

# **Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico en la Argentina**

**Bernardo Kosacoff (coordinador) \***

**Buenos Aires, 2003**

---

\* El presente trabajo es la síntesis ejecutiva del estudio “Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico” coordinado por la Oficina de CEPAL – ONU en Buenos Aires, a pedido de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación con financiamiento del BID. El mismo contaba con un Equipo de Coordinación integrado por : G. Anlló, R. Bisang, C. Bonvecchi, M. Fuchs, F. Gatto, G. Gutman, D. Heymann, G. Lugones, E. Obtschatko, F. Porta, A. Ramos y un Equipo de Trabajo compuesto por : S. Acosta Ormaechea, O. Altimir, A. Alvarez, V. Alvarez, O. Arizio, D. Azpiazu, G. Baez, E. Basualdo, L. Beccaria, G. Bezchinsky, C. Bianco, M. Blaiotta, M. Braun, S. Canela, N. Caruso, A. Castaño, J. Cerutti, V. Cesa, O. Cetrángolo, M. Cristini, M. Chidiak, D. Chudnovsky, A. Curioni, S. Decibe, V. Digniani, A. Díaz, N. Ducoté, C. Ferraro, L. Díaz Frers, E. Figueroa, F. Ganduglia, L. García, G. Gargiulo, M. González Rozada, D. Hernández, J. P. Jiménez, O. Kacef, H. Kantis, P. Lavarello, A. López, D. Maceira, M. Mateos, R. Martínez, M. Melgarejo, O. Miranda, V. Moori Koenig, M. R. Murmis, O. Nava, M. Palmero, F. Peirano, P. Perelman, J. M. Puppo, M. Ramal, A. R. de Tappatá, J. Todesca, C. Vicien, D. Viera, A. Viglione, F. Villalpando, M.L. Vitteri, R. Volonté, T. Von Bernard, G. Yogue

## 1. El ajuste frente al colapso de la convertibilidad

El inicio de la década de los noventa se produjo en simultáneo con una etapa de cambios políticos y económicos significativos, tanto a nivel nacional como en el contexto regional e internacional. Los impulsos provenientes de factores externos desempeñaron un papel protagónico, en particular, el aumento notable de la oferta de crédito internacional para los países denominados emergentes. Sin embargo, la década de los años noventa se caracteriza principalmente por las reformas de política doméstica encaradas. Argentina implementó una serie de profundas reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos. Estos cambios se dieron en el marco de la vigencia de una regla de política económica disciplinadora del accionar de los agentes económicos dada por el régimen de convertibilidad de la moneda y la fijación de la paridad cambiaria nominal por ley.

A fines de la década, el inicio de un largo período dominado por la recesión y la deflación de precios generó tensiones crecientes y modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público. Entonces, emergieron con fuerza creciente, un amplio conjunto de problemas: la vulnerabilidad de la economía a los *shocks* externos; una agudización de la fragilidad del sistema financiero; un sesgo anti-competitivo de la estructura de precios; los problemas de consistencia entre el destino del gasto y de la inversión y sus formas de financiamiento; la sustentabilidad fiscal y su relación con el sostenimiento de un tipo de cambio fijo nominal; la presencia de fuerzas endógenas que en ese marco inducían un ajuste recesivo; una modernización heterogénea del aparato productivo que resultaba insuficiente para dotar a la economía de mayores y crecientes niveles de productividad; y complejos problemas de selección inversa en la naturaleza de las modalidades de inversión. En síntesis, una acumulación de desequilibrios de *stocks* originada en la previa acumulación de desequilibrios de flujos.

En ese contexto, la crisis por la que atravesaba la Argentina terminó expresándose en una prolongada y profunda recesión, un progresivo aumento en los índices de desempleo, pobreza e indigencia y un moderado proceso de deflación de precios y salarios. La situación fiscal era también sumamente delicada, básicamente, por la imposibilidad casi absoluta de financiar ese desequilibrio de manera voluntaria. Paulatinamente, las dudas sobre la capacidad de satisfacer la creciente deuda pública y sobre la sustentabilidad del régimen monetario y el sistema de contratos asociado se transformaron en certezas para la mayoría de los actores políticos y los agentes económicos. La existencia de una profunda crisis política, la agudización de la conflictividad social y la casi nula credibilidad en las sucesivas políticas económicas que se ensayaron en vísperas del derrumbe final del régimen agravaron el panorama. En esas condiciones se produjo un brusco y acelerado descenso de los depósitos bancarios –acompañado de un proceso paralelo de fuga de capitales- que llevó a imponer restricciones a la salida de fondos del sistema financiero y controles de pagos al exterior.

## Un ajuste extremo

Una vez producida la renuncia del gobierno electo a fines de 1999, las autoridades que lo sucedieron adoptaron un conjunto de decisiones centradas en dos ejes principales. Por un lado, se declaró el cese de pagos de la deuda pública interna y externa, posteriormente limitado a los

pasivos estatales emitidos bajo legislación extranjera y en manos de no residentes. Por el otro, se abandonó el régimen de convertibilidad de la moneda y la paridad cambiaria vigente desde abril de 1991. Las consecuencias inmediatas fueron un fuerte aumento de precios y la ruptura del sistema de contratos, por una parte, y la recuperación de las funciones de prestamista de última instancia por parte del Banco Central y el retorno de la posibilidad de financiar los déficit fiscales a través de la emisión monetaria, por la otra. En materia cambiaria, luego de un breve período de fijación de un tipo oficial, se optó por un régimen de flotación con intervención de la autoridad monetaria en el mercado de cambios.

Complementariamente, se decidió pesificar las deudas bancarias y financieras nominadas en moneda extranjera al tipo de cambio de un peso por un dólar y su equivalente en otras monedas, mientras que la mayoría de los pasivos financieros en moneda extranjera de las entidades bancarias fueron pesificados a la relación de \$1.40 por dólar o su equivalente en otras monedas. En la misma dirección, se estableció un sistema de indexación asimétrica entre algunos rubros del activo de los bancos y la mayoría de sus pasivos con los depositantes. Dados los problemas de iliquidez e insolvencia bancaria que aparecieron, sumado a la fuerte especulación inicial sobre el tipo de cambio, se establecieron restricciones adicionales a la disponibilidad de los depósitos en las entidades financieras y a la salida de capitales.

En la primera parte de 2002 se asistió a fuertes turbulencias: la desaparición del crédito interno y externo, la imposibilidad de formular previsiones, el encarecimiento de los insumos transables y las dificultades de operación del sistema de pagos se combinaron para deprimir tanto la demanda como la oferta de bienes y de servicios. La caída del nivel de actividad y el salto del tipo de cambio real implicaron fuertes modificaciones en las rentabilidades sectoriales, en la configuración de la demanda y en la distribución de los ingresos. En esta etapa, la crisis también se asoció con difundidos quiebres de solvencia que alcanzaron al sector público, al sistema financiero y a grandes conjuntos de agentes del sector privado. Finalmente, en el marco de una intensa salida de capitales, el tipo de cambio real se ubicó en valores históricamente altos y el saldo comercial fue extraordinariamente elevado, generando un apreciable superávit en cuenta corriente.

Pese a la intensidad de las perturbaciones sobre los diferentes mercados y a la abrupta depreciación externa de la moneda, otros factores se combinaron para permitir que el peso se mantuviera como denominador de precios y medio de cambio. Entre estos factores, cabe incluir la fuerte recesión, la escasa movilidad de los salarios en un contexto de desempleo y la fijación de las tarifas de los servicios públicos, la mejora en las cuentas públicas –que, desde el punto de vista de los flujos de caja, permitió que el financiamiento del déficit dejara de presionar sobre la creación de dinero- y la oferta excedente de divisas derivada del elevado superávit comercial. Y, si bien los precios internos crecieron considerablemente, no se observó la reaparición de comportamientos adaptados a un contexto de inflación persistente. Ello hizo posible también que, en el marco de elevadas aunque descendentes tasas de interés, se registrara un proceso de retorno de fondos hacia las entidades financieras.

Desde el punto de vista del proceso de asignación de recursos, interesa señalar que la estructura de incentivos implícita en los nuevos precios relativos de la economía se redefinió –a diferencia del régimen predominante durante la década anterior- a favor de los bienes comercializables, los procesos intensivos en trabajo y las ventajas naturales y que, a su vez, sesga contra los abastecimientos importados. Dadas estas condiciones y señales, y en el marco de una situación de demanda interna francamente deprimida, los sectores que más crecieron y lideraron una ligera tendencia de reactivación de la producción en el segundo semestre fueron los que incrementaron sus exportaciones o, principalmente, comenzaron a sustituir importaciones, ganando cuotas relativas del mercado interno.

A pesar de ello, estas tendencias no se generalizaron al resto de los sectores industriales, probablemente, por varias razones: i) más allá de ganancias inmediatas de competitividad-precio, la expansión de las exportaciones depende de la demanda externa y de atributos sistémicos que maduran en un plazo más largo; ii) la sustitución de importaciones requiere de la existencia de disponibilidad de capacidad productiva y, especialmente, tecnológica y, además, de una trama productiva consolidada; iii) la elevada y generalizada incertidumbre, la pérdida relativa y la segmentación de ingresos, sumadas a la ausencia de crédito, castigan al consumo y a la inversión dirigida a varios y diversos sectores.

## Una tendencia a la normalización económica

El contexto y las modalidades en que se desarrolló la economía durante la segunda mitad del año configuran una situación de precaria tendencia a la normalización. La posición fiscal sigue siendo precaria. Ciertamente, el sistema impositivo operó con una configuración de emergencia que, junto con la caída del valor real del gasto, permitió una recomposición del superávit primario. No obstante, el frente fiscal permanece rodeado de un conjunto de circunstancias y efectos no resueltos o inciertos: el *default* de la deuda, las modificaciones en los precios relativos, la ruptura de contratos, los cambios patrimoniales y las posteriores compensaciones a las partes involucradas, la pérdida de recaudación tributaria y el posterior rediseño de su estructura son algunos de los aspectos de la crisis que afectaron seriamente la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno y sobre los cuáles todavía no se vislumbran claras decisiones.

En el campo monetario y financiero, los comportamientos observados sugieren que, en condiciones de relativa calma macroeconómica, habría una cierta demanda por depósitos en moneda nacional, que se correspondería con un sistema financiero que actúa en la administración de transacciones y puede ir recuperando un papel en la intermediación del crédito. Sin embargo, el nivel de confianza en los bancos es muy limitado y aún persisten cuestiones no resueltas respecto de la situación patrimonial de deudores y acreedores, de las entidades financieras y de la “organización industrial” del sector bancario. En el ámbito del sector externo, el ajuste observado en las cuentas del balance de pagos se corresponde con comportamientos asociados con fuertes turbulencias y elevados grados de incertidumbre. No obstante, podría esperarse que en situaciones menos extremas que las registradas durante el 2002 –aunque no todavía “normales”- persistan condiciones de oferta excedente de divisas. Esto es, mientras no se reiteren o surjan nuevos factores de perturbación, podría aliviarse en parte el peso de la restricción externa sobre el nivel de gasto agregado.

El análisis del desempeño observado en los diversos planos de la economía a partir de la relativa estabilización de las variables monetarias, financieras y fiscales lleva a preguntarse si los cambios drásticos que siguieron al derrumbe del régimen de la convertibilidad serán suficientes para conformar un nuevo esquema de funcionamiento de la economía. Más precisamente, si éste puede ser capaz de impulsar y sostener un proceso de recuperación y crecimiento del nivel de actividad, garantizar la estabilidad macroeconómica, mantener una constante renovación tecnológica, reforzar las ventajas competitivas en el marco de un apropiado grado de apertura de la economía a las corrientes comerciales y financieras externas y, fundamentalmente, reducir los niveles de desempleo, pobreza, marginalidad e inequidad en la distribución de los ingresos.

