

LA ARGENTINA ANTE LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Crisis y oportunidades

» Bernardo Kosacoff | Ruben Mercado (Eds.)



CEPAL



**LA ARGENTINA ANTE
LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN
DE LA PRODUCCIÓN**

Crisis y oportunidades



LA ARGENTINA ANTE LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Crisis y oportunidades

» Bernardo Kosacoff | Ruben Mercado (Eds.)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



P N
U D
Argentina

Kosacoff, Bernardo; Mercado, Ruben; editores

La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades. 1a ed. - Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2009.

320 pp.; 22 x 16 cm.

ISBN 978-987-25514-0-7

1. Desarrollo Económico. 2. Macroeconomía. 3. Comercio internacional. 4. Economía industrial.

5. Economía agraria. 6. Modelización económica. I. Título

CDD 338.91

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL Naciones Unidas

Oficina en Buenos Aires, 2009

Paraguay 1178 - 2 Piso, C1057AAR, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

www.cepal.org/argentina

© Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Argentina, 2009

Esmeralda 130, piso 13, C1035ABD, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

www.undp.org.ar

Ilustración de tapa: Pablo Bernasconi

Diseño y armado: Rosario Salinas y Juan Cruz Nanclares

Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723

Primera edición: 1000 ejemplares

Impreso en la Argentina

La información contenida en este libro no refleja necesariamente la opinión de la CEPAL o del PNUD. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del PNUD y CEPAL.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer el apoyo entusiasta de Carlos Felipe Martínez, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en la Argentina y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina, y de Cecilia Ugaz, Representante Residente Adjunta (Programa) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para la realización del Proyecto “Crisis Internacional y Respuestas de Política Productiva en Argentina”, del cual este libro es un primer fruto.

Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento al calificado grupo de expertos, funcionarios y hacedores de política que participaron en los talleres de discusión de los resultados que aquí se presentan: Diego Coatz, Paula Español, Alonso Ferrando, Sebastián Katz, Daniel Kostzer, Claudio Lozano, Pablo Mira, Beatriz Nofal, Alfonso Prat Gay, Jesús Rodríguez, Néstor Stanganelli, Susana Szapiro, Jorge Todesca y Mario Vicens.

Finalmente, agradecemos especialmente a Mercedes Acuña por su trabajo de coordinación editorial, Rosario Salinas y Juan Cruz Nanclares por el diseño gráfico, Gabriela Ventureira por la corrección editorial, y a Marcela Kelly, Vanesa Andreatini, Beatriz López y Miguel Lutterotti por el apoyo logístico.

- » **Bernardo Kosacoff** (CEPAL)
- » **Ruben Mercado** (PNUD)

ÍNDICE

Prólogo	11
» Carlos Felipe Martínez
Introducción	13
» Bernardo Kosacoff Ruben Mercado
Capítulo I Crisis internacional y estrategia macroeconómica	29
» José María Fanelli Ramiro Albrieu
Capítulo II Comercio e inserción internacional	67
» Fernando Porta Cecilia Fernández Bugna Pablo Moldovan
Capítulo III Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios	141
» Andrés López Daniela Ramos
Capítulo IV Cadenas de valor en la agroindustria	217
» Roberto Bisang Guillermo Anlló Mercedes Campi
Capítulo V Modelos y escenarios multisectoriales	277
» Martín Cicowiez Ruben Mercado

PRÓLOGO

A partir de 2007, y especialmente desde fines de 2008, el escenario internacional está perturbado por una crisis económica generalizada. A diferencia de las crisis anteriores, ésta se originó en los Estados Unidos y en los países desarrollados. Su difusión se centró, en primera instancia, en el canal financiero, pero en forma acelerada abarcó el canal real de la economía, impactando negativamente en el comercio mundial, el nivel de actividad, las inversiones y el empleo. Por primera vez en décadas, una crisis internacional comenzó teniendo efectos relativamente menores en los países en desarrollo y se verificó, posteriormente, un relativo desacople de los mismos, en particular, por el desempeño de China y Brasil, entre otros países.

En el plano argentino, sus características son muy distintas a los *shocks* externos que impactaron al país anteriormente. En particular, el canal financiero tuvo una repercusión menor, aunque paulatinamente se fue haciendo sentir con mayor fuerza en la esfera real de la economía. Ello abre, entonces, una oportunidad para focalizarse en el análisis de sus canales de transmisión a nivel macroeconómico, comercial y de inversión productiva. Pero, más allá del estudio de las contingencias coyunturales y del desarrollo de propuestas de política para enfrentarlas, el verdadero reto consiste en la articulación de dichas propuestas con estrategias que redunden en un desarrollo inclusivo y sostenible en el mediano y largo plazo.

Es en ese contexto, y con ese espíritu, que encaramos y llevamos a cabo el Proyecto *Crisis internacional y respuestas de política productiva en Argentina*, una iniciativa conjunta del PNUD-Argentina y de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. En este volumen, se presentan los resultados de las investigaciones desarrolladas en el marco de la primera etapa de dicho Proyecto, en la cual se analizan las restricciones y las oportunidades para

que la Argentina pueda mejorar sustantivamente su posicionamiento estratégico frente a la nueva internacionalización productiva que tiene lugar a nivel mundial. En consecuencia, se evalúan las demandas que la crisis internacional impone en términos de estrategia macroeconómica, la relación entre comercio e inserción internacional de la Argentina, los flujos de inversión extranjera directa, las estrategias para mejorar el posicionamiento en las cadenas globales de valor en la agroindustria, la industria y los servicios, y las relaciones intersectoriales así como los escenarios factibles de crecimiento.

En una segunda etapa del Proyecto, se abordarán las condiciones generales para el crecimiento de largo plazo, tales como los mecanismos institucionales de política productiva para el crecimiento, el sistema financiero para la innovación y la inversión de mediano y largo plazo, y las condiciones de sustentabilidad de los recursos naturales y el medioambiente.

En tanto el bicentenario de la Argentina se aproxima, buscamos, a través de estas investigaciones y publicaciones, estimular y aportar a la reflexión, análisis y discusión propositiva de estrategias de desarrollo para el país. Nuestro objetivo, como siempre, es contribuir a mejorar sustantivamente el nivel y calidad de vida de las argentinas y los argentinos, en aras de un mayor y más amplio desarrollo humano.

» **Carlos Felipe Martínez**

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina

INTRODUCCIÓN

» Bernardo Kosacoff | Ruben Mercado

En el escenario económico internacional se verifica desde fines del siglo pasado una importante transformación de la configuración productiva. Por una parte, se despliegan con inusitada fuerza fenómenos de fragmentación y deslocalización de la producción, combinados con el *outsourcing* no sólo de ciertas partes del proceso productivo, sino también de vastos segmentos de servicios ligados a este último. Por otra parte, se manifiesta un notable aumento de las corrientes de inversión y comercio asociadas a estas tendencias, así como un creciente papel de los países en vías de desarrollo, primero como receptores y ahora también como emisores de dichas corrientes de inversiones. Como resultado de estos procesos, se han ido conformando cadenas globales de valor en diversos sectores productivos, tanto agroindustriales e industriales como también de servicios. Estas cadenas son estructuras jerárquicas, ya sea en lo que respecta al nivel de los escalamientos de valor agregado que contienen, como en cuanto a la apropiación de rentas que en ellas se generan.

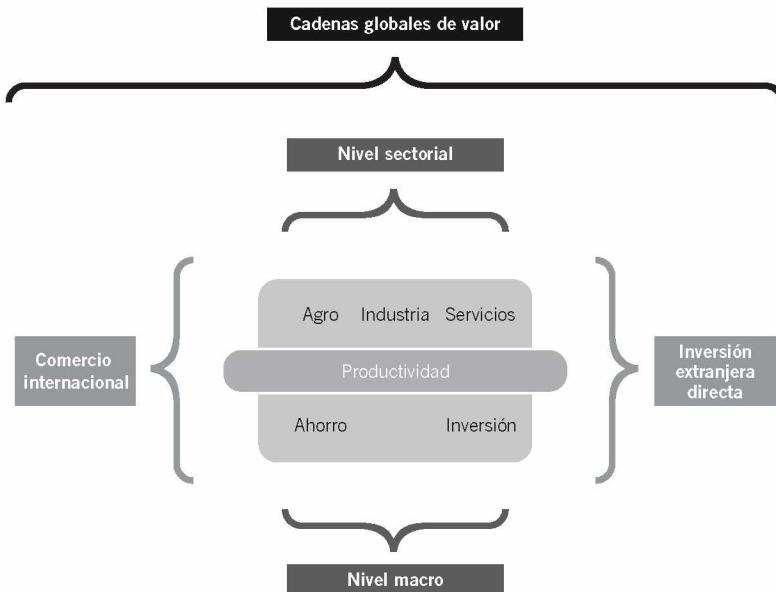
Este es el punto de partida ineludible para analizar no solamente el despliegue y los efectos de la crisis internacional desatada a fines de 2008, sino sobre todo para delinejar estrategias factibles de salida que permitan mejoras sustantivas en la inserción productiva internacional de la Argentina, condición necesaria para hacer posible un crecimiento de largo plazo basado en incrementos genuinos y sistemáticos de productividad y competitividad.

La crisis no sólo impacta en la coyuntura económica argentina, sino que también desnuda falencias de larga data en términos de desempeño macroeconómico y de inserción económica internacional. Es éste, por lo tanto, un buen punto de inflexión para evaluar los senderos factibles y más convenientes de inserción de la Argentina en los flujos del comercio y la inversión internacional, así como para analizar las oportunidades y restricciones que, en ese contexto, tienen algunos sectores productivos. En consecuen-

cia, en este libro se presentan los resultados de investigaciones orientadas a describir la evolución internacional y los impactos locales de la crisis, plantear escenarios posibles y presentar un abanico de restricciones y oportunidades en cuanto a estrategia macroeconómica y de inserción productiva internacional del país.

En primer lugar (capítulo I) se presenta un análisis de las características e impactos macroeconómicos de la crisis, de las fortalezas y vulnerabilidades con que la misma encuentra hoy a la economía argentina, y de las alternativas estratégicas y de política de las cuales el país podría valerse para mitigar sus efectos. Luego (capítulo II) se presenta un estudio de la estructura, tendencias y perspectivas del comercio internacional, y de las alternativas estratégicas para la Argentina en términos de especialización, de negociaciones internacionales y de su participación en el Mercosur. A continuación (capítulo III), se abordan la estructura, comportamiento y principales problemáticas de la inversión extranjera directa, tanto en términos de perspectivas como en cuanto a propuestas de política para la Argentina, y se analizan las posibilidades de ascenso en los escalones de valor agregado de las cadenas internacionales de valor de tres sectores con presencia significativa de empresas transnacionales: la industria automotriz y de autopartes, la siderurgia, y los servicios informáticos y de *business process outsourcing*. Seguidamente (capítulo IV) se hace lo propio con las principales cadenas de valor del sector agroindustrial argentino mediante el análisis de sus formas organizativas y de las restricciones y oportunidades que enfrenta para escalar en las cadenas internacionales de valor, y se exploran las posibilidades que el mismo tiene de transformarse en una “biofábrica” de peso internacional. Por último (capítulo V), se presentan modelos pequeños de crecimiento y de equilibrio general computable, que permitieron simular escenarios de largo plazo relacionando productividad, crecimiento y endeudamiento externo, así como obtener órdenes de magnitud para impactos derivados de *shocks* típicos de la crisis contemporánea, como la caída en precios y cantidades de exportación y la salida de capitales.

Los trabajos aquí presentados se articulan entonces en cinco áreas temáticas: crisis y estrategia macroeconómica, comercio internacional, inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios, cadenas de valor en la agroindustria, y modelos y escenarios multisectoriales. El esquema conceptual que justificó la elección de las áreas temáticas mencionadas parte de considerar que la generación de ahorro, y su transformación en inversión y en aumentos genuinos de productividad, constituyen las condiciones clave en la dinámica macroeconómica de crecimiento de largo plazo de un país. Pero al mismo tiempo se reconoce que una parte importante de dicha dinámica está condicionada tanto por los flujos de comercio internacional como por los de inversión extranjera directa, en tanto los mismos determinan las oportunidades y restricciones de inserción internacional: disponibilidad de divisas, acceso a mercados y transferencia de tecnología. Y asimismo se enfatiza que dichos flujos son, en volumen y forma, una expresión del proceso de deslocalización y fragmentación de la producción a escala mundial que se conoce como cadenas globales de valor, en las cuales a su vez se insertan los diversos sectores productivos de un país o región.



Es entonces a partir de esta concepción de la producción, las inversiones y el comercio como partes integrantes de un fenómeno complejo y cambiante como son las cadenas globales de valor que en este libro se analiza el impacto sobre la Argentina de la crisis financiera internacional que se desató en el año 2008. El énfasis está puesto en las oportunidades y desafíos que se le presentan a la economía argentina, no sólo para enfrentar los efectos macroeconómicos de dicha crisis, sino más aun para mejorar sensiblemente su inserción productiva internacional¹.

Comenzando por el abordaje de la relación entre crisis y estrategia macroeconómica (Fanelli y Albrieu, capítulo I), se constata que la crisis financiera internacional se propagó hacia las economías emergentes a través de todos los canales de conexión entre esas economías y los mercados mundiales, a saber: los flujos financieros, el comercio, la inversión extranjera directa y las remesas. Aunque la importancia de cada uno de estos canales y, por ende, la forma y la intensidad del impacto, variaron de país a país en función de las características de cada estructura económica.

¹ El núcleo del abordaje está esencialmente centrado en la esfera real de la economía, y con particular foco en problemas de estrategia macroeconómica y de inserción económica internacional del país. Por lo tanto, no se abordan directa o extensivamente temáticas monetarias, financieras, de infraestructura y fiscales, y de empleo, distribución y pobreza

La agudización de la crisis internacional coincidió, en la Argentina, con el fin de un ciclo de expansión en el nivel de actividad que cuenta con pocos antecedentes. En los años previos al vuelco de la economía mundial, el producto interno bruto se expandió sostenidamente por encima de 8% anual y la tasa de inversión logró superar los niveles de los mejores años previos a la crisis de 2001. Dos características importantes de ese proceso fueron, por una parte, la creación de empleo y la reducción de la pobreza y, por otra, la persistencia de superávits gemelos (de cuenta corriente y fiscal). Este inédito y auspicioso hecho, sin embargo, no impidió que la trayectoria de la economía cambiara de manera rápida y marcada en el curso del último año. La demanda agregada se desplomó, arrastrada por la inversión y las exportaciones y, como consecuencia, la economía entró en recesión.

Los *shocks* que impactaron sobre la Argentina han sido de magnitud, y la historia del país muestra que las vulnerabilidades en las esferas externa, fiscal y financiera frente a *shocks* externos siempre han sido de relevancia. Sin embargo, la situación actual aparece como sustancialmente distinta a las del pasado.

En el frente externo, las experiencias previas a las crisis estaban caracterizadas por déficit de cuenta corriente y comercial, de la mano de un exceso de gastos por sobre el ingreso para la economía en su conjunto. La crisis era funcional para inducir la reducción del gasto doméstico y convertir el déficit externo en superávit. En los últimos años, por el contrario, la Argentina registró fuertes superávits comerciales y de cuenta corriente, aun con las importaciones creciendo entre un 15% y un 20% por año. Desde la perspectiva de la cuenta corriente, no parece necesario hoy ajustar el gasto para aumentar el saldo de la misma. Existe ahorro nacional suficiente, y los indicadores de stocks de deuda neta confirman esta hipótesis.

En el frente financiero, esta vez la Argentina tiene frente a la crisis la “ventaja” de la falta de crédito. El sistema financiero aún no logró recuperarse totalmente de la crisis de la convertibilidad y se mantuvo en buena medida ajeno a los desarrollos en el resto del mundo. Asimismo, hoy la dolarización del sistema financiero no es significativa.

En el frente fiscal, la crisis internacional afecta a las cuentas públicas por el lado de los recursos, las demandas de política y el financiamiento: mientras en los países centrales los episodios de inestabilidad se asocian a una mayor demanda de deuda del gobierno, en los países emergentes como Argentina el gobierno encuentra difícil (en algunas circunstancias, imposible) colocar deuda. Pero el contraste entre la situación fiscal actual y en las crisis anteriores es notable. En el pasado, los gastos fiscales excedían con creces a la recaudación antes de la crisis, de manera que el gobierno necesitaba importantes flujos de financiamiento de varios puntos del PIB. La crisis actual muestra un cuadro muy diferente: el gobierno ahorró consistentemente por valores cercanos a 2% del PBI en los períodos previos. Este ahorro, junto a la renegociación de los compromisos en *default*, permitió al sector público reducir sensiblemente su nivel de deuda. Una debilidad importante, no obstante, es que esta “frugalidad” se dio en un contexto de gastos crecientes acompañados con presión tributaria creciente, y la evidencia muestra que los ingresos son más flexibles a la baja que los gastos cuando la

economía entra en recesión, lo cual da pie a la eventualidad de tener que ajustar el gasto en un contexto recesivo.

Pero un punto de vulnerabilidad importante ha sido la fuerte salida de capitales. La Argentina es el país del mundo, fuera de Estados Unidos, que posee la mayor cantidad de billetes dólar per cápita. La incertidumbre –tanto doméstica como internacional– explica el hecho de que los argentinos tengan una fuerte propensión a acumular dólares. Vale la pena tener en cuenta que esto tiene implicancias importantes sobre el lado real y la vulnerabilidad. Por el lado real, la incertidumbre genera una restricción adicional para el crecimiento: la inversión en activos financieros poco productivos compite con la inversión física por el uso del ahorro nacional. Por el lado de la vulnerabilidad, el resultado es paradojal: los agentes residentes –incluyendo el Estado–, al aumentar sus tenencias de dólares para cobertura, compran un autoseguro. Pero como esos dólares se sustraen a las importaciones y, por esa vía, se deprime el nivel de actividad, es mayor la proporción de desocupados y de personas en situación de vulnerabilidad social.

En suma, una restricción operativa fuerte para la salida de la crisis es la decisión de cartera de los particulares y del gobierno que, ante la incertidumbre, han estado utilizando el ahorro nacional para acumular dólares. Un primer paso importante hacia la reversión de las consecuencias recesivas de la crisis es, por lo tanto, crear condiciones propicias para la recuperación de la inversión productiva y del gasto en bienes durables de forma que la porción de ahorro que ha estado financiando la salida de capitales pase a alimentar el gasto agregado y, con ello, la producción, la creación de empleo, y en consecuencia un rápido incremento en la recaudación tributaria. Además, tener éxito en revertir la salida de capitales es lo mismo que tener éxito en reducir el costo de la deuda pública y mejorar la posibilidad de hacer un *roll-over* de la misma.

Claro que las condiciones que son necesarias desde el punto de vista macro, distan de ser suficientes cuando se las observa con los lentes de la microeconomía: si bien es cierto que la macroeconomía indica que existen suficiente ahorro y divisas para financiar el crecimiento, la microeconomía impone dos requerimientos adicionales: que existan incentivos para invertir y que estén disponibles canales de asignación para que el ahorro fluya hacia la inversión productiva. Entre los canales de conexión del ahorro con la inversión, la intermediación financiera tiene un rol protagónico. Una iniciativa fundamental en este sentido es promover el desarrollo financiero, ya que una tarea esencial de los intermediarios consiste en identificar proyectos de inversión rentable para derivar hacia ellos el ahorro de los individuos, las firmas y el Estado. En cuanto a incentivos, lo central es que existan oportunidades rentables de inversión. De ahí que las políticas anticíclicas deben estar acompañadas de políticas específicas para la promoción de la innovación y la competitividad. En relación con esto, los trabajos que se presentan en los capítulos siguientes tratan de identificar dónde están las oportunidades de generación de valor con potencial para dar un salto de calidad en la inserción económica internacional de la Argentina y para hacer que la superación de la crisis se convierta en una oportunidad para sentar las bases del crecimiento sostenido.

El análisis de las tendencias y principales problemáticas del comercio internacional constituye un aspecto fundamental para la búsqueda de una mejor inserción económica

internacional de la Argentina (Porta, Fernández Bugna y Moldovan, capítulo II). Efectivamente, en las últimas tres décadas el comercio internacional operó como uno de los más importantes motores del crecimiento económico mundial. En dicho contexto, el desplome comercial iniciado en los últimos meses de 2008 se transformó en el más importante canal de transmisión de la crisis, especialmente para aquellas economías que lograron mantener bajo cierto resguardo a sus sistemas financieros.

El fuerte deterioro de la situación comercial internacional trajo consigo un incremento en el número de políticas comerciales restrictivas. A diferencia de lo registrado en otras oportunidades, se verificó la aparición de algunas nuevas herramientas, que pese a no constituir violaciones a los acuerdos y reglas internacionales implicaron la puesta en marcha de prácticas discriminatorias. Por otra parte, se registró un sesgo en el tipo de políticas aplicadas por los distintos grupos de naciones: mientras los países desarrollados privilegiaron la utilización de subsidios y planes de estímulo –lo que traduce a su favor una capacidad diferencial de intervención–, en los países no desarrollados o en desarrollo predominó la instrumentación de restricciones a las importaciones.

Pese a la proliferación de voces de alarma en torno a la “amenaza proteccionista”, la actual coyuntura requiere un análisis complejo. El avance de la integración productiva a nivel mundial dota al canal comercial de un potencial efecto multiplicador significativo; por la misma razón, los eventuales intereses proteccionistas enfrentan contrapesos importantes. El sistema productivo descansa hoy en día sobre una red de intercambios de productos y componentes generados en diferentes localizaciones y organizados en función de economías relativamente abiertas y empresas o redes empresarias de carácter transnacional; por ello, no debería llamar la atención que los pedidos de las firmas se hayan concentrado en la demanda de subsidios y ayuda más que en la elevación de las tarifas. Las reglas multilaterales y los acuerdos de integración actúan en la misma dirección, al tiempo que las políticas fiscales y monetarias expansivas y la flexibilidad cambiaria han tendido a desplazar del escenario a las políticas comerciales restrictivas.

En el caso de la economía argentina, dado su relativo desacople respecto de la dinámica financiera internacional, el marasmo bursátil, bancario y monetario tuvo un impacto relativamente limitado sobre la marcha de la economía doméstica. En cambio, el canal comercial se convirtió en la principal correa de transmisión entre la crisis mundial y el nivel de actividad interna. Las importaciones de los socios comerciales más importantes de la Argentina se contrajeron aproximadamente un 30%, en promedio, desde la emergencia de las tendencias recesivas y, en ese contexto, las exportaciones sufrieron una merma proporcional. Por supuesto, las expectativas de los agentes económicos –basadas en las incertidumbres sobre el escenario internacional y sobre las consecuencias y su gestión en el ámbito doméstico– amplificaron los mecanismos contractivos.

Pese a las limitaciones impuestas por las grandes incertidumbres que operan en el actual escenario, es posible ponderar un conjunto de restricciones y de oportunidades relativas presentes en el escenario actual y que pueden operar, respectivamente, como factores desfavorables o favorables para distintos segmentos del aparato productivo argentino. En principio, la Argentina cuenta con una inserción productiva a nivel internacional bien afirmada

en la producción de materias primas agrícolas y mineras, de *commodities* de base agraria y algunos otros industriales y, en bastante menor medida, en la industria de automóviles (en este caso, a nivel regional). Simétricamente, su inserción en los circuitos internacionales de producción y distribución de alimentos elaborados, de productos intensivos en mano de obra –sin o con calificación–, de segmentos o actividades de “alta tecnología” y de servicios de valor agregado es, en general, débil y poco desarrollada.

Dado este perfil de especialización y tomando en cuenta las tendencias que se manifiestan o prevén a nivel internacional, las primeras actividades –en particular, aquellos eslabones de base agraria o extractiva de menor elaboración– pueden verse favorecidas por la continuidad de una demanda sostenida en los países emergentes del Asia. Para estos segmentos, estos factores relativamente favorables podrían más que compensar algunas dificultades impuestas por una reactivación de las conductas proteccionistas en los países centrales; de todas maneras, las fluctuaciones de precios en estos mercados –no desligados de la volatilidad que exhiben las colocaciones financieras– podrían seguir provocando cierta inestabilidad en los ingresos por exportaciones. Considerando este panorama, la estrategia debería concentrarse en acciones tendientes a insistir y promover una mayor liberalización de los mercados agrícolas y, principalmente, a regular las operaciones especulativas y los mercados de futuro en *commodities*.

Las actividades caracterizadas, en cambio, por una inserción internacional (o especialización productiva) frágil pueden enfrentar un escenario de competencia bastante más hostil y, a la vez, carente de un claro vector dinamizador. En este sentido, la proliferación de medidas de viejo y nuevo proteccionismo y de paquetes de estímulo con intenciones ofensivas sobre algunos mercados externos, las restricciones de acceso a financiamiento para las empresas y las perspectivas de paridades cambiarias volátiles pueden dificultar cualquier estrategia de mejora de la inserción productiva sobre la base de un escalamiento en las respectivas cadenas de valor. En este mismo sentido, la debilidad e ineeficacia de los mecanismos de coordinación de estrategias y políticas a nivel del Mercosur hacen aun más escarpado el panorama.

En contrapartida, las perspectivas de una recuperación relativamente rápida de las economías sudamericanas –de Brasil, en particular–, que constituyen destinos importantes para las exportaciones actuales y potenciales de buena parte de los sectores involucrados, podrían operar como un factor “de arrastre”. En la misma dirección, aunque de pronóstico más incierto, aparece una hipótesis de reestructuración productiva a nivel mundial de algunas de estas cadenas de valor, motorizada por un cierto desplazamiento de la demanda –y, por lo tanto, de las localizaciones específicas– hacia algunos proveedores o gamas de productos más baratos. En este escenario, la Argentina podría recibir inversiones y demandas adicionales. En cualquier caso, el aprovechamiento de cualquiera de estas circunstancias relativamente favorables requiere la definición de una estrategia de acción y de un conjunto articulado de políticas productivas. El debate incipiente a nivel multilateral sobre la necesidad de desplazar a favor de los países en desarrollo los márgenes de maniobra para políticas activas de promoción del desarrollo y la competitividad puede amparar un diseño más abarcativo y eficaz de políticas productivas. En este

marco, la Argentina debería negociar un rediseño estratégico del Mercosur a favor de una mayor coordinación y de la posibilidad de fortalecer un sistema productivo regional más integrado.

En forma complementaria al estudio del comercio internacional, el análisis de la estructura, comportamiento y problemáticas de la inversión extranjera directa constituye otro aspecto fundamental de la búsqueda de una mejor inserción económica internacional de la Argentina (López y Ramos, capítulo III). Efectivamente, en un contexto de fuerte incremento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa, en las últimas dos décadas se observa un significativo aumento en los recibidos por algunos países –entre ellos México, Brasil, Argentina, Chile y más recientemente Uruguay–, incrementando fuertemente la presencia de empresas transnacionales y el stock de inversión extranjera acumulado previamente, lo que implicó una aceleración marcada del proceso de transnacionalización de estas economías.

Hasta el momento, la crisis ha tenido entre sus consecuencias una baja significativa de la inversión extranjera directa, sobre todo de la dirigida a la manufactura, mientras que en los servicios no tradicionales intensivos en recursos humanos calificados y basados en las tecnologías informáticas los pronósticos parecieran ser mucho más alentadores. Esto abre ciertas perspectivas para los países en vías de desarrollo en lo que respecta a la recepción de inversiones y para la exportación de servicios de *outsourcing* y otros servicios habilitados por la tecnología o no tradicionales.

La evidencia disponible sugiere que la Argentina necesita definir una estrategia de aprovechamiento de dichas posibilidades y de la que hoy carece. Hay casos aislados exitosos que indican que en una buena cantidad de sectores el país tiene el potencial para competir de manera exitosa en los mercados mundiales. A la vez, la Argentina está en el mapa de destinos atractivos para la inversión extranjera directa, aunque en años recientes ha perdido relevancia frente a otros destinos.

El crecimiento del mercado doméstico, en un escenario en el cual los países vecinos también vuelvan a crecer de manera rápida, puede ser un factor importante para atraer inversiones en varios sectores. Para atraer este tipo de inversiones *market seeking* es probable que no se requieran muchas más acciones de carácter específico, más allá de ciertas políticas para mejorar el entramado industrial local a fin de elevar el grado de integración nacional de esas inversiones (por ejemplo, políticas de desarrollo de proveedores).

Pero si la Argentina quiere elevar su capacidad exportadora en los sectores de industria y servicios, y generar más derrames y eslabonamientos desde la exportación y la inversión extranjera directa hacia la economía local, es necesario entender cómo funcionan hoy las cadenas globales de valor en los respectivos sectores. Está claro que la Argentina no puede competir en segmentos donde la eficiencia productiva está basada en escalas y bajos costos. Así las cosas, lo que el país puede ofrecer es mano de obra calificada o capacidades y conocimientos en áreas especializadas, a partir de las cuales se pueden generar esquemas sostenibles de inserción en las respectivas cadenas.

Resulta particularmente importante discutir cuáles son las oportunidades que se le abren a la Argentina a partir de la crisis y qué es lo que se podría hacer en materia de

políticas para apoyar la integración de la economía a las cadenas globales de valor más dinámicas en eslabones de alto valor agregado, en búsqueda de generar divisas, nuevas oportunidades de empleo, y nuevas oportunidades para crear externalidades positivas y encadenamientos dentro de la economía.

Un buen punto de partida en ese sentido es el análisis de “casos testigo” de cadenas de valor con presencia de empresas transnacionales, tales como la industria automotriz y de autopartes, la industria siderúrgica, y los servicios informáticos y de *business process outsourcing*. Dicho análisis se lleva a cabo poniendo el eje no sólo en el impacto de la crisis internacional sino especialmente en la inserción de estos sectores en las respectivas cadenas de valor, el rol de las filiales locales de empresas transnacionales y las posibilidades o condiciones necesarias para lograr avanzar a eslabones más sofisticados (*upgrading*) en dichas cadenas.

En la industria automotriz las cadenas globales de valor están claramente controladas por grandes empresas transnacionales originarias de países desarrollados. La Argentina es un centro de ensamblaje y un mercado relevante (mucho más aun si se cuenta el acceso privilegiado a Brasil) dentro de la cadena automotriz, pero su rol desde el punto de vista de la producción de partes y componentes es decreciente y en el plano innovativo casi inexistente. A su vez, luego de un proceso de incipiente diversificación de mercados, las exportaciones argentinas de autos vuelven a estar claramente concentradas en Brasil. Esto es, las filiales argentinas están, salvo excepciones, jugando un rol limitado en la división internacional del trabajo en la industria automotriz global. Ello hace que sea necesario promover un proceso de modernización de la industria autopartista, tanto mediante la atracción de nuevas inversiones, como a través de procesos de equipamiento y actualización en las empresas ya existentes (incluyendo transferencias de tecnología desde terminales hacia autopartistas), lo cual permitiría no sólo reducir el componente importado de la producción automotriz (pero sin afectar la eficiencia de la misma), sino también incrementar las exportaciones de autopartes y eventualmente recuperar capacidad productiva en componentes clave tales como motores, por ejemplo.

En el caso del software y *business process outsourcing*, es previsible que el mercado mundial continúe expandiéndose en los próximos años, aunque tal vez a tasas más lentas que en el pasado reciente. En este caso, para que la Argentina pueda aprovechar las oportunidades que podrían abrirse en este sector se requiere preservar un ambiente competitivo en costos y con una infraestructura de comunicaciones moderna; expandir sustancialmente la oferta de recursos humanos, especialmente en el área informática, así como en los niveles de formación más altos de la pirámide ocupacional (doctorados, posgrados, maestrías, etc.); escalar en las cadenas de valor respectivas pasando de desarrollar actividades relativamente rutinarias o no estratégicas para las respectivas corporaciones a, por ejemplo, captar cada vez más negocios en áreas como *knowledge process outsourcing*; fomentar eslabonamientos de este sector con industrias usuarias, por ejemplo, para el desarrollo de software embebido o de sistemas y servicios especializados en áreas en las cuales la Argentina cuenta con ventajas reconocidas internacionalmente (por ejemplo, la agroindustria), y estimular los procesos de internacionalización de las firmas locales.

Finalmente, la cadena siderúrgica sería el caso de los tres analizados donde, a priori, la Argentina tendría menores posibilidades de aprovechar nuevas oportunidades de exportación, no sólo porque se trata de un sector golpeado por la crisis, sino también porque la Argentina ha alcanzado niveles de excelencia competitiva en un segmento de esta industria (tubos sin costura), mientras que el resto trabaja fundamentalmente para el mercado interno o para el mercado regional. Así las cosas, las políticas públicas podrían apuntar a promover las exportaciones siderúrgicas de forma indirecta, esto es, fomentando los eslabones aguas debajo de la cadena (industrias procesadoras), a la vez que deberían estar atentas a defender dichos eslabones de eventuales casos de competencia desleal o daño en un mundo que probablemente crezca más lentamente que en el pasado reciente.

El abordaje de “casos testigo” se completa con el estudio de las cadenas de valor en la agroindustria (Bisang, Anlló y Campi, capítulo IV), centrándose en sus formas organizativas, su competitividad, y sus restricciones y oportunidades de ascenso en los escalones de valor agregado y nodos estratégicos de las cadenas internacionales de valor en las que se encuentran insertas.

En el marco de una serie de mercados muy dinámicos –leche en polvo, soja, carnes, etc.– que constantemente revalorizaban los activos que sustentan sus producciones, la crisis financiera de 2008 produjo un freno brusco a las corrientes comerciales, con caídas de precios e interrupción en las cadenas de pagos. Sin embargo, hay indicios de que los mercados alimentarios se orientan a retomar los senderos que transitaron –en precios y volúmenes– durante los primeros años de la década, habiendo superado la burbuja 2007-2008. Y mas aun, hay evidencia de que la crisis financiera no ha afectado significativamente a los *fundamentals* que sostuvieron el dinamismo de esta actividad en el pasado reciente. No parecen haber ocurrido cambios sustantivos, a la vez que se refuerzan las CGV como esquema organizativo de los procesos de producción y distribución de alimentos.

Tradicionalmente las actividades relacionadas con el uso de la tierra fueron sinónimo de producciones poco dinámicas. En los últimos treinta años este panorama comenzó a cambiar de forma sustantiva en un proceso aún en curso y en el cual se inscribe la denominada crisis financiera actual. A diferencia de otras actividades también sujetas a modificaciones estructurales, en esta actividad se prevé que “lo mejor está por ocurrir”. De allí la necesidad de examinar los impactos de la situación actual desde una doble mirada: los ajustes de corto plazo inherentes a la crisis y los cambios estructurales y el eventual reposicionamiento de la Argentina en el escenario mundial. Dicho análisis puede comenzarse examinando los cambios a nivel de demanda, de oferta y de mercados.

Desde el punto de vista de la demanda, las producciones agropecuarias enfrentan a lo largo de las últimas décadas un mayor nivel y dinamismo debido a razones estructurales: el desarrollo de economías de gran tamaño e ingreso creciente –China, India, algunos países africanos– que impulsa sus consumos alimentarios tanto en cantidad como en sofisticación, las nuevas demandas masivas derivadas de matrices energéticas, como por ejemplo los biocombustibles, basadas en fuentes renovables; el primigenio desarrollo de la biomasa –compuestos orgánicos a partir de plantas activadas con bacterias y/o pro-

cesos tecnológicos específicos— destinada a la producción de insumos industriales que otrora provenían de fuentes no renovables.

Del lado de la oferta, el aprovisionamiento de alimentos y el uso industrial de las producciones agropecuarias se ha modificado en la forma de organizar la producción y el intercambio, la tecnología dominante e, incluso, el perfil de los agentes económicos clave. *Parí pasu* la “universalización” y sofisticación de los alimentos, la producción y el intercambio (local e internacional) se sustentan crecientemente en cadenas globales de valor. En este esquema, una mayor producción primaria de granos, carne y/o leche no se traduce de manera automática en más ofertas de alimentos disponibles y/o materia prima industrial. Existe, en el medio, una larga serie de pasos de transformación industrial, acondicionamiento, concentración, transporte, logística y comercialización hasta llegar a los consumidores.

En términos de mercados, la interacción de una demanda creciente y una oferta dinámica y globalizada catapultó a la actividad hacia un rápido crecimiento en producción y comercio mundial. En términos monetarios, el crecimiento fue exponencial a partir de inicios de los años noventa. Pero mientras que el intercambio mundial de alimentos casi se triplicó, el de productos primarios y semielaborados lo hizo a un ritmo, si bien creciente, mucho menor. Más allá de esta conducta divergente se destacan dos hechos: existe un mercado global creciente, y además posee una fuerte capacidad de generar rentas. Y ambas son buenas noticias para un país excedentario en materias primas y alimentos como la Argentina.

Una demanda dinámica y una oferta creciente, aunque en menor grado, redundaron en aumentos en los precios de las materias primas tradicionales (maíz, trigo, soja y sus primeros derivados industriales). Las cotizaciones internacionales comenzaron a crecer desde fines de la década del noventa, con un pico histórico entre mediados de 2007 y 2008. Y ello fue simultáneo con un paulatino descenso en los stocks de los principales productos y con el lanzamiento y consolidación de nuevos paquetes tecnológicos, como el uso de semillas modificadas genéticamente y nuevas prácticas de cultivos.

Es en este marco donde cabe analizar las restricciones y oportunidades de la agroindustria argentina. Para el país, las colocaciones externas relacionadas con el agro son relevantes: casi el 60% de sus exportaciones se refieren a estos productos con muy diversos grados de elaboración. Pero al mismo tiempo la presencia argentina es significativa sólo en unos pocos mercados donde tiene participaciones superiores al 20% de lo comerciado internacionalmente (oleaginosas, limones). En otros (carnes, lácteos, maíz) dicha presencia es poco relevante, a al vez que tales productos son claves en las dietas alimenticias internas. Pero cabe destacar que para todos estos mercados, los pronósticos de la demanda mundial son positivos.

En su conjunto, el grueso de la inserción de la Argentina se ubica en las primeras etapas de las cadenas globales de valor, como proveedor de granos y/o materia prima; ello implica ubicarse en etapas que demandan gran cantidad de capital inmovilizado y elevadas barreras a la salida. A medida que se asciende en las etapas de industrialización, comienza la concentración en manos de unas pocas empresas industriales o de servicios

(acondicionamiento, concentración y/o empaque) con mayor presencia de capitales externos y menos inserción en las cadenas globales de valor. Así, la fortaleza competitiva de las etapas primarias e industriales (primera etapa de transformación) comienza a decrecer a medida que crecen en complejidad las fases de transformación: existen muy pocas marcas argentinas en el mundo agroalimentario, escasos canales propios de comercialización y otras facilidades asociadas (logística, transporte, etc.). De ese modo, la Argentina es más un “originador” de granos y semielaborados industriales hasta el puerto, que un abastecedor confiable de alimentos terminados de alto valor cercano a la góndola del consumidor.

Las limitaciones para avanzar hacia etapas más complejas en las cadenas globales de valor responden tanto a factores externos (tarifas al comercio en contra de las colocaciones de mayor valor, normas técnicas y sanitarias, y/o la estrategia de empresas multinacionales), como internos (restricciones cuantitativas al comercio en resguardo al abastecimiento interno, “desprotecciones efectivas” que desalientan inversiones en etapas de mayor complejidad, asimetrías impositivas internas, debilidades empresarias, y falta de previsibilidad en los marcos regulatorios locales). Sin embargo, como toda crisis, la situación actual abre oportunidades de reposicionamiento para Argentina.

En perspectiva, el sector agroindustrial argentino –por sus dotaciones naturales, trayectorias tecnológicas y productivas previas, y por su base empresaria– tiene el potencial de pasar del paradigma productivo de la agricultura mecanizada a un modelo de producción de base biotecnológica que lo constituya en una “biofábrica” de gran peso internacional.

Finalmente, los estudios presentados en los capítulos previos se complementan con el desarrollo de modelos y escenarios multisectoriales, tanto para la evaluación cuantitativa de senderos de crecimiento de largo plazo, como para el análisis de efectos multisectoriales de corto y mediano plazo que serían esperables a partir de los *shocks* más típicos de la crisis (Cicowiez y Mercado, capítulo V). Debido a la complejidad de este tipo de análisis, que apuntan a captar ya sea el comportamiento intertemporal de la economía o su interdependencia sectorial, la forma usual de llevarlos a cabo es a través de modelos computacionales empíricos, sean de crecimiento o de equilibrio general computable. En consecuencia, se formalizan, parametrizan y simulan dos modelos relativamente pequeños, a los fines de analizar preguntas como las siguientes:

¿Cómo afectaría la senda dinámica de crecimiento de la Argentina una mejora en su desempeño innovador, que se traduzca en incrementos sistemáticos en la productividad? ¿Qué implicancias tendrían dichos incrementos en términos de posibilidades de consumo, requerimientos de inversión y endeudamiento externo? Estas preguntas se analizan con un modelo pequeño de crecimiento del tipo Ramsey-Cass-Koopmans, de economía abierta, con función de capacidad de absorción del tipo Kendrick-Taylor y con restricción crediticia externa.

¿Cómo impactan sobre la estructura productiva argentina ciertos cambios en el escenario internacional y nacional (caída en precios y cantidades de exportación, fuga de capitales) en términos de reasignación intersectorial de factores de la producción, y en cuanto a niveles sectoriales de producto, comercio exterior y empleo? Estas preguntas se

analizan con un modelo de equilibrio general computable de economía abierta relativamente pequeño, y focalizado en capturar las interdependencias sectoriales de los principales sectores económicos del país a través de una combinación de funciones sectoriales de producción del tipo elasticidad constante de sustitución con relaciones lineales de insumo producto.

La simulación de ambos modelos permite llevar a cabo el análisis contrafáctico de *shocks* y de políticas alternativas de forma organizada y consistente, y obtener órdenes de magnitud para las respuestas de las preguntas planteadas.

Como se dijo al principio, en este libro se toma como punto de partida el análisis de los mecanismos de transmisión e impactos locales de la crisis financiera internacional que se desató en el año 2008. En consecuencia, se abordan sucesivamente los impactos y problemas de estrategia macroeconómica que la crisis plantea, sus efectos en la estructura y dinámica del comercio internacional y de la inversión extranjera directa, y el posicionamiento y posible reposicionamiento de sectores de la industria, los servicios y la agroindustria dentro de sus respectivas cadenas internacionales de valor. Pero el énfasis está puesto en las oportunidades y desafíos que se le presentan a la economía argentina, no sólo para enfrentar los efectos de dicha crisis, sino sobre todo para mejorar sensiblemente su inserción productiva internacional, ya que un salto en la calidad de dicha inserción constituye una de las condiciones necesarias fundamentales para hacer posible un crecimiento dinámico y sostenido en el largo plazo.



Capítulo I

CRISIS INTERNACIONAL Y ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

» José María Fanelli | Ramiro Albrieu

INTRODUCCIÓN¹

La agudización de la crisis internacional coincidió, en la Argentina, con el fin a un ciclo de expansión en el nivel de actividad que cuenta con pocos antecedentes. En los años previos al vuelco de la economía mundial, el PIB se expandió sostenidamente por encima de 8% anual, y la tasa de inversión logró superar los niveles de los mejores años previos a la crisis del 2001. Dos características importantes de ese proceso fueron, por una parte, la creación de empleo y la reducción de la pobreza y, por otra, la persistencia de superávit gemelos (de cuenta corriente y fiscal).

Esto último es sorprendente a la luz del comportamiento macroeconómico que fue característico de la Argentina durante la “segunda globalización”. En efecto, en el período que se extiende entre fines de los setenta –cuando el país puso en práctica las primeras medidas de liberalización comercial y financiera– y la crisis del 2001, la economía mostró una dinámica de *stop-and-go*, en la que los cambios en el escenario financiero externo jugaron un rol determinante. Como la economía mostraba un sesgo estructural a producir déficit de cuenta corriente en la etapa expansiva del ciclo, las expansiones sólo eran posibles en la medida en que se pudiera financiar el desequilibrio en la cuenta corriente y, en consecuencia, las expansiones tendían a producirse en situaciones de holgura en los mercados de capital internacional. Como un mayor déficit de cuenta corriente es un factor de vulnerabilidad en un mundo con efectos de contagio financiero y reverisiones súbitas en los movimientos de capital, estos hechos generaron una correlación positiva entre cre-

¹ Se agradecen los comentarios de Rubén Mercado, como así también de los participantes a las reuniones de discusión en el marco del estudio.

cimiento y vulnerabilidad externa. Bajo estas condiciones, la dinámica de *stop-and-go* resultaba del hecho de que, si las condiciones financieras empeoraban, se revertían los flujos de capital, se hacía difícil financiar el déficit de cuenta corriente y había que ajustar la economía. Como los desequilibrios de cuenta corriente normalmente reflejaban déficit fiscales excesivos y/o apreciación de la moneda, no sorprende que los ajustes tuvieran un componente de austeridad fiscal y de fuerte depreciación de la moneda que terminaban por inducir una recesión.

A la luz de estos hechos, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la coexistencia de una fuerte expansión económica y superávit gemelos es uno de los rasgos más impactantes de la trayectoria de crecimiento posterior al colapso de 2002. Este inédito y auspicioso hecho, sin embargo, no impidió que la trayectoria de la economía cambiara de manera rápida y marcada en el curso del último año. La demanda agregada se desplomó, arrastrada por la inversión y las exportaciones y, como consecuencia, la economía entró en recesión. En el nuevo contexto, varios de los desarrollos positivos del período de crecimiento comenzaron a revertirse; la pobreza aumentó, el desempleo subió y el coeficiente de inversión cayó significativamente. Asimismo, este proceso tuvo lugar en el marco de una exacerbada puja distributiva entre diferentes sectores, lo cual presionó sobre los costos y contribuyó a mantener la inflación en niveles altos, a pesar de la caída en la demanda agregada.

Dos hechos sobresalen a la hora de buscar las causas de la abrupta reversión en la situación económica. El primero es, por supuesto, la agudización de la crisis internacional luego de la caída de Lehman Brothers, y la consiguiente paralización del crédito en el mundo desarrollado hacia fines de 2008. El segundo son las reacciones de política del gobierno, que empeoraron el clima de inversión. Esto fue así, en particular, porque las políticas “anti-cíclicas” tuvieron un componente muy marcado de cambios en las reglas de juego. Entre las medidas que contribuyeron a deteriorar la credibilidad institucional sobresalen las retenciones móviles a la exportación, la política agropecuaria y de subsidios poco previsible, los cambios en la metodología de medición de la inflación que se utiliza para indexar deuda pública, y la estatización del sistema jubilatorio privado. La inestabilidad en las reglas de juego generó dos reacciones muy negativas para el crecimiento, a saber, la exacerbación de conflictos distributivos y la salida de capitales como contrapartida de la caída en la inversión en activos físicos y financieros con riesgo argentino.

En este nuevo contexto, la Argentina enfrenta tres desafíos de envergadura en el plano macroeconómico. En primer lugar, mitigar los efectos del *shock* externo sobre el nivel de actividad y el empleo. Segundo, evitar que la ancha franja de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad sufra un deterioro en su nivel de vida, con la consiguiente amenaza de reproducir una situación similar a la que siguió a la crisis del 2002. Tercero, recrear el clima de inversión de manera de articular las medidas anti-cíclicas con iniciativas que aseguren el crecimiento sostenido de la productividad. Se trata de desafíos complejos, en vista de la experiencia argentina y de la situación internacional.

El primer desafío es difícil porque, en la Argentina, la implementación de medidas de ajuste ante un *shock* externo ha resultado siempre en una profundización y no en una

mitigación del ciclo. Esto es, si bien los ajustes han sido muy efectivos para reducir el desequilibrio fiscal y relajar la restricción externa, han sido pro-cíclicos y no anti-cíclicos. El segundo desafío es probablemente el más difícil: el último ajuste, en 2002, puso a la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza y la red de contención social no ha mejorado tanto como para alimentar el optimismo. Un ajuste que evite un colapso social necesitará de recursos, diseño, y enormes esfuerzos de implementación. Las tareas asociadas con el tercer desafío muestran un cuadro algo más variado. Sin dudas, un obstáculo importante es que el mundo, en los próximos años, será más protecciónista y presentará un crecimiento más débil del comercio. Sin embargo, también existe un elemento esperanzador: la Argentina podría tener una cierta capacidad para recuperar rápidamente el crecimiento, a juzgar por la evidencia post-2002. Para evaluar la plausibilidad de esta hipótesis resulta central identificar cuáles fueron los factores de aceleración en el último ciclo expansivo, extraer lecciones y actuar en consecuencia.

Si la Argentina lograra identificar un conjunto de políticas y establecer las condiciones políticas e institucionales para dar respuesta efectiva a estos tres desafíos, podría estar en condiciones de acelerar el crecimiento. Cabe mencionar que estamos utilizando el concepto de aceleración en el sentido de Hausmann y otros (2005) que implica colocar al país en una senda de crecimiento alto y sostenido². Si la economía sentara las bases para superar la crisis por la vía de la aceleración del crecimiento, la restructuración post-crisis se diferenciaría de todos los ajustes implementados durante la segunda globalización, cuya característica común fue la de dar una respuesta recesiva a los tres desafíos anteriores, esto es, fueron pro-cíclicas, agravaron las condiciones sociales y las políticas de impulso a la productividad estuvieron, en gran medida, ausentes.

Se sigue de lo anterior que un paso obligado para enfrentar estos desafíos es contar con un diagnóstico de cuáles son las restricciones sobre las que hay que actuar para restablecer el equilibrio de corto plazo y el crecimiento. Una pregunta central es si las condiciones que dieron lugar al *stop-and-go*, y al ajuste recesivo durante la segunda globalización, son las mismas o han cambiado. Por un lado, podría argumentarse que esas condiciones no deben haber cambiado ya que, al igual que en el pasado, el crecimiento se ha frenado de manera brusca, en coincidencia con el cambio en la situación

² Siendo $\bar{g}_{t,t+n}$ la tasa de crecimiento promedio del PIB entre el período t y el período $t+n$ y y_t , la variación de dicha tasa de crecimiento en un período dado, se define como período de aceleración del crecimiento a aquél que cumple las siguientes condiciones:

$$\bar{g}_{t,t+n} \geq 3,5\% \text{ anual}$$

$$\Delta g_t \geq 2\% \text{ anual}$$

$$y_{t+n} \geq \max\{y_i\}, i < t$$

Es decir, computamos como períodos de aceleración del crecimiento a aquellos en los que el PIB crece a un promedio de 3,5% anual o superior por un lapso de ocho años y que dicho promedio supere en al menos 2% al promedio del período de ocho años inmediato anterior.

financiera internacional. Pero, por otro lado, hay diferencias que son evidentes. Más específicamente:

- » Los indicadores de vulnerabilidad se comportaron de manera atípica durante el período de crecimiento y, en consecuencia, el sector externo, el fisco y las reservas internacionales presentan una configuración muy distinta a lo que era típico en episodios anteriores, al momento de producirse el impacto del *shock* externo.
- » La tasa de crecimiento fue anormalmente alta entre 2003 y 2008, lo que invita a no descartar la hipótesis de que podría haber cambiado la capacidad de la economía para acelerar el crecimiento.
- » El contexto internacional muestra cambios significativos en la presente década, en consonancia con el fuerte crecimiento de la Argentina. En este sentido, sobresale la creciente participación de China e India en la economía internacional, lo que está cambiando las condiciones de la inserción argentina en el mundo y, por ende, sus oportunidades de negocios.
- » La crisis financiera que disparó el *shock* externo es cuantitativa y cualitativamente diferente a las crisis financieras que se sucedieron en el período de la segunda globalización. Desde el punto de vista cualitativo, la crisis es distinta porque afectó al núcleo y no a la periferia de las finanzas globales. Las crisis anteriores habían impactado básicamente sobre el mundo emergente (la crisis de la deuda de los ochenta, la mexicana de 1994, la asiática de 1997, la rusa de 1998 y la argentina de 2001). Desde el punto de vista cuantitativo, la crisis es distinta porque su magnitud es muy superior a cualquiera de las crisis emergentes; por ende, es muy probable que el alcance y la duración sean también muy superiores. En especial, hay que tener en cuenta que la crisis financiera derramó sobre el comercio internacional y lo deprimió.

Mientras que los tres primeros puntos señalados podrían dar margen para cierto optimismo, el último apunta en sentido contrario. Dada esta configuración de factores, ¿existe margen para atenuar el ajuste recesivo y, más optimistamente, ensayar políticas decididas de aceleración del crecimiento? Este capítulo evalúa esta pregunta, que es central para la Argentina actual. Por supuesto, lejos estamos de sugerir que elegir entre la aceleración del crecimiento y el ajuste recesivo es algo que puede hacerse libremente. Los grados de libertad en la elección están delimitados por dos restricciones duras: las condiciones políticas y la evolución de la crisis internacional, que es exógena a cualquier decisión argentina. Pero, más allá de esto, también es cierto que es central “leer” correctamente la evolución de la crisis desde la perspectiva de los intereses de la Argentina, y utilizar de manera inteligente los márgenes de acción política.

En línea con este propósito, el capítulo está organizado como sigue. La primera sección evalúa la crisis internacional con una mirada argentina. El foco, por ende, está puesto en discutir un conjunto de aspectos de la crisis seleccionados por su relevancia para la evolución futura de la Argentina, y no tanto por su importancia para comprender la crisis *per se* (que no es un objetivo de este trabajo). La segunda sección identifica los canales centrales por los cuales la crisis afectó al país y evalúa la importancia del *shock* en relación a otros del pasado. En la ter-

cerá sección se evalúan las condiciones de vulnerabilidad de la economía. Esta sección es central para sopesar las posibilidades de intentar políticas de aceleración del crecimiento. Se analiza la vulnerabilidad en el plano fiscal, externo, financiero y social. La última sección discute estrategias que cumplan con dar respuesta a los tres desafíos que hemos planteado más arriba.

La principal dificultad que se presenta para un trabajo de esta naturaleza es que, si es muy extenso y se expone de manera detallada toda la evidencia empírica y los fundamentos conceptuales necesarios, los argumentos de política se pierden y nuestro objetivo prioritario es presentar evidencia ordenada y clara, que conecte la situación actual y los tres desafíos de la macroeconomía. Nuestra opción ante esta dificultad fue la de presentar la evidencia empírica y los argumentos que son absolutamente necesarios para justificarlos y referir al lector a otros trabajos de investigación para fundamentaciones más detalladas.

1 | LA CRISIS INTERNACIONAL: UNA MIRADA DESDE LA ARGENTINA

La crisis financiera es un fenómeno complejo, novedoso y con innumerables ramificaciones en la economía internacional. Para cada sector, región o país, la crisis, aún siendo un fenómeno singular, tiene significados distintos. Por ejemplo, si bien es un fenómeno negativo para el promedio de la economía mundial, ello no implica que, para algunos sectores o países, no pueda abrir ventanas de oportunidad. Desde este punto de vista, una reflexión sobre la naturaleza y las consecuencias de la crisis sería ociosa si no estuviera focalizada en preguntas elaboradas a partir de contextos e intereses específicos.

Como este capítulo tiene el propósito de identificar restricciones y oportunidades macroeconómicas para el crecimiento en la Argentina, en esta sección hemos seleccionado un conjunto de aspectos de la crisis que consideramos que son los de mayor relevancia en relación con dichas restricciones y oportunidades.

1.1 La magnitud de la crisis

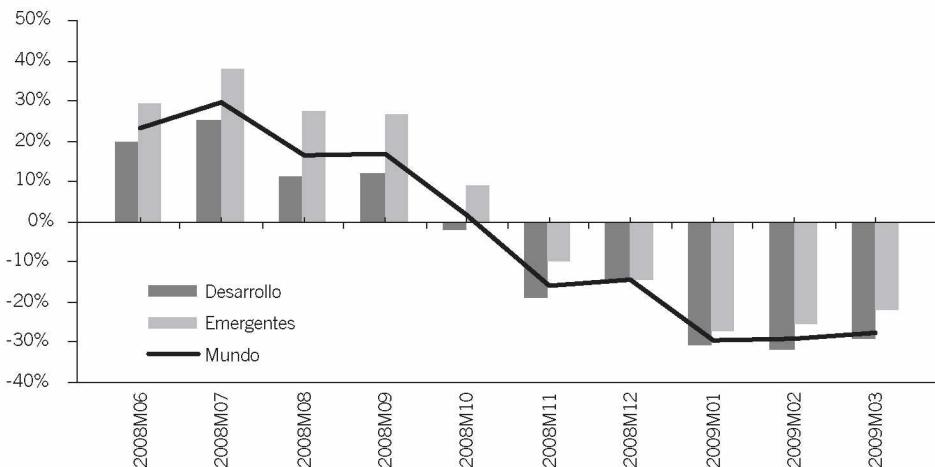
La magnitud de la crisis se puede medir sobre la base de muchos indicadores. Pero si se adopta el punto de vista de la Argentina, sin dudas, la mejor forma de evaluar los efectos de la crisis es observar las repercusiones en el comercio internacional y los flujos de capital. Incluso se puede argumentar que lo más importante es la evolución del comercio. Ello es así porque la Argentina no tiene hoy acceso a los mercados de capital; no está recibiendo cantidades elevadas de IED y no enfrenta una restricción externa importante. En cambio, depende del comercio para el nivel de actividad y el equilibrio fiscal. Este argumento se debilita, no obstante, cuando se toma en cuenta que el país está experimentando una fuerte salida de capitales.

En relación al comercio internacional, la evidencia reciente –compilada en el gráfico 1– parece confirmar la hipótesis más pesimista: la crisis financiera ha generado un colapso del comercio mundial.

Dos factores han operado de manera significativa. El primero, es la caída en el nivel de actividad, que es pronunciada. Todo lo demás igual, esto implica menos importaciones,

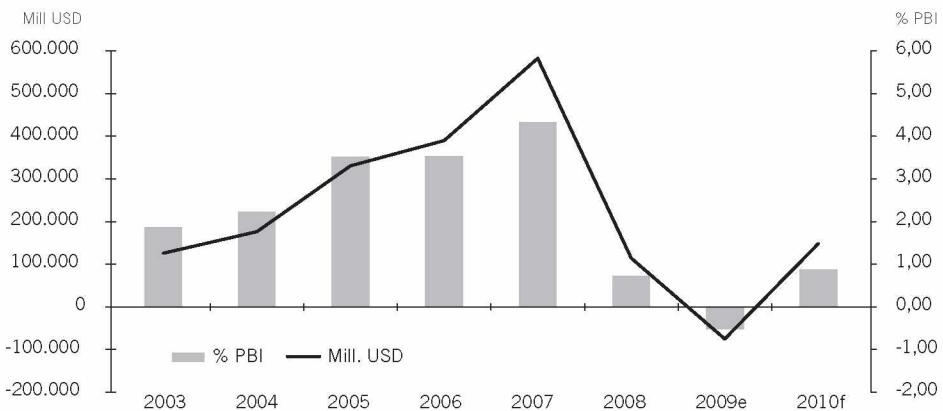
por lo que el comercio se resiente. El segundo tiene que ver con los cambios de política comercial. Muchos países intentan mantener su producción recortando las compras externas, con el agravante de que si todos hacen lo mismo, el resultado es la autarquía de cada país con respecto al mundo³. Si bien se ha llegado a un consenso sobre los efectos negativos del proteccionismo, en la práctica, buena parte de los países han tomado medidas que restringen las importaciones, con los Estados Unidos y sus cláusulas de “Compre Americano” como el ejemplo paradigmático. Sin embargo, no es una excepción: en todo el mundo se están implementando fuertes medidas proteccionistas. El *Global Monitoring Report* de mayo del 2009 incluye dentro de los países que han implementado medidas de política comercial frente a la crisis no sólo a Estados Unidos, sino también a Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Rusia, Canadá, China, India, Indonesia, Malasia y los países del Mercosur. Con un poco de cada ingrediente, el comercio se ha reducido dramáticamente en todo el mundo. El gráfico 1 (a) muestra el crecimiento interanual de las exportaciones mundiales en dólares corrientes. Nótese allí que, en diciembre, las exportaciones se redujeron a una tasa de dos dígitos. Antes que desacoplarse, el mundo emergente siguió el camino de los desarrollados y registró caídas interanuales cercanas al 20% desde la eclosión de la crisis. Dicho de otra manera, si bien hay algo de heterogeneidad, el comercio mundial se contrae y ese proceso es bastante generalizado en todo el mundo. En los países que componen el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), la situación no es distinta; las caídas son igual o más pronunciadas que en los países centrales.

Gráfico 1(a) | El comercio internacional en la crisis. Variación interanual de las exportaciones en dólares constantes



³ Para un análisis detallado de cómo la crisis afectó al comercio externo argentino, ver el Capítulo II de este volumen.

Gráfico 1(b) | Las finanzas internacionales en la crisis. Flujos de capital privado hacia las economías emergentes (excluida la IED)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

Un punto relevante para la Argentina, además de las condiciones del comercio global, es la evolución del comercio intra-Mercosur. El Cuadro 1 muestra que la región no ha sido una excepción.

Cuadro 1 | Repercusiones sobre el comercio en el Mercosur

	4to. Trimestre de 2008		1er. Trimestre de 2009	
	valor (Mill USD)	Crec . a/a	valor (Mill USD)	Crec . a/a
Argentina	15 352,08	-7,64	12 825,03	-19,88
Mercosur	3 775,17	-0,79	2 873,14	-26,29
Resto	11 576,91	-9,68	9 951,90	-17,82
Brasil	47 082,28	6,88	31 177,55	-19,42
Mercosur	4 777,80	-2,37	2 824,30	-41,15
Resto	42 304,48	8,04	28 353,25	-16,34
Paraguay	740,75	-8,97	900,06	-4,24
Mercosur	320,03	-29,06	468,93	-0,69
Resto	420,72	16,05	431,13	-7,84
Uruguay	1 349,90	8,48	837,00	-13,86
Mercosur	386,00	0,81	229,60	-3,14
Resto	963,90	11,89	607,40	-17,91

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de bancos centrales.

En el caso de los dos socios mayores –que explican una gran proporción del comercio– al principio de la crisis los efectos no fueron tan intensos, pero recientemente se han intensificado de manera aguda.

Por el lado de la integración financiera, las correcciones de la crisis relacionadas con el des-apalancamiento de las entidades financieras en problemas en el mundo desarrollado y el “vuelo a la calidad”, tienen gran impacto sobre los intercambios financieros y la disponibilidad de crédito para los países emergentes. Los flujos de capital financiero hacia las economías emergentes, que alcanzaban un 4% del PIB en 2004-2007, registrarán un valor negativo de 0,5 del PIB en el año 2009 (ver gráfico 1b).

Uno de los efectos que ha contribuido a la contracción del sistema financiero global es la profundización del llamado “sesgo doméstico”, es decir, la tendencia a invertir en activos del propio país dejando de lado oportunidades de diversificar el riesgo a través de la compra de activos extranjeros. Esto se debe a diversas razones. Primero, la disminución del apetito por el riesgo, en tanto los bancos ven más difícil manejar el riesgo de crédito a la distancia (FMI, 2009a). Segundo, las inversiones financieras en el exterior están sujetas a los vaivenes del riesgo soberano y del riesgo cambiario, lo cual puede empeorar las hojas de balance de los bancos. Tercero, los gobiernos de las economías centrales, al tomar control de una parte importante de los sistemas financieros nacionales han aplicado políticas de direccionamiento de crédito con el objetivo de mantener la demanda doméstica que, en los hechos, ha implicado una caída en el financiamiento al exterior.

Tanto la huida a la calidad como el sesgo doméstico son malas noticias para la Argentina en tanto implican menores flujos de capital no sólo hacia el país sino, también, hacia los socios comerciales regionales que son una fuente importante de demanda de exportaciones.

1.2 | Las reacciones de política y sus repercusiones a mediano plazo

La crisis rompió con un período que fue particularmente tranquilo en lo que hace a las fluctuaciones en el mundo desarrollado, y que fue bautizado como el período de la “gran moderación”. Desde este punto de vista, la crisis *sub-prime* ha empujado al mundo a *terra incognita* y, como consecuencia, las autoridades se han visto obligadas a implementar políticas novedosas y a introducir cambios no previstos en la estructura regulatoria. Esto implica que, muy probablemente, se producirán errores y desequilibrios que serán difíciles de manejar.

Los gobiernos de los países centrales reaccionaron operando activamente en dos frentes: la reconstrucción de los sistemas financieros y el sostenimiento del nivel de actividad a través de la política fiscal expansiva. Frente a la reducción del gasto privado y las ventas externas, en los países más ricos, el sector público ha expandido fuertemente sus compras y, en menor medida, reducido su presión impositiva (ver IMF 2009b). Las iniciativas de política fiscal discrecional en los países de la OECD promedia el 3,4% del PIB, mientras que en algunos países (como los Estados Unidos y Corea) supera los cinco puntos del PIB (ver OECD, 2009). Los estabilizadores automáticos, como el seguro de desempleo, juegan, también, un papel clave.

Del lado de la política monetaria, las iniciativas de restitución de liquidez y salvataje financiero dominaron la política de objetivos de inflación, y los bancos centrales llevaron las tasas a niveles cercanos a cero (ver FMI, 2009b). Así, la política monetaria viró en una dirección más pragmática, que se denominó de *easing*. Se buscó mejorar la situación a través de la recompra de activos ilíquidos, en poder de los bancos, a cambio de base monetaria (*quantitative easing*); se brindó financiación para inversores privados en los mercados de deuda corporativa y de hipotecas (*credit easing*) y se flexibilizó el acceso a financiamiento de los bancos centrales con el objetivo de llegar a los mercados de alto riesgo (*liquidity easing*).

En Fanelli (2009) se analizó, adoptando la perspectiva de un país emergente, el tipo de desafíos de política macroeconómica que probablemente aparecerán a mediano plazo en los países desarrollados como consecuencia de estas acciones. En función de los objetivos de este capítulo, hay dos aspectos que vale la pena mencionar, referidos a la sustentabilidad de la deuda pública y la posible evolución monetaria.

En el plano fiscal, las respuestas a la crisis se tradujeron en cambios sustanciales en la trayectoria, tanto de las variables flujo como del stock. Por el lado de los flujos, las políticas anti-cíclicas y las operaciones de salvataje financiero indujeron fuertes aumentos en el déficit fiscal, que en muchos casos alcanzaron o superaron el 10% del PIB. Por el lado de los stocks, se espera que la relación deuda-producto llegue a niveles que podrían poner en entredicho la sustentabilidad de la deuda, como lo indican las cifras del cuadro 2.

Cuadro 2 | Indicadores fiscales seleccionados (Como porcentaje del PIB)

	Deuda al inicio de la crisis	Déficit financiero durante la crisis		Deuda luego de la crisis
	2007	2009	2010	2014
Alemania	63,60	-4,06	-5,40	91,00
Japón	187,70	-13,50	-10,30	239,30
Estados Unidos	63,10	-10,30	-9,70	112,90

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2009).

La sustentabilidad de la deuda depende de dos variables clave: la tasa de interés y la tasa de crecimiento. Como esta última será previsiblemente baja en el futuro, si la tasa de interés fuera muy alta el mercado podría percibir que la deuda es poco sostenible en algunos países, y ello podría ser fuente de inestabilidad financiera. Es razonable conjutar, por lo tanto, que los gobiernos harán lo posible por mantener bajas las tasas de interés.

En el plano monetario, es muy probable que la reducción de tasas inducida por el *easing* se mantenga por un período prolongado, ya que la inflación, por ahora, no es una amenaza y la economía se espera que siga en recesión. De hecho, es un lugar común

comparar la crisis actual con lo ocurrido en la década del treinta. Aunque también es cierto que el acentuado pesimismo de fines de 2008 se ha ido disipando en la medida en que el uso intensivo de instrumentos de estabilización ha logrado, al menos, evitar un colapso semejante a una depresión. En este sentido, hay que tener en cuenta que si la recuperación fuera más veloz de lo esperado, los bancos centrales podrían eventualmente, reaccionar ante la amenaza de que parte de la liquidez volcada en los mercados alimente la inflación. Un escenario de este tipo haría menos razonable la conjetaura de tasas de interés bajas por un largo período.

¿Qué implicancias tienen estos hechos desde el punto de vista de la Argentina? Un escenario de crecimiento lento y tasas bajas tiene ventajas y desventajas. La desventaja es que un crecimiento mundial lento conlleva un aumento lento del comercio internacional. La ventaja es que tasas de interés bajas hacen que aumente el apetito por el riesgo, lo cual favorece relativamente más a los países emergentes. Asimismo, las tasas bajas desalientan la salida de capitales, que es hoy uno de los problemas importantes que enfrenta el país⁴.

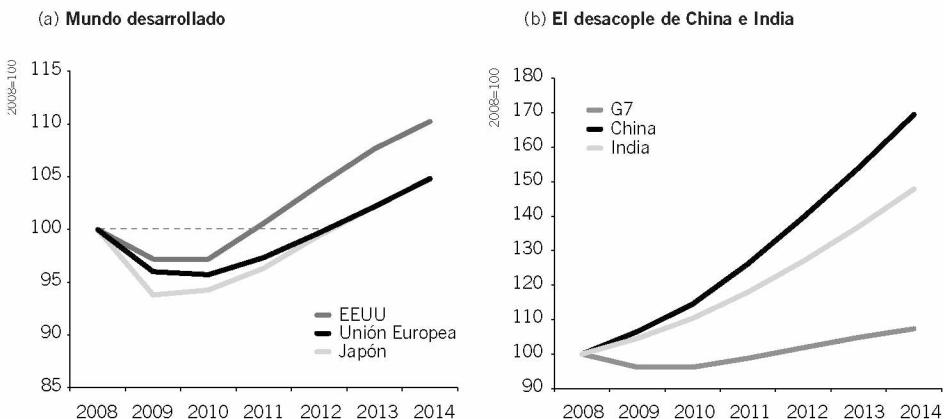
Las consecuencias de un escenario con crecimiento e inflación más altos serían en principio positivas, aunque es crucial lo que ocurra con el valor real del dólar. Para la competitividad de la Argentina lo más favorable es un dólar débil, debido a que el país se encuentra en la zona de influencia de esa moneda. En el pasado, los períodos de “superdólar” con altas tasas de interés fueron muy negativos para la Argentina. De ahí que un escenario en que la FED desinflaciona con tasas altas es probablemente el menos conveniente. Un escenario de super dólar, no obstante, es difícil de imaginar dado que una de las causas centrales del desequilibrio mundial actual es, justamente, el excesivo déficit de cuenta corriente de los Estados Unidos.

1.3 | Duración y salida

¿Qué esperar de aquí en adelante? Si bien hubo signos de recuperación durante el 2009, el arreglo de los sistemas financieros, la recomposición del crédito y la renovación del comercio internacional no son tareas que se resuelvan en un año. Adicionalmente, las perspectivas sobre el rumbo de la economía mundial son negativas e incluyen la contracción del nivel de actividad en las economías centrales para 2009 (un 4%), en línea con la evidencia de los últimos meses (ver Gráfico 2 (a)). La discusión, entonces, pasa por la duración de la recesión. Dada la baja probabilidad de una dinámica de crecimiento en forma de V (caída y rápida recuperación, quizás en menos de un año), los analistas se debaten entre la dinámica de U (recesión un poco más larga, de uno a dos años) y la dinámica de L (recesión de más de dos años, como Japón en los noventa).

Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, los Estados Unidos recuperarán el nivel de actividad en el 2011, mientras que Europa y Japón recién lo harán en el

⁴ Un análisis formal de los efectos de este tipo de *shocks* externos en la economía argentina aparece en el Capítulo V de este volumen.

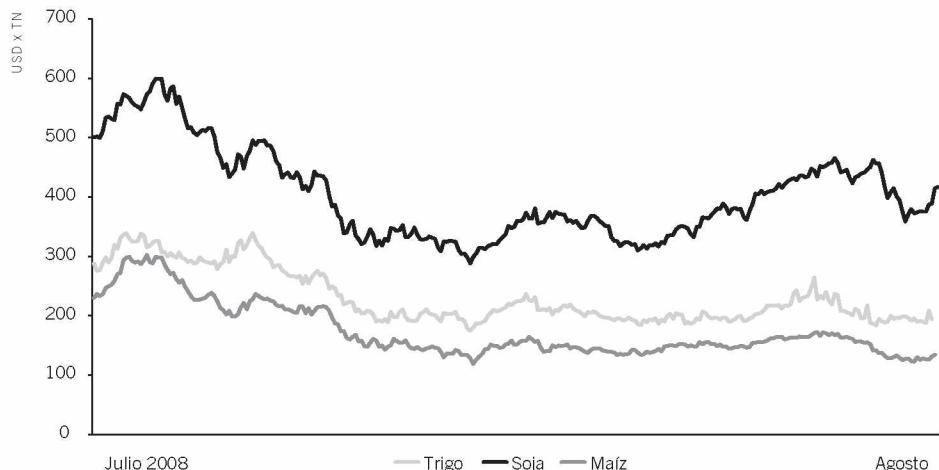
Gráfico 2 | Perspectivas del crecimiento mundial.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos y proyecciones del FMI.

2012. Las perspectivas para la región tampoco son positivas; América Latina se contraerá un 2% en el 2009.

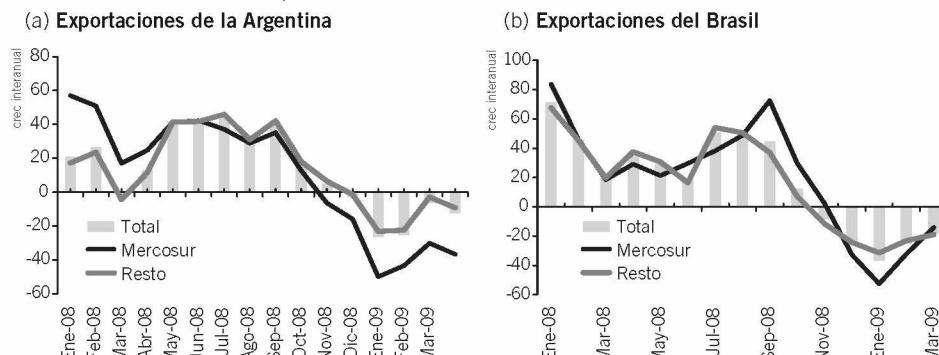
La evolución esperada de China contrasta con este panorama. Se proyecta un crecimiento de 8% para el 2009. Más allá de las polémicas alrededor de las cuentas nacionales del país asiático –envíos al exterior computados como ventas, planes de gasto gubernamental incorporados al PIB antes de ser realizados, ver AEI, (2009)–, lo cierto es que se espera un cierto nivel de desacople de China e India y, en menor medida, del Brasil. Como se observa en el Gráfico 2 (b), los dos gigantes asiáticos crecen muy por encima del G-7. Hace algunos años, Ocampo y Parra (2006) llamaron a este proceso la “doble divergencia”: los ricos se separan de los emergentes pero, a la vez, dentro de los emergentes hay casos exitosos y otros que no lo son.

¿Cómo se interpretan estos hechos desde el punto de vista de la Argentina? Es evidente que un escenario mundial de estas características, si bien es mucho más negativo que el del período 2002-2008, presenta un rasgo que lo torna un poco menos desalentador para la Argentina: si se mantiene el crecimiento de China e India es probable que ello ayude a que los términos del intercambio no se deterioren para el país. Esta hipótesis es consistente con el hecho de que, en el presente, si bien el precio de los productos agrícolas se encuentra muy por debajo de sus picos “pre-Lehman Brothers”, también es cierto que conserva un nivel razonable (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 | Evolución del precio de la soja, el maíz y el trigo. (En dólares por tonelada)

Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

Otro hecho que sería auspicioso para la Argentina sería que el Brasil crezca razonablemente. Ante tal eventualidad, las exportaciones de la Argentina se verían favorecidas ya que es un hecho conocido que la variable que más efecto tiene sobre las exportaciones regionales es el nivel de actividad (ver Heymann y Navajas, 1998, sobre la demanda de exportaciones del Mercosur). Asimismo, esto es consistente con los hallazgos de Fanelli y Rozada (2006) que muestran que buena parte de la correlación entre los ciclos se explica por la respuesta a los *shocks* en los períodos posteriores a la ocurrencia de éstos. El gráfico 4 ilustra sobre este tipo de dinámica en el contexto de la crisis actual.

Gráfico 4 | Evolución de las exportaciones durante la crisis

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de bancos centrales.

En síntesis, es de esperar que, debido a la magnitud de la crisis, el comercio mundial crezca de manera lenta en los próximos años, aunque la Argentina podría verse menos perjudicada si China, India y Brasil mantienen el ritmo de crecimiento (véase Capítulo IV de este volumen). En el plano financiero, si bien es difícil prever cuál será la configuración de variables, es de esperar que por razones fiscales y monetarias, las tasas de interés se mantengan bajas y que el dólar no se aprecie. El mejor escenario de salida de la crisis para la Argentina es uno de tasas de interés reales bajas, dólar depreciado y crecimiento sostenido de China, India y Brasil. Un escenario de esa naturaleza aumenta la posibilidad de implementar un ajuste no recesivo.

2 I LOS IMPACTOS SOBRE LA ARGENTINA

La crisis internacional se propagó hacia las economías emergentes a través de todos los canales de conexión entre esas economías y los mercados mundiales; a saber, los flujos financieros, el comercio, la inversión extranjera directa (IED) y las remesas (Fanelli y Jiménez, 2009). La importancia de cada uno de estos canales y, por ende, la forma y la intensidad del impacto, varió de país en país, en función de las características de cada estructura económica. En este sentido, existen factores importantes tales como: si se trata de un país exportador de recursos naturales o que basa su competitividad en la maquila; si es un receptor de inversión extranjera directa; si tiene o no acceso a los mercados internacionales de capital; y si atrae o expulsa mano de obra. Además de estas características estructurales, la amplitud de los desequilibrios macroeconómico también estuvo determinada por la capacidad para absorber *shocks*, y ésta, a su vez, está íntimamente relacionada con el grado de vulnerabilidad de la economía (sobre volatilidad, estructura y absorción de *shocks* en América Latina ver CEPAL, 2008).

Desde el punto de vista del comercio internacional, existen dos rasgos que definen a la Argentina; por un lado, que es un país tomador de precios y exportador neto de recursos naturales y, por otro, que pertenece al Mercosur, donde coloca una buena parte de los bienes industriales con mayor valor agregado que exporta. De estos rasgos estructurales se deduce que tiene exposición significativa a dos tipos de *shock* de comercio: variaciones en los términos del intercambio y en la demanda de importaciones de sus socios en el Mercosur.

Por el lado financiero, la Argentina muestra un grado importante de integración con el resto del mundo, pero los mercados de capital que actúan como vehículo de esa integración tienen fallas importantes. Como consecuencia de estas fallas de mercado, en los últimos treinta años se han observado repetidamente eventos de huida hacia la calidad, contagio y freno súbito (*sudden stop*). En lo que hace al componente de inversión extranjera directa, además de las condiciones financieras mundiales, esos flujos han demostrado ser muy sensibles a las políticas domésticas (por ejemplo, privatizaciones) y al clima general de negocios⁵.

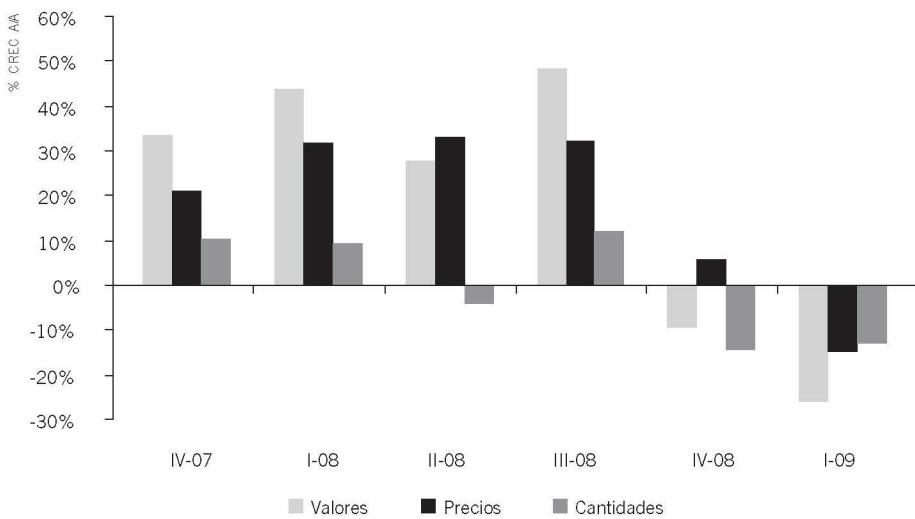
⁵ No hemos analizado los efectos de la crisis sobre la IED en la Argentina. Al respecto, véase el Capítulo III de este volumen.

Tomando en cuenta estos rasgos estructurales trataremos, ahora, de identificar la intensidad del impacto de los *shocks* de comercio y financieros disparados por la crisis para, luego, examinar el tipo de dinámica macroeconómica generada por esos *shocks*. Se argumentará que esa dinámica presenta rasgos claros de ajuste recesivo pero que ello no puede, sin embargo, explicarse sólo por la crisis internacional: la incertidumbre de origen doméstico tiene un papel clave. En la sección que sigue se tratará de evaluar si es inevitable que se consolide el ajuste recesivo o existen grados de libertad para intentar el camino de la aceleración del crecimiento. En la evaluación, será central la apreciación de las distintas facetas de vulnerabilidad y capacidad de absorción de *shocks* que hoy presenta la economía.

2.1 | Identificación de *shocks*: el canal comercial y el financiero

El frente comercial argentino se vio afectado por dos cuestiones, la disminución en los volúmenes debida a la recesión global y en el Mercosur y al proteccionismo, por un lado, y la caída de los precios de las materias primas, por el otro. El Gráfico 5 muestra el efecto impacto de la crisis sobre las ventas externas de la Argentina, desagregando los efectos sobre los precios de los efectos sobre las cantidades.

Gráfico 5 | Crecimiento de las exportaciones



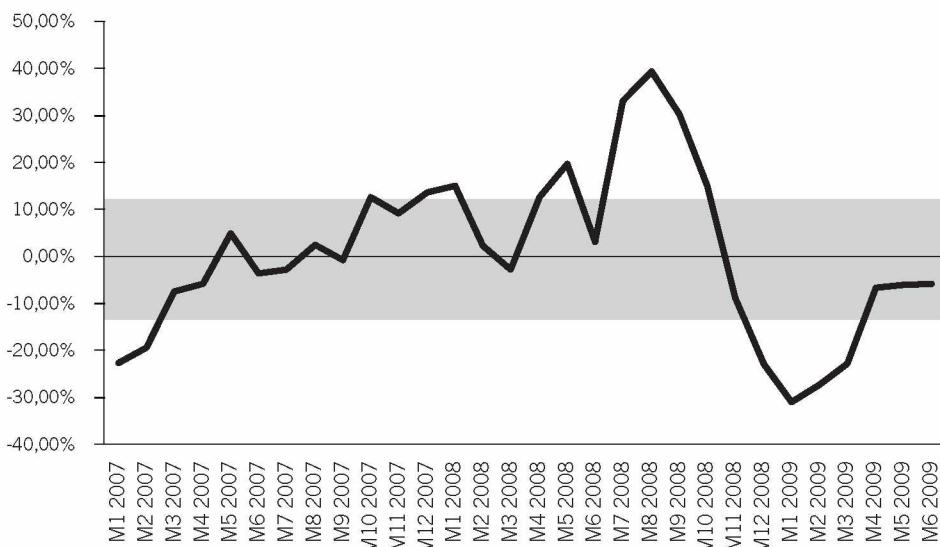
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de MECON.

Como puede verse, los ingresos por exportaciones, que venían creciendo en términos interanuales un 30% o un 40% en la etapa previa a la crisis, se derrumbaron a tasas de dos dígitos en los últimos dos trimestres. Este movimiento es similar al registrado para el comercio mundial Hemos desagregado los efectos sobre precios y cantidades

registrados entre el segundo y el cuarto trimestre de 2008. Los precios, que experimentaban subas interanuales de 30% en los primeros tres trimestres de 2008, apenas subieron un 6% en el cuarto trimestre. Si comparamos el cuarto trimestre con el tercero, la caída en los precios asciende al 11%. Las cantidades, en tanto, caen un 10%, apenas por debajo de lo observado en el mundo (ver Freund, 2009). Al evaluar esto último hay que tener en cuenta que el país experimentó un período de sequía que afectó las cantidades exportables.

¿Representa esta reversión un colapso del comercio o es un hecho dentro de estándares de “normalidad”? Para evaluar este punto, el gráfico 6 muestra la evolución del componente cíclico (o desvío de la serie observada con respecto a la tendencia de largo plazo) de los ingresos por exportaciones. La zona gris representa el corredor de normalidad, estimado sobre la base de datos mensuales del período 2000:1-2009:6. Este corredor está delimitado por dos umbrales que indican si la economía se encuentra frente a un *shock* intenso de comercio o no. El umbral es un desvío estándar, por encima de un desvío se considera que existe un *boom* de comercio y, por debajo, se considera que se produjo un colapso.

Gráfico 6 | Caída de los ingresos por exportaciones en la Argentina



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de bancos centrales.

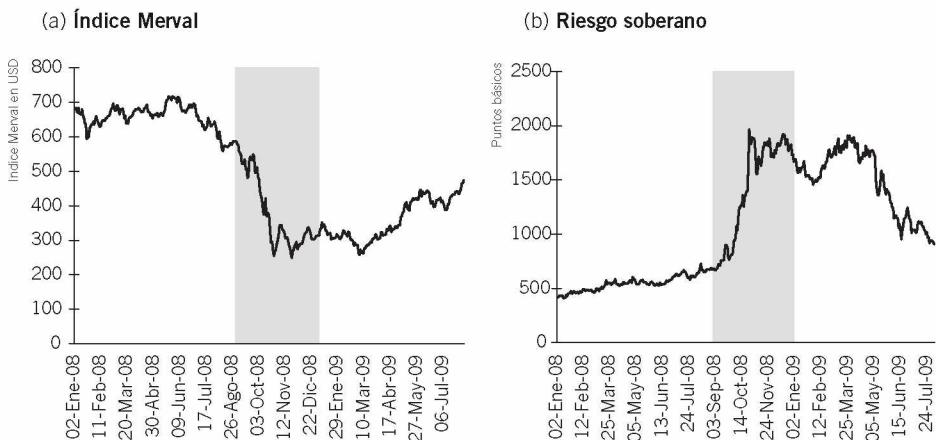
Nota: las series muestran el desvío cíclico de las exportaciones en dólares corrientes, como porcentaje de la tendencia. El filtro utilizado es Hodrick-Prescott. La zona gris muestra la banda de +/- un desvío estándar.

En este caso, la evidencia muestra que la crisis generó un colapso de comercio. En diciembre y enero, los ingresos por exportaciones se encontraron un 30% por debajo de su valor tendencial. Un punto a destacar es la volatilidad; la caída fue mayor que en otras regiones del mundo a causa de que en los meses previos a la crisis se estaba transitando un *boom* de comercio. Por otro lado, en los últimos dos meses parece haber un cambio: en términos de desvío cíclico, las exportaciones siguen por debajo de la tendencia, pero en una cuantía mucho menor.

En el plano financiero, como ya se dijo, la crisis internacional redujo el apetito global por la toma de riesgo, lo cual se manifestó como una huida generalizada hacia la calidad representada, sobre todo, por obligaciones de los gobiernos más sólidos. La contracara de este hecho en los países emergentes fue la iliquidez de los mercados y un fuerte aumento de los *spreads* soberanos. Al producirse estos hechos, la Argentina no estaba colocando deuda en los mercados internacionales y el sistema financiero no mostraba un nivel alto de apalancamiento. Por lo tanto, la forma principal que tomó la huida hacia la calidad fue una salida de capitales financiada con ahorro propio y una caída en la demanda por los stocks de bonos y acciones ya existentes. Los mercados de capital acusaron inmediatamente el impacto⁶. Como se observa en el gráfico 7 (a), el índice Merval en dólares pasó de 570 puntos a principios de septiembre de 2008, a 270, a fines de noviembre. En esto, la Argentina acompañó al resto de los países de la región, como Brasil, Chile y México (ver Albrieu y Fanelli, 2009). El fuerte impacto que siguió a la caída de Lehman Brothers, no obstante, fue posteriormente disipándose y los mercados comenzaron a normalizarse. Aunque en el marco de una alta volatilidad, recuperaron parte del terreno perdido.

La evolución alcista del riesgo soberano impactó en el costo de financiamiento de la deuda pública, que se incrementó sensiblemente en los primeros meses de la crisis. El gobierno argentino fue testigo de una triplicación del costo en dos trimestres –ver gráfico 4 (b)–. De hecho, los valores registrados por la prima de riesgo igualaron a los inmediatos previos al *default* de 2001-2002 y, en la comparación regional, la Argentina se llevó la peor parte. En Brasil, Chile y México, si bien el impacto de la crisis es discernible, una vez transcurrido el período de mayor turbulencia el riesgo país comenzó una trayectoria descendente a tono con el movimiento de los emergentes como un todo. La Argentina, en tanto, sólo sigue ese movimiento con retraso y siempre ubicándose muy por encima de la media. Es difícil pensar que no hubo factores domésticos que estuvieron jugando un rol en relación con esta negativa evolución.

⁶ Otros países, con bancos más activos en los últimos años, han sufrido adicionalmente un colapso de crédito. Es el caso de los países de la Europa emergente (IMF, 2009d), y en América Latina, República Dominicana, Chile, Brasil y Perú (CEPAL, 2009).

Gráfico 7 | Impacto de la crisis en las finanzas de la Argentina

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central.

¿Cuán importantes son estos cambios en las condiciones de financiamiento para la Argentina? Una forma de contestar esta pregunta es cuantificar la magnitud de la huida a la calidad asociada con la crisis. Nótese que, al producirse la crisis, la Argentina gozaba de un superávit en la cuenta corriente. Por lo tanto, el efecto de huida no toma la forma de una *reversión* del flujo de capitales –como las típicas de los noventa, donde el país se quedaba sin financiamiento para un déficit de cuenta corriente– sino de una *profundización* en la salida de capitales que ya estaba ocurriendo.

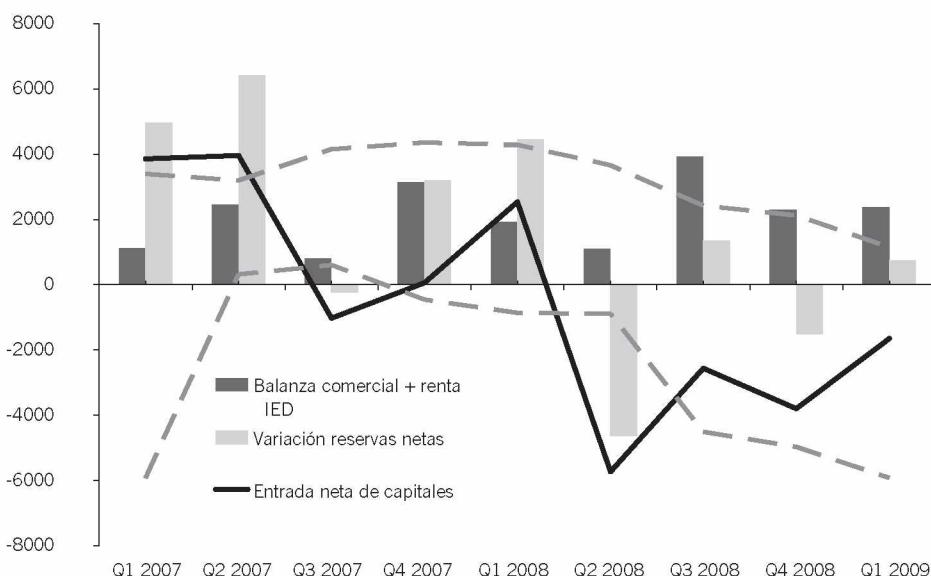
Como se sugiere en Albrieu y Fanelli (2009), y para detectar los movimientos financieros asociados con la huida a la calidad, utilizamos la “transferencia externa neta” como indicador de los movimientos de capital⁷. Cuando este indicador arroja un valor negativo, el país experimenta una salida de capitales neta y está financiando al resto del mundo. Para financiar esta transferencia, el país tiene dos opciones: generar un superávit de comercio o utilizar las reservas internacionales en poder del Banco Central.

En el gráfico 8, la línea negra plena representa los movimientos de capital medidos por la transferencia externa neta. Las líneas punteadas por debajo y por encima de la misma, delimitan una banda de “normalidad” para tales movimientos. El límite inferior es particularmente relevante para nuestro análisis dado que, por debajo de ese valor, po-

⁷ Se define esa transferencia como el superávit comercial menos los beneficios pagados sobre la IED y la variación de reservas internacionales en poder del Banco Central. La idea de considerar el resultado comercial neto de los pagos de las empresas multinacionales es detectar con mayor precisión los efectos estrictamente relacionados con los mercados financieros.

demos pensar en situaciones de freno brusco en los movimientos de capital. Análogamente, si la entrada de capitales sobrepasa el límite superior, la economía estará experimentando un *boom* de entrada de capitales. Las barras de los gráficos muestran cuánto de la salida se financió con superávit comercial (barras más oscuras) y cuánto con variaciones de las reservas internacionales en poder del Banco Central (barras más claras).

Gráfico 8 | Tensión financiera en la Argentina



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de bancos centrales.

Nota: las líneas punteadas representan el promedio móvil de las entradas netas de capital de los dos años previos, +/- un desvío estándar.

Hay varios puntos para subrayar. El primer punto es que hay salidas importantes de capital que tienden, en ocasiones, a superar los límites del freno súbito. El primer evento de traspaso del límite inferior transcurre en el tercer trimestre del 2007, y la mayor reversión se da en el segundo trimestre del 2008. El segundo punto es que ambos eventos son difíciles de explicar sólo en función de la crisis internacional. La salida del 2007 precede al agravamiento de la crisis en los Estados Unidos y coincide, en cambio, con el agravamiento del conflicto con el sector agrario. En el 2008, la salida de capitales se agrava en un momento en el cual los precios de exportación de la Argentina estaban experimentando un *boom*. En ese período se produce la estatización del sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-AFJP. El tercer punto es que, durante todo el período, el país genera superávit de cuenta corriente, de lo que se deduce que tal

superávit se utilizó para financiar la huida hacia la calidad. La variación de reservas es negativa en dos trimestres, el segundo y el cuarto del 2008. Estos hechos sugieren que el acceso al financiamiento seguirá siendo difícil (BID, 2009).

En suma, la economía argentina no ha sido inmune a la reciente crisis. Por el lado comercial, las exportaciones han recibido un golpe. Por el lado financiero, las condiciones han empeorado sensiblemente, y las características más salientes son la huida hacia la calidad financiada con el superávit comercial y, en menor medida, desacumulación de reservas. Más allá de esto, hay indicios de que también han estado operando factores domésticos de carácter negativo, ya que los puntos de inflexión en la salida de capitales no coinciden exactamente con lo esperado, según la evolución de la crisis internacional.

2.2 | La dinámica post-shocks y el ajuste recesivo

El colapso del comercio y el empeoramiento de las condiciones financieras han configurado una situación de inestabilidad. ¿Cuáles son los hechos que indican esto? Los fundamentales son tres, están vinculados entre sí, y en orden de importancia son: a) la fuga continua de capitales; b) la brecha fiscal creciente entre gastos e ingresos; y c) la profundización de los problemas distributivos y de inequidad.

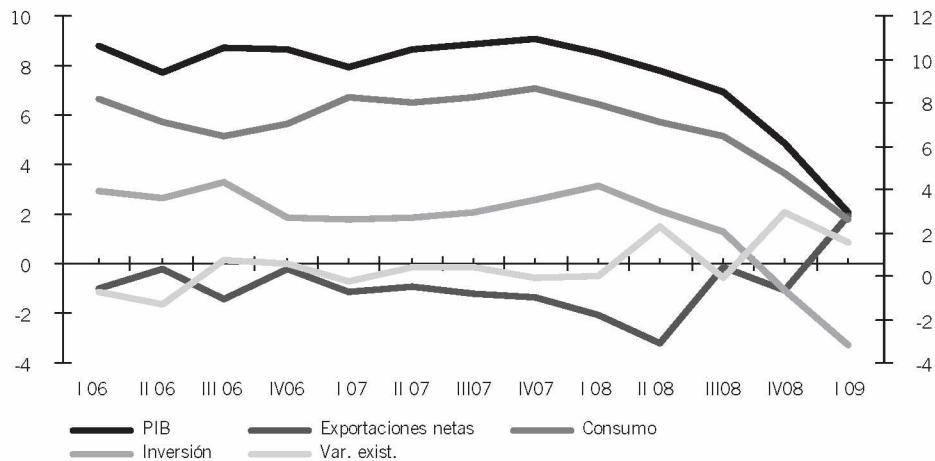
La salida de capitales a un ritmo de cerca de 2.000 millones de dólares mensuales no es sostenible. Para financiar esa salida el país necesita 24.000 millones por año y, como se discutió anteriormente, sólo hay dos formas de conseguir esa cifra: utilizando las reservas internacionales o generando un superávit comercial acorde. Ninguna de las dos alternativas es sostenible. La primera, por la razón obvia de que las reservas se acaban. Además, se trata de un proceso que se retroalimenta; si el mercado percibe que las reservas se acaban, se acelerará la demanda de dólares. La alternativa de generar superávits comerciales abultados es posible, por la vía de reprimir las importaciones. Esta vía es factible pero no sostenible: el nivel de importaciones compatible con la fuga actual de capitales implica un nivel de actividad excesivamente bajo. Los niveles de desempleo y de pobreza que resultarían serían políticamente inviables; además, el nivel de inversión –buena parte de los bienes de capital son importados– no alcanzaría para reponer el capital depreciado.

Como ya se indicó, los conflictos sectoriales y políticos asociados a los cambios en las reglas de juego crearon un clima de incertidumbre. Es razonable conjeturar que ese clima incentiva la salida de capitales. Desde que el mercado percibiera los primeros problemas en la medición de la inflación en enero del 2007, han salido de la Argentina más de 40.000 millones de dólares y ello ocurrió de manera sistemática y con una cierta independencia de los avatares internacionales.

La contrapartida de la salida de capitales es la contracción de la demanda agregada y la contrapartida de esa contracción –junto a la disminución en las ventas externas por la crisis– es la caída del nivel de actividad, en general, y de la industria, en particular. Los sectores que colocan su ahorro en dólares, y no en bienes de capital o de consumo durable son las firmas y los sectores de mayor ingreso que tienen capacidad de ahorro. De aquí que el componente de la demanda agregada que cayó más es la inversión y los du-

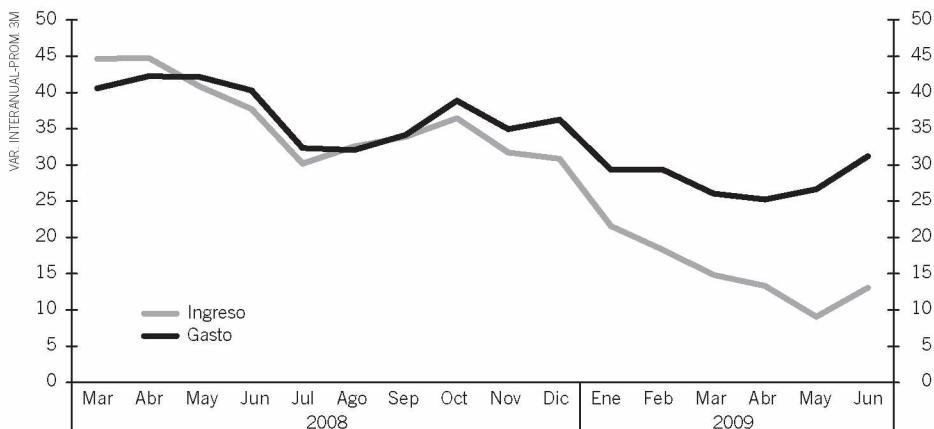
rables, y el que lo hizo en menor medida fue el consumo de no durables. Esto es consistente con el hecho de que los salarios aún no han ajustado en función de la caída en el nivel de actividad. Si los salarios ajustaran de manera significativa a la baja, la caída del nivel de actividad devendría en colapso. El gráfico 9 muestra la evolución de los componentes de la demanda global y del producto en el período bajo análisis.

