El Balance de la economía argentina

2011

Estado, Ciudadanía y Mercado

BOLSA DE COMERCIO DE CORDOBA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

El Balance de la economía argentina

Estado, Ciudadanía y Mercado

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

Impreso en marzo de 2012 en:

copicentro

De Ethel Graciela Vedia
Belgrano 49, local 95. Galería Santo Domingo.
5000 Córdoba. Argentina
Tel.: 0351-4299620 / 4-113843
copicentro2@hotmail.com

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro reconocimiento a todos los que hicieron posible la tarea de investigación y publicación de este libro durante el año 2011 y muy especialmente a las siguientes empresas e Instituciones que, con su aporte, colaboraron en el desarrollo de las actividades del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba: Aceitera General Deheza, Agroempresa Colón, Aguas Cordobesas, American Outdoor, Anodal, Apex America, Auren Argentina, Banco Comafi, Banco Galicia, Banco Macro, Banco Roela,Banco Santander Rio, Bancor, Bolsa de Cereales de Córdoba, Britos Hnos, Cablevisión, Cadena 3,Caja de Valores, Capdel - Nuevocentro Shopping, Capital Markets, Centro Motor S.A., Chammas, Compañía de Inversiones Bursátiles, Clínica Universitaria Reina Fabiola, Deloitte, Dracma Sociedad de Bolsa, ECIPSA Holding, Elyon, Embotelladora del Atlántico, EMI, EPEC, Estudio Blanco y Damia, Euromayor, Exincor, Extra Office, Fecotac, Ferrocons, Fiat Auto, Galander, Gama, Gestamp, GNI Propietarian, Grupo Arcor, Grupo Betania, Grupo del Plata Sociedad de Bolsa, Grupo Dinosaurio, Grupo Edisur, Grupo Miterra, Holcim, Hospital Privado, Instituto Modelo de Cardiología, Instituto Oulton, Invertia Desarrollos, Juarez Beltrán Asesores Inmobiliarios, Kolektor, KPMG, La 14 Servicio de Bebidas, La voz del Interior, Latin Adv, Lawson Comunicación y Estrategia, Luis Angel Pavone, M. Tagle y Cia, Maluf y Asociados, Manfrey Coop de Tamberos Ltda, Medife, Meditel, Mer Capital, MET Córdoba S.A., Molino Passerini – EGRAN, NewSport, OMINT, OSDE, Pentacom, Peñón del Aguila, Petrini Valores, Promedon S.A., Punto a Punto, PWC Argentina, Quinto Centenario -Hotel Sheraton, Regam Pilay, Rode SRL, Sanatorio Aconcagua, Sanatorio Allende, Sociedad de Acopiadores de Granos de la Pcia de Córdoba, Tarjeta Naranja, Tecnovoz Noroeste, Titanio, Universidad Empresarial Siglo 21, Vates, Vesinm - Grupo Vespasiani y Vittal.

En el transcurso del año 2011, hemos contado nuevamente con la inestimable colaboración y apoyo de la Bolsa de Comercio de Rosario, de la Bolsa de Comercio de Santa Fe y del Consejo Empresario de Entre Ríos. Especialmente agradecemos en ellas a Julio Calzada, Fabio Arredondo y Lucrecia D´Jorge, y Fernando Caviglia y Álvaro Gabás, respectivamente.

Señalamos los valiosos consejos recibidos durante el año por parte del Consejo Asesor del Instituto de Investigaciones Económicas, conformado por el Cr. Rubén Poncio, el Dr. Rinaldo Colomé, el Dr. Carlos Sánchez, el Ing. José Porta, el Lic. Ramón Frediani y el Lic. Raúl Hermida.

También agradecemos al Lic. Andrés Michel, Ing. Adolfo Frateschi, a la Lic. Laura Porrini, a la Lic. Zoe Di Rienzo y a la Lic. Celeste Martinez, quienes colaboraron con la coordinación de diferentes proyectos llevados a cabo por el IIE durante el año.

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

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

Prefacio

El Balance de la Economía Argentina (BEA) 2011 es una obra que continúa la senda establecida por las publicaciones anteriores. En aquellas abordábamos la necesidad de trazar un plan de largo plazo, que saque a la Argentina del cortoplacismo que la ha caracterizado en sus políticas tanto públicas como privadas y que sin alternativa la han llevado siempre a toparse con los escollos estructurales ya conocidos por todos.

En el año 2009 pensábamos en las herramientas para elaborar el plan; mientras en el 2010 planteábamos los consensos necesarios para alcanzar ese plan. A más de un año de aquel escrito, la Bolsa de Comercio de Córdoba a través de su Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) sigue trabajando en esa línea, pero pensando los deberes que al Estado, al mercado y a la sociedad civil organizada le conciernen en el marco de los acuerdos a alcanzar para definir una estrategia.

El norte debe ser la generación de valor público, entendiendo por ello a todo lo considerado importante o valioso por la sociedad. Pero la construcción de lo público no es competencia exclusiva del Estado, sino que involucra a todos los sectores que conforman una sociedad. En este marco se entiende que es necesario partir de una visión integral que tenga en cuenta cuáles son los roles que cumplen el Estado, la sociedad civil y el mercado en la construcción de lo público.

Hay que apostar a la gobernabilidad, potenciando el trabajo conjunto para pasar de las agendas paralelas a la visión y acción colectiva, ya que no es posible lograr calidad institucional teniendo en cuenta solamente el desempeño de uno de los componentes de la sociedad. Por lo expuesto el título elegido para el BEA 2011 es “Estado, ciudadanía y mercado”, reflejando el triángulo virtuoso deseable de alcanzar.

Insistimos con que parte de la estrategia argentina es apostar a la revalorización de los espacios subnacionales, dotándolos de mayor integración y competividad, apostando a los encadenamientos productivos y los clústeres, y las ventajas competitivas dinámicas que este esquema puede sustentar.

El IIE aborda en esta edición a lo largo de 19 capítulos los tópicos antes mencionados, tratando de realizar un humilde aporte sobre diagnostico y perspectivas para la definición del futuro de los argentinos.

El Capítulo 1 del libro surge de las reuniones del Grupo de Análisis de Coyuntura Económica y Sociopolítica, ciclo de nueve reuniones mensuales realizadas durante 2011, y describe el desempeño de las principales variables de la economía internacional y nacional, con análisis detallado de diferentes sectores económicos y aspectos sociales. En este marco, se destaca la tarea de Lucas Reyna, asistido hacia fin de año por Agostina Brinatti, encargados de los aspectos vinculados a economía internacional y cuestiones monetarias, bursátiles y financieras. Este capítulo también sirvió para presentar la metodología del novedoso IMAC (Indicador mensual de la actividad económica de la Provincia de Córdoba), información primaria generada desde el IIE, donde la ayuda de Andrés Michel Rivero fue clave.

En el Capítulo 2, María Luz Rossini se focaliza en la infraestructura como factor de desarrollo. Analiza la conectividad en el marco del Corredor Bioceánico Central y su influencia sobre la red vial nacional; sobre esta última se presenta el resultado de un estudio sobre sus niveles de servicios y se ensaya un plan de recomendaciones.

En el Capítulo 3, Natalia Tolosa estudia la situación educativa del país en el marco global; repasando además lo que ocurre a nivel subnacional con los principales indicadores de gestión.

También Natalia Tolosa, en este caso junto a Andrés Rabinovich, son los encargados de darle forma al Capítulo 4, donde se aborda de manera profunda y detallada la relación entre salud y desarrollo económico.

Los tópicos abordados en los Capítulos 2, 3 y 4 son considerados pilares básicos sobre los cuales se asienta el desarrollo sustentable de un país.

Con tres mediciones del Índice de Competitividad Provincial presentadas y la cuarta en marcha, en el Capítulo 5 Leonardo Faner avanza sobre un ambicioso proyecto del IIE: la medición de competitividad a escala municipal, esbozando los primeros avances a través de la recopilación de la experiencia latinoamericana.

Siguiendo los estudios sobre regiones, el Capítulo 6, realizado por Martín Liendo, profundiza sobre el concepto de paradiplomacia, diferenciándolo de la diplomacia tradicional. Además explicita los factores que promueven este tipo de accionar y vierte algunos ejemplos a nivel nacional e internacional.

Los Consejos de Competitividad son tratados en el Capítulo 7, responsabilidad de Eduardo Crivello. En el mismo se realiza un análisis de la estructura óptima de estos Consejos, se revisa la experiencia de los países que cuentan con esta herramienta y su efecto sobre la tasa de crecimiento de las economías de las naciones.

En el Capítulo 8, Marcela Mondino aborda la calidad institucional como requisito para alcanzar un desarrollo sustentable, justo y democrático, destacado el rol de la participación ciudadana, y describiendo detalladamente algunas innovadoras experiencias en nuestro país, como la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

Seguidamente, la transparencia en las cuentas públicas, uno de los aspectos que hacen a un buen gobierno, es abordado por Nadín Argañaraz, Sofía Devalle y Joaquín Pilatti, economistas del IARAF en el Capítulo 9. Se aborda el tema desde un enfoque tanto teórico como práctico y de implementación de políticas.

Federico Priotti es el autor de los Capítulos 10 y 11 que abordan la temática de clúster. El primero de ellos con un abordaje teórico y el segundo profundizando sobre políticas, programas e iniciativas de clúster. Luego, Raúl Hermida hace un repaso de los distintos clústeres y cadenas de valor estudiados por el IIE desde 1994 a la fecha, mostrando al trayectoria y el expertise que el instituto ha generado.

Un clúster en torno a la cadena de servicios de salud es el tópico del Capítulo 13, escrito por José González Rearte. Este capítulo es una síntesis de un profundo estudio sobre el potencial que algunos sectores de servicios encierran, considerando que buena parte de la bibliografía existente se concentra en las experiencias vinculadas a bienes primarios o manufacturados.

Las Tecnologías de Información Comunicación son el eje central del Capítulo 14 que estuvo a cargo de Franco Roland, con una referencia al impacto que estas tecnologías pueden generar sobre la eficiencia del sector público a través del gobierno digital.

Maximiliano Salve trata en el Capítulo 15 la situación cárnica argentina, pero con una visión de cadena productiva, con énfasis en la agregación de valor y señalando las dificultades a sopesar. Se destaca la oportunidad de negocios que la coyuntura ofrece para el sector porcino, casi un “no tradicional” dentro del consumo de carnes en fresco en el país, con la excepción de algunos cortes.

El Capítulo 16 presenta un resumen de los principales aspectos considerados en uno de los primeros y más profundos estudios realizados en Córdoba sobre las industrias culturales. Se presenta a la cultura como un nuevo eje del desarrollo, destacando la experiencia internacional en el impacto de la misma, y de las artes especialmente, en la educación. Estuvo a cargo de Andrés Rabinovich y Franco Cernotto.

Los Capítulos 17 y 18 son resultado del trabajo conjunto realizado por el IIE a lo largo del año. Están orientados a la agregación de valor en origen, y al estudio de indicadores municipales, pensando a los gobiernos locales como actores centrales en los programas de iniciativas de clústeres. En este último caso, lo desarrollado en 2011 se continuará durante el corriente año, tarea a cargo Santiago Díaz y Santiago Bruno.

El Capítulo 19, redactado por Romina Bouvier, narra lo actuado desde el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro durante el 2011, haciendo énfasis en el proyecto de fortalecimiento de las cadenas regionales de valor y los lineamientos de un proyecto de reforma tributaria integral.

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

Lic. Guillermo C. Acosta

Director - IIE

Cr. Horacio Parga

Presidente - BCC

Índice General

CAPÍTULO 1: ASPECTOS MACROECONÓMICOS 25

1.1 INTRODUCCIÓN 25
1.2 CONTEXTO INTERNACIONAL 26
1.2.1 Introducción 26
1.2.2 La Economía Mundial en 2012: Una mirada a través de los Mercados 27
1.2.3 Pilares del Crecimiento en 2011: BRIC 36
1.2.4 Comercio Internacional y Crecimiento 38
1.3 NIVEL DE ACTIVIDAD 41
1.3.1 La economía argentina 41
1.3.1.1 El Índice Mensual de la Actividad Económica de la Provincia de Córdoba (IMAC) 45
1.3.1.2 El Indicador Mensual de la Actividad Económica de la Ciudad de Córdoba (IAECC) 45
1.3.2 Indicadores de Consumo 47
1.3.3 Perspectivas de la actividad 51
1.4 INDUSTRIA 52
1.4.1 Composición de la industria argentina por rubros 52
1.4.1.1 Evolución sectorial 53
1.4.1.2 Evolución por rubros 54
1.4.1.3 El uso de la capacidad instalada y la restricción potencial al crecimiento 55
1.4.2 Sector Automotriz 57
1.4.2.1 Evolución histórica de la producción 58
1.4.2.2 Patentamientos: Un análisis comparativo con el resto del mundo 60
1.4.2.3 Exportaciones 61
1.4.3 El uso de factores 63
1.4.3.1 Obreros ocupados y horas trabajadas 63
1.4.3.2 Productividad industrial 64
1.5 INVERSIÓN 65
1.6 SECTOR CONSTRUCCIÓN 67
1.6.1 Nivel de actividad internacional 67
1.6.2 Nivel de actividad nacional 68
1.6.3 Permisos de Construcción 72
1.6.4 Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires (ICC-GBA) y Córdoba 73
1.6.5 Precio del inmueble y Tipo de Cambio 75
1.7 SECTOR AGROPECUARIO 75
1.7.1 Resultados Campaña 2010/11 75
1.7.2 Rentabilidad 80
1.7.3 Evolución de precios y sus factores de influencia 84
1.7.4 Perspectivas de la campaña 2011/12 y valor de la producción 87
1.7.5 Sector Ganadero 89
1.7.6 Sector Lechero 91
1.8 COMERCIO EXTERIOR 95
1.8.1 Exportaciones 95
1.8.2 Importaciones 98
1.8.3 Resultado de la Balanza Comercial 100
1.8.4 Perspectivas para 2012 102

1.9 Aspectos Fiscales 103
1.9.1 La caída en el crecimiento de los Ingresos *103*
1.9.2 Evolución de los Gastos *109*
1.9.3 Resultados Fiscales *115*
1.9.3.1 Las Provincias 116
1.9.3.2 La Situación de la Provincia de Córdoba 117
1.9.4 Situación de pagos para el 2012 ..... *119*
1.10 Aspectos Macroeconómicos y Financieros 121
1.10.1 Análisis de los Principales Agregados Monetarios *121*
1.11 Aspectos Sociales 129
1.11.1 El mercado laboral *129*
1.11.2 Informalidad *131*
1.11.3. Pobreza *135*
1.11.4. Demanda habitacional *136*
1.11.4.1 Análisis del estado del déficit habitacional 138
1.11.4.2 Situación Habitacional en la Provincia de Córdoba 139
1.11.5 Salarios *142*
1.12 Consideraciones Finales 144

ANEXOS 145

ANEXO 1.1: Metodología del IMAC 145
A1.1.1 Metodología de cálculo *146*
A1.2 Metodología del IAECC 147
ANEXO 1.2: PATRÓN DE COMERCIO BILATERAL: LOS CASOS DE BRASIL Y CHINA 149
A1.2.1 Introducción 149
A1.2.2 Relaciones comerciales entre los principales socios 149
A1.2.3 La relación bilateral con Brasil 150
A1.2.3.1 Composición del comercio bilateral con Brasil *150*
A1.2.3.2 Comercio bilateral y tipo de cambio real *151*
A1.2.3.3 Comercio bilateral y crecimiento económico *152*
A1.2.4 La relación bilateral con China 155
A1.2.4.1 Composición del comercio bilateral con China *155*
A1.2.4.2 Evolución del comercio bilateral *156*
A1.2.4.3 Variables explicativas de las importaciones desde China *157*
A1.2.4.4 Variables explicativas de las exportaciones hacia China *157*
A1.2.5 Consideraciones finales 159

CAPÍTULO 2: INFRAESTRUCTURA 161

2.1 La infraestructura como factor de desarrollo territorial 161
2.2 Corredor Bioceánico Central 162
2.2.1Hidrovía Paraná-Paraguay *167*
2.2.2 Red de ferrocarril *168*
2.2.2.1. Ferrocarril Belgrano Cargas 170
2.3 Análisis de las condiciones de tránsito de las rutas de la Región Centro 171
2.3.1 Tránsito Medio Diario Anual *173*

2.3.2 Índice de estado *178*
2.3.3 Nivel de Servicio *180*
2.4 Recomendaciones finales 185
2.5 Consideraciones finales 186

CAPÍTULO 3: EDUCACIÓN BÁSICA **191**

3.1. Sistema educativo nacional 191
3.2. Cobertura del sistema educativo 193
3.3. Gasto público en educación 197
3.3.1. Gasto público provincial en educación *199*
3.3.1.1. Factores condicionantes de la inversión por alumno 200
3.3.1.2. Ineficiencia del sistema educativo: La débil relación entre inversión y resultados 202
3.4. Financiamiento del Sistema Educativo 205
3.4.1 Fuentes de Ingresos provinciales *205*
3.4.2. Salarios docentes: un aspecto clave del financiamiento educativo *206*
3.5. Evaluación de la calidad educativa 209
3.5.1. Las evaluaciones nacionales de calidad *211*
3.5.1.1. El desempeño en las pruebas y los aspectos extraescolares 214
3.5.2. Las evaluaciones internacionales de calidad *215*
Recuadro 3.6: Objetivo segunda fase reforma educativa en Shanghai *218*
3.6 Consideraciones finales 218

CAPÍTULO 4: SALUD **221**

4.1 La Salud 221
4.2 El campo de la salud 221
4.3 Salud: un factor de desarrollo 222
4.3.1 Posición de la salud entre los factores que contribuyen al desarrollo económico *224*
4.3.2 Influencia de las enfermedades en el desarrollo económico *224*
4.4 Pobreza 225
4.5 Nivel de ingresos vs. indicadores sanitarios 225
4.6 Competitividad 226
4.7 El avance de Argentina y el Mundo hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 227
4.8 Salud y educación: pilares básicos de la sociedad 233
4.9 Situación del sector privado de salud en Córdoba 234
4.10 Consideraciones finales 235

CAPÍTULO 5: COMPETITIVIDAD **237**

5.1 Introducción 237
5.2 ¿Que se entiende por competitividad? 237
5.3 Enfoque de la competitividad sistémica 238
5.3.1 Niveles de análisis para la competitividad *238*
5.3.1.1 Nivel macro 239
5.3.1.2 Nivel micro 240
5.3.1.3 Meso 242

5.3.1.4 Meta 244
5.4 COMPETITIVIDAD REGIONAL 244
5.5 DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD 246
5.6 COMPETITIVIDAD LOCAL 246
5.6.1 Importancia de la competitividad urbana 247
5.6.2 Determinantes de la Competitividad Local 247
5.7 CUANTIFICANDO LA COMPETITIVIDAD 249
5.7.1 Mediciones a nivel nacional 249
5.7.1.1 Índice de Competitividad Global (GCI) 249
5.7.1.2 Índice de Competitividad Mundial (WCI) 251
5.7.2 Mediciones a nivel subnacional 253
5.7.2.1 Reporte de Competitividad del Bacon Hill Institute 253
5.7.2.2 Índice de Competitividad Global de los Estados Mexicanos 253
5.7.2.3 Índice de Competitividad de las Regiones Chilenas (ICR) 254
5.7.2.4 Índice de Competitividad de Regiones de Chile (ICORE) 255
5.7.2.5 Índice de Competitividad Regional en Venezuela 255
5.7.2.6 Índice de Competitividad Provincial en Argentina (ICP) 256
5.7.2.7 Índice de Competitividad Regional del Perú (ICRP) 257
5.7.2.8 Índice de Competitividad de los Estados – Factores (ICE-F) 257
5.7.3 Mediciones a nivel local 257
5.7.3.1 Índice de Competitividad Municipal de El Salvador 258
5.7.3.2 Índice de Competitividad Urbana (ICU) 258
5.7.3.3 Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda (INCOMUV) 259
5.7.3.4 Índice de Competitividad de las Ciudades Mexicanas 260
5.7.3.5 Índice de Competitividad Sistémica de Ciudades Mexicanas (ICSAR) 261
5.7.3.6 Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM) 261
5.8 CONSIDERACIONES FINALES 262

CAPÍTULO 6: PARADIPLOMACIA 265

6.1 INTRODUCCIÓN 265
6.2 DIPLOMACIA Y PARADIPLOMACIA 266
6.3 ¿LOS ENTES SUB-NACIONALES SON ACTORES Ó SUJETOS INTERNACIONALES? 269
6.4 PROCESOS QUE PROMUEVEN LA PARADIPLOMACIA 269
6.4.1 Descentralización 269
6.4.2 Glocalización 271
6.4.3 Financiamiento de gobiernos sub-centrales 274
6.4.4 La comunicación 275
6.5 ARGENTINA Y SU EXPERIENCIA EN PARADIPLOMACIA 276
6.5.1 Experiencia local 277
6.6 RECOMENDACIONES 280
6.7 CONSIDERACIONES FINALES 280

CAPÍTULO 7: LOS CONSEJOS NACIONALES DE COMPETITIVIDAD, UNA OPCIÓN PARA FOMENTAR EL CARÁCTER COMPETITIVO Y EL PROGRESO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 283

7.1 INTRODUCCIÓN 283

7.2 La competitividad como nuevo paradigma económico 284
7.3 Los Consejos Nacionales de Competitividad 288
7.4 La experiencia histórica de Argentina en el desarrollo de su competitividad 303
7.5 Algunas recomendaciones para la mejora de la competitividad en Argentina en base a experiencias de países vecinos 310
7.6 Consideraciones Finales 314

CAPÍTULO 8: CALIDAD INSTITUCIONAL PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE, JUSTO Y DEMOCRÁTICO 317

8.1 Introducción 317
8.2 La construcción de lo público resultante del triángulo virtuoso: Estado, ciudadanía, mercado 317
8.3 Calidad Institucional resultante del triángulo virtuoso: Estado, ciudadanía y mercado 319
8.3.1 Estado 319
8.3.1.1 Acceso a la información pública (AIP) 320
8.3.1.2 Rendición de cuentas 323
8.3.1.3 Accountability social 327
8.3.1.4 Promoción de la participación desde el Estado 328
8.3.2 Sociedad civil 329
8.3.3. El rol de la empresa 331
8.4. Ciudades Sustentables, como propuesta innovadora 333
8.4.1 El Diagnóstico 333
8.4.2 La oportunidad 333
8.4.3 Procesos de ciudades Justas, Democráticas y Sustentables 334
8.4.4 La experiencia de Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba 334
8.5. Consideraciones finales 335

CAPÍTULO 9: POR UNA MAYOR TRANSPARENCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 337

9.1 Introducción 337
9.2 ¿Qué se entiende por transparencia fiscal? 337
9.3 Los organismos internacionales y la transparencia fiscal 338
9.4 La relevancia de la transparencia fiscal 339
9.5 La importancia de la transparencia en niveles inferiores de gobierno 342
9.6 Marco legal en Argentina 343
9.7 Algunas causas de la escasa difusión de información fiscal 343
9.8 Mecanismos "no formales": la "cultura" de una mayor transparencia 344
9.9 Una medición de la visibilidad de los gobiernos subnacionales en Argentina 345
9.1.1 Visibilidad fiscal en provincias argentinas 346
9.1.2 Visibilidad fiscal en municipios argentinos 348
9.10 Guía de buenas prácticas en visibilidad gubernamental 350
9.11 Conclusiones 354

CAPÍTULO 10: CLÚSTERES PRODUCTIVOS 357

10.1 Introducción 357
10.2 Definición de Clúster 358
10.3 Evolución de los clústeres 362

10.4 Características básicas que identifican un clúster 364
10.5 Competitividad de los clústeres productivos 366
10.6 Consideraciones finales 368

CAPÍTULO 11: INICIATIVA DE CLÚSTERES 371

11.1 Introducción 371
11.2 Políticas de clúster, programas e iniciativas 371
11.3 Implementación de las medidas de actores gubernamentales 373
11.4 Objetivos de las iniciativas de clústeres 375
11.5 Características de las iniciativas de clústeres 375
11.6 Desafíos de las iniciativas de clústeres 377
11.7 Recomendaciones del Grupo Europeo de Políticas de Clústeres 377
11.7.1 Principios para conformar un Marco General 377
11.7.2 Ejemplos de propuestas planteadas 378
11.8 Clúster minero en la región de Atacama: un ejemplo de IC 379
11.8.1 Visión y Misión del Clúster minero de Atacama 380
11.8.2 Principales actividades del Clúster Minero de Atacama 380
11.8.3 Cadena de valor de las empresas mineras 381
11.8.4 Medio Ambiente y desarrollo minero 383
11.8.5 Importancia económica de la minería 384
11.9 Consideraciones finales 384

CAPÍTULO 12: LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LOS CLÚSTERES EN LOS PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN DEL IIE 387

12.1 Antecedentes 387
12.2 El papel de los Clústeres en la definición de las regiones 389
12.3 Perspectivas del análisis de Clústeres en nuestra región 390

CAPÍTULO 13: UN CLÚSTER EN TORNO A LA CADENA DE SERVICIOS DE SALUD EN CÓRDOBA 393

13.1 Introducción 393
13.2 Por qué en salud 394
13.3 Por qué en Argentina 395
13.3.1 Recursos humanos y materiales 396
13.3.2 Recursos pecuniarios 397
13.3.3 Esperanza de vida y mortalidad infantil 398
13.4 Por qué en Córdoba 399
13.4.1 Recursos humanos y materiales 399
13.4.2 Recursos pecuniarios 401
13.4.3 Esperanza de vida y mortalidad infantil 402
13.4.4 Otros aspectos relevantes 403
13.5 Orígenes y desarrollo 405
13.5.1 Identificación de los agentes potenciales del clúster 405
13.5.2 Primeras reuniones, talleres y entrevistas 406
13.5.3 Seminario-taller introducción a la prospectiva 406
13.5.4 Taller para la definición de servicios exportables de salud 406

13.5.4.1 Los primeros resultados 407
13.5.5 Acuerdo entre Círculo Médico de Córdoba y la Cámara de Turismo de la Provincia 407
13.5.6 Proyecto para la conformación de una planta de gases medicinales: estudio de pre factibilidad 408
13.5.7 Estudio del eslabón de proveedores industriales 408
13.5.8 Vinculación con instituciones del extranjero que se desempeñan en la misma órbita 409
13.5.9 Acreditación de instituciones hospitalarias 410
13.5.10 Promoción de la investigación clínica 411
13.5.11 Turismo médico 411
13.5.12 Reunión institucional con un referente de la Medical Tourism Association (MTA) 414
13.5.13 Conformación de un grupo exportador 414
13.6 CONSIDERACIONES FINALES: AVANCES Y RETOS A FUTURO 415

CAPÍTULO 14: CLÚSTER TICS 417

14.1 INTRODUCCIÓN 417
14.2 CARACTERIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN (TICS) 418
14.2.1 Las TICs en el mundo 419
14.2.2 Las TICs en Argentina y Latinoamérica 422
14.2.2.1 Banda Ancha 422
14.2.2.2 Telefonía Celular 423
14.2.2.3 Usuarios de Internet 425
14.2.3 Las TICs en Córdoba 426
14.3 INTELIGENCIA EMPRESARIAL (IE) 428
14.3.1 El trabajo en red 428
14.3.2 Acceso a la información 429
14.3.3 Dificultades en las PYME 430
14.4 DERECHO INFORMÁTICO EN ARGENTINA 431
14.4.1 Legislación 431
14.4.2 Desafíos 433
14.5 EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA REAL ASOCIADA A LAS TICS 433
14.5.1 La industria asociada a las TICs en Argentina 434
14.5.1.1 Agregación de valor en las industrias tecnológicas: un problema estructural 437
14.5.1.2 Acceso al financiamiento 437
14.5.1.3 Perspectivas de desarrollo 439
14.5.1.4 La organización en Clústers 440
14.5.2 Penetración de las TICs en la economía de los individuos 441
14.5.3 Impacto de las TICs en el crecimiento económico y la productividad: evidencia internacional 443
14.6 EL USO DE LAS TICS EN EL PROCESO EDUCATIVO 446
14.7 GOBIERNO ELECTRÓNICO 448
14.7.1 La necesidad de una ciudadanía participativa 449
14.7.2 Experiencia internacional 449
14.7.2.1 Gobierno digital a nivel nacional: El caso de Singapur 449
14.7.2.2 Gobierno digital a nivel sub-nacional: El condado de Fairfax, Virginia, EEUU 451
14.8 CONSIDERACIONES FINALES 451

CAPÍTULO 15: EL NUEVO ESCENARIO DE LA INDUSTRIA CÁRNICA EN ARGENTINA 453

15.1 Introducción 453
15.2 El consumo de carnes en Argentina 454
15.3 La realidad de la industria frigorífica bovina 458
15.3.1 Faena bovina 458
15.3.2 La caída en el stock ganadero 459
15.3.3 Actualidad de la industria frigorífica bovina: inactividad y capacidad ociosa 461
15.3.4 Regionalización de la industria 462
15.3.5 Empleo en la industria frigorífica bovina 464
15.3.6 Consumo interno y exportación 466
15.4 El avance del sector aviar 467
15.4.1 La cadena avícola en Argentina 467
15.4.2 Producción de carne aviar en Argentina 467
15.4.3 Regionalización de la industria 469
15.4.4 Consumo interno de carne aviar en Argentina. Una oportunidad para seguir creciendo 470
15.4.5 Posibilidades de expansión del mercado externo 472
15.5 El potencial del sector porcino en Argentina 473
15.5.1 Faena y producción de carne porcina 474
15.5.2 Consumo interno e importación de carne porcina 475
15.5.3 Agregado de valor de la industria porcina: fabricación de chacinados 476
15.5.4 Instituto de Promoción de la Carne Porcina Argentina 477
15.6 Consideraciones finales 477

CAPÍTULO 16: CULTURA 481

16.1 Introducción 481
16.2 Marco Teórico 481
16.2.1 Industrias Culturales 481
16.2.2 Cadena de Valor 483
16.2.3 Arte como Mercancía 484
16.2.4 Competitividad 485
16.2.5 Cultura y desarrollo 485
16.3 Contexto de la Industrias Culturales 487
16.3.1 Estudio comparativo de casos 487
16.3.2 Experiencias en el Mundo 488
16.3.2.1 Experiencia en el Reino Unido 488
16.3.2.2 Experiencia en Chile 489
16.3.2.3 Experiencia en Brasil 489
16.3.3 Experiencias en el País 489
16.3.3.1 Experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 489
16.3.3.2 Experiencia en Chubut 490
16.3.4 Experiencias en la Provincia de Córdoba 490
16.4 Antecedentes legislativos 491
16.4.1 Recomendación de la UNESCO 491
16.4.2 Ley de Mecenazgo 491

16.4.3 Ley de Medios *492*
16.5 Cultura y economía 493
16.5.1 Cuenta satélite de cultura *493*
16.5.1 La cultura en el PIB *494*
16.5.2 El gasto público en cultura *495*
16.6 Propuestas para el desarrollo de las Industrias Culturales en la Ciudad de Córdoba 497
16.6.1 Observatorio de Industrias Culturales *497*
16.6.2 Formación de grupos exportadores *497*
16.7 Turismo y Cultura en la Ciudad de Córdoba 498
16.8 Instituciones e Infraestructura Cultural 501
16.9 Ferias y Festivales 501
16.10 Formación y Educación 502
16.11 Asociaciones, Organizaciones y Agrupamientos 502
16.12 Situación actual de la cultura en Córdoba 503
16.13 Consideraciones finales 504

CAPÍTULO 17: CLÚSTERES AGROINDUSTRIALES EN CÓRDOBA 507

17.1 Introducción 507
17.2 Uso de la tierra en Córdoba 507
17.2.1 Análisis por departamentos *508*
17.3 Producción de granos de la provincia de Córdoba 511
17.3.1 Soja *512*
17.3.2 Maíz *514*
17.3.3 Trigo *516*
17.3.4 Sorgo *517*
17.3.5 Maní *518*
17.4 Acopio e industria 520
17.5 El potencial de la industria del biocombustible 522
17.5.1 Introducción *522*
17.5.2 Contexto internacional de la industria de biocombustibles *522*
17.5.3 Contexto nacional de la industria del biodiesel *524*
17.5.3.1 Entorno legal de la producción y comercialización de biodiesel en Argentina 524
17.5.3.2 Mercado interno de biodiesel. Cupo nacional 526
17.5.3.3 Precios internos del biodiesel 530
17.5.3.4 Exportaciones de biodiesel 531
17.5.4 Biodiesel en la provincia de Córdoba *533*
17.5.4.1 Entorno legal de la provincia de Córdoba 533
17.5.4.2 Perspectivas para la producción de biodiesel en Córdoba 533
17.6 Producción de aromáticas y especias 534
17.6.1 La estructura de la cadena de valor de hierbas y especias en Argentina *535*
17.6.2 Producción primaria de hierbas y especias *536*
17.6.2.1 Producción primaria en Argentina 536
17.6.2.2 Producción primaria de hierbas y especias en Córdoba 537
17.6.3 Comercio exterior *540*
17.6.4 Localización *541*

17.6.5 Informalidad del sector *541*
17.6.6 Volumen de negocios total del sector de industrialización primaria *542*
17.6.7 La problemática del sector de hierbas y especias *543*
17.6.8 Recomendaciones para el desarrollo y fortalecimiento del sector de hierbas y especias de la provincia de Córdoba *543*
17.7 USO DE LA TECNOLOGÍA PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD: LOS AVANCES EN ARGENTINA 544
17.7.1 La biotecnología *544*
17.7.1.1 Biotecnología en Argentina 545
17.7.2 Agricultura de precisión *546*
17.7.2.1 Agricultura de precisión en el mundo 547
17.7.2.2 Agricultura de precisión en Argentina 548
17.8 CONSIDERACIONES FINALES 549

CAPÍTULO 18: INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL EN LAS POLÍTICAS DE CLÚSTERES 551

18.1 INTRODUCCIÓN 551
18.2 EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL 551
18.3 EXPERIENCIA DEL PROYECTO "INDICADORES ECONÓMICOS DE GESTIÓN MUNICIPAL (2010)" 552
18.3.1 Sistema de Indicadores: *553*
18.3.2 Principales Resultados *558*
18.3.2.1 Autonomía financiera, dependencia federal y efectividad fiscal 562
18.3.2.2 Estructura ocupacional 562
18.3.2.3 Tasa de ahorro corriente municipal 563
18.3.3.4 Nivel de endeudamiento 563
18.4 PROYECTO "EXTENSIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS DE GESTIÓN DE GOBIERNOS LOCALES PARA LA REGIÓN CENTRO" 563
18.5 CLAVES PARA LOGRAR EFICIENCIA EN CADA ÁMBITO ANALIZADO 564
18.6 LA VISIÓN DE LOS INDICADORES COMO BASE DE MEJORA Y DE INCENTIVO PRIVADO 565
18.7 EXPANSIÓN DE LOS INDICADORES HACIA EL SECTOR PRIVADO 566
18.8 CONSIDERACIONES FINALES 566

CAPÍTULO 19: LA MARCHA DE LOS ASPECTOS REGIONALES 569

19.1 INTRODUCCIÓN 569
19.2 RESUMEN DE LOS ESTUDIOS DE CADENAS DE VALOR PRESENTADOS PARA LA REGIÓN CENTRO 570
19.2.1 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor del Maíz en la Región Centro de la República Argentina *570*
19.2.1.1 Objetivos 570
19.2.1.2 Conclusiones y Recomendaciones para la cadena de valor del Maíz de la RegiónCentro 571
19.2.2 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor Apícola de la Región Centro *574*
19.2.2.1 Objetivos 574
19.2.2.2 Líneas de acción propuestas y principales conclusiones alcanzadas 574
19.2.3 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor de la Carne Bovina y cueros de la Región Centro *577*
19.2.3.1 Objetivos 577

19.2.3.2 Líneas de acción propuestas y principales conclusiones alcanzadas 578
19.2.4 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor Electrónica - Informática de la Región Centro 585
19.2.4.1 Objetivos 585
19.2.4.2 Conclusiones y Recomendaciones para el sector electrónico-informático de la Región Centro 586
19.2.5 Estudio para el Desarrollo del Turismo como Cadena de Valor de la Región Centro 589
19.2.5.1 Objetivos 589
19.2.5.2 Acciones Posibles Propuestas para la Integración Regional 591
19.3 LINEAMIENTOS GENERALES DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA PROPUESTA DE LAS ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGIÓN CENTRO 593
19.3.1 Consideraciones iniciales 593
19.3.2 Lineamientos generales del nuevo sistema impositivo a implementar 597
19.3.3 Análisis individual de cada tributo. Medidas a adoptar 599
19.3.3.1 Impuesto a la renta 599
19.3.3.2 Impuesto al patrimonio 600
19.3.3.3 Impuesto al valor agregado 601
19.3.3.4 Impuestos internos al consumo y a los combustibles 604
19.3.3.5 Aportes y contribuciones sociales, incluyendo monotributo previsional 604
19.3.3.6 Monotributo impositivo 605
19.3.3.7 Impuesto a los ingresos brutos 605
19.3.3.8 Impuesto inmobiliario provincial 606
19.3.3.9 Impuesto a los automotores (patente automotor) 607
19.3.3.10 Impuestos al comercio exterior 607
19.3.3.11 Impuestos a los débitos y créditos bancarios 607
19.3.3.12 Impuesto de sellos (provincial) 608
19.3.3.13 Impuesto a la ganancia mínima presunta y contribución especial sobre el capital de las cooperativas 608
19.3.3.14 Control de la evasión y la elusión 609
19.3.3.15 Cambios en la coparticipación 609
19.3.3.16 Otros aspectos de reforma solicitados por el sector agropecuario 609
19.4 CONSIDERACIONES FINALES 610

BIBLIOGRAFÍA 611

LIBROS, PAPERS Y ARTÍCULOS CONSULTADOS 611
PERIÓDICOS Y REVISTAS CONSULTADAS 618
PÁGINAS WEB CONSULTADAS 618

Introducción

El mundo se despidió del 2011 sin resolver algunos de los principales problemas que aquejan a los países desarrollados y que han sido fuente de la gran inestabilidad financiera que se vivió durante el año: la excesiva deuda en relación al producto bruto. Lo que está en discusión es un modelo que en las últimas décadas generó más de 3 dólares de deuda por cada dólar de producto bruto, haciendo que algunas naciones estén al borde de la inviabilidad, considerando ciertas restricciones monetarias y comerciales.

Así las cosas, fueron los emergentes quienes se transformaron en las vedettes y explicaron un porcentaje creciente del aumento del producto bruto global. Bastan algunos datos: en 2012 se espera que sólo China e India aporten alrededor del 45% del crecimiento mundial, y Brasil erigiéndose como la sexta economía del orbe.

Los países en vías de desarrollo están obteniendo, en mucho menos tiempo de lo que les tomó a los desarrollados, mejores indicadores sociales como disminución de la tasa de analfabetismo o aumento de la esperanza de vida al nacer. También están mejorando sustancialmente sus dietas, lo que sumado a la apreciación de sus monedas está dando indicios de un rebalanceo global, en donde Argentina encuentra grandes oportunidades.

Argentina es el mayor productor de granos per cápita del mundo con 2.525 kg/hab./año. Delante de EE.UU. con 1.591 y lejos de Brasil con 733. Además, las condiciones naturales de las que está dotado el país permiten que estén disponibles más de 40 millones de hectáreas cultivables/aprovechables, concentradas muy cerca de los puertos, una ventaja adicional. Hay que leer esto considerando que la FAO estima un aumento del 70% en la demanda de alimentos en los próximos 40 años.

Pero la estrategia argentina debe ser más rica que sentarse y esperar que vengan a comprar nuestros commodities primarios; hay que complejizar el entramado productivo, incrementar la competitividad y la productividad, generar más y mejores salarios, lograr una mejor distribución, apostar por el imperio de ley y la transparencia.

La clave está en la gobernabilidad, es decir en trabajar fuertemente en la articulación inteligente y complementaria entre los sectores. Sólo el diálogo y la coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, va a fortalecer a cada uno por igual y contribuir a alcanzar un estadio social superior.

Alcanzado este triángulo virtuoso, insistimos con que parte de la estrategia es revalorizar los espacios subnacionales. Éstos deben integrarse al mundo fortaleciendo sus vínculos internacionales, robusteciendo sus dependencias dedicadas al comercio exterior, a la promoción de inversiones y a las relaciones institucionales, es decir, practicando la paradiplomacia.

Esta integración en muchos casos conlleva repensar la infraestructura. Un ejemplo claro es Córdoba, con un esquema logístico que desde la vigencia del modelo agroexportador de fines del siglo XIX y principios del XX se orientó hacia los puertos del hoy cordón San Martín-Buenos Aires. La Hidrovía Paraguay-Paraná, por caso, permitiría colocar productos a muy bajo costo en Paraguay y los estados del Centro-Oeste brasileño, donde habitan más de 20 millones de consumidores. Otro ejemplo lo constituye el ramal ferroviario que conecta la ciudad de Córdoba con San José de Jáchal –en parte deteriorado, en parte desmantelado-, al pie del Paso de Agua Negra, donde se espera desarrollar un impresionante túnel de baja altura que va a permitir reducir tiempos para alcanzar el puerto de Coquimbo.

Una vez integrado, el territorio ahora debe ser competitivo para que su inserción en el esquema global sea exitosa; recordemos que la globalización generó una única demanda mundial, pero infinidad de espacios potencialmente oferentes.

La estrategia en materia de competitividad no es sólo un atributo del Estado nacional. Las jurisdicciones subnacionales pueden, en ese marco, complementándose y sin enfrentarse, hacer énfasis en cuestiones vinculadas a los recursos con los que cuentan y la situación definida como objetivo. En este sentido una herramienta potente son los consejos de competitividad, organismos que deben ser transversales, abarcativos, donde tienen que resonar todas las voces. La experiencia internacional encuentra que quienes contaron con un Consejo, mostraron tasas de crecimiento del producto muy superiores.

En materia de ejemplo, en el ámbito latinoamericano, aparece República Dominicana. Allí existe un Consejo Nacional de Competitividad que ha apostado por la instrumentación de clústeres como eje central de la estrategia.

Trabajar sobre ese "conjunto de empresas complementarias, competitivas e independientes que conducen la creación de riqueza de una región", que cooperan y compiten, disminuyendo los costos de aprendizaje y aumentando la tasa de innovación, sustentando así ventajas competitivas dinámicas, es construir capital social, es afianzar redes de confianza, es gobernabilidad.

El desafío entonces es ver el entramado productivo como un conjunto interrelacionado de clústeres. Valga un ejemplo. En Córdoba se está avanzando en la conformación de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud, que incluye organizaciones educativas, deontológicas, científicas; financiadores, prestadores, fabricantes de productos industriales para la salud, y muchísimos otros agentes. Pero cuando mencionamos la historia clínica electrónica, estamos hablando del clúster TICs, de las empresas de software que proveen de sistemas a los centros asistenciales. De igual forma, cuando dentro de las TICs hacemos referencia a la agricultura de precisión estamos dentro del clúster/cadena agroindustrial. Si avanzamos dentro de esta última llegamos a la producción de biocombustibles, que da lugar a glicerina como subproducto, y refinado mediante, glicerina grado farmacopea. Esta es demandada por laboratorios y empresas de productos cosméticos, y así estamos nuevamente dentro del…clúster salud!

Como mencionamos en el BEA2010, el "techo" del desarrollo de las cadenas y los clústeres es la creatividad de los actores involucrados. El puntapié inicial para la conformación lo pueden dar espontáneamente los privados, o puede ser estimulado por el Estado a través de programas o iniciativas de clústeres.

Un ejemplo de nuevos clústeres por desarrollar los podemos encontrar dentro de las industrias culturales, allí la creatividad nos permite pensar en grupos exportadores de galerías de arte, de editoriales, de producciones audiovisuales, entre otros. Las industrias culturales son mano de obra intensivas, plenas de valor agregado, dinámicas e innovadores.

Diálogo y articulación de por medio, la estrategia a definir tiene abundantes ejemplos para emular, ajustando a la realidad local. Destacamos el caso de Singapur con su gobierno digital y la eficiencia que ello ha acarreado y el extraordinario modelo educativo de Shanghai que supo tomar lo mejor que había en el mundo para crear un esquema superador.

Esperamos colaborar mínimamente con esta obra con elementos que puedan ser tomados de base para la discusión de nuestros hacedores de política y de la sociedad en su conjunto, siempre pensando en el largo plazo.

Introduction

The world said goodbye to 2011 without resolving some of the major problems facing the developed countries, which have been a source of the great financial instability experienced during the year: excessive debt relative to gross domestic product. What is at issue is a model that, in recent decades, has generated more than 3 dollars of debt for every dollar of gross domestic product, placing some nations on the verge of non-viability, in terms of monetary and trade restrictions.

In this situation, it was the emerging nations which became the vedettes and explained a growing share of the increase in global gross product. Just a few details show this: in 2012 it is expected that China and India alone will contribute about 45% of global growth, and Brazil is establishing itself as the sixth largest economy in the world.

The developing countries, in much less time than it took the developed countries, are obtaining better social indicators such as reductions of illiteracy or an increase in life expectancy at birth. They are also substantially improving their diets, which, added to the appreciation of their currencies, are signs of a global rebalancing, in which Argentina faces great opportunities.

Argentina is the largest producer of grain per capita in the world, with 2,525 kg/inhab./year, in front of the U.S.A. with 1,591 and far ahead of Brazil's 733. In addition, the natural conditions with which the country is endowed means that over 40 million hectares of usable arable land are available, concentrated very close to ports, which is an additional advantage. This has to be read in a context in which the FAO is estimating a 70% increase in demand for food over the next 40 years.

But Argentina's strategy must be more than just to sit and wait for them to come and buy our primary commodities; we must put more complexity into the production network, increase competitiveness and productivity, generate more and better wages, achieve better distribution, and aim for the rule of law and transparency.

The key lies in good governance, i.e., working hard on the intelligent and complementary articulation between sectors. Only dialogue and coordination between state, civil society and the market will strengthen each of them equally and contribute to a reaching an improved society.

Within this virtuous triangle, we insist that part of the strategy is the revaluation of sub-national spaces. These must be integrated into the world, strengthening their international ties, reinforcing their agencies devoted to foreign trade, to promoting investment and to institutional relationships, i.e., practicing para-diplomacy.

This integration in many cases leads to rethinking infrastructure. One clear example is Cordoba, which has a logistics which, since the start of the agro-export model of the late nineteenth and early twentieth centuries, has been oriented towards the ports in what is now the San Martin-Buenos Aires belt. The Paraguay-Paraná Waterway, for instance, would make it possible to place products at very low cost in Paraguay and the mid-west states of Brazil, where more than 20 million consumers live. Another example is the railway line that connects the city of Cordoba with San José de Jáchal - partly run-down, partly dismantled - at the foot of the Agua Negra Pass, where it is hoped to develop an impressive low altitude tunnel that will make it possible to reduce the times for reaching the port of Coquimbo.

Once integrated, the territory must then be competitive in order for its insertion into the global scheme to be successful; we should remember that globalization has created a single world demand, but a huge number of potential suppliers.

The strategy in terms of competitiveness is not just an attribute of the national state. Subnational jurisdictions, within that framework, complementing without confronting each other, can emphasize the issues related to the resources they have available and the situation they have defined as a target. One powerful tool in this direction is found in the competitiveness councils, agencies which must be transversal, inclusive, in which all the voices must be heard. International experience shows that those who benefited from such a council showed far superior rates of product growth.

One example, in the Latin American context, is the Dominican Republic. There, there is a National Competitiveness Council which has aimed at instrumenting clusters as the core of its strategy.

Working on this "set of complementary, competitive and independent companies that lead the creation of wealth in a region", which cooperate and compete, reducing learning costs and increasing the rate of innovation, and thus underpinning dynamic competitive advantages, is to build social capital, is to strengthen confidence networks, is good governance.

The challenge then is to view the production network as an interlocking set of clusters. One example: Cordoba is progressing in the formation of a cluster around the chain of health services, which includes educational, ethical and scientific organizations, sources of financing, suppliers, manufacturers of industrial products for health, and many other agents. And when we mention electronic medical records, we are talking about the ICT cluster, software companies that provide systems to health centers. Similarly, when among the ICT companies we talk about precision farming, we are within the agribusiness cluster/chain. If we move into the latter, we reach the production of biofuels, which leads on to glycerin as a byproduct, and through its refining, to pharmacopoeia grade glycerin. This is demanded by laboratories, cosmetic companies, and so we are back again into the ... health cluster!

As we mentioned in BAE 2010, the only "ceiling" of the development of chains and clusters is the creativity of those involved. The starting off point for their formation can be given spontaneously by the private sector, or can be stimulated by the state through cluster programs or initiatives.

An example of new clusters to be developed may be found within the cultural industries, where creativity allows us to think about export groups of art galleries, publishers, audiovisual productions, among others. Cultural industries are labor intensive, full of value added, dynamic and innovative.

Through dialogue and coordination, the strategy to be defined has many examples to emulate, adjusting these to local realities. We highlight the case of Singapore with its digital government and the efficiency that this has brought, and the extraordinary Shanghai educational model that was able to take the best there was in the world in order to create an even better system.

We hope that we can minimally collaborate through this book with elements that can be taken as a basis for discussion by our policy makers and by society as a whole, always taking the long term perspective.

1

Aspectos Macroeconómicos

Capítulo 1: Aspectos Macroeconómicos

El 2011 cerró con una performance superlativa en términos de crecimiento de la actividad económica local aún con las inconsistencias macroeconómicas que se señalaban a principio de año. Por el contrario, las economías avanzadas parecen embarcadas en problemas de difícil resolución y su impacto en el mundo puede afectar tanto al comercio mundial y a través de esa vía a los precios de los principales bienes que Argentina exporta. Ante la necesidad de aminorar los posibles efectos negativos frente a un escenario internacional desfavorable, el país se ve obligado a encarar con mayor dedicación los principales problemas de orden interno. La inflación, con la consecuente apreciación del tipo de cambio (y su correlato comercial de pérdida de competitividad) y el control de las debilitadas cuentas fiscales son los principales obstáculos que se deberán sortear en el año entrante.

1.1 Introducción

La economía argentina cerró el 2011 con un alto nivel de actividad (entre 5-9% según sea la fuente de información privada o pública), finalizando un periodo de 9 años de crecimiento consecutivos, con la excepción de 2009 donde la crisis internacional golpeó a la economía nacional. Para 2012 se espera que el crecimiento continúe pero a un menor ritmo, consecuencia de alguna serie de desequilibrios macroeconómicos que se acumularon en los últimos años.

Así como el resto de los países emergentes, la economía argentina está expuesta a los vaivenes de la economía mundial. El contexto favorable que impulsó la actividad durante 2010 ha cambiado significativamente, sobre todo a partir de la segunda mitad de 2011. Las economías industrializadas, y particularmente Europa, exhiben un anémico crecimiento y considerables riesgos de recesión, los cuales se trasladan a todas las economías del mundo a través de una profundización de la inestabilidad financiera, la cual se ha agudizado en el último tiempo. Este deterioro del crecimiento mundial y de las perspectivas afecta los balances públicos y privados como consecuencia, entre otros, de un aumento del costo de financiamiento. En un contexto donde la política fiscal debe ser sumamente cautelosa al momento de actuar como instrumento de expansión económica y una política monetaria con reducido margen de maniobra, el panorama internacional se ve agravado por las diferencias políticas e ideológicas de los países que deben realizar los ajustes necesarios en sus balances y aquellos que proporcionan apoyo para que la solución a esta crisis llegue de manera inmediata. Es decir, las dificultades para alcanzar un consenso político respecto a la forma y magnitud de los planes de rescate están haciendo que la crisis económica y financiera que se inició hace cinco años entre en una fase crítica de definiciones políticas.

Desafortunadamente, la solución está lejos de lograrse ya que estas economías se han embarcado en planes de ajustes demasiado ambiciosos, mientras que los problemas de fondo continúan sin encontrar una solución razonable ni creíble.

Estos desequilibrios en las economías avanzadas amenazan los niveles de crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo, entre ellas la de Argentina quien sentirá el impacto principal-

mente por los vínculos comerciales que mantiene con China y Brasil, quienes tienen fuertes relaciones comerciales entre sí y con los países desarrollados. En un contexto de menor crecimiento, la administración actual deberá encontrar sustento político para lidiar con tres problemas claves a nivel macroeconómico. En primer lugar, la inflación se ubicó por segundo año consecutivo por encima del 20% y ello no solo impone un piso a las paritarias del año entrante sino que además impulsa un segundo problema, la apreciación del tipo de cambio. Un dólar cada vez menos competitivo erosiona el saldo comercial y lo que es más preocupante, impulsa la incesante fuga de divisas que en el 2011 cerró por encima de US$21.500 millones. Las "restricciones de noviembre" le costaron a la economía unos US$6.000 millones de Reservas, una fuerte suba en las tasas de interés y un freno a los créditos del sistema.

Este atraso cambiario, conjuntamente con un aumento de los costos (principalmente por recomposiciones salariales) y limitaciones a la importación en una economía donde más del 80 por ciento de las compras al exterior corresponden a insumos, bienes intermedios y bienes de capital del sector industrial, profundizan la pérdida de competitividad que está sufriendo la estructura productiva de Argentina.

Adicionalmente, los vencimientos de deuda en dólares para 2012 mayores a U$S10.000 millones, imponen una necesidad apremiante de divisas. En el Presupuesto se hace referencia a la creación de un fondo para el desendeudamiento de U$S5.674 millones con Reservas de Libre Disponibilidad, pero la aritmética monetarista augura que estas habrán desaparecido para el primer trimestre de 2012. La variable de ajuste por naturaleza, y el último aspecto que deberá reencauzar el gobierno es el control de sus cuentas públicas. El 2011 cerró con un déficit financiero aún mayor al que preveía el Presupuesto, alcanzando el 1,6% del PBI, el más alto desde el 2002. Mantener las cuentas en orden será clave para atemperar con herramientas fiscales el posible efecto de una crisis.

En este capítulo se procederá con un análisis de los sectores más relevantes a la hora de evaluar el desempeño de la economía argentina durante el último año teniendo en cuenta que si bien se observó un buen nivel de actividad local en el 2011, el desenvolvimiento que tenga el mundo en el 2012 será sumamente importante para el devenir de nuestro país.

1.2 Contexto Internacional

1.2.1 Introducción

Durante 2011, la economía global ha evidenciando una fuerte desaceleración signada por el magro crecimiento de las economías desarrolladas, la crisis de deuda soberana en la Eurozona, los conflictos en Medio Oriente y la catástrofe natural-nuclear en Japón. Sumado a ello, la ineficacia de los gobiernos en las economías centrales para estimular recuperación y calmar el ánimo de los inversores ha generado fuertes turbulencias en los mercados mundiales.

Tal como puede observarse en el Cuadro 1.1, durante 2011 el PBI mundial se expandió un 3,8%, por debajo del 5,2% correspondiente al 2010, según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las proyecciones de este organismo sitúan el crecimiento para 2012 y 2013 en un 3,3% y un 3,9%% respectivamente. Cabe destacar que las proyecciones de fines de 2010, donde se estimaba un crecimiento del 4,4%, resultaron demasiado optimistas sin prever el amesetamiento que experimentaría el mundo en 2011.

Es notable además que según las proyecciones de este organismo la Eurozona entraría en recesión durante 2012. Como puede apreciarse en el mismo cuadro, Alemania y Francia experimentarían un crecimiento casi nulo el año que viene mientras España e Italia verían caer su producto significativamente.

Cuadro 1.1: Crecimiento económico. Variación porcentual interanual

	2010	2011	2012*	2013*
Producto Global (1)	5,2	3,8	3,3	3,9
Economías Avanzadas	3,2	1,6	1,2	1,9
EE.UU.	3,0	1,8	1,8	2,2
Eurozona	1,9	1,6	– 0,5	0,8
Alemania	3,6	3,0	0,3	1,5
Francia	1,4	1,6	0,2	1,0
Italia	1,5	0,4	– 2,2	– 0,6
España	– 0,1	0,7	– 1,7	– 0,3
Japón	4,4	– 0,9	1,7	1,6
Reino Unido	2,1	0,9	0,6	2,0
Economías Emergentes y en Desarrollo	7,3	6,2	5,4	5,9
Europa Central y del Este	4,5	5,1	1,1	2,4
Rusia	4,0	4,1	3,3	3,5
China	10,4	9,2	8,2	8,8
India	9,9	7,4	7,0	7,3
Brasil	7,5	2,9	3,0	4,0
México	5,4	4,1	3,5	3,5
Medio Oriente y Norte de África (MOyNA)	4,3	3,1	3,2	3,6
África Subsahariana	5,3	4,9	5,5	5,3
Sudáfrica	2,9	3,1	2,5	3,4

Nota: (*) Proyecciones.
(1) Los datos agregados se calculan usando las ponderaciones de paridad de poder de compra
Fuente: IIE sobre la base de FMI.

1.2.2 La Economía Mundial en 2012: Una mirada a través de los Mercados

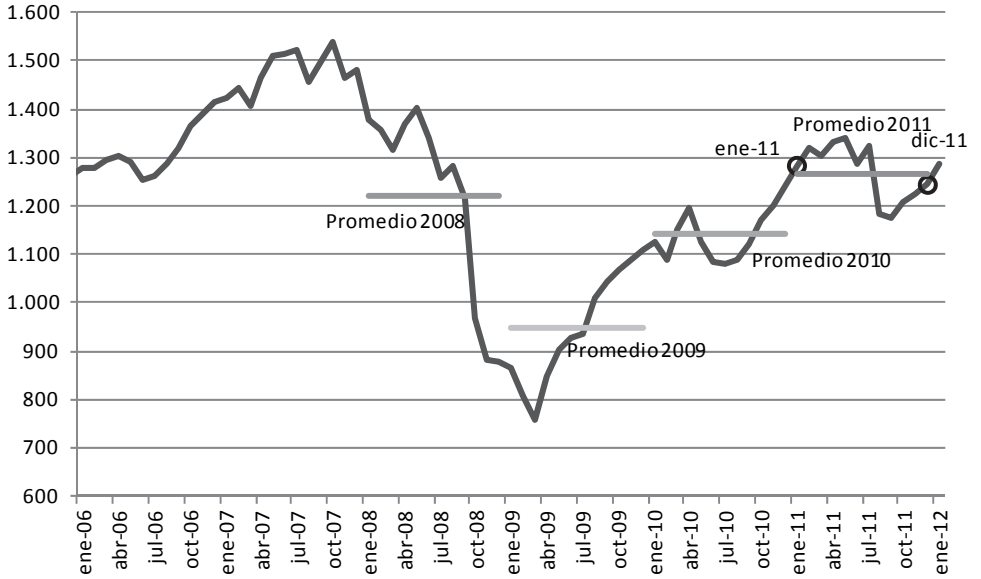
Tras cerrar un gran año en materia de crecimiento económico como lo fue el 2010, en el año 2011 tuvieron lugar una serie de acontecimientos que afectaron el escenario socioeconómico y político en todo el mundo, reduciendo, al menos en el corto plazo, las perspectivas de crecimiento global e imprimiendo una fuerte volatilidad en los mercados internacionales.

En esta sección, se realiza un breve repaso del año 2011 a través de una mirada a los mercados globales debido a la rapidez con la que éstos se ajustan a la información económica. El índice bursátil tomado como referencia es el S&P 500[1], hoy considerado como el más representativo de la economía mundial.

Desde una perspectiva histórica, y en materia de retornos, el año 2011 no fue sobresaliente reflejando fielmente la situación de la economía global. Tal como puede observarse en el Gráfico 1.1, el índice de referencia cerró el año en valores muy próximos a los que había comenzado.

[1] El índice Standard & Poor's 500 también conocido como S&P 500 es un índice ponderado de capitalización bursátil de 500 empresas. El mismo fue desarrollado con un nivel base 10 para el periodo base 1941-1943. Actualmente es uno de los índices bursátiles más importantes de Estados Unidos y se le considera el más representativo de la situación real del mercado.

Gráfico 1.1: Promedio mensual del Índice S&P 500. Períodos ene. 2006- dic. 2012



Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance.

Asimismo, en el Cuadro 1.2 se resume la información contenida en el gráfico 1.1, y puede apreciarse que los retornos de 2011 estuvieron muy por debajo de los de 2010 y muy por encima de los de 2008. Respecto a 2009, cabe aclarar que si bien la ganancia durante el año fue mucho menor en 2011, el valor absoluto estuvo muy por encima. Es importante destacar además que los valores registrados a fines de año estuvieron por encima de aquellos registrados en setiembre 2008 cuando comenzaba la debacle financiera con la caída del Banco Lehman Brothers.

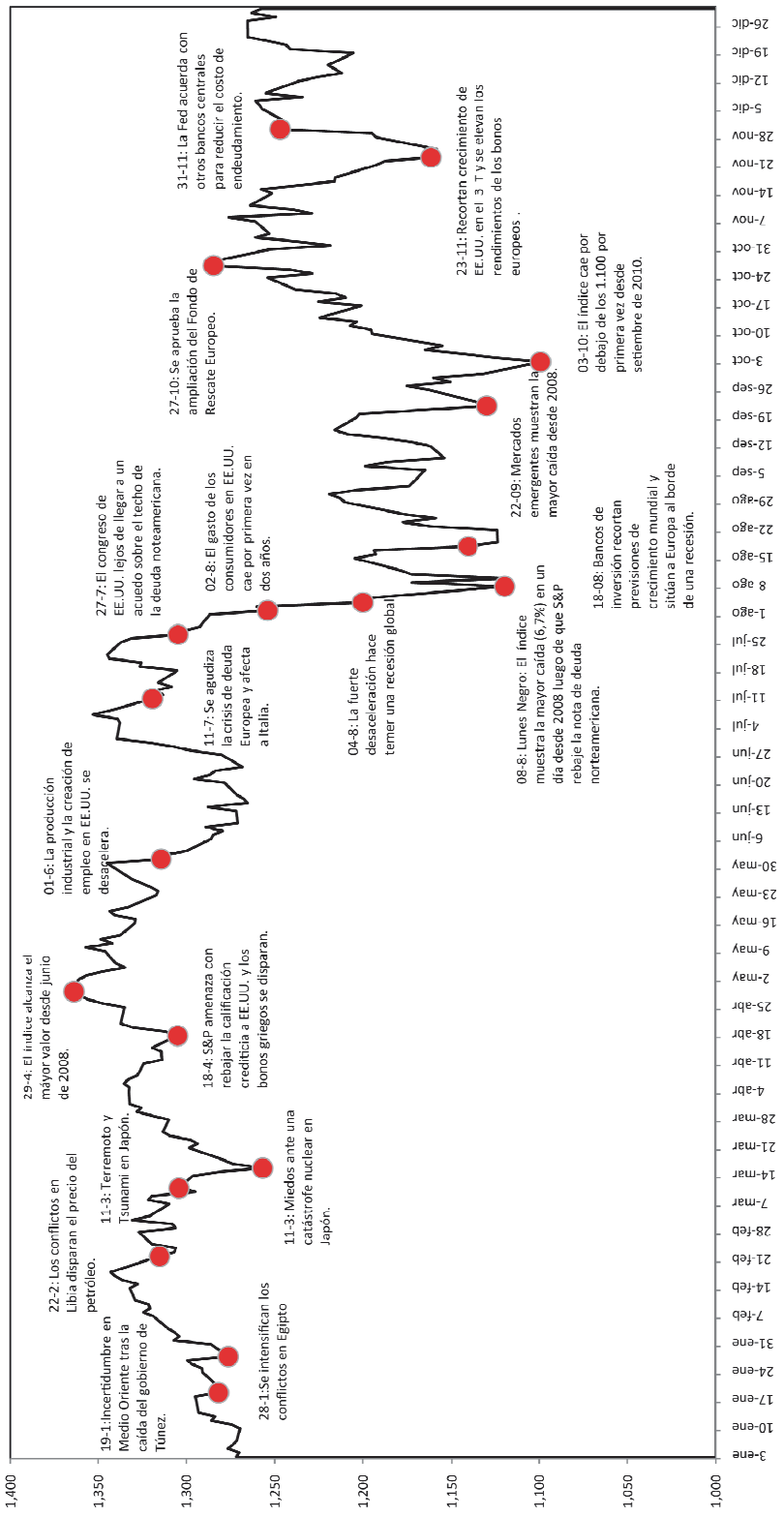
Cuadro 1.2: Variación del índice S&P500

	2011-2010	2010-2009	2009-2008	2008-2007
Acum. diario	2,7%	13,66%	24,8%	-40,1%
Dic. vs. Dic.	0,14%	11,81%	26,53%	-40,67%
Año vs. año	11,20%	20,24%	-22,29%	-17,41%

Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance.

Entrando en detalle en lo acontecido en el año, el Gráfico 1.2 muestra la evolución diaria del índice S&P500 durante 2011 y los hechos más destacados en materia económica.

Gráfico 1.2: Evolución del Índice S&P500 durante 2011



Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance, Bolsar, IAMC, y diarios varios.

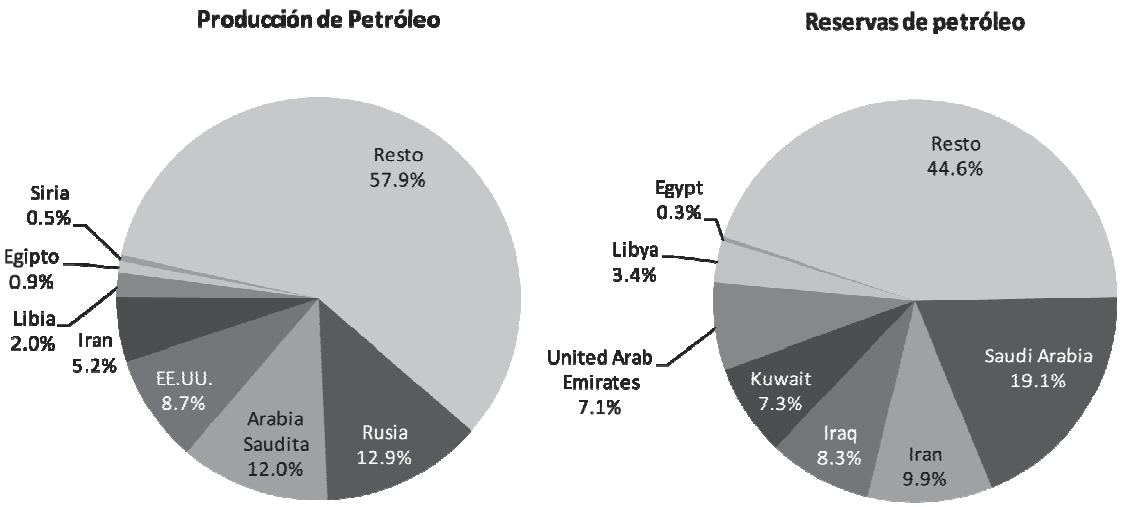
Como puede observarse, en los primeros meses del año tuvo lugar una serie de conflictos políticos en Medio Oriente y el Norte de África (de ahora en adelante referido como MOyNA), que terminaron en el derrocamiento de líderes políticos y con la vida de cientos de personas.

Tras el derrocamiento del presidente tunecino, Zine el-Abidine Ben Ali, el 20 de enero se puso en evidencia la fragilidad política de los países vecinos. A menos de un mes de lo sucedido, Hosni Mubarak, presidente de Egipto acordaba su renuncia.

El próximo país en entrar en conflicto sería Libia, donde el líder Muammar Qaddafi se opondría violentamente a los rebeldes. El conflicto en este país se extendería hasta fines de octubre, culminando con la captura y muerte del coronel Qaddafi en Sirte. No obstante, aún permanecen en conflicto varios estados del MOyNA, tales como Siria y Yemen.

Económicamente, el impacto de los conflictos se canalizó vía el aumento del precio del petróleo dada la importancia de la región en la producción y más aún en las reservas del crudo, tal como puede observarse en el Gráfico 1.3.

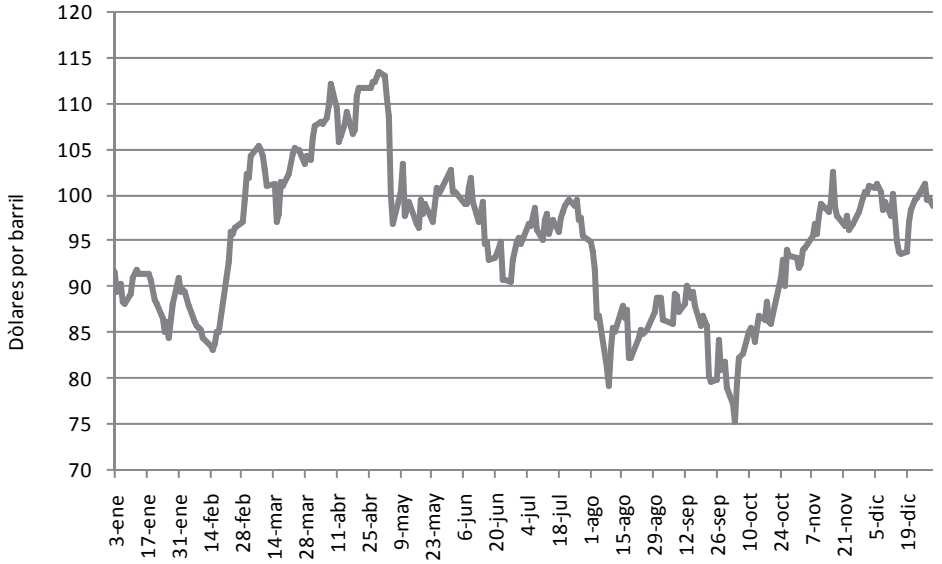
Gráfico 1.3: Importancia del MOyNA en la provisión de petróleo. En % del total mundial



Nota:(*) EAU: Emiratos Árabes Unidos.
Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance.

De esta manera el petróleo registró un fuerte aumento en los primeros meses del año (ver Gráfico 1.4) explicado por la creciente actividad económica que se reflejó en el aumento de los commodities en general y por los conflictos mencionados.

Gráfico 1.4: Precio del petróleo WTI



Fuente: IIE sobre la base de Energy Information Administration.

No obstante, ante la desaceleración mundial el petróleo volvería a mostrar fuertes caídas durante el segundo y tercer trimestre del año.

Hacia fines del primer trimestre el mundo se vería sorprendido por el desastre natural más relevante en los últimos años. La catástrofe tuvo inicio el viernes 11 de marzo cuando ocurrió el terremoto principal[2] que alcanzó una magnitud de 9,0 grados Mw y cuyo epicentro se ubicó en el océano Pacífico frente a la costa de Honshu a 130 kilómetros de Sendai y 373 kilómetros de Tokio. La energía superficial[3] que liberó el terremoto originó el tsunami que impactaría sobre distintas costas de Japón con olas de hasta 40,5 metros de altura.

Según datos del FMI, el terremoto y el tsunami dejaron más de 23.000 muertos y los costos fueron estimados entre 200 y 300 mil millones de dólares. El daño económico estaría entre el 3% y 5% del PBI, casi el doble del causado por el terremoto de Kobe en 1995. Adicionalmente, el terremoto afectó la provisión de energía a la región de Kanto que comprende Tokio y que representa cerca del 40% de la economía nacional.

El impacto sobre la economía global, que se dio principalmente a través de la disrupción en las cadenas de producción de automóviles y electrónicos, fue limitado. Esto se debe a que si bien Japón es la tercera economía más importante – después de EE.UU. y China - con una participación del 9% en el PBI mundial, su participación en el comercio internacional se limita a un 5%. Tal como puede verse en el Gráfico 1.4, aunque los mercados reaccionaron fuertemente, el efecto fue de corta duración.

Hacia principios del primer trimestre la atención de los mercados se desviaría hacia la mayor economía del mundo cuando la calificadora Standar&Poors anunció que podría rebajar la nota crediticia de EE.UU.

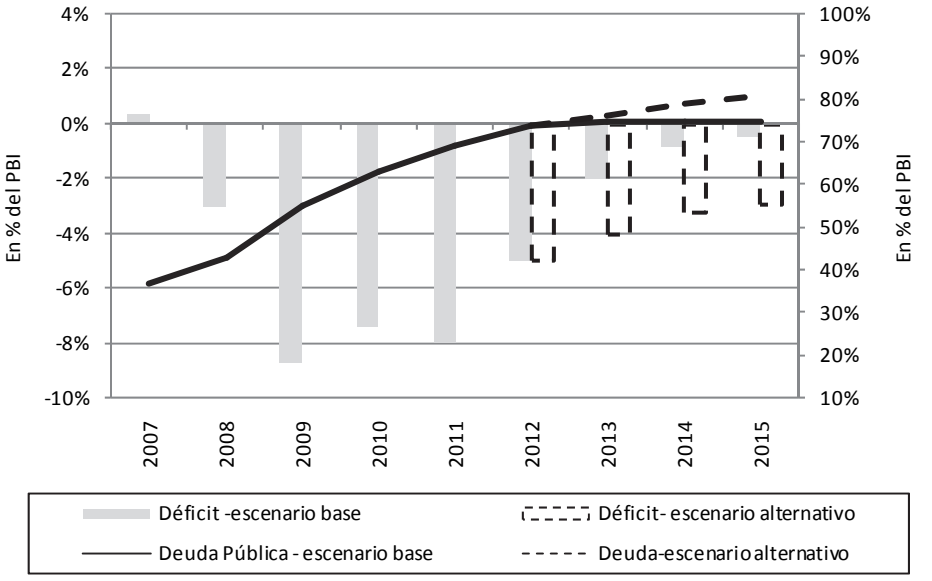
[2] El terremoto principal fue precedido por una serie de terremotos de menor magnitud que se iniciaron el día 9 de marzo. Adicionalmente, tras el terremoto principal se registraron múltiples réplicas.

[3] La cantidad de energía superficial por el terremoto fue calculada en $1,9 \pm 0.5 \times 10^{17}$ joule, equivalente a la energía utilizada en un año para abastecer a la ciudad de los Ángeles.

Si bien el impacto en los mercados fue pasajero, la naturaleza del problema es esencialmente de largo plazo. Desde la crisis de 2008 el déficit y la deuda pública han aumentado notablemente a causa de la propia recesión y una serie de exenciones impositivas y subsidios, alcanzando niveles peligrosamente elevados en términos del PBI (ver Gráfico 1.5).

Según las proyecciones del CBO, en el escenario base el déficit debería reducirse y de esta manera estabilizar la deuda. No obstante, si se extienden los programas de estímulo y el producto no se recupera a un ritmo considerable, la sostenibilidad de la deuda podría complicarse en el mediano-largo plazo (escenario alternativo- línea punteada).

Gráfico 1.5: Proyecciones fiscales

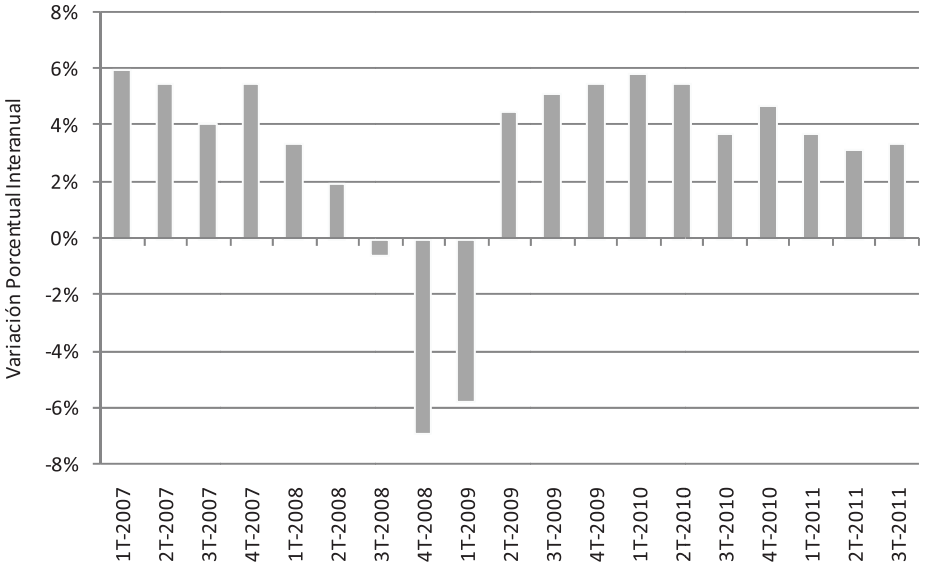


Fuente: IIE sobre la base de CBO.

Sin embargo, volviendo a los mercados, estos conservarían su tendencia ascendente hasta fines de mayo, cuando el índice superó los 1.350 puntos, alcanzando su máximo en el año y el mayor valor desde junio de 2008.

La segunda mitad del año se mostraría, no obstante, muy diferente a la primera, ya que durante el segundo y tercer trimestre la economía global entraría en una etapa de fuerte desaceleración, tal como puede apreciarse en el Gráfico 1.6.

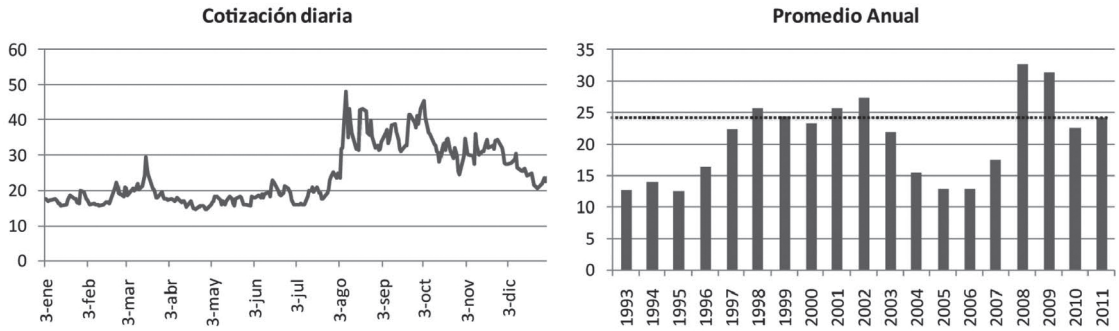
Gráfico 1.6: PBI mundial



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

Sumado a ello, la crisis de deuda en Europa, que se extendía fuera de la periferia a países como Italia e incluso Francia, inquietó el ánimo de los inversores afectando negativamente a los mercados y a la economía en general. Esto puede observarse en el Gráfico 1.7, que muestra los valores del VIX[4], un índice que refleja la volatilidad de los mercados. A fines de julio el índice registró un fuerte incremento, y se mantendría elevado hasta comienzos del cuarto trimestre. Vale destacar además que desde una perspectiva histórica, en el año 2011 el VIX registró uno de sus mayores valores desde que fuese introducido en 1993.

Gráfico 1.7: Índice VIX



Fuente: IIE sobre la base de Yahoo Finance.

Asimismo, la mayor caída diaria que registró el índice se dio el 8 de agosto, día al que llamaron "lunes negro" cuando el S&P500 caía más del 6,7%. Esto sucedió luego de que la calificadora Standard & Poors[5] efectivamente rebajó la nota de deuda norteamericana desde AAA a AA+. Si bien el congre-

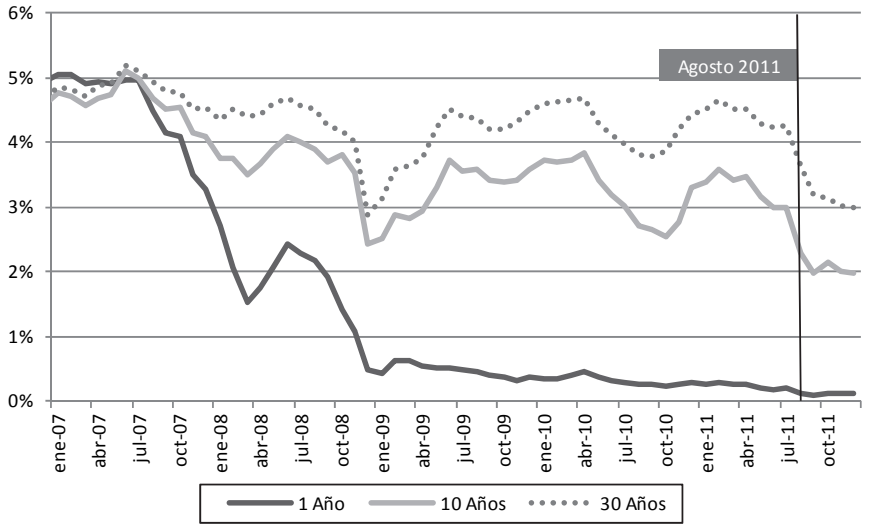
[4] El Índice de Volatilidad del CBOE (VIX) es una medida de expectativas de Mercado de la volatilidad de corto plazo, calculado sobre las opciones del índice S&P500. Fue introducido en 1993 y actualmente es uno de los principales indicadores de la confianza de los inversores.

[5] La misma que elabora el índice bursátil S&P 500.

so de EE.UU. finalmente habría acordado elevar el límite de deuda y así evitar el impago a ciertos sectores de la administración pública, la calificadora consideró que el acuerdo fiscal era insuficiente para estabilizar la deuda en el media plazo y que la efectividad, estabilidad y predictibilidad de las instituciones norteamericanas para hacer frente al déficit y la deuda se habían debilitado en los últimos años.

Sin embargo, los efectos de la rebaja no fueron los usuales. Contrariamente a la lógica de una rebaja de calificación, la tasa de los bonos del tesoro americano cayó considerablemente (ver Gráfico 1.8). Dado el alto grado de stress financiero a nivel mundial, la decisión de S&P agregó incertidumbre a los inversores que decidieron refugiarse en los bonos del tesoro norteamericano.

Gráfico 1.8: Rendimiento de los bonos del tesoro norteamericano

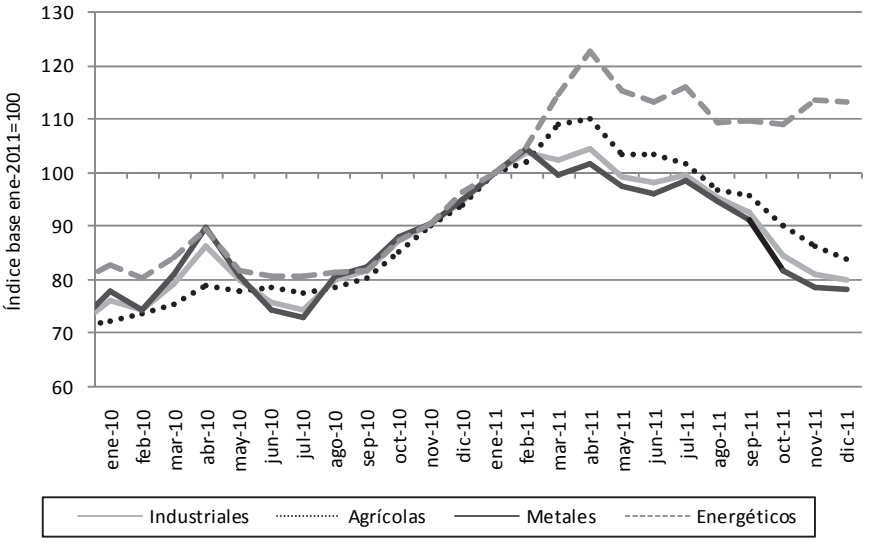


Fuente: IIE sobre la base de Reserva Federal.

Este fenómeno que se extendió a largo del año, no sólo se dio en el mercado accionario, sino también en los mercados de commodities, divisas e incluso en los mercados de bonos de otros países.

Respecto a los commodities, cabe destacar que éstos habían resistido casi intactos las turbulencias de 2010 y de la primera mitad de 2011. Sin embargo, tras alcanzar sus picos entre abril y mayo, comenzaron una senda decreciente que se acentuaría a partir de agosto. Los únicos commodities que a lo largo del año no cerraron en negativo fueron los energéticos, mientras la mayor caída correspondió a los metales. No obstante, vale destacar que el índice para commodities de metales que elabora el FMI no incluye metales como el oro y la plata que exhibieron fuertes subas durante 2011.

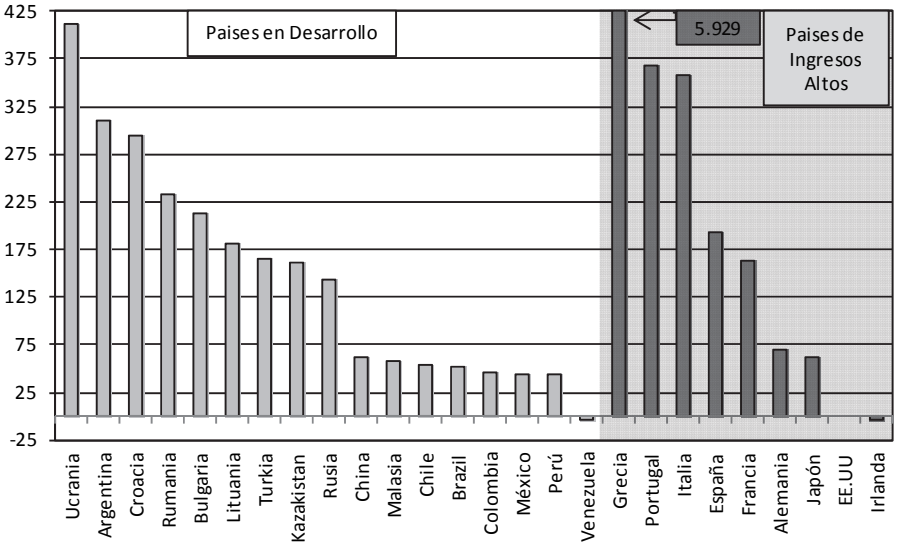
Gráfico 1.9: Índices de commodities del FMI



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

Respecto a los mercados de bonos soberanos[6], si bien los efectos se transmitieron a todos los mercados emergentes, los que más sufrieron fueron los correspondientes a los países de la periferia europea. Esto puede apreciarse en el Gráfico 1.10 que muestra el spread de los CDS[7] de los distintos países con respecto a EE.UU.

Gráfico 1.10: Spread de CDS



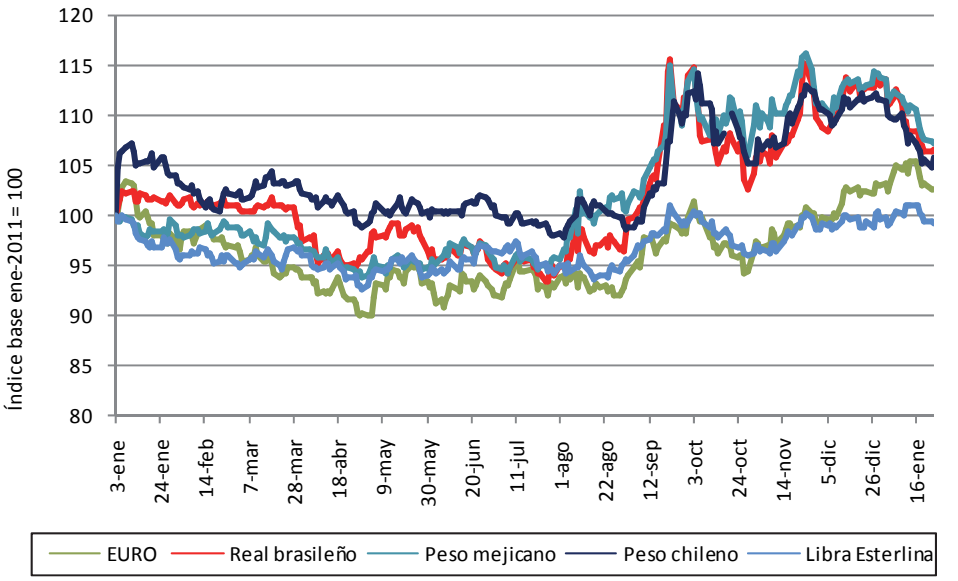
Fuente: IIE sobre la base de FMI.