En tal sentido, los estudios de sustentabilidad macroeconómica a mediano plazo sugieren que los escenarios posibles para la economía argentina parecen cubrir un rango de gran amplitud. Por un lado, no puede descartarse una fuerte recuperación, si es que se van disipando nítidamente

los factores de incertidumbre que han venido pesando sobre la economía. Por otro lado, es concebible la persistencia de un estado en que la economía no reacciona visiblemente, con potencial de gran inestabilidad y donde, en promedio, la economía no mostraría mejoras apreciables en términos de actividad y empleo. En la medida en que ninguna de estas situaciones polares llegue a configurarse, podría haber un comportamiento tal que se produce recuperación, aunque ésta se ve frenada por la todavía presente posibilidad de un deslizamiento hacia un estado de crisis. En ese escenario “intermedio”, se irían observando avances en la reestructuración del sistema financiero y en negociaciones relativas a la deuda pública, y se mantendría prudencia en la administración fiscal y monetaria, pero habría altibajos que, sin llegar a ser desestabilizadores, seguirían influyendo sobre las expectativas y harían que los horizontes de decisión se mantengan cortos.

A una perspectiva semejante llegan las consideraciones en torno a los problemas de consistencia micro/macroeconómicas. En efecto, los estudios y relevamientos realizados entre los sectores de actividad y el núcleo de las grandes empresas del país sugieren que —con algunos matices diversos por sector, origen del capital o situación de endeudamiento— la prioridad casi excluyente es la recomposición o el incremento de sus resultados en el corto plazo, a través del aumento de las exportaciones o de la saturación de su nivel de capacidad instalada atendiendo algunas demandas puntuales en el mercado doméstico, lo que incluye los avances observados en el proceso de sustitución de importaciones. Esto es, predomina una actitud de *wait and see*; las señales que emite la economía no son consideradas robustas y estables y, por ende, tienden a predominar las conductas de tipo oportunistas, defensivas o adaptativas.

En otras palabras, las señales que emiten los precios relativos inducen hacia decisiones de una reorientación sustantiva en el proceso de asignación de recursos. Pero, al mismo tiempo, la propia inestabilidad y fragilidad de la situación macroeconómica y, en general, de las instituciones y reglas de funcionamiento económicas, desalientan y dificultan las decisiones de inversión y el destino de los recursos. En esta tensión, los agentes económicos tienden a privilegiar de manera casi exclusiva la gestión de corto plazo lo que, probablemente, conduce a reforzar el círculo vicioso de lenta recuperación e inestabilidad, al tiempo que endoginiza la volatilidad de los incentivos que emanan del sistema de precios. Simultáneamente, en la medida en que hay cambios en el corto plazo que modifican el posicionamiento relativo de agentes y sectores, y reina un estado de “incertidumbre plena”, es dable de esperar reacciones y respuestas individuales heterogéneas.

En este clima de incertidumbre, el comportamiento futuro de algunas variables aparece como clave para que en la percepción de los agentes económicos la evolución de la economía se vaya encuadrando en alguno de los escenarios posibles. Así, el desempeño de las exportaciones y de la sustitución de importaciones en condiciones competitivas es, sin duda, esencial. En tal sentido, los análisis de las respuestas sectoriales y empresarias sugieren que el escaso dinamismo exportador que se produjo luego del derrumbe del régimen de convertibilidad está asociado con problemas de financiamiento, con la existencia de rigideces en la estructura y en el aparato productivo y con la vigencia de restricciones al acceso en los mercados internacionales y regionales.

Otra cuestión clave es alcanzar y sostener una posición fiscal equilibrada. Se trata de una condición necesaria para que la economía funcione de manera ordenada, en particular, porque es muy probable que se mantenga cerrado por un tiempo prolongado el acceso del gobierno al “crédito voluntario”. El cumplimiento de esta situación es crítico, en la medida que se procure evitar la creación excesiva de dinero como un requisito primario para la consolidación de un régimen monetario con baja inflación. Además, una posición fiscal equilibrada será decisiva para resolver o administrar, con alguna probabilidad de éxito, las inevitables tensiones entre las demandas reparadoras de naturaleza social y los reclamos de los acreedores de la deuda pública

que deberán afrontarse. Por último, también resulta esencial que se mantengan condiciones de baja inflación sin excesiva volatilidad cambiaria. Ello es así porque, entre las dificultades que contornan el desempeño de los sectores y las firmas, se destacan la deprimida situación del mercado interno, el costo de los insumos importados, la necesidad de mayor capital de trabajo y las dificultades de abastecimiento.

## **2. Algunas cuestiones de política económica pendientes**

### **La deuda pública**

El incumplimiento de los compromisos de la deuda pública es uno de los principales elementos que colocan a la economía en una situación de anormalidad. Al mismo tiempo, la reestructuración de la deuda se presenta compleja; entre otros aspectos por la multiplicidad de los acreedores que plantea serios problemas de coordinación, y la naturaleza diversa de los compromisos implica la necesidad de definir adecuadamente la estrategia de negociación de las partes y de resolver la “ingeniería financiera” correspondiente. En todo caso, la consistencia fiscal/macroeconómica depende, especialmente, de la magnitud de los superávits primarios implícitos en los servicios por todos los compromisos del gobierno y de los superávits efectivamente generados, así como de las expectativas acerca de su generación.

La credibilidad del cumplimiento luego de la reprogramación es esencial para el desempeño macroeconómico, porque la perspectiva de nuevos problemas puede restringir fuertemente la producción y la inversión e, inversamente, la recuperación podría acelerarse si se va disipando la incertidumbre. Tal credibilidad dependería de tres factores básicos. En primer lugar, importa mucho la percepción acerca de la “disposición a cumplir”, no sólo en lo inmediato, sino también sobre un período más o menos largo. Segundo, interesa la magnitud de los compromisos; todo lo demás constante, hay una relación inversa entre ésta y la probabilidad de repago. A su vez, la intensidad de la recuperación de la economía, un determinante crucial de la capacidad de pago, dependería (negativamente) del monto de las obligaciones y (positivamente) de la probabilidad de cumplimiento. Tercero, dado que la economía está sujeta a variaciones en su desempeño “tendencial” y “cíclico”, por causas no fácilmente previsibles, la probabilidad de incumplimiento se asocia con la eventualidad de contingencias en las cuales se ponga en riesgo la generación de suficientes recursos para cumplir con las obligaciones. El surgimiento de estas situaciones depende no sólo de los *shocks* a que puede estar sujeta la economía, sino también de las características de los contratos mismos. En tal sentido, cuanto mayor la incertidumbre “básica” (derivada de factores que no dependen directamente de la voluntad de las partes), mayor sería el incentivo para considerar la aplicación de mecanismos de contingencia en el proceso de renegociación de la deuda.

### **Las finanzas del sector público nacional**

El análisis de la situación fiscal durante los próximos años debe tomar en cuenta la excepcionalidad del punto de partida. Por un lado, la estructura y el resultado fiscal hacia fines de 2002 y su resultado es el producto del *default* parcial de la deuda y de una estructura de precios relativos reflejada en bajos niveles reales de remuneraciones y haberes previsionales. Por el lado tributario, se destaca el nivel bajo de presión, pese a la existencia de imposición de emergencia, y, en especial, el elevado nivel de las retenciones sobre las exportaciones, dado el salto abrupto en el

tipo real de cambio. En materia de relaciones entre la Nación y las provincias se retomó un esquema de transferencias en función del nivel de recaudación. El monto de recursos a transferir a cada jurisdicción surge de una combinación de legislación, acuerdos y pactos que definen una compleja trama de transferencias con o sin asignación específica.

En este contexto, existen tres áreas vinculadas a las finanzas públicas en donde las reformas parecen impostergables. En materia de tributación, a medida que se normalice el escenario macroeconómico deberán abandonarse las diversas modalidades de cobro de impuestos típicas de situaciones de emergencia, así como los diferentes esquemas de promoción de actividades productivas sustentados sobre la resignación de tributos. Es deseable la consolidación de un sistema tributario más estable y más apoyado en la recaudación de los tributos más tradicionales. Para que ello pueda ser cumplido, deberá abordarse con decisión la lucha contra la evasión tributaria y el eje de las reformas debería descansar sobre la mejora de la administración tributaria. En relación con el sistema previsional, deberán afrontarse definiciones de suma importancia tanto por su impacto sobre las cuentas públicas como sobre la equidad y gobernabilidad futura. De manera especial, deberá abordarse la situación en que serán consideradas las colocaciones tanto públicas como privadas de las AFJP, el nivel real de beneficios del sector público y, muy especialmente la cobertura futura de la población de mayor edad.

En materia de federalismo, la salida de esta crisis necesita asentarse sobre la construcción de un nuevo y fortalecido marco institucional, en el que las reglas sean lo más transparentes posibles y quede un mínimo espacio para la discrecionalidad, de modo de ofrecer mayor certeza sobre el sendero de mediano plazo en materia de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, a la vez que de desactivar futuras fuentes de nuevos conflictos. Se entiende como prioritario definir, en una primera etapa, los aspectos centrales del reparto de tributos recaudados por la Nación. Un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos debería distribuir los recursos recaudados en cada jurisdicción con el objeto de asegurar la provisión de bienes y servicios públicos a lo largo del país, asegurando un grado aceptable de armonización entre los sistemas y administraciones tributarias de la totalidad de jurisdicciones. Deberá ser compatible con las nuevas reglas macroeconómicas, asegurando la transparencia de la información fiscal federal y sentando las bases de mecanismos eficientes de coordinación del endeudamiento público.

Adicionalmente, en los próximos años los presupuestos públicos y el nacional en particular deberá redefinir sus funciones en diversas áreas, entre ellas, las que se refieren a la promoción de actividades productivas y el reordenamiento y financiamiento del gasto social. Teniendo en cuenta el avanzado grado de descentralización de algunas finalidades del gasto público, es necesario establecer el financiamiento adecuado para la salud, educación y otros gastos sociales, así como el de las funciones de coordinación y compensación. Son numerosas las áreas en donde el sector público será objeto de políticas de reforma, las que deberán alcanzar sus capacidades de gestión.

## **El régimen monetario y la unidad de denominación de los contratos**

El establecimiento de un régimen monetario perdurable y orientado a la estabilidad macroeconómica ha sido un problema sin resolución en la Argentina. La supervivencia de conductas que frenaron posibles fenómenos de huida del dinero y espiralización de precios fue un fenómeno significativo en 2002. Hay razones para contemplar el establecimiento de una institucionalidad monetaria que incluya criterios explícitos para objetivos (y/o instrumentos) de

política, aunque tales razones se refieren al comportamiento económico con horizonte más o menos largo, y no tanto a atender una urgencia. Aquí, los tradeoffs entre compromisos y flexibilidad merecen ser considerados con cuidado. Así como el establecimiento de reglas está orientado a “comprar credibilidad”, en una situación como la argentina, los márgenes para actuar flexiblemente sin causar perturbaciones se “comprarían” mediante una acumulación de resultados que indiquen el deseo y la posibilidad de ir tendiendo hacia un régimen de baja inflación. Es bien sabido que una condición necesaria para esto es que la política monetaria no se encuentre sujeta a presiones de origen fiscal. Por otro lado, la Argentina ha conservado su moneda como instrumento de transacción, pero no ha encontrado aún un denominador de contratos “operable”. Las deudas en dólares mantendrán una gran importancia cuantitativa, en especial debido al peso de las obligaciones externas. Esto será sin duda un condicionante de la política monetaria. Sin embargo, los problemas de la dolarización de los contratos financieros internos también han sido visibles.