Gráfico 9 | Evolución del producto y la demanda agregada (crecimiento interanual)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

Gráfico 10 | Evolución de ingresos y gastos del sector público

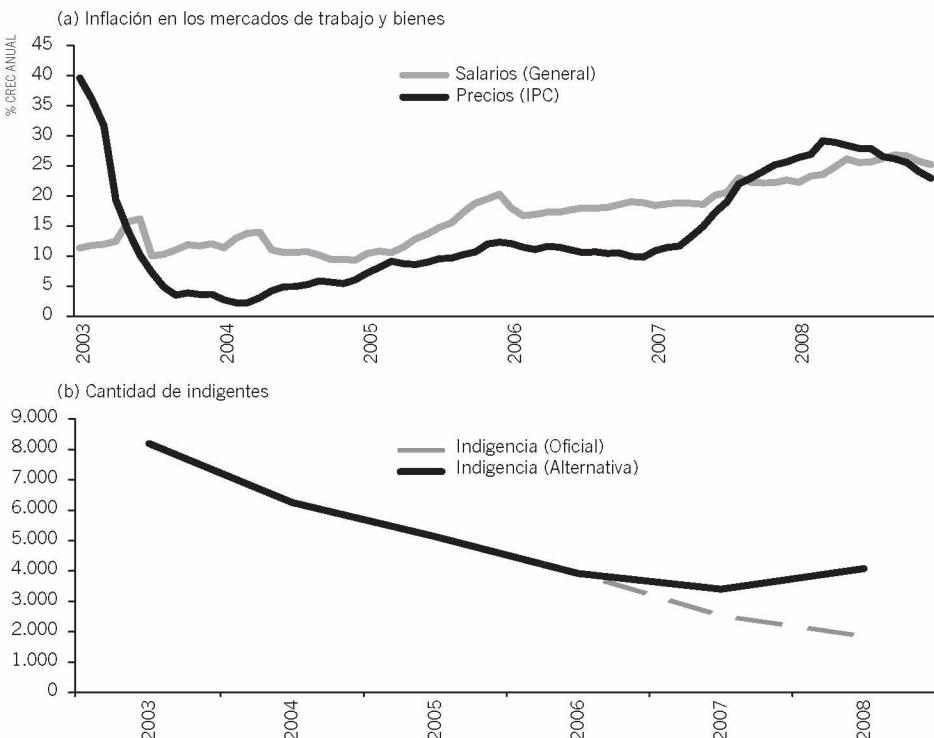


Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

El segundo indicador de que el curso actual es poco sostenible es la evolución de las cuentas públicas. La evolución del gasto no es consistente con la evolución de la recaudación. En particular, los subsidios y los salarios del sector público no son compatibles con los ingresos públicos que generan un nivel de actividad como el actual.

El tercer factor de inestabilidad se asocia con las consecuencias que esta dinámica tiene sobre los conflictos distributivos y la vulnerabilidad social. Entre el 2002 y el 2008, el producto real se expandió un 60% y, a pesar de ese contexto tan positivo, como se observa en el gráfico 11, en los últimos dos años se intensificó la puja distributiva: salarios y precios se aceleraron continuamente (véase gráfico 11 (a)). En el 2008, tanto los salarios como los precios minoristas se expandieron a tasas superiores al 20% anual. La inflación creciente, a su vez, hizo que el proceso de reducción en la indigencia que el propio crecimiento generaba se viera revertido en el 2008 por los efectos nocivos de la inflación. En el gráfico 11 (b) se muestra que, en la actualidad, la cantidad de personas indigentes o en situación de extrema pobreza ronda los 4 millones. Así, la economía entra en una fase de inestabilidad con nuevas fuentes de conflicto, mientras aquellas derivadas de la época de la bonanza aún no han sido resueltas.

Gráfico 11 | Conflicto distributivo en la Argentina



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, consultora SEL y BsAs City.

En relación con la dinámica que estamos estudiando, es importante subrayar lo siguiente: hoy, la Argentina tiene un nivel de pobreza y desocupación creciente porque el nivel de actividad es bajo; el nivel de actividad es bajo porque la demanda cae; la demanda cae porque los sectores con capacidad de ahorro no gastan y compran dólares; los dólares están disponibles porque se importa poco; y se importa poco porque el nivel de actividad es bajo. La conclusión es que los sectores de menores recursos se quedan sin empleo, y caen en la pobreza, porque la economía está satisfaciendo la demanda de dólares proveniente de los sectores con capacidad ahorro, que no encuentran oportunidades razonables de inversión en una economía doméstica marcada por la incertidumbre.

Si la fuga de capitales es la causa de que la demanda agregada y el nivel de actividad estén cayendo, el remedio parece sencillo, es decir, hay que aplicar una medida que pare la salida. La estrategia obvia es depreciar la moneda todo lo que haga falta para que los agentes dejen de comprar dólares. Esta estrategia seguramente detendría la salida de capitales. También sería funcional para mejorar la situación del sector público, al licuar el valor del salario real (una depreciación aceleraría la inflación) y aumentar la recaudación vía retenciones. Sin embargo, difícilmente revertiría la situación de actividad y empleo en el corto plazo. Por un lado, la licuación del salario real terminaría de destruir el último bastión de resistencia de la demanda agregada que es el consumo de los asalariados. Por otro, la inversión no se reactivaría para compensar la caída del consumo debido a la incertidumbre política, y es sabido que la demanda de exportaciones no reacciona en el corto plazo a la depreciación. Una depreciación y “nada más” resultaría en recesión y ajuste pro-cíclico, que es el rasgo distintivo del ajuste recesivo. Una depreciación orientada a aumentar la competitividad externa debe ir acompañada de políticas que apoyen un cambio estructural pro aceleración del crecimiento.

3 | VULNERABILIDAD Y ABSORCIÓN DE SHOCKS

La evaluación de los *shocks* externos, comercial y financiero, que han impactado sobre la Argentina indica que los mismos son de magnitud. Sin embargo, no sería posible sospesar la importancia cuantitativa que, en definitiva, tendrán en términos de bienestar y volatilidad macroeconómica, sin considerar el grado de vulnerabilidad de la economía argentina a tales *shocks*, y su capacidad para filtrar los efectos nocivos utilizando políticas fiscales, monetarias y de manejo de la puja distributiva. En esta sección se examinarán tres factores centrales para evaluar la vulnerabilidad global de la economía y su capacidad de respuesta: la vulnerabilidad externa, la financiera y la fiscal.

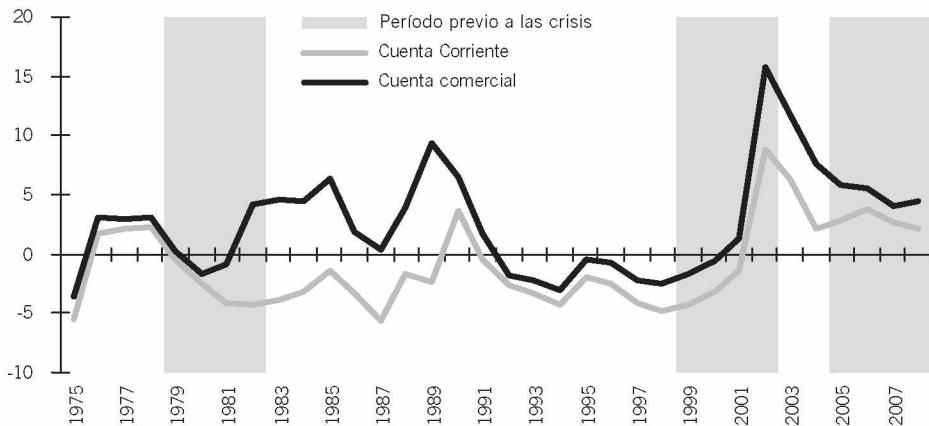
3.1 | Vulnerabilidad externa

¿Cómo es la situación actual en relación a las del pasado? El gráfico 12 muestra los indicadores de vulnerabilidad externa en los tres años previos a las crisis de la deuda (1982), la crisis de la convertibilidad (2002) y la crisis internacional actual (2009). La situación inmediatamente anterior a la crisis actual es marcadamente diferente a las experiencias previas. Un primer contraste claro se refiere a la cuenta corriente. En el pasado, los mo-

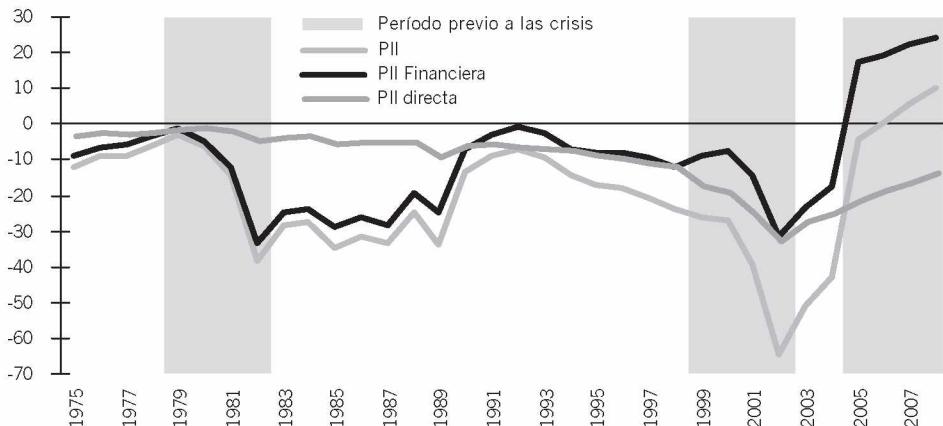
mentos previos a la crisis se caracterizan por déficit de cuenta corriente y comercial, de la mano de un exceso de gastos por sobre el ingreso, para la economía en su conjunto. La crisis era funcional para inducir la reducción del gasto doméstico y convertir el déficit externo en superávit. Nótese el extraordinario sobreajuste del sector externo en la crisis del 2002. En los últimos años, por el contrario, la Argentina registró fuertes superávit comerciales y de cuenta corriente, aún cuando crecían las importaciones entre un 15% y un 20% por año. Desde la perspectiva de la cuenta corriente, hoy no parece necesario ajustar el gasto para aumentar el saldo de la misma; existe ahorro nacional suficiente.

Gráfico 12 | Vulnerabilidad Externa en perspectiva comparada. (En porcentaje de PIB)

(a) Balanza comercial



(b) Posición de Inversión Internacional



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de MECON.

El gráfico 12 (b) muestra la evolución de la posición financiera de inversión internacional, que se define como la diferencia entre los activos externos en manos de residentes argentinos y los pasivos del país (incluyendo el stock de IED). Los momentos previos a las crisis están sombreados. Nuevamente, el contraste es impactante; mientras que en los períodos que anteceden a las crisis del pasado, la economía se encontraba fuertemente endeudada y el stock de IED era significativo, actualmente, la Argentina es *acreedora* financiera neta en relación al resto del mundo. Esto ocurre por primera vez, y es el fruto de la acumulación de los flujos de salida de capital que han sido sistemáticos desde 2001. El stock de acreencias financieras netas contra el resto del mundo se ubica en aproximadamente 10% del PIB. El país ha estado realizando un enorme esfuerzo de ahorro sólo para acumularlo en activos financieros.

Es difícil argumentar que esos activos financieros en manos de argentinos tienen una tasa de retorno alta, superior a la tasa de retorno de proyectos productivos. Un indicio en este sentido es que buena parte de esos activos están invertidos en dólar billete. La Argentina es el país del mundo, fuera de los Estados Unidos, que posee la mayor cantidad de billetes dólar per cápita. Si la tasa de retorno de la inversión financiera es baja, sólo puede haber dos explicaciones. La primera es que el riesgo de invertir en la Argentina es tan alto que, una vez corregida por riesgo, la tasa de retorno de la inversión productiva no es competitiva. La segunda es que el premio de liquidez es tan alto, que resulta rentable estar líquido o posicionado en papeles muy seguros, aún a costa de pagar el costo de oportunidad de no invertir en activos de mayor rentabilidad. Por supuesto, no se puede excluir que ambas causas estén operando conjuntamente: es “barato” estar líquido porque el costo de oportunidad –representado por la tasa de retorno de los activos productivos corregida por riesgo– es muy bajo. Cualquiera sea el motivo que explique esta tan alta acumulación de activos externos, lo cierto es que hay un factor que juega un papel central: el alto grado de incertidumbre presente en la economía argentina.

La incertidumbre, sin embargo, puede tener orígenes muy diversos y es importante rastrearlos a la hora de realizar un diagnóstico. Sin dudas, un motivo que impulsa la salida de capitales es el riesgo asociado con la inversión productiva, que es alto debido a la inseguridad de las reglas de juego. También es plausible que el motivo de preferencia por liquidez asociado con la incertidumbre que provoca la crisis internacional tenga un rol. En relación con esto, no obstante, hay que tener en cuenta tres puntos. El primero es que la preferencia por liquidez y la huida a la calidad no tienen por qué expresarse como demanda por activos externos de otros gobiernos. Si lo hacen, es porque los activos emitidos por el gobierno local no son creíbles. Sea porque se teme una sorpresa inflacionaria que licúe el valor del dinero, sea porque se teme un *default* de la deuda pública, cubierto o encubierto. En este sentido, la aceleración de la inflación previa a la crisis y los cambios en la metodología del indexador de la deuda pública no ayudaron a internalizar la demanda de activos locales como cobertura ante la incertidumbre. El segundo punto es que la probabilidad de que se produzca un ajuste recesivo basado en la depreciación de la moneda exacerbó la demanda de activos externos por razones tanto especulativas como de cobertura ante el riesgo; si los inversores anticipan que

habrá una depreciación real es lógico que se cubran posicionándose en dólares. El tercero es que, el Estado mismo puede mantener alta la demanda de dólares al haber adoptado una estrategia de auto-seguro basada en la acumulación de reservas en el Banco Central.

En síntesis, la incertidumbre, tanto doméstica como internacional, explica el hecho de que los argentinos estén acumulando dólares. Pero vale la pena tener en cuenta que esto tiene implicancias importantes sobre el lado real y la vulnerabilidad. Por el lado real, la incertidumbre genera una restricción adicional para el crecimiento: la inversión en activos financieros poco productivos compite con la inversión física por el uso del ahorro nacional. Por el lado de la vulnerabilidad, el resultado es parojoal, ya que los agentes residentes –incluyendo el Estado–, al aumentar sus tenencias de dólares para cobertura, compran un efectivo auto-seguro. Pero como esos dólares se sustraen a las importaciones y, por esa vía, se deprime el nivel de actividad, es mayor la proporción de desocupados y de personas en situación de vulnerabilidad social. Si se recurre a la remanida metáfora de la frazada corta, puede decirse que, dada la cantidad de ahorro disponible (la frazada), si un sector logra mayor cobertura (se tapa mejor), la vulnerabilidad a *shocks* de otro sector probablemente aumentará (no habrá lugar debajo de la frazada). No sorprende que la probabilidad de ocurrencia de un ajuste recesivo exacerbe el conflicto distributivo.

De esta metáfora surgen dos preguntas: a) ¿no es posible destinar el ahorro a aumentar el tamaño de la frazada?; y b) ¿si lo es, por qué no ocurre? El cambio estructural pro-crecimiento es la respuesta positiva a la pregunta (a); o sea, es necesario destinar el ahorro a la inversión productiva de manera de generar empleo, que es una forma muy efectiva de dar protección a los sectores vulnerables. La respuesta a la pregunta (b) tiene que ver con las fallas de mercado y las fallas de gobierno.

Las fallas de mercado contribuyen a explicar las restricciones de liquidez y, también, la falta de oferta en el mercado de instrumentos de cobertura de riesgos. Esto explica que el inversor realice un mal negocio comprando dólares para cubrirse y mantener su liquidez.

Las fallas de gobierno explican que la deuda del Estado no sea creíble y que, por ende, las autoridades no puedan aprovechar la oportunidad de colocar deuda barata en la cartera de quienes buscan cobertura, como ocurre en los países desarrollados. Nótese la diferencia crítica en que un gobierno creíble puede colocar deuda barata en el portafolio de los “ricos” para financiar la cobertura de los “pobres”, mediante políticas de amortiguación de los efectos sociales de la crisis.

Las fallas de gobierno también contribuyen a explicar que la inversión productiva esté deprimida y el ahorro no se asigne a financiarla. Esto es así, en la medida en que las malas políticas son responsables de la inestabilidad de las reglas de juego.

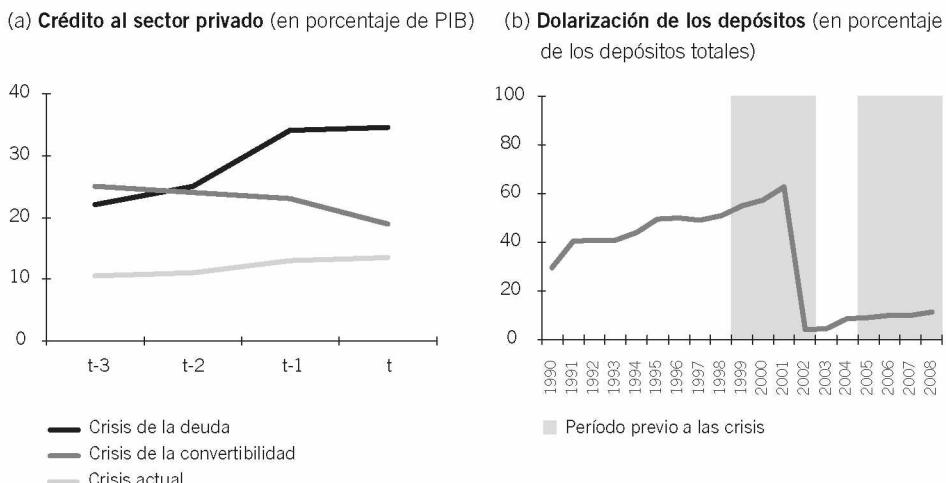
En conclusión, la respuesta a la pregunta b) es que no se asignan bien los recursos y no se puede actuar amortiguando las consecuencias sociales de la crisis, porque ni el mercado ni el gobierno están en condiciones de paliar las fallas de coordinación generadas por los *shocks* asociados a la crisis.

3.2 | Vulnerabilidad financiera

La incertidumbre asociada con la crisis, al erosionar la demanda de activos financieros domésticos, tiene efectos muy negativos, tanto sobre el tamaño, como sobre la estabilidad del sistema financiero. Las consecuencias pueden ser de muy largo plazo si la tensión lleva a la ruptura de contratos. Como eso pasó repetidamente en la Argentina, el tamaño del sistema financiero es muy pequeño, y es un obstáculo importante tanto para la eficiente intermediación entre el ahorro y la inversión, como para la generación de instrumentos de cobertura contra el riesgo y el manejo de la liquidez. No sorprende, por lo tanto, que la estabilidad del sistema financiero ante un *shock* sea un factor permanente de vulnerabilidad.

Un primer indicador relevante de vulnerabilidad a un *shock* externo financiero es el crecimiento excesivo del crédito en etapas previas al mismo. Como se observa en el gráfico 13 (a), este factor estuvo presente, sobre todo en la crisis de la deuda de 1982 y, en menor medida, durante los noventa. En cambio, esta vez la Argentina tiene la “ventaja” de la falta de crédito. El sistema financiero aún no logró recuperarse totalmente de la crisis, y se mantuvo en buena medida ajeno a los desarrollos en el resto del mundo. Un segundo indicador de vulnerabilidad es el grado de dolarización del sistema financiero. Este es un factor de debilidad porque ante el retiro de depósitos en dólares, el Banco Central no puede asistir al banco en problemas con redescuentos en dólares. Como se observa en el gráfico 13 (b), este problema estuvo presente durante los noventa, cuando el nivel de dolarización de los depósitos creció continuamente hasta representar un 60% de los

Gráfico 13 | Vulnerabilidad del sistema financiero en perspectiva comparada



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de MECON y FMI.

depósitos totales. No es de extrañar, entonces, que el gobierno haya tenido que recurrir al “corralito”; puesto que la opción de apoyo vía redescuentos estaba más allá de las posibilidades del Banco Central. Hoy, la realidad es distinta: la dolarización del sistema financiero no llega al 10%.

Dada esta evolución del sistema financiero, se puede conjeturar que el factor más importante de vulnerabilidad financiera es, hoy, la salida sistemática de capitales, a la que ya se hizo referencia. Esto es así, en particular, porque esta salida presiona sobre las reservas del Banco Central, y sobre el costo y la posibilidad de *roll-over* de la deuda pública.

3.3 I Vulnerabilidad fiscal

Además de incidir sobre el equilibrio externo y la salida de capitales, la crisis internacional afecta a las cuentas públicas de manera directa, al menos en dos direcciones; por el lado de los “recursos” y por el lado de las “demandas de política”. En el primer caso, el menor comercio internacional y la desaceleración del crecimiento recortan los ingresos recaudatorios del gobierno. En el segundo, la crisis implica una retracción, tanto de las ventas externas como del gasto del sector privado y –por esta vía– una caída en el nivel de actividad y un aumento del desempleo. El gobierno, que tiene entre sus objetivos evitar que la economía entre en una recesión, puede actuar “contra la corriente”, proveyendo demanda, empleo e ingresos allí donde el sector privado se retiró por la crisis. Así, en situaciones recesivas, es normal que los ingresos del sector público caigan, mientras que el retorno marginal de aumentar el gasto público aumenta considerablemente.

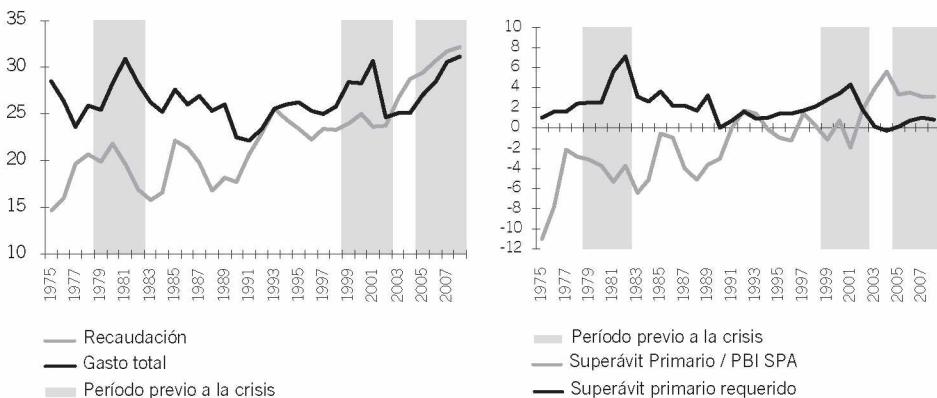
Una rápida mirada a las crisis de la deuda en 1982 y de la convertibilidad en el 2002, muestra que en la Argentina, los gobiernos no encontraron la forma de amortiguar los efectos adversos que generó el cambio en las condiciones externas. Una de las claves para entender esto, por supuesto, está en los problemas de *financiamiento* ya comentados; es decir, mientras que en los países centrales los episodios de inestabilidad se asocian a una mayor demanda de deuda del gobierno, en los países emergentes, como la Argentina, al gobierno le resulta difícil (en algunas circunstancias, imposible) encontrar financiamiento. Esta restricción fue duramente operativa en las crisis de 1982 y 2002 porque, al secarse el financiamiento, el gobierno se encontraba en una situación deficitaria y con niveles altos de endeudamiento.

¿Cómo es la situación actual? El gráfico 14 (a) muestra la evolución de ingresos y gastos totales del gobierno, en términos del PIB. El contraste entre la situación actual y las crisis anteriores es notable. En las dos experiencias pasadas, los gastos fiscales excedían a la recaudación previa a la crisis, de manera que el gobierno necesitaba un flujo de financiamiento anual de 6% del PIB (en promedio para los tres años previos). La crisis actual muestra un cuadro muy diferente: el gobierno ahorró consistentemente por valores cercanos a 2% del PIB en los períodos previos. Una debilidad importante, no obstante, es que esta “frugalidad” se dio en un contexto de gastos crecientes acompañados con presión tributaria cada vez mayor (ver Jiménez y Gómez Sabaini, 2009), y la evidencia muestra que los ingresos son más flexibles a la baja que los gastos. Este ahorro, junto a la renegociación de los compromisos en *default*, permitió al sector público reducir sen-

siblemente su nivel de deuda, que era alta en términos de PIB desde la situación de estrés previa⁸. Esto favoreció sensiblemente la sustentabilidad de la deuda.

El gráfico 14 (b) aporta evidencia sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Si en un momento del tiempo el ratio de deuda pública/PIB es sostenible, la forma más sencilla de evitar el camino a la no sustentabilidad es mantener dicho ratio constante. Al superávit primario consistente con este objetivo se lo llama, usualmente, “superávit requerido”. Así, para evaluar la vulnerabilidad fiscal, se grafica el superávit primario requerido en las postrimerías de la crisis actual y de las dos crisis mencionadas más arriba. Cuanto más alto el superávit requerido y mayor su diferencia con el superávit observado, mayor será el ajuste requerido en el futuro, y más cerca se estará de una situación de insostenibilidad. Para desactivar este factor de inestabilidad, es necesario un ajuste que acerque el superávit efectivo al requerido, y la forma de hacerlo es aumentar la tributación o reducir el gasto operativo. Como muestra el gráfico 14 (b), a diferencia del pasado, el superávit primario requerido es relativamente pequeño y es bastante menor que el superávit observado. Si la sustentabilidad de la deuda fuera todo lo que el mercado mira, un ajuste fiscal no sería prioritario.

Gráfico 14 | Vulnerabilidad fiscal ante la crisis (En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de MECON.

⁸ Una de las principales debilidades del régimen de convertibilidad fue el fenomenal aumento de la deuda pública. En 1992 alcanzaba los 64.000 millones de dólares; en 2001 rozó los 145.000 millones. Como la mayor parte de la deuda estaba nominada en moneda extranjera, con la devaluación de salida de la convertibilidad, el ratio de deuda pública/PIB pegó un salto, hasta llegar a un 166%. La restructuración de 2003-2005 y la política de desendeudamiento bajaron sensiblemente el peso de la deuda en términos de PIB, y llegó a 48,8% en 2008. A la vez, la deuda externa mejoró su composición; mientras que durante los noventa, tres cuartos de las obligaciones estaban nominadas en moneda extranjera, hacia 2008 algo más de la mitad lo estaba. La duración promedio de la deuda también mejoró, ya que en las postrimerías de la crisis de 2002, rondaba los siete años; y en el 2008, los doce años.

Lamentablemente, en situaciones de estrés financiero y recesión, el mercado mira más allá de la sustentabilidad. Existen dos razones. La primera es que, en un contexto recesivo, puede ser muy difícil mantener el superávit observado y este podría fácilmente caer por debajo del requerido en poco tiempo. Como ya se mencionó, en la Argentina el superávit está, efectivamente, desapareciendo debido a que el gasto crece mucho más que los ingresos.

La segunda razón es que, como señalan Fernández Arias y Montiel (2009), hay ocasiones en las que un gobierno con buenas hojas de balance puede verse impedido de acceder a los mercados, simplemente porque en una situación de vuelo a la calidad, los mercados suelen estar cerrados para todos, los más endeudados y los menos endeudados. Por supuesto, el gobierno siempre puede, como último recurso, echar mano a las reservas internacionales, colocando deuda en el Banco Central. Las reservas internacionales en poder del Banco Central rondan los 15 puntos del PIB, un nivel históricamente alto. Pero ello no haría más que elevar la inestabilidad macroeconómica, por el temor a una aceleración de la inflación y a la depreciación.

Con el fin de evaluar la vulnerabilidad fiscal poniendo la sostenibilidad de la deuda en un contexto de crisis, el cuadro 3 muestra distintos escenarios financieros para el gobierno en términos del PIB. Se simularon tres escenarios. En el primero (de “financiamiento normal”) las condiciones son muy buenas, por lo que el gobierno puede generar un *roll-over* completo de las obligaciones de capital (tanto las de largo, como de corto plazo), por lo que sólo tendría la obligación de servir en término los intereses. En el segundo escenario, se supone que la situación no es tan buena. Se debe hacer frente a los intereses y la deuda de corto plazo, mientras que la deuda de largo plazo se renegocia, pero a muy corto plazo. En este escenario, de “precarización financiera”, como lo llamó el BID (2009), la deuda de largo que vence en un año, pasa a ser deuda a pagar el año siguiente. Por último, está el escenario en el que todos los mercados se cierran, es decir, no hay posibilidad de renegociar ningún tramo de la deuda, de manera que todas las obligaciones –intereses y capital, corto y largo plazo- deben ser servidas al momento de su vencimiento. Este escenario lo asociamos con un “*sudden stop*”.

Un punto a subrayar es el amplio margen de incertidumbre. Por ejemplo, para el año 2010 será clave cómo evolucionen los mercados internacionales, puesto que de ello depende que las erogaciones financieras sean de 1,2% del PIB o de 4,5%. Este último porcentaje es alto: se asemeja al promedio de lo pagado durante la década perdida. En el escenario de *sudden stop*, el peso del servicio de la deuda en los próximos cuatro años es alto (47.000 millones de dólares); una suma similar a las reservas internacionales disponibles. Ante este escenario, la opción sería emitir pesos y con ellos comprar dólares en el mercado; es decir, comprar el superávit comercial con emisión de base monetaria, como se hizo en los ochenta, con la consiguiente aceleración inflacionaria. En el escenario de financiamiento normal, en tanto, los gastos financieros de los próximos años promedian 1,3% del PIB, valores muy bajos, que se encuentran apenas por encima de aquellos que se registraron en épocas previas a la liberalización financiera. La situación intermedia, de precarización financiera muestra un escenario bastante más negativo que sería difícil

de manejar sin un importante ajuste fiscal; un 3,4% del PIB en gastos financieros en los próximos dos años.

Cuadro 3 | Gasto financiero del gobierno en tres escenarios (Porcentaje del PBI)

	Financiamiento normal ⁽¹⁾	Financiamiento precario ⁽²⁾	Sudden stop ⁽³⁾
2010	1,17	3,37	4,50
2011	1,44	3,42	4,58
2012	1,47	2,68	3,57
2013	1,23	2,61	3,03

Notas: (1) rollover completo del capital. (2) rollover de capital sólo para la deuda de largo plazo. (3) sin rollover de capital

Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

En suma, los indicadores de vulnerabilidad de la Argentina son mucho mejores en el contexto de la crisis actual, que en crisis anteriores. No obstante ello, la capacidad para absorber y filtrar los *shocks* externos no refleja esta mejor situación de manera completa, debido a que la incertidumbre alimenta la salida de capitales y, a su vez, la salida de capitales incrementa el costo de la deuda pública y dificulta el *roll-over*. Eso coloca al sector público en una situación vulnerable, a pesar de la disminución observada en el coeficiente de endeudamiento público, que hizo a la deuda más sustentable. Otro factor que actúa a favor de la ampliación del desequilibrio es la recesión misma, en la medida que reduce la recaudación y, con ello, el superávit fiscal.

4 | CONCLUSIONES: SOBRE ESTRATEGIAS ANTI-CRISIS Y ACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO

Del análisis realizado en este capítulo surge que la crisis internacional se ha transmitido a la economía argentina por dos vías simultáneas. La primera es la comercial, y tomó la forma de reducción de los ingresos por exportaciones por menores volúmenes de ventas y caída en los términos de intercambio. La segunda es la financiera, que operó vía aumento en el costo de financiamiento externo y salida de capitales.

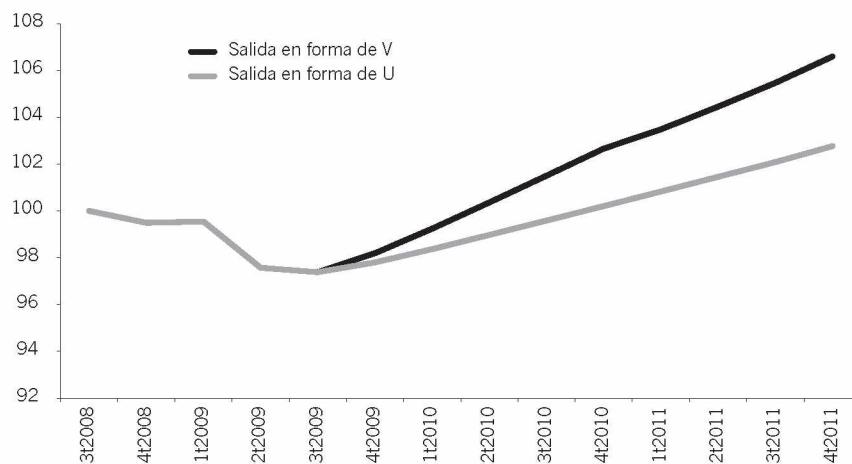
En instancias en que *shocks* de esta naturaleza impactaron en la economía de manera simultánea en el pasado –como a principios de los ochenta, y a partir de 1998– los resultados fueron largas recesiones. ¿Es de esperar que ocurra lo mismo en la actualidad, a la luz de las conclusiones anteriores? De este estudio se desprende que la respuesta depende de manera determinante de dos factores: la evolución de la economía internacional y la capacidad de la economía doméstica para desactivar los factores de inestabilidad presentes en la actualidad, relacionados con la salida de capitales, los crecientes costos sociales de la recesión y la desaparición del superávit fiscal, con las consiguientes dificultades para servir la deuda en una situación de iliquidez.

En nuestro análisis hemos argumentado que si no existen cambios en el clima de inversión y no se instala una mayor certeza respecto a las reglas de juego, la economía cursará la senda de un ajuste recesivo, una de cuyas características sería la de una mayor depreciación del tipo de cambio, que induciría una reducción del salario real. Si bien este ajuste sería funcional para ajustar las cuentas públicas y reducir la salida de capitales, tendría efectos deletéreos en términos de exclusión social y crecimiento, al no ser acompañado por políticas explícitamente orientadas a incentivar la productividad y la competitividad externa y a mejorar el clima de inversión y los conflictos sectoriales. Esto no implica, por supuesto, que deba optarse por un sesgo hacia la apreciación de la moneda. Los períodos de tipo de cambio real bajo dañaron severamente la dinámica de la productividad de sectores específicos debido a la falta de competitividad internacional.

A modo de conclusión del capítulo, discutimos la cuestión que motivó este trabajo: ¿cuánto espacio existe para intentar una aceleración del crecimiento que vuelva a colocar a la Argentina en la senda que venía transitando antes de la crisis?

A los efectos de contar con escenarios que nos brinden una idea respecto al espacio de maniobra que permite la situación internacional, hemos realizado un ejercicio de simulación que vincula la evolución de la economía argentina con los escenarios internacionales de recuperación tipo "V" y tipo "U". ¿Cómo afectan estas dos hipótesis a nuestra dinámica de crecimiento? Para estudiar esta cuestión simulamos un modelo empírico de Vectores Autorregresivos (VAR) para las tasas de crecimiento del PIB de Argentina, los Estados Unidos, China (como *proxy* del mundo emergente) y Alemania (como *proxy* de Europa), utilizando datos trimestrales del período 1980-2006⁹. El gráfico 15 muestra las trayectorias hipotéticas del nivel de actividad ante ambos escenarios.

Gráfico 15 | Desempeño macroeconómico en distintos escenarios para la economía mundial
(Tercer trimestre 2008 =100)



Fuente: elaboración propia.

En la salida rápida –en forma de V– la economía argentina crece un 4% en el 2010. En la salida lenta, en tanto, crece en 2010 un 2,4%. Por supuesto, en ambos resultados es clave que China siga creciendo, a pesar de cómo le vaya al resto del mundo. En función de esta simulación, una forma sencilla de cuantificar las consecuencias de que la Argentina procese los impulsos originados en la economía internacional, de forma eficiente o no, es comparar tres escenarios.

En el primer escenario, la operación de los mecanismos domésticos de amortiguación de *shocks* neutralizan los impulsos de los mismos hasta el punto de no agravar ni mejorar la evolución de la economía en relación a la trayectoria internacional. En esta hipótesis de neutralidad, la simulación realizada pone un techo y un piso para la evolución futura de la economía, esto es, la diferencia entre un mundo “V” y otro “U” es la diferencia entre una recuperación de 4% y otra de 2,4% en el 2010.

En el segundo escenario, la situación de incertidumbre doméstica no se resuelve y continúa la fuga de capitales. Dado que la situación financiera que enfrentan actualmente las economías emergentes ha mejorado, puede hacerse el supuesto de que la fuga de capitales sólo será igual a la mitad de la observada desde 2007. Si el gobierno defiende las reservas que posee, el país necesita un superávit comercial similar al que está generando en el 2009 para financiar la fuga. En este escenario, no hay lugar para la recuperación y la economía seguiría con tendencia a contraerse, como ocurre actualmente. No existe recuperación rápida. Ante esta eventualidad, el creciente desequilibrio fiscal obligaría a profundizar el ajuste recesivo que ya comenzó en el 2009. Sería una situación novedosa en relación a la dinámica de la macroeconomía durante la segunda globalización; las autoridades se verían obligadas a inducir una depreciación mayor de la moneda en un contexto de superávit comercial muy elevado, y al sólo efecto de reducir la salida de capitales y lograr un mayor ajuste fiscal.

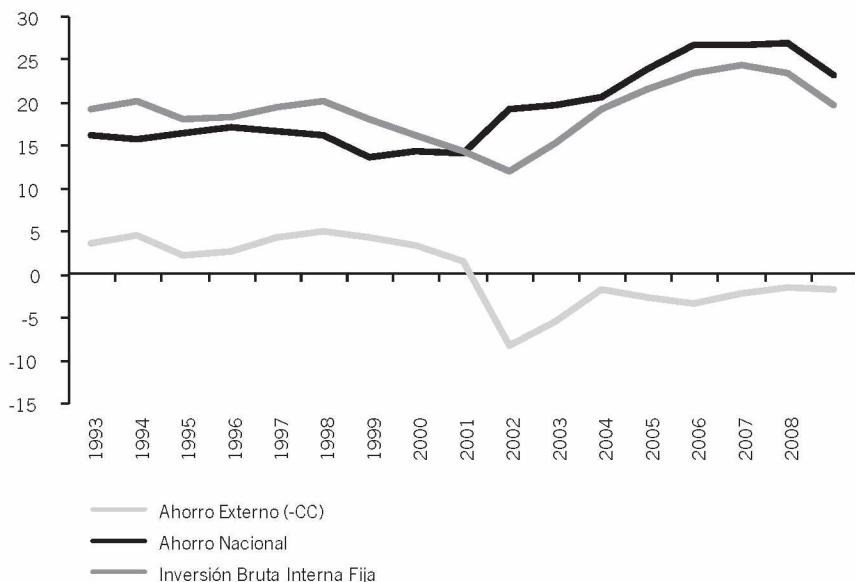
En el tercer escenario, se intenta dar vuelta la situación sobre la base de un paquete de medidas orientadas a inducir una aceleración del crecimiento. Las respuestas a los tres desafíos listados en la introducción tendrían dos pilares. En primer lugar, una política anti-cíclica con sesgo hacia el aumento del gasto para proteger a sectores vulnerables, y hacia el gasto en inversión. En segundo lugar, una política con sesgo pro-inversión con dos ejes: el mejoramiento decidido en el clima de inversión por la vía de mayor credibilidad y la consistencia en las reglas de juego y articulación con medidas pro-competitividad, en preparación para un mundo más protecciónista.

Una pregunta elemental es si la Argentina cuenta con recursos para financiar políticas con sesgo pro-inversión y pro-gasto social. La inversión se financia con ahorro y con crédito externo. El crédito no está disponible, pero el ahorro sí y, además, los particulares

⁸ La forma reducida para un VAR (1) se puede representar matemáticamente como $y_t = A_1 y_{t-1} + \epsilon_t$, donde Y es el vector de variables endógenas. La ecuación estimada para la tasa de crecimiento de la Argentina es: $g_{\text{arg},t}^{\text{arg}} = 0,2275 * g_{\text{arg},t-1}^{\text{arg}} + 0,12737 * g_{\text{chi},t-1}^{\text{chi}} + 0,45531 g_{\text{us},t-1}^{\text{us}} + 0,3709 * g_{\text{ale},t-1}^{\text{ale}} - 0,00475$ donde g_i^t es la tasa de crecimiento del país “i” en el período “t”.

han atesorado una gran cantidad de liquidez en divisas. Este hecho es evidente en la evolución de la cuenta corriente, la acumulación de activos externos y la brecha positiva entre el ahorro nacional y la inversión observada durante todo el período post-crisis de 2003-2008 (ver gráfico 16). El ahorro no es la restricción operativa para aumentar la inversión.

Gráfico 16 | Ahorro e inversión en Argentina: 1993-2009 (porcentaje del PBI)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

Nota: la estimación de 2009 reproduce la dinámica de la evidencia del primer trimestre.

Como se presentó en este capítulo, la restricción operativa es la decisión de cartera de los particulares y del gobierno que, ante la incertidumbre, han estado utilizando el ahorro nacional para acumular dólares. Por lo tanto, lo que la Argentina necesita son iniciativas para eliminar esta restricción. Actuar sobre la incertidumbre internacional no está al alcance de las autoridades; actuar sobre los factores domésticos sí. Por lo tanto, un intento de acelerar el crecimiento tiene como condición necesaria suavizar el conflicto distributivo y crear reglas de juego claras para la inversión productiva.

Si se avanza en recrear el clima de inversión y revertir la fuga de capitales, será más fácil avanzar con la política anti-cíclica de gasto con sesgo social. Esto es así porque la reactivación de la inversión y de la economía llevaría rápidamente a un incremento en la recaudación. Además, tener éxito en revertir la salida de capitales es lo mismo que tener

éxito en reducir el costo de la deuda pública y mejorar la posibilidad de hacer *roll-over* de la misma. Ya vimos que, en un escenario así, el gobierno no tiene inconvenientes financieros de magnitud.

Claro que las condiciones que son necesarias desde el punto de vista macro, distan de ser suficientes, cuando se las observa con los lentes de la microeconomía. Recrear el clima de inversión en un mundo sin oportunidades rentables de inversión no sería funcional al desafío de retomar el crecimiento sostenido. De ahí que las políticas anti-cíclicas deben estar acompañadas de políticas específicas para la promoción de la innovación y la competitividad. Una iniciativa fundamental en este sentido es promover el desarrollo financiero; una tarea esencial de los intermediarios es identificar proyectos de inversión rentable. Más allá de esto, los trabajos que acompañan a este estudio macroeconómico tratan de identificar dónde están las oportunidades microeconómicas que permitan complementar las iniciativas a nivel macroeconómico y que, probablemente, necesiten de las políticas pro-competitivas que requiere un ajuste macroeconómico para ser positivo y duradero.

En relación con los factores estructurales de vulnerabilidad mostramos que existe un margen para absorber *shocks* superior a los del pasado. De esto se desprende que el punto más vulnerable y la restricción operativa para acelerar el crecimiento es, en realidad, la situación coyuntural que mostraba la economía en el plano doméstico al impactar los *shocks* que pusieron en funcionamiento una dinámica de inestabilidad. El síntoma más claro en relación con esta hipótesis es la persistente salida de capitales, principal expresión de desequilibrio desde 2007, y que no se puede explicar sólo en función del *shock* internacional. Las variables domésticas asociadas con la estabilidad institucional, y los conflictos sectoriales y sociales, que podrían agravarse de persistir un escenario recesivo, son centrales.

BIBLIOGRAFÍA

- Albrieu, R. y J. M. Fanelli (2009), "América Latina frente a la crisis internacional: el desafío de la recuperación". *Boletín Techint*, en prensa.
- American Enterprise Institute (2009), "China: Bogus Boom?", *AEI Outlook Series*, agosto.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID (2009), *Policy Trade-offs for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*. BID, junio.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2009), "Global Monitoring Report", *World Bank publications*.
- CEPAL (2008), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*, N° de venta: S.08.II.G.2, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2009), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, N° de venta: S.09.II.G.2, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- Fanelli, J. M.(2009), "Volatilidad, Ciclo y Política Fiscal en América Latina", Mimeo, CEDES-CEPAL.
- Fanelli, J. M. y M. González Rozada (2006), "Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in Mercosur", en Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MER-COSUR*, Siglo XXI.
- Fanelli, J. M. y J. P. Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Fernández Arias M. y P. Montiel (2009), "Crisis Response in Latin America: Is the "Rainy Day" at Hand?", IADB RES Working Paper N° 686.
- Fondo Monetario Internacional-FMI (2009 a), *Global Financial Stability Report*, Abril.
- _____ (2009b), *World Economic Outlook*, abril.
- _____ (2009c), *Regional Economic Outlook: the Americas*, mayo.
- _____ (2009d), *Regional Economic Outlook: Europe*. Mayo.
- _____ (2009e), "The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor". *IMF Staff Position Notes* 09/21, julio.
- Freund, C. L. (2009), "The Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence ". *World Bank Policy Research Working Paper Series*, agosto.
- Hausmann, R.; L. Pritchett y D. Rodrik (2005), "Growth Accelerations", *Journal of Economic Growth*, 10, 303-329.
- Heymann, D. y F. Navajas (1998), "Coordinación de Políticas Económicas en Mercosur: algunas reflexiones". *Documento de trabajo de la CEPAL*.
- Jiménez, J. P. y J. C. Gómez Sabaini, (2009), "El panel de la política tributaria frente a la crisis global: Consecuencias y perspectivas", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Ocampo, J.A. y M. Parra (2006), "The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World since 1980". *UN DESA Working Paper* N° 24.
- OECD (2009), *OECD Economic Outlook*, Vol 2009, Issue 1, junio.



Capítulo II

COMERCIO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

» Fernando Porta | Cecilia Fernández Bugna | Pablo Moldovan

INTRODUCCIÓN

Hacia 1932 el comercio mundial se había desplomado a niveles equivalentes a un tercio de los flujos registrados sólo tres o cuatro años antes, cuando aún no había irrumpido la crisis sistémica. Además de la severa restricción crediticia instalada por el devenir de la crisis financiera y del arrastre por la recesión global, la caída del comercio fue imputada, por una gran parte de los analistas, a las políticas proteccionistas y de defensa del mercado interno que tendieron a generalizarse en los países centrales. Más aun, según esta interpretación, la profundidad y la extensión alcanzadas por la crisis de la economía real en los años treinta sería, en gran medida, responsabilidad de las limitaciones impuestas al comercio internacional, que habrían operado como un factor multiplicador de las presiones recesivas.

El comercio mundial se retrajo 2% en 2008 en relación con el año anterior, accusando una variación negativa por primera vez en más de 25 años, y las previsiones formuladas por la OMC estiman una caída de alrededor del 9% para 2009. En este marco recesivo y de restricción crediticia, han aparecido respuestas de carácter proteccionista; simétricamente, se han multiplicado las voces de alarma sobre su eventual efecto propagador de la crisis. Es muy improbable que la retracción de los flujos de comercio alcance el dramatismo de los años treinta; el sistema productivo internacional descansa mucho más que en esa época sobre una red de intercambios de productos y componentes generados en diferentes localizaciones y organizados en función de economías relativamente abiertas y empresas o redes empresarias de carácter transnacional. Ahora bien, esas mismas razones hacen suponer que el multiplicador de impacto sobre las economías nacionales debe ser, para la mayoría de ellas, más elevado que hace 75 años. Es decir que, en la actualidad, disminuciones modestas (en términos comparativos) del comercio interna-

cional podrían tener un efecto muy significativo sobre el nivel de actividad de muchas economías nacionales.

Sin dudas, la restricción crediticia presente es un factor contractivo del comercio mundial que actúa generalizadamente; de todas maneras, en la medida en que sigue siendo desigual la capacidad de los diferentes países y empresas para capturar liquidez internacional, su impacto neto puede ser efectivamente asimétrico. Ahora bien, además de la influencia de este factor y desde el punto de vista de las transmisiones vía el canal comercial, las respectivas trayectorias de las economías nacionales a lo largo de la crisis enfrentarán escenarios diferenciados en función de tres elementos: su grado de apertura, su patrón de especialización productiva y su patrón “geográfico” de socios comerciales. La pauta exportadora argentina es relativamente diversificada en términos de socios comerciales y de productos, si bien en este último caso el predominio de la cadena agroindustrial es evidente. A su vez, aparece una mayor especialización productiva cuando se consideran destinos específicos.

El Mercosur merece una consideración específica. Teóricamente, en las actuales condiciones, el mercado ampliado regional podría actuar como una plataforma estimuladora de los intercambios y, por ende, sostenedora del nivel de actividad de los países miembros. Más aun, podría incentivar procesos de reestructuración productiva en línea con una eficiente sustitución de importaciones desarrollada a escala regional. Sin embargo, hasta ahora, la integración regional ha sido esencialmente procíclica, por una parte, y ámbito de prácticas predadoras y de retaliaciones restrictivas, por la otra. Su gestión, por lo tanto, tiende a amplificar y ser parte de los efectos negativos de la crisis internacional; convertirla en un espacio de cooperación y coordinación y, por lo tanto, de respuesta estratégica positiva a la crisis parece ser un esfuerzo tan necesario como titánico.

Por razones más bien paradójicas, el descalabro financiero internacional afectó relativamente poco a la economía argentina; en cambio, la crisis se transmitió de un modo mucho más pleno a través de las expectativas y del canal comercial. En este capítulo se analiza esta última dimensión, tratando de identificar las modalidades y las áreas en que la retracción del comercio internacional impactó sobre el sector externo argentino y de sugerir algunos probables escenarios a corto y mediano plazo. En la primera sección, se revisa la evolución de los intercambios mundiales desde las primeras manifestaciones de la crisis, se analizan sus sucesivas fases hasta el comienzo del segundo semestre del corriente año, se presenta el debate alrededor de diferentes hipótesis explicativas y se evalúa la importancia y extensión de las respuestas proteccionistas. La segunda sección incluye un análisis de la evolución del comercio exterior argentino en el marco de la crisis, procurando identificar aquellos impactos más probablemente ocasionados por los factores exógenos de turbulencia y contracción; a este efecto, se consideran especialmente las continuidades y los cambios en la estructura de socios comerciales y bienes intercambiados y se revisan las principales políticas adoptadas como respuesta. Finalmente, en la tercera sección se realiza un balance cualitativo de las restricciones y oportunidades instaladas por los escenarios internacionales previsibles y se analizan las perspectivas probables en función del patrón de especialización de la Argentina.

1 | LA CRISIS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

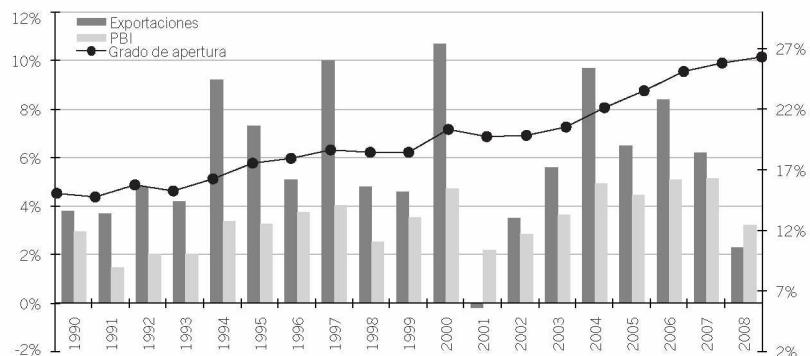
1.1 | El comercio exterior en la etapa precrisis: un motor de crecimiento desbalanceado

En las últimas tres décadas el comercio internacional se ha consolidado como uno de los más importantes motores del crecimiento económico mundial. En dicho contexto, las exportaciones de mercancías han incrementado su participación en el producto bruto mundial, dando cuenta de un aumento en el grado de interrelación entre las distintas economías nacionales. Los avances en la comunicación y el transporte, el crecimiento industrial y la incorporación al mercado mundial de nuevas economías, el viraje hacia políticas de mayor liberalización en las relaciones con el exterior y la difusión de los denominados acuerdos de integración comercial son algunas de las causas que se encuentran detrás del creciente grado de internacionalización de las economías.

La expansión del comercio ha estado acompañada por un notable crecimiento de las inversiones extranjeras, las cuales han tendido a incrementar el grado de integración de las economías nacionales y el volumen de los flujos de comercio. El crecimiento de la inversión ha ocurrido de la mano de la propagación de nuevas estrategias de internacionalización productiva, tendientes a incrementar el grado de fragmentación de la producción. Estas iniciativas, orientadas a aprovechar al máximo las ventajas que las distintas ubicaciones geográficas ofrecen, han dado por resultado un notable incremento del comercio de bienes intermedios, los cuales atraviesan varias veces las fronteras nacionales antes de adquirir la forma final a partir de la cual son consumidos. En el mismo sentido, ha aumentado la participación en el comercio mundial de las transacciones intra-firma, como así también los intercambios realizados en el marco de las denominadas redes o cadenas globales de valor. Estas transformaciones parecen otorgar un carácter estructural al incremento de la participación del comercio exterior en la producción, dando cuenta de la difícil reversibilidad del proceso.

Gráfico 1 | Crecimiento del PIB y las exportaciones y grado de apertura mundial

Variaciones anuales en valores reales y grado de apertura en valores corrientes



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI y la OMC.

El dinámico comportamiento del comercio exterior se ha caracterizado por un alto grado de concentración tanto en lo referido a grandes rubros productivos, como en lo concerniente a los principales mercados de exportación e importación¹. En tal sentido cabe destacar que el comercio mundial ha estado dominado por las ventas de productos manufacturados, los cuales representan más del 70% de las exportaciones mundiales de mercancías en los últimos años. Dentro de este grupo se destacan fundamentalmente el rubro de maquinaria y equipo de transporte (con un especial protagonismo del equipamiento de oficina y los productos automotrices), los productos químicos, los textiles, la indumentaria y el hierro y el acero. Por otra parte, la producción primaria agrícola manifiesta una participación tendencialmente decreciente, mientras que en el caso de los combustibles y minerales se observa un leve incremento en su participación, generada por la tendencia de precios favorables de la última década.

En lo referido al desempeño de los principales mercados exportadores e importadores, la fase expansiva ha estado impulsada por conductas heterogéneas en las distintas regiones del globo. En este sentido, se pueden diferenciar un grupo de regiones con un desempeño más dinámico en lo referido a las exportaciones, de otras con un mayor rol en lo referido al crecimiento de las importaciones. El desigual desenvolvimiento de los distintos grupos de países ha dado lugar a la acumulación de abultados resultados comerciales positivos y negativos (desbalances globales) que han ocupado un lugar central en las discusiones sobre la sustentabilidad de la fase expansiva del comercio y la economía mundial.

Entre las regiones de mayor dinamismo exportador se destacan un grupo de países de crecimiento acelerado del continente asiático, los tradicionales grandes exportadores mundiales como Japón y Alemania y los principales productores de petróleo. Dentro de este conjunto, el mayor dinamismo correspondió a la región de Asia en desarrollo, que comandada por la economía China² también ha contribuido –aunque en menor medida– al crecimiento de las importaciones.

Aquellas regiones del planeta que han realizado un mayor aporte al crecimiento de las importaciones que al de las exportaciones constituyen la otra cara de la moneda. En este caso, sobresale del resto lo hecho por Estados Unidos, que absorbió más del 16% de las compras mundiales en 2003-2007³, siendo por lejos el mayor mercado de impor-

¹ La supremacía de unos pocos países en el comercio ha sido discutida por el ascenso en la participación de algunas naciones asiáticas. Pese a esto, la mayor parte del comercio mundial sigue estando fuertemente concentrada en unos pocos países y regiones del mundo.

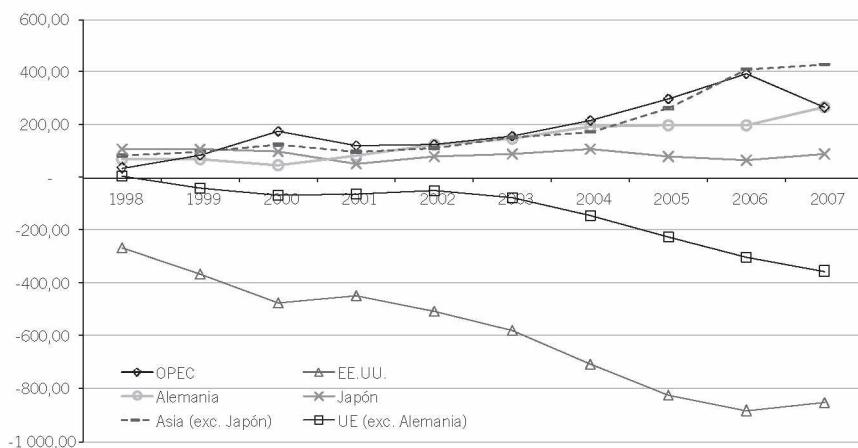
² China se ha insertado en las cadenas globales de producción fundamentalmente como un ensamblador y armador de productos para su posterior exportación. En este sentido, la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones chinas es del 50%, mientras que en los sectores de productos más sofisticados (telecomunicaciones, computadoras y artículos electrónicos) esa participación alcanza casi el 80% (Koopman y otros, 2008).

³ Cabe destacar que el grado de concentración de los principales importadores mundiales es sustancialmente más elevado que el de las exportaciones. Esta situación responde fundamentalmente a la notable supremacía ejercida por EE.UU. como mercado importador desde principios de la presente

tación de mercancías del mundo. Si se excluye del análisis a Alemania, se observa que la Unión Europea también ha operado en esta dirección. La relevancia asumida por el comercio mundial en la fase de crecimiento, así como la importancia de la economía norteamericana como propulsora de dicha expansión, han ubicado a Estados Unidos como el principal motor de demanda del sistema económico mundial.

El mencionado desempeño diferencial en las exportaciones e importaciones de las más relevantes economías del globo generó en los últimos diez años una profundización en la acumulación de resultados positivos y negativos. En tal sentido, el proceso de expansión no sólo ha dado como resultado la consolidación de regiones estructuralmente deficitarias y superavitarias, sino que esta situación ha tendido a profundizarse con el paso del tiempo, sembrando algunas dudas sobre la continuidad del proceso de expansión. El debate iniciado en los años previos al estallido de la crisis internacional ha tendido a profundizarse con el inicio de la recesión mundial sin un acuerdo definitivo sobre la importancia de este problema en la actual crisis económica.

Gráfico 2 | Resultado comercial de regiones y países seleccionados (miles de millones de dólares corrientes, 1998-2007)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de COMTRADE.

década, en la cual ha acumulado una participación que supera a la suma de los dos mercados que le siguen en importancia (Alemania y China). Esta concentración no se evidencia para el caso de las exportaciones en las cuales las tres principales economías poseen participaciones similares, ubicadas en el orden del 8-9%.

La discusión en torno a las políticas cambiarias ha jugado un importante rol en el debate; mientras algunos analistas han responsabilizado a las políticas cambiarias de los países en desarrollo por la desaparición de fuerzas compensadoras de los resultados comerciales⁴, otro grupo de especialistas han manifestado sus dudas respecto de la posibilidad de recurrir a un ajuste de las paridades cambiarias a fin de equilibrar los resultados comerciales. En este sentido sobresalen algunas opiniones que han resaltado los obstáculos políticos para llevar adelante dichos ajustes, mientras que otro grupo de analistas ha enfatizado el carácter de resultado incierto que poseen los realineamientos cambiarios.

Otra de las hipótesis que desataron una interesante discusión se refiere a la posibilidad de una crisis de balance de pagos en el principal motor de crecimiento de la economía mundial (Estados Unidos). En este sentido, y en directa relación con el rol asumido por el dólar norteamericano en el sistema de relaciones económicas internacional, distintos autores han debatido sobre la capacidad de endeudamiento externo ilimitado de Estados Unidos. Es así que se ha enfatizado el papel del dólar como dinero mundial y el rol jugado por algunos países en desarrollo que con el objetivo de mantener sus paridades cambiarias resultan menos volubles a la situación de riesgo y rentabilidad de los activos norteamericanos.

En el marco del debate sobre los desbalances, algunos analistas han tendido a destacar la existencia de importantes riesgos vinculados al deterioro del tejido productivo norteamericano. En este sentido, las luces de alarma no provendrían de la capacidad de la principal economía del mundo para garantizar su financiamiento, sino más bien de los efectos nocivos que las importaciones tienen sobre su entramado productivo. De esta forma, la principal amenaza para la continuidad del esquema de crecimiento provendría del vuelco hacia una estrategia proteccionista impulsada por los industriales y sindicatos norteamericanos afectados por la competencia extranjera (McKinnon, 2001 y 2007). La imposición de frenos al comercio en el principal importador mundial afectaría las bases del crecimiento económico, generando grandes riesgos de propagación de estrategias proteccionistas.

Más allá de la importancia asumida por la discusión sobre los desbalances, la crisis internacional y particularmente la abrupta caída del comercio han manifestado algunas características propias que no permiten vincularlas directamente con este factor. De hecho, la ruptura en el papel hegemónico del dólar anticipada por algunos autores no podría ser analizada como la causante de la caída de la economía mundial en tanto la moneda norteamericana tendió a fortalecerse en los momentos más delicados de la crisis. En este sentido, y si bien algunos autores han vinculado indirectamente la cuestión de los desbalances globales con la crisis, otros factores como el rápido deterioro de la demanda mundial generado por el descalabro financiero y los graves problemas surgidos en las finanzas comerciales parecen haber tenido una importancia mucho mayor sobre la abrupta caída del comercio.

⁴ Los argumentos y presiones realizados por representantes del gobierno norteamericano a fin de flexibilizar el régimen cambiario chino son una muestra de la incidencia de estas interpretaciones en la actual situación.

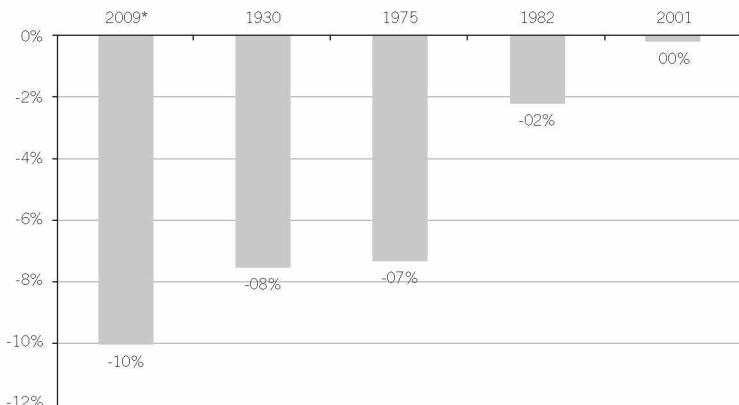
Pese a esto, la discusión sobre los desbalances se encuentra lejos de haberse agotado. En este sentido, los problemas de empleo en las distintas regiones del globo, como así también la fuerte vulnerabilidad a los *shocks* comerciales negativos de los países superavitarios, han incentivado el surgimiento de posturas en favor de un mayor equilibrio en las relaciones comerciales internacionales. En este escenario la cuestión del proteccionismo ha surgido como una de las principales amenazas para un sistema de relaciones internacionales que debe equilibrarse y en el que aún se carece de certezas sobre las bases que podrían sustentar una nueva fase expansiva.

Finalmente, en lo que a la evolución concreta de los desbalances concierne, debe señalarse que aunque el efecto contractivo del comercio y la fuerte caída de precios han tendido a moderar la situación de desequilibrio, poco se sabe aún sobre cuál será el escenario en los próximos años. En este sentido, la incertidumbre con la cual se observa todavía la evolución de las variables no permite alcanzar conclusiones determinantes sobre el futuro de los desbalances globales.

1.2 | El canal comercial en la crisis internacional

La abrupta caída del comercio mundial iniciada en los últimos meses de 2008 constituye un hito en la historia económica contemporánea. Desde entonces, el desplome del comercio se ha transformado en el más importante canal de transmisión de la crisis internacional, especialmente para aquellas economías que han logrado mantener bajo cierto resguardo a sus sistemas financieros. De esta forma, una serie de factores que han operado a través de la evolución de la demanda, los precios y el financiamiento del comercio internacional tendieron a desencadenar y propagar una severa crisis que se encontraba latente en las economías centrales desde finales de 2007.

Gráfico 3 | Caídas más significativas de los volúmenes de comercio mundial. Tasas de variación anual



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la OMC.

En este contexto, las proyecciones respecto de los resultados esperados para el comercio internacional en el año 2009 han sido revisadas sistemáticamente hacia la baja como consecuencia de los sorprendentemente negativos desempeños de las distintas economías. En caso de corroborarse el derrumbe de los volúmenes de comercio previsto por los distintos grupos de analistas para 2009⁵, esto implicaría una contracción aun más severa que la registrada en 1930, superando ampliamente a las otras convulsiones observadas en el comercio mundial desde la Gran Depresión. En este sentido, la actual caída de los volúmenes comerciados constituye no sólo el primer episodio contractivo luego de siete años de crecimiento ininterrumpido, sino que por su gravedad podría implicar uno de los acontecimientos más traumáticos de los que la historia económica mundial tenga memoria.

La publicación de los indicadores comerciales no ha hecho más que incrementar la incertidumbre con la cual se observa la evolución de los flujos comerciales. Las variaciones negativas resultaron en muchos casos aun más agudas que las esperadas en el marco de los escenarios más pesimistas. Pese a que muchos analistas han ubicado en 2010 el inicio de la recuperación económica, no existe todavía un acuerdo cabal sobre el piso de la caída en lo que a comercio respecta. De esta forma, y a diferencia de lo ocurrido en otras crisis, la recuperación difícilmente encontrará un impulso positivo en el desempeño de los mercados externos. En este marco los planes de incentivo público han cobrado una importancia inusitada, en especial para aquellos países en los que la participación del comercio exterior en la actividad económica asume una gran importancia.

1.3 | La primera fase de la crisis comercial mundial: desaceleración e inflación de precios

En los años previos a la irrupción de la crisis económica, el escenario comercial internacional daba muestras de un notable dinamismo. Sin embargo, hacia fines de 2007 comenzó a percibirse una marcada desaceleración del comercio mundial ocurrida principalmente de la mano de la caída de las importaciones de Estados Unidos. El ajuste de las compras del principal motor de crecimiento de la demanda mundial se registró algunos meses después de la aparición de los primeros signos de deterioro en su mercado hipotecario. A este efecto contractivo se sumó con unos meses de rezago la desaceleración de las compras externas de la Unión Europea, dentro de la cual un grupo importante de países mostraba también una delicada situación interna⁶.

⁵ Según estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los volúmenes transados a nivel mundial se reducirán un 10%, mientras que las estimaciones proyectadas por el OECD son aun más alarmantes con una caída prevista del orden del 13%. Por su parte, el Banco Mundial, que había presentado el escenario más optimista augurando una caída del 6%, en el mes de junio corrigió hacia la baja su predicción ubicándola en 9,7%. Finalmente, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD) estima una caída de entre el 6% y el 8%.

⁶ Una de las primeras víctimas de la crisis financiera fue justamente una entidad hipotecaria europea, Northern Rock (Reino Unido). Esta situación evidenció los problemas existentes en algunos mercados hipotecarios europeos como el inglés, el español y el irlandés. Por otra parte, en el caso de aquellos países con una más robusta situación en sus mercados de vivienda se observa una estrecha vincula-

Más allá de los largamente tratados efectos contractivos de la crisis hipotecaria estadounidense, algunos analistas han otorgado cierta relevancia al pico en los precios del petróleo ocurrido entre finales de 2007 y la primera mitad de 2008 (Hamilton, 2009)⁷. Según esta hipótesis, la importancia de la evolución en el precio del petróleo a la hora de comprender la dinámica del comercio exterior y la actividad interna de la principal economía del mundo explicaría también una buena parte de la desaceleración económica y comercial. La importancia histórica del *shock* petrolero ha sido discutida por algunos autores que enfatizaron su menor impacto relativo en comparación con otros episodios similares. En este sentido, se ha señalado la menor elasticidad ingreso en la demanda de petróleo de las economías desarrolladas, el menor peso relativo de la industria automotriz, la mayor flexibilidad de los salarios y la diferencia en la política monetaria (Blinder y Rudd, 2009). Sin embargo, la magnitud del *shock* y la delicada situación a la que se vio expuesta la industria automotriz norteamericana tras el inicio de la crisis financiera parecen dotar de cierta importancia al fenómeno.

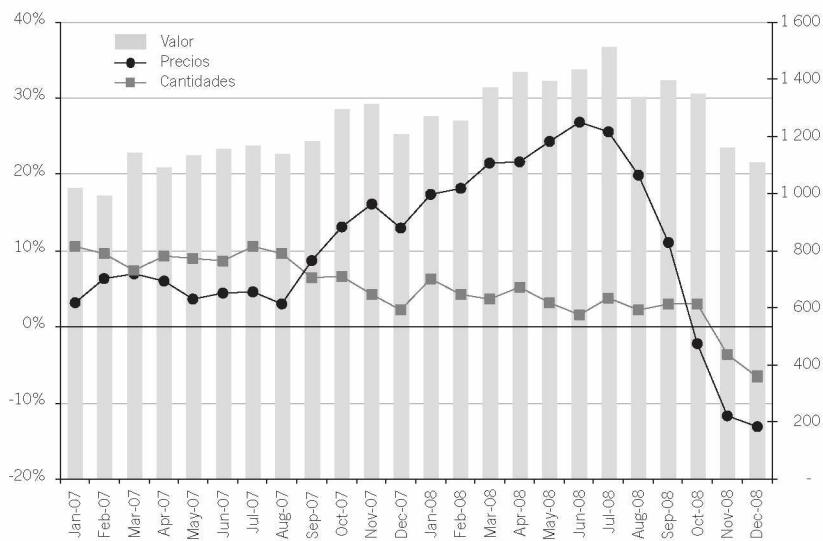
Los primeros signos de deterioro en los volúmenes del comercio internacional se vieron acompañados por una dinámica de precios que tendió a compensar –y disimular– lo ocurrido con las cantidades transadas. El proceso inflacionario que se registró en los mercados de productos básicos generó un importante efecto riqueza sobre los principales exportadores de *commodities* que permitiría compensar parcial y momentáneamente lo ocurrido con la demanda de las naciones centrales.

En dicho contexto, comenzó a difundirse entre algunos analistas la idea de que las economías en desarrollo podrían “desacoplarse” de los problemas surgidos en las naciones centrales. En este sentido, solía señalarse que en la medida en que se mantuviera la tendencia favorable registrada en los precios de los principales *commodities* y que los problemas de las naciones centrales se mantuvieran acotados al sector financiero, las economías emergentes podrían mantener su ritmo de crecimiento y ganar participación en los mercados mundiales compensando lo sucedido en los principales centros económicos. La confusión tuvo lugar fundamentalmente debido a la evolución de los precios de los productos básicos y a una infravaloración de la gravedad de la crisis financiera. La importante aceleración de los precios que se articuló sobre una fase positiva iniciada a comienzos de 2002 generó entre algunos analistas una subestimación del carácter especulativo del proceso, cargando sobre este factor sus optimistas pronósticos. Sin embargo, el paso del tiempo se encargaría de demostrar que la exuberancia de los precios no poseía un correlato directo con las tendencias estructurales de los mercados.

ción respecto de lo sucedido al otro lado del Atlántico debido a la gran exposición de las más importantes entidades financieras a los denominados “activos tóxicos” norteamericanos.

⁷ El trabajo de Hamilton resalta el hecho de que los anteriores *shocks* petroleros han tenido importantes consecuencias sobre el consumo de la economía estadounidense y realiza proyecciones según las cuales, de no presentarse este fenómeno, la desaceleración de la actividad económica generada por la crisis hipotecaria nunca se habría transformado en una recesión.

Gráfico 4 | Evolución del comercio mundial. Valor y variaciones interanuales de los precios y las cantidades



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI y el CPB.

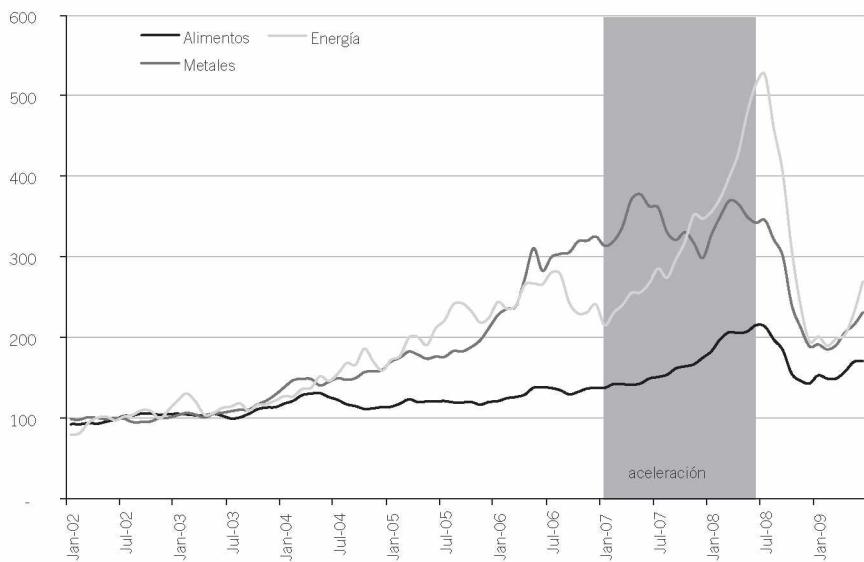
El caso del petróleo es sin duda aquel que muestra una aceleración más contundente con un pico de más de 140 dólares en el precio del barril en el punto máximo de la burbuja (julio de 2008). En tan sólo un año y medio el precio del petróleo se elevó un 140% respecto del registro de 53 dólares de enero de 2007. La evolución de los precios de los combustibles manifestaba desde hacía algunos años una tendencia sumamente favorable, impulsada por un dinámico comportamiento de la demanda (basado principalmente en el fuerte crecimiento de las economías asiáticas) en un contexto de estancamiento de la producción y costos crecientes para la explotación de nuevos yacimientos⁸.

De todas maneras, la magnitud y velocidad de la variación de los precios que se registró en la primera mitad de 2008 excede la capacidad explicativa de los tradicionales factores de oferta y demanda. La fuerte aceleración ocurrió no sólo en un contexto en el que a diferencia de lo ocurrido en otros *shocks* petroleros no se observa una caída dramática en la oferta, sino que en simultáneo a la suba de precios se registró un crecimiento exponencial de las transacciones en los mercados de futuros de los productos petroleros (OPEP, 2008). Ante la irrupción de este último motivo, ha ganado terreno la idea de que

⁸ En el incremento de los precios del petróleo también ha jugado un importante rol la devaluación del dólar norteamericano.

la inversión en activos petroleros se convirtió tras el derrumbe del mercado hipotecario norteamericano en una atractiva opción para los inversores que comenzaban a movilizar sus capitales en busca de altos rendimientos.

Gráfico 5 | Evolución de los precios de los *commodities*. Índice de evolución de *commodities* seleccionados, valores nominales 2002 = 100



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI

En la medida en que la evolución de la cotización del petróleo posee una importancia fundamental en la determinación de los precios de otros productos y servicios, la inflación en este mercado tendió a expandirse con cierta facilidad a otros *commodities* que manifestaban tendencias estructurales similares, como así también a la dinámica de los precios de los servicios de transporte de carga que afectan a los flujos de comercio.

En lo que a los alimentos respecta, también en este caso los principales productos mostraban desde algún tiempo atrás tendencias de precios favorables debido a la concurrencia de factores alcistas por el lado de la oferta y la demanda. En este sentido, el crecimiento demográfico y los procesos de urbanización acelerada en algunas regiones del globo tendieron a combinarse con algunas rigideces que impedían el crecimiento en la oferta de productos agropecuarios. Tal como se señaló anteriormente, la suba en el precio del petróleo actuó reforzando la dinámica en los mercados de productos alimenticios, no sólo por su estrecha vinculación con algunos insumos clave para la producción agropecuaria (por ejemplo, fertilizantes y plaguicidas) sino también por el

estímulo a la producción de biocombustibles que se derivó de los planes de diversificación de la matriz energética puestos en marcha en las principales economías del mundo (ver capítulo IV). También en este caso existe un cierto consenso respecto de que los factores antes mencionados no permiten explicar cabalmente lo sucedido con los precios de los alimentos hasta mediados de 2008. Por este motivo, se ha tendido a enfatizar que el creciente protagonismo de los inversores financieros en estos mercados incrementó el grado de especulación y volatilidad de los precios⁹.

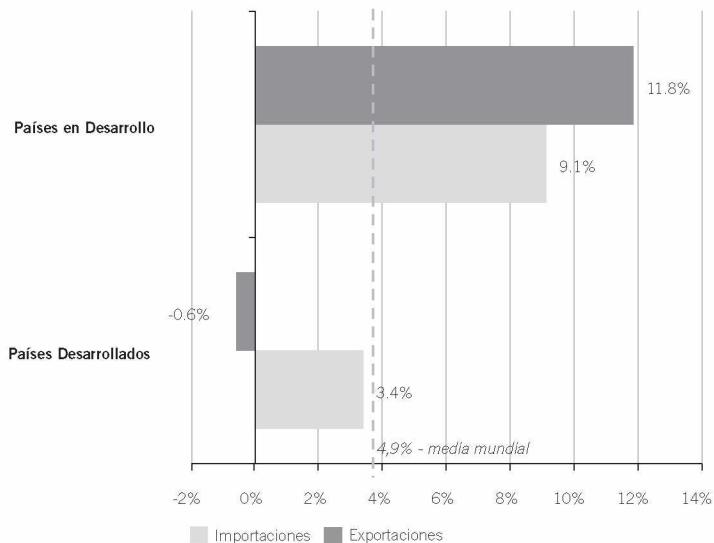
La financierización y la espiral de precios se vieron también alimentadas por las conductas de los actores tradicionales de estos mercados, que en vistas de la evolución de precios comenzaron a realizar transacciones precautorias a fin de cubrir su posición futura agravando las tendencias ya mencionadas¹⁰. Si bien la evolución de los distintos grupos de *commodities* mantiene este rasgo común, se pueden observar algunas diferencias como resultado de los diversos efectos que el arribo de los nuevos inversores financieros tuvo sobre cada uno de los mercados. Si bien en el caso de los alimentos no se observan picos tan pronunciados como los del petróleo, la suba de precios generó fuertes presiones inflacionarias dentro de las fronteras nacionales que sembraron serias dificultades para el acceso a los alimentos para importantes grupos de población. En dicho contexto, comenzaron a difundirse entre algunos países productores políticas de restricción a las exportaciones o de aislamiento de los precios internos que tendieron a exacerbar los problemas de oferta y el desbordamiento de los precios en los mercados internacionales, dando lugar al surgimiento de un delicado escenario en los mercados de alimentos a partir de la difusión de algunas prácticas comerciales discriminatorias (Von Braun y otros, 2008).

El mejoramiento de los precios de los principales productos de exportación de un número importante de economías en desarrollo posibilitó que este grupo incrementara el ritmo de aumento de sus importaciones, haciendo del crecimiento de sus ingresos un factor de compensación de la reducción de la demanda de las naciones centrales.

⁹ Un estudio recientemente publicado por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) analizó a partir de una serie de tests estadísticos la significatividad de las variables de especulación financiera en los mercados de futuros de productos alimentarios a la hora de entender la evolución de los precios. El estudio comprueba la importancia del factor especulativo en las tendencias de precios, y señala que el volumen de contratos a futuro transados en 2007 y 2008 fue un 40% más alto que el registrado en los años anteriores.

¹⁰ También en el caso de los metales se observa una importante tendencia alcista en los precios iniciada en 2003, pero que se ha acelerado desde 2005.

Gráfico 6 | Volúmenes de comercio de los países desarrollados y en desarrollo. Variación interanual de los tres primeros trimestres de 2008



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del CPB.

Como se vio anteriormente, el rol protagónico que tuvieron las economías en desarrollo en los primeros tres trimestres de 2008 llevó a algunos analistas a pensar que la crisis se encontraba bajo control. Sin embargo, el agravamiento de la situación financiera y su impacto sobre la economía real crearían nuevas condiciones hasta entonces impensadas, imponiendo un escenario fuertemente recesivo en el que se combinarían caídas de precios con el ingreso en una fase netamente negativa de los volúmenes comerciados.

1.4 | La segunda fase de la crisis: el desplome de la demanda y los precios

Hasta mediados de 2008, la crisis de los países centrales parecía encontrarse más o menos acotada a una fracción de sus sistemas financieros; sin embargo, a partir de dicho momento el agravamiento de los problemas ocurrido de la mano de importantes bancarrota dio lugar a una disruptión de los canales de crédito que agravó la crisis y la expandió rápidamente al sector real de la economía. Este es el caso fundamentalmente de Estados Unidos y algunos países de Europa, en los que la delicada situación interna empeoró fuertemente hacia septiembre de 2008 con el recrudecimiento de la situación financiera y sus repercusiones sobre el crédito. Las pronunciadas caídas en los mercados de valores tendieron a profundizar el derrumbe de la demanda interna, iniciando un escenario recesivo en el cuarto trimestre de 2008.

Con el inicio de la recesión en las principales economías del mundo, el canal comercial se transformó en el más importante factor de propagación de la crisis. Este es el caso

de muchos países cuyos sistemas bancarios resistieron la caída en el centro financiero mundial. Para estas economías, la reducción de las compras por parte de algunos importantes socios se transformó en el principal desencadenante de la caída de su propia demanda de importaciones. De este modo, la reducción de los ingresos generados por el comercio exterior tendió a contraer aun más el crecimiento económico de las distintas economías del mundo, impulsando una espiral negativa que agravaría la caída de los flujos comerciales. Dentro de este grupo debe ubicarse a algunos de los países más fuertemente afectados por la crisis como Alemania y Japón. En ambos casos, la fuerte dependencia respecto de las exportaciones, así como su estructura de socios y su inserción internacional especializada en la exportación de algunos de los rubros más fuertemente afectados por la crisis (bienes de capital, bienes de consumo durable y producción automotriz), generaron que, pese a la relativamente buena posición de sus sistemas financieros, las caídas de su producto bruto fueran mucho más abruptas que las registradas en la gran mayoría de las economías industriales.

Esta situación se evidenció también en algunos países asiáticos. En estos casos la caída del comercio afectó tanto a los exportadores de productos con un alto grado de elaboración como a los productores de bienes intensivos en la utilización de mano de obra. En el caso de los primeros, la contracción del consumo de los bienes vinculados a la electrónica afectó fuertemente el comercio de países como Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur y Taiwán, mientras que en el caso de los bienes intensivos en mano de obra como la indumentaria, el calzado y los juguetes, países como Bangladesh, Camboya, Indonesia y Sri Lanka se han visto severamente perjudicados (ADB, 2009). Si bien los sistemas financieros asiáticos se mostraban en buena situación debido a los saneamientos realizados en el marco de la fuerte crisis regional ocurrida diez años atrás, la caída del comercio y también la reducción de los flujos de inversión afectaron fuertemente el crecimiento económico, la evolución del empleo y el desempeño del sector industrial de la región. En todos estos casos, dada la importancia que reviste el comercio exterior, la caída de la demanda mundial se transformó en un detonante de importantes problemas económicos. La importancia asumida por el comercio intrarregional en los últimos tiempos no ha redundado en una menor exposición a la crisis, debido a que el crecimiento del comercio intra-asiático se encuentra fuertemente vinculado al intercambio de bienes intermedios cuyo destino final son los países centrales. Es así que la caída de la demanda de los grandes mercados consumidores como EE.UU., Europa y Japón se transformó en el más importante detonante de la crisis.

La economía china ha sido una de las pocas que han logrado escapar a esta tendencia, ya que pese a su alta exposición al comercio exterior, ha manejado de buena forma la fuerte caída en sus exportaciones. Es así que gracias a la puesta en marcha de un ambicioso programa de estímulo (que impactó fundamentalmente sobre la inversión) y a un relajamiento

¹¹ Pese a mostrar una reducción en las tasas de crecimiento, la expansión de esta economía continúa siendo elevada, más aún al ser considerada en términos relativos.

en las condiciones de crédito, ha logrado mantener el proceso de crecimiento económico que venía experimentando desde hacía muchos años¹¹. De todas maneras, su comercio exterior se vio fuertemente afectado; es así que si bien frente a los inicios de la crisis China parecía poder evitar los efectos negativos de la reducción de la demanda norteamericana gracias al buen desempeño de sus exportaciones hacia otros países en desarrollo¹², con el transcurso de los meses esta situación quedó descartada cuando a partir de noviembre de 2008 las exportaciones chinas comenzaron a caer, acelerando fuertemente su descenso en los dos primeros meses de 2009 (-18% y -25% respectivamente).

La evolución de los precios de los productos básicos fue otro de los mecanismos a partir de los cuales la crisis y la caída del comercio tendieron a esparcirse con rapidez al resto del globo. La fuerte caída de la demanda sumada a un escenario de incertidumbre afectó fuertemente los precios de los *commodities* en la segunda mitad de 2008. La monumental caída de los precios puede explicarse no sólo por lo ocurrido con la demanda mundial sino también por las ya mencionadas distorsiones impuestas por la creciente participación de inversores financieros en los mercados de commodities. De esta forma, las fuertes alzas registradas entre 2007 y la primera mitad de 2008 tendieron a revertirse con violencia cuando como resultado de la crisis financiera los capitales especulativos huyeron de los mercados de *commodities* en busca de activos más seguros. Esta situación afectó notablemente la evolución de los precios de los productos básicos ubicando a muchos de ellos en valores inferiores a los registrados al inicio de la burbuja.

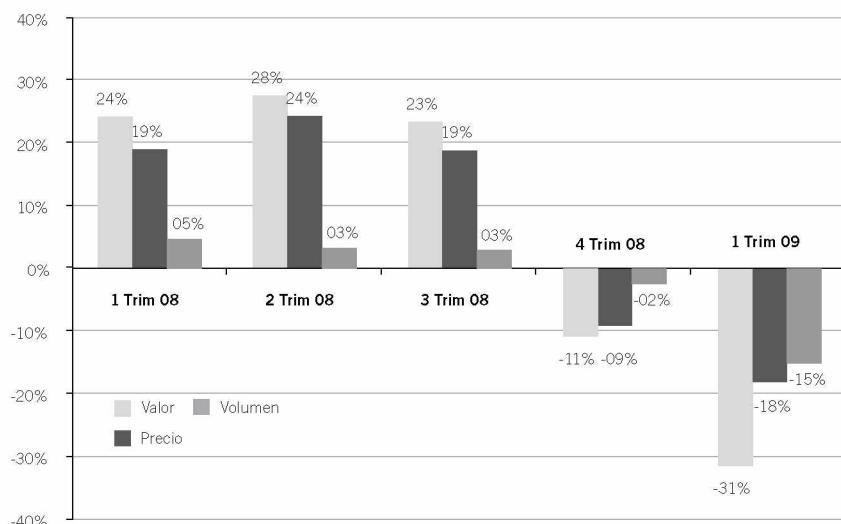
Un gran número de economías en desarrollo se vieron fuertemente afectadas por la tendencia de precios; entre ellas se cuentan algunas naciones del Asia Central, África y América Latina, para las cuales los *commodities* representan una parte importante de su oferta exportable. En este caso, la caída en los precios de los principales rubros de exportación impuso escenarios internos muy complejos en la medida en que los ingresos de estas economías se encuentran fuertemente ligados a la evolución de los precios de sus principales productos de exportación. Por otra parte, la caída de precios significó también un deterioro de los ingresos fiscales que impuso fuertes restricciones a la puesta en marcha de políticas anticíclicas. La caída de la demanda de importaciones de estos países (relacionada con la reducción de sus ingresos externos) tuvo fuertes consecuencias para la demanda mundial, en tanto se trata de aquellas regiones que en la primera fase de la crisis manifestaron un comportamiento más dinámico compensando la mala *performance* de los países centrales. La caída resultó ser mucho más importante para los países de especialización petrolera y minera que para los comerciantes de productos agrícolas; en esta circunstancia ha influido no sólo la diferencial elasticidad ingreso de estos productos, sino también sus perspectivas para los próximos tiempos.

En este contexto, la desaceleración del crecimiento del comercio mundial que operó hasta el tercer trimestre de 2008 se transformó en una fuerte reducción de los precios y

¹² Esto se evidenció particularmente para las exportaciones de maquinaria y equipo, como así también para las ventas de productos electrónicos, mientras que las exportaciones de productos manufacturados livianos (juguetes y textiles) mostraron un comportamiento contractivo.

las cantidades. El inicio de la contracción comercial a fines de 2008 estuvo más fuertemente impulsada por la estrepitosa caída de los precios en los mercados internacionales que por lo ocurrido con los volúmenes comerciados. Es así que según se observa los volúmenes de comercio comienzan a deteriorarse recién en los dos últimos meses del año, mientras que en el caso de los precios, la caída no sólo se inicia con un mes de antelación, sino que resulta ser de una magnitud considerablemente superior.

Gráfico 7 | Valor, precio y volumen del comercio mundial. Tasas de variación trimestrales interanuales



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la OMC y el CPB.

Desde diciembre de 2008, y aun con más fuerza en los primeros meses de 2009, la caída de la demanda mundial comenzó a tener efectos muchos más contundentes sobre el comercio, afectando ahora sí con mucha mayor crudeza los volúmenes comerciados. En el primer trimestre de 2009 el valor de las exportaciones mundiales se contrajo más de un 30% según estimaciones de la OMC, lo cual se explica casi en partes iguales por lo ocurrido con precios y cantidades. La mayor caída en los volúmenes de comercio corresponde al mes de enero en el que las exportaciones totales se redujeron más de un 17,5% según los cálculos del Bureau for Economic Policy Analysis holandés (CPB).

1.4.1 | La disrupción de las finanzas comerciales

Algunos análisis han recalado el rol de los crecientes problemas en los canales de financiamiento del comercio internacional como uno de los factores explicativos del descomunal desplome del comercio. En buena medida, la rápida e importante respuesta

puesta en marcha por los bancos centrales, las agencias de promoción del comercio exterior y los organismos multilaterales da cuenta de la relevancia otorgada a este factor a la hora de explicar la crítica situación en la que ingresó el comercio exterior hacia finales de 2008. En este sentido, entidades estatales de Singapur, Brasil, México, Estados Unidos, Corea del Sur, China y Reino Unido, como así también importantes organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de Asia, el Banco de Desarrollo de África y el Banco Interamericano de Desarrollo, han lanzado programas de ayuda, a fin de garantizar el acceso a líneas de crédito para el comercio internacional¹³. Pese a lo anterior, la evolución de los flujos comerciales parece demostrar que la ayuda pública no ha sido suficiente en la medida en que la situación en el sector privado se ha deteriorado a una gran velocidad.

El fuerte incremento de los costos de las operaciones registrado en un contexto de reducción de la demanda puso en evidencia un importante problema en la oferta de crédito y en el acceso a facilidades financieras para las operaciones comerciales. Estas dificultades iniciadas a principios de 2008, se han agravado fuertemente en los últimos meses de 2008 y en la primera parte de 2009. En este sentido, el Banco Mundial ha estimado que los problemas vinculados a las finanzas comerciales permitirían explicar entre el 10% y el 15% del derrumbe comercial (Banco Mundial, 2009), mientras que el FMI ha señalado que la caída en los valores de las finanzas comerciales se ha acelerado entre octubre de 2008 y enero de 2009 en casi todas las regiones como consecuencia no sólo de la menor demanda sino también de las grandes restricciones de oferta.

Las crecientes dificultades en el acceso al financiamiento para el comercio exterior provinieron fundamentalmente de dos factores: la escasez de liquidez en los mercados financieros y el incremento en la percepción de riesgo de las operaciones. En lo que se refiere a la escasez de liquidez, debe señalarse que si bien el segmento de las finanzas comerciales no ha estado en el centro de los problemas afrontados por los sistemas financieros, las fuertes restricciones existentes en los mercados interbancarios implicaron una importante restricción para la oferta de crédito. A su vez, las herramientas de aseguramiento se vieron fuertemente afectadas por los problemas de las grandes compañías aseguradoras en el marco de la crisis; en estas circunstancias algunos especialistas han resaltado que además de las restricciones de liquidez, se han hecho más estrictos los criterios para el otorgamiento de créditos, aumentando también el numero de operaciones rechazadas (Auboin, 2009). En lo que a la percepción del riesgo se refiere, la creciente volatilidad de los tipos de cambio, así como el incremento de los riesgos de desencadenamiento de crisis de balance de pagos en numerosas economías, han alertado a algunos prestamistas sobre las posibilidades de incumplimiento. De esta manera, numerosos agentes han asumido estrategias de espera, agudizando los problemas de oferta e incrementando los costos del financiamiento en un mercado que se encuentra en franco de-

¹³ Los miembros del G-20 luego de su reunión en la ciudad de Londres se comprometieron a apoyar las finanzas comerciales a partir de un aporte de 250 mil millones de dólares en los próximos dos años.

terioro. También la volatilidad de precios en los *commodities* que acompañó el desencadenamiento de la crisis ha tendido a incrementar la percepción del riesgo de las finanzas comerciales, afectando sobre todo a los países en desarrollo¹⁴.

1.4.2 | Fragmentación productiva y sincronización de la caída

Uno de los rasgos distintivos de la actual crisis económica es el notable grado de sincronización en la caída comercial. En este sentido, el derrumbe de las exportaciones e importaciones no sólo alcanzó magnitudes muy elevadas en términos históricos, sino que afectó en forma simultánea a la gran mayoría de regiones del planeta. Esta situación ha sido largamente abordada por la bibliografía especializada en la medida en que constituye un episodio pocas veces registrado. Si bien la gran mayoría de los países cuentan con experiencias de fuertes caídas en su comercio exterior, resulta mucho más difícil encontrar evidencia de una crisis tan difundida a lo largo y ancho del globo¹⁵. De esta manera, la gravedad de la contracción y el altísimo grado de sincronización parecen ser las dos características que hacen al actual episodio especialmente singular.

La notable sincronización de la caída comercial ha sido vinculada por numerosos analistas a la creciente fragmentación de la producción a escala global. En la medida en que el intercambio de bienes intermedios ha ganado importancia en el comercio mundial, la mayor interdependencia productiva entre los distintos países ha operado como un propagador y amplificador del *shock*. El impacto de la crisis resultó diferente según el perfil de especialización de las distintas economías dentro de las redes globales de producción: a mayores eslabonamientos hacia delante de la industria exportadora, mayor resultó el impacto de la crisis sobre las exportaciones (Japón y Alemania). Por el contrario, la convivencia de eslabonamientos hacia delante y detrás impuso un efecto más parejo entre exportaciones e importaciones (China).

Las cadenas globales de valor resultaron particularmente susceptibles a la actual crisis económica. En este sentido, al ser los mercados finales el epicentro de los problemas, la contracción ha operado en forma de cascada a lo largo de toda la cadena, acrecentando la gravedad del problema. La reducción de la demanda final de los principales centros de consumo implicó no sólo la caída de las importaciones directas de estos países, sino también una fuerte contracción en las ventas de toda la red mundial de proveedores que abastecen los destinos intermedios. La difusión de la fragmentación productiva ha traído consigo también algunos efectos novedosos, ya que, si bien en algunos casos la caída de las exportaciones responde a la reducción de la demanda en un socio o en un

¹⁴ Cabe destacar que los problemas financieros afectan más fuertemente a las empresas de menor tamaño relativo, en la medida en que las transacciones entre grandes corporaciones pueden financiarse sin requerir de la intermediación de los bancos y otras instituciones.

¹⁵ Un estudio recientemente publicado de Araújo y Oliveira Martins (2009) ha retratado esta situación al señalar que desde finales de 2008 más del 90% de los países de la OECD registran caídas superiores al 10% de su comercio internacional, no existiendo en la historia económica reciente una coincidencia de situaciones críticas tan importante.

tercer país, en otras oportunidades la caída de la demanda interna es la que motoriza la propia caída de las exportaciones. En este último caso, la imposibilidad de que las exportaciones (particularmente las de bienes intermedios) cumplan un rol anticíclico que impulse la recuperación proviene del hecho de que su destino final es el propio mercado interno, siendo ésta una de las tantas transformaciones que la nueva organización de la producción ha impuesto. Este es el caso del sector automotriz estadounidense, en el que la gran mayoría de las exportaciones de partes y componentes al mercado regional (especialmente motores) son insumos para productos que luego son importados en su forma final. De esta manera, y contradiciendo la teoría económica convencional de los saldos exportables, la caída de la demanda de Estados Unidos habría impulsado la reducción de sus propias exportaciones (Kei-Mu Yi, 2009).

Otro de los graves inconvenientes generados por la crisis internacional sobre los nuevos esquemas organizativos provino de la notable importancia asumida por los canales de financiamiento. En la medida en que el tiempo promedio de producción resulta mayor dada la creciente participación de las operaciones internacionales, el financiamiento tiende a ocupar un rol clave para garantizar las operaciones entre los distintos eslabones de la cadena (Escaith y Gonguet, 2009). Por esta razón, las cadenas resultaron particularmente sensibles a los problemas en el acceso al crédito surgidos de la crítica situación del sistema financiero mundial, y en particular de las ya mencionadas dificultades en el ámbito de las finanzas comerciales. Esta situación implicó una cierta reconfiguración de la organización dentro de las cadenas productivas, en tanto la capacidad para absorber el impacto del *shock* resultó fuertemente asimétrica, afectando con mayor crudeza a los jugadores más débiles. De esta forma, se observan en algunos sectores incentivos a la concentración en actividades y eslabones de la cadena otrora menos hostiles para las firmas de menor tamaño, incrementando las barreras a la entrada de nuevos participantes¹⁶.

El impacto de la crisis se hizo sentir también a partir del mayor grado de especialización productiva impuesta por la verticalización a escala global. En la medida en que los bienes intermedios que circulan a lo largo de la cadena son en su mayoría bienes específicos con escasos usos y destinos alternativos, la falla en cualquiera de los eslabones de la cadena se transmite al resto de los participantes debido a las serias dificultades para realizar el producto en mercados alternativos. La mayor interconexión y especialización característica de la nueva etapa impuso no sólo una mayor susceptibilidad del comercio de bienes intermedios al ciclo económico, sino que de la misma cabría esperar fuertes dificultades para aquellos participantes de la red que pretendan dar una respuesta individual a los problemas de la cadena.

¹⁶ En vista de estos problemas surgidos en los últimos meses, los jugadores más importantes de algunas cadenas han puesto en marcha acciones y estrategias para salvar a sus proveedores. Estas acciones de salvataje incorporan desde subsidios y adelantos de compras hasta incentivos a la concentración y reestructuración de los mercados de proveedores. Se trata de prácticas que se llevan adelante aun a riesgo de complicar la propia situación de los líderes de la cadena, dadas las dificultades existentes para sustituirlos (Escaith y Gonguet, 2009).

Pese a la importancia que ha ganado este tipo de argumentaciones en el análisis económico, existen ciertas dificultades para probar empíricamente su importancia relativa. Algunos estudios han abordado la cuestión sobre la base de una comparación respecto de la evolución de los rubros de comercio industrial (entre los cuales la organización en forma de red se cree más difundida) y la evolución del comercio de productos primarios; sin embargo, el contexto de fuertes variaciones en los precios relativos tiende a distorsionar los resultados de este tipo de análisis. La opción de analizar la importancia de esta hipótesis a través de la comparación de los resultados de aquellos países con mayor participación en las cadenas globales de valor respecto de aquellos menos integrados a los nuevos esquemas de organización ofrece algunos indicios, en tanto algunas naciones asiáticas fuertemente integradas en cadenas de valor como Japón, Corea del Sur y Malasia arrojan caídas relativamente más importantes que las de los países menos integrados.