[6] Los bonos corporativos se vieron también afectados aunque en menor medida.

[7] Los Credit Default Swaps (CDS) son un instrumento o producto financiero creado para asegurar el riesgo de crédito (por posible quiebra o default) de los bonos emitidos por las empresas o por los estados.

Finalmente, la dirección de los flujos de capitales se reflejó en los mercados de divisas. El mayor efecto sin duda lo sintieron las monedas de países emergentes tales como Brasil, Chile y México (ver Gráfico 1.11), donde la salida de capitales fue mayor. Esto marcó ciertamente un cambio en la tendencia de continua apreciación que estas monedas traían desde 2010. No obstante, monedas como el Euro y la Libra – comúnmente vistas como resguardo de valor - también se depreciaron respecto al dólar.

Gráfico 1.11: Monedas del mundo. Unidades por dólar. Año 2011



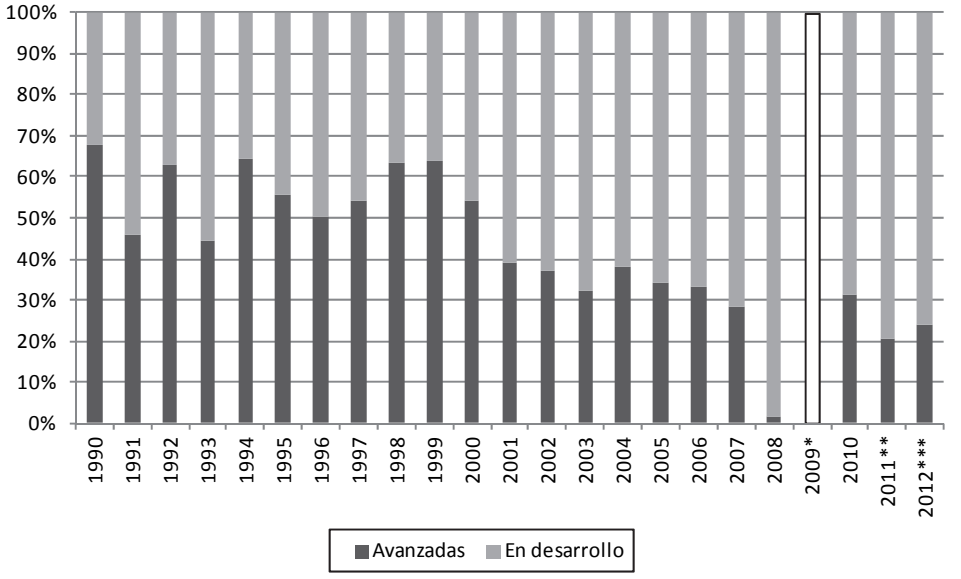
Fuente: IIE sobre la base de Bloomberg.

1.2.3 Pilares del Crecimiento en 2011: BRIC

La última década estuvo caracterizada por una creciente contribución de las economías emergentes en el crecimiento global. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 1.12 esta tendencia se inició a fines de la década de los ´90 cuando las economías en desarrollo explicaban menos del 40% del crecimiento del PBI mundial.

Durante la crisis de 2008-2009 este proceso se vio fuertemente acentuado debido a la significativa contracción que sufrieron las economías industrializadas, dando lugar a que los emergentes explicaran prácticamente la totalidad del crecimiento. Si bien durante 2010 las economías avanzadas recuperaron parte del terreno perdido, la desaceleración de la economía mundial ha vuelto a colocar el crecimiento en manos de los países emergentes explicando cerca del 80% del aumento del PBI global en 2011.

Gráfico 1.12.: Contribución al crecimiento global. En porcentaje



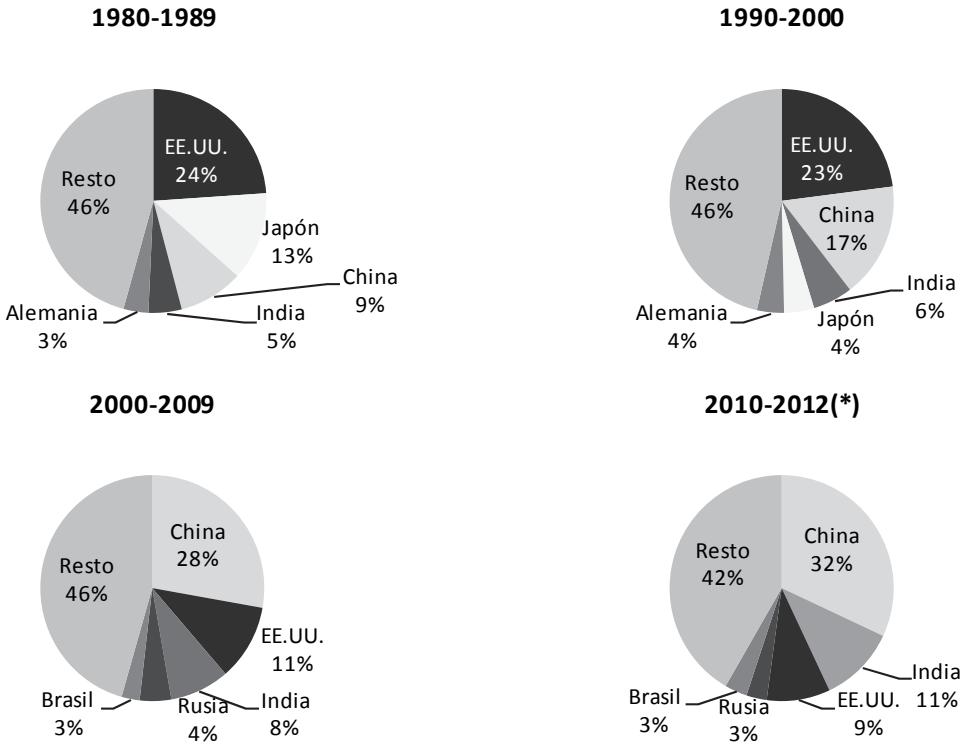
Nota:
(*) En 2009 el mundo presentó una tasa de crecimiento negativo,
por lo que no es posible el cálculo de la contribución al crecimiento.
(**) Datos estimados para 2011.
(***) Datos proyectados para 2012.

Fuente: IIE sobre la base de FMI

Entre las economías emergentes, el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia India y China) juega un papel protagónico, ya que en su conjunto explicarán casi el 50% del crecimiento mundial para el período 2010-2012[8]. Como puede observarse en el Gráfico 1.13., desde hace más de tres décadas China e India han cobrado gran importancia dentro del crecimiento global habiendo desplazado a EE.UU. como principal motor de crecimiento. Por otra parte, Rusia y Brasil se han insertado en este plano en los últimos años tomando el lugar que antes ocupaban Japón y Alemania respectivamente.

[8] Datos estimados para 2011 y proyectados para 2012.

Gráfico 1.13: Contribución al crecimiento por países



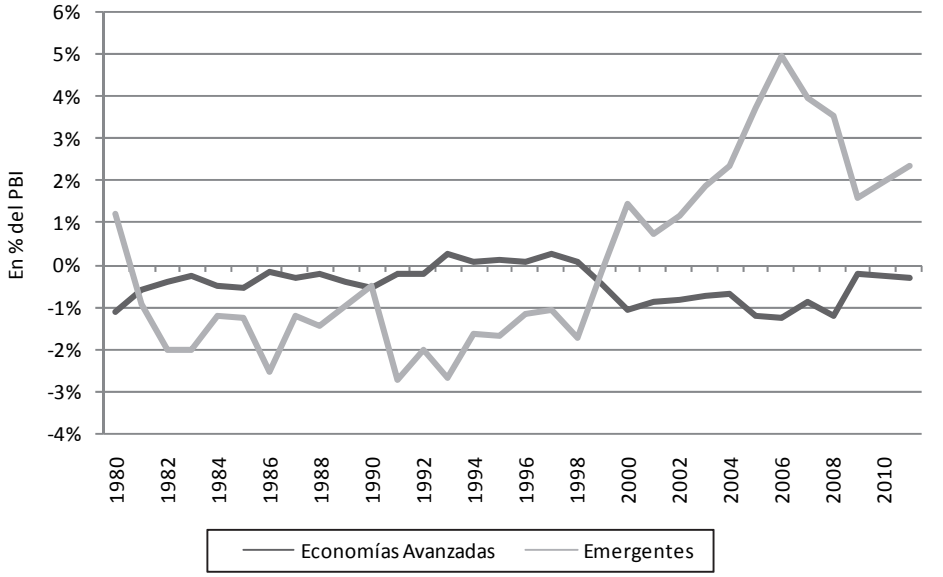
Nota: (*) Datos estimados para 2011 y proyectados para 2012.
Fuente: IIE sobre la base de FMI.

1.2.4 Comercio Internacional y Crecimiento

Los desequilibrios que hoy se observan a nivel mundial, y que se profundizaron con la crisis económica, han sido el resultado de más de una década determinada por el consumo en exceso de las economías avanzadas y un fuerte proceso de ahorro en las economías emergentes. Este comportamiento ha sido fielmente reflejado en la evolución de los saldo de cuenta corriente[9] para ambos grupos, tal como puede observarse en el Gráfico 1.14.

[9] El saldo de cuenta corriente refleja cuánto ahorra (superávit) o des-ahorra (déficit) un país en su conjunto, teniendo en cuenta el sector privado y el sector público.

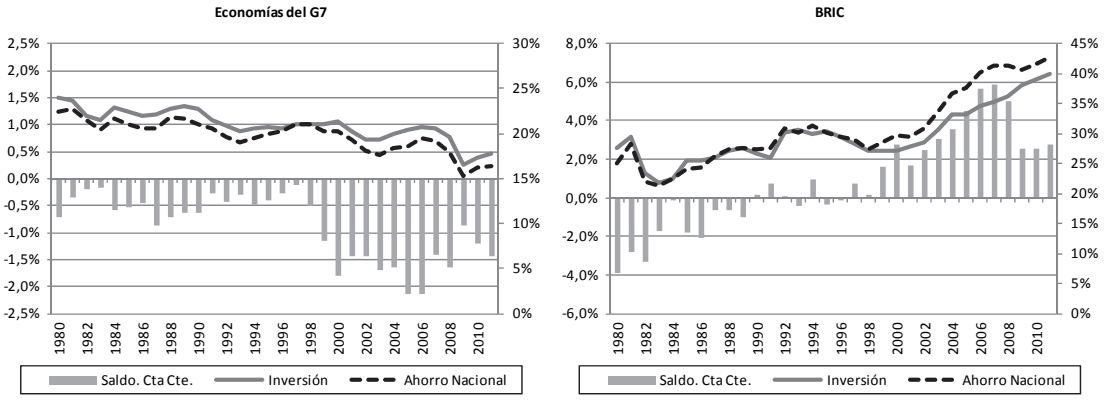
Gráfico 1.14: Saldo en cuenta corriente



Fuente: IIE sobre la base de FMI.

A nivel de grupo de países, resulta interesante el contraste entre las cuentas macroeconómicas de las economías del G7[10] y los países del BRIC. En el Gráfico 1.15 se encuentran representados el ahorro nacional bruto, la inversión y el saldo de cuenta corriente – en porcentaje del PBI de cada bloque de países[11].

Gráfico 1.15: Ahorro Nacional Bruto, Inversión y Cuenta Corriente. En porcentaje del PBI



Nota:
(*) Datos para Rusia disponibles a partir de 1994

Fuente: IIE sobre la base de WTO.

De esta comparación deben destacarse al menos dos aspectos: En primer lugar, es notable como la inversión ha mostrado una tendencia decreciente en el caso de los países industrializados, mientras que ha seguido un comportamiento opuesto en los BRIC. En segundo lugar, la acumulación de ahorro nacional en los BRIC permitió que la inversión se financiara internamente[12], mientras en el caso

[10] Economías del G7: EE.UU., Alemania, Canadá, Japón, Inglaterra, Italia y Francia.
[11] Cuenta Corriente = Ahorro Nacional – Inversión.
[12] A nivel agregado.

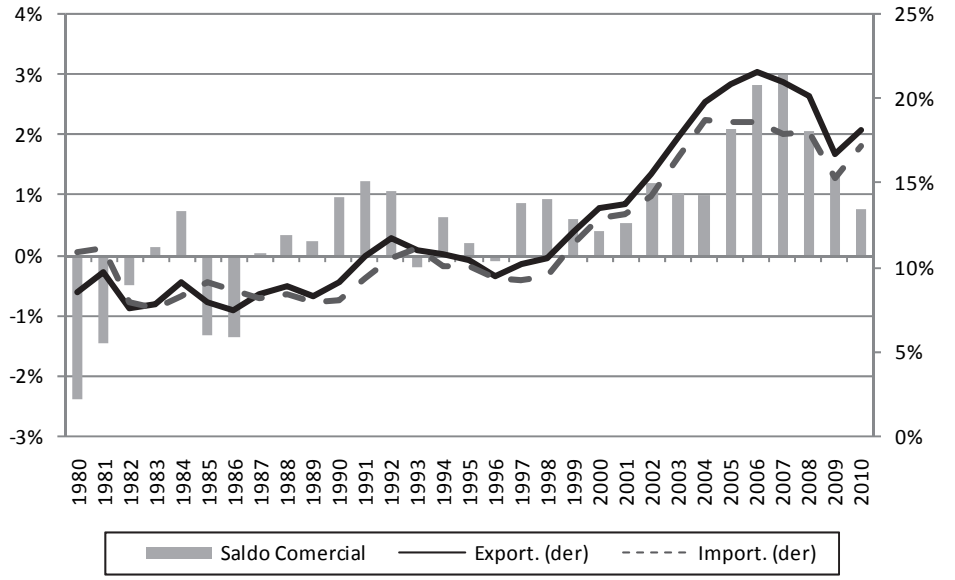
de las economías del G7 el proceso de transformación se financió a través de sucesivos déficits en cuenta corriente.

La relevancia de este proceso no sólo radica en poder explicar, al menos en gran parte, la crisis internacional de los años 2008-2009, sino que además es un factor clave para entender el comportamiento de la economía global en el mediano plazo.

El grueso de las economías avanzadas debe realizar importantes ajustes en materia de cuentas fiscales y cuentas externas a fines de estabilizar su deuda (en términos de producto) a niveles sostenibles. No obstante, estos países se hallan muy por debajo de su crecimiento potencial y conviven con altos niveles de desempleo, por lo que los costos de los ajustes serán muy altos y corren el peligro de volverse socialmente inviables.

En este punto, el rol de los países emergentes y del BRIC cobra gran relevancia para poder solucionar los grandes desequilibrios de las economías avanzadas a través del comercio internacional. Tal como puede observarse en el Gráfico 1.16, el grupo de países que basó inicialmente su crecimiento en las exportaciones hoy se constituye como un gran comprador a nivel mundial, y es de esperar que este comportamiento se acentúe a lo largo de los años.

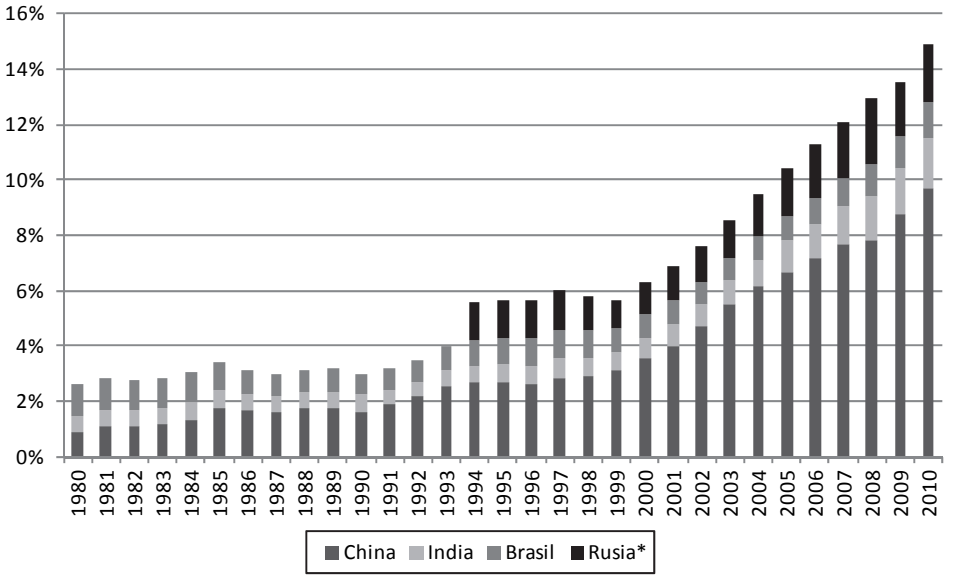
Gráfico 1.16: Saldo comercial, exportaciones e importaciones de los países del BRIC



Fuente: IIE sobre la base de FMI y WTO.

Asimismo, el bloque de los BRIC ha ido ganando importancia en el comercio internacional sobre todo desde comienzos de la pasada década (2000). Tal como se observa en el Gráfico 1.17, esta tendencia ha sido ininterrumpida incluso en medio de la crisis internacional, cuando el comercio global cayó más de 10% en 2009. La relevancia del este hecho yace en que el Intercambio comercial es uno de los canales principales a través del cual los emergentes, y los BRIC en particular, impulsan el crecimiento mundial, tema que se profundizará en la próxima sección.

Gráfico 1.17: Participación de los BRIC en el comercio internacional. En % del total mundial



Nota:
(*) Datos para Rusia disponibles a partir de 1994

Fuente: IIE sobre la base de WTO.

1.3 Nivel de Actividad

1.3.1 La economía argentina

Al cierre de la anterior edición de este libro, aún no se tenían cifras definitivas del crecimiento del producto en el 2010. Finalmente la actividad cerró un muy buen año creciendo por encima de los 9 puntos porcentuales con respecto a 2009 (9,16%) y alcanzando los 1.442.655 millones de pesos, es decir unos 35.604 pesos por habitante. En el 2011, la marcha de la economía local pareció no detener el impulso del año anterior y el PBI creció un 9,5% en los primeros tres trimestres del año.

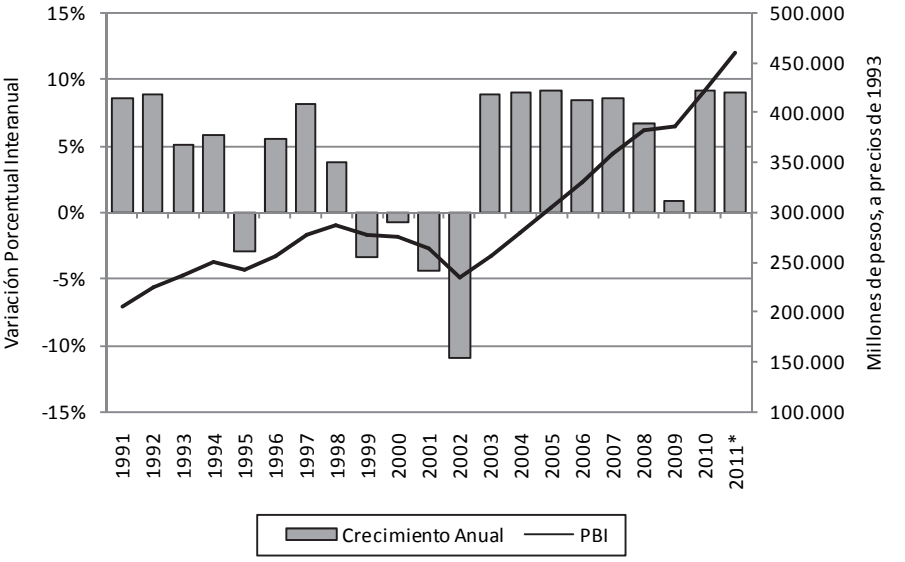
La economía argentina cerraría entonces su noveno año de crecimiento consecutivo desde 2003, periodo solo comparable con los años 1881-1889, en donde la incorporación del ferrocarril generó un verdadero boom económico, y con los 8 años que fueron desde 1902 a 1910, en donde se plasmaron los beneficios del modelo agroexportador.

Los factores que impulsaron la economía en estos últimos 9 años se han ido modificando con el tiempo. La fuerte caída del periodo recesivo desde 1999 hasta 2002, en donde la actividad cayó en promedio un 5% anual, devino en una energética recuperación en el 2003 en donde el producto se incrementó un 8,8%. Los años siguientes estuvieron marcados por un contexto de aumentos de salarios reales, recuperación de la industria y altos precios internacionales de los commodities locales. Este proceso pareció frenarse y sentir el impacto de la crisis internacional en el 2009, sin embargo tanto el 2010 como el 2011 fueron años de expansión[13] con tasas por encima de los 9 puntos porcentuales.

De este modo, el crecimiento promedio entre 2011 y 2003 fue de 7,8% anual y el producto pasó de 235.235 millones de dólares en 2002 a alcanzar 454.623 millones de dólares en el 2011, es decir un incremento de 93%. En este contexto, la dinámica productiva de 2011 contó con los mismos impulsos del año anterior, aunque la tendencia fue de amesetamiento en las tasas de crecimiento (ver Gráfico 1.18).

[13] Estrictamente, se puede hablar de recuperación hasta el año 2005 en donde se alcanzaron los máximos niveles de 1998. Desde entonces se ha estado en presencia de un proceso de crecimiento.

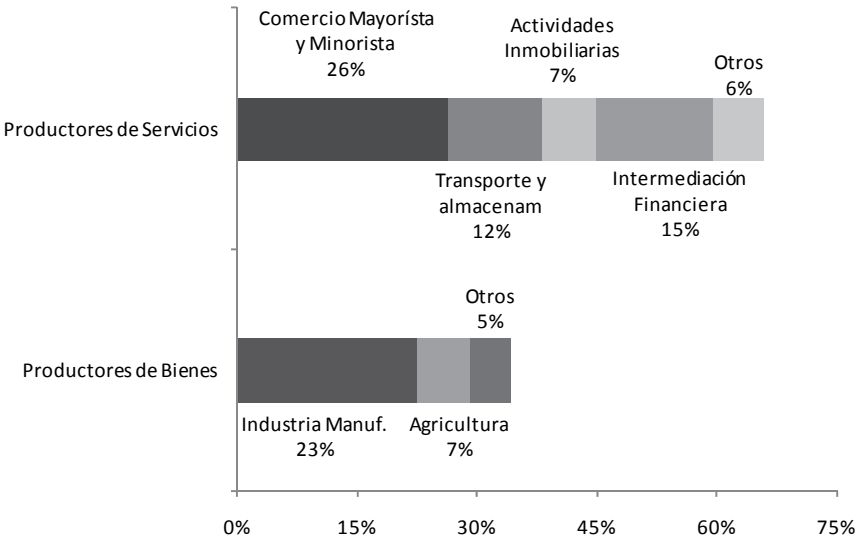
Gráfico 1.18: El comportamiento del Producto Bruto Interno (PBI)



Nota: * Estimado en base a la información del tercer trimestre de 2011 (último dato disponible)
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Nuevamente las actividades relacionadas con la producción de servicios fueron las que impulsaron la actividad en mayor proporción. En este sentido fue el comercio privado, plasmado en el desempeño de sus principales indicadores, el sector que más contribuyó a este crecimiento, representando un 26% del total. Asimismo, la Intermediación Financiera explicó también una gran parte del incremento alcanzando el 15% (ver Gráfico 1.19).

Gráfico 1.19: Contribución al Crecimiento

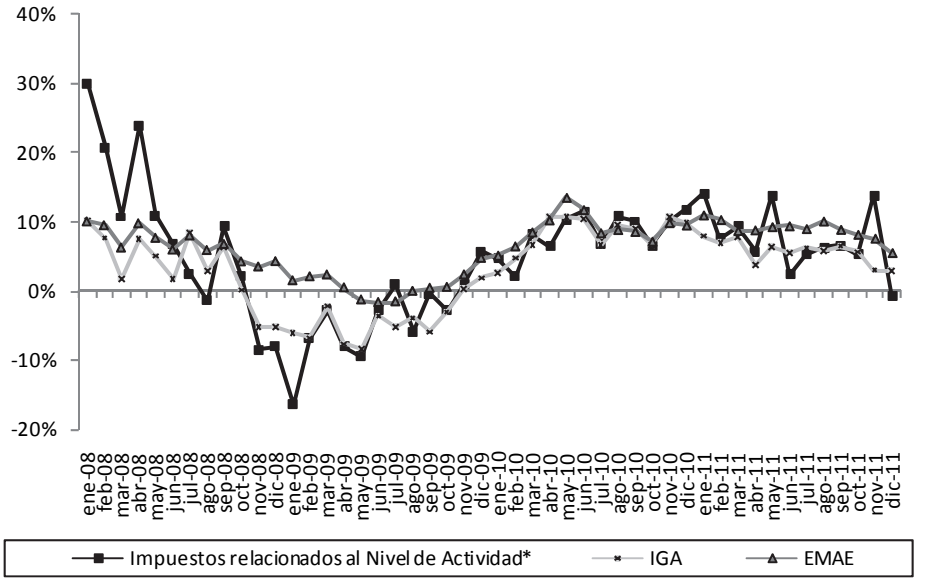


Nota: Crecimiento acumulado al tercer trimestre de 2011 (último dato disponible)
Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

También se puede apreciar en el mismo gráfico, como la industria manufacturera y el sector agropecuario explicaron un 30% del crecimiento de 2011, alcanzando el 23% y el 7% respectivamente. En las secciones 1.4 y 1.7 se presentará un análisis más detallado del desempeño de estos sectores.

En esta línea, los indicadores mensuales de actividad de los cuales se pueden obtener datos más cercanos en el tiempo, llevaban acumulando hasta diciembre un crecimiento del 8,8%, según EMAE. Por su parte, el IRNA (Impuestos Relacionados al Nivel de Actividad) aumentó un 7,4% en el 2011; y con un panorama menos optimista, el IGA (Indicador General de Actividad) estimado por la consultora de Orlando J. Ferreres creció un 5,8% (ver Gráfico 1.20).

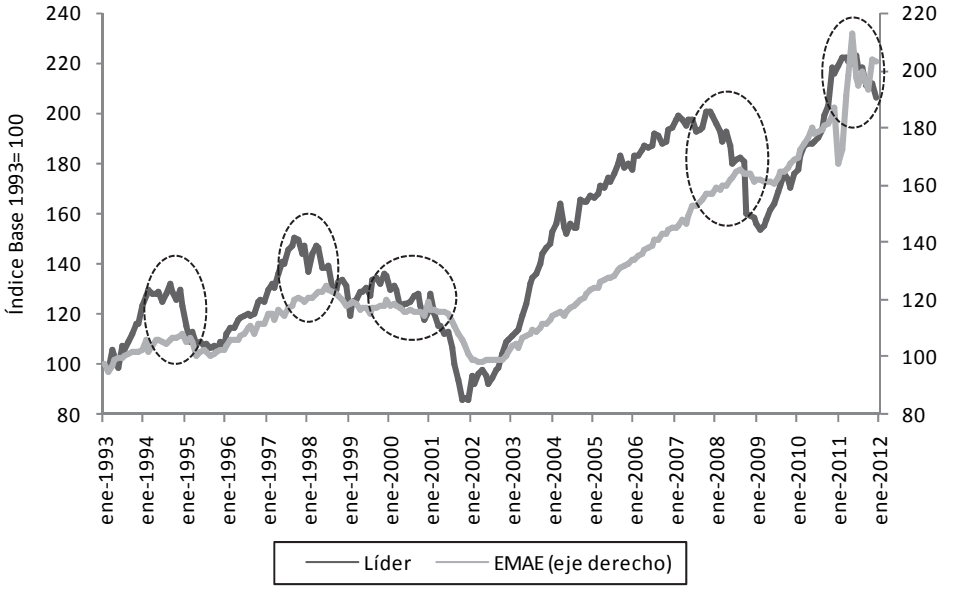
Gráfico 1.20: Indicadores de Nivel de Actividad



Fuente: IIE sobre la base de INDEC, MECON y Orlando J. Ferreres.

No obstante, el Indicador Líder elaborado por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), cuyo principal objetivo es anticipar puntos de giro, es decir momentos en el tiempo en donde la actividad económica pasa de una fase recesiva a una expansiva o viceversa, ha venido adelantando a lo largo del año una desaceleración en la actividad. En el Gráfico 1.21 se puede apreciar como en el primer trimestre de 2011 el indicador mostró un quiebre en la tendencia creciente que venía manteniendo desde fines de 2009, inclusive a fin de año, en particular en los meses de noviembre y de diciembre, el Índice cayó por primera vez después de casi dos años de crecimiento interanual.

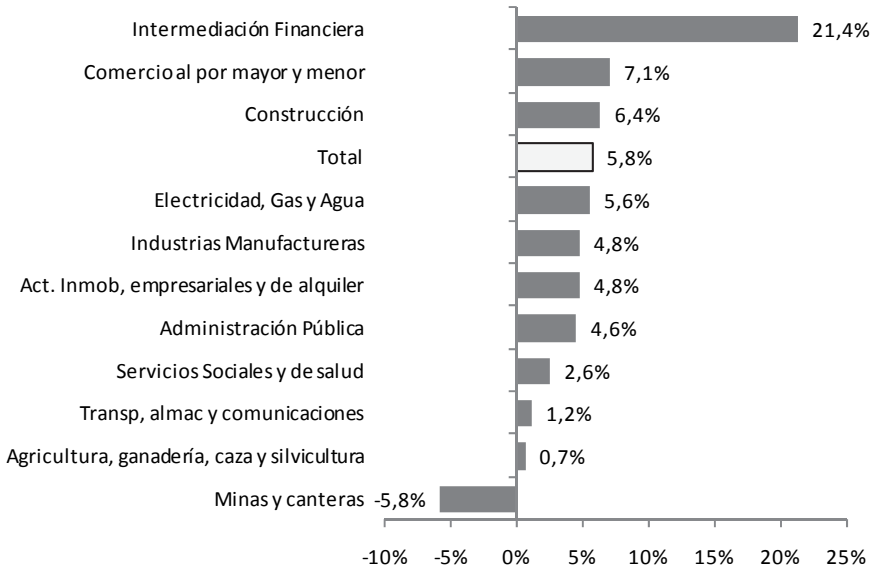
Gráfico 1.21: Indicadores de Nivel de Actividad



Fuente: IIE sobre la base de UTDT e INDEC.

Vale la pena aclarar que el impacto en los indicadores mensuales de actividad no se ha hecho presente y aunque a menor tasa, la economía ha continuado sus incrementos. El Gráfico 1.22, muestra sin embargo que el crecimiento de las series fue desigual. La Intermediación Financiera exhibió un crecimiento interanual por encima del 20%, muy por encima del comportamiento del resto de las series que variaron entre los 4 y 7 puntos porcentuales. Por el contrario, la actividad de Minas y Canteras fue la única que mostró una caída del orden del 5,8% en el 2011

Gráfico 1.22: Índice General de la Actividad (IGA) en el 2011. Desagregado por sectores



Fuente: IIE sobre la base de Orlando J. Ferreres.

Recuadro 1.1: Situación de la provincia de Córdoba

1.3.1.1 El Índice Mensual de la Actividad Económica de la Provincia de Córdoba (IMAC)

El Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, elabora mensualmente el Indicador Mensual de la Actividad Económica de Córdoba (IMAC), el cual con un retardo de dos meses brinda información crucial para la toma de decisiones al medir el nivel de actividad provincial.

La economía de Córdoba, después de recuperarse de la caída del año 2009, al igual que el 2010, volvió a mostrar un buen desempeño en el año 2011 y continúa creciendo a tasas interanuales aceptables (ver Cuadro 1.3). El año cerraría con un crecimiento de 5,9%, aunque en diciembre exhibió una tasa interanual del 4,6% cuando en abril lo había hecho por encima del 6%.

Los sectores que mostraron muy buen desempeño fueron el automotriz, aproximado por los patentamientos de autos creciendo a tasa cercanas al 24% y el buen desempeño del mercado laboral (los puestos de trabajo crecieron un 5,7%). Además, la recaudación local y la masa salarial crecen a tasas reales del 9,7% y 13% respectivamente. En el otro extremo, las series de ventas en supermercados y de hidrocarburos muestran un comportamiento más conservador creciendo por debajo del 2%.

No obstante, en varios informes nacionales se destaca la aparición de señales de desaceleración y Córdoba parece no ser la excepción. Aunque aún no se han consolidado, será crucial ver el desempeño del primer trimestre del 2012 en la economía provincial.

1.3.1.2 El Indicador Mensual de la Actividad Económica de la Ciudad de Córdoba (IAECC)

Si bien la existencia del IMAC[14], Indicador Mensual de la Actividad Económica de la Provincia de Córdoba, permite conocer el ritmo de actividad de la provincia en general, también es necesario identificar el desempeño de la actividad económica de la Ciudad Capital. Una de las razones es que en la provincia se desarrollan actividades que no poseen un peso similar por razones naturales: entre ellas la actividad agropecuaria. Por otro lado, las actividades de servicios, industrial y comercial poseen un mayor peso en el Producto Bruto Geográfico de la Ciudad o departamento Capital[15].

En los tiempos actuales cada vez se torna más importante la disponibilidad de información confiable para la toma de decisiones. Sin embargo, la Ciudad de Córdoba, la segunda en importancia poblacional, económica e industrial, no contaba hasta la fecha con un indicador que pudiera resumir de manera homogénea el comportamiento del ciclo económico local. Información de incuestionable utilidad para los agentes tomadores de decisiones públicas o privadas.

Como punto de partida se realizó un exhaustivo análisis de la bibliografía nacional e internacional vinculada a la medición de los ciclos económicos, la construcción de indicadores cíclicos y la determinación de las fases de la economía. La metodología de construcción de indicadores coincidentes desarrollada por la NBER y con adaptaciones a la economía nacional y regional fue la referencia para la construcción del indicador CIUDAD (ver Anexo A.1.1).

Entre los principales resultados logrados se destacan que el indicador CIUDAD capta adecuadamente el comportamiento cíclico de la Ciudad de Córdoba, con similar desempeño al IMAC provincial y al EMAE nacional.

En el Cuadro 1.3, se resumen los principales resultados. A diferencia del IMAC, el indicador de la

[14] Indicador de la Actividad Económica de la Provincia de Córdoba, desarrollado como proyecto de "Tesis de Maestría de la Universidad Nacional de Tucumán, y desde el año 2010 se viene actualizando y mejorando en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

[15] De acuerdo con las cifras de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, la composición del PBG del departamento Capital al año 2003 era el siguiente: Industria 20%, Comercio mayorista y Minorista 24%, Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler 18%, transporte y comunicaciones 7.5% y Administración Pública 6.7%. Se aclara que las cifras son aproximadas por efecto del redondeo.

Ciudad de Córdoba (IAECC) creció de manera ininterrumpida desde la fuerte caída del 2002. Inclusive, pese a sentir el impacto de la crisis financiera internacional, el 2009 no fue un año de caída como si lo fue para la provincia en su conjunto. En el 2010, la ciudad creció un 4,3%, en sintonía con el 4,6% que había mostrado la provincia.

Cuadro 1.3: El IMAC y el IAECC

Año	IMAC Índice Base 1994=100	Variación % Interanual IMAC	IAECC Índice Base 1994=100	Variación % Interanual IAECC
1994	100,0		100,0	
1995	96,4	-3,6%	92,2	-7,82%
1996	96,4	0,1%	91,4	-0,85%
1997	103,6	7,4%	97,1	6,23%
1998	108,3	4,5%	100,6	3,62%
1999	107,2	-1,0%	99,2	-1,43%
2000	107,9	0,6%	102,6	3,50%
2001	104,8	-2,9%	100,4	-2,22%
2002	95,3	-9,1%	88,8	-11,50%
2003	101,3	6,3%	97,2	9,39%
2004	111,6	10,2%	110,5	13,69%
2005	120,6	8,1%	122,5	10,89%
2006	129,2	7,1%	132,2	7,90%
2007	137,5	6,5%	140,4	6,23%
2008	142,9	3,9%	148,2	5,57%
2009	141,6	-0,9%	150,2	1,36%
2010	148,1	4,6%	156,7	4,32%
2011*	156,9	5,9%	-[16]	-

Nota: (*) Estimado
Fuente: IIE y Proyecto Ciclos Económicos y de Crecimiento de la UNT.

El comportamiento de las series del IAECC en el 2010, último año con información disponible, fue dispar. Mientras que los patentamientos de autos crecieron por encima del 30%, las remuneraciones privadas lo hicieron al 7,9%. Por otro lado, la construcción en la ciudad aumentó un 5,9%, cercano al nivel del indicador general, mientras que el empleo lo hizo a una tasa del 5%.

Fuente: IIE y Proyecto Ciclos Económicos y de Crecimiento de la UNT (1994-2010)[17].

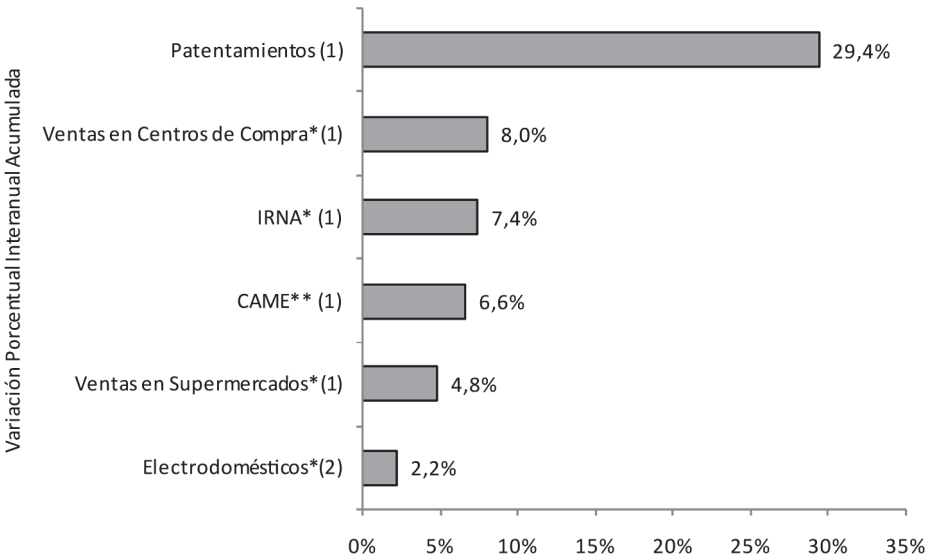
[16] Existen algunas demoras en la recolección de los datos.
[17] Tesis de Maestría en Economía de Andrés David Michel Rivero y Proyecto Ciclos Económicos de la UNT.

1.3.2 Indicadores de Consumo

Como se mencionó anteriormente, el consumo privado fue un factor preponderante a la hora de explicar el crecimiento de 2011. Representando un 60% del producto, el desempeño del mismo determinó gran parte del comportamiento productivo del periodo. En el año que pasó, los impulsos consumistas encontraron su explicación entre otras cosas en las tasas de interés reales negativas, la apreciación del tipo de cambio y la inflación desestimulando el ahorro.

Al igual que los indicadores de actividad, el comportamiento del consumo privado no fue equilibrado y su tendencia fue de amesentamiento. Claramente existieron sectores que experimentaron un verdadero boom económico como el automotriz, plasmado en el fuerte incremento de los patentamientos, que mostró una variación interanual del 29,4% con respecto a 2010, alcanzando las 857.983 unidades (Ver apartado 1.4.2.2). Sin embargo, este comportamiento no se observó en otras actividades. Las Ventas en los Centros de Compras (Shoppings) y las Ventas en Supermercados, mostraron una tendencia más conservadora aunque de crecimiento con tasas del 8% y del 4,7% respectivamente. Esta asimetría en la distribución se hizo más evidente en el caso de la venta de electrodomésticos, donde la variación interanual fue de un 2,2% (ver Gráfico 1.23).

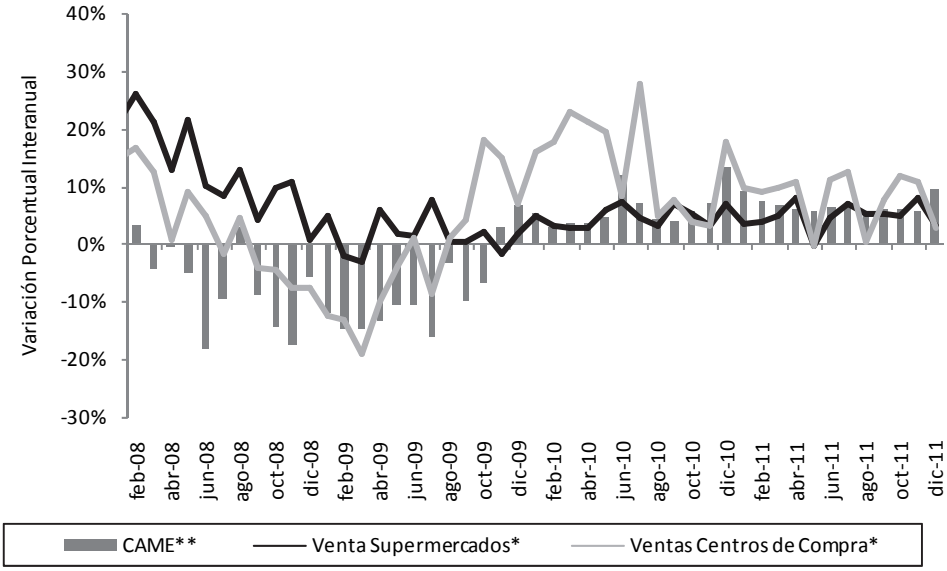
Gráfico 1.23: Indicadores de Consumo



Nota: * Deflactado por IPC Santa Fe; ** Cantidades
(1) Acumulado a diciembre
(2) Acumulado a septiembre
Fuente: IIE sobre la base de INDEC, CAME y ACARA.

En este sentido, algunos indicadores de consumo mostraron señales de ralentización en el 2011. El crecimiento de las ventas en Centros de Compras alcanzó un 8%, mientras que en el 2010 había tenido una variación interanual de 14,2%. Por su parte, las ventas de supermercado que habían crecido un 4,7% en el 2010, en el 2011 mantuvieron ese comportamiento alcanzando el 4,8%. En el caso de las Ventas Minoristas, pese a que no se repitieron las tasas de crecimiento de mediados de 2010, este año cerró 6,8% por encima del 6,2% del 2010 (ver Gráfico 1.24).

Gráfico 1.24: Ventas en Supermercados, Shoppings y Minoristas

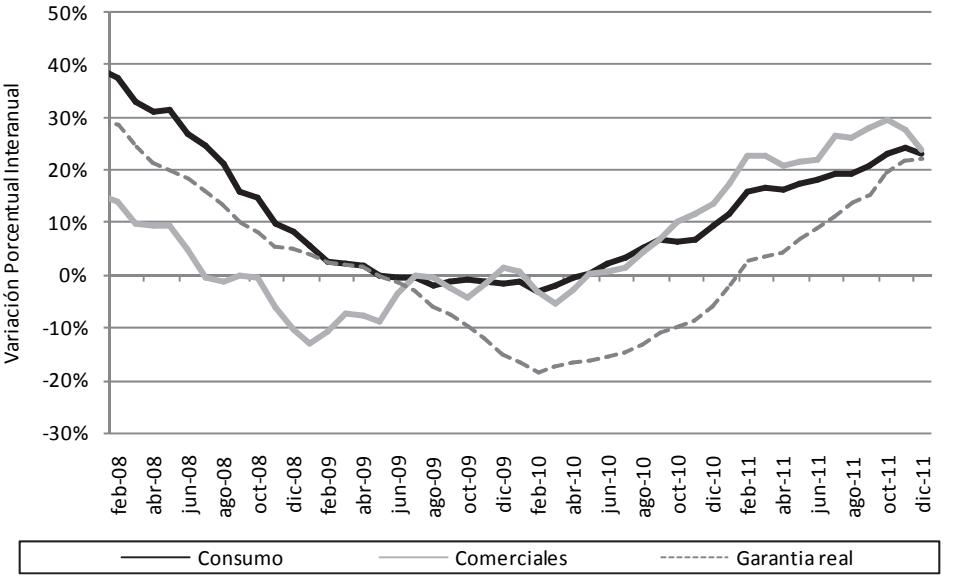


Nota: * Deflactado por IPC Santa Fe; ** Cantidades
Fuente: IIE sobre la base de INDEC y CAME.

El fomento consumo ha encontrado en parte explicación también por el fuerte impulso que propició el sistema financiero local. Los créditos al consumo (personales + tarjetas) pasaron de representar un poco más del 15% en 2003 a más del 40% en 2011 del total de préstamos de las entidades financieras, respondiendo principalmente a la dinámica experimentada por la economía donde el consumo se erigió como uno de los impulsores de la actividad. Este aumento ha ido acompañado por una disminución de la participación de los créditos con garantía real (hipotecarios + prendarios) mientras que los créditos comerciales han mantenido su participación (cercana al 41%).

Las líneas comerciales y de consumo explicaron la mayor parte de los incrementos en los préstamos al sector privado en lo que va del año, donde se observaron aumentos del 24,1% y 18,8% respectivamente, mientras las líneas de garantía real crecieron un 10,7%, en términos reales (ver Gráfico 1.25).

Gráfico 1.25: Préstamos al sector privado por rubro*

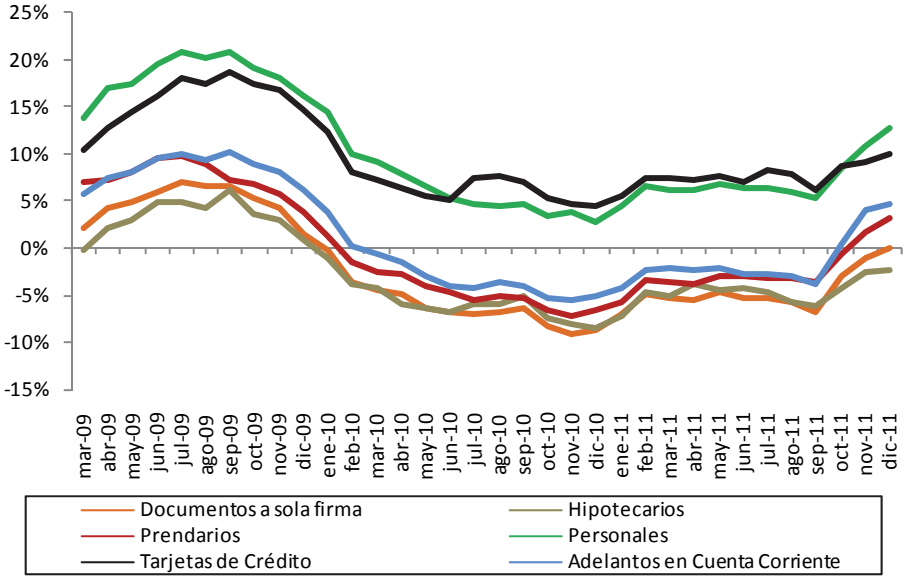


Nota:
Consumo: Personales y tarjetas.
Comerciales: Adelantos y documentos.
Garantía Real: Prendarios e Hipotecarios.
*Deflactado por IPC Santa Fe.
Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Dentro de las dos líneas más relevantes como son consumo y comerciales, los rubros de comportamiento más dinámico fueron las tarjetas de crédito y el descuento de documentos, que en promedio crecieron en 2011 un 48,4% y 61,5% respectivamente en términos nominales.

En este sentido, se puede apreciar como el sector financiero se ha volcado particularmente a financiar el consumo. Los incentivos responden principalmente a la alta inflación, repercutiendo en tasas de interés reales negativas excepto para estas líneas de crédito, ya que tal como se observa en el Gráfico 1.26, son los únicos instrumentos que en todo el periodo analizado ofrecieron tasas de interés mayores a la tasa de crecimiento de los precios, del orden del 23,2% en el 2011. La restricción a la compra de divisas a fin de año frenó la entrada de depósitos y presionó las tasas de interés y algunas líneas recuperaron valores reales positivos.

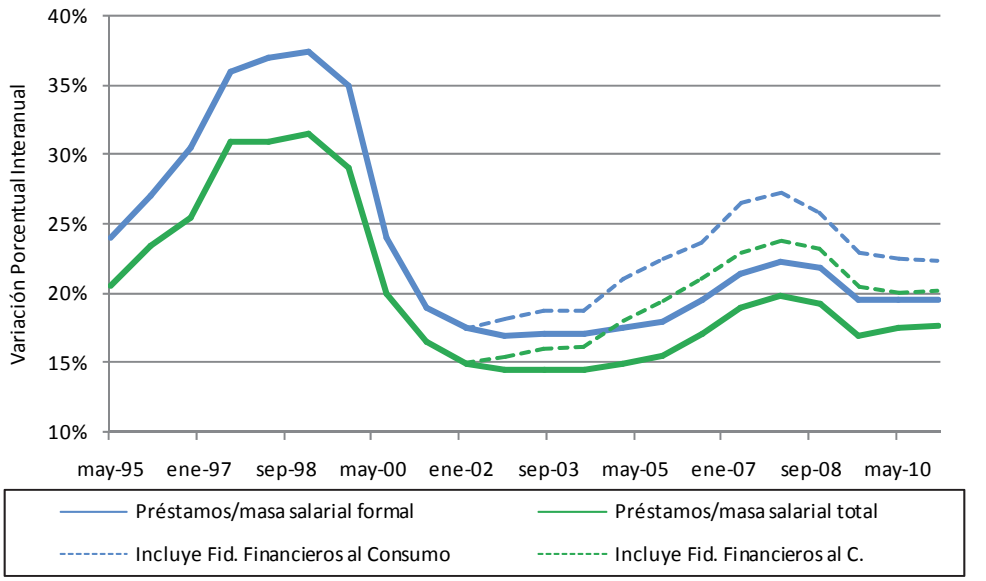
Gráfico 1.26: Tasas de Interés real activa por distintas líneas de préstamos*



Nota: * Deflactado por IPC Santa Fe
Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

No obstante, surge el interrogante de cuál es el límite de endeudamiento que tienen las familias. En el Gráfico 1.27, se realiza un análisis de la relación entre préstamos y masa salarial, aproximados a través de la masa salarial, y el nivel de endeudamiento actual de las mismas. Como se observa claramente, actualmente la relación entre préstamos e ingresos se encuentra en niveles que oscilan entre el 20% y el 25% de la masa salarial, casi diez puntos por debajo en la comparación con la década del noventa en donde el sector vivió un verdadero boom, que se tradujo en un alto nivel de deuda.

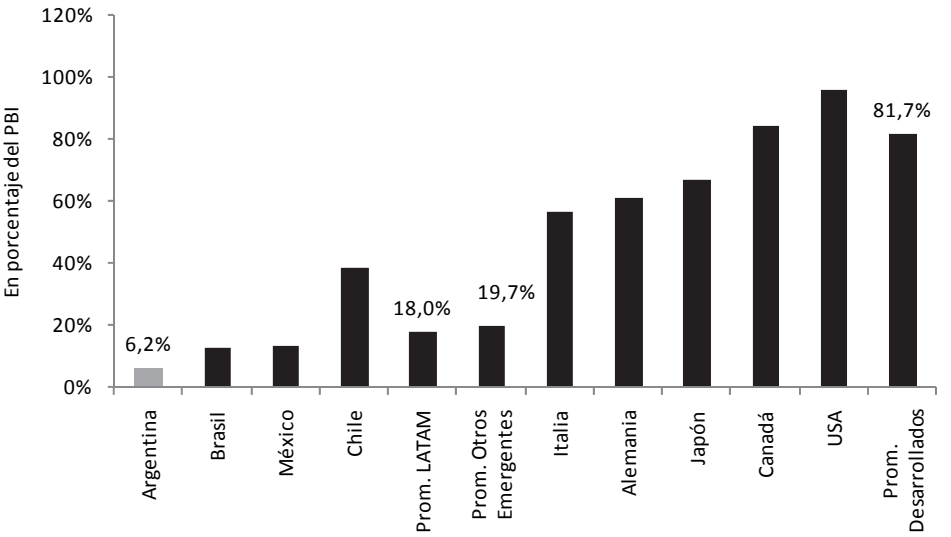
Gráfico 1.27: Endeudamiento de las Familias. Sistema Financiero



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Además, en la comparación con otros países de Latinoamérica, el nivel de endeudamiento es relativamente bajo, en parte debido al enanismo del sistema financiero local. La deuda de las familias en relación al PBI, alcanza un 6,2% en Argentina, mientras que para Brasil esta relación es más del doble alcanzando un 13,2%. Esta comparación es aún más desventajosa si se la realiza contra el promedio de Latinoamérica y contra el promedio de países desarrollados en donde esta relación alcanza más del 80% del PBI (ver Gráfico 1.28).

Gráfico 1.28: Deuda de las familias



Fuente: IIE sobre la base de McKinsey Global Institute y FMI.

Finalmente, vale la pena destacar las ventajas y desventajas a futuro que presenta el sistema financiero local a la hora de expandirse[18]. Por el lado de las fortalezas se encuentra el alto nivel de fondeo proveniente de depósitos privados, donde alcanza aproximadamente el 80% del total de préstamos, pese a que tiende a ser de corto plazo. Además los principales destinos de estos fondos son préstamos al consumo en general de corto plazo con suficiente respaldo de liquidez. Finalmente, la potencialidad de crecimiento en relación al PBI es muy alta teniendo en cuenta que se encuentra entre los más bajos de América Latina.

Relacionado con lo anterior, se encuentran las debilidades inherentes del sistema. Por un lado, la escasa confianza de los depositantes hace que los préstamos necesariamente busquen rentabilidad en el corto plazo, impidiendo la expansión a otras líneas de créditos más rezagadas como los préstamos de Garantía Real (prendarios e hipotecarios). En esta línea, el efecto distorsivo de la inflación se traslada en los altos costos operativos del sistema. Además, la competencia por la financiación al consumo se ha traducido en caída en los spreads bancarios. Por último, este sistema de rentabilidad bancaria depende excesivamente del contexto económico y de políticas económicas relacionadas a potenciar el consumo privado no sostenibles en el largo plazo.

1.3.3 Perspectivas de la actividad

A futuro se plantean ciertos interrogantes sobre la estructura en la que se encuentra montado el sistema de incentivos al consumo, dada la carencia de una unidad de referencia para las transacciones financieras nominales y la posibilidad de que en algún momento el gobierno de turno decida

[18] Moody`s Investor Service, Banking System Outlook. Argentina.

enfrentar el problema inflacionario. En particular, el sistema financiero juega un rol clave en el fomento al gasto de las familias y no deja de estar exento de los desequilibrios macroeconómicos.

No obstante, vale la pena rescatar, que en un año netamente recesivo como lo fue el 2009, las ventas del sector no solo no cayeron, sino que aumentaron un 1,6% en términos reales (un crecimiento de 16,4% en términos nominales). Esto denota cierta fortaleza del mismo para enfrentar los periodos adversos locales.

Por otro lado, no se esperan abruptos cambios en política económica a futuro aunque si ciertas correcciones en aspectos macroeconómicos claves como lo fiscal, comercial y cambiario lo que podría tener su impacto en el nivel de actividad local.

1.4 Industria

La industria argentina continúa siendo una de las ramas productivas más dinámicas e impulsoras de crecimiento económico. En los últimos nueve años experimentó un incremento sostenido en la producción (a excepción de la caída registrada en 2009), que la ubica en la actualidad como la principal actividad productiva de bienes en nuestro país con una participación apenas inferior al 54%. Es decir, que por cada peso producido en bienes más de la mitad corresponde al sector manufacturero[19]. Incluyendo al sector servicios, la participación de la industria manufacturera sobre el total de las actividades productivas desciende al 16,25% del Producto Bruto Interno, aunque conserva el primer lugar en generación de valor con relación a las demás actividades del conjunto de la economía.

A pesar de lo anterior, el crecimiento de la actividad manufacturera en nuestro país se encuentra afectada por un conjunto de factores macroeconómicos, tales como la demanda doméstica y extranjera (especialmente brasilera, asiática y en menor medida europea) de nuestros productos, los costos de los insumos para la producción (donde el salario ocupa un lugar preponderante), las variaciones de los precios relevantes de la economía (tipo de cambio real, nivel de precios, etc.), entre otros. Es por ello que en el establecimiento de una política industrial óptima, resulta crítica la consideración de los mismos.

1.4.1 Composición de la industria argentina por rubros[20]

La industria en nuestro país está fuertemente concentrada en un conjunto de actividades productivas, y dicha estructura no se vio expuesta a grandes cambios en relación a la medición del último censo nacional económico del año 2003 (las estimaciones alrededor de la composición productiva local dejan entrever que salvo el sector automotriz, el resto de los sectores mantuvo aproximadamente su participación en el periodo 2004-2011).

La rama alimenticia es la que mayor valor agrega en nuestro país, con un porcentaje cercano al 25% del total industrial, seguida por la producción de sustancias y productos químicos que se ubica en torno al 15%. Las industrias devenidas de actividades extractivas como son la refinación del petróleo y el procesamiento de minerales metálicos con una participación cercana al 7%, se encuentran a continuación, aunque ambas han sufrido un estancamiento relativo en los últimos diez años (en especial en el caso de la refinación de petróleo).

Por su parte, el sector automotriz ha cobrado gran preponderancia y aumentó su participación relativa con respecto al total de la industria a partir de la mayor cantidad de autos producidos, que se incrementó aproximadamente un 400% en los últimos ocho años. No obstante, dicha expansión puede dividirse en dos etapas, una etapa de recuperación desde el año 2003 al año 2006 retornando

[19] La industria manufacturera comprende la producción de manufacturas tanto de origen agropecuario como de origen industrial.
[20] Se utiliza la clasificación CIIU a dos dígitos para la agrupación por rubros de las actividades productivas industriales.

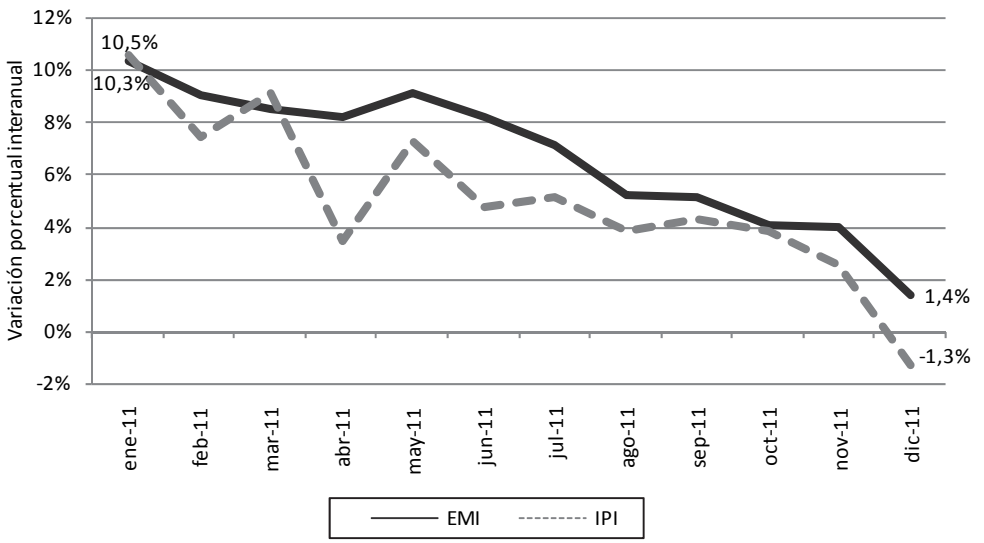
a un nivel cercano al producido en el año 1998 y una etapa de crecimiento genuino desde 2007 hasta 2011. Por ello a pesar de que actualmente no hay mediciones acerca de la posición que ocupa la industria automotriz en lo que a agregación de valor respecta, es prácticamente un hecho que superó a la producción de caucho y plástico y de fabricación de productos de metal, que ostentaban prácticamente la misma participación en el año 2003 (algo inferior al 5%).

Si bien las siete industrias antes nombradas representan el 70% del valor agregado de la industria argentina, también resultan significativas en la matriz productiva de manufacturas industriales la fabricación de papel y su procesamiento, y la de maquinaria y equipos con una participación de alrededor del 4% cada una. Los trece rubros restantes agregan aproximadamente el 22% del valor industrial, por lo cual su actividad se ve circunscripta a los complejos productivos regionales que integran y su peso en el total nacional es marginal.

1.4.1.1 Evolución sectorial

El año 2011 arrancó con un desempeño sumamente prometedor en lo que a producción industrial respecta, puesto que durante los tres primeros meses del año las tasas de crecimiento reflejadas tanto por los indicadores público y privado[21] oscilaron en torno al 9%. Con el antecedente de la recuperación evidenciada durante 2010, las expectativas en torno al crecimiento del sector eran elevadas en aquel entonces. Sin embargo, a lo largo del año se sucedieron una serie de hechos económicos que alteraron las previsiones e impidieron un crecimiento de la industria similar al de 2010 (superior al 10% interanual).

Gráfico 1.29: Estimador Mensual Industrial (EMI) e Índice de Producción Industrial (IPI)



Fuente: IIE en base a INDEC y OJF.

En el Gráfico 1.29 se evidencia la variación interanual del nivel de producción industrial en cada uno de los meses del 2011 con relación al mismo mes del año anterior. Ambos indicadores exhiben una tendencia descendente en la tasa de crecimiento aunque en el caso del IPI es más notoria la caída, en especial en el período comprendido entre los meses de octubre y diciembre (ambos indicadores reflejan una caída similar en el período mayo-agosto).
Esto refleja que el crecimiento en la industria a comienzos de año tuvo un alto componente residual de los niveles de recursos existentes y las expectativas de mercado imperantes en 2010. La desacele-

[21] Los indicadores mencionados son el Estimador Mensual Industrial (EMI) que publica el INDEC y el Índice de Producción Industrial (IPI) cuya elaboración corresponde a la consultora Orlando Ferreres y Asociados.

ración económica que experimentaron la mayoría de los países emergentes (Brasil en particular como primer socio comercial de nuestro país), como consecuencia del impacto de la crisis de deuda internacional que afecta a gran parte de Europa, terminó repercutiendo en los niveles de comercio inter-industrial en Latinoamérica. Lo anterior explica la desaceleración ocurrida durante 2011, aunque la tasa de crecimiento acumulada en todo el año del 4,8% según el IPI y de 6,5% por parte del EMI muestran un desempeño relativamente satisfactorio en términos anuales.

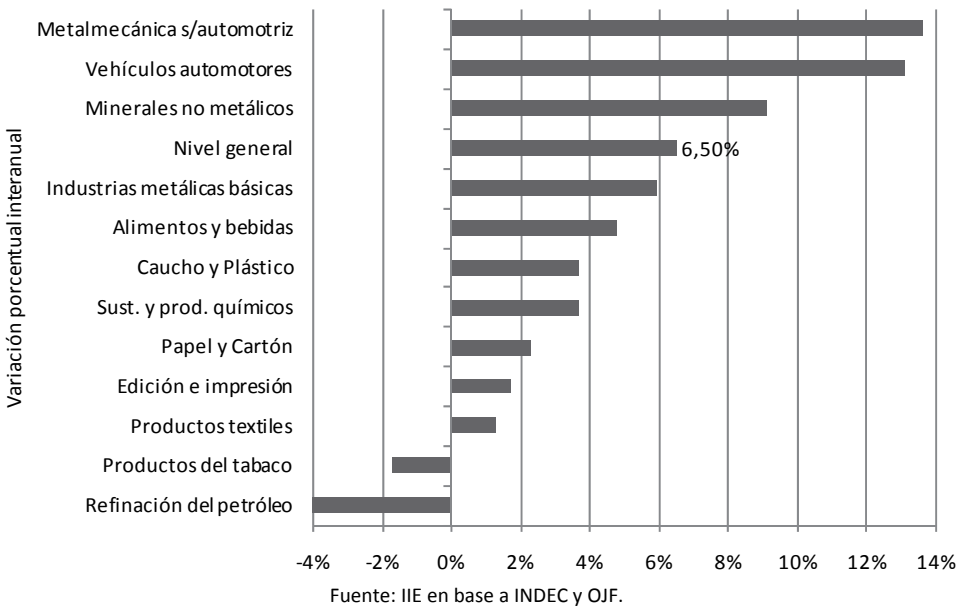
Si bien el crecimiento industrial argentino depende en buena medida del nivel de actividad doméstico y del nivel de inversión bruta fija, el grado de integración comercial en algunas de las ramas más dinámicas de la industria en los últimos años (por caso la automotriz), afecta los eslabonamientos productivos en toda la cadena e impacta sobre el desempeño de la industria en su conjunto. En caso de presenciar un proceso de apreciación cambiaria o de aumento de los costos de producción, el riesgo de estancamiento e incluso de caída en los niveles de actividad industrial aumentaría notablemente.

Para evitar que dicho proceso se torne irreversible la solución óptima consistiría en conjugar una serie de medidas de mediano plazo y de corte transversal que afecten a todas las ramas productivas, como podrían ser el fomento a la inversión en equipos físicos de alta tecnología a través de líneas de crédito específicas, el seguimiento de los flujos de comercio para evitar prácticas desleales (en especial por las múltiples denuncias de dumping que pesan sobre China), un manejo macro-prudencial de la política monetaria para contener la veloz suba de precios y un ajuste del tipo de cambio real a los fines de evitar un indeseable atraso cambiario, entre otras.

1.4.1.2 Evolución por rubros

En el apartado anterior quedó de manifiesto que la industria creció a lo largo de 2011 en relación al año previo, sin embargo es importante resaltar que no todos los rubros que la componen tuvieron un comportamiento homogéneo sino más bien presentaron una marcada heterogeneidad en su desempeño productivo. De los doce rubros en los que se divide el Estimador Mensual Industrial (EMI), tan sólo tres estuvieron por encima del nivel general en lo que a tasa de crecimiento interanual se refiere, lo que da cuenta de que el crecimiento evidenciado por la industria el pasado año estuvo concentrado en un conjunto reducido de ramas productivas (ver Gráfico 1.30).

Gráfico 1.30: EMI por rubros



Fuente: IIE en base a INDEC y OJF.

Los sectores metalmecánico, automotriz y mineral no metalífero fueron los únicos tres cuyo desempeño durante 2011 fue superior al del promedio de la industria como se observa en el Gráfico 1.30. El crecimiento de cada uno de ellos fue de 13,6%, 13,1% y 9,1% respectivamente, es decir entre 2,5 y 7 puntos porcentuales por encima del nivel general. El hecho de que gran parte del incremento productivo se explique a través de lo acontecido en sólo tres ramas exhibe, por un lado el alto grado de dependencia a esos sectores (lo que atenta contra la sustentabilidad de mediano y largo plazo), y por otro lado que existen industrias que resultan ser más dinámicas que el resto (pueden resistir mejor las fluctuaciones macroeconómicas).

Siguiendo con el resto de los rubros que componen el EMI, dos que resultan de especial interés son la producción de metales básicos y la industria alimenticia. En el caso de la primera, porque es el eslabón primario de la cadena de un conjunto de actividades manufactureras de alto valor agregado (como ser la industria automotriz) y a su vez provee de insumos básicos a la construcción. Con respecto a la segunda, porque representa aproximadamente la cuarta parte de la actividad industrial de nuestro país en función del entramado productivo que impera a partir de la dotación de recursos naturales (en particular nuestro país posee una abundante cantidad de factor tierra[22]).

Las industrias metálicas básicas mostraron un crecimiento en 2011 con relación a 2010 del 5,9%, en tanto que para el caso de alimentos y bebidas el incremento fue del orden del 4,8%. Si bien el hecho de que ambas hayan crecido el pasado año es un dato positivo, la desaceleración en la producción metalífera básica (había crecido más del 20% en 2010 con relación a 2009) alerta al resto de las actividades productivas que utilizan como insumo tanto el acero crudo como el aluminio primario. Además el crecimiento en el rubro alimentos y bebidas en los últimos cinco años estuvo siempre por debajo del 5% (a excepción del año 2009 que creció un 8%), dando señales de que se podría estar en presencia de un efecto cuello de botella en dicha actividad.

Por último, un rubro significativo en lo que a producción industrial respecta es la refinación de petróleo. Durante 2011 presentó una caída en términos interanuales del 4%, siguiendo la tendencia de los tres años previos (2010, 2009 y 2008), en los cuales también presentó un decrecimiento en relación al año inmediato anterior. Tal es la magnitud de la caída que durante 2011 la producción de petróleo crudo se ubicó en torno a los 33 millones de metros cúbicos, el nivel más bajo de los últimos veinte año en nuestro país, lo que impacta directamente en la etapa de procesamiento.

Ello se debe principalmente a una deficiencia estructural en el sector a partir de la escaza cantidad de exploraciones, la poca inversión en equipos extractivos de última generación y un posible agotamiento del recurso natural en nuestro país por la vía de la extracción convencional (es decir excluyendo las reservas de shale gas y tight gas[23]). Es por esto que resulta sumamente improbable la reversión de la tendencia evidenciada en los últimos años en el corto plazo. A largo plazo, la misma podría revertirse siempre y cuando se produzca una fuerte inversión en exploración de yacimientos no tradicionales que permitan obtener la materia prima y generar una estructura productiva capaz de darle tratamiento a ella.

1.4.1.3 El uso de la capacidad instalada y la restricción potencial al crecimiento

El crecimiento industrial a lo largo de los últimos nueve años es innegable, así lo demuestran los indicadores de producción industrial tanto público como privados (el incremento acumulado en dicho período se estima entre 60% y 75%). Sin embargo, las condiciones iniciales de este proceso de sostenido aumento en la producción de origen industrial distan mucho de las actuales.

[22] En general en la literatura económica se hace referencia a 3 factores productivos básicos: tierra, capital y trabajo.

[23] Tanto el "shale gas" como el "tight gas" forman parte de lo que se conoce como "gas no convencional" por encontrarse en estructuras geológicas especiales (ya sea arena o roca), que impiden su extracción a través de las técnicas tradicionales. A nivel mundial despiertan gran interés puesto que se consideran la alternativa futura al agotamiento del recurso tradicional.

Independientemente del contexto macroeconómico imperante a lo largo del período, en este punto se abordan con mayor profundidad los aspectos microeconómicos (es decir propios de la industria). Con posterioridad a la crisis que atravesó Argentina a finales del año 2001, el uso promedio de la capacidad instalada alcanzó en 2002 su mínimo valor histórico del 55,7%, es decir que del total de acervo físico de capital industrial existente en nuestro país, apenas algo más de la mitad se empleaba en la producción, permaneciendo inutilizado prácticamente el 45% restante.

Con el transcurso de los años y puesto en marcha el proceso de recuperación industrial, a medida que la producción aumentaba el uso de la capacidad instalada también lo hacía (es decir comenzaron a utilizarse recursos que antes estaban ociosos).

Cuadro 1. 4: El uso de la capacidad instalada y el crecimiento industrial

Año	Uso de la Capacidad Instalada	Variación interanual del EMI	Variación interanual del IPI
2002	55,69%		
2003	64,92%	16,16%	13,75%
2004	69,69%	10,72%	11,36%
2005	72,85%	8,38%	7,77%
2006	73,68%	8,39%	9,00%
2007	73,99%	7,56%	7,85%
2008	74,84%	4,99%	0,83%
2009	72,78%	0,06%	-7,42%
2010	77,69%	9,74%	10,69%
2011	78,75%	6,50%	4,80%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y OJF.

En el Cuadro 1.4 se muestra la evolución del uso de la capacidad instalada a través de los años a la par de los dos indicadores de producción industrial de referencia. Para todos los años considerados el IPI y el UCI presentan una relación directa, es decir a medida que uno crece el otro también lo hace y ante una variación negativa opera idéntico mecanismo. Con el EMI ocurre exactamente lo mismo a excepción del año 2009 cuando este registró un crecimiento del 0,06% y el UCI cayó más de 2 puntos porcentuales.

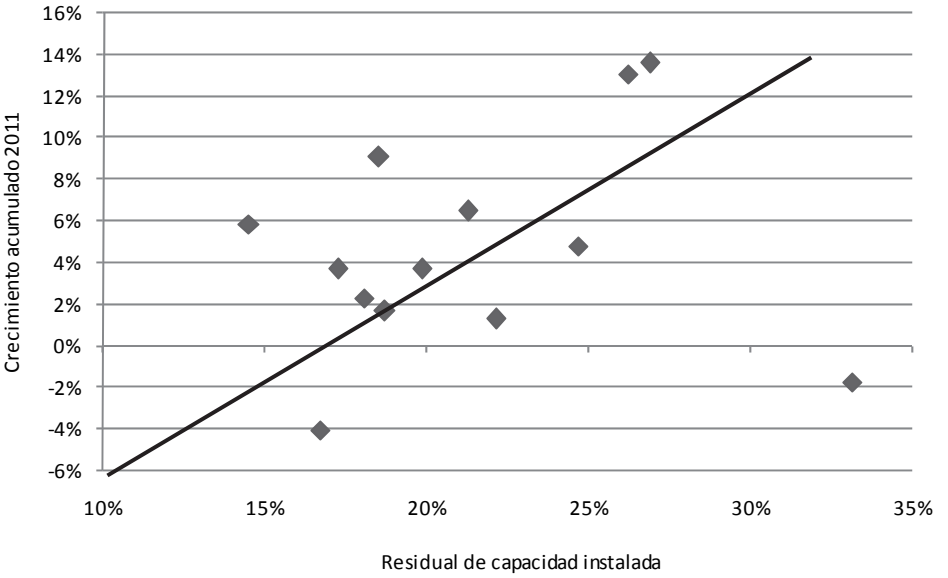
La explicación a lo anterior surge del hecho de que para aumentar la producción industrial manteniendo inalterado el uso de la capacidad instalada debe haber un importante aumento en la inversión en equipos físicos (no solo para reponer equipos que caen en desuso sino justamente para ampliar la capacidad productiva). Si el incremento en el nivel de producción supera al nivel de inversión en capital productivo en un período, se estará aumentando la utilización del acervo ya existente (lo que se verifica para todos los años del período), o se estará incrementando la productividad.

Además a medida que el uso de la capacidad instalada aumenta, el factor capital que se utiliza posee un impacto cada vez más marginal en las cantidades producidas. Es decir que cada nueva máquina que ingresa al proceso productivo de las ya existentes al comienzo del período (las que no son producto de la inversión en equipo durable en dicho año) agrega cada vez menos en términos de producto final. Por ello resulta deseable para dotar de sustentabilidad al proceso de crecimiento económico el poseer un resto de capacidad instalada de entre un 10% y un 20% dependiendo de la estructura que caracterice a la industria en el país. En nuestro país mucho se ha dicho en relación a la tasa de crecimiento de la economía, pero la modernización del acervo productivo industrial es una

cuestión igualmente esencial en el establecimiento de una estrategia de crecimiento de mediano plazo en tanto y en cuanto la industria ocupe un lugar central en el proceso.

Para determinar el impacto sectorial en el crecimiento a partir del uso de la capacidad instalada a continuación en el Gráfico 1.29 se muestra el UCI por sector y el crecimiento por rubro según el EMI.

Gráfico 1.31: Crecimiento por rubro del EMI y resto de UCI. Año 2011



Fuente: IIE en base al INDEC.

Aquellos sectores que durante 2011 tuvieron un mejor desempeño[24] (crecimiento interanual por encima del 10%), precisamente hicieron uso de menos del 75% de la capacidad instalada del sector. Además se verifica una tendencia creciente entre el resto de capacidad instalada y el incremento de la producción sectorial considerando al conjunto de la industria, lo que avala la teoría de los rendimientos marginales decrecientes[25].

Es por ello que en el marco de un proceso de desaceleración industrial como el que se evidenció durante todo el 2011 en nuestro país (ver Gráfico 1.31), es central evaluar la realidad de cada uno de los sectores prestando especial atención a las restricciones devenidas no solamente del conjunto de políticas macroeconómicas, sino también de los condicionantes propios de cada rama industrial. Un caso como el de la industria textil, con decrecimiento en volumen de producción y alto resto de capacidad instalada evidencia un problema estructural de competitividad sectorial, que debería ser abordado con políticas específicas. El desafío central pasa por combinar adecuadamente las políticas macroeconómicas en consonancia con las acciones microeconómicas (o sectoriales) de forma tal de generar una trayectoria de crecimiento sustentable a lo largo del tiempo, involucrando a la totalidad de los sectores.

1.4.2 Sector Automotriz

En los últimos quince años uno de los sectores de la industria que más osciló y donde el impacto de las fluctuaciones macroeconómicas repercutió con mayor intensidad fue posiblemente el automo-

[24] Este tema fue abordado con mayor grado de profundidad en el punto 1.4.1.2 del presente capítulo.
[25] Por rendimiento marginal decreciente se alude al hecho de que las últimas unidades de capital utilizadas en el proceso productivo son menos eficientes que las primeras.

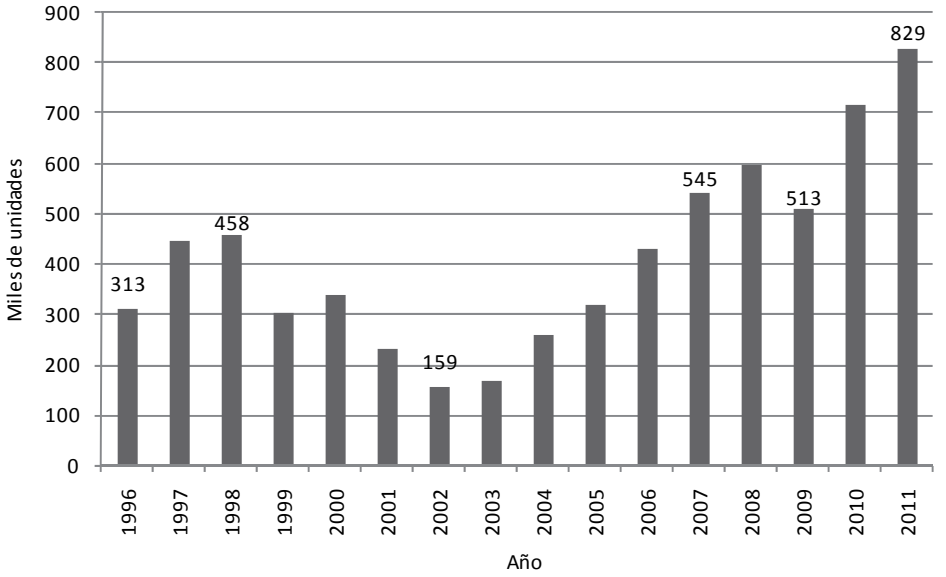
triz. El mercado de automóviles se caracteriza por ser altamente competitivo a nivel transnacional, con una enorme cantidad de firmas que producen en diversos países y cuyas estructuras productivas (fuertemente oligopólicas) difieren muy poco entre sí.

En este marco, es condición necesaria para potenciar la producción de equipos de transporte el contar con un grado de competitividad aceptable tanto en lo que refiere a procesos productivos, costo de los insumos, políticas arancelarias y cambiarias y acuerdos de integración comercial. En Argentina todas estas cuestiones han sufrido cambios radicales en breves períodos de tiempo, lo que alteró la configuración de la estructura productiva de la industria automotriz.

1.4.2.1 Evolución histórica de la producción

En el año 1996[26] la producción de automóviles ascendía a poco más de 313 mil unidades, de las cuales 200 mil estaban destinadas al mercado interno y el resto a la exportación. Los dos años subsiguientes la serie exhibe un crecimiento notable, llegando en el año 1998 a la por entonces inédita cifra de 458 mil autos producidos (es decir un crecimiento del 46% en el bienio), valor que lograría superarse recién nueve años más tarde. A diferencia de lo ocurrido en 1996, el 50% de la producción automotriz tuvo como destino al mercado interno y el otro 50% se destinó a la exportación. La razón principal de este aumento es que entraron en funcionamiento las plantas de Fiat (julio de 1996) y Toyota (abril de 1997), ampliando la cantidad de terminales radicadas en el país y por subsiguiente la capacidad productiva del sector (ver Gráfico 1.32).

Gráfico 1.32: Producción de la industria automotriz en Argentina



Fuente: IIE en base a ADEFA

A partir de 1999 se inició una etapa contractiva, de la mano de la persistente apreciación cambiaria del peso en relación a otras monedas y del contexto internacional de alta volatilidad en algunos países emergentes. Ello repercutió fundamentalmente por la vía de las ventas externas, dado que ese año se exportaron algo menos de 100 mil unidades mientras que un año antes se habían vendido fuera del país más de 235 mil automotores de fabricación local (la caída fue del orden del 60% interanual). Por su parte, el consumo doméstico estuvo prácticamente en los mismos niveles que el año

[26] A partir de dicho año la Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFA) comenzó a relevar el número de autos producidos por las terminales radicadas en nuestro país, por consiguiente no están disponibles los datos de años previos a 1996.

anterior (en 1998 se habían patentado 220 mil automóviles de origen nacional, mientras que en 1999 se patentaron 206 mil autos de idéntica procedencia).

Mucho tuvo que ver en el sostenimiento de la demanda doméstica de automotores un programa que lanzó el gobierno, en aquel entonces denominado "Régimen de Renovación del Parque Automotor"[27], el cual además de tender hacia la modernización del parque automotor tenía como objetivo mantener estable la demanda de automóviles en el país. El mismo operaba a través de la venta de un automóvil de más de diez años de antigüedad por parte de su titular al Estado, el cual retribuía con una suma de entre $3000 y $4000 para la compra de un vehículo 0 km.

Pero como se observa en el Gráfico 1.32 lo que parecía ser un principio de recuperación en el año 2000 no fue tal. Las ventas en el mercado interno, aunque paulatinamente, caían por cuarto año consecutivo y la leve recuperación de las exportaciones de la industria automotriz en ese año impactaron marginalmente en el volumen total de la producción. Sin embargo un año después la situación se tornó mucho más crítica, cayendo las ventas de autos nacionales en el país un 60% interanual (mientras en el 2000 se vendieron algo más de 200 mil unidades de fabricación nacional, en 2001 dicha cifra se ubicó en apenas 80 mil automotores). El impacto de la menor cantidad de automóviles comercializados en el nivel de producción fue inmediato, registrando una caída del 30% interanual (pasando de 340 mil unidades en el 2000 a 235 mil un año después).

Con la crisis política, económica y social desatada a fines de 2001 en Argentina, resulta lógico que un año después la situación haya transitado por la misma senda. Nuevamente las ventas de autos de fabricación nacional cayeron abruptamente (55%), alcanzando la ínfima suma de 36 mil unidades vendidas en el país en todo el año 2002 (lo que llevó a que casi el 80% de la producción nacional de autos tenga como destino al mercado externo). Tal fue la magnitud del impacto de la crisis en la industria automotriz que la producción cayó más del 50% en dos años (alcanzando el mínimo valor de la serie: 159 mil unidades).

En 2003 se inició la fase de recuperación, incrementándose la producción de automóviles durante seis años consecutivos y acumulando un crecimiento del 275% en todo el período. La cantidad de automóviles producidos recién retornó a los niveles previos a la crisis en el año 2006 y por primera vez superó la barrera de las 500 mil unidades en 2007. Las exportaciones jugaron un rol preponderante dado que crecieron a una tasa promedio anual del 30% entre 2002 y 2007, pasando de 123 mil unidades a 326 mil. Sin embargo, tras los sucesivos records anuales exhibidos en 2007 y 2008 por la industria automotriz en lo que a volumen de producción respecta, en 2009 se produjo una brusca caída tanto en el consumo doméstico de automotores como en las exportaciones de los mismos, lo que redujo la cantidad de unidades producidas un 14%, pasando de 597 mil unidades a 513 mil. El impacto de la crisis financiera internacional fue indudable tanto por el lado del comercio internacional como así también por el nivel de actividad doméstica.

No obstante, la recuperación fue mucha más rápida e intensa de lo que se esperaba para la industria, alcanzando nuevos records en la cantidad de vehículos producidos en 2010 y 2011, superando la barrera de los 700 mil y 800 mil respectivamente. El crecimiento porcentual en el bienio que pasó fue del 62% en relación a 2009, alcanzando un nivel record de producción de 828.771 unidades en 2011 y que podría haber sido mucho mayor de no ser por la desaceleración sufrida en el cuarto trimestre del año en especial por parte de Brasil, primer destino de las exportaciones de la industria automotriz nacional (representa más del 81% de las ventas externas de vehículos argentinos).

Más allá de la incertidumbre que gobierna la economía global en 2012, es de esperar que la industria automotriz argentina continúe creciendo, aunque a una tasa sensiblemente menor a la de 2011

[27] Luego de su puesta en vigencia, dicha medida fue popularmente denominada como "Plan Canje".

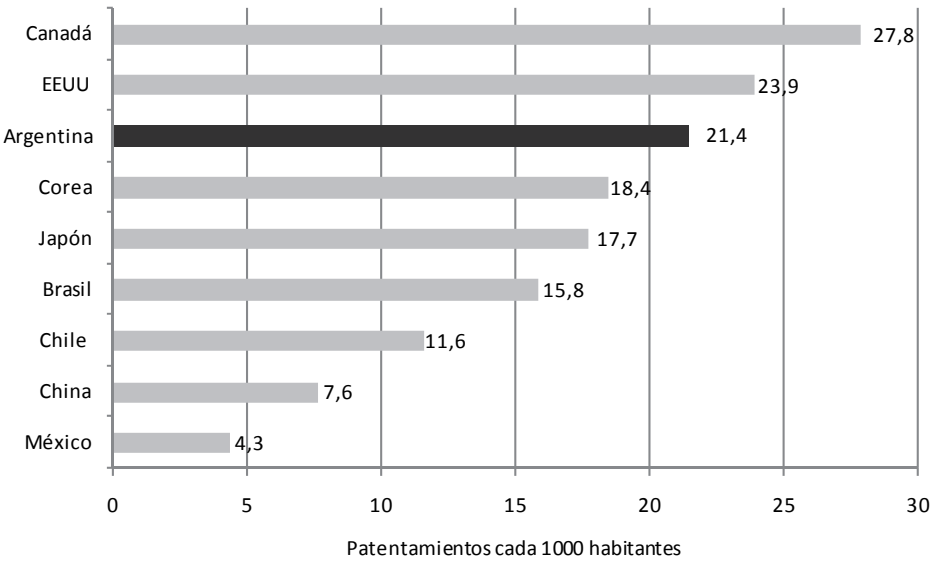
(fundamentalmente por el menor nivel de exportaciones, la tasa de aumento de la producción automotriz podría ubicarse entre un 5% y un 8%).