La provisión de una unidad de cuenta para contratos es una de las funciones tradicionales de la política monetaria. Recíprocamente, una política monetaria con grados de flexibilidad es difícilmente implementable si el público se inclina hacia unidades de cuenta “externas”. A la larga, se esperaría que haya una correspondencia entre la unidad de contratación y el esquema monetario. En este sentido, credibilidad y flexibilidad tenderían a ser complementarias. De ahí que la “demanda por flexibilidad” no pueda probablemente ser satisfecha si no es manteniendo una política monetaria lo suficientemente sistemática y orientada a la estabilidad de precios que vaya diluyendo gradualmente la desconfianza. La economía argentina ha experimentado con grandes costos la fragilidad de los contratos nominales cuando los precios son muy volátiles; en condiciones de extrema inestabilidad, tampoco la utilización de cláusulas de indexación (que necesariamente aplican precios rezagados respecto de los contemporáneos) estabilizó el valor real de los compromisos. La percepción de estas dificultades restringió fuertemente la “densidad contractual” de la economía, lo que ciertamente afectó a su funcionamiento. Por su lado, el cumplimiento pleno de los contratos en dólares es, de hecho, contingente a que los ingresos en dólares de los deudores se mantengan dentro de cierto rango y, por lo tanto, depende de la magnitud de las variaciones del tipo real de cambio.

Por cierto, políticas económicas inestables pueden agudizar la volatilidad del tipo real de cambio, pero también es claro que, en una economía como la argentina, serían de esperar fluctuaciones no despreciables por efecto de impulsos “reales”. De ahí que el uso de unidades de cuenta “externas” (dólar) como unidad de denominación sea (como se ha visto) problemático. Por su parte, los resultados reales de contratos expresados en unidades “internas” (moneda nominal, índices agregados de precios) están sujetos a acciones de política. La provisión de una unidad de denominación que gradualmente adquiera confiabilidad (como ocurriría, en particular, si se afirman expectativas de que la inflación se mantenga baja y con poca variabilidad) es una de las grandes cuestiones abiertas en la Argentina (y que afecta también a las posibilidades de coordinación regional de políticas macroeconómicas).

En los últimos años, se ha difundido la aplicación de esquemas de administración monetaria del tipo de “metas inflacionarias”. Esa es una clase de esquemas dentro de la cual existe un margen bastante amplio de posible variación, particularmente en cuanto a la magnitud y rango admisible de los movimientos de precios y a la consideración de otras variables objetivo. La implementación de metas inflacionarias más o menos exactas requiere instrumentos bastante afinados de gestión, y formas de anticipar el efecto de esos instrumentos sobre la tasa de inflación. Esas condiciones no parecen verificarse en la Argentina en lo inmediato; esto implicaría que a corto plazo sería problemático aplicar compromisos de mantener a la inflación en un entorno muy preciso, aunque el reconocimiento de esa dificultad no es incompatible con asignar prioridad a que los precios se muevan moderadamente. Por otro lado, el comportamiento



del mercado de cambios seguiría siendo un foco de atención para la política monetaria, tanto por la relevancia de la variable sobre la asignación de recursos y el mismo nivel de precios, como por sus efectos fiscales y financieros. Asimismo, con un sistema financiero estrecho como el argentino, se presumiría que las herramientas de política monetaria incluirían a las operaciones en divisas. En la transición, tal vez más que la forma específica que adopte la política monetaria, importaría especialmente que su “orientación general” sea relativamente clara.

## **El sistema financiero**

La existencia de un entorno macroeconómico estable y un marco institucional sólido configuran los requisitos básicos para el desarrollo del sistema financiero. En particular, la estabilidad en materia cambiaria y monetaria ocupa un lugar central. Cuanto antes y con mayor transparencia y claridad se reconstruyan los marcos institucionales, mejores condiciones existirán para la recuperación del sistema financiero. Las decisiones adoptadas durante la crisis han generado importantes alteraciones en la estructura patrimonial del conjunto del sistema financiero. Como resultado existe una agenda de compensaciones por la pesificación asimétrica, la asimetría entre índices de actualización de activos y pasivos, asimetrías entre tasas activas y pasivas, efectos de los amparos, etc., cuya conclusión es central para que el sistema recupere la normalidad.

El aumento del endeudamiento público previo al colapso de la convertibilidad y la entrega de títulos públicos como parte del mecanismo de compensaciones han llevado a que el sistema bancario posea en su cartera activa una elevada cantidad de títulos públicos, cuyo valor técnico es muy diferente del valor de mercado. Sería necesario encarar un proceso de reestructuración de esta deuda que le diera un perfil creíble de cumplimiento. Otro de los temas relevantes es la situación de los redescuentos otorgados por el BCRA, cuya distribución es heterogénea entre entidades y cuya resolución de forma equitativa resulta de importancia para los futuros equilibrios de mercado del sistema.

Las enseñanzas de las diversas crisis financieras y las condiciones en que se encuentra el sistema financiero argentino, conducen a concluir que existe por delante un importante proceso de reestructuración bancaria. En una situación económica tan frágil como la que atraviesa la economía deberían evitarse esquemas que puedan generar escenarios de inestabilidad capaces de adquirir envergadura sistémica. Con un enfoque similar, no parece que sea recomendable introducir cambios en la arquitectura institucional del sistema con propuestas tales como dividir la banca entre transaccional y de inversión o la creación de una banca *off-shore*. En relación a la banca pública, dado que existe un amplio consenso respecto de su mantenimiento, es preciso definir una estrategia de reestructuración viable y realista que, además, tenga el menor costo fiscal posible.

El sistema financiero argentino puede ser caracterizado por su orientación hacia el sistema bancario. Ello limita en alto grado las posibilidades de diseñar instrumentos de financiamiento diferentes de aquellos provistos por los bancos, al menos en el corto plazo. Sin embargo, es importante estimular el desarrollo de nuevos instrumentos financieros propios del mercado de capitales. Dentro de esta familia de instrumentos se destacan los fondos fiduciarios, fondos directos de inversión, *leasing* y fondos de riesgo para empresas en marcha. Por sus características, estos instrumentos son especialmente aptos para captar fondos institucionales provenientes de las AFJP, Compañías de Seguros y entidades similares.

### 3. Los escenarios macroeconómicos

Conviene precisar que el objetivo no ha sido la elaboración de proyecciones, sino estudiar la compatibilidad de senderos macroeconómicos de mediano plazo con las restricciones agregadas. Por tal motivo, se trata principalmente de identificar cualitativamente posibles “holguras” o limitaciones más estrictas y de explorar la sensibilidad de esas condiciones a cambios de hipótesis sobre la evolución de variables relevantes. La pregunta significativa sería, en cambio, bajo qué circunstancias se manifestarían problemas de sostenibilidad (o sea, que se plantearían demandas de “ajustes” de algún tipo) y cuán verosímil sería que aparezcan esas circunstancias.

La insistencia sobre la incertidumbre que está necesariamente implícita en el análisis prospectivo de restricciones macroeconómicas no deriva solamente de consideraciones generales, sino que parece aplicarse particularmente al caso de la economía argentina. Esta economía ha mostrado fluctuaciones de gran magnitud, que han complicado la identificación de trayectorias tendenciales (al mismo tiempo, esa misma dificultad en formular proyecciones fue probablemente un elemento importante en la generación de ciclos de sobre-expansión y crisis). Por otro lado, el brusco cambio experimentado en las condiciones de funcionamiento económico y las cuestiones abiertas hacia adelante hacen que los posibles senderos futuros puedan variar en rangos muy amplios. A su vez, ésto influye concretamente sobre los comportamientos de los agentes, y por lo tanto, tiene consecuencias prácticas. Después de una crisis como la que atravesó la economía, con una contracción del producto y el gasto a valores muy inferiores a los observados algún tiempo atrás, se conciben situaciones de rápida recuperación, pero también instancias donde los resabios de las grandes oscilaciones (en materia contractual y patrimonial, sobre todo) persisten sin solución clara y traban la actividad económica. La atención se concentra aquí sobre la consistencia de un horizonte de unos cinco años en un caso “intermedio”, en el que se registra una recuperación, aunque moderada por los efectos de la incertidumbre que seguiría generando la posibilidad de un escenario negativo, por la permanencia de problemas de arrastre sin resolver. Las características del “escenario medio” estarían especialmente influidas por las perspectivas (en cuanto a gravedad y probabilidad de ocurrencia) del caso desfavorable. En un escenario “intermedio” se irían observando avances en la reestructuración del sistema financiero y en negociaciones relativas a la deuda pública, y se mantendría prudencia en la administración fiscal y monetaria, pero habría altibajos que, sin llegar a ser desestabilizadores, seguirían influyendo sobre las expectativas y harían que los horizontes de decisión se mantengan cortos. Es decir, se presume que hay una cierta “normalidad” en los comportamientos económicos, pero siguen influyendo significativamente conductas precautorias y de preferencia por flexibilidad.

Dentro del complejo conjunto de elementos que contribuirían a definir que la economía se vaya encuadrando en un escenario de un tipo o de otro, se pueden destacar tres. En primer lugar, el comportamiento de las exportaciones (y, más generalmente, de la producción de bienes transables en condiciones competitivas) es sin duda esencial. Los ejercicios sugieren que, en relación a las exportaciones, es probable que desde el punto de vista de la sostenibilidad agregada, la cuestión principal sea que se generen condiciones para un empuje persistente, más que su ritmo de crecimiento en lo inmediato. En segundo término, el equilibrio fiscal es una condición básica para un funcionamiento ordenado de la economía, porque presumiblemente se mantendrá cerrado por un tiempo más o menos largo el acceso del gobierno al crédito “voluntario”, y porque importa especialmente evitar la creación de dinero para financiar al sector público, como requisito primario para que pueda haber un régimen monetario de baja inflación. Las finanzas públicas aparecen como un tema decisivo, en especial porque posiblemente se generen fuertes tensiones entre las demandas que seguirán generando los graves problemas sociales y las que se deriven de los servicios de la deuda pública. Es probable que las

características de la evolución de la economía se determinen según se vaya encontrando o no un balance entre ambas clases de requerimientos; ésto depende tanto del esfuerzo del sector público como de la carga de los compromisos que resulten de la reestructuración de la deuda. Por otra parte, interesa particularmente que se mantengan condiciones de baja inflación sin excesiva volatilidad cambiaria. La experiencia del período post-devaluación sugiere que esos requisitos no son inalcanzables, aun en circunstancias difíciles, si bien probablemente lleve bastante tiempo consolidar un régimen monetario con propiedades de estabilidad (y de flexibilidad) que sean incorporadas como persistentes en las expectativas del público.

El “escenario básico” contempla una recuperación del producto, con las exportaciones creciendo de manera relativamente moderada y las importaciones en rápido aumento. Se considera un incremento de la inversión que mantendría la relación capital/producto por encima de los valores de los años noventa. Los ejercicios realizados indican que el superávit comercial seguiría siendo grande en el horizonte considerado. Es decir, una moderada recuperación con revaluación real de la moneda sería compatible con persistentes superávits en cuenta corriente. De todos modos, a efectos de sostener un crecimiento que se prolongue más allá de esa recuperación, interesa particularmente que se genere un impulso persistente de las exportaciones. En el mencionado escenario, crece paulatinamente la tasa de inversión, mientras que el coeficiente de ahorro a precios constantes aumentaría a lo largo del tiempo. Esto sería compatible con una recuperación, aunque pausada, en los niveles de consumo. Una menor presión para generar excedentes comerciales (que se vincularía con una atenuación de las incertidumbres abiertas en la crisis, y con exigencias moderadas de transferencias por servicios de deuda) daría lugar a un incremento más rápido del producto, que se reflejaría en el consumo.

