los estrictamente necesarios;
- información al paciente, explicándole el método y finalidad de las pruebas, facilitándole las instrucciones que debe seguir para su preparación;
- coordinación de los trámites administrativos necesarios.

El sistema informático utilizado para confeccionar las prescripciones se denomina CPOE (Computerized Provider Order Entry).

Los beneficios de implementar este tipo de sistemas pueden resumirse en:

- necesidad de establecer procesos uniformes en toda la institución;
- posibilidad de centralizar el otorgamientos de turnos/citas para los estudios ya sea vía telefónica y/o web;
- procesos administrativos fáciles, controlables automáticamente, escalables;
- facilita la comunicación con el paciente;
- algoritmos de soporte a las decisiones disponibles fácilmente;
- actualización académica disponible y al alcance de todos los profesionales.

17.3.4 Sistemas de información del laboratorio clínico (LIS)

El sistema de información del laboratorio (LIS) es un conjunto de hardware y software que da soporte a la actividad de un laboratorio clínico.

El LIS comenzó registrando solicitudes médicas e informando resultados. Con la aparición de equipos robóticos y autoanalizadores y los avances de las TIC, se han automatizado gran parte de las tareas de un laboratorio y se ha producido un importante aumento de la capacidad productiva.

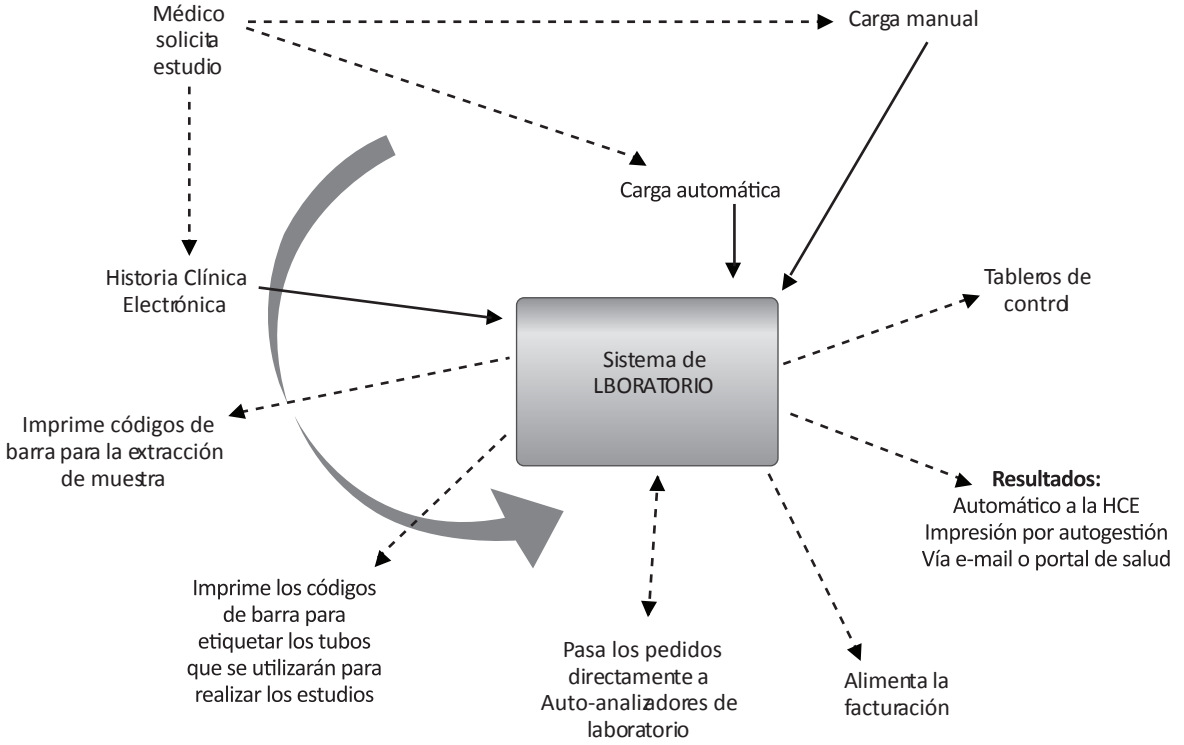
El LIS está presente actualmente en todas las tareas del laboratorio. El LIS registra la: información del paciente, orden médica o prescripción, muestra, prueba y resultados, garantizando en todo momento la confidencialidad de estos datos y la trazabilidad de todo el proceso.

El proceso consta de las siguientes etapas:

- Fase preanalítica: recepción de la prescripción, administración de la cita previa y/o de las colas de espera, obtención de muestras, entrada de datos, recepción y distribución de muestras y distribución del trabajo.
- Fase analítica: conexión con los analizadores, control de calidad, entrada de resultados y validación técnica.
- Fase postanalítica: revisión y validación clínica, edición y distribución de informes y archivos de muestras.

El proceso ambulatorio en un laboratorio puede detallarse como se muestran en el Esquema 17.9.

Esquema 17.9: LIS en el circuito ambulatorio



Fuente: Capra, RH. (2012). Documento para capacitación interna. Hospital Privado CMC S.A.

En la internación se introducen algunas variaciones al circuito, especialmente en:

- la prescripción llega automáticamente;
- el ordenamiento de la tarea de recolección de muestras varía, ya que el técnico debe dirigirse a cada sitio de internación/quirófano;
- se requieren tableros de comando on-line debido a la criticidad de los tiempos en obtener los resultados.

Los beneficios obtenidos de la implementación de un LIS pueden resumirse en:

- aumento de productividad,
- mejora la seguridad del paciente,
- aumenta la eficiencia en los procesos,
- mejora la comunicación con el paciente,
- mejora la comunicación con los profesionales,
- disminuyen los tiempos de espera para visualizar los resultados,
- mejora la calidad de atención,
- resultados disponibles on-line para consultarlos en cualquier sitio.

17.3.5 Patología digital y telepatología

Los sistemas de información de anatomía patológica (SIAP) son fundamentales para el desempeño de la actividad de estos servicios. Sus funcionalidades principales son las siguientes:

- Identificación y gestión de pacientes
- Registro y gestión de muestras
- Elaboración y circuitos de informes
- Codificación y archivos de muestras
- Estudio macroscópico
- Gestión de imagen
- Estudio microscópico
- Gestión de técnicas especiales
- Planificación y control de flujo de trabajo
- Control de calidad
- Explotación de la información

Estas funcionalidades engloban los tres aspectos fundamentales del trabajo realizado en los servicios de anatomía patológica: la gestión de informes, la gestión de imágenes y el control de las técnicas de laboratorio. Además, garantizan la trazabilidad de los procesos, facilitan la explotación de la información y el control de calidad y permiten también realizar actividades de telepatología.

17.3.6 Telemedicina

La Telemedicina puede definirse como la prestación de servicios médicos a distancia empleado las HIT para su realización y produciendo el intercambio de información médica desde un punto o sitio hacia otro.

La aplicación de la Telemedicina puede practicarse como:

- Telediagnosis
- Teleconsulta
- Monitoreo remoto
- Segundas opiniones
- e-learning

Puede emplearse en casi cualquier disciplina médica: cardiología, encefalografía, neurofisiología, pediatría, dermatología, patología, oncología, radiología, oftalmología, psiquiatría, cuidados especiales en internación, trauma, emergencias, cirugía, rehabilitación, asistencia a domicilio y otros. Los beneficios esperados de la aplicación de Telemedicina son:

- Mayor accesibilidad a los servicios sanitarios
- Reducción de traslados de los pacientes
- Reducción de los tiempos de espera
- Optimización de los sistemas de atención primaria
- Mayor facilidad en el manejo precoz de pacientes críticos
- Mejora la calidad de la salud de quien la utiliza

17.3.7 Gestión de la imagen médica digital

La imagen médica es una de las herramientas diagnósticas de uso más frecuente en los servicios de salud. Para la gestión de las imágenes se utilizan dos sistemas:

- El RIS (Radiology Information System, o sistema de información de radiología), que gestiona toda la actividad del servicio: citación y admisión de pacientes, práctica de exploraciones, informado, facturación y explotación de datos.

- El PACS (Picture Archiving and Communication System, o sistemas de archivado y comunicación de imagen), que almacena los archivos de las imágenes resultantes de las exploraciones.

Los beneficios de los sistemas RIS y PACS van desde la optimización de algunas tareas, motivada por la eliminación de la placa radiológica, hasta la aparición de nuevas prestaciones en el manejo de la imagen médica, como la visualización multidimensional (3D o video) o la posibilidad de realizar telerradiología. Se produce también una reducción de costes al eliminarse el gasto en material, espacio físico de almacenamiento y personal encargado del archivo y traslado de placas.

Al igual que para la historia clínica en papel, el archivado de placas y la logística de distribución de las mismas son actividades innecesarias con la implementación de estos sistemas.

Aunque se tiende a asociar su implantación a los servicios de radiología, el alcance del PACS puede extenderse a cualquier servicio que emplee la imagen como herramienta de trabajo, y de hecho se están empezando a almacenar imágenes procedentes de equipos como electrocardiógrafos, endoscopios y otros.

Telerradiología

La combinación de los sistemas de imagen médica digital con la telemedicina da como resultado una de las aplicaciones más potentes (y posiblemente la más importante) de esta última: la telerradiología, que permite la transmisión electrónica de imágenes radiológicas de un lugar a otro. Entre sus beneficios destacan los siguientes:

- Mayor accesibilidad a la asistencia de salud, dotando de cobertura a centros que por su volumen o naturaleza no disponen de radiólogos o no cubren la banda horaria de atención del centro.

- Disminución de los tiempos de demora.

- Posibilidad de prestar servicio las 24 horas mediante la realización de teleguardias desde centros especializados o incluso desde los propios domicilios de los radiólogos.

- Reducción de costes de desplazamiento y estancia de los pacientes.

- Incremento de la calidad de la educación médica.

17.3.8 Farmacoterapia

La prescripción y administración de medicamentos al paciente es una tarea habitual en el proceso asistencial. En el ámbito ambulatorio el proceso consta de: a) prescripción y b) dispensación. En el ámbito del internado en cambio, el proceso requiere de las siguientes actividades: a) prescripción, b) preparación de la medicación, c) dispensación y d) administración. Los sistemas informáticos específicos utilizadas en farmacoterapia son: CPOE, BMD y e-MAR como se describe a continuación:

Cuadro 17.5: Sistemas empleados en farmacoterapia

AMBULATORIO	INTERNADO	sistema utilizado
1.Prescripción 2.Dispensación en farmacias externas	1.Prescripción	CPOE (Computerized Provider Order Entry)
	2.Preparación	
	3.Dispensación desde farmacias hospitalarias	BMD (Barcoded Medication Dispensing)
	4.Administración	e-MAR (Electronic Medication Administration Records)

Fuente: Elaboración propia.

El proceso en el internado requiere de la "preparación de la medicación" instancia en la cual se prepara la medicación específica para cada paciente. Esto último requiere crear dosis unitarias (por ejemplo: separar pastillas y realizar un emblistado individual) etiquetando cada una a través de sistemas de códigos de barra. La administración de la medicación por parte de la enfermera se debe realizar con los controles de seguridad recomendados, por ejemplo: controlando la prescripción con las etiquetas de los medicamentos y la pulsera del paciente.

17.3.9 Prevención

> *"La prevención tiene como objetivo la identificación de aquellos factores que permitan promover la salud y la puesta en marcha de diferentes intervenciones, de cara a mantener saludables a las personas" (Guiofantes S, 1996, Pág. 31)*

Prevención en el campo de la salud implica una concepción científica de trabajo, no es sólo un modo de hacer, es un modo de pensar, de organizar y de actuar.