1.4.2.2 Patentamientos: Un análisis comparativo con el resto del mundo

El 2011 fue un año record en Argentina en lo que a registro de autos 0 km. concierne, registrando el mayor valor histórico desde que se tiene registro. Durante dicho año se patentaron en todo nuestro país 857.983 automotores, un 29,5% más del total observado en 2010 que había marcado un record también (662.591 unidades nuevas patentadas), exhibiendo un espectacular crecimiento en el parque automotor.

Pero el vigoroso crecimiento del consumo doméstico de automóviles no solamente llama la atención en términos del comportamiento histórico de la variable, sino también con relación a otros países del mundo donde se registra un alto índice de patentamientos por habitante. Por caso, el índice de registro de automotores nuevos por cada mil habitantes durante 2011 en nuestro país superó ampliamente al resto de los países latinoamericanos e incluso a gran parte de los países desarrollados.

Gráfico 1.33: Patentamientos por cada mil habitantes: Países seleccionados. Año 2011



Fuente: IIE en base a ACARA, ANFAVEA y Abeceb

Como se observa en el Gráfico 1.33 en 2011 en Argentina se patentaron 21,4 automóviles cada 1000 habitantes, mientras que en Brasil, Chile y México dicho índice se ubicó en 15,8, 11,6 y 4,3 respectivamente por poner el caso de tres de los más grandes países de Latinoamérica. Más sorprendente aún es el hecho de que países como Corea y Japón también exhiben un índice inferior al registrado en nuestro país con 18,4 y 17,7 respectivamente.

Los países que presentaron un mayor índice de patentamientos por cada 1000 habitantes en 2011 fueron Canadá y Estados Unidos donde el índice asumió valores de 27,8 y 23,9 respectivamente. No obstante, el hecho de que Argentina haya superado la barrera de los 20 patentamientos por cada mil habitantes es un hecho histórico y sumamente impensado hace pocos años atrás. El gran desafío en relación al incremento del número de automóviles en circulación, es si nuestro país posee la infraestructura necesaria para albergar semejante cantidad de autos nuevos en circulación a cada año, y si la cifra registrada en 2011 es capaz de sostenerse en el tiempo. Desde el lado de la producción no cabe ninguna duda pues la industria automotriz aún posee un importante resto de capacidad insta-

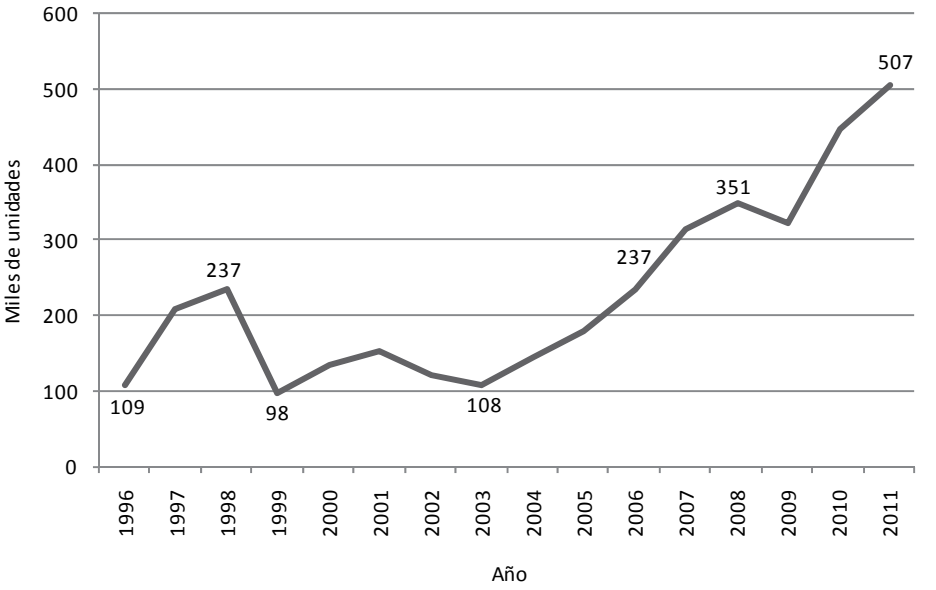
lada (por encima del 25%), y además el volumen de inversiones productivas en esta rama continúan proliferando.

1.4.2.3 Exportaciones

En el apartado 1.4.2.1 del presente capítulo se describe la notable performance de la industria automotriz argentina en los últimos años (en especial durante 2010 y 2011). Sin lugar a duda las exportaciones del sector jugaron un papel preponderante que permitió batir records a lo largo del bienio que pasó, y merecen especial atención de cara a un futuro inmediato caracterizado por una gran incertidumbre en el lado real de la economía, con la industria como eje de la discusión. En ese sentido, el grado de protección para-arancelaria que pesa sobre el comercio exterior argentino plantea diferentes escenarios futuros que pueden o no impactar sobre el volumen de exportaciones de automóviles producidos en nuestro país.

Es sabido la tirante relación que existe en materia de comercio exterior entre los países miembros del MERCOSUR, en particular en los últimos meses se han suscitado una serie de inconvenientes entre la Argentina y Brasil, sumado al descontento persistente de Uruguay por la política comercial argentina. Cabe resaltar que ambos países son los dos primeros destinos de las exportaciones de automóviles fabricados en nuestro país, aunque con una participación bien diferenciada. Mientras Brasil ocupa el primer lugar con el 81,1% del total, Uruguay ostenta el segundo lugar con algo más del 2,7%. Si sumamos la participación de otros países latinoamericanos como destino de las exportaciones del sector alcanzamos el 90% (México 2,6%, Venezuela 1,4%, Colombia 1,1% y Chile 1%). Es por ello que la evolución de las exportaciones y en definitiva de la producción automotriz de nuestro país de cara al futuro está sumamente ligada a como se resuelvan los conflictos potenciales con nuestros principales socios comerciales.

Gráfico 1.34: Exportaciones del sector automotriz



Fuente: IIE en base a ADEFA

El Gráfico 1.34 muestra la evolución de las exportaciones automotrices de nuestro país para el período 1996-2011[28]. En el mismo se observan dos etapas bien diferenciadas; por un lado desde el año 1996 hasta el año 2006 las exportaciones del sector fluctuaron entre las 98 mil y las 237 mil unida-

[28] El gráfico inicia en el año 1996 porque al igual que en el caso de la producción, ADEFA comenzó a relevar los datos de exportaciones automotrices desde entonces y no existen estimaciones confiables para años anteriores.

des, mientras que desde el año 2007 en adelante dicha cifra ha sido ampliamente superada y la tendencia de crecimiento es más estable y sostenida registrando valores ampliamente superiores.

En 1996 se exportaron 109 mil unidades, incrementándose sucesivamente durante los dos años subsiguientes (con un crecimiento del 120% acumulado para el bienio) alcanzando la cifra de 237 mil rodados en el año 1998 (cifra inédita que volvería a lograrse recién ocho años después). Resulta llamativa la profunda caída de la variable en el año 1999 (del orden del 60% interanual), donde se registró el mínimo valor de la serie con tan sólo 98 mil unidades exportadas, aunque el hecho se explica por la fuerte volatilidad en las economías de los países emergentes que sufrieron severas crisis en ese período (México, Brasil y los tigres asiáticos[29] fueron los países más afectados en el lapso comprendido entre los años 1995 y 1999). Precisamente la inestabilidad macroeconómica en algunos de los principales socios comerciales y también en nuestro país fue lo que dotó de volatilidad a las exportaciones en su conjunto.

El inicio del nuevo milenio pareció traer consigo una recuperación para las exportaciones automotrices argentinas, pero tras la leve recuperación exhibida en 2000 y 2001, la última gran recesión que atravesó nuestro país volvió a desplomarlas en 2002 y 2003 alcanzando en dicho año las 108 mil unidades, prácticamente el mismo valor registrado a comienzos de la serie. Hasta entonces, el crecimiento de las exportaciones de automotores nunca se sostuvo por más de dos años, lo que deja entrever el alto grado de fragilidad institucional, económica y sectorial que caracterizaba al país por entonces.

Afortunadamente la economía mundial generó condiciones favorables para nuestro país y desde el año 2004 y hasta el 2008 se sostuvo el período de crecimiento de las exportaciones automotrices más largo de los últimos quince años. Entre 2004 y 2006 la tasa de crecimiento interanual promedio fue del 30%, y el crecimiento acumulado para los tres años estuvo apenas por debajo del 120%, permitiendo volver a alcanzar el valor máximo registrado en 1998 de 237 unidades exportadas en 2006. Pero la tendencia persistió durante los dos años subsiguientes (aunque a una tasa algo menor que los años previos: 22,5% promedio interanual), y en 2008 nuevamente se alcanzó un record de automóviles exportados de fabricación nacional de 351 mil unidades.

Con la crisis financiera internacional impactando de lleno en las economías desarrolladas y a través de los flujos de comercio con los países emergentes, el comercio exterior en todo el mundo perdió vigor y las exportaciones automotrices argentinas no fueron la excepción. Tras los cinco años de sostenido aumento, en 2009 se produjo una caída que aunque no resultó dramática (la variación porcentual interanual fue de -8%), desaceleró el ritmo de crecimiento que venía exhibiendo el comercio de automóviles con el exterior.

No obstante, la recuperación fue más veloz de lo que se preveía e incluso más intensa dado que en el año 2010 la serie vuelve a mostrar un incremento del 39% interanual. En dicho año se exportaron casi 450 mil automotores, un 28% más del valor máximo registrado en el año 2008 marcando así un nuevo record. La tendencia creciente se sostuvo durante 2011 volviendo a registrar un importante incremento interanual del 13% y superando la cifra de los 500 mil automotores exportados (en rigor se exportaron 506.715 unidades a lo largo de todo el año.

Para 2012 se plantean varios escenarios posibles y las relaciones comerciales en el seno del MERCOSUR, la marcha de la economía brasileña a lo largo del año, las restricciones energéticas que puedan pesar sobre la capacidad productiva de la industria automotriz, entre otras determinarán cuál de ellos termine concretándose. Lo cierto es que si las políticas macroeconómicas no entorpecen los flujos de comercio, las inversiones de carácter productivo realizadas en el último tiempo dan sus frutos y no existe un cuello de botella en relación al uso de los recursos, seguramente estaremos en presencia de un nuevo record en lo que a exportaciones del sector refiere. De lo contrario será muy difícil poder sostener la senda de crecimiento y la volatilidad se impondría nuevamente.

[29] Los países usualmente comprendidos bajo esta denominación son Hong Kong, Singapur, Taiwán y República de Corea.

1.4.3 El uso de factores

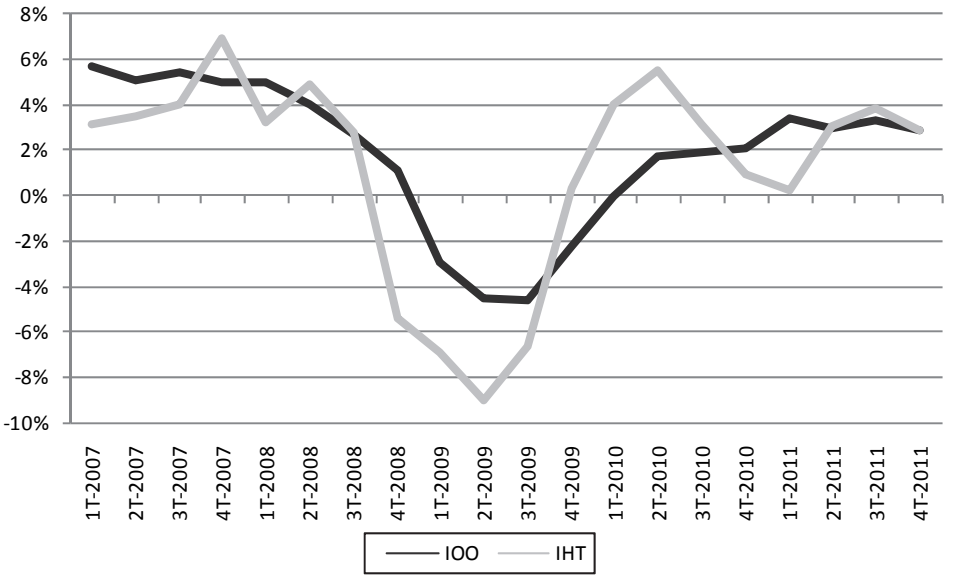
Un aspecto central en la medición del desempeño de la industria es la utilización de factores productivos. Como se hizo referencia previamente[30] los bienes de capital son un componente central del proceso de producción, pero también ocupan un rol preponderante los recursos humanos para operarlos, dado que ambos son fuertemente complementarios bajo las técnicas de producción actuales.

La industria en particular nucleó durante el segundo trimestre de 2011 algo más de 1.250.000 trabajadores registrados, dando cuenta de su importancia en lo que a generación de empleo respecta y de la necesidad propia del sector de contar con recursos humanos en sus procesos de producción. La sostenibilidad del actual proceso de crecimiento industrial y la generación de mayor valor agregado requiere de la mejora de los equipos físicos que se incorporan a los procesos productivos (a través de la inversión pública y privada), y la potenciación de recursos humanos a través de la educación y la formación en ciencias básicas y aplicadas.

1.4.3.1 Obreros ocupados y horas trabajadas

La evolución del empleo en el sector industrial se mide a través de dos variables, por un lado la cantidad de personas empleadas, y por otro lado la cantidad de horas totales de trabajo por parte del personal con el que cuentan las empresas del sector. El INDEC con el objeto de cuantificarlas elabora trimestralmente dos índices: de obreros ocupados en la industria (IOO) y de horas trabajadas (IHT).

Gráfico 1.35: Índices de obreros ocupados y de horas trabajadas por trimestre



Fuente: IIE en base a INDEC

La variación en cada trimestre de ambos índices se expone en el Gráfico 1.35, el cual muestra que tanto el IOO como el IHT tuvieron un leve crecimiento en cada uno de los trimestres del año 2011 con relación a igual trimestre de 2010 (excepto el IHT durante el I-2011). Sin embargo, y más allá del hecho positivo que resulta la mayor contratación de mano de obra por parte de las empresas del sector y del mayor número de horas trabajadas, el crecimiento interanual promedio en 2011 estuvo por debajo el nivel evidenciado en los años previos a la crisis financiera internacional (2007 y 2008).
Lo anterior deja entrever que si bien el crecimiento industrial en 2011 motorizó la contratación de empleo, hay una evidente desaceleración en la cantidad de obreros ocupados y en la cantidad de horas trabajadas (es decir, ambas crecen igual o más que en 2009 y 2010 pero menos de lo que crecían en

[30] En el apartado 1.4.1.3 se trató con mayor detalle este punto.

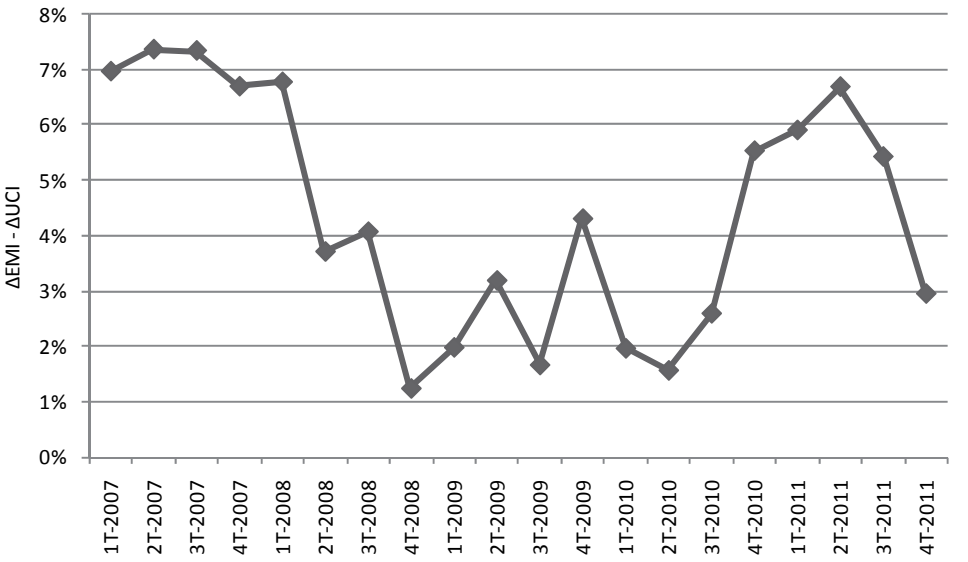
2007 y 2008). La importancia de seguir con detenimiento el desempeño industrial se magnifica ante una eventual desaceleración en la actividad, que podría imponer un freno a la contratación de personal por parte de las empresas del sector dada la alta correlación entre el crecimiento industrial y la contratación de empleo[31].

1.4.3.2 Productividad industrial

La medición de la productividad, es decir la cantidad de producto final que se obtiene a partir de un uso dado de recursos, es un aspecto central para el desarrollo de una actividad productiva. En un contexto internacional dinámico y cambiante donde la innovación está a la orden del día es vital dotar a los procesos productivos de mayor capacidad tecnológica y uso eficiente de los recursos.

No obstante, la medición de la productividad es un aspecto complejo y de difícil determinación, en especial en el caso de la industria donde el proceso de agregación es muy diverso. Por ello se utilizan para su medición variables Proxy[32], capaces de representar lo mejor posible el comportamiento de la variable en cuestión.

Gráfico 1.36: Proxy de productividad industrial



Fuente: IIE en base a INDEC

[31] Aproximadamente el 60% del empleo contratado trimestralmente en la industria se explica por el crecimiento en la producción del sector.

[32] En economía una variable Proxy se define como aquella cuyo comportamiento se asemeja al comportamiento de otra variable objetivo. En este caso, la diferencia entre el crecimiento industrial y el uso de capacidad resulta ser el crecimiento que no se explica por el mayor uso del capital, por ende corresponde a la mejora en las técnicas de producción actuales.

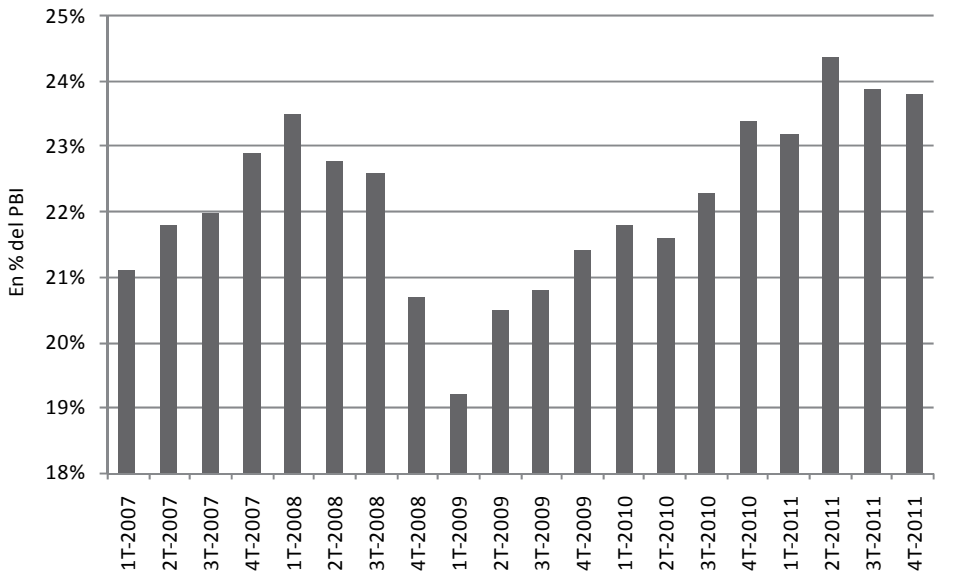
Como se observa en el Gráfico 1.36, la productividad de la industria argentina a lo largo del 2011 se incrementó con relación a los tres años previos, pero aún no alcanzó los niveles observados en 2007. A su vez, los niveles en los que permanece estacionada aún son bajos y no sugieren grandes mejoras a largo plazo en los procesos productivos (a pesar del mayor nivel de inversión, el grado de avance tecnológico aún es insignificante). Más aún, durante el cuarto trimestre de 2011 se observa una caída en relación a los tres trimestres anteriores, noticia para nada positiva de cara al futuro.

1.5 Inversión

La inversión es uno de los agregados macroeconómicos más importantes en un país, pues refleja el grado de confianza de los empresarios sobre la marcha de la economía, la ampliación y/o sostenimiento de la capacidad productiva, los desarrollos y puesta en marcha de nuevas actividades, etc. No existe un consenso en la literatura económica ni en los trabajos de base empírica acerca de cuál es el nivel de inversión (medido como % del PBI) deseable para alcanzar un alto crecimiento económico, puesto que depende en buena medida de las características propias de cada economía y de la composición de la misma.

En Argentina la inversión es una variable sumamente volátil puesto que depende en gran medida de los efectos del ciclo económico, y además presenta un fuerte componente pro-cíclico, es decir que aumenta a medida que crece el producto, y disminuye cuando este decrece. Además se ve sumamente afectada por las tasas de interés que operan en el conjunto de la economía, es decir por el comportamiento de los depósitos y del gobierno en cuanto a las líneas de crédito que otorgue.

Gráfico 1.37: Inversión Bruta Interna: Volumen físico



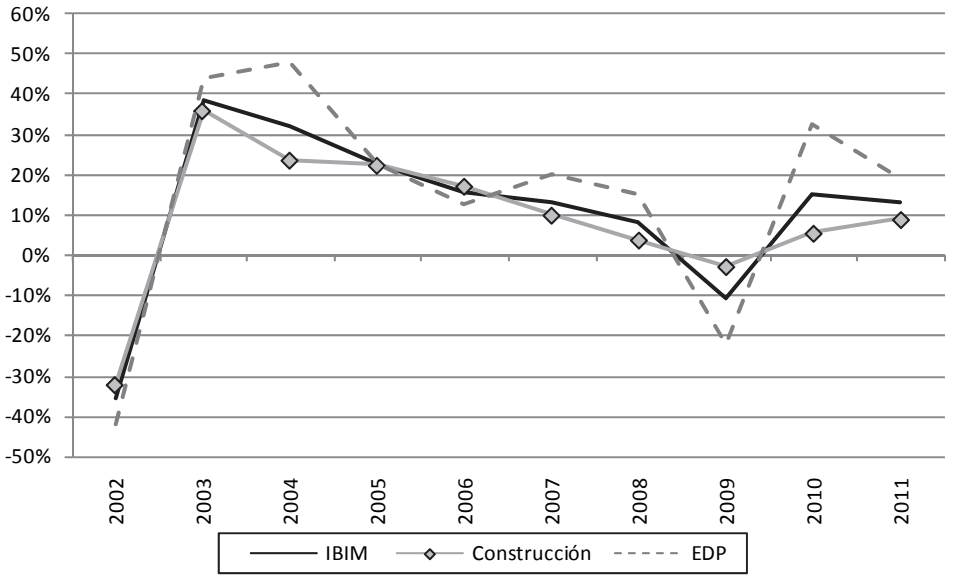
Fuente: IIE a OJF y Asoc.

El Gráfico 1.37 refleja el comportamiento de la inversión en nuestro país trimestre a trimestre a lo largo de los últimos cinco años. Como se observa en él, desde el primer trimestre de 2007 y hasta el primer trimestre de 2008 creció sostenidamente hasta alcanzar un valor de 23,5% del PBI. Desde entonces y en el marco de la creciente incertidumbre por la situación financiera internacional, la suba en las tasas hizo caer la inversión especialmente durante el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 donde alcanzó el mínimo valor de la serie (apenas por encima del 19% del PBI).

La recuperación tras los cuatro trimestres consecutivos de baja (desde el segundo de 2008 hasta el primero de 2009), se produjo a partir del segundo trimestre de 2009 y a pesar de alguna leve caída esporádica sostuvo una tendencia creciente hasta el segundo trimestre de 2011 alcanzando el máximo valor para todo el período con un 24,4% del PBI. Durante los últimos dos trimestre se observa un decrecimiento, aunque los valores registrados aún permanecen por encima del máximo del año 2008.

En relación a los componentes de la IBI, si bien tanto la inversión en construcción como la inversión en equipos durables de producción (EDP) suelen presentar la misma tendencia en el largo plazo, es de destacar que las actividades de construcción parecen ser más estables y no resultan ser tan elásticas[33] al ciclo económico como la compra de equipos durables de producción (en especial los importados).

Gráfico 1.38: Inversión Bruta Interna Mensual (IBIM) desagregada



Fuente: IIE a OJF y Asoc.

El Gráfico 1.38 muestra que tras la profunda caída de la inversión en el año 2002, del orden del 36%, en 2003 se produjo una fuerte recuperación que se prolongó durante seis años consecutivos. A pesar de la evidente desaceleración a lo largo de cada uno de los años del período comprendido entre 2003 y 2008, el crecimiento acumulado en el fue del 130%. Dicho incremento fue impulsado en mayor medida por el EDP que por la construcción, aunque su peso relativo sobre el total del monto invertido haya sido menor, evidenció mayores tasas de crecimiento en cada uno de los años, a excepción de 2006. A su vez dentro de la categoría de EDP presentó mayor crecimiento aquel proveniente del extranjero que el de fabricación nacional, para el período anteriormente señalado las tasas de crecimiento acumulado se ubicaron en 320% y 70% respectivamente.

El recrudecimiento de la crisis financiera internacional en el año 2009 y el menor nivel de actividad económica en nuestro país como consecuencia de la misma, derivaron en un aumento de tasas (producto de la escasa disposición de los ahorristas a prestar su dinero), y tornaron negativa la de variación interanual de la IBI. No obstante, la recuperación no se hizo esperar y en 2010 nuevamente se evidenció un crecimiento en la inversión que se sostuvo a lo largo del 2011.

[33] Al ser el EDP más elástico, mayor es el cambio con relación a la construcción como resultado de la variación en el nivel de actividad.

De cara a un futuro inmediato es de esperar que la inversión continúe creciendo e incluso superando los niveles exhibidos en el segundo trimestre del 2011, pero lo hará a una tasa posiblemente menor de la que mostró el pasado año por las expectativas de un menor crecimiento económico en el país. El control de las tasas por parte del BCRA[34] y las líneas de crédito oficiales seguramente jugarán un rol preponderante en las oportunidades de inversión de los pequeños y medianos comerciantes, y el desarrollo del mercado de capitales plantea un desafío a abordar de cara al futuro.

1.6 Sector construcción

1.6.1 Nivel de actividad internacional

La importancia mundial del sector de la construcción se traduce en más del 11% del PIB global que representa. En 2010 China superó a Estados Unidos como el mayor mercado de la construcción y se espera que India se posicione dentro de los próximos años como el tercer mercado más importante.[35]

El sector no es inmune al mal momento de la economía mundial. El bajo nivel de crecimiento internacional, atribuido a la secuela de la última crisis impacta de lleno en varios países. El ejemplo más claro se percibe en Estados Unidos donde el mercado de la vivienda continúa deprimido ya que la construcción de viviendas nuevas del 2011 estuvo un 55% por debajo del 2007 y un 33% menor que en 2008 con un crecimiento de apenas el 3% respecto al 2010.Esto sumado a que la venta de materiales de construcción fue la actividad comercial menos dinámica de dicho país en el 2011.

Los importantes déficits públicos, la volatilidad financiera, el alto nivel de desempleo y la desaceleración de las principales potencias mundiales generan incertidumbre en la perspectiva de los principales mercados. Un informe elaborado por Pricewaterhouse Coopers (PWC) denominado “Global Construction 2020”, contiene las principales perspectivas del sector de la construcción.

Algunos puntos destacables de dicho estudios son:

- El crecimiento previsto para la industria de la construcción a nivel global será de 67% en la próxima década. Representa de esta manera un crecimiento anual del 5,2% Por encima de lo que se espera de crecimiento anual promedio del PIB mundial para el mismo periodo de tiempo.

- China e India explicarían el 38% del aumento de la actividad esperada. Se estima que estos dos países sumados a EE.UU. expliquen el 54% del aumento de 4,8 trillones de dólares de la producción mundial esperada de la construcción en la presente década.

- Al final de la década, se espera que la industria de la construcción represente el 13,2% del PIB mundial, es decir alrededor de 2% más que en la actualidad.

- Para el mismo año se espera que los mercados emergentes representen el 55% de la industria de la construcción mundial, frente al 46% actual.

- El crecimiento combinado de la construcción de Canadá y Australia[36] será casi igual al crecimiento de toda América Latina.

[34] La sigla BCRA se utiliza para hacer alusión al Banco Central de la República Argentina.
[35] Datos extraídos del informe “Evolución de la Economía en los Países miembros de la FIIC 2010-2011” elaborado por la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, Septiembre 2011.
[36]Se espera que sean países con mercados importantes del sector de la construcción impulsada por la demanda de recursos naturales y sus favorables estadísticas demográficas.

América Latina representa aproximadamente el 9% del mercado mundial de la construcción impulsado por Brasil como principal mercado de la región. La construcción se expande debido al crecimiento de las economías y del comercio intrarregional, y particularmente en el caso de Brasil, por los grandes capitales necesarios para las obras a realizar para el campeonato mundial de fútbol en el 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. Argentina representa aproximadamente el 6% de la región y el 0,5% del mercado mundial.

1.6.2 Nivel de actividad nacional

En Argentina, la participación de la construcción (PBI construcción) sobre el PBI total, se mantuvo casi constante a lo largo de los '90 oscilando entre un 5% y 6%. La crisis económica-política del país en el 2001 y sus secuelas, hicieron que la participación del sector en la economía cayera a un 3,6%. Desde el 2003 hasta la fecha se evidencia una recuperación en el sector posicionándolo en la actualidad como una industria pujante dentro del país aportando alrededor del 6% del PBI total.

En el Cuadro 1.5 se presentan tanto el PBI total como el PBI de la construcción y el cociente entre ellos, lo que da una noción de la participación de la industria de la construcción en el nivel de actividad total.

Cuadro 1.5: PBI total y PBI construcción. En millones de pesos de 1993

Año	PBI	PBI construcciones	Participación porcentual sobre el total
1993	236.505	13.393	5,7%
1994	250.308	14.164	5,7%
1995	243.186	12.411	5,1%
1996	256.626	13.492	5,3%
1997	277.441	15.279	5,7%
1998	288.123	17.095	5,9%
1999	278.369	15.752	5,7%
2000	276.173	14.284	5,2%
2001	263.997	12.627	4,8%
2002	235.236	8.410	3,6%
2003	253.023	11.300	4,4%
2004	279.141	14.623	5,2%
2005	304.815	17.605	5,8%
2006	330.565	20.751	6,3%
2007	359.170	22.806	6,3%
2008	384.210	23.642	6,2%
2009	386.704	22.744	5,9%
2010	422.130	23.915	5,7%
2011[37]	454.623	25.127	5,5%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Para medir de una manera agregada el nivel de actividad del sector de la construcción mes a mes, se puede recurrir a dos indicadores, uno público llamado Índice Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) que refleja la evolución del sector de la construcción a partir del comportamiento de un conjunto de insumos representativos. Asimismo, el índice Construya es un indicador privado creado en el año 2002 para medir la evolución de la actividad del sector. Mide el nivel de actividad de doce

[37]Los datos utilizados son un promedio de los primeros tres trimestres en base a INDEC.

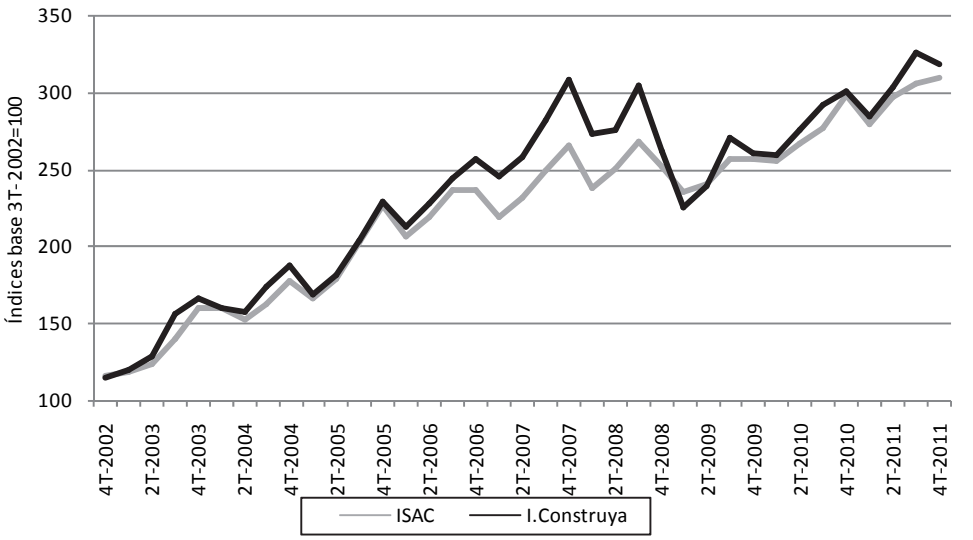
empresas representativas del mercado de la construcción. Está realizado con los valores que surgen de las ventas de las empresas que conforman el Grupo[38] y se publica mensualmente.

De acuerdo con los datos provistos por el INDEC, el ISAC registró en el 2011 una suba del 8,72% respecto al 2010.De esta manera este indicador muestra una expansión del sector en ocho de los últimos nueve años. Solamente en el 2009 mostró un decrecimiento de casi el 2%. En lo que respecta al desagregado del 2011 se aprecia que en términos interanuales, los tres primeros trimestres el índice creció por encima del 9% mientras que en el último un 4% mostrando una desaceleración en el crecimiento.

Siguiendo el Índice Construya, el sector habría registrado una suba del 9,26% en la comparación 2011 respecto a 2010.Este indicador también muestra una desaceleración en el crecimiento hacia finales de año creciendo solamente 0,69% en el último mes y 5,76% para el cuarto trimestre (el trimestre de menor crecimiento de los últimos dos años en términos interanuales).

Como se observa en el Gráfico 1.39 ambos indicadores registraron máximos históricos en 2011, recuperándose de la caída iniciada en el tercer trimestre del 2008, con el devenir de la crisis financiera internacional.

Gráfico 1.39: Índice Construya e ISAC



Fuente: IIE en base a INDEC y Grupo Construya.

[38]Dichas empresas son: Grupo Later-Cer / Cerámica Quiemes, FV, Loma Negra, Cerro Negro, Klaukol, Aluar, Hacer Brag, Prepan S.A. (Plavicon), Cefas S.A. (El Milagro), Ferrum, Eternit / Durblock y AcquaSystem. Ver el siguiente link por mayor información: http://www.grupoconstruya.com/los_lideres/index.htm.

Recuadro 1.2: Los Bloques del sector de la construcción

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) clasifica al sector constructor en cinco bloques, a saber:

- Edificios para viviendas: Comprende los edificios destinados a univiviendas y multiviviendas, sean éstos realizados por el sector público o privado. Se incluyen las construcciones nuevas, las ampliaciones y los gastos para mejoras realizados por los hogares. Su importancia relativa dentro del sector constructor es del 58,4%.

- Edificios para otros destinos: Comprende los edificios destinados a industria y talleres, almacenaje y galpones sin destino, administración, banca y finanzas, comercios, educación, salud, transporte, hotelería y alojamiento, cultura y espectáculos, recreación y deportes, arquitectura funeraria, gastronomía y otros destinos; sean éstos realizados por el sector público o privado. Se incluyen las construcciones nuevas y las ampliaciones. Su importancia relativa dentro del sector constructor es del 19,0%.

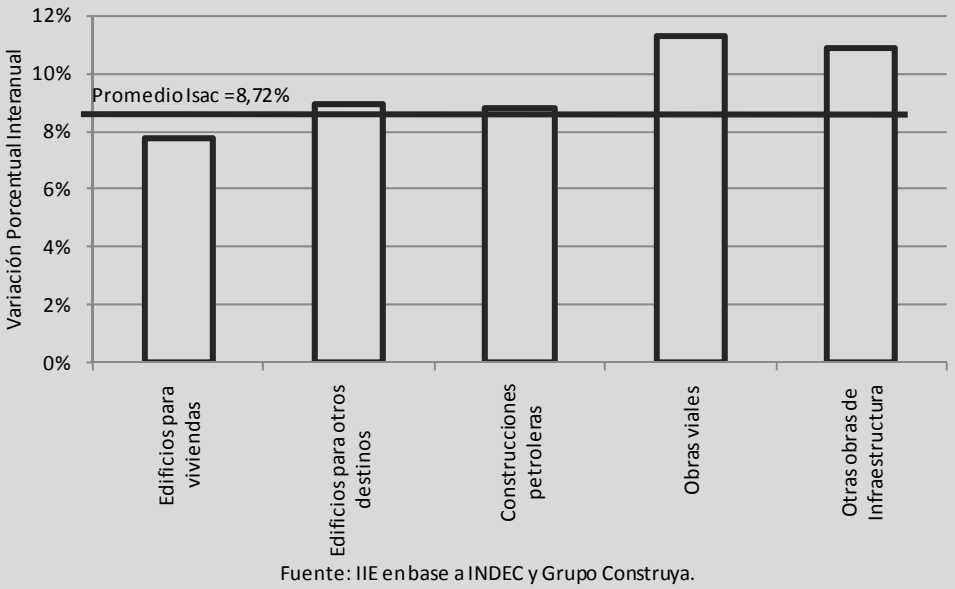
- Obras viales: Comprende la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos, puentes, viaductos, autopistas, etc. Asimismo se incluye el tramado vial urbano. Su importancia relativa dentro del sector constructor es del 7,18%.

- Otras obras de infraestructura: Incluye obras hídricas y de saneamiento, infraestructura de transporte, redes de telefonía, tendidos eléctricos, transporte y distribución de gas, etc. Su importancia relativa dentro del sector constructor es del 10,4%.

- Construcciones petroleras: Se incluye la perforación de pozos petroleros y construcción de instalaciones conexas relacionadas con esta actividad. Su importancia relativa dentro del sector constructor es del 5,10%.

Cada bloque es monitoreado mediante el despacho de los insumos más significativo para el mismo y los resultados presentados en la forma de índices a partir de los cuales se elabora el ISAC. El Gráfico 1.40 presenta el comportamiento de cada uno de ellos durante el 2011 junto con el promedio del ISAC.

Grafico 1.40: Bloques del ISAC, comportamiento en el 2011



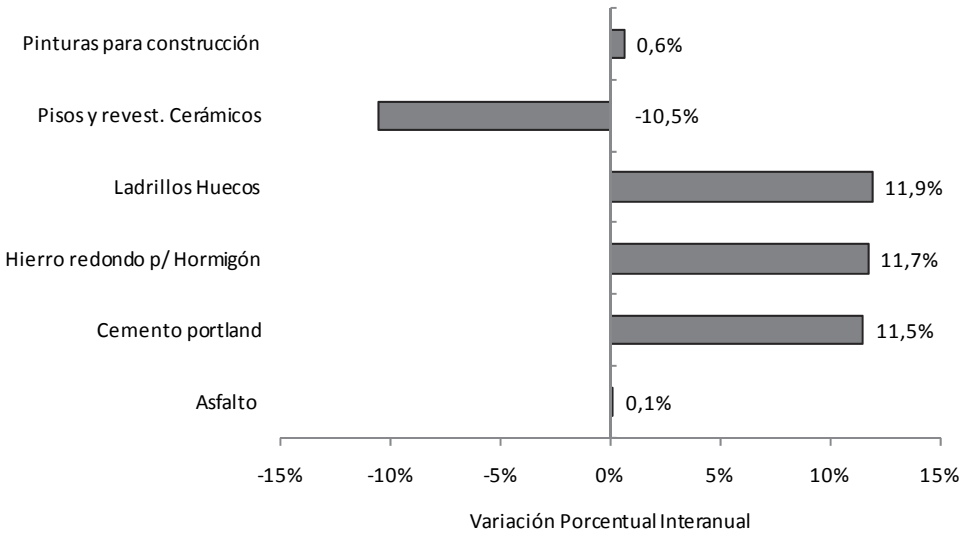
Fuente: IIE en base a INDEC y Grupo Construya.

El proceso de expansión del sector se vio favorecido por diferentes factores. En primer lugar, se percibe una recuperación de la superficie autorizada para realizar obras privadas a partir de mediados de 2010 y en segundo lugar, la reactivación de emprendimientos que se habían postergado durante la crisis de 2008-2009. Además, el año electoral movilizó un mayor volumen de obras públicas de infraestructura y viales.
En línea con lo señalado previamente, las obras de infraestructura y viales fueron las que más crecieron en el del año. Con alzas de 10,9% y 11,3% anual, respectivamente, fueron las que se ubicaron por encima del crecimiento promedio del ISAC (anual).

En tanto que en el acumulado del año la principal tipología de obra del país, edificio para viviendas, acumuló un alza de 7,77% anual. Por último, las dos tipologías restantes, Edificios para otros destinos y Construcciones petroleras crecieron 8,94% y 8,79% respectivamente.

El comportamiento de los datos extraídos de los bloques del sector se confirma cuando se analiza la evolución de los despachos de los principales insumos de obra. En el Gráfico 1.41 se presentan las variaciones interanuales de los principales de los insumos del sector.

Gráfico 1.41: Los despachos de insumos en el 2011



Fuente: IIE en base a INDEC.

Los datos de despachos al mercado interno de los insumos de la construcción registran para los valores acumulados durante el año 2011 en su conjunto, variaciones positivas en la mayoría de ellos. En efecto, se observan aumentos del 11,9% en ladrillos huecos, 11,7% en hierro redondo para hormigón, 11,5% en cemento, 0,6% en pinturas para construcción y 0,1% en asfalto. En tanto, se registró una baja del 10,5% en pisos y revestimientos cerámicos.

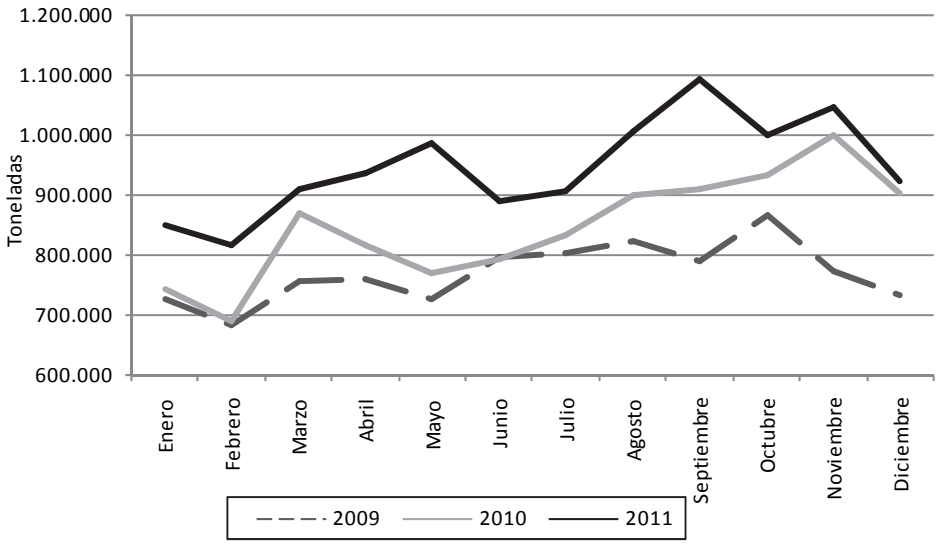
De esta manera, este indicador también arroja mayor crecimiento en aquellos insumos (ladrillos huecos, hierro redondo para hormigón y cemento portland) relacionados directamente con la obra pública y los comienzos de obra.

En línea con el indicador de los despachos de los principales insumos, la cantidad de trabajadores formales ocupados en la construcción siguió creciendo durante el tercer trimestre del corriente año.

En julio-septiembre de 2011 se registraron 425.362 puestos de trabajo ocupados, guarismo que resultó 0,9% superior al del segundo cuarto del año y 10,7% mayor al del tercer trimestre de 2010.

Otro indicador a destacar es el despacho de cemento, que continuó mostrando crecimientos en el mes a mes respecto a 2010, el cual fue un año record para este indicador. Es importante remarcar que el hecho que el despacho de cemento sea mayor en todos los meses respecto al año anterior da una pauta clara que el crecimiento es genuino. En el Grafico 1.42, se observa el comportamiento mensual de este indicador para el total del país, donde luego de un 2010 que cerró con 10.183.503 toneladas de cemento, el 2011 termina con 11.365.800 toneladas es decir un 11,6% superior para el mercado interno.

Gráfico 1.42: Despacho de cemento mensual para el total del país



Fuente: IIE en base a Reporte Inmobiliario y BBVA research.

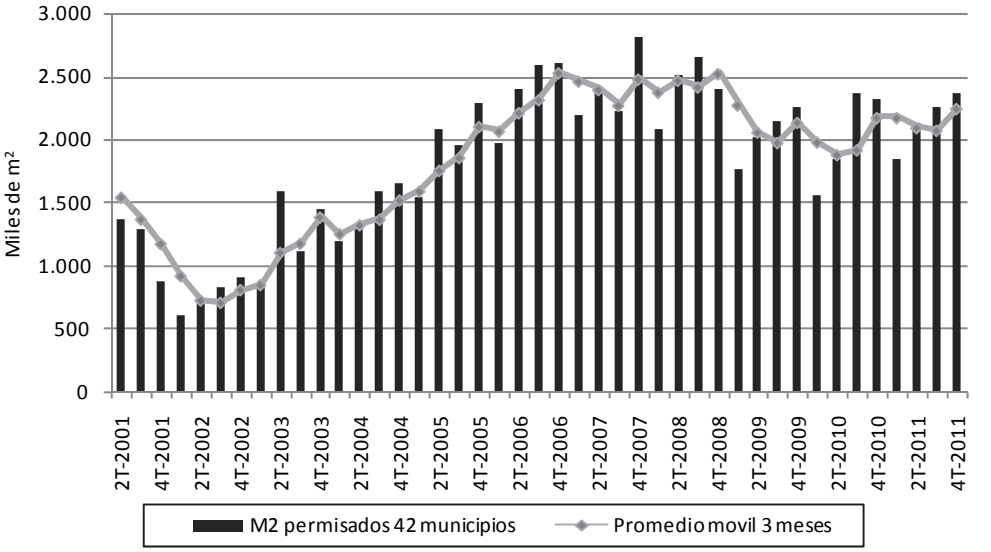
1.6.3 Permisos de Construcción

Los permisos de edificación constituyen un indicador clave de la expectativa futura de la actividad de la construcción. Este indicador en teoría, representaría la cota máxima del nivel que la actividad puede alcanzar. El INDEC releva una muestra de 42 municipios en el territorio nacional cuyos resultados se presentan mensualmente.

La superficie de m^2permisados en el 2011 fue de 8.3367.621 m^2. Esto significa un aumento del 5,52% respecto al año anterior. Este crecimiento aún no permite alcanzar los niveles de 2006,2007 y 2008 donde los m^2permisados anuales superaban los 9 millones de m^2.

En el Gráfico 1.43 se presenta, tanto el acumulado de m^2permisados en cada trimestre, como el promedio móvil de los últimos tres registros. Teniendo en cuenta este indicador, se puede notar que la tendencia luego de un tímido repunte hacia fines del 2010 tiende a variar para convertirse en negativa en los primeros trimestres del 2011 y recuperarse en los últimos tres meses del año.

Gráfico 1.43: Permisos de edificación nómina de 42 municipios



Fuente: IIE en base a INDEC.

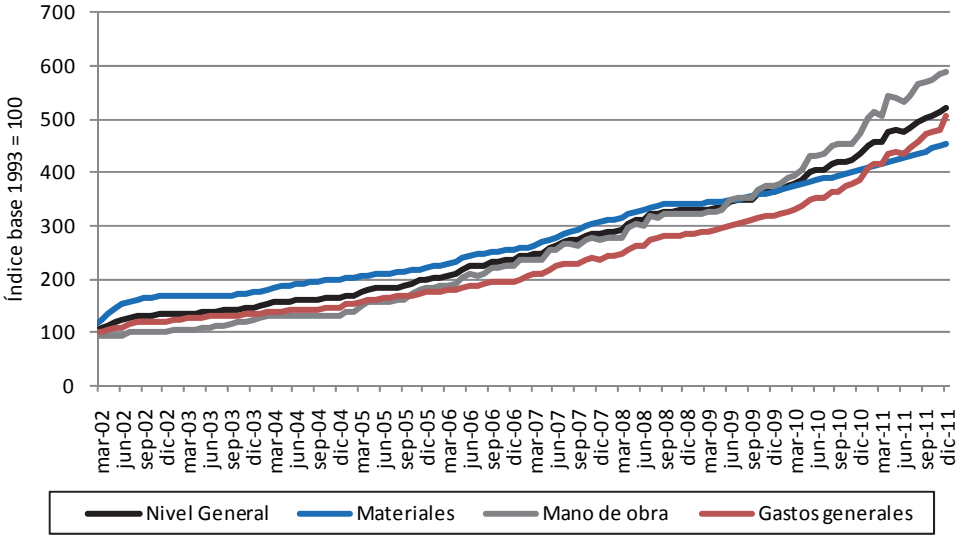
1.6.4 Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires (ICC-GBA) y Córdoba

El ICC-GBA mide las variaciones mensuales que experimenta el costo de la construcción privada de edificios destinados a vivienda en la Ciudad de Buenos Aires y en veinticuatro partidos del conurbano bonaerense[39].

Comparando el 2011 con el año anterior, el nivel general de costos de la construcción creció 17,1%. Este crecimiento fue explicado por un incremento de 19,9% en Mano de obra, 27,6% en Gastos generales y Materiales que creció a una menor tasa, 11,9%.En el Gráfico 1.44 se aprecia el crecimiento incesante de todos los rubros del costo de la construcción.

[39] En el cálculo del costo no se incluye el valor de compra del terreno, los derechos de construcción, los honorarios profesionales (por proyecto, dirección y representación técnica), los gastos de administración, el impuesto al valor agregado (IVA) ni los gastos financieros. Tampoco se considera el beneficio de la empresa constructora.

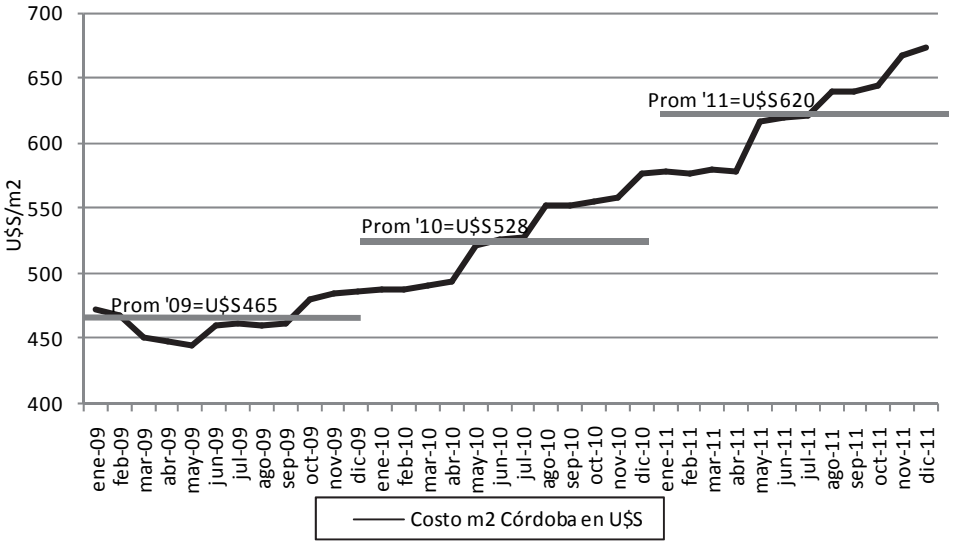
Gráfico 1.44: Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires



Fuente: IIE en base a INDEC.

Esto confirma los incrementos en los costos de construcción, donde la tasa de crecimiento mensual del nivel general de costos parece estabilizarse en torno al 20%, quedando la mano de obra y los gastos generales, siguiendo la tendencia que se observaba el año pasado, como los principales bloques que pueden generar los aumentos más significativos hacia adelante. El Gráfico 1.45 muestra el crecimiento de construir un m^2 en dólares en la Ciudad de Córdoba.

Gráfico 1.45: Costo en dólares de construcción del m^2 en la Ciudad de Córdoba



Fuente: IIE en base a DGEyC de la Provincia de Córdoba.

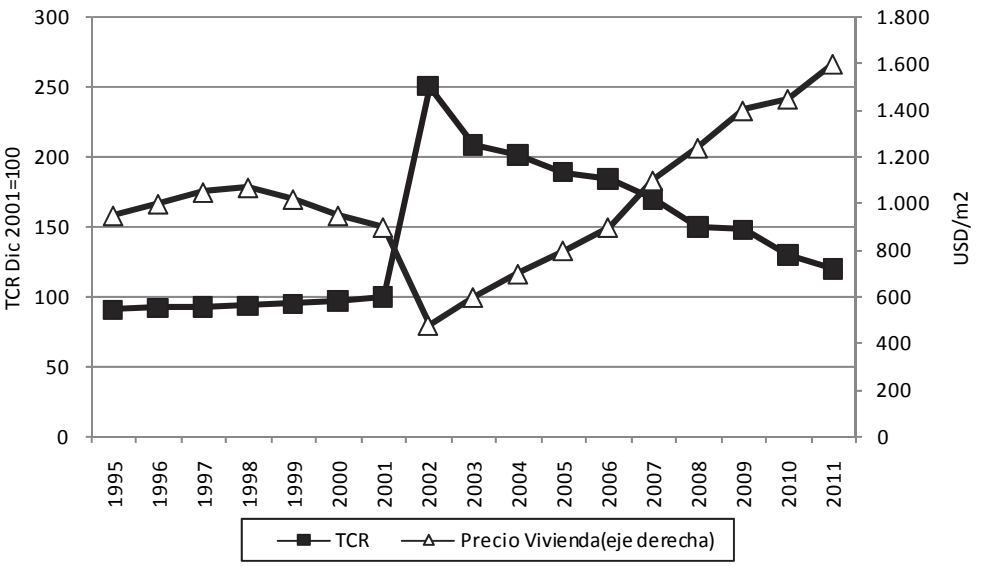
Si se toma en cuenta el costo de la construcción en Córdoba durante este año, el mismo experimentó una suba de 24,05% respecto al mismo período del año anterior, situando el costo del m^2 de una vivienda tipo IPV en diciembre del 2011, según la Dirección General de Estadísticas y Censos, en $2.887,35 (U$S 673).

1.6.5 Precio del inmueble y Tipo de Cambio

Dentro del contexto económico nacional, se considera al inmueble, entre otras cosas, como refugio de valor. La escasez de alternativas de inversión y una elevada inflación convierten a este activo como una relevante opción de inversión pero también de ahorro. Esta demanda se da incluso en un contexto de escaso financiamiento oficial a largo plazo dejando a la financiación directa otorgada por las empresas constructoras y desarrollistas como la principal fuente de crédito actual en el sector.

A su vez, como indica el Grafico 1.46, existe una relación inversa entre el tipo de cambio real y el precio de los inmuebles. La lógica que se esconde detrás de este fenómeno es que en procesos inflacionarios en donde se evidencian signos de apreciación del tipo de cambio real, existe una creciente demanda de bienes raíces impulsadas por la búsqueda de un "refugio de valor", impactando en los precios en dólares de los mismos. Como se observa en el mismo gráfico, en el año 2002 la caída del precio de los inmuebles en dólares se produjo vía una devaluación real del peso.

Gráfico 1.46: Relación tipo de cambio real con respecto al precio de los inmuebles



Fuente: IIE en base a Reporte Inmobiliario y BBVA research.

1.7 Sector Agropecuario

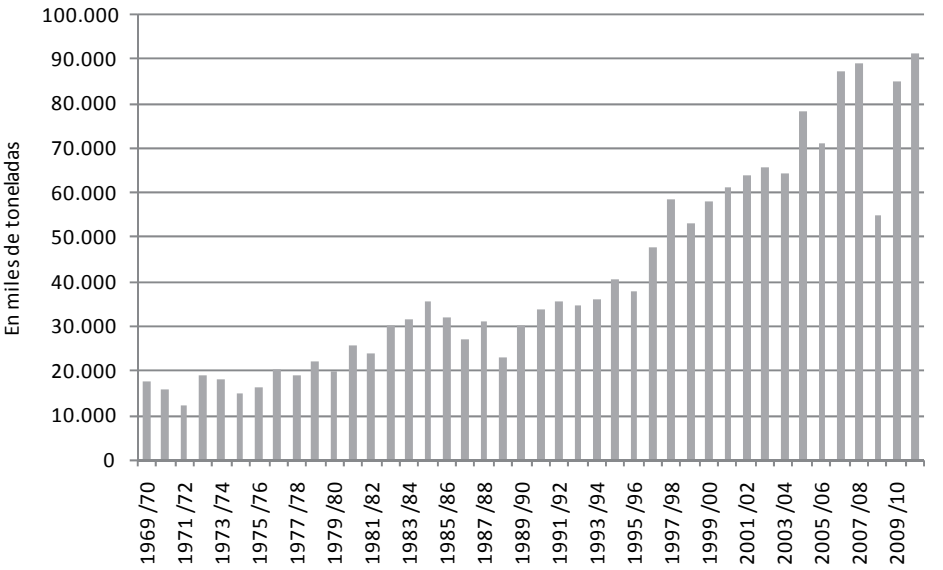
1.7.1 Resultados Campaña 2010/11

Bien conocido es que el sector agropecuario juega un rol fundamental en la economía argentina, dado que es un pilar para el ingreso de dólares fruto de la alta productividad del sector lo cual permite afrontar las deudas nominadas en divisas, pero también es una fuente de recaudación directa e indirecta para el Estado.

En el Gráfico 1.47 se expone la evolución de la producción agrícola –considerando girasol, maíz, soja, sorgo y trigo- para el total del país. Como es sabido la década del ´90 permitió el acceso a nuevas

tecnologías que facilitaron la producción, lo que se reflejó en la tendencia creciente de la misma. La campaña 2010/11 marcó un récord superando los 91 millones de toneladas, por encima de los más de 89 millones de la cosecha 2007/08. De ese total, el 56% lo explicó la soja, el 24% el maíz, el 16% el trigo y un 4% cada uno el girasol y el sorgo. Si se toma el promedio de los últimos cinco ciclos, los porcentajes se mantuvieron casi sin modificación.

Gráfico 1.47: Evolución de la producción agrícola: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



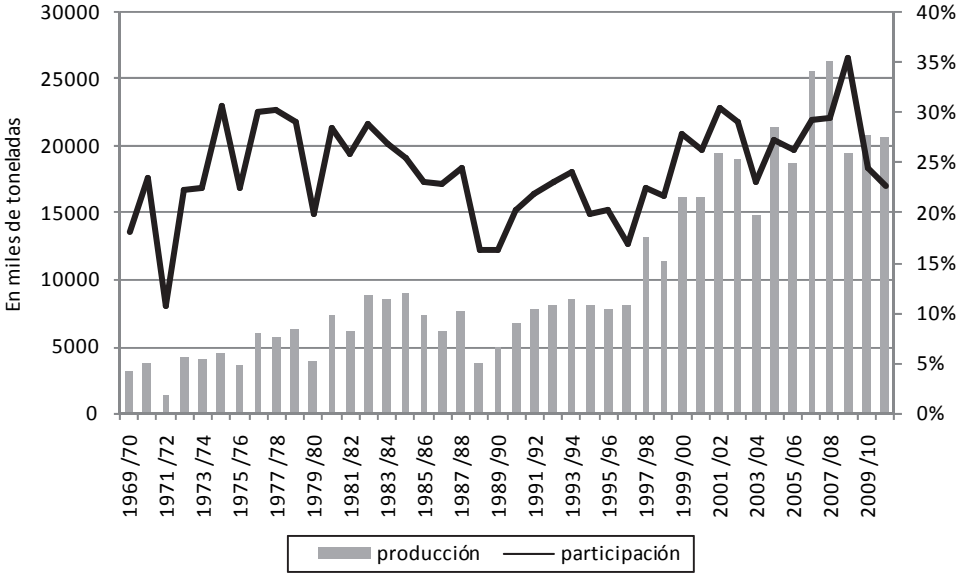
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Para la provincia de Córdoba la campaña 2010/11 no fue la máxima histórica, sino que con los 20,6 de toneladas se encontró en un nivel muy similar a la previa, pero por debajo de las de 2006/07 y 2007/08 que superaron los veinticinco millones (ver Gráfico 1.48). Esto ocasionó que de ostentar una participación del 35% en la campaña 2009/10, pase a explicar casi un 18% en la última. Esta caída en la producción de estos cinco cultivos se explicó principalmente por la menor producción de maíz, que en las campañas récords Córdoba explicaba cerca del 40% del total nacional, siendo que en la última rondó el 25% (un pérdida promedio de casi 3,1 millones de toneladas).

Hay que destacar también, que la producción de trigo tuvo su pico en la cosecha 2007/08 cercana a los cuatro millones de toneladas, luego descendiendo como consecuencia de la intervención pública en el mercado. No obstante, en la última campaña experimentó una producción de 1,77 millones, nada despreciable si se la compara con la cosecha previa dónde no había podido alcanzar las 230.000 toneladas.

En este sentido, el 62% de la producción agrícola cordobesa lo explicó la soja y un 29% el maíz, contribuyendo el trigo con un 9% y el sorgo con un 4%. Si se trabaja con el promedio de las últimas cinco campañas, la participación del maíz aumenta hasta el 33% en detrimento de la soja que cae hasta el 58%, valores muy parecidos a los del nivel nacional.

Gráfico 1.48: Evolución de la producción agrícola de Córdoba: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



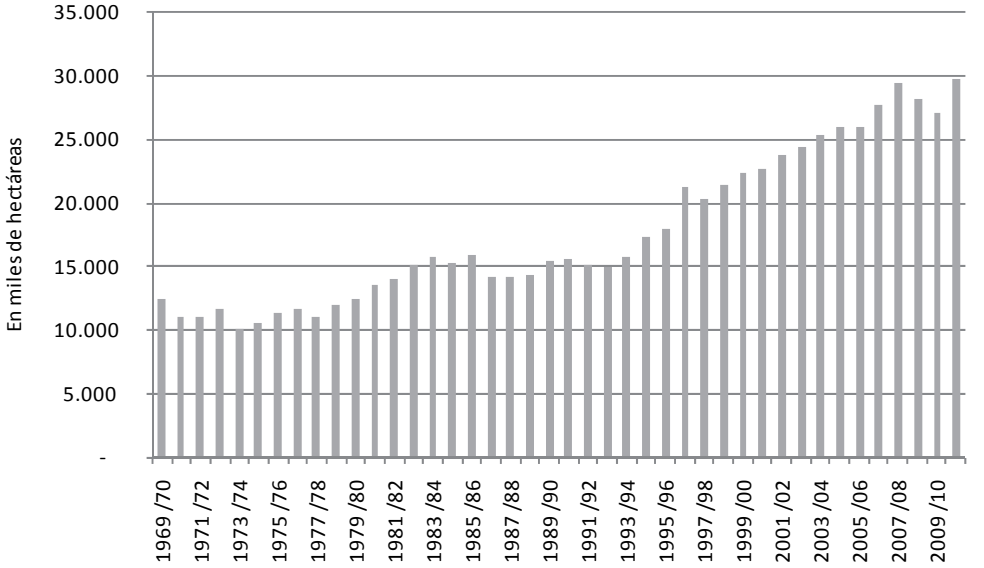
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Como resumen de la producción cordobesa, vale decir que en la últimas cinco campañas participó con casi el 28% del total, siendo en maíz dónde más ha aportado (37%), seguido por soja (28%), sorgo (25%), trigo (13%) y girasol (4%).

Ahora se debe estudiar los factores que dieron origen a los volúmenes de producción en sus unidades físicas: superficie implantada y rendimiento. En cuanto a la superficie implantada, en el Gráfico 1.49 se aprecia la evolución, y al igual que en la producción, la última campaña fue récord en hectáreas sembradas alcanzándose casi 30 millones, recuperándose de dos cosechas previas con menor cantidad de tierras asignadas. Del total, el 63,4% correspondió a soja (18.886.634 hectáreas), escoltado por maíz y trigo ambos con un 15% (4,5 millones de hectáreas). Si se analiza el promedio de las últimas cinco campañas, la participación de la soja es del 62%, la del trigo del 17%, maíz, 14%, girasol 7% y sorgo 3%.

Cabe destacar que la superficie destinada a la soja fue la máxima de la serie: 18.886.634 hectáreas; y la del maíz la más alta desde el comienzo de la década del ´70. En cuanto al trigo, las 4.577.080 hectáreas, si bien superaron el registro del año previo, son las más bajas desde 1992/93 y el quinto registro de menor siembra desde 1969/70.

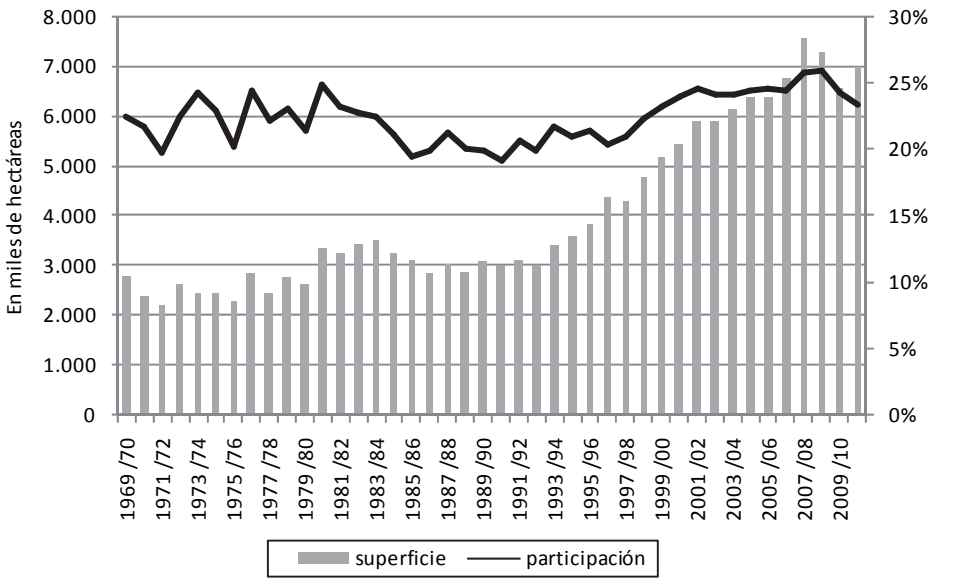
Gráfico 1.49: Evolución de la superficie implantada: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En el caso de la provincia de Córdoba, Gráfico 1.50, si bien se nota un aumento en las hectáreas sembradas ubicándose en siete millones, esta cifra está por debajo de las dos campañas récord de producción (06/07 y 07/08) en casi 500.000 hectáreas promedio. No obstante, se debe remarcar las 545.550 hectáreas destinadas al trigo –un 161% superior a la campaña previa- , aunque luego de ello es el valor más bajo desde 1997/98, y un incremento del 14,5% para la superficie del maíz (1.142.900 hectáreas) que se halla entre los más elevados de la serie. La soja registró 5.054.390 hectáreas, manteniéndose en valores históricos y superando la barrera de los cinco millones al igual que en las últimas tres campañas.

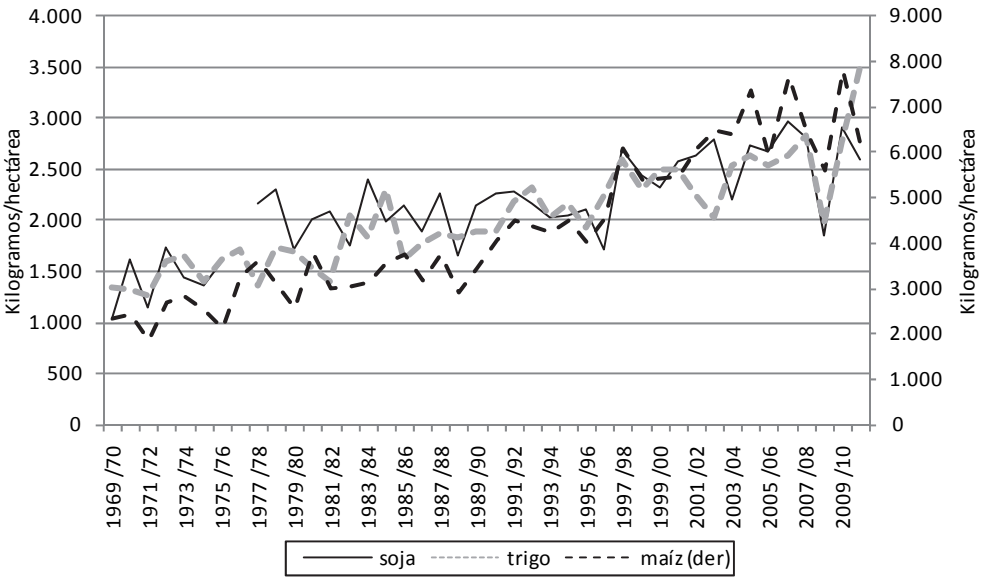
Gráfico 1.50: Evolución de la superficie implantada de Córdoba: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En segundo lugar, en cuanto a los rendimientos, la última campaña a nivel nacional ha reflejando una caída en la productividad de los cultivos de verano (la soja rindió 2.607 kilogramos por hectárea frente a los 2.905 de la campaña anterior y el maíz 6.139 kg/ha muy inferior a los 7.812 kg/ha de la campaña previa), aunque en el agregado fueron más que compensandos por el incremento en el rendimiento del trigo –pasó de 2.759 kg/ha a 3.485 kg/ha- sumado a un aumento de más de un millón de hectáreas implantadas lo que derivó en un alza de más de ocho millones de toneladas producidas (ver Gráfico 1.51).

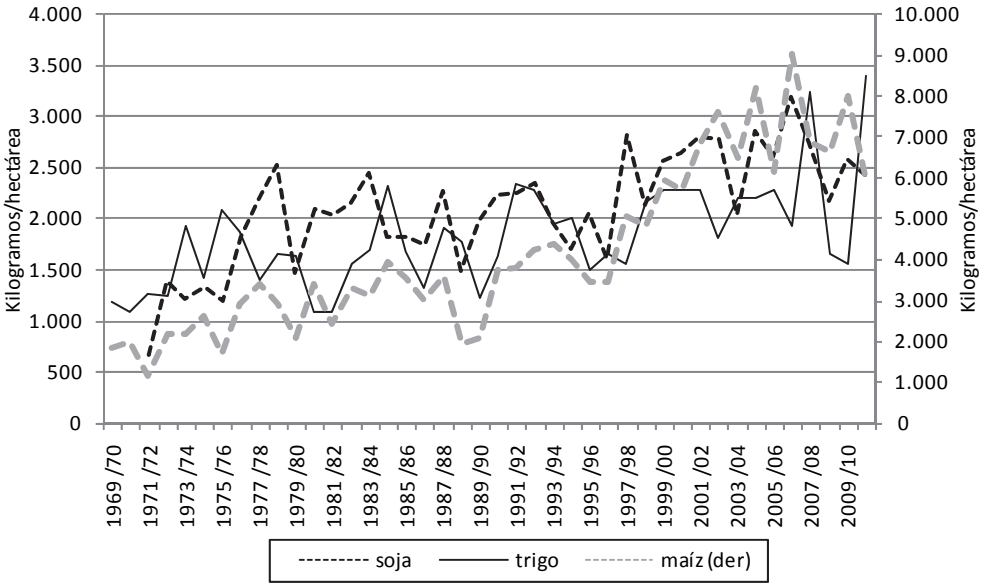
Gráfico 1.51: Evolución de los rendimientos en el país



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

El análisis para Córdoba reviste el mismo rigor, es decir un aumento en el rendimiento del trigo -y de superficie sembrada y producción- alcanzando casi los 3.500 kg/ha y una caída en los rendimientos de los cultivos de verano, rindiendo el maíz apenas por encima de los 6.000 kg/ha y la soja 2.430 kg/ha (ver Gráfico 1.52).

Gráfico 1.52: Evolución de los rendimientos para Córdoba



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP

1.7.2 Rentabilidad

En este apartado se analizará la evolución de la rentabilidad del sector agropecuario y los factores que influyen sobre la misma. Inicialmente se trabajará con el Margen Bruto Real Agrícola (MaReA) cuyo objetivo es hacer un seguimiento de la variación de la rentabilidad del agro como función de los precios que soporta el productor.

La base del indicador consiste en el cálculo del margen bruto (ingresos menos costos directos, gastos de comercialización y de un determinado esquema productivo[40] a partir de datos extraídos de la Revista Márgenes agropecuarios.

Mes a mes se analizan los precios de los insumos y diversos costos. Paralelamente deben seguirse los datos sobre rendimientos promedios de la zona; los cuales corresponden, para maíz y para la Soja, al promedio de Santa Fe y en el caso del trigo se utiliza el promedio de Buenos Aires. En todos los casos los rindes son los que reporta el Ministerio de Agricultura de la Nación, en caso de no disponerse de información (campaña en curso) puede usarse un promedio con las zonas que reporta la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. El precio FAS necesario para el cálculo del ingreso bruto se obtiene descontando del FOB la alícuota de retenciones.

Los costos directos se obtienen sumando unidad de labranza, agroquímicos y semillas, cada uno ponderado por su respectivo precio. Los Gastos de comercialización consisten en la suma de Fletes, impuestos y otros, medidos en términos económicos; dando como resultado dólares por tonelada de gastos de comercialización, lo que, multiplicado por el rinde teórico (se usa el teórico para mantener constante el esquema productivo y contemplar sólo variación de precio) de cada cultivo -75qq para

[40] Se construye la estructura de costos de un productor tipo (500 Ha) de la zona núcleo (sur de Santa Fe y Norte de Buenos Aires). Se utiliza la revista Márgenes Agropecuarios y partiendo del maíz, que es el único cultivo que para la zona presenta varios esquemas productivos, se toma como base la cuarta metodología productiva que calcula Márgenes Agropecuarios. En el caso de la soja, se toma el único esquema productivo publicado para el sur de Santa Fe y Norte de Buenos Aires (soja de primera). Del mismo modo, en el trigo también hay solo un esquema disponible para la zona.

Maíz, 40 qq para Trigo y 34 qq para Soja-, arroja el costo por hectárea. Los gastos de cosecha constituyen un porcentaje sobre el ingreso neto y se calculan de la siguiente manera:

$$[(FASxRINDE)-(RINDExG.CporTn)]x7\%$$

En este caso el rinde utilizado es el real, no el teórico (GC son los gastos de comercialización por tonelada).

Luego se suman los tres costos calculados y se obtienen los costos totales.

Yendo al cálculo del indicador, la fórmula a aplicar es la siguiente:

$$[T.C.x(1-t)xFOBxR-T.C.xCT]/IPIM_{dic2007}x100$$

Donde:

TC= tipo de cambio, serie de Banco Central o Banco Nación.

t = Alícuota de retenciones vigente.

FOB[41]= precio FOB puertos argentinos. Serie mensual de la Dirección de Mercados Agroalimentarios.

R= Rendimiento (qq/Ha)

CT= Costos Totales (Directos + Comercialización + Cosecha).

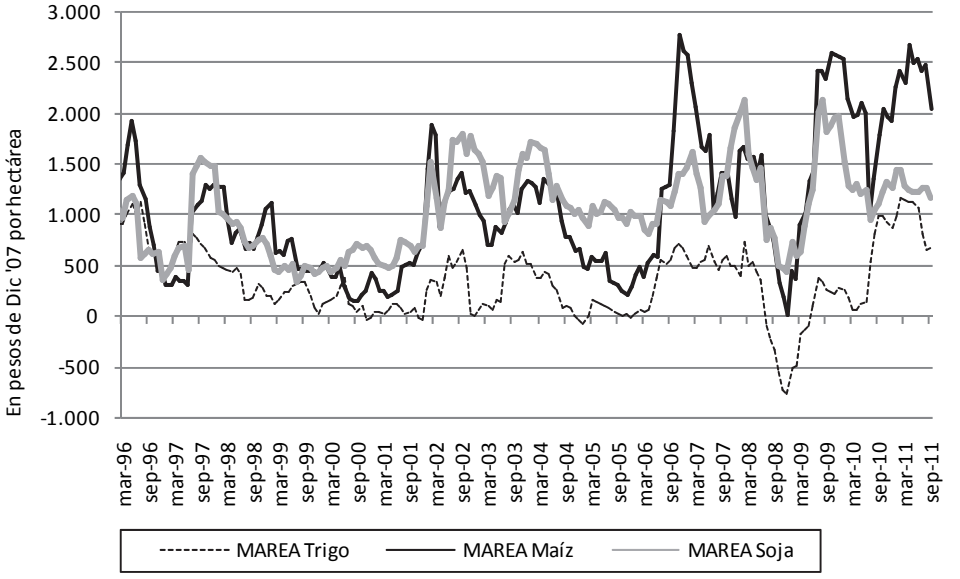
IPIM= índice de precios mayoristas.

El resultado es un indicador de margen bruto (MAREA). En el Gráfico 1.53 se aprecia la evolución del mismo, siempre teniendo en cuenta de que no se están descontando los gastos de estructura y que los valores obtenidos, al estar deflactados, otorgan un valor en términos reales (es decir, cómo varía la cantidad de una misma canasta de bienes que puede comprar a lo largo del tiempo).

Los altos precios que se dieron desde fines de 2010 hasta los primero ochos meses de 2011 elevaron los retornos económicos. Sin embargo, a mediados de año con el continuo incremento de los precios de los insumos en dólares y con el agravamiento a partir de septiembre de la caída de los precios, los retornos comenzaron a caer, siendo la soja el que mejor resistió.

[41] FOB= Free on board, significa el precio por poner la mercadería arriba del barco y los demás costos quedan a cargo del comprador; FAS=Free alongside ship, significa poner la mercadería al lado del barco y se obtiene a partir de descontar al FOB los gastos de carga del puerto y los derechos de exportación. En este ejemplo, sólo se descontaron los derechos de exportación.

Gráfico 1.53: Evolución del MAREA

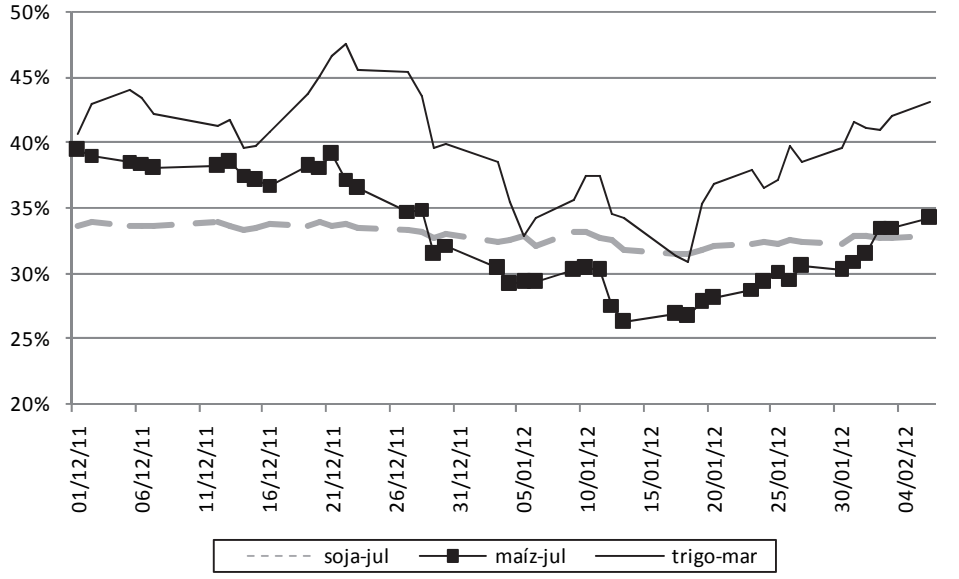


Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Se deben hacer algunas aclaraciones. Primeramente, los precios para trigo y maíz son los FAS teóricos sin descontarles los gastos de fobbing. La intervención sobre el mercado por parte del Estado Nacional ocasiona que los precios que realmente reciben los productores estén alejados de los que han sido utilizados en este cálculo, tal como se observa en el Gráfico 1.54. En el gráfico se muestra la evolución de las diferencias de los precios de ajuste de los contratos futuros del Mercado de Chicago (precios FOB) con los que se negocian en el MaTBA (Mercado a Término de Buenos Aires- precios al productor) para una fecha determinada. En este ejercicio, se toma los contratos de julio para soja y maíz y de marzo para trigo.

Para el caso de la soja, se comprueba que la diferencia se mantiene relativamente constante y por debajo del 35%, lo cual indica que el descuento que reciben los productores en relación al precio que se comercia internacionalmente es inferior a la alícuota de las retenciones. La explicación a ello se encuentra en que el pago se hace en base a la capacidad de pago de la industria, la cual no sólo le agrega valor a la materia prima, sino que la misma tiene la capacidad de comprar el grano con un descuento del 35% y luego vender los subproductos con un derecho de exportación menor (32% para el aceite y 31% para el pellets y expellers). En cuanto al maíz la diferencia comenzó el 2011 cercana al 40%, luego descendió en el período de siembra hasta un 26%, para ubicarse en la actualidad alrededor del 35%. Por último, para el trigo ronda actualmente el 43% siendo que las retenciones sobre esos cereales son del 20% y 23%, respectivamente. Esto genera transferencias de renta desde los productores a otros agentes intermedios, sin que el Estado se beneficie de manera directa.

Gráfico 1.54: Diferenciales de precios



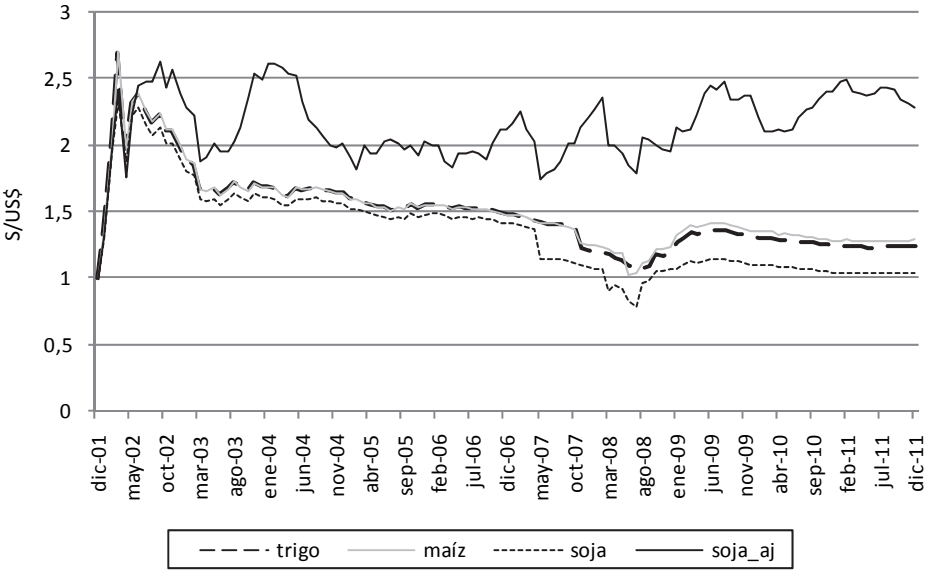
Fuente: IIE sobre la base de fyo y MatBa.

Otro aspecto a remarcar fueron los incrementos de precios, tanto en los costos directamente vinculados en la rentabilidad bruta como neta. En relación a los costos utilizados para calcular el margen bruto, existe una correlación positiva entre ellos y los precios (de 0,85 para soja y maíz y de 0,78 para trigo). Este razonamiento es sumamente relevante dado que indica que hay un comportamiento cercano entre ambas variables, lo cual garantiza una rentabilidad que va a tender a ajustarse a esas variaciones de precios, siempre y cuando no se vea afectada por shocks que produzcan variaciones bruscas.

Pero también es necesario analizar cuál es el dólar real efectivo que presenta cada cultivo, dado que si bien los precios y muchos de los costos están fijados en dólares, las cotizaciones están afectadas por retenciones. Adicionalmente existen otros insumos que se encuentran en pesos, reduciendo la competitividad del sector dado el ritmo de inflación interna. En el Gráfico 1.55 se exponen el tipo de cambio real efectivo[42] para trigo, maíz y soja; además se agrega una serie para la soja en la cual se ajusta[43] con la evolución de los precios, en una forma de compensación por la inflación[44.] Claramente se comprueba que para los tres cultivos se encuentra en la actualidad cercano a uno, es decir, lo mismo que para diciembre de 2001. Sin embargo, si se trabaja con la serie para la soja, pero corregida por los precios, se llega a un valor superior a 2 $/US$, aún por encima del período de convertibilidad. Este indicador se convierte en relevante como herramienta para la reducción de las retenciones en caso de que las series ajustadas por precios continuaran descendiendo.

[42] El tipo de cambio real efectivo es aquel que surge de descontar los derechos de exportación y deflactarlo por la inflación.
[43] Se tiene en cuenta los incrementos acumulado de los precios desde enero de 2002 a la actualidad.
[44] El índice de precios utilizados para deflactar la serie fue el índice de precios al consumidor de la provincia de Santa Fe desde el 2007 en adelante (IPC; base 1999=100), antes se utilizo el IPC de INDEC. Luego se acumuló la inflación desde enero de 2002 hacia adelante, suponiendo que hacia atrás se mantuvo constante.

Gráfico 1.55: Tipo de cambio real efectivo para los cultivos seleccionados

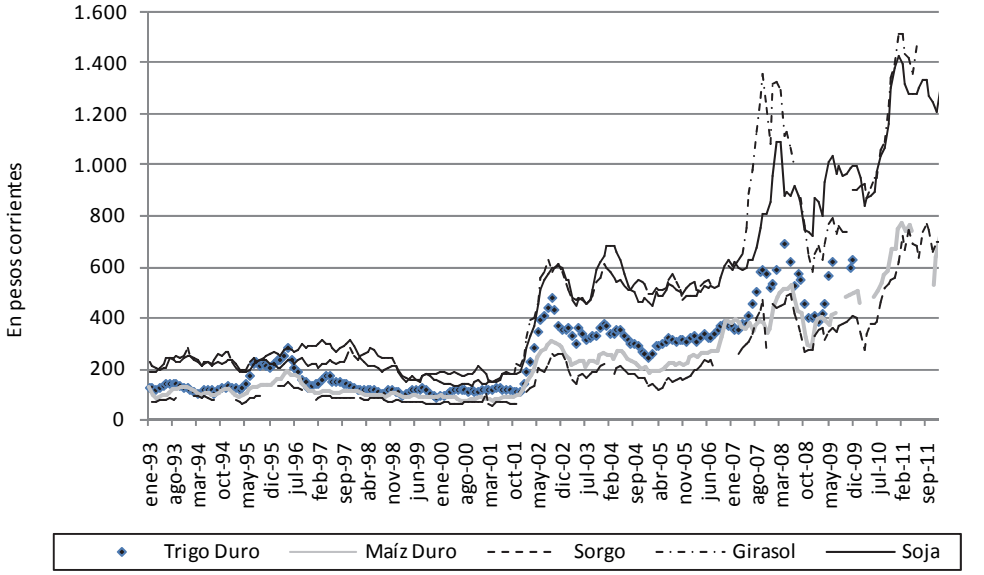


Fuente: IIE sobre la base de BCRA, Centro de estadísticas de Santa Fe MAGyP.