Asimismo, se consideran las condiciones bajo las cuales el sector público consolidado podría generar de manera sostenida superávits primarios del orden del 3% del producto. Ese superávit correspondería a un volumen de recursos de magnitud bastante apreciable, y que (no sin esfuerzo) parece posible que sea generado. De todos modos, este tipo de razonamiento no tiene en absoluto un carácter “prescriptivo”. Los ejercicios realizados consideran cómo evolucionaría el stock de deuda pública y cuál sería la “tasa de interés implícita” sobre esa deuda para un conjunto de especificaciones del devengamiento de intereses, dado que la economía se desenvuelve en función del escenario macroeconómico “básico” (y algunas variantes) y el sector público consolidado destina anualmente un superávit primario de 3% del PBI para el pago de servicios. Se considera un caso en que la tasa de interés sobre la deuda pública queda fija y otros donde esa tasa de interés devengada tiene una parte constante y una “móvil” que se establece como función lineal de la diferencia porcentual entre el valor de una variable (exportaciones, PBI o PBI en dólares, según el caso) y su nivel en 2002. Se puede ver que el monto de la deuda no tendría un crecimiento persistente en el intervalo considerado, excepto en un escenario de estancamiento con una tasa de interés no contingente. De todos, los coeficientes de deuda permanecerían en valores altos, aunque bien por debajo de los niveles de 2002.

#### **4. Desafíos para las ventajas tradicionales**

A lo largo de la década de los noventa, la agricultura argentina experimentó un proceso de modernización y crecimiento sin precedentes en los últimos tiempos, en un marco de expansión de la oferta disponible de tecnologías y de profundas transformaciones técnico-productivas, profundizando su internacionalización. Se verificó un proceso de cambio hacia planteos de agricultura más intensiva, con una mayor utilización de productos fitosanitarios, la difusión masiva de la práctica de fertilización y la adopción de ciertas técnicas como la siembra directa, lo que, en conjunto, permitió un fuerte aumento de la productividad y de los rendimientos

de los principales cultivos. La introducción y rápida difusión de las semillas de soja transgénica a partir de mediados de la década facilitó una importante reducción de costos y la creciente expansión de este cultivo en todo el país. De este modo, se incorporaron tecnologías de nivel internacional a través de los diversos insumos y de la maquinaria agrícola, los que estuvieron disponibles en la Argentina sólo con un breve retraso respecto de su lanzamiento en los países de origen. Paralelamente, se produjo una expansión de la frontera agrícola y un cambio notable en la estructura de la industria y en la organización de la producción agrícola. Reforzada de este modo la tradicional ventaja comparativa de la economía argentina, el sector enfrenta, de todas maneras, algunas restricciones que deben ser consideradas.

## **La vigencia del viejo proteccionismo**

El escenario de proteccionismo en el comercio agrícola es de larga data y no se ha modificado sustantivamente, a pesar de las sucesivas negociaciones para introducir mayores dosis de liberalización en las condiciones de acceso a los mercados y para reducir los subsidios a la exportación en un conjunto importante de grandes países productores. Los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón mantienen altos niveles de proteccionismo, a través de ayudas a los productores domésticos y la imposición de barreras arancelarias y para-arancelarias. En el caso de los Estados Unidos, la Ley Agrícola 2002 asigna US\$ 19.100 millones anuales para los próximos seis años, monto en el que no se incluyen los créditos subsidiados a las exportaciones. La Agenda 2000 de la Unión Europea UE asigna aproximadamente US\$ 50.000 millones anuales para subsidiar la producción propia y, por su parte, Japón protege su mercado con altos aranceles, contingentes arancelarios y exigencias de calidad que implican barreras encubiertas.

Si bien la finalización de la Ronda Uruguay del GATT incluyó entre sus conclusiones el Acuerdo sobre Agricultura, que introduce disciplinas para el comercio agrícola, compromisos de reducción de las ayudas internas en un 24% en un periodo de seis años, convenios de disminución en un 36% de los subsidios a las exportaciones en igual periodo y un compromiso de acceso mínimo de 3% de la producción de cada producto para todos los países, la relativa exigüidad de estas disposiciones y la contemplación de nuevas restricciones (Cláusula de Paz; Salvaguardias especiales y Ayudas permitidas) no satisface de ninguna manera los intereses de los países exportadores eficientes. Por otra parte, la propia redacción del texto admite interpretaciones divergentes, reflejadas en el mantenimiento o el aumento del proteccionismo aplicado con amparo en las debilidades del Acuerdo.

En la Ronda de Doha, en proceso de negociación desde noviembre del 2001, los países con políticas proteccionistas mas fuertes insisten con su resistencia a reformarlas sustantivamente y el texto surgido de la Declaración Ministerial tampoco garantiza necesariamente resultados positivos. Las propuestas presentadas para establecer las modalidades de negociación para la liberalización del comercio agrícola, principalmente las ofrecidas por la Unión Europea y Japón, niegan expresamente que el texto se refiera a una “eliminación progresiva” e intentan introducir en el Acuerdo de Agricultura las preocupaciones no comerciales (inocuidad de los alimentos, etiquetado, indicaciones geográficas, trazabilidad, bienestar animal, medidas ambientales), solicitando el mantenimiento de la cláusula de paz y de salvaguardias especiales. Este panorama hace vislumbrar un avance incierto en las negociaciones agrícolas en el marco de la Rondas del Desarrollo.

## **Las debilidades del modelo productivo**

El importante crecimiento de la producción de granos se sustentó en la resolución de la brecha de rendimientos existente a inicios de la década, fundada en el relativamente bajo nivel de aplicación de tecnología. A su vez, la amplia dotación de recursos naturales y conocimientos disponibles facilitó la implementación de los cambios respectivos y aceleró sus resultados. Los insumos desempeñaron un rol clave para el aumento de la producción, principalmente a través del crecimiento de la productividad. Este potencial de crecimiento es menor a futuro, en la medida que la brecha ha disminuido considerablemente, si bien todavía resta por hacer un necesario trabajo de difusión con algunos grupos de productores.

Cabe señalar que la red de distribución de insumos se ha redefinido sobre la base de una condición de cuasi exclusividad privada, por un lado, y de la oferta de paquetes productivos, por el otro, incluyendo estándares tecnológicos internacionales y diversos servicios, así como el financiamiento. Centrada la oferta en un paquete agronómico prediseñado, el proceso de toma de decisiones –respecto de las cuestiones tradicionales de qué, cuándo y cómo sembrar– se ha desplazado fuertemente desde el productor al proveedor de los insumos. Se ha producido una “privatización” de hecho de esta red de conocimiento, en la que en el pasado el sector público cumplía un rol central, cuando, por otra parte, una proporción significativa del conocimiento que circula por esta red privada ha sido generado en el sector público, en particular en lo referente a las tecnologías de proceso y a las diversas técnicas de cultivo.

El modelo productivo se asienta en una importante dependencia externa en relación a los insumos y los niveles tecnológicos. Se basa principalmente en la exportación de commodities, crecientemente concentrados en la soja, a la vez que retroceden otros granos que ocuparon tradicionalmente un lugar preponderante en la economía del sector. En tanto las exportaciones de soja y sus subproductos han resultado muy relevantes en los últimos años, es importante considerar ciertos aspectos que podrían complicar el panorama a futuro. Aunque una importante proporción de la superficie sembrada con soja se realiza bajo el sistema de siembra directa, en muchos casos la producción se basa exclusivamente sobre el monocultivo. Esta situación plantea importantes riesgos en el futuro acerca de la sustentabilidad de los ecosistemas, tanto en lo relativo al mantenimiento de la fertilidad y la estructura de los suelos (aún en planteos de siembra directa), como a la aparición y profundización de diversos problemas sanitarios, todos ellos causados por la falta de una adecuada rotación de los cultivos.

En este marco, resulta fundamental definir el alcance de la investigación pública y la fijación de prioridades en cuanto a las diferentes áreas de investigación y desarrollo tecnológico, considerando las necesidades de los cultivos y los problemas fitosanitarios. En la óptica de las empresas proveedoras de insumos, las decisiones de inversión en I&D se asocian al volumen del negocio planteado a escala internacional, lo que deja de lado determinadas líneas de investigación que pueden ser clave para Argentina, tal como el caso de las especies autóгамas (trigo, por ejemplo) en el que ciertos beneficios no son fácilmente apropiables en forma privada. Parece necesario reforzar la investigación local, en particular, sobre uso del suelo y la evaluación del estado de los ecosistemas, principalmente aquéllos más frágiles de las regiones extra-pampeanas, alcanzados por la expansión de la frontera agrícola. A futuro, se plantea el desafío de producción y comercialización de productos diferenciados, los que requerirán el cumplimiento de los sistemas de identidad preservada a lo largo de toda la cadena agroalimentaria.

## **Las condiciones del sistema de bioseguridad**

La biotecnología se ha ido consolidando definitivamente como una de las piedras angulares de la nueva economía “del conocimiento”. En Argentina, la temprana puesta en

funcionamiento de un sistema nacional de bioseguridad ha sido un factor fundamental para el desarrollo de la biotecnología aplicada a la agricultura. Es así como en los últimos años ha devenido uno de los líderes internacionales en superficie cultivada con materiales genéticamente modificados, esencialmente en soja (12 millones de hectáreas), cultivo en el que la Argentina constituye un ejemplo mundial de velocidad de adopción de una tecnología a gran escala. Su desarrollo se ha basado en la excelencia académica doméstica en las ciencias biológicas, la existencia de programas de mejoramiento genético establecidos en el sector privado (y estatal) que ayudaron a adaptar rápidamente las nuevas variedades, la rápida respuesta del sector oficial en materia agropecuaria estableciendo los mecanismos de control necesarios (bioseguridad) y la receptividad de los productores agropecuarios para la adopción de las innovaciones tecnológicas.

Si bien la aplicación de estrategias biotecnológicas a la industria agropecuaria abre un amplio abanico de beneficios potenciales, resta por resolver una serie de cuestiones importantes, en relación tanto a la organización de los sistemas de tecnología, innovación y transferencia, como a las consideraciones sobre la seguridad ambiental y alimentaria de los productos desarrollados. En particular, cabe indicar que la eficiencia de los sistemas nacionales de bioseguridad depende, en gran medida, de la organización administrativa de las normas, lo que requiere cuerpos técnico-administrativos idóneos en todas las disciplinas y aspectos relacionados y capacidad legal de implementación. En el caso argentino, se destaca la capacidad de los recursos humanos involucrados en el proceso regulatorio, pero se hace necesario un mayor sustento legal y, fundamentalmente, institucional. En la medida que se trata de un proceso de evaluación “caso a caso”, la eficacia de un sistema de bioseguridad requiere que los responsables de las evaluaciones de riesgo cuenten con el apoyo del sistema científico-tecnológico nacional e internacional y accedan a los fondos necesarios para la realización de investigaciones específicas aplicadas a los casos de interés local.

Las funciones de investigación y control de parte de los organismos públicos necesitan ser reforzadas. De un lado, en la medida que las instituciones de investigación del sector público son esenciales para desarrollar e implementar estrategias de acceso a las tecnologías patentadas de importancia para el país, es conveniente desarrollar mecanismos institucionales que faciliten a los investigadores de esos entes la protección de las invenciones desarrolladas. Del otro, debe reconocerse que el comercio ilegal de semillas ha devenido un problema importante en la Argentina, lo que, además de los riesgos en torno a la calidad de los materiales comercializados y los problemas fitosanitarios consecuentes, implica también que muchos avances que podrían desarrollarse a través de la biotecnología –y otras tecnologías convencionales- no encuentren un canal efectivo para ser incorporados a la producción.