Otra forma de aproximarse a este problema consiste en comparar la evolución de los flujos de comercio regional (en los cuales se espera que exista una mayor participación del intercambio de bienes intermedios) respecto del comercio total. En el caso de algunos exportadores importantes, se observa que en el primer trimestre de 2009 la caída del comercio ha sido mayor en el ámbito regional. Esta situación se verifica para el caso de los intercambios de Estados Unidos con el NAFTA (con una caída 2,4 p.p. mayor), de Alemania con los países de la eurozona (+ 1,7 p.p.) y para el caso de Japón en sus relaciones con el grupo ASEAN (+ 2,2 p.p.). La idea de que el comercio regional ha manifestado en los peores momentos de la crisis un desempeño en promedio más negativo que la evolución general podría dar cuenta de cómo los problemas en las cadenas de valor regionales han estado impulsando la caída en el comercio exterior de estos países. Tal como señalamos anteriormente, esta situación se verifica especialmente en el caso de Estados Unidos, para el cual las exportaciones de insumos y materiales industriales se redujeron 8,1 puntos porcentuales más que las exportaciones totales, mientras que en el caso de las importaciones, la diferencia alcanzó los 14,1 puntos¹⁷.

La elevada elasticidad ingreso que mostró el comercio mundial a lo largo de la actual crisis parece ser otra de las consecuencias de las lógicas de fragmentación productiva. En este sentido, un estudio realizado por Irwin (2002) ha verificado empíricamente el incremento de la elasticidad ingreso del comercio exterior desde los años sesenta, la cual se torna particularmente alta en las últimas dos décadas (el valor para los años 2000 es de 3,7)¹⁸. En un trabajo recientemente publicado, Freund (2009) ha señalado que más

¹⁷ La mayor elasticidad del comercio regional respecto del ciclo económico no debe ser analizada como una consecuencia negativa de los procesos de integración regional, en tanto no invalida la gran mayoría de los beneficios que pueden esperarse de estos procesos en términos de oportunidades para mejorar la pauta exportadora, incrementar la escala productiva y lograr especializaciones complementarias.

¹⁸ En este sentido, se ha señalado también que mientras el PIB es una medida de valor agregado, el comercio internacional mide el valor bruto de la producción. De esta forma, las estimaciones de comercio

allá de la mayor elasticidad ingreso del comercio vinculada a la fragmentación de la producción, existen también una serie de factores que han operado durante la contracción y que tendieron a incrementar el valor de la elasticidad: entre estos factores se destacan algunos efectos microeconómicos de sustitución de importaciones debido a la relativa mayor dificultad en el acceso al financiamiento para transacciones internacionales y la rápida difusión del proteccionismo, como así también la puesta en marcha de estrategias de liquidación de inventarios en escenarios de alta incertidumbre.

Si bien algunos autores han señalado que el carácter sincronizado de la caída permite prever una recuperación igualmente generalizada del comercio, cabe destacar que más que una consecuencia natural de la caída, esta situación parece ser una condición necesaria de la recuperación. Es así que si, como señalamos anteriormente, la deslocalización productiva está atada a una mayor interrelación y especificidad en las distintas etapas del proceso productivo, resulta difícil imaginar una recuperación del comercio que no atienda simultáneamente los problemas que afectan a los distintos eslabones de la cadena en las distintas regiones del planeta. Por otra parte, la actual coyuntura ha demostrado que el esquema de fragmentación productiva se encuentra lejos de haber generado una menor dependencia respecto de los principales centros económicos, y que podría imponer duras condiciones para los jugadores más débiles de la cadena al momento de reestructurarse.

Otra de las novedades que la deslocalización productiva ha impuesto al escenario internacional provino de los menores incentivos en favor de las presiones proteccionistas en tiempos de crisis. En este sentido, la suba de tarifas sobre los insumos y componentes no constituiría una estrategia adecuada para proteger a la industria local en tanto tiende a afectar la competitividad de la producción exportable. Por otra parte, en un sentido similar el efecto de una devaluación resultaría incierto en la medida en que el aumento de los precios en moneda local de las importaciones podría compensar el relativo abaratamiento de los insumos locales. Pese a lo anterior, las cadenas globales de valor no constituyen un grupo homogéneo, ya que se diferencian no sólo en lo que hace a su tipo de gobernanza, sino también a una serie de especificidades sectoriales y de configuración, que afectan a las formas de competencia, las posibilidades de *upgrading* y el desempeño microeconómico. En este sentido, las conclusiones respecto de las modificaciones impuestas por estos nuevos esquemas organizativos deben ser relativizadas en la medida en que las especificidades propias de algunas cadenas pueden generar fuerzas y tendencias contradictorias.

Finalmente, debe recordarse que si bien una importantísima porción del comercio internacional consiste en intercambios de bienes intermedios, también es cierto que importantes regiones del mundo se mantienen parcialmente desconectadas de estos es-

exterior mundial sobredimensionan aquellas operaciones en las que la exportación posee componentes importados, en tanto se trata de un insumo que entra en consideración en el cálculo tantas veces como fronteras trasponga.

quemas productivos. En este sentido, la crisis parece haberse transformado en una importante amenaza para el ingreso de nuevos países a estos esquemas, no sólo por el surgimiento de algunas tendencias desfavorables dentro de las cadenas, sino también por la relativa desventaja en la que se encuentran las empresas de estos países para competir sin los importantísimos programas de estímulo público que han comenzado a difundirse en los países centrales. Es así que si bien resulta difícil imaginar un escenario internacional en el que se desande el camino transitado en lo que se refiere a internacionalización productiva, cabría esperar una cierta reconfiguración de la organización dentro de las cadenas productivas, ya que el impacto del *shock* resulta asimétrico pues afecta más a los jugadores más débiles.

1.4.3 | El efecto cambiario

Los problemas comerciales se vieron acompañados por el surgimiento de una muy alta volatilidad en los tipos de cambio, destacándose una tendencia mayoritaria a la devaluación de las paridades nominales respecto del dólar norteamericano (aunque con una gran dispersión en la magnitud de los movimientos). En este sentido, y teniendo en cuenta estos deslizamientos, las variaciones del tipo de cambio real efectivo resulta ser la herramienta más potente para realizar un balance de la situación cambiaria en lo que hace a su impacto comercial. De esta manera, si se comparan las paridades vigentes hacia julio de 2008¹⁹ respecto de las de marzo de 2009, pueden diferenciarse tres grupos de países: aquellos que han visto mejorada su situación de competitividad precio, aquellos en que ha desmejorado y aquellos con modificaciones relativamente débiles.

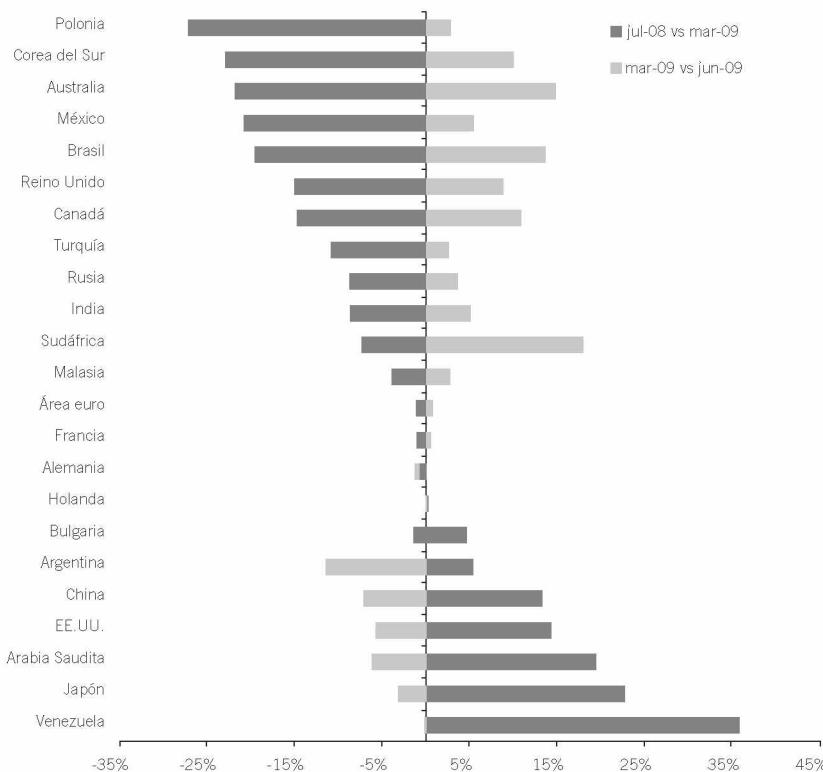
El efecto devaluación predominó en el caso de algunos países que padecieron fuertes movimientos en sus tipos de cambio nominales, como Polonia, México, Brasil y Corea. En la mayoría de estos casos, el movimiento del tipo de cambio real efectivo acompañó la tendencia del tipo de cambio nominal otorgando algo de oxígeno al balance de pagos a partir de una mejora en la competitividad precio de las exportaciones. El efecto devaluación predominó así entre los países en desarrollo con políticas cambiarias flexibles y entre algunas economías del este europeo fuertemente afectadas por crisis de balance de pagos. Fuera de estos grupos debe mencionarse especialmente lo sucedido en el caso del Reino Unido, que gracias a su autonomía monetaria logró una sustancial mejora en su competitividad precio en relación con lo sucedido en el resto de las naciones europeas.

Dentro del grupo de países que vieron amenazada la competitividad precio de sus exportaciones debido a las fluctuaciones de las monedas, se destaca el caso de aquellas naciones cuyas divisas se constituyeron en un refugio de calidad en tiempos de crisis: Estados Unidos y Japón. La pérdida de competitividad de la economía japonesa ha resultado ser mucho más grave que la de Estados Unidos, en tanto el yen es una de las pocas divisas que vieron reducirse su tasa de cambio respecto del dólar en los peores

¹⁹ En este momento se registraba en muchos países una cierta apreciación de los tipos de cambio vinculada a la exuberancia financiera que caracterizaría los meses previos al estallido de la crisis.

momentos de la crisis. Dentro de este grupo de países se ubica también China que, debido a su política de fijación cambiaria respecto del dólar estadounidense, ha acompañado los movimientos de esta divisa. Por otra parte, aparecen también el grupo de países petroleros, entre los que se cuentan especialmente Arabia Saudita y Venezuela.

Gráfico 8 | Variación del tipo de cambio real efectivo en la crisis. Tasas de variación respecto de los promedios mensuales entre julio-08 vs. marzo-09 y marzo-09 vs. jun-09



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de BIS.

En el último grupo se destacan los países de la zona euro; en estos casos se registra una relativa estabilidad en la situación cambiaria, conviviendo casos de leves devaluaciones (Alemania y Francia) con algunas pequeñas apreciaciones (Holanda). Si bien el euro se depreció más de un 20% respecto del dólar norteamericano entre julio de 2008 y marzo de 2009, la importancia del comercio intraeuropeo y la sobrereactión de los tipos de cambio de un grupo importante de socios (entre ellos varios países del este eu-

ropeo) dieron como resultado una mayor estabilidad en la competitividad precio de estas economías. La relativa estabilidad del tipo de cambio real efectivo en el área euro plantea serias dudas sobre la posibilidad de acceder a una recuperación de sus variables comerciales para un importante número de países que desde hace algunos años afrontan problemas de competitividad precio.

Los deslizamientos cambiarios se mantuvieron en los meses posteriores sin modificar drásticamente los resultados antes descriptos. La estabilización de la caída comercial ocurrida en el segundo trimestre de 2009 se vio acompañada de algunos reacomodamientos en las paridades cambiarias en el marco de la superación de los peores momentos de la crisis internacional. La tendencia más importante que debe destacarse ha sido la rectificación de la cotización del dólar, que se ha debilitado, desandando la apreciación registrada en momentos de preferencia por la seguridad. En esta misma dirección se ha movido el tipo de cambio real efectivo de la economía china, situación que ha despertado la preocupación de aquellos analistas que depositaban en la apreciación del yuan sus esperanzas respecto de un posible rebalanceo de la economía mundial. Por otro lado, en algunos países en desarrollo se observan ciertas tendencias a revertir los procesos de sobrereacción de sus paridades cambiarias ocurridas en el marco de la crisis.

Pese a los reacomodamientos, la comparación de las cotizaciones de las principales monedas respecto de los momentos previos al estallido de lo peor de la crisis internacional no ha logrado revertir algunas de las tendencias más importantes que se observaron en el primer trimestre de 2009. En este sentido, se destacan el incremento en la competitividad precio de algunas economías en desarrollo, la relativa peor situación de las naciones centrales y la continuidad en el escenario de elevada incertidumbre cambiaria para las economías del este europeo.

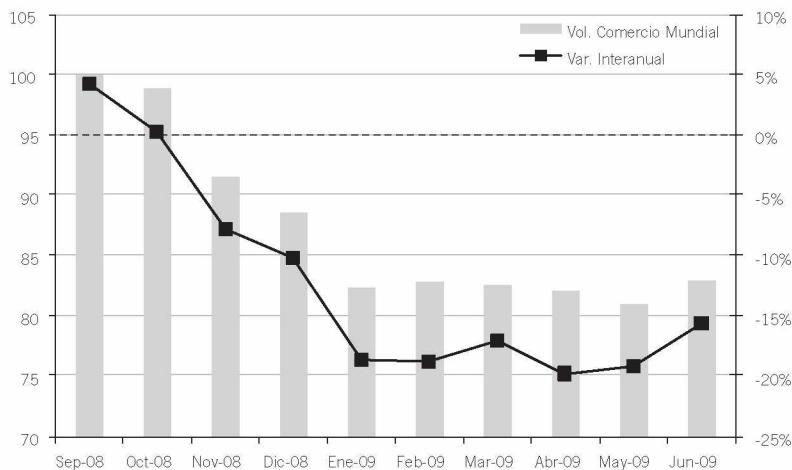
A pesar de los bruscos movimientos en los tipos de cambio, las variaciones en las cotizaciones a lo largo de este período parecieron responder a un reacomodamiento de las políticas cambiarias ante el nuevo escenario. En este sentido, la gran dispersión en la magnitud de las variaciones sugiere que no existe evidencia de guerras devaluatorias, sino más bien distintas sensibilidades de las políticas y herramientas cambiarias en un escenario en el que se privilegió el acceso a monedas consideradas seguras. En lo que al efecto comercial respecta, debe resaltarse que resulta particularmente difícil capturar las consecuencias de estas modificaciones en un escenario de fuerte contracción. En este mismo sentido, debe resaltarse que la modificación de las paridades requiere algún tiempo antes de comenzar a ejercer su impacto sobre los flujos comerciales.

1.5 | La tercera fase de la crisis: estabilización de la caída y rebote de precios

Superado el primer trimestre de 2009, las variables comerciales se estabilizaron en niveles considerablemente inferiores a los registrados en la primera mitad de 2008. De esta forma, la información preliminar referida al segundo trimestre de este año da cuenta del inicio de una nueva fase de la crisis internacional en la que la caída libre del comercio ha finalizado, dando lugar al inicio de un proceso recesivo de relativa mayor estabilidad. En este contexto, la situación comercial continúa siendo extremadamente delicada en la

medida en que los datos disponibles reflejan caídas de los valores del comercio del orden del 25-30% respecto del pasado año, y volúmenes comerciados a nivel mundial un 15% inferiores. Por su parte, el mes de junio arrojó un crecimiento de los volúmenes comerciados a nivel global de un 2,5% respecto del mes anterior y una variación interanual de -15,7%. Tales resultados han despertado cierto optimismo entre algunos analistas respecto del inicio de un proceso de recuperación comercial; sin embargo, la tasa de variación interanual refleja que la mayor parte del mejor desempeño del comercio en junio proviene de la comparación con los datos extremadamente bajos de los meses previos.

Gráfico 9 | Volumen y variación del comercio mundial. Índice de volumen, Sep 08 = 100 y variación interanual



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CPB.

El relativo mejor desempeño de algunas regiones a partir del segundo trimestre del año debe ser tomado con cautela pues ha tenido un impacto reducido sobre los volúmenes de comercio mundial. El principal impulsor de la leve mejora en el volumen de transacciones ha sido el incremento de las compras de las naciones en desarrollo de Asia, de las cuales se han beneficiado los exportadores de productos básicos entre los que se cuentan algunos países de América Latina. Por su parte, las naciones centrales continúan arrojando resultados fuertemente negativos, con la excepción de Japón, que ha logrado beneficiarse parcialmente del dinamismo de Asia, tan sólo mejorando la asombrosamente negativa evolución de su comercio exterior.

A lo largo de este tercer período han surgido también algunos análisis “optimistas” respecto del inicio del fin de la crisis en algunas de las principales economías del mundo. Esta visión que ha comenzado a difundirse en el análisis del nivel de actividad económica

no encuentra sustento sólido en la recuperación del comercio exterior y se basa mayoritariamente en el surgimiento de algunas dinámicas internas positivas que permitieron compensar la caída comercial. En este sentido, aquellos países que han logrado mejorar su performance económica en el segundo trimestre del año lo han hecho fundamentalmente gracias al impulso generado a través de los planes de promoción pública, a una mejora en los niveles de consumo doméstico (especialmente en aquellos países con mecanismos de reaseguramiento en sus mercados de trabajo), a un aumento de las exportaciones netas generado por un relativo peor desempeño de las importaciones o a una incipiente recuperación de inventarios tras los peores meses de la crisis. En este sentido, algunos autores han resaltado que la mayoría de los procesos que impulsan la incipiente mejora en el nivel de actividad económica no constituyen factores capaces de transformarse en motores de una recuperación en el mediano plazo (Blanchard, 2009).

Por otra parte, en los últimos meses se ha registrado un rebote en las cotizaciones de algunos de los más importantes productos básicos²⁰. Los mejores desempeños corresponden al caso de los productos energéticos, en los que tras el piso en la cotización del barril de petróleo registrada en el mes de febrero el precio se elevó un 65% para alcanzar valores cercanos a los 70 dólares el barril a lo largo del mes de junio²¹. La operatoria cartelizada de los principales productores (OPEP) ha jugado un importante papel para la recuperación de los precios en un mundo con bajos niveles de demanda de energía. Por otra parte, las expectativas respecto de una pronta recuperación de la actividad económica en un mercado energético caracterizado por algunas limitaciones por el lado de la oferta han alentado la especulación con este tipo de activos, reeditando el incremento de las transacciones a futuro que caracterizó los momentos previos a la crisis.

De igual forma, los precios de los principales minerales se han recuperado, alcanzando valores en promedio un 25% superiores a los registrados en el piso de la crisis. Al igual que en el caso del petróleo, detrás de este crecimiento ha operado el importante acaparamiento de inventarios llevado adelante fundamentalmente por la economía China. Tanto en el caso de los minerales como en el de la energía, la elevación de los precios no parece encontrar su sustento en un incremento sostenible de la demanda, sino más bien en un reposicionamiento de stocks y en el resurgimiento del atractivo financiero de estos activos ligado a las expectativas de recuperación. De esta forma, en la medida en que los inventarios se acerquen a sus niveles máximos antes de que la recuperación económica comience a hacer sentir sus efectos sobre la demanda, cabría esperar una nueva caída de los precios.

En el caso de los alimentos, también se observa un relativo buen desempeño de los precios con una suba promedio de casi 20 p.p. desde los registros de finales de 2008. Esta

²⁰ La variación de los precios en los últimos meses se encontró también parcialmente impulsada por la devaluación del dólar norteamericano.

²¹ En los primeros meses de la crisis se esperaba que la baja en el precio del petróleo actuara como un estímulo para la recuperación; sin embargo, las tendencias recientes parecen excluir esta posibilidad de mejora en los términos del intercambio para las economías importadoras de energía.

situación constituye un escenario esperable en el marco de algunos elementos estructurales que han colocado un piso más alto a la cotización de los alimentos y de la menor elasticidad ingreso de la demanda de estos productos. En este caso se destaca que, aun en el piso de la crisis, los alimentos mostraron rangos de valores superiores a los de principios de la aceleración de precios, a lo que se sumó la ya mencionada suba posterior al estallido de la burbuja. También en este caso se ha abierto una importante discusión sobre el rol que han vuelto a jugar en estos mercados las inversiones especulativas. Las buenas condiciones estructurales han actuado nuevamente como un atractivo en momentos en que la incertidumbre generada por la crisis financiera comienza a ceder terreno.

En todos los casos el problema de las distorsiones en los precios ocasionadas por las inversiones financieras en los mercados de futuros de *commodities* ha vuelto a ganar terreno en el debate. En este sentido, cabe destacar que aquellos analistas que han advertido sobre el retorno de los capitales especulativos han enfatizado el rol jugado en estos procesos por las grandes cantidades de liquidez volcadas en los salvatajes al sector financiero y las relajaciones de las restricciones crediticias en China como los principales motores de la reactivación de las transacciones a futuro. En esta dirección comienzan a observarse algunas iniciativas tendientes a controlar la especulación en estos mercados que podrían tener importantes consecuencias para la evolución de los precios y para los ingresos de los países de especialización primaria.

Si bien el escenario recesivo en materia comercial se encuentra altamente difundido a lo largo y ancho del globo, la heterogeneidad en el desempeño productivo de algunos países ha dado lugar al resurgimiento de la “teoría del desacople”. Según esta visión, un grupo reducido –pero importante– de países en desarrollo serían los que comandarían la recuperación de la economía mundial a pesar de los malos desempeños en las economías centrales. El principal foco de atención ha sido colocado sobre la economía china, que no sólo ha logrado mantener altas tasas de crecimiento a lo largo de la crisis económica, sino que se espera un mayor ajuste de sus exportaciones respecto de sus importaciones para la segunda mitad del año, lo cual podría impulsar una reducción de su superávit comercial y una recuperación de la demanda mundial. Pese a lo anterior, debe señalarse que sobre la base de lo ocurrido en los primeros meses de la crisis, pareciera que estas aproximaciones tienden a sobreestimar la capacidad de este conjunto de países en desarrollo para volcar al mercado internacional su relativo mejor desempeño.

Por otro lado, la experiencia reciente respecto de la altísima sincronización de la caída comercial siembra algunas dudas sobre la posibilidad de una recuperación del comercio que no sea de carácter global, dado que, en el marco de las nuevas formas de organización de la producción a escala global, las economías en desarrollo no han reducido su dependencia respecto de los mercados de los países centrales²². Finalmente cabe agregar que,

²² Una serie de trabajos han venido resaltando que, lejos de lo que supone la teoría del desacople, la economía mundial muestra una coordinación cada vez mayor de los ciclos económicos (Wälti, 2009, y Rose, 2009).

tal como señalamos anteriormente, existe aún una importante incertidumbre respecto del futuro de los precios de los productos básicos sobre la cual se recuesta parcialmente la idea de desacople. Es así que, en un contexto en el cual se espera que las economías centrales no recuperen su anterior dinamismo, la excesiva confianza en el desempeño de las economías en desarrollo podría conducir a una repetición de viejos errores.

1.6 | La cuestión proteccionista

La irrupción de la crisis económica internacional y el fuerte deterioro del comercio llegaron acompañados de un incremento en el número de políticas comerciales restrictivas implementadas por numerosos países del mundo. En este contexto, el proceso recesivo en el que se encuentra el comercio mundial desde finales de 2008 ha sido analizado por algunos especialistas como un peligroso caldo de cultivo para el surgimiento de guerras proteccionistas entre los más importantes actores del comercio mundial. Frente a este escenario, distintas voces de alarma comenzaron a alertar sobre un posible agravamiento de la crisis como consecuencia de la difusión de prácticas comerciales restrictivas²³. El crecimiento del desempleo y la fuerte caída de la producción industrial a escala global han sido destacados como los principales motores de la reacción proteccionista. Por otra parte, la interrupción de los flujos de capitales ha incrementado la presión sobre el resultado comercial para el aseguramiento de las divisas necesarias para algunas economías con una delicada posición externa, haciendo del mantenimiento del resultado comercial otro de los focos de presión en favor de las prácticas de protección. En este contexto, la aplicación de barreras de protección se ha incrementado fuertemente, aunque a diferencia de lo registrado en otras oportunidades con un marcado sesgo en favor de algunas nuevas herramientas. Las nuevas iniciativas tendieron a ser, en su mayoría, medidas consistentes con los marcos legales acordados ante la OMC y otros acuerdos internacionales. Si bien la gran mayoría de las iniciativas no constituyen violaciones a los acuerdos y reglas internacionales, implicarían un uso abusivo y discriminatorio de medidas discrecionales legítimas.²⁴

Un monitoreo realizado por el Banco Mundial (que excluye las iniciativas antidumping) asegura que desde el inicio de la crisis y hasta febrero de 2009 el 85% de las nuevas políticas comerciales propuestas poseían un carácter restrictivo. La mayor parte de estas medidas corresponden a políticas no tradicionales, mientras que tan sólo la ter-

²³ La cuestión de la amenaza proteccionista en el comercio internacional hace directa referencia a la experiencia de la Gran Depresión de los años treinta; en aquel entonces, la profundidad y la extensión alcanzadas por la crisis de la economía real fueron parcialmente atribuidas a las limitaciones impuestas al comercio internacional, las cuales habrían operado como un factor multiplicador de las presiones recesivas.

²⁴ El término acuñado por la literatura para referirse al conjunto de medidas proteccionistas consistentes con las normas de la OMC es *murky protectionism*. Esta nueva forma de protección plantea un importante desafío en tanto la identificación de las políticas resulta en muchos casos difícil, afectando uno de los elementos fundamentales para la prevención.

cera parte consistió en la elevación de tarifas (Gamberoni y Newfarmer, 2009). Dentro de este grupo se encuentran una serie de medidas de carácter ofensivo dentro de las cuales se destacan los paquetes de promoción y los subsidios sectoriales a las exportaciones. Estos últimos se han difundido largamente entre algunos países desarrollados favoreciendo a distintos sectores como el automotriz, el siderúrgico y algunos productos alimenticios como los lácteos. La utilización de subsidios en algunas naciones ha obligado a los países vecinos y a los principales competidores a poner en marcha prácticas similares a fin de no ver afectada la competitividad de sus propias empresas.

Los paquetes de estímulo económico puestos en funcionamiento por numerosas naciones son por su magnitud las herramientas con mayor capacidad discriminatoria para el comercio internacional. En este sentido, y en relación con la notable importancia ganada por la fragmentación de la producción a escala global, la forma en que serán tratadas las compras de insumos intermedios en esos programas tendrá consecuencias muy importantes sobre la evolución del comercio internacional. La cláusula de “compre nacional” incorporada en el paquete de estímulo de Estados Unidos en favor de la producción de acero norteamericano es uno de los casos que mayor revuelo ha despertado, y pese a las críticas recibidas fue aprobada con escasas modificaciones. La respuesta no se ha hecho esperar y otras economías comenzaron a implementar iniciativas similares a fin de garantizar la apropiación de los beneficios de sus planes de apoyo. En este sentido, se ha alertado en el caso norteamericano sobre la inexistencia de mecanismos regulatorios capaces de impedir el uso discriminatorio de los fondos. De esta manera, y en la medida en que la mayor parte de los compromisos afectan al gobierno federal, los organismos encargados de hacer efectivo el uso de los paquetes de estímulo carecen de las obligaciones que EE.UU. se ha comprometido a respetar. Es así que la discriminación no sólo ha comenzado a surtir efecto, sino que para el caso norteamericano se registran ya represalias por parte de importantes socios comerciales²⁵. Ante la evidencia que representa el caso estadounidense respecto de las dificultades para evitar la discriminación en este tipo de medidas, el anuncio por parte del gobierno chino respecto de la puesta en marcha de una cláusula de compra nacional ha incrementado el grado de preocupación.

Una de las tendencias más importantes que surgen del análisis de la información disponible respecto de las políticas comerciales discriminatorias iniciadas con la crisis internacional corresponde a la diferente estrategia utilizada por los países desarrollados y los países en desarrollo. En este sentido, se observa que mientras los primeros han privilegiado la utilización de subsidios y planes de estímulo, en el caso de los segundos las barreras a las importaciones han jugado un papel mucho más importante. Esta situación se corrobora al observar que la importancia de las restricciones tradicionales (tarifarias) se encuentra mucho más difundida en el caso de los países en desarrollo, para los cuales la mitad de las nuevas iniciativas comerciales corresponden a este rubro (Gamberoni y

²⁵ Canadá, uno de los principales perjudicados por el *Buy American*, ha decidido poner en marcha prácticas discriminatorias en contra de las firmas estadounidenses.

Newfarmer, 2009). Se plantea así una importante asimetría en la capacidad para protegerse de estos grupos de naciones, en tanto las medidas adoptadas por los últimos no sólo resultan más transparentes y por ende más susceptibles de ser identificadas y castigadas, sino que también implican por su menor alcance una más pobre capacidad de intervención²⁶.

El crecimiento en la difusión de las barreras comerciales también se registra para el caso de las investigaciones y las imposiciones antidumping, las salvaguardias y otros mecanismos de protección avalados por la OMC. Según un estudio realizado por Bown (2009) sobre la base de la Global Antidumping Database, las restricciones a las importaciones por esta vía se incrementaron un 22,3% en el primer trimestre de 2009 respecto del mismo período del año anterior²⁷. El crecimiento de las iniciativas resulta aun más importante si se considera que ya en el primer trimestre de 2008 las restricciones de este tipo se habían incrementado notablemente. Al igual que en el caso anterior, los principales promotores de estas iniciativas desde el estallido de la crisis han sido los países en desarrollo, dando cuenta de las tres cuartas partes de las medidas implementadas²⁸. Resulta interesante destacar que los principales afectados por las medidas con destino específico son también los países en desarrollo (en especial China y algunas otras economías de Asia como Corea del Sur, Malasia y Tailandia). En este sentido, el nuevo escenario plantea algunas restricciones para el desarrollo del comercio Sur-Sur que podría afectar más duramente a algunas naciones y sus procesos de integración regional.

En lo que respecta a los principales sectores afectados, se observan algunas diferencias entre los rubros objetivos de los países desarrollados y los países en desarrollo. Mientras los primeros han concentrado sus restricciones en los sectores químico, siderúrgico y de maquinaria, en el caso de los países en desarrollo a los ya mencionados rubros se suman el sector de textiles e indumentaria y el rubro de caucho y plástico. Debe mencionarse que el análisis sectorial de las medidas implementadas ha llevado a algunos analistas a minimizar la importancia de estos elementos, en tanto su crecimiento corresponde fundamentalmente a sectores productivos con una importante trayectoria en materia de disputas comerciales (Messerlin, 2009). Por otra parte, se ha señalado que existe una cierta evidencia respecto del uso de este tipo de herramientas por parte de empresas transnacionales a fin de fortalecer su dominio sobre determinados mercados y profundizar los procesos de concentración (Bown, 2009).

El análisis sobre el impacto de estas medidas que se presenta en el trabajo de Bown (2009) estima que el efecto de las nuevas barreras a la importación impuestas durante

²⁶ Esta situación cuya base es el diferencial margen de acción fiscal de estos grupos de naciones, podría verse modificada en la medida en que los déficits públicos de las naciones centrales se vean fuertemente afectados por los paquetes de salvataje implementados.

²⁷ El estudio analiza las medidas implementadas a nivel de producto a fin de evitar superposiciones y contemplar la diferente cobertura de los distintos mecanismos (antidumping, salvaguardias, salvaguardia de transición específica de China y derechos compensatorios).

²⁸ India, Argentina, Turquía, Brasil y China son los más importantes exponentes de este fenómeno.

la crisis internacional afectaría sólo al 0,4% del comercio mundial²⁹. En este sentido, se destaca que si bien la proporción del comercio afectado por las medidas resulta menor, existen ciertas posibilidades de que se incremente el proteccionismo como consecuencia tanto de las represalias de aquellas naciones perjudicadas, como por un efecto cadena en las investigaciones antidumping sobre ciertos productos y orígenes. Por otra parte, y ante el mayor grado de integración de la economía mundial, las barreras impuestas sobre la importación de ciertos insumos utilizados en el proceso productivo afecta negativamente la competitividad final de la industria transformando a los productos finales en un potencial objeto de protección. A su vez, el relativo mayor crecimiento de las investigaciones antidumping registrado desde finales de 2008 da cuenta no sólo de la ruptura de una tendencia decreciente que se registraba desde hacía algunos años, sino también de un escenario futuro de mayor protección, en la medida en que los resultados de esas investigaciones comiencen a hacerse efectivos.

Otro de los mecanismos disponibles para protegerse del contexto internacional proviene de las diferencias existentes entre las tarifas realmente vigentes y los límites establecidos en el marco de los acuerdos con la OMC. El margen para estas políticas resulta realmente amplio debido a que los límites tarifarios fueron fijados en una gran cantidad de casos muy por encima de las tarifas vigentes. De esta forma, y según un estudio realizado por el IFPRI, el promedio de las tarifas podría duplicarse en caso de elevarse hasta su nivel de frontera, mientras que el incremento en la protección sería del orden del 40% en caso de que los registros alcanzaran los valores máximos de los últimos 15 años. Las estimaciones de este trabajo señalan que la caída en las exportaciones mundiales sería del orden del 7,7% para el caso de que las tarifas alcanzaran su límite, mientras que la contracción sería del 3,2% si fueran llevadas a su máximo de los últimos años (Bouët y Laborde, 2008). Pese a las grandes oportunidades que presentan estos mecanismos para la puesta en marcha de una estrategia proteccionista, su utilización en la actualidad ha sido modesta³⁰. Como señalamos anteriormente, la poca difusión de estas medidas proviene de la transparencia de la misma y del temor a las represalias de los principales socios; en este sentido, si bien se trata de un elemento que podría generar un alto margen de proteccionismo en el futuro, hasta el momento ha sido marginado en pos de prácticas menos tradicionales (Foletti, 2009).

El incremento en la utilización de herramientas de protección discrecionales se vio acompañado por lo sucedido en el marco de los mecanismos de protección existentes en el sector agropecuario de los países desarrollados. En este sentido, y en la medida en

²⁹ El cálculo sobre el potencial efecto de la crisis fue realizado sobre la base de datos referidos al año 2007 para el conjunto de países participantes en el G-20.

³⁰ Mientras el presente capítulo se encontraba en proceso de edición, se desató una importante disputa comercial entre Estados Unidos y China debido a la decisión del gobierno estadounidense de incrementar los aranceles a la importación de neumáticos. La discusión incluyó la posibilidad de importantes represalias por parte de China en sus importaciones de productos automotrices y aviarios.

que los mecanismos de subsidio tienden a responder en forma automática a lo ocurrido con los precios internacionales, la monumental caída registrada en la segunda mitad de 2008 implicó un fuerte crecimiento en el grado de protección de estos productos, con importantes efectos para países cuya oferta exportadora se encuentra altamente concentrada en este rubro. Las tendencias y proyecciones respecto del proteccionismo agrícola se encontrarán fuertemente ligadas a la evolución de los precios internacionales, aunque también podrían verse afectadas por las capacidades presupuestarias de las naciones centrales en el marco de los gigantescos planes de salvataje puestos en marcha. Por otra parte, tal como se señaló anteriormente, la crisis de los alimentos ha impuesto también entre los países exportadores algunas restricciones a la exportación de productos; en dicho contexto la caída de los precios ocasionada por la crisis permitió una parcial relajación de alguna de las medidas impuestas, por lo cual en los países en desarrollo se observa una diversidad de reacciones en la que se combinan medidas de apertura y restricción (Josling y Tangermann, 2009).

El creciente interés de algunas naciones centrales por proteger su producción agroalimentaria ha quedado en evidencia a partir de la puesta en marcha de medidas tradicionales como la implementación de subsidios a las exportaciones (lácteos y carne aviar) y el aumento de tarifas en algunos rubros hasta entonces no protegidos (trigo, centeno, maíz y sorgo) que se concretaron en los primeros meses de 2009. En este sentido, y en la medida en que dichas iniciativas deberían poseer un carácter temporalmente limitado, la posible prolongación de la crisis económica ha despertado grandes temores respecto de la proliferación de prácticas menos tradicionales cuya menor visibilidad y más difícil reversibilidad podrían afectar fuertemente el comercio de este tipo de productos. Esta preocupación encuentra su sustento en el hecho de que, pese a que los productos de la cadena agroalimentaria se ubican entre los más fuertemente afectados por las barreras tradicionales como lo son las tarifas de importación, las cuotas de mercado, los esquemas de tarifas escalonadas y los subsidios a la exportación, esta cadena constituye también uno de los casos de más larga tradición en lo que se refiere a medidas de restricción no tradicionales.

Las barreras menos habituales que afectan a estos productos se vincularon históricamente con la implementación de reglamentaciones sobre sanidad y calidad de los productos y con la puesta en marcha de controles técnicos sobre los procesos de producción³¹. Estas medidas que comenzaron a difundirse en los países centrales hacia principios de la década y cuyo objetivo declarado es la defensa de los derechos del consumidor, suelen transformarse en trabas *de facto* al ingreso de productos extranjeros³². La posible utilización de restricciones vinculadas a la implementación de medidas sanitarias y fitosanitarias más estrictas, como así también a los requerimientos referidos a tra-

³¹ El principal antecedente de este tipo de reglamentación lo constituyen las distintas normativas y leyes sobre calidad y seguridad alimentaria impuestas por el parlamento de la Unión Europea entre 2002 y 2004.

³² En la medida en que las empresas comercializadoras reclaman a sus proveedores certificados y requerimientos impuestos por las nuevas normativas, la adquisición de los certificados y el cumplimiento de los estándares se transforman en una traba y un costo adicional para los productos extranjeros.

zabilidad y barreras técnicas, ha despertado el temor de los productores de los países en desarrollo, quienes suelen ser los principales afectados por estas medidas debido a su tipo de especialización productiva y a su relativa menor capacidad de respuesta frente a los requerimientos. El recelo respecto de un posible recrudescimiento del proteccionismo verde se ha visto favorecido también por la importancia que han ganado en el debate público las problemáticas ecológicas y las cuestiones vinculadas a la sustentabilidad ambiental. En este sentido, y más allá de la validez de estos argumentos, se teme que en el actual contexto dichas estrategias de protección ambiental fueran utilizadas como mecanismo de camuflaje para medidas restrictivas del comercio. La importancia que la cuestión ambiental ha ganado dentro de algunos programas de promoción han alertado sobre la posibilidad de que esta herramienta se constituya en un elemento de política comercial no sólo defensivo sino también ofensivo.

No debe olvidarse que buena parte de la protección en el marco de la crisis se logró a partir de la devaluación de las monedas respecto del dólar. En este sentido, la preponderancia de los esquemas cambiarios flotantes ha generado un escenario de importantes movimientos frente a la crisis internacional, en el que las amplias variaciones en los tipos de cambio han reformulado el escenario de competitividad internacional en proporciones todavía desconocidas (Weber y Wyplosz, 2009). Parecería que hasta el momento los movimientos cambiarios no han jugado un papel significativo en la disruptión del comercio, en tanto los mismos han sido más una consecuencia que una causa de lo ocurrido en el plano real y financiero tras la irrupción de la crisis. Sin embargo, con la mirada puesta en el futuro existe una fuerte incertidumbre respecto de la situación, y el impacto que estos cambios podrían producir sobre el funcionamiento del sistema económico internacional.

En el contexto recesivo, las prácticas discriminatorias no se han orientado únicamente al ámbito comercial sino que han afectado también al sector financiero. Los planes de rescate del sector puestos en marcha en las naciones centrales estuvieron acompañados de recomendaciones discriminatorias en contra de los prestatarios extranjeros. De igual manera, la ayuda a determinados sectores del empresariado representaron una evidente discriminación en contra de las empresas extranjeras, como en el caso del sector automotriz norteamericano en el cual, dejándose de lado las implicancias en el empleo, se prefirió marginar de la ayuda a las empresas extranjeras radicadas en aquel país. Algunas medidas similares han afectado a la fuerza de trabajo a través de las legislaciones laborales y los permisos de empleo en los que se registraron casos de políticas discriminatorias en contra de los empleados extranjeros.

La gran mayoría de los estudios publicados coinciden en que hasta el momento el crecimiento del proteccionismo es más un resultado que una causa de la actual crisis comercial. En este sentido, y pese a las señales de alarma respecto de la tendencia creciente en la aparición de nuevas medidas, el problema parece no haberse desbordado con el transcurso de los primeros meses de la crisis. Pese a lo anterior, la incertidumbre sobre el arribo del proceso de recuperación ha tendido a aumentar las preocupaciones y en buena medida se espera que la evolución del problema se encuentre estrechamente vinculado a la dinámica de la

crisis y las circunstancias impuestas por la coyuntura. En este sentido, vale recordar que, aun en los escenarios más optimistas, se espera que algunos de los factores que han estado operando en pos del surgimiento de las tendencias proteccionistas (el crecimiento del desempleo, la caída en la producción industrial y el deterioro de los flujos comerciales) se mantengan presentes no sólo a lo largo del presente año, sino también en 2010 y 2011. Debe también destacarse que en los últimos meses la Organización Mundial del Comercio ha modificado a la baja su estimación sobre la caída de los volúmenes del comercio mundial, basándose en el potencial impacto de las trabas impuestas al comercio internacional. En este sentido, debe resaltarse que en muchos casos el efecto de la nueva protección resulta difícil de mensurar no sólo por la utilización de prácticas menos habituales, sino también por las dificultades que el escenario recesivo impone para el análisis.

En resumen, el incipiente resurgimiento de las políticas comerciales activas se encuentra caracterizado por una fuerte heterogeneidad no sólo en lo que al tipo de políticas respecta, sino también en lo concerniente al grado con el que han apelado a este recurso los distintos países. Si bien una observación superficial de la realidad pareciera colocar la mayor parte de las medidas en los países en desarrollo, la magnitud y la novedad de las políticas implementadas por las naciones centrales las han colocado en el centro del escenario. De esta forma, la crisis internacional pone nuevamente en evidencia un esquema de relaciones internacionales donde no sólo existe una capacidad diferencial de intervención y protección por parte de las economías centrales, sino que estas condiciones han estado acompañadas por un mayor repudio hacia los elementos y herramientas con los que cuentan los países de menor desarrollo relativo.

Más allá de cuál sea la real magnitud del problema, se observa que la literatura especializada ha tendido a abordar la cuestión proteccionista desde una perspectiva extrema. De esta forma, se han destacado las nefastas consecuencias de un escenario apocalíptico en el sistema de relaciones internacionales, dejando de lado algunas de las posibles virtudes que podrían acompañar el resurgimiento de las políticas comerciales activas. La reaparición de la política comercial en el plano internacional plantea la posibilidad de la recuperación de una herramienta de política que ha formado parte importante de las estrategias de desarrollo de aquellas naciones que han logrado reducir la brecha que las separa de las naciones centrales (Chang, 2003). Es así que la posibilidad de complementar las políticas productivas con herramientas comerciales no debe necesariamente implicar un retroceso en el grado de internacionalización de las economías nacionales, sino que, por el contrario, podría contribuir a la creación de un escenario internacional más equilibrado, permitiendo a algunas naciones marginadas mejorar algunos de los rasgos de su especialización productiva, apostando por un esquema de mayor complementación en el mercado mundial. En este sentido, la convalidación implícita en la mayor difusión abre una ventana de oportunidades para la política comercial que hasta hace poco tiempo parecía limitarse solamente a la intervención sobre el tipo de cambio.

Finalmente, y en un sentido similar, existen en la actualidad una serie de elementos que permitirían desestimar la posibilidad de un escenario de difusión del proteccionismo similar al temido por la diplomacia del libre comercio. En primer lugar, en la medida en que

las economías se han hecho más abiertas, la relevancia y el poder de influencia de los sectores ligados al comercio exterior son mucho más fuertes, contando con herramientas para constituirse en una fuerza de contrapeso de los intereses proteccionistas. En este sentido, no debería llamar la atención que los pedidos de las firmas se hayan concentrado en la demanda de subsidios y ayuda más que en la elevación de las tarifas. De esta forma, se observa que entre los países con mayor penetración de las prácticas proteccionistas se encuentran aquellos con menor integración a las cadenas globales de valor. Por otro lado, a diferencia de lo sucedido en la crisis del treinta, el avance de los mecanismos de intervención estatal y la existencia de un cierto consenso en torno a la utilidad de las políticas expansivas en estas coyunturas plantean un escenario de mayor diversidad de herramientas para enfrentar la crisis que permitirían eludir el súbito bloqueo de las fronteras nacionales. Tal como destacaron Irwin y Eichengreen (2009), la flexibilidad cambiaria ha jugado también un importante papel. Finalmente debe resaltarse el rol jugado por las instituciones y reglas multilaterales y los acuerdos de integración, los cuales han debilitado la aparición de enfoques proteccionistas (Irwin, 2009). De todas maneras, si bien existen elementos para desestimar en el corto plazo la proliferación de un escenario sombrío en lo que a política comercial respecta, la mayor integración económica mundial ha actuado como amplificador de los problemas en la medida en que pequeñas modificaciones en los esquemas de comercio generan grandes efectos sobre el sistema económico mundial.

2 | EL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO EN LA CRISIS MUNDIAL

2.1 | ¿De dónde venimos? Tendencias generales del comercio exterior argentino en su período de crecimiento 2002-2007

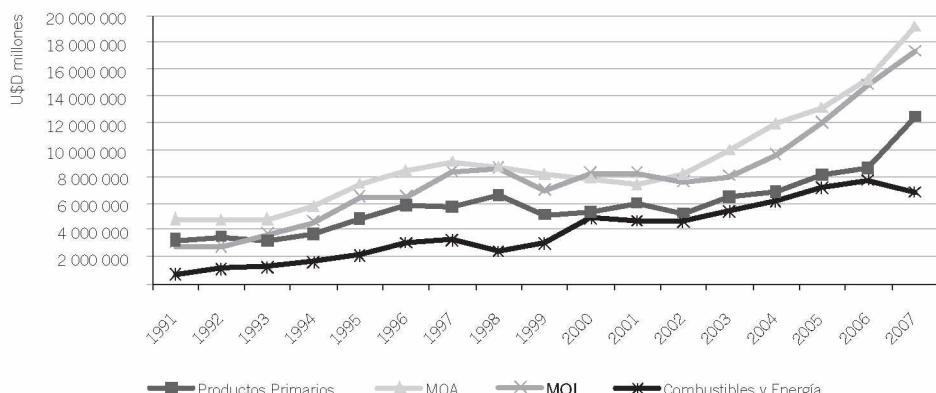
Entre 2002 y 2007, las exportaciones argentinas aumentaron a más del doble, creciendo a una tasa anual promedio del 17% y registrando un nuevo salto en el nivel de las ventas externas. Desde el año 2004, las exportaciones manufactureras crecieron aceleradamente, a una tasa promedio anual de 20%, constituyéndose en los rubros de exportación relativamente más dinámicos desde la devaluación y fuerza motriz del crecimiento agregado (aunque siempre de menor importancia relativa que la demanda interna). Si bien favorecido por la evolución de los precios respectivos, el salto exportador se basó principalmente en un aumento de las cantidades vendidas tanto en las manufacturas de origen agropecuario (MOA) como en las de origen industrial (MOI) (53,9% y 74,6% entre 2002 y 2007 respectivamente). Entre 2004 y 2007, las MOI pasaron a ser el rubro comparativamente más dinámico, creciendo incluso más que las exportaciones MOI mundiales gracias a las ventas del sector automotriz y los *commodities* industriales (acero, aluminio, materias plásticas, químicos). De esta manera, el coeficiente de apertura exportadora de la industria se elevó de 14% en el período 1998-2001 a 26% en el período 2002-2005³³.

³³ La información disponible de Cuentas Nacionales no permitió actualizar la estimación hasta el año 2002-2007.

Los productos primarios (PP), dejando atrás un contexto internacional desfavorable y precios deprimidos, resultaron ser el rubro más dinámico en el año 2003 gracias a los mejores precios internacionales; sin embargo, los envíos se reducían al año siguiente fruto de las condiciones climáticas y la reversión de la tendencia alcista de los precios. Desde entonces, las exportaciones de PP retomaron el dinamismo: en 2005 como resultado del incremento en las cantidades exportadas y en 2006 por una mejora en los precios que compensó los menores despachos. Finalmente, en el año 2007 se registró un significativo incremento de estas ventas (43,2%) producto de aumentos en las cantidades (17,9%) y los precios (21,5%). En el caso de las ventas externas de combustibles y energía (CyE), por su parte, el dinamismo exhibido entre 2003 y 2005 tuvo que ver con los buenos precios internacionales del petróleo así como con el buen desempeño de los envíos de gas natural, con destino principal hacia Chile a través de los gasoductos situados en el norte del país, en tanto que se reducían los envíos de petróleo en términos físicos debido a una menguada producción en el marco del agotamiento de algunos yacimientos. En 2007, se acentuó la disminución en las cantidades exportadas y el valor de las exportaciones cayó ya que el incremento de los precios no fue suficiente para compensar los menores despachos.

De esta manera, luego de una década de resultados deficitarios, la evolución de las exportaciones argentinas en este período dio lugar a un saldo comercial superavitario, desplazando la tradicional restricción externa al crecimiento. Asimismo, el fuerte y sostenido incremento de las ventas industriales determinó un saldo positivo también en el sector manufacturero, aunque el mismo descansó en el superávit de cinco actividades –alimentos y bebidas, madera y sus productos, refinación de petróleo, cuero y sus productos, y metales comunes– y en la reducción del déficit del resto de los sectores (con algunas excepciones: TV y audio, productos de tabaco y otros equipos de transporte).

Gráfico 10 | Exportaciones según grandes rubros. En millones de dólares. Años 1991-2007

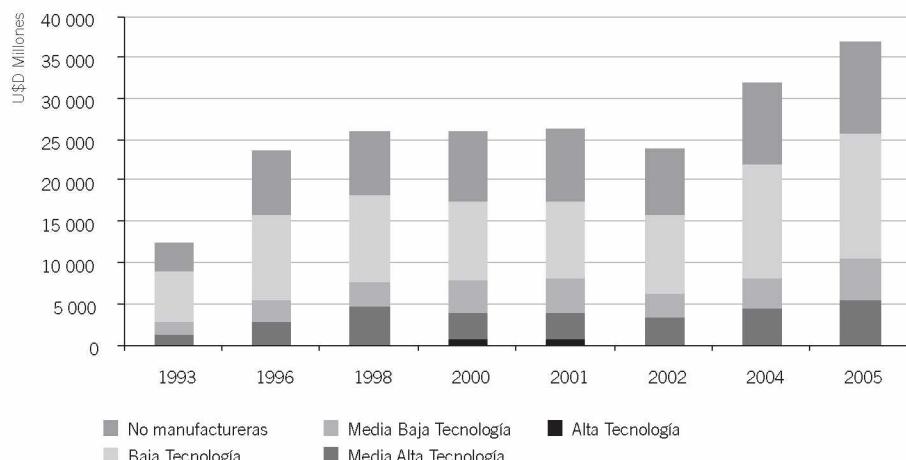


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

Un rasgo interesante del desempeño exportador de las MOI en este período es la instalación de una tendencia de mayor dinamismo en las ventas de productos terminados en comparación con la de insumos intermedios. En el caso de la siderurgia, por ejemplo, los despachos de manufacturas crecen por encima de los laminados; en la industria papelera aparece un incipiente proceso de sustitución de exportaciones de pasta celulósica por papel, cartón y ediciones; en la industria química crecen las ventas de extractos y productos diversos, artículos de limpieza y tocador, extractos tintóreos y productos para fotografía, y caen relativamente las de químicos orgánicos e inorgánicos.

De todas maneras, la evolución del *ranking* de productos exportados señala la estabilidad de la composición de la oferta exportable y su concentración en torno a bienes primarios y *commodities* industriales. Asimismo, entre las exportaciones industriales, siguen predominando claramente las de menor contenido tecnológico³⁴: aproximadamente la mitad de ese total corresponde a manufacturas de baja tecnología (casi exclusivamente alimentos), cerca de un 30% a manufacturas de media baja tecnología (combustibles y metales básicos), casi un 20% a manufacturas de medio alto contenido tecnológico (químicos y automóviles) y una fracción marginal a manufacturas de alta tecnología (fármacos). La mayor competitividad-precio instalada por la devaluación y un contexto internacional favorable alentaron una expansión importante de las exportaciones, pero no se ha modificado (al menos, no todavía) la pauta de especialización.

Gráfico 11 | Exportaciones según contenido tecnológico. En dólares corrientes

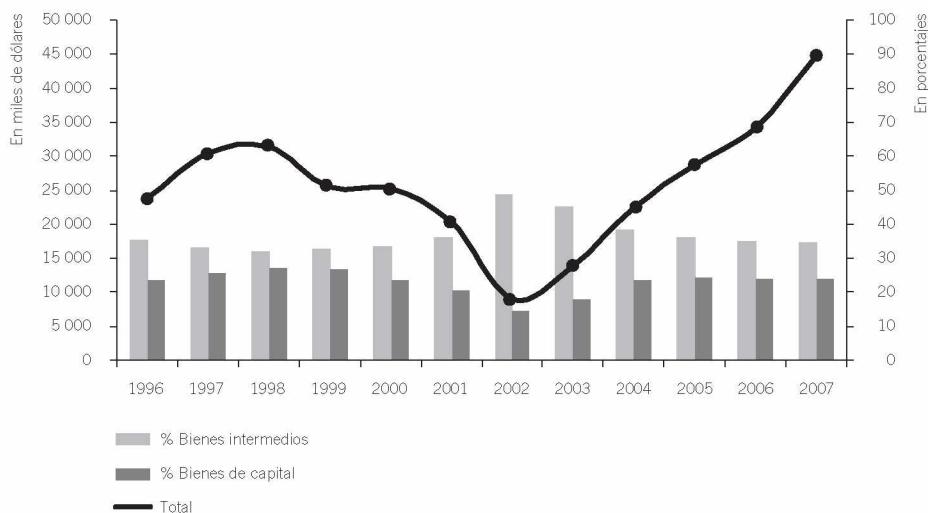


Fuente: elaboración propia sobre la base de metodología OCDE y datos del INDEC.

³⁴ Estimación según metodología de la OCDE (Hatzichronoglou, 1997).

No obstante, cuando se considera el nuevo contexto de precios relativos y tipo de cambio relativamente depreciado, tal vez lo que más llama la atención es el ritmo de crecimiento de las importaciones industriales y, en particular, su relativa aceleración en los últimos semestres. Luego de su desplome en la recesión y crisis de 2001-2002, las importaciones se recuperaron y en 2005 superaron los registros máximos previos, alcanzados en 1998; su incremento se explica, fundamentalmente, por un aumento en las cantidades asociado a la expansión de la actividad económica interna, y su patrón productivo tampoco ha registrado cambios sustanciales.

Gráfico 12 | Importaciones y participación en el total de las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital. En millones de dólares y porcentajes. 1996-2007



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En términos generales, se observa una alta participación de las importaciones de bienes intermedios, alentadas por las mayores compras de ciertos insumos para la producción (productos de la refinación de petróleo, químicos y metales, por ejemplo), lo que constituye un indicador del cambio en la articulación productiva de la industria y refleja el nivel de componente importado de la producción (lo que explica a su vez su menor caída relativa respecto de las importaciones totales durante la crisis). A su vez, las compras de bienes de capital ganaron participación en forma sostenida, correspondiéndose con la reducción de la capacidad instalada ociosa y las necesidades de ampliarla.

El coeficiente y la elasticidad-producto de importaciones no se modificaron sustancialmente en relación con las fases de crecimiento de los noventa, a pesar del abrupto

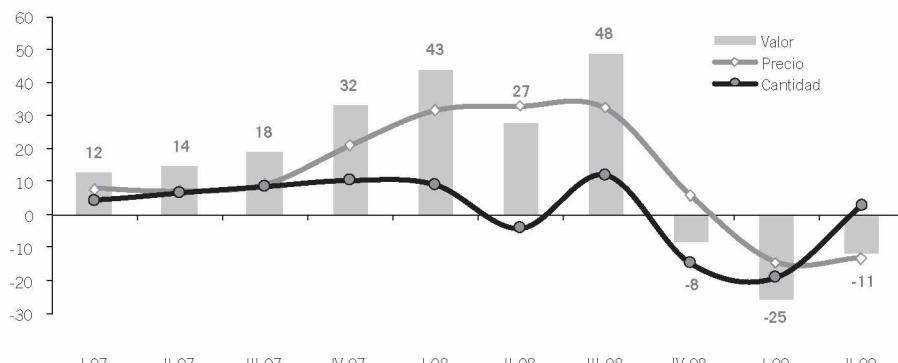
cambio en el nivel del tipo de cambio real. Diversos factores podrían haberse combinado: la existencia de costos “hundidos” en el aprendizaje importador previo no compensados por el nuevo régimen macro, el posicionamiento de Brasil como proveedor a favor de un tipo de cambio bilateral relativamente más favorable, la consolidación de hábitos de consumo centrados en productos de rápida obsolescencia “de mercado”, la preferencia por la flexibilidad de los agentes económicos y las rigideces en la estructura de aprovisionamiento por ausencia de trama local (cuya permanencia, en realidad, depende de la velocidad de sustitución de importaciones).

2.2 La primera fase de la crisis comercial mundial: el boom de precios y el nuevo récord en las exportaciones

En el año 2008, el intercambio comercial argentino registró un nuevo récord: las exportaciones crecieron 27% respecto del año anterior, alcanzando los 70.043 millones de dólares, en tanto que las importaciones sumaron 57.413 millones, con un aumento de 28%; la balanza comercial arrojó entonces un superávit superior a los 13 mil millones de dólares. Sin embargo, en los últimos meses del año comenzaba la caída del comercio exterior como consecuencia de los impactos de la crisis internacional; se cerraba así el período de crecimiento ininterrumpido de las exportaciones registrado desde fines de 2002. Asimismo, a diferencia de lo ocurrido en los años previos, sólo las MOI registraron un crecimiento importante en los volúmenes despachados (17%), mientras que los aumentos observados en los PP y las MOA resultaron de una fuerte alza de precios (38% y 40% respectivamente) con una disminución de las cantidades (-5% y -9%) (ver gráfico 13). El incremento en el valor importado, por su parte, correspondió a mayores precios (11%) y cantidades (16%) (ver gráfico 14).

Gráfico 13 | Tasas de variación interanuales de las exportaciones.

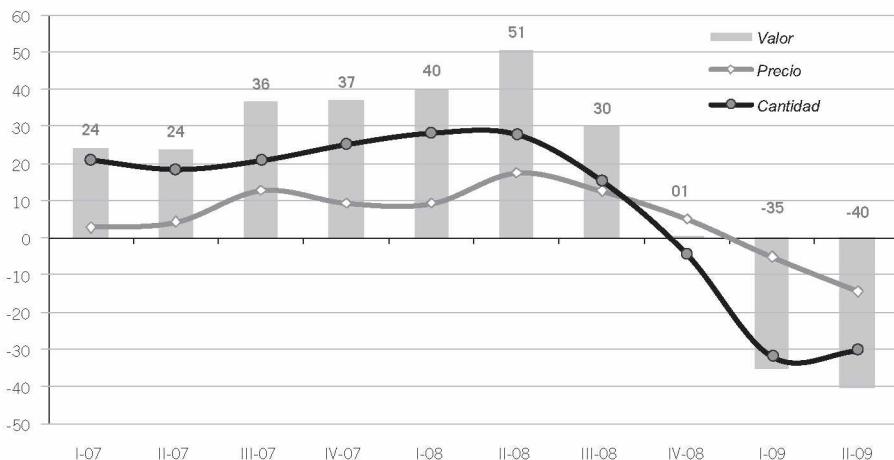
Primer trimestre 2007 - segundo trimestre 2009. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Gráfico 14 | Tasas de variación interanuales de las importaciones

Primer trimestre 2007 - segundo trimestre 2009. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Las mismas fuerzas latentes que llevaron al colapso del sistema financiero y desencadenaron la crisis en las economías centrales contribuyeron al boom de precios de los productos básicos y al récord de exportaciones de PP y MOA de los primeros nueve meses (los precios respectivos aumentaron 49,8% y 50,3%) (ver cuadro 1). Al crecimiento de la demanda (fundamentalmente por el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización en Asia, así como por el desplazamiento de cultivos por la mayor demanda de producción para biocombustibles) y las rigideces en la oferta que dieron lugar a tendencias ascendentes en los precios, se sumaron inversiones financieras en los mercados de *commodities* entre principios de 2007 y junio de 2008. En efecto, el comercio mundial de estos productos en el período previo a septiembre de 2008 se caracterizó por una fuerte desaceleración en el crecimiento del volumen de comercio y un importante aumento de precios que disimuló la evolución de las cantidades.

En el caso de las MOI, en cambio, el incremento de las ventas obedeció a un importante crecimiento en las cantidades despachadas en todos los productos principales, así como a significativos aumentos de precios en el caso de químicos y plásticos –asociados a la evolución de la cotización del petróleo–, aunque no tan pronunciados como los registrados en los PP y las MOA. Las variaciones de precios, por el contrario, fueron menores en el caso de metales comunes y prácticamente nulas en material de transporte.

Dado el alto grado de concentración de las ventas argentinas en torno a una canasta relativamente acotada y permanente, la evolución de las ventas externas está asociada a

un conjunto reducido de productos, entre los que se encuentran cereales, oleaginosas, grasas y aceites, residuos y desperdicios de la industria alimenticia, productos químicos, metales y sus manufacturas, material y equipo eléctrico, material de transporte y –con mayor volatilidad de precios y volúmenes– combustibles y energía. En los primeros nueve meses de 2008, estos productos explicaron el 80% del crecimiento total de las ventas externas. Con la excepción de los despachos de soja, los extraordinarios incrementos en el valor de las exportaciones de base agraria fueron resultado exclusivo de los fuertes aumentos en los precios internacionales (ver cuadro 2). Por el contrario, las ventas de material de transporte crecieron gracias a los mayores despachos (40,4%) prácticamente sin variaciones en los precios y, por lo tanto, su contribución al incremento de las ventas totales fue menor al correspondiente al aumento en la oferta.

El crecimiento de las importaciones en este período (39%), por su parte, fue producto del incremento en las cantidades (23,5%) y de una significativa variación en los precios (12,9%). Las importaciones de bienes de consumo resultaron ser las más dinámicas y crecieron por precios (6%) y cantidades (32%), así como las compras de bienes de capital y sus piezas y accesorios también mostraron variaciones significativas (32% y 34% respectivamente), exclusivamente por el incremento de las cantidades demandadas. En el caso de los insumos intermedios y los combustibles, en cambio, el fuerte aumento de las compras (42% y 70% respectivamente) correspondió a los mayores precios (33,6% y 68,7%).

Cuadro 1 | Tasas de variación interanuales de las exportaciones según grandes rubros 2002-2007 y enero-septiembre 2008. En porcentajes

		Valor	Precio	Cantidad
PP	2002-2006	63.1	25.6	29.8
	2 007,0	43.2	21.5	17.9
	I-III 2008	51.7	(19.8)	(1.3)
MOA	2002-2006	86.7	23.1	51.7
	2 007,0	25.8	24.3	1.2
	I-III 2008	40.2	(50.3)	(-6.5)
MOI	2002-2006	94.3	26.9	53.1
	2 007,0	16.8	2.8	13.7
	I-III 2008	34.5	6.7	(25.8)
CyE	2002-2006	68.0	154.6	-34.0
	2 007,0	-10.8	10.8	-19.5
	I-III 2008	30.7	(59.8)	(-19.1)

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Cuadro 2 | Exportaciones de productos seleccionados. Contribución al crecimiento y tasas de variación interanuales. Enero - septiembre 2008. En porcentajes.

		Valor	Precio	Cantidad
Cereales	14.4	63.4	57.7	3.7
Semillas y frutos oleaginosos	11.7	74.9	36.0	21.5
Grasas y aceites	13.4	55.6	68.6	-5.4
Resid. y desp. de industria alim.	11.3	43.2	47.6	-2.9
Productos químicos y conexos	7.6	58.8	37.6	13.9
Metales comunes y sus manuf.	2.2	16.6	6.0	10.3
Máq., aparatos y material eléctrico	2.3	25.4	2.3	23.1
Material de transporte terrestre	7.1	41.8	1.0	40.4
Combustibles y energía	9.1	29.4	56.9	-17.8
Productos seleccionados	79.0	44.4	45.3	12.5

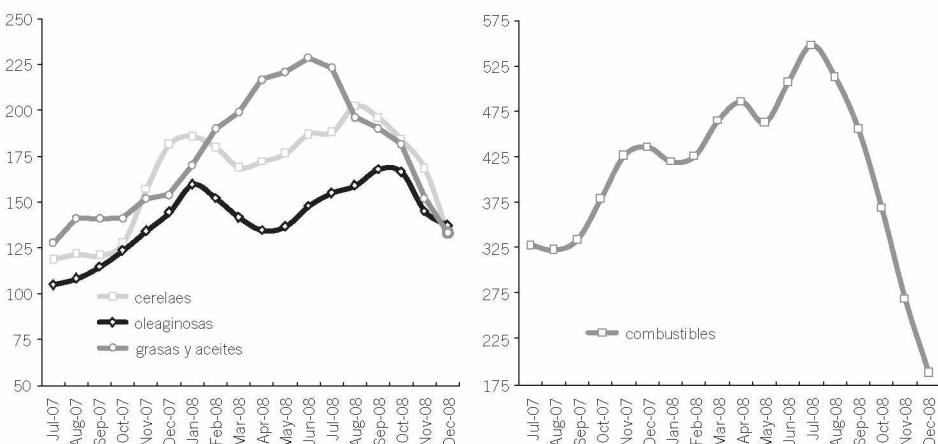
Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

2.3 La segunda fase de la crisis: el derrumbe del comercio

En septiembre de 2008, irrumpió la crisis financiera y se trasladó rápidamente al sector real de la economía, dando lugar a un proceso recesivo en las economías centrales y a caídas en la demanda mundial. Los efectos del colapso se sintieron inmediatamente en la economía argentina; la abrupta caída del comercio mundial fue el principal canal de transmisión de la crisis internacional no sólo a través de las menores cantidades demandadas sino también mediante el descenso en el precio de los productos básicos, donde el ajuste fue particularmente pronunciado en la medida en que los capitales salieron de los mercados de *commodities* en una fuga hacia la calidad (ver gráfico 15). Aunque la economía estaba relativamente más “aislada” de las turbulencias por los altos precios de las *commodities*, las reservas acumuladas y la baja exposición financiera, las exportaciones cayeron en noviembre (-6%), contribuyendo al inicio de un período recesivo.

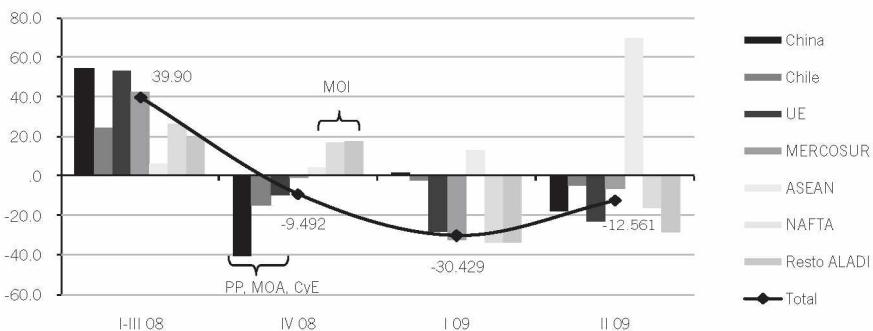
En este contexto, las ventas de PP y MOA a los países desarrollados y China cayeron en el último trimestre (25% y 11% respectivamente) por disminución en las cantidades vendidas ya que los precios, aun cuando registraban una tendencia decreciente desde mediados de año, resultaban todavía superiores a los del año anterior. Las exportaciones MOI continuaron creciendo 10,7% en el mismo período; se beneficiaron de la mejor situación relativa de América latina y el NAFTA. Sin embargo, se redujeron en diciembre (-12%), arrastradas por las caídas en el nivel de actividad y menor demanda de Brasil; las ventas de material de transporte, en particular, cayeron 24% afectadas por la situación del socio regional³⁵.

Gráfico 15 | Tasas Índice de precios de los principales commodities exportados por Argentina
Base 1997 = 100. Julio 2007 - diciembre 2008. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Gráfico 16 | Tasas de variación interanuales de las exportaciones según destinos
Primer trimestre 2008 - primer trimestre 2009. En porcentajes

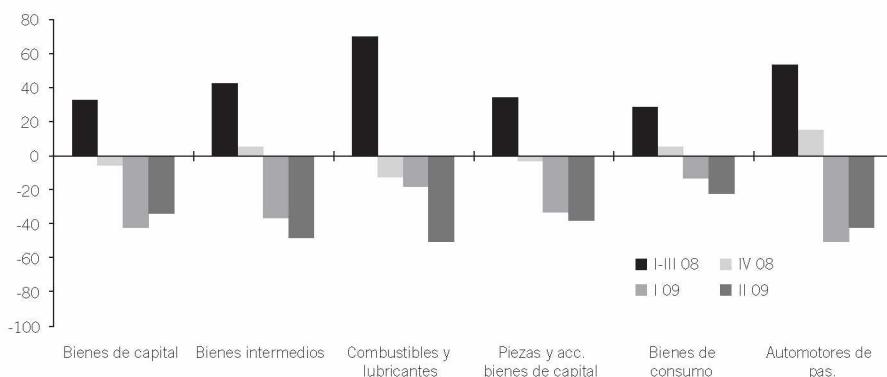


Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

³⁵ La economía brasileña resultó fuertemente afectada por la crisis internacional no sólo por la retracción de sus exportaciones sino también por la contracción del crédito, que venía siendo uno de los motores del crecimiento del consumo y la inversión, y por la paralización de las inversiones y la reducción de stocks producto de la creciente incertidumbre; se estima que la baja de las exportaciones fue responsable de la mitad de la caída del 16% observada en la producción industrial entre septiembre de 2008 y marzo de 2009. En el último trimestre del año, las ventas de automóviles se redujeron a la mitad en términos interanuales.

Las importaciones, por su parte, cayeron 5% en noviembre y 11% en diciembre como resultado de la caída en las cantidades demandadas (-4,2%), en la medida en que se desaceleraban y postergaban los planes de inversión y producción locales. Si bien la crisis afectó también el precio de las compras de bienes intermedios y combustibles, los mismos, aunque en franco descenso desde septiembre, aún resultaban superiores al año anterior. Los usos más afectados fueron los bienes destinados a la producción; en primer lugar, los bienes de capital y, en segundo, los bienes intermedios y piezas y accesorios de bienes de capital. Las compras de bienes de consumo, en cambio, no mostraron variación (ver gráfico 17).

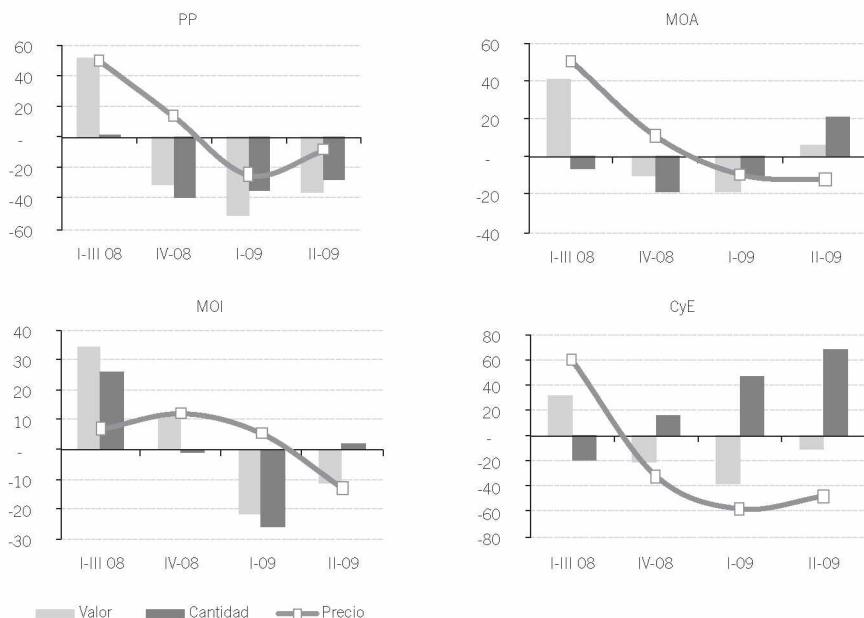
Gráfico 17 | Importaciones según usos económicos. Tasas de variación interanuales
Primer trimestre 2008 - segundo trimestre 2009. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En los primeros meses de 2009, la caída del comercio se acentuó y generalizó; las exportaciones se redujeron 36% en enero y 24% en febrero, en tanto que las importaciones disminuyeron en 38% y 37% respectivamente. En este mismo período, el comercio mundial se redujo más de 30% por efectos iguales en precios y cantidades. Desde enero, se registraron bajas en los precios de los PP, las MOA y CyE que reforzaron el descenso de las cantidades exportadas. La caída fue particularmente fuerte en PP, cuyos precios se redujeron 25% y las cantidades 35%, principalmente como consecuencia de la sequía que afectó la producción agrícola (ver gráfico 23). Las ventas de CyE disminuyeron por el desplome de los precios (-58%), que no pudo ser compensado por el aumento en las cantidades (47%). Los productos exportados que registraron mayores caídas fueron los cereales (-67%, por precios y cantidades), grasas y aceites (-33%, fundamentalmente por precios), material de transporte (-52%) y carburantes (-62%). En el caso de las compras externas, los bienes destinados a la inversión y producción continuaron siendo los más afectados; las compras de bienes de capital se redujeron 47%, bienes intermedios 39% –porotos de soja, insumos de las industrias siderúrgicas y productos químicos– y autopartes 32%.

Gráfico 18 | Tasas de variación interanuales de las exportaciones según grandes rubros
Primer trimestre 2008 - segundo trimestre 2009. En porcentajes



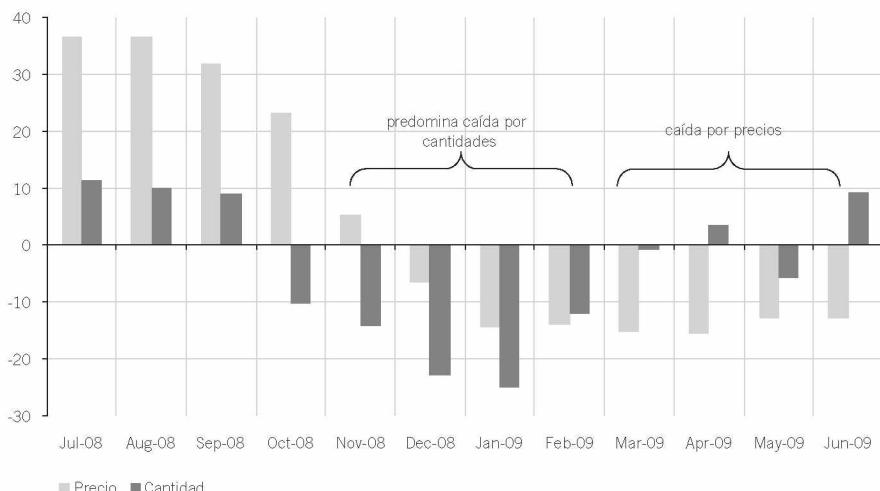
Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Desde marzo, el efecto precio pasó a ser el principal factor explicativo de las sucesivas reducciones en los valores exportados, aun en el caso de las MOI (con la excepción de los productos siderúrgicos), al tiempo que la merma en las cantidades despachadas tendió a desacelerarse progresivamente, en línea con las tendencias observadas en los mercados internacionales (ver evolución de valores y cantidades en los gráficos 13 y 18).

El primer trimestre cerró entonces con caídas en las exportaciones de todos los principales productos con la excepción de los pellets y harinas de soja. La reducción de las exportaciones alcanzó a todos los principales mercados, con un mayor sesgo negativo en los que predomina la especialización en PP, así como inicialmente se registró un marcado descenso en las ventas de material de transporte a Brasil (ver gráfico 16). Sin embargo, cabe destacar el crecimiento de las ventas de trigo a Brasil y de porotos de soja a China. En este sentido, pese a su caída en el comercio internacional, China continúa creciendo a altas tasas y demandando *commodities* agropecuarios. Una vez transcurrido el impacto inicial de la crisis, la demanda china de porotos y aceites de soja se recuperó, así como resultó muy dinámica la demanda de pellets y harina de soja desde la ASEAN; el trimestre cerró con una

Gráfico 19 | Tasas de variación interanuales de precios y cantidades exportadas

Julio 2008 - junio 2009. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

caída de las exportaciones hacia dichos mercados del 3%, tan sólo como resultado de los menores precios de los productos básicos. Las caídas del MERCOSUR y el NAFTA se vieron agravadas por la baja de las MOI; en el caso de Brasil, las menores ventas de automóviles fueron el principal responsable de las menores exportaciones de manufacturas.

2.4 La tercera fase de la crisis: las exportaciones se estabilizan, las importaciones acentúan su caída

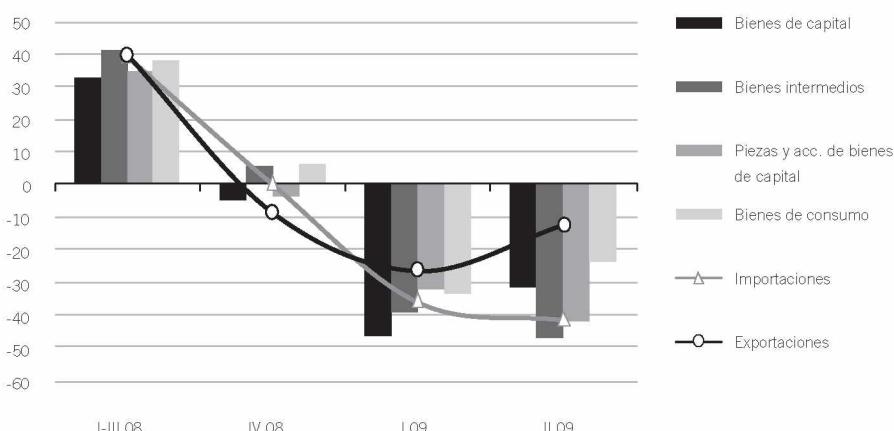
Desde abril, el comercio mundial parecía haberse estabilizado, aunque en niveles significativamente menores a los de un año atrás, y las exportaciones argentinas accusaron una desaceleración en sus tasas de variación (-13% en abril y -5% en junio). Desde entonces, la evolución de las ventas de base agraria ha combinado la recuperación de las MOA (particularmente de residuos y desperdicios de la industria alimenticia) con restricciones en la oferta de granos. En el mes de junio, a su vez, no sólo crecían las cantidades vendidas de MOA (43%) sino también los despachos de MOI (12%) y CyE (64%). Asimismo, los precios de productos como las oleaginosas y los residuos y desperdicios de la industria alimenticia habían recuperado ya para el mes de marzo los niveles de un año atrás y volvían a registrar variaciones positivas. Este rebote en los precios de granos y manufacturas de origen agrario reabre la discusión respecto de si estas tendencias pueden sostenerse en el tiempo en virtud de la demanda china o si se trata de un retorno de capitales especulativos a los mercados de *commodities*.

Las ventas de material de transporte a Brasil, que se redujeron un 39,3% en el primer trimestre del año, presentaron una variación negativa de sólo 2% en el mes de mayo, favorecidas por el plan de estímulo lanzado por el gobierno brasileño, fundamentalmente exenciones fiscales, que dinamizó la demanda interna. La evolución del mercado brasileño permitió entonces que la caída en la producción automotriz local no fuera tan pronunciada. Esta dinámica se reprodujo también en los complejos químicos, plásticos y metalmecánicos. Por el contrario, se registran importantes descensos en el precio de las exportaciones MOI, así como la caída de metales comunes y sus manufacturas, sector que sufrió a nivel global las caídas en el consumo de acero por parte de la industria automotriz, la construcción, los bienes de capital y los bienes durables de consumo como consecuencia de la crisis internacional.

En el caso de las importaciones, la baja en el segundo trimestre fue de 40,7% ya que la caída en los precios (-14%) reforzó la disminución en las cantidades (-30%). Los bienes destinados a la producción continuaron presentando las mayores caídas: las compras de bienes intermedios se redujeron 47,9%, las de piezas y accesorios de bienes de capital 39% y bienes de capital 34%. Los bienes de consumo, en cambio, registraron una variación de -23%, dentro de la cual menores caídas corresponden a los orígenes americanos Mercosur (-19%), resto de ALADI (7%) y NAFTA (-5%), en tanto que las compras cayeron 36% desde China y 29% desde la UE. Mientras la demanda mundial parecía estabilizarse en niveles superiores a los del inicio de la crisis, la caída de las importaciones se acentuó, reflejo de la evolución interna de la inversión y la producción.

Gráfico 20 | Tasas de variación interanuales de las importaciones según usos económicos

Primer trimestre 2008 - segundo trimestre 2009. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

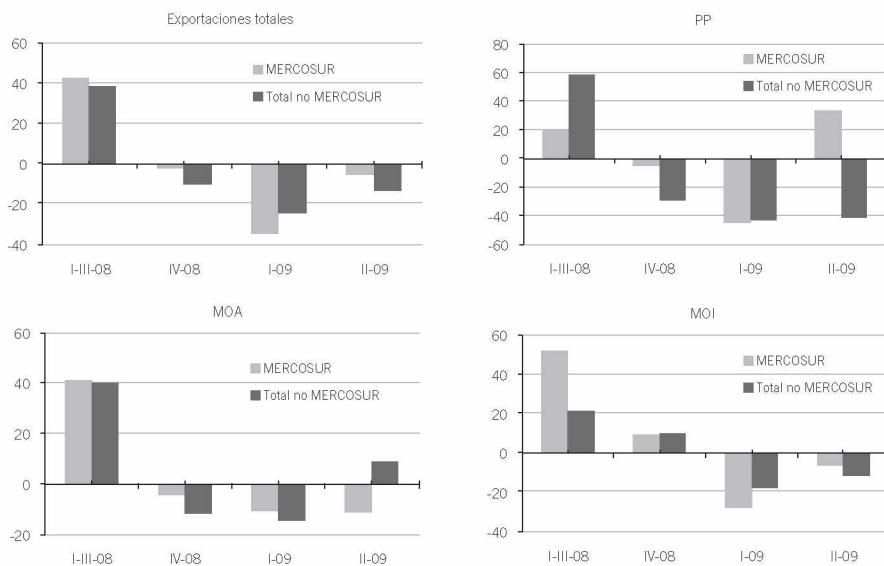
2.5 Los resultados comerciales en la crisis: caída en los términos del intercambio, pero incremento del superávit

El resultado de la balanza comercial en los seis primeros meses de 2009 arrojó un superávit de 9.861 millones de dólares, 92% mayor que el año anterior, como producto de una caída en las importaciones mayor que la baja en las exportaciones. Las razones de este desempeño se encuentran fundamentalmente en la contracción de la actividad económica y en las estrategias de liquidación de stocks por parte de las empresas locales antes que en las medidas de protección del mercado interno: fueron las compras destinadas a la inversión y producción las que más se contrajeron, mientras que los bienes de consumo presentaron variaciones relativamente menores.

Las exportaciones alcanzaron 27.250 millones de dólares en el primer semestre, la caída en los precios de los principales productos exportados (-14%) fue la causa principal del descenso en las ventas externas (-19%) mientras que las cantidades finalmente se redujeron sólo 5% en este período. Todos los rubros presentaron un comportamiento negativo respecto del año anterior, aunque ya en el último mes la caída se explica por menores precios con aumentos en los volúmenes despachados, salvo las restricciones en la oferta de granos producto de la sequía. Los mayores descensos en los precios correspondieron a CyE (-51%), PP (-16%), MOA (-12%) y por último MOI (-6%), aunque productos como soja y *pellets* de soja presentaron precios superiores a los vigentes antes de la crisis. En términos relativos, PP y CyE fueron los rubros que presentaron mayores variaciones negativas, 39% y 28% respectivamente en tanto que los ingresos por residuos y desperdicios de la industria alimenticia se incrementaron 17% en términos interanuales a partir de incrementos en los precios y las cantidades (10% y 2% respectivamente).

En relación con el comercio Mercosur, si bien el impacto de la crisis en las exportaciones argentinas había resultado de menor intensidad *vis-à-vis* los despachos hacia el resto del mundo a fines de 2008, las ventas se derrumbaron a comienzos de 2009, fundamentalmente como resultado de la fuerte recesión que atravesó la economía brasileña en los primeros meses del año. Así, en el peor momento de la crisis, las exportaciones al mercado regional tuvieron un desempeño más negativo que el promedio, profundizando los efectos de la caída en el comercio mundial y el precio de los productos básicos. Sin embargo, en el segundo trimestre, las exportaciones al Mercosur se recuperaron notablemente en virtud de la evolución de las compras brasileñas; la reactivación de esta economía, estimulada con políticas fiscales y crediticias, impulsó los despachos de manufacturas argentinas al tiempo que posibilitó que el descenso de los niveles de actividad local de los sectores relacionados, particularmente el automotriz, no fuera mayor. La evolución de las exportaciones argentinas hacia ese mercado resultaba ahora sí más favorable en relación con el promedio general; la excepción estuvo dada por las ventas de MOA a partir del fuerte crecimiento de los despachos de residuos y desperdicios de la industria alimenticia hacia Asia (ver gráfico 21).

Gráfico 21 | Tasas de variación interanuales de las exportaciones según grandes rubros y destino.
Primer trimestre 2008 - segundo trimestre 2009. En porcentajes

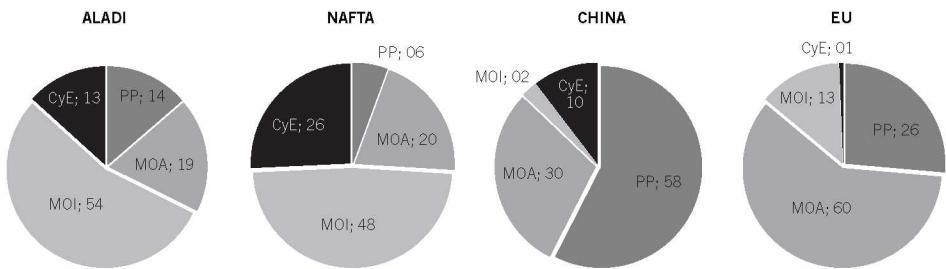


Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

De esta manera, el funcionamiento del mercado regional de la Argentina presenta un funcionamiento diferente al de otras regiones como el sudeste asiático: mientras que el comercio intrarregional de los países asiáticos se asienta fundamentalmente en exportaciones de bienes intermedios cuyo destino final son los países desarrollados, en el Mercosur, el propio bloque es el destino final mayoritario de las ventas. Por lo tanto, si el comercio regional en Asia amplificó la contracción del comercio mundial resultando en una mayor exposición a la crisis, la evolución de los flujos en el Mercosur está más vinculada con la marcha de la economía de los países socios.

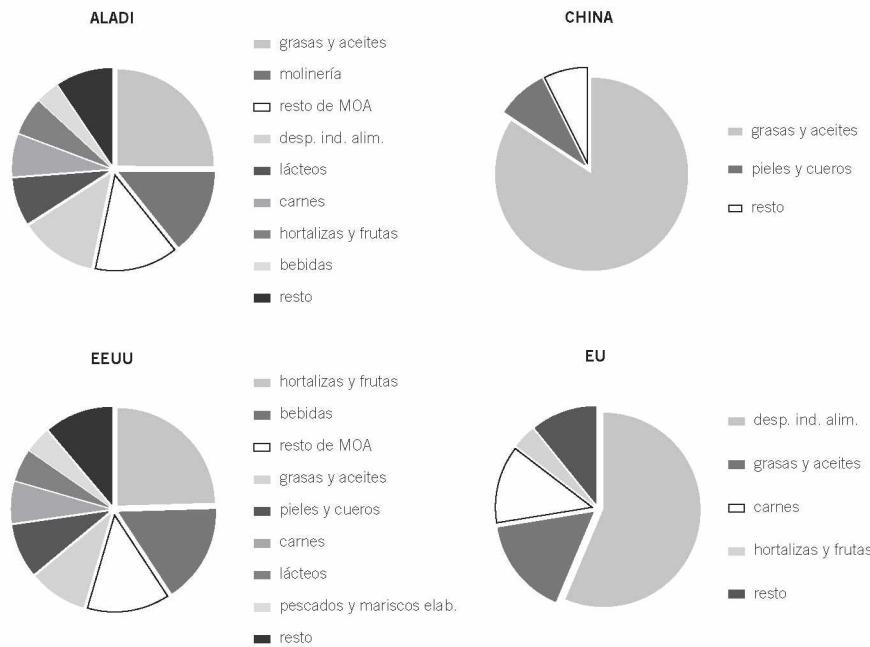
En este sentido, en función de las diferencias en la especialización relativa del comercio argentino con las distintas economías nacionales y regionales, es posible esperar que efectos domésticos dispares según la evolución de cada una de ellas durante el tránsito y eventual salida. La volatilidad en el precio de los *commodities* de origen agrario afecta relativamente más el comercio con la Unión Europea y China que con ALADI o el NAFTA, donde la diversificación de manufacturas es comparativamente mayor; mientras que Europa y China son compradores básicamente de PP, algunas MOA y, en el último caso, petróleo, los rasgos destacados del comercio con Estados Unidos y la ALADI son la mayor participación de las MOI (ver gráfico 22), así como el mayor grado de diversificación y sofisticación de las exportaciones de MOA (ver gráfico 23).

Gráfico 22 | Exportaciones a destinos seleccionados según grandes rubros
Año 2008. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Gráfico 23 | Exportaciones MOA a destinos seleccionados
Año 2008. En porcentajes

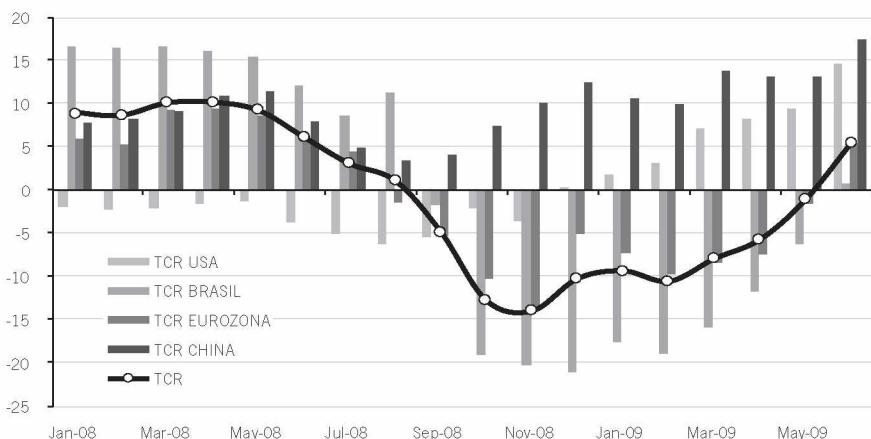


Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En relación con la evolución de las importaciones, en el primer semestre de 2009, las mismas sumaron 17.389 millones de dólares y acumularon un descenso de 38%, principalmente por una baja en las cantidades demandadas (-31%). La mayor parte de la disminución se originó en las variaciones en bienes de capital e intermedios, mientras las compras externas de bienes de consumo se han reducido en alrededor del 20%. Las caídas resultaron similares en todos los orígenes principales. Si bien la recesión del aparato productivo doméstico resulta un factor explicativo de dicho desempeño, otros dos factores deben ser tenidos en cuenta.

Durante el primer semestre de 2008, el crecimiento de las importaciones fue particularmente dinámico, exhibiendo una elasticidad producto comparativamente elevada; parecen haberse generalizado estrategias de acumulación de stocks, probablemente tratando de anticipar eventuales deslizamientos del tipo de cambio o restricciones de acceso al mercado de divisas. Complementariamente, a partir de la segunda mitad del año, fue instrumentándose una política restrictiva de importaciones, basada fundamentalmente en motivaciones defensivas, con énfasis en las perspectivas de la balanza comercial y, en menor medida y más confusamente, de los niveles de empleo. Sin embargo, el uso de una herramienta central en el sostenimiento de la competitividad local frente a las importaciones como es el tipo de cambio se orientó a mejorar la estabilidad de precios; así, en el marco de un proceso inflacionario y depreciación de las monedas de los principales socios comerciales hacia fines de 2008, se produjo una apreciación del tipo de cambio real que, en el caso de la relación con el real brasileño y el euro, sólo se corregiría hacia junio de 2009 (ver gráfico 24).

Gráfico 24 | Tasas interanuales de variación del tipo de cambio real con EE.UU., Brasil y Europa, y tipo de cambio real multilateral. Enero 2007 - junio 2009. En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En este sentido, las políticas de regulación de importaciones instrumentadas por el gobierno desde los inicios de la crisis se compusieron de licencias no automáticas y valores de referencia a productos “sensibles”³⁶, aceleración de los procedimientos relativos al comercio desleal y negociaciones con los sectores más afectados por las importaciones de proyectos de exportación como condición para la importación de partes y piezas o bienes finales alcanzados por licencias no automáticas para evitar la profundización del déficit comercial industrial. La aplicación de estas licencias, no obstante, suscitó reclamos por parte de los países socios del Mercosur, fundamentalmente en relación con la demora en los tiempos de otorgamiento de las mismas, en tanto que el gobierno argentino sostuvo que las medidas se inscriben en el derecho de cada país a tener la capacidad de adoptar medidas que preserven sus equilibrios internos en el contexto de una crisis internacional³⁷ donde existen excesos de oferta y stocks en el mercado mundial. No obstante, si bien el impacto de estas medidas habría sido relevante para los bienes involucrados, no parece haber sido la razón sustantiva del ajuste en el total de importaciones; en cambio sí habría afectado particularmente a las importaciones chinas, cuyas compras de bienes de consumo disminuyeron relativamente más que desde otros orígenes.

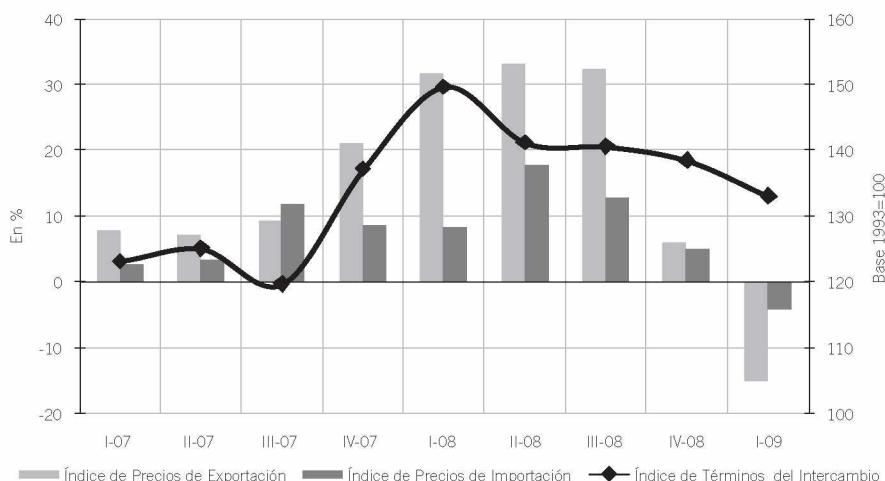
Por su parte, como medida de fomento a las exportaciones se instrumentó el Sistema de Pagos en monedas locales entre Argentina y Brasil con el fin de reducir los costos de transacción asociados a las operaciones en divisas internacionales, se realizaron acciones para promover destinos no tradicionales como Asia, África y Oriente Medio y el BCRA habilitó líneas especiales para la prefinanciación de exportaciones (CENDA, 2009). Con respecto a los productos primarios, se redujeron las retenciones a la exportación de trigo y en febrero de 2009 se reabrieron las exportaciones de trigo y maíz. En relación con las negociaciones en el plano multilateral, el gobierno especula que recién en 2010 podrían producirse avances ya que en 2009 se ha producido un freno en las conversaciones en un contexto donde a escala global predominan posturas proteccionistas.

Finalmente, el impacto de la crisis internacional en el precio de las exportaciones argentinas, fundamentalmente de los productos básicos, ha sido mayor que en el caso de las importaciones, reduciendo los términos de intercambio en el año 2009, si bien aún se encuentran en términos históricamente elevados. El alza sostenida en las cotizaciones de algunos productos de relevancia exportadora para Argentina –entre otros, soja, petróleo, carnes, lácteos, acero y aluminio– elevó en el período previo a la crisis los términos del intercambio a los niveles más favorables de los últimos 25 años.

³⁶ A los sectores textiles, calzado, metalúrgica, juguetes, línea blanca, motocicletas y papel se los considera “sensibles” por su intensidad en la generación de empleo local.

Gráfico 25 | Índice de términos del intercambio y tasas interanuales de variación de los índices de precios de exportaciones e importaciones. Base 1993 = 100 y en porcentajes.

Primer trimestre 2007 - primer trimestre 2009



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

3 | LAS PERSPECTIVAS: UN BALANCE CUALITATIVO DE RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES

Incertidumbres en torno a la evolución de la crisis y sus efectos

Desde 2002 las exportaciones argentinas crecieron sostenidamente. En los inicios del ajuste que siguió al colapso del régimen de convertibilidad, la recesión interna liberó algunos saldos exportables; pero ya desde 2003, el incremento de las ventas externas –que contribuyeron activamente a la recuperación y posterior expansión neta del nivel de actividad– se explica por una conjunción favorable de factores exógenos y domésticos. Entre estos últimos, la política de sostenimiento de una paridad cambiaria relativamente depreciada y, en menor medida, la reactivación de líneas específicas de financiamiento fueron decisivas para impulsar el crecimiento de las exportaciones en un contexto de expansión acelerada y simultánea de la demanda interna. Si bien todos los sectores productivos se beneficiaron de esta situación, el impacto principal se desplegó sobre la industria manufacturera y los servicios transables, que mejoraron sustantivamente su competitividad-precio.

Al mismo tiempo, la expansión generalizada de la economía y, por lo tanto, de la demanda mundial en el período constituyó un factor “de arrastre” decisivo; todos los socios comerciales de la Argentina crecieron a ritmos relativamente elevados y esto contribuyó en gran medida a que toda la canasta de bienes exportados tuviera un desempeño dinámico.

En el caso de los productos de base agrícola, sean materias primas o bienes elaborados, la intensidad del crecimiento de la demanda de algunas economías emergentes impulsó los precios al alza, multiplicando los ingresos por exportaciones. La tendencia positiva en los términos del intercambio pudo ser aprovechada plenamente por la maduración de cambios tecnológicos y organizacionales en el complejo agrario, que redundó en la duplicación de la producción física de granos –con una expansión más que proporcional en las oleaginosas, la soja en particular– respecto de los niveles de la década anterior. La respuesta del aparato productivo en términos de exportaciones permitió sostener una tendencia particularmente expansiva de las importaciones y, a la vez, superávits importantes de cuenta corriente.

Si bien esta evolución creciente de la cantidad y el valor de las exportaciones argentinas se registró también en 2008, desde mediados de ese año aparece una progresiva desaceleración, traducida en estancamiento ya en el último trimestre. En parte, este freno obedece a factores de naturaleza interna, entre los que se destacan cierta apreciación del tipo de cambio real, la saturación de la capacidad instalada en varios sectores productivos y disminuciones absolutas de oferta en otros. En efecto, la aceleración del ritmo de incremento en los precios domésticos desde 2007 tendió a erosionar el nivel de paridad, en la medida en que la flotación administrada del tipo de cambio no acompañó la tendencia inflacionaria; por otra parte, si bien la inversión fue un componente dinámico de la demanda agregada desde 2003, su evolución fue insuficiente para sostener el ritmo de crecimiento de la actividad interna. Estos dos factores afectaron principalmente a los sectores manufactureros, mientras que en el caso del complejo agroalimentario, la sequía y la reacción negativa de los productores a la política sectorial provocaron caídas en la producción de algunos bienes.