1.7.3 Evolución de precios y sus factores de influencia

Es conocido el boom que se ha dado en los commodities a nivel mundial y el impacto que ha tenido en nuestro país con claro perfil agroexportador. En el Gráfico 1.56 se expone la evolución de los precios en pesos corrientes provistos por la Cámara Arbitral de Rosario. Es claro como se produce un incremento a partir de la devaluación e impulsado posteriormente por el derrotero alcista internacional y la inflación doméstica. En todo el período el trigo acumuló un incremento del 215%, la soja del 220,9%, el maíz del 246,4%, el sorgo del 206,9% y el girasol del 210,6%. Se debe aclarar que para el trigo el último dato promedio mensual disponible corresponde al mes de enero de 2010 y el previo era de junio de 2009; para maíz, desde junio a octubre de 2011 no se pudo computar el precio mensual en dicha institución. Esto no hace más que confirmar la falta de transparencia en dos mercados que no debería suceder, dado que presentan condiciones cercanas a la competencia perfecta, por lo que los compradores internos (principalmente industrializadores, pero también exportadores) se hacen de una renta sin mediar ningún esfuerzo ni riesgo más allá que el de la demanda del bien. Un ejemplo de ello es que desde octubre de 2005 a diciembre de 2011 el pan francés aumentó un 232%, frente a un alza acumulada del 66% para el trigo.

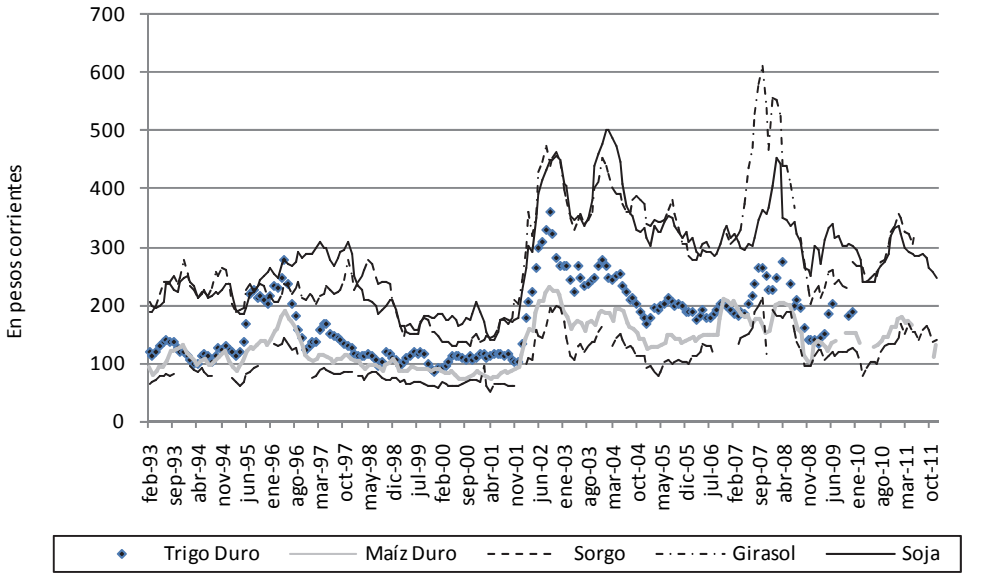
Gráfico 1.56: Evolución de precios de la Cámara Arbitral de Rosario



Fuente: IIE sobre la base de BCRA, Centro de estadísticas de Santa Fe MAGyP.

Sin embargo, analizando Gráfico 1.57 observa que en términos reales los precios están perdiendo ese mayor valor que otorgaba mayor capacidad de compra frente a otros bienes, y actualmente para trigo, soja, maíz y sorgo los precios son iguales o incluso inferiores a los que se presentaron en la década del '90. Otra manera más directa y comprensible de apreciar este comportamiento es analizando la cantidad de quintales de granos necesarios para adquirir un tractor. Por ejemplo, en diciembre de 2001 se necesitaban 3.084 quintales de trigo para adquirir un tractor de 100 HP, luego en julio de 2008 eran 1.794 quintales, pero ya en febrero de 2012 para comprar el mismo tractor el productor debe desembolsar 3.575 quintales. Para maíz, en diciembre de 2001 se debían entregar 3.847 quintales, en julio de 2008, 2.414 y en febrero de 2012, 2.886. En soja, eran 1.955, 1.332 y 1.581 quintales, para las fechas respectivas.

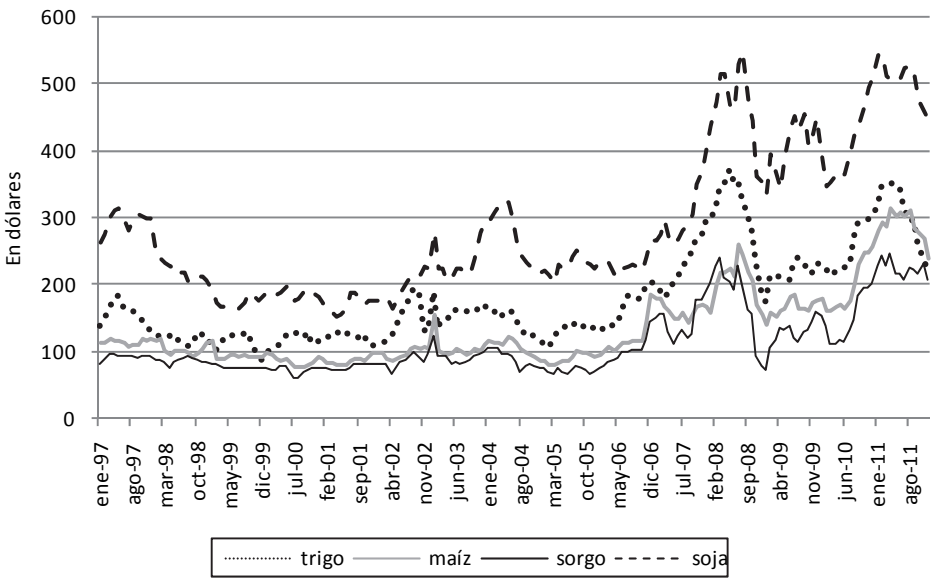
Gráfico 1.57: Evolución de precios de la Cámara Arbitral de Rosario



Fuente: IIE sobre la base de BCRA, Centro de estadísticas de Santa Fe MAGyP.

Por último, en los Gráficos 1.58 y 1.59 se exponen la serie de precios FOB Puerto Argentino a dólares corrientes y a dólares de 1982-1984, habiendo sido deflactada por el Consumer Price Index (CPI – Índice de Precios al Consumidor). En estos gráficos, se evidencia la tendencia alcista de los precios a partir de mediados de 2006, ocasionado por una mayor demanda para la realización de biocombustibles, que se plasmó en una elevación de la demanda. Justamente la relación stock/demanda mundial de maíz (13,3%) para la campaña 2011/12 es la más baja desde 1980; la relación para la soja es de 17,7% y si bien sólo es la más baja de las últimas dos campañas, es un nivel bajo históricamente. Estas cuestiones que tienen que ver con la parte real de la economía son conocidas como fundamentales, y es uno de los soportes en los cuales se apoyan los actuales buenos precios de los commodities.

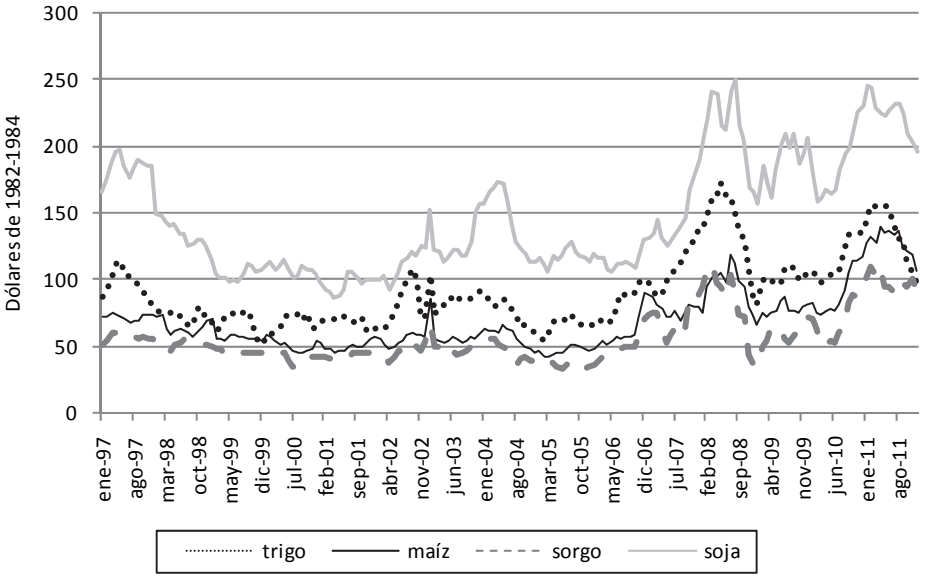
Gráfico 1.58: Evolución de precios FOB Puerto Argentino



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Pero si uno se posa en el Gráfico 1.59 claramente puede ver que las series en términos reales, es decir medidos en bienes, aún continúan en niveles históricamente altos, aunque para el caso de la soja y el trigo se localizan a valores cercanos a los de 2009 y se destacan el sorgo y el maíz con valores cercanos a los de 2008.

Gráfico 1.59: Evolución de precios FOB Puerto Argentino reales. Deflactados por CPI- EE.UU



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Junto a los "fundamentales" se deben destacar las cuestiones financieras que rigen los mercados mundiales. Existe una correlación de aproximadamente 0,75, entre el valor del dólar frente al euro y la cotización de la soja, por lo que cuando el dólar se deprecia (aumenta su valor) el precio de la soja tiende a subir; lo mismo sucede con el precio del petróleo y de la soja, cuyo coeficiente de correlación es de 0,8, fruto de la sustitución posible entre ambos.

Para el próximo año las perspectivas de precios parecen ubicarse en un buen umbral, dado los escasos stocks mundiales y la baja tasa de interés que propicia la inversión en diferentes colocaciones, como son los commodities. Esto si se supone un contexto internacional similar al que se vivió en 2011; en caso de que el mundo no crezca, con una probabilidad de ocurrencia baja, el precio tendería a caer a los niveles de 2009; y si el crecimiento es mayor los fundamentales si pueden llevar los precios a los que primaron al comienzo de 2011.

1.7.4 Perspectivas de la campaña 2011/12 y valor de la producción

La nueva campaña comenzó con una aceptable producción de trigo que rondó las 14.000.000 de toneladas producidas en 4.434.000 hectáreas. El rinde promedio a nivel nacional fue de 31,6 quintales por hectárea.

En el caso del maíz, la superficie implantada fue de 3,5 millones de hectáreas y para la soja de 18,5 millones. En su relevamiento al día dos de febrero, la Bolsa de Cereales de Buenos Aires mantuvo sus proyecciones sobre las cosechas de soja y de maíz: 46,2 y 22 millones de toneladas, respectivamente. En cuanto al girasol, la cosecha ya se encuentra en marcha y se proyectan 3,5 millones de toneladas sobre las 1,84 millones de hectáreas sembradas, con un rendimiento promedio de 17,7 quintales por hectárea. En relación al sorgo, se estima un área sembrada de 1,1 millón de hectáreas.

Estas estimaciones se pueden contrastar con las del Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA) que proyecta una producción de 26 millones de toneladas de maíz, 52 millones para la soja y 14,5 millones para trigo.

Para la provincia de Córdoba, según datos de la Bolsa de Cereales de Córdoba, la producción estimada de trigo es de 1.717.000 toneladas, con un rendimiento de 25,9 quintales por hectáreas y una superficie asignada de 689.801 hectáreas. Esto marca una caída del 36% de la producción con respecto a la campaña anterior. Además se estima una merma cercana al 40% en maíz en relación a la campaña anterior (5.172.488 toneladas frente a 8.657.543 toneladas), con un rendimiento de 49 qq/ha, un 25% inferior a la pasada campaña y una superficie sembrada de 1.722.458 hectáreas. Para el caso de la soja, la caída es inferior pero significativa, cercana al 27% y esperándose una producción de 8.590.285 toneladas, con una vasta disminución de los rindes del 22,7% (18,7 qq/ha en 2012/11 frente a 24,2 qq/ha de 2010/11) y una superficie implantada de 4.864.580 hectáreas. En relación al sorgo, la superficie afectada fue de 129.993 hectáreas, un 12% superior a la del año previo; por último, el girasol –ya escaso en la provincia- tiene una estimación de producción de 47.050 toneladas, un 27% inferior a la cosecha pasada.

Si se considera los cinco cultivos mencionados previamente: girasol, maíz, soja, sorgo y trigo, los valores de la producción que se pueden obtener a nivel nacional y provincial son:

Cuadro 1.6: Valores de la producción a precios FOB y FAS. En millones de dólares

	Campaña 2010/11			
	Argentina		**Córdoba**	
	FOB	FAS	FOB	FAS
girasol	2.199	1.495	51	35
maíz	6.633	5.306	1.644	1.315
soja	24.748	16.086	6.162	4.005
sorgo	999	799	177	142
trigo	4.828	3.717	547	421
total	39.407	27.404	8.581	5.918
	Campaña 2011/12			
	Argentina		**Córdoba**	
	FOB	FAS	FOB	FAS
girasol	1.235	840	21	14
maíz	5.676	4.541	1.334	1.067
soja	21.063	13.691	3.921	2.549
sorgo	843	674	141	113
trigo	3.667	2.823	445	343
total	32.483	22.569	5.861	4.085
Dif 11/12 vs 10/11	**-6.923**	**-4.835**	**-2.720**	**-1.833**

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

Para el año 2011 se tomaron los precios FOB Puerto Argentino promedio anuales para cada cultivo, en cambio para la nueva campaña se utilizaron los precios de los mercados futuros para las fechas de cosecha. Es notable la caída que se da en la actualidad en los ingresos totales que recibe el país –utilizando los precios FOB-, llegando casi a US$7.000 millones (US$39.407 millones versus US$32.483 millones) y si se toma lo que queda en manos del productor, el monto total asciende a US$22.569 millones, es decir casi US$5.000 millones menos que en su predecesora. Para la provincia de Córdoba, el monto que ingresará a los productores –teniendo en cuenta los precios FAS, porque el FOB incluye retenciones que sólo vuelven a la provincia a través del Fondo Federal Solidario- por la actual campaña asciende a US$4.085 millones un 32% menos que su antecesora. Tanto para Nación como para Córdoba, la disminución de los ingresos provenientes del agro es causa de una menor producción física y de menores precios.

1.7.5 Sector Ganadero

Conocido es que el ciclo ganadero presenta una duración de aproximadamente tres años, dependiendo del esquema productivo que se utilice, convirtiéndola en una inversión de mediano -hasta algunos pensarían de largo- plazo. De este modo, la conjugación de medidas de política económica erróneas como se suscitaron en Argentina durante varios años consecutivos, y al igual que en la campaña 2008/09 de condiciones climáticas adversas, provocaron que gran parte de los productores ganaderos abandonen la actividad, derivando en un recorte del stock bovino desde 2007 a 2011 cercano a los 18 millones de animales (ver Cuadro 1.7[45]).

Además de la abrupta caída del sector, del cuadro se pueden extraer mucha información de utilidad hacia futuro. Por un lado, si tomamos la categoría novillo, la misma presentó una caída secular, acentuándose en 2010, pero disminuyendo la velocidad de caída en 2011. En cuanto a las vacas, el deterioro comenzó en 2008 y en 2011 la liquidación de vientres fue sustantiva (caída del 35% interanual del stock), superando las siete millones de cabezas. En el caso de los toros, la erosión del capital comenzó en 2009 y en 2011 se perdieron casi 400.000 toros (un 33% menos de cabezas que la campaña anterior).

No obstante, existen datos alentadores de 2011 ya que el sector ganadero argentino ha ofrecido una recuperación de la mano de las mejoras de precios acaecidas a partir de octubre de 2010. Esta alza de precios funcionó como una inyección de adrenalina para despertar los intereses nuevamente sobre el sector. Este se refleja en el incremento que se verificó en terneras, terneros y vaquillonas, tres bienes de capital que aumentaron de stock en 5%, 3,8% y 2,6% respectivamente, es decir 311.523 terneras, 237.554 terneros, y se han retenido 179.879 vaquillonas. A este ritmo de crecimiento, recuperar el mismo stock de 2007 podría tardar hasta siete años.

Cuadro 1.7: Evolución del stock bovino, y sus variaciones

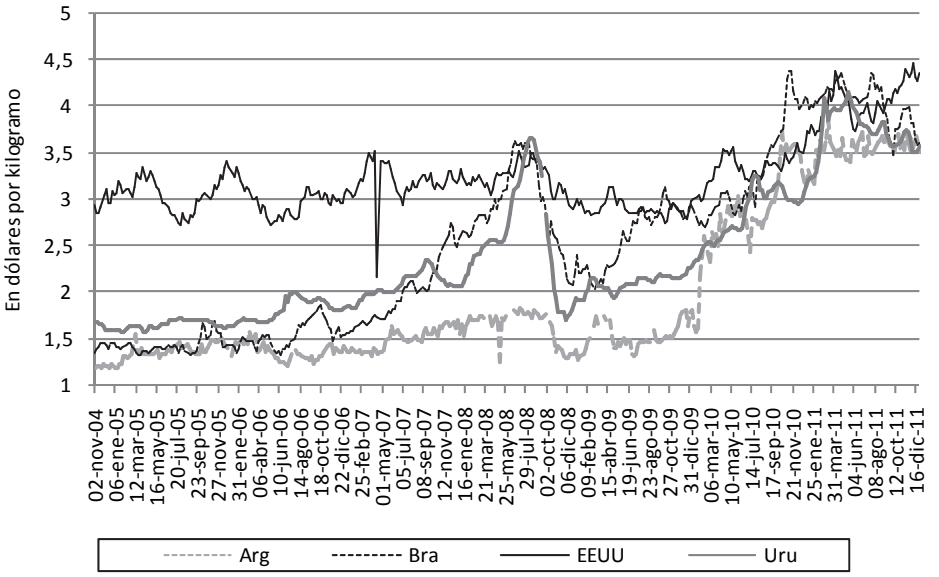
	Vacas	Vaquillonas	Novillos	Novillitos	Terneras	Terneros	Toros	total
2005	23.473.891	7.907.378	6.758.863	4.500.149	7.340.570	7.162.140	1.293.000	58.435.991
2006	24.162.107	8.030.325	6.464.582	4.476.064	7.684.637	7.582.566	1.316.776	59.717.057
2007	24.352.506	8.252.226	6.116.109	4.700.930	7.721.936	7.688.610	1.333.778	60.166.095
2008	23.884.453	7.914.949	5.983.993	4.765.065	7.698.239	7.665.944	1.348.625	59.261.268
2009	22.230.020	7.702.783	5.747.038	4.807.195	7.002.698	7.074.165	1.239.248	55.803.147
2010	20.469.240	6.897.293	4.942.172	4.186.354	6.289.338	6.305.758	1.178.310	50.268.465
2011	13.386.529	7.077.172	4.330.811	3.957.416	6.600.861	6.543.312	790.006	42.686.107
VARIACIONES INTERANUALES ABSOLUTAS								
2006	688.216	122.947	-294.281	-24.085	344.067	420.426	23.776	1.281.066
2007	190.399	221.901	-348.473	224.866	37.299	106.044	17.002	449.038
2008	-468.053	-337.277	-132.116	64.135	-23.697	-22.666	14.847	-904.827
2009	-1.654.433	-212.166	-236.955	42.130	-695.541	-591.779	-109.377	-3.458.121
2010	-1.760.780	-805.490	-804.866	-620.841	-713.360	-768.407	-60.938	-5.534.682
2011	-7.082.711	179.879	-611.361	-228.938	311.523	237.554	-388.304	-7.582.358
VARIACIONES PORCENTUALES INTERANUALES								
2006	2,9%	1,6%	-4,4%	-0,5%	4,7%	5,9%	1,8%	2,2%
2007	0,8%	2,8%	-5,4%	5,0%	0,5%	1,4%	1,3%	0,8%
2008	-1,9%	-4,1%	-2,2%	1,4%	-0,3%	-0,3%	1,1%	-1,5%
2009	-6,9%	-2,7%	-4,0%	0,9%	-9,0%	-7,7%	-8,1%	-5,8%
2010	-7,9%	-10,5%	-14,0%	-12,9%	-10,2%	-10,9%	-4,9%	-9,9%
2011	-34,6%	2,6%	-12,4%	-5,5%	5,0%	3,8%	-33,0%	-15,1%

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

[45] Para realizar el cálculo se toma la primera campaña de vacunación de aftosa provista por SENASA dado que se considera que los datos son superiores a la de la segunda campaña ya que en ese momento muchos terneros recién nacidos o al nacer no son vacunados.

Otra auspiciosa señal son los precios que se presentan en el mercado mundial. En el Gráfico 1.60 se exponen los precios de diferentes países seleccionados en la categoría equivalente a novillo. Claramente la política de congelamiento de precios se muestra en el gráfico hasta mediados de 2010 dónde recobran vitalidad para sumarse a la tendencia de los demás países. Lo beneficioso de miras hacia adelante, es que si bien parece que los precios se han estancado, ese aterrizaje se ha generado en niveles elevados que siguen incentivando la recuperación ganadera nacional. Al igual que con el mercado de granos, no hay señales de bajas de precios en el horizonte inmediato, por lo que es de esperar que fluctúen en torno a los actuales niveles, eso siempre hablando del ganado en pie. La justificación se puede situar en el incremento del precio de todos los commodities, lo cual también favorece a la carne.

Gráfico 1.60: Precios internacionales de categoría equivalente novillos



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA

Por último en el Cuadro 1.8 se exponen las exportaciones de carne fresca para 2011 en toneladas y en miles de dólares. Israel en 2011 se convirtió en el primer importador de carne fresca argentina con casi 25.000 toneladas relegando a Rusia que había logrado esa posición en 2010, y en 2011 fue destituido al tercer lugar. Sin embargo, los mayores valores por toneladas se obtienen de la venta a Suiza (14.556 US$/tonelada), luego Brasil (13.204 US$/tonelada) y en tercer lugar Alemania con 13.060 US$/tonelada; en este ranking Israel recién aparece en la posición décima de los países considerados. Y finalmente si se toma el monto total de ventas en términos monetarios Alemania es el país que hace un mayor desembolso, seguido por Israel y en Tercer lugar Chile.

Cuadro 1.8: Exportaciones de carne fresca

	2011			Variación porcentual 2011 versus 2010		
	Ton	Miles de US$	U$S/Ton	Ton	Miles de US$	U$S/Ton
Israel	24.752	152.024	6.142	-7	14	23
Alemania	13.056	170.521	13.060	25	52	22
Chile	22.370	141.196	6.312	23	57	28
Rusia	20.533	94.592	4.607	-43	-22	37
Brasil	7.018	92.659	13.204	-9	34	48
Holanda	5.927	65.730	11.091	2	31	29
Venezuela	6.029	35.176	5.834	-49	-36	25
Italia	4.449	48.103	10.812	13	44	28

Hong Kong	1.467	10.048	6.850	-66	-36	89
Marruecos	4.832	18.555	3.840	106	176	34
Suiza	532	7.752	14.566	12	21	8
Kazajstán	1.582	7.853	4.963	7	56	45
España	759	7.083	9.335	22	38	13
Francia	539	5.107	9.472	-25	27	70
Otros(as)	4.638	28.427	6.130	-60	-37	58
Total	118.483	884.826	7.468	-17	17	41

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Un párrafo especial merece la Cuota Hilton. El origen de la Cuota Hilton proviene de un acuerdo comercial dado en el marco de las Negociaciones Multilaterales Comerciales del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en la llamada Ronda Tokio, en el año 1979. En esa rueda, la entonces Comunidad Europea acordó asignar un cupo a arancel preferencial para realizar exportaciones a su mercado de cortes vacunos de alta calidad a otras naciones. Cumplido el cupo, puede seguir exportándose bajo el arancel común. Los cortes que integran la cuota son: Cortes enfriados deshuesados de Bife Angosto, Bife Ancho, Cuadril, Lomo, Nalga, Bola de Lomo, Cuadrada y Peceto. El cupo que le corresponde a Argentina es de 28.000 toneladas, el 47% del total, pero con los datos provistos por SENASA se puede comprobar que no se ha cumplido desde 2007, lo que significa que se desaprovecha una magnífica oportunidad dado que los valores promedios que se obtiene por tonelada, por encima de los 15.000 dólares, son más elevados que cualquier otro tipo de exportación cárnica bovina. Por ejemplo, en 2011 no se enviaron 7.958 toneladas, y considerando el precio promedio de 15.115 US$/tonelada, se dejó de percibir US$120.285.170 monto que representa el 40% de lo efectivamente ingresado.

Un amplio panorama de la situación que contempla la evolución de los precios, la faena, el peso promedio, entre otras variables, es presentada en el Capítulo 15 del presente libro, por lo que para más información el lector debe remitirse allí.

1.7.6 Sector Lechero

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación realiza una encuesta a más de veinte industrias lácteas, que en 2007 representaron aproximadamente el 64% del total de la producción argentina de leche. A partir de estos datos es posible analizar cuál es la situación del la industria láctea.

En primer lugar, en el Gráfico 1.61 se puede ver la evolución de la leche recibida por las principales industrias, la cual se utiliza como variable proxy para estimar la producción total. Se puede apreciar una tendencia creciente desde 2006, marcando su punto máximo en 2011 con más de 7.500 millones de litros. Esta visión nos permite seguir la marcha de la producción, más que los valores absolutos por el simple hecho de que es un muestreo sobre el total del universo. Pero si se supone que se mantuvo constante la participación de las industrias relevadas de 2007 a esta parte, se podría inferir que la producción lechera argentina alcanzó los 11.194 millones de litros en 2011.

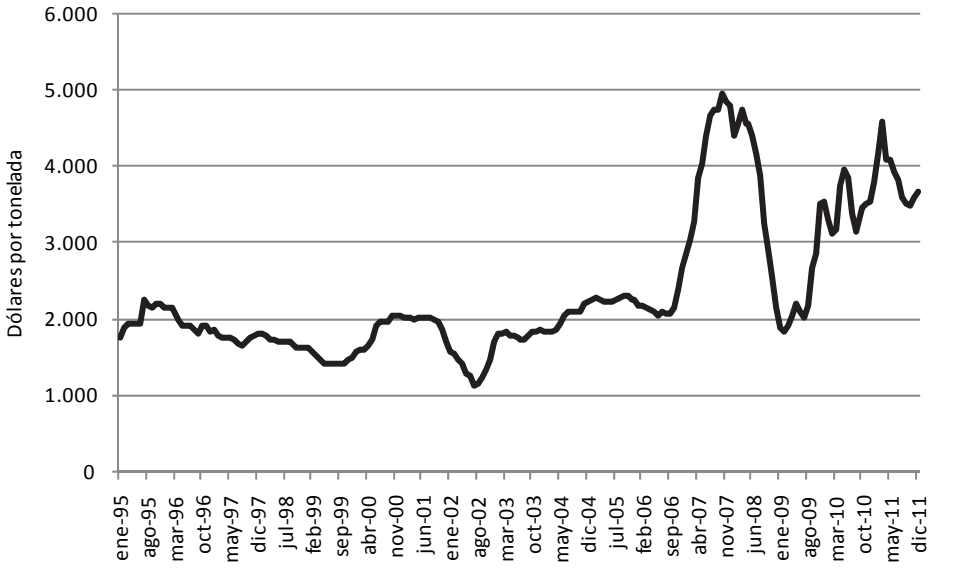
Pero otro aspecto a tener en cuenta, es que si bien la producción creció, el número de tambos ha ido disminuyendo. Por ejemplo, en 2005 la cantidad de leche receptada se elevó un 4,9%, siendo que la cantidad de tambos retrocedieron un 2,4%. En el 2006 un 5,9% y -3,2%, respectivamente. En 2007 tanto la leche recibida como la cantidad de tambos experimentaron variaciones negativas de un 11,2% y un 4,6%, respectivamente. Ya para 2011, la leche recibida también aumentó y el número de tambos dejó de erosionarse.

Gráfico 1.61: Evolución de la recepción de leche

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Prosiguiendo con el análisis, se debe analizar la evolución de sus precios. Para ello se utiliza el precio de la leche en polvo entera provisto por FAO que se expone en el Gráfico 1.62. Luego de alcanzar los 4.950 US$/tn en octubre de 2007, cayó debido a la crisis mundial y luego del rebote desde los 1.900 US$/tn en enero de 2009, se alcanzó en 2011 un pico de 4.592 US$/tn en marzo y a partir de allí continuó un derrotero bajista para posicionarse a fin de año en 3.658 dólares la tonelada.

Gráfico 1.62: Evolución del precio de la leche en polvo entera. FOB Oceanía

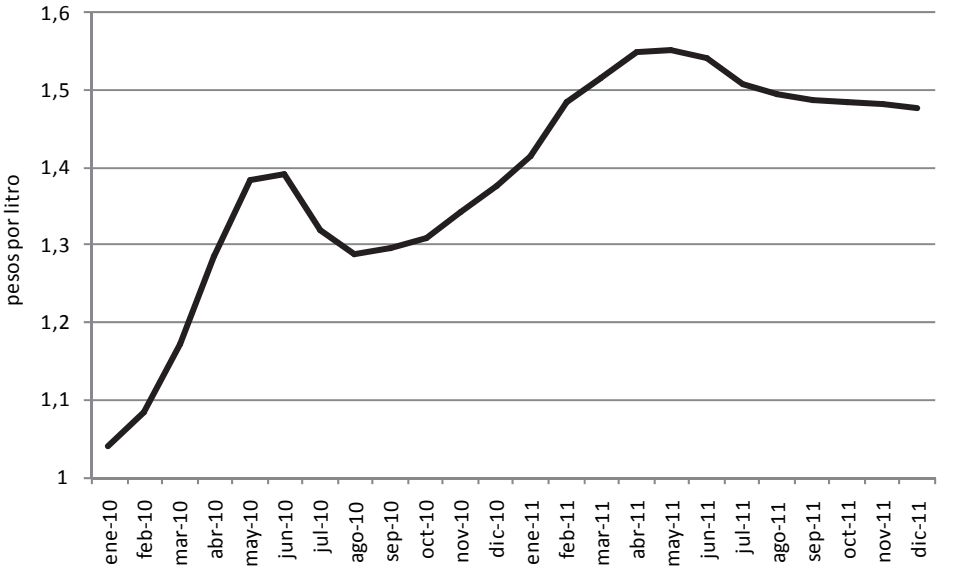


Fuente: IIE sobre la base de FAO.

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

En el Gráfico 1.63 se muestra la evolución del precio promedio ponderado de referencia que elabora la provincia de Santa Fe, que llega al máximo de la serie en mayo de 2011 con 1,553 $/litro, dos meses con posterioridad al que se marcó en Oceanía. A partir de allí desciende suavemente hasta llegar a 1,476 $/litro a fin de 2011.

Gráfico 1.63: Evolución del precio promedio ponderado* de referencia de la provincia de Santa Fe



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

Además de los precios, es interesante descubrir cuáles fueron los destinos productivos de la leche, lo cual es expuesto en el Cuadro 1.9. Allí se puede ver como para el primer semestre de 2011 la cantidad de leche informal46 se incrementó un 1% interanual. Las leches en polvo evolucionaron favorablemente creciendo la entera un 49% (registró 106.006 toneladas) y la descremada un 63,7% (se produjeron 19.242 toneladas).

En relación a los quesos, los de pasta cayeron un 16,3%, mientras que los de pasta semidura y fundido aumentaron su producción en 15,7% y 9,4%, respectivamente. Otros productos diarios como la

[46] Leche que se comercializa en la zona de influencia a los tambos.

manteca, la crema, yogur, leche condensada, y caseína tuvieron un buen desempeño alcanzando las 21.249, 25.858, 257.969, 3.404, 4.178 toneladas, respectivamente.

En total en el primer semestre de 2011 se habían producido 1.302.528.000 litros de leche fluida (contabilizando la informal que se comercializa en la zona de influencia de los tambos), y 125.248 toneladas de leche en polvo, 260.767 toneladas de queso y 426.783 toneladas si se computan los demás productos.

Cuadro 1.9: Elaboración de leche y productos lácteos. Acumulado Enero a Junio

		2011	%	2010	%	2009	%
Leche Informal	miles lts	391.669	1,0%	387.663	-48,2%	378.021	95,2%
Leche Pasteurizada	miles lts	583.526	0,5%	580.288	-1,1%	586.723	-2,5%
Leche Esterilizada	miles lts	274.380	2,2%	268.466	5,0%	255.671	6,1%
Leche Chocolatada	miles lts	52.952	0,3%	52.788	43,7%	36.725	-24,8%
Leche Polvo Entera	ton.	106.006	48,8%	71.205	-18,0%	86.833	19,0%
Leche Polvo Descremada	ton.	19.242	63,7%	11.752	-12,4%	13.422	84,6%
Queso Pasta Dura	ton.	29.740	-16,3%	35.540	91,3%	18.577	-44,2%
Queso Pasta Semidura	ton.	92.350	15,7%	79.810	-3,3%	82.569	15,8%
Queso Pasta Blanda	ton.	131.343	-1,1%	132.844	-2,4%	136.194	9,2%
Queso Fundido	ton.	7.334	9,4%	6.702	10,4%	6.069	-4,5%
Crema	ton.	21.249	16,8%	18.183	-4,7%	19.093	12,1%
Manteca	ton.	25.858	28,3%	20.143	-16,8%	24.233	-3,9%
Dulce de Leche	ton.	61.784	-3,5%	64.036	-2,0%	65.386	5,4%
Leche Condensada	ton.	3.404	16,1%	2.932	2,9%	2.848	-16,2%
Yogur	ton.	257.969	8,0%	238.834	-6,2%	254.627	0,9%
Postres lácteos y flanes	ton.	28.916	7,6%	26.870	-10,1%	29.912	-0,5%
Caseína	ton.	4.178	64,1%	2.546	-41,6%	4.361	2,6%
Suero	ton.	15.576	24,3%	12.529	-60,4%	31.693	184,3%
Otros	ton.	7.849	5,5%	7.435	88,2%	3.950	-9,8%

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Por último es conveniente analizar las exportaciones de leche, las cuales se transcriben en el Cuadro 1.10.

Venezuela fue el primer país destinatario de las exportaciones nacionales de leche en 2011 con 67.930 toneladas, a un valor de 4.180 US$/tn lo que sumó un monto de US$283.963.000 representando un 30% del total exportado. En segundo lugar aparece Brasil, con 49.527 toneladas a un valor de US$3.759 cada uno agregando un monto de US$186.197.000 (20% del total); en la tercera posición aparece Argelia con 45.188 toneladas a un precio de US$3.915 cada una, alcanzando US$176.921.000 (19%). Entre estos tres países explican el 69% de las exportaciones de leche de Argentina.

Cuadro 1.10: Exportaciones de leche

	2011			%Var 2011/2010		
	Ton	miles de US$	U$S/Ton	Ton	miles de US$	U$S/Ton
Venezuela	67.930	283.963	4.180	60%	88%	18%
Brasil	49.527	186.197	3.759	31%	42%	9%
Argelia	45.188	176.921	3.915	52%	76%	16%
Otros(as)	70.350	278.220	3.955	10%	24%	12%
Total	**232.995**	**925.301**	**3.971**	**34%**	**53%**	**14%**

Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

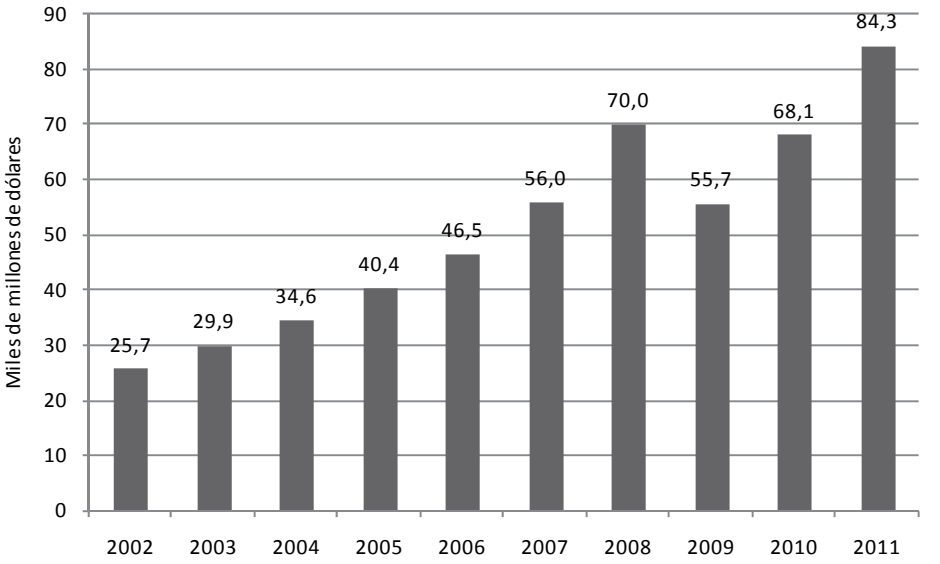
Con respecto a los quesos, el país más demandante fue Brasil que consumió 26.032 toneladas de queso argentino pagando un precio de 4.545 dólares por tonelada lo que generó un monto de exportación de US$122.477.000 que explicaron el 45% de los US$270.695.000 generados por las exportaciones de queso. Luego le sigue México, Rusia, y Chile las dos primeras con un 11% de la facturación y el último con un 9%.

1.8 Comercio exterior

1.8.1 Exportaciones

Durante el año 2011, las exportaciones de Argentina registraron un nuevo récord histórico alcanzando la suma de 84.269 millones de dólares corrientes, un 24% superior a 2010 y un 20% por encima del máximo anterior (año 2008). En la última década, las ventas externas medidas en dólares crecieron a una tasa promedio anual del 14% (ver Gráfico 1.64).

Gráfico 1.64: Evolución de las exportaciones argentinas



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

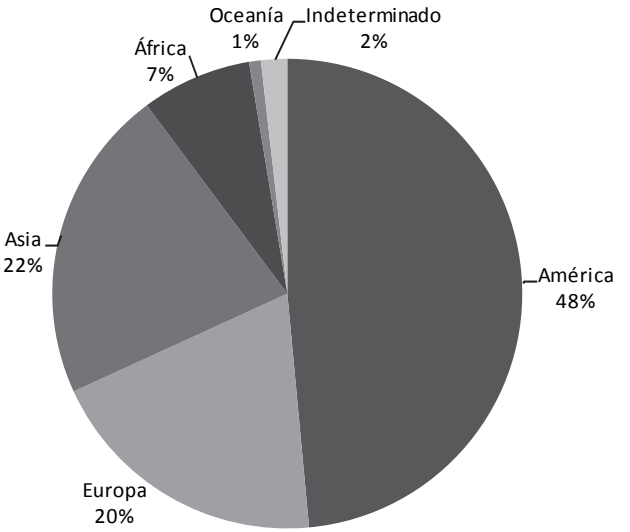
En relación a su composición, se observa una leve alteración de la participación de cada uno de los grandes rubros entre 2010 y 2011, disminuyendo la importancia de las exportaciones de "Combustibles y Energía" (del 9,6% al 7,7%) y aumentando la participación relativa de "Productos primarios" (del 22,2% al 24,14%). El porcentaje sobre las ventas externas de las "Manufacturas de origen industrial" y "Manufacturas de origen agropecuario" permanecieron prácticamente inalteradas, en torno del 35% y 33% respectivamente.

Analizando los productos con variaciones más significativas, los tres que lideran la lista son productos de origen agropecuario. En primer lugar se destaca el trigo, cuyo volumen de exportaciones aumentó un 176% debido a la liberación de ROE[47] verde para este cereal. La harina y pellets de soja, y el maíz, también sufrieron incrementos significativos, del 120% y 40% respectivamente. En el sector industrial, se destaca el aumento de las exportaciones de vehículos para el transporte de mercancías (+44%) y de vehículos para el transporte de personas (+23%); en todos los casos, medidos en valor.

En el lado opuesto, los productos que registraron las mayores caídas en los montos exportados están vinculados al sector de combustibles y energía, ramo en el cuál la Argentina pasó a ser deficitaria en 2011. Así, el aceite crudo de petróleo, el fuel oil, y la gasolina tuvieron una caída en el valor exportado, en conjunto, del 25%, lo que significó un retroceso en el ingreso de divisas por este concepto de 728 millones de dólares.

En cuanto a los destinos de exportación, gran parte de ventas argentinas van dirigidas a países de la región. De hecho, entre enero y noviembre de 2011, el 48% se efectuó a otros países de América (ver Gráfico 1.65). Entre los continentes, Asia se ubicó en segundo lugar recibiendo el 22% del valor exportado, seguido por Europa con el 20%. Participaciones menores tuvieron África (7%) y Oceanía (1%).

Gráfico 1.65: Destino de las exportaciones argentinas



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Desagregando por países, Brasil es nuestro socio indiscutible, comprando uno de cada cinco dólares exportados. En los primeros once meses de 2011 adquirió productos argentinos por un valor algo superior a los 16 millones de dólares, superando ampliamente a los envíos hacia China que generaron un ingreso de divisas de 6.000 millones. En el Cuadro 1.11 se listan los ocho mayores importadores de productos argentinos, desde Brasil (primer puesto) con 16 mil millones de dólares, hasta Canadá (octava posición) con 2,2 mil millones, para el período enero a noviembre de 2011.

[47] Registro de Operaciones de Exportación.

Cuadro 1.11: Evolución de las exportaciones argentinas. Enero – Noviembre de 2011

País	Exportaciones (miles de U$S)	Participación
Brasil	16.210.220	20,78%
China	6.001.189	7,69%
Chile	4.219.328	5,41%
EEUU	3.942.046	5,05%
España	2.800.421	3,59%
Alemania	2.461.662	3,16%
Países Bajos	2.456.517	3,15%
Canadá	2.247.512	2,88%
Otros	37.661.205	48,28%
Total	**78.000.100**	**100%**

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

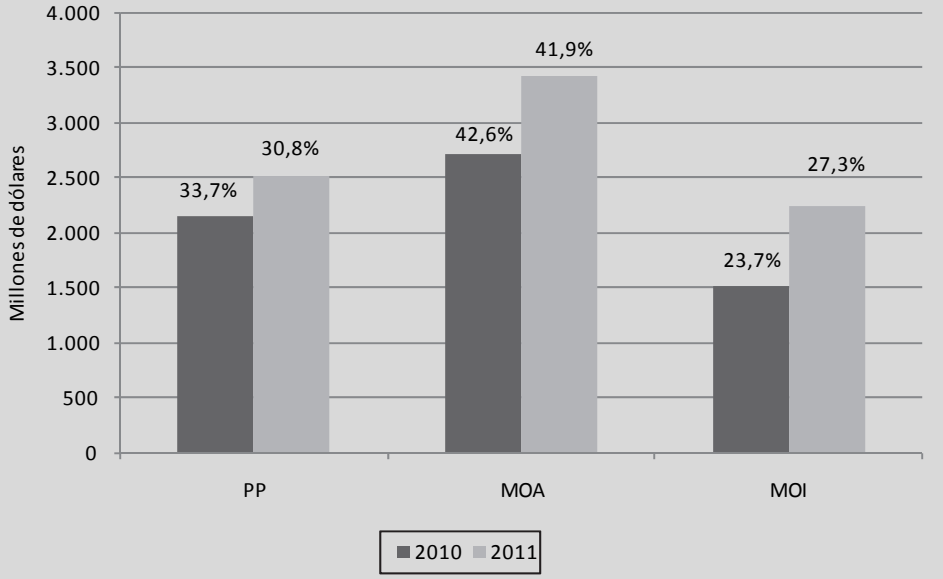
De todos modos, existen diferencias significativas en cuanto a los productos o rubros exportados a cada uno de estos países. Por ejemplo, en el caso de Brasil gran parte del comercio es explicado por las manufacturas de origen industrial, mientras que las manufacturas de origen agropecuario, los productos primarios, y los combustibles y energía tienen una participación marginal. El sector automotriz (partes y autopartes) explicaron el 43% del volumen de ventas al vecino país (enero – noviembre de 2011). Otros rubros industriales como "Productos de industriales químicas y conexas", "Plástico, caucho y sus manufactura", y "Maquinas, aparatos y material eléctrico" tuvieron participaciones del 6,5%, 6,2% y 4,4%, respectivamente. Además, gran parte del comercio entre Brasil y Argentina es comercio intra-industrial, respondiendo a una tendencia de mayor integración entre ambas económicas. En el caso de China, nuestro segundo mayor socio comercial, la composición de las ventas es muy diferente, dado que las exportaciones de soja y sus derivados hacia aquel país explican más del 75%.

Recuadro 1.3: Exportaciones de la provincia de Córdoba

Durante los primeros nueve meses de 2011, el monto total de exportaciones con origen en la provincia de Córdoba alcanzó los 8.190 millones de dólares, un 28% superior en relación al mismo período del año previo y 50% mayor que 2009. Medidas en volumen, las ventas externas de la provincia fueron de 12,8 millones de toneladas implicando una retroceso del 10,8% respecto a 2010, por lo que el precio promedio por tonelada exportada registró un importante ascenso. Con respecto al orden nacional, el monto exportado entre enero y septiembre de 2011 significó el 12,8% del total país.

El aumento en el precio promedio se debió, en parte, al cambio en la composición de las ventas externas (ver Gráfico 1.66). Así, las manufacturas de origen industrial (MOI), cuyo precio por tonelada es muy superior a los productos primarios (PP) y las manufacturas de origen agropecuario (MOA), elevaron su participación desde un 23,7% al 27,3% entre 2010 y 2011 (primeros nueve meses de cada año). Al mismo tiempo, se redujo la importancia relativa de las exportaciones de productos primarios (del 33,7% al 30,8%) y de las manufacturas de origen agropecuario (del 42,6% al 41,9%)

Gráfico 1.66: Exportaciones de la provincia de Córdoba y participación de cada rubro en el total. Enero a septiembre de cada año



Fuente: IIE sobre la base de Agencia ProCórdoba.

En relación a los destinos, Brasil lidera la lista de países con una participación del 19,6% en el período analizado y con compras que alcanzaron los 1.611 millones de dólares. Siguen en orden de importancia de países de destino China (11,46%), Chile (4,18%), Países Bajos (4,15%), Indonesia (3,73%), Colombia (3,66%), España (3,03%), Egipto (2,99%), Argelia (2,85%) y Venezuela (2,79%)

Fuente: IIE sobre la base de Agencia ProCórdoba.

1.8.2 Importaciones

Durante 2011, el gran crecimiento de la actividad industrial y del consumo interno, aumentaron la necesidad por productos intermedios y de capital, y productos finales, respectivamente. Además, la inflación interna superior a la tasa de devaluación del dólar generó una apreciación cambiaria y abarató relativamente las compras externas. Así, el volumen total de importaciones de Argentina creció un 30%, pasando de 56,5 mil millones de dólares a 73,9 mil millones; a pesar de los intentos del gobierno nacional de colocar un freno a las compras externas.

Ante la avalancha importadora que comenzó a registrarse en Argentina durante los primeros meses de 2011, y que podía colocar en riesgo el gran afluente de divisas generada por la balanza comercial, el Ministerio de Industria dispuso ampliar la cantidad de posiciones arancelarias que requieren de Licencias No Automáticas (LNA) y la obligatoriedad en algunos sectores de compensar las importaciones con exportaciones (plan "1 a 1"). La primera de las medidas se encuentra contemplada por la Organización Mundial del Comercio, no así la segunda, por lo que en los hechos, nunca existió una normativa clara al respecto.

Analizando la evolución de las importaciones mensuales, se advierte que las presiones del gobierno nacional podrían haber tenido algún resultado positivo según su objetivo. Así, si bien las compras externas crecieron entre 2010 y 2011 más de un 30%, se observa una diferencia notable cuando se analizan los datos trimestrales. Mientras que en el primer y segundo trimestre de 2011, las importa-

ciones crecieron a un 38% interanual, ésta cifra se redujo al 34% en el tercer trimestre, y a sólo 16% el último trimestre del año (ver Cuadro 1.12).

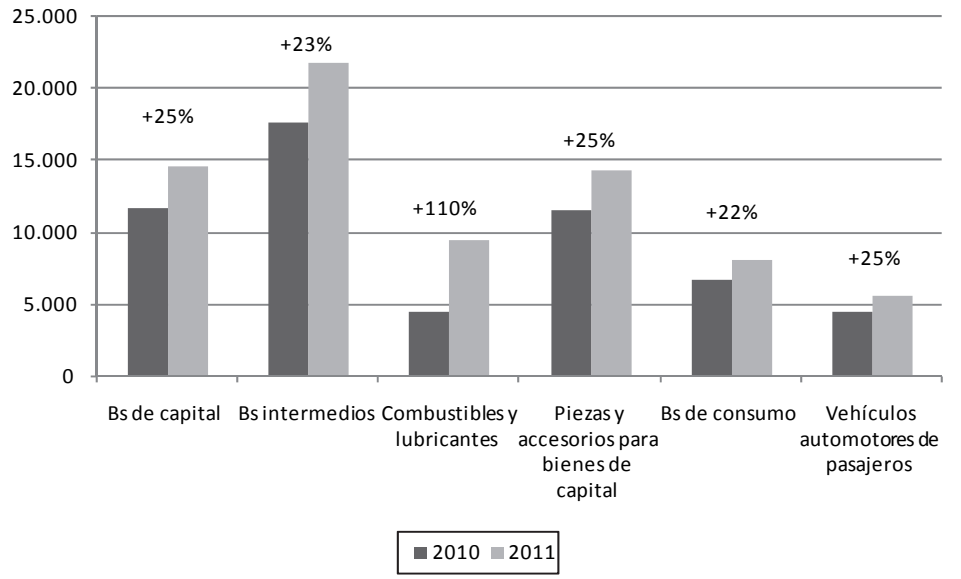
Cuadro 1.12: Evolución de las importaciones mensuales

Mes	2010	2011	Variación
Enero	3.209	4.879	52,0%
Febrero	3.455	4.799	38,9%
Marzo	4.403	5.638	28,1%
Abril	4.101	5.653	37,8%
Mayo	4.575	6.363	39,1%
Junio	5.057	6.904	36,5%
Julio	5.122	6.645	29,7%
Agosto	5.329	7.616	42,9%
Septiembre	5.337	6.895	29,2%
Octubre	4.951	6.306	27,4%
Noviembre	5.575	6.236	11,9%
Diciembre	5.389	5.989	11,1%
Total	**56.502**	**73.922**	**30,8%**

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

Cuando se analizan las importaciones discriminadas por uso económico se observa un comportamiento similar en todos los rubros, con crecimientos interanuales de entre el 22% y el 25%, excepto el rubro referido a "Combustibles y lubricantes". El mismo registró un incremento del 110%, pasando de algo menos de 4.500 millones de dólares de importaciones a 9.400 millones.

Gráfico 1.67: Evolución de las importaciones por uso económico



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

En relación al origen de las importaciones, los datos disponibles para los primeros once meses del año dan cuenta de la importancia de Brasil en este sentido. El vecino país fue el origen de casi el 30% de los productos importados, medidos en valor. En segundo lugar se ubicó China de donde provinieron productos por un valor de 9.672 millones de dólares, lo que representa el 14,2%. Siguen en la lista Estados Unidos, Alemania y México (ver Cuadro 1.13)

Cuadro 1.13: Evolución de las importaciones por uso económico

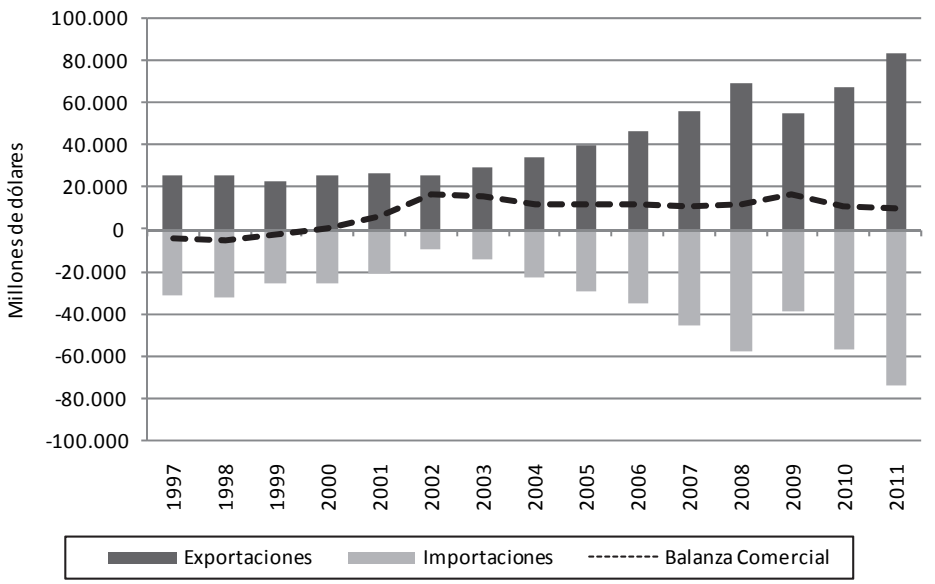
País	Importaciones (miles U$S)	Participación
Brasil	20.100.294	29,6%
China	9.672.181	14,2%
EEUU	6.970.946	10,3%
Alemania	3.326.684	4,9%
México	2.355.850	3,5%
Otros	25.507.540	37,5%
Total	**67.933.495**	**100,0%**

Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

1.8.3 Resultado de la Balanza Comercial

En el año 2011, la balanza comercial argentina presentó el menor superávit de los últimos diez años. Éste se ubicó en los 10.347 millones de dólares, lo que significa un retroceso del 11% en relación al año previo (ver Gráfico 1.68).

Gráfico 1.68: Evolución de la balanza comercial argentina



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

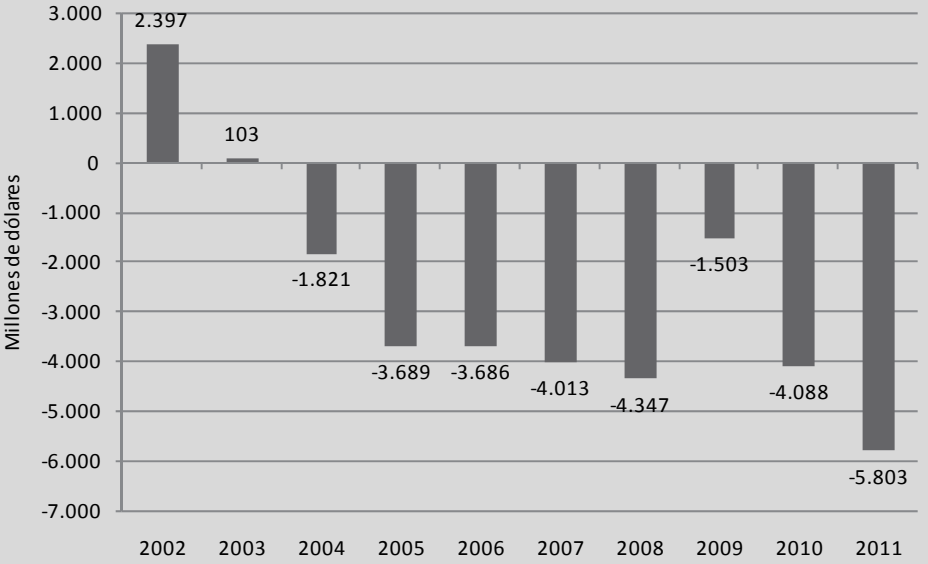
Un hecho que debe ser estudiado separadamente es la relación comercial con Brasil, país con el cuál desde hace ocho años consecutivos Argentina registra déficit en la balanza comercial (ver Recuadro 1.4)

Recuadro 1.4: El déficit bilateral con Brasil

A pesar de la fuerte apreciación del real con respecto al peso argentino[48], la balanza comercial bilateral resultó nuevamente deficitaria para el país durante el año 2011, hecho que se verifica desde hace ocho años de manera consecutiva.

Entre 2010 y 2011, el déficit bilateral se incrementó en más de 1.700 millones de dólares, lo que implica un aumento relativo del 42%. Además, en los últimos ocho años, el déficit acumulado con el vecino país se ubicó en un valor cercano a los 29.000 millones de dólares (ver Gráfico 1.69).

Gráfico 1.69: Evolución de la balanza comercial bilateral con Brasil



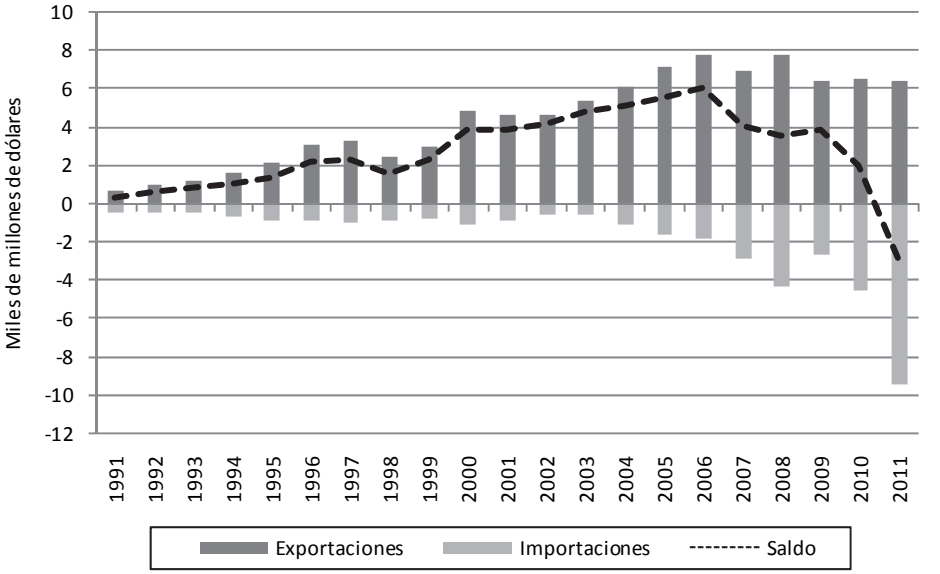
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil.

Esto se dio en un contexto en el cuál el tipo de cambio real con Brasil se ubicó en una posición históricamente favorable para Argentina, con un real muy valorizado debido al extraordinario ingreso de divisas al vecino país. Sin embargo, la lógica de la relación bilateral con Brasil escapa del tipo de cambio. Ambas economías son, actualmente, mucho más complementarias que sustitutivas, por lo que más importante en la relación bilateral son las tasas de crecimiento de las económicas que el tipo de cambio real bilateral. Así, la demanda por productos importados de cada uno de los países tiene una fuerte dependencia con las tasas de crecimiento económicas. En este marco, se justifica el empeoramiento del déficit comercial bilateral ya que durante 2011 la economía brasilera creció cerca de un 3%, mientras que la argentina lo hizo en por lo menos el doble de este valor.

Históricamente, Argentina ha sido superavitaria comercialmente en términos de productos primarios, manufacturas de origen agropecuario y combustibles y energías, y deficitaria en el rubro manufacturas de origen industrial. Sin embargo, durante 2011 hubo un cambio en la posición neta de la balanza energética, que por primera vez registró un saldo negativo (ver Gráfico 1.70).

[48] Luego de la devaluación del peso argentino en enero de 2002, el tipo de cambio real bilateral con Brasil se mantuvo en niveles muy altos, de entre doble y el triple que en la última parte de la convertibilidad. Más información sobre este tema se encuentra disponible en el Anexo 1.2.

Gráfico 1.70: Balanza comercial energética de Argentina



Fuente: IIE sobre la base de INDEC.

A partir del año 2005, se observa un estancamiento de las exportaciones del sector energético argentino conjuntamente con un exponencial aumento de las importaciones. Esto llevó al país en un primer momento a reducir su superávit en la balanza comercial energética y, en 2011, por primera vez, a tener un déficit comercial en este sentido. Entre un año y otro, el saldo pasó de 2.000 millones de dólares en positivo a casi 3.000 millones de dólares en negativo, tal como se refleja en el Gráfico 1.70. Esto se debió a un aumento del consumo energético interno por causa del crecimiento económico de los últimos años acompañado por inversiones insuficientes en el sector.

1.8.4 Perspectivas para 2012

Todo indica que las restricciones impuestas por Estado nacional durante el año 2011 serían profundizadas durante 2012 bajo el argumento de que ciertos sectores industriales deben ser protegidos y debe buscarse un verdadero desarrollo de la industria nacional. Por otra parte, éstas tienen como objetivo el mantenimiento del ingreso de divisas a través del saldo comercial positivo.

Sin embargo, dos cuestiones deben ser consideradas al respecto. En primer lugar, que la restricción al ingreso de ciertos productos, contrariamente al objetivo pretendido, podría afectar el normal funcionamiento de algunos sectores industriales que no puedan abastecerse de manera inmediata con productos intermedios nacionales. Existen determinados bienes intermedios que no son fabricados localmente, y que resultaría dificultoso hacerlo por falta de tecnología o materia prima, o cuyo proceso de puesta en marcha es lento.

En segundo lugar, las restricciones a las importaciones no son neutrales en cuanto a las exportaciones; es de esperar que los países a los cuales Argentina les genere problemas para el ingreso de sus productos tomen medidas recíprocas, a modo de represalia para "persuadir" a la Argentina a volver atrás con las restricciones sobre sus productos.

1.9 Aspectos Fiscales

En un año marcado por la ausencia de sanción legislativa del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011, la prórroga del Presupuesto 2010 con ciertos ajustes apareció como el único instrumento de previsibilidad del Gobierno. Allí, la fragilidad de las cuentas públicas se hizo evidente al estimarse un déficit financiero que finalmente se convalidaría en el transcurso del año.

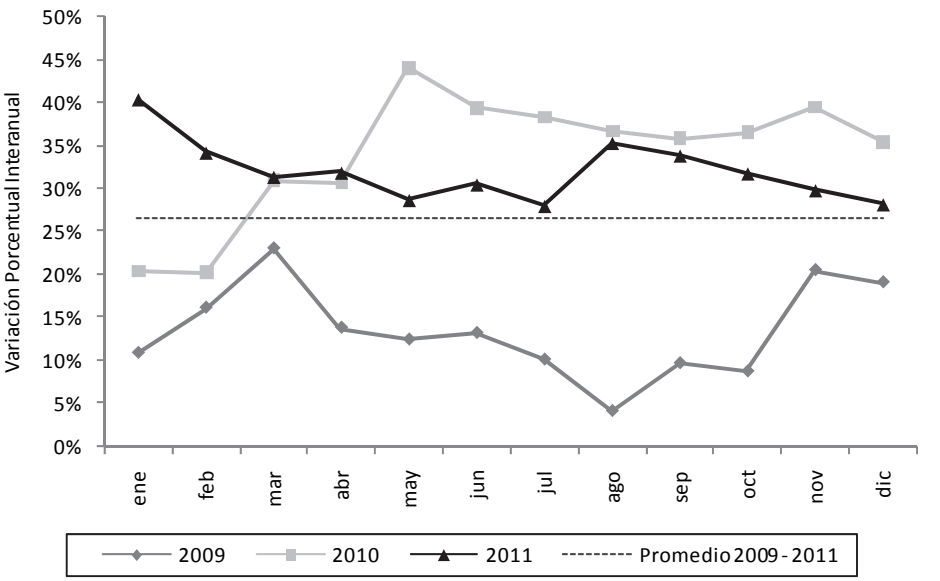
Entre los aspectos más relevantes del año se destacó la reversión en el comportamiento de los ingresos totales, que a diferencia de 2010, empezaron a crecer nuevamente por debajo de los gastos. En este sentido, se podía prever a comienzo de año que esto sucedería, más tratándose de un año electoral en donde las erogaciones estatales no disminuirían su crecimiento. No obstante, después de las elecciones de octubre, se notó un intento por establecer una suerte de refinación del gasto a través de una serie de anuncios de recortes de subsidios, aunque finalmente estas modificaciones no quedaron plasmadas en el Presupuesto.

1.9.1 La caída en el crecimiento de los Ingresos

La desaceleración en los ingresos que comenzó a percibirse en la segunda mitad de 2010, se acentuó en el 2011. Si bien este comportamiento podría explicarse por el menor crecimiento de la actividad, también tuvo cierto impacto el hecho que este año las utilidades del Banco Central fueron menores y los montos transferidos se recortaron. A futuro se observa que esta tendencia se mantendrá y la situación fiscal de la Nación puede ser aún más ajustada.

La Recaudación Tributaria, en sintonía con los ingresos del Sector Público Nacional, exhibió desde mediados de 2010 una marcada tendencia decreciente. Mientras que en mayo del año anterior, los recursos crecían por encima del 44% interanual, en diciembre de 2011 lo hicieron en un 28,2% (ver Gráfico 1.71).

Gráfico 1.71: Recaudación Tributaria

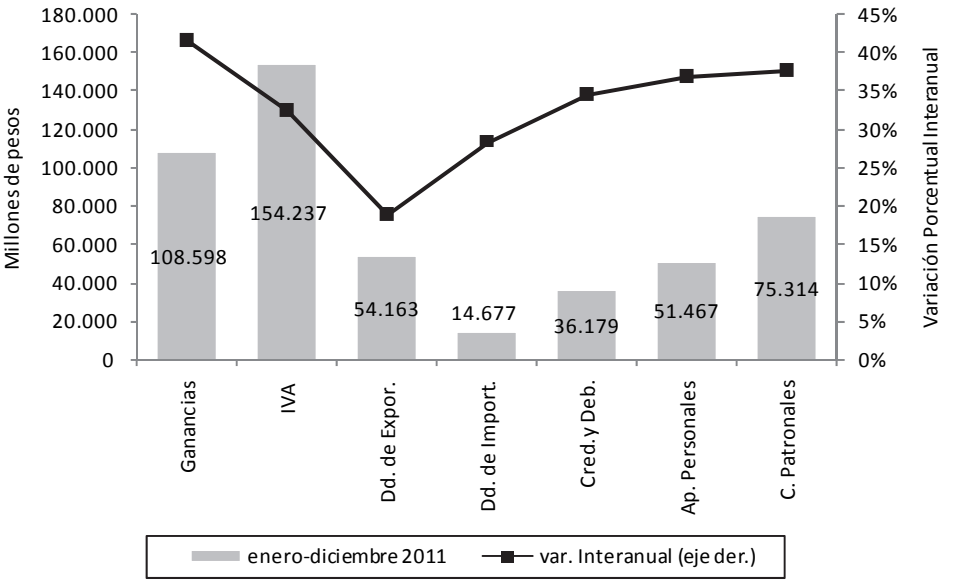


Fuente: IIE sobre la base de MECON

No obstante, la recaudación tributaria creció por encima del promedio de los últimos tres años, es decir un 26,4%, y sigue siendo positiva en términos reales. Además existe una diferencia sustancial entre el comportamiento de la serie en los años 2010 y 2011, en contra del comportamiento de la misma en el 2009. En otras palabras existe una correlación muy estrecha entre el impulso de la recaudación y el desempeño del nivel actividad.

En el 2011, el total de Recursos Tributarios alcanzó los 540.133 millones de pesos, con un incremento de 31,8% con respecto a la recaudación de 2010. No obstante, como se observa en el Gráfico 1.72, el principal problema que tiene la estructura tributaria argentina es que está fuertemente sesgada hacia la tributación indirecta. El principal impuesto recaudador en el año fue el IVA, que alcanzó los $154.237 millones, representando un incremento del 32,5% interanual. Además si se tienen en cuenta lo recaudado por Derechos de Exportación, Derechos de Importación y por la imposición a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente (impuesto al Cheque), juntan unos $105.019 millones, un 19,4% del total recaudado. En otras palabras, el Sector Público obtiene un gran porcentaje de la recaudación de manera distorsiva desde el punto de vista económico.

Gráfico 1.72: Recaudación Tributaria por Conceptos



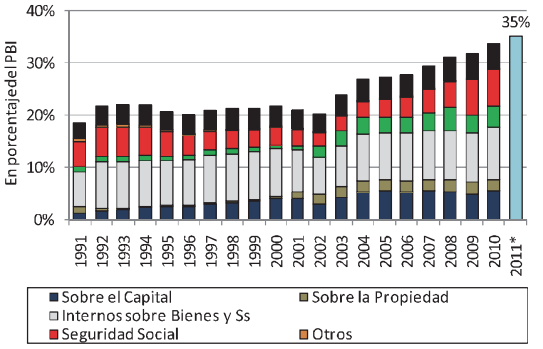
Fuente: IIE sobre la base de MECON

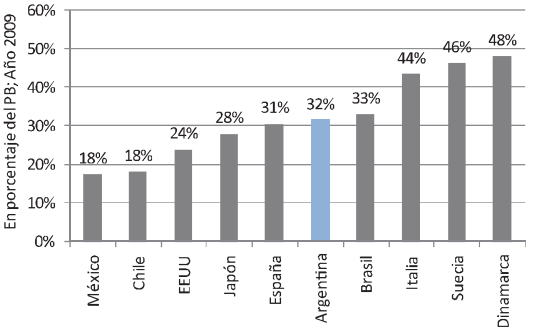
Además de mostrar signos de debilitamiento y ser distorsiva, la recaudación tributaria presenta una estructura inequitativa, al basarse principalmente en el IVA, y que no aporta los incentivos económicos adecuados. El debilitamiento que se espera en el nivel de actividad en el año próximo, podría acrecentar la fragilidad de las cuentas públicas al disminuir el nivel de recursos tributarios, tal y como se sufrió en el 2009.

En este sentido, la Presión Tributaria Efectiva a nivel agregado, ratio que relaciona la recaudación efectiva del periodo con el valor del PBI, se encuentra a niveles históricamente altos. Como se observa en el Gráfico 1.73, el indicador en el 2011 alcanzó su máximo histórico, alcanzando un 35% del PBI, lo cual implicó un incremento desde el 2002 de 15 puntos del producto. En el 2011, ese 15% adicional del PBI representó unos 260.000 millones de pesos con respecto a la recaudación que hubiese obtenido de mantener la presión tributaria en niveles de 2002, cercana al 20%.

Entre la tributación que mayor crecimiento exhibió en términos producto en la última década (2001-2010) con respecto al periodo 1991-2000, se destacó la relacionada con la imposición sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital (Sobre el Capital en el Gráfico 1.73) que pasó de representar un 2,6% del PB en promedio a alcanzar unos 4,85 puntos porcentuales y se debió principalmente a incrementos del impuesto a las Ganancias de Corporaciones[49]. En un segundo orden, los tributos que le siguieron fueron los que recaen sobre la propiedad, incrementando su participación en 1,66% del PBI. Finalmente, un punto que se debe destacar por la inequidad del impuesto, es que los tributos indirectos sobre los bienes y servicios mantuvieron casi constante su relación con el PBI, particularmente el IVA, que se mantuvo en promedio alrededor del 6,5% del PBI.

Gráfico 1.73: Presión Tributaria Efectiva





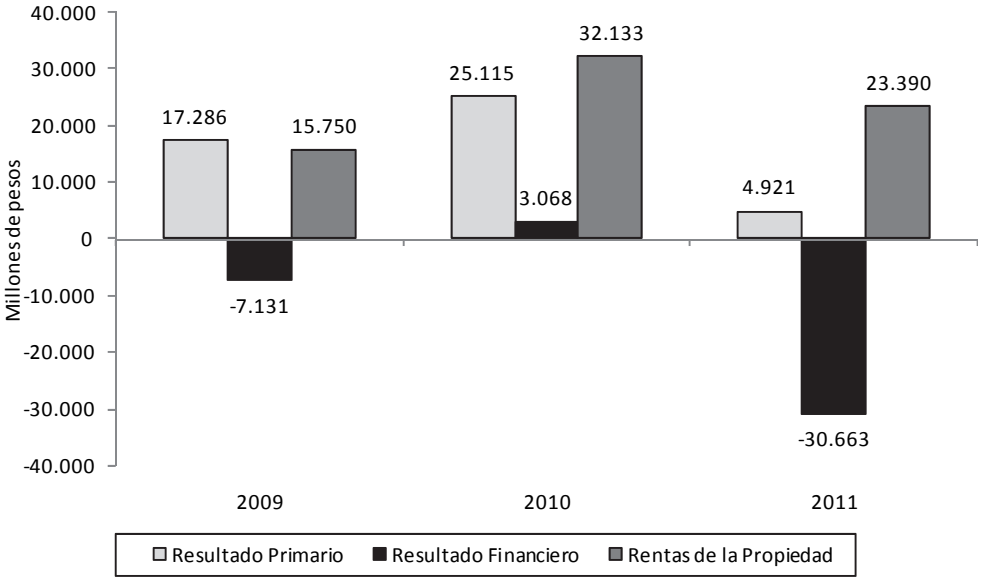
En la comparación internacional, Argentina se encuentra por debajo de los países nórdicos de Europa, cuya presión tributaria históricamente fue alta y en algunos casos supera el 50% del PBI. Sin embargo, está por encima de la presión fiscal de países avanzados como Estados Unidos o Japón. Con respecto a Latinoamérica, duplica aproximadamente la de Chile y México, y está en el mismo nivel que la de Brasil.

En el caso de Argentina, al tratarse de un país con fuerte evasión, la presión fiscal legal, es decir aquella que recae sobre quien cumple con todas sus obligaciones impositivas, es bastante mayor, con lo que ciertos sectores bien fiscalizados se encontrarán con cifras por encima de las expuestas. Además, es importante relativizar este indicador ya que poco se puede comentar de los ingresos del Estado sin tener en cuenta el volumen de gasto y el destino del mismo. Se puede decir, no obstante, que la progresividad de la tributación ha mejorado a costa de un fuerte incremento en la presión impositiva.

Entrando un poco más en detalle, los ingresos totales del fisco han mostrado la misma tendencia que la recaudación, aunque con causas diferentes. Por caso, las Rentas de la Propiedad, que agrupan ingresos provenientes de transferencias del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y de las del Fondo de Garantía para la Sustentabilidad (FGS) de la ANSES, alcanzaron en el 2011 los 23.390 millones de pesos, un 27,2% por debajo de las de 2010 (ver Gráfico 1.74).

[49] Es importante destacar el impacto recaudatorio de la inflación y la falta de indexación en el mínimo no Imponible del Impuesto a las Ganancias.

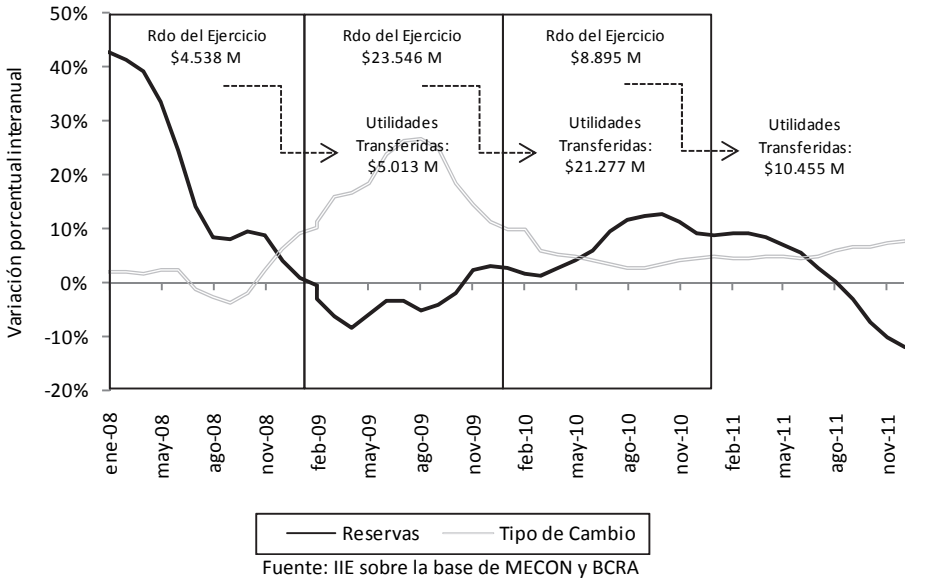
Gráfico 1.74: Resultados Fiscales del Sector Público Nacional no Financiero (SPNF)



Fuente: IIE sobre la base de MECON

En este comportamiento influyó significativamente la reducción de transferencias que hizo el BCRA en concepto de utilidades generadas en ejercicios anteriores, principalmente por concepto de diferencias de cotización[50]. Mientras que en 2009, estas alcanzaron los $23.546 millones, en el año 2010 este monto fue de $8.895 millones, aproximadamente el 35% de los que había sido el año anterior. Esto devino en un menor volumen de traspasos al Sector Público en el 2011, de aproximadamente unos 10.400 millones de pesos (ver Gráfico 1.75).

Gráfico 1.75: Reservas, Tipo de Cambio y Resultados del BCRA



Fuente: IIE sobre la base de MECON y BCRA

[50] Saldos por diferencia de valuación entre el cierre y el comienzo del ejercicio contable de los activos del Banco Central.

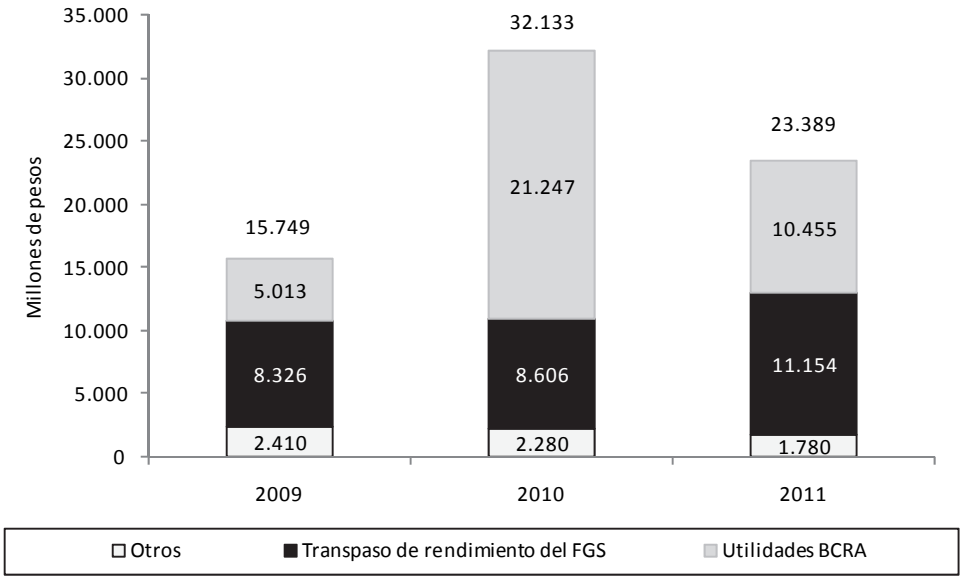
También se puede observar en el mismo Gráfico, como la fuerte devaluación que experimentó la moneda local en el 2009, impactó significativamente en el incremento de utilidades del BCRA. La devaluación promedio entre 2009 y 2008 fue de 17,9%, pasando de 3,16 a 3,72 pesos por dólar. Asimismo, la transferencia por este concepto al SPNF alcanzó los $21.277 millones en 2010, un monto muy cercano al resultado primario del periodo (un 84,7% del mismo).

Durante el 2010, el comportamiento de estos dos agregados monetarios fue en general divergente al de 2009. La cotización del peso pareció estabilizarse con respecto al dólar, teniendo una devaluación en el año de un 4,9%, alcanzando los 3,91 pesos por dólar. Por el contrario, la variable que mostró un incremento mayor fue la de las reservas, creciendo un 7,2%. Todo esto devino en el menor nivel de utilidades del BCRA, que alcanzaron los $8.800 millones, y en los menores traspasos de fondos en el 2011 que cayeron a 10.455 millones de pesos, un 50,7% menores a los de 2010.

En este sentido, en el 2011 se evidenció una caída en el nivel de reservas, incluso más pronunciado que en el 2009, mientras que el tipo de cambio de mantuvo estable, acelerando su devaluación hacia fin de año. En este sentido, dado que se combinaron los dos efectos que influyen negativamente en el resultado del BCRA, se espera que las utilidades disponibles para el 2012 sean aún menores a las de este año.

Del mismo modo, las Rentas de Propiedad están compuestas por los traspasos que hace la ANSES al Tesoro Nacional, a través de su Fondo de Garantía para la Sustentabilidad (FGS). En el Gráfico 1.76 a continuación, se puede observar la participación preponderante de estos fondos en el sistema de financiación gubernamental.

Gráfico 1.76: Composición de las Rentas de la Propiedad



Fuente: IIE sobre la base de MECON

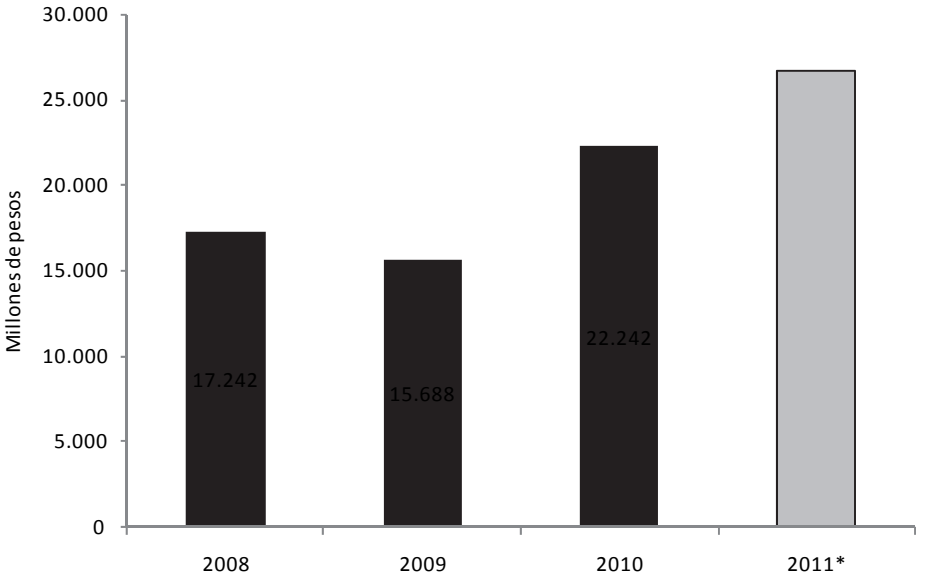
En los últimos 3 años, los traspasos del FGS han estado por encima de los $8.000 millones anuales. En el 2011, estas transferencias alcanzaron los 11.154 millones de pesos, es decir un 29,6% mayor a las de 2010 y representó el 47% de los recursos por concepto de Rentas de la Propiedad.

En resumen, así como la recaudación tributaria ha mostrado signos de amesetamiento en el año, también la participación de ingresos extratributarios ha sido menor a la de 2010, modificando estructuralmente la composición de los Ingresos corrientes. En este sentido, y comprometidas las vías

de financiación más tradicionales, la dependencia del contexto externo favorable, léase altos precios de los commodities alimenticios, cobró particular relevancia.

En el 2011, la recaudación por concepto de Derechos de Exportación alcanzó los 68.804 millones de pesos (unos US$ 16.000 millones vs los US$ 11.700 millones de 2010, un 36% mayor), de los cuales el complejo sojero, esto es poroto, harina y pellets de soja, aportó cerca del 50% del total. Este flujo de divisas tuvo un impacto significativo en el resultado de la balanza comercial, que cerró en US$ 10.347 millones en el 2011. Además, tal y como se observa en el Gráfico 1.77, el Tesoro se benefició de un modo más directo al cerrar el 2011 con una recaudación por retenciones al complejo sojero por encima de los $26.000 millones (20% por encima de 2010).

Gráfico 1.77: Retenciones al complejo Sojero



Nota: * Estimado
Fuente: IIE sobre la base de MECON

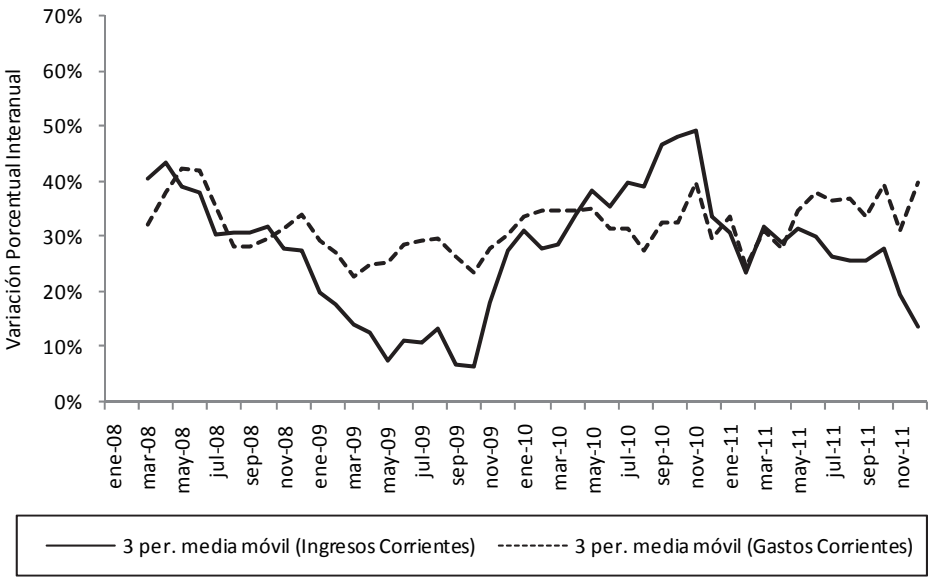
Entonces la primera interrogante que surge a continuación es si efectivamente estos precios internacionales mantendrán esta tendencia alcista que vienen mostrando en los últimos periodos o si definitivamente sentirán el impacto de la desaceleración mundial. Muchos factores influyen sin dudas en la cotización de los productos sojeros; en ese sentido no se puede negar que detrás de estos precios se escondieron cuestiones especulativas impulsadas por el resguardo de los inversores en un contexto internacional marcado por la incertidumbre. Pero más allá de esto, el crecimiento de la economía mundial en el 2011 fue liderada justamente por China, por lejos el mayor demandante de soja del mundo, lo que se tradujo en un despegue en las cotizaciones a mediados del año pasado para estabilizarse y mostrar inclusive signos de caída al cerrar el 2011. En este sentido, la estimación indirecta de los precios de la soja que se puede estimar gracias al presupuesto 2012, arrojan valores implícitos del oleaginoso entre los 425 dólares y los 440, es decir en un escenario conservador.

En síntesis, se prevén complicaciones adicionales en las cuentas del estado para el 2012. Esta dependencia de fondos “no corrientes” pone un límite al crecimiento de los ingresos y por sobretodo un límite al crecimiento de los gastos, sobre lo que se profundizará a continuación.

1.9.2 Evolución de los Gastos

El comportamiento de las cuentas fiscales en los últimos años estuvo representado por el fuerte crecimiento de los gastos corrientes. En contraposición, los ingresos lo hicieron a un ritmo menor (ver Gráfico 1.78). Además, es importante destacar que los gastos han mantenido un comportamiento parejo con una tasa de crecimiento alrededor del 30% en los últimos 4 años. Por el contrario y como se estudió en el inciso anterior, los ingresos presentaron un patrón fuertemente procíclico.