## **Gestión ambiental y competitividad**

En principio, no se detectan graves problemas de sustentabilidad en la región pampeana que sugieran la posibilidad de una drástica caída en la productividad agrícola en el corto o mediano plazo. Varias zonas extrapampeanas e, inclusive, algunas subregiones pampeanas frágiles han incrementado su vulnerabilidad, lo que se manifiesta en fenómenos de erosión, degradación e incipiente desertificación, relacionados con la deforestación seguida por agricultura intensiva en suelos frágiles o con sobrepastoreo. Sin embargo, el riesgo de erosión se ha reducido considerablemente con respecto a la situación de principios de los años 1990 en las subregiones pampeanas de mayor productividad (dedicadas al cultivo intensivo de cereales y oleaginosas), debido a que el uso de técnicas de siembra directa ha reducido el impacto de la intensificación agrícola observada en la última década. Las mayores deficiencias de manejo se presentan en el manejo del agua. En varias regiones extrapampeanas altamente dependientes del riego se verifica

el agotamiento, salinización o contaminación de acuíferos que está llevando a problemas de contaminación de suelos.

Por estas mismas razones, considerando los efectos en el largo plazo, el tema requiere una evaluación más profunda y detallada. Los efectos ambientales de largo plazo del uso del paquete tecnológico más difundido (soja transgénica resistente al herbicida glifosato + siembra directa + glifosato) no han sido estudiados en profundidad. Cabe destacar que la primacía de las empresas proveedoras de semillas en la investigación y, por lo tanto, en la generación y disponibilidad de información sobre impactos ambientales y sobre la salud de los cultivos transgénicos, genera cierta asimetría de información para las autoridades reguladoras del uso de biotecnología.

Por otra parte, en lo que hace a los atributos de competitividad en los mercados internacionales, es necesario considerar el surgimiento de barreras no arancelarias vinculadas a aspectos ambientales. De hecho, la tendencia a incorporar consideraciones ambientales y de bienestar animal dentro de las buenas prácticas agropecuarias y de manufactura (tradicionalmente solo orientadas a cuestiones sanitarias y de higiene) sugiere que será cada vez más difícil diferenciar los requisitos ambientales, sanitarios y de higiene y seguridad. Por ejemplo, se han establecido requisitos en los últimos dos años para el etiquetado obligatorio y la trazabilidad de porotos y semillas de soja transgénica y para productos orientados al consumo humano (productos de soja o aceites) y animal (harinas) obtenidos en base a ellos (los requisitos más exigentes son los que están en elaboración en los 15 países de la UE, pero también se enfrentan requisitos de etiquetado en Japón, Corea, Australia, etc.). Asimismo, los productores primarios en EE.UU. y en Europa reciben generosos subsidios para la adopción de buenas prácticas de gestión ambiental. Esta tendencia puede implicar en un futuro próximo estándares más exigentes de gestión ambiental para otros productores que deseen acceder a dichos mercados.

En vista de estos nuevos requisitos, los productores locales deberán enfrentar un doble desafío: la trazabilidad y la segregación. Dado que se han mostrado muy reacios a segregar hasta el momento, las nuevas tendencias en las regulaciones internacionales implicarán la necesidad de acelerar su reconversión en los próximos años. La segregación tiene varias implicancias. Por una parte, supone mayores costos para los productores. Por la otra, la segregación de OGM puede contribuir a modificar la estrategia adoptada por los productores locales frente al mercado local en cuanto a la información proporcionada. Dada la escasa proporción de la producción destinada al mercado interno, puede ser que los requisitos de los mercados de exportación impliquen el etiquetado de alimentos que contienen OGM destinados para el mercado local, lo que mejoraría la información disponible sobre el impacto ambiental y sobre la salud.

## **Una débil inserción internacional en productos de alto valor**

Desde 1985, la competitividad de la producción agroalimentaria argentina creció considerablemente, lo que permitió aumentar su participación en el mercado mundial, situada actualmente cerca del 3%. En algunos mercados la participación argentina en las importaciones de agroalimentos es muy significativa (Brasil, 50%; Sudáfrica, 15%; China, 10%; España, 7%). A su vez, la composición de la canasta exportada varió positivamente, aumentando la participación relativa de los productos más dinámicos en el comercio internacional, entre los que predominan, a su vez, los de alto valor agregado. En el caso argentino, un grupo seleccionado de productos de alto valor, que contribuyen con el 5% del total de las exportaciones de origen agropecuario, ha incrementado sus despachos en el período 1991-2001 un 130%, reflejando un dinamismo superior al conjunto. En este grupo, se incluyen productos que no se exportaban a principios del período

(frutas finas, kiwis, papas prefritas congeladas, hortalizas congeladas) y otros que ya se exportaban pero que han multiplicado varias veces sus cifras de ventas (vinos, aceitunas, uvas de mesa, aceites esenciales, espárragos, entre otros).

A pesar de este crecimiento, la participación de la Argentina en el mercado mundial de estos productos dinámicos es –en la mayoría de los casos- bajísima y muy distante de la capacidad de absorción de los actuales mercados importadores. Es decir, estos bienes representan una oportunidad clara de negocios y un potencial aumento de exportaciones. Sin embargo, esta potencialidad aparece limitada por un conjunto de obstáculos de naturaleza sistémica que deberían ser removidos.

Entre los principales factores limitantes de una mayor expansión de la producción y exportación de alimentos de alto valor, pueden citarse los siguientes: i) en el plano macroeconómico, grave escasez de crédito para las PyMES en condiciones adecuadas al tipo de productos y de tomadores; ii) en el plano institucional, debilidades del sistema de promoción de PyMES y de exportaciones, referidas, principalmente, a la falta de una adecuada articulación entre los programas de desarrollo de las capacidades competitivas y los dirigidos a la promoción comercial externa, superposiciones e insuficiente coordinación entre las instituciones, falta de prioridades, insuficientes recursos presupuestarios, escasa participación del sector privado; iii) en las instituciones sanitarias, lentitud en el avance en la negociación de accesos a mercados, controles insuficientes; iv) en las instituciones tecnológicas, limitados recursos humanos y financieros destinados a la investigación y desarrollo en productos no tradicionales e insuficiencia de información técnica para los usuarios; e) en el funcionamiento de la cadena, desarticulación, falta de entidades representativas de productores por rubros, insuficiente escala de las explotaciones, pocos emprendimientos asociativos, escasos vínculos con otros productores y con el entorno.

La amplitud de oportunidades de mercado y de recursos naturales disponibles en el país contrasta con la limitación de los recursos públicos para el desarrollo de programas y con la limitación de recursos financieros y empresariales del sector privado. Ello sugiere que una estrategia conveniente sería focalizar esos recursos escasos en los productos o ramas que presenten las mayores oportunidades, definiendo programas subsectoriales con la participación de las diversas instituciones que integran el sistema global de apoyo a las PyMES y de promoción de las exportaciones. En este contexto, el Mercosur puede significar aún importantes ganancias de comercio, en especial para los segmentos productivos de mayor valor agregado. La definición de estrategias comerciales y productivas para el Mercosur supone el abordaje del estado de situación del proceso de negociación y de los grados de libertad disponibles: creando nuevos activos de negociación que ayuden a consolidar el proceso de integración, preservando los activos de negociación alcanzados y reparando determinados activos que se han visto afectados durante los últimos años a partir de las excepciones a nivel de arancel externo común.

## **5. Algunas trabas al desarrollo de nuevas ventajas competitivas**

A la salida de la convertibilidad, el escenario macroeconómico tiende a favorecer a los bienes transables y a los procesos intensivos en trabajo y, a su vez, a incorporar un sesgo contra los bienes importados y a favor de las ventajas naturales. Sin desconocer el impacto de la mejora en la competitividad-precio, un crecimiento importante de las exportaciones no basadas en ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos sistémicos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere oferta disponible y, especialmente, una capacidad tecnológica



generalizada y una trama productiva consolidada. En general, estos factores fueron particularmente debilitados en el modelo de reconversión productiva y social que prevaleció durante la década anterior, más agredidos aún durante la prolongada recesión de los últimos años y, finalmente, conmovidos también por los acontecimientos que marcaron la ruptura y salida de la convertibilidad. En consecuencia, no sorprende que los indicios de reactivación sean todavía débiles, en un marco de desempeños sectoriales muy heterogéneos y con pobres efectos de arrastre y derrame.

Las evidencias recientes sobre el proceso sustitutivo se concentran en el segmento de los bienes finales de consumo no durable y semi durable y de algunos bienes intermedios y equipos de baja o media complejidad tecnológica. Esta constatación abre un interrogante sobre el horizonte posible de sustitución, especialmente en los bienes intermedios y de capital y, por lo tanto, sobre cuál será la elasticidad-producto de las compras externas en cualquier escenario de reactivación que se proyecte o cuando se agote el consumo de los *stocks* acumulados. Excepción hecha de los segmentos con elevada capacidad ociosa y capacidades tecnológicas acordes, un desarrollo o recreación relativamente rápidos de la trama productiva necesita, entre otros factores importantes, de perspectivas de demanda ciertas, una escala de pedidos satisfactoria y mecanismos de financiamiento del ciclo de inversión del nuevo emprendimiento.

Los sectores más intensivos en mano de obra han sido perjudicados, en general, por la conjunción de incentivos de los noventa. En el otro extremo, las empresas de servicios públicos, las grandes industrias de proceso y el sector automotriz tendieron a concentrar los beneficios. La perspectiva actual muestra un abanico de situaciones, que van desde una incipiente recuperación de las ventas en aquellos sectores pasibles de sustituir importaciones rápidamente a causa de las fuertes ganancias de competitividad-precio o porque están en condiciones de colocar inmediatamente excedentes exportables, hasta el impasse en las condiciones de operación de los servicios públicos. En general, aparecen interesantes oportunidades a corto y mediano plazo, solventadas por las capacidades y habilidades instaladas y la mejora relativa de la competitividad. Sin embargo, una combinación variable (según los sectores) de restricciones derivadas del contexto macro e institucional o propias del perfil microeconómico y organizativo de las empresas desalienta expectativas de corto plazo desmedidas o muy optimistas.

## **El escaso desarrollo de las redes de conocimiento**

El escenario internacional pone de manifiesto la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años y en forma paralela a la consolidación de un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, ha venido creciendo la importancia de la discusión sobre la competitividad de los agentes interrelacionados, por oposición a la derivada de aquellos que actúan en forma individual. En ese contexto, la revisión de trabajos recientes confirma la complejidad existente para el desarrollo de estas redes, en parte debido al carácter cada vez menos público del conocimiento y del proceso de aprendizaje que llevan a cabo los agentes. Las redes intensivas en conocimiento se caracterizan por una importante circulación de información y conocimiento no sólo entre los agentes que la integran sino, fundamentalmente, con firmas e instituciones que no pertenecen a la misma.

En el marco de la situación argentina actual, esta discusión tiene importantes implicancias. A lo largo de los noventa se profundizó la tendencia hacia la especialización de la estructura productiva en commodities y en bienes intensivos en recursos naturales, disminuyendo el peso de los bienes intensivos en conocimiento. Este proceso de relativa primarización, junto

con el escaso desarrollo del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto a la demanda de los agentes y las debilidades de los sistemas locales explica el limitado desarrollo de las redes de conocimiento en la Argentina. Desde una perspectiva dinámica, la mayor distancia respecto a las comunidades epistémicas que lideran el cambio técnico y las ventajas competitivas dinámicas a nivel internacional constituye una grave restricción para diversificar el patrón de especialización y para generar un sendero de crecimiento sustentable que tienda a disminuir las heterogeneidades y los niveles de inequidad prevalecientes.