Sin embargo, el principal factor explicativo del estancamiento de las exportaciones y, sobre todo, de su fuerte caída posterior –generalizada a la gran mayoría de los bienes exportables desde el último mes de 2008– es la retracción de la demanda mundial. Esta situación perjudicó no sólo los volúmenes despachados, sino también los precios de los productos primarios, que se desplomaron desde sus inéditos niveles alcanzados en el primer semestre de ese año. La crisis financiera, con epicentro en los países centrales, terminó trasladándose a la esfera de la economía real, provocando recesión en la gran mayoría de ellos; paralelamente, desinfló abruptamente la burbuja especulativa formada alrededor del precio de los *commodities*, que –con algunas diferencias según el tipo de productos– tenderon a retrotraerse a los niveles promedio de 2007.

Dado el relativo desacople reciente de la economía argentina en relación con la dinámica financiera internacional –una consecuencia de la crisis macroeconómica y financiera propia de finales de 2001 y de las modalidades principales de salida de la misma–, el marasmo bursátil, bancario y monetario tuvo un impacto relativamente limitado sobre la marcha de la economía doméstica. Pero, en cambio, el canal comercial se convirtió en la principal correa de transmisión entre la crisis mundial y el nivel de actividad interna. Las importaciones de los socios comerciales más importantes de la Argentina se contrajeron aproximadamente un 30%, en promedio, desde la emergencia de las tendencias recesivas y, en ese contexto, las exportaciones sufrieron una merma proporcional. Por supuesto, las expectativas de los agentes económicos –basadas en las incertidumbres sobre el escenario inter-

nacional y sobre las consecuencias y su gestión en el ámbito doméstico— amplificaron los mecanismos contractivos.

En los comienzos del segundo semestre del corriente año, los volúmenes del comercio mundial parecen haber detenido su caída y tender a estabilizarse; algunos otros indicadores de la economía real –notablemente, los registros de nivel de actividad y de consumo– exhiben también un comportamiento semejante en la mayoría de los países desarrollados y otros semi industrializados o emergentes. En consecuencia, la onda recesiva, al menos en esta fase de la crisis internacional, estaría tendiendo a agotarse; contemporáneamente, las exportaciones argentinas también han desacelerado fuertemente su descenso y, si bien, no podría afirmarse que haya indicios firmes de un ciclo alcista, parece que el sector externo ya estaría funcionando en un nivel “de piso”. Ciertamente, esta situación se ve favorecida por una ligera aunque progresiva recuperación del precio en algunas materias primas agrícolas, por tendencias de menor desaceleración y hasta de reactivación en algunos socios comerciales significativos (China, ¿Brasil?) y por mejores condiciones climáticas para la producción agrícola interna. Por otra parte, no ha desaparecido la volatilidad de corto plazo en el precio de los *commodities* y la conflictividad en torno al cuadro predominante de políticas económicas domésticas sigue operando como un factor contractivo.

De cualquier modo, no hay evidencias ni opiniones o análisis difundidos acerca de una recuperación rápida e importante del comercio internacional; si bien hay consenso en que, dada la actual configuración estructural del sistema productivo mundial, es muy improbable que el comercio enfrente un escenario catastrófico como el que acompañó a la evolución de la crisis de 1930, las proyecciones sobre la evolución de los intercambios internacionales a corto y mediano plazo tienden a ser muy prudentes, cuando no decididamente pesimistas. Estos pronósticos se afirman sobre dos hipótesis también relativamente difundidas o generalizadas entre los analistas: la primera es que, más allá de las diferentes interpretaciones sobre sus causas últimas, la actual crisis internacional respondería a factores estructurales no fácilmente modificables a corto plazo; la segunda es que, aunque muy lejos de asumir la intensidad evidenciada en aquella otra gran crisis, las prácticas proteccionistas constituyen un componente importante de la respuesta pública a los desequilibrios reales o potenciales de balanza de pagos y del mercado de trabajo.

En este marco, las interpretaciones que podrían considerarse como “más optimistas” son las que responsabilizan por la generación y el desenlace de la crisis presente a los factores de naturaleza financiera, principalmente a la institucionalidad de los mercados financieros y los déficits de regulación específica, tanto a nivel nacional como multilateral. Sin entrar en consideraciones detalladas, puede decirse que, para esta corriente de opinión, no se estaría meramente en presencia de un desequilibrio coyuntural en el mercado de activos, corregible a través de algún mecanismo espontáneo o inducido de ecualización de precios y tenencias. Por el contrario, se hace hincapié en el carácter sistémico de los desbordes financieros y los derrames macroeconómicos negativos y, en consecuencia, de la necesidad de producir modificaciones de fondo en la institucionalidad de dichos mercados, en las prácticas de los agentes dominantes y en las reglas de supervisión y control. Esta

nueva arquitectura requeriría un grado de coordinación internacional todavía no avizorado ni suficientemente reconocido.

Otras interpretaciones no desconocen la importancia ni el alcance de estos desequilibrios o problemas en la esfera financiera, pero los evalúan más bien como manifestaciones o expresiones de problemas profundamente arraigados en el modelo de acumulación predominante y en la estructura productiva y de distribución. Así, algunos autores enfatizan el desarrollo asimétrico de las productividades relativas a nivel nacional para explicar la acumulación de enormes desbalances de cuenta corriente, imposibles de ser corregidos o, al menos, mitigados a través de modificaciones en las políticas cambiarias. Otros, en tanto, subrayan que las tendencias a una mayor inequidad distributiva consolidadas y generalizadas en las tres últimas décadas están en la base de la extraordinaria expansión de la liquidez internacional, tanto como del sobreendeudamiento de algunos países o grupos sociales y de la falta de demanda efectiva suficiente para permitir la realización de la capacidad productiva instalada o generar nuevas oportunidades de expansión de negocios e inversión. En cualquier caso, se desprende de estas hipótesis la idea de que la superación de la crisis actual tiene como prerequisito la introducción de nuevas normas sociales de producción y consumo.

Este debate da cuenta de las incertidumbres existentes no sólo sobre las causas de la crisis, sino también sobre sus posibles cursos de salida. La extensión, la profundidad y las modalidades de resolución de la recesión internacional están bajo discusión y evaluación y los consensos son todavía pobres, tanto entre los expertos como entre los gobiernos y sectores dirigentes, tal como puede apreciarse según las diversas prioridades y énfasis que exhiben las respuestas a nivel nacional. Se acepta generalizadamente que, una vez que la crisis provocó fuertes pérdidas patrimoniales, hubo una rápida reacción basada en paquetes de salvataje y estímulo que mitigaron sus potenciales efectos recesivos; se entiende también que estas acciones son ineficaces para revertir la situación a mediano plazo e, incluso, que podrían ser insuficientes para gestionar la coyuntura de emergencia. Mientras tanto, persisten condiciones de fuertes desequilibrios macroeconómicos, volatilidad financiera y expectativas negativas, que contribuyen a –y, a su vez, son reforzadas por– pronósticos de una crisis en “U”, con una fase estacionaria relativamente larga, o bien en “L”, con sucesivas fluctuaciones o “falsas” recuperaciones. Al mismo tiempo, es probable que, en este marco, se desplieguen diferentes estrategias y trayectorias nacionales y, consecuentemente, dinámicas regionales y sectoriales también diversas.

Patrón de especialización e inserción de la Argentina y escenarios de la crisis

No es sencillo, por lo tanto, evaluar el impacto neto que la evolución de la economía mundial podría tener a mediano plazo sobre la economía argentina en general, y sobre su inserción comercial en particular. No obstante, puede sintetizarse y señalarse un conjunto de tendencias que emergen o caracterizan al actual escenario internacional y regional y que, alternativamente, operarían como restricciones y factores negativos o como oportunidades y factores relativamente favorables para la evolución del aparato productivo doméstico. Dichos factores conjugan algunas tendencias de precios y demanda en diferentes mercados productivos y geográficos, algunos indicios de reestructuración a nivel internacional en diversas cadenas

o eslabones productivos, algunas evidencias de redefinición de políticas económicas a nivel nacional –principalmente, políticas comerciales y de promoción de la competitividad en sectores determinados–, algunas señales sobre el rumbo y el contenido de las negociaciones en los planos multilateral, regional o bilateral y algunas tendencias en las condiciones del financiamiento internacional (principalmente, en las líneas para comercio). Dos aclaraciones resultan necesarias: en primer lugar, un mismo factor puede resultar desfavorable para algún sector y favorable para otro; en segundo lugar, hay casos o circunstancias en que una oportunidad puede ser nada más que una restricción relativamente menor.

El ejercicio de evaluación que se propone se basa en la identificación de diferentes situaciones tecno-productivas y de competitividad presentes en el aparato productivo argentino que dan como resultado modalidades y, principalmente, calidades diversas de su inserción a nivel internacional. Es decir, se propone partir de la naturaleza de la inserción productiva internacional de los principales sectores constitutivos del aparato productivo doméstico y, en función de la misma, ponderar cualitativamente el impacto potencial de aquellas tendencias relativamente favorables o desfavorables sobre los mismos. Este diagnóstico o escenarios cualitativos pueden indicar o, al menos, sugerir algunos cursos de acción o lineamientos de política tendientes a administrar del mejor modo el balance entre amenazas y oportunidades potenciales. El cuadro 3 sintetiza las consideraciones que se formulan a continuación sobre los escenarios y tendencias internacionales y regionales y sobre diferentes sectores productivos de la Argentina.

Es sabido que el patrón de especialización del país está basado, por un lado, en algunas ventajas comparativas naturales y, por el otro, en un conjunto relativamente acotado de capacidades acumuladas en etapas aguas arriba del sector manufacturero, notablemente en industrias de proceso, intensivas en escala y productoras de *commodities*. Estas últimas actividades responden a la maduración de un proceso relativamente continuo de inversión en las últimas tres o cuatro décadas y se concentran en la siderurgia del acero y del aluminio y, en mucho menor medida, en las industrias papelera y petroquímica. En el caso de las actividades próximas a la ventaja natural, se ha destacado tradicionalmente el complejo agroalimentario y, más recientemente, la minería en gran escala. Los cambios tecnológicos introducidos en el agro y generalizados en la última década han permitido la expansión de la frontera agrícola y el aumento de los rindes, duplicándose la producción física. Contemporáneamente, se ha sesgado la oferta hacia la producción de granos oleaginosos, principalmente de la soja, lo que, a su vez, ha impulsado la expansión de la industria aceitera; ahora bien, a medida que se avanza hacia eslabones de mayor elaboración de la cadena alimentaria, la inserción internacional de la industria argentina tiende a debilitarse.

En el resto de las actividades manufactureras, la calidad de la inserción es, en general, relativamente pobre. Dentro de este conjunto, la industria automotriz podría considerarse una excepción, si se atiende a su componente de exportaciones –las que están concentradas en el mercado regional, predominantemente Brasil, y promovidas por un régimen sectorial especial establecido para el Mercosur–; sin embargo, se trata esencialmente de una actividad de ensamblaje de partes y componentes importados en su mayoría y que, en consecuencia, evoluciona en un contexto de déficit comercial creciente. Por lo demás, en general, la in-

dustria manufacturera argentina tiende a asentarse en las gamas de menor calidad y valor agregado y de escaso grado de diferenciación de producto, lo que las expone a condiciones de competencia centradas en el precio y crecientemente caracterizadas por prácticas predadoras; en el mismo sentido, la expansión reciente de algunos emprendimientos y las exportaciones de servicios parece estar todavía principalmente afirmada en las ventajas relativas de costo generadas por el tipo de cambio depreciado. La fuerte participación de filiales de empresas transnacionales en la gran mayoría de las actividades productivas no ha alterado sino más bien consolidado aquellas características, en la medida en que ocupan lugares o funciones relativamente marginales en la estructura corporativa.

Cabe señalar que uno de los atributos distintivos de la inserción de la Argentina en el comercio internacional es la diversificación de los mercados de destino y, en particular, su fuerte vinculación con algunos mercados emergentes, dentro y fuera de su región de pertenencia. También puede afirmarse que hay cierta correspondencia “clásica” entre el tipo de oferta productiva y la naturaleza del mercado consumidor (materias primas y productos de menor elaboración con destino en los países desarrollados, por un lado, y manufacturas hacia países de menor desarrollo relativo, por el otro). De todos modos, esta correspondencia no es plena: hay una corriente importante de exportaciones de base agrícola hacia mercados emergentes –soja y algunos derivados a China e India, en particular– y hay algunos flujos significativos de exportaciones manufactureras hacia economías desarrolladas (productos siderúrgicos y del complejo metalmecánico a Estados Unidos, por ejemplo). En la medida en que la crisis actual parece caracterizarse por una diferente intensidad de los efectos contractivos y por distintas velocidades y modalidades de “salida” a nivel nacional, el escenario para la Argentina a mediano plazo puede estar atravesado por tendencias y vías de transmisión de signo diverso.

Del lado de las restricciones o factores previsiblemente desfavorables, pueden agruparse varios elementos. Hay un consenso bastante extendido sobre la permanencia de bajos niveles de actividad y consumo en los países centrales y sobre que, en cualquier caso, su recuperación tenderá a ser más bien lenta; por lo tanto, puede suponerse que la demanda internacional estará negativamente afectada por la recesión o el estancamiento en esta parte del mundo. Asimismo, la recurrencia a distintas prácticas proteccionistas, de viejo o nuevo cuño, puede prolongar los efectos contractivos sobre la economía mundial, aun en el marco de una reactivación más temprana de la demanda en estos países; del mismo modo, la aplicación sistemática de paquetes de estímulos y subsidios a efectos de facilitar la penetración de mercados externos o el despliegue de estrategias agresivas por parte del sector privado pueden degradar aun más las condiciones de competencia a nivel internacional. No menos gravosa puede resultar la emergencia de condicionamientos ligados a la apertura o expansión de nuevos mercados o al financiamiento bilateral de situaciones real o potencialmente críticas de la balanza de pagos.

Cuanto más se prolongue un escenario internacional donde predominen los factores contractivos, por un lado, y proliferen las respuestas defensivas, por el otro, es probable que se produzcan movimientos de reestructuración y racionalización en algunas cadenas globales de valor a fin de reducir costos; esta estrategia puede significar el desmantela-

miento de algunas capacidades instaladas allí donde se perciban déficits relativos de escala, de costo y disponibilidad de mano de obra y de apoyo fiscal. Hay que considerar que también se prevé que los mercados financieros y cambiarios se desempeñen en condiciones de alta volatilidad –por lo menos hasta tanto no haya una mejora generalizada de las expectativas–, lo que implicará un escenario de restricción de financiamiento para las empresas, por una parte, y de precios relativos fluctuantes en el corto plazo, por la otra; esta última circunstancia puede afectar particularmente a los precios de las materias primas y algunos *commodities*. En este contexto recesivo y de precios inciertos, la evolución de las condiciones de mercado para algunos productos novedosos y potencialmente dinámicos –como los biocombustibles, por ejemplo– también puede resultar perjudicada. Finalmente, cabe incluir en esta enunciación de amenazas a las debilidades del proceso de coordinación de políticas a nivel regional y en el Mercosur en particular, que hasta aquí se ha mostrado más proclive a la conflictividad que a la cooperación.

Simétricamente, hay varios factores que podrían plantear un escenario potencialmente favorable para la economía argentina. Así como predominan las expectativas de recesión para los países centrales, los pronósticos para la evolución a corto y mediano plazo de China, India, el Sudeste asiático, África del Sur y Sudamérica tienden a ser más optimistas y suponen tasas moderadas de crecimiento; incluso, en el caso particular de China e India, se estima que continuará el acelerado proceso de modernización y urbanización, lo que llevará a estas economías a seguir liderando el crecimiento mundial y a ejercer cierto arrastre sobre el conjunto. Por el grado de interdependencia ya alcanzado, la economía argentina es particularmente sensible a la evolución del nivel de actividad y de demanda en Brasil; aquí también los pronósticos prevén un escenario optimista, fundados más que nada en la probada capacidad de intervención y promoción del aparato fiscal y financiero público, en los márgenes aún disponibles para ampliar el mercado interno y en la “tradición” desarrollista de sus sectores empresariales. Cabe señalar que, por estas mismas razones, las políticas expansivas del Estado brasileño pueden implicar un conjunto de externalidades positivas para los productores argentinos.

El crecimiento acelerado de los países emergentes de Asia, la incorporación de gruesos contingentes poblacionales a formas mercantiles de consumo y cierta diversificación de la dieta básica de sus habitantes son reputados como los principales factores que, presionando sobre la demanda, han contribuido en los últimos años al crecimiento tendencial del precio de las materias primas en general y de las alimenticias en particular. Se prevé que este escenario de precios de *commodities* relativamente elevados –descontando la burbuja especulativa de 2008– se mantendrá en el futuro mediato, acompañando el dinamismo de aquellas economías emergentes. Es previsible también que si estas economías, incluida la brasileña y otras relativamente abiertas en Sudamérica, confirmen sus tendencias de crecimiento y recuperación, sus monedas tiendan a fortalecerse relativamente, generando un probable deslizamiento cambiario a favor de Argentina. Esta circunstancia y eventuales movimientos de reestructuración en las cadenas de abastecimientos hacia proveedores o gamas productivas más baratas también podrían provocar beneficios potenciales. No menos importante es el hecho de que el mayor peso y consi-

Cuadro 3 | Restricciones y oportunidades para la inserción internacional argentina en el marco de la crisis

Nota: X = impacto moderado; XX = impacto fuerte.

	Act. Extractivas	Agro-Primario	Agro-Commodity	Alimentos	Commodities industriales	Automotriz	Otros mano de obra barata	Otros mano de obra calificada	High-tech	Servicios transables
Restricciones										
Inserción productiva internacional				X			X	X	X	X
Menor demanda productos tradicionales PD	X	X	X	X	XX		X	X	X	X
Recorte de expectativas en bioenergéticos	X	X	X							
Volatilidad de precios	XX	XX	XX	X	X					
Volatilidad cambiaria					X	X	X	X		XX
Restricciones financieras para empresas				X	X	X	X	X	X	X
Reestructuración productiva en CGV						X	XX	X	X	X
Nueva condicionalidad de los mecanismos de cooperación								X	X	
Proteccionismo		X	X	XX	XX	X	XX	XX	XX	X
Políticas ofensivas					XX	XX	X	XX	XX	X
Debilidad de la coordinación de políticas MERCOSUR					X	X		XX	X	X
Oportunidades										
Inserción productiva internacional	X	XX	XX		X	X				
Demandas países emergentes extra-regionales	X	XX	XX							
Precios sostenidos	X	X	X	X						
Bioenergéticos			X	X						
Evolución de Sudamérica	X			X	XX	X	X	XX	X	X
Evolución de Brasil	X				X	XX	X	XX	XX	X
Externalidades de las políticas brasileñas						X	XX		X	
Desvío de demanda hacia proveedores y gamas más baratas					X			X	X	XX
Deslizamiento cambiario favorable	X	X	X	X	X	XX		X		XX
Redisposición de políticas comerciales					X	XX	XX	XX	X	X
Coordinación en el MERCOSUR					X	X	XX	X	XX	X

deración de las economías emergentes en general puede traducirse en un mayor poder de negociación en los foros multilaterales y en la rediscusión de los estándares y disciplinas que, desde la creación de la OMC, han venido regulando –y acotando– las llamadas políticas de competitividad. En este marco, el Mercosur ofrecería un espacio potencial para una coordinación eficaz.

Una evaluación cualitativa de restricciones y oportunidades

Partiendo, entonces, de los rasgos que caracterizan la competitividad y la especialización del aparato productivo argentino y considerando el conjunto de restricciones y oportunidades que emergen de la evolución de la situación internacional y regional pueden estilizarse algunas trayectorias probables y, consecuentemente, sugerirse algunas líneas de acción o intervención. De todas maneras, no se pretende en este nivel del ejercicio formular recomendaciones en detalle ni establecer prioridades entre sectores o actividades.

Las perspectivas de la demanda y los precios internacionales sugieren un escenario relativamente favorable para las actividades primarias, tanto las de producción de materias primas agrícolas como las minero-extractivas; en el caso de las primeras, el ya muy consolidado posicionamiento de la producción argentina en los circuitos internacionales de distribución y comercialización resulta un factor de competitividad internacional. Ciertamente, la probable situación de estancamiento en los países desarrollados, hacia los que se dirige parte de la oferta argentina, operará algo restrictivamente; sin embargo, el dinamismo esperado en la demanda de los grandes países asiáticos –mercados de importancia creciente entre los destinos principales– tenderá más que a compensar aquella restricción. En la medida en que la Argentina esté en condiciones de aumentar su oferta –perspectiva limitada actualmente más por las vicisitudes del conflicto sectorial que por la disponibilidad de recursos– podrá sostener un nivel de exportaciones creciente a mediano plazo. De todas maneras, la incertidumbre instalada en los mercados financieros tenderá a alimentar la volatilidad en los precios respectivos y, con ello, en los ingresos externos y fiscales. Esta situación debería ser acompañada con instrumentos macroeconómicos y fiscales relativamente flexibles.

Los *commodities* y derivados agrícolas, que conforman otra porción sustantiva de las exportaciones argentinas, podrían enfrentar una constelación de factores bastante similar y beneficiarse de un balance relativamente favorable. Si bien en este caso la ampliación de la capacidad de procesamiento de materias primas –que requiere fuertes inversiones de escala– podría verse limitada por algunas restricciones en las condiciones de acceso al crédito para las empresas involucradas, la recuperación esperada en los mercados latinoamericanos podría proveer un vector adicional de demanda sostenida. El análisis de las tendencias de política comercial para estos segmentos ofrece cierta complejidad: parece más o menos evidente que en el caso de las materias primas no debería presentarse un nivel de proteccionismo mayor al que tradicionalmente se ha registrado en dichos mercados; más aun, el debilitamiento de la posición fiscal europea compromete crecientemente la viabilidad de los parámetros actuales de la política agrícola regional y esto puede llevar finalmente a una mayor apertura a nivel mundial, cuestión sobre la que de-

bería insistirse en los foros internacionales. En el caso de las industrias de procesamiento, las restricciones podrían ser un poco más significativas: si bien no debería esperarse un posicionamiento del escalamiento arancelario por encima de sus niveles actuales, es probable que se intensifiquen algunas prácticas que otorgan preferencia a la manufactura en el lugar de destino. Aquí, el costo del capital puede ser decisivo a la hora de definir la localización de nuevas inversiones.

A medida que se avanza hacia eslabones superiores en la cadena de valor agrícola-ganadera el balance entre oportunidades y restricciones se torna relativamente más desfavorable, como consecuencia de una débil proyección internacional de la industria alimentaria argentina, por una parte, y de regulaciones de acceso a los mercados internacionales más restrictivas, por la otra. En estas condiciones resulta más difícil aprovechar las perspectivas relativamente favorables de la demanda de alimentos a nivel mundial. Hay dos tipos de agentes predominantes en la cadena alimentaria, particularmente en el segmento de productos para consumo masivo: las empresas comercializadoras que controlan la gran distribución y las grandes empresas productoras internacionales con capacidad y recursos para diferenciar e innovar en productos. Esta posición dominante se ha traducido en la difusión de normas privadas –asociadas, aunque no total o estrictamente asimilables, a estándares técnicos o sanitarios–, convertidas en las principales barreras y requisitos de ingreso a los mercados respectivos. El carácter restrictivo de estas normas se potencia con la proliferación de formas sofisticadas de proteccionismo público, generalmente aplicadas de modo abusivo, vinculadas al ejercicio de “buenas prácticas” de elaboración o a preocupaciones ambientales. En este marco, la industria argentina tiene dos limitaciones principales: ocupa lugares subordinados o marginales en la cadena de valor y no ha desarrollado convenientemente una “marca-país”. La superación de estas limitaciones requiere una política pública articulada y consistente a nivel sectorial, focalizada en el objetivo de *upgrading* productivo.

Los *commodities* de base industrial –en particular, los productos siderúrgicos–, por su parte, enfrentan un panorama incierto y predominantemente restrictivo. La demanda internacional para este tipo de productos –caracterizada por una elevada elasticidad/ciclo– se desplomó en el segundo semestre de 2008 y no se han registrado signos de recuperación; las proyecciones para el futuro inmediato son relativamente pesimistas, en correspondencia con las estimaciones sobre el nivel de actividad en las principales economías desarrolladas. Como suele ser habitual en estos sectores cuando se generalizan coyunturas de elevada capacidad ociosa, también en el marco de la actual crisis se han agravado las presiones proteccionistas, por un lado, y las prácticas de competencia predatoria, por el otro; la industria siderúrgica ha sido uno de los destinatarios principales de los paquetes de salvataje y estímulo fiscal aprobados en Estados Unidos y Europa y, al mismo tiempo, protagonista de conflictos y denuncias sobre probables maniobras de dumping. Aún no es evidente el surgimiento de tendencias de reestructuración productiva y una eventual relocalización de plantas, pero, en tal caso, es probable que la competencia se afirme en la relativa capacidad promocional de los diferentes países y en las posibilidades y condiciones de acceso al financiamiento internacional por parte de las empresas. En el caso argentino, una recuperación

ción rápida de las economías sudamericanas podría impulsar una reactivación de la demanda; sin embargo, para la definición del margen de aprovechamiento será clave el rumbo que tome la evolución de la industria brasileña (un jugador sectorial de gran envergadura). Las prioridades de política para la Argentina deberían centrarse en el monitoreo de las prácticas comerciales de los competidores, en la coordinación de acciones a nivel del Mercosur y en la promoción de mayores encadenamientos aguas abajo.

El sector automotriz es otro de los principales receptores de los programas de ayuda estatal desplegados a nivel internacional en los últimos meses; en algunos casos, la concreción de la asistencia ha estado condicionada no sólo al resguardo de los niveles de producción y empleo en las empresas terminales, sino también a la intensificación de los eslabonamientos a nivel nacional, lo que desafía los estándares acordados multilateralmente. Al mismo tiempo, la mayor agresividad de la competencia y la diferente situación financiera y patrimonial de las diversas compañías líderes en este mercado van forzando una nueva oleada de fusiones y adquisiciones de instalaciones o marcas; así, las nuevas políticas públicas y estrategias privadas pueden desembocar en una reestructuración relativamente importante de la industria a nivel mundial. La industria terminal argentina tiene una inscripción decididamente regional, por lo que el impacto de estos movimientos podría llegar a circunscribirse al reposicionamiento y cambio de *share* de algunas de las empresas radicadas; en cambio, el dato clave para este segmento del complejo automotriz reside en la velocidad de recuperación del mercado brasileño. Sin embargo, el retorno –cubierto o explícito– en los países centrales a ciertas políticas condicionadas a “requisitos de desempeño” puede significar una oportunidad para redefinir los criterios de la política automotriz en la Argentina, promoviendo un desarrollo más activo del segmento autopartista, y para avanzar en la sustitución de importaciones, en especial de las partes y componentes tecnológicamente más complejos. Aquí, la coordinación de la estrategia y los instrumentos a nivel del Mercosur resulta absolutamente decisiva.

El resto del aparato productivo argentino, sea que su competitividad y modalidades de inserción internacional estén basadas en el costo relativo o en la calificación de la mano de obra –incluidas en este conjunto las actividades de servicios transables–, se caracteriza, en general, por el predominio de tendencias a la informalización y de estrategias relativamente defensivas. Este panorama, modelado por las transformaciones de los '90 y la crisis de inicio de los 2000, no ha variado sustancial y cualitativamente durante el ciclo de crecimiento de los últimos años, si bien se han registrado algunos casos sectoriales o empresariales promisorios. En líneas generales, predominan todavía rasgos de una fuerte heterogeneidad estructural, diversos cuellos de botella productivos, débiles economías de red y un relativo empobrecimiento e insuficiencia de las calificaciones técnico-laborales. El sistema productivo se asienta en las gamas medias o inferiores de los productos respectivos, en los rangos inferiores de contenido tecnológico de las etapas o procesos productivos y en los rangos de menor complejidad y carácter estratégico de las funciones productivas de las firmas. En estas condiciones, la capacidad de apropiación de rentas generadas en la cadena internacional de valor es pobre y la competitividad internacional queda circunscripta a firmas o segmentos productivos muy específicos.

Por supuesto, para todos estos sectores las restricciones identificadas en el marco de la situación internacional constituyen una importante amenaza potencial; de todas maneras, probablemente sean más severas aquellas vinculadas a la gestión proteccionista de la crisis que a las condiciones en que se desenvuelvan el nivel de actividad y la demanda. En este sentido, no sólo la emergencia de mayores y más fuertes barreras de acceso en diversos mercados sino, principalmente, las conductas y estrategias ofensivas de penetración de mercados externos sobre la base de subsidios o precios de transferencia pueden resultar particularmente perjudiciales; asimismo, no debe descartarse que algunas propuestas bilaterales de asistencia financiera introduzcan un componente de condicionalidad comercial que actúe en la misma dirección. El hecho de que la industria argentina esté sesgada hacia formas de competencia por precio hace que estas producciones sean sensibles a las fluctuaciones cambiarias y puedan quedar descolocadas por deslizamientos súbitos o permanentes. Las oportunidades, por su parte, parecen depender casi exclusivamente de la evolución del escenario regional, fundamentalmente Brasil y el resto de Sudamérica, y probablemente sean más factibles y atractivas cuanto mayor sea el escalamiento y la complejización productiva y tecnológica que alcance a ser desarrollada. La puesta en marcha de una política industrial y de promoción de innovaciones consistente y capaz de aplicar “sintonía fina” es, sin duda, condición imprescindible para minimizar las restricciones y aprovechar el margen disponible dentro de los factores relativamente favorables. Una vez más, las negociaciones en el Mercosur deberían ser parte integral, y esencial, de esa definición.

Algunos comentarios sobre el Mercosur

Está claro que, después de quince años de funcionamiento en condiciones de “regionalismo abierto”, el Mercosur sigue enmarcado en una vieja polémica sobre la *rationale* de la integración económica. A lo largo de su evolución, se ha manifestado y desarrollado una tensión permanente entre una instancia de facilitación y aceleración de la política de apertura de mercados y un espacio de creación y fortalecimiento de ventajas dinámicas y nuevas capacidades productivas, expuesto a la competencia internacional, pero favorecido, a su vez, por la certidumbre de recíprocas condiciones de acceso y otras regulaciones de promoción. En la primera opción, la prioridad pasaría por eliminar las restricciones en frontera y multiplicar los acuerdos preferenciales; en la segunda, en cambio, la preocupación principal debería estar puesta en garantizar la vigencia del mercado ampliado y estimular ganancias de eficiencia a través de la especialización y complementación, maximizando la integración intra-industrial. Ciertamente, una Unión Aduanera adecuadamente diseñada y gestionada podría brindar una plataforma fértil para una estrategia de aceleración del desarrollo productivo.

En teoría, los beneficios esperados del proceso de integración regional implican la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, con ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico, calificación de recursos y elevación de los ingresos reales. Hasta ahora, sin embargo, la mayor parte del comercio intra-regional se ha explicado por la existencia de ventajas comparativas complementa-

rias, régímenes especiales temporarios (y de poca densidad de eslabonamientos) o estrategias específicas en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales; los procesos teóricamente más “virtuosos” se han concentrado en pocos actores y el comercio intra-industrial resulta, esencialmente, un comercio intra-firma. En las condiciones en que fue concebido, y regulado, el espacio regional fue relativa y ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, quienes, en el punto de partida, estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida en que las PyMEs han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intra-industrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos.

Actualmente está en cuestión la posibilidad de que el Mercosur se constituya efectivamente como Unión Aduanera. Aun cuando se ha acordado la estructura del AEC y se ha establecido el correspondiente cronograma de implementación, su adopción plena se ha ido postergando sucesivamente; de hecho, incluso, ha habido retrocesos y en la actualidad hay menos posiciones arancelarias con tarifas comunes que las registradas algunos años atrás. Por un lado, algunos estatutos necesarios para la vigencia efectiva del AEC –la unificación de los códigos aduaneros y la armonización de otros procedimientos en frontera, por ejemplo– todavía no han sido puestos en funcionamiento, por lo que, más allá de que rija el mismo arancel en todos los socios, no hay libre circulación de los bienes importados en el mercado regional. Por otro lado, los países han ido practicando algunos desvíos sobre los niveles acordados, justificados por vía de excepciones temporarias que se consolidan en la misma medida en que el cronograma original se va abandonando. Finalmente, también se vienen reclamando reglas de flexibilización que habilitan a los socios a perforar el esquema regional a través de acuerdos preferenciales con terceros países.

Las dificultades y la escasa voluntad para establecer una política comercial externa común expresan, esencialmente, la falta de consenso de los países miembros sobre la orientación de la estructura productiva regional y sobre las líneas principales de inserción en la economía internacional. La debilidad del proceso de coordinación de políticas, en general, es el resultado de la ausencia de un acuerdo estratégico sobre la proyección del bloque de países asociados y sobre la posición específica de cada uno de ellos. Ciertamente, cuando los niveles de interdependencia económica son relativamente bajos, la demanda de coordinación por motivos “defensivos” –es decir, por precaución frente a la eventual transmisión de ciclos o de inestabilidad– tiende a ser menor; en estos casos, es necesario impulsar una oferta de coordinación que instale o promueva entre los agentes económicos los incentivos para cooperar y desarrollar la trama de encadenamientos y complementariedades productivas que permitan aprovechar los beneficios potenciales de la ampliación del mercado. Pero la posibilidad de esta oferta depende de la existencia de una visión estratégica compartida, del desarrollo de una matriz de intereses comunes y de un liderazgo claro y eficaz.

Precisamente, la relativamente baja intensidad y el carácter asimétrico de la interdependencia entre los países socios han sido señalados como unas de las debilidades es-

tructurales para la conformación de la Unión Aduanera. El tipo de interdependencia existente implica no sólo una baja demanda de coordinación, sino también diferentes demandas nacionales; así, las economías más pequeñas o menos desarrolladas requieren algunos instrumentos que hagan efectivo el acceso al mercado de sus socios más grandes y, a la vez, otros que las compensen o preserven de su menor capacidad competitiva. Las asimetrías de tamaño, desarrollo y diversificación productiva han complicado la definición de una estructura arancelaria común al bloque, tal que compatibilice los diferentes requerimientos de los países miembros. En la medida en que la estructura de protección tendió a ser definida en función de las economías más diversificadas, la escasa o nula implementación de activas políticas de acompañamiento que promovieran el desarrollo de eslabones productivos en los países menores llevó a que las demandas de éstos fueran gestionadas por la vía de excepciones que desnaturalizan el proyecto de Unión Aduanera. Esta dinámica revela la ausencia –por decisión o incapacidad– de conducción y liderazgo en el proceso de integración y, en consecuencia, el predominio de acciones no cooperativas.

En la opción de profundizar la Unión Aduanera, deberían atenderse, simultáneamente, dos objetivos: i) el establecimiento del mercado ampliado (“el mercado interior”) como efectiva señal de largo plazo, y ii) el establecimiento de condiciones de acceso equitativo de los socios al mismo (“la cohesión interior”). Ahora bien, en el hipotético caso de que los países miembros del Mercosur decidieran desarrollar efectivamente estos objetivos, no sería suficiente con que completaran sus numerosos compromisos pendientes en materia comercial (la armonización de restricciones no arancelarias, estándares fitosanitarios, procedimientos aduaneros y regímenes especiales y la eliminación de la inconsistencia de las reglas de acceso). En la medida en que los efectos del proceso, tal como se ha venido desarrollando, no han sido neutrales en términos de la distribución de costos y beneficios entre los países asociados, las negociaciones deberían contemplar las diversas trayectorias nacionales recorridas y la profundización de las asimetrías. Esto supondría un rediseño del esquema, no sólo en la perspectiva de corregir sus déficit de implementación sino, fundamentalmente, con el propósito de transformarlo en parte constitutiva de la solución a los problemas de competitividad y desarrollo sostenido que sus sociedades enfrentan.

Síntesis

El comercio internacional ha sido uno de los canales de transmisión de los efectos receptivos de la crisis internacional sobre la economía argentina. Si bien su impacto contractivo parece haberse concentrado en el último trimestre del año pasado y el primer semestre del corriente, no aparecen en el horizonte inmediato indicios firmes de una recuperación rápida de los intercambios internacionales. Más aun, subsisten varias incertidumbres sobre la profundidad que podría alcanzar finalmente la recesión productiva a nivel mundial, sobre la duración de esa fase y sobre las eventuales formas de salida de la crisis; en este marco, persiste un escenario de volatilidad financiera y de expectativas relativamente desfavorables. De aquí que resulte difícil aventurar un panorama claro para evaluar las alternativas y vicisitudes de la inserción comercial de la Argentina a corto y mediano plazo.

De todas maneras, es posible ponderar un conjunto de restricciones y de oportunidades relativas presentes en el escenario actual y que pueden operar, respectivamente, como factores desfavorables o favorables para distintos segmentos del aparato productivo argentino. En principio, Argentina cuenta con una inserción productiva a nivel internacional bien afirmada en la producción de materias primas agrícolas y mineras, de *commodities* de base agraria y algunos otros industriales y, en bastante menor medida, en la industria de automóviles (en este caso, a nivel regional). Simétricamente, su inserción en los circuitos internacionales producción y distribución de alimentos elaborados, de productos intensivos en mano de obra –sin o con calificación–, de segmentos o actividades de “alta tecnología” y de servicios de valor agregado es, en general, débil y poco desarrollada.

Dado este perfil de especialización y tomando en cuenta las tendencias que se manifiestan o prevén a nivel internacional, las primeras actividades –en particular, aquellos eslabones de base agraria o extractiva de menor elaboración– pueden verse favorecidas por la continuidad de una demanda sostenida en los países emergentes de Asia. Para estos segmentos, estos factores relativamente favorables podrían más que compensar algunas dificultades impuestas por una reactivación de las conductas proteccionistas en los países centrales; de todas maneras, las fluctuaciones de precios en estos mercados –no desligados de la volatilidad que exhiben las colocaciones financieras– podrían seguir provocando cierta inestabilidad en los ingresos por exportaciones. Considerando este panorama, la estrategia debería concentrarse en acciones tendientes a insistir y promover una mayor liberalización de los mercados agrícolas y, principalmente, a regular las operaciones especulativas y los mercados de futuro en *commodities*.

Las actividades caracterizadas, en cambio, por una inserción internacional (o especialización productiva) frágil pueden enfrentar un escenario de competencia bastante más hostil y, a la vez, carente de un claro vector dinamizador. En este sentido, la proliferación de medidas de viejo y nuevo proteccionismo y de paquetes de estímulo con intenciones ofensivas sobre algunos mercados externos, las restricciones de acceso a financiamiento para las empresas y las perspectivas de paridades cambiarias volátiles pueden dificultar cualquier estrategia de mejora de la inserción productiva sobre la base de un escalamiento en las respectivas cadenas de valor. En este mismo sentido, la debilidad e ineficacia de los mecanismos de coordinación de estrategias y políticas a nivel del Mercosur hacen aun más escarpado el panorama.

En contrapartida, las perspectivas de una recuperación relativamente rápida de las economías sudamericanas –de Brasil, en particular–, que constituyen destinos importantes para las exportaciones actuales y potenciales de buena parte de los sectores involucrados, podrían operar como un factor “de arrastre”. En la misma dirección, aunque de pronóstico más incierto, aparece una hipótesis de reestructuración productiva a nivel mundial de algunas de estas cadenas de valor, motorizada por un cierto desplazamiento de la demanda –y, por lo tanto, de las localizaciones específicas– hacia algunos proveedores o gamas de productos más baratos; en este escenario, Argentina podría recibir inversiones y demandas adicionales. En cualquier caso, el aprovechamiento de cualquiera de estas circunstancias relativamente favorables requiere la definición de una estrategia

de acción y de un conjunto articulado de políticas productivas. El debate incipiente a nivel multilateral sobre la necesidad de desplazar a favor de los países en desarrollo los márgenes de maniobra para políticas activas de promoción del desarrollo y la competitividad puede amparar un diseño más abarcativo y eficaz de políticas productivas. En este marco, la Argentina debería negociar un rediseño estratégico del Mercosur a favor de una mayor coordinación y de la posibilidad de fortalecer un sistema productivo regional más integrado.

BIBLIOGRAFÍA

- ADB (2009), "The Global Economic Crisis: Challenges for Developing Asia and ADB's Response". Asia Development Bank, febrero de 2009.
- Araújo, S. y J. Oliveira Martins (2009), "The Great Synchronisation: What do High-Frequency Statistics Tell Us About the Trade Collapse?" VoxEu. Julio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3751>
- Auboin, M. (2009), "Boosting the Availability of Trade Finance in the Current Crisis: Background Analysis for a Substantial G20 Package". *Policy Insight N° 35*, Center for Economic Policy Research (CEPR). Junio de 2009. Disponible en <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight35.pdf>.
- Baldwin, R. y S. Evenett (2009), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*. VoxEU.org, Centre for Economic Policy Research (CEPR). Marzo de 2009. Disponible en http://www.voxeu.org/reports/Murky_Protectionism.pdf
- Banco Mundial (2009), "Swimming against the Tide: How Developing Countries are Coping with the Global Crisis". Background paper para el encuentro de ministros de finanzas y banqueros centrales del G20. Marzo de 2009.
- Blanchard, O. (2009), "Sustaining a Global Recovery". Finance & Development, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/09/blanchardindex.htm>
- Blinder, A. y J. Rudd (2009), "Oil Shocks Redux". VoxEu. Enero de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/2786>
- Bouët, A. y D. Laborde (2008), "The Potential Cost of a Failed Doha Round". IFPRI Issue Brief 56. Diciembre de 2008. Disponible en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib56.pdf>
- Bown, C. (2009), "The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and Other Trade Remedies amidst the Economic Crisis". Brandeis University & Brookings Institution. Junio de 2009.
- CENDA (2009), "Las medidas adoptadas por el gobierno argentino ante la modificación de las condiciones vigentes en los mercados internacionales". En *Notas de la Economía Argentina N° 6*, Buenos Aires, agosto.
- Chang, H. (2003), "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio". Trabajo presentado en la conferencia sobre "Globalisation and the Myth of Free Trade" de la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003.
- Dooley, Michael P., David Folkerts-Landau y Peter M. Garber (2004), "An Essay on the Revived Bretton Woods System". NBER Working Paper No. 10332. Marzo de 2004.
- Eichengreen, B. y D. Irwin (2009), "The Protectionist Temptation: Lessons from the Great Depression for Today". VoxEu. Marzo de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3280>
- Escaith, H. y F. Gonguet (2009), "International Trade and Real Transmission Channels of Financial Shocks in Globalized Production Networks". World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2009-06. Mayo de 2009

- Evenett, S. (2009), "Stimulus Packages and Government Procurement". En Evenett y otros (eds.), *The Fateful Allure of Protectionism: Taking Stock for G-20*, VoxEU. Junio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/reports/WorldBank.pdf>.
- Foletti, L. y otros (2009), "Tariff Changes". En Evenett y otros (eds.), *The Fateful Allure of Protectionism: Taking stock for G-20*, VoxEU. Junio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/reports/WorldBank.pdf>.
- Freund, C. (2009), "Demystifying the Collapse in Trade". VoxEu. Julio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3731>
- Gamberoni, E. y R. Newfarmer (2009), "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", *Trade Notes* Nº 37, International Trade Department, World Bank. Marzo de 2009. Disponible en http://sitere-sources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade_Note_37.pdf
- Hamilton, J. (2009), "Causes and Consequences of the Oil Shock of 2007-08". National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper Nº 15002. Mayo de 2009. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w15002>
- Irwin, D. (2002), "Long-Run Trends in World Trade and Income". *World Trade Review* 1: 1, 89–100.
- Josling T. y S. Tangermann (2009), "Policy Responses to the Crisis with Economy-Wide Implications: Agriculture". En Evenett y otros (eds.), *The Fateful Allure of Protectionism: Taking stock for G-20*, VoxEU. Junio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/reports/WorldBank.pdf>.
- Koopman, R. y otros (2008), "How Much of Chinese Exports is Really Made In China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive". National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper Nº 14109. Mayo de 2009. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w14109>
- McKinnon, R. (2007), "U.S. Current Account Deficits and the Dollar Standard's Sustainability: A Monetary Approach". Septiembre de 2007. Disponible en http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers/Understanding_Dollar_Standard.pdf
- Messerlin, P. (2009), "Too Early to Cry Wolf". En Evenett y otros (eds.), *The Fateful Allure of Protectionism: Taking stock for G-20*, VoxEU. Junio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/reports/WorldBank.pdf>.
- OPEC (2008), "World Oil Outlook 2008". Organización de Países Exportadores de Petróleo. Disponible en <http://www.opec.org>
- Robles, M., W. Torero y J. von Braun (2009), "When Speculation Matters". Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Issue Brief 57. Febrero de 2009. Disponible en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib57.pdf>
- Rose, A. (2009), "Business Cycles Become Less Synchronised Over Time: Debunking Decoupling". VoxEu. Agosto de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/38129>
- Von Braun, J. y otros (2008), "Los altos precios de los alimentos: El 'qué', 'quién' y 'cómo' de las acciones de política propuestas". Perspectivas de Políticas Alimentarias, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Mayo de 2008.

- Wälti, S. (2009), "The Myth of Decoupling". VoxEu. Julio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3814>
- Weber, S. y C. Wyplosz (2009), "Exchange Rate Policies". En Evenett y otros (eds.), *The Fateful Allure of Protectionism: Taking stock for G-20*, VoxEU. Junio de 2009. Disponible en <http://www.voxeu.org/reports/WorldBank.pdf>.
- Yi, K. (2009), "The Collapse of Global Trade: The Role of Vertical Specialization". En Baldwin y Evenett (eds.), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, VoxEU.



Capítulo III

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y CADENAS DE VALOR EN LA INDUSTRIA Y SERVICIOS

» Andrés López | Daniela Ramos

INTRODUCCIÓN¹

En las últimas décadas los países de América Latina (AL) han transitado por diferentes regímenes económicos y de inserción internacional, modificando sus patrones de desarrollo vinculados inicialmente a estrategias de crecimiento hacia adentro por regímenes orientados hacia la apertura económica y la integración regional.

En paralelo, en un contexto de fuerte incremento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa (IED), se observó en las últimas dos décadas un significativo aumento en los montos de inversión recibidos por algunos países –entre ellos México, Brasil, Argentina, Chile y más recientemente Uruguay–, incrementando fuertemente la presencia de empresas transnacionales (ET) y el stock de IED acumulado previamente, lo que implicó una aceleración marcada del proceso de transnacionalización de estas economías.

A su vez, el mundo asiste desde hace algunos años a una fuerte transformación de su configuración productiva. Por un lado, emergen con inusitada fuerza los fenómenos de la fragmentación y deslocalización de la producción, combinados con el *outsourcing* no sólo de ciertas etapas del proceso productivo sino también de vastos segmentos de servicios ligados a este último. Por el otro, hay un notable aumento de las corrientes de comercio e inversión asociadas a estas tendencias y un creciente rol de los países en desarrollo (PED), primero como receptores y luego también como emisores de inversio-

¹ Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT). El trabajo que se expone en este capítulo se realizó con la activa participación de Martín Del Castillo y Cecilia Simkievich y la asistencia de Florencia Benítez Boardi. Los autores agradecen los comentarios recibidos en distintos seminarios dictados a lo largo del proyecto para el cual este texto fue realizado.

nes. Como resultado de todo ello, se han ido conformando cadenas globales de valor (CGV) en diversos sectores productivos, tanto manufactureros como de servicios, las cuales están en general caracterizadas por el fuerte predominio de las ET dentro de ellas. De hecho, actualmente estas empresas responden por una gran parte del comercio, del empleo, del producto y de la I&D que se realiza en el mundo.

Es entonces a partir de esta nueva concepción de la producción, las inversiones y el comercio como partes integrantes de un fenómeno complejo y cambiante como son las CGV que queremos analizar el impacto sobre la Argentina de la crisis financiera internacional que se desató en el año 2008 y las implicancias que la misma tiene sobre las posibilidades del país de insertarse de un modo diferente en el mundo a partir de ahora. Sabemos que la crisis ha generado notables efectos negativos sobre el comercio, el empleo y el producto, en especial en los países desarrollados (PD). Pese a que pareciera haber una reversión del ciclo depresivo, las previsiones de la OECD indican que, hacia fines de 2010, la mayor parte de los países que la integran seguirán enfrentando severos desbalances macroeconómicos. La crisis ha generado también un fenomenal deterioro del clima de negocios global, en el cual se percibe menor liquidez, aumento de la aversión al riesgo y mayores regulaciones y medidas proteccionistas. Esto está dando por resultado una retracción en las corrientes de inversión que tendrá un notable impacto sobre la tasa de crecimiento mundial (OECD, 2009c).

Nos interesa entonces entender de qué modo estos cambios podrían afectar a la Argentina, en especial a sus posibilidades de insertarse en una economía global que está siendo dominada por grandes ET que controlan las CGV teniendo en cuenta que esta crisis no sólo genera movimientos negativos sino que también abre oportunidades interesantes para algunos países. Por ejemplo, si bien la IED se ha desplomado en la manufactura, en el caso de los servicios intensivos en conocimiento y basados en las TICs, los pronósticos parecen ser mucho más alentadores.

Esto abre oportunidades para los PED en lo que respecta a la recepción de inversiones y la exportación de servicios, dado que la búsqueda de menores costos para afrontar la pérdida de rentabilidad podría llevar a muchas empresas de los países desarrollados a incrementar la terciarización de actividades en países de menor costo relativo.

Frente a este nuevo escenario de crisis y reestructuración de las ET a escala global, es interesante reflexionar acerca del modo en que podría verse afectado el entramado productivo local y su inserción en las cadenas globales de valor y qué tipo de políticas podrían impulsarse para apoyar la integración de la economía en eslabones de alto valor agregado, de modo tal de promover la generación de divisas, empleos y mayores encadenamientos dentro de la economía local.

En la primera parte de este capítulo se presentan las tendencias recientes más relevantes de la IED y de la reconfiguración productiva global. La segunda parte analiza someramente el impacto de la crisis internacional sobre el patrón de inversión mundial y los procesos de reconversión de las ET. Asimismo, se analiza el grado en que esto podría afectar la inserción de la Argentina en las CGV a futuro. La tercera parte analiza el impacto de la sobre el entramado productivo local, en especial, sobre tres sectores

con presencia de ET: industria automotriz, siderurgia y servicios informáticos y BPO. La cuarta sección resume los principales hallazgos y formula algunas recomendaciones de política.

1 | TENDENCIAS PREVIAS A LA CRISIS

1.1 | Deslocalización productiva y auge de los servicios

La globalización ha transformado, en las últimas décadas, el mapa productivo mundial y la naturaleza de los principales actores que intervienen en ella. La posibilidad de fragmentar el proceso productivo ha dado lugar a una nueva manera de hacer negocios: el *offshoring*. La creciente deslocalización productiva² ha dado también por resultado una intensificación del comercio y de los flujos de inversión, en tanto que las empresas multinacionales se están volviendo cada vez más móviles e intensivas en conocimiento (Narula y Dunning, 2000).

Bajo este esquema, la producción se lleva a cabo en unidades productivas geográficamente dispersas que, a su vez, suelen formar parte de redes más amplias que operan bajo modalidades contractuales diversas. Significativamente, este fenómeno se está extendiendo hacia el campo de los servicios, muchos de los cuales eran considerados hasta no hace mucho como típicamente “no transables”. De hecho, el fuerte incremento del comercio mundial y de los flujos de inversión –por encima incluso de la producción– y el creciente sesgo hacia el comercio intraindustrial de tipo vertical no son otra cosa que el reflejo de esta nueva realidad (OECD, 2007).

De este modo, en los últimos años se acentuó la presencia del comercio intra-firma y aumentó la participación de los bienes intermedios dentro del total –según OECD (2007), en el año 2003 el 54% de las importaciones mundiales de manufacturas correspondía a este tipo de bienes–. En tanto se expandió la importancia de las ET: a comienzos de los noventa existían alrededor de 37.000 multinacionales con 170.000 filiales en el exterior; en 2004 la cifra había trepado a 70.000 con 690.000 filiales extranjeras –la mitad de ellas en los PED– y actualmente hay 80.000 ET globales con 800.000 filiales externas, que emplean más de 82 millones de personas y concentran la mitad del gasto global en I&D (Loewendahl, 2009). A su vez, estas empresas concentran el 10% del producto (UNCTAD, 2006b) y explican las dos terceras partes del comercio mundial (de las cuales la mitad es intra-firma).

La intensificación de la competencia por atraer inversiones y captar negocios se verifica no sólo entre países sino también entre filiales de una misma corporación localizadas en diferentes regiones. A su vez, este esquema también da lugar a cambios en el reparto

² Con el fin de simplificar, nos referiremos a producción para englobar tanto la producción de bienes manufacturados como la prestación de servicios, salvo cuando se indique lo contrario.

regional de la producción, entre los cuales está la emergencia de nuevos jugadores de peso (e.g. China e India³).

Estos nuevos esquemas productivos fragmentados están en su mayoría integrados en CGV. Dichas CGV no son otra cosa que una sucesión de etapas o eslabones que pueden desarrollarse en una única empresa (integración vertical) o en firmas independientes (desverticalización). La creciente transnacionalización de estas etapas es precisamente lo que les confiere el carácter de globales a estos encadenamientos (Kosacoff y otros, 2007a).

Dado que los PED constituyen las principales localizaciones para hacer *offshoring*, tanto de algunas etapas productivas como de la prestación de ciertos servicios, es evidente el potencial que pueden tener las ET para influir sobre la configuración productiva de estos países, no sólo a través de la presencia directa sino especialmente a través del vínculo con los proveedores y clientes que forman parte de las mencionadas CGV. Siendo así, pasan a ser centrales no sólo las políticas de atracción de inversiones sino también las acciones de estímulo al desarrollo de capacidades de absorción doméstica, la mejora de los bienes públicos, el desarrollo de activos específicos y la promoción del involucramiento de las ET con el medio local, entre otras.

Si bien la deslocalización de la producción y la conformación de CGV son fenómenos multicausales, la motivación más importante es la búsqueda de ganancias de eficiencia que mejoren la competitividad de las firmas a nivel global⁴. Entre otras, López y otros (2009b) destacan:

1. La globalización de la competencia, que ha implicado un aumento de las presiones competitivas y la necesidad de adoptar estrategias basadas en la reducción de costos, la búsqueda de flexibilidad y la diversificación de mercados.
2. La progresiva homogeneización de las prácticas de consumo, producción y organización empresarial a nivel mundial.
3. La fuerte difusión de las TICs, que redujo notablemente los costos y el tiempo requeridos para generar, procesar, almacenar y transmitir información aun entre ubicaciones remotas.
4. Los procesos de reorganización empresarial que fomentaron las prácticas de *outsourcing* y la reestructuración de las corporaciones en divisiones especializadas funcionalmente.
5. La integración a la economía global de países que disponen de enormes reservas de mano de obra, como China e India.

³ Ambos países vienen ganando participación en la importación de bienes intermedios en desmedro de EE.UU., Japón y Europa (OECD, 2007). Pero además, el avance de estos países es también notable en el campo de los servicios. De hecho, la participación de muchos PED en las cadenas de valor manufactureras data de los ochenta, en tanto son mucho más recientes las incursiones de estos países en el campo de los nuevos servicios habilitados por la tecnología (contabilidad, informática, I&D, etc.).

⁴ A su vez, la reestructuración de las multinacionales y la relocalización de actividades en el exterior ha impulsado fuertemente la producción en algunos PED y a muchos de ellos les permitió una importante modernización de su estructura industrial (OECD, 2007).

6. La aparición en la escena económica internacional de empresas de PED que se han convertido en jugadoras transnacionales o bien que se han vinculado exitosamente con las cadenas productivas de otras empresas mayores.
7. El desmantelamiento de barreras al comercio y a las inversiones.

El hecho de que cada vez sean más las empresas y los países que están insertos en estos esquemas tiene varias implicancias.

En primer lugar, las motivaciones de las multinacionales para invertir en el exterior ya no se limitan mayoritariamente como en el pasado a la obtención de mercados o recursos sino que aspiran también a ganar eficiencia y captar ciertos activos estratégicos. En general, lo que se observa son múltiples motivaciones que operan en forma simultánea –Criscuolo y otros (2005), citados por Narula y Dunning (2009)–. De este modo, las ventajas de propiedad y/o localización involucran cuestiones tales como la calidad del entorno local, la disponibilidad de *partners*, las oportunidades de *upgrading*, la calidad de los recursos humanos, la existencia de *clusters*, el capital social, la disponibilidad de bienes públicos, etc.

En segundo lugar, estos cambios impactan sobre la composición y el destino de la IED, siendo evidente el creciente peso relativo de los servicios y de los PED como receptores de estas inversiones (gráfico 1). El primer hecho se explica por varias causas: i) la menor transnacionalización relativa que exhibía el sector servicios; ii) el peso creciente de los servicios en el PIB; iii) los procesos de desregulación y privatización que liberalizaron el acceso de la IED a sectores previamente restringidos; y iv) lo más interesante para nuestro trabajo, los cambios tecnológicos, productivos y regulatorios que facilitaron el desarrollo de los procesos de *offshoring* (UNCTAD, 2004). A su vez, el hecho de que la competencia esté cada vez más asentada sobre servicios asociados a los productos (post-venta, asistencia técnica, etc.) induce a las firmas a invertir en actividades circundantes o de soporte a la exportación (López y otros, 2009b). Incluso, algunas empresas manufactureras se han ido transformando en empresas eminentemente de servicios (el caso de IBM es ejemplificador en este sentido).

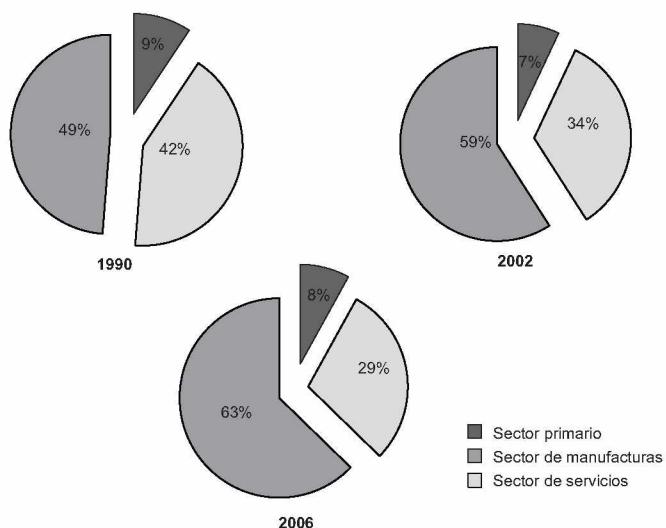
La posibilidad de disociar geográficamente la producción del servicio de su consumo es consecuencia del notable avance de las TICs, la baja en los costos de las comunicaciones y la mejora de su infraestructura y también de la difusión de normas de estandarización que permiten codificar la información. De este modo, han aparecido un conjunto de actividades denominadas genéricamente “Servicios habilitados por la tecnología” –*Information Technology Enabled Services* (ITES)– que incluyen actividades diversas: servicios contables, legales, administrativos, *call centers*, servicios técnicos, servicios de *back* o *front office* y procesos de negocios con diferentes niveles de complejidad denominados *Information Technology Outsourcing* (ITO), *Business Process Outsourcing* (BPO) o *Knowledge Process Outsourcing* (KPO), según el caso⁵. Los nuevos servicios exporta-

⁵ En muchos casos estos servicios son provistos *offshore* por las propias filiales de las ET desde los llamados Centros de Servicios Compartidos (CSC), los cuales a veces también exportan servicios a terceros clientes.

bles incluyen también una amplia gama de actividades ligadas a la medicina (telemedicina, diagnósticos a distancia, ensayos clínicos, etc.), el diseño e incluso a actividades de I&D. Este fenómeno queda reflejado en el aumento del peso del rubro servicios empresariales (que engloba la mayor parte de los ITES), cuya participación en el stock mundial de IED pasó de 7 a 16% entre 1990 y 2004 (cuadro 1).

Gereffi y Fernández-Stark (2008) mencionan las tendencias recientes más destacables del dinámico negocio del *outsourcing*: i) creciente “commoditización” de los servicios de ITO y BPO y tendencia al *offshoring* sin precedentes, ii) agresivo crecimiento de India, China, Filipinas y las economías del centro y este de Europa, iii) expansión de nuevos jugadores globales –en especial empresas indias⁶– y iv) emergencia de nuevos proveedores en América Latina y el Caribe.

Gráfico 1 | Estructura de la IED, por sectores, 1990-2006



Fuente: UNCTAD.

⁶ Cinco de las diez mayores empresas de TI del mundo son de origen indio (Gereffi y Fernández Starck, 2008).

Cuadro 1 | Stock estimado de IED mundial por sector, 1990 y 2004 (en porcentaje)

	1990	2004		
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
IED total	1 775 921	100	9 477 090	100
Servicios	868 134	49	5 883 341	62
Electricidad, gas y agua	9 205	1	216 012	2
Construcción	20 436	1	82 733	1
Comercio	211 445	12	1 049 533	11
Hoteles y restaurantes	23 300	1	82 401	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	26 424	1	497 003	5
Servicios financieros	357 995	20	1 824 614	19
Servicios empresariales	117 747	7	1 531 728	16
Administración pública y defensa	55	0	11 495	0
Educación	87	0	592	0
Salud	914	0	11 090	0
Servicios sociales, personales y comunitarios	12 301	1	74 194	1
Otros servicios	70 378	4	138 776	1
Sin clasificar	17 847	1	363 170	4

Fuente: UNCTAD (2006a).

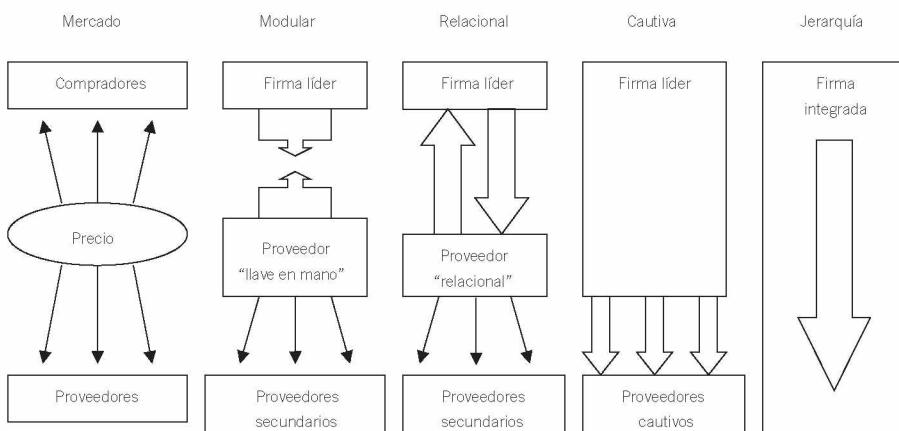
En tercer lugar, a partir de la nueva configuración de la producción global, queda claro que las ET pueden influir sobre el entramado productivo de un país no sólo por vía de la presencia directa sino también a través de los vínculos que establecen con las firmas locales que forman parte de sus redes (sean clientes o proveedoras). Como señalan Narula y Dunning (2009), dado que la disminución de los costos de transacción y monitoreo permiten que las firmas establezcan relaciones colaborativas que antes no eran posibles, la influencia de las ET ya no se da únicamente a través de su presencia directa o de relaciones jerárquicas sino que también existe un control “de facto” sobre las operaciones de firmas no afiliadas pero que operan bajo contratos de *outsourcing*, por ejemplo. En consecuencia, las formas en que las ET pueden influenciar el perfil de especialización y el patrón de desarrollo de una economía son bastante más complejas y diversas que en el pasado. De ello se desprende que el modo en que las empresas locales se insertan en las CGV y el tipo de *governance* que se ejerce en la misma no es en absoluto trivial para estas cuestiones.

Por *governance* nos referimos al poder de decisión sobre los vínculos comerciales que se establecen dentro de las CGV. De este modo, el poder de decisión podrá ubicarse, por ejemplo, en los agentes que realizan las primeras etapas de producción o bien en aquellos que se encuentren en las fases finales de distribución y comercialización. Dado el carácter transnacional de las CGV, el ejercicio de la *governance* por un grupo de empresas u otro tendrá relevancia en las características de los vínculos comerciales entre los países que son el asiento geográfico de las distintas etapas de la producción (López y otros, 2009b).

Gereffi y otros (2005) esquematizan los diferentes modelos de *governance* de las CGV de acuerdo a tres factores: i) el grado de complejidad de la información y de la transferencia de conocimiento requeridas para entablar la transacción, en particular en lo que respecta a las especificaciones de producto y de proceso; ii) las posibilidades de *codificar* la información y el conocimiento necesarios para la transacción; y iii) la *capability* de los actuales y potenciales proveedores (López y otros, 2009b). De este modo aparecen cinco tipologías, que se presentan en el gráfico 2 y que van desde la opción de mercado –donde lo que predominan son relaciones autónomas entre proveedores y clientes⁷– hasta la relación jerárquica de la firma totalmente integrada, pasando por situaciones intermedias de CGV modulares –donde se requiere cierta coordinación explícita debido a la complejidad del conocimiento y la información–, relationales –donde existe una mayor complejidad en la información y el conocimiento, bajas posibilidades de codificación y alta *capability* de los proveedores, de modo tal que existe una gran dependencia mutual entre proveedores y compradores– y, por último, CGV de tipo cautivas, donde la firma líder ejerce un fuerte control sobre sus proveedores, los cuales a su vez son altamente dependientes de los compradores y suelen realizar tareas muy limitadas y rutinarias que son complementarias a la actividad principal de sus compradores (López y otros, 2009b).

Entonces, queda claro que el modo en que un país o una empresa se inserta en las CGV es muy relevante no sólo para determinar su trayectoria de aprendizaje sino también sus posibilidades de insertarse en el mercado mundial. Como señalan López y otros (2009b), esa inserción debe comprenderse como un fenómeno bidimensional: por un lado, el impacto se relaciona con el tipo de CGV pero, por el otro, también es sumamente relevante el eslabón que ocupa la empresa/país en ella. Una firma inserta en los eslabones iniciales puede ejercer un grado importante de *governance* si, por ejemplo, se inserta como proveedor especializado llave en mano en una cadena de valor de carácter “modular” –en tanto controla las especificaciones del insumo que le proveerá al comprador–, mientras que de tratarse de una cadena de valor “cautiva”, el control probablemente sea ejercido por el demandante. En este sentido, la inserción de un país como proveedor en una cadena “cautiva” tal vez no redunde en una posición demasiado ventajosa en términos de transferencia de conocimiento y tecnología. Esto revela la importancia de los dos factores principales del tipo de inserción, ya mencionados: el eslabón y el tipo de cadena en la cual se está inserto.

⁷ Esto es así porque supone que la complejidad del conocimiento asociado a la transacción es baja, las posibilidades de codificar el mismo son altas y la *capability* de los proveedores existentes y potenciales es también alta, por lo tanto, no se necesita una coordinación particular para establecer las transacciones (López y otros, 2009b).

Gráfico 2 | Governance de las cadenas globales de valor

Fuente: Gereffi, Humphrey y otros (2005).

La ubicación de un país y de sus empresas o filiales de ET dentro de una CGV también puede tener implicancias sobre las posibilidades de *upgrading*. Pese a que el término es algo difuso y ha sido objeto de críticas (ver Morrison y otros, 2006 pág. 5), se refiere al proceso que permite pasar a desarrollar actividades más complejas –y presumiblemente de mayor valor agregado– dentro de la cadena de valor⁸. En general, los PED aspiran a poder realizar algún tipo de *upgrading* en la medida en que esto presupone alejarse de aquellas actividades en donde la competitividad depende de los costos y en las que, en general, las barreras de entrada son bajas (Pietrobelli y Rabellotti, 2005). A su vez, la jerarquización funcional puede reducir la vulnerabilidad de una firma puesto que apunta a especializarse en segmentos que resulten “intensivos en conocimiento”, en los cuales pesan factores distintos de los costos (el capital humano, las capacidades tecnológicas, etc.) (López y otros, 2009b).

Las posibilidades de jerarquización dependen de muchos factores, no sólo del lugar que ocupa la empresa en la CGV. Por ejemplo, son muy relevantes las políticas públicas de estímulo y la mayor o menor facilidad con que puedan intercambiarse bienes intangibles que estimulen el conocimiento y las capacidades tecnológicas y de absorción de las empresas, como así también la existencia de un entorno productivo ya consolidado. Por supuesto que a esto se agregan cuestiones locales básicas como la estabilidad macroe-

⁸ Puede incluir la producción a través de métodos más eficientes (*process upgrading*), la jerarquización en los productos (*product upgrading*), el desplazamiento hacia tareas más complejas (*functional upgrading*) o la aplicación de las capacidades adquiridas a otras actividades (*intersectoral upgrading*) (Kosacoff y otros, 2007b).

conómica e institucional, la disponibilidad de capital humano e infraestructura y la existencia de bienes públicos adecuados. Por último, ya hemos mencionado que las posibilidades de *upgrading* también dependen de las estrategias de las ET que dominan las CGV puesto que éstas pueden establecer normas y fijar pautas sobre sus proveedores y clientes.

En suma, si bien la participación de un PED en las CGV abre potencialmente oportunidades atractivas para exportar y generar empleo, no necesariamente garantiza que se materialicen otros impactos positivos tales como la generación de derrames de conocimiento o la acumulación de capacidades tecnológicas, lo cual, a su vez, puede generar vulnerabilidades en la propia inserción de las firmas/países en las CGV.

Dicho esto, es indudable que los fenómenos del *offshoring* y el *outsourcing*, en particular de servicios, pueden abrir oportunidades interesantes para algunos PED como la Argentina. Como señala OECD (2007), para muchos de estos países la existencia de redes globales de producción les ha permitido el desarrollo de capacidades industriales o la inmersión en esquemas de provisión de servicios de alcance mundial a los que hasta entonces no habían accedido. No sorprende entonces que sean cada vez más los PED y las economías en transición que intentan competir para captar o retener estos negocios⁹.

En efecto, en los últimos años el interés de muchas empresas por proveerse de servicios desde los PED se acrecentó y la Argentina no está ajena a ese proceso. Así como en el pasado la deslocalización productiva estuvo inducida por la existencia de mano de obra de baja calificación a muy bajo costo, en el presente el principal atractivo que ofrecen estas economías para la tercerización de servicios es la disponibilidad de mano de obra altamente calificada a costos mucho más bajos que los de los PD. Obviamente, en la elección de la localización para hacer *offshoring* las firmas también tienen en cuenta otras cuestiones como el tipo de mercado al que se apunta (regional, global, etc.), el perfil de especialización de la industria que se requiere para atenderlo, el carácter estratégico o no de las funciones a tercerizar (cuanto más estratégico más exigencias suele haber), la existencia o no de regulaciones que limitan la “exportación” de puestos de trabajo a localizaciones remotas, los aspectos regulatorios (incluido el acceso a mercados), la disponibilidad de infraestructura adecuada, la reputación de los proveedores y/o del país anfitrión, el manejo de idiomas, la cercanía cultural, el huso horario, etc.

Lo interesante es que estas nuevas modalidades permiten que algunos PED se inserten en CGV y exporten productos o servicios de alto valor agregado o intensivos en conocimiento, lo cual resulta un hecho novedoso para la mayoría de ellos. En el caso de la Argentina, el país se ha insertado en algunas CGV del ámbito agroindustrial y manufacturero (automotriz, siderurgia, etc.) y más recientemente también en algunos sectores de servicios habilitados por la tecnología, sobre la base, en este último caso, de la disponi-

⁹ Téngase en cuenta que el carácter muchas veces *footloose* de las inversiones en el sector de servicios (debido a los bajos costos hundidos que presenta la actividad) hace que sea muy fácil relocalizar actividades.

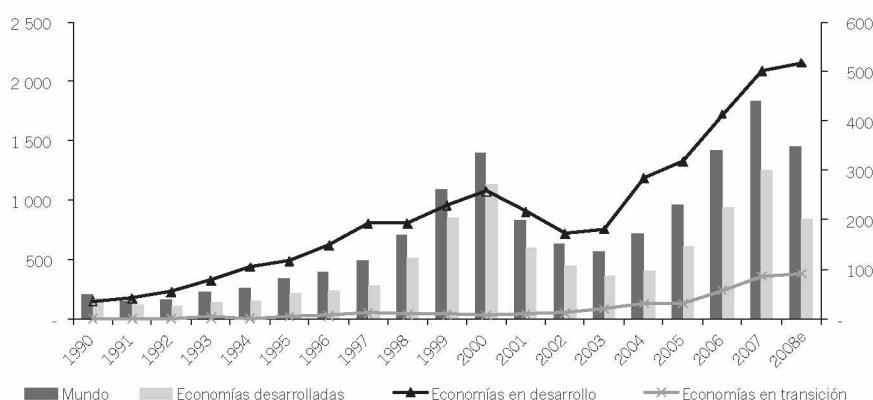
bilidad de recursos humanos altamente capacitados a costos competitivos. Con la llegada de la crisis pareciera que se abrieron algunas oportunidades para ocupar espacios en este tipo de CGV o en ciertos nichos de mercado¹⁰ para los PED. Sin embargo, aprovecharlas dependerá en gran medida de la idoneidad con que el país construya nuevas capacidades y cree los activos estratégicos necesarios para captar parte de estas oportunidades. Retomaremos todas estas cuestiones en las secciones 2 y 3.

1.2 | El boom de la IED

1.2.1 | Panorama global

Los flujos de IED a nivel mundial mostraron una tendencia ascendente a lo largo de los noventa, de US\$ 207.279 millones en 1990 a US\$ 1.398.183 millones en 2000. Tras una etapa de crecimiento moderado en 1991-95 (con un aumento del orden del 120%) se pasa a otra de fuerte aceleración entre 1996-2000 –casi 260% de incremento– (UNCTAD, 2008).

Gráfico 3 | Flujos mundiales de IED entrante por regiones (US\$ miles de millones, 1990-2008)*



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de UNCTAD.

* El eje izquierdo corresponde a los datos representados en barras y el eje derecho a las líneas.

Son esencialmente dos las fuerzas que están detrás del rápido aumento de la IED en los años noventa. En primer lugar, desde el lado de las firmas, se trata de la presión que introduce la competencia para innovar continuamente, con el objetivo de introducir nuevos

¹⁰ Desde ya que la crisis también plantea dilemas y desafíos para muchos sectores que podrían a partir de ella quedar excluidos del comercio mundial ante el recrudecimiento de la competencia.

productos y procesos, mejorar la calidad y/o reducir el precio de los bienes y servicios existentes. Esto se suma a la tendencia creciente de los costos de I&D y al acortamiento del ciclo de vida de los productos, todo lo cual impulsa a las firmas a expandir sus operaciones en el exterior, vía IED, alianzas y redes, en búsqueda tanto de ampliar su acceso a los mercados y recursos, como de mejorar sus competencias tecnológicas (Dunning, 1994).

El segundo factor es que, en contraste con lo ocurrido desde fines de los años sesenta hasta comienzos de los ochenta, ahora los gobiernos se disputan la atracción de la IED, lo cual se expresa no sólo en la liberalización de los regímenes que regulaban o limitaban el accionar de las ET, sino también en el otorgamiento de incentivos para las inversiones de estas últimas (Oman, 1999; Mytelka, 2002).

Tras las caídas ocurridas entre 2000 y 2003, a partir de 2004 las corrientes de inversión se recuperan, creciendo a una tasa promedio anual de 34,4% entre dicho año y 2007, cuando se alcanzó un nuevo récord de US\$ 1.940.900 millones. Los factores que explican la buena performance en este período son, por un lado, el crecimiento sostenido en la mayor parte del mundo, por otro la fuerte mejora de las valuaciones bursátiles y de los indicadores de ganancias corporativas y, finalmente, los altos precios de los *commodities*, que generaron importantes excedentes, promoviendo nuevas inversiones hacia países exportadores de materias primas (Espora y otros, 2009).

Cuando se analiza la distribución de los flujos mundiales de IED por región geográfica, se observa que si bien los PD son los principales receptores de IED, la participación de estos últimos ha venido en declive. Como contrapartida, hay un incremento del peso relativo de los PED y las economías en transición: ambas regiones, en conjunto, pasaron de representar el 17,5% de la IED global en 1985-1990 al 33,3% en 2005-2007 (cuadro 2).

Cuadro 2 | Distribución geográfica de los flujos de IED por país/región receptora (promedios anuales, US\$ millones y participación, 1985-2007)

	1985-1990		1991-1996		1997-2000		2001-2004		2005-2007	
	Valores	%								
Mundo	140 919	100,0	255 554	100,0	919 514	100,0	682 091	100,0	1 401 013	100,0
Países desarrollados	116 228	82,5	163 282	63,9	694 403	75,5	451 975	66,3	933 260	66,6
Europa del Este y CIS* (economías en transición)	17	0,0	2 837	1,1	8 464	0,9	17 824	2,6	58 026	4,1
Países en desarrollo	24 673	17,5	89 436	35	216 648	23,6	212 292	31,1	409 727	29,2
América Latina y Caribe	7 248	5,1	24 619	9,6	90 408	9,8	69 760	10,2	98 541	7,0
Argentina	914	0,6	4 309	1,7	12 714	1,4	2 523	0,4	5 341	0,4
Brasil	1 305	0,9	3 633	1,4	27 302	3	16 834	2,5	22 824	1,6
Chile	711	0,5	2 191	0,9	5 880	0,6	4 557	0,7	9 600	0,7
Colombia	549	0,4	1 279	0,5	3 084	0,3	2 353	0,3	8 577	0,6
México	2 618	1,9	7 205	2,8	14 298	1,6	23 002	3,4	21 641	1,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de UNCTAD.

* Commonwealth of Independent States.

Dentro de los PED, los países del Este de Asia fueron y son los principales destinatarios de IED. Allí se radican tanto inversiones *market seeking* como *efficiency seeking*, aunque también hay casos de búsqueda de activos estratégicos. En general, los países del Este Asiático están fuertemente integrados en las CGV –lo cual explica, junto con el dinamismo del mercado regional, la atracción que ejerce la región para la IED–, sobre la base de distintos tipos de ventajas según el caso. Nótese que en el largo plazo se percibe una tendencia al “escalamiento” de dichos países en las CGV hacia actividades más complejas, lo cual incluso se observa en el caso de China, país que habitualmente se piensa como receptor de IED buscadora de mano de obra barata no calificada, pero que también, aunque de manera incipiente, atrae operaciones destinadas a desarrollar actividades de I&D o a instalar centros corporativos (*headquarters*) regionales, ayudada tanto por la disponibilidad de capital humano como por políticas públicas específicas.

En tanto, se observa que la región de América Latina y el Caribe incrementó su peso relativo con el correr de los años, aunque se advierte una declinación en el último trienio: del 5,1% en 1985-1990, pasó al 10,2% en 2001-2004 y al 7% del total en 2005-2007 (cuadro 2). Fuera de los paraísos fiscales, México, el Mercosur y Chile fueron los destinos más relevantes de la IED arribada a dicha región, sumándose en años más recientes Colombia.

En cuanto a la distribución sectorial, ya hemos visto en la sección anterior que el sector de servicios se convirtió en el principal destinatario de las inversiones durante los años noventa y el nuevo milenio. Su participación, que era solamente un 25% del stock mundial de IED a comienzos de los setenta, pasó a ser el 49% en 1990 y el 63% en 2006. En tanto, a partir de 2004, los flujos hacia el sector primario (especialmente hacia las industrias extractivas) han venido creciendo a tasas elevadas. Como resultado de ello, el peso relativo de este sector sobre los flujos mundiales de IED ha experimentado una fuerte suba. La contracara de esto ha sido la caída en la participación de las manufacturas (cuadro 3) (UNCTAD, 2008).

Cuadro 3 | Flujos mundiales de IED entrante por sector productivo

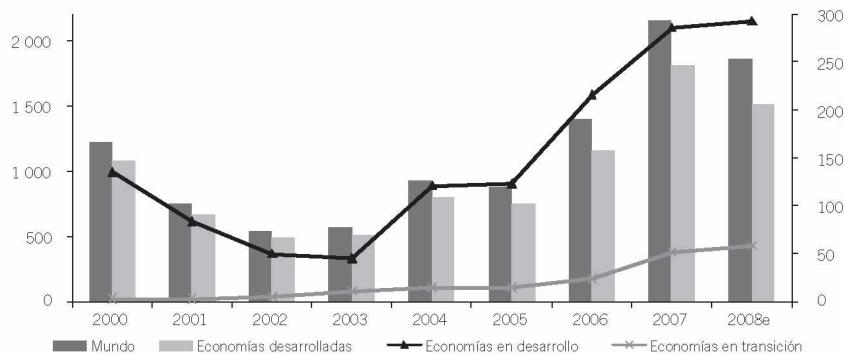
	1989-1991		2004-2006	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
Total	186 549	100,0	1 029 137	100,0
Primario	12 958	6,9	136 134	13,2
Manufacturas	63 717	34,2	236 153	22,9
Servicios	94 025	50,4	574 096	55,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de (UNCTAD 2008).

Cuando se analiza el origen de los flujos globales de IED, el grueso de los mismos es generado por el grupo de los PD, como ha venido ocurriendo desde que la IED existe como tal. Sin embargo, un hecho a destacar del último período de crecimiento de la IED es que los PED están teniendo cada vez mayor importancia como generadores de dichas inversiones (de un 9,7% en 1996-1999 a un 14% de la IED global en 2004-2007) (gráfico 4).

Este fenómeno, sin embargo, está circunscripto a un puñado de países. Por un lado, las naciones asiáticas con mayor nivel de desarrollo (Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur). Por otro, un conjunto de economías emergentes, entre las que se destacan China e India, y que en América Latina principalmente integran Brasil y México, tal como queda evidenciado en el *ranking* de las 100 empresas emergentes a nivel global provenientes de PED que elabora el Boston Consulting Group –*100 New Global Challengers from Emerging Economies*–, donde Brasil ocupa el tercer lugar (con 13 empresas) luego de China (41) e India (20) (gráfico 5).

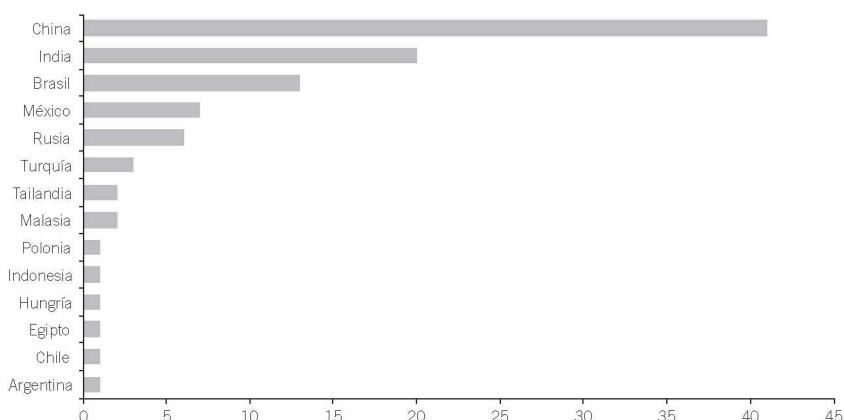
Gráfico 4 | Flujos mundiales de IED saliente por regiones (US\$ miles de millones)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de UNCTAD.

* El eje izquierdo corresponde a los datos representados en barras y el eje derecho a las líneas.

Gráfico 5 | Cantidad de empresas en el Top 100 de BCG por país



Fuente: Boston Consulting Group (200a).

1.2.2 | América Latina

El desempeño de América Latina y el Caribe como región receptora de IED en el período reciente fue relativamente bueno. Los flujos dirigidos a esta región crecieron a una tasa promedio anual de 29% en 2004-2007 (un valor similar al promedio de los PED). Los flujos de IED en América del Sur crecieron más rápido aun, a una tasa promedio anual del 33,3%. De hecho, en 2007 la región de América Latina y el Caribe tuvo la mayor tasa interanual de crecimiento de la IED hacia los PED (35,8% contra 15,8% de África y 16,9% de Oceanía) y así logró alcanzar la cifra récord de US\$ 126.266 millones de flujos de IED entrante.

A diferencia de los años noventa, cuando predominaban las F&A transfronterizas, en los últimos años la IED dirigida a América Latina y el Caribe estuvo más vinculada a nuevas inversiones y expansión de las existentes (IED *greenfield*) (Espora y otros, 2009). Otro hecho a destacar es la concentración geográfica de los capitales que llegan a la región: cinco países explican el 66% de los flujos recibidos en 2004-2007 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México¹¹).

Siguiendo el paradigma ecléctico de Dunning (1993), se observa que América Latina y el Caribe ha recibido, básicamente, tres tipos de capitales durante el nuevo milenio: *resource seeking*, *market seeking* y *efficiency seeking* (no hay casos significativos de IED de tipo *asset seeking*). En 2007, el sector más representativo y dinámico de la IED de tipo *resource seeking* era la minería, principalmente en países como Argentina, Brasil, Chile, Perú, México y algunas economías centroamericanas. La IED en hidrocarburos se concentró mayoritariamente en Venezuela, mientras que los proyectos en biocombustibles predominaron en Brasil. En cuanto a la IED de tipo *market seeking*, los sectores destacados fueron las industrias de bienes de consumo masivo, la producción automotriz, el sector financiero y la construcción, aunque la composición es distinta según cada país (Espora y otros, 2009).

La IED *efficiency seeking* se dirigió casi exclusivamente a México y a la región de Centroamérica y Caribe. Esta inversión se orienta mayoritariamente al sector industrial y se materializa en forma predominante por empresas estadounidenses que buscan reducir costos –principalmente laborales– para desarrollar actividades de trabajo intensivas que forman parte de sus respectivos sistemas internacionales de producción intra-corporativos (CEPAL, 2005). Sin embargo, también hay IED *efficiency seeking* en Mercosur por ejemplo, aunque usualmente ligada a esquemas de división del trabajo intra-regionales y no globales.

Como parte de la tendencia hacia una mayor participación de los PED en los flujos salientes de IED mundial, vale la pena hacer mención de la creciente inversión en el exterior por parte de empresas de origen latinoamericano (las denominadas *translatinas*). En el período 2004-2007 los flujos de IED salientes de América Latina y el Caribe se incrementaron a una tasa promedio anual en torno al 25%, alcanzando su máximo histórico en 2006 con US\$ 63.281 millones. Entre los países que más han invertido en el exterior en dichos años se encuentran Brasil, México y Chile. El proceso de internacionalización de las firmas *translatinas*

¹¹ Cabe aclarar que la participación de estos países sería mucho mayor aún si se excluyeran los flujos recibidos por los paraísos fiscales ubicados en las islas Caimán y en las islas Vírgenes británicas (ambas recibieron el 16,6% del total de IED ingresada a la región entre 2004 y 2007).

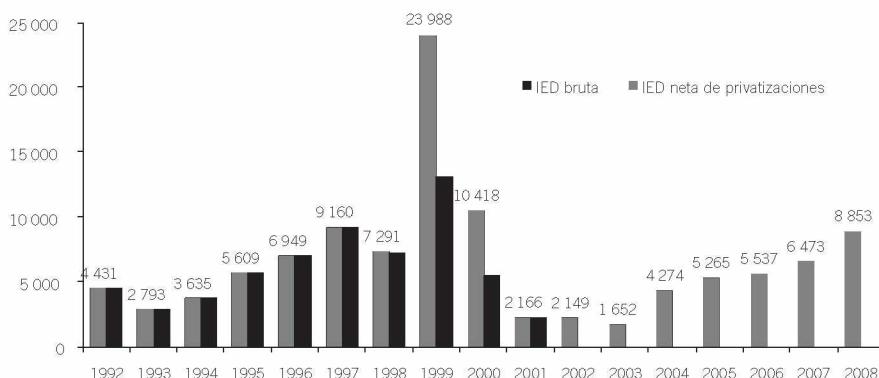
se consolidó no sólo en sectores tradicionales como la siderurgia, minería, cemento, petróleo, gas y alimentos y bebidas, sino que se expandió a su vez hacia nuevos productos y países, transformándose en una fuente (si bien incipiente) de creciente importancia de inversión para la propia región (Espora y otros, 2009). Argentina, en contraste, perdió peso como emisora de IED (mientras que entre 1992 y 1998 el país aportaba alrededor del 38% de la IED emitida por América del Sur, entre 2003 y 2006 esa cifra bajó a menos del 7%).

1.2.3 | Argentina

Los flujos de IED hacia la Argentina registraron una tendencia ascendente a lo largo de toda la década del noventa, en un contexto de alta liquidez en el mercado internacional y de amplias reformas pro-mercado en la economía local, incluyendo la liberalización de la cuenta de capitales, la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación de diversos mercados. Así, las corrientes entrantes de IED al país pasaron de un promedio de 4.000 millones de dólares (1992-1995) a un promedio de US\$ 8.000 millones (1996-1998) hasta alcanzar un pico de 24.000 millones de dólares en 1999, monto obtenido como resultado de la compra de YPF por parte de la española Repsol (gráfico 6).

Sin embargo, a partir de 2000 y acompañando el cambio de tendencia internacional, las corrientes de IED a la Argentina comenzaron a caer aceleradamente, tocando fondo en 2003 cuando registraron un valor de sólo US\$ 1.652 millones. De todos modos, esta caída también reconoce causas locales, incluyendo el agotamiento del proceso de privatizaciones y la fuerte crisis de 2001-2002 y sus consecuencias.

Gráfico 6 | Flujos anuales de IED entrante a la Argentina (US\$ millones)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y DNICI.

La crisis y la caída de la convertibilidad, entre otras consecuencias, generaron un fuerte aumento del endeudamiento, medido en dólares, de las filiales de las ET, en un contexto de profunda caída de la demanda interna, y de interrupción de acceso al crédito interno y

externo. Sin embargo, en este contexto general, las empresas que operan en sectores transables vieron mejorar su competitividad precio gracias a la devaluación. Particularmente beneficiadas fueron las empresas productoras de *commodities*, ya que en años recientes dichos bienes vivieron un pronunciado ciclo alcista, sólo interrumpido por la reciente crisis internacional. En el otro extremo, las empresas privatizadas, con tarifas congeladas, fueron las que más sufrieron el cambio de régimen (Bezchinsky y otros, 2008).

En efecto, la salida de la convertibilidad vino acompañada de conflictos entre el gobierno y los inversores extranjeros principalmente en dos áreas: bancos (por el problema de las compensaciones post-devaluación a los depósitos y créditos nominados en dólares) y privatizadas (por el congelamiento en pesos de las tarifas que estaban, originalmente, fijadas en dólares). En particular, en el caso de las privatizadas los conflictos escalaron hasta el punto de que muchas empresas presentaron demandas ante el CIADI (y de hecho la Argentina se convirtió en el país con más demandas ante dicho organismo, con 40 sobre 183 demandas en junio de 2005) (ver Chudnovsky y Bouzas, 2004).

Si bien algunos inversores retiraron sus demandas, el descongelamiento de las tarifas fue procediendo muy lentamente, lo cual condujo a que algunas ET se retiraran del país, vendiendo en general sus participaciones a inversores locales o a fondos de inversión. Incluso se registraron algunos episodios de reestatización, tanto a nivel nacional como provincial, que afectaron a empresas extranjeras (el más reciente correspondió a la estatización del sistema de jubilaciones y pensiones). También algunos bancos salieron del país, aunque en escaso número y correspondiendo a casos de pequeño porte.

Pese a su limitado efecto directo, estos conflictos pueden haber contribuido a generar una imagen negativa entre los inversores extranjeros. Asimismo, algunos movimientos del gobierno argentino para presionar la salida de capitales extranjeros en ciertas empresas también pueden haber obrado en la misma dirección. La falta de certidumbre sobre ciertos datos básicos del ámbito institucional o macroeconómico podría ser otro factor explicativo del declinante interés de la IED por la Argentina.

De todos modos, a partir de 2004, la reactivación y el incremento de la demanda interna, en un contexto donde la devaluación de 2002 había mejorado la competitividad precio de la economía local, impulsaron una nueva fase de crecimiento de la IED recibida por el país. Esta oleada se vio favorecida por el marcado incremento de los flujos de IED a nivel mundial. Así, entre 2004 y 2007 la IED creció un 40%, casi duplicando la tasa de crecimiento de la inversión doméstica en el mismo período (Prosperar, 2008).

En 2007 los flujos de IED llegaron a US\$ 6.473 millones, superando por segundo año consecutivo el promedio de flujos netos de privatizaciones de la década del noventa (US\$ 5.300 millones). Como resultado, el stock total de IED en Argentina alcanzó a fines de 2007 US\$ 66.008 millones, valor 1,5 veces más elevado que el de fines de 2002 (US\$ 43.146 millones), aunque todavía inferior con respecto al máximo de 2001 (US\$ 79.504 millones¹²).

¹² Este valor surge de un cambio de serie de la deuda del sector privado no financiero realizado en 2004.

El componente más importante de los flujos de IED en el período 1992-2002 fue el de fusiones y adquisiciones (del sector privado 45% y de las privatizaciones 14%). La reinversión de utilidades tuvo una relevancia marginal en todo este período (rondó el 1%). En contraste, durante 2004-2007 las F&A apenas representaron el 6,3% de los flujos de IED. La contracara de esta reducción fue el aumento en la participación de los proyectos basados en nuevos aportes y de la reinversión de utilidades, que representaron el 51,5% y el 29,9% de la IED total respectivamente (cuadro 4) (Giussani y L'hopital, 2003).

Cuadro 4 | Composición de los flujos de IED en la Argentina, 1992-2009

	Total (US\$ millones)	Reinversión de utilidades (%)	Aportes (%)	Deuda con empresas vinculadas (%)	Transferencias accionarias (%) [*]
1992	4 431	19,3	10,7	8,4	61,6
1993	2 793	31,4	22,5	9,0	37,1
1994	3 635	24,7	35,4	10,6	29,2
1995	5 609	11,7	30,0	12,5	45,7
1996	6 949	5,7	28,9	22,0	43,4
1997	9 160	7,9	28,2	12,7	51,3
1998	7 291	10,8	43,6	11,0	34,6
1999	23 988	-0,6**	17,2	6,8	76,7
2000	10 418	2,5	26,8	10,4	60,2
2001	2 166	-152,6	168,5	46,2	37,9
2002	2 149	-43,0	210,2	-139,3	72,1
2003	1 652	-48,9	182,3	-31,2	-2,2
2004	4 125	1,7	71,9	24,9	1,4
2005	5 265	22,0	72,4	-9,1	14,8
2006	5 537	56,1	35,0	4,7	4,1
2007	6 473	31,7	35,5	28,5	4,3
2008	8 853	4,5	39,3	47,4***	8,1
2009****	1 685	n/d	n/d	n/d	n/d

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

* En este ítem están incluidas las privatizaciones.

** Los números negativos de las contribuciones de cada ítem implican que los flujos respectivos fueron negativos en valores absolutos.

*** La desagregación corresponde solamente a los primeros tres trimestres del año dado que los datos sobre deuda a partir del cuarto trimestre de 2008 no están disponibles.

**** Corresponde solamente a los datos del primer trimestre del año.

El cuadro 5 presenta el origen de los flujos de IED en Argentina. Durante los noventa el grueso de los mismos fue extraregional, donde los países desarrollados (en particular EE.UU. y Europa) fueron la fuente del 80-90% de los ingresos. Otro aspecto interesante es la presencia de importantes inversiones de países como España y Chile –vinculadas en gran medida con la oleada de privatizaciones–, que no estaban previamente entre las principales naciones de origen de la IED en la Argentina. Los flujos de América Central y Caribe, en tanto, corresponden en casi su totalidad, presumiblemente, a paraísos fiscales.

En tanto, se observa que el sector servicios recibió el grueso de los flujos durante la década pasada (cuadro 6). La atracción de IED a las ramas de servicios se vinculó con el

proceso de privatizaciones, pero también con la llegada de importantes inversiones en áreas como bancos y comercio. En tanto, el sector industrial absorbió una porción de IED bastante inferior a la que tenía en la etapa sustitutiva de importaciones¹³ (cambio asociado, entre otras razones, a la pérdida de peso del sector manufacturero en la economía). Es interesante observar, además, que las ramas de alimentos y bebidas, química y equipo de transporte (fundamentalmente automóviles) son las que recibieron la mayor parte de la IED manufacturera, repitiendo lo observado en el período sustitutivo. También es importante tener en cuenta el fuerte monto de la IED recibida en petróleo (hecho vinculado básicamente a la mencionada compra de la petrolera estatal YPF por parte de la española Repsol).

Yendo a la presente década, en cuanto al origen de la IED, entre 2002 y 2004 se observa un fuerte peso de América del Sur que, en este caso, incluye la relativamente novedosa y significativa inversión brasileña observada tras la crisis de 2001 –Brasil no aparece discriminado como origen en las estadísticas oficiales (ver Bianco y otros, 2008, y Niembro y otros, 2009, para un análisis de la inversión brasileña en Argentina)–. A fines de 2007 las mayores inversiones brasileñas se hallaban en el sector automotriz-autopartes, metales comunes y alimentos y bebidas y en su mayoría correspondían a la modalidad F&A.

Cuadro 5 | Flujos de IED en la Argentina por país de origen, 1992-2007 (Participación en porcentaje)

País	1992-2001	2002-2004	2005-2007
Europa	62	14	61
Alemania	2	10	5
España	36	-2	28
Francia	7	-5	3
Italia	4	5	1
Países Bajos	3	12	8
Reino Unido	2	-7	3
Otros	3	8	14
América del Norte	20	15	12
Estados Unidos	18	9	11
Otros	2	6	1
América Central y Caribe	10	18	6
América del Sur	6	24	19
Chile	4	3	7
Otros	2	21	12
Otras regiones	2	30	2
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (1992-2004) y BCRA (2005-2007). Los datos de 2005, 2006 y 2007 se basan en información del BCRA, dado que la apertura de los flujos de IED por país de origen y por sector de destino publicada por la DNICI a la fecha abarca solamente hasta el año 2004. Los montos totales de flujos de IED estimados por el BCRA no coinciden con los montos totales estimados por la DNICI porque ambos organismos utilizan distintas metodologías de estimación.

¹³ Hacia 1980, el sector industrial tenía el 62% del stocks de IED en la Argentina (UNCTAD, 1994).

Cuadro 6 | Flujos de IED en la Argentina por sector, 1992-2007 (Participación en porcentaje)

Sector	1992-2001	2002-2004	2005-2007
Petróleo	34	35	22
Minería	1	4	8
Industria manufacturera	21	42	37
Alimentos, bebida y tabaco	7	7	3
Textil y curtido	0	0	1
Papel	1	3	1
Química, caucho y plástico	7	8	5
Cemento y cerámicos	1	1	4
Metales comunes y elab. de metales	1	15	10
Maquinarias y equipos	1	-1	4
Industria automotriz y equip. de transporte	4	9	12
Electricidad, gas y agua	12	4	1
Comercio	5	1	5
Transporte y comunicaciones	9	-10	3
Bancos	10	7	5
Otros	7	17	19
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (1992-2004) y BCRA (2005-2007). Los datos de 2005, 2006 y 2007 se basan en información del BCRA, dado que la apertura de los flujos de IED por país de origen y por sector de destino publicada por la DNICI a la fecha abarca solamente hasta el año 2004. Los montos totales de flujos de IED estimados por el BCRA no coinciden con los montos totales estimados por la DNICI porque ambos organismos utilizan distintas metodologías de estimación.

Ya en 2005-2007 la IED europea vuelve a predominar (con un fuerte crecimiento de la inversión de origen español). América del Sur sigue manteniendo una participación relativamente alta, mientras que la inversión de EE.UU. sigue en valores deprimidos *vis à vis* los noventa (cuadro 5).