En la Primera Conferencia Internacional de Promoción de Salud, realizada en Ottawa en 1986 con el patrocinio de la OMS se señala que es necesario facilitar el proceso según el cual se puede movilizar "a la gente para aumentar su control sobre la salud y mejorarla…para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social… ser capaz de identificar y realizar sus aspiraciones, de satisfacer sus necesidades y de cambiar o adaptarse al medio ambiente". Para lograr verdaderamente esto es imprescindible comprender que el desarrollo de la Salud no se puede reducir a la lucha contra la enfermedad, a las prácticas clínicas tradicionales.

El nivel de salud de las personas es el máximo indicador de eficiencia de un sistema de salud cualquiera.

Los avances en el cuidado de pacientes con enfermedades agudas como el infarto de miocardio o los accidentes cerebro vasculares han modificado ampliamente el escenario de la salud, donde el envejecimiento progresivo de la población y con ello el incremento de la incidencia de patologías crónicas y sus complicaciones como las mencionadas, es sin lugar a dudas uno de los desafíos más importantes para la medicina moderna de los próximos años.

En el pasado el 90% de las personas fallecía por enfermedades agudas como neumonía o diarrea, lo que ha desaparecido con el avance de la medicina de las últimas décadas. En la actualidad más del 40% de las personas son enfermos crónicos y se espera que en el 2015 el 85% de las personas fallezcan luego de padecer una enfermedad crónica.

Con el aumento de las Enfermedades Crónicas, aumenta también el riesgo de Casos Catástrofe, que eleva el gasto de salud a cifras siderales.

En la actualidad, las enfermedades cardiovasculares, cáncer y los accidentes son las más frecuentes, con más del 70% del total de muertes anuales. Los condicionantes de tales cambios son múltiples, pero un indudable factor es el envejecimiento poblacional y el incremento en la prevalencia de estados precursores (por ejemplo: síndrome metabólico) secundarios a los cambios de conducta de la sociedad moderna globalizada (sedentarismo, dieta, etc.) que incrementan el riesgo de complicaciones cardiovasculares y metabólicas, y eventualmente muerte o discapacidad.

Las enfermedades crónicas afectan a un 44% de la población y consumen el 78% de los recursos destinados a salud[12].

[12] García F; Sarría A. (2005). Revisión de intervenciones con nuevas tecnologías en el control de las enfermedades crónicas. Madrid: AETS-ISCIII.

Cuadro 17.6: Costo de las enfermedades crónicas

Tipo de población	% de población	% costo en salud
No crónica	56%	22%
Crónica	44%	78%

Fuente: Elaboración propia.

Estas patologías están afectando a un porcentaje creciente de la franja de edad de 39 a 50 años.

Existen numerosas intervenciones médicas destinadas a la prevención y tratamiento de las mismas, con avalada evidencia de su eficacia, que permiten modificar en forma sustancial la historia natural de dichas enfermedades y de sus complicaciones. De esta manera se permite reducir el costo económico directo asociado a las onerosas intervenciones modernas para el tratamiento de éstas y de su costo social, y disminuir, no sólo los eventos cardiovasculares y muerte a corto y mediano plazo, sino evitar consecuencias mayores a largo plazo como diálisis o trasplantes y las cargas sociales que éstos implican.

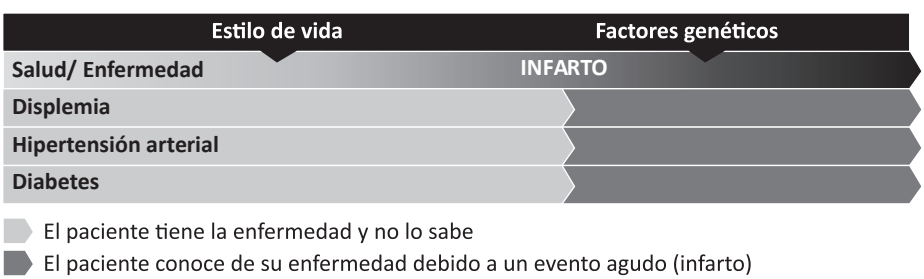
Siendo estas intervenciones hoy una realidad y teniendo elementos disponibles, es menester preguntarse por qué los sistemas de salud no logran acotar esta descontrolada epidemia de enfermedad y gastos. La principal razón de ello obedece al diseño de los sistemas actuales de salud, que fueron organizados para tratar enfermedades agudas, pero son inoperantes en las actuales circunstancias para tratar pacientes con enfermedades que requieren de estrategias y tecnología diseñadas para nuevos objetivos: **mantener el control de enfermedades asintomáticas a lo largo de la vida del paciente**. En este contexto el actual diseño sólo trata a los episodios de complicaciones agudas con alto costo y magros resultados.

El tratamiento de las enfermedades crónicas, y la gestión médica de pacientes con estas enfermedades, impone un cambio de filosofía destinado a enfrentar el problema de base y no sus complicaciones esporádicas sintomáticas. Las TIC nos permiten hacer realidad este proceso mediante el desarrollo de un sistema integral que identifique correctamente a los pacientes y a sus problemas de salud, estratifique los riesgos que los mismos acarrean, fije metas de tratamiento basadas en la mejor evidencia disponible y verifique su cumplimiento con frecuencias predeterminadas en forma proactiva.

Intervenir tempranamente, en forma intensiva y mantener los niveles de control en el tiempo, constituyen los pilares del funcionamiento de los programas de prevención y gestión de pacientes con enfermedades crónicas; y consecuentemente, la base del éxito de los sistemas de salud a largo plazo.

En el actual modelo de atención de la salud es difícil encontrar programas de monitoreo continuo, lo que hace que el cuidado del paciente se genere a partir de complicaciones de las enfermedades.

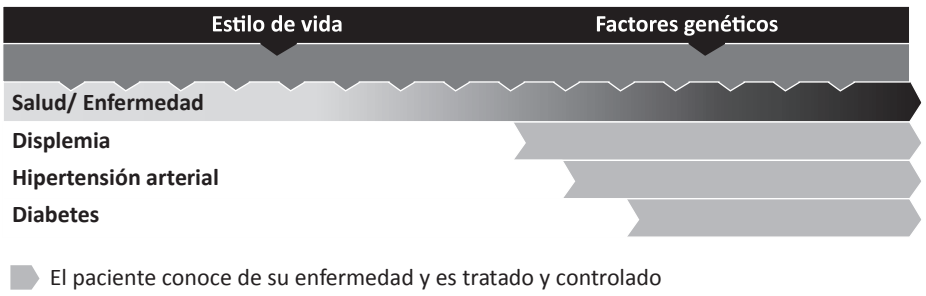
ESQUEMA 19.10: Proceso salud-enfermedad sin programa de monitoreo continuo



Fuente: De la Fuente J. (2009). Foro de Tecnologías Aplicadas a la Salud. Hospital Privado CMC S.A.

Con sistema de monitoreo continuo: las intervenciones hacen que algunas enfermedades se detecten precozmente y las ya conocidas no desarrollen sus complicaciones o lo haga en forma tardía y menos discapacitante.

ESQUEMA 19.11: Proceso salud-enfermedad con programa de monitoreo continuo



Fuente: Fuente: De la Fuente J. (2009). Foro de Tecnologías Aplicadas a la Salud. Hospital Privado CMC S.A.

Las acciones preventivas pueden ser de tres tipos, a saber:

- Prevención Primaria
- Prevención Secundaria
- Prevención Terciaria

La **Prevención Primaria** es la que interviene evitando la aparición de enfermedades a través de acciones de promoción y protección. En este grupo están incluidas las actividades de educación, vacunación, provisión de agua potable y condiciones de infraestructura para evitar enfermedades infecto contagiosas, entre otras.

La **Prevención Secundaria** contempla las acciones que apuntan a la detección precoz de enfermedades, con el fin de modificar la historia natural de las mismas. En este grupo están los programas de "Screening" de costo efectividad demostrada como detección de cáncer de mama, cáncer de cuello de útero y cáncer de colon.

La **Prevención Terciaria** incluye las medidas que evitan las complicaciones de las enfermedades de curso crónico ya conocidas, para modificar el impacto de ellas en la morbi / mortalidad de los pacientes a lo largo del tiempo. En este grupo están las acciones a desarrollar en pacientes con enfermedades cardiovasculares, diabetes y neoplasias.

La gestión integral del cuidado de la salud del paciente requiere: la promoción de la salud **(prevención primaria)**, el control sistemático de marcadores de enfermedad para su detección precoz **(prevención secundaria)** y una vez detectada la misma el seguimiento de los pacientes utilizando un sistema que genera recomendaciones personalizadas para la optimización de las intervenciones médicas, contando con herramientas de apoyo (las TIC) para el control longitudinal del paciente asegurando su permanencia en el programa **(prevención terciaria)**.

Esto permite maximizar la salud del paciente a lo largo de su vida con acciones de prevención en los distintos niveles, adaptando la intervención a cada persona en particular.

Todas las etapas descriptas de un programa de gestión integral de cuidado exigen el contacto directo con cada uno de las personas a través de acciones proactivas de comunicación programada de acuerdo a cada necesidad. Para tal fin, la HCE y las herramientas de apoyo para las actividades de comunicación (portales de salud, mensajería telefónica) y citación del paciente son indispensables. Estas herramientas deben perseguir estos objetivos: a) evitar que el paciente pierda contacto con su médico (o sistema de salud) y así se diluya el efecto de las intervenciones; b) de acuerdo a los objetivos de diagnóstico y tratamiento, controlar su cumplimiento. Deben permitir el *monitoreo continuo del paciente*, fundado en protocolos de intervención basados en la evidencia.

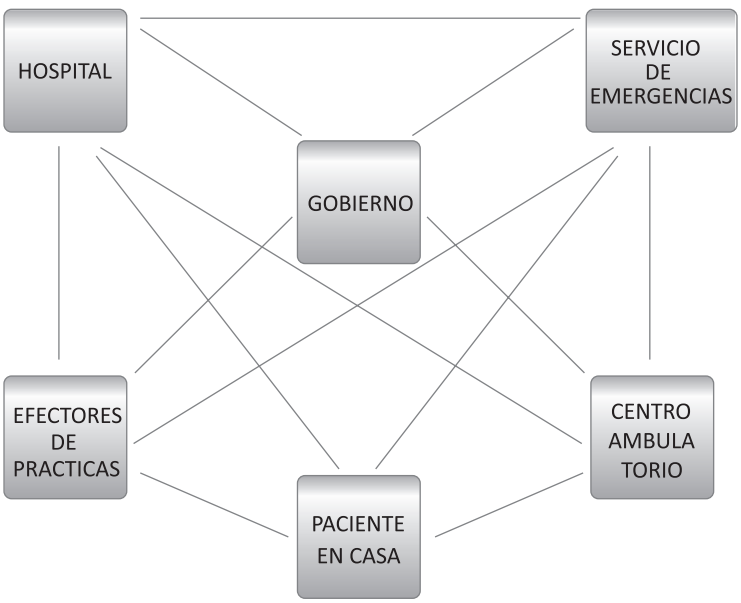
El desafío es cambiar el paradigma dado por el concepto ESTATICO del sujeto receptor de la acción de salud "paciente" que espera el evento agudo para acudir a su médico tratante. Se

pretende darle a la persona una participación activa en la promoción y el cuidado de su salud, procurando así el desarrollo de sus habilidades para la toma de decisiones que permitan llevar una vida saludable en forma sostenida, fomentando su participación responsable en el cuidado de la salud. Es necesario contar también con herramientas comunicacionales flexibles para que en sí no sean una barrera para el paciente (foros, portales de salud, redes sociales, teléfono, mails). Los portales de salud personalizados; canales de televisión interactivos entre otros, son ejemplos de canales comunicacionales utilizados en los programas de prevención integrales.