El debilitamiento o la ruptura de cadenas productivas constituye un elemento limitante para el desarrollo de procesos de aprendizaje, para la demanda de recursos humanos calificados y para la efectividad de la política tecnológica. La asimetría de las dinámicas de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y sub-ensambles importados por parte de las firmas de mayor tamaño se ha constituido en un factor que ha debilitado las cadenas productivas y el desarrollo de procesos de aprendizaje en red. Esto afectó en mayor medida a las firmas de menor tamaño y a las firmas grandes que no forman parte de redes internacionales. En este marco de redes ‘débiles’, no resulta sorprendente que, en especial, las redes intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva.

El escaso desarrollo del sistema institucional también representa un límite para la constitución de competencias endógenas de las firmas y se constituye en un factor limitante para mejorar el nivel de aprendizaje alcanzado por ellas. El sendero evolutivo de las instituciones dificulta la generación de un espacio público que permita impulsar los factores que posibilitan procesos de desarrollo endógeno y la circulación del conocimiento (codificado y tácito) a partir de prácticas formales e informales de cooperación entre agentes. Los factores microeconómicos tienden a prevalecer sobre los del entorno en el desarrollo de las competencias de los agentes, limitando notablemente el número de agentes que hacen importantes procesos de aprendizaje y desarrollos tecnológicos. A su vez, este menor desarrollo institucional aumenta los umbrales mínimos necesarios para acceder a la oferta de servicios tecnológicos, lo que contribuye a aumentar la heterogeneidad estructural.

La puesta en práctica de una política orientada al desarrollo de redes de conocimiento requiere una instancia de inteligencia que coordine las distintas agencias e instituciones vinculadas directa o indirectamente con la política tecnológica. Involucra los siguientes elementos: i) la definición de una estrategia global de la política que sea consistente a nivel macro, meso y micro; ii) la maximización de sinergias a partir de incentivos para la cooperación y complementariedad de las instituciones; iii) una evaluación continua de los programas y rediseño de los mismos; iv) la identificación de los elementos ausentes que limitan el desarrollo de las competencias técnicas necesarias (identificación de áreas de vacancia en el sistema educativo primario, secundario, terciario y de posgrado; falta de complementariedad entre instituciones de distinto nivel, entre otros); v) la implementación de un régimen de incentivos en las universidades y centros tecnológicos que potencie la vinculación con el sector productivo.

En la misma dirección, se debería desarrollar un programa de Estado que apunte al desarrollo de competencias tecnológicas en software, biotecnología y otras actividades intensivas en conocimiento. Esto requiere desarrollar políticas que permitan: i) una fuerte y creciente articulación con redes de conocimiento internacional (flujo de alumnos, investigadores y docentes hacia centros internacionales específicos); ii) el desarrollo de programas de investigación que contemplen ex-ante el proceso de transferencia, de modo de articular los saberes científicos con los tecnológicos; iii) la identificación de argentinos de alto nivel tecnológico en el exterior para que puedan contribuir a la identificación de proyectos de inversión, cambio de los programas de estudio, la inclusión de científicos y empresarios de elevado nivel tecnológico en las redes internacionales de las que forman parte; iv) el desarrollo de comunidades epistémicas nacionales articuladas con redes internacionales.

## Las limitaciones del sistema educativo

Una primera mirada a los resultados educativos y del sistema científico-tecnológico en el contexto latinoamericano muestra, para el caso argentino, una posición de liderazgo en la matriculación combinada de la educación primaria, secundaria y terciaria (83%), en los parámetros de la llamada "sociedad de la información" y en la cantidad de científicos en relación a la población. Sin embargo, una comparación más cuidadosa muestra que la Argentina en estas mismas cuestiones avanza a menor velocidad que otras economías de la región. Es notoria la desventaja en comparación con Chile en cuanto al uso de las nuevas tecnologías de la información, y con Brasil en cuanto al volumen y la sustentabilidad de la investigación científica y tecnológica o en la cantidad de los posgraduados -así como la comparación con ambos en relación a las inversiones en ciencia y tecnología-. El rezago relativo es más evidente aún en comparación con otros países de desarrollo intermedio que presentaban una situación equiparable dos décadas atrás, tales como Corea y España, especialmente en aquellos indicadores de escolarización en diferentes niveles.

En el caso argentino, en el nivel de educación básica están prácticamente cumplidas las metas de escolarización universal del preescolar (98%) y primaria (99,9%) y queda pendiente un esfuerzo importante por completar la incorporación masiva de la franja de 13 a 17 años que hoy es del 71,9%. Las reformas implementadas en los noventa han dejado saldos positivos en relación con la actualización de la formación básica de los docentes y el proceso de acreditación de las instituciones formadoras y el desarrollo del sistema nacional de evaluación de la calidad del aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, en otras áreas los avances han sido muy insuficientes. El proceso de descentralización operado en el sector aparece incompleto e inmaduro y requiere de una nueva concertación política sobre la reforma del estado y la descentralización deseable. La falta de previsión y regularidad con la que se brinda el servicio (sucesivamente en diferentes provincias hay conflicto por falta de pago de los salarios a los docentes), la ausencia de compromiso sobre un flujo suficiente y permanente de recursos y la baja calidad del debate público son el trasfondo sobre el que aparece una escuela que debe atender una demanda cada vez más compleja y de mayor heterogeneidad sin responsabilidad sobre los recursos que maneja y, muchas veces, con deficiente disponibilidad de los mismos.

Parece necesario promover modelos alternativos de gestión de las escuelas basados en la preservación del carácter "público" del servicio, aunque éste no sea brindado directamente por el estado en sentido tradicional, y concentrar en la autoridad educativa provincial y nacional – diferenciando metodologías y grados de intervención- la capacidad de financiar y generar políticas, promover innovaciones, brindar asistencia técnica, monitorear y controlar la calidad y equidad de la oferta. Junto con la responsabilidad institucional por los resultados, a nivel de las escuelas, debe aumentar la capacidad real para ejercer autoridad de parte del nivel provincial y nacional como así también garantizar la participación y el control social de la comunidad sobre las instituciones y sobre el servicio en general.

El nivel de educación superior enfrentó una gran expansión de la matrícula en los noventa, acumulada sobre un crecimiento aún mayor en la década anterior, por lo que el sistema se vio confrontado en pocos años a procesos de cambio de gran envergadura. Las instituciones estuvieron inmersas en reformas que remiten a las legislaciones, los incentivos, el financiamiento y los sistemas de evaluación y control. La configuración de un sistema universitario público masivo, que lo coloca en términos de matrícula a la altura de los países intermedios de la OCDE, fue el resultado de la presión de los jóvenes por acceder a titulaciones de nivel superior, del ingreso vinculado a la ausencia de pruebas de finalización de la secundaria y de la escasa oferta

de carreras terciarias no universitarias fuera de la docencia. El carácter masivo del ingreso acompañado por altas tasas de deserción en el primer y segundo años, la falta de reglas del juego durante el transcurso de la carrera, así como la insuficiencia de las becas y subsidios para los alumnos de bajos ingresos se reflejan en indicadores muy contradictorios, como un bajo nivel de gasto por alumno (la mayor parte de la inversión está implícita en alumnos que desertan) y un alto costo por graduado, comparable al de los países desarrollados.

Por otra parte, la orientación de la oferta académica está fuertemente concentrada en pocas profesiones liberales y genera una baja proporción de graduados para abastecer el sistema científico y técnico en un escenario hipotético de gran expansión. Al mismo tiempo, la oferta educativa no está necesariamente vinculada con las potencialidades y la demanda efectiva para el desarrollo económico, social y cultural de las provincias en que las universidades se asientan. En cuanto a la oferta terciaria, proliferan instituciones y carreras, que generan una gran "inflación" de títulos no regulados o controlados por la autoridad pública. La superación de estos problemas requiere, en primer lugar, garantizar una mejor articulación entre el nivel medio y superior, comprometiendo a las universidades en actividades destinadas tanto a alumnos como docentes para mejorar paulatinamente la calidad de egreso del secundario. Asimismo, es necesario fortalecer la capacidad regulatoria y de control a través del sistema de evaluación y acreditación para reordenar las carreras y la diversidad de títulos existentes y desarrollar un sistema de becas que, además de propender a una mayor equidad, podría también contribuir a reorientar la demanda hacia programas educativos más pertinentes a escala nacional o regional.

Si bien la mitad de los recursos humanos pertenecientes al sistema científico y tecnológico trabaja en las áreas de Ciencias Básicas, Ingenierías y Tecnologías –que concentran la mayor parte de los recursos financieros-, menos de una cuarta parte de los egresados de la universidad provienen de estas ramas, lo que constituye un limitante potencial a mediano y largo plazo. A este desequilibrio se agrega el muy bajo nivel de inversión total en Investigación y Desarrollo (0.4% del PBI) y, especialmente, la mínima contribución del sector privado a este proceso (una cuarta parte del gasto total en I&D y el 0.3% de sus ventas), con tendencia declinante en los últimos años en el marco de la crisis. La obsolescencia derivada en el equipamiento e infraestructuras, la tradicional desvinculación entre empresarios y científicos, el éxodo de los jóvenes profesionales y el freno de algunas de las principales líneas de financiamiento público para proyectos innovadores agravan aún más el panorama.

Ciertamente, el balance no es totalmente pesimista, si se considera la existencia de un puñado de firmas innovadoras, así como la calidad de los recursos humanos de las áreas científicas y tecnológicas, las historias institucionales de organismos de larga experiencia en investigación y extensión en proceso de reorientarse hacia modos de funcionamiento más autónomos y de articularse entre sí y con el resto del sistema y las demandas y aspiraciones por mayor calidad en la producción y difusión del conocimiento. Ha habido avances en la conciencia de los investigadores sobre la necesidad de mejorar los perfiles institucionales, concentrar e integrar esfuerzos y recursos para mejorar la “masa crítica” en cada ámbito institucional o mediante la asociación y cooperación con otras instituciones, especialmente del sector privado, de estandarizar los criterios de medición de resultados, de homologar las categorías de científicos y de avanzar en la elaboración de normas más eficaces sobre la protección y la propiedad intelectual.

## **La debilidad del proceso de innovación tecnológica**

Los gastos en Actividades de Innovación oscilaron entre el 2,5% de la facturación de las empresas de la muestra estudiada en 1998 y el 2,0% en 2001, acusando un retroceso en este

aspecto respecto a lo relevado en la primera encuesta 1992/96, donde se registraron gastos en Actividades de Innovación equivalentes al 3,48% de la facturación total para el último año de la serie. La causa principal de este cambio parece radicar en la caída registrada en la adquisición de bienes de capital. Los gastos en I+D también disminuyeron con respecto a 1992/96 (de 0,33% de la facturación en 1996 a 0,28% en 98/2001). Estos valores se encuentran muy lejos todavía de los presentados por los países de la Unión Europea (1,61%) y el promedio de la OECD (1,89%), si bien superan las cifras de México (0,13%), Turquía (0,18%), Grecia (0,22%) y Portugal (0,25%), según datos suministrados por el OECD STI Scoreboard 2001.

El porcentaje de firmas innovadoras en procesos o productos (44% en el período 98/01) se compara muy favorablemente con el valor correspondiente a 1992/96 (28%), lo que puede estar revelando una cierta maduración de los procesos de innovación en las firmas argentinas. Paralelamente, se registra una disminución drástica del porcentaje de empresas potencialmente innovadoras (de 36% en 92/96 a 4% en 98/01), un leve crecimiento (de 36% a 40%) del porcentaje de empresas no innovadoras y un alto porcentaje de empresas que no realizaron Actividades de Innovación en el período (36,5%). Estos últimos datos, en particular, son muy preocupantes en la perspectiva de evaluación de la capacidad competitiva a futuro. Cabe señalar que en el caso de las firmas innovadoras, las innovaciones han tenido también un papel destacado para mantener la participación en el mercado por parte de la empresa (72% de los casos) o, inclusive, para ampliarla (54,2%). Entre las empresas que no realizaron actividades de innovación, un 69% lo responsabilizó a la Falta de recursos financieros y un 49% a Adversas condiciones de mercado o macroeconómicas. Cabe señalar que la importancia de los obstáculos aumenta en la medida que se reduce el tamaño de la empresa.