En lo que hace a la participación por sectores, y tal como resultaba esperable en el contexto post-devaluación y congelamiento de tarifas en servicios públicos, vemos una mayor relevancia de las inversiones en la industria manufacturera, mientras que baja el peso de los servicios, en especial de aquellos asociados a infraestructura (cuadro 6). Sin embargo, más en general, los sectores que ganan en términos de IED son los transables (más allá de si son industrias o servicios), tal como se observa, por ejemplo, en el creciente interés de parte de las ET por radicar en la Argentina operaciones para exportar servicios asociados al uso de informática y comunicaciones, desde call centers hasta desarrollo de software, pasando por centros de servicios compartidos, BPO, etc. (ver López y Ramos, 2008). Dentro de la industria, a su vez, en la presente década se destaca el aumento del peso de la siderurgia –en donde predominó la IED de origen brasileño–, que desplaza a los tres rubros que tradicionalmente recibían el grueso de la IED manufacturera (alimentos, autos y químicos).

Naturalmente, el notable ingreso de IED implicó un fuerte aumento en la presencia de empresas extranjeras en la economía argentina. En el cuadro 7 se observa la evolución de la participación de las ET en la cúpula empresaria del país (las 500 mayores empresas) desde 1993 en adelante, verificándose significativas subas en todas las variables consideradas (obsérvese que pese a lo antes señalado respecto de los conflictos entre gobierno e inversores extranjeros en algunas áreas, la presencia de ET en la cúpula empresaria no ha sufrido un retroceso en años recientes).

Cuadro 7 | Presencia de las empresas con participación de capital extranjero en la cúpula empresaria argentina (en porcentaje). 1993-2007

	1993	2000	2004	2007
Cantidad de empresas	44	64	67	66
Valor agregado	62	82	86	84
Puestos de trabajo asalariados	40	62	63	63
Salarios	48	68	71	69
Exportaciones de bienes	67	82	86	s.d.
Cantidad de empresas que exportan	51	70	71	s.d.
Importaciones de bienes	76	88	87	s.d.
Cantidad de empresas que importan	50	68	71	s.d.
Inversión Bruta Fija	75	88	89	s.d.

Fuente: Encuesta a Grandes Empresas (INDEC).

Un punto interesante a destacar en cuanto a la presencia de las ET en el comercio exterior argentino es que, según datos de un relevamiento reciente hecho por el Banco Central de la República Argentina, las mismas concretaron el 76% de las exportaciones argentinas de bienes del año 2007. El comportamiento exportador de las empresas con IED varía según los sectores. Por un lado, las empresas con IED acumularon, en 2007, el 87% de las exportaciones de recursos naturales, en contraste con un 64% para el caso de la industria manufacturera. A su vez, también es distinto el patrón geográfico de las exportaciones: Asia compró el 43% de las exportaciones de oleaginosas y cereales realizadas por empresas con IED, y la Unión Europea otro 24% (siempre en 2007). En contraste, el Mercosur concentró el 43% de las ventas externas de las empresas de IED en el sector manufacturero, frente al 22% que cubría para los demás exportadores manufactureros, lo cual refleja, además, el alto grado de especialización exportadora intra-Mercosur de las filiales de ET manufactureras, hecho particularmente notable en los casos de la industria automotriz (60%) y la química, caucho y plástico (58%). Esto revela distintos patrones de especialización productiva y geográfica en el sector primario *vís à vís* la industria, y que en esta última las filiales de ET en la Argentina se orientan poco a exportar hacia países desarrollados, lo cual tiene que ver con la forma en que se insertan en las CGV.

Esto nos conduce al tema del tipo de IED que ha arribado a la Argentina. En los noventa, la misma fue predominantemente de tipo *market seeking*, con fuerte base en el sector de servicios –en muchos casos vinculados a privatizaciones–, eran también relevantes los flujos de tipo *resource seeking* asociados a la búsqueda de recursos naturales (petróleo-minería).

Se observaron también estrategias de tipo *efficiency seeking* de alcance básicamente regional, facilitadas por el desmantelamiento de barreras tarifarias dentro del Mercosur, lo cual permitió especializar a las filiales por líneas de productos que luego son intercambiados regionalmente. La liberalización unilateral también dio lugar a que las filiales complementen su oferta local con bienes importados y reemplacen proveedores locales con importaciones de insumos y bienes de capital. Sin embargo, raramente las filiales locales se reconvirtieron con el objetivo de pasar a formar parte de estrategias intra-corporativas de búsqueda de eficiencia global, siendo que las lógicas predominantes fueron de naturaleza local/regional.

En cuanto a las corrientes más recientes, si bien una parte importante de la IED recibida siguió siendo buscadora de mercados, se incrementó el peso de las inversiones asociadas a la búsqueda de posibilidades de exportación, incluyendo la inserción en cadenas globales o regionales de valor. Esto se ve en sectores tan distintos como frigoríficos, industria automotriz o software y servicios informáticos y terciarización de procesos de negocios (en estos últimos rubros, el costo de la mano de obra calificada, a diferencia del caso general de los noventa, sí ha sido un factor crucial de atracción para la IED). Sin embargo, dentro del sector industrial este tipo de inversiones son aún escasas –salvo en ramas asociadas a recursos naturales– y generalmente se fundan en esquemas de cadenas a escala regional.

Por último, vale la pena mencionar que a pesar de la fuerte recuperación de la IED entrante al país a partir del año 2004, la Argentina registra una pérdida de participación en los flujos de IED recibidos por la región de América Latina y el Caribe. Mientras el peso relativo promedio de la Argentina en los flujos totales de la región fue de 17,1% en el período 1990-2000, en el lapso 2001-2007 fue de sólo 4,5%. La caída en la participación relativa de la Argentina también se verifica si se miran los flujos mundiales de IED, observándose que los niveles actuales son bajos comparados no sólo con los números de los años noventa, sino incluso con las cifras de los ochenta, cuando la economía argentina atravesaba un largo período de recesión y alta inflación (cuadro 8). Esto sugiere que probablemente hay algunos factores más de orden estructural que han hecho que la Argentina pierda atractivo para la IED, lo cual tal vez se relaciona con los cambios de estrategias de esta última a nivel global (en particular, el despliegue de cadenas globales de valor y el avance de las estrategias *efficiency seeking*), de los cuales la Argentina sólo ha tomado parte débilmente.

Cuadro 8 | Participación de Argentina en los flujos mundiales de IED (en porcentaje)

Años	Participación
1971-75	0,37
1976-80	0,85
1981-85	0,84
1986-90	0,58
1991-95	1,65
1996-2000	1,42
2001-2005	0,42
2006-2007	0,33

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la UNCTAD.

2 | IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LAS CORRIENTES DE IED

2.1 | Panorama general

El año 2008 marcó el fin del ciclo de crecimiento sostenido de los flujos mundiales de IED iniciado en 2004. Luego del récord del 2007, estimaciones preliminares de la UNCTAD indican que los flujos entrantes de IED en el año 2008 habrían sido de US\$ 1.658.500 millones, monto 14,5% inferior al del año 2007 (gráfico 3 y cuadro 9).

Cuadro 9. Flujos entrantes de IED, por región (US\$ millones y en porcentaje)

	2007	2008	Variación interanual	Participación en 2008
Mundo	1 940 900	1 658 500	-14,5	100,0
Países desarrollados	1 341 800	1 001 800	-25,3	60,4
Europa	920 900	559 000	-39,3	33,7
EE.UU.	232 800	320 900	37,8	19,3
Japón	22 500	19 000	-15,6	1,1
Países en desarrollo	512 200	549 100	7,2	33,1
Africa	53 500	72 000	34,6	4,3
América Latina y el Caribe	127 300	139 300	9,4	8,4
Asia y Oceanía	331 400	337 800	1,9	20,4
Asia Occidental	71 500	61 400	-14,1	3,7
Sur, Este y Sudeste Asiático	258 700	275 200	6,4	16,6
Economías en transición	86 900	107 600	23,8	6,5

Fuente: UNCTAD (2009a).

El negativo panorama mundial no se repite de modo homogéneo en cada una de las regiones geográficas. El cuadro 9 pone en evidencia que la caída en los flujos mundiales de IED se originó en el desplome que sufrió el grupo de los PD, ya que tanto las economías en transición como los PED mostraron incrementos interanuales.

Los flujos de IED hacia los PD cayeron abruptamente por la severidad de la crisis que enfrentaron las instituciones financieras de dichos países, la falta de liquidez en los mercados de capitales y la fuerte recesión. En contraste, los capitales hacia las economías en transición y los PED tuvieron un mejor comportamiento debido a la tendencia ascendente en los precios de los *commodities* durante el primer semestre de 2008, al sostenido crecimiento del PIB en varios de estos países (entre los cuales se destacan los BRICs) y por último, debido a la inercia de grandes proyectos de inversión en marcha que no fueron suspendidos por el estallido de la crisis. De todos modos, aun cuando todas las regiones del grupo de los PED (salvo Asia Occidental) hayan registrado incrementos en la IED durante 2008, en casi todos los casos la entrada de flujos sufrió una desaceleración con respecto al ritmo de crecimiento anual del 2007 (la única excepción fue África).

En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo con datos de CEPAL, los flujos entrantes de IED mantuvieron su tendencia ascendente en 2008, creciendo un 13,4%

interanual¹⁴. El buen desempeño de la región se originó en el marcado dinamismo de los flujos hacia América del Sur, que aumentaron un 24% interanual hasta alcanzar casi US\$ 90.000 millones. En contraste, los flujos dirigidos a México contribuyeron negativamente al crecimiento de la IED de la región (cuadro 10).

La dispar evolución de la IED entre América del Sur y México se explica, en gran parte, por el tipo de inversión que predomina en cada una de estas regiones. En el caso de México, su estrecha vinculación con la economía de EE.UU. podría explicar el accentuado retroceso de la IED de tipo *efficiency seeking*. Por el contrario, en el caso de América del Sur el aumento de los flujos de IED tuvo su principal motor en los elevados precios de los *commodities* (especialmente metales e hidrocarburos) que prevalecieron durante la mayor parte del año e impulsaron la IED de tipo *resource seeking*, así como también en el crecimiento de la subregión (5,5% contra 2,5% a nivel mundial) (CEPAL, 2009).

Cuadro 10 | Flujos entrantes de IED a América Latina y el Caribe, por subregión (US\$ millones)

	1994-98	1999-2003	2004-08	2007	2008	Variación anual 2007/2008 (%)	Contribución al crecimiento en 2008 (%)
América del Sur	34 657	43 365	57 297	72 520	89 862	23,9	114,5
México	11 036	20 295	22 974	27 278	21 950	-19,5	-35,2
Centroamérica y el Caribe	3 389	5 201	11 293	13 359	16 489	23,4	20,7
Total	49 082	68 860	91 564	113 157	128 301	13,4	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2009).

Como resultado de los mayores flujos recibidos, la participación de América Latina y el Caribe en las corrientes globales de IED se incrementó de un 6,9% en 2007 a un 8% en 2008, en tanto se mantiene la tendencia hacia la concentración de los capitales en las principales economías de la región (especialmente en Brasil, que con un récord de US\$ 45.058 millones, superó en 30% el pico de IED recibida durante 2007).

En tanto, los flujos de IED hacia Argentina alcanzaron los US\$ 8.853 millones en 2008 y así superaron en un 36,8% al valor de 2007. Sin embargo, los montos de IED recibidos siguen en niveles bajos en relación con otros países de la región latinoamericana, ya que en 2008 representaban sólo el 20,2% de la IED que llegó a Brasil en el mismo año (US\$ 43.886 millones) y el 52,7% de la que llegó a Chile (US\$ 16.787 millones).

Observando los datos trimestrales, comprobamos que en el segundo trimestre de 2008 los flujos de IED cayeron abruptamente y la tendencia descendente continuó durante todo el resto del año. Si la comparación trimestral ya refleja una importante desaceleración en la entrada de IED, las variaciones interanuales son aun más preocupantes. A modo de ilustración, los flujos ingresados durante el cuarto trimestre de 2008 fueron 61,2% inferiores a

¹⁴ La tasa de incremento del 13,4% estimada por CEPAL difiere de la tasa del 9,4% estimada por la UNCTAD, debido a que la primera excluye a los paraísos fiscales, mientras que la segunda, no.

los del mismo período de 2007. Dado que el estallido de la crisis financiera internacional fue recién en octubre, la caída en los flujos de IED a partir del segundo trimestre responde probablemente a factores locales, incluyendo, entre otros, el conflicto entre el gobierno y el campo que dio lugar a un incremento de la inestabilidad política y económica.

En este escenario, no es posible identificar el impacto de la crisis global sobre los flujos de IED ingresados a la Argentina, porque gran parte de las caídas registradas en efecto se han visto originadas en las turbulencias a nivel local. En otras palabras, sería erróneo adjudicar las caídas de la IED sólo al escenario de crisis internacional.

En el primer trimestre de 2009 se observa cierta recuperación: los flujos crecieron un 84,5% trimestral y alcanzaron los US\$ 1.685 millones. De todos modos, cabe aclarar que esta elevada tasa de incremento trimestral se debe, en gran parte, al bajísimo valor registrado en el último trimestre de 2008 (US\$ 913 millones). En efecto, si se compara el monto de US\$ 1.685 millones del primer trimestre de este año contra igual período del 2008, la variación anual muestra una caída de 51,6%.

2.2 | Perspectivas de la IED para el mediano plazo

Según UNCTAD (2009a), la crisis podría tener efectos tanto negativos como positivos sobre la IED. Considerando la severidad de la misma, el hecho de que esté afectando gravemente a ET de EE.UU., Europa y Japón, y que su propagación haya excedido al sistema financiero y alcanzado al sector real, este organismo estima que en el corto plazo dominarán los efectos negativos, generando una fuerte caída en las corrientes de IED en 2009¹⁵. Sin embargo, se estima que en el mediano plazo podría haber un repunte en la medida en que los factores positivos cobren mayor fuerza y prevalezcan por sobre los negativos.

UNCTAD (2009a) resume los factores negativos en algunas cuestiones clave. En primer lugar, se estima que la capacidad de inversión de las firmas se verá reducida durante este año por, al menos, dos vías: una menor capacidad de autofinanciamiento (debido a una disminución en las ganancias corporativas) y un menor y más difícil acceso al financiamiento externo (debido a la caída en la liquidez y el aumento del costo de endeudamiento). Además, no hay que dejar de mencionar que la fuerte caída en el precio de las acciones redujo la posibilidad de las grandes firmas de financiarse a través del mercado de capitales. En segundo lugar, la propensión a invertir está siendo afectada negativamente por las proyecciones adversas sobre la actividad económica mundial. En tercer lugar, la creciente aversión al riesgo y la incertidumbre sobre el futuro llevarán a muchas firmas a cancelar o posponer planes de inversión a la espera del retorno de cierta estabilidad macroeconómica.

Dentro de los PED, a diferencia de años pasados, América Latina tendría en 2009 un comportamiento peor que el promedio, con una caída esperada de 27,6% en los flujos

¹⁵ Con los datos disponibles, UNCTAD (2009b) estima que la caída en la IED global en 2009 llegaría a 50%, afectando también a los PED (allí se espera una reducción de 25%) y a las economías en transición (40%).

netos de IED según datos del IIF. En cambio, la IED neta de los emergentes asiáticos caería sólo 11,8% según la misma fuente (ver cuadro 11).

Cuadro 11 | Proyecciones de flujos netos de IED en economías emergentes (US\$ millones)

	IIF*							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009f	2010f
Economías emergentes**	103 167	154 694	197 373	172 071	304 838	277 863	215 416	225 133
Emergentes europeos***					76 700	71 300	47 200	61 400
Emergentes asiáticos****					148 600	119 400	105 300	89 900
América Latina*****					64 900	61 900	44 800	58 300
África y Medio Oriente*****					15 600	25 200	16 200	17 400

Fuente: IIF.

* El Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) considera a la IED neta: flujos entrantes menos flujos salientes de IED.

** Muestra de 28 países.

*** Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía, Federación Rusa, Turquía y Ucrania.

**** China, India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur y Tailandia.

***** Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

***** Argelia, Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez.

Si bien se espera una disminución generalizada de la IED en todos los sectores de actividad, es probable que la intensidad de la caída difiera no sólo entre sectores sino también entre países e incluso entre segmentos dentro de una misma actividad. Esto se relaciona directamente con el tipo de motivación que está por detrás del proceso inversor.

Siguiendo la clasificación propuesta por Dunning (1993), los pronósticos consultados coinciden en que todos los tipos de IED (*market seeking, efficiency seeking y resource seeking*) sufrirán caídas, aunque con magnitudes distintas y, por ende, con diferentes consecuencias sobre los patrones de localización de estas inversiones.

Se estima que la inversión más afectada será la de tipo *market seeking*, especialmente la dirigida al grupo de los PD, dado el mayor impacto de la crisis sobre el nivel de actividad. De todas formas, también se vislumbra una posible disminución de este tipo de IED en los PED, dado que éstos también experimentarían una desaceleración en el ritmo de crecimiento.

En este sentido, CEPAL (2009) señala que América Latina y el Caribe se podría ver particularmente afectada por la caída en la IED *market seeking*. Si bien los flujos de este tipo de IED hacia la región se incrementaron en 2008, los pronósticos para 2009 no son favorables, considerando que se espera una contracción en el PIB de la región (casi 2% según las últimas estimaciones de CEPAL). De todos modos, también hay que tener en cuenta que en los últimos años América Latina y el Caribe ha mantenido un ritmo de crecimiento superior al promedio mundial y que la proyección de crecimiento para 2009, aunque negativa, es menos pesimista que la de los países desarrollados. Esto último podría hacer que la región gane espacio en las corrientes de IED y en las estrategias de las ET.

El impacto sobre la IED *efficiency seeking* es más difícil de determinar dado que la crisis posee un efecto ambiguo sobre ella. Por un lado, este tipo de inversión podría registrar una importante contracción producto de la desaceleración de la demanda de los países desarrollados y esto, sumado a un posible exceso de capacidad instalada en las plataformas de exportación, podría desincentivar aun más los nuevos emprendimientos en este ámbito. Pero por otro lado, dado que la crisis lleva a las firmas a reestructurarse para recortar gastos, podría haber un aumento de este tipo de inversiones hacia los PED como resultado de la relocalización de actividades hacia economías en desarrollo con costos relativos más bajos. Aunque ambos resultados son posibles, CEPAL (2009) señala que el efecto que ha prevalecido hasta ahora y se espera domine en el transcurso de 2009 es el de la contracción de la IED *efficiency seeking*, ya que los procesos de reestructuración y relocalización de la producción requieren de períodos de tiempo más largos y resultan de difícil implementación en el actual escenario de fuerte restricción crediticia.

Finalmente, la IED de tipo *resource seeking* podría experimentar efectos adversos en el corto plazo por la menor demanda mundial de productos básicos. De todos modos, cabe recalcar que la recuperación de este tipo de inversión puede darse de un modo muy rápido en tanto depende fuertemente de los precios internacionales de los *commodities*, que dada su elevada volatilidad, pueden dispararse cuando se termine el peor momento de la crisis. En este sentido, CEPAL (2009) señala que la región que se verá especialmente afectada es la de América del Sur, aunque plantea también que, dado que los proyectos de este tipo (especialmente los de minería e hidrocarburos) tardan en madurar, las empresas verán más allá de la coyuntura de la crisis y por lo tanto es posible que mantengan en pie proyectos basados en recursos. En síntesis, la IED *resource seeking* se verá afectada por la crisis pero se estima que podría tener una rápida recuperación.

Como vimos antes, en 2009 se espera que predominen los factores que impactan negativamente sobre la IED. Sin embargo, también pueden emergir fuerzas positivas que compensen en el mediano plazo los efectos adversos que dominarían durante el corriente año. Según UNCTAD (2009a), algunos de los factores que podrían hacer resurgir el dinamismo de la IED son los siguientes:

- » Existen economías en desarrollo que, aun con la crisis, se mantienen como mercados atractivos para la IED de tipo *market seeking*. Durante 2009, países como Brasil, China e India han tenido tasas de crecimiento superiores al promedio mundial y notoriamente mayores a las de países desarrollados. En la medida en que, aun cuando esos países no puedan escapar de la crisis, sus perspectivas económicas sean menos negativas que en los PD, y en un contexto donde las tasas de retorno (y las tasas de interés) en estos últimos serán presumiblemente bajas en los próximos años, es factible que la mayor atractividad de los PED compense al menos en parte las tendencias bajistas en los PD.
- » Una consecuencia de las crisis financieras es la caída en el precio de los activos de las firmas. Para muchas compañías, esto puede representar una oportunidad para comprar activos “subvaluados”. Así, un posible resultado de la crisis en el futuro mediato podría ser una recuperación de los flujos de F&A. De hecho, esto

ya ha venido ocurriendo en industrias como la minería, petróleo, automotriz, TICs, farmacéutica, química y finanzas.

- » Durante los últimos años han surgido nuevas fuentes de IED dentro del grupo de los PED. Por ejemplo, una de las regiones que se espera sea la más dinámica como fuente de IED en el mediano plazo es Asia, con China a la cabeza. Davies (2009) señala que mientras la IED saliente global cayó un 20% interanual en 2008, la IED saliente de China casi se duplicó con respecto a 2007. El autor sugiere que el dinamismo de China como fuente de inversiones en el exterior continuará siempre y cuando se den una serie de condiciones, incluyendo: la necesidad de China de asegurarse cierto stock de recursos naturales para el proceso de rápido crecimiento económico del país, la tendencia de grandes empresas chinas a comprar firmas extranjeras que tengan como principal activo su marca¹⁶ y la pérdida por parte de las grandes empresas de propiedad estatal china de sus posiciones de monopolio en el mercado local, lo que las lleva a buscar diversificarse internacionalmente.
- » Existen sectores que están creciendo de manera rápida en los últimos años y que generan proyecciones optimistas en términos de IED, más allá de la crisis. Algunos ejemplos son: la industria relacionada con las ciencias de la vida (desde biotecnología y bioproducción hasta servicios y equipamiento médico), el sector agroalimenticio, los servicios empresariales y profesionales (incluyendo I&D), servicios personales, TICs, robótica y nanotecnología y las actividades vinculadas con nuevas fuentes de energía.

Todos estos factores tienen un impacto positivo en las decisiones de IED y por ende pueden conducir a un renovado dinamismo en los flujos mundiales en el mediano plazo. Sin embargo, el retorno de cierto dinamismo en la IED también dependerá de condiciones estructurales de las economías receptoras, que incluso antes de la crisis ya definían cierto patrón geográfico de localización de la IED. En este sentido, los países tendrán que seguir compitiendo por atraer estas inversiones, incluso más fuertemente que en el pasado. A la vez, hay una serie de factores que finalmente definirán la evolución de la IED tanto a nivel global como en las distintas regiones, incluyendo la severidad y duración de la recesión mundial, los tiempos de recuperación del sistema financiero global, el retorno de la confianza de empresarios e inversores y la forma en que se procesen las presiones proteccionistas (UNCTAD, 2009b). En efecto, frente al temor por las consecuencias del derrumbe de la actividad económica, muchos gobiernos han venido respondiendo de manera unilateral con medidas de emergencia que buscan preservar el nivel de empleo y la actividad local, sin dar demasiada importancia a los efectos que dichas políticas pueden tener sobre países vecinos o sobre las empresas extranjeras que operan en dichas economías (UNCTAD, 2009a) (ver recuadro 1).

¹⁶ La compra por parte de Lenovo del segmento de computadoras personales de IBM, y la compra por parte de MG Rover de SAIC y Nanking, son algunos ejemplos de esta tendencia.

RECUADRO 1 | Proteccionismo e IED

Según una encuesta realizada por *The Economist Intelligence Unit* más de 400 ejecutivos globales, pareciera haber cierto temor de que la crisis despierte medidas proteccionistas y lleve a un mayor control de los gobiernos sobre el comercio en general (ver el capítulo de comercio en este informe). La mitad de ellos espera también mayores regulaciones en las industrias. El punto es que el creciente desempleo obviamente ejerce presión sobre los gobiernos para imponer este tipo de medidas (*Economist Intelligence Unit*, 2009).

Desde el punto de vista de los flujos de IED, el recrudecimiento del proteccionismo podría llevar a una baja de las corrientes de inversión ligadas a las CGV –debido a la caída en el comercio– y a las inversiones de tipo *efficiency seeking*, pero también podría afectar las posibilidades de los países exportadores de materias primas de atraer IED destinada a procesar dichos recursos localmente. Por otro lado, si bien hasta ahora la crisis no ha tenido grandes repercusiones en cuanto a medidas directamente vinculadas con la IED *per se*, sí hubo ya una serie de políticas públicas con efectos indirectos sobre la IED.

Los paquetes de rescate que diversos gobiernos han adoptado para salvar a las empresas golpeadas por la crisis, las políticas macro expansivas o los programas de inversión pública en infraestructura pueden tener repercusiones tanto positivas como negativas sobre los flujos de IED. Por un lado, tienen un efecto “*crowding in*” dado que las compañías que se benefician de las garantías estatales pueden ser consideradas por los inversionistas extranjeros como inversiones “seguras”. Incluso algunos países han promovido la participación de empresas extranjeras en operaciones de rescate de firmas en problemas. Pero por otro lado, muchos de estos paquetes de rescate han incluido la parcial o total nacionalización de las empresas y esto puede tener efectos adversos sobre la IED, tanto por el efecto “*crowding out*” sobre la inversión privada como por la menor propensión a invertir por temor a una creciente intervención estatal en los negocios privados (UNCTAD, 2009a).

En el caso de los programas de estímulo fiscal y monetario que han llevado adelante un gran número de PD para estimular la demanda¹⁷, en

¹⁷ Por ejemplo, la política *Buy American* dispuesta por EE.UU., el recorte impositivo anunciado por Inglaterra, los paquetes de ayuda financiera a PyMEs lanzados por Alemania y Francia, la reducción de la alícuota del impuesto a las ganancias en Japón, el plan de infraestructura de España, etc.

general no parecen tener efectos discriminatorios contra las firmas extranjeras (salvo en el caso del *Buy-American*), por lo que *a priori* sus efectos sobre la IED entrante serían positivos o como mínimo neutros (UNCTAD, 2009^a, y OECD, 2009b). En cuanto a los programas de inversión pública en infraestructura, se destaca el caso de China, que en noviembre de 2008 anunció un plan de inversiones públicas que durará hasta fines de 2010 y contará con un presupuesto de US\$ 600 millones. Este tipo de programas afecta positivamente a la IED a través del dinamismo que brinda a la demanda agregada, aunque no se puede pasar por alto el efecto *crowding out* que podría tener lugar producto de la intervención estatal en proyectos de inversión en infraestructura.

En suma, no parece que se estén extendiendo las medidas que desalientan la inversión de empresas extranjeras, entre otras razones, porque en muchos casos hay acuerdos de protección de inversiones vigentes. Sin embargo, en caso de que las consecuencias de la crisis se extiendan en el tiempo, es probable que se endurezcan las visiones en contra del *offshoring* tanto manufacturero como en servicios y que se extiendan las políticas para promover el empleo. De todos modos, partiendo del supuesto de que la tendencia a fragmentar los procesos de producción a nivel internacional, el *offshoring* y la IED *efficiency seeking* son características básicas de un nuevo modo de organización del sistema económico global que no va a sufrir reversiones serias aún en el escenario de crisis y post-crisis, es probable que las políticas con implicancias proteccionistas sean más relevantes para las empresas medianas o pequeñas, en tanto pareciera menos probable que puedan alterar significativamente las decisiones de las grandes ET, las cuales difícilmente reviertan sus modalidades de organización basadas en CGV. Más aun, podríamos pensar que ello en sí mismo puede constituir un freno al avance de tendencias proteccionistas excesivas.

3 | IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL ENTRAMADO PRODUCTIVO LOCAL

En esta sección se presentan algunas consideraciones acerca del posible impacto de la actual crisis internacional sobre el entramado productivo local y las corrientes de inversión extranjera directa, siguiendo como marco teórico el concepto de cadenas globales de valor presentado en la sección 1 de este capítulo. Para ello, en la primera parte se hacen algunas breves consideraciones acerca de la vinculación entre la IED, las CGV y los determinantes de la competitividad en algunos sectores de la industria. Luego, se analizan con algún grado de detalle tres casos testigo: la industria automotriz y autopartista, la industria siderúrgica y el sector de software, servicios informáticos y BPO.

3.1 | IED, CGV y nodos de competitividad en la industria

Como vimos antes, la crisis está modificando las estrategias de producción de las grandes ET, la rentabilidad de sus operaciones y, desde ya, sus decisiones de inversión. Todas estas cuestiones pueden tener un impacto directo sobre la economía doméstica a través de diversos canales –la propia IED, el comercio, las decisiones de radicación de filiales, el levantamiento de plantas *offshore*, etc.–, pero también indirectas (a través del surgimiento de nuevos nichos de mercado u oportunidades de inserción en las CGV o de *upgrading*). Por lo tanto, lo que suceda con las decisiones de estas ET posiblemente afectará la configuración productiva de la economía argentina a través de diversas vías y no tan sólo en los casos en que existe presencia directa de estas empresas en el país.

Ya hemos visto en la sección 1 que el modo en que un país o una empresa se inserta en la CGV y el eslabón que ocupa dentro de ella tendrá profundas implicancias en términos de comercio, inversiones y aprendizaje tecnológico para la economía local. Extremando tal vez algo el argumento, podría decirse que, en buena medida, el acceso a determinados mercados y la sustentabilidad de dicho acceso en el tiempo, tanto para las firmas como para los países, dependerá de si éstos se insertan o no en las respectivas CGV y el modo en que lo hacen. Lo mismo vale para la posibilidad de recepción de inversiones y para la potencialidad de los procesos de aprendizaje. Sobre este último punto, es importante resaltar que las cadenas desarrollan sus propias lógicas de generación y circulación del conocimiento de modo tal que el tipo de inserción de las empresas afectará directamente las posibilidades de las firmas de acceder a los procesos de aprendizaje e innovación.

Está claro que no todos los sectores en los que operan ET están insertos en CGV o, aún cuando lo están, no todas estas CGV tienen el mismo comportamiento, la misma naturaleza o están siendo objeto de reestructuración a partir de la crisis. Sin embargo, en algunos sectores esta vinculación se hace más evidente. Por ejemplo, en el caso particular de las actividades intensivas en conocimiento, resulta difícil pensar en la penetración en determinados mercados o en el desarrollo de ciertas actividades sin entender la forma en que funcionan las respectivas cadenas, sus modos de gobierno, las formas de competencia, etc. Esto no quiere decir que las firmas por sí mismas no puedan llevar a cabo este tipo de actividades –de hecho, en la Argentina, por ejemplo, hay muchas empresas de software que no forman parte de CGV y que llevan a cabo sofisticados desarrollos tec-

nológicos–, pero está claro que la posibilidad de acceder a los mercados más dinámicos o a grandes contratos se torna más difícil cuando las empresas no pertenecen a estos encadenamientos¹⁸.

En definitiva, las CGV brindan un marco de análisis interesante para comprender los posibles canales de transmisión de la crisis pero también para detectar las oportunidades que pueden abrirse a partir de ella. En efecto, la crisis no necesariamente tiene que afectar negativamente al entramado productivo de los PED. Muy por el contrario, es probable que en muchos sectores o segmentos de actividad, la necesidad de hallar nuevas fuentes de competitividad y la urgencia por acrecentar la eficiencia productiva y reducir costos lleven a muchas firmas multinacionales a reestructurar su esquema productivo.

El cuadro 12 resume las principales variables que desde el punto de vista conceptual formarían parte de un esquema que pretenda analizar los flujos de IED en el marco del enfoque de CGV para un país como la Argentina. Obviamente, se trata de una estilización que parte de la idea de que en el mundo actual las inversiones están en gran medida dominadas por la lógica implícita en las CGV de las cuales forman parte las ET y que a su vez la interacción será diferente según el tipo de motivación de la IED que prime en cada caso, por lo que ambos conceptos se interrelacionan.

Cuadro 12 | Determinantes de la IED en el contexto de crisis

Motivación de la IED	Salida de IED	Entrada de IED
Market seeking puro	Importancia del sector para la economía local / Capacidad de <i>lobby</i> / Políticas de estímulo. Impacto de la crisis sobre la CGV.	Evolución y perspectivas del mercado doméstico y regional. Dinámica del mercado mundial.
Market seeking + Expo	Tipo de inserción en la CGV. Importancia del nodo argentino en la CGV.	Estrategias globales de las ET. Factores de atractividad para la IED según tipo de competencia en el sector.
Resource seeking	Governance de la CGV. Grado de sustituibilidad del eslabón local.	Nivel y tipo de competencia a escala global. Ventajas competitivas de la Argentina. Inserción o no previa a la crisis en la CGV.
Efficiency seeking	Tipo de sector y costos hundidos de las inversiones realizadas.	Tipo de inserción (eslabón). Tipo de governance de la CGV (modular, jerárquica, cautiva, etc.).

Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Entender el funcionamiento de las CGV también sirve para comprender dónde están los nodos más importantes del sector a nivel global, aun cuando las firmas no formen parte de esta actividad. Por ejemplo, en algunos segmentos del hardware, está claro que hay escasísimos agentes que dominan toda la cadena y que determinan el tipo de actividades que llevarán a cabo los restantes eslabones a partir de especificaciones técnicas, reglas comerciales, etc.

La primera variable a tener en cuenta sería la motivación de la IED. Ya hemos mencionado que en general tanto la bibliografía como los estudios de caso muestran que las empresas suelen tener múltiples motivaciones a la hora de invertir, algo que constituye una diferencia notable con lo que sucedía hace algunas décadas, cuando los objetivos solían estar mucho más acotados. De cualquier manera, es obvio que en general las inversiones persiguen algunos objetivos con mayor intensidad que otros, de modo tal que es posible esquematizar la IED recibida de acuerdo a la motivación predominante. En el gráfico 7 lo hemos hecho en cuatro grupos: *market seeking puro*, *market seeking + exportaciones*, *resource seeking* y *efficiency seeking*, y allí también se muestran los sectores que podrían encuadrarse en cada una de estas categorías para el caso de la IED recibida por la Argentina.

Esta primera dimensión permite distinguir posibles respuestas en el contexto actual de crisis. Para ello, es importante comprender en cada caso y para cada uno de los sectores, sobre la base de qué activos específicos está sustentada (o podría estarlo) la competitividad del nodo local y cuáles son los determinantes específicos que avalan las decisiones empresarias en este sentido.

Así, si hablamos de inversiones de tipo *efficiency seeking*, parecería que el lugar que la filial local ocupa en la CGV puede tener un papel preponderante para explicar las decisiones de inversión. Como se dijo antes, el impacto de la crisis sobre este tipo de inversiones es ciertamente ambiguo ya que, por un lado, hay efectos contractivos a partir de la desaceleración de la demanda de los PD y el exceso de capacidad instalada en algunas plataformas de exportación pero, por el otro, también hay efectos expansivos puesto que la crisis lleva a muchas firmas a reestructurarse para recortar gastos y tal vez a relocatear actividades hacia PED con costos relativos más bajos. Si hasta el momento parecen haber dominado los primeros, en el mediano o largo plazo podrían verse con más fuerza los segundos. Si así fuera, y partiendo de la premisa de que las ET buscarán reacomodar sus filiales o desarrollar sus redes de proveedores allí donde la actividad pueda realizarse más eficientemente, la Argentina deberá competir con otros países para ingresar en las CGV o conservar su lugar en los pocos casos en los que ya está inserta.

Gráfico 7 | Motivaciones para la IED recibida por la Argentina



Fuente: elaboración propia.

No obstante, no son tantos los sectores en los cuales el país parece ofrecer atractivos importantes para este tipo de inversiones. En el caso de la industria manufacturera, está claro que la Argentina sólo puede competir en segmentos en los cuales la eficiencia productiva no esté basada en los elevados volúmenes a bajos costos. Sin embargo, el país sí podría ocupar algún eslabón –y de hecho lo hace en ciertos casos– en CGV cuya eficiencia radica precisamente en la existencia de ciertos activos como la mano de obra calificada a bajos costos –es el típico caso de ciertos servicios intensivos en conocimiento– o bien de algunas actividades de nicho o donde cobren relevancia otro tipo de activos específicos como diseño, *know-how* en ciertas áreas como salud y *agrobusiness*, investigación, etc., por ejemplo. En definitiva, la IED *efficiency seeking* podría tener comportamientos diversos a partir de la crisis en función de las posibilidades que tiene la Argentina para posicionarse como localización atractiva para estas inversiones, pero no es de esperar que aparezcan en sectores donde la eficiencia está basada en la escala.

A diferencia del caso anterior, las inversiones de tipo *market seeking* están, por su propia naturaleza, mucho menos conectadas con la CGV o incluso pueden no formar parte de ninguna de ellas. Es el caso por ejemplo, de las inversiones que han llegado a los sectores de servicios (luz, gas, telecomunicaciones), entidades bancarias o *retail*, entre otros¹⁹. En estos casos, pasan a un primer plano cuestiones vinculadas con la evolución del mercado doméstico y, desde ya, con las señales políticas o económicas que emita el gobierno para retener o expulsar inversiones. Hasta el momento, la crisis ha afectado más a los PD que a los PED, lo cual podría ser un buen argumento para suponer que estos países podrían ganar peso en las estrategias de las ET en algunos sectores. De todas maneras, como recién mencionamos, hay una serie de otros factores que son determinantes para atraer inversiones y que podrían obstaculizar el proceso (e.g. infraestructura, existencia de bienes públicos, ambiente de negocios, seguridad jurídica, etc.). La Argentina es, a efectos de las inversiones buscadoras de mercado, un caso intermedio: no posee el atractivo mercado que ofrece, por ejemplo, Brasil, pero al mismo tiempo tiene una población lo suficientemente importante como para resultar un destino de interés para muchas actividades (de hecho, muchas inversiones brasileñas recientes en sectores de bienes de consumo masivo estuvieron fundamentalmente motivadas por el atractivo del mercado doméstico). De todas maneras, la economía local está transitando por un momento de poco dinamismo y no existen demasiadas señales positivas para atraer inversiones, por lo que no es esperable que la crisis dé por resultado un aumento de la IED de este tipo en el corto plazo.

La IED *market seeking + exportaciones* tiene elementos de los dos casos anteriores. Por un lado, está atada a las perspectivas del mercado doméstico pero por el otro, dado que en general se trata de firmas que poseen una estrategia exportadora diferenciada regionalmente, la filial local suele estar fuertemente ligada a la estrategia global de la corpo-

¹⁹ De todos modos, estas empresas podrían establecer centros de servicios compartidos en algunos países, lo cual podría dar lugar a algún tipo de inserción global de la filial local aun cuando lo que predomine sea la motivación *market seeking*.

ración, de modo tal que la inserción en la CGV pasa a ser sumamente relevante. Más adelante veremos dos casos significativos de este tipo de inversión en la Argentina –automotriz y siderurgia– y las perspectivas para ambos sectores a partir de la crisis internacional.

En tanto, la IED *resource seeking* podría experimentar efectos adversos en el corto plazo por la menor demanda mundial de productos básicos, aun cuando finalmente su evolución dependerá de los precios internacionales de los *commodities*. Por último, es factible que continúe expandiéndose la IED originada en ciertos PED, como por ejemplo China²⁰.

Luego, como ya hemos mencionado, la motivación de las inversiones es sólo uno de los aspectos a considerar puesto que estas motivaciones a su vez están directamente vinculadas a las propias características de las CGV de las cuales forman parte las ET y al modo en que el país o nuestras empresas se hayan insertado en dichas cadenas, en los casos en que esto haya ocurrido. En efecto, dejando de lado el caso *market seeking puro* que, como ya hemos dicho, es casi por definición un tipo de inversión que tiene poca o ninguna vinculación con las cadenas de valor, en el resto de los casos se torna cada vez más evidente que las decisiones de inversión (y desinversión) siguen la lógica que impone la propia dinámica de las CGV.

Entran aquí en consideración aspectos tales como a) el posicionamiento actual del país en las CGV –en este sentido posiblemente será más fácil atraer inversiones si la Argentina ya cuenta con algún antecedente/reputación en ellas que si debe construirlo desde cero–; b) la importancia del nodo local, el tipo de inserción dentro de la CGV y el grado de sustituibilidad del eslabón local –si el tipo de inserción en la CGV es débil o está sustentado en activos poco específicos, podría ser más probable la relocalización de ciertas actividades hacia otras localizaciones en búsqueda de ganancias de eficiencia, por ejemplo–; c) la *governance* de la CGV; d) la mayor o menor facilidad con que pueden ser relocalizadas las inversiones –aquellos sectores cuyas inversiones son más *footloose*, como por ejemplo los servicios con bajos requerimientos de infraestructura, podrían ser más propensos a mostrar cambios en el corto o mediano plazo–; e) el tipo de ventajas competitivas que ofrece la Argentina como localización de inversiones –volveremos sobre esto enseguida–; f) el impacto de la crisis sobre la dinámica del mercado mundial y sobre la CGV en particular (hasta el momento se observan fuertes discrepancias entre sectores en cuanto a los efectos de la crisis, por lo que es de esperar que lo mismo ocurra a nivel de las inversiones y por supuesto del comercio).

La Argentina muestra, hasta el momento, una débil inserción en las CGV industriales, en tanto parece haber cierta incipiente integración en algunos servicios como software, servicios informáticos, BPO, publicidad, etc., aunque hasta ahora el país no parece ocupar eslabones de alta sofisticación en ninguno de ellos tampoco. No obstante, el adven-

²⁰ El caso del agro concentra una parte muy relevante de la inversión *resource seeking* en la Argentina (según datos del BCRA, en 2007 agro, ganadería, cereales y oleaginosas sumaban el 4,2% del stocks de IED del país), pero además constituye un caso sumamente interesante para estudiar las posibilidades de interacción con las CGV. Las perspectivas para este sector se estudian en profundidad en otro capítulo de este volumen.

miento de la crisis podría ser una oportunidad para que se produzca algún tipo de *upgrading* en aquéllas cadenas en las cuales participa o bien para que nuevas empresas se incorporen a algunas de ellas. La Argentina ofrece ciertos atractivos para que ello ocurra en algunas áreas, pero ciertamente también muestra debilidades que la ponen en situación desventajosa frente a otras posibles localizaciones. Veamos:

- » Geografía: la Argentina está lejos de los mercados más dinámicos, lo cual hace que deslocalizar actividades productivas hacia el país sea relativamente caro en términos de transporte. Este argumento sin embargo pierde fuerza en el caso de las cadenas de servicios habilitados por la tecnología (software, BPO, publicidad, etc.)²¹.
- » Recursos naturales: resultan un atractivo para sectores ligados a la agroindustria (ver capítulo de agro), petróleo y minería²². En cualquier caso, sabemos que el grado de procesamiento local de esos recursos es, en general, bajo y que la inserción en las CGV no parece por ahora estar situada en los eslabones más interesantes. De todos modos, dado que se espera que la recuperación de la crisis será traccionada por China y otros países asiáticos, es probable que los precios de los recursos naturales se sostengan lo cual favorecería este tipo de inversiones en el país (el aumento del precio de la soja es un indicio alentador en este sentido).
- » Diferenciales de costos (fundamentalmente laborales): este atractivo podría favorecer la recepción de IED y la inserción de Argentina en las CGV en algunos sectores como los servicios donde la geografía no es determinante. De hecho, ya hemos mencionado que es precisamente en estos sectores donde pareciera que el país ha hecho los mayores avances por integrarse en las CGV hasta el momento.
- » Capital humano: Argentina conserva todavía cierta masa de recursos calificados que la distinguen en el contexto latinoamericano como localización atractiva para desarrollar actividades intensivas en dicho recurso. Sin embargo, en años recientes se llegó a un agotamiento en varios segmentos de este mercado laboral, fundamentalmente por insuficiencia de la oferta. En tanto, si uno observa algunos de los rankings que al respecto se elaboran internacionalmente, la Argentina no está siendo considerada como localización que ofrece un *pool* de conocimiento atractivo como para desarrollar actividades intensivas en conocimiento. Aquí hay problemas no sólo de cantidad sino también de “calidad” de la oferta local de

²¹ El tema de la localización geográfica no es trivial en el caso de los servicios aunque claramente tiene mucha menos importancia que en el caso de los bienes. La cercanía geográfica muchas veces también implica cercanía cultural con las firmas cliente o con la casa matriz y esto puede ser un factor decisivo a la hora de deslocalizar parte del proceso o tercerizar alguna actividad. Al respecto ver López y otros (2009b).

²² En algún momento no tan lejano se pensaba que el gas natural podía ser la base de atracción de inversiones en sectores como petroquímica (lo cual ocurrió en cierta medida en los noventa), pero hoy parece que la abundancia de ese recurso ya no es tal.

recursos humanos. Mencionemos en este sentido dos hechos: a) el mal posicionamiento de la Argentina en los *rankings* de educación elaborados por la OECD en su proyecto PISA; b) la baja disponibilidad de recursos humanos calificados de primer nivel en sectores como informática, por ejemplo, donde hay poco personal con posgrados o doctorados.

- » Infraestructura y otros activos estratégicos: la Argentina invirtió fuertemente en infraestructura TIC en los noventa, lo cual permitió desarrollar un sector local muy interesante y con presencia de algunos jugadores globales como Intel, Motorola, IBM, Accenture, EDS o Tata (la cual abrió recientemente una filial en el Distrito Tecnológico de la Ciudad de Buenos Aires en donde proyecta crear 1.400 puestos de trabajo). Otro caso de modernización fue el de la infraestructura portuaria, que acompañó así la expansión agrícola de los últimos años. En cambio, se ha deteriorado la situación de infraestructura en otros sectores, como energía o ferrocarriles. En resumen, la situación es dispar pero en general, y quizás obviando el caso del sector TIC²³, el panorama parece ser de ausencia o deterioro de ciertos bienes públicos y activos estratégicos indispensables para promover la llegada de inversiones y la inserción en las CGV, lo cual claramente debilita la posición del país frente a otros competidores.
- » Marco regulatorio e institucional: casi no ha habido políticas públicas destinadas a fomentar la inserción de Argentina en las CGV en los últimos años. Esto incluye cuestiones vinculadas al punto anterior (bienes públicos) pero también el desarrollo de un ecosistema que facilite la interacción de los agentes, mejore las capacidades de absorción doméstica e induzca, incentive u obligue a las firmas extranjeras a intensificar en el país actividades de alto valor agregado y generadoras de externalidades. En relación con el primero de estos puntos, en general, la percepción de los inversores respecto de la estabilidad del marco jurídico-institucional local en general no es positiva. En cuanto a lo segundo, la experiencia hasta ahora muestra que el nivel de vinculación entre las firmas extranjeras y las locales suele ser débil aunque existen sectores en los cuales esto está un poco más desarrollado (e.g. siderurgia).

Adicionalmente, las empresas locales se ven afectadas negativamente no sólo por algunas de las consideraciones realizadas más arriba, sino también por otras cuestiones, incluyendo la ausencia de canales de financiamiento, escala insuficiente, carencia de “reputación”, falta de información de mercados y tecnológica, etc. El resultado de todo esto es la falta de empresas transnacionales de origen local (son pocas las que existen y algunas de las que se habían internacionalizado en décadas previas hoy están en manos extranjeras).

²³ Esto es así sólo hasta cierto punto puesto que para los sectores de servicios viabilizados por la tecnología, la disponibilidad de recursos energéticos es fundamental para garantizar la continuidad de las operaciones *online*.

En la próxima sección se analiza en forma detallada la situación de tres sectores productivos en el contexto de reestructuración industrial global y nuevas ventanas de oportunidad que abre la crisis internacional: industria automotriz, siderurgia y servicios informáticos y BPO. Estos sectores fueron elegidos por tener algunas características interesantes a la luz de las consideraciones hechas en los párrafos anteriores²⁴.

En el caso de la industria automotriz, se trata de un sector con fuerte presencia de ET cuyas inversiones podrían encuadrarse dentro de la clasificación *market seeking + exportaciones*. Si bien el sector está inserto en las CGV automotrices, las filiales locales responden a una lógica regional –con especializaciones intra-Mercosur– más que global.

En el caso de la siderurgia, si bien también podría encuadrarse dentro del grupo de IED *market seeking + exportaciones*, el sector está conformado por multilatinas argentinas y brasileñas y otras ET. Estas empresas están, en algunos casos, insertas en CGV en tanto que otras están fuertemente orientadas al mercado interno pese a tener cierta especialización dentro de la corporación.

El tercer sector es el más amplio puesto que en verdad abarca actividades muy diversas que van desde el desarrollo de software y/o la prestación de servicios informáticos hasta la prestación de otros servicios intensivos en conocimiento y habilitados por la tecnología –procesos de negocios, contabilidad, asesoramiento legal, servicios empresariales, etc.– a los que usualmente se los agrupa bajo el término BPO²⁵. Este sector está formado por un número importante de firmas locales pequeñas o medianas y algunos actores de mucho peso a nivel internacional que han venido recientemente al país en búsqueda de menores costos y RRHH calificados por lo que podrían encuadrarse dentro de una estrategia *efficiency seeking*. En este sector hay algunas firmas que forman parte de CGV –aunque en eslabones generalmente poco sofisticados y con débiles lazos con el entorno local–, pero donde ciertamente parece haber algunas oportunidades interesantes para la Argentina.

3.2 | Impactos y oportunidades sectoriales a partir de la crisis: tres casos testigo

3.2.1 | Industria automotriz

La industria automotriz es uno de los sectores más golpeados por la crisis internacional, lo cual hizo que para las mayores automotrices del mundo la situación se tornara crítica en el período reciente. Si bien durante 2008 los buenos resultados de muchas filiales compensaron parcialmente las caídas de las ventas de las casas matrices, para este año el panorama es menos alentador: se espera una tasa de crecimiento negativa de la produc-

²⁴ Dado que en este estudio hay un capítulo dedicado enteramente a la agroindustria, este sector no ha sido incluido a pesar de su relevancia para este análisis.

²⁵ En verdad, este sector podría también extenderse al ámbito de los “Servicios habilitados por la tecnología” puesto que en muchas cuestiones guardan una estrecha relación con los sectores de SSI y BPO (especialmente en las motivaciones de las ET y los atractivos que presenta la Argentina como destino para la IED).

ción a nivel mundial del 16,8% en el caso de vehículos livianos y del 32,3% en los medios y pesados, pero con variaciones según las regiones, viéndose más afectados los mercados de los PD y destacándose el fuerte crecimiento esperado en China (cuadro 13). En tanto, las proyecciones para 2010 sugieren una recuperación de los niveles de producción en casi todas las regiones, aunque lejos de recuperar los valores de años previos.

Cuadro 13 | Panorama mundial de la industria automotriz

Resumen de la producción de **vehículos livianos** (000s) – actualizado a septiembre de 2009

	2008	2009	2010	Var % 09/08	Var % 10/09
América del Norte	12 637,1	8 560,4	10 054,5	-32,3	17,5
Japón/Corea	14 400,9	10 373,0	12 317,8	-28,0	18,7
Europa	20 489,6	16 130,4	16 010,7	-21,3	-0,7
Total General	65 457,3	54 475,7	59 367,2	-16,8	9,0
Sur de Asia	4 980,9	4 493,2	5 216,9	-9,8	16,1
Oriente Medio/Africa	1 718,2	1 606,0	1 695,1	-6,5	5,5
América del Sur	3 738,4	3 546,3	3 841,0	-5,1	8,3
China y Taiwán	7 492,2	9 766,3	10 231,3	30,4	4,8

Resumen de la producción de **vehículos medianos/pesados** (000s) – actualizado al tercer trimestre de 2009

	2008	2009	2010	Var % 09/08	Var % 10/09
Europa	905,5	465,6	510,4	-48,6	9,6
Japón/Corea	623,7	336,2	373,2	-46,1	11,0
América del Norte	447,3	288,7	312,9	-35,5	8,4
Total General	3 713,2	2 512,0	2 756,4	-32,3	9,7
Sur de Asia	439,4	318,5	345,6	-27,5	8,5
América del Sur	247,9	189,3	207,2	-23,6	9,5
Oriente Medio/Africa	4,3	3,4	3,5	-20,9	2,9
China y Taiwán	1 045,7	910,4	1003,6	-12,9	10,2

Fuente: CSM Worldwide Inc. (csmauto.com).

En la Argentina, la evolución de esta industria está sujeta a lo que ocurra tanto con el mercado interno como con el brasileño, puesto que en 2009 aproximadamente se está destinando un 40% de la producción al primero y un 55% al segundo²⁶. Claro está que

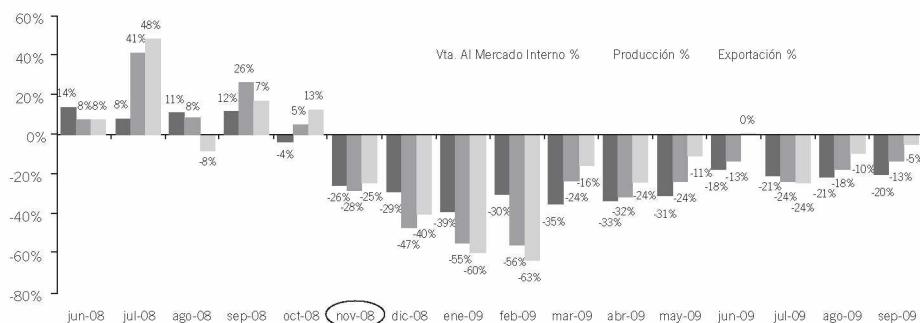
²⁶ La participación de Brasil en las exportaciones de vehículos de la Argentina viene creciendo constantemente desde 35% en 2005 hasta alcanzar 71% en 2008 y 89% en el acumulado enero-septiembre de 2009 (y Brasil representó en 2008 el 42% de la producción automotriz argentina y el 55% en lo que va del año).

el enorme peso de Brasil también revela una escasa diversificación de destinos, e incluso una retracción del peso de mercados a los que la Argentina había conseguido acceder en años previos (e.g. México²⁷, Chile).

La evolución de la producción y las ventas domésticas del sector en la Argentina tuvo su punto de inflexión en el tercer trimestre de 2008. En una primera instancia ambas se desaceleraron sin llegar a contraerse en términos interanuales. Esta situación se prolongó hasta el cuarto trimestre de 2008, a partir del cual tanto la producción como las ventas y las exportaciones comenzaron a experimentar retrocesos interanuales.

Los últimos datos indican que en el acumulado enero-septiembre la producción automotriz argentina cayó, en comparación con igual período de 2008, un 26%, las exportaciones 21% y las ventas internas 28%. En todos los casos las tasas de caída se vienen desacelerando pero a distinto ritmo, tal como se ve en el gráfico 8.

Gráfico 8 | Industria automotriz argentina. Ventas al mercado interno, exportaciones y producción, 2008-2009

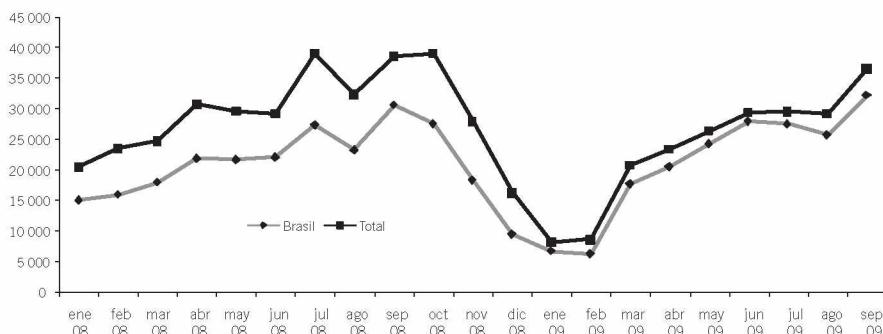


Fuente: elaboración propia sobre la base de ADEFA.

La contracción en las exportaciones en una primera etapa se explica casi en su totalidad por la pérdida de dinamismo del mercado interno brasileño, que si bien fue menos pronunciada que en la Argentina, también experimentó caídas interanuales desde octubre del año pasado. Pero al mismo tiempo, la pronta recuperación del mercado vecino posibilitó luego el repunte de la producción y la exportación automotriz argentina²⁸.

²⁷ A la inversa de Brasil, la participación de México como destino de las exportaciones de vehículos de la Argentina ha venido cayendo constantemente, de un 29% en 2005 a un 11% en 2008 y 5% en el acumulado enero-septiembre de 2009 (representando el 16% de la producción en 2005, el 7% en 2008 y el 3% en lo que va del año; si bien la crisis puede explicar el bajo nivel de 2009, ya en 2008 se observaba una declinación).

²⁸ Brasil estimuló la demanda de autos nuevos mediante la reducción del Impuesto a Productos Industrializados (IPI) sobre vehículos de menos de un *litre displacement* en un 100%. En una primera ins-

Gráfico 9 | Evolución de exportaciones de autos a Brasil y totales, 2008-2009

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ADEFA.

A medida que se desaceleraban las ventas de vehículos nacionales y las exportaciones, se fueron incrementando los inventarios en las terminales, los cuales alcanzaron su máximo en noviembre (Abeceb, 2009c). Luego, el sector ajustó sus stocks recortando fuertemente la producción entre diciembre de 2008 y febrero de 2009: durante esos tres meses la producción cayó un 52% en la comparación interanual y la utilización de la capacidad instalada promedió el 26%, lo que finalmente llevó “los stocks a niveles operativos razonables en relación al nuevo nivel de demanda” (UIA, 2009a). A partir de marzo la producción repuntó impulsada, como ya hemos mencionado, por el aumento de las exportaciones hacia Brasil, mientras que el mercado interno se mantuvo estable, en los últimos meses, con ventas un 20% menores que en 2008 en torno a las 42.000 unidades.

De acuerdo a las estimaciones de la Asociación de Fábricas de Automotores (Adefa) se espera que, para el año 2009, la producción se encuentre entre las 470.000 y 480.000 unidades, lo que representa una caída de entre el 19,6% y el 21,3% respecto de 2008, y que las ventas en el mercado interno se ubiquen en torno a las 490.000 y 500.000 unidades (caída de entre el 18,3% y el 19,9%). Abeceb, con estimaciones similares para 2009, prevé que las ventas al mercado interno en 2010 podrían crecer en un 10% (*La Nación* 20/10/2009)²⁹. Por

tancia el programa se ideó con vigencia hasta el 31 de marzo de 2009, luego se extendió por tres meses más hasta el 30 de junio y finalmente se decidió extenderlo hasta fines de septiembre (PwC Automotive Institute, 2009). La ayuda al sector también incluyó la inyección directa de fondos para garantizar el crédito destinado a la compra de vehículos nuevos (Abeceb, 2009a). Luego de fuertes caídas interanuales en los envíos de vehículos a Brasil en enero y febrero (55% y 61% respectivamente), en marzo y abril las exportaciones alcanzaron valores similares a los de los mismos meses de 2008 (-1% y -6% respectivamente) y tanto en mayo como junio las mismas crecieron en la comparación año a año en un 12% y un 27% respectivamente, explicando el 92% y el 95% de las exportaciones totales de la industria automotriz argentina.

²⁹ Las proyecciones realizadas a principios de año eran más pesimistas que las actuales y esperaban una caída de la producción del orden del 25-30%.

otro lado, según las proyecciones de marzo de la empresa CSM Worldwide la Argentina será el país más afectado de Sudamérica (cuadro 14).

Cuadro 14 | Evolución de la producción de vehículos livianos, 2008-2010 (000s)

	2008	2009	2010	Var. 09/08 %	Var. 10/09 %
Argentina	588,2	488,3	528,7	-17,0	8,3
Brasil	2 856,7	2 639,6	2 858,3	-7,6	8,3
Colombia	104,8	116,9	135,5	11,5	15,9
Ecuador	64,3	57	61,1	-11,4	7,2
Uruguay	3,1	6,3	7,4	103,2	17,5
República Bolivariana de Venezuela	113,5	111,8	124,9	-1,5	11,7
Total de América del Sur	3 738,4	3 420,0	3 715,8	-8,5	8,6

Fuente: CSM Worldwide Inc. (marzo 2009).

Pese a que todo indica que la industria cerrará con caídas en todas las variables, no hay señales de cierres de establecimientos ni de retiro de inversiones. En esta línea, el gobierno ha apoyado al sector a través, por ejemplo, del otorgamiento de créditos preferenciales, ratificando una tradición de fomento a esta industria que es histórica en el país.

Desde el punto de vista de su inserción global, la industria automotriz argentina es hoy más competitiva que en el pasado a resultas de la modernización de las terminales locales, la actualización de los modelos producidos y las inversiones realizadas en los últimos años (aunque relativamente pocos modelos son producidos a escalas internacionalmente eficientes) (Arza y López, 2008). A su vez, las filiales argentinas están insertas en las cadenas de valor de las corporaciones automotrices líderes a nivel mundial (en 2008 la Argentina participaba con el 0,85% de la producción mundial de autos, contra menos de 0,6% a fines de la pasada década) aunque, como veremos, esta inserción está limitada al espacio regional.

Pese a que esta crisis encuentra a la industria automotriz argentina “mejor parada” que en crisis previas, no es para nada obvio que a futuro puedan esperarse grandes proyectos de inversión en el sector o una generalizada incorporación de nuevos modelos, de modo tal de mejorar la inserción de las filiales locales en las mencionadas cadenas. La explicación de esto es simple: el mundo se enfrenta a una enorme capacidad excedente en este sector³⁰ y hay una tendencia al cierre de plan-

³⁰ De acuerdo con datos publicados por PwC Automotive Institute, en 2008 el exceso global de capacidad para la producción de vehículos livianos fue de 20,7 millones de unidades, lo que se correspondía con un 76,1% de utilización de la capacidad instalada (UCI) y para 2009 el exceso llegaría a 31,6 millones de unidades con una tasa de utilización del 63,1% de la misma. A su vez, en la página web del Instituto (www.pwc.com) se menciona que el umbral de rentabilidad del sector es del 85% de UCI y que incluso con expectativas de crecimiento de 10 millones de unidades durante los próximos ocho años es improbable que se llegue a tal tasa de utilización.

tas³¹, a la fusión de empresas³² y a la venta de filiales³³. A la vez, está claro que los problemas de este sector en Argentina durante lo que va de 2009 vinieron tanto del frente local como del externo, ya que la demanda fue afectada no sólo por la crisis internacional y sus canales de transmisión hacia la Argentina, sino también por las propias dificultades de la economía doméstica (lo que se refleja en que la producción y la demanda local cayeron más que en el resto de América Latina).

En definitiva, tal como están planteadas las cosas, no es esperable una debacle en el sector pero tampoco es obvio que éste pueda liderar el proceso inversor en la Argentina una vez superada la crisis global, lo cual podría traer aparejado eventualmente un nuevo atraso en la industria en cuanto a nuevas inversiones y modelos en los años próximos.

La evolución concreta del sector dependerá de un conjunto de circunstancias, a saber:

- a) La dinámica del mercado doméstico, que todavía representa una parte sustancial de las ventas de la industria.
- b) Las tendencias del mercado brasileño, que hoy absorbe más autos argentinos que el propio mercado local. El impacto de Brasil también dependerá de la evolución de los acuerdos comerciales con dicho país (que hoy dan lugar a un comercio administrado que intenta evitar la generación de desbalances fuertes en el intercambio bilateral) y de las formas en que se procesen eventuales cambios en la división del trabajo intra-Mercosur entre filiales argentinas y brasileñas de las terminales ubicadas en ambos países³⁴.
- c) La capacidad de la industria local de acceder a otros mercados, en vista de la pérdida de peso relativo de destinos como México o Chile por ejemplo. Nótese aquí que si bien el mercado brasileño ha sido una “tabla de salvación”, al menos parcial, para la industria local en 2009, al mismo tiempo vuelven temores sobre la Brasil-dependencia de la industria. En otras palabras, la pregunta es si las filiales argentinas podrán integrarse en las CGV con modelos que encuentren penetración en volúmenes importantes en mercados extra-

³¹ General Motors, por ejemplo, que redujo sus operaciones en bancarrota, y anunció el cierre de 12 plantas más hacia finales de 2011. De este modo la corporación tendrá 33 plantas en Estados Unidos una vez que efectúe esos recortes y otros dos cierres anunciados previamente (Abeceb, 2009b).

³² Por ejemplo, Fiat Group y Chrysler Group LLC concretaron su fusión el 10 de junio de 2009.

³³ Por ejemplo, la venta de General Motors de la empresa Opel al grupo Magna.

³⁴ En Brasil, fundamentalmente por razones vinculadas al tamaño del mercado doméstico, las filiales automotrices tienden a producir los vehículos de mayor escala (así, en Argentina se producen autos medianos y en Brasil autos pequeños; en tanto, los camiones para transporte pesado se fabrican en Brasil y los utilitarios en Argentina), mientras que Argentina tiende a especializarse en series más cortas. Pero la división del trabajo entre ambas industrias también se extiende a otros ámbitos, incluyendo: i) la industria brasileña tiene mercados de exportación mucho más diversificados, mientras que los autos argentinos se exportan fundamentalmente a Brasil; ii) las no demasiado significativas actividades de innovación y diseño que se hacen en la industria automotriz en Mercosur se concentran en Brasil y son inexistentes en la Argentina (López y Arza, 2008).

rregionales, lo cual había empezado a ocurrir incipientemente en años recientes, pero ahora parece haberse revertido (tanto por las consecuencias de la crisis como por la propia dinámica de la división del trabajo intra-corporativa en algunos casos).

- d) La propia reconfiguración de la industria a nivel global, hoy surcada por procesos de reducción de capacidad, fusiones y adquisiciones, planes de relocalización de la producción, etc. Por un lado, dado que el peso de la Argentina y el Mercosur en las estrategias de las terminales automotrices globales es heterogéneo, la mayor o menor fortuna que tengan estas últimas para sortear la crisis también terminará impactando sobre el destino de la industria local. Por otro lado, queda por verse en qué medida la crisis en curso lleva a las corporaciones automotrices a deslocalizar producción hacia la periferia en búsqueda de ganancias de costos y eficiencia, no siendo obvio en qué medida Argentina podría verse beneficiada por esa tendencia considerando la fuerte competencia proveniente de otros PED que tienen ventajas en materia de costos, economías de escala, acceso a mercados (la Argentina está muy lejos de los principales mercados consumidores), etc.

Por cierto, también aparecen otras cuestiones relevantes para el futuro de esta industria, que son de naturaleza estructural y no tienen que ver con la crisis en sí, como, por ejemplo, el hecho de que hoy no hay prácticamente actividades de diseño o I&D en el país (cosa que sí ocurre en Brasil sin ir más lejos) o la necesidad de elevar el nivel de integración local de la misma, lo cual nos conduce a analizar la situación de la industria autopartista.

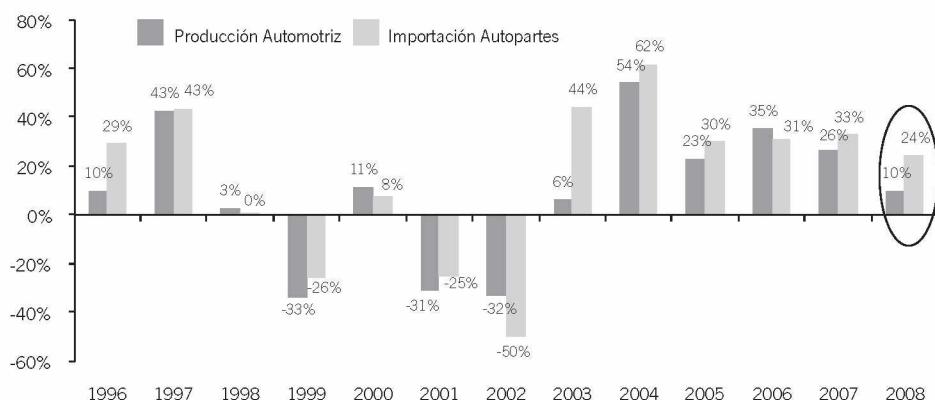
Sector autopartista

En línea con lo que viene sucediendo con las automotrices, el nivel de actividad en la industria autopartista se encuentra un 30% por debajo del observado en 2008 con caídas del 50% en algunos subsectores (UIA, 2009c) y según algunas estimaciones, se prevé una baja del orden del 25-30% en la producción para este año. Obviamente, los malos pronósticos que pesan sobre este sector tienen consecuencias directas sobre el nivel de empleo, que se estima podría reducirse en unos 15 mil puestos durante 2009, es decir, una cuarta parte del personal total empleado por esta industria.

Al retroceso de la producción automotriz se suma la reducción en el nivel de integración de los vehículos de fabricación nacional. Tras la salida de la convertibilidad, la tasa de crecimiento interanual de la importación de autopartes superó a la de la producción de automóviles (con excepción del año 2006) y la diferencia se acentuó significativamente en el último año, cuando la producción de vehículos creció un 10% frente a un 24% de aumento en la importación de autopartes (AFAC, 2009) (gráfico 10). Esta situación se está dando principalmente en los modelos lanzados más recientemente, donde el contenido nacional de partes es aun más bajo que el promedio (lo

cual indica la falta de modernización de la industria autopartista local). Si bien algunas terminales están invirtiendo para promover procesos de sustitución de importaciones a través de la ayuda a la modernización tecnológica de los proveedores locales, por ahora son casos aislados³⁵.

Gráfico 10 | Argentina. Variación interanual de la producción de vehículos y de la importación de autopartes, 1996-2008



Fuente: Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes. AFAC.

A su vez, las exportaciones de autopartes se vieron afectadas por la pérdida de dinamismo de las economías compradoras y el impacto de las devaluaciones en varios países de la región (casi 60% de las exportaciones de autopartes va a Brasil y cerca de un 20% a América Latina, mientras que el resto se reparte en mitades aproximadas entre EE.UU.-Canadá y Europa). Esto en un contexto en el que el saldo comercial de la industria autopartista se viene deteriorando año a año desde 2003, llegando a más

³⁵ Por ejemplo, la filial local de Ford aprobó en mayo una partida de 22 millones de pesos de inversión incremental para sustituir 55 partes importadas por partes producidas en el país a 14 autopartistas argentinos para utilizarse en la producción del nuevo Focus (TiempoMotor.com 22/05/2009). Por otro lado, Renault anunció una inversión de \$ 500 millones en la planta de Córdoba para el período 2009-2011, de los cuales \$ 335 millones son para la fabricación del nuevo modelo y \$ 165 millones para la modernización de la planta industrial y sus medios logísticos. El nuevo vehículo tendrá una integración local inicial del 48%, y su producción permitirá generar el desarrollo de 460 nuevas autopartes fabricadas por proveedores locales y regionales. El volumen de compras de autopartes locales por año ascenderá a \$ 470 millones. Para este proyecto la marca incorporará cinco nuevos proveedores (El Cronista 24/06/2009).

de US\$ 5.000 millones de déficit en 2008, pese a que las exportaciones vinieron creciendo en todos estos años (más que duplicándose entre 2002 y 2008).

En el actual contexto de crisis, que se suma a los problemas financieros que enfrentan algunas empresas derivados de inversiones hechas para ampliar capacidad de producción³⁶ y que hoy encuentran un mercado deprimido (UIA, 2009c), no es extraño que algunas ET del sector hayan resuelto cerrar sus plantas en Argentina (Mahle, Autoliv) y concentrar sus actividades en Brasil (recordemos que al presente no hay exigencias de contenido mínimo argentino para las exportaciones a Brasil, ya que el comercio bilateral sin aranceles sólo tiene requerimientos de contenido regional), en tanto otras enfrentan conflictos laborales por despidos o reclamos salariales (Pilkington, Histap), han debido ser vendidas a un comprador propuesto por el Gobierno (Paraná Metal), suspenden la producción y adelantan vacaciones (Basso, Motor Parts) o directamente quebraron (Cive) (*La Nación* 1/6/2009 y 9/6/2009)³⁷.

A futuro, el dinamismo de la industria autopartista local estará atado en gran medida a la evolución del sector automotor argentino. Sin embargo, como vimos, no es obvia ni lineal la relación entre producción de automotores y demanda de autopartes, ya que en la medida en que los proveedores locales no satisfagan en calidad, tecnología y costos las demandas de las terminales, el aprovechamiento de cualquier expansión que se produzca en la industria automotriz será limitado.

La resolución de este problema, claramente, no debería venir del lado del proteccionismo generalizado, ya que de hecho existe una vasta lista de materias primas y componentes que no se fabrican en el país pero que forman parte de otros conjuntos o sistemas que sí se montan localmente. Las políticas de desarrollo de proveedores, en cambio, podrían tener mayor éxito. Pero un factor fundamental sería que Argentina lograra atraer inversiones de ET autopartistas que vinieran no sólo a aprovechar el mercado local, sino también a integrar a sus filiales locales en sus respectivas CGV. Lamentablemente, en los últimos meses se registraron, al igual que hacia fines de los noventa aunque en menor escala por ahora, más bien casos de desinvención en Argentina.

Si bien varias terminales sugieren que están interesadas en que ET productoras de componentes se instalen o retornen al país, hay problemas de escala, sumados a los derivados de la inestabilidad macro e institucional, que han venido impidiendo un

³⁶ El sector invirtió 1.100 millones de pesos en 2006, 1.300 en 2007 y 1.450 en 2008 (AFAC, 2008).

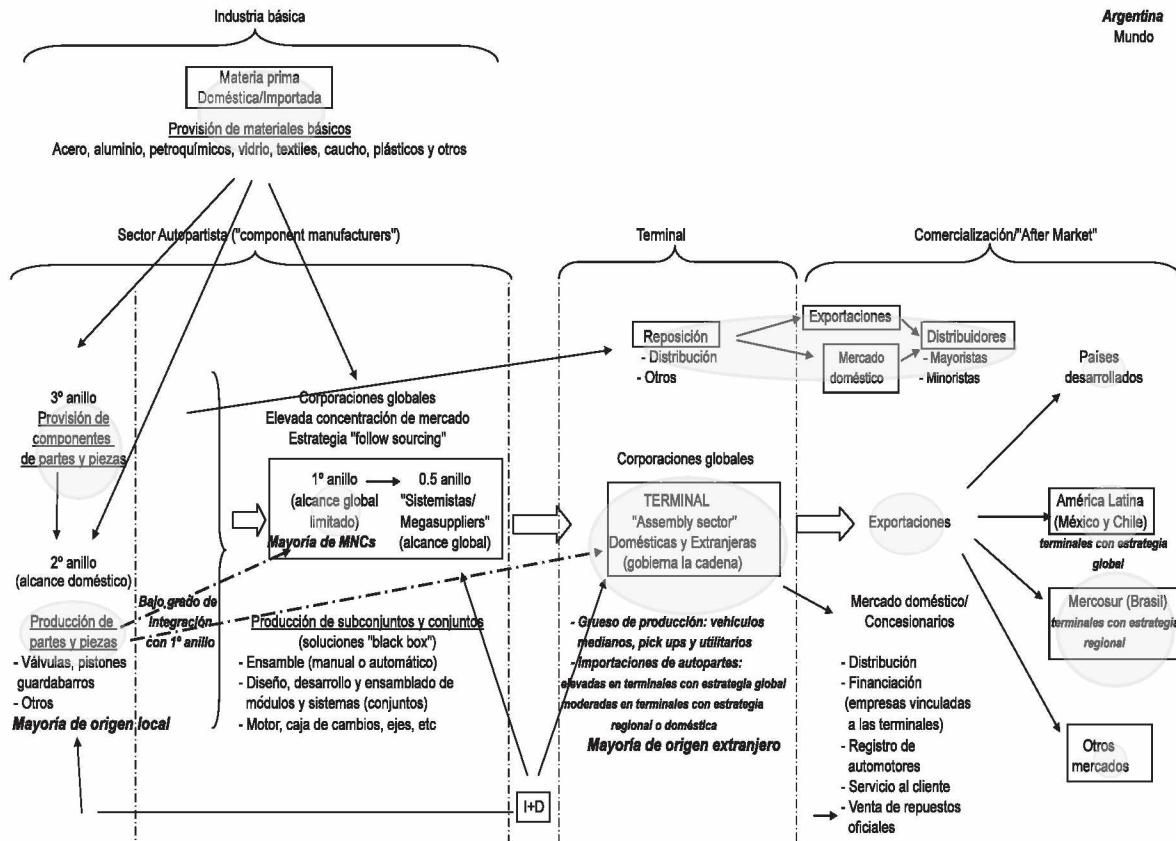
³⁷ El sector autopartista viene además reclamando por la estructura arancelaria del sector. En particular, desde AFAC plantean quejas acerca de las retenciones del 5%, la dificultad para recuperar los reintegros a las exportaciones (6%) y la acumulación de créditos fiscales por devolución de impuestos como el IVA. Según una encuesta realizada por AFAC entre sus asociados, la suma total en concepto de reintegros, reembolsos, IVA saldo técnico e IVA exportaciones llegaba a \$ 430 millones al 30 de abril de 2009 (*La Nación* 01/06/2009). Sin embargo, parece difícil que el gobierno decida pagar las devoluciones cuando la “no devolución” de impuestos se ha convertido en uno de los principales factores de incremento de los recursos públicos (IDES, 2009).

proceso importante de inversiones en este sector. Esto es particularmente visible para los componentes de mayor complejidad técnica, que sólo excepcionalmente se producen en el país (pocas terminales se abastecen localmente de motores o cajas de cambio, a la vez que las partes electrónicas son importadas casi en su totalidad) (López y Arza, 2008)³⁸. El punto clave para la Argentina es si está en condiciones de ofrecer alguna ventaja comparativa que le permita posicionarme mejor en términos relativos que otros países frente al cierre de plantas y la reconversión por la que deberá atravesar la industria automotriz en el mundo.

Para terminar, en el gráfico 11 se puede ver la descomposición de la cadena global de valor de la industria automotriz y autopartista en el mundo y, en los círculos, los eslabones en los que la Argentina tiene alguna relevancia. Queda entonces claramente en evidencia que nuestro país está presente sólo en algunos de los segmentos de esta industria, en los que en general el contenido tecnológico o la sofisticación de las actividades es más bien baja (ensamblaje, autopartes para mercado de reposición en segundo o tercer anillo, etc.) y está ausente en aquellos eslabones que presuponen los mayores beneficios en términos de innovación y desarrollo tecnológico (diseño de automóviles, autopartistas globales del primer anillo, etc.).

³⁸ Los grupos de productos que más se importan son, en su mayoría, los de más valor agregado relativo y mayores requerimientos y derrames tecnológicos e innovativos: motores y sus componentes (24,2%, principalmente desde Brasil, EE.UU., Francia y Japón), transmisión (23%, principalmente desde Brasil, Japón, Alemania y EE.UU.) y componentes eléctricos (11%, desde Brasil y China) (UIA, 2009b).

Gráfico 11 | Cadena Global de Valor de la industria automotriz y autopartista en el mundo y eslabones que ocupa la Argentina



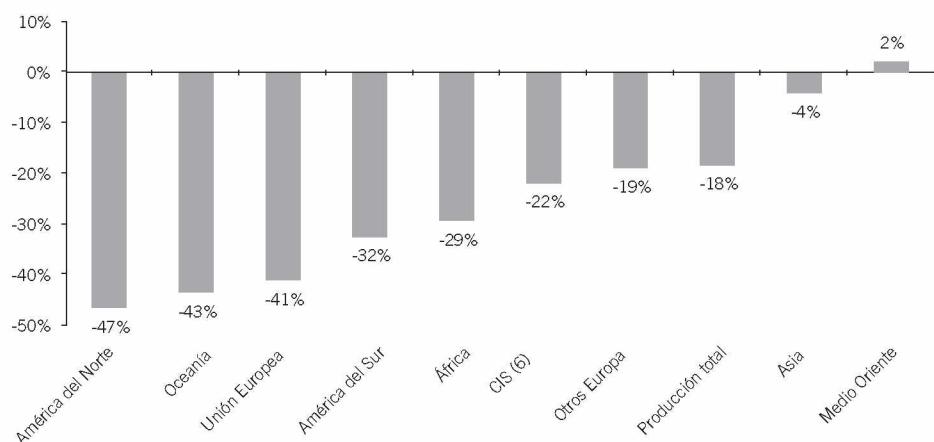
Fuente: elaboración propia.

3.2.2 | Industria siderúrgica

La industria siderúrgica, tanto a nivel local como mundial se ve afectada por la crisis financiera y económica que impactó directamente en los sectores intensivos en el consumo de acero como la industria automotriz³⁹, la construcción, artículos del hogar y bienes de capital (CIS, 2009c), sectores que, además, se caracterizan por tener en general una alta elasticidad ingreso (UIA, 2009a).

A nivel mundial, la producción de acero crudo, parámetro internacional de medición del nivel de actividad de la siderurgia, cayó un 18% en los primeros ocho meses del año en relación con el mismo período del año pasado. Pero la magnitud de la caída varía ampliamente en las distintas regiones, y las más afectadas fueron las economías desarrolladas (gráfico 12).

Gráfico 12 | Variación porcentual interanual de la producción de acero crudo del acumulado enero-agosto 2009 por regiones



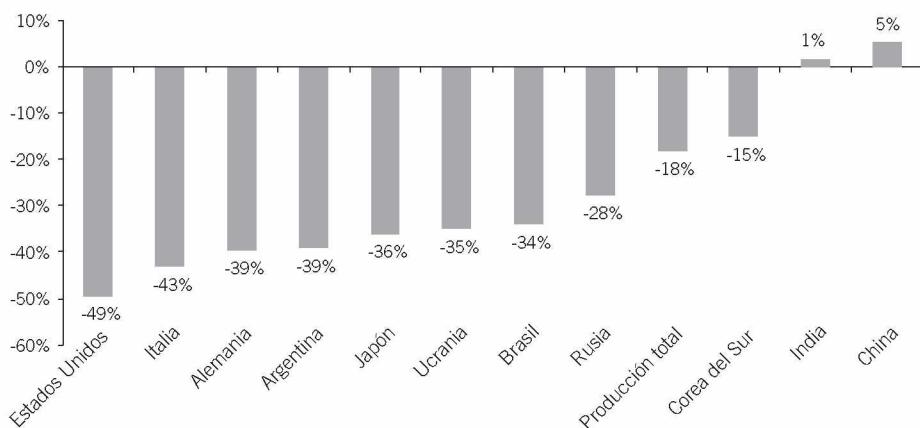
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Industriales Siderúrgicos - CIS.

En Asia la contracción del nivel de actividad de la industria se debe a las caídas en la producción de Japón y Corea del Sur, en tanto que China e India prácticamente mantuvieron los mismos niveles del primer semestre de 2008. En América Latina, las caídas fueron generalizadas (exceptuando Ecuador), y se destaca Argentina con

³⁹ El acero representa, aproximadamente, el 55% de la masa de un automóvil. El “power trains”, las cajas de cambios y los cuerpos de los vehículos están hechos de acero. Incluso los neumáticos son reforzados con alambres de acero. (World Steel Association <http://www.worldsteel.org/?action=programs&id=58>)

una contracción del 39%, Brasil (34%) y República Bolivariana de Venezuela (15%) (gráfico 13).

Gráfico 13 | Variación porcentual interanual de la producción de acero crudo de los 10 mayores productores del mundo en 2008 y la Argentina (acum. enero-agosto 2009)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Industriales Siderúrgicos - CIS.

Según los pronósticos de octubre de la World Steel Association, la demanda mundial de acero caerá un 8,6% en 2009 y serán las economías desarrolladas las que experimentarán una mayor contracción en la misma: en Estados Unidos la disminución será de un 38,7%, en la Unión Europea de un 32,6% y en Japón de un 31%, mientras que en el grupo BRIC (Brasil, India, Rusia y China), y a diferencia de estimaciones previas, se prevé un aumento del 13% liderado por China e India, con aumentos del 18,8% y 8,9% respectivamente (la demanda en Brasil caería 22,1% y en Rusia 29,5%). La WSA prevé que la demanda de acero crudo en 2010 se incrementará en todas las regiones del mundo respecto de 2009, pero sin alcanzar aún los mismos niveles de 2008 (sólo Asia y África los superarían). A nivel mundial el incremento sería del 9,2% (WSA 12/10/2009).

Por su parte, las estimaciones de la WSA para la Argentina indican una caída de la demanda de acero para 2009 de un 40,5% en relación con 2008, muy por encima del promedio estimado para América Central y América del Sur (una reducción del 24,4%).

Cuadro 15 | Resumen de las proyecciones de producción de acero crudo (millones de toneladas)

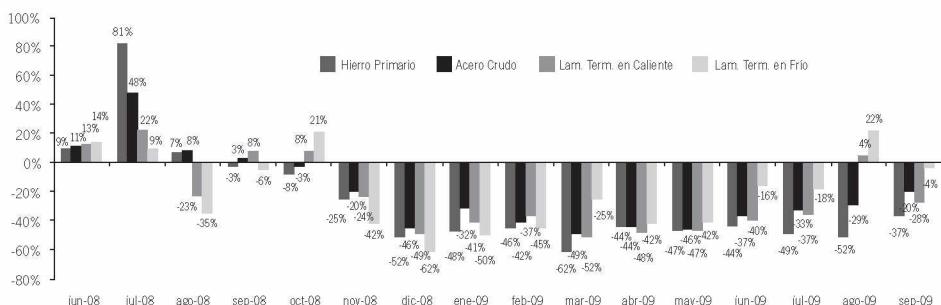
Región	2008	Pronóstico (Abril)		Pronóstico (Julio)	
		2009	Var % 09/08	2009	Var % 09/08
NAFTA	124,5	97,5	-22,0%	82,7	-33,6%
Oceanía	8,4	6,8	-19,0%	5,7	-32,1%
Europa	229,8	189,3	-18,0%	170,1	-26,0%
EU 27	198,0	—	—	141,5	-28,5%
Otros Europa	31,8	—	—	28,6	-10,1%
Japón	118,7	99,8	-16,0%	88,0	-25,9%
Sudamérica	47,5	39,3	-17,0%	36,3	-23,6%
CIS	114,1	91,0	-20,0%	93,0	-18,5%
Total	1326,1	1200,0	-10,0%	1165,0	-12,1%
Africa/Medio Oriente	33,7	30,7	-9,0%	33,7	0,0%
Otros Asia	148,8	137,7	-7,0%	139,5	-6,3%
China	500,5	508,0	1,0%	516,0	3,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de MEPS (*Steel News* 22/04/2009 y 13/07/2009).

De todos modos, si comparamos los pronósticos con la evolución reciente de la industria (primer semestre), se ve que se espera una recuperación de los niveles de producción en el segundo semestre del año para todas las regiones. Entre los motivos que explicarían este repunte encontramos: a) los niveles de stocks, tanto en los distribuidores como en las fábricas, han sido reequilibrados con los fuertes recortes en la producción y son ahora bajos; b) se espera una mejora en la producción automotriz para el segundo semestre del año; c) la aplicación de incentivos fiscales en varios países para la compra de bienes clasificados como “línea blanca”; y d) la actividad de la construcción parece estar mejorando en China y en otros pocos países asiáticos (aunque el aumento de la demanda de acero de este sector va a tomar más tiempo en los países industrializados) (*MEPS Steel News* 13/07/2009).

En la Argentina el nivel de actividad comenzó a contraerse en términos interanuales en todos sus segmentos desde noviembre de 2008 y lo hizo a un ritmo mayor que la producción mundial. Uno de los principales problemas que enfrenta el sector es que, a diferencia de otras crisis domésticas en las que los excedentes podían ser colocados en el exterior, ahora la caída mundial no lo permite (entre 1998 y 2002 la demanda local cayó de 4,5 a 2 millones de toneladas, mientras que la producción tuvo incluso una leve suba) (CIS Estadísticas Locales⁴⁰).

⁴⁰ En efecto, tras la caída del nivel de actividad general a fines de los 90 y su efecto sobre la demanda doméstica de acero, las exportaciones de productos terminados (planos y no planos) y semiterminados aumentaron constantemente desde 1,3 millones de toneladas en 1998 hasta alcanzar un récord de 2,5 millones en 2002. Luego, a medida que la economía se recomponía y con ella la demanda interna de acero, se fueron achicando los saldos exportables hasta descender al rango de las 1,5 millones de toneladas anuales en 2006 y 2007. Sin embargo, el valor de los volúmenes exportados se mantuvo en aumento desde 2000 a causa del aumento de los precios internacionales del acero (Panorama Sectorial, 2009).

Gráfico 14 | Argentina. Tasa de crecimiento interanual de la producción siderúrgica

Fuente: CIS.

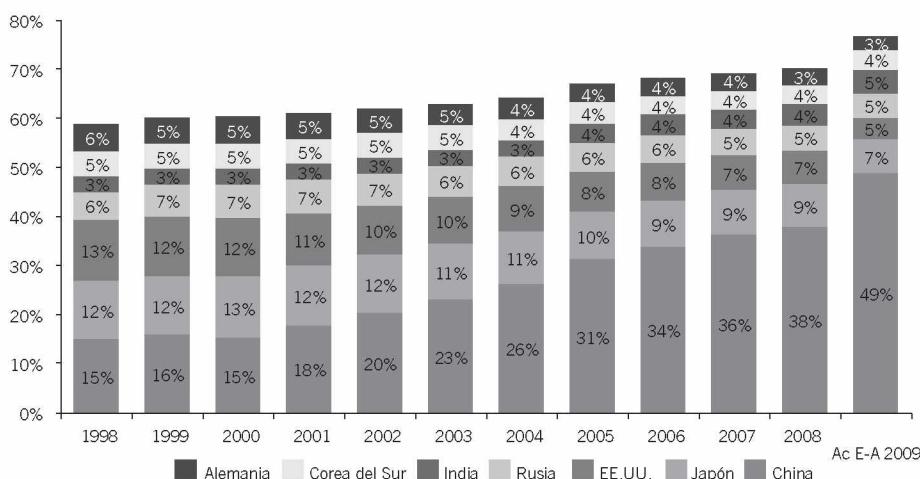
La disminución de la demanda hizo que la industria siderúrgica local, que venía operando casi al 100% de su capacidad instalada en los meses previos al comienzo de la crisis, lo hiciera a partir de entonces a un 60% aproximadamente, colocándose por debajo del promedio del sector industrial en su conjunto a partir de noviembre. Esta situación obligó a todas las empresas del sector a revisar sus planes de ampliación de capacidad, a la espera de que el mercado se estabilice y recupere la tendencia alcista que presentaba hace algunos meses. Ejemplo de esto es la dilación de la inversión prevista por Siderar para expandir su capacidad instalada de 2,8 a 4 millones de toneladas.

En junio la producción de acero crudo se incrementó un 16% en relación con los valores de mayo, dando señales de la finalización del proceso de reducción de stocks iniciado en el último trimestre de 2008 (CIS, 2009b). Y desde mayo la tasa de caída interanual se viene desacelerando continuamente, tal como se ve en el gráfico 14. Pero la producción, si bien se encuentra estabilizada y en tendencia creciente (un promedio de 309 mil toneladas mensuales en los primeros ocho meses del año y 391 mil en septiembre), aún presenta niveles muy bajos (la producción mensual promedió 489 mil toneladas en el mismo período de 2008).

Desde una perspectiva más estructural, la crisis internacional pone sobre el tapete una cuestión crucial para los PED como la Argentina: el avance de la competencia china. Este país produjo en 2008 poco más de 500 millones de toneladas de acero crudo (aventajando por 380 millones de toneladas al segundo productor, Japón). Tan sólo seis años atrás China producía 222 millones de toneladas, por lo que su participación en la producción mundial pasó del 20,2% en 2002 al 37,6% en 2008. Teniendo en cuenta que a partir de la crisis China ha sido prácticamente el único país cuya producción siderúrgica no se vio afectada, su participación en el total mundial llega actualmente al 49,1% (primeros ocho meses de 2009). Pero además, China posee una enorme capacidad excedente de producción (200 millones de to-

neladas⁴¹), algo que también se repite en los países de la ex URSS. Más aun, gracias a las políticas de industrialización llevadas adelante en dicho país, China está exportando crecientemente productos procesados, lo cual afecta doblemente entonces a economías como la argentina (por la vía de la competencia con las industrias procesadoras locales y a través de la menor demanda de estas últimas hacia la siderurgia doméstica^{42,43}). Para completar el panorama, la retracción de la demanda de acero por parte de los PD está induciendo a estas economías excedentarias a redireccionar sus exportaciones hacia los países emergentes⁴⁴.

Gráfico 15 | Evolución de la participación en la producción mundial siderúrgica de los países que en 2008 se encontraban entre las siete primeras posiciones



Fuente: elaboración propia sobre la base de World Steel Association.

⁴¹ La capacidad mundial de producción de acero superará, este año, los 1.800 millones de toneladas con un nivel de sobrecapacidad superior a los 650 millones de toneladas (CIS, 2009a).

⁴² “El análisis de las cifras de comercio exterior muestra una caída pronunciada de las importaciones siderúrgicas en los primeros cinco meses del año (...). Sin embargo, se observa un aumento significativo de las importaciones de productos de mayor valor agregado de la cadena siderúrgica, 45% con respecto al año 2008. El origen principal de estas importaciones es China, que ha aumentado sus exportaciones a nuestro país en más de un 500% en el período analizado.” (CIS, 2009b).

⁴³ El avance de los productos siderúrgicos chinos data de varios años atrás. Ya desde 2004 China pasó a ocupar el segundo lugar como origen de las importaciones con una participación promedio anual del 6,8%, aunque todavía muy por debajo de nuestro principal proveedor, Brasil (que participó con el 57% promedio entre 2004-2008) (CEP Fichas Sectoriales, 2008).

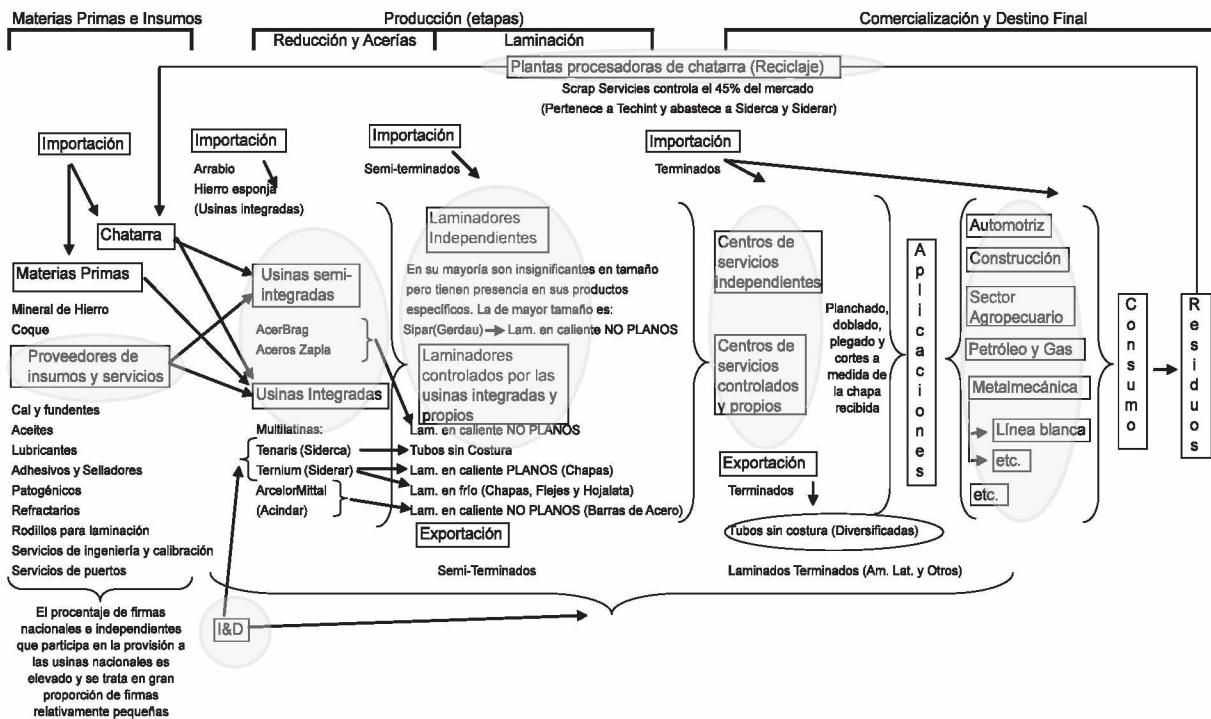
⁴⁴ “América Latina pasó de ser el duodécimo destino de las exportaciones de acero chinas en el año 2007, a ocupar el cuarto destino durante el primer trimestre de 2009” (CIS, 2009a).

Lo que pueda ocurrir con el sector siderúrgico argentino a partir de la crisis es todavía incierto, en primer lugar, porque los efectos de la crisis aún no están del todo claros, pero además, porque el sector ya venía mostrando algunas señales que sugerían que el proceso inversor avanzaba lentamente. Por un lado, en un contexto donde el consumo aparente doméstico pasó de 3,7 a 4,8 millones de toneladas entre 2005 y 2008, la producción prácticamente no aumentó; a su vez, las importaciones subieron 54% entre dichos años, en tanto que las exportaciones cayeron un 29% (ambas medidas en toneladas). Por otro lado, la participación de la producción argentina de acero crudo en el mundo viene disminuyendo desde 2003 –pasó del 0,52% al 0,42% en 2008 y al 0,30% en el primer semestre de este año– (datos del CIS).

El escenario se presenta entonces complejo para este sector (en el gráfico 16 se observa la CGV siderúrgica a escala global y, en círculos, los eslabones que ocupa la Argentina). Un segmento de la siderurgia argentina –la producción de tubos sin costura– tiene una elevada capacidad exportadora de alcance global, y está protagonizado por la mayor multilatina argentina (Tenaris). Sin embargo, dicha empresa al presente opera con una estrategia claramente global en la que, más allá de que en Argentina concentre sus *headquarters* y un importante laboratorio de I&D, sus decisiones de localización de inversiones están basadas claramente en una lógica que combina búsqueda de materias primas y acceso a mercados, dos factores que en principio no sugerirían que vaya a ampliar sustancialmente su capacidad de producción en Argentina al menos en el futuro cercano.

Las otras empresas y segmentos, en cambio, están mucho más orientados al mercado local y regional. En principio, su dinamismo está mucho más atado entonces a la evolución de dichos mercados, a la vez que también está afectado por la competencia tanto directa como indirecta (vía industrias procesadoras) de las importaciones intra y extrarregionales (fundamentalmente China). Así las cosas, la siderurgia, excluyendo el segmento de tubos sin costura, pareciera tener intereses más bien defensivos desde el punto de vista de la política comercial y de inversiones.

Gráfico 16 | Cadena Global de Valor de la industria siderúrgica y eslabones que ocupa la Argentina



Fuente: elaboración propia.

3.2.3 | Software y BPO

El sector de software, BPO y servicios habilitados por la tecnología (ITES) viene mostrando un notable desempeño en la Argentina a partir de la devaluación del peso en 2002. En general, las exportaciones de servicios han crecido a tasas rápidas en estos años, pasando de US\$ 3.500 millones anuales en 2002 a US\$ 12.090 millones en 2008. Uno de los rubros más dinámicos fue el de servicios empresariales, que pasó de US\$ 715 millones a US\$ 3.729 millones entre esos años, lo cual le permitió aumentar su participación dentro de las exportaciones totales de servicios desde el 20% al 31%. Por su parte, las exportaciones de software y servicios informáticos crecieron de US\$ 127 millones a US\$ 500 millones en el mismo lapso (su participación pasó del 4% al 6%) (ver cuadro 16)

Cuadro 16 | Composición de las exportaciones de servicios en Argentina, 1996-2008 (en porcentaje)

	1999-2001	2007-2008
TOTAL	100,0	100,0
1. Transportes	21,9	15,9
2. Viajes	59,1	39,9
3. Servicios de informática y de información	3,0	5,9
4. Regalías y derechos de licencia	0,8	0,9
5. Otros servicios empresariales	7,2	29,6
5.1. Serv.jurídicos, contables, de asesoramiento	2,9	8,5
5.2. Serv. de publicidad, investigación de mercado	0,3	3,3
5.3. Serv. de investigación y desarrollo	0,3	1,9
5.4. Serv. arquitectónicos, ingeniería	0,2	1,0
5.5 Otros servicios empresariales	3,0	14,9
6. Servicios personales, culturales y recreativos	0,5	3,2
7. Otros servicios.	7,5	4,6

Fuente: elaboración propia.