17.3.10 Intercambio de información clínica

La evolución de las TIC permiten que la HCE de un paciente pueda ser consultada desde cualquier sitio por personal autorizado. Esto requiere contar con una HCE "interoperable" con otros sistemas, es decir, que contenga estándares internacionales de codificación y comunicación de información clínica para eliminar las barreras idiomáticas, de sistemas de medición, diferencias en los nombres comerciales de medicamentos, protocolos de comunicación de resultados de estudios diferentes según la marca de equipo que efectúa la práctica, etc.

Esquema 17.12: Intercambio de información clínica



Fuente: Elaboración propia.

17.3.11 Salud Pública

En el ámbito de la salud pública se trata de contar con sistemas de información que permitan observar y analizar en tiempo real los fenómenos relacionados con la salud y sus determinantes. Ello, con el fin de obtener conocimiento y apoyo a la toma de decisiones para las actuaciones de preservación, mejora y control de las enfermedades, lesiones, discapacidades, muertes y sufrimiento físico y moral de las regiones.

Las TIC permiten que las HCE sean interoperables, como se mencionó en el apartado anterior, para alimentar con datos al sistema de salud público con lo que posibilita la evaluación del impacto que los servicios de salud tienen en la población; análisis epidemiológicos y estadísticos entre otros.

Recuadro 17.1: Beneficios de las HCE

La HCE se está implementando rápidamente en estos últimos años especialmente en los países desarrollados. A menudo existe la preocupación acerca de si la inversión de tiempo, dinero y angustia dará sus frutos. Con el compromiso de liderazgo y la planificación y ejecución cuidadosa, las organizaciones de salud están informando cada vez más sobre los beneficios que ellos y sus pacientes están cosechando como un beneficio directo de la HCE.

Estos beneficios son por lo general reportan:

- mejora de los resultados financieros y la calidad de la atención;
- una mayor eficiencia en los procesos operativos;
- mayor seguridad y la reducción de errores paciente;
- e incluso mejora de la moral.

A continuación se analiza el grado de instauración de la HCE en los servicios prestadores y los beneficios recibidos de su implementación.

17.4 Niveles de HCE y grado de adopción de estas tecnologías

En Europa, los primeros proyectos se desarrollaron mayoritariamente en entornos locales, de modo que los siguientes pasos fueron la expansión de las soluciones implantadas y su evolución mediante la incorporación de nuevas funcionalidades. Con la consolidación a gran escala de estas soluciones y la creación de la Unión Europea, se ha pasado a una estrategia basada en la integración de los sistemas existentes para permitir el intercambio de información clínica de los ciudadanos y facilitar su atención en cualquiera de los países de la Unión Europea. En esta región, hay un alto grado de involucramiento del Estado en estos avances.

En América Latina, en cambio, la implicación del sector público es mucho menor. La mayoría de sus experiencias más significativas corresponde a proyectos de carácter universitario, con presupuestos precarios y de baja cobertura poblacional. No hay mediciones publicadas del nivel de adopción de las TIC para el sector público ni para el privado en esta región.

En Norteamérica, la HIMSS[13] establece un modelo para medir el grado de adopción que los prestadores de salud tienen a los registros médicos electrónicos. Este modelo analiza más de 5.200 centros estadounidenses y 700 canadienses. Existe un modelo de evaluación para centros de atención ambulatoria y otro para centros hospitalarios.

Debido a que en nuestra región se habla mucho de HCE denominando así a productos de software con capacidades muy distintas, se consideró conveniente describir este modelo de medición creado por la HIMSS Analytics para detallar las cualidades y funcionalidades de una HCE.

Este sistema de medición establece etapas o estados. Requiere que todas las capacidades definidas en un estado sean completadas y estén operativas antes de pasar el siguiente estado. Los estados más bajos deben completarse antes de pasar al siguiente y las capacidades son acumulativas.

Las capacidades que deben estar operativas en cada estado y para cada modelo son las presentadas en el Cuadro 17.7:

[13] Healthcare Information and Management Systems Society.

Cuadro 17.7: Etapas clínicas de transformación para el internado

Estado	Capacidades acumulativas
0	Algún tipo de automatización clínica puede existir No existen sistemas informáticos para los servicios de: laboratorio y/o farmacia y/o radiología.
1	Los tres mayores servicios auxiliares tienen sistema informático: Laboratorio, Farmacia y Radiología.
2	Existe un sistema de HCE que permite realizar prescripciones médicas y ver resultados de estudios. Este sistema contiene vocabulario médico controlado (no es un simple procesador de textos) y reglas para alimentar un sistema de soporte a las decisiones para resolver conflictos simples. El PACS (ver Gestión de la Imagen Médica Digital en el apartado 17.3.6.) debe poder unirse a la HCE. El hospital debe ser capaz de intercambiar información de esta HCE con otros hospitales y pacientes, lo que requiere utilizar estándares de codificación y comunicación médica.
3	La documentación clínica y de enfermería (ejemplo: signos vitales, balances hídricos, notas de enfermería, la administración de medicamentos están integrados a la HCE, plan de cuidados de enfermería). Está implementado el primer nivel de los sistemas de soporte a las decisiones para validar errores en las prescripciones (droga/droga, droga/comida, droga/laboratorio). Se pueden visualizar las imágenes radiológicas almacenadas en el PACS en sitios distintos al departamento de radiología.
4	Las prescripciones médicas deben poder ser utilizadas por cualquier clínico, en conjunto con las enfermeras e integrado en la HCE. El sistema debe tener capacidades relativas a un segundo nivel de sistema de soporte a las decisiones, es decir, protocolos de medicina basada en la evidencia.
5	El sistema de administración de medicamentos (eMAR) está implementado en pacientes internados con tecnología de códigos de barra para la identificación de dosis unitarias. El sistema utiliza tecnología de identificación de paciente y comparación con la prescripción y dosis unitaria para maximizar los cuidados y seguridad del paciente. Las cinco reglas de administración de medicación en internado se realizan al pié de la cama con el escaneo del código de barra de dosis unitaria, la identificación correcta del paciente y su prescripción en el sistema.
6	Toda la documentación de la atención de un paciente está registrada dentro del sistema, al menos, para el egreso de un paciente de un servicio. Incluye notas de evoluciones, de interconsultas, lista de problemas y diagnóstico, prescripciones y resultados de estudios. El sistema soporta el nivel tres de un sistema de soporte a las decisiones clínicas que incluye las guías o protocolos para las actividades clínicas y de egreso de pacientes en las distintas variantes de atención y alertas de complicaciones. El PACS está completamente implementado.
7	El hospital no usa más papel en el cuidado del paciente y toda la información está contenida dentro de la historia clínica electrónica (ya se cuenta con HCE integrada en todo el hospital). Se utilizan datawarehousing para analizar datos clínicos con el fin de mejorar la calidad del cuidado, seguridad del paciente y eficiencia en la práctica profesional. Toda la información clínica puede ser compartida utilizando transacciones estandarizadas con entidades autorizadas a tratar el paciente o a intercambiar datos clínicos (acceso a otros hospitales, clínicas ambulatorias, financiadores, profesionales externos, pacientes, etc.). El hospital demuestra que el sistema apoya en la continuidad de atención del paciente en todos los servicios (internado, de alta, asistiendo a otros centros de salud por él administrados).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resumen del Modelo denominado EMRAM^{SM}. HIMSS Analytics. Enero 2014.

Cuadro 17.7: Etapas clínicas de transformación para el ambulatorio

Estado	Capacidades acumulativas
0	Los registros médicos son en papel. No se accede a los navegadores web rutinariamente para uso clínico
1	Navegadores web de los médicos y/o enfermeras son para acceder a material en línea, información específica, resultados de laboratorios, etc. Guardado de información luego de transcripciones. Las notas de evolución son de texto libre. Son accesibles por medio de computadoras localmente. Existen múltiples fuentes de datos. Mensajería electrónica informal, comunicación intra oficina desestructurada.
2	Los sistemas se utilizan en atención médica, pero son de uso parcial u opcional. Las prescripciones médicas se realizan desde el sistema y se pueden consultar resultados en instalaciones externas. La mensajería electrónica se ve incrementada mediante colaboración clínica. Interacción con pacientes a través de mails.
3	La atención médica es registrada en el sistema. El primer nivel de los sistemas de soporte a las decisiones está completo (apoyo a las decisiones clínicas básicas para interacción de medicamentos y alergias) y utilizado antes de que el paciente se retire del consultorio. Información estructural obtenida en los encuentros médicos (signos vitales, inmunizaciones, etc.). Conectividad con los hospitales para obtener resúmenes de alta médica, y transmisión de documentos de admisión. Recordatorios para requerir análisis médicos.
4	Apoyo avanzado a las decisiones clínicas – protocolos médicos, recordatorios preventivos basados en diagnósticos, medicamentos, resultados, prescripciones. Mensajería segura y en línea entre el paciente y el médico. Mantenimiento de registros del paciente en línea. Elegibilidad de obra social, rastreo del estado de pagos y referencias. Mensajería estructurada entre el médico, el staff médico y las obras sociales para la administración de enfermedades y comunicación y recordatorios para apoyos clínicos. Intercambio de datos con otras instituciones.
5	HCE y portal del paciente en línea.
6	Llegada automática y proactiva a pacientes para prevención de enfermedades y manejo de enfermedades crónicas. Búsqueda proactiva de pacientes con condiciones y medicaciones particulares como nueva evidencia clínica.
7	Interconectividad regional y con comunidades de médicos, hospitales, financiadores de salud, industria farmacéutica y pacientes para fácilmente compartir e intercambiar información y colaborar para el mejor cuidado del paciente. Habilidad para hacer minería de datos para investigaciones clínicas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resumen del Modelo denominado EMRAM^{SM}. HIMSS Analytics. Enero 2014.

Este modelo de medición está ampliamente difundido en EEUU y Canadá y los resultados medidos de los niveles de incorporación de estos sistemas se exponen en los Cuadros 17.8, 17.9, y 17.10.

Cuadro 17.8: Modelos de HCE adoptados en hospitales de EE.UU.

Etapas	Capacidades Acumulativas	3 T-13	4 T-13
Etapa 7	EMR completos; Transacciones CCD para compartir datos, almacenamiento de datos, la continuidad de datos con ED, ambulatoria, OP	2,2%	2,9%
Etapa 6	Documentación del médico (plantillas estructuradas), lleno CDSS (varianza y cumplimiento); R-PACS completo	11,1%	12,5%
Etapa 5	Circuito cerrado de administración de medicamentos	20,9%	22,0%
Etapa 4	CPOE, Soporte a las decisiones Clínicas (Protocolos Clínicos)	15,1%	15,5%
Etapa 3	Enfermería / documentación clínica (diagramas de flujo); CDSS (comprobación de errores); PACS disponible fuera de radiología	31,9%	30,3%
Etapa 2	HCE; vocabulario médico controlado, CDS, puede tener imágenes del documento, HIE potente	8,4%	7,6%
Etapa 1	Auxiliares - Laboratorio, Radiología, Farmacia - Instalados	3,5%	3,3%
Etapa 0	Los tres componentes auxiliares no instalados	6,9%	5,8%
		N= 5.437	N=5.458

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resumen del Modelo denominado EMRAM^{SM}. HIMSS Analytics. Enero 2014.