El número de patentes obtenidas (solicitudes concedidas por las autoridades competentes en la materia) asciende a 111, para el período 1998-2001, correspondientes a 35 empresas. Cuatro de estas empresas han patentado sus desarrollos en Estados Unidos y 13 en el ámbito del MERCOSUR. Sólo 1 de cada 18 empresas que conforman el panel (5,73%) ha obtenido una patente en el período bajo análisis. Las empresas de capital extranjero poseen, en proporción, un mayor número de patentes, aunque si se considera el número de patentes por empresa no se observan diferencias atribuibles a su composición accionaria. Aparecen, en cambio, diferencias por tamaño: mientras el 17% de las empresas grandes han obtenido patentes, sólo lo han hecho el 7% de las medianas y el 5% de las pequeñas.

Dos tercios de las firmas mantuvieron algún tipo de relación con otros agentes e instituciones del SNI en el período 1998-2001 (por contrapartida un tercio de las firmas se mantuvo totalmente aislado del sistema). Pero, mientras predominan los vínculos comerciales (como proveedores y clientes), se manifiesta una escasa relevancia de las entidades de vinculación tecnológica y las agencias y programas gubernamentales. También se observa que predominan aquellos motivos ligados de manera relativamente indirecta con la innovación tales como la información, la capacitación y los ensayos (sólo la asistencia técnica aparece como excepción), mientras que las actividades ligadas de manera más directa con ésta como el diseño, las asesorías para cambios organizacionales y las actividades de I+D alcanzan una importancia relativamente menor. Los programas y agencias públicas que disponen de fondos para apoyar las actividades de innovación son conocidas por menos de un cuarto de las firmas. El desconocimiento, en primer lugar, y luego las trabas burocráticas, las limitaciones de las firmas para formular proyectos de innovación y la excesiva exigencia de garantías surgen como las principales explicaciones al escaso uso realizado por las firmas de la muestra de los fondos disponibles en los programas y agencias públicas.

## **Los problemas para la creación y el fortalecimiento de nuevas empresas**

La experiencia internacional y las investigaciones existentes indican que buena parte de las empresas dinámicas pertenecen cada vez más a actividades en las cuales el conocimiento es un insumo crítico, aún en los sectores maduros. Los emprendimientos basados en el conocimiento se distinguen por su mayor contribución a la generación de puestos de trabajo de elevada calidad, a la innovación, a la renovación de la base empresarial y productiva del país y al dinamismo de la economía. Desde esta perspectiva, las nuevas empresas que nacen en sectores intensivos en conocimiento deben ser considerados como actores privilegiados, aunque no excluyentes, en una estrategia de desarrollo emprendedor.

Sin embargo, existen limitaciones de diverso tipo para su nacimiento y desarrollo. Por un lado, se destacan las debilidades de los ámbitos institucionales de formación y vinculación, que impactan negativamente sobre el desarrollo de vocaciones y competencias para emprender o en la facilitación de redes de contacto con el mundo empresarial. El aporte de las universidades y de las demás instituciones de ciencia y técnica en instancias clave del proceso emprendedor es muy inferior a su potencial. A efectos de maximizarlo, es necesario impulsar fuertes cambios no sólo en la oferta educativa, sino también en sus condiciones institucionales (normas, valores, incentivos, clima institucional). Por otro, es fundamental fortalecer la demanda local, deprimida como consecuencia de la caída de la inversión y del detenimiento de los proyectos de las grandes compañías. Las políticas de difusión tecnológica entre las PyMEs y el poder de compra del sector público suelen ser utilizados con este propósito.

El primer eje para la promoción y el desarrollo de emprendedores y de empresas es la consolidación de un modelo de gestión institucional basado en los siguientes principios: integralidad y enfoque centrado en el proceso emprendedor; énfasis en la activación de las iniciativas de base local; protagonismo del sector privado y capitalización de las iniciativas existentes; promoción de emprendimientos con potencial de crecimiento y de innovación y fuerte impulso al desarrollo de las redes de apoyo a los emprendedores. El segundo eje clave es el de las políticas de innovación. Supone ampliar y fortalecer la oferta de instrumentos e incentivos que promueven la actividad innovativa en las instituciones de ciencia y técnica y avanzar en su vinculación con las políticas de desarrollo emprendedor. Sin esta vinculación estratégica entre las fuentes del conocimiento y los emprendedores (prácticamente ausente hasta la actualidad), las acciones tendrán un impacto muy inferior al potencial.

## **Los problemas para la conformación de un entorno de negocios a nivel local**

En los últimos años ha habido un reconocimiento creciente de la importancia del entorno de negocios para la inversión y el desarrollo local. Bajo las nuevas condiciones objetivas que se fueron desarrollando desde los ochenta en los países de alto grado de desarrollo y en los noventa en los países en desarrollo, con mercados comerciales y financieros más abiertos que en el pasado y arreglos comerciales regionales superponiéndose a la regla multilateral de nación más favorecida, las condiciones locales que determinan los costos de las empresas han pasado a tener más relevancia que en el pasado.

La cercanía física entre los agentes, en especial de las pequeñas y medianas empresas que participan en distintas etapas de un mismo proceso productivo, favorece la creación de ventajas competitivas. La clave de estas ventajas es una elevada división social del trabajo, que sólo se consigue cuando se registran bajos costos de coordinación y de información. De esta forma, el

territorio asume renovada importancia y presenta nuevas oportunidades para el desarrollo económico ofreciendo mayores oportunidades de participación y articulación entre los diversos actores. Ahora bien, el contexto institucional es un factor crítico en aquellos ámbitos territoriales en los que es necesario generar una cultura de cooperación y un espíritu innovador.

En el caso argentino, se presentan algunas limitaciones que afectan las posibilidades de ampliar las experiencias de desarrollo productivo a nivel local. Estos obstáculos se sintetizan en los bajos niveles de llegada que tiene, en general, el sistema institucional de apoyo, cuya expresión última radica en el desempeño de las firmas y en el desarrollo de capacidades empresariales. Un origen importante reside en la débil articulación entre el sector público y el sector privado –más allá de algunos avances puntuales en los últimos años- y en la escasa participación de las instancias locales en el proceso de generación de propuestas y proyectos. Habida cuenta de la diversidad de los entornos territoriales en el país, según las regiones, sus características, dimensiones poblacionales y económico productivas, parece necesario introducir estas cuestiones en el debate sobre las estrategias de desarrollo y, consecuentemente, estimular la formación de recursos humanos que trabajen desde la perspectiva local.

En el marco de una estrategia de desarrollo local, tanto los gobiernos locales como los demás actores del desarrollo presentes en el territorio –gremiales empresarias, centros de servicios, centros tecnológicos, instituciones de apoyo, universidades, etc.- están llamados a jugar un importante papel proactivo en la búsqueda de salidas concertadas. Las acciones en este sentido deben ser parte de una modalidad de actuación conjunta y concertada entre los diferentes actores públicos y privados, quienes deben apelar a formas flexibles de organización que articulen y coordinen los recursos humanos y económicos disponibles y sirvan para la obtención de otros adicionales. Asimismo, son de vital importancia las actividades de capacitación tendientes a generar y difundir contextos de cooperación y de colaboración.

Otro aspecto determinante es la coordinación en la provisión de infraestructura y su correspondiente administración y diseño fiscal por jurisdicción. La infraestructura es un componente importante para el crecimiento económico, pues no sólo provee servicios directos, sino que también posibilita el desarrollo de otras actividades, disminuye costos de producción, aumenta la productividad de los insumos, permite el acceso a nuevos mercados y mejora la calidad de vida. Los gastos de inversión pública en infraestructura no deben variar con la coyuntura sino con la rentabilidad social de las inversiones públicas y la marcha tendencial de la economía (determinada por el aumento de la fuerza laboral y la productividad). La inversión en infraestructura está básicamente vinculada con la tasa de interés de largo plazo, por su carácter fuertemente intertemporal, lo que implica que las fases del ciclo económico no son una buena razón para reducir o ampliar el gasto en infraestructura. El presupuesto de capital debe ser protegido de esas iniciativas y debe analizarse en un pie de igualdad con los gastos fiscales de funcionamiento (gastos corrientes) cuando se trata de ajustar el presupuesto a largo plazo. La única variable relevante, en este sentido, tiene que ver con la tasa de interés. Además, el gasto público en infraestructura conlleva un tiempo de evaluación, decisión y licitación, que lo vuelve poco apto para adaptarse a fluctuaciones cíclicas.

Otro aspecto significativo del ambiente de negocios alude a los excesivos costos de transacción implícitos en la operatoria empresarial. Por un lado, aparece un subdesarrollo significativo de las instituciones, oficiales y privadas, que deberían sustentar procesos competitivos y transparentes. En el sector público, la escasa transparencia se manifiesta en la falta de claridad de las reglas, la arbitrariedad con que se aplican y la falta de información sobre licitaciones estatales. En el sector privado, la reticencia a informar debidamente sobre datos operativos e institucionales de las empresas refleja un déficit equivalente. En el marco de esta falta generalizada de transparencia, aumentan las posibilidades de corrupción e informalidad y se generaliza también la desconfianza entre los actores. Por otro lado, en la interacción cotidiana

entre las empresas y el Estado surge otro conjunto de barreras burocráticas. Así, asociada a la carga impositiva aparece una serie de dificultades que encarecen el costo de operar en la formalidad y desconcentran los esfuerzos desde la producción hacia la administración de impuestos. Se manifiestan, asimismo, otras dificultades con similar impacto sobre los costos, tales como los procesos de registro de una empresa, o para ampliar el número de empleados o para acceder a información eficaz sobre nuevos mercados.

## **6. Empleo, Ingresos y Territorialidad: desequilibrios a atender**

Habiendo redefinido significativamente el modo de funcionamiento y las instituciones principales de la economía argentina, las reformas y los cambios estructurales de los noventa no modificaron el carácter espasmódico de su dinámica de crecimiento de largo plazo ni resolvieron sus desequilibrios largamente acumulados en los ámbitos externo, fiscal y de asignación y aprovechamiento de recursos. Estos últimos, en particular, fueron profundizados durante esa década y en la caótica salida del régimen monetario y cambiario. Las consecuencias sociales de este proceso se manifiestan esencialmente en dos planos: el deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo y la heterogeneidad y desarticulación del desarrollo regional. La sustentabilidad de un esquema de crecimiento a largo plazo requiere atender de modo prioritario ambos aspectos.

### **Situación de empleo e ingresos**

Durante los años noventa, la ocupación aumentó menos que en la década anterior y crecieron las tasas de desempleo abierto, mientras que la mayor parte del empleo generado correspondió a posiciones informales, tradicionalmente de escasa productividad y no cubiertas por la seguridad social. Si bien las remuneraciones se recuperaron de la erosión experimentada en los ochenta, se ampliaron fuertemente las brechas entre las personas con diferentes calificaciones, a causa del elevado desempleo y subempleo y de los sesgos de la demanda de trabajo asociados a la apertura económica y los cambios técnicos. En comparación con el resto de la región, por otra parte, el aumento del desempleo abierto ha sido más importante en Argentina. Las políticas de empleo siguieron tres orientaciones básicas: la flexibilización de las regulaciones laborales, la creación directa de empleo –especialmente para personas de baja calificación– y la mejora de las calificaciones. Parece claro que las reformas introducidas al marco normativo del mercado de trabajo no ejercieron un efecto positivo sobre el nivel de empleo y, al mismo tiempo, favorecieron la creciente presencia de empleos precarios y de inestabilidad en la estructura ocupacional. En la medida que estos efectos afectaron más intensamente a personas con bajo nivel educativo o pertenecientes a ciertos grupos de edades, el impacto distributivo también fue sustancial.