La devaluación de 2002 –con la consiguiente baja de costos laborales– se combinó con las tendencias mundiales al despliegue de estrategias de *offshoring* de ciertas funciones corporativas, servicios informáticos, servicios de post-venta, atención al cliente, etc., adoptadas por empresas de todos los sectores en búsqueda de reducir costos, principalmente por la vía de obtener recursos humanos calificados a costos inferiores a los de los países desarrollados. Así, el cambio de precios relativos puso a la Argentina en el mapa de posibles localizaciones desde las cuales adquirir servicios y al mismo tiempo mejoró notablemente la competitividad de la industria desarrolladora de software local –que ya contaba con importantes capacidades desde hacía años–,

razón por la cual todos los indicadores de desempeño de este sector son altamente positivos en los últimos años.

La crisis internacional también está afectando el desempeño de esta industria a nivel global. Según OECD (2009a), la industria TIC⁴⁵ comenzó con dificultades el año 2009, con casi todos los indicadores negativos en el primer trimestre. Sin embargo, ya se observaron signos de recuperación en mayo y junio de 2009. Más aún, el sector TIC viene desempeñándose mucho mejor que otras industrias, como por ejemplo la automotriz.

La empresa Gartner, especializada en el asesoramiento e investigación sobre el mercado de las tecnologías de la información, pronosticaba en junio de 2009 una caída de los gastos globales TI, medidos en dólares, del orden del 6% en 2009 *vis à vis* 2008. En tanto, las estimaciones para 2010 muestran una recuperación respecto de 2009 pero sin alcanzar aún los valores de 2008 (Gartner - Comunicado de prensa 07/07/2009). Se observa, asimismo, que la caída en el gasto afectará más al hardware que al software y los servicios (cuadro 17). Estimaciones de otras consultoras como Forrester Inc. o IDC presentan un panorama similar.

Cuadro 17 | Estimaciones de gasto mundial en Tecnologías de la Información (TI) (Billones de dólares)

	Gasto 2008	Gasto 2009	Gasto 2010
Hardware	379,5	317,8	317,7
Crecimiento anual (%)	2,5	-16,3	0,0
Software	221,9	218,3	225,3
Crecimiento anual (%)	10,3	-1,6	3,2
Servicios de TI	805,9	761,0	784,0
Crecimiento anual (%)	8,2	-5,6	3,0
Telecomunicaciones	1 945,2	1 855,9	1 898,7
Crecimiento anual (%)	5,7	-4,6	2,3
Total TIs	3 352,5	3 152,9	3 225,7
Crecimiento anual (%)	6,2	-6,0	2,3

Fuente: Gartner (junio 2009).

En tanto, Chatterjee (2009) informa que muchas empresas del sector TIC prevén no sólo bajas en sus tasas de rentabilidad sino también una merma importante de sus contratos de *outsourcing*⁴⁶. Otro síntoma del impacto de la crisis es la desaceleración de los fondos de *venture capital* desde mediados de 2008, pese a que una parte sustancial continúa yendo hacia el sector TIC (OECD, 2009a).

⁴⁵ Esta industria incluye aquí también hardware y el sector de semiconductores, es decir que excede los rubros que estamos analizando en esta sección.

⁴⁶ Por ejemplo, la gigante india Infosys proyecta una caída en sus ingresos anuales debido a la desaceleración en la demanda de servicios de *outsourcing* en el área IT (cuyo retroceso estima en 6,5%). Algo similar se espera que ocurra con otras firmas como Tata, Wipro e IBM.

Así como este sector está siendo menos afectado que otras ramas industriales, en su interior se observa, como dijimos recién, que las firmas que producen hardware fueron golpeadas por la crisis antes que las que las empresas que prestan servicios TIC (software, Internet, etc.). El menor impacto que la crisis está teniendo sobre los servicios en relación con las manufacturas ya ha sido también analizado recientemente por Borchert y Mattoo (2009) en un estudio sobre el comercio de servicios en EE.UU., realizado para el Banco Mundial. Allí los autores encuentran que, mientras que el comercio de mercancías ha declinado drásticamente a partir de la crisis, el comercio de servicios se ha sostenido lla-mativamente bien⁴⁷. Pero además, dentro de los servicios se han retraído aquellos ligados directamente al comercio de bienes (e.g. transporte), el turismo y los servicios financieros, en tanto que los servicios empresariales, profesionales y técnicos se han expandido⁴⁸.

Las razones de este comportamiento diferencial son seguramente varias, pero entre ellas podemos mencionar la menor dependencia de los servicios de este tipo del finan-ciamiento debido a su composición y tipo de cadena de valor –intensiva en RRHH como principal insumo–, en tanto que es posible (y usual) obtener ciertos pagos por adelantado de las firmas clientes para financiar el capital de trabajo necesario para la prestación del servicio⁴⁹ (Borchert y Mattoo, 2009). Es decir que hasta cierto punto, lo que muchas veces constituye una debilidad del sector –esto es, su dificultad para acceder al finan-ciamiento debido a la falta de colaterales tangibles– ha convertido a las empresas pres-tadoras de estos servicios en firmas mucho menos dependientes del financiamiento externo, algo que en épocas de crisis como la actual parece estar jugándoles a favor.

Por el lado de la demanda, el menor impacto de la crisis en relación con el comercio de bienes podría vincularse con la imposibilidad de almacenamiento y por ende con el menor impacto que las caídas drásticas en la demanda tienen sobre este sector *vis à vis* los bienes durables, en donde el efecto se da vía ajuste de inventarios. Pero además, es de esperar que la demanda de estos servicios (en especial el BPO) sea relativamente in-elástica puesto que para una firma no es fácil prescindir de ellos o sustituirlos en el corto plazo (imaginemos, por ejemplo, la exportación de servicios de *payroll* provistos *offshore*, o los centros de asistencia post-venta, etc.). A su vez, una parte importante de la demanda de servicios no está relacionada con la escala de producción y una parte importante de ellos involucra relaciones de largo plazo (Borchert y Mattoo, 2009).

⁴⁷ Los valores de las importaciones y exportaciones de bienes de Estados Unidos disminuyeron alrededor de *un tercio*, pasando de alcanzar en julio de 2008 montos de US\$ 195 billones y US\$ 121 billones a US\$ 122 billones y US\$ 85 billones en febrero de 2009, respectivamente. La caída correspondiente a importaciones y exportaciones de servicios fue de apenas *un décimo*, pasando de US\$ 29 billones y US\$ 38 billones respectivamente, también en julio de 2008, a US\$ 26 billones y US\$ 36 billones, en febrero de 2009.

⁴⁸ Especialmente, se retrajeron menos las exportaciones de servicios provenientes de la India. De hecho, en ese país se espera que el empleo en servicios informáticos orientados a la exportación y BPO crezca cerca de un 5% en 2009. Esto representa algo así como 100.000 empleos (Borchert y Mattoo, 2009).

⁴⁹ Dentro del mercado del BPO es usual el *factoring* de los contratos ya obtenidos debido a que los mis-mos en general involucran transacciones de corto plazo (Borchert y Mattoo, 2009).

En cuanto a la Argentina, IDC estima que el mercado de servicios de TI seguirá creciendo, si bien a un ritmo menor al pronosticado en estudios previos, a una tasa cercana al 5% durante 2009 y que podría aumentar a una tasa acumulativa anual del 8,5% en el período 2008-13. Según estas estimaciones, el principal motor de este aumento será el *outsourcing* de servicios de TI provistos en forma *offshore* desde la Argentina (IDC - Comunicado de prensa 13/07/2009). Estas previsiones están en línea con las estimaciones realizadas por CESSI (cámara que nuclea a las empresas del sector en la Argentina) que indican que esta industria crecerá en 2009, si bien a un ritmo más lento que en años previos, a un ritmo de 16% en la facturación en pesos (a comienzos de año se estimaba un aumento del 12%), 7% en el empleo y 20% en las exportaciones medidas en dólares. En tanto, en 2010, la facturación crecería un 20%, el empleo un 14% y las exportaciones un 21% (cuadro 18).

Cuadro 18 | Evolución de las ventas, las exportaciones y el empleo en el sector de SSI en la argentina. 2000-2010

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ventas (en M \$ corrientes)	1 990	2 350	2 830	3 450	3 920	4 850	5 800	7 738	8 961	10 780
Ventas (en M \$ constantes)	1 990	1 887	2 003	2 339	2 424	2 704	2 971	3 651	4 019	—
Empleo	15 000	14 500	21 290	26 825	32 903	39 968	45 682	52 918	56 700	64 400
Exportaciones (M USD)	60	115	170	220	247	300	387	504	605	732
Variaciones anuales (%):										
Ventas (precios corrientes)	18,1	20,4	21,9	13,6	23,7	19,6	33,4	15,8	20,3	—
Ventas (precios constantes)	-5,2	6,2	16,8	3,6	11,6	9,9	22,9	10,1	—	—
Empleo	-3,3	46,8	26,0	22,7	21,5	14,3	15,8	7,1	13,6	—
Exportaciones	91,7	47,8	29,4	12,3	21,5	29,0	30,2	20,0	21,0	—
Apertura exportadora										
-X/Ventas	3,0	15,3	17,7	18,8	18,4	19,0	20,8	20,6	25,1	—

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI) y López (2003).

Dentro del sector de SSI en Argentina, la crisis parece haber impactado de manera diferente según los segmentos. Así, las más afectadas hasta ahora son las firmas que atienden a mercados que fueron golpeados tanto por la crisis internacional como por hechos domésticos (AFJP, bancos) o cuyas exportaciones se dirigen a destinos seriamente afectados por la crisis (e.g. España) o entraban a la cadena de valor como terciarizadores de empresas de *outsourcing* (ya que fueron la “variable de ajuste” en la cadena). En tanto, si bien algunas grandes ET sufrieron pérdidas de negocios, ello no llevó a despidos ni suspensiones de personal (considérese además que en este sector hay una flexibilidad relativamente alta para reorientar recursos hacia nuevos proyectos

y/o mercados, lo cual permite en ciertos casos compensar la falta de dinamismo de algunos destinos).

Las buenas perspectivas para la Argentina tienen que ver con el posicionamiento que ha alcanzado el país como proveedor de servicios vinculados a las TICs. Así, son varias las compañías extranjeras que se han radicado o han abierto centros de servicios para aprovechar las condiciones competitivas que ofrece la mano de obra calificada y la infraestructura disponible a costos accesibles. Asimismo, también numerosas empresas locales han incrementado su actividad exportadora en varios segmentos del mundo de los servicios informáticos, BPO y otros servicios habilitados por la tecnología. Mientras que las empresas locales de software y servicios informáticos exportan fundamentalmente a América Latina y España, en los segmentos de *offshoring* el peso de los países desarrollados como destino de las ventas es mucho mayor⁵⁰.

Pero lo más importante quizá para un país como la Argentina es que la crisis parece estar generando nuevos negocios dentro del BPO (servicios vinculados al endeudamiento de las empresas, cuestiones legales que aparecieron con la crisis o, simplemente, actividades para tercerizar en búsqueda de ganancias de eficiencia y reducción de costos⁵¹).

De cualquier manera, hasta el momento se trata sólo de tendencias que dependen no sólo de las decisiones que tomen los países en relación con el *offshoring* de servicios sino también de hasta qué punto políticamente se podrá lidiar con los reclamos de muchos por imponer medidas proteccionistas que resguarden el empleo doméstico. En efecto, hace tiempo –incluso antes de la crisis– se escuchan algunas voces que se oponen a la importación de mano de obra que supone el *offshoring*, sentimiento que lógicamente ha recrudecido en el contexto de crisis actual, de modo tal que algunos países han comenzado a establecer medidas tendientes a proteger a las empresas que se proveen localmente de bienes y servicios (el *Buy American* es un ejemplo en este sentido). Lo mismo puede aplicarse para medidas proteccionistas en el sector financiero que direccionan el crédito hacia las firmas domésticas como así también el sesgo hacia contratar localmente que podrían tener las numerosas empresas estadounidenses que han sido asistidas por el gobierno a partir de la crisis a través de diversos programas (*Capital Purchase Program*, *SSFI Program*⁵², etc.) (Borchert y Mattoo, 2009), o el anuncio de Obama de suprimir algunos incentivos tributarios a aquellas empresas que terciaricen empleos fuera de EE.UU. Hasta qué punto este tipo de medidas podría impactar globalmente es algo todavía incierto. No obstante, parece improbable que las grandes corporaciones del

⁵⁰ Sobre el tema de la exportación de servicios desde la Argentina, ver López y otros (2009b).

⁵¹ Borchert y Mattoo (2009) señalan que este tipo de situaciones puede generar efectos perdurables en el tiempo puesto que aquello que fue terciarizado por la crisis luego conlleva un costo hundido que posiblemente torne antieconómico revertir el *outsourcing* una vez superada dicha crisis.

⁵² *Systemically Significant Failing Institutions Program*. Otros programas fueron el *Automotive Industry Financing Program* y el *Automotive Supplier Support Program*, todos en EE.UU. Otras restricciones tienen que ver con las dificultades que se están imponiendo a entidades financieras que recibieron apoyo para contratar personal portador de visas especiales de empleo en el caso en que hayan despedido a trabajadores estadounidenses (Borchert y Mattoo, 2009).

sector, que poseen miles de empleados en el exterior, desmantelen por completo esas filiales o desarticulen sus redes globales de provisión de servicios. La situación podría ser diferente para las empresas medianas, para quienes los créditos impositivos suelen tener una mayor relevancia pero, en el corto plazo, no parece demasiado probable que este cambio pueda tener gran impacto (Massie, 2009).

Volviendo al caso argentino, hasta el momento la crisis no parece tener grandes consecuencias en las firmas que operan en el mercado doméstico. Pese a que por el momento las filiales locales de ET del sector no han sido afectadas en forma directa, muchas de ellas consideran que las filiales locales podrían verse incluso favorecidas por el hecho de que sus estructuras de costos son en general más competitivas que las de otras filiales en PD, por lo que podrían llegar a ganar negocios dentro de la propia corporación⁵³.

Incluso, versiones periodísticas indican que algunas ET provenientes de países desarrollados y de gran envergadura del sector están ofreciendo a sus trabajadores que se relocalicen en filiales *offshore* que operan con menores salarios para reducir costos y al mismo tiempo conservar el puesto de trabajo del empleado. De todas maneras, hay también anuncios de empresas que están planeando cerrar oficinas en el exterior y que podrían afectar a la filial argentina, como es el caso de *MySpace* (*La Nación* 23/07/2009).

En el contexto actual, es probable que la Argentina mantenga una posición favorable dentro de América Latina en esta industria. Como es sabido, América Latina está buscando nuevas estrategias de desarrollo, más allá de las manufacturas y las industrias extractivas, y los servicios globales representan una buena oportunidad para sacar ventaja de la fuerza de trabajo más educada de la región, razón por la cual muchos países han atraído inversiones importantes en servicios basados en las tecnologías informáticas (ITES) (Gereffi y Fernández-Stark, 2008). Según estos autores, Chile y México han sido los destinos más beneficiados hasta el momento, aunque otras naciones como Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay también participan de estas tendencias.

Por otra parte, también se espera que haya una porción de negocios generada localmente a través de la terciarización de ciertos servicios por parte de algunas firmas locales, con el objetivo de reducir sus costos y mejorar su competitividad frente al nuevo contexto global.

Sin embargo, todavía es preciso esperar para tener una dimensión más exacta de los alcances de la reestructuración global y su impacto sobre el negocio del *outsourcing* de servicios. Por un lado, existen argumentos que sostienen que, si continúa la crisis, las empresas del sector se verán obligadas a reducir sus plantillas en el exterior por la caída de sus ventas, pero al mismo tiempo otros sugieren que la propia crisis reforzará la búsqueda de nuevas localizaciones con costos bajos para tercerizar actividades. Hasta el momento, no pareciera haber ocurrido ni una ni otra cosa.

Las publicaciones especializadas prevén que a partir de la crisis se reforzarán algunas tendencias en el negocio del *outsourcing*, a saber: i) aumento del llamado *nearshoring*, es decir, una creciente selección de los posibles proveedores *offshore* en función de su cer-

⁵³ En el mercado de los servicios IT y BPO es usual que las filiales de las multinacionales compitan entre sí para captar clientes como así también para especializarse en determinados segmentos o negocios.

canía geográfica; ii) un mayor hincapié en contratos más pequeños y/o de corto plazo dada la incertidumbre global, lo que podría abrir el juego del BPO a firmas más chicas especializadas en ciertos servicios diferenciados; iii) creciente importancia de la experiencia profesional y criterios de selección de proveedores basados en su capacidad organizacional, lo cual podría traducirse en un mayor énfasis a trabajar, en el caso de procesos TICs, con firmas certificadas (con CMMI u otros similares), y iv) aumento de la competencia entre los proveedores de servicios de *outsourcing*, en la cual es posible que los más débiles sean absorbidos por sus competidores más eficientes o bien desaparezcan del mercado del BPO.

De cualquier manera, nadie duda que el *outsourcing* seguirá consolidándose como tendencia a nivel global. Al respecto, una encuesta realizada por Hackett Group a las mayores compañías del mundo (se entrevistó a 1.000 de ellas) muestra que estas empresas planean duplicar el número de empleos *offshore* en algunos de los departamentos de *back office* en 2010, incluso en un contexto de reducción de presupuestos y congelamiento del empleo en el país de origen (Associated Press, 2009). Si bien estas previsiones pueden parecer altamente optimistas, lo cierto es que la mayor parte de los pronósticos descartan una debacle en el negocio del *offshoring* de servicios.

¿Qué podría pasar entonces con la Argentina en el negocio del software, los servicios informáticos y el BPO? Gereffi y Fernández-Stark (2008) mencionan lo que consideran los cuatro pilares del *outsourcing* de servicios de BPO: i) desarrollo de capital humano, ii) incentivos gubernamentales, iii) inversión en infraestructura y iv) desarrollo de un *cluster* competitivo. Sobre estas bases, nuestro país tiene ventajas para competir en esta industria, pero también enfrenta problemas. Algunas cuestiones vinculadas a negociaciones internacionales (por ejemplo, tratados de doble tributación) pueden contribuir a mejorar las capacidades exportadoras en ciertos rubros, pero aparentemente las mayores dificultades están en el frente interno.

Por ejemplo, según el *ranking* elaborado para el año 2009 sobre las 50 mejores localizaciones del mundo para hacer *offshoring*, la Argentina ocupa el puesto 27 y observó un retroceso en su posición, junto con otros países de América Latina⁵⁴, durante el último año (AT Kearney, 2009). Entre los factores que afectan negativamente el *ranking* de la Argentina figura el entorno político y económico local, que es percibido como incierto por muchos inversores extranjeros.

⁵⁴ Iniciado en 2004, este ranking analiza y ordena los mejores 50 países para la localización de servicios de *outsourcing*, incluyendo servicios y apoyo de TI, centros de contactos y apoyo administrativo (*back office support*). La puntuación de cada país se forma a través de la ponderación de los valores de 43 variables que son agrupadas en tres categorías: atractivo financiero, disponibilidad y habilidad de los recursos humanos, y el clima de negocios o entorno empresarial. Entre 2007 y 2008 Argentina descendió del puesto 23 al 27, Brasil del puesto 5 al 12, Chile del puesto 7 al 8 y Uruguay del puesto 22 al 36. En particular, la Argentina muestra, tanto en relación con el índice elaborado en 2007 como en 2005, un deterioro en el indicador "atractivo financiero" que mide, básicamente, aspectos vinculados a costos y, en relación con 2007, en el indicador "clima de negocios" que abarca el entorno político y económico, la protección de los derechos de propiedad, la adaptación cultural e indicadores de cantidad y calidad de la infraestructura disponible. Pero sigue evidenciando un mejoramiento en la variable "recursos humanos", la cual incluye experiencia laboral, calificaciones, nivel educativo y disponibilidad.

Más allá de esto, el principal problema que enfrenta este sector para continuar expandiéndose tanto cuantitativa como cualitativamente (esto es, avanzar hacia escalones más complejos o intensivos en conocimiento dentro de la cadena de valor) tiene que ver con sus recursos humanos, en particular en el área informática⁵⁵ (en ese sentido la llegada de las ET ha intensificado la disputa por recursos humanos escasos en muchos segmentos). Si bien aquí se han hecho esfuerzos desde el sector público y privado para estimular el estudio de carreras informáticas, los mismos tienen alcance limitado por ahora y apuntan a ampliar la base de la pirámide pero no contribuyen a mejorar el nivel promedio de formación.

A su vez, la Argentina ha logrado incrementar fuertemente sus ingresos por exportación en estos rubros, pero no tiene un patrón de especialización definido. Más aun, las ET que vienen a exportar desde aquí –con alguna excepción, Intel, Motorola, en menor medida IBM– apuntan a segmentos relativamente rutinarios y de baja intensidad en conocimiento, en donde lo crucial es la competencia vía costos. Así, si bien la presencia de ET ayuda a ganar mercados de exportación (e incluso indirectamente a las firmas locales vía “efecto reputación”), no contribuye necesariamente a una inserción en etapas más atractivas de las respectivas CGV.

En tanto, si bien hay casos exitosos de empresas locales exportadoras en esta industria (principalmente en desarrollo de software y prestación de servicios informáticos), en su conjunto este tipo de empresas también encuentran dificultades para insertarse en las etapas más atractivas (sea por la complejidad técnica que suponen, por su carácter estratégico o por su rentabilidad relativa) de las respectivas cadenas. Parte de este problema deriva del mismo hecho que hace que las filiales de ET también enfrenten similar limitación: la Argentina no es vista aún como un lugar para terciarizar actividades intensivas en conocimiento. A esto se suman, en el caso de las empresas locales, cuestiones de reputación y acceso al financiamiento. Las ET del sector que han invertido en Argentina, en tanto, raramente subcontratan firmas locales, lo cual pudiera ser una vía para que estas últimas ganen experiencia y reputación.

Confirmando algunas de las cuestiones mencionadas, de acuerdo a los datos de Geffen y Fernández-Stark (2008), los servicios *offshore* que se prestan desde la Argentina

⁵⁵ La Encuesta Estructural a PyMEs del Sector del Software y Servicios Informáticos (EESSI) de 2008 revela que durante ese año el 79% de las empresas que se dedican al segmento de desarrollo de software tuvo dificultades en la búsqueda de recursos humanos calificados: un 55% de las empresas tuvo dificultad alta, mientras que un 23% y un 1% tuvo dificultad media y baja respectivamente. Sólo el 7% no tuvo dificultad y el resto 14% de los encuestados no buscó personal (en general, en otros segmentos las dificultades fueron menores) (OPSSI, 2009). Asimismo, la EESSI 2007 colocaba a los recursos humanos como el principal problema que enfrentaban las empresas y en segundo lugar al margen de rentabilidad (precio de venta/costo). Pero si bien, como dice el informe de OPSSI (2009), “es posible que las preocupaciones del empresariado SSI estén virando hacia los problemas relacionados con la inestabilidad y los riesgos de la situación nacional, los problemas de demanda y rentabilidad antes que el problema estructural de la escasez de personal de alta calificación”, una vez terminada y superada la crisis actual este último volverá a posicionarse como el principal problema de las empresas del sector.

a firmas estadounidenses y europeas son principalmente los de *call centers* y desarrollo de software. Le siguen en importancia los servicios informáticos básicos, los servicios administrativos y por último otros servicios como *procurement*, etc. Mientras tanto, los datos globales muestran que el *outsourcing* de servicios ligados a las TI está cada vez más sesgado hacia las actividades intensivas en conocimiento, como el BPO o el KPO: su peso en el negocio global pasó del 60% en 2005 al 80% en 2009 y se prevé que seguirá en aumento, en desmedro del *outsourcing* más simple de servicios informáticos (ITI).

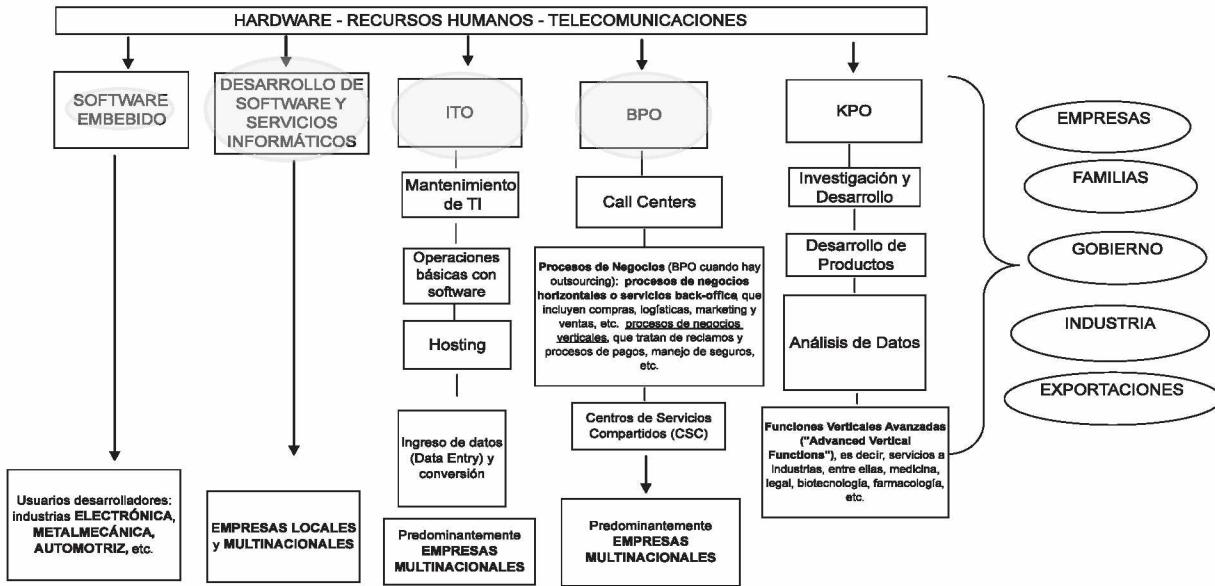
Es crucial entonces entender qué es lo que puede hacer un país como la Argentina para ganar porciones de este creciente mercado en aquellos eslabones de la cadena donde se localizan los puestos de trabajo mejor remunerados, las actividades más intensivas en conocimiento y con mayor potencial para generar valor agregado y derrames positivos en el entorno local.

El caso de la India puede ser interesante en ese sentido, ya que ese país se focalizó principalmente en actividades de menor valor agregado –como programación, *body shopping*, diseño de códigos, etc.– pero gradualmente está generando un *upgrading* en la industria hacia actividades con mayor contenido de I&D (ver para más detalles Dossani y otros, 2007). Para lograrlo, la India adoptó las mejores prácticas, entre ellas en el reclutamiento de mano de obra, el entrenamiento de los nuevos empleados –con centros especializados, *mentoring*, capacitación en el puesto de trabajo–, desarrollo de *skills* a través de capacitación formal, entrenamiento *on line*, entrenamiento de ejecutivos *senior*, desarrollo de capacidades gerenciales (en conjunto con las escuelas de negocios), etc. Hay que destacar que el sector privado está involucrado en la capacitación y que el Estado tiene una activa participación en el desarrollo de esta actividad (López y otros, 2009a).

Resumiendo, pese a que parece haber buenas perspectivas para el sector a nivel global, no está claro que la Argentina tenga condiciones para expandir de manera significativa su participación en los mercados mundiales de servicios o para “escalar” en las cadenas de valor respectivas. Los dos temas clave aquí son cómo pasar a exportar servicios de mayor valor agregado y cómo incorporar nuevos actores a dicha actividad, en particular empresas locales. Para lo primero hace falta que la Argentina se posicione como un lugar atractivo para desarrollar actividades intensivas en conocimiento, lo cual implica ampliar cuantitativa y cualitativamente la oferta de recursos humanos, pero también definir un marco claro de reglas de juego de cara a los requerimientos de los inversores extranjeros. Para lo segundo, la cuestión pasa por temas como financiamiento, escala (vía fusiones de empresas, por ejemplo) y reputación. Se trata de temas que ameritan un debate en torno a las mejores estrategias que, desde el Estado en conjunto con el sector privado, pueden adoptarse para potenciar las ventajas existentes y resolver los desafíos pendientes a fin de recorrer un sendero que permita mejorar la forma en que la Argentina se inserta en estos mercados, garantizando la sustentabilidad de dicha inserción e incrementando los derrames que la misma puede generar para la sociedad local.

En el gráfico 17 puede verse la CGV del sector de software y BPO en el mundo y los espacios ocupados por la Argentina, tanto a través de firmas domésticas como de multinacionales radicadas en el país, en donde se resumen las cuestiones aquí planteadas.

Gráfico 17 | Cadena de Valor Global de la industria de software y servicios informáticos y eslabones ocupados por la industria argentina



Fuente: elaboración propia.

4 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

De lo expuesto en este trabajo, surgen algunas conclusiones y recomendaciones de política para las tres industrias tomadas como “casos testigo” respecto del impacto de la crisis en el país y las posibilidades de inserción en las CGV.

En la industria automotriz las CGV claramente están controladas por grandes ET originarias de países desarrollados. La Argentina produce hoy vehículos que están mucho más cercanos a la frontera internacional que en el pasado, pero a su vez con mucho menor nivel de integración local (especialmente en los modelos más nuevos), con escalas debajo de las económicamente eficientes en muchos casos y con terminales que en el país raramente desarrollan actividades innovativas.

Entonces, la Argentina es un centro de ensamblaje y un mercado relevante (mucho más aún si se cuenta el acceso privilegiado a Brasil) dentro de la CGV automotriz, pero su rol desde el punto de vista de producción de partes y componentes es decreciente y casi inexistente en el plano innovativo.

A su vez, luego de un proceso de incipiente diversificación de mercados, las exportaciones argentinas de autos vuelven a estar claramente concentradas en Brasil. Esto es, las filiales argentinas están, salvo excepciones, jugando un rol limitado en la división internacional del trabajo en la industria automotriz global.

En este escenario, las recomendaciones de política son más o menos directas:

- a) Es necesario promover un proceso de modernización de la industria autopartista, tanto vía atracción de nuevas inversiones, como a través de procesos de equipamiento y actualización en las empresas ya existentes (incluyendo transferencias de tecnología desde terminales hacia autopartistas), lo cual permitiría no sólo reducir el componente importado de la producción automotriz (pero sin afectar la eficiencia de la misma), sino también incrementar las exportaciones de autopartes y eventualmente recuperar capacidad productiva en componentes clave como motores, por ejemplo.
- b) Se debería ayudar a las terminales automotrices argentinas a diversificar más sus destinos de exportación, sea vía acuerdos comerciales con terceros países o a través del apoyo en las negociaciones con sus respectivas casas matrices a fin de conseguir asignaciones de vehículos exclusivas para determinadas regiones, e incluso desgravando exportaciones hacia nuevos mercados.
- c) Un modo de fortalecer el nodo argentino en la CGV automotriz consiste en otorgar un mayor peso a las actividades de innovación, tanto en la industria automotriz como en la de autopartes (como ocurre en el caso del vecino Brasil). No está claro, sin embargo, cuál es el espacio para las políticas públicas en este campo, más allá de que la Argentina ofrezca un escenario receptivo para el desarrollo de este tipo de actividades desde el punto de vista de disponibilidad de recursos humanos, infraestructura tecnológica, incentivos fiscales y un ambiente de reglas de juego estable.

Por cierto, en este caso también hay que tener en cuenta que esta industria es una de las más afectadas por la crisis global y, por lo tanto, la “lucha” por las nuevas inversiones será probablemente más dura que en el pasado. Sin embargo, la Argentina podría también contar con nuevas oportunidades en este sector, considerando tanto la posible tendencia de las empresas automotrices a buscar centros de producción más baratos, como la perspectiva de que el mercado latinoamericano crezca más rápidamente que las economías más avanzadas en años venideros.

En el caso del software y BPO, es previsible que el mercado mundial continúe expandiéndose en los próximos años, aunque tal vez lo haga a tasas más lentas que en el pasado reciente. En este caso, para que la Argentina pueda aprovechar las oportunidades que podrían abrirse en este sector se requieren una serie de condiciones y acciones que incluyen:

- a) Preservar un ambiente competitivo en costos y con una infraestructura de comunicaciones moderna.
- b) Expandir sustancialmente la oferta de recursos humanos, especialmente en el área informática, así como en los niveles de formación más altos de la pirámide ocupacional (doctorados, posgrados, maestrías, etc.).
- c) Escalar en las CGV respectivas pasando de desarrollar actividades relativamente rutinarias o no estratégicas para las respectivas corporaciones, a, por ejemplo, captar cada vez más negocios en áreas como KPO (*knowledge process outsourcing*). Para ello, eventualmente, podría pensarse en políticas de incentivos específicas destinadas a atraer inversiones en esas áreas.
- d) Vinculado con lo anterior, potenciar la imagen del país como proveedor de conocimiento, para lo cual se requiere no sólo expandir la masa de recursos humanos de primer nivel disponibles localmente, sino también fomentar los vínculos entre las universidades y el mundo académico con el sector empresario.
- e) Fomentar eslabonamientos de este sector con industrias usuarias, por ejemplo, para el desarrollo de software embebido o de sistemas y servicios especializados en áreas en las cuales la Argentina cuenta con ventajas reconocidas internacionalmente (ejemplo, agroindustria).
- f) Estimular los procesos de internacionalización de las firmas locales, para lo cual, entre otras tareas, surgen cuestiones tales como: i) acceso a financiamiento; ii) incrementos de escala (vía fusiones de empresas, por ejemplo); iii) mayores vínculos con las ET que operan en el país (los cuales hoy son muy escasos), y iv) ganancias de “reputación”, vía, por ejemplo, el fomento a la obtención de certificaciones de calidad.

Finalmente, de los tres casos analizados, es en la CGV siderúrgica donde la Argentina tendría, *a priori*, menores posibilidades de aprovechar nuevas oportunidades de exportación, no sólo porque se trata de un sector golpeado por la crisis, sino también porque el país ha alcanzado niveles de excelencia competitiva en un segmento de esta industria

(los tubos sin costura), mientras que el resto trabaja fundamentalmente para el mercado interno o para el mercado regional.

En este escenario, no está claro que el nodo argentino de la cadena de tubos sin costura vaya a expandir su participación en el mercado mundial (más allá de mantener un centro innovativo de primer nivel en el país), ni que el resto de la industria esté en condiciones de aumentar drásticamente su capacidad exportadora y su competitividad (dado que la Argentina no tiene la escala de mercado que justifique la instalación de nuevas grandes unidades procesadoras ni las materias primas empleadas en este sector).

Así las cosas, las políticas públicas podrían apuntar a promover las exportaciones siderúrgicas de forma indirecta, esto es, fomentando los eslabones aguas debajo de la cadena (industrias procesadoras), a la vez que deberían estar atentas a defender dichos eslabones de eventuales casos de competencia desleal o daño en un mundo que probablemente crezca más lentamente que en el pasado reciente.

Asimismo, se deberían garantizar condiciones para que la industria siderúrgica acompañe con inversiones el crecimiento del mercado local y regional (mediante, por ejemplo, acceso a financiamiento, reglas de juego estables).

Más en general, fuera de los sectores analizados en este capítulo, la evidencia disponible sugiere que la Argentina necesita pensar una estrategia de especialización e inserción en la economía global de la que hoy carece. Más allá de la cadena agroindustrial, donde la Argentina cuenta con ventajas competitivas reconocidas, en el resto del aparato productivo hay casos aislados exitosos que indican que en una buena cantidad de segmentos el país tiene el potencial para competir de manera exitosa en los mercados mundiales. A la vez, la Argentina está en el mapa de destinos atractivos para la IED, aunque en años recientes ha perdido relevancia frente a otros destinos.

La recuperación del crecimiento del mercado doméstico, en un escenario en el cual los países vecinos también vuelvan a crecer de manera rápida, puede ser un factor importante para atraer inversiones en varios sectores. Para atraer este tipo de inversiones *market seeking* es probable que no se requieran muchas más acciones de carácter específico, más allá de mantener un ambiente institucional estable y una macro de baja volatilidad. Sí, en cambio, podrían ser necesarias políticas para mejorar el entramado industrial local a fin de elevar el grado de integración nacional de esas inversiones *market seeking* (por ejemplo, mediante políticas de desarrollo de proveedores).

Pero si la Argentina quiere elevar su capacidad exportadora en los sectores de la industria y los servicios (aprovechando las nuevas oportunidades que pueden surgir a partir de la crisis), y generar más derrames y eslabonamientos desde la exportación y la IED hacia la economía local, es necesario entender cómo funcionan hoy las CGV en los respectivos sectores. Está claro que la Argentina no puede competir en segmentos en los cuales la eficiencia productiva está basada en escalas y bajos costos (especialmente laborales). A su vez el país se ve perjudicado por la geografía (dada la distancia que lo separa de los principales países productores y consumidores del mundo), en particular para sectores en los que los costos de transporte pesan fuertemente.

Así las cosas, lo que el país puede ofrecer es mano de obra calificada o capacidades y conocimientos en áreas especializadas, a partir de las cuales se pueden generar esquemas sostenibles de inserción en las respectivas CGV. Lamentablemente, los indicadores referidos a la calidad de la educación se han venido deteriorando sustantivamente en años recientes y la Argentina tampoco es reconocida a nivel internacional como un centro de provisión atractivo para actividades intensivas en conocimiento, por lo cual es mucho lo que resta hacer para que aquellas oportunidades sean aprovechadas.

Sólo en algunos sectores (agroindustria, servicios transables, ciertos nichos específicos de la industria manufacturera) sería posible pensar en inserciones en CGV que apunten a atender mercados geográficamente distantes, mientras que la mayor parte del aparato industrial parece concentrar sus esfuerzos en lograr captar las oportunidades que existan en el mercado latinoamericano (las cuales pueden ser, de todos modos, significativas).

El punto es que, como decíamos antes, hasta ahora ha habido poca reflexión y análisis respecto de esta cuestión, más allá de declaraciones o expresiones de carácter general. Es necesario entonces generar mecanismos que permitan el debate y el surgimiento de propuestas respecto de oportunidades existentes y condiciones requeridas para aprovecharlas considerando las características específicas de las respectivas CGV, los nodos en los cuales la Argentina se inserta (o no se inserta) actualmente y las ventajas/desventajas competitivas que ofrece el país.

Para finalizar, digamos que hay una suboferta de ciertos factores clave para la inserción en la economía internacional contemporánea (e.g. infraestructura, financiamiento, bienes públicos, confianza en las instituciones, etc.), a la vez que asoman algunas tentaciones proteccionistas que van muchas veces a contramano de las formas en que actualmente se organiza la producción a escala global.

En efecto, las carencias de la Argentina en esas áreas no sólo dificultan la atracción de inversiones “de calidad”, destinadas a insertar al país en CGV o desarrollar actividades innovativas, sino que generan un entorno de negocios pobre en incentivos y posibilidades para las firmas locales. Se convierten entonces en un obstáculo no sólo para una mejor integración en la economía internacional, sino también para que dicha integración sea más homogénea en términos de actores (incluyendo no sólo las filiales de ET sino también las firmas locales) y genere mayores derrames en términos de encadenamientos para la economía. Desde este punto de vista, atender estas cuestiones es casi un prerequisito para pensar luego en los temas sectoriales discutidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeceb (2009a), "China, Alemania y Brasil desafían la crisis del sector automotriz y parecen estar ganando", 08/06/2009.
- (2009b), "Informe mensual automotriz", junio 2009. Buenos Aires.
- (2009c), "Un nuevo contexto para el sector automotriz argentino: las perspectivas del mercado interno", 15/04/2009.
- AFAC (2008), "Sector autopartista argentino", noviembre de 2008. AFAC, Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes.
- AFAC (2009), "Comercio exterior autopartista año 2008". AFAC, Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes.
- Arza, V. y A. Lopez (2008), *La industria automotriz en el Mercosur*. Serie Red Mercosur N° 10 - 2008. Buenos Aires.
- Associated Press. (2009), "Latin American Offshoring Drives Gains Amid Crisis", tomado de <http://news.moneycentral.msn.com/provider/providerarticle.aspx?feed=APdate=200904>.
- AT Kearney (2009), "The 2009 AT Kearney Global Services Location Index".
- BCG (2008), "The 2008 BCG 100 New Global Challengers. How Top Companies from Rapidly Developing Economies are Changing the World", Boston Consulting Group.
- Bezhinsky, G., M. Dinenzon, L. Giussani, O. Caino, B. López y S. Amiel (2008), *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*. Buenos Aires. CEPAL.
- Bianco, C., P. Moldovan y F. Porta (2008), "La internacionalización de empresas brasileñas en Argentina", Documento de Proyecto, CEPAL.
- Borchert, I. y A. Mattoo (2009), *The Crisis-Resilience of Services Trade*. Washington DC, The World Bank, Development Research Group.
- CEP Fichas Sectoriales (2008), Centro de Estudios para la Producción.
- CEPAL (2005), *Inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004*. Santiago de Chile, United Nations CEPAL.
- (2009), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL.
- CIS (2009a), Comunicado de prensa: "El Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) da a publicidad la información relativa a la producción siderúrgica nacional correspondiente al mes de abril de 2009".
- (2009b), Comunicado de prensa: "El Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) da a publicidad la información relativa a la producción siderúrgica nacional correspondiente al mes de junio de 2009".
- (2009c), Comunicado de prensa: "El Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) da a publicidad la información relativa a la producción siderúrgica nacional correspondiente al mes de marzo de 2009".

- Criscuolo, P., R. Narula y B. Verspagen (2005), "Measuring Knowledge Flows Among European and American Multinationals: a Patent Citation Analysis", *Economics of Innovation and New Technologies* 14: 417-433.
- Chatterjee, S. (2009), "Infosys Sees First Sales Fall as Outsourcing Weakens". Tomado de <http://www.ciol.com/Global-News/News-Reports/Infosys-sees-first-sales-fall-as-outsourcing-weakens/15409118456/0/>. 15 de abril de 2009.
- Chudnovsky, D. y R. Bouzas (2004), "Direct Investment and Sustainable Development". *The Recent Argentine Experience*, UDESA.
- Davies, K. (2009), "While Global FDI Falls, China's Outward FDI Doubles", *Columbia FDI Perspectives* (5).
- DNCI, (en línea) www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/.
- Dunning, J. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Harlow, Inglaterra, Addison Wesley.
- (1994), "Globalization, Economic Restructuring and Development", *Discussion Papers in International Investment and Business Studies*, N° 187, Universidad de Reading.
- Economist Intelligence Unit (2009), "Globalisation Stalled: How Global Economic Upheaval Will Hit the Business Environment". Londres, The Economist.
- El Cronista* 24/06/2009, "Renault invierte \$ 500 millones para fabricar un nuevo auto en Córdoba".
- Espora, A., R. López Monti y R. Rozemberg (2009), "La inversión extranjera directa en América Latina de cara al nuevo escenario global".
- Forrester - Comunicado de prensa 30/06/2009, "Forrester Updates Outlook for Global and US IT Purchases in 2009".
- Gartner - Comunicado de prensa 07/07/2009, "Gartner Says Worldwide IT Spending on Pace to Decline 6 Percent in 2009".
- Gereffi, G. y K. Fernández-Stark (2008), *Global Services Offshoring: Trends and Impact in Latin America and the Caribbean*. Inversión extranjera en servicios corporativos offshore en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy* 12(1): 78-14.
- Giussani, L. y F. L'hôpital (2003), "La inversión extranjera directa en Argentina: 1992-2002". Buenos Aires, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, INDEC.
- IDC - Comunicado de prensa 13/07/2009, "IDC prevé que el mercado argentino de servicios de TI continuará creciendo durante el 2009 a pesar de la crisis".
- IDES (2009), "Postergar devolución de IVA sostiene la recaudación", 31 de mayo de 2009 - Número 287, Instituto para el Desarrollo Social Argentino.
- Kosacoff, B., A. López y M. Pedrazzoli (2007a), "Comercio, inversión y fragmentación del comercio global: ¿está quedando atrás América Latina?", *Serie Estudios y Perspectivas* N° 39, julio 2007. Buenos Aires, CEPAL.

- (2007b), "Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina?".
- La Nación* 01/06/2009, "El déficit comercial de autopartes crece".
- 20/10/2009, "Para los autos, la crisis ya tocó su piso".
- 23/07/2009, "MySpace analiza cerrar su oficina argentina".
- Loewendahl, H. (2009), "Recession Brings a Shift in Focus". *FDI Magazine*.
- López, A. (2003), "La industria del software y servicios informáticos en la Argentina: diagnóstico y perspectivas". Estudio 1.EG.33.4: "Estudios de competitividad sistémica", Componente B: La sociedad de la información, servicios informáticos, servicios de alto valor agregado y software.
- López, A. y D. Ramos (2008), "La industria de software y servicios informáticos en Argentina. Tendencias, factores de competitividad y clusters". CENIT, *Documento de Trabajo* 31, noviembre.
- López, A. y D. Ramos (2009), "Argentina: nuevas estrategias empresariales en un modelo más abierto", en P. Bastos Tigre y F. Silveira Marques, *Desafíos y Oportunidades de la Industria de Software para América Latina*, Mayol Ediciones/CEPAL.
- López, A., D. Ramos y G. Starobinsky (2009a), "Clusters de software y servicios informáticos: los casos de Córdoba y Rosario a la luz de la experiencia internacional". Buenos Aires.
- López, A., D. Ramos e I. Torre (2009b), *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor*. Buenos Aires, CEPAL.
- Massie, P. (2009), "President Obama's Impact on Offshoring". Tomado de <http://www.glgrou.com/News/President-Obamas-Impact-on-Offshoring-34859.html>.
- MEPS Steel News 13/07/2009, "World Steel Production Forecast to Slip by 12 Percent this Year".
- 22/04/2009, "Steel Industry Down but Not Out - Recovery Forecast for 2010 - New Record consumption in 2012".
- Morrison, A., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2006), *Global Value Chains and Technological Capabilities: A Framework to Study Industrial Innovation in Developing Countries*. Innovation Systems for Competitiveness and Shared Prosperity in Developing Countries, India.
- Mytelka, L. (2002), Locational Tournaments, Strategic Partnerships and the State. *Innovation and social learning: Institutional adaptation in an era of technological change*, M. Gertler y D. Wolfe (eds.). Basingstoke, Palgrave.
- Narula, R. y J. Dunning (2000), "Industrial Development, Globalization and Multinational Enterprises: New Realities for Developing Countries", *Oxford Development Studies* 28(2).
- (2009), "International Enterprises, Development and Globalization: Some Clarifications and a Research Agenda". United Nations University.
- Niembro, A., D. Ramos y C. Simkievich (2009), *El papel del Mercosur en la llegada de IED a Brasil y en la internacionalización de empresas brasileñas*. Buenos Aires, CENIT.
- OECD (2007), "Staying Competitive in the Global Economy: Moving up the Value Chain". OECD.
- (2009a), "The Impact of the Crisis on ICTs and their Role in the Recovery". París, Directorate for Science, Technology and Industry - Committee for Information, Computer and Communications Policy.

- (2009b), "Investment Policies and Economic Crises: Lessons from the Past". 10th Roundtable on Freedom of Investment, París, OECD.
- (2009c), "OECD Economic Outlook". París, OECD.
- Oman, C. (1999), "Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI". París, OECD Development Centre.
- OPSSI (2009), "Estructura, situación y perspectivas de la industria del software y servicios informáticos de la República Argentina". Buenos Aires, Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos.
- Panorama Sectorial (2009), "Sector Siderurgia", enero 2009.
- Pietrobelli, C. y R. Rabellotti (2005), "Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas". Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prosperar (2008), *Reporte de Inversión 2008*. Buenos Aires, Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones.
- PwC Automotive Institute (2009), "Quarterly Forecast Update", julio 2009.
- Unión Industrial Argentina - UIA (2009a), *Actualidad Industrial* N° 5 2009, Buenos Aires.
- (2009b), *Actualidad Industrial* N° 6 2009, Buenos Aires.
- (2009c), *Actualidad Industrial* N° 7 2009, Buenos Aires.
- UNCTAD (1994), *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*. Nueva York, Naciones Unidas.
- (2004), *World Investment Report. The Shift Towards Services*. Nueva York y Génova, Naciones Unidas.
- (2006a), *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. Nueva York, Naciones Unidas.
- (2006b), *World Investment Report. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. Nueva York, Naciones Unidas.
- (2008), *World Investment Report. Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*. Nueva York, Naciones Unidas.
- (2009a), *Assessing the Impact of the Current Financial and Economic Crisis on Global FDI Flows*. Naciones Unidas.
- (2009b), "Global FDI flows halved in 1st quarter of 2009, UNCTAD data show". UNCTAD - Comunicado de prensa.
- WSA 12/10/2009, "World Steel Short Range Outlook". World Steel Association.



Capítulo IV

CADERAS DE VALOR EN LA AGROINDUSTRIA

» Roberto Bisang | Guillermo Anlló | Mercedes Campi

INTRODUCCIÓN

La reciente crisis financiera internacional pone nuevamente en la agenda de discusión local el tema de la producción agropecuaria y agroindustrial como factor de crecimiento y desarrollo de la economía argentina. Por tanto, las crisis son oportunidades para replantear los senderos previos de funcionamiento en una amplia gama de temas (económicos, políticos, institucionales); así como acarrean problemas, también abren ventanas de oportunidad para una “construcción social distinta”.

Entonces, ¿desde dónde y cómo examinar la crisis en una sociedad como la argentina, centrándolo en las cuestiones sustantivas con una proyección de largo plazo, para una actividad, la agropecuaria, plenamente insertada en el comercio mundial?

Hace más de una centuria se acuñó la frase “granero del mundo” como síntesis holística del modelo argentino de integración mundial y acumulación local, basado en un fuerte desarrollo agropecuario. Éste se consolidó a medida que, internacionalmente, cobraba dinamismo el paradigma productivo de la segunda revolución técnica internacional y, más allá de sus limitaciones y fortalezas, marcó buena parte del devenir histórico argentino durante décadas. En contraposición, el mismo se mostró insuficiente; tanto para garantizar un desarrollo inclusivo para toda la población, como para constituirse en el motor central del desarrollo y multiplicar sus “éxitos” productivos.

Un siglo después, un conjunto de cambios locales y globales –el dinamismo productivo del agro, la adopción, adaptación y generación de un paquete tecnológico nuevo (semillas transgénicas, siembra directa y otros), la conformación de cadenas globales de valor (CGV), la ávida demanda mundial por materias primas renovables de origen biológico, la creciente complejidad productiva de los alimentos y su rápida “internacionalización”– vuelven a dar protagonismo a nuestros activos más abundantes: la tierra fértil, los

climas benignos y la biodiversidad. Hoy, este renacimiento del sector agropecuario viene acompañado de un conjunto de nuevas ventajas (adquiridas y dinámicas) y renovadas potencialidades, que llevan a repensar el aporte de esta actividad a la construcción y/o consolidación de un sendero de desarrollo sustentable para el país.

¿Puede pensarse a la Argentina como un oferente mundial sustantivo de alimentos, biocombustibles e insumos industriales sobre la base de productos biológicos renovables? ¿Qué oportunidades y condicionantes para el desarrollo del país establecería este papel? ¿Bajo qué condiciones ello se constituiría en uno de los motores del crecimiento y desarrollo para las décadas futuras? ¿Puede pasarse de simple proveedor –competitivo– de granos, carnes y semi-elaborados a proveedor de alimentos terminados de alto valor, subiendo escalones al interior de las CGV para dominar las mismas y apropiarse de mayores proporciones de la renta global?

Pensar este “salto histórico” amerita una advertencia inicial. Mientras que a inicios del siglo XX el país se integraba al mundo vendiendo granos, carnes y un acotado número de otros productos (o sea, materia prima alimentaria), contemporáneamente y en las próximas décadas, la Argentina puede aspirar a ser un oferente privilegiado de varios bienes de alto valor relacionados, inicialmente, con el producido del suelo:

- i) alimentos terminados, cuya producción y distribución se ha tornado mucho más compleja que ofrecer materia prima para alimentos;
- ii) bio-energía, obtenida por muy diversas “rutas” productivas (maíz, caña de azúcar, etanol, soja, biodiesel) pero todas con epicentro en producciones renovables, y
- iii) una creciente gama de bienes típicamente industriales, pero basados en productos biológicos como bioplásticos sobre la base de *cracking* de vegetales, polímeros surgidos de biomasa, medicamentos generados en biofábricas, nutracéuticos, etc.

Desarrollarse y/o consolidarse como proveedor mundial de estos productos es, sin duda, un gran desafío de alta complejidad social (y no el resultado exclusivo de negocios acotados). Estar a la altura del mismo demanda la necesidad de realizar mayores desarrollos locales (y no la simple extracción de la riqueza natural propia de la dotación favorable de recursos naturales con que cuenta el país). Además, tiene el atractivo de la existencia de rentas sustantivas en el comercio mundial de estos productos, a partir de las cuales la Argentina, puede repensar su futuro de especialización. Un avance en este sentido promete el potencial de generar un efecto multiplicador mayor al del pasado sobre el resto de la sociedad, traccionando y generando oportunidades a lo largo del territorio. A su vez, explotado de manera eficiente y solidaria, puede habilitar, la posibilidad de construir un sendero de desarrollo sustentable y sostenido en el tiempo.

Siguiendo con los paralelismos, así como hace más de un siglo la Argentina agro-exportadora se integró –vía comercio de granos y carnes– a un mundo sorprendido por las revoluciones industriales (en su segunda fase), contemporáneamente lo hace cuando la electrónica y la biotecnología parecen ir modelando un nuevo paradigma tecno-pro-

ductivo. El enfoque tiene particular significado para la Argentina, dado que uno de los vectores de tales cambios tiene como escenario modificaciones sustantivas en la forma de producción y distribución de los productos generados con epicentro en la tierra (“lo agropecuario”).

En el mundo, estas actividades se encuentran desde hace unas pocas décadas en una transición hacia un probable nuevo paradigma tecno-productivo. El mismo está centrado en nuevas prácticas de cultivo (como la siembra directa), el creciente uso de organismos genéticamente modificados (semillas transgénicas, micropropagación, animales clonados, etc.) y una agricultura de precisión (clave en función de la diversidad y especificidad de climas y suelos), fuertemente diversificada (según requerimiento de demandas segmentadas), tecnificada al límite rayano con lo científico, e inducida por demandas no sólo alimenticias, sino también energéticas e industriales (con impactos en la producción de alimentos, bioenergía y materiales biodegradables).

El desplazamiento hacia un nuevo paradigma productivo se asocia a cambios institucionales (Freeman y Perez, 1988), lo que implica la presencia creciente de nuevos agentes económicos (por ejemplo, la fuerte visibilidad de los proveedores de paquetes tecnológicos, otrora dedicados a la química y/o a la industria farmacéutica), formas de relacionamiento (los contratos de aprovisionamiento que exceden largamente el tema precio y cantidad), e instrumentos (como los derechos de propiedad intelectual aplicados a seres vivos) y marcos regulatorios (convenios de biodiversidad, normas de bioética, legislaciones sobre prácticas desleales de comercio a escala global, etc.) distintos a los preexistentes.

Estos cambios afectan de manera significativa la relocalización de las actividades entre los diversos países, dando lugar al paulatino surgimiento de cadenas globales de valor (CGV) (Gereffi, 1996; Kaplinsky, 2000; Kaplinsky y Morris, 2000), en el marco de un crecimiento acelerado del comercio mundial (tanto de materias primas como de alimentos y otros productos relacionados) y la tendencia a “universalizar” los alimentos (que históricamente se caracterizaron por su fuerte acento local).

Como es de esperar, CGV dinámicas y rentables inducen a todos los países (reales o potenciales oferentes) a tratar de insertarse globalmente en segmentos más complejos para reforzar sus esquemas de acumulación a través de las corrientes del comercio mundial.

¿Dónde se inserta la Argentina en este proceso? ¿Dónde puede hacerlo a futuro? ¿Cuánto puede avanzar en los eslabones de las distintas cadenas globales de valor? ¿De qué depende? ¿Son decisiones locales con grados propios de libertad o dependen del contexto mundial?

La transición desde el paradigma productivo de la agricultura mecanizada al modelo de producción de base biotecnológica encuentra a la producción local en un nivel técnico similar a las mejores prácticas internacionales. Por diversas razones, la producción local ha conformado un paquete tecnológico actualizado (siembra directa, semillas transgénicas, fertilizantes y herbicidas) que, sumado a los cambios organizacionales (basados en la agricultura por contrato y la escisión de la propiedad de la tierra de las empresas de producción agropecuaria), dan como resultado una reducción en las brechas pro-

ductivas y un acercamiento a los mejores estándares internacionales (Bisang y otros, 2008a; Trigo y Cap, 2006; Reca y Parellada, 2001; Regúnaga y otros, 2003). Sin embargo, este es sólo el punto de partida. El punto de llegada –o sea el pasaje masivo del agro a la industria y los segmentos productivos más complejos– es incierto y aún está “en construcción”.

En síntesis, la disruptión del orden financiero que se produjo el último año –y su posterior impacto sobre la economía real– encontró, a nivel local, a un mundo agropecuario inmerso en cambios sustantivos con muy diversas facetas, desde la forma de organización hasta el modelo tecnológico. ¿Qué ocurrió más recientemente?

El bienio 2006-2008 se caracterizó por un crecimiento explosivo en los precios de las principales materias primas alimentarias, lo que rápidamente catapultó el valor de los alimentos finales en todos los países del mundo. Si a ello se le suma el mayor precio del petróleo (arrastrando a los biocombustibles) y los posicionamientos especulativos, puede entenderse la dinámica que caracterizó el esfuerzo de varios países por ingresar y/o consolidar sus posiciones en el comercio mundial, en pos de captar rentas sustantivas. Su contrapartida fueron los incrementos en los precios de la tierra, en la casi totalidad de los países agrícolas, el dinamismo de las empresas multinacionales y otros agentes económicos locales (en materias de inversiones en activos físicos e intangibles), y las acciones de los propios gobiernos (con medidas que van desde la contención del precio de los alimentos hasta el fortalecimiento empresario para ingresar y reforzar posiciones en las CGV).

La crisis iniciada a mediados del año 2008 tuvo, en su primera etapa, un fuerte impacto sobre los activos financieros (incluidas las materias primas como destino de capitales especulativos) y, rápidamente, una transmisión a los flujos de comercio internacional, que terminó afectando al consumo y a la producción. Más allá de sus impactos de corto plazo, al país se le abren interrogantes sobre el funcionamiento futuro de la actividad. ¿Cómo se vieron afectadas las CGV a nivel internacional? ¿Existen cambios significativos en su estructura y dinámica de funcionamiento o, por el contrario, van camino a consolidarse como sustento de la producción y el comercio mundial? ¿Cuánto se ha visto afectada la inserción local en tales CGV? ¿La menor inserción externa argentina es fruto de la crisis, o responde a fenómenos internos de restricción de la oferta? ¿Cuál es el posicionamiento actual de la oferta argentina? ¿Vamos camino a ser proveedores mundiales de recursos de origen biológico renovable, o reforzaremos la experiencia de ser el “granero del mundo”? El proceso de “escalar” en las CGV ¿es automático o se traba por factores endógenos a la sociedad local? ¿Hay posibilidades de eliminar los factores exógenos que impiden un tránsito rápido a las tantas veces declamadas y reclamadas “etapas de mayor valor agregado”? La actual crisis, ¿abre posibilidad de reinsertarse de manera distinta en tales ámbitos? ¿Bajo qué condiciones? La crisis es una buena excusa para realizar algunas reflexiones sobre estos interrogantes.

En la sección inicial de este capítulo se examinan los cambios operados a nivel mundial hacia la conformación de CGV, en el marco de un intercambio global que, hasta me-

diados del año 2008, se había mostrado como sorprendentemente dinámico. La segunda sección apunta a relevar los cambios operados en la oferta interna en las actividades relacionadas con el uso de la tierra –en especial, la agricultura–, en el marco del proceso de adaptación y mejora del nuevo paradigma productivo. A continuación, se analiza –sobre la base de esta nueva estructura productiva– la forma actual de inserción en las CGV y, por último, en la cuarta sección se estudian las causas que llevan a tal situación, como paso previo a la identificación de posibles estrategias futuras.

1 | TRANSFORMACIONES DE LOS MERCADOS GLOBALES DE INSUMOS Y BIENES FINALES DE BASE BIOLÓGICA

En las últimas décadas, en el marco de una creciente globalización con procesos de integración regional, el mundo ha atravesado importantes transformaciones en el diseño, producción, intercambio y consumo de bienes y servicios; ello cambió la forma de inserción de los países en la economía mundial. Todo eso, además, fue acompañado por cambios en la organización de la producción, en los agentes económicos que dinamizan las actividades productivas y, más lentamente, en las formas de regulación y en las instituciones que caracterizan a lo que parece ser una nueva etapa del desarrollo económico.

Diversos autores inscriben estos cambios en el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico caracterizado por la conjunción en el uso de técnicas biotecnológicas y de las denominadas tecnologías de la información y la comunicación (Freeman y Pérez, 1988; CEPAL, 2008; Pérez, 2009). El período actual, en donde un nuevo modelo que convive con estructuras previas va volviéndose dominante, parecería ser un momento de transición entre el viejo y el nuevo paradigma, que recrea el concepto schumpeteriano de “destrucción creativa”: mientras que una parte –antigua y consolidada– del aparato productivo se encuentra bajo tensión, otra –de reciente data y con nuevos agentes económicos– goza de un claro dinamismo (Schumpeter, 1983).

Todo fenómeno de este tipo trae consigo cambios y, en consecuencia, nuevos desafíos. En el caso de los países en desarrollo, que poseen ventajas en la dotación de recursos naturales –como la Argentina–, el paradigma en cierne plantea oportunidades a partir de la generación, adopción, adaptación y difusión de las nuevas tecnologías en las actividades asociadas a “insumos de base biológica”. Al mismo tiempo, la difusión del nuevo paradigma cambia el valor de los diversos activos y redefine los límites sectoriales y los equilibrios al interior, así como abre la posibilidad de una nueva forma de inserción en la economía mundial.

Tradicionalmente, las actividades relacionadas con el uso de la tierra fueron consideradas producciones poco dinámicas y con escaso o insuficiente efecto multiplicador sobre el resto de la economía. Tanto en lo tecnológico como en lo productivo, su evolución fue asociada, preponderantemente, a los vaivenes climáticos y a la incorporación adicional de recursos. La producción agropecuaria y de alimentos eran casi sinónimos (dado

que los productos agropecuarios eran destinados sólo a la producción de alimentos) y compartían el calificativo de “lo primario”. Los alimentos tenían un contenido casi exclusivamente local (adaptado a los usos y costumbres), y su elaboración final se desarrollaba centralmente en el hogar.

Bajo el nuevo paradigma, cuando se hace referencia a “lo primario”, de manera creciente se está aludiendo a un conjunto de insumos de base biológica que pueden ser destinados a diversos usos, y que están cada vez más relacionados a varias industrias: alimentos, biocombustibles y biofábricas. En este capítulo, aquellos productos que anteriormente se llamaban “primarios” (cereales, oleaginosas y productos de la ganadería, principalmente) y estaban ligados casi exclusivamente a la producción de alimentos, pasan a denominarse “insumos de base biológica” a partir de sus múltiples destinos posibles de posterior transformación industrial. Los mercados globales de los biocombustibles y las –incipientes– biofábricas, son desarrollos recientes que están creciendo en simultáneo con la consolidación del nuevo modelo; a la vez que las demandas de alimentos se han tornado crecientemente sofisticadas y tienden a pre-manufacturarse fuera de los hogares. Como es de esperar, esto afecta el intercambio mundial, partiendo de algunas referencias a cambios recientes que, dada su cotidianidad, pueden pasar inadvertidos en el marco de nuevas tendencias.

1.1 | ¿Hacia una nueva estructura del mercado mundial de alimentos?

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y en el marco del modelo fordista de producción, la mayor parte de los países –y/o bloques de países– intentaron alcanzar el autoabastecimiento de productos agropecuarios y de alimentos. En 1957, se creó la Comunidad Económica Europea (CEE) y, en sintonía con esta tendencia, se puso en marcha la Política Agraria Común (PAC). Como resultado, ya hacia mediados de la década del sesenta, la mayor parte de las necesidades totales de diversos cereales de la CEE fueron cubiertas con producción propia. Por el lado de la producción ganadera, se implementaron políticas de subsidios y se aplicaron restricciones al comercio (alegándose, incluso, cuestiones sanitarias, y estableciendo, en compensación, un cupo libre de derechos para cortes de calidad, conocido como la Cuota Hilton) (Llach, 2006; Campi, 2008). Un escenario plagado de subsidios a la producción local y con manifiestas trabas al intercambio dio como resultado un comercio mundial poco dinámico y sujeto a constantes negociaciones. En este contexto, la producción mundial de bienes agropecuarios aumentó notablemente y, finalmente, garantizó para tales países, el autoabastecimiento hacia fines de los sesenta (si bien estableció serias distorsiones en los mercados globales de dichos bienes).

En paralelo, otra parte del mundo (“detrás de la cortina”) desarrollaba un modelo centralizado de autoabastecimiento que, si bien tenía severos problemas de productividad, permitía garantizar un consumo mínimo alimentario y paliar sustancialmente las legendarias hambrunas de siglos pasados (como en el caso de China). Ese segmento mundial de consumo sólo ingresaba al “mapa occidental” vía flujo de compra de algunos *commodities* en el marco de un comercio fuertemente regulado.

Durante los setenta, contrariamente a lo que venía sucediendo, tuvo lugar una significativa expansión del comercio internacional de productos agrícolas, fruto de, entre otras causas, la desaceleración de la producción por malas condiciones climáticas y la incorporación de nuevos países al comercio mundial (sobre todo como demandantes, a partir del aumento de sus ingresos). En esa década, el mercado de estos productos se cuadruplicó y la cantidad de países que empezó a depender de importaciones o exportaciones de los mismos pasaron de menos de 25 en 1970, a 40 hacia 1980 (Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 1987).

La década del ochenta comenzó con una notable caída de los precios y una acumulación de stocks en Europa y Estados Unidos, que derivó en la implementación de nuevos subsidios, los que, a su vez, generaron una despareja competencia con los productores de países más pobres y llevaron a la CEE a convertirse en un exportador neto de granos y de otros productos. La sobreproducción –derivada de una desaceleración en el crecimiento de la población, avances tecnológicos, buenas condiciones climáticas y una inversión creciente en agricultura– resultó en una reducción del comercio mundial de bienes primarios en la primera mitad de los ochenta (Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 1987). Por su parte, en relación con los alimentos, (productos agropecuarios que han sido sometidos a procesos, de diversos grados, de industrialización para consumo humano), la tendencia de todos estos años fue hacia una producción localizada en el lugar de la demanda final, por lo que, relativamente, su comercio mundial no fue significativo.

De esta forma, durante buena parte del siglo XX, el comercio mundial de bienes agropecuarios y alimentos se basó, fundamentalmente, en el intercambio de los llamados “bienes primarios” sin mayor elaboración. La industrialización –aunque era menor a la que se registraría posteriormente– se realizaba mayormente donde se localizaba la demanda, y las intervenciones en el mercado de estos productos se hacían, básicamente, a través de precios y cantidades (cuotas, PAC). Desde el punto de vista empresarial, en la segunda mitad del siglo, buena parte del escenario alimenticio comenzó a ser dominado por las grandes empresas industriales que, rápidamente, alcanzaron estatus de multinacionales (en una lógica que aunaba la necesidad de captar fuentes propias de materias primas y/o ganar presencia en los protegidos mercados internos).

A finales del siglo XX, el logro de la seguridad alimentaria se tornó un objetivo central en las agendas políticas; pero, al contrario de lo sucedido en el período de posguerra, esta vez implicó una expansión del comercio mundial en la materia (FAO, 1996). Esto se dio en el marco del nuevo paradigma productivo, en el que ya se observaba una creciente globalización de las cadenas de producción agroalimentaria, en simultáneo con una modificación en el patrón de intercambio comercial (alimentos más elaborados y/o frescos, pero con mayor sofisticación, homogeneidad y normatización); el realineamiento empresarial, a partir de la irrupción de un núcleo concentrado de empresas transnacionales de agroalimentos y sus respectivos insumos; y una mayor integración vertical en el funcionamiento del intercambio mundial (IFPRI, 2007; Bijman y otros, 2006; DFID, 2004; Vor-

ley, 2003; IFAP, 2002)¹. Nuevos y/o renovados agentes económicos comenzaron a cobrar relevancia en la estructura productiva; esto es, empresas proveedoras de insumos industriales para el agro; cadenas globales de distribución y comercialización; cadenas de hoteles, restaurantes y empresas de comidas elaboradas –como nuevos demandantes– y compañías de logísticas, entre otras.

En otro orden, la ruptura y/o modificación de los régímenes políticos de los países de Europa del Este y de China, que abandona –parcialmente– su esquema de autoabastecimiento (en base a la agricultura familiar), replanteó tanto los perfiles de demanda, como de oferta de estas actividades. Ingresaban al concepto de mercado mundial, no sólo las demandas de sociedades que comenzaron un proceso de desarrollo sostenido (China) o de reestructuración (Rusia), sino también las ofertas de recursos naturales (tierras, aguas, genéticas vegetales) y humanos (particularmente, en los actuales países desmembrados de la ex URSS). Esta incorporación, a su vez, induce procesos sustantivos de urbanización (y con ello afecta el perfil alimentario)².

Todo eso reconfigura el mecanismo de intercambio mundial, conduciéndolo a formas reticulares similares a las desarrolladas en las actividades netamente industriales. De esta forma, al igual que en algunas actividades manufactureras, en el plano alimenticio también tienden a conformarse CGV. Varios autores señalan la incorporación a estas organizaciones como una vía de ingreso a circuitos virtuosos del comercio internacional. Otra serie de trabajos, sin embargo, pone en duda los mecanismos de reparto de las rentas producidas, así como la dinámica de ajuste a lo largo de los ciclos descendentes de la actividad económica (Farina y Zylbersztajn, 2003; Gereffi y otros, 2005; Giuliani y otros, 2005).

Ciertas evidencias avalan la hipótesis de que en el comercio internacional de alimentos se está dando un proceso similar al ocurrido en el comercio de bienes provenientes de la industria, que pasó de la comercialización concentrada en bienes finales a un comercio de bienes de capital, partes y piezas; y esto impulsó la organización en CGV (Pérez, 2008). Actualmente, el comercio de lo que anteriormente se denominaba productos primarios –cereales, oleaginosas, carne– ha perdido participación en relación con el intercambio de bienes primarios con algún grado de industrialización (por ejemplo, granos de soja y aceite de soja; limones y jugo de limón; leche y quesos y otros productos lácteos). Esto mismo se observa en productos que anteriormente podían considerarse in-

¹ Facilitada por la difusión de tecnologías que mejoran el intercambio (reduciendo el tiempo de perecibilidad de los productos; por ejemplo, leches larga vida; leche en polvo; alimentos envasados bajo atmósfera controlada; enzimas modificadas que permiten controlar mejor los procesos de fermentación, etc.) y la logística que demandan los mercados globales (comunicaciones y códigos de barra, entre otros).

² Como muestra del cambio que ello implicó, cabe mencionar que el consumo de aceite de soja per cápita en China pasó de 4,8 kg anuales a inicios de los ochenta, a 9,4 kg por año hacia mediados de la década actual (López, 2009).

sumos para alimentos como, por ejemplo, ciertas frutas que hoy son acondicionadas y empaquetadas de modo de incorporarles valor y acceder a mercados más acotados y exigentes (por ejemplo, “productos orgánicos” o arándanos en bandeja, listos para llegar a las góndolas y el consumidor).

En síntesis, el comercio de estos productos dentro del nuevo paradigma es, en general, un comercio de productos más complejos, con mayor grado de elaboración y/o valor (empaquetados, acondicionados, semi-elaborados o preparados en base a ciertas normas, etc.). Las nuevas características del comercio mundial permiten hacer frente a una demanda segmentada, mediante el desarrollo de ofertas especializadas. Factores intangibles, como el conocimiento, el dominio de técnicas, la capacidad de innovar y la calidad, ganan relevancia frente a la condición de contar con una abundante dotación de recursos naturales.

1.2 | Nuevas demandas de insumos y bienes finales de base biológica

La irrupción del nuevo paradigma tecno-productivo se da en simultáneo con una demanda de productos agropecuarios más dinámica que en el pasado. Estos, a su vez, ya no son solamente utilizados como insumos para alimentos, sino que también sirven para otras industrias: biocombustibles y biofábricas. Estas producciones han estado atravesando, durante las últimas décadas, por un proceso de creciente desplazamiento de sus demandas debido, principalmente, a:

- a) el desarrollo de economías de tamaño considerable e ingreso creciente –China, India, algunos países africanos y de Europa del Este– que, sobre la base de su crecimiento, han impulsado tanto los niveles, como la composición, de sus consumos alimentarios. Se trata de sociedades que son deficitarias en esta materia (por dotaciones de recursos naturales y/o de tecnologías y formas de organización de la producción agrícola) y que basan sus motores de desarrollo en otras actividades; por lo cual, parte de las mejoras en sus niveles de ingresos las destinan a un mayor gasto en alimentos. Complementariamente, a medida que crecen sus ingresos, los gastos en alimentación tienden a diversificar la dieta hacia productos con mayores exigencias. La tendencia es al pasaje de un sistema alimentario relativamente elemental basado en proteínas verdes (soja, verduras, etc.) a otro centrado en proteínas rojas y/o blancas (carnes y lácteos), de mayor elaboración (dentro y/o fuera del hogar), calidad y diferenciación (carnes de marca, vinos finos, frutas frescas);
- b) las nuevas demandas masivas derivadas de los intentos por establecer matrices energéticas que contengan un componente creciente de combustibles provenientes de fuentes renovables (Rothkopf, 2008). Eso implica que una amplia gama de cereales y oleaginosas, históricamente destinadas sólo a los alimentos, se reoriente parcialmente a la producción energética –maíz para etanol y aceites vegetales (soja) para biodiesel–. Estos temas están sustentados en legislaciones –tanto en países consumidores como productores– que obligan a porcentajes crecientes de mezclas con los combustibles de origen

fósil³. Llamativamente, en los momentos más álgidos de la crisis financiera, las legislaciones fueron ratificadas y reafirmadas con cuantiosos compromisos de inversión (en una mezcla de política keynesiana y posicionamiento estratégico post-crisis para modificar la futura matriz energética) (Cámara Argentina de Energías Renovables, 2009);

- c) el creciente uso de la biomasa –compuestos orgánicos a partir de plantas activadas con bacterias y/o procesos tecnológicos específicos– destinada a la producción de insumos industriales (bioindustria) que, anteriormente, provenían del cracking del petróleo. Si bien los casos comerciales son aún incipientes, la tendencia señala que, en las próximas décadas, la industria de la química (farmoquímica y química fina) tendrá como sustento a las denominadas biofábricas (animales y/o plantas prediseñadas para operar como transformadores industriales, y/o productores de muy diversas materias primas industriales); y
- d) la utilización de los mercados de granos como destino de operaciones especulativas, que afectan la demanda indirectamente, a través de su efecto sobre los precios, por parte de grandes fondos financieros internacionales (que se sumaron a los “tradicionales” mercados de futuro de granos).

Pese a la reciente crisis internacional, estas tendencias de la demanda continúan vigentes, insinuándose, dado los cambios estructurales que presentan, como la contracara de las grandes transformaciones por el lado de la oferta. El nuevo paradigma tecnológico implica cambios –algunos de ellos, radicales– en múltiples aspectos de la producción: en las tecnologías de producto y proceso, en la forma de organización de la producción, en los actores involucrados en el proceso productivo, y en el funcionamiento y regulación del mismo.

1.3 | Forma alternativa de organizar el intercambio: las cadenas globales de valor y las producciones agroalimentarias

A diferencia de los tradicionales estudios de corte sectorial, cuya unidad analítica supone un conjunto de agentes independientes, homogéneos, indiferenciados y vinculados exclusivamente a través del sistema de precios, el enfoque de CGV identifica un conjunto de actividades interrelacionadas a través de una estructura de gobernanza (crecientemente global) donde participan una amplia gama de nuevos y *aggiornados* agentes económicos (Gereffi, 1996; Kaplinsky, 2000; Kaplinsky y Morris, 2000).

El concepto implica el análisis de un conjunto de actividades coordinadas, desarrolladas por distintas unidades económicas y en diversos espacios físicos, pero con uno o varios nodos de coordinación (ya sea por inducción y/o control de las diversas formas de

³ Tanto Estados Unidos –etanol y maíz– como la Unión Europea –biodiesel y oleaginosas– cuentan con legislaciones de crecientes porcentajes de cortes con combustibles de origen vegetal. Existen unos 40 países que poseen con legislaciones similares.

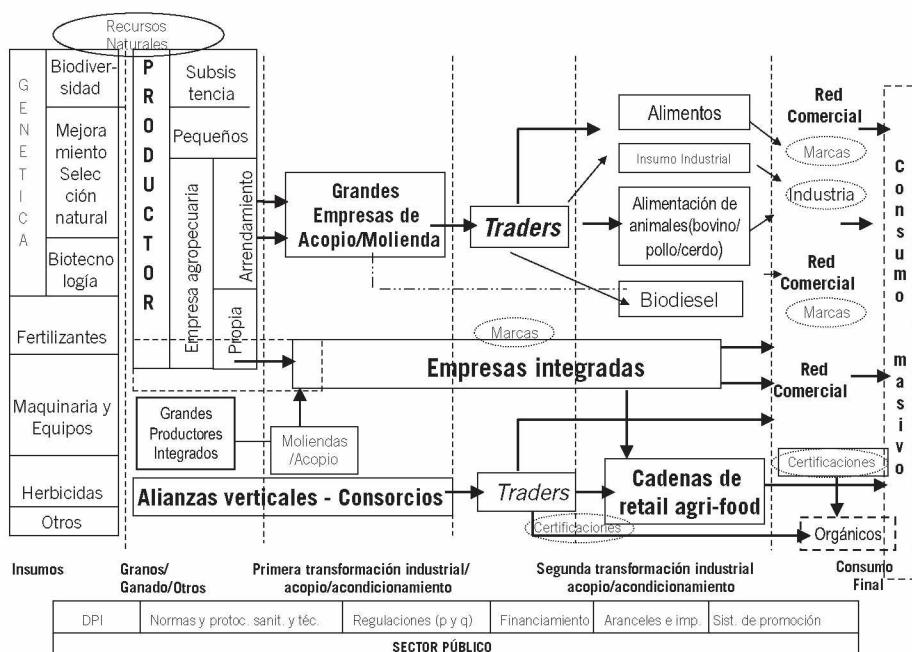
capital, físico, financiero y tecnológico). Esto se traduce en empresas que desverticalizan fases y/o actividades completas de su función de producción, en simultáneo con una ampliación o focalización de las actividades que sí tienden a controlar. La tendencia a desconcentrar físicamente la producción, afecta, necesariamente, la distribución territorial de la actividad económica, lo cual se traduce en una creciente redefinición de la especialización mundial de esas actividades (Dicken, 2003).

Como es de esperar, “lo biológico”, con sus especificidades, le otorga un tinte particular a este tipo de organización. En la medida en que las CGV impliquen una segmentación geográfica de las actividades, y eso permita la incorporación de nuevos agentes económicos y etapas en el flujo del comercio mundial, se replantea, en el país, la posibilidad de acumular por esta vía según la “ubicación” en la CGV. Ahora cuenta no sólo la dotación de recursos naturales y su posterior explotación, sino también el tipo de especialización en la CGV.

Así, y en contraste con lo que sucedía anteriormente, cuando el comercio de bienes finales se explicaba por las dotaciones de factores y tecnologías estáticas, en la actualidad existe una fragmentación internacional de actividades en contextos marcadamente dinámicos, que induce a una creciente especialización en etapas productivas y procesos para abastecer a demandas que se tornan universales. De allí que el objetivo, desde la perspectiva de los países individuales, sea contar con actividades en las cuales se produzca un desplazamiento hacia segmentos de mayor capacidad de acumulación, en el contexto de la diversidad de pasos que deben cubrirse desde el productor inicial hasta el consumidor final. Se trata, como es de esperar, de un proceso dinámico que, necesariamente, admite múltiples y nuevos patrones de especialización (Farina y Zylbersztajn, 2003; Gereffi y otros, 2005; Giuliani y otros, 2005; Bisang y Sztulwark, 2009).

En esta estructura de funcionamiento de la economía mundial, y su contrapartida de especialización productiva interna, la acumulación de una sociedad, actividad y/o empresa, queda relacionada con el “lugar” que le cabe en la red mundial y con la estructura y dinámica de su funcionamiento. Frente a las asimetrías –económicas, financieras, tecnológicas y de información– que habitualmente se verifican entre los agentes económicos, algunos autores han identificado “nodos” específicos de comando de estas organizaciones productivas. En particular, y en una visión acotada, se señala la relevancia que, en algunas CGV, tiene la oferta (cadenas globalizadas comandadas por oferentes) y/o las redes comerciales (dominadas por el comprador). En tales casos, buena parte de la renta es dirigida hacia dichos nodos a través de diversos mecanismos operativos (control de canales comerciales, mecanismos de premios y castigos y creación de barreras a la entrada) (Gereffi, 1996; Gereffi y otros, 2005; Bisang y Sztukwark, 2009).

El gráfico 1 apunta, de manera genérica, a dar cuenta de esta nueva realidad que gana en complejidad y especificidad, y obliga a repensar la estrategia de inserción global. Examinemos brevemente cómo funcionan estas organizaciones.

Gráfico 1 | Estructura genérica de las cadenas globales de valor en agroalimentos

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bisang y Sztulwark (2009).

La agroindustria –en sentido amplio– utiliza insumos cuya producción está sujeta a tiempos biológicos, no totalmente controlados por el hombre. De esto deriva la longitud temporal del ciclo de las actividades primarias y, con ello, las relaciones capital fijo y circulante que las caracteriza. Esto hace que, al depender crucialmente de productos de la naturaleza, las agroindustrias presenten un riesgo de producción elevado, asociado a las variaciones climáticas. A su vez, la calidad del producto final depende de la calidad de la materia prima que responde a un sinnúmero de variables que, generalmente, escapan al control del productor. Por otro lado, específicamente en alimentos, el consumidor final “forma” su demanda en función de gustos que reflejan aspectos culturales y sociales, con costumbres específicas de cada segmento social y territorial, y los mismos no necesariamente responden a parámetros técnicos objetivos. De allí viene la precondición inicial de “ajustar” el producto final de la cadena a demandas naturalmente segmentadas. La incertidumbre, necesariamente, conduce a la presencia de una multiplicidad de contratos como forma de cubrir y repartir riesgos. La alta subjetividad y variabilidad biológica habilita, además, la presencia de múltiples instancias de certificación de productos y procesos.

Los insumos naturales, los productos finales y los procesos técnicos tienen una alta variabilidad en sus parámetros técnicos (no hay seres vivos idénticos); con lo cual, la definición del producto –el estándar–, las normas de calidad, de inocuidad y sanitarias son claves en la determinación del producto que “transita” al interior de la cadena. Por otra parte, un aumento de la producción primaria de productos agropecuarios no se traduce automáticamente en más ofertas de alimentos disponibles y/o de materia prima industrial. En el medio, existe una larga serie de pasos de transformación industrial, acondicionamiento, concentración, transporte, logística y comercialización, que tiene lugar hasta llegar a los consumidores.

En este sentido, existe una oferta industrial de insumos para la producción primaria, cada vez más relevante, dominada por grandes empresas (mayormente de capital multinacional) dedicadas al abastecimiento de genéticas mejoradas, herbicidas e insecticidas, en el marco de nuevos paquetes tecnológicos. La etapa industrial posterior también se reconvierte, generando firmas menos integradas verticalmente, con amplios niveles de subcontratación –hacia el aprovisionamiento de los productores (la agricultura de contrato) y/o con la comercialización– y un creciente uso de nuevas tecnologías, tanto en alimentos como en biocombustibles y biomateriales⁴.

Por lo tanto, la nueva forma de organización de la producción y el intercambio muestra una creciente presencia de empresas multinacionales que, al calor de los nuevos instrumentos financieros internacionales, desarrollan procesos de fusiones y adquisiciones que las posiciona jerárquicamente en las principales CGV. Estas empresas, si bien tienen su epicentro en la fase industrial, tienden a desverticalizar sus actividades en este ámbito (en favor de generar redes de proveedores, pero controlando marcas, canales de distribución y centros de tecnologías) y a ampliar sus rangos de actividades sobre las restantes etapas (en producción, comercialización, etc.).

En este contexto, el acceso a las grandes inversiones, a las legislaciones sobre derechos de propiedad intelectual, al control de las marcas y la existencia de “barreras a la entrada” de nuevos productores, son claves para captar parte de las rentas generadas a lo largo del proceso. Y, como tales, compiten con la tenencia de los recursos naturales (tierra, agua, biodiversidad) en importancia, dentro de los activos críticos de estas formas de organización.

⁴ Entre otras cosas, el nuevo paradigma ha generado cambios en la forma en la que se realiza la investigación, en los tipos de tecnologías que se elaboran y en su forma de difusión. Estos nuevos desarrollos exigen un elevado nivel de conocimientos científicos complejos, así como también importantes inversiones en investigación y desarrollo. Como es de prever, estos factores generaron transformaciones en las empresas que se volvieron dominantes en el nuevo paradigma. Estas provenían de la química y del sector farmacéutico y se relacionaron con semilleros, empresas biotecnológicas, laboratorios y universidades, mediante un proceso de acuerdos, fusiones, adquisiciones y otras estrategias empresariales, que posicionó como líderes a un grupo acotado y concentrado de empresas (Bisang y otros, 2006).

A su vez, la interfase industria-consumidor se ve alterada por la masiva irrupción de la gran distribución comercial, que no sólo redefine su operatoria como intermediaria – con tendencia a intermediar sin adquirir los productos– sino que también induce producciones, con marcas propias y producidas por terceros. La así llamada gran distribución, constituida por las cadenas de hipermercados y supermercados globalizados, controla en la actualidad (según la región) entre el 40% y el 60% de la comercialización mundial de alimentos. En esta etapa ingresan, además, nuevos agentes económicos: las cadenas HO-RECA (hoteles, restaurantes y *catering*) destinadas a la elaboración de comidas con diversos grados de serialización, que las convierte en otro nodo de cierta relevancia en algunos segmentos de mercados particulares; y las empresas de logística, que completan el remozado panorama que va desde la producción inicial al consumo.

Actualmente, este modelo de organización de la producción y el comercio convive con el esquema previo, donde regía una mayor segmentación sobre la base de la especialización (agro industria y comercio) integrada por mercados spot.

Una crisis como la reciente es terreno fértil para un nuevo posicionamiento de agentes económicos, la relocalización de actividades y la modificación en los controles de nodos críticos dentro de las redes; así como de revisión y/o consolidación de las CGV.

Desde esa perspectiva, cabe indagar acerca del perfil tecno-productivo de la actividad local y sus compatibilidades y/o incompatibilidades para acoplarse a estas formas de organizaciones globales. En otros términos, el agro local y su posterior derivación industrial ¿están en condiciones de acoplarse a redes internacionales? ¿Pueden escalar hacia etapas más complejas? ¿Ingresaron a la producción de biocombustibles y/o alimentos diferenciados? ¿Cuán lejos estamos de las biofábricas?

2 | TRANSFORMACIONES EN LAS PRODUCCIONES ASOCIADAS A INSUMOS DE BASE BIOLÓGICA EN LA ARGENTINA

En las últimas décadas, las actividades agropecuarias mostraron un fuerte dinamismo. La producción de cereales y oleaginosas se duplicó y pasó de 43 millones de toneladas a comienzos de la década del noventa, a 94 millones en la campaña 2007-2008, lo que implica un crecimiento de la producción agregada de un 5,5% anual. Por su parte, la superficie sembrada aumentó significativamente en el mismo período, e incorporó unas diez millones de hectáreas a la producción⁵.

Con menor intensidad, esta tendencia de crecimiento se replicó en otras actividades como la lechería y la ganadería. Aunque afectadas por una serie de problemas, principalmente en los últimos años, la producción de carne y leche crecieron –con altibajos– a lo largo de todo el período, y se acercó a los máximos históricos de producción (Bisang y otros, 2007; Bisang y otros, 2008c).

⁵ En buena medida, eso respondió al doble cultivo.

Además, diversas producciones de las llamadas “economías regionales” experimentaron saltos productivos de magnitud, al tiempo que lograron insertarse en mercados globales con productos de mayor valor, como en el caso de arándanos, limones, peras-manzanas, uva de mesa, aceites de oliva, vinos finos, mostos y aceitunas. Otras, como la del algodón, evidenciaron un marcado retroceso. En cualquier caso, las exportaciones de las actividades agropecuarias aumentaron y se diversificaron.

En cuanto a la industria procesadora de productos agropecuarios –primera etapa de transformación industrial (molinos y aceiteras), biocombustibles y alimentos, entre otros– a lo largo de las últimas décadas, también presentó cambios, que se ven reflejados en aumentos de la capacidad instalada, las inversiones, la tecnología utilizada, la instalación de nuevas plantas, el arribo de capitales externos, etc. Por el contrario, se evidencia un menor dinamismo en las etapas finales de elaboración de alimentos.

De esta manera, el panorama general indica la presencia de: i) unos pocos cultivos –con epicentro en las oleaginosas– con saltos productivos de magnitud y fuerte anclaje en las demandas externas; ii) otras actividades complementarias (carnes aviares y bovinas, y lácteos) también en ascenso, pero de menor impacto externo y fuertes trabas internas; iii) “economías regionales” de menor magnitud pero muy dinámicas e insertas en CGV; y iv) un conjunto de actividades menos relevantes pero de alto potencial (olivos, caprinos, etc.) para ser exploradas.

Para todas las cadenas, esta dinámica se dio en el marco de un salto tecno-productivo, resultado de la adopción de nuevas tecnologías, de cambios en la conducta innovativa y en la forma de organización de la producción. En ese marco, resulta clave examinar las formas de organización que sustentan este *revival* productivo, dado que ello tiene relación directa con el impacto de esta actividad sobre el resto de la economía, y con su forma de insertarse en las redes internacionales.

2.1 | Cambios en la organización de la producción primaria

Si se centra el análisis en las formas de organización de la producción, es posible afirmar que, hasta hace poco tiempo, el desarrollo de la agricultura argentina (y otras actividades que compiten por el uso de la tierra, como la ganadería o la lechería) se basó en unidades productivas altamente integradas. Esta forma de organización contrasta fuertemente con un nuevo modelo que comenzó a evidenciarse algunas décadas atrás, en el cual la actividad está organizada como una red en la que los actores interaccionan y se articulan por medio de contratos (este apartado se basa en Bisang y otros, 2008a). Ambas formas de organización conviven con distintos dinamismos según región y actividad específica.

Anteriormente, predominaba un modelo de organización productiva que puede denominarse de integración vertical o de producción integrada. Éste se basa en el dominio –vía posesión y/o arrendamiento– del factor clave “tierra” y en su explotación directa por parte del productor. Su estrategia consiste en desarrollar internamente, y a riesgo propio, la mayor cantidad posible de procesos con equipamiento de su propiedad. La categoría analítica es la Explotación Agropecuaria (EAP). En este modelo, se intenta incrementar

la cantidad producida sobre la base de homogeneizar procedimientos y productos y ganar en economías de escala. A tal fin, los esfuerzos productivos y tecnológicos apuntaron, tempranamente, a mecanizar el agro, homogeneizar y subir la productividad de las semillas y estandarizar los procesos productivos con las necesarias adaptaciones a cada zona particular. La idea era ampliar la producción de granos indiferenciados para abastecer una demanda mundial de alimentos con pocas exigencias.

Para la Explotación Agropecuaria, bajo esta lógica, la principal “barrera a la entrada” es el control de la tierra, que constituye el activo crítico esencial. De allí que su distribución, así como las posibilidades de acceso a la misma mediante diversos contratos, tiende a marcar el perfil y el tamaño de las unidades productivas. Dada una tecnología relativamente homogénea, la cantidad de tierra controlada se convierte, en este modelo, en un elemento central en la determinación de las escalas –mínimas y óptimas– que caracterizan a la producción. Quien tiene la tierra y desarrolla la actividad es el que, además, tiene buena parte del control y decisión de qué, cómo y cuándo producir. Junto con el armado de la “función de producción”, el productor corre con la totalidad del riesgo del negocio. En la práctica, esta forma de organización evidenció, décadas atrás: i) una reducida articulación con el resto de la economía al operar como unidades integradas con escasa subcontratación de insumos y servicios; ii) un escaso dinamismo innovador; iii) medianos requerimientos de capital operativo (pero altos para proveerse de capital fijo); y iv) una relación directa entre quienes producen y controlan el proceso y quienes tienen la posibilidad de captar las rentas asociadas con la actividad.

En una versión estilizada y sintética de este modelo, el espacio de producción es, ineludiblemente, la chacra, y su delimitación, el alambrado; con una marcada tendencia a controlar internamente parte sustantiva de los procesos productivos. El operador del modelo –el chacarero, agricultor u otro– reside en el campo o se encuentra ligado territorialmente al mismo y, como tal, es el eje del proceso de toma de decisiones.

A lo largo de las dos últimas décadas, diversos cambios estructurales llevaron al surgimiento y predominio de un modelo caracterizado por la organización en red. Nuevamente, una descripción estilizada de este modelo de organización de la producción señala que: i) quien desarrolla las actividades agrícolas ya no es, necesariamente, quien posee la propiedad de la tierra; ii) existen empresas que coordinan capital financiero, deciden las actividades que se van a desarrollar y contratan tierras y servicios para llevarlas a cabo (las Empresas de Producción Agropecuaria); iii) se desverticalizan las actividades de la otrora Explotación Agropecuaria y cobran mayor presencia los proveedores de servicios e insumos de origen industrial; iv) los intercambios (productivos, comerciales, tecnológicos) se sustentan en base a contratos; v) la tecnología gana relevancia como sustento de la competitividad, ahora con un fuerte peso exógeno en su suministro y, finalmente, vi) la demanda por productos se traduce en más cantidad, como también en calidad y diferenciación.

En este modelo, el “productor agropecuario” engloba a varios agentes económicos, coordinados a partir de una creciente separación entre los propietarios de la tierra (que ceden el uso de este medio de producción), las Empresas de Producción Agropecuaria –EPA–

(que desarrollan la producción coordinando las actividades en base a la posesión del conocimiento), y un conjunto de proveedores especializados de bienes y servicios. Las EPA desarrollan sus actividades con una marcada desverticalización, articulándose con una gran cantidad de otras empresas prestadoras de servicios (contratistas) y proveedoras de insumos. Todo ello dedicado a una actividad que ha ganado en complejidad técnica y que, como tal, requiere un soporte del conocimiento mucho más complejo que el otrora “saber tácito” (que caracterizaba al modelo integrado). El conocimiento, ahora, no es exclusivo del productor, sino que es compartido por diferentes agentes económicos de la red.

Bajo la nueva lógica productiva, un segmento de propietarios cede el uso de su explotación a terceros (bajo modalidades que van desde arrendamientos formalizados, a contratos verbales por una cosecha), percibe una renta por su uso y transfiriene parte del riesgo al operador del sistema. Por el otro lado, las EPA conforman un grupo heterogéneo que desarrolla los trabajos de siembra, mantenimiento y, eventualmente, almacenamiento y recolección de los cultivos. Por lo general, no tienen tierra propia (o tienen una parte), cuentan con equipos (o subcontratan las diversas actividades) y poseen conocimientos relevantes asociados con las nuevas tecnologías de producción. La EPA se organiza sobre la base de la coordinación (y no necesariamente la propiedad) de diversos activos disponibles en el mercado (tierras, semillas, conocimientos, provisión de servicios, etc.) para encarar una actividad de –eventuales– altos beneficios, pero también considerables riesgos. Por lo tanto, lo que distingue a la EPA, como agente novedoso, es la función de coordinación que desempeña en el nuevo modelo y la posesión de “conocimiento”, que se transforma en un activo crítico. El conocimiento preciso del mercado de tierras (para alquilar y/o comprar), el acceso a las fuentes de financiamiento (alternativas a los mercados financieros tradicionales), y a la oferta de contratistas y servicios, al aprovisionamiento de insumos y el dominio en el uso de las modernas tecnologías aplicadas a la producción, son todos casos que revisten al conocimiento de valor económico (tanto como lo es la posesión de activos físicos: tierra y/o máquinas y equipos).

La EPA se financia a partir de concentrar capitales monetarios (desde fondos de inversión a acuerdos privados), a la vez que busca la forma de minimizar los riesgos mediante la contratación de seguros (cobertura de precios futuros, seguros contra adversidades climáticas, etc.), y/o la diversificación de la cartera de cultivos (produce en distintas localizaciones, realiza un *mix* de cultivos y/o combina con ganadería y/o lechería).

A partir de este perfil general, dentro del nuevo modo de producción existen distintos matices, tamaños y formas de funcionamiento (Barsky y Dávila, 2008; de Martinelli, 2008; Cloquell y otros, 2007; Lattuada, 1996; Posada y Martínez de Ibarreta, 1998). Desde la perspectiva jurídica, los “formatos” de estas empresas son diversos: sociedades de hecho (relevantes para desarrollos de baja escala o incipientes financiamientos a pequeños “polos” de siembra), uniones transitorias de empresas, sociedades comerciales, fondos comunes de inversión, fideicomisos agropecuarios y otros.

Más allá de la forma jurídica, en la realidad, estos nuevos agentes económicos no necesariamente responden de forma pura, a la categorización realizada. En múltiples casos, el esquema presenta las siguientes combinaciones:

- a. contratistas que se dedicaban exclusivamente a la prestación de servicios y que fueron adquiriendo tierras, pero en proporción mucho menor a sus posibilidad de usar plenamente sus equipos: se trata de contratistas que volcaron sus excedentes a capital fijo (tierra);
- b. empresas que arriendan tierras corriendo con todo o parte del riesgo empresario⁶, no poseen, en general, bienes de capital ni tierra, operan con prestadores de servicios, captan fondos financieros, buscan tierras para sembrar y su función clave es la “coordinación”; y
- c. poseedores de tierras que compran equipos cuya escala supera ampliamente el tamaño óptimo de su explotación; como tienen capacidad ociosa en el equipamiento, poseen dos alternativas: ofrecer servicios como contratistas puros o arrendar tierras y producir a riesgo propio.

Todos ellos comparten el uso de un nuevo paquete tecnológico. Éste tiene un componente inicial contenido en los insumos (maquinaria, semillas, etc.), y otro complementario, bajo la forma de conocimientos no codificados (como, por ejemplo, el armado del paquete de insumos óptimos para cada lote de producción) que se van generando internamente y que, a menudo, requiere la incorporación de profesionales. A su vez, a medida que crece la complejidad productiva, comienza a materializarse el peso creciente del conocimiento científico (cuyo epicentro es la biotecnología). Por su parte, el equipamiento necesario replantea los niveles de integración del modelo previo, dado que un “equipo”⁷ tiene un costo que implica una mínima barrera a la entrada y esto, de hecho, desalienta el ingreso a tales actividades de pequeños propietarios de tierras. Frente a ello, las alternativas que barajan los pequeños productores son: el endeudamiento para la compra de maquinaria; concurrir al mercado de los contratistas de labores; empresas de servicios que se han especializado en un conjunto de actividades; o incorporarse a la oferta de alquileres.