Cuadro 17.9: Modelos de HCE adoptados en hospitales de Canadá

Etapas	Capacidades Acumulativas	3 T-13	4 T-13
Etapa 7	EMR completos; Transacciones CCD para compartir datos, almacenamiento de datos, la continuidad de datos con ED, ambulatoria, OP	0,0%	0,0%
Etapa 6	Documentación del médico (plantillas estructuradas), lleno CDSS (varianza y cumplimiento); R-PACS completo	0,5%	0,6%
Etapa 5	Circuito cerrado de administración de medicamentos	0,2%	0,0%
Etapa 4	CPOE, Soporte a las decisiones Clínicas (Protocolos Clínicos)	3,8%	3,8%
Etapa 3	Enfermería / documentación clínica (diagramas de flujo); CDSS (comprobación de errores); PACS disponible fuera de radiología	32,0%	32,2%
Etapa 2	HCE; vocabulario médico controlado, CDS, puede tener imágenes del documento, HIE potente	29,1%	29,1%
Etapa 1	Auxiliares - Laboratorio, Radiología, Farmacia - Instalados	14,5%	14,5%
Etapa 0	Los tres componentes auxiliares no instalados	20,0%	19,8%
		N= 640	N=640

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resumen del Modelo denominado EMRAM[SM]. HIMSS Analytics. Enero 2014.

Cuadro 17.9: Modelos ambulatorios de HCE adoptados en hospitales de Canadá

Etapas	Capacidades Acumulativas	3 T-13
Etapa 7	HIE potente, el intercambio de datos influye la EMR y EHR basado en la comunidad, inteligencia de negocios y clínica	1,2%
Etapa 6	Apoyo a la decisión clínica avanzada, gestión de la atención proactiva, mensajería estructurada	3,6%
Etapa 5	Registro personal de salud, portal de pacientes en línea	6,7%
Etapa 4	CPOE, el uso de datos estructurados para el acceso a las EMR y el intercambio interno y externo de los datos	1,0%
Etapa 3	Mensajería electrónica, los ordenadores han reemplazado al papel escrito a mano, documentación clínica y apoyo a las decisiones clínicas	8,7%
Etapa 2	A partir de un HCE con órdenes y resultados, las computadoras pueden ayudar a la atención médica, el acceso a los resultados de instalaciones externas	24,6%
Etapa 1	Acceso desde el escritorio a la información clínica, datos no estructurados, múltiples fuentes de datos, mensajería intra-office/informal	5,3%
Etapa 0	A base de papel escrito a mano	48,9%
		N= 20.529

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resumen del Modelo denominado EMRAM[SM]. HIMSS Analytics. Enero 2014.

17.5 Valor de las TIC en salud

A medida que el sector de la salud se esfuerza por mejorar la salud y la asistencia sanitaria a través del uso óptimo de las TIC, la medición del impacto y el valor de la tecnología para los pacientes y los cuidadores se vuelve crítica.

La HIMSS, en base a un gran cúmulo de información relevada, ha elaborado el "Health IT Value Suite" (ver Esquema 17.13). Esta metodología crea un orden y un marco para cuantificar y analizar el impacto de las TIC en entornos de salud. Facilita la evaluación del éxito de las inversiones en tecnología de información con énfasis en examinar y mejorar el rendimiento a través de numerosos factores clínicos, comerciales y financieros.

Esquema 17.13: Health IT value Suite



Fuente: HIMSS Analytics. Enero 2014.

Esta metodología responde a preguntas como las que se exponen a continuación:

- En un consultorio médico, ¿cómo ha sido utilizada la tecnología de la información por los médicos para mejorar la atención al paciente?
- ¿Cómo afecta la utilización de la tecnología de la información a la experiencia de un paciente en el cuidado de la salud?
- ¿Cómo puede ayudar a hospitales, consultorios, clínicas y otros puntos de atención a reducir los costes y mantener o mejorar la calidad y seguridad de la atención al paciente?

HIMSS ha identificado formas para identificar el valor y los ha agrupado en cinco categorías, denominadas "Health IT Value STEPS™. Estas categorías y subcategorías y los beneficios encontrados pueden describirse como se presentan en el Cuadro 17.10.

Cuadro 17.10: Modelos ambulatorios de HCE adoptados en hospitales de Canadá

Pasos	Categoría	Sub-categoría	Beneficios Documentados
S	Satisfacción	Satisfacción de los profesionales	Mejora la comunicación entre pares. Mejora global en la satisfacción. Mejora en la calidad de vida. Mejora la comunicación con los pacientes. Mejora la comunicación con otros prestadores.
		Del Paciente	Mejora la satisfacción general total del paciente. Incrementa el uso del portal de salud.
		Satisfacción de los profesionales y empleados	Aumenta la moral y satisfacción por el trabajo. Mejora todas las comunicaciones internas.
T	Tratamiento	Calidad del cuidado	Reducción de infecciones intra-hospitalarias. Reducción de tiempos de respuesta a requerimientos del paciente. Mejora global en la calidad del cuidado. Reducción de re-admisiones. Mejora en el intercambio de información entre prestadores. Mejora la continuidad del cuidado. Reduce las neumonías adquiridas dentro de los hospitales. Mejora el manejo de la diabetes.
		Eficiencia	Mejora en el agendamiento de citas y procedimientos. Mejora la prescripción de prácticas y medicamentos. Mejora la accesibilidad a resultados de estudios. Mejora global en eficiencia de los procesos. Reduce redundancia de estudios. Consulta on-line y remota a los registros médicos. Mejora el tiempo de internación con cada paciente.
		Seguridad	Mejora la calidad de la documentación clínica. Mejora el uso de alertas clínicas. Reduce errores médicos. Mejora la seguridad en general. Reduce errores relacionados a la administración de medicamentos.
E	Información Electrónica	Compartir Información	Mejora la medición de calidad. Reduce reclamos administrativos. Mejora el seguimiento clínico y tendencia de los indicadores. Mejora de la estadística de la salud poblacional. Mejora la seguridad de los registros clínicos de los pacientes.
		Medicina basada en la evidencia	Mejora el acceso a la información para la investigación médica. Mejora la cantidad de pacientes en seguimiento incluyendo el armado de datawarehouse. Mejora la educación médica.
P	Prevención y Educación	Prevención	Mejora el seguimiento de infartos. Mejora los niveles de inmunización. Mejora la adhesión al screening de cáncer. Mejora en seguimiento de enfermedades. Facilita el análisis longitudinal del paciente.
		Educación	Mejora le compromiso del paciente con su enfermedad. Mejora la distribución de información educativa del paciente. Aumenta la conformidad del paciente con la atención. El paciente es más consciente de los síntomas causados por la enfermedad.
S	Ahorros	Eficiencia	Reducción de costos operativos. Mejora de los workflows. Reduce tiempos de espera de los pacientes. Reduce los ingresos en Urgencias de pacientes tratados en el hospital.
		Financieros y	Mejora la exactitud de la codificación.

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados medidos con la metodología EMRAM y publicados por la HIMSS Analytics. Enero 2014.

A mediados de julio de 2013, han sido evaluados con esta metodología más de 500 casos en EEUU obteniendo la medición del "valor demostrado", no "valor teórico o ni previsto". Estos primeros casos medidos muestran que en el 85% mejora la seguridad, la calidad de la atención y/o se obtienen eficiencias en los procedimientos. El 65% de los casos informaron aumento de los ahorros por eficiencias financieras u operativas.

A continuación se copia parte de los documentos publicados por la HIMSS en los que se analiza el valor agregado de las HIT en las organizaciones prestadoras de servicios de salud.

CASO 1: Texas Health Resources (THR)[14]

Presupuesto anual (año fiscal 2012): 3,7 mil millones de dólares[15].

Esquema 17.14: Texas Health Resources

THR

S

- Participación de los pacientes a través del portal

T

- HIE para la continuidad de atención al paciente
- extracción temprana de cateters
- mejoras clínicas
- disminución de paros cardíacos
- disminución en un 53% de errores en la medicación

S

- ROI u$s 152 millones en un nuevo hospital inaugurado en 2012

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados medidos en THR.

Resumen:

En 2004, Texas Health Resources tuvo la visión de implementar la Historia Clínica Electrónica (HCE). Seleccionaron un proveedor, y junto con los sistemas existentes de: Manejo del Paciente, Laboratorio, Radiología, Ciclo de Ingresos, y Digitalización de Documentos, se implementó una HCE integrada totalmente en trece hospitales entre 2006 y 2011.

En 2012, se construyó un nuevo hospital de servicio completo y se abrió con una HCE integrada completamente, y se recibió la designación de etapa siete de HIMSS dentro de sus primeros 90 días. El compromiso de Texas Health Resources para la atención al paciente y el avance de la tecnología a través de la HCE se evidencian por el capital inicial invertido y la permanente inversión para implementar y mantener la HCE, así como el compromiso financiero con la sostenibilidad operativa.

Con una inversión inicial de capital de US$65 millones, más los gastos de explotación de US$162,54 millones en los primeros cinco años, Texas Health Resources ha visto un ROI medible de:

[14] Mary Beth Mitchell, *HIMSS 2013 Davies Enterprise Award Application, Core Case Study, clinical value* [En línea]. Lugar: Texas Health Resources [Consulta: 21/02/2014]. Disponible en: <http://www.himss.org/ResourceLibrary/ValueSuite.aspx#/featured-org/23964/2671>

[15] Fuente: http://www.texashealth.org/facts.

- US$5 millones en reducciones de personal y eficiencia.
- US$ 1,9 millones en reducción de papel.
- US$63,8 millones en incentivos gubernamentales por el uso de la 1ª etapa del Programa.
- US$23 millones utilidad clínica y costo evitado.
- US$17 millones de disminución de costos de eventos adversos por medicamentos y de errores de prescripción/administración.

Además, el desarrollo de una aplicación de Business Intelligence clínica proyecta un ROI[16] de US$73 millones de dólares frente a una inversión de capital de US$7 millones de dólares, con US$1 millón por año en gastos por funcionamiento. Esto se basa en un rendimiento anual esperado de US$5-8 millones de dólares en mejores decisiones sobre materiales quirúrgicos, reducción de la variabilidad práctica, los procesos más eficientes, y más alta calidad de los datos a través de la capacidad de extraer los requisitos de datos complejos para el análisis avanzado.

El retorno de la inversión demuestra la sostenibilidad y el compromiso permanente para seguir avanzando en la HCE dentro de las principales iniciativas estratégicas. Además, reconocen que esto representa un ahorro de unos pocos indicadores clave, y que otras áreas proporcionan un valor adicional para que se pueda medir. Creen que el ROI excede la inversión total. Entre 2011 y 2013, continúan añadiendo más aplicaciones a la HCE, cada una requiriendo costo significativo y también brindando oportunidades para la creación de valor. Siguen monitoreando nuestro valor tanto en la HCE como en los rendimientos obtenidos.

La HCE, apoya los esfuerzos de calidad y seguridad de THR por:

- La reducción de los errores médicos provocados por la falta de información, tales como la disponibilidad de registro inadecuado o dependencia de las fuentes de datos no confiables como difícil lectura de la escritura a mano.
- Proporcionar alertas de medicamentos y otras formas de apoyo de decisiones.
- Poner a disposición información sobre el tratamiento oportuno y adecuado.
- Fomentar el intercambio de información en colaboración y prácticas comunes.

Utilidad clínica:

THR vio una reducción del 53% en los errores de medicación, mientras que los efectos adversos de la medicación (EAM) cayeron un 36%; THR acredita estos resultados a utilizar el sistema de medicación en "lazo cerrado"[17] y el aumento de la adhesión de los médicos a la prescripción electrónica asistida por la HCE. La organización considera a su HCE como motor principal en su plan estratégico a 10 años, y la clave para ayudar a estandarizar una red de hospitales que habían sido adquiridos en el tiempo. El objetivo era la atención estandarizada, HCE para gestionar la calidad y la seguridad, y el aumento de la participación del médico en su utilización.

La mayor y mejor calidad de información permitió realizar análisis más detallados y, a su vez, la capacidad de superar los umbrales de calidad. Las puntuaciones de calidad subieron. Los problemas de seguridad y de riesgo se redujeron. El uso de la HCE para impulsar protocolos de extracción de la sonda, logró reducciones de de 2,95 días a 1,2 días. Incluso se redujeron las caídas. Todas estas mejorías tuvieron un beneficio medible en ahorros.