Gráfico 1.78: Ingresos y Gastos Corrientes



Fuente: IIE sobre la base de MECON

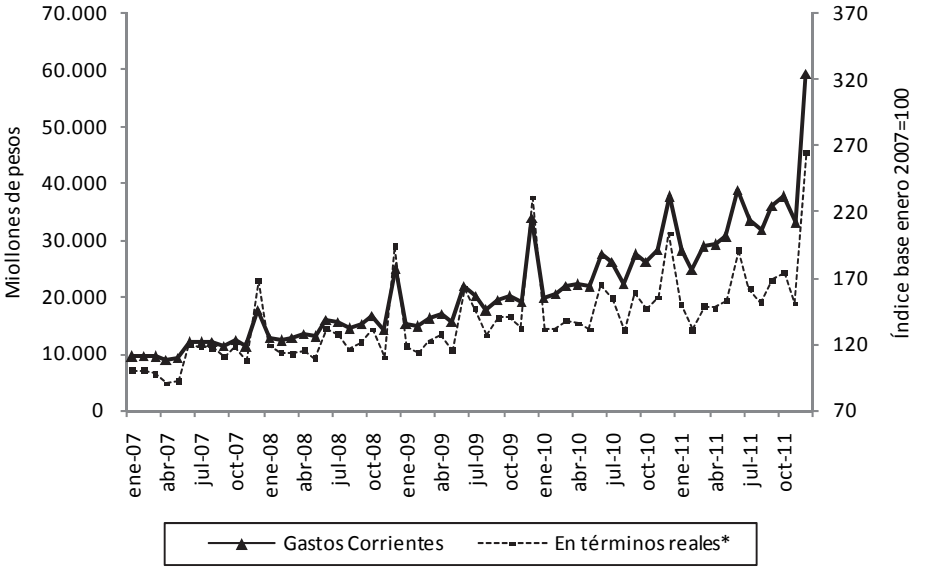
Con un incremento promedio en el 2011 por encima del 36%, los Gastos Corrientes han exacerbado la tendencia decreciente del superávit fiscal (ver Punto 1.9.3), ya que los ingresos lo hicieron a un ritmo menor de un 25%.

Principalmente, el crecimiento del gasto encontró su explicación en la correlación con un año electoral evidenciando una aceleración a partir del mes de mayo de 2011. Desagregando los Gastos Corrientes, el rubro que presento el mayor incremento fue el de las Rentas de la Propiedad, creciendo un 61%, en particular el pago de intereses en moneda extranjera superó los 20.000 millones de pesos implicando un incremento de un 75% con respecto al 2010. Por otra parte, las Prestaciones de la Seguridad Social, ítem con mayor volumen dentro las erogaciones corrientes, crecieron por encima del promedio, un 37% (147.000 millones de pesos) principalmente por la movilidad de haberes dos veces al año. Asimismo, las Transferencias Corrientes, rubro sobre el que se volverá más adelante, crecieron un 31% a pesar de que las dirigidas al sector privado, principalmente en concepto de subsidios al Transporte y la Energía, lo hicieron por encima del 36%.

En contraposición a las erogaciones corrientes, los Gastos de Capital crecieron en el año un 17% y alcanzaron los 53.000 millones de pesos. El Rubro que más evolucionó fue el de la Inversión Real Directa que tuvo una variación interanual del 40%, seguido por la Inversión Financiera con un incremento del 22,6%.

Volviendo a los Gastos Corrientes, en el Gráfico 1.79 se observa que el incremento no solo se evidencia en términos nominales. Entre 2007 y 2011 el gasto aumentó un 48% en términos reales mientras que nominalmente lo hizo un 205%.

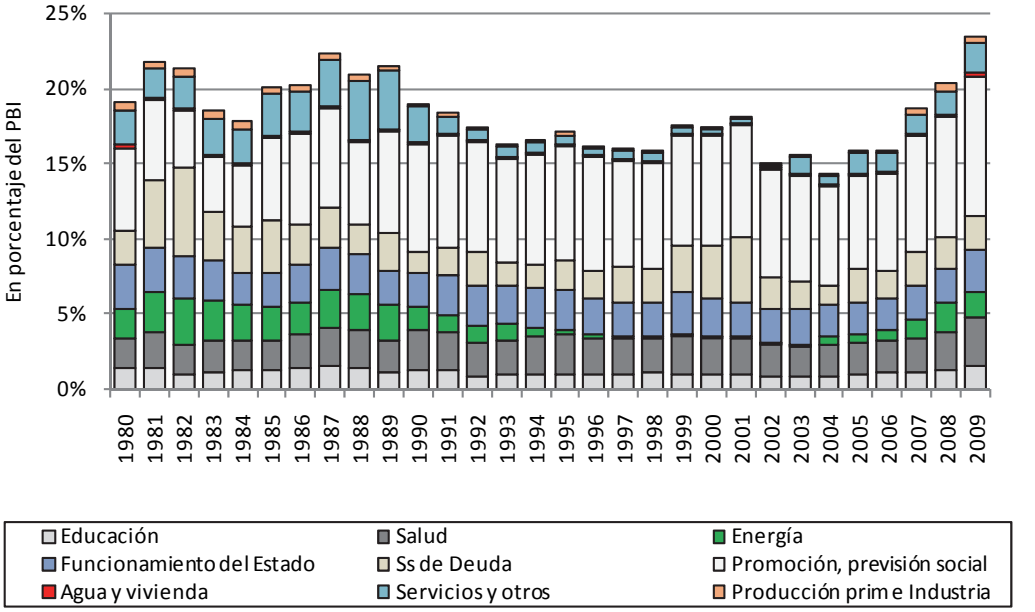
Gráfico 1.79: Gastos Corrientes SPNF



Nota: * Deflactado por el IPC Santa Fe
Fuente: IIE sobre la base de MECON

Muchos factores han determinado que el Gasto Corriente del Gobierno Nacional crezca de manera abrupta en el último año. Sin embargo, se enmarca mejor en un contexto en donde el Sector Público ha cobrado una mayor preponderancia dentro de la economía del país, de manera sostenida, durante los últimos 5 años. El crecimiento del gasto de la Nación en relación al producto pasó de representar un 14,3% del PBI en 2004, a alcanzar los 23,4% en el 2009 (ver Gráfico 1.80).

Gráfico 1.80: Gasto Público del Gobierno Nacional. Como porcentaje del PBI



Fuente: IIE sobre la base de MECON

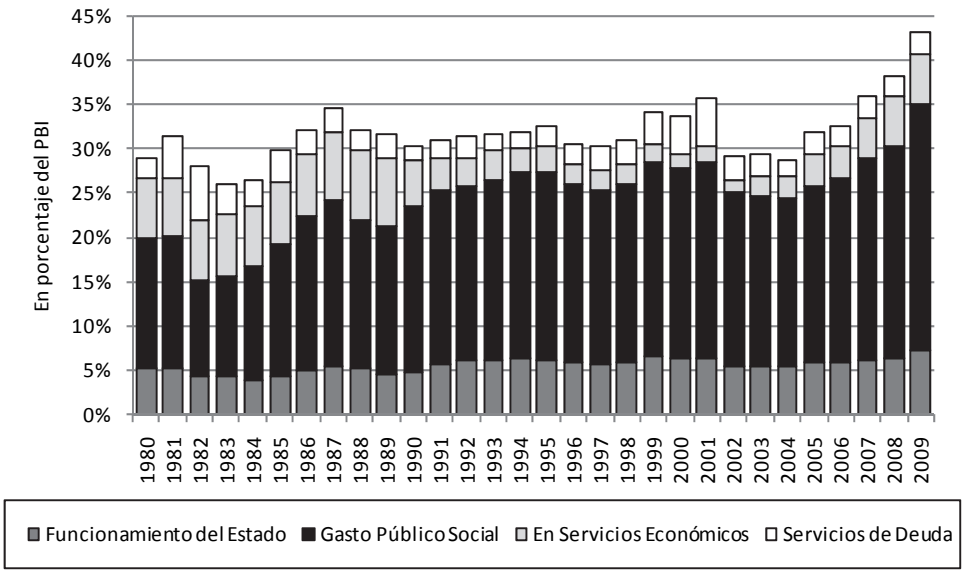
Los Gastos que más crecieron entre 2004 y 2009, fueron las finalidades encuadradas en Promoción y asistencia social, previsión social y Trabajo, que representando un 6,6% del PBI en 2004, alcanzaron en 2009 un 9,2%. Del mismo modo, otro sector que experimentó una fuerte suba en ese mismo periodo fue el de la Educación, Cultura, Ciencia y Técnica alcanzando un 1,49% del producto en 2009, cuando en 2004 era un 0,85%.

No obstante, vale la pena destacar que las mediciones anteriores se hicieron con respecto al 2004, un año que, tal como se observa en el gráfico anterior, constituye una base de comparación pobre, siendo el año con menor participación del gasto en los últimos 29 años. Asimismo, también se puede hablar de una tendencia creciente del gasto en la última década, cuando en los noventa la orientación había sido diferente y bajista.

Sin embargo, el proceso de reducción de los gastos en los noventa escondió de alguna manera el proceso de transferencia de obligaciones del Estado Nacional hacia los estados provinciales, especialmente en educación y salud. En lo que respecta a Educación, fuertemente concentrada en educación primaria, las provincias gastaban en promedio en los ochenta 1,79% del PBI. En la década de los noventa, este porcentaje alcanzó el 2,97% del producto y en los últimos diez años, desde 2000 a 2009, promedió los 3,89% puntos del PBI (ver Capítulo 3). Por su parte, la salud mostró un comportamiento similar siendo de 1,30%, 1,93% y 2,15% la participación del PBI entre los ochenta, los noventa y la primer década del 2000 respectivamente.

Todo esto se enmarcó en un crecimiento general del Gasto, tanto en provincias como en la Nación. Los destinos de estos gastos varían si uno considera el agregado o "consolidado". A continuación el Gráfico 1.81 muestra el comportamiento de los destinos más relevantes de las erogaciones.

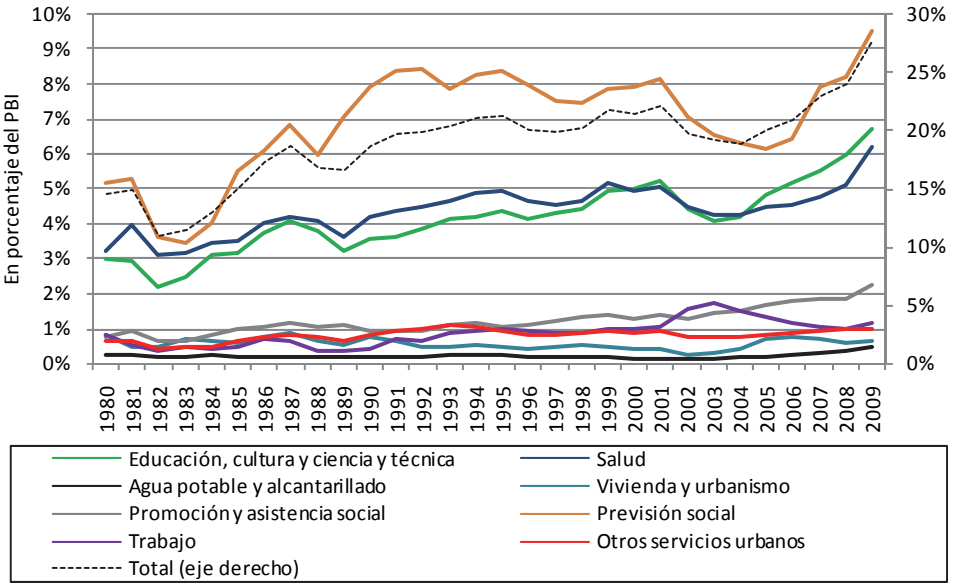
Gráfico 1.81: Gasto Público del Gobierno Consolidado



Fuente: IIE sobre la base de MECON

Como se desprende del gráfico anterior, la finalidad más relevante fue la destinada a Gasto Público Social. El incremento del gasto con este destino ha sido relevante, pasando del 14,51% del PBI en 1980 a representar el 27,78 en el 2009, es decir un aumento de 13 puntos del producto aproximadamente. Principalmente, en este rubro se incluyen los gastos destinados a educación, saludo, previsión social y protección social. A continuación, en el Gráfico 1.82, se muestra el comportamiento de las mismas en este rubro.

Gráfico 1.82: Gasto Público del Gobierno Consolidado. Como porcentaje del PBI



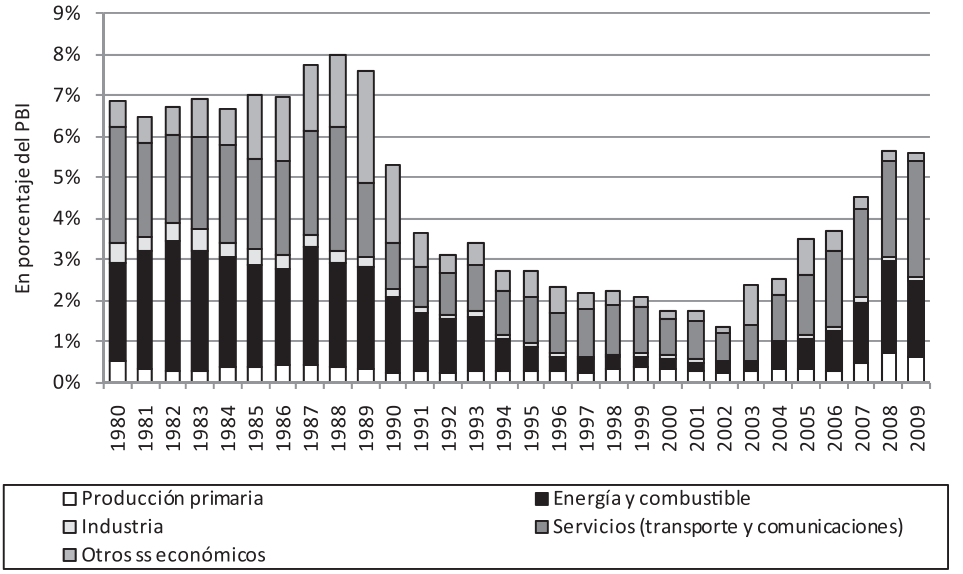
Fuente: IIE sobre la base de MECON

Visiblemente, el aumento de los componentes de la serie ha sido generalizado. En particular, las erogaciones destinadas a Educación y Salud son las que han mostrado un comportamiento más dinámico. Los gastos destinados a educación, cultura, ciencia y técnica tocaron su máximo en relación al PBI en el 2009, alcanzando 6,68% del producto. En el 2007 ya se había superado el techo del gasto anterior (y en toda la serie) que se alcanzo en 2001. La Salud por su parte también superó el techo de 2001 en donde había alcanzado el 5,07 % del producto, pero lo hizo recién en el 2008. No obstante esta evolución aceptable del Gasto Social necesariamente debe ser enmarcada en un contexto de gasto ascendente en todas sus finalidades, pasando de 35,65% del PBI en 2001 a 43,19% en el 2009, es decir 8 puntos del producto por encima.

Finalmente, los gastos destinados a sectores económicos, en donde se agrupan los subsidios económicos, mostraron una tendencia decreciente desde el 2002. En promedio se encuentran muy por encima en esta década que en la anterior, 3,27% del PBI en contra a un 2,98%, y aún por debajo de los ochenta en donde promediaron un 7,09% del producto (ver Gráfico 1.83).

En este crecimiento de los gastos económicos, se puede destacar la fuerte participación de los servicios en donde se incluyen los gastos destinados al transporte, que en 2009 representaban un 2,65% del producto. Además, otro sector que tuvo un fuerte incremento entre 2007 y 2009 fue el de Energía y Combustibles promediando 1,86% del producto, mientras que en los 10 años anteriores había significado un 0,41% del PBI. No obstante, vale la pena aclarar que previo a 1994, estos valores también estaban altos, alcanzando un 2,23% del producto entre 1980 y 1994.

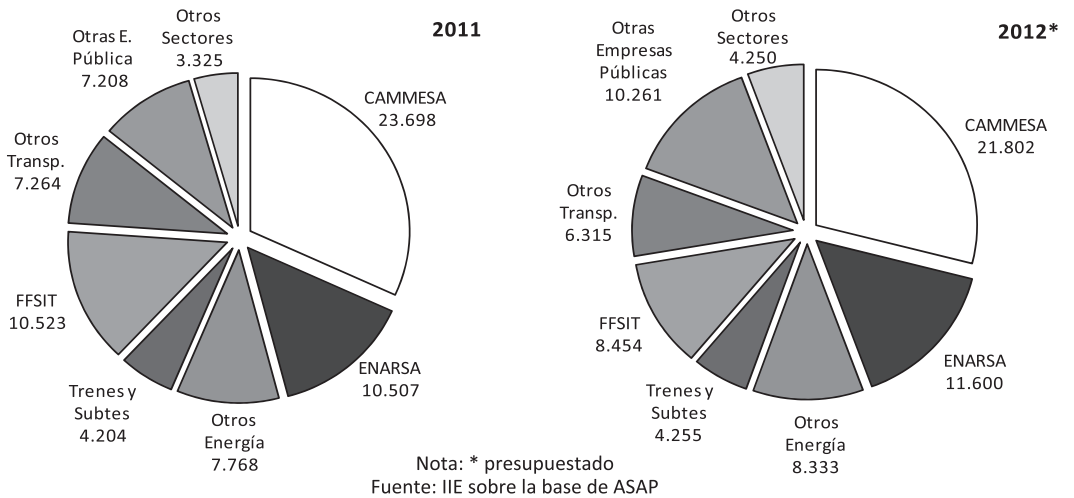
Gráfico 1.83: Gasto Público del Gobierno Consolidado en Servicios Económicos



Fuente: IIE sobre la base de MECON

Sin lugar a dudas, en este desenvolvimiento de los gastos han influido fuertemente las partidas destinadas a subsidios económicos[51], que en el 2010 alcanzaron aproximadamente unos 40.000 millones de pesos. Para el 2011, estos fondos alcanzaron unos 74.597 millones de pesos, es decir un incremento del 50% con respecto al 2010 y se espera para el 2012 que lleguen a los 75.000 millones de pesos (ver Gráfico 1.84).

Gráfico 1.84: Subsidios Económicos. Administración Pública Nacional. Millones de pesos



Nota: * presupuestado
Fuente: IIE sobre la base de ASAP

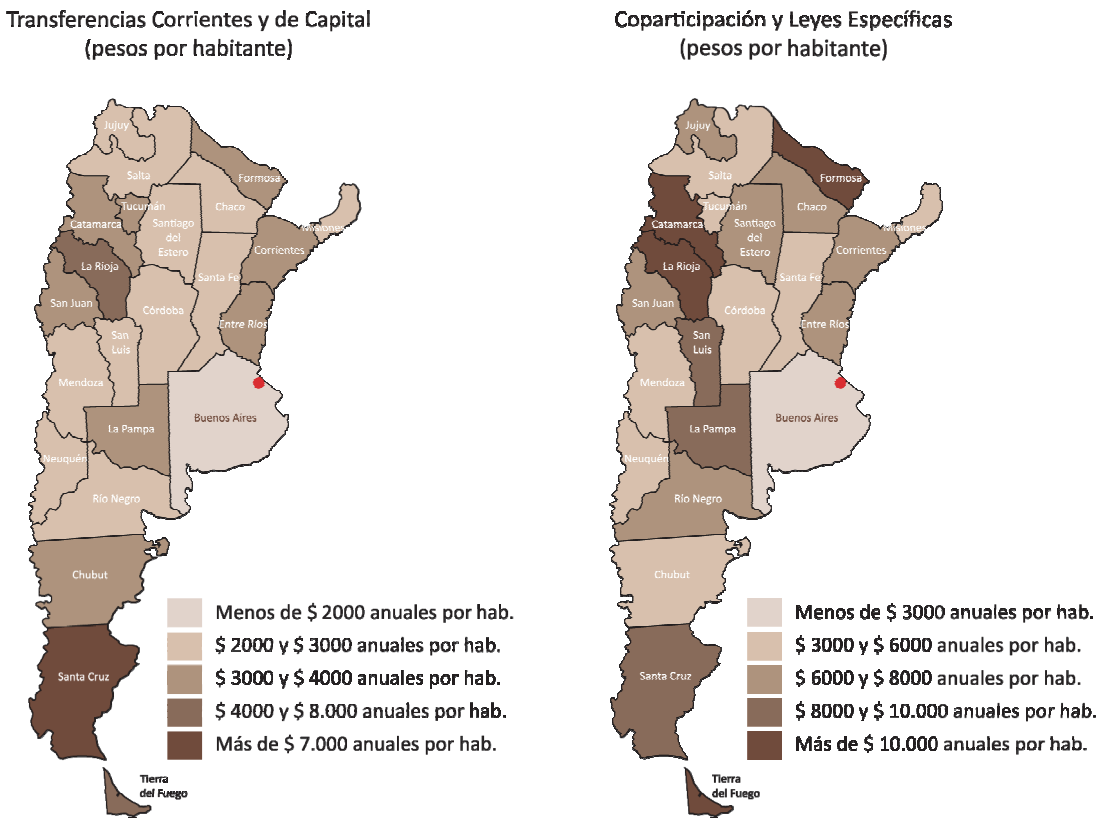
51 El concepto de "subsidios económicos" comprende a las transferencias que realiza la Administración Pública Nacional (APN) para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos, ya sea con el objeto de mantener fijo el precio de determinados bienes y servicios (como es el caso de los subsidios al transporte, al sector energético, y a la industria agroalimentaria), para atender el funcionamiento de las empresas públicas (como es el caso de las transferencias que hace el Tesoro a la empresa AySA), o bien para impulsar el desarrollo de determinados sectores (como es el caso de la asistencia financiera alas pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios).

Para dimensionar estos fondos, la suma de subsidios destinados al transporte y a la energía alcanzó el 3,7% del PBI. Para 2012 se prevé que cerca del 55% del total de las transferencias este dirigido al financiamiento de la política energética ($ 42.000 millones aprox.), que incluye, entre otras partidas, las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) destinadas a mantener la estabilidad tarifaria ($ 21.800 mill., un 11% más que lo previsto para este año), y a la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), principalmente para la compra de combustible importado para el abastecimiento del mercado interno ($ 11.600 mill., un 35% mayor a la de 2011).

Luego del triunfo electoral, el gobierno se planteó atacar el problema del abrupto crecimiento de los subsidios a través de anuncios de reducciones. Estas correcciones anunciadas no estuvieron estipuladas en el Presupuesto 2012, lo cual hace prever que la reasignación de fondos se manejará a través de modificaciones presupuestarias.

En este sentido, hay dos aspectos claves que se deben resaltar. En primera instancia, la reducción de transferencias, corrientes y de capital, a provincias (donde se incluyen subsidios) puede ser un buen indicio, ya que el esquema actual que se muestra en el Mapa 1.1 además de ser fuertemente discrecional, muestra aspectos difícilmente de explicar desde la equidad distributiva (mientras que un habitante de Capital Federal, la jurisdicción más rica del país, recibirá en promedio $26.000 el próximo año, un habitante de Formosa unos $3.800 y uno de Córdoba aproximadamente $2.300).

Mapa 1.1: Transferencias Corrientes y de Capital. Coparticipación. Pesos por habitante



Fuente: IIE sobre la base de ASAP y Presupuesto 2012.

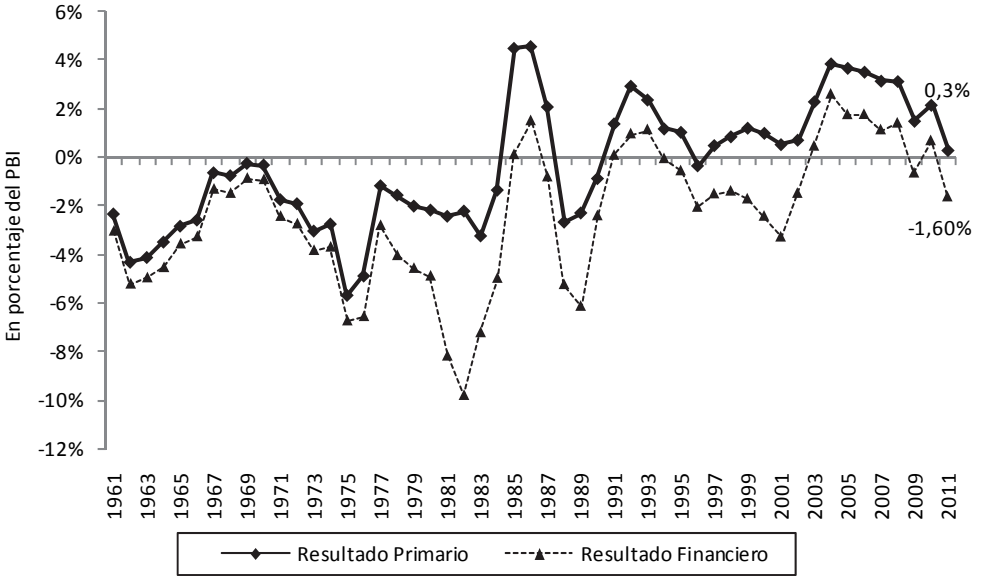
En segundo lugar, detrás de este fuerte crecimiento de los subsidios se esconde el reconocimiento de que la actual política regulatoria no es sostenible en el tiempo: a los escasos mecanismos de focalización, transparencia y control se le suma el problema más urgente que es la realidad que las tari-

fas están por debajo de los costos medios de largo plazo en algunos servicios. Los recortes de fondos no implican una solución definitiva para abordar la prestación equitativa y justa de los servicios públicos y es relevante encauzar el mecanismo regulatorio hacia uno en donde se promueva la eficiencia, la inversión y la reducción de costos.

1.9.3 Resultados Fiscales

El 2011 cerró con un déficit en las cuentas públicas, de alrededor del 1,6% del PBI, pese a que este año el crecimiento estaría por encima del 9% según datos oficiales. El fuerte crecimiento de los gastos ha empujado esta tendencia preocupante y ha reflotado un de los problemas macroeconómicos estructurales que sufre el país. En el Gráfico 1.85 se observa como en solo 12 de 51 años que van desde 1961 a 2011, el Resultado Financiero, es decir el que tiene en cuenta los pagos de intereses de deuda, fue positivo.

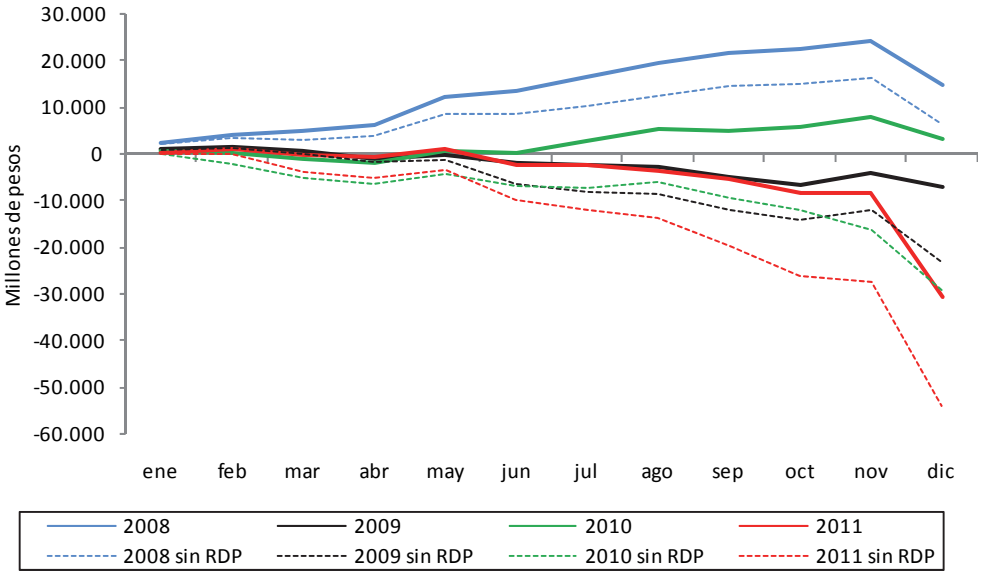
Gráfico 1.85: Resultados del Sector Público no Financiero



Fuente: IIE sobre la base de Ferreres y MECON

Los números de las cuentas públicas siguieron en el 2011 la misma tendencia del 2009, con la diferencia de que el año que pasó fue de crecimiento económico en comparación al año citado dónde la economía fue contractiva en general (ver Gráfico 1.86). En particular, los pagos de aguinaldos de la administración pública y el cumplimiento de los pagos por el cupón de PBI, hicieron que el mes de diciembre se mostrara fuertemente negativo. El déficit de ese mes alcanzó los 22.354 millones de pesos, muy por encima de los -4.902 millones de pesos del mes de diciembre de 2010 y representando un 73% del Déficit Financiero Total del 2011 de 30.662 millones de pesos.

Gráfico 1.86: Resultados Financieros



Fuente: IIE sobre la base de MECON

La consecución de resultados fiscales con signo positivo ha sido un objetivo general que ha tenido esta administración a lo largo de su mandato. Si bien el Resultado Primario resultó positivo a lo largo de todo el periodo analizado, no se puede decir lo mismo respecto al resultado financiero que alternó entre saldos positivos y negativos.

Las dificultades para controlar el gasto en un año electoral se hicieron evidentes y el 2011 cerró con el Déficit Financiero de 1,6% del PBI, el más elevado desde 2001. Por su parte, el Resultado Primario fue el más bajo desde 1996. En este contexto, el 2012 será necesariamente un año de correcciones ya que a la tendencia declinante de los Resultados Fiscales se le adicionará la presión creciente de los pagos de Deuda que se imponen el año entrante.

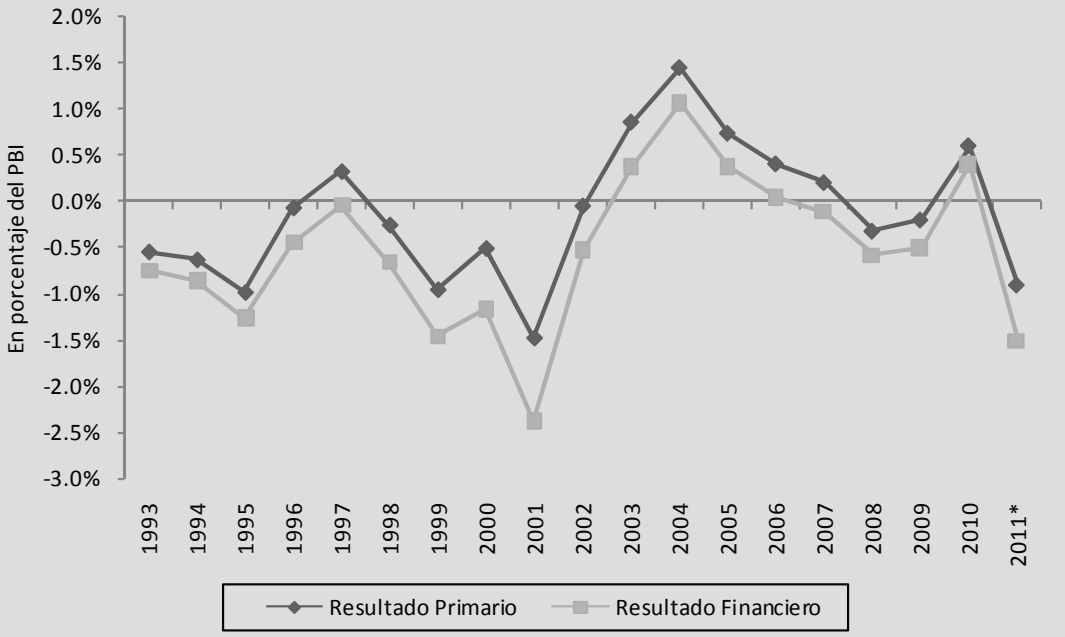
Recuadro 1.5: Situación de las provincias

1.9.3.1 Las Provincias

Las cuentas provinciales volverían a cerrar el 2011 en una situación deficitaria en su conjunto. Luego del respiro que vivieron en el 2010 con el lanzamiento del Programa Federal de Desendeudamiento[52], la propia coyuntura electoral llevó a las Provincias a mantener un ritmo de gasto elevado aún en un contexto de desaceleración de los Ingresos Tributarios. De este modo, el Déficit Financiero de las provincias estaría alrededor de 0,5% del PBI y el Resultado Primario cercano al 0,4% del producto (ver Gráfico 1.87).

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

Gráfico 1.87: Resultados de las Provincias



Nota: * Estimado.
Fuente: IIE sobre la base de MECON (DNCFP).

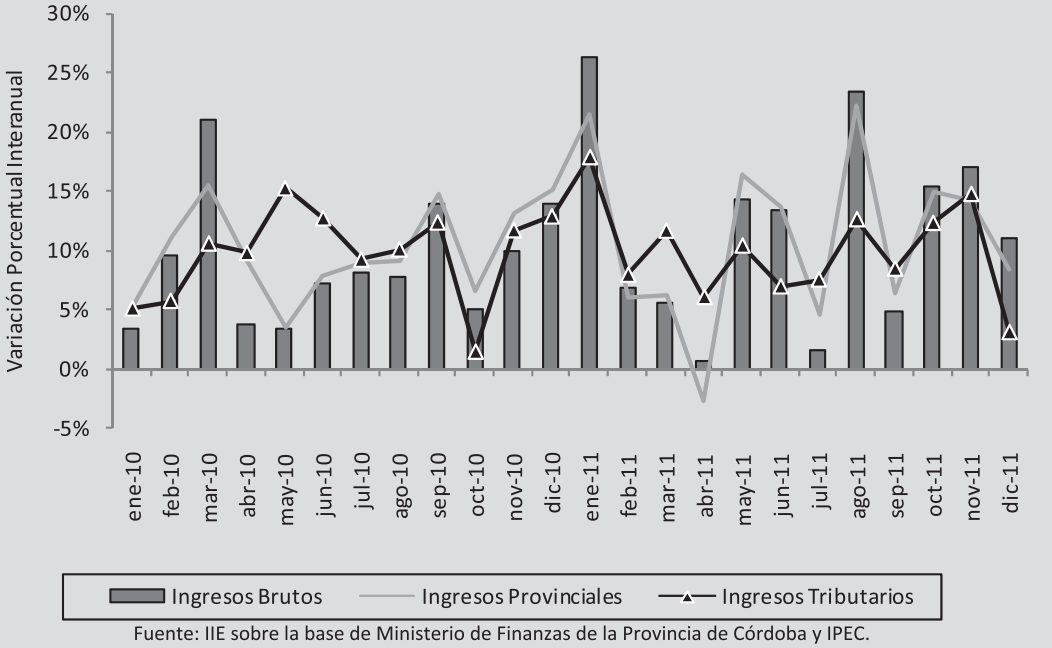
Finalmente, y como se preveía, a fines de 2011 las provincias firmaron una prórroga del periodo de gracia del pago de intereses de su deuda con la Nación por 2 años más, hasta diciembre de 2013. No obstante, resultará clave para el año próximo el desenvolvimiento de la actividad y su correlato en la recaudación subnacional, además de la necesidad de flexibilización de sus gastos.

1.9.3.2 La Situación de la Provincia de Córdoba

El desenvolvimiento de las cuentas públicas de la provincia de Córdoba estuvo en concordancia con la mayoría de las provincias. Esto es, después de una fuerte recuperación en el 2010, la tendencia nuevamente apunta a resultados financieros cercanos al déficit.

En este contexto, la recuperación de las cuentas públicas de la provincia de Córdoba también encontró su explicación en el crecimiento en el nivel de actividad provincial. Al respecto vale la pena destacar el fuerte crecimiento de la recaudación por concepto de Ingresos Brutos, alcanzando el 11,7% interanual en términos reales, que representan un 80% de la recaudación con origen provincial y el 30% del total de ingresos locales (ver Gráfico 1.88). Por otro lado, los envíos automáticos de la Nación, que representan cerca del 50% del total, han mostrado un muy buen desempeño en el 2011, creciendo un 9,6% en términos reales.

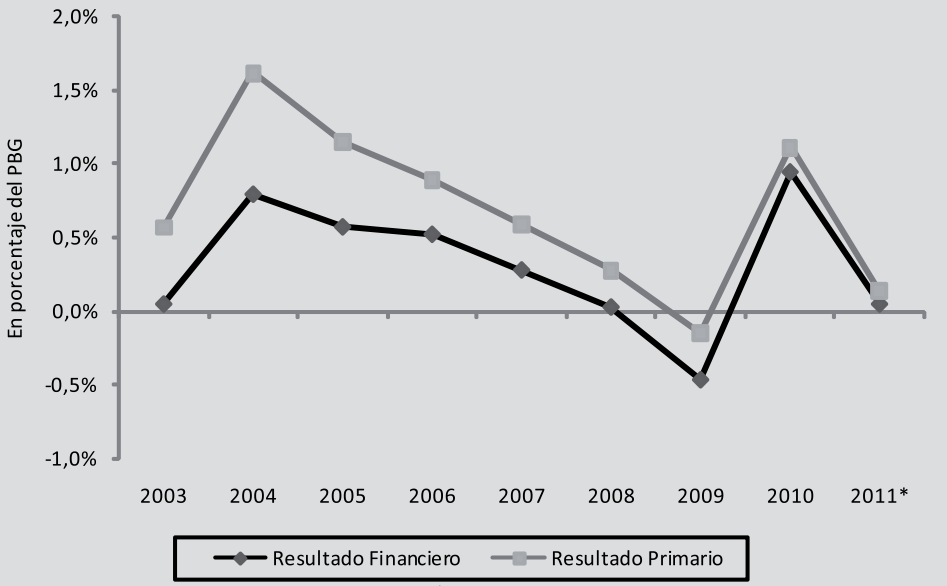
Gráfico 1.88: La Recaudación Tributaria de la Provincia de Córdoba



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

Este buen desempeño recaudatorio le permitió a la provincia mantenerse en terreno positivo en su balance fiscal y cerraría el 2011 con un resultado financiero cercano al cero (ver Gráfico 1.89).

Gráfico 1.89: Resultados Fiscales de la provincia de Córdoba



Nota: * Estimado.
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

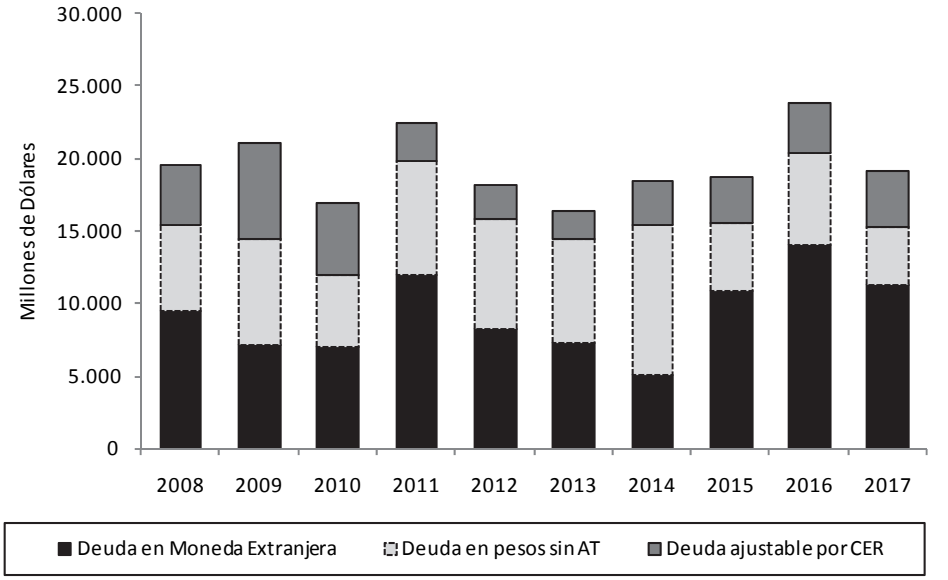
A futuro, el resultado fiscal constituye una de las variables claves tanto económica como políticamente. El incremento de los gastos en este año electoral fue parcialmente cubierto con el crecimiento de la recaudación y la provincia depende fuertemente de los envíos de la Nación para compensar sus gastos. Sin embargo, esta vulnerabilidad es mayor para el año próximo, ya que entre otras cosas, deberá solucionar el conflicto de los envíos de fondos por la Caja de Jubilaciones.

1.9.4 Situación de pagos para el 2012

Un interrogante que se plantea a futuro está relacionado con los pagos a los que se enfrentará el Sector Público en el 2012. Tal como se estudió en la sección 1.8, la capacidad de generar divisas a través del crecimiento de las exportaciones canalizó al Estado un importante flujo de divisas a través de los Derechos de Exportación. Esto redundo en cierta capacidad para honrar las obligaciones externas por concepto de deuda, enmarcado siempre en un contexto superavitario que permitía absorber los dólares excedentes del mercado y quitaba presión al tipo de cambio.

La necesidad de divisas para hacer frente a la deuda denominada en moneda extranjera (tanto intereses como amortizaciones) ha estado en promedio cerca de los 9.000 millones de dólares para el periodo 2008-2011. En el año 2012, estas obligaciones estarán por encima de los 10.000 millones de dólares (ver Gráfico 1.90).

Gráfico 1.90: Perfil de Deuda, Intereses y Amortizaciones



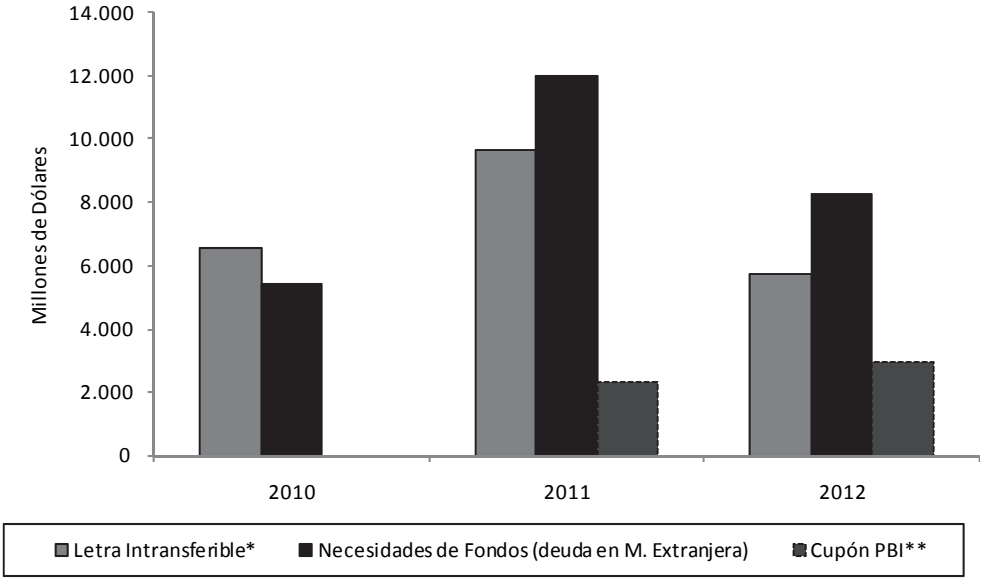
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Con el retorno al déficit fiscal en el 2009 y con la imposibilidad de acceder al financiamiento internacional, la dificultad de acceder a divisas impuso nuevos desafíos. En este contexto, el 14 de Diciembre de 2009 se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 2010/09, que creaba el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad, cuyo objetivo era llevar adelante los pagos de la deuda pública del Tesoro Nacional con vencimiento en el año 2010 con tenedores privados. Este fondo fue integrado por la suma de U$S 4.382 millones, que el Banco Central de la República transferirá al Tesoro Nacional de las reservas de libre disponibilidad[53] (RLD), a cambio de una Letra Intransferible del Tesoro a diez años. Luego, el Decreto 298/2010 crearía el Fondo de Desendeudamiento Argentino en marzo de 2010.

Tanto el Presupuesto 2011, que no fue aprobado por el Congreso, como el Presupuesto 2012 estipulaban la continuidad de este Fondo para el Desendeudamiento conformado con Reservas (RLD). Como estipula la norma, la constitución de este Fondo demandó la emisión de Letras del Tesoro[54], que parcialmente compensaron la necesidad de divisas. En el Gráfico 1.91 se observa la relación entre los montos transferidos por el BCRA y el volumen de necesidad de fondos para cada año.

[53] Monto en que excede el respaldo de la Base Monetaria expresada en dólares.
[54] Para mayor información consultar el Decreto N° 2.054/2010 (art. 22) y el Decreto N° 297/2010.

Gráfico 1.91: Obligaciones y Reservas de Libre Disponibilidad



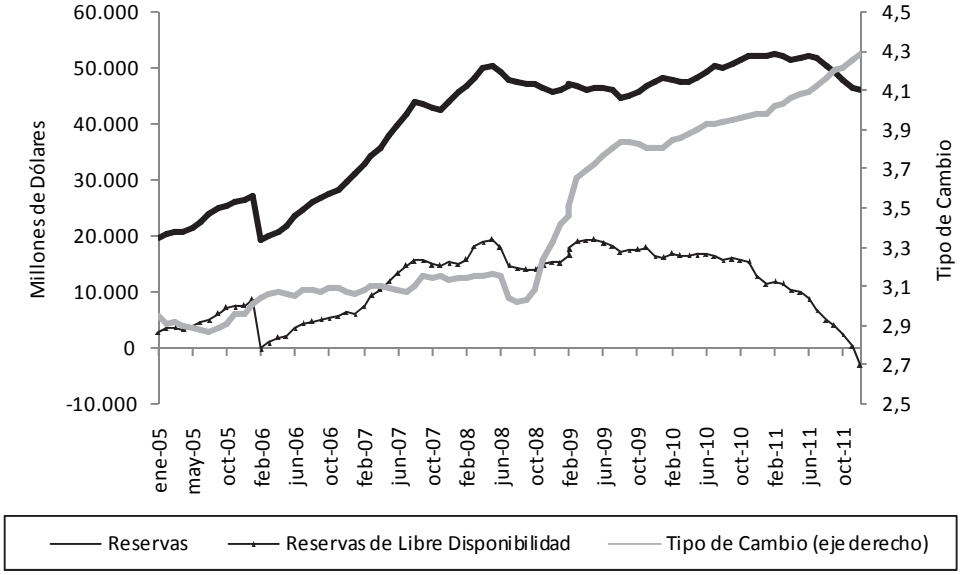
Nota: *2020 y 2021 (Reservas de libre disponibilidad)
** Estimado.
Fuente: IIE sobre la base de MECON.

Adicionalmente, el Gráfico 1.91 también contiene datos sobre el Cupón de PBI[55], el cual demando unos US$ 2.500 millones en diciembre de 2011. Dado el crecimiento proyectado para este año, por este concepto se necesitarían aproximadamente unos 3.000 millones de dólares adicionales en diciembre de 2012.

De este modo, nuevamente el Fondo de Desendeudamiento Argentino se volverá una variable clave. El Presupuesto 2012, estipula la conformación de este fondo por unos 5.764 millones de dólares. Sin embargo, esto no representa el mayor inconveniente; la cantidad de Reservas de Libre Disponibilidad es menor, con lo que el pago de las amortizaciones e intereses para el 2012 va a requerir mayores esfuerzos del Sector Público. Las reservas del BCRA en el 2011 mostraron una disminución y se ubicaron próximas a los 45.983 millones de dólares en diciembre de 2011, similar al nivel exhibido en diciembre de 2009. No obstante, desde esa fecha los pasivos monetarios del BCRA han crecido en más del 77%, equivalente a 91.960 millones de pesos teniendo en cuenta la Base Monetaria (Ver Gráfico 1.92).

[55] El cupón de un bono hace referencia a los intereses que sobre el capital se pagan. En particular, cuando este rendimiento se determina en función al crecimiento del Producto Interno Bruto de una economía, este recibe el nombre de Cupón PBI.

Gráfico 1.92: Reservas de Libre Disponibilidad y Tipo de Cambio



Fuente: IIE sobre la base de MECON y BCRA.

En este contexto, la necesidad de mayores Reservas de Libre Disponibilidad puede implicar ajustes en algunas variables macroeconómicas. Al respecto, el valor en dólares de la Base Monetaria podrá caer en caso de un incremento en el Tipo de Cambio aumentando así el monto de RLD. Una contención del crecimiento de la Base Monetaria también apuntaría en esta dirección, al igual que un incremento en las Reservas del BCRA.

No obstante, vale la pena destacar que los 8.000 millones de dólares de vencimiento de 2012 (a lo que debería agregarse el pago del cupón PBI de U$S 3.000 millones), no plantean un problema mayor si se puede refinanciar el mismo acudiendo al mercado. Una condición necesaria para esto, consiste en destrabar las negociaciones con el Club de Paris, pero la necesidad de divisas sería aún mayor dado que se adeudan unos U$S 6.500 millones.

1.10 Aspectos Macroeconómicos y Financieros

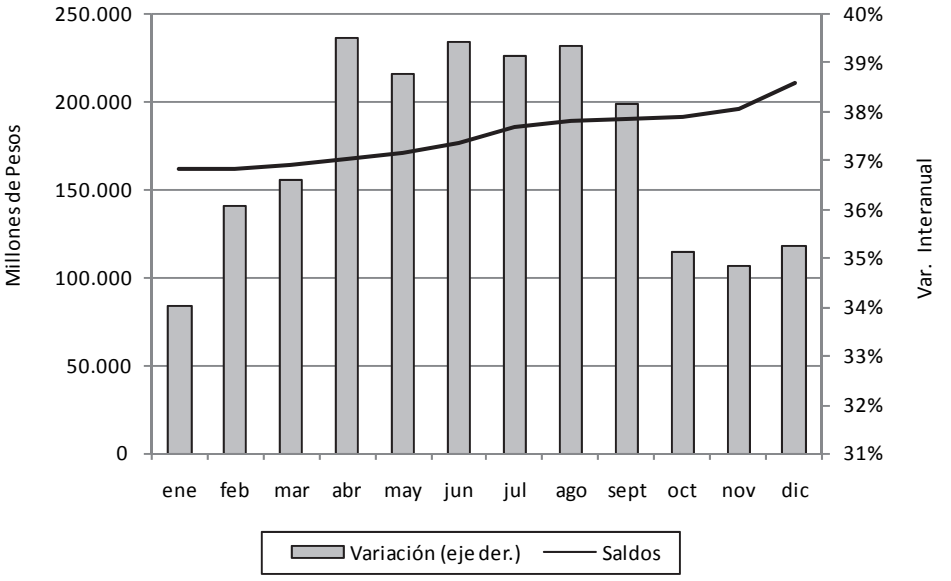
1.10.1 Análisis de los Principales Agregados Monetarios

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

El agregado monetario más representativo de la política monetaria seguida por el BCRA está dado por la base monetaria (M0), la cual hace referencia a los billetes y monedas en circulación (circulación monetaria) más los depósitos en pesos de las entidades financieras en esta institución.

La evolución de la base monetaria en el transcurso del 2011 (Gráfico 1.93), muestra que la política monetaria expansiva convalida tanto el incremento de la demanda de dinero generada por el crecimiento económico del 9% - crecimiento estructuralmente superior al crecimiento potencial- como así también el proceso inflacionario, el cual registra una tasa anual del 23,28% según la Dirección Provincial de Estadística y Censos de San Luis. A diciembre de 2011 la base monetaria ha crecido un 35% en relación al mismo período de 2010, alcanzando un saldo de 204.491 millones de pesos, el mayor valor en lo que respecta al 2011.

Gráfico 1.93: Evolución de la Base Monetaria



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

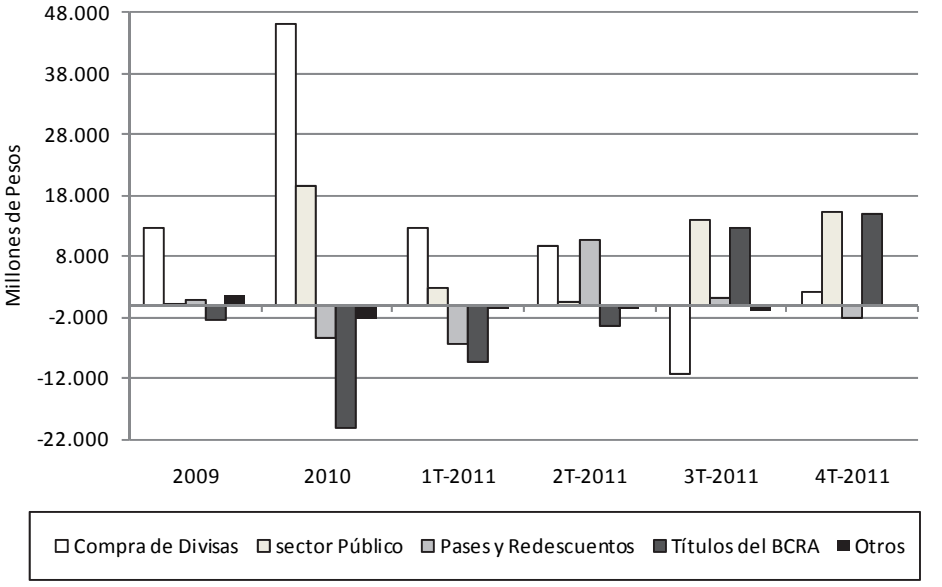
Los factores que explican el carácter expansivo de la política monetaria han variado significativamente en los últimos años y, en particular, dentro del mismo 2011 tal como se observa en el Gráfico 1.94. En 2009 la principal fuente de expansión fue la compra de divisas, cuyos efectos fueron esterilizados por una moderada colocación de títulos de deuda de la autoridad monetaria [56]; en 2010, la compra de divisas aumentó abruptamente al igual que los adelantos al Sector Público (Adelantos Transitorios y transferencias de las utilidades del Banco Central), motivo por el cual a la política de esterilización se incorporaron los pases y redescuentos y se profundizó la emisión de títulos del BCRA. En 2011 en cambio, las compras de divisas del BCRA se redujeron continuamente hasta convertirse en vendedor neto en agosto por un monto de $11.177 millones. No obstante, diciembre cerró con una compra neta de $10.692 millones.

En el primer trimestre solo la compra de divisas ($12.629 millones), y en el segundo trimestre la compra de divisas y los pases y redescuentos ($9.816 y $10.869 millones respectivamente) convalidaron la expansión de la política monetaria; mientras que la política de esterilización se llevó a cabo por la colocación de títulos de deuda y pases y redescuentos en el primer período ($9.382 y $6.460 millones) y únicamente por colocación de títulos de deuda del BCRA por $3.337 millones en el segundo. Por su parte, los adelantos al Sector Público mostraron un comportamiento expansivo pero moderado ($2.697 y $602 millones).

En la segunda mitad del año el comportamiento de estos factores cambió considerablemente: el BCRA vendió divisas por un monto de $11.177 en el tercer trimestre del año y compró solo $2.048 millones de pesos en el último. Esto se compensó con un notable incremento de los adelantos al sector público ($14.096 y $15.179millones) y por títulos del BCRA ($12.597 y $15.099 millones). Por la misma razón, los pases y redescuentos tuvieron un comportamiento expansivo en el tercer trimestre ($1.330 millones) y levemente acomodaticio en el cuarto trimestre ($-1.917 millones).

[56] Incluye el efecto monetario de LEBAC y NOBAC.

Gráfico 1.94: Factores de Explicación de la Base Monetaria

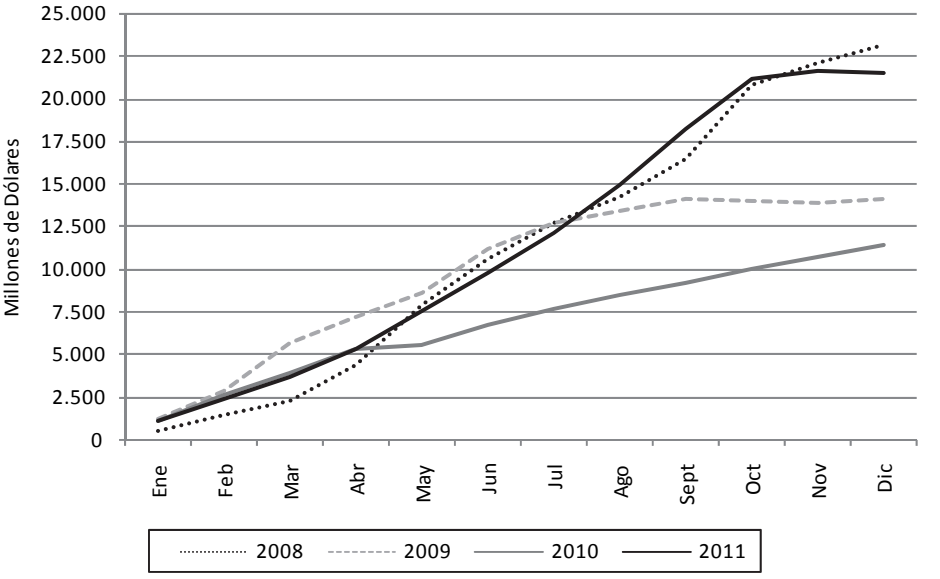


Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

El mayor esfuerzo realizado por parte del BCRA para mantener el nivel del dólar se materializó tras la puesta en vigencia en octubre de una normativa para regular la compra de divisa del sector minoristas y la obligación de mineras, petroleras y aseguradoras a liquidar divisas en el país. La fuga de capitales, medida por la formación de activos externos por parte del sector privado no financiero, se aceleró en septiembre y se estima que a partir de la implementación de los controles salieron del sistema financiero US$ 3000 millones. De esta manera, la fuga de capitales alcanza los US$ 21.504 millones. Vale destacar que si la intervención del mercado cambiario no se hubiese efectivizado, es de esperar que la fuga de capitales haya sido mayor que la registrada en 2008, año en el que se desarrollaban los enfrentamientos entre el gobierno y el campo, se estatizaban las AFJP y se daba un contexto de recesión financiera internacional. Fuentes oficiales sostienen que las principales razones del aumento de la salida de divisas son la repatriación de ganancias por parte de empresas extranjeras que intentan atenuar el impacto de la recesión internacional en sus países de origen y residentes argentinos que canalizan sus ahorros en la acumulación de dólar, el cual es entendido como un depósito de valor seguro.

En el Gráfico 1.95 se observa que la aceleración de la fuga de capitales de fines de 2008 continuó a principios de 2009 registrando, una salida de 12.712 millones de dólares en Julio, cifra superior a la correspondiente a 2008 ,2010 y 2011 para el mismo período. No obstante, a partir de Agosto la salida de capitales comenzó a ser superior en 2011 en relación a los 2009 y 2010, mientras que fue superior a la registrada en 2008 solo hasta octubre debido a que en noviembre y diciembre los controles cambiarios ya surtían efecto (incluso en diciembre se registró un ingreso neto de capitales de 159 millones de dólares). Los valores observados sugieren que los controles en el mercado tuvieron un efecto significativo ya que antes de octubre se preveía una salida de capitales para fin de año superiores a las de 2008, las cuales habían alcanzado 23.097 millones de dólares.

Gráfico 1.95: Fuga de Capitales



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

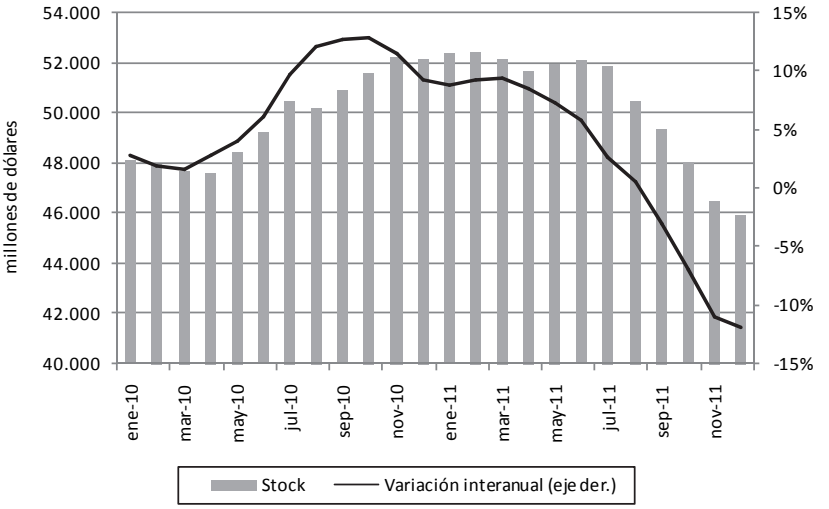
El comportamiento de la fuga de capitales conjuntamente con el pago de los vencimientos de deuda con acreedores privados y organismos multilaterales fueron los principales factores que explican la reducción del stock de reservas internacionales mantenidas por el BCRA, los cuales alcanzaban 52.179 millones de dólares al iniciarse el año y 46.376 millones al cierre del mismo, representando una variación interanual de -12% (véase Gráfico 1.96). Este descenso se vio atenuado gracias al acceso, por parte de la autoridad monetaria, a líneas de crédito con organismos internacionales como el BID[57] por un total de U$S 5.000 millones.

A partir de marzo de 2011, la variación interanual del stock de reservas marcó un continuo descenso, hasta ser negativo a partir de septiembre (reducción del 3%). La pérdida de reservas se profundizó en agosto, mes en el cual cayeron US$ 1385 millones en relación al mes anterior. La reversión en el resultado fue causada por la disminución del excedente de mercancías tanto por menores ingresos (por razones estacionales) como por mayores pagos por compras externas y debido a la mayor demanda de moneda extranjera por cambio en los portafolios privados dado por la proximidad del periodo electoral y por la incertidumbre global consecuencia de la profundización de la crisis internacional.

No obstante, en diciembre se dio una recuperación de reservas por parte de la autoridad monetaria, quien marcara un nuevo récord tras comprar el equivalente a 2.200 millones de dólares gracias al aumento de la oferta de divisas por parte de aseguradoras y del sector agropecuario y a los controles a la compra de divisas y restricciones legales a las importaciones.

[57] BIS. (Bank for International Sttlements)

Gráfico 1.96: Evolución de las Reservas Internacionales del BCRA

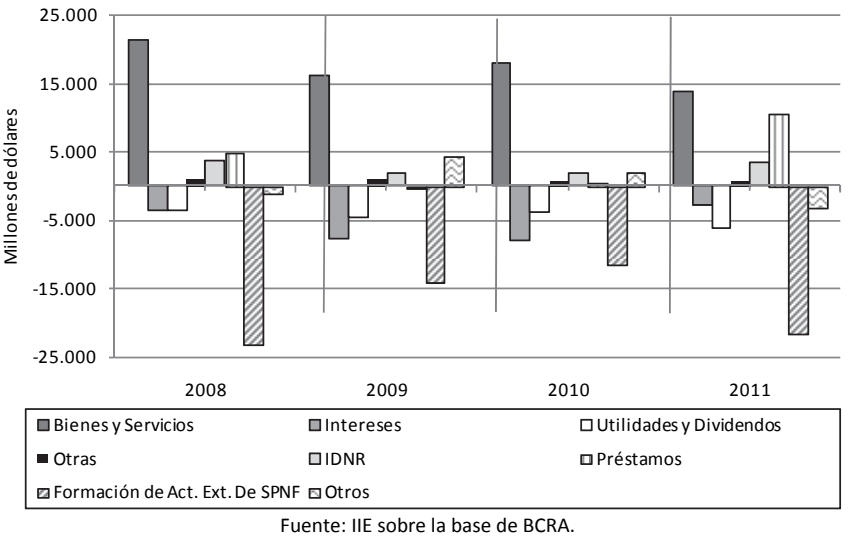


Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Como el Gráfico 1.97 permite observar, la principal fuente de ingreso de divisas continúa siendo la cuenta de bienes y servicios netos, el cual registró un saldo de 13.927 millones de dólares en los tres primeros trimestres. No obstante esta cifra es significativamente menor a la correspondiente a 2008, 2009 y 2010, años en los cuales se registró un saldo superavitario de US$21.383, US$16.193 y US$17.963 millones respectivamente. La balanza comercial de 2011 registró un superávit de US$10.347 millones (representa una caída de 11% respecto de 2010), resultantes de un ingreso por exportaciones de US$ 84.269 y un egreso por importaciones de US$ 73.922 millones. En este sentido, es importante destacar que la mayor participación en las exportaciones estuvo dada por las manufacturas de origen agropecuario (34%) y las manufacturas de origen industrial (35%) y, en lo que respecta a las importaciones, los bienes intermedios, los bienes de capital y los accesorios para bienes de capital representaron un 29%, 20% y 19% respectivamente.

Las utilidades y dividendos que generaron una salida de divisas de US$ 4.397 en 2011 y los pagos de deuda del Gobierno Nacional, entre los cuales sobresalió el pago de servicios de Boden 2012 con efecto neto en las reservas por aproximadamente US$ 1.900 millones, influyeron significativamente en la reducción de los saldos de la cuenta corriente.

Gráfico 1.97: Fuentes de Explicación de las Reservas Internacionales



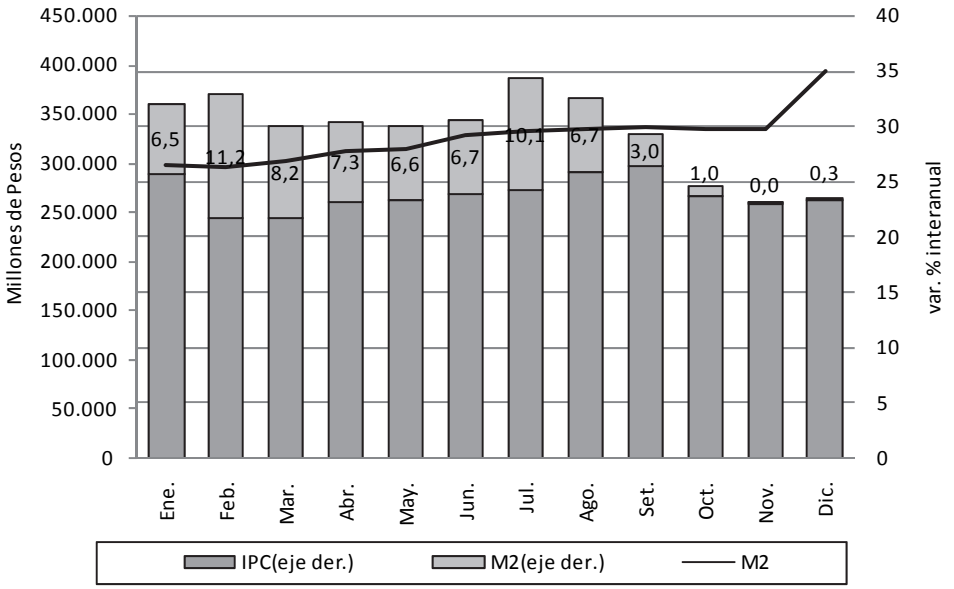
Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Por su parte, la cuenta capital y financiera cambiaria resultó deficitaria en US$ 10.505 millones, profundizándose un 54% respecto al mismo período de 2010. Como se mencionó anteriormente, en este resultado fue decisiva la demanda de moneda extranjera por parte de residentes minoristas del sector privado no financiero. Esta salida de divisas fue compensada por préstamos financieros y líneas de crédito, los cuales alcanzaron un ingreso neto récord histórico de US$ 4.520 y por inversiones directas de no residentes por un monto equivalente a US$ 3.502.

Así, las reservas internacionales del BCRA totalizaron un stock de US$ 46.376 millones al cierre de 2011, lo cual equivale a 35% del total de la deuda externa[58]. Para el año 2012 se espera que, dado el impedimento en los mercados internacionales de crédito y la menor capacidad de generar dólares, las reservas se utilicen en mayor medida para afrontar las obligaciones de la deuda pública de US$10.000 millones aproximadamente. Si bien se espera que las divisas en las arcas de la entidad caigan, si se mantienen las medidas cambiarias, el descenso será más moderado que en 2011 en el que el BCRA financió la masiva salida de capitales de US$21.504.

Respecto al agregado monetario representativo de los medios de pago de la economía, el M2[59], ha registrado una tendencia alcista durante el transcurso del año con una tasa de crecimiento anual promedio de 31% (Gráfico 1.98). La principal causa del aumento de la demanda de estos medios de pago se justifican por motivos no transaccionales es decir, la mayor proporción del aumento de los saldos monetarios buscan mantener los saldos reales que han sido erosionados por la inflación. Incluso en aquellos meses donde la proporción de demanda por motivos transaccionales marcó niveles máximos (11% en febrero y 10% en Julio) continúan siendo significativamente bajos. El año está finalizando con un saldo de $ 392.408.207.

Gráfico 1.98: Evolución de M2



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Sustituir por “A partir de 2006, el BCRA determina sus metas respecto a M2 y M2 privado en pesos, publicándolo a través del programa monetario. Para diciembre de 2011, se previó un aumento del

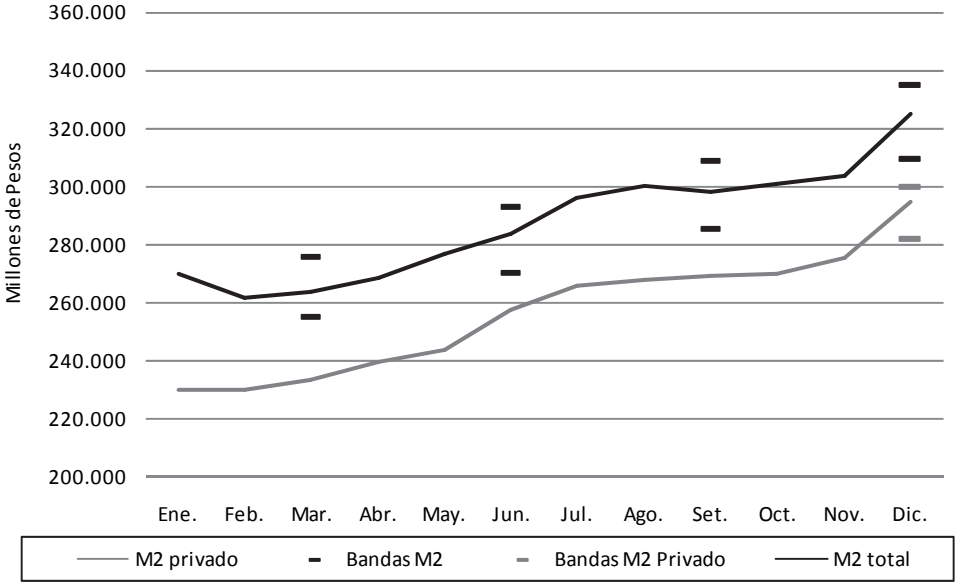
[58] Se toma en consideración el monto de la deuda externa total a Junio de 2011.

[59] Conformado por billetes y monedas en poder del público, saldos de los depósitos en cuentas corrientes y en caja de ahorros en pesos y dólares, del sector privado y del sector público no financieros.

27.9% y 29.2% respectivamente en relación a igual período de 2010. Estas estimaciones se basan en la proyección de un crecimiento económico robusto (se consideró un rango de crecimiento real del Producto Bruto Interno entre un 3,5% y un 6,5%) y una profundización financiera, la cual daría dinamismo a la fuente principal de creación secundaría de dinero: el crédito al sector privado. En materia externa y fiscal, se supuso que las condiciones estructurales que se han registrado en Argentina desde 2003, se mantendrían para el año 2011. Para verificar el cumplimiento del programa monetario se considera un rango de +/- 4% respecto a lo determinado en el escenario base. En este sentido, ambas metas se cumplieron ya que el año finalizó con un crecimiento de 29% y 30.7% (Gráfico 1.99).

En cuanto al M2 en pesos, también se establecen metas de crecimiento para marzo, junio y septiembre las cuales fueron de 5.3%, 11.7% y 17,9% respectivamente respecto a diciembre de 2010. Los valores registrados en cada uno de estos meses fueron de $302.326.609, $327.795.328 y $336.224.241, verificando las metas pautadas.

Gráfico 1.99: Metas de M2



Fuente: IIE sobre la base de BCRA y MECON.

En relación al agregado monetario de mayor liquidez, M3[60], este mantuvo un crecimiento leve pero constante a lo largo del año (véase Gráfico 1.100), lo cual refleja una mayor confianza del público en general respecto a la salud del sistema financiero local.

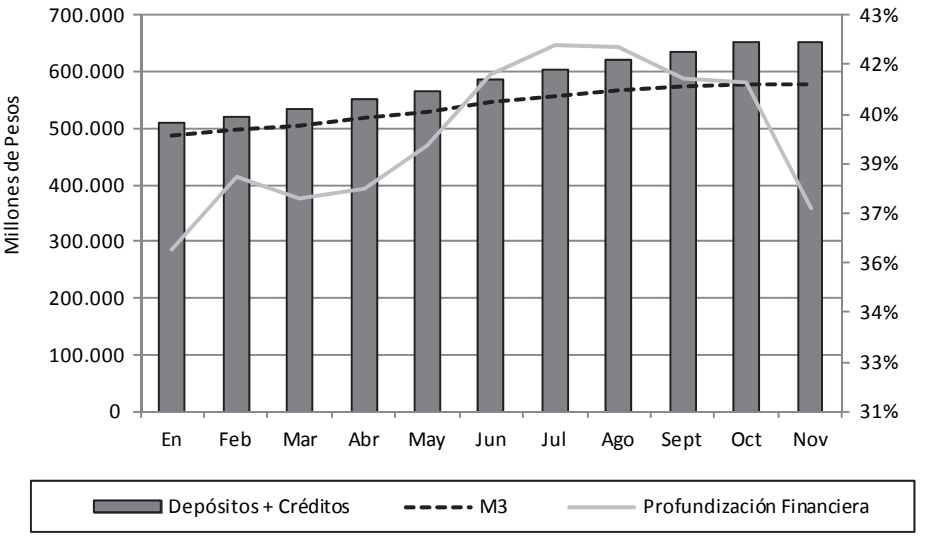
La implementación de restricciones a la operación con divisas a fines de octubre generó preocupación entre los ahorristas, impactando negativamente en las colocaciones en moneda extranjera en los bancos. No obstante, el año cierra con una recuperación de depósitos bancarios en moneda extranjera por 42 millones de dólares aproximadamente, el primer incremento en siete semanas de caída. Un incentivo no menor para el aumento de los depósitos a plazo fijo fue el repentino incremento a partir de septiembre de la tasa BADLAR que elabora el Banco Central en base al promedio pagado por los depósitos a plazo fijo de más de un millón de pesos. Si bien continuó siendo negativa en términos reales, a partir de febrero se registró un crecimiento continuo en relación al mismo período del mes anterior, llegando a ser un 15% superior en lo que respecta a los últimos meses de año.

Analizando en particular el comportamiento de los depósitos del sector privado y créditos otorgados a este en pesos y en dólares (Gráfico 1.101), y entendiéndola como una medida representativa de la inter-

[60] Conformado por los conceptos incluidos en M2, de los saldos de los depósitos a plazo fijo y de los correspondientes a otros depósitos de los sectores público y privado no financieros (en monedas nacional y extranjera).

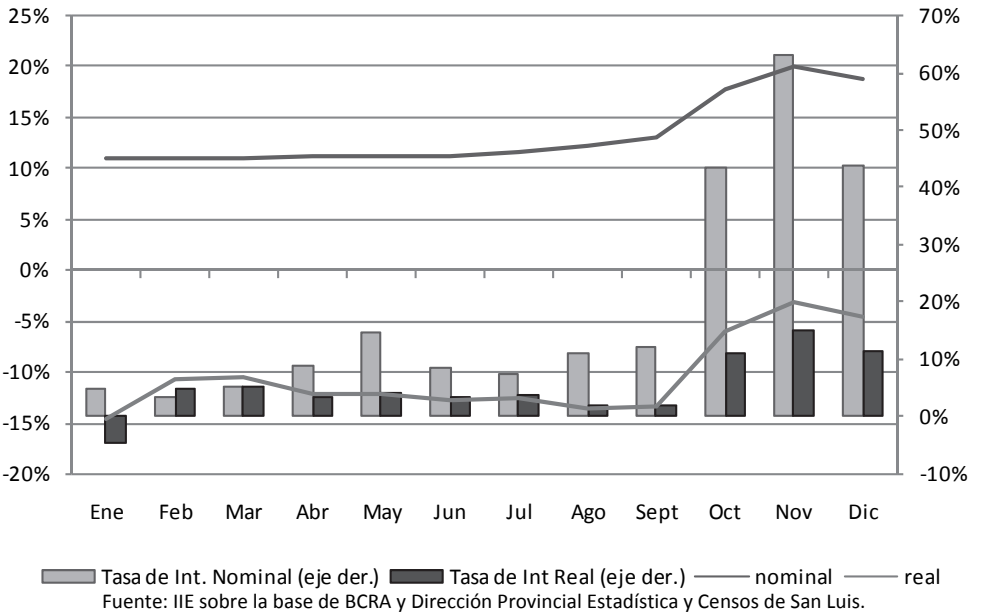
mediación financiera con el sector privado, se puede observar una profundización interanual del orden del 39% aproximadamente respecto al mismo mes de 2010. En este aspecto vale destacar que el crecimiento de los depósitos es del 33%, mientras que la de los créditos es del 46% aproximadamente. La importancia de ello radica en la carencia de un mercado de capitales desarrollado, útil para brindar financiamiento de mediano y largo plazo para empresas, principalmente, para pymes.

Gráfico 1.100: Intermediación Financiera



Fuente: IIE sobre la base de BCRA.

Gráfico 1.101: Intermediación Financiera



Fuente: IIE sobre la base de BCRA y Dirección Provincial Estadística y Censos de San Luis.

A modo de síntesis, la evolución de los principales agregados monetarios y financieros sugiere que las líneas de políticas se mantienen estables si se consideran los aspectos monetarios, cambiarios y financieros mencionados, los cuales se caracterizan por una base monetaria en expansión que impulsa crecimiento económico e inflación (aunque con cambios importantes en el comportamiento de los factores de explicación), esfuerzos por mantener el nivel de reservas internacionales conteniendo

principalmente la demanda de divisas por parte del sector minorista, un mercado de cambios administrado a fin de disminuir la volatilidad del tipo de cambio y una política de profundización financiera orientada a aumentar el dinamismo del crédito productivo al sector privado (motor de crecimiento).

1.11 Aspectos Sociales

1.11.1 El mercado laboral

El empleo es el principal motor de la creación de la riqueza, instrumento básico del progreso social y bienestar de las familias. Dada su característica de articulador entre la esfera económica y social es un factor constitutivo de la ciudadanía, fuente de dignidad de las personas.

Para medir las oportunidades de empleo y la evolución del mercado laboral, se han utilizado tradicionalmente varios indicadores. Entre los más usuales se encuentran: la tasa de actividad[61], la tasa de empleo o tasa de ocupación[62] y la tasa de desempleo[63].

La evolución de los principales indicadores del mercado laboral continúa mostrando mejoras sustanciales. El dinamismo económico promueve la generación de puestos de trabajo. Esto se refleja en los indicadores resumidos en el Cuadro 1.14. La tasa de empleo alcanza en el tercer trimestre un valor de 43,4% siendo el máximo de la serie. La tasa de desempleo evidencia una disminución constante desde el primer trimestre del año 2009. Según los últimos datos publicados por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) la desocupación para los 31 aglomerados relevados por la EPH, alcanza al 7,2% de la PEA[64] (menor valor de la serie).

Cuadro 1.14: Principales indicadores del mercado laboral. 31 aglomerados relevados

Tasa	I 09	II 09	III 09	IV 09	I 10	II 10	III 10	IV 10	I 11	II11	III 11
Actividad	46,1%	45,9%	46,1%	46,3%	46,0%	46,1%	45,9%	45,8%	45,8%	46,6%	46,7%
Empleo	42,3%	41,8%	41,9%	42,4%	42,2%	42,5%	42,5%	42,4%	42,4%	43,2%	43,4%
Desempleo	8,4%	8,8%	9,1%	8,4%	8,3%	7,9%	7,5%	7,3%	7,4%	7,3%	7,2%

Fuente: IIE sobre la base de EPH.

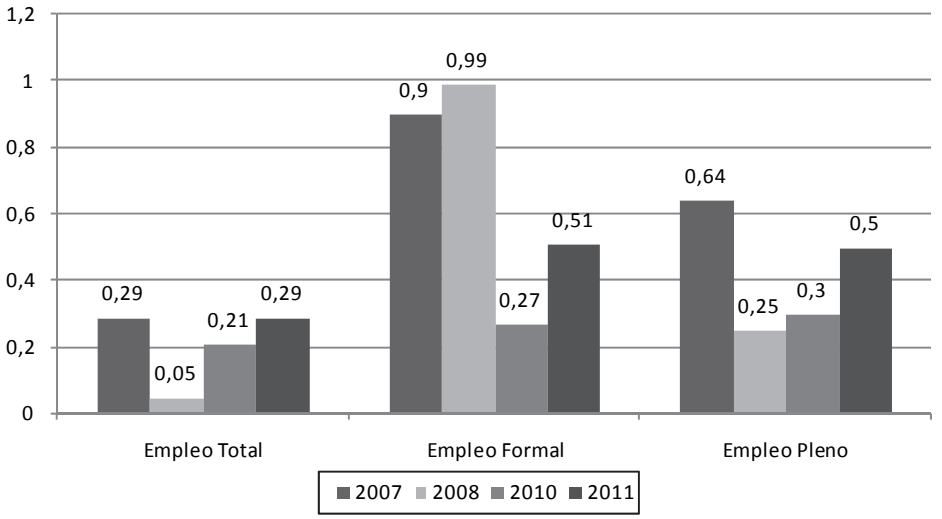
La tasa de desempleo muestra la situación enfrentada por la totalidad de las personas desocupadas, sin embargo al desglosar la tasa de desocupación según género y edad se pueden observar realidades diferentes. Realizando este procedimiento se obtiene que la mayor tasa de desocupación se ubicó en las personas menores de 30 años, siendo muy superior en el caso de las mujeres jóvenes (17%) que en el de los hombres jóvenes (12.5%).

La tasa de asalarización[65] continúa aumentando, alcanzando al 76.8% de los ocupados en el tercer trimestre del 2011. Como contracara, la informalidad expresada a través del porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio presenta una nueva disminución, ubicándose en un valor de 34,3%. La alta informalidad laboral nos indica que la oferta potencial de trabajadores es muy superior a lo indicado por la tasa de desempleo por sí misma. Esta problemática merece un apartado especial dado que constituye uno de los principales desafíos a superar por quienes participan en el mercado laboral argentino.

[61] Tasa de actividad: porcentaje de la población económicamente activa y la población total.
[62] Tasa de empleo o de ocupación: porcentaje entre la población ocupada y la población económicamente activa.
[63] Tasa de desempleo: porcentaje entre la población desempleada y la población económicamente activa.
[64] Personas en edad de trabajar que se encuentran ocupadas o que buscan empleo de manera activa.
[65] Tasa de asalarización: porcentaje de ocupados que perciben un salario entre el total de ocupados.

Si bien la generación de empleo ha sido constante en esta década de recuperación económica, el crecimiento del empleo en Argentina da muestras de ser significativamente rígido ante el incremento de la actividad. Como se observa en el Gráfico 1.102 en el año 2011, un aumento de un punto porcentual (interanual) del PIB en términos constantes se vio acompañado por un incremento del 0,29% del empleo registrado privado. Esto lleva a pensar que el crecimiento sostenido a altas tasas no es en sí mismo la única fuente de generación de empleo.

Gráfico 1.102: Elasticidad Empleo-PBI



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y SUyP.

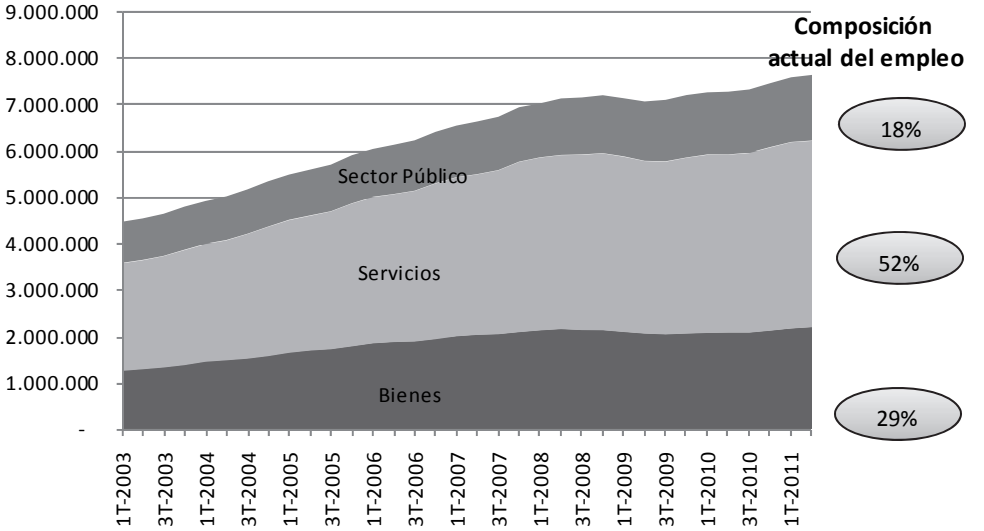
Una vez más las diferencias existentes en el mercado laboral se hacen sentir. La elasticidad empleo-PBI varía según la intensidad del empleo. Si se considera la creación de empleo pleno[66] se verifica una sensibilidad significativamente mayor del empleo, aumentando un 0,5% ante un incremento de un punto porcentual en el PBI.

La creación constante de empleo en los últimos dos años permitió a los sectores recuperar su planta de personal e incluso expandirla más allá de los niveles contratados a finales del 2008 y durante todo el 2009. Según los últimos datos disponibles (segundo trimestre del 2011), el sector productor de bienes recién está recuperando los niveles de ocupación alcanzados a finales de 2008 mientras que el sector servicios superan los niveles máximos de 2008 en un 5,4%. (Ver Gráfico 1.103)

Un dato destacable en este proceso de generación de empleo es el liderazgo experimentado por el sector productor de bienes. Su tasa de variación interanual fue la mayor durante el primer semestre del 2011 (v.a.i 5,10%), superando por primera vez desde finales del 2005 el ritmo de aumento del sector productor de servicios (v.a.i 4,62%).

[66] Total de ocupados neto del total de subocupado (personas que trabajan menos de 35 horas semanas por causas involuntarias y que están dispuestos a trabajar más).

Gráfico 1.103: Puestos de empleo registrado según actividad o tipo de producción



Fuente: IIE sobre la base de MTEySS.