El nuevo modo de producción, si bien se destaca por la aparición de las EPA como fenómeno característico, no sería viable sin su *alter ego*, el contratista. Éste, definido estrictamente como un prestador de servicios con equipos propios, opera en mercados específicos con menores escalas económicas y, como tales, más concurridos y competitivos. Ofrece servicios de siembra directa, fertilización, fumigación, controles generales, trilla y cosecha, acopio y acondicionamientos de granos, carga y descarga, entre otros. En general, adquiere sus equipos a través del endeudamiento bancario; funciona con un esquema de costos dominado por unos pocos ítems que no controla (mano de obra, combustibles y amortizaciones) y un mecanismo de ingreso (por pagos fijos o a porcentaje de cosecha), cuyos precios ni controla ni domina y que están sujetos a variaciones permanentes. Frente

⁶ Se diferencian, así, de los contratistas puros, que son aquellos que no corren riesgos al no relacionar el cobro de sus servicios con el producto de la cosecha.

⁷ En general, los “equipos” están constituidos por: tractor, sembradora, casilla, tanque de combustible y medio de transporte, lo que implica una erogación mínima de US\$ 150.000.

a ello, la forma de asegurar y acrecentar beneficios, y capitalizarse es rotar el capital semi-fijo a alta velocidad, tratando de expandir la producción, y teniendo como limitante variables que no controla (el clima, la disponibilidad de tierras en manos de empresas que requieran subcontratación, etc.). Este tipo de “empresas de servicios” deben utilizar –y actualizar– sus equipos a tiempo completo y mejorar sus tecnologías de proceso para elevar sus niveles de beneficio (más aún, en la medida en que sus ingresos sean en función del rendimiento o un porcentaje de la cosecha total). La necesidad de utilizar de forma intensiva el capital reduce el lapso de amortización de bienes y equipos, y genera un rápido recambio que facilita la incorporación de innovaciones (Lódola y otros, 2005)⁸.

Como es de esperar, existe un núcleo híbrido de EPA y contratistas. Ambos comparten los rasgos centrales de su operatoria; actúan en actividades de riesgo con lógica industrial y creciente incorporación de innovaciones como vía –casi obligada– de mejorar sus niveles de ingreso.

También están los proveedores industriales de insumos, quienes tienen una creciente relevancia en la estructura y funcionamiento de la red, dada la conformación del nuevo paquete tecnológico. El mercado de proveedores de insumos se concentra en firmas transnacionales cuyas dinámicas internacionales se trasladan al ámbito local y regional y se caracterizan por la tendencia a conformar oferta de biocidas y fertilizantes bajo el concepto de soluciones integrales a las que contribuyen distintos productos y formulaciones; por la conformación de oferta en paquetes integrados tanto por productos de la propia firma, como así también de otras (en el marco de alianzas estratégicas); y por el armado de redes comerciales de distribución que cubren profusamente la ruta de expansión de los principales cultivos y que operan bajo la lógica de centros de servicios; es decir, ofrecen insumos –semillas, biocidas, fertilizantes–, asesoramiento técnico y financiamiento para las operaciones (Álvarez, 2003; Bisang y Gutman, 2005).

Finalmente, el esquema de producción se completa con los sistemas de almacenamiento, el segmento de los transportistas y los agentes financieros. Entre los primeros, prevalecen los silos de terceros, operatoria que demanda un proceso de selección, estandarización y clasificación de los granos (en este caso, juegan un rol central las cooperativas y los acopiadores que han establecido una fuerte capacidad de silos fijos); y el almacenamiento en silos propios. En este último caso existen dos variantes: silos fijos y/o galpones, y los silos bolsa, cuya difusión masiva en menos de una década ha transformado la estructura del sector, al permitir al productor dosificar su stock, fraccionar la venta, apostar a las variaciones de precios y contar con mayores grados de libertad a la hora de elegir a los compradores.

El segundo conjunto –el segmento de los transportistas– está centrado casi exclusivamente en el transporte carretero (camiones), con un escaso desarrollo ferroviario. Dado

⁸ Por lo general, se trata de empresas de pequeño o mediano porte, localizadas en zonas compatibles con los cultivos de oleaginosas y granos de gran escala, de capital local, altamente capitalizadas y con una creciente profesionalización de sus operarios.

que la cosecha a granel, y parte del flujo de salida de granos es controlada por la EPA (vía “silo bolsa”), contar con transporte en tiempo y forma se convierte en un elemento crítico para la misma.

El último agente económico tiene que ver con los agentes financieros. Este segmento se torna relevante ya que la propia dinámica de funcionamiento conlleva a una mayor relación de capital circulante y fijo respecto al modelo previo. En el marco de un sistema financiero con un mercado de capitales poco desarrollado, las fuentes de financiación provienen de cuatro vertientes: i) la autofinanciación por parte de las EPA (mediada por la posibilidad del manejo de stocks con el auto-almacenamiento); ii) los bancos (en especial, la banca pública); iii) los proveedores de insumos (a través de sus centros de servicios); y iv) capitales externos a la actividad que, bajo diversas formas jurídicas y contractuales, trasvasan ahorros del resto de la sociedad (incluso externa) hacia este modelo de producción.

Simultáneamente con la consolidación de la producción en red se fue configurando un modelo de innovación a partir de i) una serie de conocimientos tácitos generados, evolutivamente, por las empresas que desarrollan la producción, y que se materializa tanto en la operatoria del recurso humano, como en la disponibilidad de genética vegetal; ii) un conjunto de conocimientos codificados –en máquinas agrícolas, manuales, instrucciones de usos– provistos tanto desde el ámbito estatal (vía agencias de CyT, universidades, etc.), como del privado (consultoras, empresas de asesoramiento técnico, etc.); iii) una red de proveedores de insumos industriales (fertilizantes, semillas, maquinaria agrícola, etc.) que –como parte interesada en el negocio– trasvasan conocimientos a los ámbitos productivos; y iv) la difusión en red del conocimiento impulsada, principalmente, por los contratistas como vectores dinámicos del cambio tecnológico (Ekboir y Parellada, 2002; Campi, 2008).

El nuevo modelo de organización de la producción configura una red –constituida por instituciones, empresas, operadores individuales y organizaciones gremiales– que establece relaciones por donde fluyen conocimientos incorporados, vía insumos y maquinarias, o desincorporados, a través de asesoramientos, servicios y/o diversos contactos. La mayor complejidad del paquete agronómico traslada parte del poder de decisión desde el productor a los oferentes de insumos y maquinarias, a los contratistas, las organizaciones de ciencia y técnica y gremiales, e, incluso, a los compradores ubicados “aguas abajo” en la actividad. Existe un hilo conductor que (con diversos matices y densidades) articula el accionar de cada uno de los componentes de la red: el éxito individual depende del éxito del conjunto.

De esta forma, la producción agraria ha ido ampliando la cantidad de sectores involucrados y el número de empresas que, de manera directa o indirecta, aportan al negocio. En las diversas actividades que conforman al agro en red existen grados variables de concentración, asimetrías económicas y tecnológicas, y estrategias de desempeño (claves para interpretar las conductas productivas, tecnológicas y financieras) que hacen a la conformación de los distintos nodos de la red. En su acción colectiva, los actores del sector tienen una marcada diferencia respecto al modelo integrado predominante en el pasado. Mientras

que en este último el productor tenía escasas relaciones con el entorno, una estructura de costos acotada a la economía local, y demandaba poca financiación de su capital operativo; en el modelo en red, los insumos son altamente sensibles a las variaciones en los mercados globales, con mayores encadenamientos hacia el resto de la producción y con una fuerte impronta de las lógicas industriales. Necesariamente, ello redundó en un efecto multiplicador mayor al que, tradicionalmente, caracterizaba al sector sobre el resto de la economía. En otro orden, la renta ahora se reparte entre una más variada gama de empresas y actividades, a la vez que se torna más sensible a las condiciones internacionales.

2.2 | De la producción primaria a la agroindustria

Los avances tecnológicos y organizacionales que, de manera generalizada, han caracterizado a las etapas iniciales de la producción “en campo” a lo largo de las últimas décadas, tuvieron su impacto sobre las primeras fases de desarrollo industrial (en el caso de granos y ganado transformados en semielaborados) y/o de acondicionamiento (cuando no hay transformación industrial). En este sentido, como es dable esperar, las inversiones relevantes se encuentran acompañadas industrialmente con las producciones más dinámicas (soja, girasol, maíz, leche y carne).

Es así que en el caso de la molienda de oleaginosas, desde inicios de los ochenta, aprovechando la capacidad instalada existente en la industria aceitera, comenzaron los primeros montajes industriales a gran escala en línea con el despegue de la producción primaria de soja. Con la ventaja de tratamientos impositivos diferenciales (en las ventas externas, en contra de las colocaciones de grano y a favor de aceites y *pellets*), los primeros desarrollos incluyeron las plantas de molienda y otras instalaciones complementarias (los silos, los sistemas de cargas y descarga, las playas de estacionamiento y el puerto). Esto fue el inicio de la idea de los complejos de abastecimiento, molienda y puertos de exportación integrados. Una oleada posterior de inversiones y proceso de absorciones y fusiones se desarrolló en la primera mitad de los noventa, y reforzó la tendencia hacia los grandes complejos de megaplantas e instalaciones portuarias; la contracara fue una mayor concentración empresaria. Finalmente, luego de la crisis del período 2001-2002, una nueva serie de mega plantas –cercañas a los puertos de mediano y gran calado– acompañaron el proceso de mayor disponibilidad de granos. Como resultado de ello, este complejo, claramente orientado hacia la exportación, se ubica entre los más eficientes del mundo⁹.

Asociado a la actividad aceitera, y como una derivación bastante lógica de esta actividad, acompañada con las demandas mundiales, la producción de biodiesel registró un salto inversor en el último lustro. El sector se inició con plantas de bajo porte, integradas a las respectivas instalaciones de molienda, y se consolidó a partir del ingreso de una decena de plantas industriales con escala internacional (las que representan poco más del 80% de la capacidad instalada actual). Se trata de empresas que, o bien cuentan

⁹ Además de estos desarrollos cercanos a los puertos, otras plantas de menor tamaño, pero también eficientes, comenzaron a integrarse a desarrollos productivos complementarios (como los *feed lots* y/o la producción de biodiesel) y dieron lugar a esquemas de negocios con mayor anclaje regional.

con molienda de soja y utilizan el aceite de ella derivada como insumo (Dreyfus, Vicentin, AGD/Bunge), o bien son tradicionales oferentes de combustibles (YPF/Repsol). Considerando los niveles futuros de capacidad instalada¹⁰, el complejo demandaría poco más de 2.500.000 de toneladas de aceite, lo que corresponde a una molienda de granos del orden de los 14.200.000 (o sea, cerca del 30% de la cosecha total de granos de soja).

Como contraste, la industria frigorífica no registró inversiones masivas en nuevas plantas y/o centros de distribución de carnes frescas. Los avances en el sector fueron más bien marginales y tienen que ver con mejoras en plantas preexistentes y/o algunas otras complementarias (fábricas de hamburguesas, obtención de sebo y grasas industriales, etc.). En el marco de este panorama general, pueden encontrarse inversiones puntuales (destinadas a manufacturación para mercado externo en manos de empresas de capital externo), pero sin que ello signifique revivir los grandes complejos de elaboración de carnes existentes a mediados del siglo XX, ni asemejarse a los modernos frigoríficos americanos y brasileños. Aún así, varios trabajos dan cuenta de la creciente brecha productiva entre la capacidad promedio instalada local y los mejores estándares mundiales (Bisang, 2008; Conforti, 2009).

El panorama es claramente distinto en la industria aviar donde, en el marco de un proceso de concentración acelerado e integración vertical de todas las actividades, se han generado inversiones que tendieron –en dos décadas– a modificar el perfil previo de la industria. Lentamente, y aún con volúmenes no significativos, eso ha derivado en crecientes exportaciones de carne de pollo (lo que puede mencionarse como ejemplo de un caso positivo de transformación de proteínas verdes en carnes de mayor valor agregado).

En el caso de la industria láctea, el dinamismo productivo primario no tuvo su contrapartida en un cambio cualitativo en el sector industrial. Si bien se registraron inversiones de cierta magnitud en algunas empresas –con plantas específicas–, en su conjunto, la estructura productiva se mantiene sobre la base de un grupo acotado de empresas, cuyos tamaños y productividades difieren de los estándares de las empresas mundiales líderes. La excepción corresponde a algunas inversiones puntuales de empresas medianas y a una decena de otras inversiones destinadas al secado de leche, establecidas en el último lustro al calor de algunas inversiones externas y del dinamismo de precios de este semi-elaborado (leche en polvo).

También se han verificado inversiones de cierta cuantía –que colocan a los sectores en estándares compatibles con los niveles internacionales– en vinos finos, elaboración industrial de limones, empacadoras de frutas frescas (con distintos anclajes regionales: peras y manzanas en el Valle de Río Negro, uva de mesa en San Juan), manufacturación de tabaco y otras actividades que comparten rasgos comunes. Todas éstas evidenciaron un claro dinamismo; se articulan con mercados internacionales, aunque con cifras modestas (respecto a los complejos oleaginosos y cerealeros); tienen fuerte impacto regional

¹⁰ Existen en la actualidad otra decena de plantas industriales en construcción –todas de gran porte– que duplicarían la capacidad instalada, y la llevarían a poco más de 2.200.000 de toneladas por año.

por sus localizaciones; y amplios márgenes para futuros desarrollos. En varios casos, estos desarrollos conforman sistemas productivos integrados que, si bien están centrados en una actividad, explotan adicionalmente varias externalidades, conformando complejos de cierta relevancia.

En este contexto, el grueso de las inversiones en instalaciones productivas, el armado del sistema de aprovisionamiento (en cantidad y calidad requerida desde una lógica de complejo) y cierto grado de excelencia, se registran, especialmente, en las primeras etapas de transformación, cuyos productos ingresan a las cadenas CGV internacionales como insumos de posteriores desarrollos efectuados en terceros espacios. Esto responde tanto a factores económicos (asociados a los precios relativos), como estructurales (por caso, la existencia de empresas multinacionales en estas etapas, que ubican a este mercado como originador de insumos que se insertan en sus propias estrategias globales de producción) y/o regulatorias del comercio mundial (por ejemplo, la tendencia de los principales compradores mundiales a establecer restricciones –arancelarias y/o paraarancelarias– que afectan el comercio de bienes con mayor valor agregado).

En las segundas etapas agroindustriales, donde el epicentro es el mercado interno, existe mucha menor capacidad exportable (en término de capacidades y de calidades). No se registran inversiones masivas en elaboraciones finales de farináceas para mercados externos, carnes preelaboradas, otros productos similares (cuyos predecesores se exportan), ni en los posteriores procesos de la molienda seca y húmeda del maíz.

En este tipo de actividades conviven –en todos los mercados– grandes firmas internacionales de cobertura global con empresas regionales de tamaño mediano y/o pequeño, cooperativas y una decena de grandes grupos de capital nacional. También están presentes las principales cadenas globales de hipermercados que, a menudo, “arbitran” parte de la relación entre el mercado interno y la demanda internacional. Recordando el papel creciente que tiene la gran distribución como articulador de CGV, cabe señalar que existen unos pocos supermercados locales con tamaño y tecnología como para ingresar al escenario internacional.

En otro orden, y en líneas generales, tampoco existen canales de distribución propios en el exterior para empresas de alimentos argentinas. Sólo unas pocas marcas son reconocidas internacionalmente (con cierta prevalencia en los mercados regionales), y presentan una desventaja comparativa, ya que la imagen de productos *Premium* que tiene globalmente nuestra producción agropecuaria, gracias a haber sido el “granero del mundo”, no es plenamente aprovechada. Cabe recordar –como se expresara en la sección inicial– que éstos son bienes intangibles de creciente valor en los tramos internacionales.

Sin duda, la estructura productiva local condiciona en gran medida la forma de inserción en las CGV. La mayor sofisticación –técnica, productiva, de encadenamientos con servicios e industria– lograda en las etapas iniciales y su consecuente impacto sobre el resto de la economía va disminuyendo a medida que se avanza hacia las etapas cercanas al consumidor. La menor sofisticación en el desarrollo de la oferta de alimentos terminados, marcas y canales de comercialización propios y perfiles empresarios de menor porte, confinan buena parte de este segmento al mercado interno.

A continuación, se examinará la manera en la que esta estructura general se refleja en el comercio mundial, y se avanzará en el análisis de los casos más relevantes en la búsqueda de las claves de la limitada inserción en las etapas complejas de las CGV. El análisis permite, además, examinar las condiciones que ello impone, a la hora de los procesos de ajuste.

3 | LA INSERCIÓN ACTUAL DEL AGRO EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Para el agro argentino, los mercados internacionales son importantes, y para las exportaciones de la Argentina, el agro es relevante. Las colocaciones de los diversos complejos agroindustriales constituyen alrededor del 60% del total exportado por el país (el resto son insumos industriales, energía y servicios, particularmente, turismo).

¿Qué productos agroindustriales exporta la Argentina? Una respuesta rápida –para el trienio 2006-2008– revela que buena parte de las colocaciones argentinas en el mercado mundial se refiere a productos sin grado alguno de acondicionamiento y/o de transformación industrial. Casi un 40% de las exportaciones agroindustriales se explica por las colocaciones de soja, maíz, trigo y otros granos, tal cual son cosechados. Un segundo grupo –de similar participación– corresponde a productos que, si bien tienen alguna transformación industrial (aceite de soja crudo, los *pellets* de oleaginosas, la leche en polvo, el azúcar a granel) ingresan, mayoritariamente, como insumos de cadenas productivas que se completan en los mercados de destino.

Cuadro 1 | Estimación de la composición de las principales exportaciones agroindustriales según grado de elaboración

Sector	2006		2007		2008	
	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%
Primario ¹	5 094 195	33,3	8 316 287	39,0	11 837 835	40,6
Primario Preelaborado ²	6 567 266	42,9	8 904 792	41,8	12 120 514	41,5
Finales ³	3 652 658	23,9	4 105 221	19,2	5 225 393	17,9
Total	15 314 119		21 326 300		29 183 742	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de SENASA.

Nota: dada la fuente (SENASA), no están incluidos los biocombustibles.

¹ Cereales y oleaginosas.

² Pescado, *pellets*, productos ovinos, leches, harinas, forrajes y balanceados, forestales, fibras textiles, cueros y pieles, azúcar, aceites.

³ Quesos, pollos, menudencias y vísceras, material propagación, mariscos, jugos. Hortalizas transformadas, hortalizas frescas, frutas transformadas, frutas frescas, florales y ornamentales, alimentos, cultivos estimulantes, otros comestibles, abejas, cortes Hilton, carnes procesadas, carnes frescas.

Como remanente, y aún con un criterio amplio (que considera como bienes finales las exportaciones de cortes de carnes seleccionadas y todas las frutas frescas), los alimentos finales no llegan a cubrir el 20% de las colocaciones argentinas en el exterior. En otros términos, la Argentina es un exportador que continúa apareciendo como más cercano a la etiqueta “granero del mundo”, que a la figura de un proveedor o productor mundial de alimentos, bioenergía y biomasa. El criterio general que prima es el de “originador” de materia prima y/o semi-elaborados para producciones que se completan en los países de destino. Esto lleva a que las exportaciones argentinas se inserten, presumiblemente, en las primeras etapas de las CGV.

¿Por qué? ¿Es acaso una miopía de las empresas argentinas?; ¿falta de escalas productivas y tecnologías adecuadas en las etapas más complejas? ¿Existen empresas argentinas con capacidades tecno-productivas y escalas económicas para operar globalmente y avanzar hacia fases más complejas?; ¿o existen restricciones a la propia oferta local? ¿La política económica local, incentiva o desincentiva una mayor y más compleja inserción externa? Además, ¿qué demanda el mercado mundial: productos primarios, semi-elaborados o alimentos terminados puestos en góndola? La reciente crisis financiera, más allá de revisar la inserción histórica del país en estos mercados, abre la posibilidad de repensar algunas de las respuestas a estos interrogantes. Por un lado, amerita un análisis de cierta profundidad sobre casos concretos, con énfasis en la estructura de las CGV y sus formas de funcionamiento. Por otro, interrogantes complejos y varias decenas de distintos productos, insertos globalmente de manera particular, hacen aconsejable trabajar con “casos testigos” para cada una de las distintas tipologías. En tal sentido, cabe identificar las siguientes:

Cuadro 2 | Tipos de productos de origen biológico insertos en CGV

Tipo	Ciclo corto	Ciclo largo
Sin mayor transformación industrial	Hortalizas y legumbres Pescados frescos	Uva de mesa Arándanos y otras frutas finas Peras, manzanas, limones, cítricos
Con transformación industrial	Soja y girasol (aceites-harinas) y otros derivados Biocombustibles (etanol, caña de azúcar, sorgo, biodiesel, aceite, soja, girasol) Trigo y derivados (harinas, preparados y otros) Maíz y sorgo (harinas, raciones alimentarias, fructuosa, sacarosa, etc.) Cebada (malta y derivados) Caña de Azúcar (azúcar, etanol, papel y otros) Complejo aviar y porcino	Carnes bovina y derivados Leche y derivados (alimenticios e Industriales) Bebidas Vinos finos, mosto Jugo de fruta y otros preparados Olivos (aceites y derivados)

Fuente: elaboración propia.

En el primero de los casos, se trata de producciones de ciclo corto. Generalmente son productos perecederos cuyo desarrollo inmoviliza capital durante un corto lapso (alrededor de un semestre), y que pueden insertarse a nivel mundial sin transformación ni mayor acondicionamiento. En estos casos, dominan la genética, la posesión del recurso crítico (tierra y clima, dotación ictícola), la fase que concentra (los acopios y la consecuente normatización del producto) y el control de la organización y logística a lo largo de todo el proceso (además del control de los procesos productivos).

Una segunda tipología corresponde a productos, también de corta rotación, pero de necesaria transformación antes de su consumo (a nivel final, o como insumo de una producción distinta). Se trata de actividades donde la etapa industrial y la tecnología de transformación tienen roles importantes y, como tales, se convierten, habitualmente, en los espacios desde donde se inducen los comportamientos del conjunto de las actividades. A medida que se avanza en las etapas de transformación, crece la complejidad tecnológica y el tamaño mínimo de los emprendimientos, y también aparece la diferenciación (por calidad, marca u otros atributos). La regla general indica que las mayores rentas se ubican en etapas donde existe alta rotación de capital circulante, diferenciación y baja relación capital fijo/circulante. A menudo, las etapas con fuertes especificidades de activos y elevadas inversiones en capital fijo (con escaso uso alternativo) son proclives a soportar ajustes asimétricos en las fases descendentes de los ciclos.

Otras opciones corresponden a productos de ciclo largo, que implica, capitales inmovilizados durante lapsos superiores al año y tecnologías *lock in*¹¹, y que pueden demandar un complejo proceso de organización de logísticas y acondicionamiento, o bien de posterior transformación antes de su ingreso al consumo. Son actividades basadas en insumos que demandan ingentes cantidades de capital inmovilizado durante lapsos prolongados de tiempo y fuertes barreras a la salida de la actividad. Al igual que en otros casos, a medida que se avanza en las etapas de transformación más especializadas, cobran relevancia las tecnologías específicas, la diferenciación y la segmentación de la demanda final. Los problemas de coordinación entre etapas libradas al juego del mercado¹² son la razón principal de una fuerte contractualización en los intercambios en este tipo de actividades.

Como es de esperar, cada una de estas tipologías de CGV –definidas sobre la base de criterios estructurales– responde de distintas maneras frente a *shocks* de financiamiento, reducciones de demanda, disrupciones de las cadenas de pagos, etc. y, como es previsible, “transmiten” internamente, entre sus diversas etapas, tales disfuncionali-

¹¹ Un bovino tarda treinta meses en desarrollarse y responde a una genética particular que no puede modificarse sustancialmente a lo largo de su vida. Lo mismo sucede con la variedades de frutas, viñedos y otras genéticas vegetales perennes. Ello otorga un manifiesto grado de inflexibilidad, particularmente complejo, en actividades sujetas a oscilaciones de precios y condiciones climáticas.

¹² Tanto en el aprovisionamiento de la materia prima (ciclos estacionales según localizaciones; cantidad, calidad homogénea, etc.), como en la maduración de las inversiones en distintas etapas, y en el “diseño” de la calidad de la materia prima y el posterior proceso de segmentación de la demanda.

dades de forma diferenciada. Por lo tanto, la identificación de su estructura es clave a la hora de evaluar los mecanismos internos de apropiación de rentas.

3.1 | Formas de inserción en cadenas globales de valor de las principales actividades agroindustriales argentinas

¿Cuál es el perfil de las exportaciones argentinas que tienen como epicentro al uso de la tierra? Desde este prisma, y analizando las colocaciones argentinas en el exterior, surge que éstas se asientan más fuertemente sobre las CGV que implican transformaciones industriales de ciclo corto y largo. Una rápida revisión de las cifras recientes revela, además, que tales inserciones se refieren a las primeras etapas de dichas cadenas globales (intensivas en capital fijo con altos costos de barrera a la salida). Las de ciclos cortos y sin transformación están confinadas, casi exclusivamente, al mercado interno.

Se examinará con cierto detalle algunos casos ilustrativos de las tipologías más relevantes –en función de su contribución al comercio externo– a través de los casos de las oleaginosas (particularmente el complejo soja que explica casi un cuarto del total de las colocaciones argentinas), el maíz, las carnes vacunas, los lácteos y las peras y manzanas. Una perspectiva numérica general de tales productos se presenta en el cuadro 3.

Cuadro 3 | Flujos de destino de los principales productos

Producto	Stock inicial	Producción	Disponibilidad	Exportaciones		Uso doméstico		Stock final	
	Miles de Tn	Miles de Tn	Miles de Tn	Miles de Tn	%	Miles de Tn	%	Miles de Tn	%
Poroto de soja	21 052	47 000	68 052	9 100	13,3	40 035	58,8	18 917	27,7
Aceite de soja	385	7 350	7 735	6 400	82,7	1 268	s/d	400	s/d
Torta de soja	1 585	30 225	31 810	29 492	97,5	2 318	s/d	1 683	s/d
Complejo Soja	23 032	84 575	107 597	44 992	66,5	1 535	2,2	21 000	30,8
Trigo	305	15 000	15 305	10 000	65,3	4 900	32,0	405	2,6
Maíz	1 656	22 500	24 156	16 000	66,3	6 700	27,7	1 456	6,0
Carne	0	3 175	3 175	520	16,3	2 655	83,7	0	0
Leche cruda		9 400				9 400			
Leche fluida		2 000				2 000			
Leche en polvo	20	175	195	94	48,2	85	43,6	16	8,2
Queso	32	475	507	43	8,5	416	82	24	4,7
Otros	3	71	74	15	20,2	53	71,6	6	8,1

Fuente: elaboración propia.

Nota: datos estimados para los años 2007-2008.

Se trata de algunos productos claves en términos de las ventas externas del país (poco más de un tercio del total exportado, y más de dos tercios de los agroalimentos colocados en el exterior) donde los mercados externos son parte relevante como destino de lo producido (salvo para carne y leche). A su vez, la exportación de granos –en los casos de trigo, maíz y soja– son cuantitativamente importantes respecto a la porción destinada

a la primera etapa de transformación industrial. Por el contrario, en carne y leche predomina el mercado interno.

3.1.1 | Aceites y oleaginosas

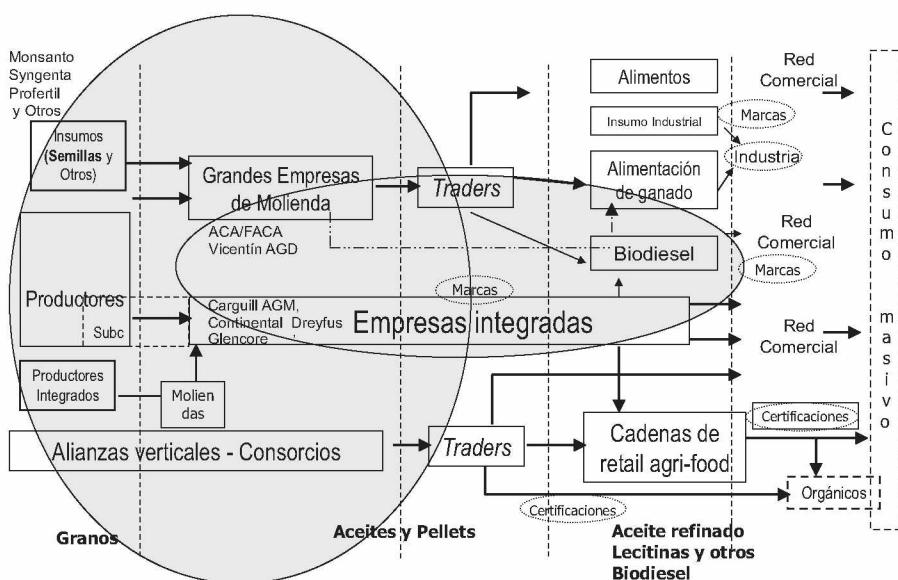
Diversas razones –mayores demandas de uso alimenticio, desplazamiento de la demanda hacia carnes (producidas con subproductos de la molienda), crecimiento económico de países populoso de desarrollo intermedio, inducciones para lograr una matriz energética distinta, y otras– confluyen durante las últimas décadas para provocar un desarrollo global acelerado de la cadena de las oleaginosas (en particular, la soja). Las perspectivas futuras parecen indicar que dicha tendencia se mantendrá por algunos años. Por su parte, existe una oferta dinámica (ubicada en distintos países), acotada en su respuesta, dada la limitada posibilidad de incorporar tierras y el menor ritmo tecnológico como herramienta para cerrar la brecha productiva. Esta dinámica global reciente dio como resultado que los países del Mercosur (especialmente la Argentina y el Brasil y, más recientemente y en menor medida, el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Uruguay) se conviertan en el epicentro de la oferta mundial de estos granos y semielaborados¹³.

La CGV de la soja tiene su inicio en una crecientemente especializada oferta de insumos de corte industrial (desde las semillas transgénicas hasta los biocidas, pasando por el equipamiento específico), a lo que le sigue una etapa productiva en cultivos de secano de progresiva complejidad, y una primera fase de transformación industrial (aceite y *pellets*). En la siguiente fase industrial, mientras que los aceites se destinan una parte a biodiesel (nueva demanda), y otra parte para ser reconfigurados para la producción de alimentos (lecitinas, refinados, margarinas, etc.), la harina y residuos de la molienda (*pellets*) se destinan a la alimentación animal sobre la base de sistemas intensivos (y masivos) de producción de carnes (bovinas, avícolas y porcinas). A medida que nos acercamos a la demanda final, aparecen los sistemas comerciales diferenciados (por marcas) e integrados entre la fase comercial y la última etapa de transformación productiva (generalmente vía contratos)¹⁴.

En perspectiva, al interior de estas CGV existe una fuerte deslocalización entre las etapas iniciales (desarrolladas en algunos países “originadores de granos”), las transformaciones industriales y las fases finales asociadas a otras cadenas productivas (efectuadas en otras sociedades consumidoras). Como es de esperar, existen repartos asimétricos de las rentas generadas, generalmente a favor de las fases más cercanas al consumo (donde “lo primario” pierde peso y “lo industrial y los intangibles” ganan en relevancia). Una visión esquemática del circuito completo se muestra en el gráfico 2.

¹³ Además, estos países cuentan con reservas territoriales pasibles de ser incorporadas, en función de nuevas tecnologías, desarrollo de infraestructura y organización empresarial, con cierta rapidez y eficiencia productiva.

¹⁴ Con algunas diferencias –inexistencia de semillas OGM, distinto rendimiento de aceite y residuos, perfil de mayor consumo interno de aceite, calidad del aceite, etc.– lo expresado en esta sección es aplicable al girasol y a la canola.

Gráfico 2 | Estructura genérica de las CGV de soja

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bisang y Sztulwark (2009).

Nota: lo resaltado indica los espacios donde hay presencia de empresas locales.

Se trata de un amplio complejo de interrelaciones de muy diversas actividades llevadas a cabo en diferentes espacios territoriales sustentando, con ello, un profuso intercambio mundial. Esta suerte de “petróleo verde” fluye –a grandes rasgos– de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos (como originadores de granos y semi-elaborados) hacia Europa y Oriente –particularmente China e India– (como espacios de la segunda etapa de transformación industrial y consumo).

¿Dónde se ubica la Argentina en esta CGV? La Argentina es un proveedor mundial de granos, aceites y pellets. Actualmente, la producción local explica alrededor del 12% del comercio mundial de granos de soja, el 41% de pellets y el 50% de aceites.

En simultáneo con el desarrollo del modelo productivo en red en materia de granos de soja¹⁵, a partir de los ochenta comienza a consolidarse el complejo industrial en la primera etapa de transformación evidenciando, en la última década, un desarrollo explosivo. Considerando los años 2007-2008, a la molienda ingresan poco más del 80% de

¹⁵ Ámbito donde diversos trabajos dan cuenta de la excelencia productiva a punto de ubicarlo entre las más avanzadas del mundo, y a la vanguardia del nuevo modelo biotecnológico (Barsky y Dávila, 2008).

los granos producidos, de la cual derivan: el aceite de soja (destinado a posterior refinación y uso comestible e industrial) y los *pellets* de soja (insmúo básico de la alimentación de ganado). El grueso de los *pellets*, el aceite y el biocombustible (derivado del anterior) se destina a los mercados externos. Sólo una muy baja proporción se convierte en proteína roja (carnes) u otros usos industriales (lecitinas, leche de soja, comidas preelaboradas), internamente. Se trata de un complejo de alta productividad, acotado localmente a las primeras etapas productivas, insertas en CGV, donde se “completa” la transformación industrial (carnes y otros alimentos) en el exterior.

Desde inicios de los ochenta, las principales inversiones se fueron radicando en la primera etapa de transformación industrial. Existen en la Argentina unas 50 plantas de molienda de soja, con una capacidad total del orden de los 42/45 millones de toneladas. Se trata de plantas de procesamiento ubicadas entre las más eficientes del mundo, con escalas compatibles con los menores costos posibles, e integradas a complejos de granos-molienda-exportación. Se destaca la participación de un conjunto acotado de empresas multinacionales (Cargill, Bunge, Dreyfus, ADM) que, en algunos casos, controlan, además, las actividades de complemento en la cadena de valor en terceros países (producción intensiva de carnes bovina y aviar). En tal sentido, la Argentina es considerada un país de “originación” dentro del esquema global (CIARA, 2009). A la vez, aproximadamente un 40% de la actual capacidad instalada de molienda está en manos de un número acotado de grupos de empresas nacionales, las que, a su vez, desarrollan parcialmente emprendimientos locales (*feed lots*, biodiesel).

La cadena de valor se completa, de manera muy resumida, con las segundas manufacturaciones industriales orientadas hacia la producción de biodiesel, los pre-alimentos y los balanceados para bovinos, porcinos y aves. *A posteriori*, continúan otras etapas, hasta llegar a la comercialización como preludio del consumidor. A excepción del biodiesel, el grueso de los desarrollos “aguas abajo” (alimentos para ganado y aves, manufacturación de harinas de sojas y otros) se destina casi exclusivamente al mercado local (sólo parcialmente la industria aviar registra alguna inserción externa sobre la base de estos insumos).

El acceso de estos productos a los mercados internacionales no resulta sencillo, especialmente para las empresas de capital nacional, dado que sus pares globales lo hacen mayormente a través del comercio intra-firma. Por caso, China, uno de los mercados más relevantes, compra solamente grano y desarrolla su molienda localmente. Lo mismo ocurre con los países de la UE, donde los requerimientos se refieren a *pellets* que ingresan a la cadena de producción de carne¹⁶ vía *feed lot*.

El caso del biodiesel, derivado del aceite, replica el perfil de la molienda: desarrollo muy rápido, fuerte presencia de capitales externos (varios de los cuales controlan la mo-

¹⁶ En el extremo opuesto, el ingreso de carnes argentinas a dicho mercado se encuentra altamente regulado, tanto desde el punto de vista arancelario (con un sistema ajustable a la diferencia de precios local e internacional), como del sanitario (con énfasis en la aftosa y/o la carne de *feed lot*) e, incluso, el cuantitativo (a través de cuotas).

lienda), masiva incorporación de tecnologías externas de última generación y una casi exclusiva dependencia de los mercados externos. Existe una treintena de plantas con una capacidad del orden de un millón doscientas mil toneladas de producción (de las cuales las cinco mayores explican el 80% de la capacidad), a las que se suman otra decena (en construcción) que a la brevedad duplicarían la capacidad de producción. Con destino principal a la UE, los resultados de estos emprendimientos redundan en colocaciones superiores (sobre la base de 2008 y las proyecciones para 2009) a un millón de dólares por año. Este mercado se desarrolló rápidamente en los últimos años al calor de las regulaciones de la UE y Estados Unidos, que prevén cortes de combustibles de origen fósil con otros de origen vegetal. Recientemente, y frente a los efectos de la crisis financiera, comenzaron a instrumentarse restricciones ambientales a tales desarrollos. A su vez, la presencia de tarifas diferenciales a las exportaciones (a favor de biodiesel y en contra de los aceites) opera como un inductor decisivo al desarrollo del sector (más aún si se considera que los principales productores cuentan con facilidades previas en materia de molienda de soja, y que los nuevos emprendimientos se localizan como desprendimientos fabriles de aquellos).

En suma, el desarrollo interno cubre sólo una parte de las etapas industriales (biodiesel), con mínimos ingresos a las cadenas de carnes (especialmente aves). Los desarrollos locales de la segunda etapa industrial de la soja (lecitinas, aceites refinados para consumo y alimentos sobre la base de soja) son más endebles y tienen menos desarrollada su vocación exportadora, así como sus relaciones –vía insumo– con otras cadenas productivas potenciales. Los compradores externos de granos de soja (especialmente China), aceites (UE) y *pellets* (UE) completan localmente los procesos (tanto de producción de aceites/*pellets* como de ganado bovino y refinación para uso humano).

3.1.2 | Maíz

Complementamos el caso de las cadenas de cultivos de series cortas de producción y desarrollo industrial posterior con el análisis del maíz, dado que, crecientemente, éste es considerado un generador de insumos industriales y permite, así, ampliar la mirada analítica de efectos de la crisis y potencialidades futuras.

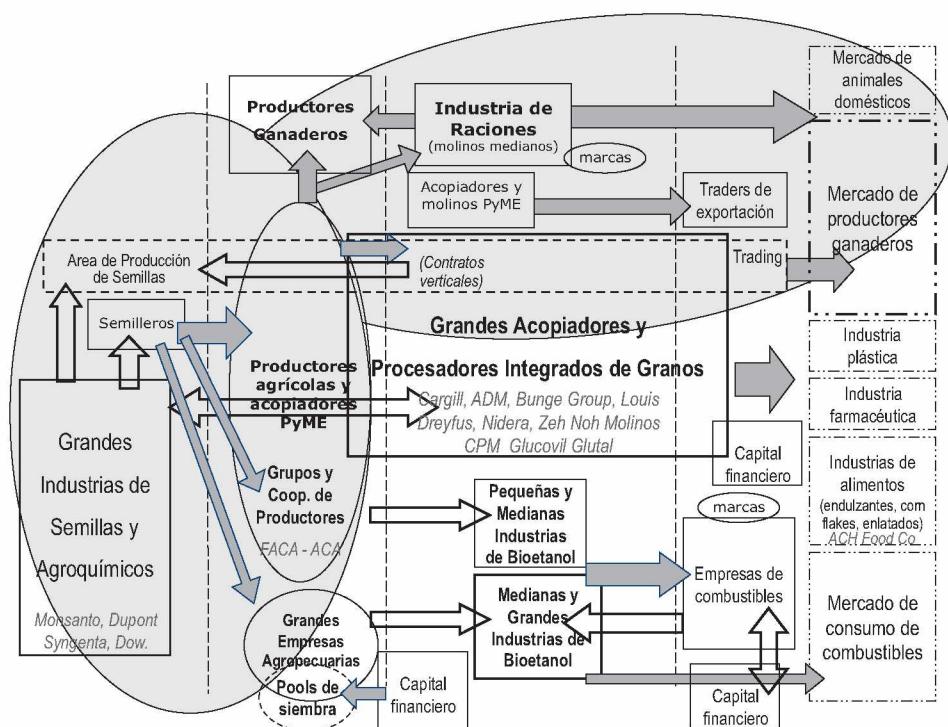
En esta actividad tienen un peso significativo los proveedores de insumos, especialmente de semillas, dado que al ser mayormente híbridas y con modificaciones genéticas, forman un mercado posible de control de derechos de propiedad. En este mismo sentido, es un área de crecientes desarrollos experimentales¹⁷. A partir del cultivo del maíz existen distintas posibilidades para su aplicación como insumo industrial. Del grano se deriva la molienda, que puede ser: i) seca –por medios mecánicos–, para obtener harinas y otros subproductos que ingresan para raciones de alimentación animal y/o a la industria de

¹⁷ Para el caso argentino, la oferta de híbridos y transgénicos presenta una participación casi excluyente de empresas multinacionales (que además ofrecen, en el marco de paquetes tecnológicos completos, una amplia gama de herbicidas e insecticidas).

alimentos para humanos (harinas, almidones y otros); o ii) húmeda –previo jarabe– que da lugar a la fructuosa y otros derivados que se convierten en insumos para la industria (alimenticia y otras). De esta ruta, otra derivación es la producción de etanol (biocombustibles). Más recientemente, la planta de maíz (en lugar del grano) es utilizada, mediante la adición de bacterias, para la producción de bioplásticos (biomasa).

Como resulta intuitivo, en lo tecnológico, la complejidad sigue el orden de la descripción previa (de lo más sencillo a lo más complejo) y, con ello, la presencia de barreras tecnológicas a la entrada de nuevos productores. En el gráfico 3 se esquematiza la complejidad (y diversidad) de las posibles vías de uso de este producto.

Gráfico 3 | Estructura genérica de las CGV del maíz



Fuente: elaboración propia sobre la base de Bisang y Sztulwark (2009).

Nota: lo resaltado indica los espacios donde hay presencia de actores locales.

Una rápida mirada indica que –más allá de las percepciones desde el “imaginario alimenticio”– se trata de un cultivo que, progresivamente, se convierte en base para in-

sumos industriales masivos (desde el etanol hasta los bioplásticos)¹⁸. A medida que crece la complejidad técnica y la escala productiva, ingresan las grandes empresas multinacionales de la química farmacéutica y la alimentación.

¿Dónde se ubica la Argentina en la CGV? Inicialmente, cabe señalar que sobre una producción local del orden de los 20/22 millones de toneladas, alrededor del 70% se exporta como grano. La Argentina tiene una participación en el comercio mundial de este producto de alrededor del 10%¹⁹. Resulta, de lo anterior, un país exportador de materia prima relevante, a un mercado mundial dinámico, con una participación que excluye posibilidad alguna en la fijación de los precios.

En segundo lugar, el país tiene producción propia de semilla, pero con una fuerte presencia de firmas multinacionales (Cargill, Monsanto, Syngenta), mientras que la presencia de empresas locales se verifica solamente en algunas variedades e híbridos (pero no en transgénicos).

En otro orden, en la primera etapa de transformación industrial, la mayor parte del grano –alrededor del 60%– se destina para molienda seca, mientras que el resto va a molienda húmeda. Para molienda seca existen unos 70 molinos de varias empresas locales, de muy diversos tamaños y tecnologías, dedicados tanto a la producción de alimentos para humanos, como a la industria de los alimentos balanceados. Este último segmento ha ganado en sofisticación y flexibilidad en función de los engordes a corral, la avicultura, y el nuevo perfil que va adoptando la lechería.

En la molienda húmeda (fructuosas, glucosa, almidón y dextrosa) el panorama general indicaría que, a medida que se avanza en la complejidad industrial, es mayor la presencia de empresas multinacionales y menor la inserción en los mercados mundiales, particularmente en los productos terminados de consumo masivo. Existen menos de una decena de empresas dedicadas a la molienda húmeda, de las cuales el predominio recae en dos firmas internacionales (alrededor de dos tercios de la capacidad instalada) y un par de grupos empresarios locales. En el primero de los casos se repiten empresas extranjeras con presencia en la oferta de semillas; el producido de este segmento se destina, casi exclusivamente, al mercado interno, y se registran exportaciones marginales (del orden de los veinte millones de dólares anuales) respecto a los tres mil quinientos millones exportados en granos.

¿Cuáles son las causas de que la Argentina se ubique en las primeras etapas de la CGV? En la respuesta a este interrogante pueden identificarse varias razones²⁰:

- i) Las restricciones son menores para granos y semielaborados que para productos finales (donde los temas paraarancelarios se mezclan con los sanitarios y/o regulatorios). Los mercados internacionales de carnes están sujetos a mayores restricciones (de tipo tributarias, cuantitativas y sanitarias, principalmente) que los de granos.

¹⁸ Siguiendo dos “rutas”: la manufacturación del grano y/o el uso de la planta en su conjunto como biomasa para posteriores desarrollos en plantas industriales.

¹⁹ Nos referimos a los promedios de los últimos años, excluyendo las previsiones de la cosecha en curso.

²⁰ Argumentos que son comunes a las cadenas de la soja, el girasol, el trigo y otros cultivos menores (caña de azúcar, cebada, etc.).

- ii) Buena parte de los actuales exportadores tiene un perfil eminentemente granelero y no industrial y/o alimenticio.
- iii) Las colocaciones externas de carnes desde la Argentina están restringidas vía cuotas de exportación (y/o modelos equivalentes), lo que deriva en una tasa de impuestos a la exportación superior a la del maíz en grano o al de las raciones de balanceados. Algo similar ocurre con los productos lácteos, especialmente los de mayor valor agregado. A ello cabe sumar la incertidumbre asociada con la operatoria del otorgamiento de las cuotas; de esta forma, los impuestos al comercio exterior tienen una tasa negativa de incentivo a las exportaciones de mayor valor.
- iv) En el caso del pasaje de granos a carnes (bovina, aviar y porcina), existen tasas asimétricas entre créditos y débitos en el IVA; si la empresa se orienta al desarrollo cárnico, cargará con un crédito fiscal de muy difícil recuperación.
- v) En idéntica dirección, si se trata de sumar etapas al interior de la misma cadena, la existencia de impuestos sobre las ventas (ingresos brutos) inducen a reducir el número de pasos productivos (a menos que se integre totalmente la producción del grano al producto final). Nótese, en tal sentido, la inexistencia de reintegros que, teóricamente, se destinaban en el pasado a solucionar tales distorsiones (y su reemplazo, en los argumentos, con un tipo de cambio adecuado).

De esta forma, en el caso del maíz, el modelo productivo interno se consolida como exportador (exitoso) de granos, en un cultivo donde la producción es más compleja y cara que la de la soja (que le compite por el clima, suelo y época de siembra), pero tiene severas dificultades para avanzar hacia etapas más complejas.

3.1.3 | Carne bovina

Desde hace unas dos décadas, el mercado mundial de las carnes se encuentra en un proceso sustantivo de reconfiguración. Los nuevos perfiles de países oferentes mundiales (el ascenso del Brasil como líder mundial; el retiro de los países de la UE y la consecuente quita de los subsidios a sus productores internos); el crecimiento de la demanda –por el desplazamiento de consumidores con mayores ingresos que reemplazan proteínas verdes por rojas en sus dietas–; la creciente segmentación y tendencia a diferenciación de productos –las carnes con marca–, supermercados y cadena de hoteles y restaurantes como demandantes globales sobre la base de contratos, y otros factores, fueron reconfigurando el modelo de comercio y tendiendo a conformar modelos reticulares de producción e intercambio a escala global. El mundo se ha reconfigurado en un esquema complejo y diferenciador en el marco de mayores demandas de proteínas rojas, abriendo nuevas oportunidades para algunos países (entre ellos, la Argentina)²¹.

²¹ Sin embargo, las restricciones internas derivaron en una “especialización inversa” al profundizarse las colocaciones externas de proteínas verde en desmedro de las rojas (carnes) y de las blancas (lácteos).

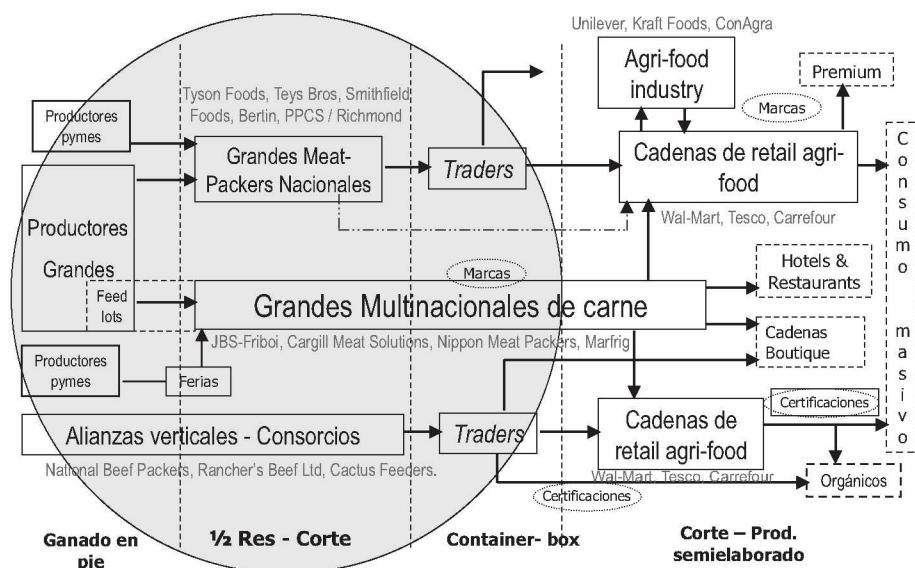
Esta CGV tiene múltiples circuitos según el tipo de producto –no sólo carne, sino sus derivados y otros subproductos de la faena bovina–, las especificidades de los mercados y la conformación genética inicial. En un extremo están los productores (con una tipología polar: un polo dedicado a cría extensiva y el otro, a la intensiva, la ganadería de confinamiento) que se articulan con ciertos proveedores de insumos (genética, alimentación, sanidad) según el circuito de producción en el que operen. La primera etapa de transformación industrial, el frigorífico, se convierte, habitualmente, en un articulador de la cadena y, en general, se localiza cerca de donde está la demanda. Sus actividades pueden ir desde el despostado común –cuál un proveedor de servicios industriales, como paso intermedio a la distribución comercial– hasta el extremo de realizar, internamente, todo el proceso de la carne (según corte y usos). Entre estas posibilidades pueden ubicarse distintos agentes que desarrollan uno o varios procesos²² habilitando el armado de diferentes tipos de redes.

Al ser un producto que demanda un largo lapso de producción, donde la calidad depende de la genética y del proceso de cría y faena, su abastecimiento uniforme –en calidad y cantidad– remite necesariamente a esquemas contractuales entre operadores de cada una de las etapas y/o a procesos de integración de etapas por parte de grandes empresas (especialmente para los cortes de media y alta calidad). A poco de centrar el tema en contratos de aprovisionamiento, y siendo estos deslocalizados territorialmente, ingresan otros temas relevantes a la dinámica de esta cadena, como la inocuidad y sanidad del producto (generado en un país, transportado a otro y consumido en un tercero) y las certificaciones de procesos y productos, entre otros.

En el gráfico 4 se pueden visualizar las actividades del conjunto de los agentes económicos de la cadena (los supermercados, la logística, la etapa concentrada de la transformación industrial). Las diversas actividades que la conforman tienen distintas velocidades de rotación del capital (un animal tarda treinta meses en desarrollarse, siete días en faenarse, 20 días en colocarse en los mercados internacionales y otros 20 días hasta ingresar a góndola) y, por lo tanto, existen relaciones asimétricas de apropiación de la renta (aún sin transformación industrial, como en el caso de la carne fresca)²³.

²² Por ejemplo, las cadenas de supermercados que compran hacienda, faenan, despostan y acondicionan para la venta; operadores y coordinadores de marcas de carnes –marcas país y/o marca por raza– que celebran convenios de aprovisionamiento con productores, faenan “a fasón” y abastecen mercados específicos; y grandes frigoríficos internacionales que controlan los canales de comercialización, etc.

²³ A modo de ejemplo, un kilo de lomo argentino se publicita en las grandes cadenas de supermercados de Inglaterra a un precio del orden de los US\$ 40. El precio FOB de exportación –colocado *on board* en Buenos Aires– es aproximadamente de US\$ 18 por kilo, mientras que el equivalente en kilo, cuando sale del campo a faena, oscila entre US\$ 3 y US\$ 4.

Gráfico 4 | Estructura genérica de las CGV de la carne vacuna

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bisang y Sztulwark (2009).

Nota: lo resaltado indica los espacios donde hay presencia de actores locales.

¿Dónde califica la Argentina en este complejo productivo? En principio, su mayor activo pasa por la larga tradición productiva, basada en desarrollos genéticos y modelos de producción extensivos, altamente apreciados en los mercados mundiales (lo cual deriva en una marca país “de hecho”). En el mapa mundial, más allá de las reputaciones de calidad, las colocaciones argentinas de carnes representan menos del 10% del comercio. El país sólo exporta alrededor de un 15% de la producción total (aunque el peso de la faena dedicada a la exportación es casi el doble, dado que no todos los cortes se exportan). Se trata de un caso donde, por diversas razones –desde regulaciones públicas hasta las limitaciones de la propia oferta–, el nivel de inserción internacional responde más a factores restrictivos internos que al comportamiento de la demanda externa.

En términos de la primera etapa de transformación industrial, esta actividad, por muy diversas razones, no ha exhibido un flujo inversor sustantivo en las últimas décadas²⁴.

²⁴ A lo largo de los noventa, en esta actividad se verificó un escaso dinamismo inversor. Recurrentes problemas sanitarios (aftosa) que impidieron el acceso a los mercados internacionales, mercados externos poco atractivos (precios bajos); severas distorsiones en los marcos regulatorios internos (asimetrías impositivas, diversos estándares sanitarios, restricciones al comercio exterior, etc.) son algunas razones de este comportamiento.

Por otro lado, a la salida de la crisis de los años 2000-2002, la industria frigorífica sufrió un cambio significativo en su estructura. Por diversas causas se llegó a una virtual desintegración de la actividad concentrada anteriormente por los frigoríficos, y se dio paso a la conformación de nuevas “alianzas” de negocios entre prestadores de servicios y matarifes y abastecedores y/o entre actores que operan e integran diversas etapas: supermercados con matarifes, frigoríficos con *feed lots*, y otros. Sumado a ello, y más recientemente, ingresaron al país cuatro empresas internacionales –dos norteamericanas y dos brasileñas– que se ubican entre la más dinámicas y relevantes del comercio y la producción mundial. En otros términos, luego de más de dos décadas de apatía, en los últimos años –de la mano de la recuperación de la demanda (interna y externa) y, con ello, de los precios– comenzaron a ingresar inversiones, a la vez que se fue cristalizando una nueva forma de funcionamiento de la actividad.

Las inversiones externas corresponden a empresas –americanas y brasileñas– que despliegan estrategias globales y, en lo sustantivo, visualizan al mercado local como un excelente “originador” de carne de calidad (además de sus colocaciones en el mercado local). Como tales, tienen un claro sesgo exportador (mas allá de las restricciones internas existentes) en el marco de sus propias redes mundiales de distribución y abastecimiento final. Cada una de estas empresas es sustantivamente superior –en facturación y volumen producido– a las mayores empresas locales (faenan globalmente, en varias plantas, entre diez y quince veces más que una empresa argentina) y controlan sus propias marcas y canales de comercialización y distribución en los Estados Unidos y la UE²⁵.

El ingreso de las inversiones externas, no sólo tiene relevancia en la oferta interna de carnes sino, fundamentalmente, en las exportaciones. Las estimaciones para el año 2007 indican que estas firmas captaron aproximadamente el 40% de las ventas externas de carnes²⁶.

²⁵ Cuatro son los inversores externos que llegaron recientemente a Argentina: Cargill y Tyson de Estados Unidos y JBS/Friboi y Marfrig del Brasil. En el primero de los casos se trata de empresas largamente establecidas en Estados Unidos, con el respaldo adquirido por la facturación proveniente de la diversificación en otras actividades. Son firmas que, internamente, controlan los nodos más relevantes de las cadenas de valor, con una clara cercanía al consumidor a través del control de centros de distribución, marcas y otros activos complementarios. Son, por otro lado, dos de las cuatro empresas líderes del mayor mercado mundial. Las dos empresas restantes son relativamente nuevas en el mercado internacional de carnes. Si bien tienen tendencias definidas y diferentes en cuanto a productos finales, una en carne fresca y otra en elaboradas, comparten varios temas comunes en sus estrategias de expansión: adquieren instalaciones (plantas) productivas y marcas y cuotas Hilton en sus países vecinos, y centros de distribución en los mercados norteamericanos y europeos. (Bisang y otros, 2008b).

²⁶ La capacidad teórica de faena total de la industria frigorífica local se estima en 60.600 cabezas diarias (alrededor de 21.900.000 cabezas anuales). De ese total, las empresas de capital local representan cerca de 86%, es decir, 52.200 cabezas diarias. Dentro de éstas, se destacan los grupos empresarios y las cooperativas auto-gestionadas, con 14.600 y 3.800 cabezas diarias, respectivamente, o sea, el 24% y el 6,5% cada uno. Las plantas bajo control de capital extranjero cubren aproximadamente 8.400 cabezas, o sea, el 13,9% de la capacidad de faena. Simulando este perfil de empresas, para el año que corre entre julio 2006 y junio 2007, la participación en la faena –por cabezas– indica lo si-

Este perfil de producción y faena (como las recientes inversiones) es compatible con las nuevas tendencias del mercado mundial. Por diversas razones, esta actividad ha comenzado paulatinamente a organizarse bajo la forma de red, en la que, por otra parte, se vislumbran nuevos liderazgos empresarios, nuevas estructuras de abastecimiento de la materia prima y una segmentación de la demanda final. En estos tramas de producción y abastecimiento, comienza a tener relevancia, no sólo la capacidad de faena, sino también el control de los canales comerciales, las marcas, las certificaciones y todos los temas relacionados con la coordinación entre etapas ubicadas, por lo general, en distintos países.

Más allá de la composición estructural de la primera etapa de transformación industrial, la oferta argentina tiene que ver exclusivamente con productos semielaborados (carnes enfriadas, congeladas, menudencias, etc.) que no tienen mayor grado de elaboración. Tampoco se registran canales propios de comercialización, con lo cual, la inserción argentina en la CGV de la carne, en el mejor de los casos, se interrumpe en el puerto (y con productos semielaborados). Resulta sorprendente que eso ocurra en una sociedad que edificó durante dos siglos una marca simbólica de prestigio universal y no puede apropiarla en su real magnitud.

3.1.4 | Lácteos

Una CGV similar a la de carnes –también relevante para la Argentina en función de sus recursos naturales y de la posibilidad de trasvasar proteínas verdes (vía alimentos) a otras de mayor complejidad– es el caso de los productos lácteos. La materia prima, lecha fluida, responde a un modelo de flujo continuo de producción, con carácter perecedero, sobre la base de bovinos que demandan dos años de desarrollo y una vida útil variable pero ubicada en torno a un lustro (lo cual asienta la cadena productiva en un activo semi-fijo y de escaso uso alternativo). Históricamente, y dada la perecibilidad del producto, las demandas fueron cubiertas por ofertas locales, a excepción de los quesos duros. La volatilidad de la producción y la tradicional estructura productiva primaria –con elevado número de productores pequeños– dieron como resultado múltiples formas cooperativas que pronto trascendieron lo primario para pasar a las fases industriales.

Desde hace unas tres décadas, el modelo comenzó a globalizarse sobre la base de varios elementos:

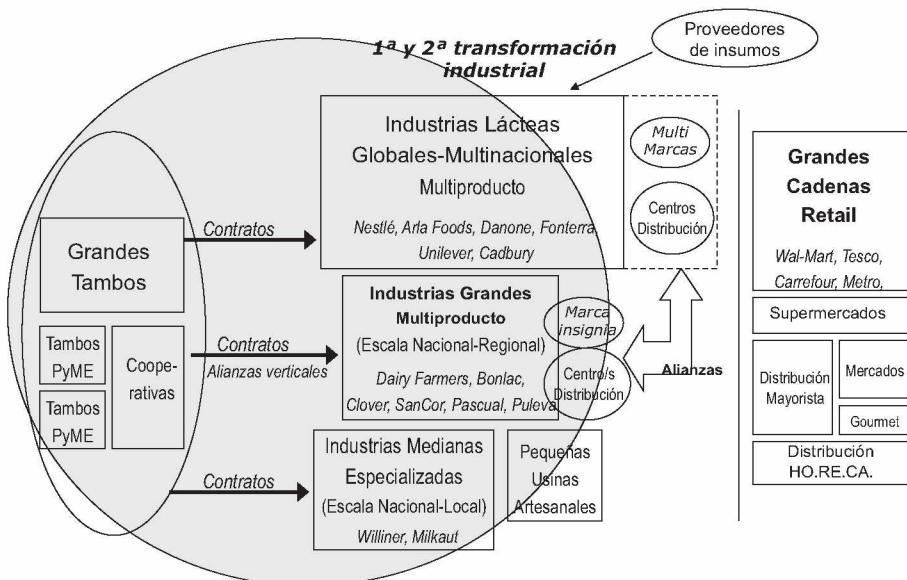
- i) los desarrollos tecnológicos tornaron muy eficiente el secado de leche, con lo cual, el producto se volvió almacenable y comercializable internacionalmente a gran escala;
- ii) se avanzó hacia procesos que permiten mantener la leche fluida para consumo durante largo tiempo: leche larga vida;

guiente: cuatro empresas multinacionales cubren poco más del 13%; ocho empresarios (que poseen entre dos y nueve firmas) controlan alrededor del 20%; otros cuatro empresarios y las cooperativas autogestionadas suman un 10%. Hasta acá, un grupo relativamente acotado de empresas y empresarios explica poco más del 40% de la faena. El resto es altamente desconcentrado, en términos de propiedad y de dispersión geográfica (Bisang y otros, 2008b).

- iii) el desarrollo de tecnología en la fase industrial amplió la gama de productos lácteos (saborizados, mezclas, etc.) con la correspondiente segmentación de mercado vía marcas y otras herramientas;
- iv) la ampliación industrial de algunos subproductos de la leche (extracción de proteínas del suero, etc.) introdujo mayores complejidades técnicas en las fases industriales posteriores, y permitió sumar etapas de valor en la cadena.

Como resultado, el comercio internacional fue creciendo, aparecieron y/o se consolidaron empresas transnacionales, y se redefinieron las fuentes de abastecimiento, tanto de productos terminados como de semi-elaborados. Todo esto lleva a la conformación de tramas globales que cobran dinamismo en la medida que se suman nuevas aplicaciones, se reconfiguran los oferentes (la UE se retira del mercado y reduce los subsidios) y/o la demanda presenta alentadores signos de crecimiento (particularmente asociados al crecimiento de economías populosas –China, India y algunos países sudafricanos– y/o aperturas de mercados, como México). Al igual que en el caso de las carnes, en lácteos se reconfigura el mercado mundial a favor de un modelo comercial menos restrictivo y con ciertas posibilidades de acceso, lo cual coloca el problema en el costado de la oferta local.

Gráfico 5 | Estructura genérica de las CGV de los lácteos



Fuente: elaboración propia sobre la base de Bisang y Sztulwark (2009).

Nota: lo resaltado indica los espacios donde hay presencia de actores locales.

En ese contexto, comienzan a visualizarse a las grandes compañías –del mundo de la alimentación y del hipermercadismo– como inductoras de las diversas rutas de la CGV.

¿Dónde está la Argentina? Inicialmente cabe señalar que la producción primaria dio un vuelco tecno-productivo sustantivo durante los noventa, duplicando su producción, hasta ubicarse en el entorno de los diez mil millones de litros (lo cual coloca al país entre los grandes productores mundiales de leche). Las mejoras en la genética, con desarrollos evolutivos adaptativos de cierta relevancia (el holando argentino); la adopción de nuevas tecnologías en equipamiento (ordeñadoras en línea, tanques de frío); la alimentación (del pasto, a los alimentos balanceados y los suplementos); los procedimientos (estacionamiento de celos, crianza en guacheras, etc.), sustentan un sector que, a pesar del desplazamiento de la soja, crece y se inserta crecientemente en los mercados globales.

En el plano industrial, las antiguas empresas fueron concentrándose y dieron lugar a una dupla de firmas locales relevantes, una segunda línea conformada por una decena de emprendimientos privados medianos, y un núcleo acotado de inversores externos (europeos y canadienses) que anclaron sus instalaciones productivas en pos de captar la originación de leche fluida para aplicar sus tecnologías (de producto, proceso y organización) en el marco de sus propias estrategias globales. Más recientemente, los precios internacionales y otras condiciones sentaron las bases para una decena de emprendimientos orientados al desarrollo de leche en polvo destinados, casi exclusivamente, a la exportación²⁷.

En promedio, en los últimos años, aproximadamente el 40% de la producción de la leche fluida es derivada, en diversos productos, hacia los mercados externos. Sobre esa base, los principales productos exportados (leche en polvo, quesos duros y, en menor medida, manteca y otros) se insertan en las cadenas mundiales en las primeras etapas industriales (sólo en unos pocos casos se registran operaciones de queso duro elaborado, rallado y envasado). Otro rubro relevante que denota cierto avance local en la manufacturación de subproductos corresponde a colocaciones de derivados de sueros. Por el contrario, no hay mayores registros de exportaciones masivas en el rubro *delicatessen*, ni tampoco desarrollos industriales para exportaciones sustantivas de productos no alimenticios derivados de la leche de alta gama.

²⁷ En el año 2000, el país tenía 848 plantas elaboradoras de leche que se distribuían de la siguiente manera: 332 en la provincia de Córdoba, 276 en Buenos Aires, 162 en Santa Fe, 54 en Entre Ríos y 24 en La Pampa. En el año 2005, la cantidad de plantas elaboradoras de leche en el total del país se elevó a 886. Sin embargo, el sector se caracteriza por la gran heterogeneidad que presentan las empresas que lo constituyen en cuanto a tamaño económico, capacidad instalada, origen del capital, perfil productivo e inserción en los mercados. Se encuentran, por un lado, grandes y medianas empresas, multiplanta y multiproducto, responsables de la mayor parte de la producción, junto con un gran número de empresas pequeñas, con un reducido peso económico, que actúan en el circuito de la leche informal y en la elaboración de quesos artesanales y pasta para queso mozzarella. Así, la recepción de leche se encuentra altamente concentrada en nueve empresas que absorben el 51% de la producción de leche cruda del país.

Las razones para este comportamiento tienen varias aristas. Inicialmente, existen una serie de restricciones internas a las exportaciones que acotaron el intercambio de algunos productos (quesos duros y semi duros). En otro orden, las demandas mundiales masivas tienen que ver, mayormente, con la leche en polvo (donde, coincidentemente, algunas empresas lácteas mundiales utilizan a la Argentina como proveedora de sus propias cadenas). Cabe agregar que el ingreso masivo de productos de mayor valor requiere el control de las marcas, lo que se ve facilitado por el control de los canales de comercialización hasta llegar a la góndola (activos escasos incluso para las mayores empresas locales del rubro). Finalmente, en los mercados más rentables existen varias restricciones sanitarias que operan a modo de para-aranceles que frenan el comercio.

3.1.5 | Frutas

El mercado mundial de frutas frescas se ha desarrollado a escala global *pari passu* con los adelantos técnicos que permiten una aceitada logística de aprovisionamiento desde distintos espacios geográficos, gracias al desarrollo de la moderna comercialización (super e hipermercados que segmentan demandas pero necesitan contar con ofertas homogéneas y estables a lo largo del año) y a algunos avances técnicos (como la atmósfera controlada que retrasa procesos naturales de degradación), y genéticos.

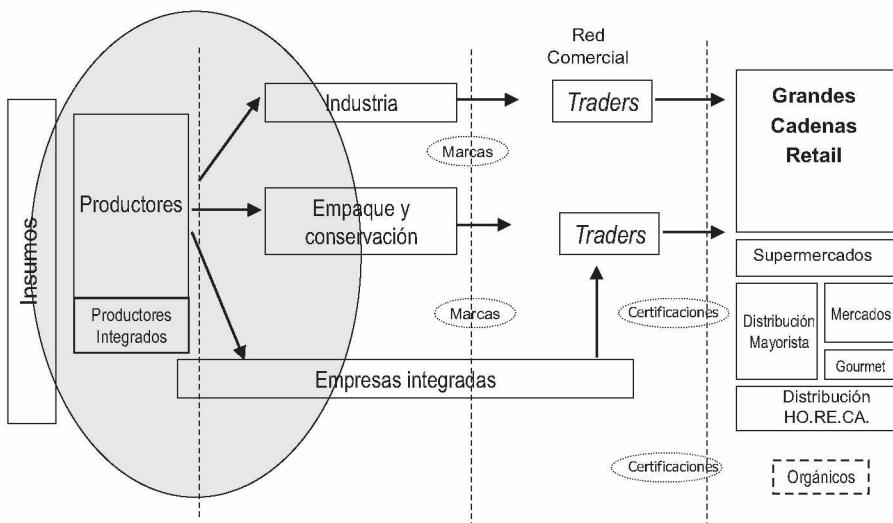
La necesidad de contar con oferentes ubicados en diversas localizaciones –para evitar las oscilaciones estacionales– indujo la aparición de empresas globales dedicadas a la coordinación, la normatización de productos (y procesos), el acondicionamiento y la logística. Estas funciones de coordinación son desempeñadas por dos tipos de empresas: las antiguas compañías internacionales que se establecieron en diversos países como enclaves de exportación (con la propiedad de la tierra y el control de la tecnología y los canales comerciales) y nuevas empresas globales que operan sobre la base de integrar productores en lógicas contractuales para mercados mundiales.

Otro elemento destacable es el papel de la logística y la segmentación de mercado (vía marcas, publicidad, genética, etc.) para productos que son perecederos y que ingresan a los circuitos de consumo sin transformación industrial alguna. En este caso, el rol de coordinación, que en otras CGV ejerce la industria, queda en manos de empresas de acondicionamiento, empaque y/o comercialización.

La cadena mundial de peras y manzanas se articula a partir de las producciones nacionales complementadas con importaciones de frutas frescas (para cubrir demandas faltantes y ofertas de contraestación). Los nodos relevantes en las vinculaciones entre producción local e importaciones son dos: i) las grandes empresas transnacionales dedicadas a la exportación; ii) las cadenas internacionales de supermercados.

El acceso de los productos al mercado mundial se da, fundamentalmente, al interior de la CGV, a través de un producto terminado y acondicionado en el mercado local por empresas multinacionales que controlan los contratos con los demandantes finales (supermercados o redes comerciales pequeñas). El gráfico 6 brinda un panorama de la CGV de las frutas.

Gráfico 6 | Estructura genérica de las CGV de frutas



Fuente: elaboración propia sobre la base de Bisang y Sztulwark (2009).

Nota: lo resaltado indica los espacios donde hay presencia de actores locales.

En el caso argentino, la producción de peras y manzanas cubre distintas localizaciones, con epicentro en el corredor del Valle de Río Negro. Se trata de una actividad que demanda una fuerte inversión inicial en plantaciones que comienzan a producir plenamente a partir del cuarto año y se sostienen por, al menos, una década (dependiendo de los cuidados). En este sentido, la elección de la variedad resulta clave, pues su compatibilidad con los cambiantes gustos de la demanda puede desestabilizar el negocio.

Localmente, la estructura productiva se conforma a partir de un número acotado de viveros, unos 3.000 productores (la mayoría pequeños), una decena de plantas de empaque y un número también reducido de elaboradores de jugos. En manzanas, cuatro empresas concentran aproximadamente el 50% de la fruta para jugo y cinco empacadoras exportadoras explican el 80% del negocio (de ellas, tres son multinacionales, una de capitales nacionales y la otra es una cooperativa). En el caso de peras, el espectro es similar; mientras que en manzanas, la oferta local (el grueso de la variedad *Red delicious*)²⁸ explica alrededor del 15% de la oferta mundial. En el caso de las peras (*Williams*) la participación es el doble, pero el ciclo de producto es mucho más acotado que en el anterior.

²⁸ Existen múltiples casos de desarrollo de variedades con marcas que lentamente van mudando el mercado hacia variedades diferentes a las dotaciones locales.

En ambos casos, la logística y la forma de acceso a los mercados es crucial para un negocio que se concentra a lo largo de tres meses en el año²⁹.

Las plantas de empaque son quienes articulan la cadena, tanto a través de las compras anuales que realizan, como en su rol de intermediarias de la comercialización interna y externa. Las cámaras de frío, la logística y el transporte son otras de las etapas críticas de la dinámica de la cadena. Existen distintas maneras contractuales, que van desde ventas a concentradores (quienes corren con el riesgo), a contratos abiertos entre productores y empacadores, que colocan la fruta en el exterior y pagan un precio de base sujeto a reajustes de acuerdo con el precio final obtenido en góndola.

Estas formas de funcionamiento tienen un claro impacto sobre el reparto del precio de la fruta atento a la gran asimetría entre la producción (que asienta su participación en activos fijos –las plantas– de difícil reconversión a bajo costo y casi nulo uso alternativo) y las fases de acondicionamiento y comercialización³⁰.

3.2 | Una visión de conjunto: fortalezas primarias, debilidades industriales, falencias comerciales

Del análisis de las cinco tipologías de cadenas de valor asociadas con las producciones biológicas renovables, pueden extraerse una serie de elementos comunes acerca de la relevancia que tienen en las CGV, de sus posibilidades reales de “escalado” hacia etapas más complejas y de sus impactos sobre la actividad interna:

- a) La presencia argentina es relevante en unos pocos mercados donde tiene participaciones superiores al 20% de lo comercializado internacionalmente. En tales casos, particularmente en las oleaginosas, el país no controla los mercados de futuro ni ejerce posiciones dominantes (lo cual no significa que oscilaciones en sus ofertas –por caso, los problemas climáticos o conflictos– no afecten las cotizaciones externas). Estas actividades tienen pronóstico de cierta firmeza en sus demandas futuras que se asocian a países de gran densidad poblacional y crecimiento sostenido. Para tales productos, el (actual) consumo local es poco relevante.
- b) Asimismo, hay varias producciones donde el país tiene escasa participación mundial, es claramente tomador de precios y dependiente de decisiones de mercado por parte de terceros. Para varios de estos casos –maíz, trigo, carne, lácteos, frutas– los consumos internos son importantes y afectan la canasta básica de alimentación y, como tales, son pasibles de habituales intervenciones estatales.
- c) En su conjunto, el grueso de la inserción de la Argentina se ubica en las primeras etapas de las CGV, como proveedor de granos y/o materia prima. Esto implica

²⁹ Los envíos simultáneos y concentrados a mercados específicos habitualmente hacen retroceder sustancialmente los precios.

³⁰ Los productores argentinos reciben alrededor del 20% del precio final pagado, en góndola, por parte de los consumidores europeos.

ubicarse en etapas que demandan gran cantidad de capital inmovilizado y elevadas barreras a la salida. En los momentos de ciclo ascendente de los negocios, ello implica fuertes revalorizaciones de activos y una mínima posición frente a la oferta de insumos; en los períodos recesivos, se ven afectados por el grueso de los ajustes.

- d) La mayoría de las ofertas primarias internas está fuertemente desconcentrada, pero cabe remarcar que no ocurre lo mismo con parte de la provisión de insumos (especialmente en los tramos de mayor complejidad: semillas genéticamente modificadas, fertilizantes, biocidas, etc.). A medida que se asciende en las etapas de industrialización, comienza la concentración en manos de unas pocas empresas industriales o de servicios (acondicionamiento, concentración y/o empaque). Tales empresas son mayoritariamente multinacionales (se les suman unas pocas firmas locales de cierto porte) y desarrollan sus operatorias en el país sobre la base de integrarlas a sus propias CGV. Esta conformación es la génesis de las tensiones en el reparto de la renta generada al interior de estas cadenas productivas.
- e) La fortaleza competitiva de las etapas primarias e industriales (primera etapa de transformación) comienza a decrecer a medida que crecen en complejidad las fases de transformación, y se torna casi nula a medida que nos acercamos al consumidor. Existen muy pocas marcas argentinas en el mundo agroalimentario, escasos canales propios de comercialización, así como otros activos complementarios asociados (logística, transporte, etc.). De ese modo, la Argentina es más un “originador” de granos y semi-elaborados industriales hasta el puerto, que un abastecedor confiable de alimentos terminados de alto valor cercano a la góndola del consumidor. El modelo se repite en los nuevos “usos” de los recursos naturales; en biodiesel, es el proveedor de un *commodity* que ingresa a redes de distribución controladas por terceros.
- f) Las limitaciones para avanzar en las CGV responden tanto a factores externos como internos. Los factores externos más relevantes –asociados con las restricciones al comercio– son: i) los mecanismos tarifarios (en los países de destino) en contra de las colocaciones de mayor valor; ii) las normas técnicas y sanitarias (a menudo operan como para-arancelarias); y iii) la propia estructura de la oferta interna dominada por empresas multinacionales que se establecen localmente, bajo la lógica de captación de fuentes de aprovisionamiento para desarrollos posteriores en los mercados de consumo final. Los factores internos más destacados son: i) algunas restricciones cuantitativas establecidas en resguardo al pleno consumo interno; ii) las asimetrías en las tarifas y restricciones al comercio externo que no inducen a inversiones de mayor complejidad (más allá de los aceites y biocombustibles); iii) las asimetrías impositivas internas (créditos fiscales en el IVA, impuestos en cascada sin sistemas de devolución automática); iv) las debilidades empresarias en términos de dominio de la tecnología y escala necesaria para acceder a niveles de comercio mundial; y v) la falta de previsibilidad en los marcos regulatorios locales que impiden traducir las rentas existentes, en algunas activi-

dades primarias, en desarrollos más complejos insertos en dinámicos mercados mundiales.

Esta forma de inserción externa, donde se mezcla la complejidad y avance en las producciones primarias con los problemas de accesibilidad internacional (por las propias restricciones internas y las dificultades de acceso externo), los endeble desarrollo industriales en las etapas complejas y el creciente peso de las empresas multinacionales, opera en un contexto global marcado por la presencia de rentas sustantivas. Sobre este escenario tiene lugar la crisis financiera.

4 | CRISIS FINANCIERA, AGROINDUSTRIA Y FUTURAS AGENDAS DE ESTRATEGIA PÚBLICO-PRIVADA

4.1 | ¿De la ilusión al desencanto?

En el marco de una serie de mercados globales muy dinámicos con un creciente aumento de las ganancias junto a una constante revalorización de activos e insumos –tierra, semillas, agroquímicos, etc.– la irrupción de la última crisis financiera internacional produjo, inicialmente, un freno brusco a las corrientes comerciales, con caídas de precios e interrupción en las cadenas de pagos.

A más de un año del inicio del problema en relación con el ámbito alimentario, y a los fines analíticos, pueden identificarse al menos tres fases por las que transitó la actividad. En esta dinámica, las preguntas son básicamente: i) ¿cómo opera una CGV en el marco de una crisis? (especialmente en lo que hace al “ajuste” interno en el reparto de la renta); ii) ¿existen rupturas en la estructura de las CGV, con los correspondientes cambios de localización de aprovisionamiento?; y iii) ¿cuál es el panorama previsible a futuro en función de la revisión –o no– de los rasgos estructurales que sostuvieron el despegue de estas actividades en las últimas décadas, y a los que hicimos mención previamente?

En una primera fase, y en cuanto al primero de los temas, la crisis estuvo centrada en el freno brusco de las corrientes de comercio, que afectó las cantidades comercializadas y redujo rápidamente el ingreso de los países exportadores. Varios temas aportaron a tal fin: i) el corte del financiamiento a las corrientes comerciales³¹; ii) la huída de los capitales especulativos de los mercados futuros de granos³²; iii) un realineamiento de las

³¹ El impacto fue particularmente severo en esquemas comerciales donde no existían contratos de largo plazo y los intercambios involucraban empresas comerciales que, habitualmente, empalmaban operaciones con distintos plazos. Los casos más complejos se refieren a flujos comerciales de frutas frescas, carnes y derivados de leche hacia Rusia y países de África, articulados por *brokers* sin mayores activos que vieron disminuidos drásticamente sus capitales de trabajo. Ante la crisis se frenó el consumo y los embarques en curso, pactados con precios en ascenso se terminaron efectivizando a valores sensiblemente inferiores a los pactados originalmente.

³² Se estima que las reducciones de tales movimientos explicaron el ascenso inicial de un 30% de las cotizaciones y el posterior descenso ante las ventas generalizadas de las posiciones a futuro.

paridades cambiarias a favor de una revaluación del dólar (con el consecuente efecto negativo de la porción del comercio de los países de la región hacia áreas extra-dólar)³³; y iv) caídas en los consumos, especialmente de aquellos productos más elásticos al ingreso (frutas, alimentos de marca no esenciales, etc.).

Las reducciones de precios y cantidades (con el virtual cierre de algunos mercados claves, como los casos de carnes en Rusia y de leche en polvo en la UE) generaron varios efectos como ser i) el derrumbe de los precios de los *commodities* básicos para la producción de alimentos (soja, maíz, trigo, arroz); ii) la desaceleración de la inercia hacia la suba de precios de los alimentos finales; iii) un mínimo ajuste en los precios de los insumos claves en las distintas cadenas de valor (combustibles, herbicidas, fertilizantes, semillas, etc.); y iv) la interrupción de varias cadenas de pago, lo que dio lugar a un reacomodamiento en los precios de los bienes en curso en los flujos comerciales. En síntesis, los precios relativos se alinearon de forma diferenciada al interior de cada cadena en particular, según el lapso de rotación de capital y el grado de concentración que presentaba cada nodo. Ello derivó en la puesta en marcha de una “oleada” de ajustes de precios y renegociaciones de contratos (a la baja) que terminaron afectando a los productores primarios y a otras etapas en la medida en que sus activos fijos les impedían trasladar el efecto a otra etapa. Como era previsible, las intervenciones públicas sobre estos mercados no se hicieron esperar (CEPAL, 2009; Soto Baquero, 2009); pero, a diferencia de lo ocurrido en otras actividades, no hubo una serie de quiebras generalizadas en las empresas que controlan los nodos claves de las diversas CGV.

Una segunda fase del proceso comenzó con la gradual reapertura de los mercados (especialmente aquellos de productos perecederos) y la reanudación del comercio. Esto se dio sobre la base de nuevos precios (de productos y de insumos) y otras condiciones comerciales –plazos más estrechos y condiciones financieras más estrictas–, una marcada revisión del valor de los fletes y el mantenimiento de los precios finales de los alimentos. Esto derivó en una vuelta al sendero transitado por el sector, previo al *boom* y a la crisis entre el 2007 y el 2008; es decir, una perspectiva de leve pero sostenido incremento en la demanda y los precios de estos productos. Los “paquetes de salvataje financieros” a empresas, las políticas de aliento al consumo, las medidas reafirmando las políticas energéticas en materia de biocombustibles (incluso reforzándolas, como en el caso del programa de bionergías del nuevo gobierno norteamericano), entre otras, operaron en idéntica dirección.

En otro orden, las previsiones de crecimiento de algunas economías claves para el consumo de estos bienes (por caso, China, y el anuncio de sus programas anuales de compras de oleaginosas a niveles similares a los del año 2008), sumado a las primeras señales de adversidades climáticas para algunas regiones (los países del CONOSUR en soja y maíz, y Nueva Zelanda en lácteos), fueron razones para una mayor firmeza de los mercados de futuros de granos.

³³ Clave para las colocaciones del complejo sojero, articuladas sobre euros. El esquema tendió a revertirse recientemente ante un fortalecimiento de dicha moneda, aunque sin llegar a los niveles pre-crisis.

Un elemento clave en la reanudación del comercio fueron los reacomodamientos a la baja de los precios de los fletes internacionales³⁴, aspecto clave, dada la creciente globalización de estas cadenas de valor. Este aspecto abre, además, un interrogante sobre los mecanismos de apropiación y ajuste en las cadenas, dado que muchos de los países productores de *commodities* no controlan (de manera directa o indirecta) los canales comerciales de sus exportaciones (son exportadores FOB), a la vez que las ventas externas están fuertemente concentradas, con una marcada presencia de empresas multinacionales.

Existen indicios para pensar que se está comenzando a transitar una tercera etapa. Ésta se daría a partir de la regularización de los flujos de producción y comercio –siempre con alta volatilidad en los precios de los productos primarios–, pero bajo un conjunto de nuevas condiciones: i) valores más estables de los fletes internacionales; ii) mínima normalización de compra a mediano plazo por parte de los países importadores líderes (China, India, Rusia); iii) estabilidad en los niveles de precios finales de los alimentos (en lugar de la *agflation* que rigió entre mediados de 2007 y 2008); iv) un creciente debilitamiento del dólar respecto a las restantes monedas; y v) paquetes de incentivos al consumo.

Aún en este contexto cabe identificar al menos tres elementos que son compatibles con los nuevos *fundamentals* de este mercado y que tienen impacto desde una mirada de desarrollo de mayor alcance desde la óptica local. El primero de ellos se refiere a la menor volatilidad que exhiben las dinámicas de precios de los alimentos respecto a las materias primas. A juzgar por las evoluciones comparadas de los índices de precios de los alimentos y el de los *commodities*, puede afirmarse que los primeros han sido mucho menos permeables a las bajas y oscilaciones, con lo cual se torna atractiva toda estrategia que intente traspasar desde insumos biológicos a alimentos finales. El segundo elemento tiene que ver con que todo indica que, más allá de los efectos de corto plazo, se tienden a consolidar las operaciones especulativas en materia de granos (más allá de las tradicionales de décadas pasadas); con lo cual, este mercado y sus derivados semi-industriales, serán pasibles de una mayor volatilidad a futuro. En tercer lugar, pareciera que existe un consolidado nivel de ingreso en sociedades emergentes que, más allá de las elasticidades propias de cada producto, permitirían mantener cierto dinamismo en estos mercados.

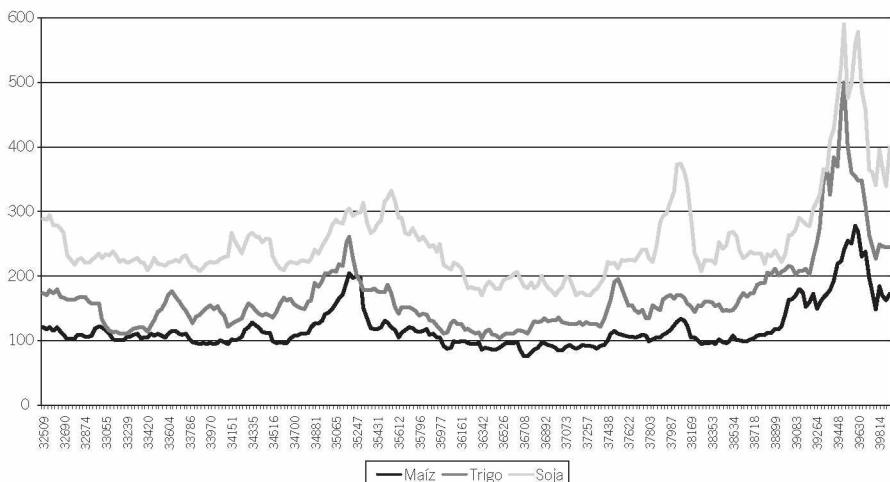
La incógnita que perdura tiene que ver con la magnitud futura de la demanda, habida cuenta de que aún no han concluido los efectos financieros sobre el sector real y que las tasas de desocupación de varios de los países desarrollados están en ascenso. Necesariamente, el tema está matizado por tres factores: i) las especificidades de cada mercado, en particular en términos de sus respectivas elasticidades ingreso (desde aquellos asociados con los alimentos básicos, hasta los de alta gama); ii) las participaciones en el comercio internacional de los países de la región; y iii) su posicionamiento competitivo (especialmente cuando en las CGV comienzan a tener un peso relevante los demandantes).

³⁴ Aunque aún se mantienen volátiles, ya que están asociados a la volatilidad del petróleo.

Como es de esperar, entre las dos últimas etapas, la realización de los “efectos pobreza”, asociados a la crisis y a los nuevos precios relativos, produce reposicionamientos empresarios. Aparecen los primeros casos de compras, fusiones y acuerdos que –según cada mercado– van camino a reconfigurar las CGV. En buena medida, estos movimientos tienen una fuerte presencia pública, materializada tanto en ayudas financieras temporarias a empresas líderes en sus respectivas actividades (caso Estados Unidos, con la industria frigorífica), o en asistencias para generar nuevos liderazgos de porte internacional³⁵.

En el corto plazo, no exento de turbulencias –por razones que van desde los problemas climáticos hasta el eventual reingreso de capitales especulativos masivos y súbitos a los mercados de futuros de granos–, todo parece indicar que los mercados alimentarios se orientan a retomar los senderos que transitaron, en precios y volúmenes, durante los primeros años de la década (ya superada la burbuja 2007-2008). Algunos datos parecen sustentar estas afirmaciones generales, particularmente, para los productos de mayor significación para la Argentina.

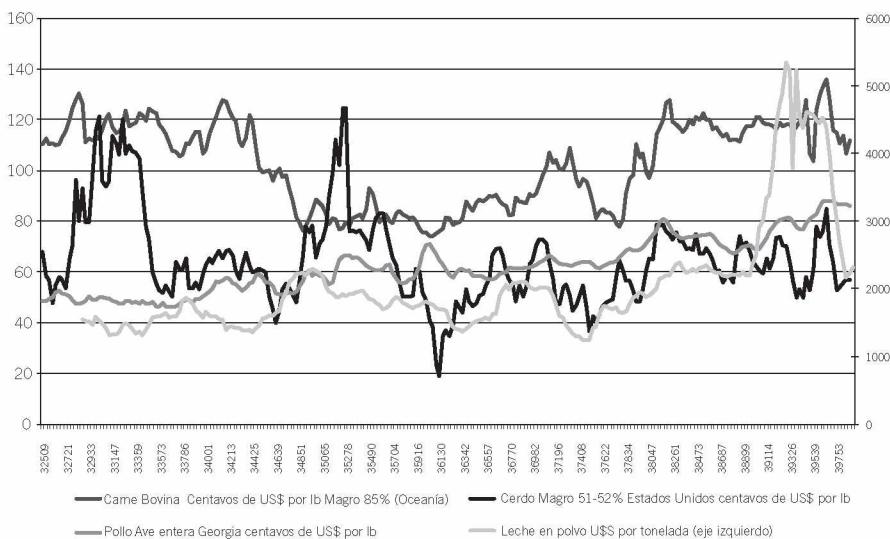
Gráfico 7 | Evolución mensual de precios FOB Golfo. Soja, maíz y trigo. (Dólares por tonelada)



con los nuevos *fundamentals* de estos mercados, mencionados en la primera parte de este capítulo.

Pueden observarse comportamientos similares en precios registrados en diversos mercados para productos más elaborados que los anteriores.

Gráfico 8 | Evolución de Precios. Productos seleccionados



el año 2008 –pero en el marco de la tendencia creciente iniciada entre 2002 y 2003– no puede ser abastecida plenamente por la oferta local debido a las restricciones establecidas regulatoriamente. Además, cabe mencionar la persistencia de una prolongada sequía que afecta tanto la oferta interna de maíz y trigo, como a la actividad láctea.

4.2 | ¿Cambió sustantivamente la estructura de las CGV?

Más allá de las incipientes recuperaciones de precios, la crisis afectó el funcionamiento de las CGV en varios sentidos.

Desaparecido el clima de sobre-demanda y expectativas de alzas de precios al interior de las cadenas de valor, el peso de la oferta como *driver* tiende a morigerarse. En la mayoría de los casos reapareció una mínima demanda, pero se trata de “mercados de compradores” (donde a la demanda hay que captarla), en desmedro de “mercado de vendedores” (donde éstos imponían e inducían condiciones y la demanda era cautiva). En tal sentido, reaparecen todas las condiciones que habitualmente imponen los compradores (normas de calidad, sistemas de entregas, modalidades de logística, etc.).

Es así que comienzan los procesos de reacomodamientos empresarios en nodos claves de las diversas CGV, en pos de reposicionarse para el escenario de mediano y largo plazo. Si bien se registran algunas operaciones de cambio de propiedad de firmas, no parecen verificarse quiebras masivas ni descensos abruptos o generalizados en los precios de los activos básicos (en particular, en el precio de la tierra). En todos los casos, las estrategias inversoras apuntan a ganar escala ascendiendo a las etapas más complejas de las cadenas de valor; etapas que se ubican en los extremos como la provisión de sofisticados insumos para la actividad primaria o la distribución y el comercio. Se trata, por otra parte, de los eslabones de las cadenas de valor donde menores reducciones de precios se verificaron en la reciente crisis³⁶. Otro dato relevante, que indicaría la consolidación de las CGV, radica en el descenso de los precios de los insumos claves para el agro (fertilizantes y biocidas).

En otro orden, en algunas actividades desaparecen los oferentes internacionales que habían ingresado a los mercados en función de los picos de precios de los años 2007-2008, con lo cual la crisis tiende a eliminar eventuales competidores marginales. Se abre allí una ventana de oportunidades para los países con ventajas genuinas, capaces de operar rentablemente con los nuevos niveles de precios (casos de carnes bovinas, lácteos y aves).

Este clima de regreso a la tendencia de largo plazo es visualizado desde muy distintas perspectivas. Las mega empresas privadas, proveedoras de insumos, apuestan a desarrollos tecnológicos radicales para duplicar las producciones primarias (entre los años 2030 y 2050) sobre la base de –mínimas– expansiones territoriales y –máximas– ganancias en productividad, relacionadas con la aplicación de nuevos paquetes tecnológicos³⁷.

³⁶ El precio de los *commodities* descendió inicialmente por el ascensor, pero el de los alimentos elaborados lo hace por la escalera; incluso parece tomarse algún descanso en el rellano.

³⁷ Tres de las cuatro grandes empresas proveedoras de semillas OGM ratificaron sus programas de investigación con énfasis en la biotecnología.

Coincidentemente, diversos organismos públicos e internacionales proyectan matrices energéticas a largo plazo con fuerte presencia de bioenergía, reforzando las demandas para estas actividades.

A su vez, organizaciones internacionales dedicadas a los temas alimentarios advierten sobre las mayores necesidades alimentarias (y de otro tipo) derivadas de dos fenómenos: i) los incrementos poblacionales; y ii) los cambios en los hábitos alimentarios asociados con los crecientes procesos de urbanización de ingentes masas poblacionales (FAO, 2008; IFPRI, 2007). Pronostican que, durante algunos años, la respuesta de la oferta no será lo suficientemente dinámica como para abastecer la creciente demanda, impulsando los precios.

Todo ello apunta a pensar que la crisis en curso no ha afectado los *fundamentals* que sostuvieron el dinamismo de esta actividad. En simultáneo, no parece verificarse un desmembramiento de las CGV con las consecuentes relocalizaciones territoriales de las actividades. Si bien es cierto que los precios han sido renegociados a la baja (y, en muchos casos, de manera unilateral y asimétrica al interior de las CGV), los impactos han sido más duros en las formas previas de organización del comercio e intercambio; quienes vendían a *brokers* en los mercados *spot* (especialmente en Rusia y otros países del este europeo) sufrieron un ajuste mayor que las empresas integradas a cadenas contractualizadas.

Como toda crisis, la situación actual abre oportunidades de reposicionamiento para los países de la región, especialmente para algunas producciones particulares. En perspectiva, la región aparece –por sus dotaciones naturales, trayectorias tecnológicas y productivas previas y base empresaria– como el proveedor “natural”, con mayor capacidad de expansión y quasi exclusividad en el aprovisionamiento de “proteínas verdes”. Sin embargo, eso demanda tecnologías e inversiones no siempre disponibles ni controlables por parte de residentes locales.

Los desarrollos en tal sentido implican, además, reforzar el posicionamiento actual en las principales cadenas de valor –confinado a las fases primarias– con fuertes dotaciones de capital fijo y baja rotación del circulante (altos costos de entrada y de salida). Dichos desarrollos abren, asimismo, posibilidades para una mayor presencia en los mercados ubicados en las fases de mayor complejidad industrial, e incluso comercial. Son las etapas donde se registraron menores reacomodamientos a la baja y persisten las rentas atractivas³⁸.

Para una sociedad como la argentina, el desafío tiene caminos no excluyentes en una estrategia futura: i) ampliar y fortalecer el modelo productivo en las fases iniciales

³⁸ En los últimos meses, la desaceleración del crecimiento económico redujo las ventas de las grandes compañías procesadoras de alimentos y de insumos agropecuarios, al tiempo que produjo cambios en algunas pautas de consumo. Aunque la crisis puede profundizarse, se espera que, en conjunto, las 30 mayores compañías *retailers* sigan creciendo a una tasa anual del 5,2%, contra el 10,8% de la década previa (Planet Retail, 2009).

(ámbito donde queda un amplio trecho por recorrer³⁹); y ii) escalar hacia algunas etapas más complejas en determinadas CGV (de alto efecto multiplicador y, en algunos casos, con cierta presencia de empresas de capital local con alto potencial de crecimiento). Para ello se torna necesario el fortalecimiento de estrategias de mediano y largo plazo, que unan acciones públicas y privadas a fin de minimizar los escollos tecnológicos y productivos que demanda una creciente integración en las fases más dinámicas de las cadenas de valor agroindustriales.

5 | REFLEXIONES FINALES: "ARGENTINA: EL CAMINO HACIA UNA MAYOR INDUSTRIALIZACIÓN E INSERCIÓN EN ETAPAS COMPLEJAS DE LAS CGV"

La crisis y su lenta salida, lejos de morigerar el cambio de paradigma tecno-productivo que afecta a las producciones biológicas renovables, tiende a consolidarlo. Los *fundamentals* del nuevo modelo parecen salir indemnes y fortalecidos de la crisis (se refuerzan las estrategias nacionales y/o regionales en materia de biocombustibles, así como no se detiene el proceso de urbanización y migración hacia el consumo de alimentos más sofisticados, particularmente en los llamados BRICs). La biotecnología aparece como la herramienta más apta para atender desequilibrios entre demandas crecientes y limitaciones en la disponibilidad de factores de producción, a la vez que –más allá de ajustes en cantidades y precios– no se verifican cambios sustantivos en los nodos relevantes de las principales CGV, ni deslocalizaciones masiva de espacios de industrialización y acondicionamiento, fuentes de aprovisionamiento y consumo. Existen, sí, repartos asimétricos de la crisis en función de las diferentes dotaciones fijas de capitales en cada etapa y sus consecuentes costos de salida y, a partir de ello, nuevas “demandas” de regulación (aunque posiblemente con otras herramientas y ámbitos de aplicación).

A diferencia de los años previos a la crisis, en el futuro, éste será un mercado donde los compradores tendrán mayor peso que los vendedores en las decisiones. Mientras que en el pasado reciente, todo lo que la Argentina deseaba vender encontraba comprador (especialmente en “lo primario” y, en muchos casos, haciendo caso omiso a restricciones sanitarias y/o normativas previamente muy estrictas), en el futuro será necesario considerar que hay más oferentes (todos urgidos por traspasar sus crisis internas al resto del mundo) y demandas más selectivas (limitadas por las presiones internas). De allí la necesidad de una estrategia en pos de escalar hacia etapas de mayor complejidad dentro de las CGV.