[16] Return over invesment (Retorno sobre la inversión).

[17] "Lazo cerrado" significa utilizar los subsistemas de la HCE que anteriormente se mencionaron como CPOE+eMAR.

CASO 2: Children's Medical Center Dallas (CMCD)[18]
Presupuesto anual: 1 mil millones de dólares[19].

Esquema 17.15: Children's Medical Center Dallas

Ch MCD

S

- Crecen las adhesiones de los pacientes al portal
- Mejora el clima laboral de las enfermeras pediatricas

T

- Racionalizar las exposiciones a estudios de rayos X
- Reducción de enfermedades renales

P

- Apoyo al paciente desde el portal de salud
- Avisos automáticos al paciente

S

- ROI de U$s 48.6 millones
- Bajo el 58% el tiempo de cuentas a cobrar

Fuente: Elaboración propia sobre resultados medidos en CMCD.

Resumen:

Children's Medical Center Dallas, ha hecho mejoras notables en diversas áreas, desde la introducción de su Historia Clínica Electrónica (HCE). Con metas organizacionales de: disminución de las variaciones en el cuidado, la mejora de los resultados y la calidad de la atención; este 2013 fue ganador del Premio Davies, y la HCE fue esencial para el apoyo a las decisiones clínicas. Children's Medical Center Dallas opera dos centros hospitalarios con 595 camas, 54 clínicas de atención especializada y seis centros de atención primaria / hogares médicos pediátricos.

Utilidad clínica

En 2010, se decidió utilizar la HCE para mejorar el tratamiento clínico de la bronquiolitis y la neumonía VRS. Se desarrollaron conjuntos de órdenes intuitivas y SmartForms para ayudar a normalizar la atención a esta población. También se elaboraron materiales educativos y fueron puestos a disposición a través del portal web. Como resultado, la duración de la estancia mejoró de 2,4 días a 2 días. El uso de medicación broncodilatadora se redujo, superando la meta de 20%. Children's Medical Center Dallas ha identificado otras áreas de mejora y espera ver un mayor progreso en su tercer año.

Retorno de la Inversión

La implementación de la HCE fue vista como una iniciativa de mejora de rendimiento de las operaciones. Se desarrollaron indicadores clave de rendimiento, se creó un comité de supervi-

[18] Christopher Menzies, Core case study: children`s clinical value [En línea]. Lugar: Children's Medical Center Dallas [Consulta: 21/02/2014]. Disponible en: <http://www.himss.org/ResourceLibrary/ValueSuite.aspx#/featured-org/25984/2735>

[19] Fuente: http://www.dallasnews.com/business/columnists/robert-miller/20121223-childrens-medical-center-dallas-recruits-a-fundraiser-par-excellence.ece

sión y se comprometió a los interesados en toda la organización. Como resultado, las cuentas por cobrar cayeron de 55 a 32 días; registros médicos morosos se redujeron del 21% al 1%; la verificación de la cobertura del seguro mejoró de 75% a 96%. Children's Medical Center espera poder pagar el capital total y el gasto operativo para el año 2016.

El retorno financiero de la inversión ha superado significativamente las estimaciones originales. Children's Medical Center realizó un ahorro de US$12,5 millones en la reducción de la dotación de personal a través de las eficiencias obtenidas a partir de la implantación de la HCE entre 2009-2013.

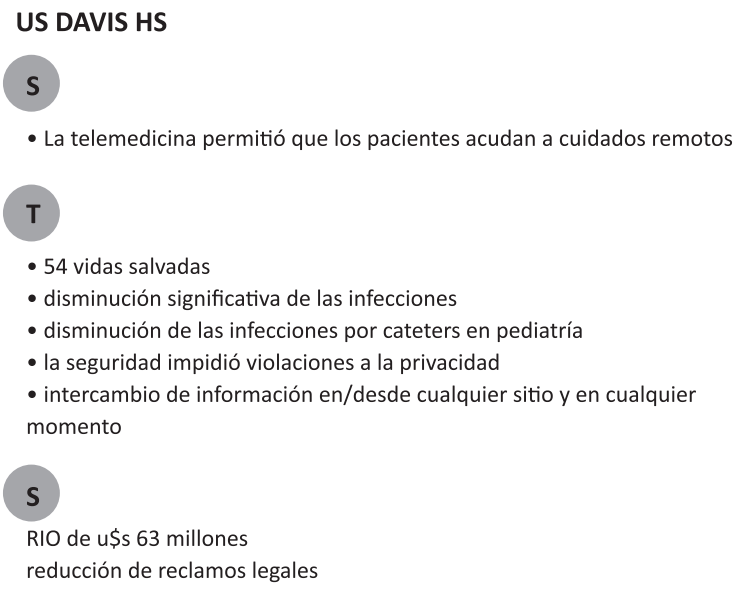
El área de Servicios Financieros del Paciente aumentó la eficiencia de procesos de negocio con la automatización, reduciendo el personal en trece empleados a tiempo completo que resultó en unos US$500 mil de ahorro anual para la organización. La implementación de CPOE permite a la organización disminuir el número de coordinadores de las unidades de salud en el piso, creando un ahorro anual de costes laborales de US$600 mil.

La carga manual fue eliminada mediante la vinculación automática de la documentación, resultando en un ahorro de US$10,5 millones en terapia respiratoria, anestesia, cardiología, procedimientos de hospitalización y el servicio de urgencias.

CASO 3: UC Davis Health System (UCDHS)[20]

Presupuesto anual: aproximadamente 1 mil millones de dólares.[21]

Esquema 17.16: UC Davis Health System (UCDHS)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados medidos en UCDHS.

UC Davis Health System (UCDHS) acredita la adopción de un sistema de registro electrónico de salud (HCE) como "uno de los eventos más transformadores" de su historia. La organización tuvo su HCE como componente esencial en su enfoque de lo que llama "movimiento de la aguja" en la dirección correcta.

[20] Hien Nguyen, Allan Siefkin. *UC Davis Health System Davies Enterprise Award Submission, Case Study - Clinical Value.*[En línea]. Lugar: University of California Davis Health System. [Consulta: 21/02/2014]. Disponible en: <http://www.himss.org/ResourceLibrary/ValueSuite.aspx#/featured-org/24105/2687>

[21] Fuente: http://www.ucdmc.ucdavis.edu/famcommed/residency/center2.html.

Utilidad clínica

Uno de los principales objetivos era reducir la tasa de sepsis[22] en un 15%. Otros objetivos fueron reducciones de las infecciones de las vías urinarias asociadas a catéteres (IUAC), infección del torrente sanguíneo (CLBSI), la neumonía asociada a ventilación mecánica (NAVM), las sobredosis de narcóticos y los episodios de hipoglucemia. UCDHS ideó un proceso para implementar y optimizar la HCE que iban desde la creación de una estructura de gestión clínica para alinear las metas organizacionales y el *empowerment* de los médicos con la funcionalidad que necesitaban.

El resultado fue una disminución del 44% en CLBSI, las IUAC se redujeron en 8,6%, y las infecciones quirúrgicas se redujeron un 65,9%. La iniciativa de reducir la tasa de sepsis fue también un éxito, la mortalidad se redujo en un 25%, superando la meta del 15%. Las infecciones de catéteres implantables se redujo desde 5,34% hasta 0,6%.

Retorno de la Inversión

UCDHS ha ahorrado US$63 millones en dólares entre 2002 y 2013. Los ahorros atribuidos específicamente a la aplicación de la HCE incluyen la eliminación de un sistema de registros basados en papel, ahorro de US$4 millones en el espacio y los recursos necesarios para mantener el sistema. Costos de transcripción: ahorros de más de US$16 millones, los costos de películas han disminuido US$1 millón por año, el tiempo de búsqueda de imágenes radiológicas se redujo de 16 minutos a 2 minutos, equivalentes al trabajo de 20 profesionales/año (más de US$1 millón por año). La mejoría en la codificación se ha traducido en ingresos adicionales de Medicare.

Otros ahorros se refieren a una variedad de cosas que no se asocian directamente con tener una HCE. Por ejemplo, una inversión en un programa de la privacidad y la seguridad ha evitado violaciones a la privacidad, con un costo estimado de US$2,2 millones en promedio por incidente. Las demandas por negligencia se han reducido significativamente, y el uso del CPOE tendrá un efecto positivo sobre la seguridad de los pacientes mediante la reducción de los errores de medicación y los efectos adversos de la droga.

CASO 4: Mount Sinai Medical Center (MSMC) 2012 - Nueva York, NY[23]

Fundado en 1852. Presupuesto anual 2011: 1,4 mil millones de dólares[24].

Estadísticas hospitalarias (año 2012)[25]**:**

1.171	camas
2.500	médicos
1.062	residentes y post grados
2.200	enfermeras
59.495	altas
546.288	consultas
100.413	visitas a emergencias

[22] Estado de infección generalizada, debido a la existencia en la sangre de bacterias patógenas y sustancias tóxicas producidas por ellas.

[23] HIMSS. *Mount Sinai Medical Center - Davies Enterprise/Organizational Award* [En línea]. Lugar: Mount Sinai Medical Center. [Consulta: 21/02/2014]. Disponible en: <http://www.himss.org/ResourceLibrary/ContentTabsDetail.aspx?ItemNumber=26913>

[24] Fuente: http://www.thirteen.org/metrofocus/2011/07/op-ed-the-impact-of-proposed-medicare-cuts-on-new-yorks-teaching-hospitals/

[25] Fuente: www.mountsinai.org. Enero 2014.

ROI en las HIT

El Mount Sinai Medical Center (MSMC), con sede en Nueva York, es una institución de enseñanza médica internacionalmente reconocida, con calidad de atención al paciente, y centro de investigación. MSMC está en las etapas finales de la implementación de una historia clínica electrónica ambulatoria y hospitalaria (HCE). Desde el inicio de la puesta en práctica de la HCE ambulatoria en 2006, MSMC ha documentado una gran cantidad de retornos de inversión (ROI) duros y blandos. Más importante aún, los beneficios a largo plazo de esta nueva "columna vertebral de nuestra atención" (según lo caracterizado por el CEO de, Kenneth Davis, MD) son aún mayores. La nueva HCE permite nuevos modelos de reembolso, mejoras en la seguridad y la calidad, y aceleró la investigación y la innovación.

La medición del ROI en la HCE no era un factor clave en el inicio de la implementación de la HCE. Esto fue en parte debido a que el presupuesto fue aprobado de forma incremental en cantidades relativamente pequeñas, y porque la HCE fue vista como la infraestructura esencial, no un generador de ingresos. Cuando el presupuesto superó la marca de los US$100 millones, el directorio pensó que sería prudente tener una revisión retrospectiva del valor derivado de la inversión. De hecho, la medición del ROI duro y blando resultó ser sustancial. El análisis del ROI se realizó de forma retrospectiva en cinco años que crearon retos en cuanto a la exactitud de los datos pre HCE.

El ROI duro hasta la fecha ha superado los US$20 millones con más de US$17 millones provenientes en las reducciones en los costos de transcripción, los ahorros en los suministros y gastos de gestión de los registros médicos de papel.

El ROI blando se derivó de una mezcla de temas de eficiencias logrados en pacientes internados y ambulatorios y actividades analizadas entre 2007 y 2011. Incluido en el ROI blando están consideradas: a) la recaudación mensual promedio aumentó en 27 millones dólares al mes desde 2007 hasta 2011; b) aumentó el volumen ambulatorio de visitas en más de 390.000 anuales, y c) las tarifas medias del Departamento de Emergencia (DE) se incrementaron en más de US$2 millones de dólares entre 2009 y 2011, cuando se esperaba en realidad que la facturación caiga debido a la emigración de un mejor sistema de DE.