1.11.2 Informalidad

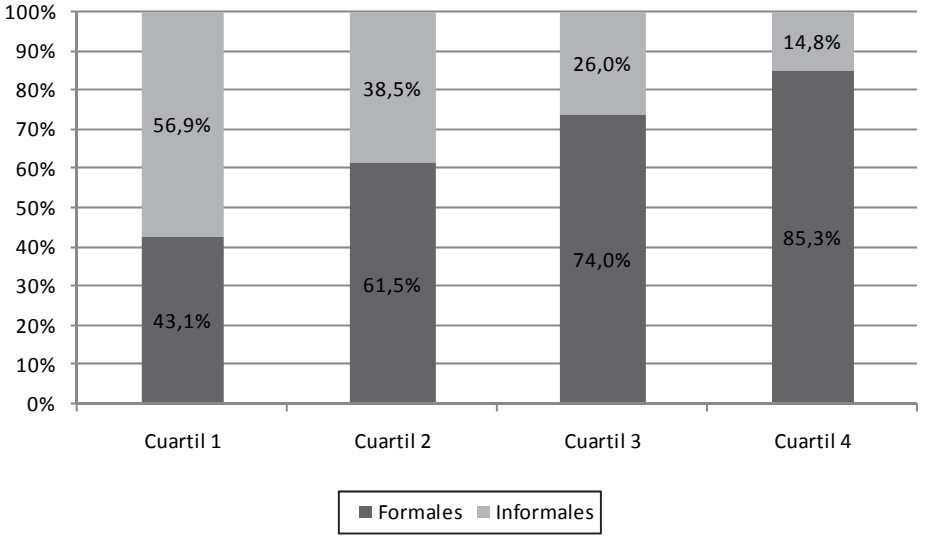
La informalidad es reconocida como una de las problemáticas más graves que presenta el mercado laboral argentino. Según la describe la OIT, se trata de un fenómeno estructural, no temporal ni marginal. Se caracteriza por ser un empleo desarrollado fuera del marco normativo legal, sin los derechos ni beneficios que el mismo provee. Sus efectos negativos repercuten tanto en el bienestar de los trabajadores como en el crecimiento económico.

Esta irregularidad lesiona derechos fundamentales del trabajador y su familia. Es un problema heterogéneo que incide sobre un amplio rango de personas: desde quienes están excluidos del mercado laboral y marginados de los mecanismos formales de protección social, como así también sobre aquellas personas que viviendo en condiciones socioeconómicas aceptables eligen por voluntad propia evadir obligaciones tributarias y laborales como los aportes a la seguridad social.

A pesar de esta heterogeneidad, la concentración es marcada en los tramos inferiores de la distribución del ingreso. Según datos basados en la EPH, cuatro de cada diez informales se encuentran en el primer cuartil del ingreso per cápita familiar, mientras que en el segundo cuartil más pobre se encuentran otros tres.

La composición de la PEA se revierte al pasar del 50% más pobre al 50% más rico de la sociedad. En el Gráfico 1.104 se puede observar la mayor incidencia de la informalidad en el primer y segundo cuartil de la distribución del ingreso per cápita familiar, disminuyendo en el último cuartil con una participación del 14,8%.

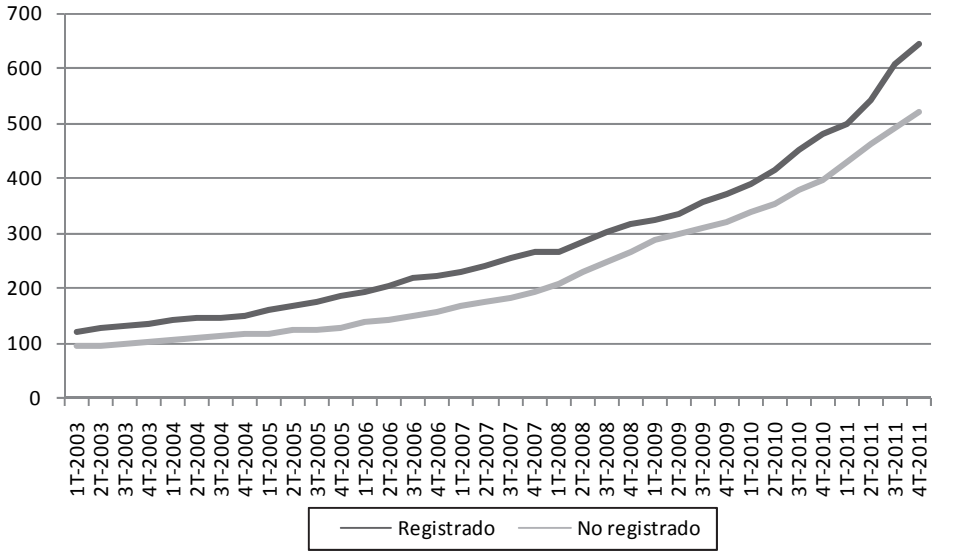
Gráfico 1.104: Composición de la PEA de cada cuartil de ingreso familiar per cápita según condición de formalidad



Fuente: IIE sobre la base de Sel Consultores.

Entre las consecuencias de una inserción laboral precaria encontramos las brechas salariales entre los trabajadores formales e informales. Un empleado registrado percibe un salario de bolsillo superior al de un empleado informal; por otro lado las actualizaciones salariales en el sector registrado lograron mantener el poder adquisitivo de la remuneración ante procesos inflacionarios. En el Gráfico 1.105 se expone la evolución del índice de salarios, el cual capta la senda de crecimiento de los mismos evidenciando una brecha entre las actualizaciones a los empleados registrados y no registrados en continua expansión.

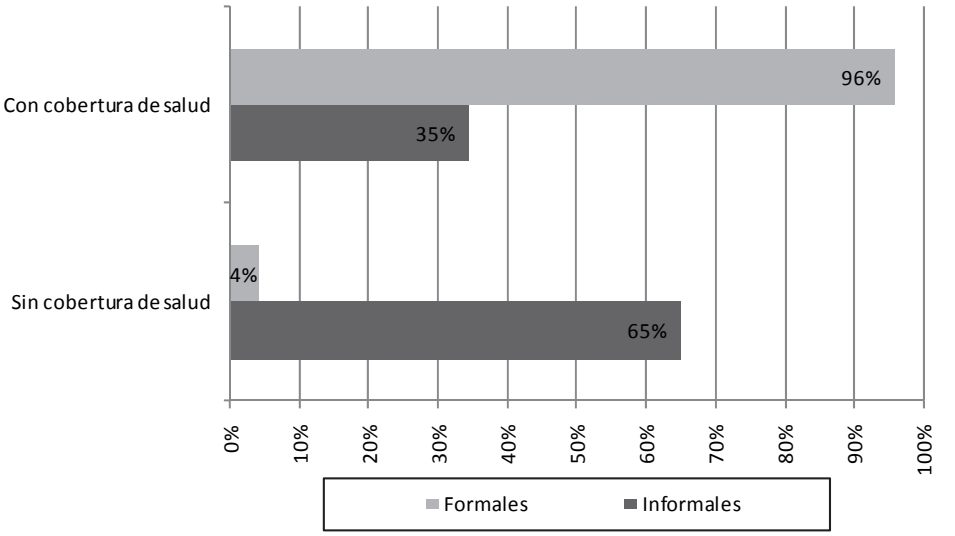
Gráfico 1.105: Evolución índice salarial según condición laboral



Fuente: IIE sobre la base del INDEC.

Otro perjuicio que daña el bienestar tanto del trabajador como de su núcleo familiar es el desigual acceso a la protección social y a la cobertura de salud. En el Gráfico 1.106 se resumen los últimos datos disponibles de la EPH para el segundo trimestre de 2011: mientras que sólo el 4% de los trabajadores formales declaró no poseer cobertura de salud, el 65% de los trabajadores informales declaró tener una carencia de seguro médico. [67]

Gráfico 1.106: Cobertura de salud según situación laboral

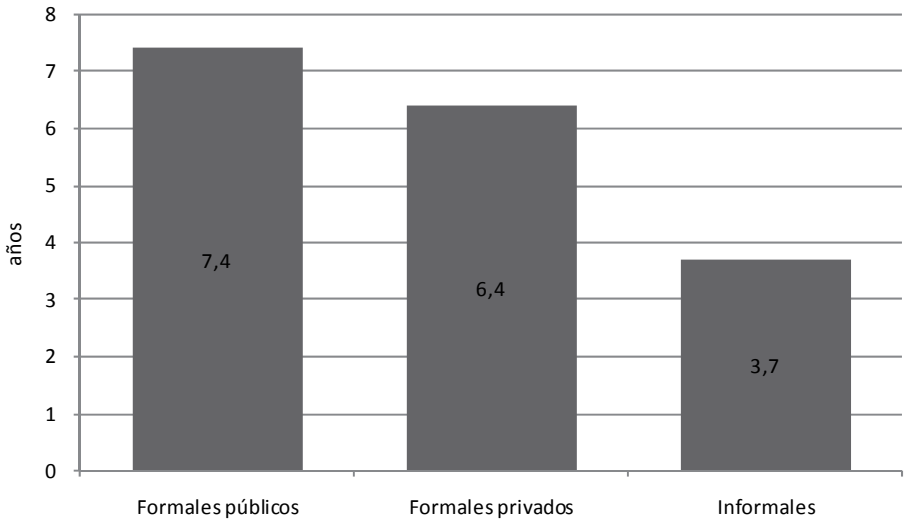


Fuente: IIE sobre la base de EPH.

El trabajador informal se ve enfrentado a un mercado laboral inestable, que no brinda las condiciones necesarias para proyectarse en búsqueda de mayor productividad y progreso personal. Esta inestabilidad se manifiesta en las diferencias de antigüedad en el puesto de trabajo según condición laboral y en la mayor tasa de rotación de los informales. Como muestran los Gráficos 1.107 y 1.108, los trabajadores formales retienen su puesto, en promedio, el doble de años que un informal, siendo su velocidad de rotación más del doble que la del total de ocupados.

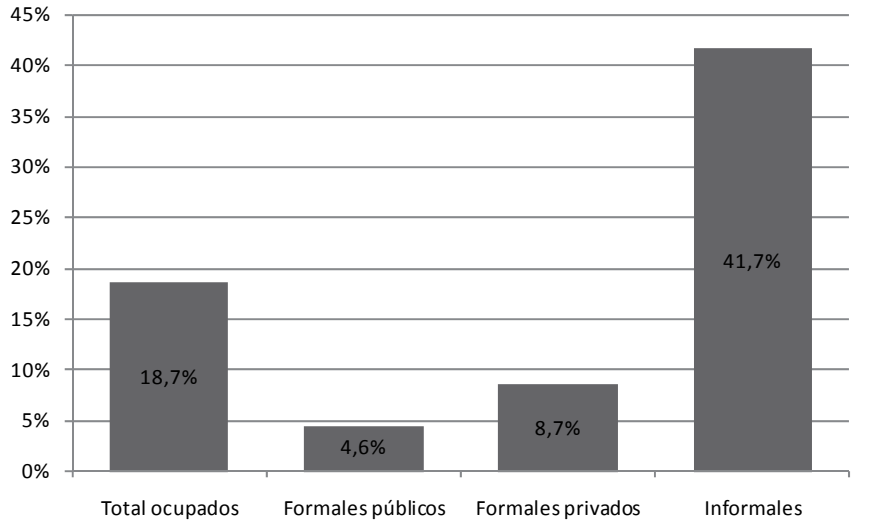
[67] Se consideró trabajador informal tanto a los asalariados sin descuento jubilatorio como a los patrones, cuentapropistas, o trabajadores familiares sin remuneración

Gráfico 1.107: Antigüedad promedio en el puesto según condición de formalidad laboral



Fuente: IIE sobre la base de Sel Consultores.

Gráfico 1.108: Tasa de rotación según condición de formalidad



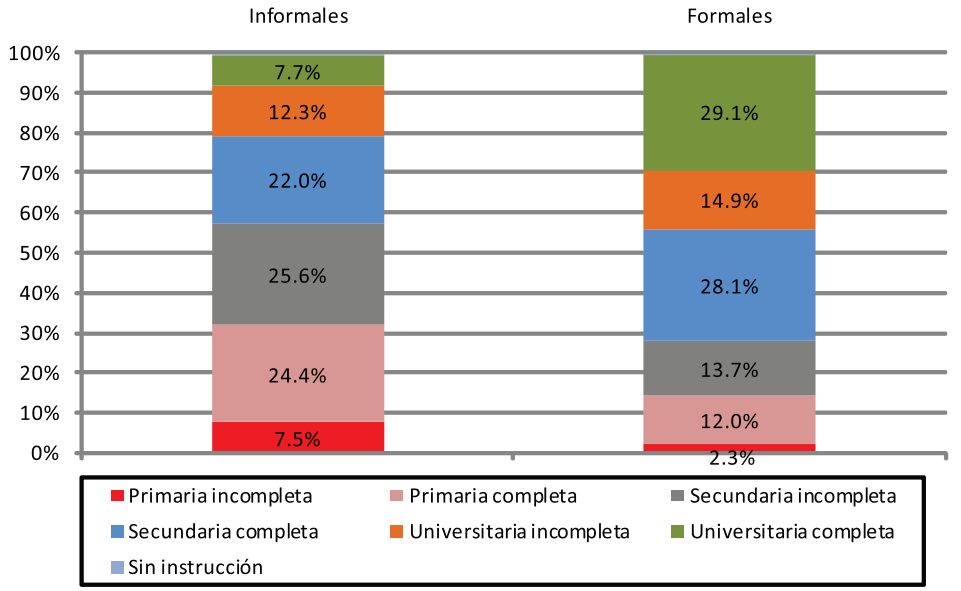
Fuente: IIE sobre la base de Sel Consultores.

Un análisis de las causas de la informalidad nos dirige hacia el concepto de "informalidad de costos". Esta se genera como consecuencia de una baja productividad en ciertos tipos de empresas como las PyMES y microempresas, las cuales vislumbran en la evasión fiscal y laboral un recurso de subsistencia económica. En este segmento se deben crear esquemas de incentivos que brinden la seguridad necesaria para regularizar la falta legal con sus empleados y así promover la productividad laboral.

En otros sectores, como las empresas en las que conviven trabajadores formales e informales, la irregularidad constituye un mecanismo más de reducción de costos. Estos sectores se nutren de trabajadores que perciben en el trabajo informal un refugio ante el desempleo, y optan por brindar sus servicios en ausencia de un marco regulatorio que los proteja.

Observando el Gráfico 1.109 se evidencia la relación que existe entre el nivel educativo de la población y la calidad de empleo que alcanza. La mayor proporción de trabajadores que optan por el mercado informal como un refugio al desempleo, no ha completado sus estudios secundarios. En el caso de los empleados formales el 29,05% declara tener un título de grado universitario.

Gráfico 1.109: Nivel educativo según situación laboral



Fuente: IIE sobre la base de EPH.

En esta etapa de crecimiento económico constante, se debe buscar un nuevo patrón que coloque al empleo como eje rector de las políticas económicas y sociales. Se destacan medidas de implementación concretas como el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, el Régimen Especial para el Servicio Doméstico, el Monotributo Social, el Programa de Simplificación Registral y las campañas de sensibilización en los medios de comunicación. Sin embargo la informalidad, por ser un problema estructural y heterogéneo demuestra ser un núcleo duro de atacar. El diseño de políticas que reduzcan la informalidad deben ser el resultado de un compromiso del Estado, las empresas, los trabajadores y sus gremios, que aseguren una contracción de la precariedad en el tiempo brindando protección social y comprometiendo a mejoras en la productividad.

1.11.3. Pobreza

La pobreza es la situación social y económica caracterizada por la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas humanas, tanto físicas como psíquicas. Se manifiesta por la carencia de los recursos necesarios para el sustento digno del nivel y la calidad de vida de las personas.

La calidad de vida se determina entre otros puntos por el acceso a la educación básica, la vivienda, el agua potable, la asistencia médica, etc. El diagnóstico sobre el estado del sistema educativo, sanitario y habitacional, entre otros, nos permiten valorar la calidad de vida alcanzada por una sociedad. Sin embargo para determinar la cuantía de la pobreza en un territorio se recurre a indicadores monetarios, comparando los ingresos de las familias con el costo de una canasta básica de bienes y servicios. En este sentido, se considera que una persona está en situación de pobreza cuando su nivel de ingreso no alcanza a cubrir la Canasta Básica Total (CBT). A su vez, la indigencia se mide por el porcentaje de la población que con sus ingresos no logra cubrir la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

A pesar del crecimiento económico los niveles de pobreza se han acentuado en los últimos años. Después de un pico máximo durante la última gran crisis interna, el nivel de pobreza descendió de manera continua hasta finales del año 2006. El punto mínimo de la serie se alcanzó con un 23% de la población en situación de pobreza. En la actualidad, el porcentaje de la población incapaz de acceder a la CBT se encuentra en torno al 25% de la población, representando a unos diez millones de argentinos. Aunque con menor variabilidad, la indigencia[68] refleja la tendencia de la pobreza. El nivel de indigencia se ha mantenido en torno al 10% durante los últimos tres años.

Como se analizó en el Balance de la Economía Argentina 2010 el nivel de pobreza existente no es homogéneo en todas las provincias. Mientras el Norte presenta un nivel de pobreza superior al 40%, en el Sur no alcanza al 10% de la población. Los valores del Centro del país se asemejan al promedio nacional.

Las estimaciones para el mes de setiembre realizadas por el INDEC arrojan un valor para la CBA de $616,64 y para la CBT de $1362,72. Dada la polémica en torno a los productos y los precios considerados en las canastas que releva el INDEC se recurre a estimaciones privadas. La Canasta Básica considerada señala el valor de los bienes que satisfacen las necesidades nutricionales (cantidades mínimas de calorías y nutrientes) tomando en cuenta los hábitos de consumo predominantes en los sectores populares de Córdoba. El número de productos relevados son 39, incluyendo productos de almacén, verdulería y carnicería.

El nivel de indigencia se calcula a través del porcentaje de hogares o individuos cuyo ingreso es inferior al valor de la CBA. Para el mes de setiembre de 2011 la CBA para una familia tipo de los barrios de Córdoba tuvo un valor de $1.184,10; experimentando una variación de1.54% con respecto al mes de agosto. De manera análoga, el nivel de pobreza se obtiene analizando la cantidad de hogares o individuos cuyo ingreso no supera el valor de la CBT. La misma incluye a la CBA el componente no alimentario, expresado a través de la inversa del coeficiente de Engel[69]. La línea de pobreza para el mes de setiembre de 2011 para una familia tipo de los barrios de Córdoba fue de $2.616,86; experimentando una variación mensual de 1,54%.

Utilizando estos valores y los resultados de la EPH se presentan en el Cuadro 1.15 los niveles de indigencia y pobreza de Córdoba para setiembre del año2011.

Cuadro 1.15: Pobreza e indigencia Ciudad de Córdoba

	Nivel de Pobreza		Nivel de Indigencia	
	Individuos	Hogares	Individuos	Hogares
I 11	18,14%	13,13%	3,97%	3,40%
II 11	23,01%	15,58%	5,62%	3,89%

Fuente: IIE sobre la base de CIPPES e INDEC.

1.11.4. Demanda habitacional

La pobreza se expresa de diversas formas en un país produciendo inadecuadas condiciones de vida a grandes porciones de la población. Una de estas formas de expresión es la carencia de vivienda, la falta de servicios básicos en las mismas y la insuficiente infraestructura necesaria para sanear este problema.

Estas carencias se representan en las estimaciones del "déficit habitacional", que definiremos como la cantidad de hogares con carencia absoluta de vivienda, más la cantidad de hogares que habitan viviendas de calidad muy deteriorada o que no ofrecen los servicios básicos.

[68] Se considera como indigentes a quienes no puedan cubrir con sus ingresos el valor de la Canasta Básica Alimentaria.
[69] Coeficiente de Engel = gastos alimentarios / gastos totales de la población de referencia.

En este sentido, el Comité de Derecho Humanos de las Naciones Unidas aclara que en la actualidad una vivienda debe considerarse como el espacio donde los individuos o las familias pueden vivir en seguridad, paz y dignidad.

Para poder lograr una comprensión del déficit habitacional es necesario recaudar información referida a la calidad de las viviendas y a su ocupación. En nuestro país, en los dos últimos censos, se ha utilizado el criterio de hogar-unidad doméstica. El mismo exige que las personas que forman un hogar ocupen la totalidad o una parte de una vivienda y que compartan las comidas principales y atiendan en común a las necesidades básicas. La ventaja de este mecanismo frente a otros es que permite censar cuantos hogares conviven en una vivienda.

Para la medición de demanda de viviendas se utilizan dos conceptos de requerimientos habitacionales. Por una parte, se encuentra el déficit cuantitativo que estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al parque existente para que haya una relación uno a uno entre viviendas adecuadas y familias. Esto involucra diferenciar el parque de vivienda inadecuado y conocer cuánta es la demanda potencial de viviendas por medio de variables referidas al agrupamiento de las personas en hogares y núcleos familiares. La otra expresión es el déficit cualitativo, que se refiere a las viviendas particulares que deben ser mejoradas para formar parte del stock de viviendas satisfactorias. En la siguiente sección se realiza un estudio que está centrado principalmente en detallar el déficit cuantitativo, aún cuando están también registradas las necesidades de mejoramiento o viviendas recuperables.

Como se mencionó, la medida de déficit habitacional básica refleja la proporción de hogares que residen en viviendas con deficiencias en relación con el total de hogares relevados. Se han definido distintas categorías de hogares en viviendas deficitarias[70]:

- Hogares en viviendas irrecuperables: Entendidas como aquellos hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, deberían ser directamente reemplazadas por las nuevas unidades de vivienda. Dentro de esta categoría se consideran aquellos que residen en Ranchos, Casillas, locales no construidos para fines habitacionales y viviendas móviles.

- Hogares en viviendas recuperables: Aquellos hogares que habitan en viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad, pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. Dentro de la categorización del censo serian aquellos que residen en Casas tipo “B”71 y Piezas de inquilinato.

- Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas buenas: hogares que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento.

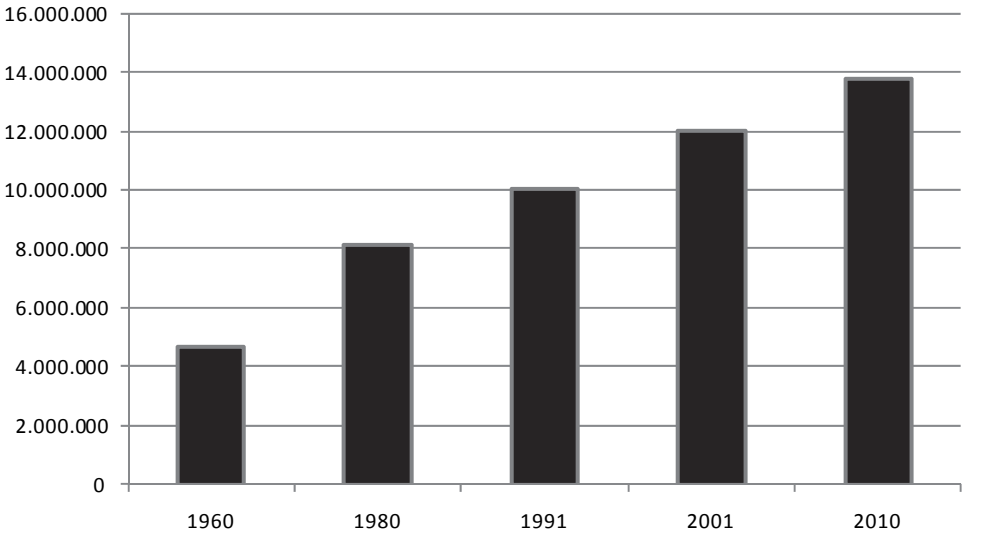
[70] INDEC, Situación Habitacional 2001, Resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Año 2003.
[71] Cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario (INDEC).

1.11.4.1 Análisis del estado del déficit habitacional

Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010[72] existen en el país 12.171.675 hogares, lo que ha significado un incremento de 20,8% respecto del censo anterior. En cuanto a la cantidad de viviendas, existen 13.835.751 viviendas empadronadas, 14,9 puntos porcentuales por encima del último censo, de las cuales 11.317.507 son unidades ocupadas (ver Gráfico 1.110).

A fin de realizar la estimación de las necesidades de viviendas nuevas se computó el total de hogares que ocupan viviendas irrecuperables, a saber: 447.448 hogares.

Gráfico 1.110: Evolución de la cantidad de viviendas empadronadas. Total País



Fuente:IIE sobre la base de INDEC ,Censo de la Población de la Provincia de Córdoba 2008,Censo 2010.

En lo que respecta al régimen de tenencia de la vivienda y de la tierra, el último censo muestra una mejoría en el porcentaje de hogares con tenencia legales de la vivienda pasando de un 84,5% en el 2001 al 85,8% en el 2010. Dicho aumento se debe principalmente a un crecimiento del 5% en la cantidad de inquilinos mientras que los propietarios de la vivienda y el terreno caen en casi 3%. En el Cuadro 1.16 se detallan los datos de los hogares por tipo de vivienda, según el régimen de tenencia de la vivienda y el terreno.

[72] En esta sección se utilizarán datos correspondientes tanto al Censo Nacional 2010 como al Censo Nacional 2001, según disponibilidad de información.

Cuadro 1.16: Régimen de Tenencia de la vivienda y de la tierra

Régimen de Tenencia	1991	2001	2010
Legales	**82,4%**	**84,3%**	**85,9%**
Propietario de terreno y la vivienda	65,4%	70,6%	67,7%
Inquilino	13,1%	11,1%	16,2%
Ocupante por relación de dependencia	3,9%	2,5%	2,0%
Irregulares	**17,6%**	**15,7%**	**14,1%**
Propietario de la vivienda solamente	6,7%	4,3%	4,4%
Ocupante por préstamo	9,5%	8,2%	6,9%
Ocupante de hecho	0,9%	0,0%	0,0%
Otra situación	0,5%	3,2%	2,8%

Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 – INDEC.

1.11.4.2 Situación Habitacional en la Provincia de Córdoba

En cuanto a la provincia de Córdoba, entre 1980 y 2010 el parque habitacional creció un 71,63%, pasando de 698.957 viviendas empadronadas en 1980 a un total de 1.235.956 en el año 2010. Para el tiempo intercensal 1980/1991 la variación fue de 24,95%, para 1991/2001 fue de 21,26%, para el período 2001/2008 la crecimiento fue del 13,27% y en el último periodo 2008/2010 del 3,03%.

Realizando un análisis a partir del Censo de 2010 se evidencia un total de 978.553 viviendas ocupadas en la provincia, las cuales son habitadas por 1.031.843 hogares. Por otro lado, el 1,09% de total de hogares habitan en viviendas consideradas deficitarias irrecuperables (valor considerablemente menor a la media nacional, 3,68%). El Cuadro 1.17 brinda un resumen con los últimos datos disponibles detallados respecto de la situación habitacional de la provincia de Córdoba y del país.

Cuadro 1.17: Cantidad de hogares en viviendas según calidad constructiva. Censo 2010

		Calidad constructiva					
	Total hogares	Hogares en Viviendas no deficitarias	%	Hogares en Viviendas deficitarias recuperables	%	Hogares en viviendas deficitarias irrecuperables	%
Córdoba	1.031.843	932.908	90,41%	87.731	8,50%	11.204	1,09%
Total País	12.171.675	10.055.897	82,62%	1.668.330	13,71%	447.448	3,68%

Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 – INDEC.

Se debe destacar la favorable evolución en el tiempo respecto a las viviendas deficitarias irrecuperables. Así, se puede apreciar en el Cuadro 1.18 la evolución de los indicadores de calidad de vivienda en lo que refiere a las instalaciones sanitarias:

- La proporción de viviendas con disponibilidad de agua por cañería dentro de las mismas ascendió del 76,3% en 1980 al 93,4% en el año 2010.
- La proporción de viviendas con disponibilidad de inodoro con descarga de agua presenta una incidencia creciente del 77,6% en 1980 al 98,3% en el 2010.
- En relación con el tipo de desagüe se observa que las viviendas ocupadas con desagüe a cloacas o a pozo ciego con cámara séptica aumentaron su incidencia del 73,4% en 1991 al 84,3% en el año 2001.Para el año 2010 alcanza al 86,6% de los hogares. Dichos incrementos se originan en la mayor cobertura de la red de cloacas, debido a que la proporción de viviendas con desagüe a cloacas aumenta del 17% al 29,5% entre 1991/2001 y del 29,5% al 38,3%.

Cuadro 1.18: Viviendas ocupadas por calidad de las instalaciones sanitarias

Año	Total de viviendas ocupadas	Disponibilidad de agua por cañería dentro de la vivienda	Disponibilidad de inodoro con descarga de agua	Sistema de Desagüe	
				Desagüe a cloaca	Desagüe a pozo ciego con cámara séptica
1980	610.111	76,30%	77,60%	14,60%	s/d
1991	733.427	82,40%	87,10%	17,00%	56,40%
2001	848.704	89,60%	89,60%	29,50%	54,80%
2010	978.553	98,27%	93,38%	38,32%	48,24%

Fuente: IIE sobre la base de La Situación Habitacional de Argentina – INDEC y Censo 2010.

Con la información brindada por la EPH de INDEC se puede realizar un seguimiento actualizado de la situación habitacional del Gran Córdoba en lo que refiere a viviendas deficitarias recuperables y al nivel de hacinamiento existente (análisis del tipo cualitativo). El Cuadro 1.19 muestra la misma información por deciles de ingreso per cápita familiar.

Actualmente en Gran Córdoba está evidenciando un hacinamiento (en términos de viviendas) del 7,3%, valor que ha estado en descenso en los últimos años pero que, igualmente, permanece en niveles significativamente altos.

Realizando un análisis por deciles de ingreso per cápita familiar, se desprende que sólo las familias que acumulan el 20% de los ingresos más elevados de la economía no presentan ningún tipo de deficiencia cualitativa en sus viviendas. Contrariamente, los deciles más bajos de la economía presentan alarmantes problemas en lo que refiere a la calidad sanitaria de sus viviendas y al nivel de hacinamiento que presentan. Por ejemplo, hasta el tercer decil existe un hacinamiento superior al 10% (tomando como unidad a las viviendas), y solo a partir del quinto decil se evidencia un nivel inferior al 5% (ver Cuadro 1.19).

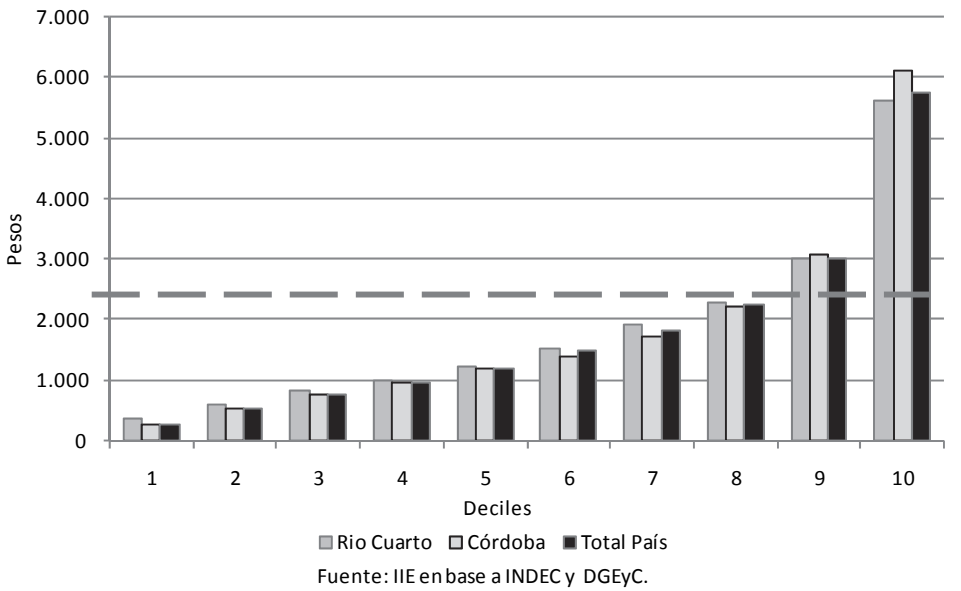
Cuadro 1.19: Situación habitacional del Gran Córdoba por deciles[73]. Segundo semestre 2010

	Casa Tipo B - Vivienda deficitaria recuperable			
	Piso de ladrillo suelto / tierra	No posee agua por cañería dentro de la vivienda	El baño no tiene inodoro con botón / mochila / cadena y arrastre de agua	Hacinamiento
Decil 1	1,32%	15,75%	19,14%	13,99%
Decil 2	0,00%	10,74%	5,27%	18,05%
Decil 3	0,00%	7,56%	9,31%	11,28%
Decil 4	0,00%	2,03%	1,73%	6,42%
Decil 5	0,00%	1,44%	2,83%	4,05%
Decil 6	0,00%	0,97%	0,00%	2,69%
Decil 7	0,00%	1,62%	1,04%	4,47%
Decil 8	0,00%	0,85%	0,85%	1,68%
Decil 9	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Decil 10	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: IIE sobre la base de la EPH.

Habiendo cuantificado la demanda habitacional insatisfecha, cabe hacer la pregunta: ¿Qué tan lejos se encuentra la misma de satisfacer su necesidad? Es evidente que la respuesta a esta pregunta depende del decil del que se esté hablando. El Gráfico 1.111 presenta una comparación entre el costo de construir un m^2 para el promedio del tercer trimestre del 2011 ($2.640,16) y el ingreso promedio familiar por decil (del mismo periodo del 2011), tanto para Córdoba como para Rió Cuarto como ciudad referente del interior provincial y para el total del país.

Gráfico 1.111: Las posibilidades de satisfacción de la demanda habitacional



Fuente: IIE en base a INDEC y DGEyC.

[73] Deciles de ingreso per cápita familiar.

A primera vista resulta que inclusive el noveno decil, para construir un m2, debe abocar un monto equivalente a la suma de los ingresos familiares dividido por el total de los miembros de la familia, ya sea en el interior o en la capital provincial. A modo de ejemplo, si una familia de este decil aspirase a comprar lo que la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba llama una "vivienda tipo[74]", suponiendo además que los costos de construcción permanecen constantes y que no puede acceder a una financiación, le tomaría, invirtiendo en estas proporciones, 5,5 años terminarla, lo que da una clara idea del sacrificio que implica. Sacrificio que claramente aumenta si se tiene en cuenta que el costo de construcción aumenta en promedio un 20% año y si se conjugan otros factores como el alquilar otra vivienda durante la construcción para habitarla. Por supuesto que si la prioridad de la familia es alcanzar la vivienda propia, todos los miembros pueden hacer un mayor esfuerzo y abocar de esta manera más fondos a la adquisición de la misma, acortando el tiempo antes estimado. Sin embargo, es probable que aun llevando un nivel de vida bastante austero, al computar los aumentos en los costos y el alquiler, el tiempo resulte mayor.

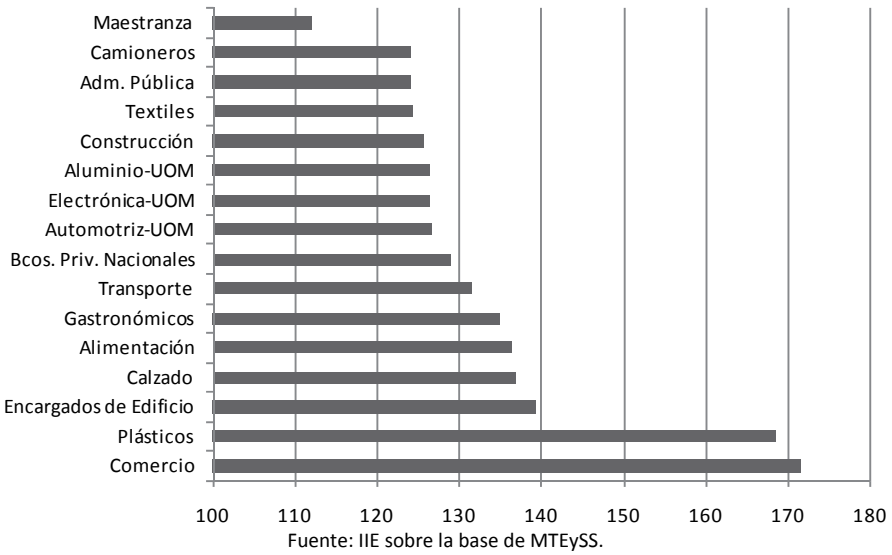
Si el noveno decil encuentra estas dificultades, es evidente que los deciles que sí presentan déficit habitacional de alguna índole se encuentran en una dificultad aun mayor para suplirlo. Así surge la necesidad de un financiamiento oficial a largo plazo que permita la adquisición de una vivienda a las familias que encuentran dificultades en la actualidad.

1.11.5 Salarios

Si bien el desempleo presenta un descenso continuo, el año 2011 cerró nuevamente con un bajo nivel de elasticidad empleo-PIB. En cuatro años consecutivos no fue posible superar el umbral del 0,3% de creación de empleo por un aumento unitario del PIB. Esto demuestra fuertes rigideces en el mercado de trabajo.

Una cuestión preponderante en el mercado laboral es la lucha salarial existente para mantener e incluso aumentar el salario real en contextos inflacionarios. Haciendo un análisis de los salarios básicos por convenio[75] para el año 2011, se observa que solo un gremio no pudo ganarle al alza generalizada de precios del 23%. Camiones, Administración Pública y Textiles apenas lograron que sus salarios básicos recuperaran la pérdida del poder adquisitivo por inflación. (Ver Gráfico 1.112)

Gráfico 1.112: Salario básico de convenio por sectores. Año 2011 (base 2010=100)



Fuente: IIE sobre la base de MTEySS.

[74] Con una superficie cubierta de 75,7 m2, compuesta por living-comedor, dos dormitorios, cocina y baño.

[75] Salario básico de convenio: es el salario mínimo que percibe un trabajador sin antigüedad que cumple una jornada normal de trabajo, según lo establece el convenio

Dejando de lado la categoría inferior y con excepción de los mecánicos y los encargados de edificios, todos los sindicatos lograron aumentos salariales por encima de la inflación final. Como se puede observar en el Cuadro 1.20, algunos sindicatos lograron aumentos del salario real cercanos al 10%.

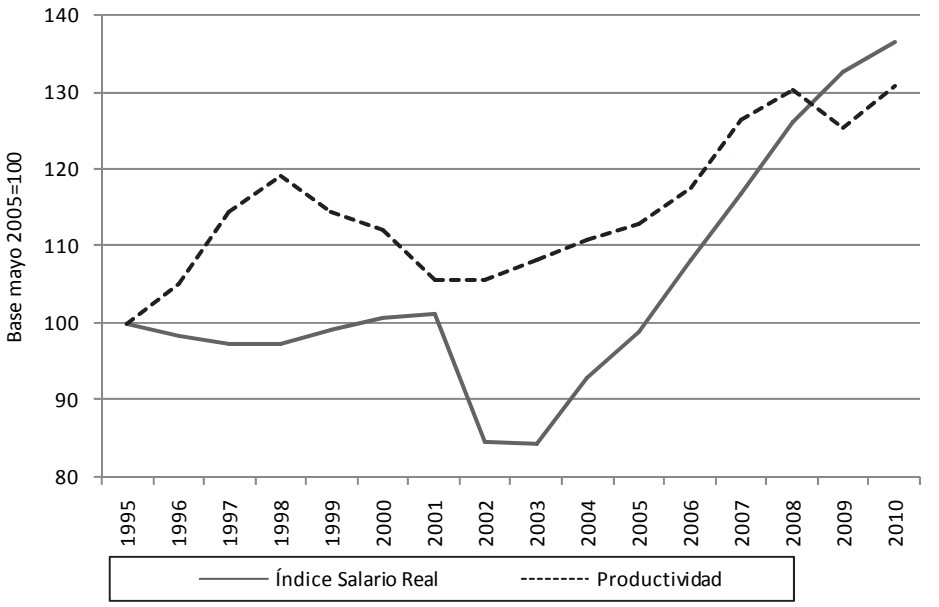
Cuadro 1.20: Acuerdos 2011 en porcentaje por sindicato

Sindicato	Arreglo 2011	Sindicato	Arreglo 2011
Mecánicos	7%	Químicos y Petroquímicos	28%
Encargados de edificios	22%	Bancarios	29%
Transportistas	23%	Comercio	30%
Petroleros	24%	Vigilancia Privada	32%
Camioneros y Choferes	24%	Estaciones de Servicio	33%
Adm. Pública	24%	Alimentación	33,50%
Aceiteros	25%		

Fuente: IIE sobre la base de MTEySS y diarios seleccionados.

Entre las principales rigideces del mercado del trabajo, se encuentran los altos costos laborales no acompañados por una mejora de la productividad. En el Gráfico 1.113 se puede observar la evolución de los salarios reales y la productividad en el periodo 1995-2010[76]. El crecimiento entre puntas del salario real fue de un 36% mientras que la productividad laboral (medida como el producto por persona empleada) aumentó un 31%. Esto indica que pese al fuerte proceso inflacionario, las remuneraciones reales han logrado crecer al ritmo de la productividad laboral, alcanzando incluso en los últimos años, aumentos superiores al aporte adicional al producto.

Gráfico 1.113: Salarios real y productividad (base 1995=100)



Fuente: IIE sobre la base de MTEySS, IPC Santa Fe y "The Conference Board".

[76] Para el cálculo del salario real se utilizó la serie de Remuneración por todo concepto de los trabajadores registrados del sector privado publicado por el Ministerio de Trabajo y el Índice de Precios del Consumidor construido por la provincia de Santa Fe.

La carrera salarial para el año 2012 forma parte de un proceso más integral de reordenamiento de los principales precios relativos. Surge la necesidad de reorientar las negociaciones en torno a la productividad laboral. En este sentido desde el Poder Ejecutivo se anunció la formación de una comisión encargada de estudiar la evolución de la productividad en cada sector, constituyendo una herramienta esencial al momento de debatir una pauta salarial moderada que no ejerza presiones sobre el nivel general de precios.

1.12 Consideraciones Finales

La economía local cerró su noveno año de crecimiento consecutivo. En particular, tanto el 2010 como el 2011, fueron años con un desempeño productivo por encima del 9%, explicados por una variedad de impulsos económicos de distinta magnitud. No obstante, el contexto internacional no deja de arrojar señales de precaución y el futuro se vislumbra incierto.

En este escenario, en el capítulo se pretendió abordar de distintas perspectivas, los acontecimientos económicos de mayor relevancia en el año que pasó en materia fiscal, monetaria, financiera, comercial y social.

En lo que respecta a la economía mundial, si bien se registró un crecimiento, este lo hizo a menores tasas que las proyectadas y se realizaron ajustes (a la baja) para proyecciones futuras. Un punto a destacar es que las economías emergentes explicaron la mayor parte de este crecimiento mientras que algunos países avanzados se contrajeron. En este sentido, preocupa la dificultad que tienen los países de la Eurozona de encontrar una salida razonable a los desequilibrios por los que transitan sus economías.

En materia comercial, si bien se verificó un superávit, este fue un 11% inferior al año 2010. El resultado se caracterizó por exportaciones que alcanzaron un record histórico, siendo los principales consumidores de la producción doméstica Brasil (20,78%) y China (7.69%) y por importaciones que se incrementaron en un 30% en relación al año anterior, como consecuencia de un aumento del consumo interno, el fuerte crecimiento de la actividad industrial y los altos niveles de inflación doméstica. Este significativo incremento llevó a las autoridades a implementar normativas para regular el crecimiento de las importaciones.

La situación fiscal por su parte, se deterioró significativamente en el año que transcurrió. El menor crecimiento de los ingresos y el sostenimiento de los gastos se tradujo en un déficit financiero sin precedentes en la administración kirchenerista, alcanzando el 1,6% del producto.

Por otro lado los aspectos monetarios, cambiarios y financieros se mantuvieron estables en términos de líneas generales de política caracterizados por una base monetaria en expansión generando presiones inflacionarias, esfuerzos por mantener el nivel de reservas internacionales conteniendo principalmente la demanda de divisas por parte del sector minorista, un mercado de cambios administrado a fin de disminuir la volatilidad del tipo de cambio y una política de profundización financiera orientada a aumentar el dinamismo del crédito productivo al sector privado (motor de crecimiento).

Finalmente, en materia social, mientras los niveles de pobreza e indigencia registran una profundización en los últimos años, los principales indicadores del mercado laboral registran una indudable mejora como resultado de un aumento en la tasa de empleo, asalarización y salarios reales y una disminución de la tasa de desempleo e informalidad (entendida como la proporción de asalariados sin descuento jubilatorio).

Como resultado del análisis realizado en el capítulo, se puede afirmar que los principales problemas locales parecen estar relacionados a cuestiones sensibles a futuro; a saber, los desordenes fiscales, la inflación y la dirección de las cuentas externas. Por su parte, el destino que tome el mundo en el 2012 será un punto clave en el modo y la forma de resolver estos desordenes macroeconómicos y sin lugar a dudas, en el impacto que tendrá en la sociedad argentina. De este modo, es necesario pensar que no existe mejor forma de entrever los problemas a futuro que hacer un análisis retrospectivo de la realidad, con la convicción de que el futuro es incierto, pero con la certeza de que en el pasado se escribe la historia.

ANEXOS

ANEXO 1.1: Metodología del IMAC

El IMAC es el Indicador Mensual de la Actividad Económica de Córdoba. El indicador resume el comportamiento de un conjunto de once variables que permiten explicar la evolución de la economía de la provincia.
La construcción del IMAC involucra acciones tales como:

- Transformación de variables nominales en reales, dividiendo por el Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad de Córdoba[77].
- Ajuste estacional de las series, realizado para evitar las variaciones regulares y repetitivas dentro de un año determinado; tales como efectos de los aguinaldos, mayores consumos ciertos meses del año, ciclos agropecuarios, etc. El programa utilizado es el X12-ARIMA del US Bureau of Census.
- Construcción del IMAC, resumiendo la información de las series individuales y dando mayor peso a aquellas series que poseen menor volatilidad.

La información que se utiliza fue seleccionada de acuerdo a principios metodológicos recomendados a nivel internacional y nacional. Cumple con rigurosos criterios estadísticos y económicos, y a su vez ofrecen la posibilidad de mostrar el ritmo actual de la economía. A continuación se enumera la información del IMAC, sus características particulares y su correspondiente fuente de información. El listado pertenece al grupo de series coincidentes, o que muestran el desempeño presente del ciclo económico de la provincia (ver Cuadro A1.1.1).

Cuadro A1.1.1: Variables utilizadas en el IMAC

Número	Serie	Sigla	Fecha de inicio
1	Remuneración Real Total de Asalariados Privados. Millones de pesos de 1997. Fuente: Min. de Trabajo, (SIPA) y DGE.	RRTP	1994.07
2	Número de Puestos de Trabajos Asalariados Privados. Fuente: Min. de Trabajo y SIPA.	NPTP	1994.07
3	Consumo de Gas Industrial en Córdoba. Miles de tn equivalente de petróleo. Fuente: ECOGAS S.A. y Enargas.	GIND	1994.01
4	Consumo de Energía Eléctrica Industrial Giga-Watts-hora (GWh). Fuente: EPEC y CAMESSA.	EEI	1982.01
5	Ventas de Hidrocarburos Líquidos. Miles de tn equivalente de petróleo. Fuente: Sec. de Energía, Min. de Planif Federal.	HCL	1994.01
6	Ventas en Supermercados. Millones de pesos de 1997, deflactado por IPC-COR. Fuente: INDEC y (DPE).	VS	1995.01
7	Patentamiento de Vehículos Nuevos Número de vehículos. Fuente: DNRPA, Min. Interior de la Nación	PVN	1994.01
8	Despacho de Cemento en la Pcia de Córdoba Miles de Toneladas. Fuente: Asociación Fab. Cemento Portland (AFCP).	CEM	1994.01
9	Ventas de Naftas y GNC. Miles de tn equivalente de pet . Fuente: Sec. de Energía, Min. de Planificación Federal.	NAFG	1994.01
10	Recaudación Total Tributaria de la Provincia de Córdoba Millones de pesos de 1997, def. por IPC-COR. Fuentes: Dir. Gral. de Rentas y DPE.	REC	1990.07
11	Índice de Demanda Laboral de la Ciudad de Córdoba Año base 2000=100; Consejo Prof. de Ciencias Económicas Córdoba Capital.	IDL	2000.01

Fuente: IIE (2010) y Proyecto Ciclos Económicos y de Crecimiento de la UNT (1994-2010). Elaboración propia en base a fuentes citadas.

[77] A partir de Enero de 2007 se utiliza el IPC de la provincia de Santa Fe, a causa del alejamiento de los cálculos de la Inflación por parte del IPC de la Ciudad de Córdoba y de la Capital Federal y GBA. Al final del presente documento se brinda una comparación entre los cálculos de las diferentes fuentes privadas y oficiales que miden el desempeño del IPC.

Si bien se requieren once series, se debe adicionar la serie del Índice de Precios al Consumidor (IPC) necesaria para deflactar las variables monetarias; es decir, para quitar el efecto de la inflación. Además el consumo de gas y fuel oil utilizados en la industria se resumen en una única serie, al igual que las ventas de naftas y GNC. De esta forma el número de series es mayor a las inicialmente presentadas en la tabla previa.

A1.1.1 Metodología de cálculo

En este apartado se presentan de manera rigurosa los pasos que deben seguirse para la construcción del IMAC[78].

En primer lugar, se calculan el promedio de variaciones estandarizadas mensuales (c(1)). Para ello, cada serie "j", previamente deflactada (en el caso de las series nominales) o convertida a unidades homogéneas (en el caso de la energía), es ajustada por estacionalidad y otros procedimientos estadísticos que suavizan los datos irregulares. Luego, se calcula el promedio simple de las variaciones.

$$\hat{c}_t^{(1)} = \frac{1}{n}\sum_{j=1}^{n}\left(\frac{x_{jt} - m_j}{s_j}\right)$$

Estas variaciones mensuales, que corresponde al promedio simple de las variaciones estandarizadas, son multiplicadas por la relación entre el desvío estándar del PIB nacional (para que puedan ser comparables los ciclos de la provincia con el nacional) y el desvío estándar de las variaciones calculadas. Luego se le suma la tendencia del PBG (m_{PBG}) para incorporar información sobre el ciclo provincial en el período 1994-2008.

$$\hat{c}_t^{(3)} = \frac{1}{n}\left[\sum_{j=1}^{n}\left(\frac{x_{jt} - m_j}{s_j}\cdot\frac{S_{PIB}}{S_{\hat{c}_t^{(1)}}} + m_{PBG}\right)\right]$$

Partiendo de un valor 100 en el período inicial de cálculo del indicador, se construyen los restantes valores y actualizaciones del indicador, calculando la exponencial sobre el período previo.

$$C_t^{(3)} = C_{t-1}^{(3)}.\exp\left\{\hat{c}_t^{(3)}\right\}$$

Desde el comienzo del cálculo del IMAC se trabajó con el IPC de la Ciudad de Córdoba para quitar el efecto de la inflación en las series nominales, ya que por su naturaleza era lo más indicado para ajustar la información de la Provincia de Córdoba. Pero en 2007 se produjo un alejamiento intencional entre el verdadero comportamiento de los precios, estimado por organismos privados, y los presentados por la Provincia y el INDEC Nacional. Esto motivó el empalme con series que muestran fehacientemente el desempeño de los precios. Es por ello que una de las mejores alternativas disponibles es el IPC estimado por la provincia de Santa Fe, ya que se elabora en una Institución oficial y que cuyo cálculo no se encuentra intervenido.

[78] Es factible solicitar una versión más extensa y detallada que la actual. Contacto: sdiaz@bolsacba.com.ar.

A continuación se grafican el comportamiento de los precios según diferentes indicadores estimados, tanto públicos (nacionales y provinciales), como privados; para que el lector o usuario del IMAC pueda extraer sus propias conclusiones. A excepción de los cálculos del INDEC y de la DPE de Córdoba, las estimaciones brindan señales similares sobre el ritmo inflacionario.

A1.2 Metodología del IAECC

El IAECC es el Indicador Mensual de la Actividad Económica de la Ciudad de Córdoba. El indicador resume el comportamiento de un conjunto de 10 variables que permiten explicar la evolución de la economía de la Ciudad.

El IAECC fue desarrollado como proyecto de Investigación en la Bolsa de Comercio de Córdoba mediante un convenio con el Consejo Federal de Inversiones (CFI). En la actualidad, se realizará la difusión mensual de los cálculos en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

La metodología es similar a la utilizada para la elaboración del IMAC, de la actividad económica provincial, aunque el conjunto de series es más reducido ya que a medida que se reduce la cobertura geográfica aumentan considerablemente la dotación de información estadística.

La construcción del IAECC requiere de ciertos pasos repetitivos en cada una de sus actualizaciones mensuales. Este conjunto de series mensuales se relacionan con el empleo, las remuneraciones, las ventas, la producción automotriz, las ventas de autos 0 km, la construcción, y la demanda laboral. De manera sintética los pasos abordados en la elaboración son:

- Proceso de selección de un conjunto amplio de series candidatas a integrar el indicador. En dicho proceso se requiere que las series cumplan con criterios estadísticos, económicos y de rápida de disponibilidad de la información. Además, se necesita que las series presente un comportamiento coincidente con la "serie de referencia" que a priori de conoce capta adecuadamente el ciclo económico de la Ciudad. Dicha serie es el nivel de empleo

- Recopilación de las series mensuales

- Transformación de variables nominales en reales, dividiendo por el Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad de Córdoba[79].

- Ajuste estacional de las series. El ajuste se realiza para evitar las variaciones regulares y repetitivas dentro de un año determinado; tales como efectos de los aguinaldos, mayores consumos ciertos meses del año, ciclos agropecuarios, etc. El programa utilizado es el X12-ARIMA del US Bureau of Census.

- Construcción del IAECC, resumiendo la información de las series individuales y dando mayor peso a aquellas series que poseen menor variación o son menos volátiles.

La información que se utiliza para la construcción del IAECC fue seleccionada de acuerdo a principios metodológicos recomendados a nivel internacional y nacional. La información cumple con rigurosos criterios estadísticos y económicos, y a su vez ofrecen la posibilidad de mostrar el ritmo actual de la economía. A continuación se enumera la información del IAECC, sus características particulares y su

[79] A partir de Enero de 2007 se utiliza el IPC de la provincia de Santa Fe, a causa del alejamiento de los cálculos de la Inflación por parte del IPC de la Ciudad de Córdoba y de la Capital Federal y GBA. Al final del presente documento se brinda una comparación entre los cálculos de las diferentes fuentes privadas y oficiales que miden el desempeño del IPC.

correspondiente fuente de información. El listado pertenece al grupo de series coincidentes, o que muestran el desempeño presente del ciclo económico de la Ciudad (ver Cuadro A1.1.2).

Cuadro A1.1.2: Variables utilizadas en el IAECC

Número	Serie	Sigla	Fecha de inicio
1	Remuneración Real Total de Asalariados Privados. Millones de pesos de 1997. Fuente: Min. de Trabajo, (SIPA) y DGE.	RRTP	1994.07
2	Número de Puestos de Trabajos Asalariados Privados. Fuente: Min. de Trabajo y SIPA.	NPTP	1994.07
3	Vehículos pasantes por peajes Acceso Ciudad de Córdoba. Miles de vehículos. Fuente: OCCOVI e INDEC.	PEAJE	2000.01
4	Pasajeros Transportados en la Ciudad de Córdoba Número de pasajeros. Fuente: Dir. de Transporte, Municipalidad Ciudad de Córdoba	TRANSP	1993.01
5	Producción automotriz en terminales del Gran Córdoba. Unidades. Fuente: ADEFA	AUTOS	1996.01
6	Edición de Diarios de la Ciudad de Córdoba Ejemplares. Fuente: IVC	DIARIOS	1993.01
7	Patentamiento de Vehículos Nuevos Número de vehículos. Fuente: DNRPA, Min. Interior de la Nación	PVN	1994.01
8	Permisos de Edificación de Córdoba Miles de m2. Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Córdoba y DGE.	CONST	1991.01
9	Recaudación Tasa de Comercio, Industria y Serv., Ciudad de Córdoba Millones de pesos de 1997, def. por IPC-COR. Fuentes: Municipalidad de la Ciudad de Córdoba y DPE.	REC	1997.01
10	Índice de Demanda Laboral de la Ciudad de Córdoba Año base 2000=100; Consejo Prof. de Ciencias Económicas Córdoba Capital.	IDL	2000.01
11	Producción automotriz en terminales del Gran Córdoba. Unidades. Fuente: ADEFA	RRTP	1994.07

Fuente: IIE (2010) y Proyecto Ciclos Económicos y de Crecimiento de la UNT (1994-2010). Elaboración propia en base a fuentes citadas.

ANEXO 1.2: PATRÓN DE COMERCIO BILATERAL: LOS CASOS DE BRASIL Y CHINA

En el presente anexo se realiza un análisis del comercio exterior de Argentina con el objetivo de encontrar aquellas variables que explican la evolución de las exportaciones e importaciones hacia y desde los dos principales socios comerciales del país, Brasil y China.

A1.2.1 Introducción

Los principales datos sobre el comercio exterior de Argentina ya fueron presentados en el inciso 1.8. En el presente anexo se aborda el comercio exterior desde una perspectiva diferente, donde se intenta encontrar las variables explicativas que influyen sobre los volúmenes comercializados. Se coloca especial énfasis en el vínculo comercial con Brasil y China, dado que ambos explican, en conjunto, el 30% de las exportaciones del país (año 2010).

Las relaciones comerciales con Brasil y China son muy diferentes, desde la composición de las exportaciones e importaciones hasta las distancias entre ambos mercados, por ende, las hipótesis sobre cuáles son las variables que explicarían el comercio bilateral también son diferentes.

En el caso del vecino país y principal socio del Mercosur, el análisis intenta verificar o rechazar dos hipótesis básicas:

1. La evolución y dirección del comercio exterior entre los dos países depende, fundamentalmente, del comportamiento del tipo de cambio real bilateral,

2. La evolución y dirección del comercio exterior entre los dos países depende, fundamentalmente, de las tasas de crecimiento de cada una de las economías.

Cabe aclara aquí que si bien puede rechazarse o aceptarse alguna de estas hipótesis a nivel macro, cuando se realiza el análisis de manera desagregada (por sectores industriales, sectores primarios, etc.) puede arribarse a conclusiones diferentes. Esto se debe a que algunas actividades pueden presentar mayor sensibilidad a una determinada variable que al ser estudiado de manera agregada quedan compensadas por sensibilidades menores de otras actividades. Además, cuando en el comercio bilateral existe una alta concentración en un producto específico (como es el caso de Argentina y Brasil, en el sector automotriz), éste influirá de manera decisiva en el resultado agregado.

En el caso de China, la hipótesis es radicalmente diferente. Como se presentará oportunamente, la mayor parte de las exportaciones hacia China son del complejo sojero (en particular, poroto sin procesar), por lo que el nivel de ventas externas hacia el país asiático estaría regido principalmente por el éxito o no de las campañas agrícolas internas, y el precio internacional de los *commodities*. Sin embargo, en lo que se refiere a importaciones, las mismas están compuestas fundamentalmente por bienes industriales, cuya demanda depende del crecimiento económico de Argentina y los precios relativos.

A1.2.2 Relaciones comerciales entre los principales socios

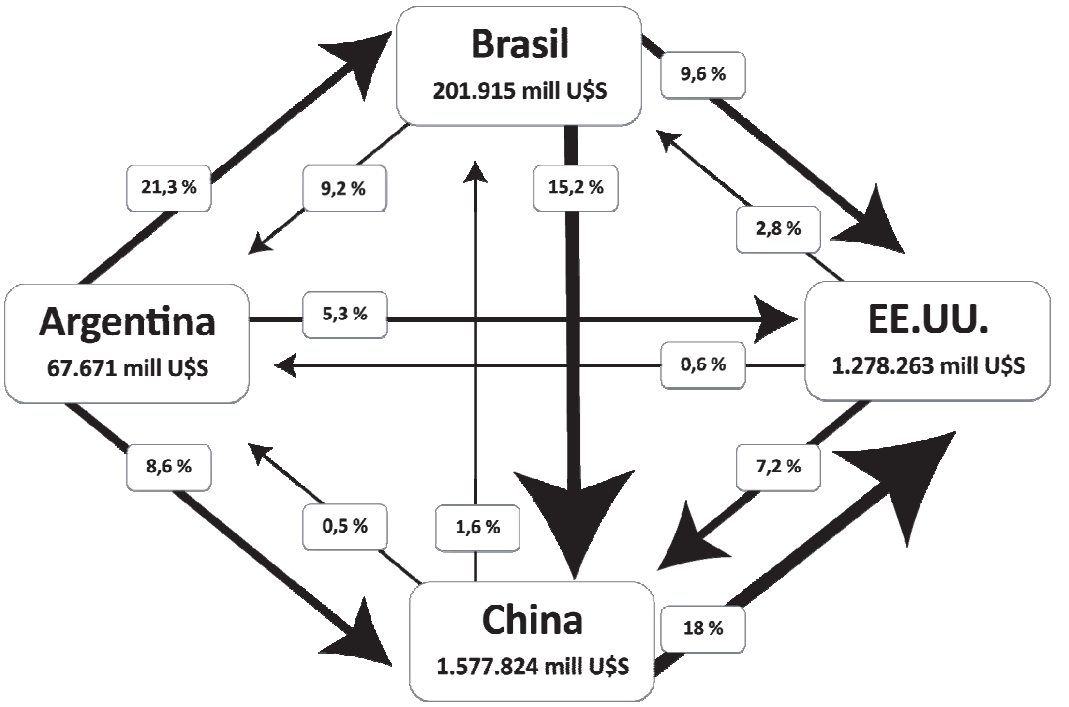
En el Esquema A1.2.1 se presenta el monto exportado por cada país (Argentina, Brasil, China y Estados Unidos) y el destino de sus exportaciones. La dirección de cada flecha indica el destino de sus ventas externas, donde se señala la participación de ese destino sobre las exportaciones totales de cada país[80].

A partir del Esquema A1.2.1, y como ya fue presentado en el inciso 1.8 del presente libro, se advierte que Argentina presenta una alta dependencia de sus exportaciones en dos destinos, Brasil y China,

[80] El grosor de la línea es proporcional a la dependencia del país a cada uno de los destinos.

con un 21,3% y 8,6% del total exportado en el año 2010, respectivamente. Asimismo, el vecino país también presenta una alta dependencia en pocos destinos dado que China, Estados Unidos y Argentina, en ese orden de importancia, concentran el 34% de sus ventas externas.

Esquema A1.2.1: Exportaciones de Argentina, Brasil, China y Estados Unidos. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Comercio Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, INDEC, OMC y Departamento de Comercio Exterior de EE.UU.

A1.2.3 La relación bilateral con Brasil

Como ya se presentó en el inciso correspondiente a comercio exterior, Brasil se constituye como el principal socio comercial de Argentina, siendo el comprador de aproximadamente el 20% de las ventas externas del país.

A1.2.3.1 Composición del comercio bilateral con Brasil

Resulta importante remarcar algunas características claves en la composición del comercio bilateral con Brasil, dado que presenta particularidades en relación a otros socios comerciales. En relación a las exportaciones hacia el vecino país, como se indica en el Cuadro A1.2.1, éstas se encuentran altamente concentradas en el capítulo 87 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), correspondiente a "Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios", con el 43,3% del valor exportado durante el año 2010. Participaciones menores tuvieron los capítulos referidos a combustibles, aceites y ceras minerales, cereales, y plásticos y sus manufacturas.

Cuadro A1.2.1: Composición de las exportaciones hacia Brasil, a 2 dígitos de la NCM. Año 2010. En millones de dólares

Capítulo de la NCM	Valor exportado	%	% Acumulado
Vehículos automóviles, tractores, otros, sus partes y accesorios	6.250	43,3%	43,3%
Combustibles minerales, aceites minerales; ceras minerales, otros.	1.286	8,9%	52,2%
Cereales	972	6,7%	59,0%
Plástico y sus manufacturas	685	4,7%	63,7%
Reactores nucleares, calderas, máquinas, otros.	567	3,9%	67,7%
Productos de la molinería; malta; almidón; otros,	384	2,7%	70,3%
Productos diversos de las industrias químicas	314	2,2%	72,5%
Resto	3.966	27,5%	100%
Total	**14.424**	**100,0%**	

Fuente: IIE sobre la base de Alice Web (Estadísticas oficiales de comercio exterior del Mercosur).

En lo que se refiere a importaciones, nuevamente, el capítulo 87 de la NCM adquiere la mayor relevancia, con una participación del 36% sobre el valor total importado durante el mismo año. Siguen en orden de importancia otros capítulos que abarcan productos industriales como reactores nucleares, calderas y máquinas, máquinas, aparatos y material eléctrico, y plástico y sus manufacturas (ver Cuadro A1.2.2)

Cuadro A1.2.2: Composición de las importaciones desde Brasil, a 2 dígitos de la NCM. Año 2010. En millones de dólares

Capítulo de la NCM	Valor importado	%	% Acumulado
Vehículos automóviles, tractores, otros, sus partes y accesorios	6.170	36,2%	36,2%
Reactores nucleares, calderas, máquinas, otros.	1.908	11,2%	47,4%
Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; otros	1.309	7,7%	55,1%
Plástico y sus manufacturas	836	4,9%	60,0%
Fundición, hierro y acero	826	4,8%	64,8%
Minerales metalíferos, escorias y cenizas	739	4,3%	69,2%
Caucho y sus manufacturas	428	2,5%	71,7%
Resto	4.831	28,3%	100%
Total	**17.047**	**100%**	

Fuente: IIE sobre la base de Alice Web (Estadísticas oficiales de comercio exterior del Mercosur).

Así, gran parte del comercio entre ambas economías corresponde a comercio intra-industrial. Cada país no está especializado en una industria en particular sino más bien en productos en particular. Esto es evidente en el caso del sector automotriz, dónde las filiales de las terminales en ambos países fabrican modelos diferentes y complementan su oferta local con importaciones de aquellos vehículos no montados internamente. Estos factores, sin duda, determinan la relación bilateral e influyen de manera decisiva en cuanto a cuáles son las variables explicativas del comercio entre ambas economías.

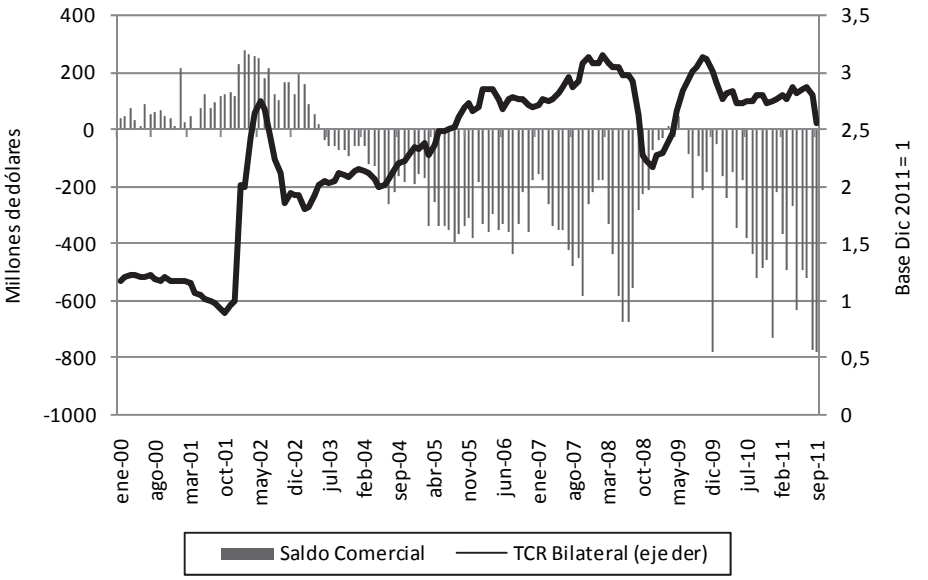
A1.2.3.2 Comercio bilateral y tipo de cambio real

El tipo de cambio real bilateral es un indicador a nivel macroeconómico de los precios relativos entre ambas economías. Cuando el tipo de cambio real bilateral con Brasil (pesos por real) aumenta, esto implica un abaratamiento relativo de los productos argentinos. Así, a medida que esta variable aumenta, deberían esperarse mayores saldos positivos en la balanza comercial, y viceversa. Sin embar-

go, cuando se analizan ambas series (tipo de cambio real bilateral y saldo de la balanza comercial), la evidencia parece contradecir esta hipótesis.

En enero de 2002, a raíz de la devaluación del peso argentino, el tipo de cambio real bilateral (TCRB) aumentó un 150% en tan sólo algunas semanas. Luego, debido a la estabilización de la moneda nacional y el efecto "pass-through" el TCRB comenzó a retroceder nuevamente pero manteniéndose aún al doble que en diciembre de 2001. Sin embargo, la apreciación de la moneda brasileña permitió mantener un TCRB elevado durante los siguientes años, con una temporal caída entre mayo de 2008 y agosto de 2009 como consecuencia de la depreciación del real a causa de la salida de capitales por la crisis internacional (ver Gráfico A1.2.1).

Gráfico A1.2.1: Impacto del tipo de cambio real sobre el comercio bilateral



Fuente: IIE sobre la base de INDEC, BCRA, Estadísticas de Santa Fe y Ministerio de Comercio Exterior de Brasil.

Un hecho claro es que, contrariamente a lo que podría esperarse según la primera hipótesis presentada en la introducción, el tipo de cambio real bilateral alto no implica necesariamente un saldo comercial positivo para Argentina (ver Gráfico A1.2.1). Por este motivo, deberían buscarse como fundamentos del comercio bilateral otras variables explicativas. Una de ellas, la más importante según la evidencia empírica, es el crecimiento económico de ambas economías, como se presenta en el punto A1.2.3.3.

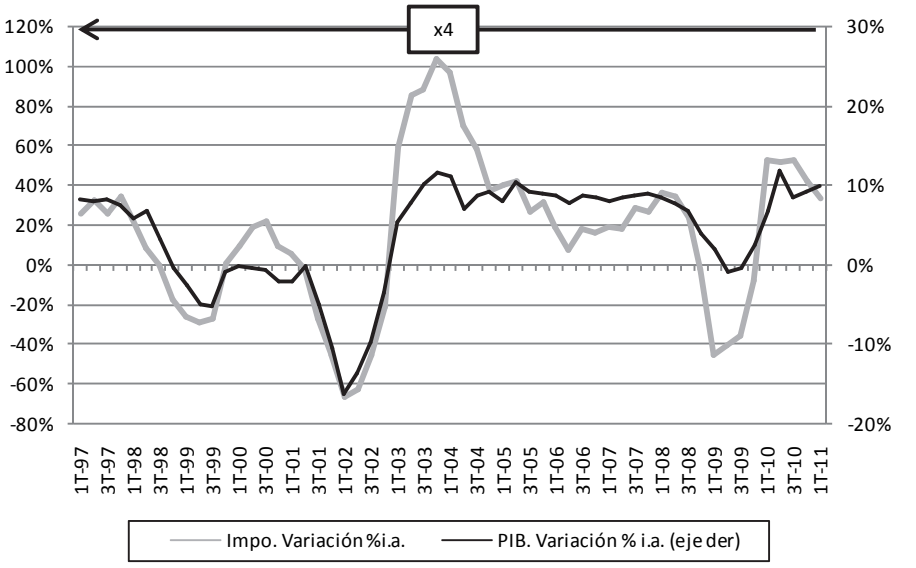
A1.2.3.3 Comercio bilateral y crecimiento económico

En el intercambio bilateral con Brasil se impone claramente una relación de complementariedad, reflejo de economías cada vez más integradas, particularmente en el ramo industrial. El sector automotriz es un caso ejemplar en este sentido.

En el presente apartado se analiza, en primer lugar, la relación entre el crecimiento brasileño y las exportaciones al vecino país (elasticidad PIB de las importaciones brasileras desde Argentina), y la relación inversa: vínculo entre el crecimiento argentino y las importaciones desde aquel origen (elasticidad PIB de las importaciones argentinas desde Brasil). Posteriormente, y resultante de una combinación de estos análisis, se pretende explicar el saldo comercial bilateral a partir de los diferenciales de crecimiento de ambas economías.

Analizando las series históricas se observa una importante dependencia de las importaciones argentinas al PIB local. Esto queda reflejado con claridad a partir del Gráfico A1.2.2, donde se observa el similar comportamiento en los valores referidos a la tasa de crecimiento interanual del producto argentino y las importaciones desde Brasil. Estas últimas estarían replicando 4 veces la variación ocurrida en el producto, mostrando una elevada elasticidad de las importaciones brasileras al comportamiento del PIB doméstico.

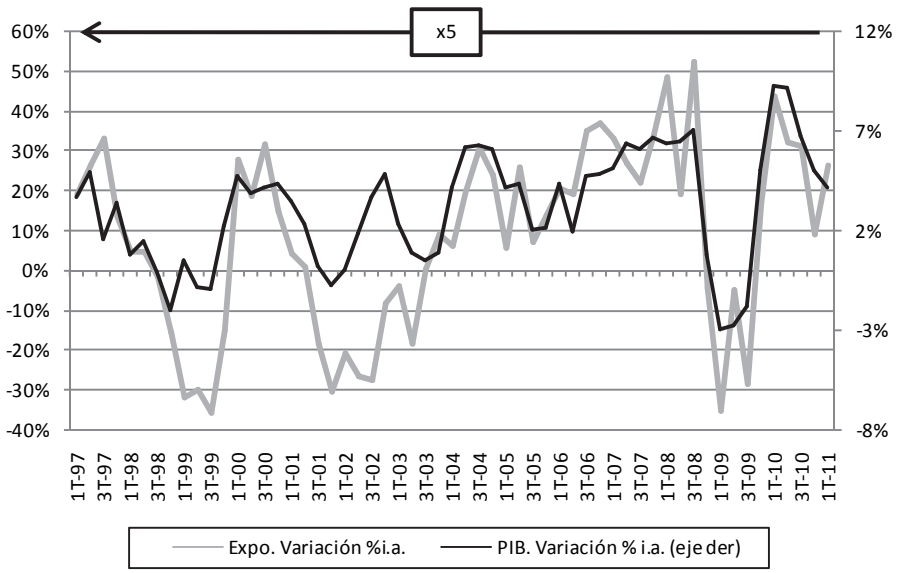
Gráfico A1.2.2: PIB argentino e importaciones desde Brasil



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía.

Algo similar ocurre con la sensibilidad de las importaciones brasileñas. El Gráfico A1.2.3, análogo al Gráfico A1.2.2, muestra la existencia de una alta sensibilidad de las importaciones brasileñas por bienes argentinos a las variaciones del producto de su economía.

Gráfico A1.2.3: PIB brasileño y exportaciones hacia Brasil



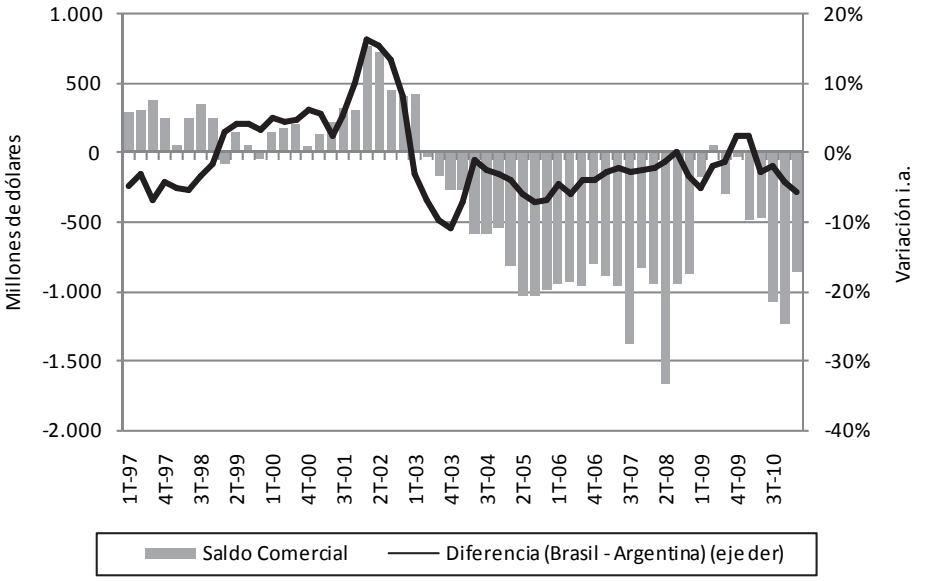
Fuente: IIE sobre la base de IBGE y Ministerio de Economía.

De este modo, la evolución del saldo comercial con el vecino país podría ser explicada a partir de los diferenciales de crecimiento de ambas economías. Así, cuando un país crece más que el otro, tiene una mayor demanda de importaciones (tanto de bienes de consumo, como intermedios y de capital) y, por lo tanto, el saldo comercial debería ser positivo. En el Gráfico A1.2.4 se observan períodos en los cuales Argentina registró menor crecimiento y el saldo de la balanza comercial bilateral fue positivo, y períodos en los cuáles ocurrió lo contrario.

Pueden identificarse tres etapas en las cuales las diferencias de crecimiento estuvieron de un signo o de otro, al igual que la balanza comercial bilateral. La primera de ellas, comprendida entre el primer trimestre de 1997 y el último de 1998, donde a pesar de que el crecimiento económico de Argentina fue mayor que el de Brasil, se registró un saldo positivo en la balanza comercial bilateral. En este caso, no se verificó la hipótesis planteada con anterioridad.

En la segunda, comprendida entre el primer trimestre de 1999 y el último de 2002, Brasil registró tasas de crecimiento económicas mayores que las de Argentina y el saldo de la balanza comercial bilateral, en línea con la hipótesis planteada, fue positiva. La tercera de las etapas, que comenzó en el año 2003, muestra un crecimiento mayor de la economía local y un saldo comercial negativo con el vecino país.

Gráfico A1.2.4: Diferencial de crecimiento y saldo comercial bilateral con Brasil



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía.

Recuadro A1.2.1: Un análisis sectorial

En el análisis desagregado podrían estar omitiéndose cuestiones importantes respecto a lo que ocurre con determinados sectores económicos. En Dicovskiy y Kiper (2009) se advierte que "algunas ramas productivas pueden exhibir una mayor dependencia respecto de algunas variables, que pueden ser compensadas en el agregado por sensibilidades menores en otras". En su estudio, los autores, mediante estudios econométricos a partir de información sobre comercio exterior bilateral, tipos de cambio y crecimiento económico desde el primer semestre de 1994 hasta el primero de 2009 llegaron a la conclusión de que existe "una elevada y generalizada dependencia de las exportaciones industriales a Brasil respecto del crecimiento del PIB de ese país. Específicamente, los sectores cuyas exportaciones son más sensibles a las variaciones en el nivel de actividad de Brasil son Hierro y Acero, Maquinaria, Motores, Plásticos y Automotriz".
En relación al tipo de cambio real, el estudio arrojó que existen tres sectores con "elevada elasti-

cidad" (mayor a uno): prendas de vestir, productos textiles, y calzado. Aún así, los autores señalan que "en los tres casos también es determinante el nivel de actividad en Brasil". Existe otro grupo de productos con "sensibilidad media" al tipo de cambio (cuando el tipo de cambio se aprecia/deprecia un 10%, las exportaciones crecen/caen entre un 5% y un 10%). Estos sectores son: Madera y Muebles, Productos de caucho, Fabricación de aparatos de uso doméstico, y Sector Automotriz. Por último algunos sectores presentan una muy baja dependencia del tipo de cambio real bilateral. Estos son: Plásticos, Papel, Motores, Maquinaria, Fibras sintéticas, Hierro y Acero, Químicos, y Cuero.

Fuente: IIE sobre la base de DICOVSKIY, J.P. y KIPER, E. (2009). "Comercio Argentina – Brasil: Una perspectiva desagregada". Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A1.2.4 La relación bilateral con China

A1.2.4.1 Composición del comercio bilateral con China

Analizando las exportaciones hacia el país asiático durante el año 2010, se observa una alta concentración en el complejo oleaginoso, particularmente, en las ventas de "porotos de soja excluidos para siembra". Este producto significó en aquel año el 71% del valor exportado. Por otra parte, de los cinco principales productos, cuatro corresponden a productos primarios o manufacturas de origen agropecuario, y uno a productos minerales (aceites crudos de petróleo).

Cuadro A1.2.3: Composición de las exportaciones hacia China, a 8 dígitos de la NCM. Año 2010. En millones de dólares

Producto	Valor exportado	%	% Acumulado
Porotos de soja excluidos para siembra	4.118	71,0%	71,0%
Aceites crudos de petróleo	665	11,5%	82,5%
Aceite de soja, en bruto, incluso desgomado	229	4,0%	86,4%
Aceite de girasol, en bruto	73	1,3%	87,7%
Trozos y despojos comest.de gallo/gallina, congelados	66	1,2%	88,9%
Resto	645	11,1%	100,0%
Total	**5.798**	**100%**	

Fuente: IIE sobre la base de Alice Web (Estadísticas oficiales de comercio exterior del Mercosur).

Por otro lado, cuando se analizan las importaciones, resulta inconveniente desagregarlas a nivel de producto (8 dígitos de la NCM) dada la alta desconcentración de las mismas en diferentes productos tecnológicos: computadoras, partes de computadoras, teléfonos celulares, electrodomésticos, etc. El único producto no perteneciente a un ramo tecnológico y que se encuentra entre los más importados es el "Glifosato y su sal monoisopropilamina", con 182 millones de dólares importados durante 2010.

Los productos más importados desde el país asiático se encuentran englobados en el capítulo 85 de la NCM referido a "Maquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes", con el 30% de participación en 2010 (ver Cuadro A1.2.4).Con un nivel de importancia similar le sigue el capítulo 84, que comprende "reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos"

Cuadro A1.2.4: Composición de las importaciones desde China, a 2 dígitos de la NCM. Año 2010. En millones de dólares

Capítulo de la NCM	Valor importado	%	% Acumulado
Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes	2.068	28,9%	28,9%
Reactores nucleares, calderas, máquinas, otros	1.897	26,5%	55,5%
Productos químicos orgánicos	569	8,0%	63,4%
Vehículos automóviles, tractores, otros, sus partes y accesorios	384	5,4%	68,8%
Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte	203	2,8%	71,6%
Plástico y sus manufacturas	190	2,7%	74,3%
Resto	1.836	25,7%	100,0%
Total	**7.147**	**100,0%**	

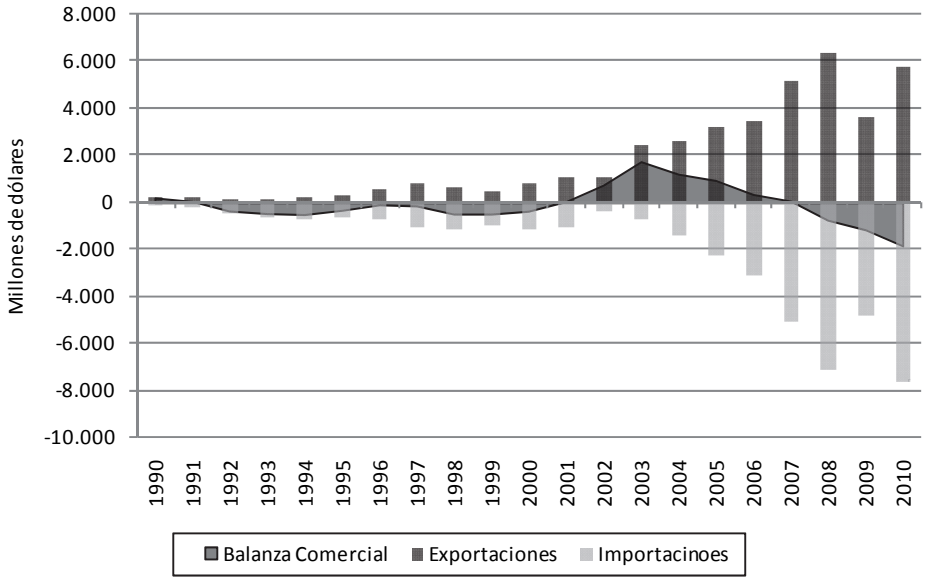
Fuente: IIE sobre la base de Alice Web (Estadísticas oficiales de comercio exterior del Mercosur).

A diferencia de lo que ocurre en la relación bilateral con Brasil, en el caso de China, los productos intercambiados corresponden a sectores económicos diferentes, no existiendo comercio intra-industrial. Por este motivo, las variables que incluyen sobre el comercio en este caso también son diferentes.

A1.2.4.2 Evolución del comercio bilateral

El verdadero despegue del comercio bilateral con China comenzó a partir del año 2002, con niveles de exportaciones e importaciones que crecieron de manera prácticamente ininterrumpida hasta la actualidad (con excepción del año 2009). Un hecho relevante que comenzó a observarse a partir del año 2003 es que las importaciones crecieron a una velocidad superior que las ventas hacia aquel país por lo que el superávit bilateral inició una senda de caída. Así, en el año 2007 el superávit fue casi nulo (77 millones de dólares) y en 2008 el déficit alcanzó los 750 millones de dólares continuando esta tendencia y llegando en 2010 a los 1.850 millones de dólares (ver Gráfico A1.2.5).

Gráfico A1.2.5: Evolución del comercio bilateral con China

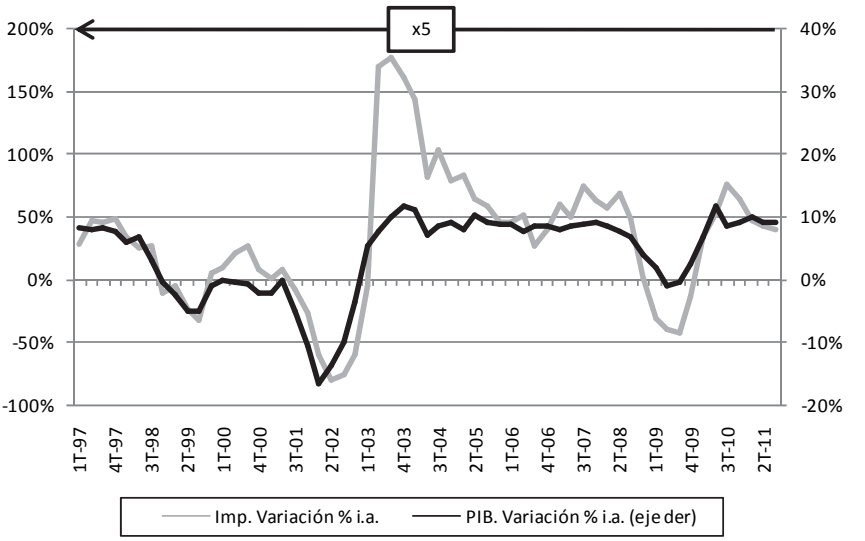


Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía.

A1.2.4.3 Variables explicativas de las importaciones desde China

Dada la composición de las importaciones desde China, concentradas fundamentalmente en bienes industriales de consumo y bienes de capital, la evolución de las importaciones desde el país asiático debería estar, a priori, relacionada de manera directa con el crecimiento económico interno. Esta hipótesis queda confirmada a partir del Gráfico A1.2.6 dónde se relaciona el crecimiento de las importaciones desde China y el crecimiento económico de Argentina. Se destaca una fuerte dependencia de las compras externas a esta variable.