A comienzos de los noventa, el proceso de reconversión productiva generó un lento crecimiento del empleo, aunque todos los puestos netos creados fueron de tiempo parcial, y la desocupación abierta trepó al 12% en 1994. Si bien la ocupación se expandió considerablemente en la fase de recuperación posterior a la crisis del Tequila, el desempleo permaneció elevado y se incrementó la proporción relativa de puestos precarios, tendencias agravadas en la fase contractiva iniciada a mediados de 1998. Así, en el 2001, el elevado desempleo afectaba con similar intensidad a diversos conjuntos definidos por diferentes atributos: por ejemplo, todos los estratos de educación registraron tasas superiores al 18%, excepto el de quienes habían completado la educación terciaria (7%). En la estructura ocupacional de ese año se destaca el peso de los establecimientos informales, sean muy pequeños (explican entre 37% y 45% del empleo total, según la definición) o pequeños (12%), difundidos en numerosas actividades,



principalmente, el comercio, los servicios personales y la construcción. Esta estructura productiva segmentada es una de las explicaciones de la elevada precariedad laboral, la que alcanza a casi la mitad de los trabajadores. La remuneración media prevaleciente era similar a la de fines de 1991 y un 15% por debajo del punto máximo de la década, en octubre de 1994.

La agudización de la recesión y la irrupción de la inflación a partir de fines del 2001 agravaron el panorama. Continuó la reducción de la cantidad de puestos de trabajo disponibles y se produjo un rápido deterioro del poder de compra de los ingresos (30% en el 2002), especialmente durante el primer semestre. El valor real de las remuneraciones medias de los asalariados correspondiente a septiembre de 2002 constituye el mínimo de una serie iniciada en 1940. El nivel de desempleo se incrementó inicialmente en más de tres puntos—alcanzó al 21.5% en mayo—, para reducirse a 17.8% en el mes de octubre, como consecuencia de un crecimiento del empleo en 8.3% entre mayo y ese último mes. En buena medida, la reversión de la tendencia se debió al papel jugado por el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), cuyos beneficiarios llegaron a representar el 7.4% de la ocupación total en octubre. Por tanto, si se excluye a ese subconjunto de ocupados, el incremento del empleo total se reduce al 2.7%, concentrándose en ocupaciones no asalariadas. Esto sugiere que la recuperación del empleo en el segundo semestre de 2002, más allá del impacto del PJJH, obedeció al aumento de la informalidad e implica un mayor grado de precariedad laboral.

A futuro, la evolución de la demanda de trabajo estará principalmente determinada por la dinámica del nivel de actividad. De todas maneras, esta relación se encuentra mediatizada por una serie de factores: las variaciones en las remuneraciones, la estructura sectorial de los cambios del producto, el ritmo en la incorporación de tecnología, la fase del ciclo, las regulaciones laborales, las expectativas de los empresarios o el poder de negociación de los sindicatos. Por otra parte, la mayor heterogeneidad productiva de Argentina implica la necesidad de revisar el esquema analítico tradicional; por ejemplo, las deficiencias relativas de la demanda no siempre —o no totalmente— se traducen en mayor desocupación abierta, sino que pueden originar la ampliación del empleo en actividades no estructuradas, que operan como un refugio o una alternativa al desempleo.

Atento a estas formulaciones, se desarrollaron escenarios del nivel de empleo, oferta laboral y desempleo para el período 2003-2008 consistentes con los escenarios macroeconómicos ya comentados. Por un lado, las funciones de demanda de trabajo se estimaron de acuerdo con lo observado en las dos décadas anteriores; la elasticidad empleo—producto de largo plazo estimada es de 0,42. Por otro, se efectuó una estimación econométrica relacionando las variaciones de la tasa de actividad con los cambios en la tasa de empleo y en las remuneraciones (más un término de tendencia). Se consideraron senderos alternativos de la tasa de actividad, adoptando una hipótesis de nivel constante y otra variable en función de la tendencia observada durante las décadas de los ochenta y los noventa. Definidos estos escenarios de la demanda y la oferta de trabajo, se calcularon las tasas de desempleo asociadas a cada uno de ellos. Bajo los supuestos señalados, las tasas de desempleo para el año 2008 correspondientes a las variantes que consideran un crecimiento anual del PBI del 3% resultan similares, e inclusive algo mayores, a las de fines del 2002. Un crecimiento del PBI del 4.5% se asocia a niveles de desocupación similares a los actuales, o sólo algo menores, y sólo con estimaciones de una expansión muy acelerada de la producción agregada se alcanza un descenso importante de los niveles de desocupación.

En estos escenarios, el mayor desempleo y la más elevada incidencia de la indigencia y de la pobreza pasan a ser rasgos estructurales. Por ello, sin dejar de reconocer la eficacia de los mecanismos de protección tradicionales para los trabajadores formales, resulta necesario que el sistema de protección social se instrumente no sólo a través de mecanismos sujetos a la posesión o el tránsito previo por un empleo registrado. El sistema de protección social deberá enfrentar

tanto las situaciones de los “nuevos pobres”, como los síndromes de pobreza crónica, recurriendo para ello a diferentes instrumentos. Su diseño debería orientarse por tres criterios generales: mantener incentivos a emplearse productivamente, maximizar la inversión en capital humano y optimizar las inversiones en desarrollo humano. Es prioritario optimizar la efectividad de los instrumentos disponibles antes que considerar –salvo que sea indispensable– nuevos instrumentos. En el caso de las políticas de subsidio, parece más adecuado adoptar al hogar como unidad beneficiaria y redefinir las condiciones de elegibilidad de los hogares en función de su insuficiencia de capital humano, su desocupación o inactividad y sus ingresos, así como de la cantidad de hijos menores. A su vez, las actividades vinculadas deberían basarse en proyectos de alta utilidad social. Paralelamente, estas acciones deberían completarse con programas de atención a hogares vulnerables, de asistencia alimentaria a niños y de pensiones para ancianos sin ingresos.

## **Las desigualdades regionales**

El nivel de concentración territorial de la producción se ha mantenido más o menos constante en la últimas cinco décadas; las cinco jurisdicciones de mayor tamaño (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza) daban cuenta del 80% del producto en el año 1953 y del 78% en el 2000. Dentro del resto, Tierra del Fuego, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Catamarca más que duplicaron su participación relativa. Con excepción de esta última, cuyo crecimiento fue posterior a 1995, en las otras jurisdicciones las ganancias de participación se originan en las décadas de los setenta y ochenta. Como contraposición, varias jurisdicciones registran disminuciones en su participación, destacándose los casos de Chaco, Corrientes, Entre Ríos y Tucumán, cuyas pérdidas relativas superan más de medio punto porcentual. A su vez, las estimaciones de producto per cápita (1953-2000) muestran un aumento considerable de las disparidades territoriales, habiéndose ampliado considerablemente la brecha interjurisdiccional en los noventa. En 1953, las cinco provincias con más bajo per cápita promediaban un cuarto del nivel de la cinco con mayor per cápita. En el año 2000, las cinco provincias de menor índice no sólo se ubican por debajo de la mitad de la media nacional, sino que su distancia con el grupo de las cinco de mayor nivel se ha ampliado a más de 5 veces.

El peso de las actividades productivas de bienes (agropecuarias, pesca, minería e industria manufacturera) varía considerablemente entre las estructuras de cada jurisdicción. Sólo en siete provincias, estos sectores agregados superaban, en el año 2000, el 30% del PBG de cada jurisdicción (Catamarca, Chubut, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa). El extremo opuesto lo constituye la provincia de Formosa, donde las actividades productivas primarias y secundarias sólo generaban, en el mismo año, alrededor del 16% del PBG. Una situación muy próxima corresponde a la provincia de Santiago del Estero. Paralelamente, en la mayor parte de los aglomerados provinciales se deterioraron fuertemente los niveles de formalidad y estabilidad del empleo. Los casos extremos son Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y San Juan.

En aquellas provincias en las que se observan aumentos considerables de participación relativa en el producto geográfico, la tendencia se explica por cambios muy marcados en la estructura productiva y en la composición de su canasta de bienes y servicios. En todos los casos, ha habido inversiones “nuevas” de tal magnitud que transformaron el escenario productivo local, desplazando intersectorialmente los ejes de la producción territorial. Las transformaciones de envergadura del perfil productivo provincial se gestaron a partir de acciones a nivel nacional, tanto públicas como privadas, en las que se dispusieron de marcos regulatorios e incentivos nacionales específicos y se canalizaron inversiones de grandes compañías locales o internacionales.

Los problemas de desigualdad relativa regional se originan, en gran medida, en la dimensión extremadamente pequeña de los aparatos productivos en bienes transables de muchas provincias, lo que presiona sobre el mercado de trabajo y genera un clima negativo de negocios al incurrir en fuertes deseconomías de aglomeración y complementación. La distribución geográfica de la inversión del panel de grandes empresas, por ejemplo, presenta un perfil territorialmente concentrado, localizándose en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma entre el 55% y el 60% de la inversión total. Si se incorpora a Santa Fe y Córdoba y a las tres provincias petroleras principales, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, se cubre el 86% de la inversión privada originada en las grandes empresas.

En el extremo opuesto seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja) sólo daban cuenta del 1.3% y el 1.6% de la inversión de este panel de grandes firmas en los años 1997 y 1999, respectivamente, con una inversión media por planta o establecimiento inferior al millón de dólares. La ausencia de proyectos de inversión significativos por parte de este panel de firmas líderes en estas provincias no sólo tiene efectos directos sobre la tasa de crecimiento del producto geográfico, las exportaciones provinciales, el empleo y la productividad de la economía provincial, sino que implica la ausencia de las externalidades que las inversiones generan y la pérdida de una serie de impactos críticos en el proceso de desarrollo económico competitivo (tales como la difusión de innovación y de prácticas y procesos productivos, la limitación de los canales informales y formales de transferencia tecnológica, la falta de estímulo y demanda para calificación del personal técnico, la ausencia de un mercado de equipamiento de segunda mano, el debilitamiento del tejido institucional financiero y la falta de espíritu emprendedor).

En las regiones más rezagadas de Argentina, algunos de los problemas principales se derivan de la debilidad de los agentes económicos y de su escasa capacidad para orientar progresivamente una trayectoria de expansión. En este sentido, a partir de la institucionalidad privada existente, la acción pública debería concentrarse en impulsar la consolidación y el fortalecimiento de los nodos o núcleos críticos con capacidad de sostener una estrategia de *clusters* con proyección nacional e internacional. Junto con el conjunto de nuevos agentes atraídos por esta estrategia, deberían ampliarse y asegurarse la generación de bienes públicos y economías externas que permitan generar un proceso de crecimiento colectivo e inclusivo de productores y empresarios locales. Una parte de estas acciones debería apuntar a subsanar fallas de mercados y reducir sustancialmente los costos de transacción intratrama; por otra parte, la acción pública debería orientarse selectivamente también a colaborar con la institucionalidad privada, a través de un conjunto de incentivos y modalidades institucionales de participación (por ejemplo contratos de adhesión). La idea básica consiste en operar públicamente sobre el complejo, no sobre cada empresa o conjunto de empresas; creando oportunidades para nuevas inversiones, atendiendo a los principales problemas planteados y maximizando la generación de beneficios de aglomeración, economías externas y complementariedad entre los agentes económicos en la búsqueda de mercados ampliados, dentro del país o externos.