Los incentivos del éxito de la etapa uno representaron US$8 millones con un adicional de US$24,4 millones disponibles para las etapas 2 y 3. El programa ambulatorio y de hospitalización tiene un presupuesto de US$127,5 millones entre los años de 2007 a 2013.

Para identificar los ahorros duros cuantificables, el enfoque de MSMC se centró en los elementos de mayor impacto que incluían: a) la suspensión de las plataformas tecnológicas de información heredadas, b) la disminución de suministros de papel y la gestión de documentos, c) la reducción de personal de gestión de la información de salud, y d) reducción de los costos de transcripción. Un resumen de estos ahorros se muestra en la Cuadro 17.11. El ROI duro utilizando sólo estas métricas de alto nivel ha superado los US$20 millones a la fecha.

Cuadro 17.11: Resumen del ROI duro. En dólares

Descripción	Marco temporal	Monto
Interrupción de los sistemas heredados reemplazados por Epic	2009-2011	2.024.991
Reducción de los suministros y gastos de gestión de los registros médicos en papel	2007- mediados de 2012	12.222.437
Reducción de los gastos de transcripción	2007- mediados de 2012	5.601.280
Reducción del personal en el departamento de HIM	2011-mediados de 2012	259.432
Ahorros netos a la fecha		20.108.140

Fuente: Elaboración propia sobre la base de HIMSS. Mount Sinai Medical Center - Davies Enterprise/Organizational Award.

El ROI blando se debió predominantemente en conjunción con la aplicación Epic en nivel ambulatorio (aunque se incluyeron algunos indicadores hospitalarios). Mientras que el ROI blando (Cuadro 17.12) no puede atribuirse únicamente a la aplicación de Epic EHR, los datos son consistentes con los resultados de otras organizaciones que demuestran mejoras en la captura de carga, calidad de documentación, calidad de codificación, de reembolso para pacientes ambulatorios y reducción de débitos.

Cuadro 17.12: El ROI blando. En dólares*

Categoría	Puntos de referencia		Aumento
Ambulatorio	2007	2011	2007-2011
Ingresos por jornada de tiempo completo	0,5 M	0,69 M	+0,19 M
Montos cobrados a pacientes ambulatorios	500 M	700 M	+200 M
Volumen de visitas de pacientes	0,59 M	0,98 M	+0,39 M
Total de honorarios por RVU(Unidad de valor relativo)	3,4 M	5,5 M	+2,1 M
Puntos de cobro	0,44 M	0,98 M	+0,54 M
Promedio de montos cobrados de la sala de emergencia	6,3 M	8,3 M	+2 M
Internado			
Cantidad de días promedio de las cuentas a cobrar	44,5	43,2	-2,3
Promedio de las recaudaciones mensuales	91 M	118 M	+27 M
Montos cobrados totales a pacientes	2,1 B	2,4 B	+0,3 B

Nota:* M= millones; B=billones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de HIMSS. Mount Sinai Medical Center - Davies Enterprise/Organizational Award.

El ROI blando también puede encontrarse en la mejora de la seguridad, calidad y eficiencia métrica desde la implementación de la HCE.

Desde el principio, la capacidad de la HCE para apoyar el programa de investigación e innovación de MSMC era una parte clave de los criterios de selección de HCE. Era importante que la HCE no sólo diera a los investigadores acceso a una rica base de datos longitudinales de datos clínicos, sino también tener un historial de apoyo a las necesidades de los proyectos financiados externamente. Más importante aún, Epic permitió a los investigadores e informáticos utilizar las herramientas de desarrollo de Epic para construir y probar intervenciones clínicas innovadoras. Esto permitió que las innovaciones no sólo estén presentes en MSMC, sino también que sean fácilmente replicables en todas las instituciones de Epic.

Consideraciones financieras

El ROI duro hasta la fecha ha superado los US$20 millones. El ROI blando se calcula en muchos millones de dólares. El uso significativo de incentivos traerá 32,4 millones de dólares a MSMC. El presupuesto total de la ejecución fue 127,5 millones de dólares.

17.6 Consideraciones finales

Las TIC son un elemento fundamental para abordar los grandes retos a que se enfrentan en la actualidad los sistemas de salud como la cronicidad, la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad.

La innovación hoy pareciera liderada por los proveedores de tecnología. Es cierto que en nuestra región, para lograr la eficiencia y sostenibilidad del sistema sanitario es necesario que aumente la participación de los efectores de los servicios y los financiadores del sistema en la incorporación de las TIC y el camino de innovación. ¿Y los usuarios? La complejidad del servicio de salud, en la que lo institucional y lo ideológico juegan un papel determinante y en la que las asimetrías de información y la relación entre profesional y paciente introduce un componente singular de complejidad en el uso de las TIC y el proceso de innovación. El desarrollo de las TIC basadas en la digitalización de las personas y la convergencia de la información de salud, genómica, imagen y sensores inalámbricos abren oportunidades para modificar este tipo de relación en la medida que modifican el acceso y uso potencial de la información, posibilitando el "empowerment" de los pacientes y su intervención activa en el proceso asistencial del que son input y output esencial[26].

[26] Monteagudo Peña, J.L. (2013). Innovación y Nuevos Horizontes en TIC para la Salud. Sociedad Española de Informática y Salud: Nº 101.

Bibliografía

Accoroni, C. (2011). *Cadena de las legumbres.* INTA, Agencia de Extensión Totoras.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and power.* New York: Crown Publishers.

Akibode, S., & Maredia, M. (2011). *Global and Regional Trends in Production, Trade and Consumption of Food Legume Crops.* Department of Agricultural, Food and Resource Economics, Michigan State University.

Alberdi, J. B. (2010). Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina. Según su Constitución de 1853. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 121-174.

Amsden, A. (1979). Taiwan's Economic History: A Case of Etatisme and a Challenge to Dependency Theory. *Modern China*, *5* (3), 341-379.

Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (Edits.). (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias: de lo primario a las cadenas globales de valor.* CEPAL.

Ash, R., & Green, M. (Edits.). (2007). *Taiwan in the 21st Century.* Nueva York: Routledge.

Asian Development Bank. (2013). *Asian Development Bank. Fighting Poverty in Asia and the Pacific*. Recuperado el 29 de enero de 2014, de http://www.adb.org/themes/governance/e-government

Banco Central Europeo. (2013). *Boletín Mensual Diciembre.* Fráncfort del Melo: Banco Central Europeo.

Baranger, D. (1997). *La contribución del análisis de redes sociales al estudio de la frontera agraria. Análisis de casos en tres localidades de Misiones.* Misiones: Documento de Trabajo PISPAD N°15.

Barreiro, E. (2008). *Producción de lentejas.* Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Bekerman, M., & Sirlin, P. (2005). Obstáculos al desarrollo de la competitividad sectorial en la Argentina. El caso de la Maquinaria para la Industria Alimentación. *Boletín Informativo Techint N° 317*.

Belderbos, R., & Carree, M. (2002). The location of Japanese Investments in China: Agglomeration Effects, Keiretsu and Firm Heterogeneity. *Journal of Japanese and International Economics*, 194-211.

Bernotas, D. (2005). Ownership structure and firm profitability in the Japanese keiretsu. *Journal of Asian Economics*, 533-554.

Board of Governors of the Federal Reserve System. (s.f.). Recuperado el 27 de 01 de 2014, de Board of Governors of the Federal Reserve System: http://www.federalreserve.gov/

Botana, N. R. (2012). *El orden conservador.* Buenos Aires: Edhasa.

Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle.* This paper was presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations, on February 4, 2004.

Carballo González, J. J., Guzmán, P., & Gonzáles Mateos, G. (2012). *Repercusiones de la Directiva de la Unión Europea 1999/74/EC en el sector avícola de puesta español.* Madrid: Dep. de Producción Animal de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.

Carnicero, J., & Fernández, A. (2012). *Manual de Salud Electrónica para directivos de servicios y sistemas de salud.* SEIS.

Castells, M. (1996). Entrevista en Ajoblanco.

Cendrowski, H., Martin, J. P., & Petro, L. W. (2008). *Private Equity: History, Governance, and Operations.* New Jersey: John Wiley & Sons.

Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China. (2013). *Universidad Andres Bello.* Recuperado el 04 de 02 de 2014, de http://facultades.unab.cl

CEPAL. (2007). *Las cuentas nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos.* Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL. (2011). *El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cerdá, I. (1867). *Teoría General de la Urbanización.*

Colomé, R. A. (2008). Sobre la política agraria argentina en el período 1933-2007. *Revista de Economía y Estadística Vol. XLVI, N° 1*, 109-133.

Comisión Europea. (2012). *La unión económica y monetaria y el euro.* Bruselas: Comisión Europea.

Commitee for a Responsible Federal Budget. (2013). *Q&A: Everything you should know about the debt ceiling updated: October2, 2013.* Washington: Commitee for a Responsible Federal Budget.

Congressional Budget Office a. (2013). *Federal Debt and the Statutory Limit, November 2013.* Washington: Congressional Budget Office.

Congressional Budget Office b. (2013). *Monthly Budget Review-Summary for Fiscal Year 2013.* Washington.

Congressional Research Service. (2013). *China´s Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States.* Washington: Congressional Research Service.

Corbett, M. (2004). *The Outsourcing Revolution: Why It Makes Sense and How to Do It Right.* Chicago: Dearborn Trade Publishing.

Davies, A., & Lithwick, D. (2010). *Government 2.0 and Access to Information: 2. Recent Developments in Proactive Disclosure and Open Data in the United States and Other Countries.* Ottawa: Library of Parliament.

Davies, A., & Litwick, D. (2010). *Government 2.0 and Access to Information: 1. Recent Developments in Proactive Disclosure and Open Data in Canada.* Ottawa: Library of Parliament.

De Backer, K., & Miroudot, S. (2012). *Mapping Global Value Chains.* OCDE. OECD Publishing.

Dewenter, K., Novaes, W., & Pettway, R. (2001). Visibility versus complexity in Business Groups: Evidence from Japanese Keiretsu. *The Journal of Business*, 79-100.

Dirección de Mercados Agrícolas. (2013). *Gacetilla informativa del Sector Agrícola - Legumbres.* Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Dreyer, J., & Windhorst, H. (2011). *Una revisión del mercado mundial de huevo y de los productos del huevo.* Buenos Aires: XXII Congreso Latinoamericano de Avicultura.

Ellena, G. (2010). *Ventajas de la historia clínica electrónica.* Documento de capacitación interna. Hospital Privado Centro Médico de Córdoba.

Ernst & Young. (2013). *Turning the corner. Global venture capital insights and trends 2013.* EYGM Limited.

Fang, Z. (2002). E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, 1-22.

Feenstra, R. (1998). Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. *Journal of Economics Perspectives*, *12* (4), 31-50.

Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura.* Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

Fernández García, M. Á. *Modelo Pittsburgh y la necesaria metamorfosis de Linares.*

Fernández, L. (julio de 2005). *Universidad de Belgrano.* Recuperado el febrero de 2014, de http://repositorio.ub.edu.ar:8080/xmlui/handle/123456789/328

Fondo Monetario Internacional a. (2013). *Perspectivas de la Economía Mundial.* Washington.

Fondo Monetario Internacional b. (2013). *People´s Republic of China.* Washington.

Forlani, C. (2007). *La producción de huevo y sus posibilidades en el comercio internacional.* Río Cuarto, Córdoba: Fundación de Estudios Económicos, Gubernamentales y Empresariales (EGE).

Francis, M., Simons, D., & Bourlakis, M. (2008). Value Chain Analysis in the UK Beef Foodservice Sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, *13* (1), 83-91.

Frankel, J. (2006). *The effects of monetary on real commodity prices.* NBER working paper N° 12713.

Fraser, C. (2009). E-Government: The Canadian Experience. *Dalhousie Journal of Interdisciplinary Management*, Vol 4.