Gráfico A1.2.6: Importaciones desde China y crecimiento económico

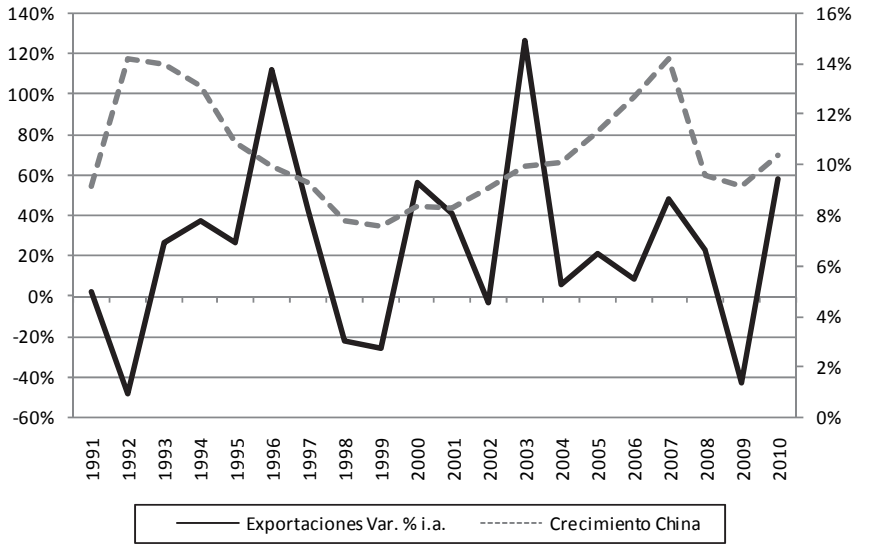


Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía.

A1.2.4.4 Variables explicativas de las exportaciones hacia China

La hipótesis que se verificó para el caso brasilero donde las exportaciones hacia el vecino país estaban relacionadas de manera directa con su crecimiento económico parecen quedar descartadas para el caso de China. Esto queda a la luz observando el Gráfico A1.2.7, donde se advierte la falta de correlación entre las series de crecimiento económico de China e importaciones anuales desde Argentina hacia el país asiático.

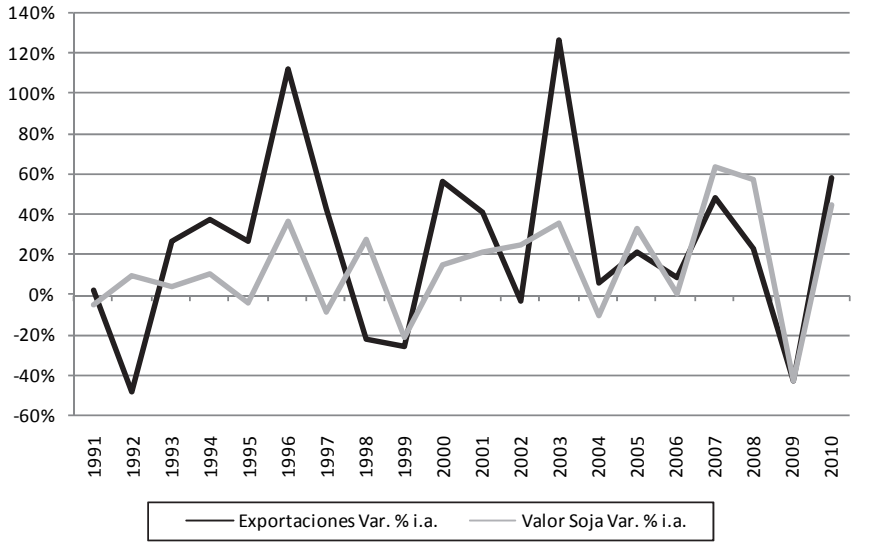
Gráfico A1.2.7: Exportaciones hacia China y crecimiento económico



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía y Banco Mundial.

Sin embargo, dada la composición de las exportaciones hacia aquel país, concentradas fundamentalmente en los envíos de porotos de soja sin procesar[81], sí se advierte una correlación entre el valor bruto de la producción de soja (producción anual multiplicada por el precio promedio FOB en puertos argentinos) y las exportaciones hacia China. Así, se entiende que éstas dependen de manera directa con los saldos exportables y no con el crecimiento económico de este socio comercial (ver Gráfico A1.2.8).

Gráfico A1.2.8: Exportaciones hacia China y valor bruto de la producción de soja



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía y MAGyP.

[81] En el año 2010, el 71% del valor exportado hacia China correspondió a porotos de soja sin procesar. Además, del total de exportaciones de este producto por Argentina, el país asiático adquirió el 83% (10,1 millones de toneladas de 12,2 millones embarcadas).

A1.2.5 Consideraciones finales

En el presente anexo se estudiaron las variables explicativas del comercio exterior con los dos principales socios de Argentina: Brasil y China. Dadas las diferencias en términos de productos comercializados se advierten que los factores que afectan las compras y ventas externas desde y hacia aquellos países son distintos en cada caso.

Con nuestro principal socio del Mercosur, gran parte del intercambio está relacionado con el sector industrial, con una influencia marcada del sector automotriz en el volumen total. Así, a partir del análisis realizado se llegó a la conclusión de que el comercio bilateral está regido, principalmente, por el crecimiento económico de ambos países y donde el tipo de cambio real bilateral no es significativo, al menos a nivel macro. Las importaciones de cada uno de los países dependen de su nivel de actividad, por lo que el resultado de la balanza comercial bilateral está vinculado de manera directa con el diferencial de las tasas de crecimiento.

Sí se advierten algunas cuestiones particulares cuando se realiza el análisis a nivel sectorial, donde aparecen algunas ramas industriales que presentan elasticidad al tipo de cambio real bilateral como los sectores de vestimenta, productos textiles y calzados.

Por otro lado, el comportamiento del comercio bilateral con China guarda relación con otras variables explicativas, dadas las diferencias en términos de la composición del comercio bilateral. Así, debido a que gran parte de las importaciones desde el país asiático pertenecen a ramas industriales (bienes industrializados finales y de capital), la evolución de éstas depende fundamentalmente del nivel de actividad interno. Sin embargo, en relación a las ventas hacia aquel destino, lideradas por un único producto (porotos de soja sin procesar), éstas no dependen del nivel de actividad de aquel país sino más bien de cuestiones internas (producción de soja) y el precio internacional de la oleaginosa.

2

Infraestructura

Capítulo 2: Infraestructura

"La infraestructura básica y la provisión eficiente de servicios de infraestructura son vehículos de cohesión territorial, económica y social porque integran y articulan el territorio, lo hacen accesible desde el exterior y permiten a sus habitantes conectarse con el entorno, además de dotarlo de servicios fundamentales para la producción y para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las personas."

Rozas, Patricio y Sánchez, Ricardo (CEPAL 2004).

2.1 La infraestructura como factor de desarrollo territorial

La infraestructura de transporte y comunicación de una región es una condición necesaria -aunque no suficiente- para el desarrollo de la misma dado que "*existe una relación simétrica entre la localización geográfica y el grado de dinamismo económico de los territorios*", tal como lo define Joan Noguera Tur *et ál*. Por esto, estructuras como el Corredor Bioceánico Central (en adelante CBC), al facilitar la accesibilidad y conectividad entre mercados, ponderan las posibilidades de crecimiento de una amplia región de nuestro país y países vecinos.

Los efectos directos de la globalización se perciben en los flujos y la comunicación a nivel global, bajo la lógica de la descentralización integrada, que manteniendo la autonomía jurídica tiende a "borrar" los límites geográficos de los Estados. A la vez, la misma se concreta en cambios que afectan la división internacional e interregional del trabajo y alteran el potencial de desarrollo y competitividad de los territorios. La infraestructura de transporte es un medio necesario para la realización de estos.

Considerando las oportunidades de desarrollo que este corredor genera para Argentina, y para la Región Centro en particular, es interesante analizar el estado de la infraestructura vial del mismo como medio por el cual se materializan las relaciones dentro y fuera del país. Es sabido que la infraestructura de transporte de un país mejora la eficiencia y aumenta la competitividad de la producción local, consolidando el desarrollo y crecimiento sustentable del mismo.

Uno de los fundamentos para el estudio de la infraestructura vial surge por la tasa de utilización de los diferentes modos de transporte que presenta Argentina en relación con algunos países desarrollados. En este sentido, la participación argentina del transporte de carga por camión alcanza las dos terceras partes del total de volumen transportado, en detrimento del uso de ferrocarriles o vías alternativas, como la fluvial. En cambio, países como Canadá o Alemania evidencian tasas menores al 20%, haciendo uso de las redes ferroviarias para el traslado de más de la mitad de sus cargas.

Cuadro 2.1.: Participación del transporte de carga por camión y ferrocarril

País	Camión	Ferrocarril	Otros
Argentina	75%	18%	7%
Canadá	11%	55%	34%
Francia	28%	54%	18%
Alemania	15%	54%	31%
EEUU	28%	47%	25%

Fuente: Marcelo Cabrol y Juan Gutiérrez. Proyecto Reactivación Ramales Cerealeros.

Centrando el análisis en la relación entre polos poblacionales/productivos con una marcada orientación a la formación de clúster y el afianzamiento de las exportaciones locales, cobra importancia el estudio del estado de situación de la infraestructura de transporte como una de las bases fundamentales que permitirá el desarrollo de nuestro país a nivel general y regional.

2.2 Corredor Bioceánico Central

El concepto de Corredores Bioceánicos es reciente y aún no ha adquirido un estatuto teórico reconocido. Sin embrago, este tipo de estructuras es identificado por características propias respecto a los beneficios que genera, como la aproximación de personas, mercaderías y servicios; facilitando la interacción de diferentes regiones y el crecimiento de las mismas, ya sea dentro de un mismo país como entre dos o más de estos.

Tal como quedo definido en el Balance de la Economía Argentina 2010, el CBC es el nexo entre los puertos brasileños de Río Grande do Sul y los puertos chilenos sobre el Pacífico, pasando por el centro de Argentina. De este modo, permite la aproximación de los mercados y la aparición de nuevas oportunidades de comercio e integración entre estos países.

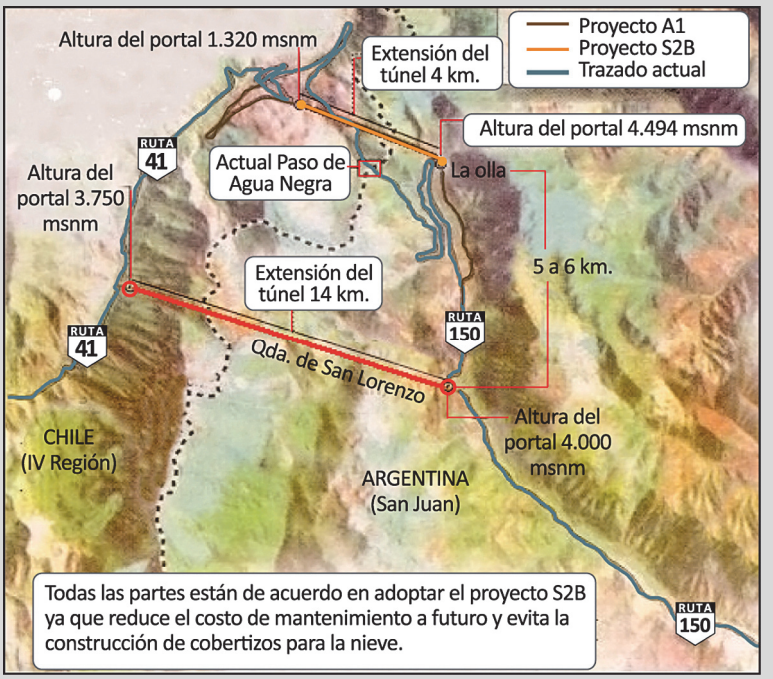
Por la importancia que el Corredor tiene para nuestro país en lo económico, social y político; y por las redes de transporte de diferentes tipos que pueden trazarse en él, surge la necesidad de estudiar la infraestructura del mismo, su situación actual y de corto/mediano plazo.

Partiendo de los modos de transporte terrestre (carretero y ferroviario) y acuático, el área de influencia del CBC sirve de escenario para una amplia red de rutas de diferentes niveles jerárquicos; la Hidrovía Paraná-Paraguay, nexo entre Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Argentina; y gran parte de la red de ferrocarriles argentinos y de los países vecinos. Estos son los medios de integración y transporte que se analizan a continuación.

Recuadro 2.1.: Túnel Binacional Agua Negra

El paso de Agua Negra sirve de nexo entre la ciudad de Las Flores (San Juan, Argentina) y Huanta (Chile), y es considerado el paso más alto sobre el nivel del mar (4.780 m.s.n.m.) en la relación Argentina-Chile. Además, es la salida directa al puerto de Coquimbo, uno de los extremos del CBC, distante a sólo 237Km del límite internacional. Aunque es un paso fronterizo de uso permanente, las condiciones climáticas y la falta de pavimentación de la carretera obstruyen el tránsito, principalmente en época invernal.

Mapa 2.1: Ubicación del Túnel Binacional Agua Negra



Fuente: IIRSA.

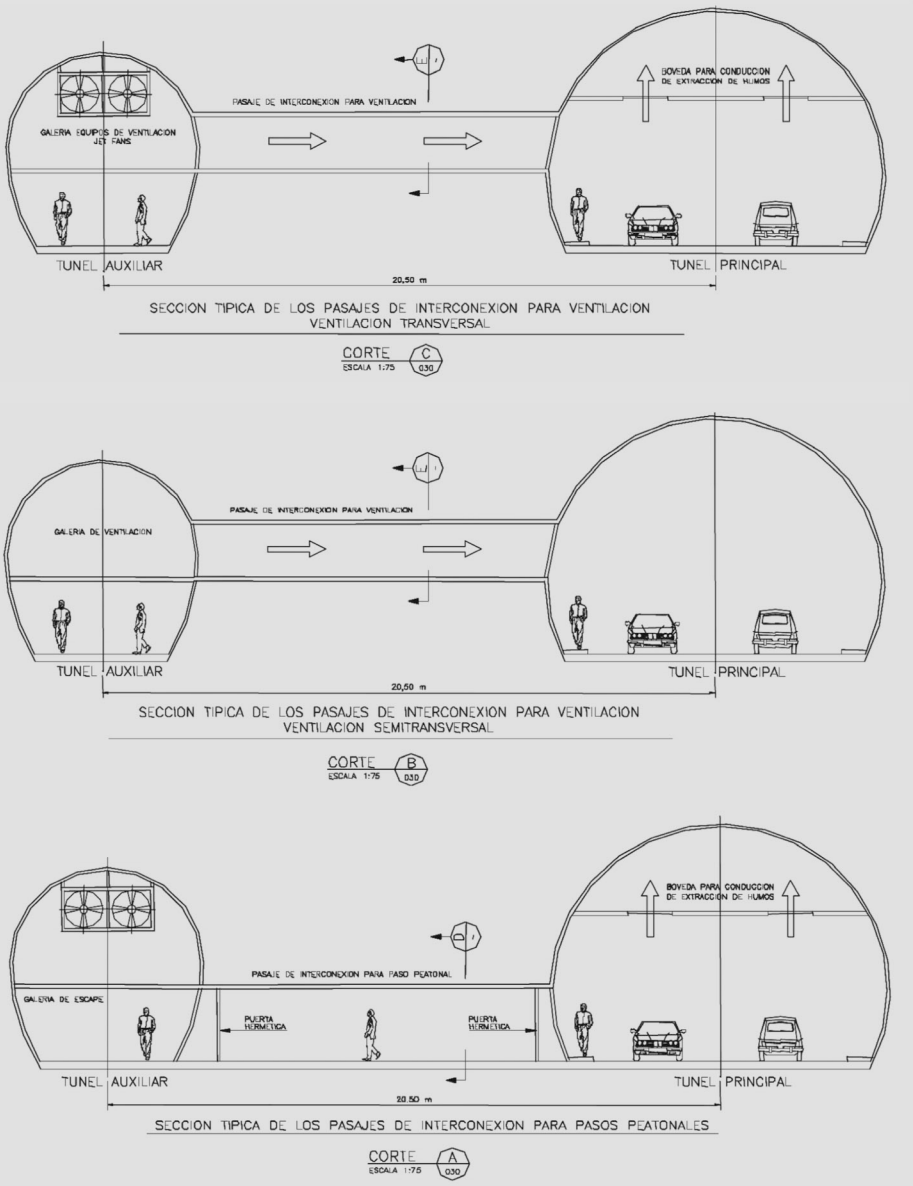
Para remediar la situación actual y potenciar su utilización, los gobiernos de Argentina y Chile han firmado el acuerdo para la ejecución del proyecto del Túnel Binacional Agua Negra. Éste prevé la construcción de dos túneles unidireccionales de 14Km de longitud cada uno, siguiendo las especificaciones de la alternativa S2B, tal como fue definida en el anteproyecto del mismo (línea roja en el Mapa 2.1). El ingreso por el lado argentino se construiría en las proximidades de la Quebrada de San Lorenzo, en tanto el ingreso chileno aún no está definido, debido principalmente a las condiciones geográficas de la región. Se incorporará, además, un sistema de ventilación de máxima capacidad y habilidad para el manejo de humo en caso de incendio.

La construcción de dos túneles independientes posibilitará la utilización diferenciada en el tiempo como medio de generación de beneficios financieros, de modo tal de poder usar uno de los túneles (con restricciones) hasta tanto se posibilite la habilitación del otro. La creación de este medio de comunicación argentino-chilena facilitaría el tránsito de mercaderías y personas entre ambos países favoreciendo a la zona norte y centro de Argentina por la posibilidad de llegar al puerto y tener salida directa a los mercados del pacífico.

Entre las principales características previstas para esta obra se encuentran:

- Ancho de calzada de 7m en Chile y 7,30m en el lado argentino;
- Nichos o bahías para estacionamiento de emergencia;
- Galerías de interconexión para paso peatonal cada 250m;
- Circulación peatonal por el túnel anexo de ventilación.

Esquema 2.1: Diseño de infraestructura del Túnel Binacional Agua Negra



Fuente: IIRSA.

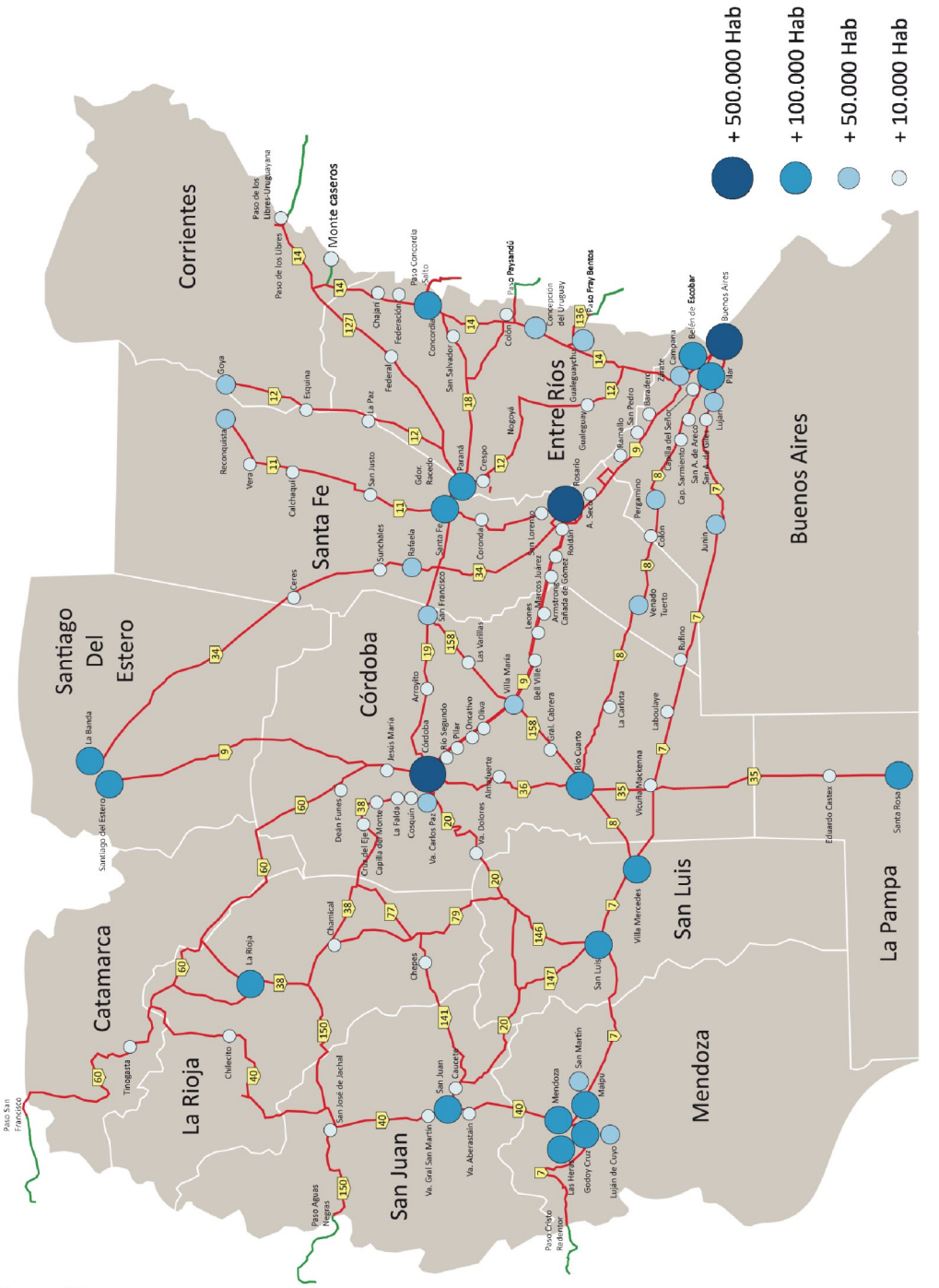
Para lograr un uso más eficiente de este paso el mismo proyecto definió la necesidad de mejorar la infraestructura vial de la Ruta Nacional 150 de Argentina y la 41 en Chile[82]. Además debe perfeccionarse la red ferroviaria que permite el acceso al paso, es decir, el Ferrocarril Belgrano Cargas en el ramal A7 en la provincia de San Juan, el cual permite una vinculación directa con la Región Centro. (Ver Inciso 2.2.2.1)

[82] Cabe destacar que la DNV en conjunto con la Dirección de Vialidad Provincial de San Juan, han realizado obras en las rutas de dicha provincia por un total de $1.500 millones; en las cuales se dio prioridad a las Ruta Nacionales 149 y 150 que permiten la conexión entre la ciudad capital y el paso de Agua Negra.

Por otro lado, para definir el área de influencia del CBC, deben considerarse las provincias por las que atraviesan las rutas del corredor, tales como las que se observan en el Mapa 2.2. Teniendo en cuenta un fenómeno mundialmente conocido y estudiado, como lo es la relación directa entre la ubicación de polos poblacionales/productivos y la formación de redes de transporte entre los mismos –con altas probabilidades de congestión en caso de no cumplir con las condiciones necesarias de tránsito- se consideraron como base para definir la red de estudio las ciudades con más de 10.000 habitantes.

Las ciudades elegidas permiten determinar los extremos de la red, de manera tal que en el sentido norte-sur los puntos de corte para el análisis sobre una determinada vía se forman por las ciudades de 50.000 habitantes o más. En sentido este-oeste, el corte se define por los límites internacionales.

Mapa 2.2.: Red de influencia directa del Corredor Bioceánico Central



Fuente: IIE.

La presencia de polos de concentración de población ocurre en los alrededores de las ciudades capitales de las provincias afectadas. En estos puntos podrá evidenciarse, con el análisis consecuente, la presencia de peores condiciones viales que lleven a la necesidad de obras de mantenimiento y construcción de carreteras.

2.2.1Hidrovía Paraná-Paraguay

Reconocida como una de las vías navegables más importantes de nuestro país y de toda América Latina (con una longitud total de 3.442km), la Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP) permite la integración de cinco países miembros –o asociados- del MERCOSUR, y la salida de mercaderías de Paraguay y Bolivia por medio de los puertos argentinos. Es la "arteria fluvial" del Corredor.

Su uso no sólo genera beneficios económicos sino también ambientales, garantizando el aprovechamiento sustentable del recurso hídrico. Esto se debe a que este tipo de transporte presenta un ratio energía/carga menor a los demás (carretero, ferroviario), y que las condiciones de navegabilidad naturales de la HPP son altamente favorables por la profundidad propia de ésta, evitando la necesidad de obras de mantenimiento excesivas que puedan afectar el ecosistema. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta condición de profundidad se pierde mientras más alejado se esté del océano Atlántico, encontrándose los principales conflictos en las proximidades de la ciudad de Cáceres (Brasil), con una profundidad de sólo 8 pies. En el caso argentino, las obras de dragado permiten mantener una profundidad de hasta 25 pies a la altura de Santa Fe capital y de aproximadamente 34 pies entre el puerto de San Martín y la salida al océano.

En referencia al volumen comercializado se reconoce que el volumen de bajada es cuatro veces superior al de subida. Esta hidrovía es uno de los principales medios de comercio entre Brasil y Argentina. En este sentido, del total exportado por Brasil por medio de esta vía, el 97% corresponde a comercio con Argentina. En tanto, en el caso de las importaciones, el 46% corresponde a Argentina y el 54% a Uruguay.

El Plan Quinquenal de Transporte Argentino 2012-2016 destaca la importancia de la HPP y prevé la mejora en las condiciones de operación de los puertos que la componen con el objetivo de potenciar el comercio y el desarrollo de economías de escala. Expresa el Plan el "Programa de la Hidrovía Paraná-Paraguay se plantea como un eje clave para lograr el desarrollo e integración de las economías regionales, en vista al carácter integrador del MERCOSUR". Entre las principales obras propuestas se encuentran las de dragado en la zona Santa Fe-Océano Atlántico, y balizamiento que garanticen las condiciones de navegabilidad de la HPP.

Debe tenerse presente que la HPP desemboca en uno de los principales polos portuarios de nuestro país, el Up-River, que incluye los puertos de Rosario, San Martín y San Lorenzo, todos en la Provincia de Santa Fe. Esta zona se caracteriza por la cercanía a los centros agroindustriales y de *crushing*, con lo cual se observa una participación de dichos puertos en las exportaciones de granos, aceites y subproductos próximas al 80% del total del país (más de 58 millones de toneladas en 2011, según las cifras de la Bolsa de Comercio de Rosario).

Entre 2010 y 2011 –considerando sólo los meses de enero a noviembre por la disponibilidad de datos- se registró en esta zona portuaria un incremento en el volumen de carga del 6% interanual en granos y derivados, siendo soja y maíz los principales productos exportados por esta vía.

Las posibilidades que presenta la HPP para Argentina y los demás países del MERCOSUR son justificativo suficiente para las obras que puedan realizarse sobre ésta para mejorar las condiciones de tránsito y comercio. A modo de ejemplo, la posibilidad de usar la HPP en combinación con las obras de mejoramiento de la red del Ferrocarril Belgrano Cargas, significaría para la zona norte de Argentina un aumento en la competitividad y una disminución de las diferencias socio-económicas que presenta en relación con la zona centro. Además, el uso conjunto de estos medios de transporte significará para los productos cordobeses el acceso a un mercado de más de veinte millones de habitantes, si se consideran solo Paraguay y los estados del centro-oeste de Brasil.

2.2.2 Red de ferrocarril

Tal como se expresó en el Balance de la Economía Argentina 2010, la red ferroviaria argentina alcanza en la actualidad un total de 28.841Km de longitud, algo más de la mitad de lo que fue en la década del `50. La falta de mantenimiento ha generado el deterioro de los ramales y complica la utilización de la misma como medio eficiente de transporte de carga y pasajeros; uno de los motivos por los cuales se generó mayor dependencia al modo carretero.

Esta red, extendida principalmente en el centro y este del país, es de gran utilidad para el tránsito de mercaderías y personas entre diferentes regiones tanto dentro como fuera de Argentina. Aunque en este punto debe tenerse presente la limitación que genera la diferencia de trocha entre los ferrocarriles de países vecinos y el estado de las conexiones en los pasos fronterizos.

Independientemente de la concesión o no de las diferentes líneas férreas, es de suma importancia la realización de obras de reconstrucción y mantenimiento con el fin de conservar y mejorar la funcionalidad de las mismas. Entre las obras a destacar, por la importancia que tienen en el transporte de mercaderías y en la integración regional, cobran relevancia la renovación parcial de los ramales de la red primaria del Belgrano Cargas y la construcción del Túnel Bioceánico Central, como parte del Corredor Bioceánico Aconcagua, entre Luján de Cuyo (Mendoza) y Los Andes (Chile), que permitirá mejorar las condiciones de tránsito del paso Cristo Redentor. Obras como estas han sido definidas en el Plan Quinquenal de Transporte Argentino 2012-2016.

El mencionado paso fronterizo es el segundo más importante de América Latina en lo que a volumen de tránsito y valor de los bienes transados se refiere. Por él circulan anualmente más de 1.600.000 personas, 4.600.000Tn de mercadería y 500.000 vehículos, de los cuales el 57% corresponde a camiones.

El proyecto supone la construcción de un túnel ferroviario que permita evitar las demoras ocasionadas durante el invierno por las copiosas nevadas que afectan la región. El túnel de baja altura con una longitud total de 52 Km permitirá, además, disminuir costos, ya que el transporte ferroviario es el de menor precio de flete medido en $/Tn/Km.

Cuadro 2.2: Comparación de capacidad de carga, consumo de energía y costo de flete entre diferentes modos de transporte. Año 2009

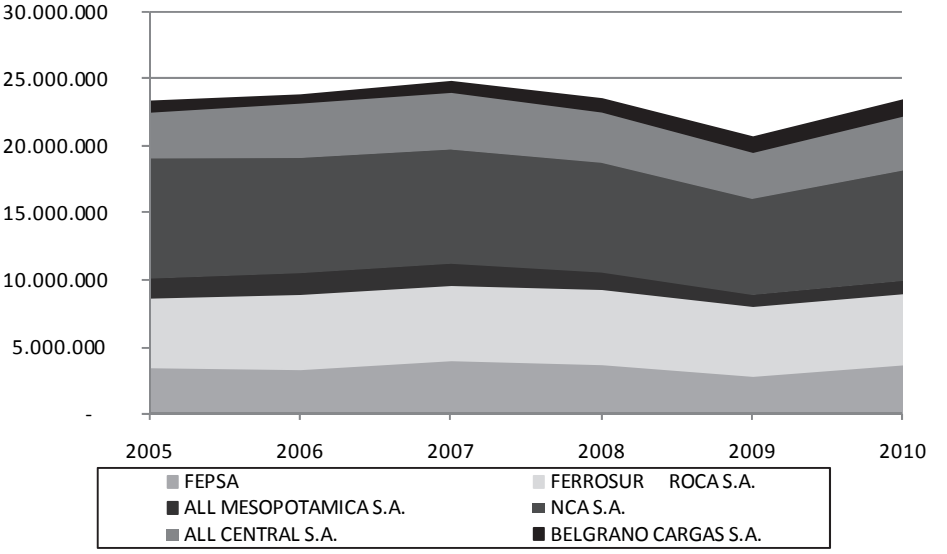
Transporte	Capacidad de carga	Consumo de energía	Flete
	P/ transportar 1500 tn.	Con un litro de gas oil se transporta una tonelada	$/tn/km
Vía Fluvial	1 barcaza	219 km	0,095
Vía Ferroviaria	30 vagones	86 km	0,088
Vía Carretera	60 camiones	25 km	0,27

Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación, CATAC y Dirección de Mercados Agrícolas.

A pesar de que el uso de transporte ferroviario permite la disminución de precios de fletes debe tenerse en cuenta que, bajo el estado actual de la infraestructura argentina, el mismo puede verse altamente incrementado.

En cuanto a los volúmenes transportados, la revisión de las estadísticas de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte permite observar que desde el año 2007 era evidente la caída en las cargas transportadas medidas en toneladas. En el 2010 este indicador registró un aumento interanual del 14% para el conjunto de empresas, alcanzando niveles próximos a los de 2008. En el año 2009 se alcanzó un piso en el volumen de transporte, registrándose las mayores caídas en ALL Mesopotámica S.A. y FEPSA S.A. con el -35% y -23%, respectivamente.

Gráfico 2.1: Transporte de carga por ferrocarril. Toneladas por empresa. Período 2005-2010



Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte

En 2010 se destaca la participación de las empresas NCA S.A. y Ferrosur Roca S.A. con el 35% y 22%, respectivamente en el transporte de cargas. En tanto, en el otro extremo, Belgrano Cargas S.A. representa sólo el 5% de las cargas y ALL Mesopotámica S.A. el 4%, manteniendo posiciones similares a las de 2009. FEPSA y ALL Central S.A. participan del 16% y 18%, respectivamente, en 2010.

Recuadro 2.2.: Paso Fronterizo San Francisco

Ubicado en la provincia de Catamarca a 4.726 m.s.n.m., el Paso San Francisco presenta un relieve desértico de alta montaña con bajas temperaturas a lo largo del año y uso permanente.

Para acceder al paso pueden utilizarse la Ruta Nacional Nº60 desde Argentina y la Ruta Nacional 31 en Chile. A este respecto debe tenerse en cuenta que, mientras del lado argentino el paso está asfaltado en su totalidad con buenas condiciones de seguridad (señalización y banquinas), del lado chileno esto no ocurre, siendo el terreno compacto de agua-arena-sal hasta la ciudad de Maricunga (a 95 Km del paso), lo cual dificulta la conectividad[83].

A finales del año 2011, las autoridades de Atacalar (un comité formado por la región chilena de Atacama y las provincias de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Córdoba, Santiago del Estero y Santa Fe) notificaron las obras de asfaltado en el lado chileno del paso que se realizarán en 2012, mejorando las condiciones de tránsito del mismo.

La posibilidad de utilizar este paso fronterizo sin restricciones de tránsito (por tipo de vehículo y volumen de carga, dadas las condiciones del terreno) podría significar para el Gran Norte Argentino una salida directa al mercado del país vecino y sus puertos, disminuyendo los costos de flete que implica llegar hasta los puertos del Up-River o Buenos Aires, por ejemplo. Significa además una alternativa a otros al pasos ubicados al norte de Argentina, como por ejemplo el Paso de Jama (Jujuy), que se encuentra a 4.200 m.s.n.m. y totalmente pavimentado, o Sico y Socompa en Salta, los cuales presentan grandes restricciones por clima y condiciones de calzada.

[83] Fuente: Gendarmería Nacional Argentina.

2.2.2.1. Ferrocarril Belgrano Cargas

Teniendo como meta la mayor funcionalidad del paso fronterizo Agua Negra, tal como quedara especificado en el Recuadro 2.1, uno de los principales objetivos debe ser el mejoramiento de la red de ferrocarriles que llegan a dicho punto.

Esta red ferroviaria es la que ha sufrido el más grande desmejoramiento entre todas las de Argentina en los últimos veinte años, causada principalmente por los constantes cambios en su gestión y una deficiente inversión, pasando de representar el 25% del total de carga transportada en Argentina a fines de la década del ochenta, a sólo el 5% en la actualidad. En lo que respecta al tipo de carga transportada, el 65% de la misma corresponde a granos y subproductos con destino a los puertos de San Martin y San Lorenzo, principalmente.

La situación financiera no es menos compleja. Un estudio del Banco Mundial estima que entre 2005 y 2008 los ingresos aumentaron al mismo ritmo que los egresos (originados en gastos de mantenimiento principalmente), en donde los subsidios del Estado Nacional pasaron a representar más del 78% del total de ingresos. En cuanto al gasto, mientras éste aumentó 186% en el período, el tonelaje transportado alcanzó sólo un 13% más.

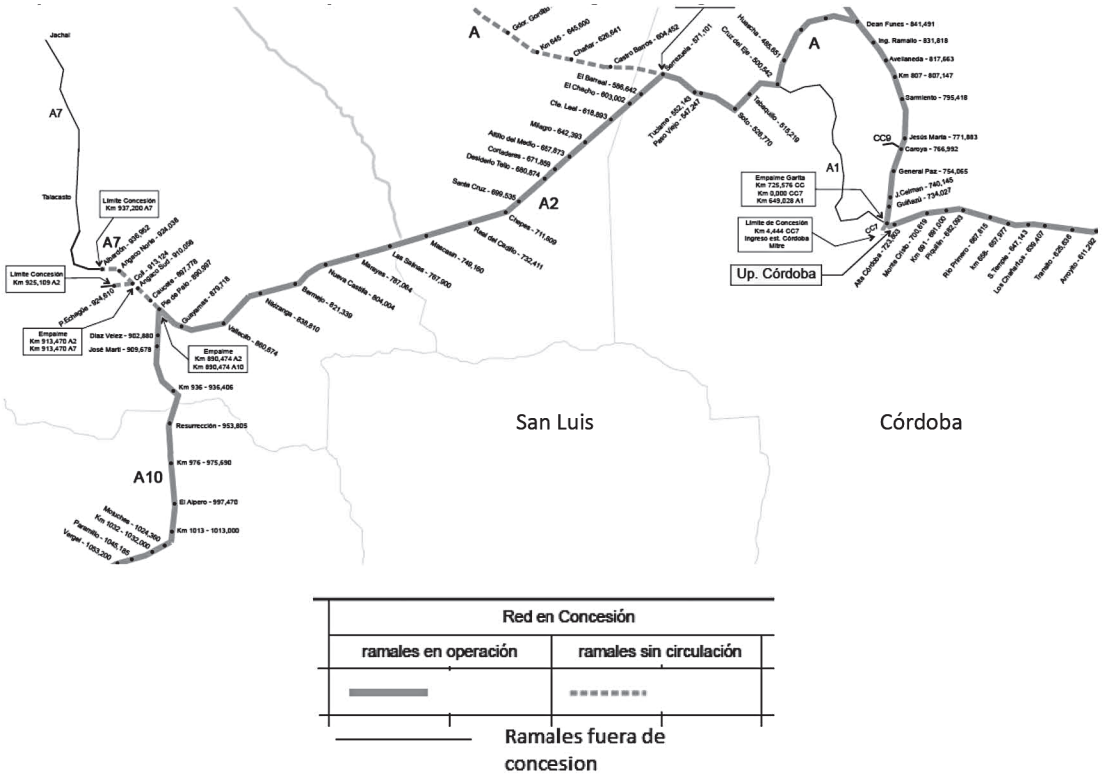
Según el mencionado estudio, el crecimiento de esta red podría darse en dos sentidos, no excluyentes entre sí, el aumento de las cargas transportadas y la extensión de la red que ocupa. En cualquiera de los casos es de suma importancia el mejoramiento del material tractivo de la empresa.

En la actualidad, el transporte desde la ciudad de Córdoba debe hacerse utilizando el Ramal A que parte hacia el norte de ésta. Luego desde Serrezuela (Córdoba) hasta Pie de Palo (San Juan), el Belgrano Cargas sigue por el Ramal A2. Desde esta última el recorrido se divide en dos posibilidades, usar el ramal A7 hasta San José de Jáchal o el A10 hasta Mendoza capital, permitiendo la salida por el paso Cristo Redentor.

En el primer caso desde Pie de Palo restan 48 Km de recorrido hasta la ciudad de Albardón por medio del Ramal A7 fuera de servicio, y 141 Km desde esta última hasta San José de Jáchal, último tramo de la línea que se encuentra fuera de concesión. Luego, por la Ruta Nacional 150 se arriba desde San José de Jáchal al paso fronterizo de interés (138 Km). En el segundo caso, se llega a Mendoza por el A10 (que está operando) y luego podría arribarse hasta Las Cuevas por el ramal A12, pero éste se encuentra fuera de la actual concesión.

La construcción del Túnel Agua Negra debería ir acompañada de la infraestructura ferroviaria necesaria para llegar por este medio hasta el ingreso al túnel, o al menos para facilitar el transporte entre Pie de Palo y San José de Jáchal, para garantizar el tránsito de toda la zona de influencia y potenciar su utilización. En este caso, se fomentaría el uso de una infraestructura de transporte multimodal.

Mapa 2.3: Ramales A, A2, A7 y A10 del Ferrocarril Belgrano Cargas



Fuente: IIE sobre la base de Sociedad Operadora de Emergencia S.A.

2.3 Análisis de las condiciones de tránsito de las rutas de la Región Centro

La Región Centro de Argentina, conformada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, se ubica en una zona preferencial en el corazón del CBC, siendo el paso obligado de muchas de las personas y mercaderías que transitan por éste y el nexo de salida entre los océanos Pacífico y Atlántico. Esto permite distinguir la importancia que tiene esta estructura para el desarrollo económico, social y tecnológico de la Región.

En este apartado se pretende analizar la red de rutas nacionales que, formando parte del mencionado corredor, atraviesan las provincias de la Región Centro y sus alrededores, de norte a sur y de este a oeste, tal como fueron definidas en el apartado 2.1.

La red vial nacional tiene una extensión de 39.322 Km, sin embargo, en este caso se dará prioridad a los 4.683 Km correspondientes a las rutas nacionales que atraviesan las provincias de la región de interés (Ver Cuadro 2.3). Un punto importante que debe destacarse es que sólo se estudian las rutas que dependen directamente de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y que además sean de dos trochas indivisas, en zonas rurales.

Un caso particular se da respecto a la R.N.9, ya que se considera la inauguración de la Autopista Córdoba-Rosario (que no se analiza por sus características físicas) que ha generado modificaciones en los volúmenes de tránsito de toda la zona de influencia. Esta nueva vía no sólo descongestionó la antigua, sino que llevó a un aumento del tránsito inducido de aproximadamente el 30% sobre los volúmenes de tránsito anteriores a su existencia.

Cuadro 2.3: Rutas de la Región Centro bajo análisis

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros[84]
	Desde	Hasta	
7	Lim. Bs. As. – Santa Fe	Lim. Córdoba – San Luis	278
8	Lim. Bs. As. – Santa Fe	Lim. Córdoba – San Luis	401
9	Arroyo Seco (Santa Fe)	Lim. Córdoba – Sgo. Del Estero	554
11	Rosario (Santa Fe)	Reconquista (Santa Fe)	420
12	Ceibas (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos - Corrientes	475
14	Ceibas (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos - Corrientes	343
18	Empalme R.N.12 (E. Ríos)	Empalme R.N.14 (E. Ríos)	227
19	Santo Tomé (Santa Fe)	Empalme R.N.9 (Córdoba)	328
20	Villa Dolores (Córdoba)	Lim. Córdoba – San Luis	16
34	Rosario (Santa Fe)	Lim. Santa Fe – Sgo. del Estero	391
35	Lim. La Pampa - Córdoba	Empalme R.N.8 (Córdoba)	203
36	Rio Cuarto (Córdoba)	Córdoba (Córdoba)	215
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Lim. Córdoba – La Rioja	173
60	Empalme R.N.9 (Córdoba)	Lim. Córdoba - Catamarca	153
127	Empalme R.N.12 (Entre Ríos)	Lim. E. Ríos - Corrientes	228
158	San Francisco (Córdoba)	Río Cuarto (Córdoba)	268
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10
Total kilómetros en las rutas analizadas de Región Centro			**4.683**
Total kilómetros en las rutas de Región Centro a excepción de R.N.14, 19 y 168			**4.002**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Lo importante al analizar las condiciones de tránsito de una determinada vía en particular, es tener en cuenta un conjunto de factores indicativos de distintas características de la red en cuestión, para conocer la condición global de la misma y el origen de las posibles fallas que se detecten. Con este propósito se miden sobre las rutas nacionales definidas con antelación los valores de Tránsito Medio Diario Anual, Índice de Estado y Nivel de Servicio.

[84]Cabe aclarar que la cantidad de kilómetros aquí analizados corresponde a aquellos que cuentan con los datos necesarios para el cálculo de NDS. Es importante destacar que en una primera instancia se tuvo en cuenta toda la extensión de la red y luego se filtraron los datos que contaban con las características necesarias para las estimaciones finales.

2.3.1 Tránsito Medio Diario Anual

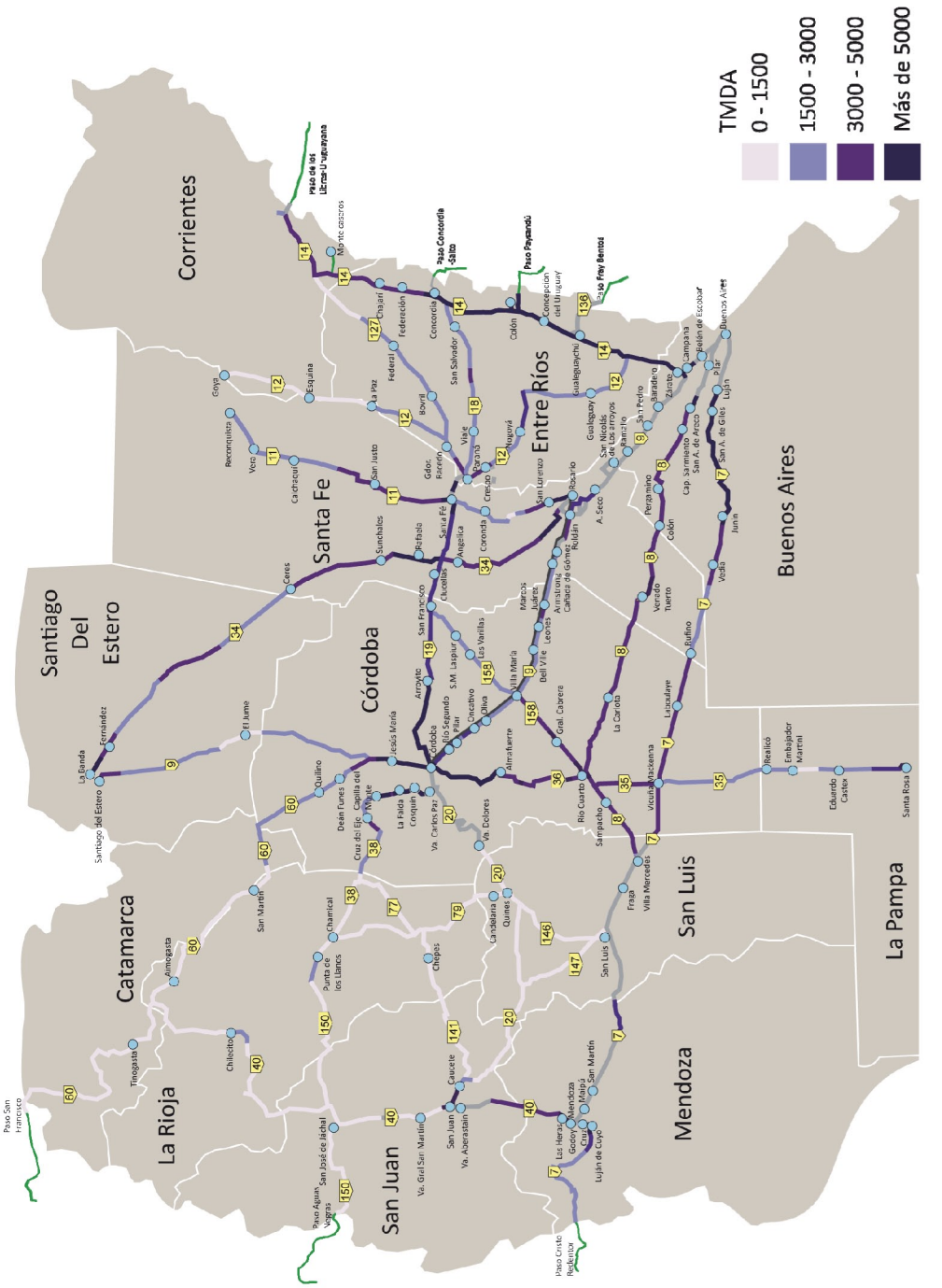
El Tránsito Medio Diario Anual (T.M.D.A.) es relevado por la DNV por medio de dos tipos de censos: los Permanentes y los de Cobertura. Los primeros se realizan mediante la instalación de contadores automáticos que registran la cantidad de vehículos que circulan en forma horaria en determinado punto de la vía. En tanto los segundos, se realizan entre una y cuatro veces al año, con una duración de 48hs cada uno, permitiendo obtener el tránsito en cada momento puntual y estimar el valor anual del mismo.

El valor de T.M.D.A. es publicado por la DNV y permite conocer el estado de tránsito en cada tramo de ruta analizado. Sin embargo, con el fin de determinar tramos en conflicto actual o futuro en el tránsito, deben considerarse aquellos con T.M.D.A. mayor a 5.000 vehículos. Este valor no es un mero capricho, sino que se corresponde con el considerado por la DNV como punto de "advertencia" sobre la posible incapacidad de la vía en responder a las presiones de demanda. Cuando un determinado tramo (de ruta de dos carriles indivisos en zonas rurales) supera los 5.000 vehículos diarios, se espera que presente signos de congestión en el corto o mediano plazo, por lo cual deben preverse las tareas de incremento de la capacidad de la vía como pueden ser la construcción de zonas de sobre paso, autovías o autopistas; dependiendo de las condiciones particulares de cada caso.

Haciendo uso de este concepto, y sobre una red total de influencia directa del CBC de 9.511 Km[85], pueden detectarse en la misma 1.180 Km con T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos en 2010, año base para el análisis por la disponibilidad de datos. En tanto, si se considera únicamente la Región Centro, de un total de 4.683 Km analizados, existen 809 Km con estas condiciones de tránsito.

[85] Sólo se consideran los tramos que reúnen las condiciones necesarias para el cálculo de nivel de servicio, es decir que presenten los datos necesarios en lo referido a condiciones geométricas, velocidad de circulación, etc.

Mapa 2.4: T.M.D.A. en la red bajo estudio. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad

Tal como se observa en el Mapa 2.4, la Región Centro (en conjunto con las rutas analizadas dentro de la provincia de Buenos Aires; R.N.7 y R.N.8) presenta los valores de T.M.D.A. más altos de la red estudiada, destacándose los tramos con niveles por encima de los 5.000 vehículos diarios que se

muestran en el Cuadro 2.4. En total, y sin tener en cuenta los tramos sobre la R.N.14, se pueden observar en el año base 513 Km en estado crítico en el volumen de tránsito.

Cuadro 2.4: Tramos con T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos diarios dentro de la Región Centro. Año 2010

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros[86]
	Desde	Hasta	
8	Empalme R.P.94 (Santa Fe)	Empalme R.N.33 (Santa Fe)	26
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8
9	Río Segundo (Córdoba)	Empalme R.P.17 (Córdoba)	59
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7
14	Ceibas (Entre Ríos)	Acceso a Ayui (Entre Ríos)	296
19	Santo Tomé (Santa Fe)	San Jerónimo (Santa Fe)	18
19	Arroyito (Córdoba)	Empalme R.N.9 (Córdoba)	113
34	Inters. R.N.A012 (Santa Fe)	Intersección R.P.91 (Santa Fe)	44
34	Inters. R.N.19 (Santa Fe)	Inters. R.P.13 (Santa Fe)	50
36	Río Cuarto (Córdoba)	Córdoba (Córdoba)	111
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	44
158	Gral. Deheza (Córdoba)	Río Cuarto (Córdoba)	21
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Tunel Subfluvial (Santa Fe)	10
Total[87] de kilómetros en tramos con T.M.D.A.>5.000 vehículos			**485**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Un punto importante a destacar es que en la R.N.14 al momento de éste relevamiento se encontraba en obras el tramo Ceibas – Paso de los Libres, en el cual la construcción de la autovía que une estas ciudades seguramente cambiará el estado de tránsito a partir de 2012, año en que se prevé la inauguración de las mismas. Teniendo presente esta situación, es de esperar que los tramos críticos que puedan surgir dentro de la R.N.14, bajo cada uno de los indicadores estudiados, alcancen mejores condiciones de tránsito y no generen problemas de congestión ni deficiencias en el tránsito o seguridad de los usuarios. Este es el motivo por el cual se deja de lado el análisis detallado de estos tramos.

Otros tramos que se dejarán de lado en el análisis corresponden a la R.N.19 y la R.N.168. En el primer caso se considera en el tramo San Francisco (Córdoba) a Santa Fe (Santa Fe) la inauguración de la autovía que facilitará el paso de vehículos en la zona. En el caso de la R.N.168 también corresponde con la inauguración de una autovía que reducirá la congestión en las proximidades del Túnel Subfluvial.

Sin embargo, estos tramos en conjunto con la mencionada R.N.14 no se eliminan de los cuadros de resultados dado que los datos utilizados del año 2010 -así como las estimaciones para 2011 que ha publicado la DNV al momento de la edición de éste libro- no permiten distinguir ninguna mejora aún en las condiciones de los mismos. Esto no sucede con la R.N.9, donde las estadísticas de la DNV evidencian las consecuencias directas de las mejoras.

En base al análisis de la situación en 2010 es posible definir un escenario futuro de demanda que permita a los organismos responsables prever las obras de construcción y mantenimiento necesarias en la vía para mantener las condiciones de circulación y seguridad.

[86] Los kilómetros aquí consignados corresponden a aquellos que presentan T.M.D.A. mayor a 5.000 vehículos (o el indicador que corresponda en cada uno de los cuadros que se presentan a continuación) dentro del tramo definido en las columnas "Desde" y "Hasta" de la tabla. Esta regla se mantiene en las demás tablas de éste informe.

[87] En el total no se consideran las Rutas Nacionales 14, 168 y 19, entre San Francisco (Córdoba) y Santa Fe capital, por las obras de mejoramiento que presentan.

Para determinar el estado de tránsito de corto/mediano plazo, más específicamente para el año 2015, se definieron tasas de crecimiento de la demanda de manera tal que, manteniendo las condiciones de oferta constantes, puedan compararse con la capacidad de cada vía y definir posibles zonas de congestión.

Se consideraron tres escenarios de demanda, a saber: un Escenario Esperado, donde las tasas de crecimiento anuales fueron definidas por medio de la extrapolación de los valores de T.M.D.A. de la serie 1975-2010[88]; un Escenario de Bajo Crecimiento Volumétrico, donde se aplicó a toda la red la tasa de crecimiento anual del 2%; un Escenario de Alto Crecimiento Volumétrico, donde se aplicó la tasa anual del 8%.

Cuadro 2.5: Rutas con T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos: Escenario de Bajo Crecimiento Volumétrico. Año 2015

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros
	Desde	Hasta	
8	Empalme R.P.94 (Santa Fe)	Empalme R.P.3 (Córdoba)	65
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8
9	Roldán (Santa Fe)	Carcarañá (Santa Fe)	25
9	Oncativo (Córdoba)	Empalme R.P.17 (Córdoba)	96
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7
14	Ceibas (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos-Corrientes	343
19	Santo Tomé (Santa Fe)	Devoto (Córdoba)[89]	75
19	La Francia (Córdoba)	Empalme R.N.9 (Córdoba)	136
34	Inters. R.N.A012 (Santa Fe)	Intersección R.P.91 (Santa Fe)	44
34	Inters. R.N.19 (Santa Fe)	Inters. R.P.39 (Santa Fe)	146
35	A. El Gato (Córdoba)	Empalme R.N.8 (Córdoba)	31
36	Río Cuarto (Córdoba)	Córdoba (Córdoba)	210
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	44
158	Villa María (Córdoba)	Río Cuarto (Córdoba)	58
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10
Total de kilómetros en tramos con T.M.D.A.>5.000 vehículos			**900**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Cuadro 2.6: Rutas con T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos: Escenario Esperado. Año 2015

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros
	Desde	Hasta	
8	Empalme R.P.94 (Santa Fe)	Empalme R.P.3 (Córdoba)	65
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8
9	Roldán (Santa Fe)	Carcarañá (Santa Fe)	25
9	Oncativo (Córdoba)	Empalme R.P.17 (Córdoba)	96
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7
12	Empalme R.N.131 (Entre Ríos)	Paraná (Entre Ríos)	36

[88] Con este método se obtuvieron tasas de crecimiento anual para cada tramo particular, considerando aquellos en los que se hayan instalado puestos de conteo permanente. Luego, en base a estos se definió el tramo de influencia de cada puesto de conteo y se aplicó una misma tasa en toda la extensión del mismo.

[89] Sólo se toman en cuenta los 28 Km del tramo San Francisco a Devoto, en la provincia de Córdoba.

14	Ceibas (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos-Corrientes	343
19	Santo Tomé (Santa Fe)	Devoto (Córdoba)	75
19	La Francia (Córdoba)	Empalme R.N.9 (Córdoba)	136
34	Inters. R.N.A012 (Santa Fe)	Intersección R.P.91 (Santa Fe)	44
34	Inters. R.N.19 (Santa Fe)	Inters. R.P.39 (Santa Fe)	146
35	A. El Gato (Córdoba)	Empalme R.N.8 (Córdoba)	31
36	Río Cuarto (Córdoba)	Córdoba (Córdoba)	210
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	44
158	Villa María (Córdoba)	Río Cuarto (Córdoba)	58
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10
Total de kilómetros en tramos con T.M.D.A.>5.000 vehículos			**936**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Puede observarse que el Escenario Esperado se encuentra en el punto intermedio entre los dos escenarios volumétricos planteados. En este caso, se alcanzaría un total de 936 Km, teniendo en cuenta las consideraciones sobre las rutas 14, 19 y 168. Por otra parte, se observa que este escenario se encuentra más próximo al de bajo crecimiento, con lo cual puede concluirse que: dado el comportamiento del tránsito en el período 1975-2010, es de suponer que no habrá un crecimiento brusco de la demanda en las rutas de la Región Centro, sino próximo al 2% o 4% en la mayoría de los casos.

Cuadro 2.7: Rutas con T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos: Escenario de Alto Crecimiento Volumétrico. Año 2015

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros
	Desde	Hasta	
7	Rufino (Santa Fe)	Laboulaye (Córdoba)	69
7	Gral. Lavalle (Córdoba)	Mackenna (Córdoba)	46
8	Lim. Bs. As - Santa Fe	Empalme R.P.4 (Córdoba)	166
8	Río Cuarto (Córdoba)	Lim. Córdoba – San Luis	84
9	Arroyo Seco (Santa Fe)	Carcarañá (Santa Fe)	51
9	Oncativo (Córdoba)	Empalme R.P.17 (Córdoba)	97
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2
11	Santa Fe (Santa Fe)	Empalme R.P.39 (Santa Fe)	153
12	Empalme R.N.131 (Entre Ríos)	Cerrito (Entre Ríos)	90
14	Ceibas (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos-Corrientes	343
19	Santo Tomé (Santa Fe)	Empalme R.N.9 (Córdoba)[90]	328
34	Inters. R.N.A008 (Santa Fe)	Inters. R.N.95 (Santa Fe)	380
35	A. El Gato (Córdoba)	Empalme R.N.8 (Córdoba)	31
36	Río Cuarto (Córdoba)	Córdoba (Córdoba)	215
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	48
60	Empalme R.N.9 (Córdoba)	Dean Funes (Córdoba)	48
158	Villa María (Córdoba)	Río Cuarto (Córdoba)	114
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Tunel Subfluvial (Santa Fe)	10
Total de kilómetros con T.M.D.A.>5.000 vehículos			**1.795**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

[90] Para el análisis de tramos en conflicto se consideran sólo los 201 Km entre la ciudad de San Francisco (Córdoba) y el empalme de la R.N.19 con la R.N.9.

Como conclusión, pueden observarse en 2010 un total de 485 Km de red dentro de la Región Centro con T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos, los cuales en el año 2015 pueden extenderse hasta 900 Km con bajo crecimiento (2%), o 1.795 Km en un escenario de crecimiento al 8% anual. Dadas las condiciones de tránsito de las últimas tres décadas, la cantidad de kilómetros en tramos críticos debe esperarse en torno a los 936 Km.

Además, y como modo de diferenciar los tramos con mayor volumen de tránsito (T.M.D.A. mayor a 7.000) se observan las rutas R.N.36 y R.N.9 con mayor apremio en el año base de estudio. Mientras que pueden observarse las siguientes zonas de mayor conflicto:

- Con tasas de crecimiento esperadas, 292 Km caen en esta situación, siendo las más conflictivas las R.N. 8, 9, 36 y 38; en comparación a un total de 176 Km en 2010.

- Con tasas de crecimiento altas, la longitud de rutas con esta condición aumenta a 693 Km, destacándose los tramos de las Rutas Nacionales 8, 9, 34, 36, 38 y 158, que en mayor o menor longitud caerán en condiciones graves de congestión por el volumen de tránsito alcanzado.

2.3.2 Índice de estado

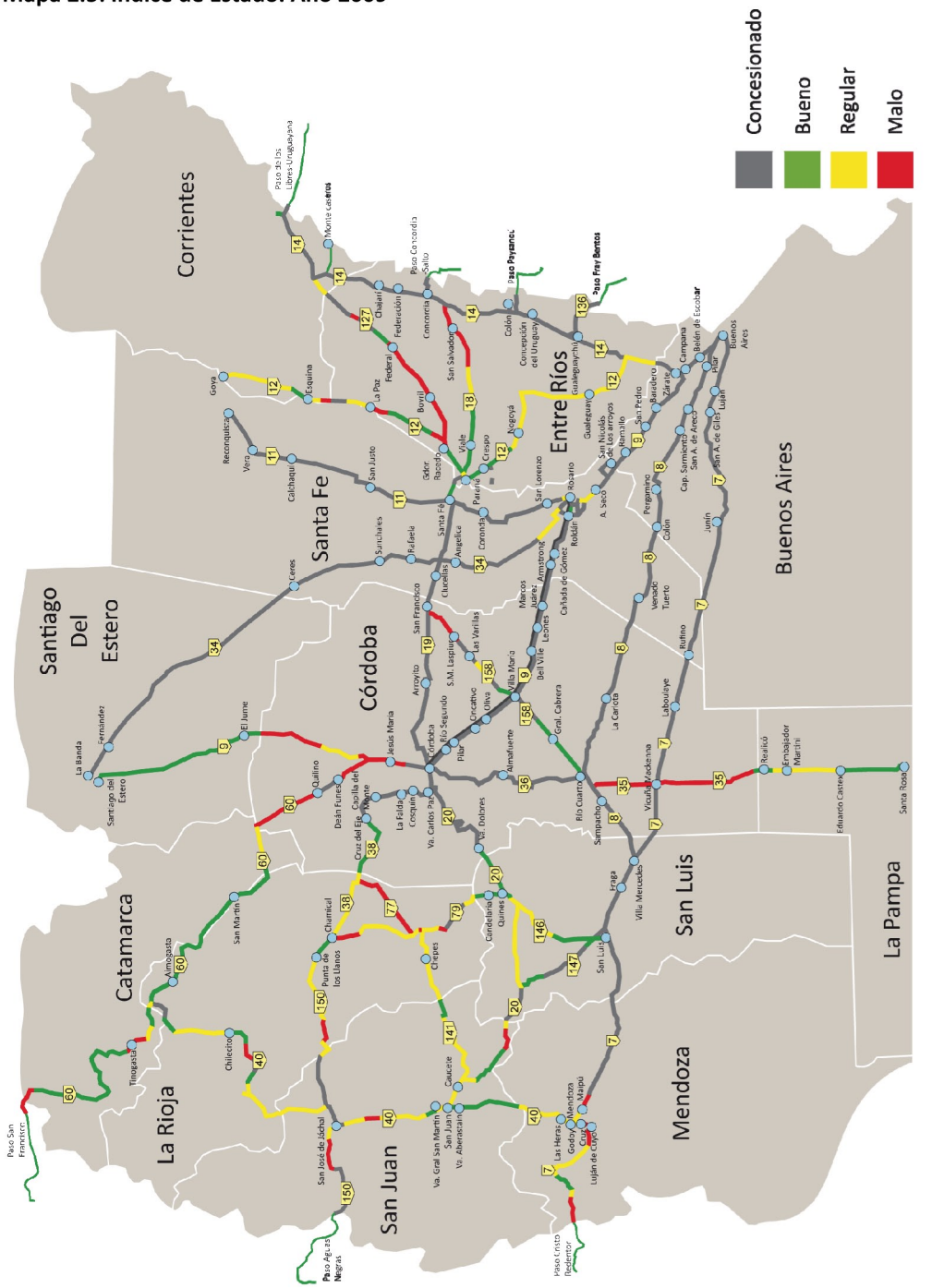
Relevado por la DNV, el Índice de Estado es un indicador de la calidad del pavimento de las rutas que mide el estado superficial de las mismas teniendo en cuenta la existencia de fisuras, desprendimientos, y deformaciones transversales y longitudinales. Independientemente del volumen de demanda de una ruta en particular, un nivel de Índice de Estado Regular o Malo es indicador de la necesidad de obras sobre la vía y puede tener consecuencias sobre la velocidad de viaje y el confort y seguridad de los usuarios.

Si se consideran los niveles de Índice de Estado Superficial: Bueno, Regular y Malo; tal como los relevó la DNV en el año 2009[91], se observa una distribución geográfica de los mismos tal como la presentada en el Mapa 2.5. Debe tenerse en cuenta que las rutas sin datos del índice (pintadas en color gris) corresponden a aquellas concesionadas[92], para las cuales el organismo del Estado no tiene datos sobre este indicador.

[91] Último año con datos.

[92] El reciente traspaso del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) a la órbita de la DNV permitirá en el futuro acceder a información homogénea, y por tanto comparable, entre rutas concesionadas y aquellas dependientes del organismo de Estado.

Mapa 2.5: Índice de Estado. Año 2009



Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

El análisis de este índice permitirá definir zonas de conflicto en cuanto a la calidad de la vía que pueden llevar a generar no solo falta de bienestar del usuario, sino además aumento en los costos y tiempo de viaje. Con base en este indicador es posible distinguir que en la Región Centro la mayoría de las rutas se encuentran bajo el régimen de concesión.

Tomando en cuenta los tramos fuera del sistema de concesión, se destacan las siguientes características en las rutas de interés:

Cuadro 2.8: Índice de Estado en la Región Centro. Estado Regular y Malo. Año 2009

Ruta	Tramo de análisis		Km. con datos	Índice de Estado
	Desde	Hasta		
9	Gral. Paz (Córdoba)	Lim. Córdoba-Sgo. Del Estero	97	Malo
12	Ceibas (Entre Ríos)	Nogoyá (Entre Ríos)	119	Regular
12	Paraná (Entre Ríos)	Empalme R.N.7 (Entre Ríos)	45	Malo
12	Feliciano (Entre Ríos)	La Paz (Entre Ríos)	14	Malo
12	La Paz (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos-Corrientes	26	Regular
18	Moreira (Entre Ríos)	Villaguay (Entre Ríos)	46	Regular
18	Villaguay (Entre Ríos)	Empalme R.N.14 (Entre Ríos)	66	Malo
34	Emp. R.N.A008 (Santa Fe)	Empalme R.P.91 (Santa Fe)	14	Regular
35	Lim. La Pampa-Córdoba	Empalme R.N.8 (Córdoba)	138	Malo
60	Empalme R.N.9 (Córdoba)	Lim- Córdoba-Catamarca	106	Malo
127	Emp. R.N.12 (Entre Ríos)	Lim. Entre Ríos-Corrientes	96	Malo
158	San Francisco (Córdoba)	Las Varillas (Córdoba)	43	Malo
158	Las Varillas (Córdoba)	A. Algodón (Córdoba)	26	Regular
	Total de kilómetros en tramos con Índice de Estado deficiente		**231**	**Regular**
			605	**Malo**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Entre los tramos analizados, los mayores problemas se presentan en la provincia de Córdoba y el centro-norte de Entre Ríos. Destacándose la provincia de Santa Fe con la mayoría de las rutas concesionadas sobre las cuales no pueden realizarse análisis de este tipo.

En total, en toda la región, se presentan 836 Km de rutas con Índice de Estado deficiente, el 72% de los cuales corresponden a carreteras en mal estado. Aunque, como se verá a continuación, el cálculo de Niveles de Servicio no considera el malo estado de la vía, éste último puede influir en la velocidad de viaje y afectar el valor del primero. Por otro lado, existe una relación directa entre el mayor porcentaje de vehículos pesados que transitan y el deterioro del pavimento, justificativo del hallazgo de un índice malo o regular en rutas que unen grandes polos productivos. Este fenómeno se evidencia por ejemplo en la R.N.127 y R.N.60, donde el porcentaje de vehículos pesados sobre el total es mayor al 50%.

2.3.3 Nivel de Servicio

Los Niveles de Servicio (N.D.S.) permiten cuantificar el estado de tránsito de una determinada ruta por medio de la comparación de la capacidad de oferta de la misma con las condiciones de demanda. Aunque para una precisa evaluación de este indicador debe tenerse presente que el cálculo de N.D.S. considera que la vía se encuentra en buen estado de mantenimiento, dejando de lado la aparición de posibles fallas (tales como las evaluadas por medio del Índice de Estado).

Teniendo en cuenta las condiciones estructurales de cada una de las rutas analizadas, especificadas en el Código de Tramos de la DNV, y las mediciones de T.M.D.A. de este mismo organismo es posible calcular el N.D.S. en cada tramo[93].

[93] Siguiendo el Manual de Capacidad de Carreteras del año 2000 del *TransportationResearchBoard*.

Como es de esperar, en tanto mayor sea el número de vehículos que transitan una determinada ruta, menor será la velocidad promedio de viaje de los mismos, atendiendo al volumen total de capacidad de la vía. Esto se debe a que el N.D.S. tiene en cuenta la cantidad de vehículos, la velocidad de circulación de estos, y las condiciones geométricas de la carretera.

Tal como se expresó anteriormente, la medición de T.M.D.A. se realiza por medio de puestos de conteo instalados en determinadas zonas, los que permiten medir la velocidad a la que transitan los vehículos. Sin embargo, en algunos casos los puestos son situados en zonas con malas condiciones para realizar esta medición. Por ejemplo, si un puesto se instala en proximidades de una zona urbana o accidente geográfico, puede generar una velocidad inferior a la que verdaderamente podría transitarse, y esta falla se traslada luego al cálculo de N.D.S. (puede darse también la situación inversa), generando valores del indicador que a veces no coinciden con los esperados por los usuarios.

Para el análisis de los valores de N.D.S. obtenidos deben tenerse en cuenta las siguientes clasificaciones:

- Nivel de Servicio A: indica condiciones de flujo de tránsito libre absoluto;
- Nivel de Servicio B: se mantiene la condición de flujo libre, aunque evidenciándose la presencia de otros vehículos;
- Nivel de Servicio C: la presencia de otros vehículos aumenta, afectando la capacidad de maniobra y permitiendo la formación de colas;
- Nivel de Servicio D: se restringe severamente la capacidad de maniobra, reduciéndose la velocidad de viaje;
- Nivel de Servicio E: es indicativo de la capacidad máxima de la vía;
- Nivel de Servicio F: representa interrupciones forzadas del flujo de vehículos al superar la capacidad de la vía.

Teniendo en cuenta estas definiciones, es posible identificar a los N.D.S A o B como niveles de Circulación Confortable; N.D.S. C como nivel con necesidad de Monitoreo, y finalmente a los N.D.S D o inferiores como niveles en los que es necesaria la Intervención. De este modo, queda definida la necesidad de identificar los tramos de rutas nacionales de dos trochas indivisas dentro de la región de estudio que alcancen Niveles de Servicio D o inferior en el año 2010.

Si se considera la totalidad de la red de influencia del CBC (Mapa 2.2), puede evidenciarse una distribución de los diferentes N.D.S. en cada uno de los escenarios definidos, tal como la que se especifica en el Cuadro 2.9, a continuación.

Cuadro 2.9: Tramos de rutas en condiciones de Circulación Confortable, Monitoreo e Intervención para diferentes escenarios de crecimiento. Red total de influencia del CBC

Escenario	Circulación Confortable (N.D.S. A y B)		Monitoreo (N.D.S. C)		Intervención (N.D.S. D o inferior)	
	km	%	km	%	km	%
2010	6595	69,3%	2515	26,4%	410	4,3%
2015-2%	6125	64,3%	2867	30,1%	528	5,5%
2015-EE	5838	61,3%	3025	31,8%	658	6,9%
2015-8%	4557	47,9%	3726	39,1%	1237	13,0%

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Una particularidad que surge del análisis de N.D.S. del año 2010 es que para ninguna de las rutas nacionales analizadas dentro del área de influencia del CBC se reconocen Niveles de Servicio F. En el caso de las rutas de la Región Centro (Cuadro 2.10), sólo un tramo de 7 kilómetros de longitud próximo a la ciudad de Santa Fe en la salida hacia Nelson por la R.N.11 alcanza N.D.S. E, siendo los restantes 111 kilómetros críticos de N.D.S. D (Ver Mapa 2.6.).

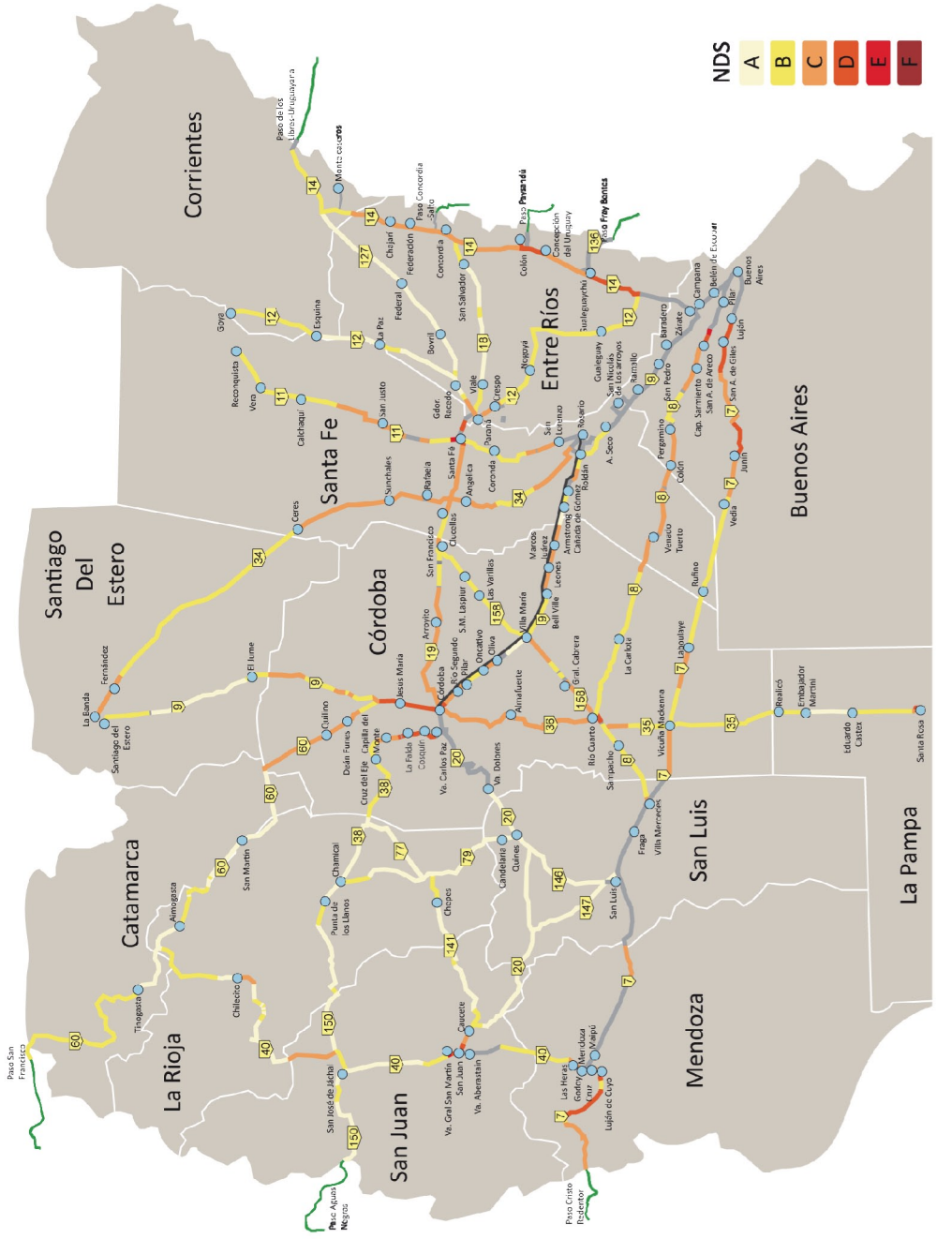
Cuadro 2.10: N.D.S. D o inferior en la Región Centro. Año 2010[94]

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros	N.D.S
	Desde	Hasta		
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8	D
9	Río Segundo (Córdoba)	Villa Totoral (Córdoba)	59	D
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2	D
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7	E
14	Ceibas (Entre Ríos)	Gualeguaychú (Entre Ríos)	59	D
14	Concepción del Uruguay (E. Ríos)	Colón (Entre Ríos)	26	D
19	Santo Tomé (Santa Fe)	San Jerónimo D. Sauce (Santa Fe)	3	D
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	30	D
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10	D
Total de kilómetros en tramos con N.D.S. D o inferior			**99**	**D**
			7	**E**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

[94] Nuevamente, a pesar de presentar los resultados para todos los tramos estudiados, en el análisis final y los valores totales no se incorporan las Rutas Nacionales 14, 19, y 168, dadas las justificaciones expuestas.

Mapa 2.6: Niveles de servicio. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Sobre la base de la demanda estimada, tal como se definió en el Inciso 2.3.1., pueden volver a calcularse los N.D.S. de las rutas de la red para el escenario de corto plazo. No debe perderse de vista que, al estimar la demanda del año 2015 se supone que la infraestructura vial mantiene sus condiciones actuales, con lo cual se está midiendo: cuál sería el estado de tránsito de la red si aumentase el volumen de vehículos sin modificaciones en la estructura de oferta.

Si se tienen en cuenta nuevamente los escenarios definidos para el análisis de T.M.D.A, pueden observarse los siguientes Niveles de Servicio:

Cuadro 2.11: Rutas con N.D.S. D o inferior: Escenario de Bajo Crecimiento Volumétrico. Año 2015

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros	N.D.S.
	Desde	Hasta		
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8	D
9	Río Segundo (Córdoba)	Villa Totoral (Córdoba)	59	D
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2	D
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7	E
14	Ceibas (Entre Ríos)	Gualeguaychú (Entre Ríos)	59	D
14	Concepción del Uruguay (E. Ríos)	Colón (Entre Ríos)	26	D
14	Empalme R.N.18 (E. Ríos)	Concordia (Entre Ríos)	13	D
19	Santo Tomé (Santa Fe)	San Jerónimo D. Sauce (Santa Fe)	3	D
36	Almafuerte (Córdoba)	Empalme R.N.9 y 20 (Córdoba)	68	D
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	30	D
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10	D
Total de kilómetros en tramos con N.D.S. D o inferior			**167**	**D**
			7	**E**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Bajo el escenario de menor crecimiento de la demanda, se incorporan a la condición de tramos críticos del 2010, 68 kilómetros que alcanzan un nivel D, en tanto se mantiene el mismo tramo en condiciones próximas a la capacidad (E).

Cuadro 2.12: Rutas con N.D.S. D o inferior: Escenario Esperado. Año 2015

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros	N.D.S.
	Desde	Hasta		
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8	D
9	Río Segundo (Córdoba)	Villa Totoral (Córdoba)	59	D
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2	E
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7	E
14	Ceibas (Entre Ríos)	Gualeguaychú (Entre Ríos)	59	D
14	Concepción del Uruguay (E. Ríos)	Empalme R.P.38 (Entre Ríos)	38	D
14	Empalme R.N.18 (E. Ríos)	Concordia (Entre Ríos)	13	D
19	Santo Tomé (Santa Fe)	San Jerónimo D. Sauce (Santa Fe)	3	D
36	Empalme R.N.8 (Córdoba)	Empalme R.N.9 y 20 (Córdoba)	100	D
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	48	D
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10	D
Total de kilómetros en tramos con N.D.S. D o inferior			**215**	**D**
			9	**E**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Cuando se analiza el Escenario Esperado de demanda se observan pocas diferencias en relación a las condiciones de operación del escenario del 2% de crecimiento. Cae al nivel E un pequeño tramo a la salida de San Lorenzo hacia la ciudad de Maciel, y se incorporan en total 118 kilómetros a la zona crítica, en comparación a la situación de 2010.

En cambio, en el Escenario de Alto Crecimiento, caen en N.D.S E, además de los ya citados, 8 kilómetros de la R.N.8 y 13 kilómetros sobre la ruta 38 entre Bialet Masse y La Falda, en Córdoba. En este

escenario, el total de kilómetros a intervenir asciende a 347 Km, el 9% de estos alcanza la capacidad máxima de operación de la ruta.

Cuadro 2.13: Rutas con N.D.S. D o inferior: Escenario de Alto Crecimiento Volumétrico. Año 2015

Ruta	Tramo de análisis		Kilómetros	N.D.S.
	Desde	Hasta		
8	Empalme R.P.94 (Córdoba)	Empalme R.N. 33(Córdoba)	26	D
8	Río Cuarto (Córdoba)	Sampacho (Córdoba)	8	E
9	Río Segundo (Córdoba)	Lim. Córdoba-Sgo. Del Estero	106	D
11	Acceso a San Lorenzo (Santa Fe)		2	E
11	Acceso a Santa Fe (Santa Fe)		7	E
14	Ceibas (Entre Ríos)	Cnia. Ayui (Entre Ríos)	296	D
19	Santo Tomé (Santa Fe)	San Jerónimo D. Sauce (Santa Fe)	18	D
19	Lim. Santa Fe-Córdoba	Empalme R.N.9 (Córdoba)	113	D
34	Inter. R.N.A012 (Santa Fe)	Inter. R.P.91 (Santa Fe)	44	D
36	Empalme R.N.8 (Córdoba)	Empalme R.N.9 y 20 (Córdoba)	108	D
38	Villa Carlos Paz (Córdoba)	Bialet Masse (Córdoba)	9	D
38	Bialet Masse (Córdoba)	La Falda (Córdoba)	13	E
38	La Falda (Córdoba)	Capilla del Monte (Córdoba)	22	D
158	Gral. Deheza (Córdoba)	Río Cuarto (Córdoba)	21	D
168	Empalme R.N.1 (Santa Fe)	Acc. Túnel Subfluvial (Santa Fe)	10	D
Total de kilómetros con N.D.S. D o inferior			**317**	**D**
			30	**E**

Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

Si se dejan de lado las rutas en obras o con mejoras realizadas entre 2010 y 2011, la cantidad de tramos críticos en la Región Centro podría aumentar en el corto plazo entre el 64% y 227% en relación a las condiciones observadas en 2010 (106 kilómetros de tramos con N.D.S. D o inferior).

2.4 Recomendaciones finales

El Corredor Bioceánico Central, tal como se especificó, permite la salida a los diferentes mercados del pacífico como alternativa a los puertos argentinos, y por ello, es importante plantear la necesidad de definir cuál de los pasos fronterizos argentino-chilenos debe utilizarse para el transporte de mercadería de la Región Centro. El paso de Agua Negra puede verse como una salida a este problema, siendo para ello necesaria la realización de obras cómo las definidas en el Recuadro 2.1, y la conservación y mejoramiento de rutas próximas a éste.
El análisis de los diferentes indicadores precedentes permiten definir zonas neurálgicas del CBC y la Región Centro donde las obras de mantenimiento y construcción serán prioritarias para el desarrollo socioeconómico. Para ello, es necesario considerar en forma conjunta los índices aquí presentados y las condiciones geográficas de la vía.

Para definir los puntos débiles de la red deben considerarse tres conceptos diferentes:

- T.M.D.A. superior a 5.000 vehículos;
- Índice de Estado Malo o Regular;
- N.D.S. D o inferior.

En este caso, debe tenerse en cuenta la combinación de estos elementos para medir el grado de importancia de las potenciales obras en cada tramo. Sin embargo, se da mayor prioridad a los tramos con N.D.S. D o inferior dada la gran cantidad de kilómetros sin datos de Índice de Estado en el centro del país.

En el año 2010, entre los principales puntos débiles en la Región Centro se detectaron:

- Las proximidades de Córdoba Capital sobre la Ruta Nacional Nº9 y Nº38 hacia el norte, y sobre la R.N.19 hacia el este, hasta San Francisco;
- Los accesos a Santa Fe por las rutas Nº11 y a la ciudad de San Lorenzo. Los tramos críticos de las rutas 19 y en cercanías al Túnel Subfluvial ya han sido mejoradas por las respectivas autovías;
- Proximidades a la ciudad cordobesa de Río Cuarto

Asimismo, y sobre la red total de estudio, debe tenerse presente que el 80% de los tramos a intervenir corresponden a las provincias de la Región Centro, más los correspondientes a las Rutas Nacionales 7 y 8 en Buenos Aires. En la provincia de Córdoba se encuentran el 48% del total de kilómetros con estas características, alcanzando un tercio de la obra necesaria en 2015 bajo el Escenario Esperado (215 Km).
Además de las recomendaciones de obras viales en la región, es sumamente importante la construcción de una red multimodal de transporte que facilite la conectividad de la misma, disminuyendo los costos y tiempo de viaje.
Por ello, deben mantenerse las obras de dragado y balizamiento de la HPP que permiten el paso de buques de mayor porte y variedad de mercaderías hacia los diferentes puertos sobre la Hidrovía. Desde estos últimos es sumamente importante la conexión férrea que se lograría con el mejoramiento y extensión de la red, la rehabilitación de tramos fuera de uso (muchos de los cuales han sido quitados, a veces como consecuencia de actos vandálicos) y la inversión en máquinas y vagones que permitan perfeccionar las condiciones de carga.