Dado el punto de partida –fuerte peso en las fases iniciales, participación relevante en sólo unos pocos mercados, severas debilidades en las etapas finales y escasa pre-

³⁹ Diversos análisis sobre productividad agraria indican una fuerte brecha entre los productores más avanzados y el resto, lo cual demostraría que el proceso de difusión del nuevo paquete tecnológico se encuentra aún en una fase inicial. El camino hacia la “agricultura de precisión” implica una fuerte dosis de desarrollo de conocimiento tácito y la incorporación masiva de la electrónica como herramienta productiva y de gestión.

sencia de grandes firmas de capital local—, las vías sobre las cuales se deberían focalizar tales estrategias serían:

- » Inducir el desarrollo, con sentido exportador, de etapas más complejas en las cadenas de vegetales (la base de la pirámide productiva); particularmente, en aquellas donde el país tiene ventajas competitivas, pero las “revela” en el mercado mundial sólo exportando granos (el caso del maíz, el trigo y el girasol y, en parte, de la soja,) o semi-elaborados (aceites, *pellets*, leche en polvo, etc.).
- » Fortalecer y desarrollar las bases de la genética vegetal y animal en favor del desarrollo competitivo (sobre la base de mejoras en calidad de plantas como bio-fábricas y/o diferenciación de sus productos). Adicionalmente, se torna necesario ampliar y volver sustentable el proceso de difusión de las nuevas tecnologías (que, en una primera etapa –próxima a finalizar–, apuntaron a cubrir el mapa productivo y, en una segunda, deberá centrarse en “afinar” y consolidar procesos para volverlos más competitivos y sustentables).
- » Traspasar actividades con inserción externa desde la cadena de proteínas verdes (ya consolidadas y de fuerte impacto económico) hacia cadenas de proteínas blancas y rojas (carnes bovina, aviar y porcina).
- » Reinsertar las cadenas de proteínas rojas y blancas en etapas más complejas, dado que actualmente lo hacen sólo en forma muy parcial en nichos de alto valor (el pasaje de carnes congeladas y/o enfriadas masivas a producto diferenciado).
- » Aumentar la densidad de las cadenas productivas con oferta nacional de insumos (bienes y servicios) dado que, en varios casos, los desarrollos locales “arrastran” sólo parcialmente la producción local de insumos (es decir, metalmecánica, fertilizantes, biocidas y otros).
- » Ampliar la cantidad y calidad de tramos productivos (existe una “segunda línea” de cadenas productivas con cierto dinamismo que se insertan a nivel mundial pero aún con niveles poco relevantes, mientras que en otros casos se trata de “proto” redes de cierto potencial pero escaso desarrollo y de alto impacto regional).
- » Desarrollar y fortalecer complejos integrados, favoreciendo el anclaje territorial. El desarrollo de actividades primarias de excelencia productiva, pero alejadas de las vías de salida exportadora, dan lugar a incipientes desarrollos “en origen”, no sólo en la industrialización de un insumo, sino en la conformación de complejos que captan las sinergias emergentes de las economías de variedad.
- » Ingresar a las etapas de distribución y logística tratando de “acortar” la distancia entre la oferta local y las demandas internacionales, en acciones que demandan la construcción de una variada gama de intangibles (coordinación, marcas país, integración conjunta de ofertas de varios productos, etc.).

Comenzar a transitar por estas vías de desarrollo demanda, inicialmente, el diseño y consenso público-privado de una estrategia que se plasme en un conjunto de lineamientos de mediano plazo y que vaya consolidándose como una política de Estado.

En otro orden, amerita remover una serie de obstáculos internos que desalientan el avance hacia mayores complejidades en las CGV. A modo de ejemplo, caben señalar las siguientes:

- » Revisión del esquema de restricciones al comercio exterior (retenciones y cuotas), en función de colocaciones externas que impliquen avanzar hacia etapas más complejas y transvasar hacia cadenas de valor más complejas.
- » Revisión del sistema impositivo (particularmente del IVA, impuestos internos, ingresos brutos y otros) en pos de eliminar distorsiones que atenten contra el desarrollo local de fases más complejas.
- » Revisión de algunos instrumentos del mercado de capitales que impiden que los flujos de rentas se trasvasen a inversiones que sustenten desarrollos productivos más complejos e integrados.

Sumado a ello, otra área de actividades tiene que ver con la acción pública como promotor estratégico en dos ámbitos: la generación de bienes públicos (y/o “bienes club” por cadena de valor) para el segmento local de las CGV, y el desarrollo de las condiciones generales de desarrollo (parámetros macro). En el primero de los casos algunas acciones se podrían referir a:

- » Incentivar el desarrollo de activos intangibles –marcas, facilidades de logísticas, normativas de productos y procesos compatibles con estándares internacionales, certificaciones de calidad, denominaciones de orígenes, etc.– que faciliten una mejor inserción empresaria en las etapas comerciales de las CGV.
- » Fortalecer los desarrollos innovativos en la base de la pirámide productiva de la agroindustria (genética vegetal y animal, nuevos procesos productivos, desarrollo de cultivos nuevos, etc.).
- » Reforzar los mecanismos de negociaciones internacionales bajo esta lógica.
- » Repensar el Mercosur como plataforma global con acciones comunes, especialmente en aquellas cadenas y/o etapas donde todos los países (en conjunto) comienzan a tener posiciones de dominio en el intercambio mundial (es decir, mercados de futuro para oleaginosas; coordinación de negociaciones en cuotas de biocombustibles, carnes, frutas, lácteos y otros productos).

Complementariamente, y en un plano más agregado, la estrategia pública debería redireccionar algunos instrumentos de políticas, y tener como epicentro algunos aspectos estructurales tales como:

- » El desarrollo y refuerzo de perfiles empresarios (de capital local) con vocación de inserción en CGV en nodos de creciente complejidad, con énfasis en los modelos asociativos, considerando la densidad de firmas locales en algunos tramos agroindustriales.
- » Esquemas de negociación con empresas multinacionales en los procesos de re-localización global de actividades.
- » Énfasis en los modelos regulatorios de la competencia, ahora en el marco de CGV.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, V. (2003), "Evolución del mercado de insumos agrícolas y su relación con las transformaciones del sector agropecuario argentino en la década de los noventa", Estudio 1.EG.33.7, Componente B-6, Coord. Bisang, R. y G. Gutman, Préstamo BID 925/OC-AR Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.
- Banse, M., M. Nowicki y H. van Meijl (2008), "Why are current prices so high?", en Zuurbier, Peter y Jos van de Vooren (ed), *Sugarcane Ethanol. Contributions to Climate Change Mitigation and the Environment*, Wageningen Academic Publishers.
- Barsky, O. y M. Dávila (2008), *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Bijman, J., S.W.F. Omta, J.H. Trienekens, J.H.M. Wijnands y E.F.M. Wubben, eds. (2006), "International agri-food chains and networks", *Management and organization*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Bisang, R. (2008), "Costos ocultos e ineficiencias de la cadena de ganados y carnes en Argentina. Estimación y metodología", PROCISUR/IICA, Montevideo.
- Bisang, R. y G. Gutman (2005), "Redes agroalimentarias y acumulación: reflexiones sobre la experiencia reciente en el MERCOSUR", en Casale, M., M. Cimoli y G. Yoguel (comp.), *Redes, jerarquías y dinámicas productivas*, Buenos Aires, FLACSO/OIT, Miño y Dávila.
- Bisang, R., G. Gutman, P. Lavarello, S. Sztulwark y A. Díaz (comp.) (2006), *Biotecnología y desarrollo. Un modelo para armar en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- Bisang, R., F. Santangelo, G. Anilló y M. Campi (2007), *Mecanismos de formación de precios en los principales subcircuitos de la cadena de ganados y carnes vacunas en la Argentina*, Buenos Aires, IPCVA.
- Bisang, R., G. Anilló y M. Campi (2008a), "Una revolución no tan silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 190-191, Vol. 48, julio- diciembre.
- Bisang, R., S. Robert, F. Santangelo e I. Albornoz (2008b), *Estructura de la oferta de carnes bovinas en la argentina. Actualidad y evolución reciente*, IPCVA/CEPAL, Buenos Aires, noviembre.
- Bisang, R., F. Porta, V. Cesa y M. Campi (2008c), "Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva", *Serie Documento de Proyectos*, N° 26, CEPAL, Buenos Aires.
- Bisang, R. y M. Campi (2009), "Un desafío a inicios del siglo XXI: hambre, alta tecnología y desigualdad social en Iberoamérica", Documento de base para un foro de discusión, Ciencia y demandas sociales del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad, OEI-CAEU, julio.
- Bisang, R. y S. Sztulwark (2009), "Rentas económicas e inserción en cadenas globales de valor. El caso de la agro-industria argentina", en Dabat, A., M. A. Pozas y M. Rivera Ríos, *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo. El papel de América Latina*, UNAM, México, en prensa.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires (1987), *Bolsa de Cereales. Número Estadístico*, Buenos Aires, Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

- Cámara Argentina de Energías Renovables (2009), "Estado de la industria argentina de biodiesel", Cámara Argentina de Energías Renovables, (en línea), Buenos Aires, <<http://www.argentinarenovables.org>>.
- Campi, M. (2008), *Cambios históricos en la frontera agraria pampeana. La tecnología y el uso de la tierra*, Tesis de Maestría en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- CEPAL (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio de 2008.
- (2009), "La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009", Santiago de Chile, CEPAL.
- CIARA (2009), (en línea) Buenos Aires, <<http://www.ciaracec.com.ar>>
- Cloquell, S. (coord.), R. Albanesi, P. Propersi, G. Preda y M. De Incola (2007), *Familias rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Conforti, A. (2009), "Seguridad alimentaria y políticas públicas, análisis de costo y eficiencia. El caso de la carne vacuna", Tesis de Licenciatura, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCA.
- de Martinelli, G. (2008), "Pools de siembra y contratistas de labores. Nuevos y viejos actores sociales en la expansión productiva pampeana reciente" en Balsa, J., G. Mateo, y M. Ospital (Comp.), *Pasado y Presente en el Agro Argentino*, Buenos Aires, Luminere.
- DFID (2004), "Concentration in food supply and retail chains", *Agriculture and Natural Resources Team*, UK Department for International Development, Londres.
- Dicken, P. (2003), *Global shift: transforming the world economy*, Nueva York, Guilford Press.
- Ekboir, J. y G. Parellada (2002), "Public-Private Interactions and Technology Policy in Innovatrion Processes for Zero Tillage in Argentina", en Byerlee, D. y R. Echeverría (Eds.), *Agricultural Research Policy in an Era of Privatization*, Londres, CABI.
- FAO (1996), *Declaración de Roma sobre la Cumbre Mundial de los Alimentos*, Roma, 13-17 de noviembre.
- (2008), *El estado de la inseguridad alimentaria 2008*, Roma, FAO.
- (2009), Base de datos estadísticos sustantivos (en línea), <<http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es>>
- Farina, E. y D. Zylbersztajn (2003), "Economics of Networks and Partners of Competition un Food and Agribusiness", Facultad de Economía, Administración y Contabilidad, *Documento de Trabajo N° 03/027*, Departamento de Administración, Universidad de San Pablo.
- FMI (2009), Base de datos, (en línea) <<http://www.imfstatistics.org/imf/>>
- Freeman, C. y C. Pérez (1988), "Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour", en Dosi y otros, *Technical Change and Economy Theory*, Pinter Publisher, Londres.
- Gereffi, G. (1996), "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries", *Competition and Change*, Vol. 1, N° 4.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, Volume 12, Issue 1.

- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2005), "Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American Clusters", *World Development*, 33 (4), 549-573.
- Green, R. (2005), "El mercado mundial de carnes bovinas", INRA. Montevideo.
- Humphrey J. y O. Memedovic (2006), "Global Value Chains in the Agrifood Sector", *Working Paper*, Viena, UNIDO.
- IFAP (2002), "Industrial Concentration in the Agri-Food Sector", International Federation of Agricultural Producers, mayo.
- IFPRI, (2007), "The World Food Situation: New driving Forces and Required Actions", IFPRI.
- Kaplinsky, R. (2000), "Globalization and Unequalization: what can be learned from value chain analysis", *The Journal of Development Studies*, Vol. 37, N° 2.
- Kaplinsky, R. y M. Morris (2000), "A handbook for value chain research", documento preparado para el IDRC.
- Lattuada, M. (1996), "Un nuevo escenario de acumulación", *Realidad Económica*, N° 139.
- Llach, L. (2006), "Argentina y el mercado mundial de sus productos, 1920-1976", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 35, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Lódola, A., K. Angeletti y R. Fosatti (2005), "Maquinaria agrícola, estructura agraria y demandantes", *Cuadernos de Economía*, La Plata, Cuadernos de Economía, N° 72, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- López, G. (2009), "El complejo soja en el mundo", *Márgenes Agropecuarios*, Año 25, N° 290, agosto.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2009), (en línea) <http://www.minagri.gob.ar/>.
- OECD-FAO (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017*, París, publicaciones OCDE.
- Pérez, C. (2008), "A vision for Latin America: a resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion", Trabajo preparado para el *Programa de Política Tecnológica y Desarrollo de América Latina de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- (2009), "Technological revolutions and techno-economic paradigms", TOC/TUT, *Documento de Trabajo* N° 20.
- Piñeiro, M. (2008), "La situación global de los alimentos: Algunas consecuencias para la Argentina", *Revista del CEI*, N° 13, Diciembre.
- Planet Retail (2009), "Retail giant boxing small", Press Releases, (en línea) <<http://www.planetretail.net/NewsMedia/PAYG/PressRelease.aspx?NewsItemID=49712>> .
- Posada, M. y M. Martínez de Ibarreta (1998), "Capital financiero y producción agrícola: Los pools de siembra en la región pampeana", *Realidad Económica*, N° 153.
- Reca, L. y G. Parellada (2001), *El Sector Agropecuario Argentino*, Buenos Aires, Ed. Facultad de Agronomía, UBA.
- Regúnaga, M., S. Fernández y G. Opacak (2003), *El impacto de los cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina*, Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.

- Rothkopf, G. (2008), *A blueprint for green Energy in the Americas. Featuring: The Global Biofuels Outlook 2007*, Washington, D.C., BID.
- Schumpeter, J. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Buenos Aires, Orbis.
- Soto Baquero, F. (2009), "Crisis financiera y financiamiento agropecuario y rural en América Latina: Una mirada más allá del corto plazo", Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural, Santiago de Chile, abril.
- Trigo, E. y E. Cap (2006), "Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina", Buenos Aires, Buenos Aires, Fundación Argenbio, diciembre.
- Trigo, E. y R. Echeverría (2008), "Los retos de la investigación agroalimentaria en América Latina", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N° 219, (71-112).
- Trostle, R. (2008), "Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices", Report from the Economic Research Service, USDA.
- USDA (2008), *Food Security Assessment, 2007*, Economic Research Service Report GFA-19, www.ers.usda.gov/PUBLICATIONS/GFA19/GFA.PDF
- Von Braun, J. y otros (2008), "Los altos precios de los alimentos: El "qué", "quién" y "cómo" de las acciones de política propuestas", IFPRI, Washington D.C.
- Vorley, B. (2003), "Corporate concentration from farm to consumer", UK Food Group.
- World Bank (2008), "Rising Food Prices", Washington, World Bank.



Capítulo V

MODELOS Y ESCENARIOS MULTISECTORIALES

» Martín Cicowicz | Ruben Mercado

INTRODUCCIÓN¹

La crisis internacional ha tenido efectos significativos en la economía argentina, tanto a nivel macroeconómico como en los flujos de comercio exterior e inversión extranjera directa, y en los principales sectores productivos de la Argentina. Pero dicha crisis no sólo tiene impactos de corto plazo, sino que también desnuda vulnerabilidades de larga data en términos de dinámica de crecimiento y de estructura productiva. En este contexto, resulta de interés evaluar cuantitativamente senderos alternativos de crecimiento de mediano y largo plazo para la economía argentina, así como efectos y vulnerabilidades multisectoriales de más corto plazo que serían esperables a partir de los *shocks* más típicos de la crisis. Debido a la complejidad de este tipo de análisis, que apunta a captar ya sea el comportamiento intertemporal de la economía o su interdependencia sectorial, la forma usual de llevarlo a cabo es a través de modelos computacionales empíricos de crecimiento y de equilibrio general computable, y es lo que haremos en este capítulo.

En una situación de crisis como la actual, la utilidad de dichos modelos no radica tanto en los pronósticos cuantitativos que podrían brindar, sino en las posibilidades que abren para obtener algunos órdenes de magnitud de diversos fenómenos, y para llevar a cabo el análisis contrafáctico de *shocks* y de políticas alternativas de forma organizada. En este sentido, pueden constituir una herramienta útil tanto para expertos como para hacedores de política, permitiendo plantear y responder de forma consistente una cantidad de cuestiones diversas.

En este capítulo se formalizan, parametrizan y simulan dos modelos relativamente pequeños, a los fines de analizar preguntas como las siguientes:

¹ Se agradece la valiosa colaboración y comentarios de Antonella Bonacina y María Laura Alzúa.

¿Cómo afectaría la senda dinámica de crecimiento de la Argentina una mejora en su desempeño innovador, que se traduzca en incrementos sistemáticos en la productividad? ¿Qué implicancias tendrían dichos incrementos en términos de posibilidades de consumo, requerimientos de inversión y endeudamiento externo?

Estas preguntas se analizan con un modelo pequeño de crecimiento del tipo Ramsey-Cass-Koopmans, de economía abierta, con función de capacidad de absorción del tipo Kendrick-Taylor y con restricción crediticia externa.

¿Cómo impactan sobre la estructura productiva argentina ciertos cambios en el escenario internacional y nacional (caída en precios y cantidades de exportación, fuga de capitales) en términos de reasignación intersectorial de factores de la producción, y en cuanto a niveles sectoriales de producto, comercio exterior y empleo?

Estas preguntas se analizan con un modelo de equilibrio general computable de economía abierta relativamente pequeño, y focalizado en capturar las interdependencias sectoriales de los cinco principales sectores económicos de la economía argentina (agro, minería, agroindustria, otras industrias y servicios), a través de una combinación de funciones sectoriales de producción del tipo elasticidad constante de sustitución con relaciones lineales de insumo producto.

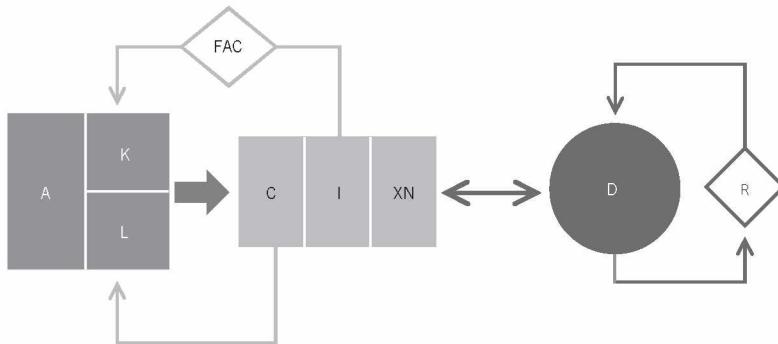
Tanto en el caso del modelo de crecimiento, como en el de equilibrio general computable, se enfatiza el carácter de “pequeños” modelos por tres razones: en primer lugar, se trata principalmente de capturar algunos aspectos del comportamiento, y de obtener órdenes de magnitud muy aproximativos, del sector real o productivo de la economía²; en segundo lugar, se busca que estos modelos sean, en la medida de lo posible, de relativamente fácil acceso para hacedores de política; en tercer lugar, los mismos constituyen un primer paso vinculante con otros modelos más abarcativos y complejos que se encuentran en desarrollo en el PNUD.

1 | PRODUCTIVIDAD Y DINÁMICA DE LARGO PLAZO EN UN MODELO PEQUEÑO DE CRECIMIENTO

Esquemáticamente, y a un alto nivel de agregación, la economía argentina puede representarse como una estructura productiva que, a partir de un stock dado de factores de la producción, genera, período tras período, un flujo de producto bruto. Es usual considerar a tres de dichos factores como los más importantes para determinar el crecimiento en el largo plazo: la fuerza de trabajo (L), el stock de capital físico (K) y el stock de tecnología (A), entendida como el acervo de conocimiento aplicable a la producción con la

² Los aspectos que se enfatizan son aquellos vinculados con algunas cuestiones de la macro “real”, del comercio internacional y de las relaciones entre los principales sectores productivos. Por lo tanto, no se consideran explícita o detalladamente otros aspectos de la economía como, por ejemplo, los referidos a mercado de trabajo, distribución del ingreso, infraestructura, o a cuestiones monetarias, financieras y fiscales.

que cuenta el país en un momento dado. Es la tecnología la que determina las diversas combinaciones posibles entre trabajo y capital para generar el flujo de producto bruto.



El producto bruto puede destinarse a diversos fines, en función de los cuales se pueden determinar tres componentes básicos: el consumo (C) que hace posible la reproducción de la fuerza de trabajo, la inversión (I) que hace posible el incremento en el stock de capital, y las exportaciones netas (NX), es decir la diferencia entre las exportaciones e importaciones.

La transformación de la inversión en ampliaciones del stock de capital es un proceso que se complejiza en la medida en que el monto de la inversión es equivalente a una proporción mayor del stock de capital existente. Es decir, la capacidad que tiene una economía para “absorber” proporciones crecientes de inversión es decreciente. Ello hace que supongamos que existe una “función de capacidad de absorción” (FCA) que media la transformación de la inversión en adiciones efectivas al stock de capital físico.

En tanto la economía no está cerrada sino relacionada con el exterior, también supondremos que puede endeudarse (o desendeudarse) externamente a través de sus exportaciones netas, las cuales contribuyen a aumentar (o disminuir) su deuda externa (D). Asimismo, la dinámica de dicha deuda viene también dada por la acumulación de intereses que se determinan a partir de una tasa de interés internacional (R).

Dada una representación estilizada de la estructura económica como la recién expuesta, puede plantearse el problema de determinar la tasa de crecimiento económico óptimo y factible en el largo plazo de modo de maximizar el bienestar de la población. Puesto que la población está representada, en este esquema, por la fuerza de trabajo, el problema se reduce al de maximizar el consumo per cápita intertemporal de las sucesivas generaciones en un horizonte de tiempo muy largo, o incluso infinito. Puede intuirse que el problema consiste en resolver una serie de *trade offs* intertemporales entre consumo *versus* inversión (es decir, entre consumo presente *versus* consumo futuro) y entre endeudamiento presente *versus* pagos futuros.

La modelización matemática y la parametrización del modelo de crecimiento utilizado para simular dicho problema se encuentran en el anexo 1. Las condiciones iniciales del

modelo son aquellas de la economía argentina en el año 2006 en cuanto al stock de fuerza de trabajo (13,607 millones de personas), al stock de capital (1.554.555 millones de pesos corrientes), y al stock de deuda externa bruta (108.873 millones de dólares). Si bien se toman como condiciones iniciales aquellas prevalecientes en 2006 para algunas variables clave, los parámetros del modelo no se calibran en función de reproducir el año base como si se tratase de un *steady state*, sino que se toman de diversos estudios econométricos de la economía argentina que estiman dichos parámetros a partir de información multianual. Se busca entonces analizar comportamientos dinámicos de largo plazo que pueden incluir dinámicas transicionales hacia estados estables o de crecimiento balanceado. Más aun, el énfasis está puesto en la dinámica comparativa y en sus órdenes de magnitud.

Se supone que la tasa de interés que enfrentaría la Argentina se construye a partir de una tasa internacional *risk free* de 2,5% anual, a la cual se adiciona un factor de riesgo país de 2,5%, similar al de Brasil y superior en un punto porcentual al de México, por lo que la tasa de interés para el país sería del 5%.³ Asimismo se supone que la economía argentina enfrenta una restricción crediticia externa que se traduce en que el nivel de endeudamiento externo no pueda superar el 60% del producto bruto, un nivel no muy lejano al que exhibía en 2006 y a su vez similar al nivel impuesto, por ejemplo, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Se supone también que el stock de tecnología, es decir la productividad total de los factores de la producción, se incrementa a una tasa del 0,5% anual. Esta es la tasa de incremento promedio computada por Coremberg (2009) para el período 1990-2004. Si bien esta tasa no se encuentra lejos del promedio para América Latina en un período similar, dista de aquellos alcanzados por las economías emergentes más dinámicas como es el caso de los países del Asia Oriental y el Pacífico (5,15%), del Sur de Asia (2,3%) y aun de Europa y Asia Central (2,1%) (Poncet, 2006). Ello a su vez denota problemas con la innovación productiva en la Argentina (Mercado, Lugones, Porta y Gerber, 2009), en tanto y en cuanto la misma es el principal motor de los incrementos de productividad en el largo plazo.

Estas diferencias no son menores, ya que proyectadas a lo largo de muchos años pueden implicar diferencias sustantivas en las tasas de crecimiento del producto y el consumo per cápita de un país. Por lo tanto, podemos plantearnos las siguientes preguntas:

¿Cómo afectaría la senda dinámica de crecimiento de la Argentina una mejora en su desempeño innovador, que se traduzca en incrementos sistemáticos en la productividad? ¿Qué implicancias tendrían dichos incrementos en términos de posibilidades de consumo, requerimientos de inversión, y endeudamiento externo?

Los gráficos siguientes nos muestran la evolución dinámica de la economía en un “caso base” en el cual la productividad total de los factores se incrementa al 0,5% anual, y de dos experimentos en los cuales la misma se incrementa a 1% y 1,5% anual respectivamente.

³ En la actualidad el “riesgo país” de la Argentina es sustancialmente más elevado, y de hecho el país está fuera de los mercados internacionales de capitales. Suponemos que un eventual retorno de la Argentina a fuentes de financiamiento externo se daría bajo condiciones razonables, con una tasa de interés real del 5% promedio para el largo y muy largo plazo.

En los gráficos 1 y 2 puede observarse claramente cómo el incremento en la productividad implica una divergencia creciente entre los niveles de producto y consumo per cápita⁴. Cuando la PTF pasa del 0,5% (PTF1) al 1,5% (PTF3) anual, al cabo de 25 períodos ello se traduce en una diferencia de aproximadamente 22% para el producto y 31% para el consumo per cápita⁵.

Gráfico 1 | Producto per cápita (pesos 2006)

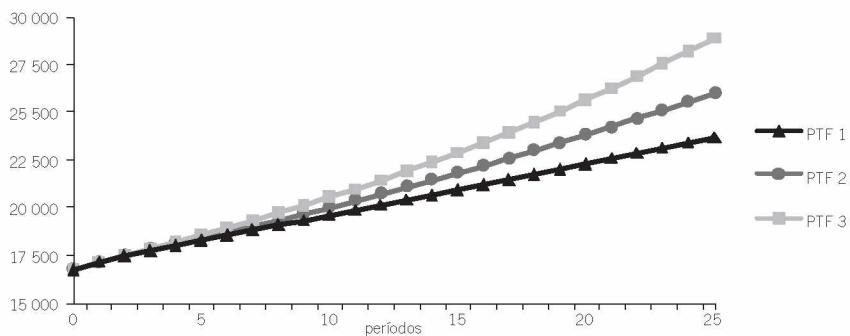
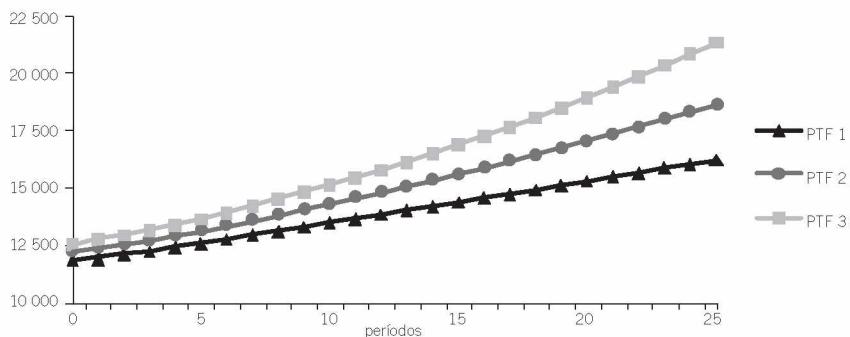


Gráfico 2 | Consumo per cápita (pesos 2006)



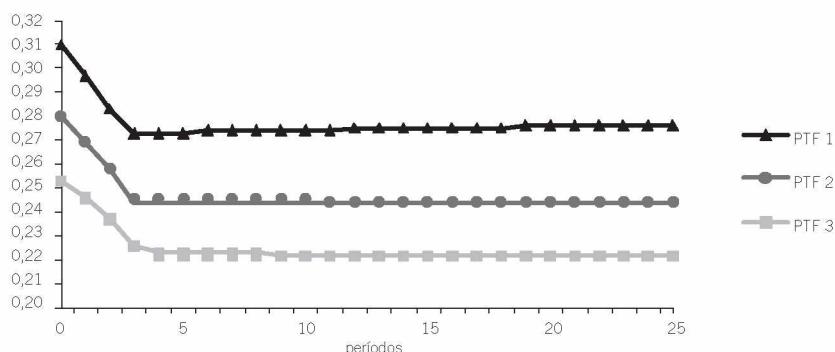
En el gráfico 3 podemos ver que la relación inversión/producto es una función inversa de la tasa de crecimiento de la PTF. Así, para un crecimiento de la PTF del 0,5% (PTF1), la relación inversión/producto requerida para obtener las trayectorias de producto y consumo per cápita observadas en los gráficos 1 y 2 tiende a ser del 27% aproximadamente,

⁴ En estos gráficos estamos mostrando el producto y el consumo per cápita en función de la población total del país, no solamente de la fuerza de trabajo.

⁵ Es sabido que en los modelos tipo Ramsey-Cass-Koopmans la tasa de crecimiento balanceado de las variables per cápita es igual a la tasa de crecimiento de la productividad. Sin embargo, en el modelo aquí presentado dicha tasa se alcanza luego de una dinámica transicional de convergencia, ya que no se parte de un *steady state* sino de condiciones iniciales distintas del mismo.

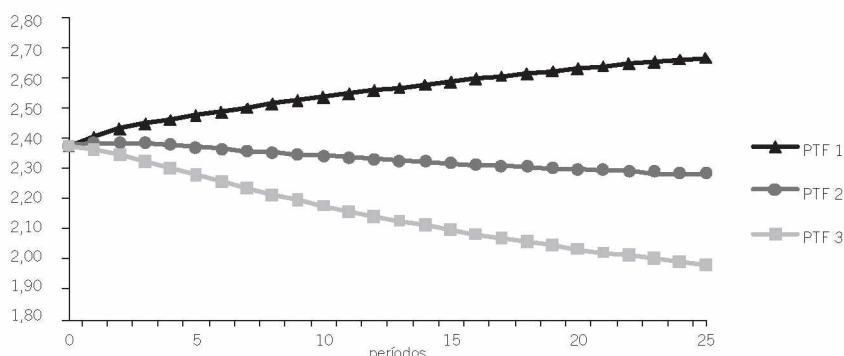
mientras que para un crecimiento en la PTF del 1% y de 1,5% (PTF2 y PTF3) dicha relación tiende a disminuir al 24,5% y al 22% respectivamente. Esto muestra un resultado muy importante, y a veces soslayado, que nos dice que cuanto mayor es la tasa de crecimiento de la PTF, menor es el esfuerzo requerido de inversión, y por lo tanto de ahorro, para alcanzar mayores niveles de bienestar (Katz, Lanteri y Vargas, 2007).

Gráfico 3 | Relación inversión/producto



El gráfico 4 nos muestra la evolución de la relación capital/producto. Podemos observar que la misma es también una función inversa de la PTF. Más aun, podemos ver que mientras la trayectoria correspondiente a PTF1 (0,5%) crece para luego converger hacia valores cercanos a 3 (fuera del rango del gráfico), las correspondientes a PTF2 (1%) y PTF3 (1,5%) son decrecientes (para converger hacia valores cercanos a 2,2 y 1,75 respectivamente). Es decir que, en estos dos casos, el stock de capital inicial está por encima del óptimo de largo plazo.

Gráfico 4 | Relación capital/producto



Finalmente, los gráficos 5 y 6 nos muestran la dinámica de la deuda y las exportaciones netas. En el gráfico 5 podemos ver cómo la deuda alcanza en forma relativamente rápida el techo de restricción crediticia de la economía (60% del producto). Ello podría deberse a que la tasa de descuento intertemporal efectiva de la Argentina (ver anexo 1) es mayor que la tasa de interés. Es decir, Argentina aparecería como un país relativamente “impaciente” y por lo tanto con una tendencia a endeudarse en forma creciente en el largo plazo, lo cual hace que alcance rápidamente su frontera de restricción crediticia externa. Puede verse en el gráfico que, dado el patrón de endeudamiento observado, el esfuerzo de repago en términos de la relación exportaciones netas/producto se encuentra alrededor del 4%, algo factible si se tiene en cuenta que entre 2002 y 2006 el saldo del balance comercial estuvo en promedio por encima del 6% del producto.

Gráfico 5 | Relación deuda/producto

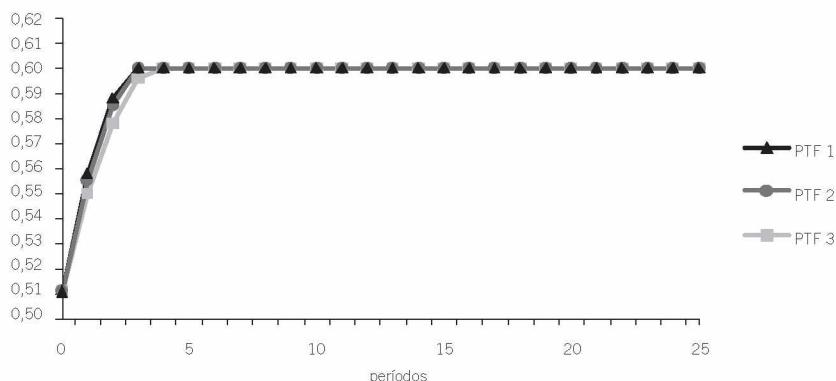
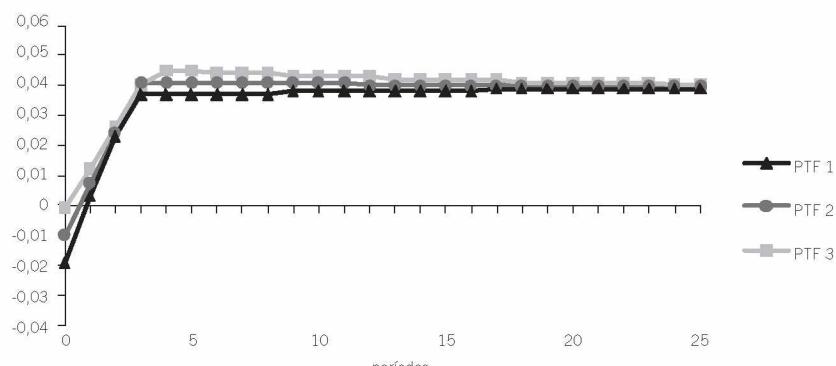


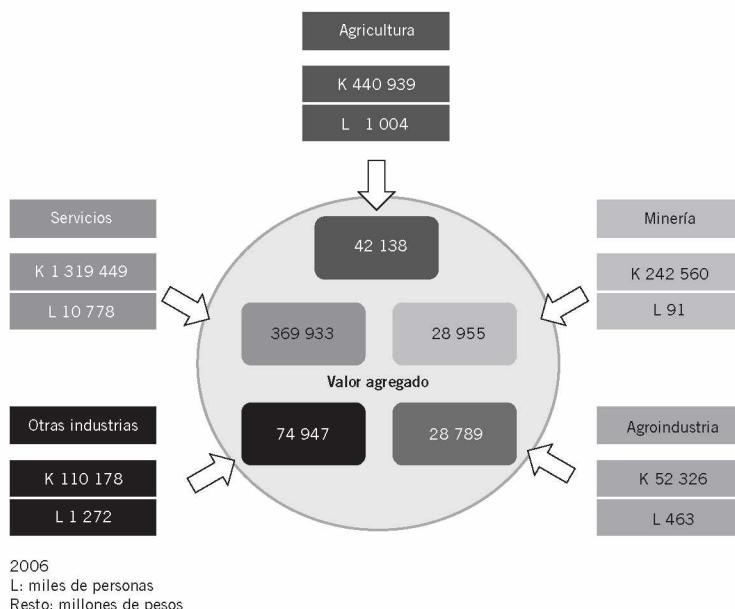
Gráfico 6 | Relación exportaciones netas/producto



2 I SHOCKS EXTERNOS, FUGA DE CAPITALES E IMPACTOS MULTISECTORIALES EN UN MODELO PEQUEÑO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE

En la sección anterior nos interrogamos sobre los efectos de mejoras de la productividad en la dinámica de largo plazo de una economía como la argentina, en el marco de un modelo dinámico de muy alto nivel de agregación. Nuestro interés ahora es obtener y analizar órdenes de magnitud para el impacto de *shocks* externos de comercio exterior o de fuga de capitales, en un modelo estático pero con mayor nivel de desagregación sectorial.

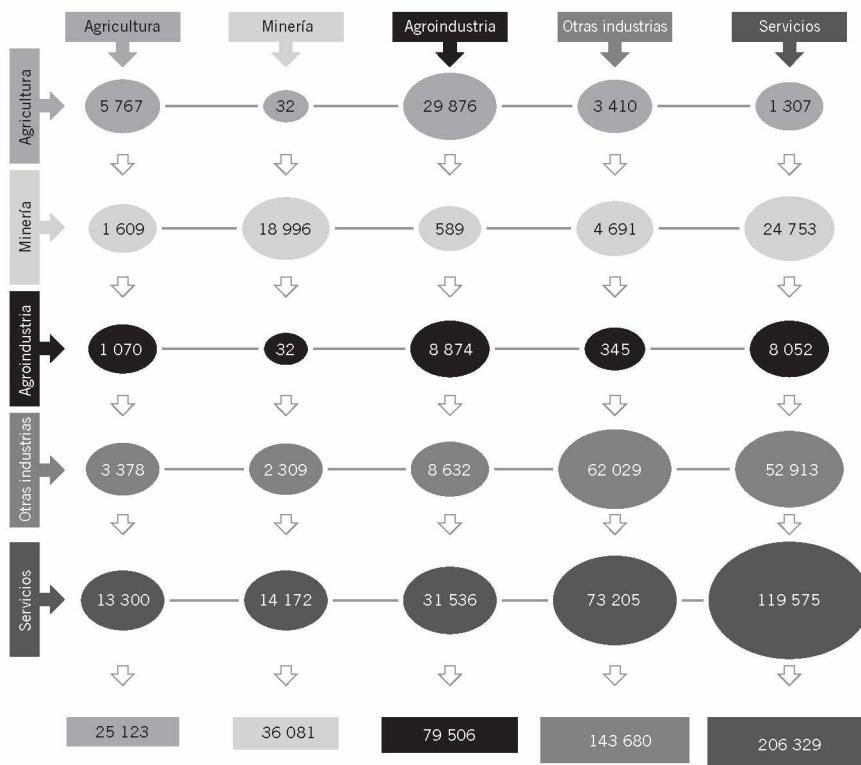
La estructura económica argentina puede pensarse como compuesta por cinco sectores principales: agricultura, minería, agroindustria, otras industrias y servicios. En el esquema siguiente podemos visualizar la composición de las “funciones de producción” de valor agregado correspondientes a cada uno de los mismos. El stock de capital y el valor agregado corresponden a millones de pesos corrientes del año 2006 (Corenberg, 2009), mientras que la fuerza de trabajo se expresa en miles de trabajadores, también del año 2006.



El sector servicios, que incluye entre sus principales subsectores a construcción, administración pública, comercio, transporte, educación y salud, es el que cuenta con el mayor stock de capital y de fuerza de trabajo y el que hace, a su vez, la mayor contribución al valor agregado total. En cuanto a stock de capital, lo siguen los sectores de agricultura y de minería, aunque cabe acotar que en el sector agricultura, el concepto

“capital” incluye el valor de la tierra, mientras que en minería incluye el valor de los activos del subsuelo. El sector otras industrias es el que cuenta, después de los servicios, con el mayor stock de fuerza de trabajo, y el que genera el mayor valor agregado, también después del sector servicios.

Si bien en el esquema previo los diversos sectores no aparecen relacionados unos con otros, de hecho existe entre ellos una densa trama de relaciones intersectoriales a través de la provisión y uso de insumos intermedios, tal como puede apreciarse en el esquema siguiente⁶.



⁶ Dicho esquema corresponde a la matriz de transacciones intersectoriales de la economía argentina. Esta se obtuvo a partir de la última disponible y que corresponde al año 1997, la cual se actualizó utilizando datos correspondientes a una matriz de contabilidad social construida para el año 2006, y aplicando un método de máxima entropía. Las diferencias observadas entre la matriz de 1997 y la así obtenida para 2006 no resultaron muy significativas, algo no muy sorprendente dado que el nivel de desagregación sectorial no es muy grande.

Si leemos cada columna de arriba hacia abajo, podemos apreciar la demanda de productos de cada sector que se utilizan como insumos de los otros. Así, por ejemplo, vemos en la primera columna que el sector agricultura utiliza como insumos 5.767 millones de pesos producidos en el mismo sector, 1.609 del sector minería, 1.070 de agroindustria, 3.378 de otras industrias, y 13.300 de servicios. Por otra parte, si leemos cada fila de derecha a izquierda, podemos ver el destino que tiene, en términos de insumos intermedios, la producción de cada sector. En la primera fila, por ejemplo, podemos ver que de la producción del sector agricultura, se destinan como insumos para el mismo sector 5.767 millones de pesos, mientras que se destinan 32 millones al sector minería, 29.876 a agroindustria, 3.410 a otras industrias, y 1.307 a servicios.

Puede apreciarse muy gráficamente, comparando las diversas filas de la matriz, que el sector servicios tiene un rol preponderante en cuanto proveedor de insumos para sí mismo y para los otros sectores, seguido por el sector otras industrias.

Los diversos sectores productivos de la economía argentina no solamente se relacionan entre sí, sino que también lo hacen con el resto del mundo a través de sus exportaciones e importaciones. Las columnas (i) y (ii) de la tabla 1 muestran la participación de cada producto en el total exportado e importado, respectivamente. Por su parte, las columnas (iii) y (iv) muestran, para cada producto, la participación de las exportaciones en la producción y de las importaciones en el consumo, respectivamente. El sector agroalimenticio representa alrededor del 39,5% del total de las exportaciones argentinas de bienes. Sin embargo, su participación en el valor agregado total es aproximadamente 13%. La agroindustria junto con la minería son los sectores más orientados a la exportación, con 41% y 37% de sus producciones destinadas a mercados externos, respectivamente. Por otro lado, el sector con la participación más importante de las importaciones en el consumo total corresponde a las otras industrias.

Tabla 1 | Estructura Comercio. Argentina 2006

Producto	Exports% (i)	Imports% (ii)	Ex intensity (iii)	Im intensity (iv)
agricultura	12,4	1,4	30,7	3,5
minería	16,2	5,5	37,0	12,6
agro-industria	27,0	1,4	40,9	2,4
otras industrias	32,9	75,6	26,0	37,5
servicios	11,4	16,1	3,1	3,4
Total	100,0	100,0	15,7	12,3

Fuente: SAM Argentina 2006.

Referencias: Exports% = participación sectorial en total exportaciones.

Imports% = participación sectorial en total importaciones.

Ex intensity = participación exportaciones en producción.

Im intensity = participación importaciones en consumo.

La distribución del valor agregado entre trabajo y capital (que en los casos de agricultura y de minería incluye la remuneración a los recursos naturales) en cada sector se muestra en la tabla siguiente. La participación del trabajo en el valor agregado total es, aproximadamente, 54,5%. Los sectores más trabajo intensivo son los servicios, seguidos por los sectores industriales.

Hemos completado una visión básica de la estructura productiva de la economía argentina. La misma ha sido nuestro punto de partida y el núcleo esencial para la construcción de un modelo de equilibrio general computable a los fines de analizar efectos multisectoriales se diversos tipos de *shocks*. La representación matemática y parametrización del modelo se encuentra detallada en el anexo 2.

Tabla 2 | Composición Valor Agregado (en porcentaje)

Sector	Trabajo	Capital	Total
agricultura	38,5	61,5	100,0
minería	14,1	85,9	100,0
agro-industria	52,8	47,2	100,0
otras industrias	51,7	48,3	100,0
servicios	60,1	39,9	100,0

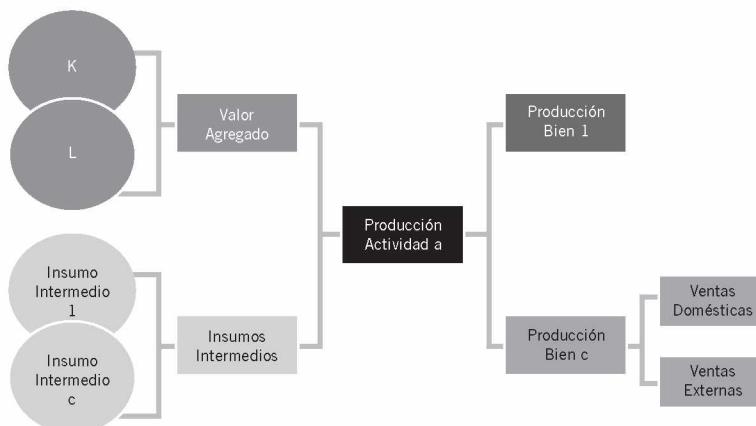
Fuente: SAM Argentina 2006.

Nota: el trabajo contiene a los no asalariados

El modelo construido tiene algunas características que son usuales en la literatura⁷. Cada sector productivo está representado por una actividad que, se asume, maximiza sus beneficios enfrentando como restricción la tecnología de producción que se expone en las figuras siguientes. En primer lugar, se combinan valor agregado e insumos intermedios en proporciones fijas, y el valor agregado, a su vez, se obtiene al combinar factores primarios de producción (*i.e.*, trabajo y capital) con una función de elasticidad de sustitución constante. Cada actividad puede producir uno o más bienes en proporciones fijas y, a su vez, cada bien puede ser producido por más de una actividad, y la producción total de cada bien puede destinarse al mercado doméstico o exportarse al resto del mundo.

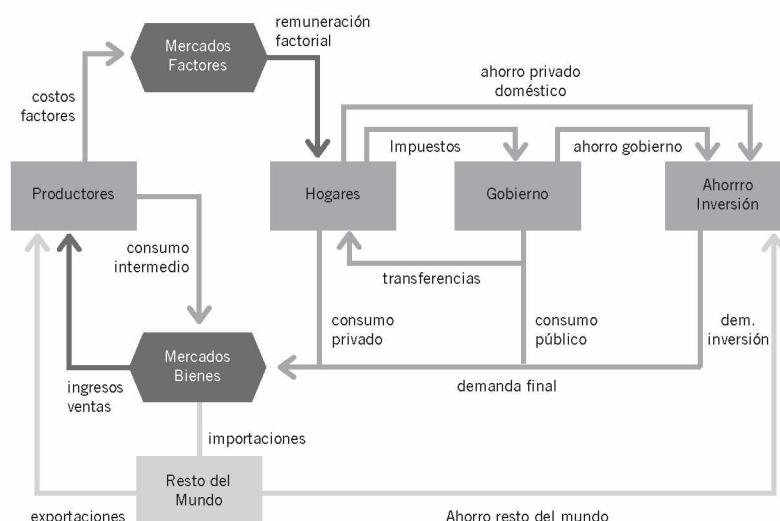
⁷ En algunos aspectos, el modelo que aquí se presenta es pariente cercano del modelo estándar del IFPRI (Lofgren y otros, 2002).

Lado de la producción



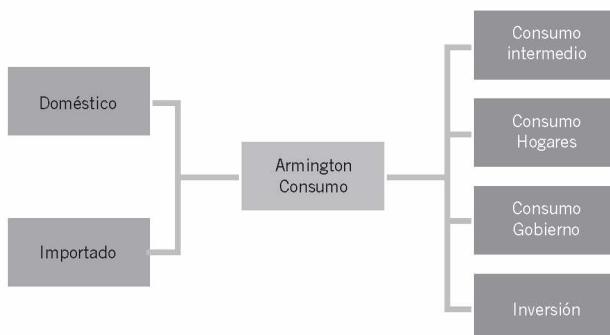
El flujo circular de la renta se representa en el esquema siguiente, donde las flechas indican flujos de dinero; en general, a cada una corresponde un flujo de mercancías en dirección opuesta.

Instituciones y flujo circular de la renta



Se identifican como instituciones a los hogares, el gobierno y el resto del mundo. Los hogares obtienen su ingreso de los factores productivos que poseen, como así también de las transferencias que reciben de las demás instituciones incluidas en el modelo. Dicho ingreso lo emplean para comprar los bienes y servicios que consumen, ahorrar, pagar impuestos directos, y realizar transferencias a las demás instituciones. El gobierno recibe la recaudación tributaria al mismo tiempo que demanda bienes y servicios, realiza transferencias a los hogares y ahorra.

El saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos es el ahorro del resto del mundo. El resto del mundo demanda exportaciones al mismo tiempo que ofrece importaciones; se supone que la Argentina es un país pequeño por lo que toma como datos los precios internacionales de los bienes y servicios que comercia. Se asume, además, que los productos se diferencian según el país de origen (Armington, 1969) de modo que puede modelarse el comercio en dos direcciones (*i.e.*, el mismo bien se importa y exporta simultáneamente). Como se muestra en el esquema siguiente, la agregación entre bienes domésticos e importados se realiza en la frontera, es decir que la composición doméstico *versus* importado para un determinado bien es idéntica independientemente de quién sea el demandante⁸. Por el lado de producción se realiza un supuesto simétrico: las exportaciones son un sustituto imperfecto de las ventas al mercado doméstico⁹.



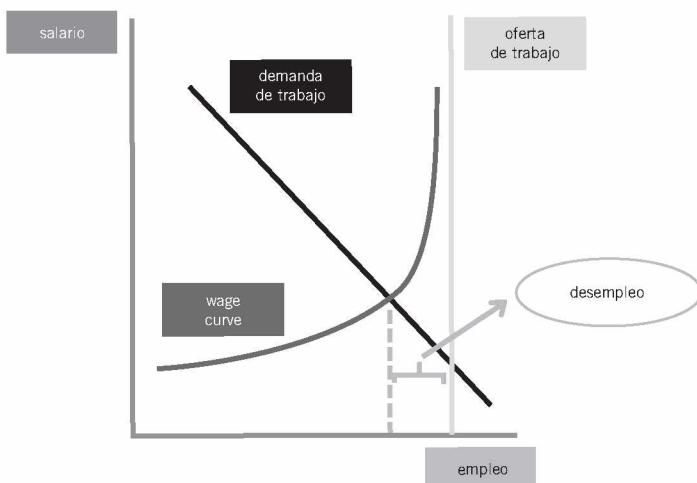
El trabajo se supone perfectamente móvil entre sectores, mientras se considera que el capital es específico de cada sector; se trata, entonces, de un modelo de corto o mediano plazo. Adicionalmente, en el mercado laboral se permite la existencia de desempleo

⁸ El supuesto de sustitución imperfecta entre importaciones y compras domésticas se implementa con una función de tipo de elasticidad de sustitución constante.

⁹ Se utiliza una función de tipo elasticidad de transformación constante para modelar la transformación imperfecta entre ventas domésticas y exportaciones

modelado con una *wage-curve* (Blanchflower y Oswald, 1994), la cual impone una relación negativa entre salario real y tasa de desempleo¹⁰.

El mercado laboral



El modelo presentado puede funcionar con diferentes reglas de cierre macroeconómico. En particular, debe seleccionarse la forma en que se equilibrán el presupuesto del gobierno, el sector externo de la economía y el ahorro-inversión. En las simulaciones que presentamos más abajo se supone lo siguiente: a) el ahorro del gobierno es la variable que equilibra el presupuesto corriente del gobierno –por ejemplo, ante una caída de la recaudación tributaria, el gobierno (implícitamente) emitirá bonos–; b) el ahorro del resto del mundo es constante al tiempo que el tipo de cambio real es la variable que ajusta para igualar entradas y salidas de divisas¹¹; y c) las tasas de ahorro de los

¹⁰ De acuerdo con la *wage-curve*, los salarios reales son más elevados cuando el “ejército de reserva” de desempleados es más chico. Dicho de otra manera, a tasas de desempleo más altas, más bajos serán los salarios reales. En la bibliografía sobre economía laboral son varias las explicaciones que pueden encontrarse para justificar este tratamiento para el mercado laboral: existencia de sindicatos con poder de negociación, salarios de eficiencia como en Shapiro y Stiglitz (1984), etc. (ver Thierfelder y Shiells, 1997). Nótese que el gráfico del mercado de trabajo no es un gráfico estándar, ya que en la teoría convencional la curva de pendiente ascendente es una curva de oferta de trabajo (y no una *wage-curve*), por lo que el desempleo es imposible al salario de equilibrio.

¹¹ El supuesto de ahorro externo constante permite realizar evaluaciones de bienestar con un modelo estático. Si el resto del mundo financiara la cuenta corriente del país modelado, podría computarse como ganancia de bienestar un aumento del consumo financiado con deuda externa; un modelo estático no contempla las pérdidas de bienestar futuro que pueden derivarse de un stock de deuda externa más grande.

hogares son constantes al tiempo que la inversión es endógena; es decir, el modelo es *savings-driven*.

En el marco del modelo recién expuesto nos hemos planteado la siguiente pregunta:

¿Cómo impactan sobre la estructura productiva argentina ciertos cambios en el escenario internacional y nacional (caída en precios y cantidades de exportación, fuga de capitales) en términos de reasignación intersectorial de factores de la producción, y en cuanto a niveles sectoriales de producto, comercio exterior y empleo?

Para aproximar respuestas, hemos simulado cuatro escenarios que se describen a continuación:

- » Una disminución del 25% del precio mundial de los productos agrícolas y de la agroindustria (pw-agr), tanto por el lado de las importaciones como por el lado de las exportaciones.
- » Una disminución del 25% en las cantidades exportadas de productos del sector otras industrias (qe-oind)¹².
- » Una combinación de los escenarios pw-agr y qe-oind; en términos cualitativos, este escenario (denominado expos) se interpreta a partir de los dos anteriores.
- » Una disminución 100% en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos; alternativamente, en este escenario se simula una fuga de capitales (kflow) que, en términos del PIB de 2006, representa una salida de capitales equivalente a 3,4 puntos porcentuales.

Los resultados agregados de estas simulaciones se presentan en la tabla 3.

Tabla 3 | Resultados agregados (en términos reales) (cambio porcentual respecto de la base)

Indicador macro	Base (mill \$)	pw-agr	qe-oind	expos	kflow
Consumo de los hogares	386 090	-2,6	-0,4	-3,5	0,1
Inversión bruta fija	152 783	-7,7	-0,8	-10,2	-15,6
Exportaciones	162 137	-0,8	-4,5	-7,5	7,4
Importaciones	-125 905	-8,6	-5,0	-17,2	-7,2
PIB a costo de factores	544 762	-1,2	-0,3	-1,8	-0,3
Tipo de cambio real (índice)	1.000	1 122	1 056	1 248	1 073
Tasa de desempleo (%)	12,3	14,1	12,7	15,1	12,7
Bienestar (mill \$) (*)	n.a.	-21 673	-2 711	-29 143	-23 664

Fuente: resultados del modelo.

(*) medido por la variación equivalente

¹² En el escenario qe-oind se modifica la estructura del modelo para hacer exógenas las cantidades exportadas; por lo tanto, la producción que se vuelve al mercado doméstico se computa como residuo, aunque se mantiene la tecnología de transformación imperfecta entre ventas domésticas y exportaciones.

En términos agregados, la caída del precio mundial de los productos agrícolas (ver escenario pw-agr) hace caer el nivel de actividad (-1,2%), incrementando la tasa de desempleo en 1,8 puntos porcentuales¹³. La caída de las exportaciones agrícolas genera una depreciación del tipo de cambio real, necesaria para restablecer el equilibrio externo de la economía –cabe recordar que se asume que la Argentina no puede recurrir al financiamiento externo. El aumento de las exportaciones no agrícolas que posibilita la depreciación del tipo de cambio real compensa, al menos en parte, el descenso de las exportaciones agrícolas (ver más abajo). El equilibrio externo se restablece también con una disminución de las importaciones de 8,6%. La caída en el ingreso de las familias se traduce en una reducción del consumo (-2,6%), el ahorro y, por lo tanto, la inversión (-7,7%); la última fila de la tabla 3 muestra la caída en el bienestar económico agregado que se genera como consecuencia¹⁴.

En el escenario qe-oind, a diferencia del anterior, la mayor parte del ajuste recae sobre la balanza comercial de la balanza de pagos; en el agregado, la reducción simulada de las cantidades exportadas debe compensarse con una caída similar de los volúmenes importados, dado que los precios internacionales no se modifican. Es decir, la disminución de las exportaciones de otras industrias se compensa con una depreciación del tipo de cambio real que hace caer las importaciones, a fin de lograr el equilibrio externo. Los demás agregados macro muestran caídas que no llegan al 1% al mismo tiempo que la tasa de desempleo se incrementa en 0,4 puntos porcentuales.

El escenario expos combina los dos anteriores. Así, el descenso del nivel de actividad alcanza el 1,8%, medido por el PIB a costo de factores, al tiempo que la tasa de desempleo crece en casi tres puntos porcentuales. El tipo de cambio real se deprecia 25% para reequilibrar el sector externo de la economía, compensando la reducción de las exportaciones (-7,5%) con menores importaciones (-17,2%).

La fuga de capitales se simula como una disminución del ahorro del resto del mundo (ver escenario kflow). Es decir, como un descenso del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La salida de capitales genera una depreciación del tipo de cambio real de 7,3% que incentiva las exportaciones y desincentiva las importaciones; así, se restaura el equilibrio externo de la economía. La reducción del ahorro externo impacta fuertemente sobre la inversión, que cae en 15,6%; la menor de la demanda agregada, además, tiene un efecto negativo sobre el producto de la economía (-0,26%). La menor inversión se refleja en una caída de bienestar, que se explica por una reducción (esperada) del consumo futuro. Alternativamente, la menor inversión –que también se obtiene en los demás escenarios– generaría, en el mediano o largo plazo, una caída del nivel de producto.

Los resultados sectoriales y sobre las remuneraciones factoriales se muestran en las dos tablas a continuación.

¹³ La elasticidad-producto del empleo es, en este caso, 0,59 aproximadamente.

¹⁴ El menor superávit fiscal que genera la caída del precio mundial de los productos agrícolas también contribuye a explicar la caída de la inversión.

Tabla 4 | Resultados sectoriales (en términos reales) (cambio porcentual respecto de la base)

	Base (mill \$)	pw-agr	qe-oind	expos	kflow
PIB					
agricultura	42 138	-8,5	2,5	-4,7	3,2
minería	28 955	2,0	0,9	4,0	1,2
agro-industria	28 789	-9,9	3,3	-5,4	4,6
otras industrias	74 947	4,8	-4,8	-3,2	1,4
servicios	369 933	-1,1	-0,1	-1,4	-1,5
expos					
agricultura	20 140	-15,9	5,1	-7,2	6,7
minería	26 291	6,1	2,7	11,5	3,4
agro-industria	43 851	-21,9	7,6	-10,7	10,2
otras industrias	53 421	14,5	-25,0	-25,0	7,6
servicios	18 434	11,4	5,4	23,4	6,2
impos					
agricultura	1 776	4,2	-1,6	-0,9	-2,0
minería	6 878	-5,8	-2,7	-10,5	-3,3
agro-industria	1 759	14,5	-4,4	4,6	-5,3
otras industrias	95 196	-8,9	-5,3	-17,8	-7,5
servicios	20 296	-11,4	-5,0	-20,0	-7,9
empleo (miles de puestos de trabajo)					
agricultura	1 004	-20,5	6,7	-11,8	8,4
minería	91	15,2	6,8	31,5	9,1
agro-industria	463	-17,9	6,4	-10,1	9,0
otras industrias	1 272	9,4	-9,0	-6,1	2,6
servicios	10 778	-1,9	-0,2	-2,2	-2,4

Fuente: resultados del modelo.

Tabla 5 | Remuneraciones factoriales (en términos del IPC) (cambio porcentual respecto de la base)

Actividad	pw-agr	qe-oind	expos	kflow
trabajo	-1,5	-0,4	-2,3	-0,3
capital				
agricultura	-20,8	6,0	-13,3	7,6
minería	12,8	6,1	26,8	8,3
agro-industria	-18,3	5,7	-11,7	8,2
otras industrias	7,3	-8,9	-8,0	2,2
servicios	-3,2	-0,5	-4,4	-2,6

Fuente: resultados del modelo.

En términos sectoriales, el escenario pw-agr arroja como resultado una caída del producto agrícola combinada con un incremento del producto no agrícola, esperable a la luz del cambio en precios relativos generado por la caída del precio mundial de los productos agrícolas. Los recursos económicos que liberan las actividades agrícolas se mueven, al menos en parte –notar que aumenta el desempleo–, hacia los sectores no agrícolas. Como consecuencia, se produce un aumento de las exportaciones no agrícolas inducido, además, por la depreciación del tipo de cambio real (ver más arriba). Por su parte, el volumen de las exportaciones agrícolas se reduce un 20% aproximadamente. En términos de empleo, la cantidad de ocupados en el agro y la agroindustria se reduce en 13%, equivalente a 290 mil puestos de trabajo. Se obtiene, además, una disminución importante en la remuneración al factor capital agrícola que, por ser el factor fijo, absorbe gran parte de la pérdida¹⁵. Los salarios se reducen 1,5% como consecuencia de un aumento en el nivel de desempleo.

El escenario de caída de las exportaciones de origen industrial (qe-oind) también muestra una reasignación de recursos productivos; en este caso, desde el sector de otras industrias hacia la agricultura y la minería; también se obtiene una caída en la producción de servicios inducida por la depreciación del tipo de cambio real. La caída de las exportaciones de origen industrial viene acompañada de una reducción en las importaciones de los cinco sectores productivos considerados; por ejemplo, la disminución de las importaciones de otras industrias es 5,3%. Así, parte de la producción que originalmente se exportaba se reorienta hacia el mercado doméstico. Las tasas de ganancia sectorial acompañan los cambios en los niveles de producción, lo mismo que los niveles de empleo. Por su parte, los salarios caen como consecuencia de un menor nivel de actividad.

Los resultados del escenario expos son, también en términos sectoriales, una combinación de los escenarios pw-agr y qe-oind, aunque en este caso las exportaciones industriales no aumentan en respuesta a una disminución de los precios agrícolas. Como consecuencia, las exportaciones agrícolas caen menos que en el escenario pw-agr – -10,7% versus -21,9% para los productos agroindustriales–, resultado que se explica por la depreciación del tipo de cambio real que opera en dirección contraria a la caída del precio mundial del escenario pw-agr. El único sector que incrementa su nivel de producción es el minero; por tratarse de un sector intensivo en capital, se obtiene una reducción relativamente importante (-2,3%) de los salarios combinada con un aumento de la tasa de ganancia del capital minero.

La depreciación del tipo de cambio real en el escenario kflow genera un desplazamiento de los factores productivos desde los servicios hacia las actividades más transables (ver tabla 4)¹⁶. Así, se compensa la salida de capitales con un incremento de exportacio-

¹⁵ En este modelo el capital engloba todos los factores productivos diferentes del trabajo, es decir el capital propiamente dicho, la tierra y los recursos naturales empleados en la minería.

¹⁶ Las columnas (iii) y (iv) de la tabla 1 muestran que el sector con menor orientación al comercio exterior es el de servicios; sólo un 3,1 (3,4) por ciento de su producción (consumo) se exporta (importa).

nes y una reducción de las importaciones de todos los sectores; es decir, con una mejora de la balanza comercial. El incremento de la producción de los sectores más orientados al comercio exterior se traduce en un aumento de la remuneración al capital allí utilizado. A su vez, la caída del empleo en los servicios se compensa con incrementos en los niveles de ocupación de las demás actividades. Cabe recordar, sin embargo, que el nivel desempleo se incrementa, algo esperable si tenemos en cuenta que los servicios son el sector más intensivo en el empleo de trabajo.

En resumen, los escenarios de *shocks* externos evaluados en esta sección ponen de relieve las vulnerabilidades de la economía argentina a cambios en las condiciones externas, tanto por el lado del comercio exterior como por el lado de los flujos de capital. La actividad económica aparece como particularmente sensible a cambios en el precio internacional de los productos agrícolas y agroindustriales, principales productos de exportación. Asimismo, la fuga de capitales también tiene un impacto negativo de importancia, particularmente sobre la inversión.

3 | SÍNTESIS Y PRÓXIMOS PASOS

En este capítulo hemos planteado algunas preguntas muy específicas referidas a la dinámica de largo plazo de la economía argentina, así como a impactos de algunos *shocks* de más corto plazo del tipo de los originados en la actual crisis internacional. Las respuestas a las mismas las hemos derivado de modelos computacionales relativamente pequeños, que asimismo nos han permitido aproximar algunos órdenes de magnitud.

La utilidad de dichos modelos, y particularmente en un contexto de crisis como el actual, no radica tanto en las posibilidades de pronóstico cuantitativo que podrían brindar, sino en las posibilidades que abren para llevar a cabo el análisis contrafáctico de *shocks* y de políticas alternativas de forma organizada y consistente. En este sentido, nuestra pretensión es que constituyan una herramienta útil para mejorar la calidad del proceso de análisis, discusión y toma de decisiones de política productiva. De ahí también que su tamaño sea relativamente pequeño de modo de facilitar su accesibilidad. Asimismo, cabe mencionar que estos modelos constituyen un primer paso vinculante con otros modelos más abarcativos y complejos que se encuentran en desarrollo en el PNUD.

ANEXO 1

Variables, ecuaciones y parámetros del modelo de crecimiento

En este anexo se detallan las variables, ecuaciones y parámetros del modelo de crecimiento cuyos resultados se reportan en la parte principal de este capítulo. Se trata de un modelo muy pequeño del tipo Ramsey-Cass-Koopmans, de economía abierta, con restricción crediticia, y con función de capacidad de absorción.

Todas las variables del modelo están expresadas en unidades de eficiencia de trabajo, es decir que cualquier variable X_t se transforma mediante:

$$x_t = \frac{X_t}{E_t L_t} \quad (1)$$

donde L_t es el stock de fuerza de trabajo en el período t , y donde E_t es el factor de eficiencia del trabajo. Por lo tanto, se supone que la tecnología toma la forma “Harrod neutral”.

Se plantea el problema de maximizar una función intertemporal de bienestar W de la forma:

$$\text{Max } W = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+\nu)^t} \frac{c_t^{1-\theta} - 1}{1-\theta} \quad (2)$$

donde la utilidad del consumo c_t viene dada por una función de tipo elasticidad constante de sustitución con parámetro de elasticidad de sustitución $1/\theta$. La tasa de descuento efectiva ν es:

$$\nu = \rho - n - (1 - \theta) \lambda \quad (3)$$

donde ρ es la tasa de preferencia temporal, n la tasa de crecimiento de la población, y λ es la tasa de crecimiento de la eficiencia del trabajo¹⁷.

El producto y_t es generado por una función de producción Cobb-Douglas a partir del stock de capital k_t :

$$y_t = k_t^\alpha \quad (4)$$

donde α es la participación del capital en el valor agregado. La acumulación de capital está dada por:

$$k_{t+1} = k_t + g_t - k_t(\delta + n + \lambda) \quad (5)$$

¹⁷ Nótese que introducir n en la tasa de descuento implica que el tamaño de las generaciones futuras también se toma en cuenta en la maximización del bienestar.

donde δ es la depreciación del stock de capital y donde g_t es una función de capacidad de absorción de la inversión i_t del tipo Kendrick-Taylor (Kendrick, 1990, Mercado, Kendrick y Lin, 2003). Dicha función toma la forma:

$$g_t = \mu k_t \left[1 - \left(1 + \frac{\varepsilon i_t}{\mu k_t} \right)^{-\frac{1}{\varepsilon}} \right] \quad (6)$$

Esto implica que se supone que la economía tiene una capacidad decreciente para absorber proporciones crecientes de inversión respecto del stock de capital existente en un momento dado. El parámetro ε afecta la curvatura de la función mientras que μ afecta su valor asintótico. El uso de una función de este tipo, además de reflejar una característica plausible del proceso de acumulación de capital como es la imposibilidad fáctica de incrementar dicho stock en cualquier magnitud dentro de un período dado, también contribuye a mitigar, de forma análoga a las funciones de costo de ajuste, el problema de velocidad de ajuste infinita típico de los modelos tipo Ramsey de economía abierta.

Las exportaciones netas nx_t están dadas por:

$$nx_t = y_t - c_t - i_t \quad (7)$$

A su vez, la deuda externa d_t evoluciona de acuerdo a:

$$d_{t+1} = (1+r) d_t - nx_t \quad (8)$$

donde r es la tasa de interés. Se supone que la economía está restringida creditivamente, lo cual se expresa en que la deuda externa no puede exceder una cierta proporción χ del producto, es decir: $d_t < \chi y_t$

En forma estricta, d_t debería representar el stock de activos de los residentes del país. Aquí se interpreta a d_t más restringidamente como el stock de deuda externa, con lo cual el término rd_t representa el pago de intereses. Pero en el caso argentino, las utilidades netas u_t de la inversión extranjera directa representan también una proporción relevante de la cuenta corriente. Por lo tanto, a las mismas se las computa mediante una sencilla regla *ad hoc* como una proporción ψ del stock de capital en cada período ($u_t = \psi k_t$) y se las adiciona a la parte derecha de la ecuación de deuda, de modo que los cambios en el stock de deuda se deriven más propiamente de cambios en la cuenta corriente.

Los valores de los parámetros del modelo, y las fuentes de los mismos, son los siguientes: el coeficiente que determina la elasticidad de sustitución es $\theta = 3,911$ y la tasa de preferencia temporal es $\rho = 0,037$, y ambos se toman de Ahumada y Garegnani (2004). La tasa de crecimiento de la fuerza laboral, la tasa de depreciación del stock de capital, y la participación del capital en el valor agregado se imputan, siguiendo a Katz,

Lanteri y Vargas (2007), respectivamente como $n = 0,015$, $\delta = 0,06$ y $\alpha = 0,48$. Esta última se computa a partir de la participación de la fuerza de trabajo en el valor agregado, la cual a su vez se computa como:

$$(1 - \alpha) = \frac{\text{remuneración del trabajo asalariado}}{\text{PIB}} \left(1 + \frac{\text{cuentapropistas}}{\text{empleados}} \right) \quad (9)$$

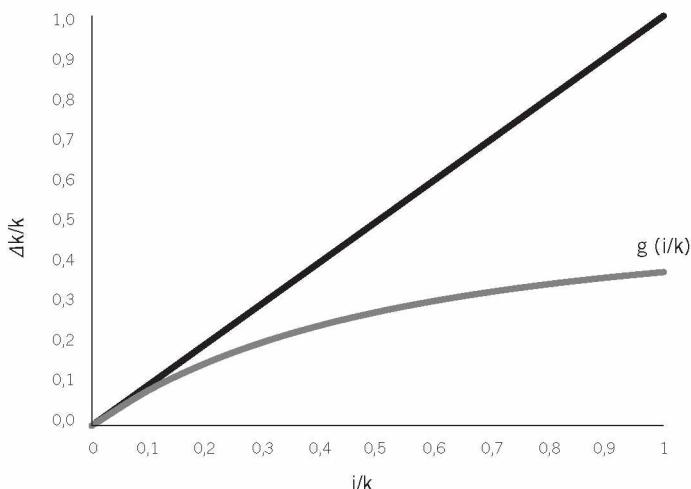
es decir que la participación de los asalariados se ajusta para tener en cuenta el peso relativo de los cuentapropistas, el cual es significativo en una economía como la argentina.

La tasa de crecimiento del factor de eficiencia del trabajo se establece, para el “caso base”, como $\lambda = 0,01$. La misma se obtiene a partir de la tasa de crecimiento “estricta” de la productividad total de los factores de la producción computada por Coremberg (2006) para el período 1990-2004, la cual es igual a $\pi = 0,005$. Dado el supuesto de una función de producción tipo Cobb-Douglas, la relación entre λ y π (es decir, entre progreso técnico tipo “Harrod neutral” y tipo “Hicks neutral”) viene dada por:

$$\lambda = \frac{\pi}{(1 - \alpha)} \quad (10)$$

Los parámetros de la función de capacidad de absorción se establecen como $\mu = 0,5$ y $\varepsilon = 0,5$. Con estos valores se genera la función siguiente:

Función de capacidad de absorción



En tanto los valores de la inversión no superen el 10% del stock de capital, la transformación de la inversión en adición efectiva al stock de capital es casi equivalente, para luego decrecer sistemáticamente.

Como se dijo en la parte principal de este capítulo, el coeficiente de restricción crediticia externa se establece como $\chi = 0,6$, es decir que la cota superior del endeudamiento es el 60% del producto; mientras que la tasa de interés, también como se explicó previamente, toma el valor 0,05. La remisión de utilidades por inversión extranjera directa como proporción del stock total de capital de la economía se determina como $\psi = 0,004$. La misma surge de dividir el valor promedio aproximado de dichas remisiones entre 1992 y 2006 (unos 2.000 millones de dólares anuales, INDEC, 2009a) por el stock de capital en 2006.

Las condiciones iniciales son aquellas prevalecientes en el año 2006 para el stock de capital ($K_o = 1.554.555$ millones de pesos corrientes, de acuerdo a Corenberg, 2009)¹⁸, la deuda externa ($D_o = 334.240$ millones de pesos corrientes, INDEC, 2009a) y el stock de fuerza de trabajo ($L_o = 13.607$ millones de trabajadores, INDEC, 2009b). El capital inicial k_o y la deuda inicial d_o expresadas en unidades de eficiencia del trabajo se computan respectivamente como:

$$k_o = \left(\frac{K_o}{E_o L_o} \right) \quad d_o = \left(\frac{D_o}{E_o L_o} \right) \quad (11)$$

donde el stock inicial de tecnología E_o se obtiene mediante:

$$E_o = \left(\frac{Y_o}{K_o^\alpha L_o^{1-\alpha}} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (12)$$

es decir, sustituyendo en la función de producción los valores observados de K_o , L_o y Y_o , el cual para 2006 es igual a 654.439 millones de pesos corrientes (INDEC, 2009b).

El modelo se simuló para un horizonte temporal de 150 períodos anuales. Se impuso como condición terminal para el capital el valor correspondiente al *steady state*, el cual se obtiene resolviendo numéricamente el siguiente sistema de ecuaciones:

¹⁸ El stock de capital no incluye los recursos naturales (la tierra de uso agropecuario y los activos del subsuelo), cuyo valor ha sido recientemente estimado por Corenberg (2009). La inclusión de factores fijos en un modelo agregado y dinámico de crecimiento plantea ciertos problemas y en función de ellos se están desarrollando otros modelos de crecimiento en PNUD. En la Argentina, la tierra de uso agropecuario y los activos del subsuelo juegan un rol relevante en los sectores agropecuario y minero, y dado que su inclusión es más sencilla en el contexto de un modelo estático, si se los incluyó (aunque como parte del stock de capital) en el modelo de equilibrio general computable que se presenta en este capítulo.

$$O = \rho - n - (1-\theta)\lambda - \frac{\partial g}{\partial k} + \delta + n + \lambda \quad (13)$$

$$O = g - (\delta + n + \lambda) \quad (14)$$

De todos modos, la propiedad de “supercarretera” de este tipo de problemas de optimización hace que las trayectorias de solución tiendan a transcurrir por el *steady state* con independencia de las condiciones terminales, si la simulación se hace para un horizonte lo suficientemente largo. En el texto principal de este capítulo se reportan los primeros 25 períodos de las soluciones obtenidas, un horizonte que se supone sensato para plantear algunas cuestiones relativas al crecimiento de mediano y largo plazo de la economía argentina.

ANEXO 2

Variables, ecuaciones y parámetros del modelo de equilibrio general computable

En este anexo se expone la estructura matemática del modelo de equilibrio general computable. Se describe, además, la información utilizada para su calibración.

En lo que sigue se emplean los siguientes subíndices: a=actividades; c=bienes; f=factores; h=hogares; ins=para las instituciones; insd=para las instituciones domésticas; y insdng=para las instituciones domésticas diferentes del gobierno. Además, se utiliza la siguiente notación: mayúsculas para variables endógenas, minúsculas para variables exógenas, letras griegas para parámetros de comportamiento, y las cantidades y precios empiezan con Q y P, respectivamente.

Variables

CPI	índice precios consumidor	QH_{ch}	consumo bien c hogar h
EG	gasto del gobierno	$QINT_{ca}$	consumo intermedio bien c actividad a
EH_h	gasto en consumo del hogar h	$QINTA_a$	agregado insumos intermedios para actividad a
EXR	tipo de cambio nominal	$QINV_c$	demandas para inversión de bien c
$GSAV$	ahorro gobierno	QM_c	importaciones bien c
$IADJ$	factor de ajuste inversión	QQ_c	demandas bien compuesto c
PA_a	precio actividad a	QVA_a	valor agregado en actividad a
PD_c	precio bien c doméstico	QX_c	oferta doméstica bien compuesto c
PE_c	precio bien c exportación	$TRII_{ii}$	transferencia desde institución insdng a i
$PINTA_a$	precio agregado insumos intermedios para actividad a	$UERAT_f$	tasa desempleo factor f
PM_c	precio bien c importación	$WALRAS$	= 0 si cumplimiento ley walras
PQD_c	precio demanda bien compuesto c (Armington)	WF_f	precio factor f
PQS_c	precio oferta bien compuesto c (Armington)	$WFDIST_{fa}$	factor dist. precio factor f empleado en actividad a
PVA_a	precio valor agregado actividad a	$WFREAL_f$	remuneración real factor f
PX_c	precio productor bien compuesto c	YF_f	ingreso factor f
QA_a	producción actividad a	YG	ingreso gobierno
QD_c	ventas (= compras) bien c doméstico	YI_i	ingreso de la insdng
QE_c	exportaciones bien c	YIF_i	ingreso ins del factor f
QF_{fa}	demandas factor f actividad a		

Ecuaciones

Función de producción

La tecnología de producción se define empleando funciones anidadas. En el nivel más alto se determinan el valor agregado y el agregado de insumos intermedios que emplea cada actividad productiva. El valor agregado es una proporción fija (iva_a) del nivel de producción de la actividad (ver ecuación (1)). El precio del valor agregado se determina, implícitamente, en la ecuación (2); las demás variables que aparecen en dicha ecuación se determinan en otras ecuaciones del modelo. Los productores enfrentan el impuesto sobre la actividad con tasa ta_a ¹⁹.

$$QVA_a = iva_a QA_a \quad (1)$$

$$PA_a (1 - ta_a) QA_a = PVA_a QVA_a - PINTA_a QINTA_a \quad (2)$$

El valor agregado, a su vez, se modela como una función de tipo CES (elasticidad de sustitución constante) de las cantidades demandadas de factores primarios de producción (ver ecuación (3)). La demanda de factor f se computa en la ecuación (4). Las ecuaciones (3) y (4) corresponden a las condiciones de primer orden del problema de optimización que resuelve la firma. La remuneración al factor f que paga la actividad a se calcula como $WF_f WFDIST_{fa}$ (ver ecuación (4)). En consecuencia, la remuneración que recibe cada factor f puede diferir entre actividades²⁰. Esta forma de computar la remuneración del factor f en cada actividad permite utilizar reglas de cierre alternativas (*i.e.*, formas de equilibrar oferta y demanda) en los mercados factoriales; así, para el trabajo se asume perfecta movilidad entre sectores, mientras que el capital es específico de cada actividad productiva²¹.

$$QVA_a = \phi_a \left(\sum_f \delta_{fa}^{\rho_a} QF_{fa}^{-\rho_{va}} \right)^{\frac{1}{\rho_{va}}} \quad (3)$$

¹⁹ En la SAM de Argentina empleada para calibrar el modelo no se identifican impuestos que recaen sobre las actividades productivas, todos los impuestos indirectos tienen como base imponible el consumo de bienes o servicios.

²⁰ En nuestro caso, sin embargo, se asume que todos los sectores productivos pagan el mismo salario por trabajadores que son homogéneos; es decir, $WFDIST(f,a)$ es siempre igual a la unidad. En cambio, al asumir que el capital es específico, su remuneración puede diferir entre actividades.

²¹ En el caso del trabajo, se asume que $WFDIST(f,a)$ permanece constante en los valores iniciales, al tiempo que la demanda factorial $QF(f,a)$ es endógena. La remuneración del factor f en la actividad a es, entonces $WF(f)WFDIST(f,a)$, con $WF(f)$ flexible. En el caso del capital, se asume que los mercados factoriales están segmentados; por lo tanto, cada actividad debe utilizar la cantidad de factor f que se impone de manera exógena (*i.e.*, $QF(f,a)$). La remuneración al factor f en la actividad a se calcula igual que en el caso anterior pero con $WF(f)$ constante y $WFDIST(f,a)$ flexible.

$$QF_{fa} = \left(\frac{PVA_a}{WF_f WFDIST_{fa}} \right)^{\sigma_{va}} (\delta_{fa}^{va})^{\sigma_{va}} \phi_a^{\sigma_{va}-1} QVA_a \quad (4)$$

El agregado de insumos intermedios que emplea cada actividad también es una proporción constante (int_{ta}) de su nivel de producción (ecuación (5)). El precio del agregado de insumos intermedios se obtiene como un promedio ponderado del precio de cada uno de los bienes que se demanda como insumo intermedio (ecuación (6)). El coeficiente ica_{ca} indica la cantidad del bien c que se emplea en la actividad a por unidad de $QINTA_a$ ²². Los insumos intermedios individuales se modelan como una proporción fija del agregado de insumos intermedios (ver ecuación (7)).

$$QINTA_a = int_{ta} QA_a \quad (5)$$

$$PINTA_a = \sum_c PQD_c ica_{ca} \quad (6)$$

$$QINT_{ca} = ica_{ca} QINTA_a \quad (7)$$

En la ecuación (8) se calcula la producción de cada bien a partir del parámetro θ_{ac} , que mide la producción de bien c por unidad producida de actividad a. El precio de la actividad a es un promedio ponderado de los precios de los bienes que produce (ecuación (9)).

$$QX_c = \sum_a \theta_{ac} QA_a \quad (8)$$

$$PA_a = \sum_c \theta_{ac} PX_c \quad (9)$$

Precios comercio internacional

Las ecuaciones (10) y (11) definen los precios domésticos de las exportaciones e importaciones, respectivamente. Se asume que el país modelado es pequeño por lo que toma como datos los precios de los bienes que comercia con el resto del mundo. Se imponen aranceles sobre las importaciones e impuestos sobre las exportaciones.

$$PM_c = (1 + tm_c) EXR.pwm_c \quad (10)$$

²² Cabe mencionar que los coeficientes $ica(c,a)$ no se refieren a los requerimientos directos tipo Leontief, que se expresan por unidad producida del bien; en cambio, los coeficientes $ica(c,a)$ están expresados por unidad del agregado de insumos intermedios $QINTA(a)$.

$$PE_c = (1 - te_c) EXR \cdot pwe_c \quad (11)$$

Bien compuesto consumo

Por el lado del consumo, siguiendo el supuesto de Armington (1969), se asume que los bienes se diferencian según el país de origen. Así, es posible modelar el comercio en dos direcciones – el mismo bien se importa y exporta de manera simultánea. Para modelar la sustitución imperfecta entre bienes domésticos e importados se utiliza una función de tipo CES (elasticidad de sustitución constante) (ecuación (12))²³. La ecuación (13) es la condición de tangencia que determina cuánto de bien doméstico y cuánto de bien importado se consume. La ecuación (14) computa el precio de oferta del bien compuesto QQ como un promedio ponderado del precio de las variedades doméstica e importada del mismo bien. En la ecuación (15) se define el precio de demanda del bien compuesto QQ; el impuesto a las ventas establece una “cuña” entre PQD y PQS (ver ecuación (15)).

$$QQ_c = \phi q_c \left(\delta q_c^M QM_c^{-\rho q_c} + \delta q_c^D QD_c^{-\rho q_c} \right)^{-\frac{1}{\rho q_c}} \quad (12)$$

$$\frac{QM_c}{QD_c} = \left(\frac{PD_c}{PM_c} \frac{\delta q_c^M}{\delta q_c^D} \right)^{\frac{1}{1+\rho q_c}} \quad (13)$$

$$PQS_c QQ_c = PD_c QD_c + PM_c QM_c \quad (14)$$

$$PQD = PQS_c (1 + tq_c) \quad (15)$$

Bien compuesto producción

La producción puede destinarse tanto al mercado doméstico como a la exportación. Para modelar esta posibilidad se utiliza una función de tipo CET (elasticidad de transformación constante) (ecuación (16))²⁴. La ecuación (17) surge de las CPO de la maximización de beneficios del productor²⁵. La ecuación (18) es la condición de beneficios nulos para el productor del bien c; de ella se obtiene el precio PX. Para los bienes con cantidades exportadas exógenas, la ecuación (17') reemplaza a la ecuación (17). Así, se asume que las cantidades vendidas domésticamente se obtienen de manera residual, luego de cubrir la demanda (exógena) del resto del mundo (\bar{qe}_c).

²³ La elasticidad de sustitución entre compras domésticas e importaciones es $\sigma q_c = 1/(\rho q_c + 1)$.

²⁴ La elasticidad de transformación entre ventas domésticas y exportaciones es $\sigma t_c = 1/(\rho t_c - 1)$.

²⁵ El problema de productor es maximizar sus beneficios eligiendo cuánto vender en cada uno de los mercados.

$$QX_c = \phi t_c (\delta t_c^E QE_c^\alpha + \delta t_c^D QD_c^\alpha)^{\frac{1}{\alpha}} \quad (16)$$

$$\frac{QE_c}{QD_c} = \left(\frac{PE_c}{PD_c} \frac{\delta t_c^D}{\delta t_c^E} \right)^{\frac{1}{\alpha_c - 1}} \quad (17)$$

$$QE_c = \overline{qe}_c \quad (17')$$

$$PX_c QX_c = PD_c QD_c + PE_c QE_c \quad (18)$$

Instituciones domésticas diferentes del gobierno

La ecuación (19) computa el ingreso total del factor f a partir de sumar dos componentes: (1) los pagos que le realizan los sectores productivos, y (2) las transferencias que recibe desde el resto del mundo. El ingreso total que la institución i obtiene del factor f neto del impuesto al ingreso factorial se computa en la ecuación (20). El impuesto sobre el ingreso factorial con tasa tf_f se refiere las contribuciones a la seguridad social. El ingreso de la institución doméstica diferente del gobierno i surge de sumar cuatro componentes: (1) el ingreso que obtiene del factor f, (2) las transferencias que recibe del gobierno –indexadas por el índice de precios al consumidor, (3) las transferencias que recibe desde el resto del mundo, y (4) las transferencias que recibe desde las demás instituciones domésticas diferentes del gobierno (ecuación (21)). En el caso de Argentina, la SAM que se elaboró sólo identifica a los hogares como instituciones domésticas diferentes del gobierno.

$$YF_f = \sum_a WFDIST_{fa} QF_{fa} + trnsfr_{f, row} EXR \quad (19)$$

$$YIF_f = shif_f (1 - tf_f) YF_f \quad (20)$$

$$YI_i = \sum_f YIF_f + trnsfr_{i, gov} CPI + trnsfr_{i, row} EXR \quad i \in insdng \\ + \sum_f TRII_{ii} \quad (21)$$

Las transferencias desde la institución doméstica diferente del gobierno i' hacia la institución i se modelan como una proporción fija del ingreso de i' neto del ahorro e impuestos directos, $shii_{ii'}$ (ecuación (22)).

$$TRII_{ii'} = shii_{ii'} (1 - mps_{i'}) (1 - ty_{i'}) YI_{i'} \quad i \in insdng \quad (22)$$

Hogares

La ecuación (23) calcula el gasto en consumo de los hogares como el ingreso del hogar h neto de las transferencias que realiza a otras instituciones, el ahorro e impuestos directos. Los hogares deciden cuánto consumir de cada bien según una función de utilidad de tipo Cobb-Douglas (ecuación (24)); es decir, se asume que las familias gastan una proporción fija de su ingreso en cada uno de los bienes identificados en el modelo.

$$EH_h = \left(1 - \sum_i shii_i\right)(1 - mps_h)(1 - ty_h)YI_h \quad (23)$$

$$QH_{ch}PQD_c = \alpha_{ch}EH_h \quad (24)$$

Inversión

La ecuación (25) calcula la demanda de bien c con destino inversión. Se asume que la composición por tipo de bien de la inversión se mantiene constante en los valores iniciales. Es decir, ante un aumento de la inversión, la demanda para inversión de todos los bienes se incrementa en igual proporción.

$$QINV_c = \overline{qinv}_c IADJ \quad (25)$$

Gobierno

La ecuación (26) calcula el ingreso del gobierno como la suma de: (1) la recaudación tributaria, (2) las transferencias que recibe desde el resto del mundo, y (3) las transferencias que recibe desde las otras instituciones domésticas. Nótese que las transferencias desde el resto del mundo se multiplican por el “tipo de cambio” para expresarlas en moneda doméstica. El gobierno utiliza su ingreso para comprar bienes $-qg_c$ es el consumo del gobierno de bien c —y hacer transferencias a los hogares (ecuación (27)). El ahorro corriente del gobierno se computa en la ecuación (28), como la diferencia entre ingresos y gastos.

$$\begin{aligned} YG = & \sum_{i \in nsang} ty_i YI_i + \sum_c tq_c PQS_c QQ_c + \sum_c tm_c EXR.pwm_c QM_c \\ & + \sum_c te_c EXR.pwe_c QE_c + \sum_a ta_a PA_a QA_a + EXR.trnsfr_{gov, row} + \sum_{i \in nsang} TRII_{gov,i} \end{aligned} \quad (26)$$

$$EG = \sum_c PQD_c qg_c + \sum_i trnsfr_{i,gov} CPI + trnsfr_{row,gov} EXR \quad (27)$$

$$GSAV = YG - EG \quad (28)$$

Condiciones de equilibrio

La ecuación (29) es la condición de equilibrio en el mercado del factor f. La tasa de desempleo se asume endógena para el factor trabajo (ver más abajo); para los demás es exógena, cero posiblemente. La oferta de factor f (qfs_f) es siempre exógena.

$$qfs_f (1 - UERAT_f) = \sum_a QF_{fa} \quad (29)$$

La ecuación (30) es la condición de equilibrio en el mercado del bien compuesto QQ. La oferta de dicho bien se destina a consumo de los hogares, consumo intermedio, inversión, consumo del gobierno, y variación de existencias $qdst_c$.

$$\sum_h QH_{ch} + \sum_a QINT_{ca} + QINV_c + qg_c + qdst_c = QQ_c \quad (30)$$

La ecuación (31) es la cuenta corriente de la balanza de pagos que se expresa en moneda del resto del mundo. El lado izquierdo (derecho) muestra las entradas (salidas) de divisas; es decir, se trata de la condición de equilibrio en el sector externo de la economía. El ahorro del gobierno ($fsav$) se asume exógeno.

$$\begin{aligned} & \sum_c pwe_c QE_c + \sum_{i \in nsd} trnsfr_{i, row} + \sum_f trnsfr_{f, row} + fsav = \\ & \sum_c pwm_c QM_c + trnsfr_{gov, row} + \frac{\sum_f YIF_{row, f}}{EXR} + \frac{\sum_{insdng} TRII_{row, insdng}}{EXR} \end{aligned} \quad (31)$$

La ecuación (32) se refiere a la igualdad entre ahorro e inversión. Tres son las instituciones que pueden contribuir al ahorro total: hogares, gobierno, y resto del mundo. La variable WALRAS debe ser cero en equilibrio.

$$\begin{aligned} & \sum_c PQD_c QINV_c + \sum_c PQD_c qdst_c + WALRAS = \\ & \sum_{i \in nsdng} mps_i (1 - ty_i) YH_i + GSAV + EXR.fsav \end{aligned} \quad (32)$$

Índice de precios al consumidor - Numerario

La ecuación (33) define el índice de precios al consumidor como un promedio ponderado de los precios de los bienes compuestos tipo Armington. El IPC se utiliza como numerario del modelo.

$$\sum_c PQD_c c wts_c = CPI \quad (33)$$

Desempleo

La remuneración real de cada factor f se define en la ecuación (34). La ecuación (35) establece una *wage-curve* que postula una relación negativa entre salario real y tasa de desempleo.

$$WFREAL_f = \frac{WF_f}{CPI} \quad (34)$$

$$\frac{WFREAL_f}{WFREAL_0} - 1 = phillips_f \left(\frac{UERAT_f}{UERATO_f} - 1 \right) \quad (35)$$

Regla de cierre

El modelo descripto cuenta con más variables que ecuaciones²⁶. Así, dependiendo de las variables que se eligen para hacer exógenas se obtiene un comportamiento macroeconómico diferente. En particular, debe seleccionarse la forma en que se equilibraran: los mercados de factores, el gobierno, el ahorro y la inversión, y el sector externo de la economía. Por ejemplo, ante un *shock* negativo que reduce la recaudación tributaria, el gobierno puede ajustarse (1) aumentando el endeudamiento, o (2) reduciendo el consumo público. La regla de cierre macroeconómico utilizada en las simulaciones, e implícita en la presentación matemática del modelo, se describió en el cuerpo principal de este trabajo.

Datos

La información utilizada para la construcción de la SAM surge de cuentas nacionales, cuenta de generación del ingreso y el insumo de mano de obra, matriz insumo producto 1997 (última disponible), datos de recaudación tributaria obtenidos de AFIP, datos de exportaciones e importaciones por producto, datos de balanza de pagos, e información sobre valor bruto de producción por actividad económica obtenida del MECON. En todos los casos se trata de información producida por fuentes oficiales de acceso público. La SAM construida se utilizó para la calibración del modelo presentado más arriba. En la tabla A1 se muestra una versión agregada de la SAM elaborada²⁷.

²⁶ El número de variables es $6a + 13c + 5f + h + 2(f \times a) + (c \times a) + (c \times h) + 2ins + (ins \times ins) + (ins \times f) + 12$, mientras que el número de ecuaciones es $6a + 13c + 4f + h + (f \times a) + (c \times a) + (c \times h) + 2ins + (ins \times ins) + (ins \times f) + 8$. El número de variables a exogeneizar es, entonces, $f + (f \times a) + 4$.

²⁷ Cabe destacar que la única celda de la MACROSAM calculada por diferencia son las transferencias desde el gobierno a los hogares; el resto de las celdas de la MACROSAM se obtiene de alguna de las fuentes de información mencionadas más arriba.

Tabla A1 | MACROSAM (en millones de pesos)

	act	com	lab	cap	hhd	gov	row	sav-inv	total
act		1.030,5							1.030,5
com	485,2				386,3	81,2	162,0	150,7	1.265,5
lab	264,6								264,6
cap	245,8								245,8
hhd		264,3	230,3			74,5	4,1		573,2
gov	34,9	109,1			43,8		1,8		189,7
row		125,9	0,3	15,6	3,6	0,5			145,8
sav-inv					139,5	33,5	-22,2		150,7
total	1.030,5	1.265,5	264,6	245,8	573,2	189,7	145,8	150,7	

La elasticidad de sustitución entre trabajo y capital se asume igual a 1,05 para todas las actividades productivas, en base a estimaciones económicas preliminares. La elasticidad de sustitución entre importaciones y compras domésticas es 0,9 para todos los bienes (ver Castresana *et al.*, 2009). La elasticidad de transformación entre exportaciones y ventas domésticas es 1,05 para todos los bienes. El valor para el parámetro “phillips” de la *wage curve* se obtuvo Galiani (1999), que reporta 0.1 como parámetro de una *wage curve* para la Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Hildegart y Lorena Garegnani (2004), "An Estimation of Deep Parameters Describing Argentine Consumer Behavior", *Applied Economic Letters* (11): 719-23.
- Armington, Paul S. (1969), "A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production", *International Monetary Fund Staff Papers* (16): 159-178.
- Blanchflower, David G. y Andrew J. Oswald (1994), *The Wage Curve*. Cambridge, The MIT Press.
- Castresana, Sebastián, Martín Cicowiez y Mariangeles Polonsky (2009), "Estimación de Elasticidades Armington para la Argentina", *XLIV Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política*.
- Corenberg, Ariel (2009), "Midiendo las fuentes del crecimiento en una economía inestable: Argentina". Buenos Aires, CEPAL (mimeo).
- Galiani, Sebastián (1999), "Wage Determination in Argentina: An Econometric Analysis with Methodology Discussion". Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales. FCE-UNLP.
- INDEC (2009a), Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. <http://www.indec.gov.ar/>.
- (2009b), Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. <http://www.indec.gov.ar/>.
- Katz, Sebastián, Luis Lanteri y Sebastián Vargas (2007), "Un vínculo sutil y no siempre bien comprendido en medio siglo: una nota sobre la relación entre la tasa de inversión y el crecimiento económico", *Ensayos Económicos* 47. Banco Central de la República Argentina.
- Kendrick, David A. (1990), *Models for Analyzing Comparative Advantage*. Boston, Dordrecht y Londres, Kluwer Academic Publishers.
- Lofgren, Hans, Rebecca Lee Harris y Sherman Robinson (2002), "A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS", *International Food Policy Research Institute Microcomputers in Policy Research* 5.
- Mercado, Ruben, David A. Kendrick y Lihui Lin (2003), "Modeling Economic Growth with GAMS". En A. Dutt y J. Ros (eds.), *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*. Edward Elgar Publishing, Massachusetts, EE.UU.
- Mercado, Ruben, Gustavo Lugones, Fernando Porta y Marcos Gerber (2009), "Innovación productiva en Argentina", *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2009/1*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poncet, Sandra (2006), "The Long Term Growth Prospects of the World Economy: Horizon 2050", *Working Paper* 2006-16. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.
- Reinert, Kenneth A. y David W. Roland-Holst (1997), "Social Accounting Matrices". En François, J. F. y K. A. Reinert (eds.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shapiro, Carl y Joseph. E. Stiglitz (1984), "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review* 74 (3): 433-444.
- Thierfelder, Karen E. y Clinton R. Shiells (1997), "Trade and Labor Market Behavior". En François, J. F. y Reinert, K. A. (eds.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press.

Este libro fue compuesto con caracteres Trade Gothic
y se terminó de imprimir en Gráfica Laf SRL,
Monteagudo 741, Villa Lynch Pcia de Buenos Aires, Argentina,
en el mes de noviembre de 2009.

LA ARGENTINA ANTE LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Crisis y oportunidades

En este volumen se presentan los resultados de las investigaciones desarrolladas en el marco de la primera etapa del Proyecto *Crisis internacional y respuestas de política productiva en Argentina*, una iniciativa conjunta del PNUD-Argentina y de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

El foco está puesto en el análisis de las restricciones y oportunidades para que la Argentina mejore sustancialmente su posicionamiento estratégico frente a la nueva internacionalización productiva, que tiene lugar a nivel mundial, y en cuyo contexto se desenvuelve la crisis internacional que comenzó a manifestarse en 2007 y se hizo sentir plenamente desde fines de 2008. En consecuencia, se evalúan las demandas que dicha crisis impone en términos de estrategia macroeconómica, la relación entre comercio e inserción internacional de la Argentina, los flujos de inversión extranjera directa, las estrategias para mejorar el posicionamiento en las cadenas globales de valor en la agroindustria, la industria y los servicios, y las relaciones intersectoriales así como los escenarios factibles de crecimiento.

En tanto el bicentenario de la Argentina se aproxima, buscamos, a través de estas investigaciones y publicaciones, estimular y aportar a la reflexión, análisis y discusión propositiva de estrategias de desarrollo inclusivo para el país.

ISBN 978-987-25514-0-7



9 789872 551407