Fundación Observatorio PyME. (2013). *Definiciones de PyME en Argentina y el Resto del Mundo.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME.

García, F., & Sarría, A. (2005). *Revisión de intervenciones con nuevas tecnologías en el control de las enfermedades crónicas.* Madrid.

Gereffi, G., & Fernández-Stark, K. (2008). *Global Services Offshoring: Trends and Impact in Latin America and the Caribbean.* CEPAL.

Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, *12* (1), 78–104.

Gérvas, J., & Pérez Fernandez, M. (2000). *La historia clínica electrónica en atención primaria. Fundamente clínico, teórico y práctico.* SEMERGEN.

Gil-García, J. R., & Aldama, A. (Diciembre de 2010). *Librería Cide.* Recuperado el 25 de Noviembre de 2013, de http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-248.pdf

Giuliani, E., Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2005). Upgrading in Global Value Chains: Lessons From Latin American Clusters. *World Development*, *33* (4), 549-573.

González, A., Hallak, J., Schott, P., & Soria Genta, T. (2012). *Inserción de firmas argentinas en cadenas globales de valor no orientadas hacia el consumo masivo.* Documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo.

Gordon, J. S. (2012). A Short (Sometimes Profitable) History of Private Equity. *The Wall Street Journal*.

Government of Canada. (01 de agosto de 2013). *Government of Canada.* Recuperado el 22 de enero de 2014, de http://data.gc.ca/eng/canadas-action-plan-open-government

Government of Canada. (2006). *Government On-Line 2006.*

Government of Canada. (4 de junio de 2004). *Government of Canada.* Recuperado el 30 de enero de 2014, de http://www.tbs-sct.gc.ca/si-as/questions/questions-eng.asp

Government of Canada. (s.f.). *Government of Canada*. Recuperado el enero de 2013, de http://canada.ca/

Gramlich, J., Limpaphayom, P., & Rhee, G. (2004). Taxes, keiretsu affiliation, and economic shifting. *Journal of Accounting & Economics*, 203-238.

Grobocopatel, G. (2013). Estrategias para ampliar mercados. *Primera jornada técnica de legumbres.*

Grunert, K., Jeppesen, L., Jespersen, K., Sonne, A.-M., Handsen, K., Trondsen, T., y otros. (2004). *Four Cases of Market Orientation of Value Chains in Agribusiness and Fisheries.* Working Paper no. 83-2004, Aarhus School of Business.

Hieronimi, H. (2009). *Fundamentos de la Permeacultura.* México.

Hobbs, J., Cooney, A., & Fulton, M. (2000). *Value chains in the agri-food sector.* Saskatoon: University of Saskatchewan.

Hobbs, J., Cooney, A., & Fulton, M. (2000). *Value Chains in the Agri-Food Sector.* University of Saskatchewan, Department of Agricultural Economics.

Humphrey, J., & Schmitz, H. (2002). *Developing Country Firms in the World Economy: Governance and Upgrading in Global Value Chains.* Institut für Entwicklung und Frieden.

Idelfons, C. (1867). *Teoría General de la Urbanización.*

INPROVO. (2004). *Guía para la implementación de un sistema de trazabilidad en el sector del huevo.* Madrid.

Instituto de Investigaciones Económicas. (2012). *El Balnace de la Economía Argentina. Estado, ciudadania y mercado. 2011.* Córdoba.

Instituto de Investigaciones Económicas. (2012). *Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la cadena de valor de la maquinaria para la industria alimenticia de la Región Centro de la República Argentina.* Córdoba.

Instituto de Investigaciones Económicas. (2013). *El Balnace de la Economía Argentina. Instituciones, política económica y competitividad. 2012.* Córdoba.

Instituto de Investigaciones Económicas. (2013). *Estudio para el fortalecimiento, y modernización de la cadena de valor automotriz – autopartista de la Región Centro de la República Argentina.* Córdoba.

Itzcovich, N. (08 de Noviembre de 2013). Las cuentas nacionales de la República Argentina, otra deuda saldada. *Buenos Aires Económico*.

Kaplinsky, R. (1998). *Globalization, Industrialization and Sustainable Growth: The Pursuit of the Nth Rent.* IDS Discussion Paper 365, Institute of Development Studies.

Kaplinsky, R. (2000). Globalisation and Unequalisation: What Can Be Learned from Value-Chain Analysis? *Journal of Development Studies*, *37* (2), 117-146.

Kaplinsky, R., & Morris, M. (2001). *A handbook for a value chain research.*

Kaplinsky, R., & Morris, M. (2002). *A Handbook for Value Chain Research.* International Development Research Centre.

Kaplinsky, R., & Readman, J. (2001). *Integrating SMEs in Global Value Chains.* Viena: UNIDO.

Kaplinsky, R., & Readman, J. (2001). *Integrating SMEs in Global Value Chains: Towards Partnership for Development.* UNIDO, Viena.

Kommerskollegium. (2013). *Global Value Chains and Services - An Introduction.* National Board of Trade.

Lai, G. M. (1999). Knowing how you are doing businness whit in Japan: A managerial view of Keiretsu and Keiretsu Business Gruop. *Journal of World Business*, 423-448.

Lepawsky, J., & Billah, M. (2011). Making Chains that (un)Make Things: Waste–Value Relations and the Bangladeshi Rubbish Electronics Industry. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, *93* (2), 121-139.

Lezcano, E. (2009). *Legumbres secas.* Dirección de Industria Alimentaria y Agroindustrias.

Lincoln, J., & Shimotani, M. (2009). Whither the Keiretsu, Japan´s Business Networks? How were they structured? What did they do? Why are they gone? *Institute for Research on Labor and Employment,* 1-40.

Linden, G., Kraemer, K., & Dedrick, J. (2011). Who Captures Value in a Global Innovation System? The case of Apple's iPod. *Communications of the ACM*, *52* (3), 140-144.

López, A., & Ramos, D. (2009). Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios. En B. Kosacoff, & R. Mercado (Edits.), *La Argentina ante la Nueva Internacionalización de la Producción: Crisis y Oportunidades.* Buenos Aires: PNUD Argentina.

López, A., Ramos, D., & Torre, I. (2009). *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor.* CEPAL.

Maddison, A. (2008). *Historical Series of the World Economy.*

Marchione, J. C. (2002). *Costos y Gestión en la Industria Avícola.* Buenos Aires: XXV Congreso del Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos.

Maroto, M. A. (2013). *Simulación de impacto de rentabilidad por la reducción del IVA ventas a 10,5%.* Mendoza: Unión Avícola Regional Andina.

Medina, F. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso.* Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

Menzies, C. *Core case study: children's clinical value.* Children's Medical Center Dallas.

Ministerio de Industria. (2012). *Cadena de valor de alimentos.* Buenos Aires.

Miroudot, S., Lanz, R., & Ragoussis, A. (2009). *Trade in Intermediate Goods and Services.* OECD Publishing.

Moerke, A. (1997). Does governance matter? Performance and corporate governance structures of Japanese keiretsu groups. *Discussion Papers - Leibniz Information Center for Economics*, 1-22.

Moliner, M. (2011). Entrevista en Revista Internacional de Smart Cities.

Naciones Unidas. (2012). *E-Government 2012 Survey. E-Government for people.* Nueva York: United Nations.

Nadvi, K., & Wältring, F. (2004). *Making Sense of Global Standards.* Institute für Entwicklung und Frieden.

Nguyen, H., & Siefkin, A. *UC Davis Health System - Davies Enterprise Award Submission, Case Study - Clinical Value.* Universiti of California Davis Health System.

OCDE. (2003). *The E-Government Imperative.* París: OECD Publication Service.

OCDE. (2005). *E-Government for Better Government.* París: OECD Publishing.

OCDE. (2007). *Staying Competitive in the Global Economy: Moving Up the Value Chain.* OECD Publishing.

OCDE. (2012). *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change.*

OCDE. (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de PyMEs para el Cambio Estructural.* OCDE/CEPAL.

OCDE. (2013). *Economic Outlook.* París: OCDE.

OCDE. (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II).* OECD Publishing.

OCDE. (2013). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I).* París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en: PISA, OECD Publishing.

Organización Mundial del Comercio. (2013). *Global Value Chains in a Changing World.* (D. Elms, & P. Low, Edits.) World Trade Organization Publications.

Orozco, J. A. (1999). *Investigación de mercados. Concepto y prácticas.* Norma.

Pardo, T. A., & Dadayan, L. (2006). *Center for Technology in Government. University at Albany.* Recuperado el 25 de noviembre de 2013, de http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/proi_case_service/proi_case_service.pdf

Peng, M., Lee, S., & Tan, J. (2001). The keiretsu in Asia: Implications for multilevel theories of competitive advantage. *Journal of International Management*, 253-276.

Peña, M. (2013). Innovación y nuevos horizontes en TIC para la salud. *Sociedad Española de Informática y Salud N° 101*.

Peña, M. (2013). Innovación y nuevos horizontes en TIC para la salud. *Sociedad Española de Informática y Salud N° 101*.

Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2006). Supporting Enterprise Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America. En C. Pietrobelli, & R. Rabellotti (Edits.), *Upgrading to Compete: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America.* BID.

Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of Nations.* New York: Free press.

Prieto, G. (2013). *Arvejas: pequeñas con grandes perspectivas.* INTA.

Qiu, L., & Spencer, B. (2002). Keiretsu and relationship-specific investment: implications for market-opening trade policy. *Journal of International Economics*, 49-79.

Ranis, G. (2007). Taiwan's success and vulnerability. En R. Ash, & M. Green (Edits.), *Taiwan in the 21st Century* (págs. 36-53). Nueva York: Routledge.

Rojas, D., & Carnicero, J. (2012). *Resumen Ejecutivo. Manual de Salud Electrónica para Directivos de Servicios y Sistemas de Salud.* IX Informe SEIS.

Rowen, H., & Toyoda, M. (2002). *From Keiretsu to Startups: Japan´s push for high tech entrepreneurship.* Asia/Pacific Research Center.

SafeNet. (n.i.). *SafeNet. The fundation of Information Security.* Recuperado el 2014 de enero de 13, de https://www.safenet-inc.com/uploadedFiles/About_SafeNet/Resource_Library/Resource_Items/Enterprise_Data_Protection_(EDP)/SafeNet_Case_Study_Canadian_Government_Secure_Channel.pdf?n=2864

Sánchez, C. E. (s.f.). Educación, instituciones y desarrollo. Una discusión sobre las causas del retraso argentino. Libro en prensa. Investigación de la Universidad Empresarial Siglo 21.

Saskia, S. (2011). *Territorios, autoridad, derechos.* Buenos Aires.

Service New Brunswick. (2013). *Service New Brunswick Annual Report 2012-2013.* Fredericton: Province of New Brunswick.

Sturgeon, T., & Memedovic, O. (2011). *Mapping Global Value Chains: Intermediate Goods Trade and Structural Change in the World Economy.* UNIDO, Viena.

Sturgeon, T., Nielsen, P., Linden, G., Gereffi, G., & Brown, C. (2012). *Direct Measurement of Global Value Chains: Collecting Product -and Firm- Level Statistics on Value Added and Business Function Outsourcing and Offshoring.* IPC Working Papers.

The World Bank. (2013). *Doing Busines 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.* Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Tinn, H. (2010). Cold War Politics: Taiwanese Computing in the 1950s and 1960s. *IEEE Annals of the History of Computing*, *32* (1), 91-92.

Treasury Board of Canada Secretariat. (22 de noviembre de 2011). *Treasury Board of Canada Secretariat.* Recuperado el 22 de enero de 2014, de http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=24835&section=text#tphp

U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2013). *Third Plenum Economic Reform Proposals: A Scorecard.* Washington.

UNCTAD. (2010). *Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains.* Naciones Unidas.

UNCTAD. (2013). *World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development.* Naciones Unidas.

Underhill, C., & Ladds, C. (2007). *Connecting with Canadians: Assessing the Use of Government On-Line.* Ottawa: Minister of Industry.

Vaillant, M., & Flores, M. (2011). Cadenas globales de valor y sofisticación de la canasta de exportación en América Latina. *Integración y Comercio*, *15* (32), 41-55.

van Horne, P. (2012). *Competitiveness of the EU egg industry.* The Hague: LEI Wageningen UR.

Weinstein, D., & Yafeh, Y. (1995). Japan´s Corporate Groups: Collusive or Competitive? An empirical investigation of Keiretsu Behavior. *The Journal of Industrial Economics*, 359-376.

Wilkinson, G. (2007). *E-Government: Key Concepts and Applications to Development.* University of North Carolina. Recuperado el 29 de enero de 2014, de E-Government: Key Concepts and Applications to Development: http://www.unc.edu/~gewilkin/wilkinson_713_fa07_essay.pdf

Yafeh, Y. (1995). Corporate ownership, profitability and bank-firms ties: Evidence from the American occupation reforms in Japan. *Journal of Japanese and International Economies*, 154-173.

Zhang, Y., & Bayhaqi, A. (2013). *SMEs' Participation in Global Production Chains.* Issues Paper No.3, Asia-Pacific Economic Cooperation.

Periódicos y revistas consultadas

Diario Ambito.com www.ambito.com

Diario El Cronista Comercial www.cronista.com

Diario La Nación www.lanacion.com.ar

Diario La Voz del Interior www.lavoz.com.ar

Diario Mundo Campo mundocampo.com

Folha de São Paulo www.folha.uol.com.br

The New York Times www.nytimes.com

The Wall Street Journal www.online.wsj.com

Páginas web consultadas

Administración Federal de Ingresos Públicos www.afip.gov.ar

Administración Nacional de la Seguridad Social www.anses.gob.ar

Alice Web Mercosur www.alicewebmercosul.mdic.gov.br

Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina www.acara.org.ar

Asociación de Fábrica de Automotores www.adefa.com.ar

Asociación de Fabricantes de Cemento Portland www.afcp.org.ar

Asociación de Fábricas de Automotores www.adefa.com.ar

Asociación de Industriales Metalúrgicos de Entre Ríos www.adimer.org.ar

Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina www.adimra.com.ar

Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario www.aim-rosario.org.ar
Banco Central de la República Argentina www.bcra.gov.ar
Banco de España www.bde.es
Banco Mundial www.worldbank.org
Bintang bintang.site11.com
Bloomberg www.bloomberg.com
BM&F BOVESPA www.bmfbovespa.com.br
Bolsa de Cereales de Buenos Aires www.bccba.com.ar
Bolsa de Cereales de Córdoba www.bccba.com.ar
Bolsa de Comercio de Buenos Aires www.bcba.sba.com.ar
Bolsa de Comercio de Córdoba www.bolsacba.com.ar
Cámara Argentina de la Mediana Empresa www.redcame.org.ar
Cámara de Industriales Metalúrgicos y Autopartistas de Santa Fe www.camsfe.org.ar
Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba www.metalurgicoscba.com.ar
Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina www.ciaracec.com.ar
Cámara de Productores Avícolas www.capia.com.ar
Casa Rosada. Presidencia de la Nación Argentina www.presidencia.gov.ar
Centro de Estudios para la Producción www.cep.gov.ar
Comisión Económica para América Latina y el Caribe www.cepal.org
Comisión Nacional de Valor www.cnv.gov.ar
Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo de la Ciudad de Buenos Aires www.cpau.org
Chicago Board Options Exchange cfe.cboe.com
Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba estadistica.cba.gov.ar
Dirección General de Estadísticas y Censos de Entre Ríos www.entrerios.gov.ar
El Austral de la Araucanía www.australtemuco.cl
Estadísticas del dólar blue www.dolarblue.net
Eurostat epp.eurostat.ec.europa.eu
Federación Industrial de Santa Fe www.fisfe.org.ar
Fondo Monetario Internacional www.imf.org
Food and Agriculture Organization www.fao.org
Futuro y opciones www.fyo.com
Global Dairy Trade www.globaldairytrade.info
Gobierno de la Provincia de Buenos Aires www.ec.gba.gov.ar
Gobierno de San Luis www.estadistica.sanluis.gov.ar
Gobierno de Santa Fe www.santafe.gov.ar
Government of Canada canada.ca
Government of Canada data.gc.ca
Government of Canada www.tbs-sct.gc.ca
Grupo Construya www.grupoconstruya.com

IERAL www.ieral.org

Información Legislativa www.infoleg.gov.ar

Instituto Argentino de Mercado de Capitales www.iamc.sba.com.ar

Instituto Argentino del Petróleo y del Gas www.iapg.org.ar

Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción www.ieric.org.ar

Instituto de Estudios del Huevo. www.huevo.org.es

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos www.indec.mecon.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria www.inta.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Industrial www.inti.gov.ar

Latin American Private Equity & Venture Capital Association www.lavca.org

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca www.minagri.gob.ar

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas www.mecon.gov.ar

Ministerio de Educación de la Nación. www.portal.educacion.gov.ar

Ministerio de Industria - Presidencia de la Nación. Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional www.industria.gob.ar/secretaria-pyme/

Ministerio de Industria www.industria.gob.ar

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto www.argentinatradenet.gov.ar

Naciones Unidas – Base de datos COMTRADE comtrade.un.org

Open Government Partnership www.opengovpartnership.org

Organización Mundial de la Salud www.who.int

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. www.oecd.org

Orlando Ferreres y Asociados www.ojf.com

Plan Pro.Cre.Ar. www.procrear.anses.gob.ar

Red Interamericana de Competitividad www.riacnet.org

Reporte Inmobiliario www.reporteinmobiliario.com

Reserva Federal de St. Louis www.stlouisfed.org

Service New Brunswick www.snb.ca

Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria www.senasa.gov.ar

Servicios para el Desarrollo Estratégico de Clusters www.tasocluster.net

Standard & Poors, Dow Jones Indices www.djindexes.com

The Construction Index www.theconstructionindex.co.uk

The Economist www.economist.com

Unión de Industriales para Saneamiento Cuencas Riachuelo - Matanza y Reconquista www.uis-cumarr.org.ar

Unión Industrial de Córdoba www.uic.org.ar

United States Department of Agriculture www.usda.gov

World Economic Forum www.weforum.org

Yacimientos Petrolíferos Fiscales www.ypf.com

Yahoo Finance finance.yahoo.com

Lista de personas que colaboraron en los Balances

- Acosta, Guillermo
- Alfonso, Mariana
- Alarcón, Fernanda
- Amado, Alejandro
- Andreini, Bianca
- Argarañaz, Nadin
- Arias, Verónica
- Arredondo, Fabio
- Auerbach, Paula
- Barraza, Pedro
- Bergero, Patricia
- Berrone, Pascual
- Bevilacqua, María Laura
- Blanco, Alfredo
- Blanco, Valeria
- Bocchio, Cecilia
- Boneau, Franco
- Bonvin, Carlos
- Bouvier, Romina
- Bracamonte, María Betania
- Braun, Robin
- Brinatti, Agostina
- Brizuela, Laura
- Brizuela, Walter
- Bruno, Santiago
- Cabrera, Alejandro
- Cabrera, Guillermo
- Caelles, Jimena
- Cajilema Vinueza, Ana Lucía
- Calvo, Sonia
- Calzada, Julio
- Cámara, Florencia
- Camilucci, Cecilia
- Campra, Guillermo
- Candiani, Juan
- Capmourteres, Ernesto
- Castillo, Dina
- Castroff, Carolina
- Caviglia, Fernando
- Ceballos, Manuel
- Cernotto, Franco
- Cerutti, Eugenio
- Cohen Arazi, Marcos
- Costantino, Ma. Florencia
- Costanzo, Sonia
- Cristina, A. Daniela
- Crivello, Eduardo
- Cuesta, Emmanuel
- D´Jorge, M. Lucrecia
- De La Rosa, Adolfo
- De San Román, Pablo
- Debat, Gabriela Elba
- Del Prato, Marcos
- Devalle, Sofía
- Di Benedetti, Héctor
- Díaz, Carolina
- Díaz, Mariana
- Díaz, Santiago
- Dinepi, Dario
- Dreller, Alejandra
- Dreller, Mirna
- Ellena, Gabriela
- Faner, Leonardo
- Farré, Carolina
- Ferrari Nielsen, Federico
- Fonseca, Diego
- Frediani, Ramón
- Fresoli, Diego
- Gamond, Eugenia
- Geimonat, Mariana
- Gherra, Estefanía
- Giacobbe, Jorge (h)
- Giesenow, Federico
- Gigena, Sergio
- Giuliano, Fernando
- Goddio, Cintia
- Gontero, Sonia
- Gonzalez, Jimena
- Gonzales Palau, Claudio
- Gonzalez Rearte, José
- Helm, Martín
- Hermida, Raúl
- Heywood, Joss
- Heywood, Maximiliano
- Iglesias, Daniel
- Ingaramo, Federico
- Irace, Mariano
- Johansen, Sina
- Julián, Daniel
- Koroch, Javier
- Kulichevsky, Ana
- Cabriola, Emma
- Lagoria, Silvana
- Langenbach, Tim
- Liendo, Martín
- López, Emanuel
- Macagno, Alicia
- Magnano, Cecilia

- Magnazo, Graciela
- Malvido, Agustina
- Martinez, Oscar
- Masut, Ariel
- Mercado, Facundo
- Meiners, Eugenia
- Metz, Bernhard
- Michel, Andrés
- Miglierini, Matías
- Mitnik, Félix
- Moncarz, Pedro
- Mondino, Marcela
- Morero, Hernán A.
- Nahas, Estefanía
- Nicollier, Luciana
- Nuñez, Consuelo
- Orchansky, Marcelo
- Orsini, Germán
- Ortega, José
- Osella, Diego
- Pagalday, Mariangéles
- Palacios, Paula
- Papp, Paula
- Pasquier, Noemí
- Pich, Cecilia
- Pilatti, Joaquín
- Pontón, Rogelio
- Prieto Redondo, María Fernanda
- Priotti, Federico
- Quetglas, Fabio
- Rabinovich, Andrés
- Ramello De laVega, Agustín
- Rasino, Ornela
- Ratner, Adrián
- Resk, Andrea
- Resk, Elena
- Reyna, Lucas
- Rodriguez Brizuela, Nicolás
- Roland, Franco
- Rolando, Alicia
- Rossini, M. Luz
- Ruiz Díaz, Florencia
- Rueda, Juan P.
- Saffe, Juan
- Sagua, Carolina
- Salvador, Laura M.
- Salve, Maximiliano
- San Pedro, Manuel
- Sanchez, Carlos
- Sarjanovich, María Victoria
- Sarsfield, Macarena
- Sauer, Ingo
- Scapin, Mariano
- Semyraz, Daniel
- Sosa Navarro, Ramiro
- Spinozzi, David
- Swoboda, Carolina
- Tagle, César
- Tagle, Gregorio
- Taravella, Lucía
- Targi, Luciana
- Themtham, Víctor
- Tinti, Bernardo
- Tolosa, Natalia
- Torre, Nicolás
- Tossolini, Lucas
- Traferri, Alejandra
- Trossero, Leticia
- Trucco, Ignacio
- Trucco, Valentina
- Truccone, Guillermo
- Ubios, Ana
- Unfer, Andrea
- Urani, Pablo
- Utrera, Gastón
- Valinotti, Paola
- Velez, Marcos
- Viano, Ezequiel
- Vicente, Matías
- Villanueva de Debat, Elba
- Viscay, Lautaro
- Visoná, Matías

SPONSORS ORO































SPONSORS PLATA

















