2.5 Consideraciones finales

Habiendo analizado el total de la red de influencia directa del CBC, y considerando necesaria no sólo la realización de obras sino además la generación de facilidades para el desarrollo sustentable del país, puede distinguirse una lista jerárquica de rutas que deberían tenerse como objetivo para la construcción de terceros carriles, autovías y autopistas, que perfeccionen el esquema de conectividades necesario. Estas son[95]:

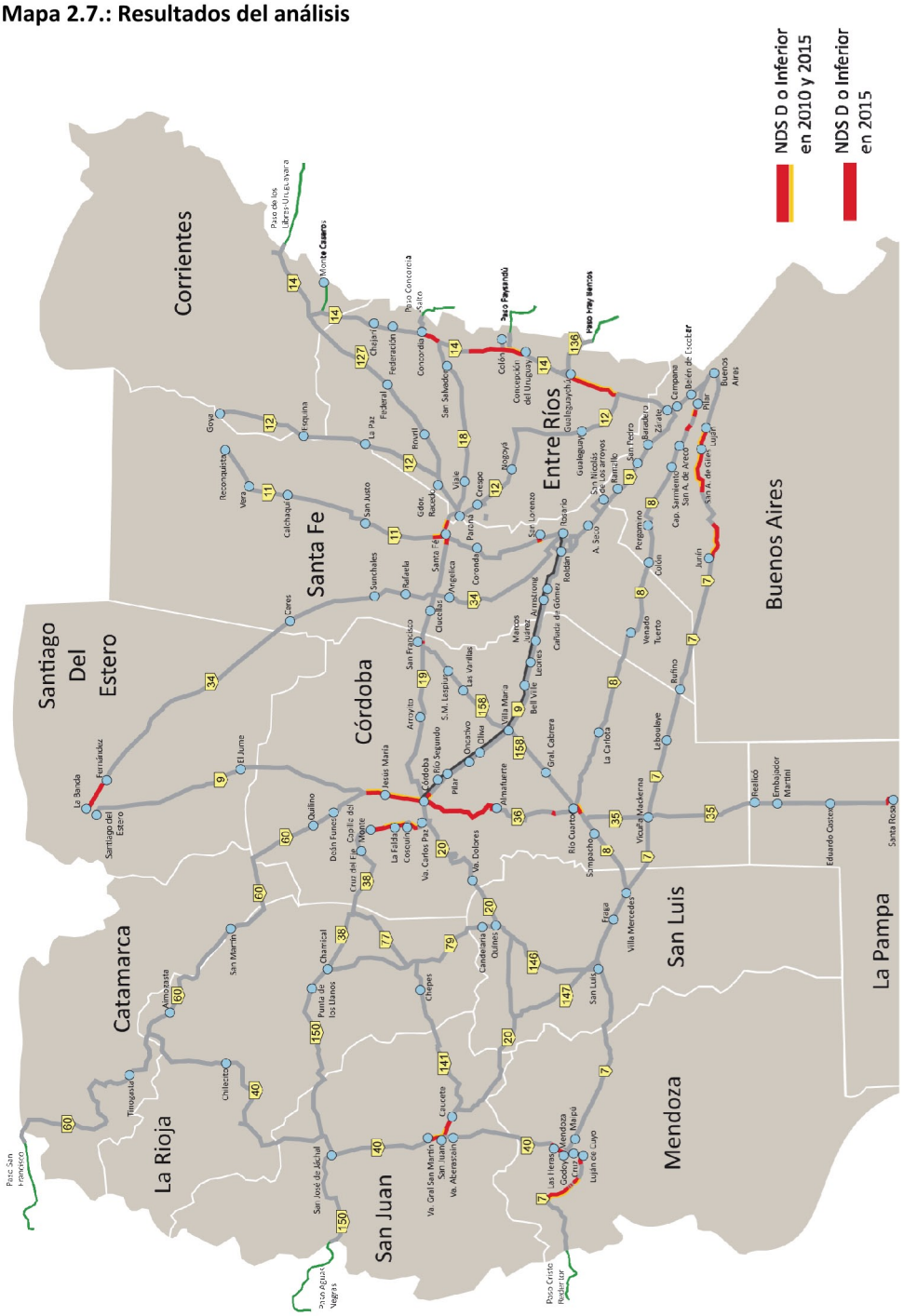
- R.N.7 en todo su desarrollo desde Buenos Aires hasta el límite fronterizo Paso Cristo Redentor.
- R.N.8 en todo su desarrollo desde Buenos Aires hasta Villa Mercedes (San Luis).
- R.N.9, desde Córdoba hasta la intersección con la R.N.60 al norte de la ciudad de Jesús María, extendiendo el corredor ya habilitado como autopista entre Buenos Aires y Córdoba.
- R.N.11 entre Santa Fe y San Lorenzo.
- R.N.19 y R.N.18, creando un corredor desde Córdoba pasando por Santa Fe-Paraná, hasta la intersección con la R.N.14.
- R.N.34 entre Rosario y la intersección con la R.N.19.
- R.N.36 entre Córdoba y Rio Cuarto.
- R.N.40, entre San Juan y Mendoza.
- R.N.158 entre Rio Cuarto y Villa María.

[95] Por los factores ya mencionados no se tienen en cuenta la R.N.14 y R.N.168.

En el Mapa 2.7 se han coloreado los tramos con necesidad de obra definidos por la presencia de N.D.S. D o inferior. Como puede observarse se distinguen por un lado los tramos en conflicto en el año 2010 y que se mantienen o extienden en 2015, y por otro aquellos que se agregan en el corto a mediano plazo a la lista de prioridades.
Tal como era de esperar, las mayores zonas de conflicto son coincidentes con los núcleos poblacionales de las ciudades capitales de provincia, comprobando la hipótesis de cómo el mayor volumen de tránsito de personas y mercaderías afecta negativamente al estado de la red, haciendo necesaria la intervención en la misma.

Finalmente, considerando a la infraestructura vial como uno de los pilares de la infraestructura de transporte en general, no debe perderse de vista la necesidad de articular las inversiones sobre ésta con los planes de rehabilitación y mejoramiento de los demás medios., especialmente en lo que concierne al transporte de cargas. En este punto cobran importancia el estado futuro que pueda darse a la red ferroviaria de todo el país -y en especial a la correspondiente al Belgrano Cargas por su prevalencia en el CBC- y a la Hidrovía Paraná-Paraguay. Con este tipo de obras se mejorarán las condiciones de tránsito no sólo en la eficiencia de la distribución, sino además por el confort y la seguridad vial.

Mapa 2.7.: Resultados del análisis



Fuente: IIE sobre la base de Dirección Nacional de Vialidad.

3

Educación Básica

Capítulo 3: Educación Básica

"La educación ha constituido la más sólida opción para el desarrollo global de las sociedades en el mundo (…) es considerada como asunto de Estado prácticamente por todos los gobiernos del orbe, pues su función resulta determinante para la conservación, fortalecimiento, modificación o reproducción de las estructuras sociales"

Teodoro Alemán Nava.

3.1. Sistema educativo nacional

Al entender de la socióloga francesa Margaret Archer (1986), el término "Sistema Educativo" se ha utilizado de manera indiscriminada para hacer referencia a realidades disímiles. Por esto propone una definición que permite identificar con precisión qué realidad queremos explicar. La autora define al Sistema Educativo como la "colección de instituciones diferenciadas, de amplitud nacional, cuyo control e inspección general es, al menos en parte, incumbencia del Estado, y cuyos procesos y partes integrantes están relacionados entre sí". Así quedan fuera del sistema escolar todos los programas e instituciones educativos que funcionan al margen de la órbita de control estatal y que no corresponden a la educación formal.

Según lo establece el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional, la educación es obligatoria desde los cinco años y hasta la finalización de la escuela secundaria. El sistema educativo argentino está integrado por servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social. La estructura del sistema educativo nacional dispuesta por la ley Nº 26.206, comprende cuatro niveles y ocho modalidades: educación inicial, primaria, secundaria y superior. Entre las modalidades se tiene: educación técnico profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, educación intercultural bilingüe, educación en contextos de privación de libertad y educación domiciliaria y hospitalaria.

Existen diferentes formas en que se organiza la educación en función a la población a la que se dirigen, definida según la edad de los alumnos, de sus necesidades educativas, o de sus inquietudes o motivaciones. Los tipos de educación son: Común, Especial, Jóvenes y Adultos, Artística y Otros. Cada tipo cuenta con una organización curricular diseñada específicamente con modalidades pedagógicas particulares. La Educación Común a la que se refiere este capítulo, está destinada a la mayor parte de la población. Cumple con el objetivo de lograr que la población escolarizada adquiera los conocimientos, las destrezas, capacidades, actitudes y valores que la estructura del sistema educativo prevé en los plazos y en las edades teóricas previstos. Los contenidos apuntan a la formación general, permitiendo la especialización a medida que el alumno avanza en los niveles educativos.

El Ministerio de Educación de la Nación es el nivel más alto de conducción del sistema educativo, con responsabilidad concurrente y concertada con los Ministerios de Educación Provinciales y la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; quienes tienen a su cargo la administración y supervisión de los sistemas educativos - con excepción del subsistema universitario.

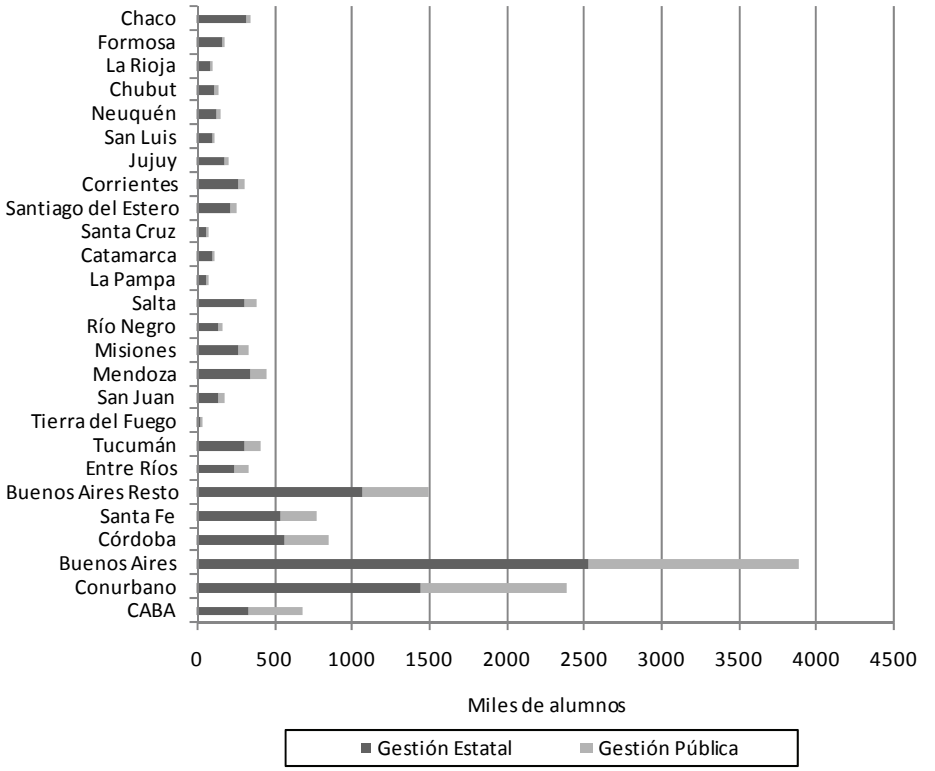
La dimensión del sistema educativo argentino se evidencia en los siguientes números:

- En el año 2010 abarcó 50.050 establecimientos.
- Se brindaron servicios educativos a 11.432.618 alumnos (con excepción de los universitarios).
- Estos servicios involucraron a docentes asignados a 695.552 cargos y 7.304.009 horas cátedra.

La gran mayoría de los establecimientos tiene como objeto la educación común y sólo el 8% imparte educación a la población con necesidades especiales - Educación Especial y Educación a Jóvenes y Adultos-.

La importancia del sector de gestión privado varía considerablemente según la provincia. El porcentaje de alumnos que atiende cada sector – estatal y privado – proporciona una visión de la envergadura que adquieren en cada sistema educativo provincial. El porcentaje de alumnos que acoge el sector estatal varía desde un 48% en la Ciudad de Buenos Aires a un 90% en las provincias de Chaco y Formosa.

Gráfico 3.1: Alumnos por sector de gestión. Año 2010



Nota: Las provincias se posicionan en orden descendente según participación del sector estatal.
Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento Anual 2010. DiNIECE. Ministerio de Educación.

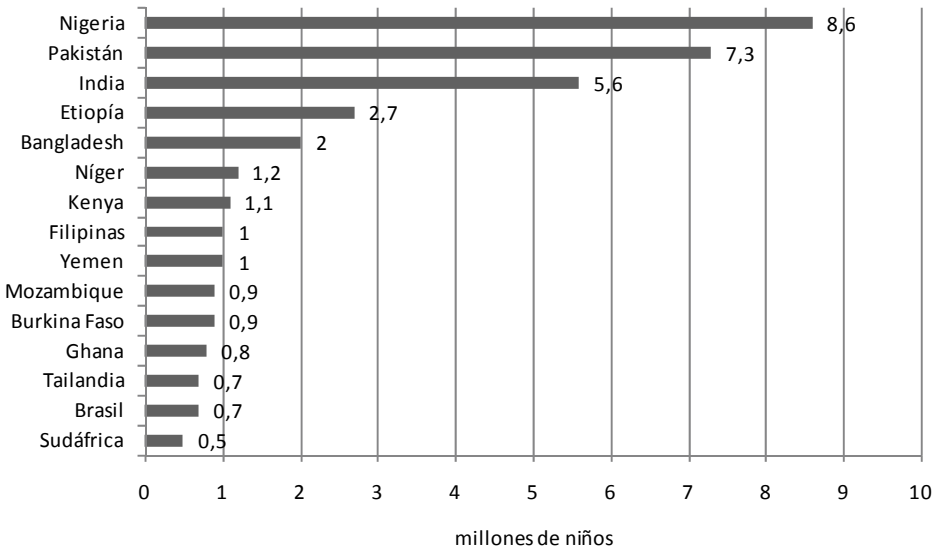
La provincia de Córdoba posee alrededor del 10% de los establecimientos educativos del país y atiende al 8% del alumnado nacional. De las 4.803 unidades relevadas en el año 2010, el 78% se encuentran bajo gestión estatal lo que implica cinco puntos porcentuales por encima del promedio nacional. La participación del sector de gestión privada en el sistema educativo provincial es del 22%, mostrando una mayor presencia en el nivel secundario y superior no universitario, por encima del 50%.
Del total de 845.262 alumnos cordobeses que asistieron a los diferentes niveles de la educación común en el año 2010, el 68% lo hizo en establecimientos de gestión estatal. Se destaca la mayor participación de alumnos en los establecimientos de gestión privada (32%), en comparación con la participación nacional que se encuentra en 28%.

3.2. Cobertura del sistema educativo

A partir de su institucionalización definitiva a fines del siglo XIX, el sistema educativo moderno se caracterizó por su continua expansión. Siguiendo esta tendencia, la universalización de la educación primaria constituye el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio. El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo elaborado por la UNESCO revela notables esfuerzos y progresos en la escolarización de los niños, con una disminución de 39 millones de niños privados del acceso escolar entre 1999 y 2008. Sin embargo en el último lustro se percibe una minoración en la dinámica inclusiva siendo el principal obstáculo la desigualdad social.

Los indicadores mundiales presentan una alta sensibilidad a los cambios de situación que se den en un número reducido de países debido a la concentración de la privación escolar en un núcleo fuerte de quince países que cuentan con la mayor población de niños sin escolarizar de todo el mundo y engloban a más de la mitad de los niños en el mundo con igual condición (ver Gráfico 3.2)

Gráfico 3.2: Países con mayor población de niños privados del acceso escolar. Año 2008



Fuente: IIE sobre la base de Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Unesco 2011

Argentina ha sido el país pionero en América Latina en cuanto a desarrollo masivo de la educación primaria. Dada la obligatoriedad impuesta por la Ley de Educación Nacional (LEN), la educación en Argentina para los niveles inicial (sala de 5 años), primario y secundario debe ser universal. Para medir la cobertura alcanzada por el sistema educativo en una determinada área se recurre a las Tasas de Escolarización.

Se define a la Tasa Bruta de Escolarización como el cociente entre la matricula del nivel analizado, sobre el total de la población en edad teórica para cursarlo. Las tasas brutas de escolarización pueden resultar sobredimensionadas al relacionar dos universos distintos: las personas de cualquier edad que cursan el nivel referido y las personas que cursan con la edad teórica requerida para el mismo. Por lo tanto por razones de sobre-edad o de ingreso precoz, puede ser superior al 100%.

En el Cuadro 3.1 se obtienen las tasas de escolarización bruta para los distintos niveles de educación en la provincia de Córdoba, considerando los datos proporcionados por el Censo Nacional 2010 y el Relevamiento Anual 2010.

Cuadro 3.1: Tasa de Escolarización Bruta, Córdoba. Año 2010

Tasa de Escolarización Bruta	
Nivel Inicial	74%
Nivel Primario	113%
Nivel Secundario	88%

Nota: se considera como edad teórica para el nivel inicial 3-5 años, nivel primario 6-11 años y nivel secundario 12-17 años.
Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 – INDEC y Relevamiento Anual 2010. DiNIECE. Ministerio de Educación

Cabe destacar particularidades en el comportamiento de esta tasa dentro de cada nivel. En el nivel primario, las tasas de escolarización bruta de los distintos grados logran valores similares al promedio con diferencias que no superan los 6 puntos porcentuales. Por el contrario, las diferencias son sustanciales en el nivel inicial y secundario.

La cobertura del nivel inicial se caracteriza por tasas de escolarización que van desde el 18% para la sala de 3 años, pasando por el 90% para la sala de 4 años, culminando el nivel con una tasa del 112% para la sala de 5 años. Los datos obtenidos concuerdan con la obligatoriedad impuesta por la LEN a la sala de 5 años y la obligatoriedad de oferta gratuita por parte del Estado de la sala de 4 años.

Realizando un análisis en el tiempo de la matrícula del nivel inicial, se observa un continuo aumento de la misma, con una expansión para el periodo 2006-2010 del 15,21%. Cabe remarcar que de las 15.311 nuevas matrículas, 9.254 se crearon en el sector estatal.

En lo que respecta al nivel secundario preocupa la contracción experimentada por la tasa de escolarización en grados superiores. Comenzando con tasas que indicarían la universalización para los primeros dos grados del secundario, se culmina el ciclo con tasas brutas que solo superan la mitad de la cobertura deseable.

Cuadro 3.2: Tasa de Escolarización Bruta para el Nivel Secundario, Córdoba. Año 2010

Tasa de Escolarización Bruta	
7º año	120%
8º año	121%
9º año	90%
Ciclo Básico	110%
10º año	80%
11º año	65%
12º año	56%
Ciclo Orientado	67%

Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 – INDEC y Estadísticas de la Educación Año 2010. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa

Como se comentó, las tasas brutas de escolarización pueden estar sobreestimadas al relacionar dos universos diferentes, con el objetivo de salvar estas diferencias se recurre a la Tasa Neta de Escolarización la cual se computa como el cociente entre el número de personas escolarizadas en cada nivel con la edad escolar pertinente y el total de la población de ese grupo etario. Los valores obtenidos para el conjunto provincial se reflejan en el Cuadro 3.3.

Cuadro 3.3: Tasa de Escolarización Neta, Córdoba. Año 2010

Tasa de Escolarización Neta	
Nivel Primario	94,27%
Nivel Secundario	59,19%

Fuente: IIE sobre la base de Censo 2010 – INDEC y Estadísticas de la Educación Año 2010. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa

De esta manera, el 94,27% de los cordobeses entre 6 y 12 años perciben los beneficios de la educación primaria, orientada a la formación integral, básica y común de los niños. Una vez alcanzada la universalidad, surge como desafío el cumplimiento del art. 28 de la LEN que propone la extensión de la oferta educativa de jornada completa como una forma de ampliar el horizonte de experiencias educativas durante la infancia. Según datos proporcionados por el Relevamiento Anual 2010, sólo el 2,06% de los niños matriculados en el nivel primario asistían a escuelas con jornada doble. Se observa un mayor porcentaje de niños con jornada doble en escuelas de gestión privada (4,27%) en comparación con el porcentaje de alumnos de gestión estatal con jornada extendida (1,34%)

Escolarizar a los niños es un paso esencial pero insuficiente para el pleno goce de los beneficios de la educación, es preciso que los mismos continúen su trayectoria educativa. Para entender la progresiva disminución de la tasas de escolarización se debe atender a la trayectoria de los alumnos dentro del sistema educativo. El abandono se agrava paulatinamente a medida que se avanza desde la educación primaria, donde es prácticamente nulo, hacia los primeros años del secundario, en los que adquiere valores significativos.

La tasa de repitencia indica el porcentaje de alumnos que vuelve a cursar un año de estudio. Se calcula a través del cociente entre los alumnos repitentes en un año lectivo dado (t+1) y los alumnos en el año lectivo anterior (t), multiplicado por cien. La repitencia es considerada por algunos autores como la antesala para el abandono o fracaso educativo. Según datos proporcionados por el Ministerio de Educación Provincial la tasa de repetidores en el nivel primario para el año 2010 fue de 3,4%, mientras que en el nivel secundario se alcanzó una tasa del 9,6%, siendo inferiores a los porcentajes nacionales (4,69% y 12,45% para el nivel primario y secundario respectivamente). Sin embargo, se debe profundizar el análisis hacia los distintos años lectivos dada las diferencias sustanciales que experimentan.

Cuadro 3.4: Tasa de Repitencia, Córdoba. Año 2010

Grado/Año	Nivel Primario	Nivel Secundario
1°	6,2	12,1
2°	3,4	14,7
3°	3,3	9,7
4°	3,2	9,6
5°	2,8	3,6
6°	1,1	0,3

Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas de la Educación Año 2010. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa

A medida que se avanza en el año de estudio es menor el porcentaje de repetidores sobre la matrícula. Los tramos más críticos por nivel se presentan en el primer curso, donde el alumnado debe adaptarse a una estructura y exigencia distinta a la que venía acostumbrado. Es en este momento donde las políticas educativas y herramientas pedagógicas se deben orientar, dado que el fracaso en el primer año del nivel condiciona toda la trayectoria educativa futura.

En una comparación inter-jurisdiccional surge la Ciudad de Buenos Aires como la jurisdicción con menores tasas de repitencia para el ciclo primario (1,89%), siendo especialmente baja para los primeros cinco grados del mismo; con excepción del primer grado que presenta una tasa de repitencia del 2,80%, hasta quinto grado inclusive la repitencia nunca supera el 2%. En las antípodas se encuen-

tra Corrientes, siendo la jurisdicción con mayor tasa de repitencia para el nivel primario (13,34%), especialmente para los primeros cinco grados. El 21,66% de los alumnos correntinos de primer grado son repitentes.

En lo referente al nivel secundario, Santa Cruz es la provincia con mayor tasa de repitencia, debido a la incidencia de la repitencia del séptimo grado cercana al 22%. Entre el octavo y el duodécimo grado Neuquén, otra provincia patagónica, presenta los peores resultados en cuanto a repitencia.

Se considera que el primer curso del secundario (12 años de edad) es el año de selección del sistema educativo argentino, en el que se decide qué alumnos acceden y a qué escuelas secundarias se dirigen. Este fenómeno se da a una muy temprana edad en comparación con otros países, el promedio de los países de la OCDE poseen su selección a los 14 años de edad, con sistemas educativos que realizan su selección recién a los 16 años como España y Finlandia.

En concordancia con el comportamiento histórico, la tasa de repitencia es mayor en el sexo masculino, alcanzando una diferencia de 3 puntos porcentuales en el nivel secundario. Realizando un análisis departamental surge que el departamento de Minas presenta la menor tasa de repitencia tanto para el nivel primario como secundario (1,6% y 6,5% respectivamente). Por el contrario, las mayores tasas de repitencia para el nivel primario y secundario se relevan en los departamentos Sobremonte (6,5%) y San Javier (11,9%), respectivamente. Por su parte, el sistema educativo en el departamento Capital afronta una repitencia del 3,2% en la educación primaria y 9,6% en la educación secundaria.

Cabe remarcar la profunda diferencia en el porcentaje de repitentes según el sector de gestión al que asistan. Para el Ciclo Básico del secundario, la tasa de repitencia del sector estatal llega a triplicar la afrontada por el sector privado. Sin dudas esto se debe al sesgo de selección, originado por la obligación del sector estatal de incluir a todos los adolescentes que soliciten matriculación.

Como se mencionó previamente la repitencia está fuertemente vinculada con el fracaso escolar futuro y el abandono precoz de la educación formal.

A partir de los datos disponibles (año 2007, 2008 y 2009) se observa que la tasa de abandono en la educación secundaria se contrae a medida que avanzamos en el esquema escolar, consecuente con la caída en el porcentaje de repitentes – considerados potenciales desertores.

Cuadro 3.5: Tasa de abandono nivel secundario, Córdoba

	2007	2008	2009
Total General	7,7	7,1	6,4
1°	10,6	9,7	8,6
2°	9,3	8,8	7,9
3°	7,4	6,8	6,7
4°	8,1	8	6,5
5°	4,3	4,5	3,4
6°	2	1	0,9

Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas de la Educación Año 2010. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa

3.3. Gasto público en educación

El Estado es el garante central del cumplimiento del derecho a la educación. Su intervención se justifica desde la teoría económica por las externalidades positivas que la oferta educativa genera en la sociedad. Los mecanismos puros de mercado ignoran los beneficios sociales de una población con mayor preparación por lo que no son capaces de generar las prestaciones educativas en los niveles socialmente[95] deseables.

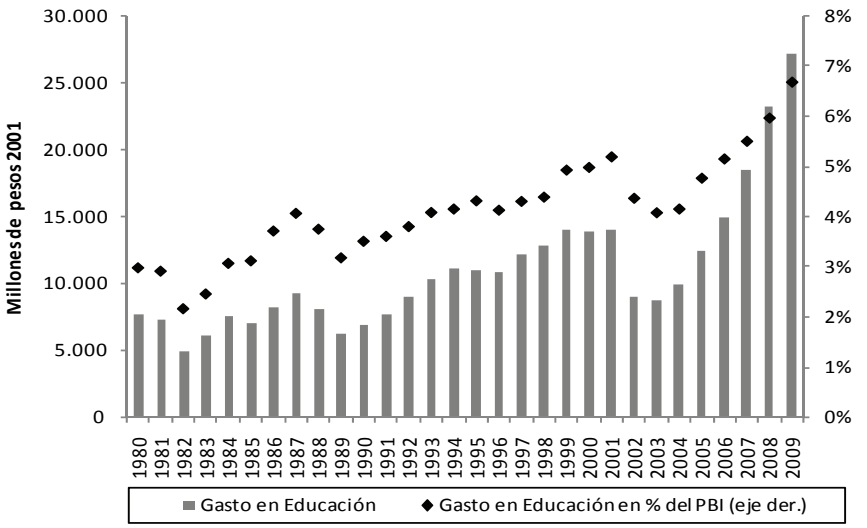
Estudios realizados sobre la incidencia distributiva del gasto público remarcan el carácter pro-pobre de las erogaciones en sectores sociales, siendo los programas con mayor potencialidad redistributiva la educación elemental y media, salud, y promoción social[96]. Acorde a esto, los Índices de progresividad del gasto público ubican a la Educación Básica (niveles elementales: inicial y primario, y secundario) como gastos públicos de alto impacto progresivo. Por el contrario la Educación Universitaria es el gasto público con menor progresividad, dada la exclusión de los sectores de menores ingresos al sistema educativo superior.

La intervención estatal se encuentra limitada por los recursos que dispone y la obligación de proveer otros servicios sociales y económicos. A partir del análisis de la asignación del gasto a Educación y Cultura se pueden extraer conclusiones sobre la prioridad de esta finalidad y los esfuerzos fiscales del gobierno para la misma.

La evolución del financiamiento educativo puede estudiarse a través del comportamiento de tres indicadores centrales del financiamiento.

El gasto educativo total indica el monto absoluto asignado a la finalidad mientras que el gasto educativo en términos del PBI refleja la prioridad macroeconómica otorgada a la educación. Las series históricas disponibles del gasto consolidado en educación (Nación y provincias) tanto a valores constantes como en porcentajes del PBI evidencian la relación existente entre los ciclos económicos y el gasto en educación. El Gráfico 3.3 muestra el incremento constante en el gasto educativo durante la década del noventa. La crisis de fines de 2001 tuvo un fuerte impacto negativo en el gasto educativo, retrocediendo en sólo dos años más de un punto porcentual del PBI. Si bien se realizaron recortes en términos nominales, la marcada caída en términos reales tiene su causa en el efecto inflacionario.

Gráfico 3.3: Evolución del gasto consolidado en Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología



Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Política Económica

[96] FIEL. "La distribución del ingreso a la Argentina". Año 1999.

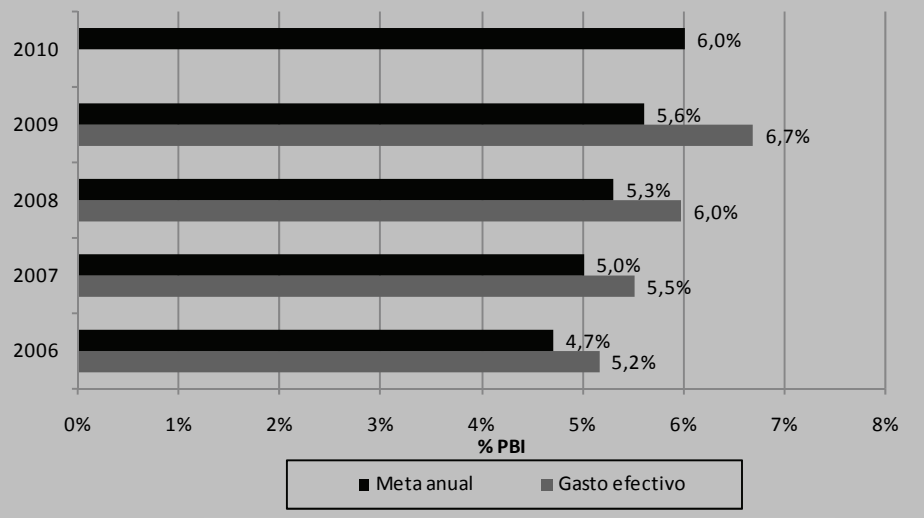
En el año 2003, de la mano de un nuevo ciclo de recuperación económica el gasto educativo se recompone superando en el 2006 a todos los picos históricos. Cabe resaltar el mayor esfuerzo fiscal con la educación, comprometido en la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005.

Recuadro 3.1: Ley de Financiamiento Educativo

La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) sancionada en diciembre de 2005 preveía el incremento progresivo de la inversión en educación, buscando alcanzar en el año 2010 un gasto consolidado en Educación, Ciencia y Tecnología equivalente a seis puntos porcentuales del PBI.
Las metas referidas a la inversión consolidada (Nación, provincia y CABA) en Educación y Ciencia fueron exitosamente cumplidas como se observa en el Gráfico 3.4 que ilustra los objetivos establecidos y el gasto efectivamente realizado. Incluso en el año 2009 ya se alcanzó el objetivo del 6% planeado para la finalización de la LFE.

Cabe destacar que un mayor gasto no garantiza mejores resultados en materia educativa, por lo que se deben propiciar prácticas eficientes que fortalezcan la relación entre el gasto asignado a educación y los resultados alcanzados (ver Gráficos 3.10, 3.11, 3.12, Y 3.13).

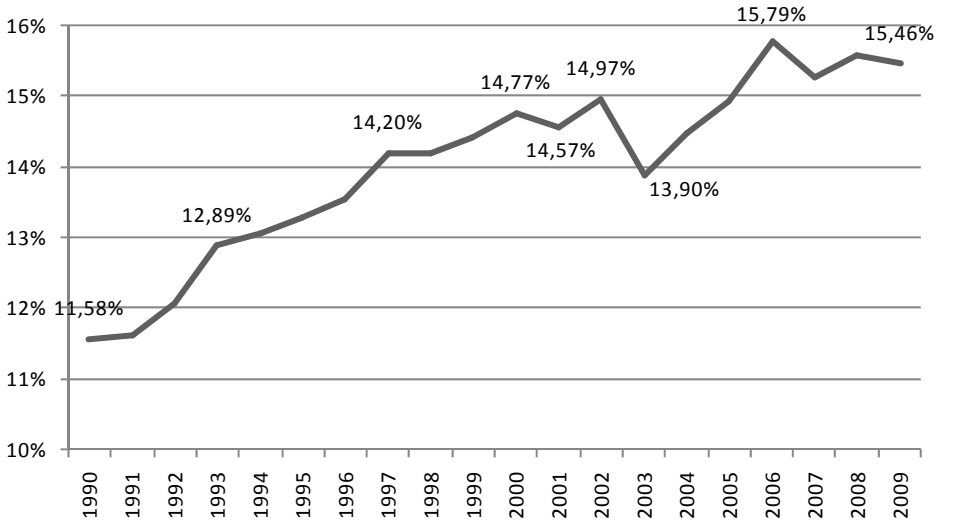
Gráfico 3.4: Metas de gasto en Educación, Ciencia y Tecnología e inversión efectiva



Fuente: IIE sobre la base de LFE y Secretaria de Programación Económica

El tercer indicador considerado es la participación del gasto en educación sobre el gasto total, el cual permite dimensionar la prioridad fiscal que le asigna el Estado a la educación. Observando el Gráfico 3.5 se puede apreciar el constante aumento en la participación de las erogaciones en Educación y Ciencia sobre gasto total consolidado. La participación cae considerablemente en el año 2003 por una variación en sentido contrario del gasto educativo y el gasto total, recuperando posiciones en el año 2004.

Gráfico 3.5: Participación del Gasto en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica en el Gasto Total Consolidado

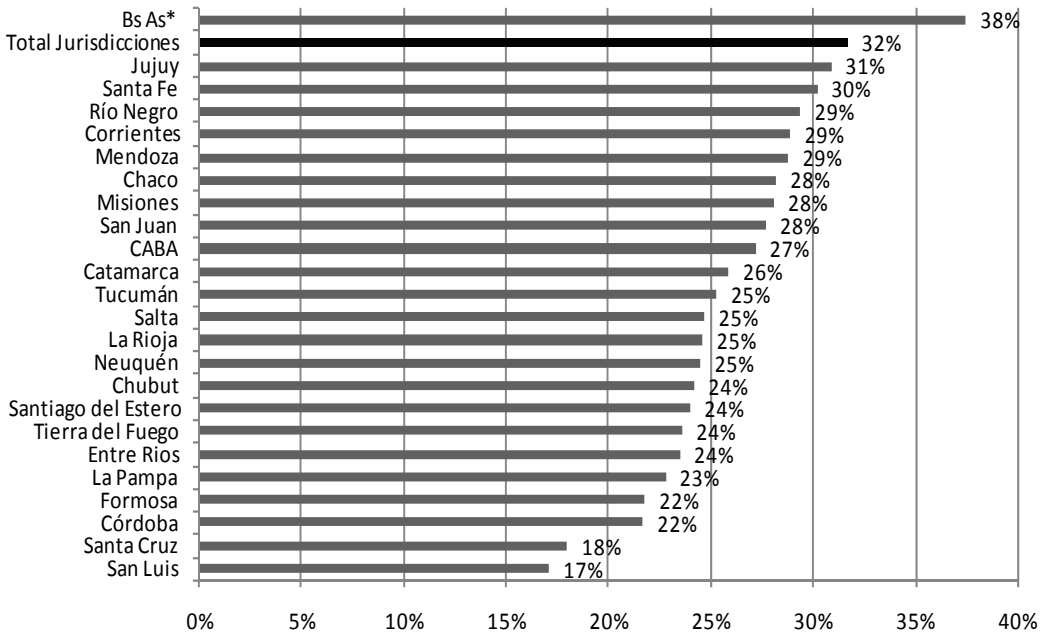


Fuente: IIE sobre la base de MECON.

3.3.1. Gasto público provincial en educación

Dada sus responsabilidades, las provincias demuestran un mayor esfuerzo fiscal que el Estado Nacional a la hora de financiar la educación. Si bien todas destinan un porcentaje mayor del gasto total que la Nación la disparidad entre ellas es amplia, siendo Buenos Aires quien destina un porcentaje superior (37,5% del gasto total), casi 16% por encima de Córdoba (21,7%).

Gráfico 3.6: Participación del gasto educativo en el gasto provincial. Año 2010

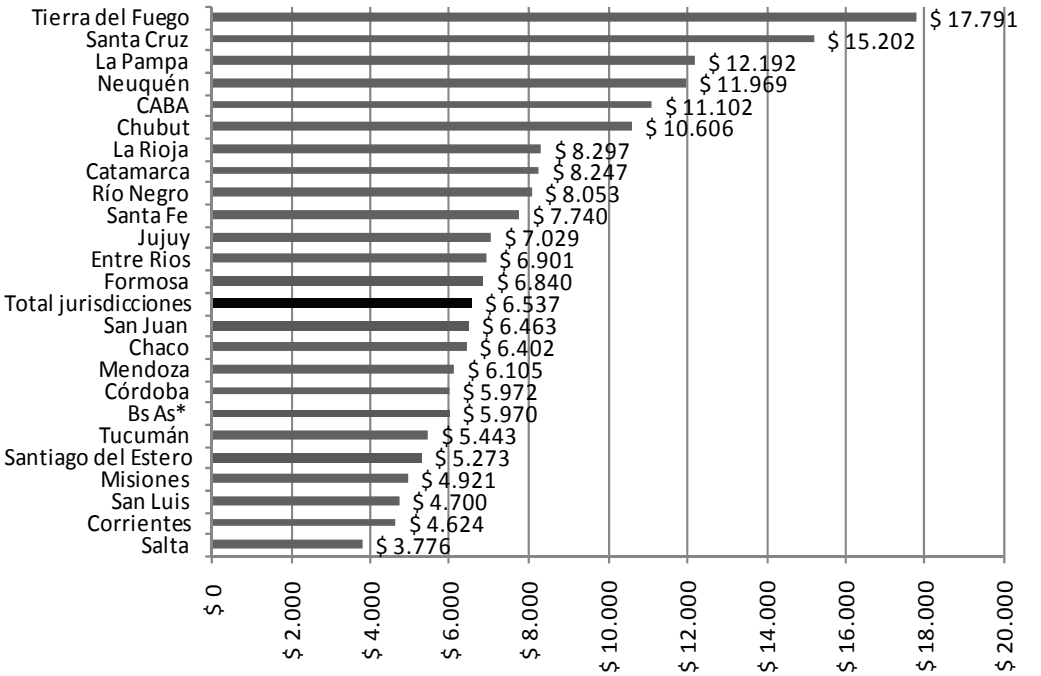


Nota: * último dato disponible 2009.
Fuente: IIE sobre la base de CGECSE.

Por gasto educativo provincial se entiende el gasto corriente que incluye erogaciones en personal, bienes y servicios no personales, transferencias (incluidas a la educación de gestión privada) y las erogaciones en capital. Este gasto financia a los niveles educativos elementales (inicial y primario), medio y polimodal, y superior no universitario.

La desigualdad en el esfuerzo provincial se mantiene e incluso profundiza al analizar la inversión anual por alumno estatal, el cual se obtiene por el cociente entre el gasto educativo realizado por la provincia, deducidos los montos transferidos a la educación de gestión privada, y la cantidad de alumnos que atiende la gestión pública. En el año 2010, la inversión en un alumno salteño fue cinco veces menor a la realizada para un alumno fueguino. Las provincias que más invierten por alumno son Tierra del Fuego, Santa Cruz y La Pampa; mientras que Salta, Corrientes y San Luis son las que asignan un menor monto a la educación de cada uno de sus alumnos.

Gráfico 3.7: Inversión provincial anual por alumno estatal. Año 2010



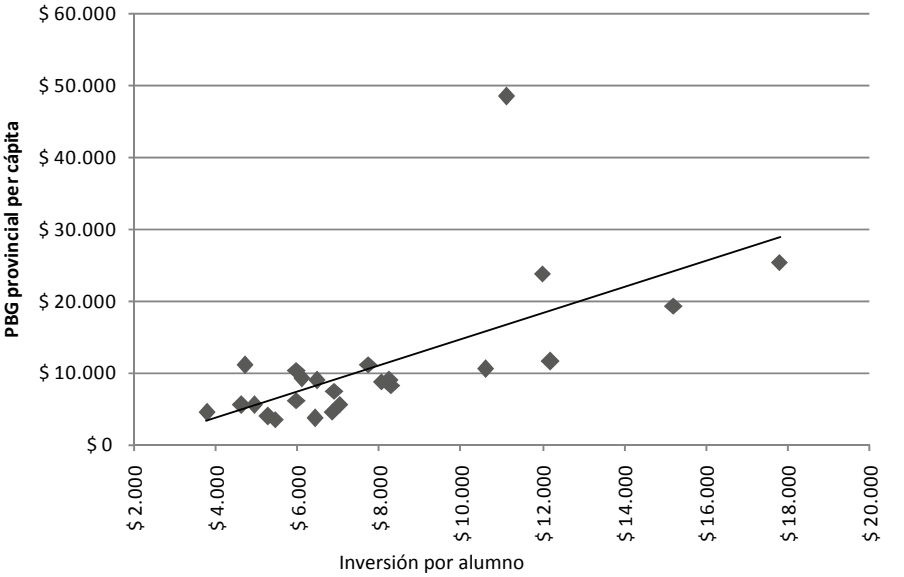
Nota: * último dato disponible 2009.
Fuente: IIE sobre la base de CGECSE.

Dado el mayor esfuerzo fiscal que forzó la LFE, la inversión por alumno en la provincia de Córdoba aumentó un 273% en el periodo 2005-2010. De $1.600 pesos de inversión por alumno estatal matriculado en el año 2005, aumentó a $5.971,5 en el año 2010. Sin embargo, parte de esto aumento fue licuado por la alta inflación del último lustro, por lo que el incremento en valores reales fue menor al 50%.

3.3.1.1. Factores condicionantes de la inversión por alumno

El Producto Bruto Geográfico (PBG), medida de la actividad económica de las provincias, es una variable de suma relevancia para la inversión educativa. Dado que niveles superiores de producto otorgan al Estado mayores recursos para financiar sus actividades, se espera una relación positiva entre el PBG provincial y el esfuerzo fiscal reflejado en la inversión por alumno.

Gráfico 3.8: Relación entre PBG per cápita e inversión por alumno. Año 2010

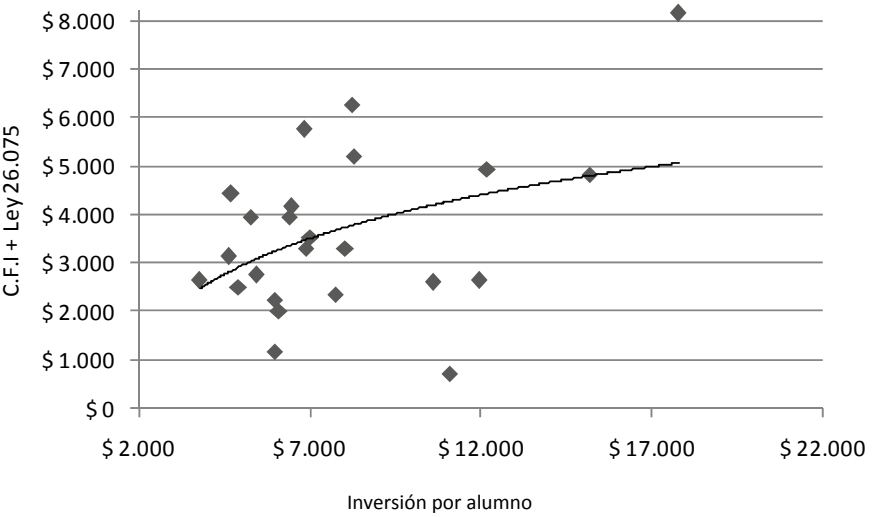


Fuente: IIE sobre la base de DNCFP y CGECSE.

Entre las causas de la desigualdad en la inversión provincial se encuentran la diferente distribución de los recursos fiscales a nivel nacional. Considerando las transferencias automáticas por Coparticipación y Ley de Financiamiento Educativo per cápita, Córdoba (con una inversión por alumno de $5.971,5) recibió $2.245,35 por habitante, mientras que la provincia de Tierra del Fuego (mayor inversión por alumno: $17.791,4) percibió del nivel nacional $8.144,20 por habitante. Surge como particularidad la menor inversión por alumno realizada por la provincia de Córdoba en comparación con la provincia de Santa Fe (1.768,10 pesos menos) cuando la diferencia de transferencias no alcanza los $100.

Sin embargo existen diferencias importantes en el gasto por alumno entre provincias con similares niveles de transferencias nacionales, por ejemplo entre Catamarca y Río Negro, las cuales perciben similares transferencias per cápita ($ 8.246,60 y $ 8052,9) invirtiendo Catamarca aproximadamente el doble por alumno ($6.265,47 y $3.305,78).

Gráfico 3.9: Relación entre Transferencias de Coparticipación y Ley 26.075 per cápita e Inversión por alumno. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de DNCFP y CGECSE.

Por otro lado, los distintos niveles de esfuerzo fiscal provincial plasman sus diferencias en la inversión por alumno. Así mientras Buenos Aires destinó el 38% de su gasto total a la educación, San Luis sólo le asignó un 17% del mismo.

El porcentaje destinado al subsidio de las escuelas de gestión privada constituyen una causa adicional a las discrepancias provinciales en inversión. Mientras que provincias como Chubut o La Rioja transfieren al sector privado sólo el 3,1% y 4,2% de su gasto educativo, Santa Fe y Córdoba subsidian a las escuelas de gestión privada con el 19,8% y el 22,9% del gasto educativo respectivamente.

3.3.1.2. Ineficiencia del sistema educativo: La débil relación entre inversión y resultados

El gasto argentino en educación se encuentra acorde a su nivel de desarrollo y es similar al gasto realizado en otros países en la región. Sin embargo surge como falencia del sistema educativo la débil relación entre inversión en educación y resultados obtenidos, esta problemática se explica en parte por la ineficiente organización del sistema argentino.[97]

Ejemplos actuales de la ineficiencia en el gasto se obtienen analizando los resultados provinciales de los Operativos Nacionales de Evaluación 2010 en sus distintas disciplinas a la luz del gasto por alumno que realiza cada jurisdicción.

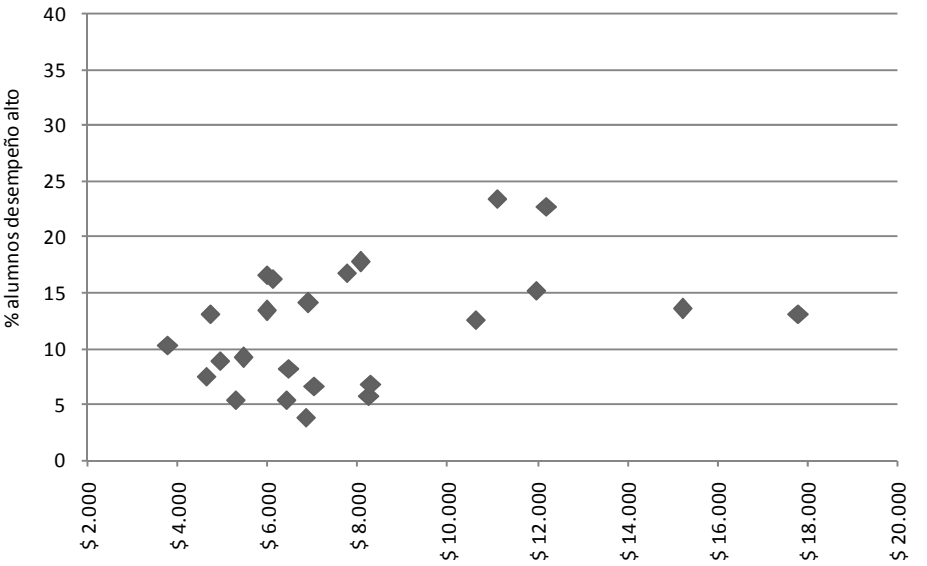
En base a los cuatro Gráficos siguientes 3.10, 3.11, 3.12 y 3.13 se puede observar que mayores erogaciones no implican la obtención de mejores resultados. Así, los resultados en las evaluaciones de Matemáticas y Ciencias Naturales en la provincia con menor gasto por alumno (Salta, $3.776,2) son similares a los obtenidos en la provincia con mayor gasto por alumno (Tierra de Fuego, $17.791,4).

En cuanto a los resultados alcanzados en Ciencias Sociales, se observan amplias disparidades en la inversión realizada por tres provincias que evidenciaron porcentajes similares de alumnos con alto desempeño. Es el caso de Entre Ríos ($6900,60; 19,7% desempeño alto), Neuquén ($11.968,7; 19,3% desempeño alto) y Santa Cruz ($15.202,3; 18,4% desempeño alto).

Los resultados en el área de Lengua no escapan a esta realidad. Si se compara el porcentaje de alumnos con desempeño alto en Santa Cruz, se observa que el mismo es similar –incluso levemente menor – que el porcentaje de alumnos destacados en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza que erogan menos de la mitad por alumno.

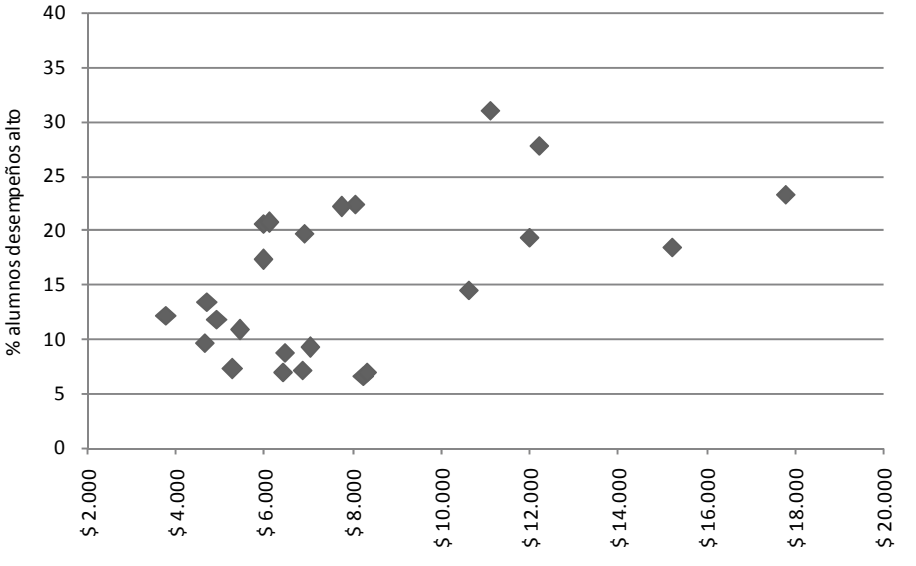
[97] Montoya, Silvia. “La educación como organización en la Argentina”, ECLAC-CEPAL, 2001.

Gráfico 3.10: Relación porcentaje de alumnos con desempeño alto Ciencias Naturales (ONE 2010) e inversión por alumno. Año 2010



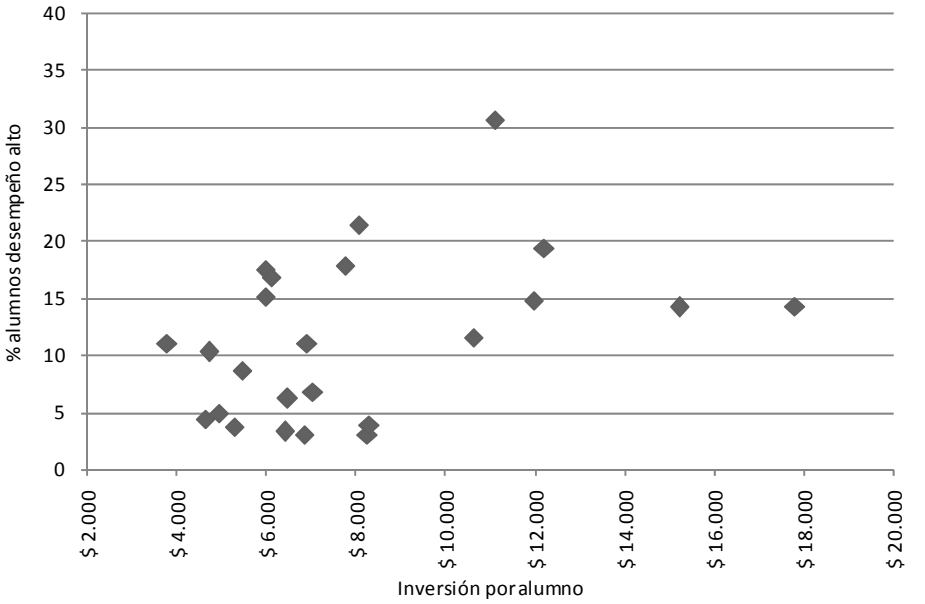
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación y CGECSE

Gráfico 3.11: Relación porcentaje de alumnos con desempeño alto Ciencias Sociales (ONE 2010) e inversión por alumno. Año 2010



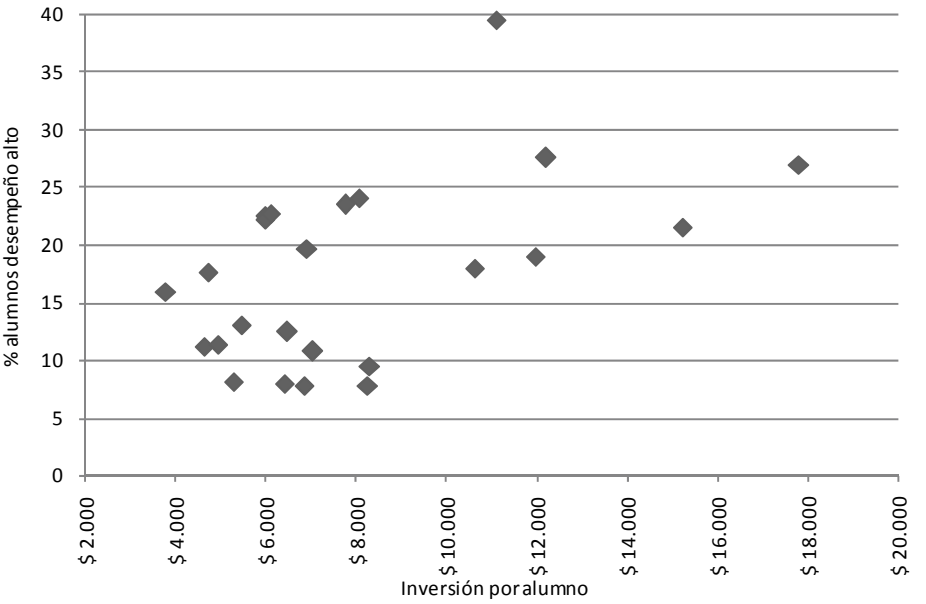
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación y CGECSE

Gráfico 3.12: Relación porcentaje de alumnos con desempeño alto Matemática (ONE 2010) e inversión por alumno. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación y CGECSE

Gráfico 3.13: Relación porcentaje de alumnos con desempeño alto Lengua (ONE 2010) e inversión por alumno. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación y CGECSE

El logro de metas superiores depende de la posibilidad de asignaciones diferentes del gasto público que prioricen la eficiencia del mismo. Caso contrario el financiamiento implicaría comprometer la sustentabilidad fiscal del sistema. Como lo plantea Montoya en su trabajo "La educación como organización en la Argentina", el logro de una mejora cualitativa en la educación con el sólo aumento de los recursos exige una cantidad de fondos imposible de financiar, no existiendo garantía de alcanzar mejoras sustantivas en la calidad. Resulta imprescindible contar con organizaciones que utilicen el

gasto destinado en forma más eficaz y eficiente, tanto en el sector de gestión estatal (Nación y los 24 gobiernos sub-nacionales) como de gestión privada.

Esta reasignación del gasto público en búsqueda de la eficiencia debe prestar especial atención a la reducción de las brechas existentes entre los alumnos del sistema educativo argentino, quienes se ven altamente influenciados por diferencias en infraestructura, en su ambiente económico, social y familiar. En este sentido, como se analiza en el capítulo catorce, reducir la brecha digital a través de la inclusión, aunque difícil es imperioso. No sólo iguala a los alumnos en el acceso a las nuevas tecnologías de la información, abriendo un mundo nuevo de posibilidades bibliográficas e instrumentales para el proceso de aprendizaje, sino que además permite una formación en las nuevas tecnologías de la información altamente requerida en el mercado laboral formal. Por otro lado, el trabajo digital cotidiano, permite contar de manera extremadamente rápida y sencilla con un seguimiento pormenorizado del sistema educativo en cada provincia, departamento e incluso establecimiento, posibilitando un control acabado por parte del Estado de la utilización de recursos asignados a la educación.

3.4. Financiamiento del Sistema Educativo

El financiamiento del Sistema Educativo argentino presenta una estructura acorde a su organización federal. Las reformas de la década de los noventa, argumentadas bajo el principio de subsidiaridad, profundizó la descentralización Nación-provincias. En la actualidad la oferta de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria es provista por los niveles sub-nacionales de gobierno tanto provincial como municipal, que se encargan de la organización y financiación de los recursos humanos, la infraestructura y su mantenimiento. Por lo dicho, la inversión se encuentra concentrada en las provincias, aportando el Estado Nacional alrededor del 32% del gasto educativo destinando al menos la mitad de estos recursos a la Educación Universitaria.

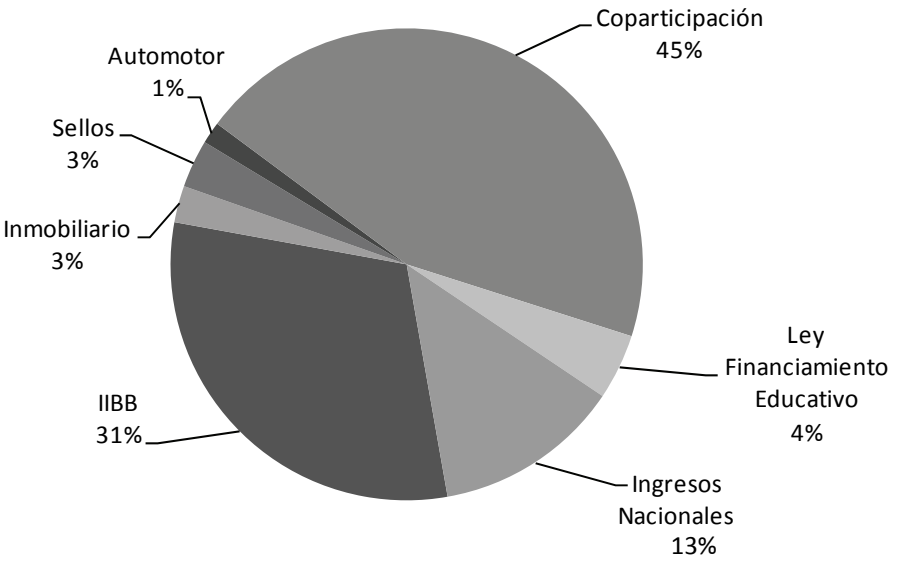
El financiamiento del Estado provincial se asigna a los siguientes ítems: (i) financiamiento de las escuelas estatales que imparten educación de manera gratuita, (ii) subsidios a instituciones privadas para el costo total o parcial del plantel docente, (iii) erogaciones en concepto de becas, transferencias en especie, programas educativos de provisión de material, orientadas a los sectores de menores ingresos y vulnerabilidad.

3.4.1 Fuentes de Ingresos provinciales

Las fuentes de ingreso son variadas y de diversa naturaleza. Dentro de los fondos de origen nacional, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos junto con los regímenes especiales de asignaciones específicas determinan una serie de transferencias provenientes de impuestos que percibe y administra la Nación y remite a las jurisdicciones sub-nacionales.

El Gráfico 3.14 indica la recaudación para el año 2011 de la Provincia de Córdoba. De los 18.513.379,80 miles de pesos recaudados por la provincia, el 62% corresponde a recursos transferidos por la Nación y el 4% corresponde a los montos transferidos en concepto de la Ley de Financiamiento Educativo.

Gráfico 3.14: Recaudación tributaria provincial. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas provincia de Córdoba

El sistema de transferencia adquiere carácter condicionado o no condicionado según la libre disponibilidad con la que cuentan las provincias para la asignación según sus prioridades. A su vez, según la modalidad de la distribución los sistemas pueden ser automáticos, con porcentajes fijados por leyes, o discrecionales dada la facultad del Poder Ejecutivo Nacional para determinar sus montos o porcentajes.

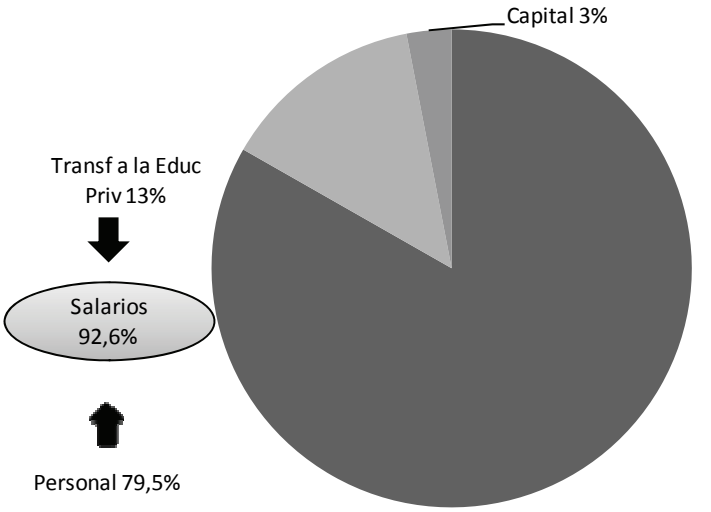
Dada la estructura federal del sistema de financiamiento las provincias poseen la potestad de percibir recursos tributarios propios. La provincia de Córdoba recaudó a través de los impuestos inmobiliarios, ingresos brutos, automotores y sellos, 7.023.705,3 miles de pesos en el año 2011, representando el 38% de sus recursos tributarios. Cabe destacar la importancia de los recursos propios provinciales, lo cuales otorgan mayores grados de libertad y autonomía del gobierno central.

3.4.2. Salarios docentes: un aspecto clave del financiamiento educativo

Dado el carácter de trabajo intensivo del sistema educativo, su estructura de costos se encuentra principalmente determinada por la cuestión salarial.

El Gráfico 3.15 plasma la estructura del gasto educativo del conjunto de gobiernos sub-nacionales, según los últimos datos disponibles para el conjunto (año 2009). La totalidad de las jurisdicciones del país destinan 92,6% de su gasto al pago de salarios, si se incluyen las transferencias al sector privado destinadas al pago de su plantel docente (13% del gasto provincial total).

Gráfico 3.15: Gasto educativo a cargo de las jurisdicciones provinciales, por objeto de gasto[98]



Fuente: IIE sobre la base de CGECSE

Si bien la financiación del salario docente proviene en su mayoría de los ingresos provinciales, desde el año 1999 el gobierno nacional colabora con el mismo, siendo sus objetivos mejorar el salario docente y disminuir la disparidad provincial.

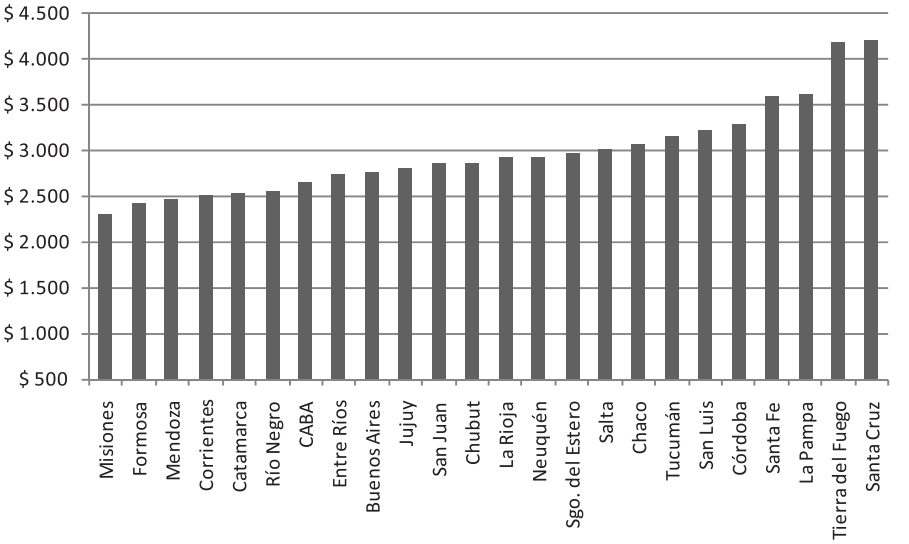
La primera intervención se materializó en un aporte fijo mensual comprometido a través de la Ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente), esta política si bien mejoró el salario mantuvo las disparidades provinciales. En el año 2005 se introdujo un aporte compensatorio para un conjunto de provincias reglado por la Ley 26.075. El Fondo de Compensación Salarial buscó beneficiar a las provincias menos privilegiadas, pero estableció rigideces en cuanto a su asignación dado que la misma determina el conjunto de provincias beneficiadas por un mismo aumento en su salario, sin considerar indicadores provinciales que establezcan niveles intermedios de compensación.

La incidencia de los Aportes Nacionales en el Salario Docente disminuyó luego de los primeros años de vigencia de la LFE (29,8% año 2007), recuperándose en el segundo semestre del año 2010, hasta alcanzar en julio del 2011 una incidencia del 28,4% sobre el salario mínimo nacional docente.

En el análisis salarial nuevamente se repiten las diferencias provinciales. Considerando el salario de bolsillo del cargo testigo maestro de grado de educación primaria con diez años de antigüedad, se presenta una brecha salarial entre colegas enmarcada entre $2.300 para un maestro de Misiones y $4.206,51 para un docente de Santa Cruz.

[98] Incluye el gasto en educación a cargo de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires

Gráfico 3.16: Salario de Bolsillo[99] Docente con 10 años de antigüedad. Marzo 2011



Fuente: IIE sobre la base de CGECSE

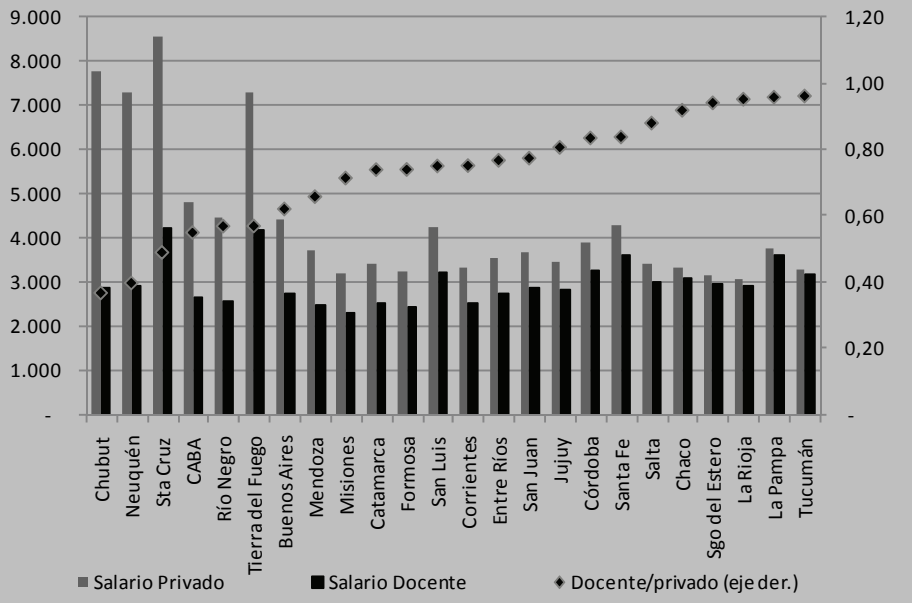
Recuadro 3.2: Relación salario docente y salario privado

Si bien los salarios docentes lograron recuperarse en términos reales luego del devastador impacto de la crisis del 2002, esta mejoría fue por detrás de la recuperación en el salario de los trabajadores del sector privado. Esto se evidencia en la relación existente entre el salario de bolsillo de un maestro de grado de educación primaria con diez años de antigüedad y la remuneración promedio de los trabajadores registrados en el sector privado.

Ninguna jurisdicción iguala las remuneraciones docentes al salario promedio percibido en el sector privado, siendo las provincias patagónicas – con excepción de La Pampa – las que presentan brechas salariales más amplias entre ambos sectores. En el caso de Chubut el salario docente representa poco más de un tercio del salario promedio en el sector privado.

[99] Salario Bruto menos los Aportes Personales a la Seguridad Social obligatorios por Ley, incluye FONID y Compensación Salarial en los casos que corresponde.

Gráfico 3.17: Relación entre remuneraciones salariales del sector docente y privado



Fuente: IIE sobre la base de CGECSE y Ministerio de Trabajo.

3.5. Evaluación de la calidad educativa

Superada la meta de acceso a la educación básica, y existiendo aún desafíos en torno a la cobertura, el debate educativo comienza a centrarse en los resultados de aprendizaje logrado por los estudiantes. En este sentido desde finales de la década del ochenta, y en especial en la última década y media han cobrado auge las evaluaciones de la calidad educativa.

Recuadro 3.3: Índice de Desarrollo de la Educación para Todos

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) otorga una evaluación global del sistema educativo de un país en relación con los objetivos de Educación para Todos. Dada la limitación en disponibilidad de datos, el IDE abarca únicamente cuatro de los seis objetivos comprometidos por los 164 países participantes de la Conferencia de Dakar (2000), a saber:

- La enseñanza primaria universal (correspondiente al segundo objetivo) medida a través de la tasa neta de escolarización en primaria.
- La alfabetización de los adultos (cuarto objetivo) mensurado por la tasa de alfabetización de personas de 15 años y más.
- La paridad e igualdad entre sexos (quinto objetivo) medido por el índice de la EPT relativo al género (IEG). Se toma el promedio de los índices de paridad entre los sexos de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza primaria y secundaria y de la tasa de alfabetización de los adultos.
- La calidad de la educación (sexto objetivo) aproximada por la tasa de supervivencia en el quinto grado de primaria.

Si bien existen grandes deudas pendientes en materia de acceso y calidad del sistema educativo, la Argentina ocupa lugares privilegiados en las mediciones de este índice. El país se destaca por su muy alta tasa neta de escolarización en el nivel primario, mostrando el resto de los indicadores resultados relativamente inferiores pero por encima de la media regional.
En la medición del año 2008 Argentina ocupa el puesto treinta y ocho de 127 países, con igual IDE que Uruguay (0,972) y sólo superada regionalmente por Cuba (IDE de 0,986 puntos).

El concepto de calidad es definido por especialistas como controvertido y polisémico, merecedor de un debate que nunca se cierra. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) propuso una aproximación al concepto de Calidad de la Educación como la integración estrecha de cinco dimensiones esenciales, a saber: Equidad, Relevancia, Pertinencia, Eficacia y Eficiencia.

- Equidad: si bien equidad e igualdad son conceptos cercanos y estrechamente relacionados, es imprescindible resaltar sus diferencias dado que su asimilación ha generado tratamientos homogéneos que profundizaron desigualdades existentes. Equidad comprende tanto el principio de igualdad como de diferenciación, es decir es sensible a las diferencias de los seres humanos. Una educación de equidad debe ofrecer la contención y los recursos necesarios para que todos los estudiantes, de acuerdo a sus capacidades y factores condicionantes, alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles, de modo tal que se asegure el acceso igualitario al conjunto de oportunidades brindadas por la sociedad.

- Relevancia: La educación será relevante en la medida que responda a las exigencias sociales y de desarrollo personal del conjunto de la sociedad, y no sólo de determinados grupos de poder que la conforman. Se refiere a las intenciones educativas (dependientes del contexto, tiempo e historia), que condicionan las formas de enseñar y evaluar.

- Pertinencia: desde un enfoque de "educación como derecho humano fundamental y bien público irrenunciable", el concepto de pertinencia se refiere al estudiante como el centro de la educación, por lo que su propia idiosincrasia debe ser considerada en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Un sistema educativo pertinente debe ser flexible y adaptarse a las necesidades y características de las personas y a sus contextos sociales y culturales. A modo de ejemplo, es necesario flexibilizar el currículo y los turnos para responder al grupo de alumnos que estudian y requieren trabajar. En el segundo trimestre del año 2011 el 7% de los jóvenes entre 14 y 17 años relevados por la EPH se encontraban trabajando mientras que el 2% declaró ser desocupado. Atento a la rigidez del sistema educativo común, más de la mitad de los jóvenes que trabajaban no asistían a establecimientos de educación formal. Otro grupo que adquiere relevancia son las comunidades étnicas que componen nuestra sociedad. La LEN contempla por primera vez la creación de la Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), que flexibiliza al sistema educativo Nacional garantizando el derecho constitucional de los pueblos indígenas a recibir una educación que contribuya a preservar su identidad étnica, lengua, cosmovisión y cultura. Según el Mapa Educativo Nacional elaborado por el Ministerio de Educación, Córdoba cuenta con cuatro escuelas de la modalidad EIB, dos en el nivel inicial y dos en el nivel secundario.

- Eficacia: se mide a través de la proporción en que son logradas las metas educacionales respecto de la equidad, relevancia y pertinencia. Da cuenta de si los objetivos son alcanzados por todos los alumnos reflejado en un acceso igualitario a las oportunidades, sin reproducir diferencias sociales de partida.

- Eficiencia: se concibe más allá de un imperativo economicista, como una obligación de respeto y responsabilidad en el uso de los recursos que la sociedad destinan al fin educativo. Como se analizó en la sección 3.3.1.2 existe una débil relación entre inversión en educación y resultados obtenidos. La ineficiencia en la gestión de los recursos públicos reproducen la exclusión y las desigualdades sociales de partida, afectando la equidad del Sistema Educativo.

Como se puede observar, la evaluación de la calidad educativa exige un enfoque global e integral. Reconociendo la complejidad del Sistema Educativo es que los Ministros que conforman el Consejo Federal de Educación entienden que la evaluación de desempeño realizada a través de las pruebas

estandarizadas es "sólo un indicador de la calidad educativa", existiendo otras dimensiones que deben ser valoradas como los niveles de inclusión, factores escolares y extraescolares que actúan como condicionantes en el desempeño estudiantil. En este sentido, las pruebas nacionales e internacionales son de gran utilidad para dar una radiografía general del país y realizar comparaciones entre conjunto de naciones. Se espera que estas evaluaciones brinden información concentrada en los siguientes puntos: a) un perfil básico de los conocimientos y habilidades de los estudiantes, b) Impacto del contexto escolar, familiar, social y cultural sobre los resultados alcanzados, reflejado en un grupo de indicadores, c) estudios de tendencias a través de sucesivas mediciones, d) generar información de base para elaborar políticas educativas.

3.5.1. Las evaluaciones nacionales de calidad

El Ministerio de Educación por mandato de la LEN debe implementar una política de evaluación concebida como un instrumento necesario para la mejora de la calidad de la educación. Estas evaluaciones deben verificar la adecuación de los aprendizajes a los contenidos curriculares correspondientes a cada ciclo, como así también la calidad de la formación docente.

Los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) se realizan de manera periódica desde 1993. El relevamiento de información utiliza dos tipos de herramientas: para medir los niveles de logro mínimo o básico esperables por los alumnos en las distintas disciplinas se utilizan pruebas de conocimiento mediante ítems cerrados de opción múltiple y actividades de desarrollo. Esta información de rendimiento luego es correlacionada con datos recabados a través de cuestionarios de contexto a directivos, docentes, alumnos y sus familias, los cuales permiten analizar el desempeño de los alumnos de manera justa considerando las peculiaridades del sistema complejo que lo rodea. Se reconoce el efecto de las siguientes características: características del director, del alumno y del docente, infraestructura y recursos del establecimiento, prácticas institucionales, prácticas pedagógicas, antecedentes académicos del alumno, nivel económico de la familia, nivel educativo de la familia, motivación académica, percepción de la institución, entre otras.

Los contenidos incluidos se orientan a la evaluación de la trayectoria escolar, y surgen del consenso entre especialistas y docentes de cada una de las jurisdicciones considerando los siguientes requisitos: ser centrales desde el punto de vista de la disciplina a evaluar, alta probabilidad de haber sido enseñado en todas las jurisdicciones y posibilidad de ser evaluado de manera escrita y masiva.

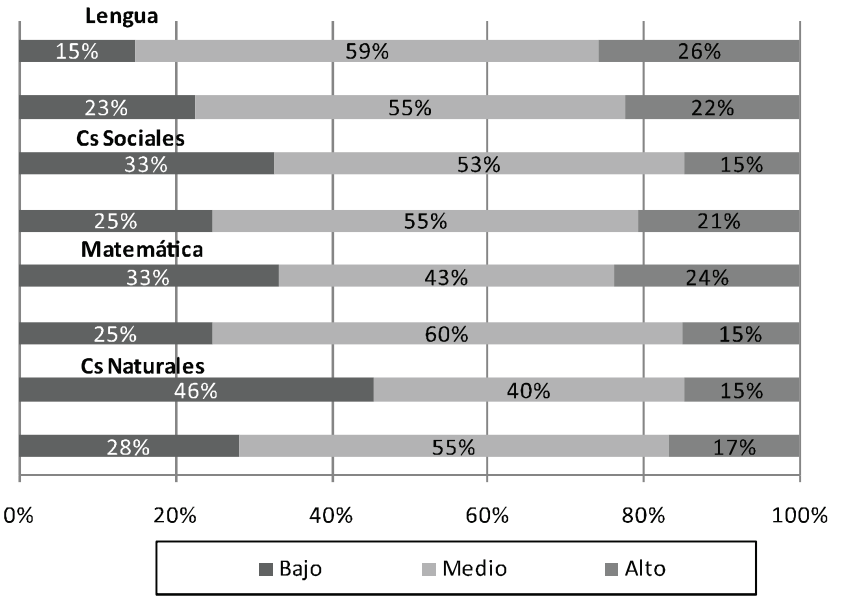
Se adopta el enfoque de pruebas referidas a criterios (PRC), siendo el criterio en el ONE 2010 el currículo nacional y los currículos jurisdiccionales, es decir se valora la actuación de cada alumno respecto al desempeño esperado. A partir de la escala de puntaje se determinan puntos de corte definiendo niveles según el desenvolvimiento de los alumnos- Alto (desempeño destacado), Medio (desempeño satisfactorio) y Bajo (desempeño elemental)- con el objetivo de facilitar la comunicación e interpretación de los resultados. Estos niveles son inclusivos, es decir, si un estudiante alcanzó el nivel Alto también ha cubierto las expectativas de los niveles Medios y Bajos. Por lo tanto el porcentaje de estudiantes que alcanzaron desempeño Alto y/o Medio corresponde a aquellos que han cumplido satisfactoriamente las expectativas académicas planteadas en los núcleos de aprendizajes prioritarios. Aquellos que se ubiquen en el nivel Bajo manifiestan dificultades y/o debilidades significativas para el dominio y la comprensión de los conocimientos planteados por los currículos jurisdiccionales.

El Operativo Nacional de Evaluación 2010, evaluó a 277.959 estudiantes y tuvo como característica peculiar ser censal para el último año del nivel Secundario, evaluando las cuatro áreas del conocimiento. Los mejores resultados reflejados en porcentaje de alumnos con desempeño Medio/ Alto

para las cuatro áreas, corresponden a la región Patagónica en primer lugar, seguido por la Región Centro[100] y Buenos Aires en segundo lugar.

Analizando el desempeño de la Región Centro entre los ONE 2007 y 2010 se percibe una mejora en 3 áreas del conocimiento: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Matemática, mostrando peores rendimientos en el área de Lengua. En los Gráficos 3.18, 3.19 y 3.20 se presentan los resultados obtenidos en cada una de las tres provincias de la Región Centro, comparando los desempeños alcanzados en los últimos dos operativos nacionales.

Gráfico 3.18: Resultados Córdoba, finalización de secundaria. ONE 2010

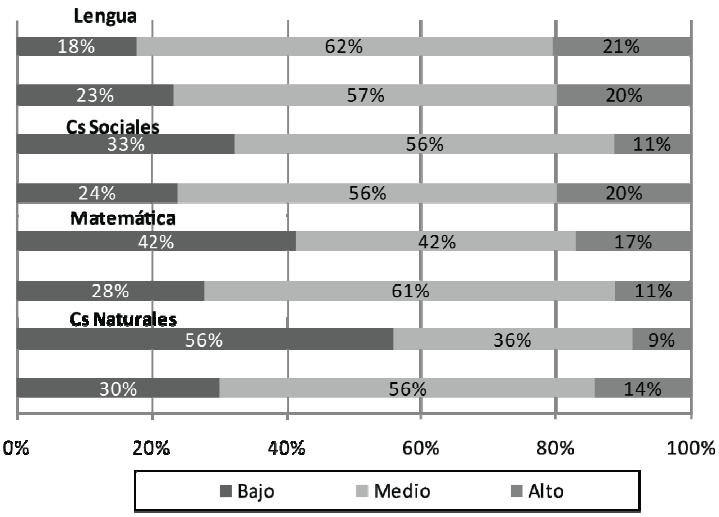


Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación

En la provincia de Córdoba, el área de Ciencias Naturales fue la que más avanzó en cuanto al porcentaje de alumnos con desempeño satisfactorio (en conjunto el porcentaje de alumnos con desempeño medio y alto aumentó un 17%). El área que presentó el mayor aumento de alumnos con desempeño alto fue Ciencias Sociales, con un 21% de alumnos en ese nivel. Se debe remarcar que si bien la participación de alumnos con desempeño bajo disminuyó para el área de Matemática, también se redujo el porcentaje de alumnos con desempeño alto, engrosando así la participación de los alumnos con performance media.

[100] Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.

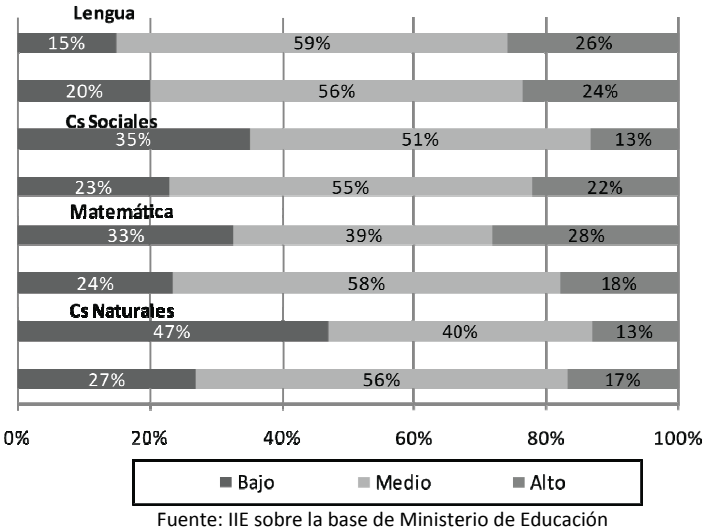
Gráfico 3.19: Resultados Entre Ríos, finalización de secundaria. ONE 2010



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación

En la provincia de Entre Ríos se vuelve a repetir esta tendencia. Nuevamente el área de Ciencias Naturales es la que gana mayor terreno en el desempeño satisfactorio con un aumento conjunto de 25 puntos (nivel medio y alto). Ciencias Sociales aumenta la participación de alumnos con desempeño alto en un 9% mientras Matemática vuelve a demostrar un comportamiento ambiguo, se reduce en un 13% la participación de alumnos con evaluaciones insuficientes pero pierde terreno en el nivel alto de desempeño (reducción de un 6%).

Gráfico 3.20: Resultados Santa Fe, finalización de secundaria. ONE 2010



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación

Como las otras provincias de la Región, Santa Fe tuvo un gran avance en el área de Ciencias Naturales (con veinte puntos de aumento en el nivel satisfactorio: 16% nivel medio y 4% nivel alto) siendo Ciencias Sociales el área con mayor aumento en el nivel alto (9%) y Matemática concentrándose en el nivel medio, con una gran disminución en los niveles bajo y alto.

Sin dudas Lengua es el área con peor performance en estas evaluaciones nacionales. En las tres provincias de la Región Centro aumentó la participación de alumnos con rendimiento bajo (aumentos de

8% en Córdoba y 5% en Entre Ríos y Santa Fe) en detrimento del porcentaje de alumnos con desempeño satisfactorio.

3.5.1.1. El desempeño en las pruebas y los aspectos extraescolares

Junto con las evaluaciones de desempeño, se realizan cuestionarios de contexto a los directivos de los establecimientos y a sus alumnos, recabando información sobre distintos aspectos institucionales, características personales, condiciones socioeconómicas y culturales de las familias y antecedentes académicos de los estudiantes. Trabajando sobre estos datos se pueden identificar cuáles son los factores extra-escolares que inciden sobre el desempeño educativo, y estudiar su impacto en la distribución social del aprendizaje. Esta información constituye un valioso recurso para la determinación de las acciones de política educativa y social a desarrollar desde el nivel central y jurisdiccional.

La inequidad educativa hace referencia al grado de incidencia de los aspectos extra-escolares sobre el desempeño logrado por los alumnos del sistema educativo en su conjunto. A mayor correlación entre distribución del aprendizaje y cualquier estratificación social (capital económico, capital cultural, máximo nivel educativo de los padres) mayor será la inequidad educativa del sistema. El desafío de la equidad educativa implica compensar el efecto del origen social del alumno sobre su aprendizaje.

En el Operativo 2010 el análisis se concentró en los desempeños de los estudiantes en las áreas de Matemática y Lengua a nivel nacional. Los resultados obtenidos dan indicios de las siguientes correlaciones:

- Estrecha asociación entre el desempeño del estudiante y el nivel económico familiar. Sólo el 4,4% de los alumnos que se ubican en el quintil más bajo alcanzan un desempeño alto en Matemática, aumentando al 8,7% para el área de Lengua. Por el contrario, el 26% y 31,7% (Matemática y Lengua respectivamente) de quienes se ubican en los quintiles superiores alcanzaron desempeños altos. A su vez se evidencia una relación positiva entre infraestructura del aula y nivel de desempeño que probablemente de cuenta del nivel socioeconómico de la población que concurre a las escuelas con inferior infraestructura.

- Correlación positiva entre el nivel educativo de la madre y el desempeño del estudiante. El desempeño alto en Matemática entre los alumnos cuyas madres no tienen primaria completa alcanza sólo el 4,3%, mientras que el 45,8% demostraron un bajo desempeño

- Se evidencia una correlación negativa entre el capital cultural familiar y el porcentaje de alumnos con desempeño bajo. Como indicador del capital cultural se toma la cantidad de libros del hogar. De los alumnos que declararon tener escasa cantidad de libros, sólo el 4,4% obtuvo un desempeño alto. El porcentaje de alumnos con desempeño bajo desciende al aumentar la tenencia de libros.

La edad del alumno es un indicador de la trayectoria del mismo por el sistema educativo, por lo que se asocia fuertemente con su desempeño. La sobre-edad de los estudiantes puede ser resultado de trayectorias caracterizadas por ingreso tardío al sistema educativo, abandono temporario o repitencia. Entre los alumnos de 17 años de edad en el último curso del nivel secundario menos del 25% demuestran un bajo desempeño en Matemática, aumentando ese porcentaje a la par de la edad. En Lengua se verifica el mismo fenómeno.

La tasa de sobre-edad del nivel secundario para la provincia de Córdoba duplica a la tasa correspondiente en el nivel primario, siendo ambas menores a los valores nacionales de 21,37% para el nivel primario y 38,55% para el nivel secundario según los últimos datos disponibles. La Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción que menor sobreedad presenta en el nivel primario y Ciclo Básico del secundario, siendo Córdoba la provincia con menor sobreedad en el Ciclo Orientado del secundario. San-

tiago del Estero presenta los peores resultados en cuanto a tasa de sobreedad para todos los niveles de la Educación Básica, con tasas que van desde el 35% para el primer grado del primario a 75% para el primer año del Ciclo Orientado del secundario. La provincia de Santa Fe presenta en la mayoría de los grados tasas de sobreedad superiores a las de la provincia de Córdoba y muy cercanas al promedio nacional. A su vez en la provincia de Córdoba se evidencian fuertes disparidades departamentales.

Cuadro 3.6: Tasa de sobreedad. Córdoba

	Tasa de Sobre-edad
Nivel Primario Provincial	16,60%
Nivel Secundario Provincial	33,10%
Departamento Sobremonte (máxima tasa de sobreedad)	43,50%
Departamento Río Segundo (mínima tasa de sobreedad)	23,20%

Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas de la Educación Año 2010. Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa.

3.5.2. Las evaluaciones internacionales de calidad

En el plano internacional se reconoce a la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) como la más rigurosa. El mismo es un estudio internacional implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el año 2000, siendo su objetivo evaluar los sistemas educativos a través de la valoración de las habilidades y conocimientos de los estudiantes de quince años, representantes de cada país. El número de países participantes ha aumentado constantemente desde su primera implementación, alcanzando una participación de 65 países en el año 2009. El 24% de los mismos corresponden a países de América Latina y el Caribe.

En pos de la representatividad, la muestra se construye evaluando escuelas estatales y privadas y de los ámbitos urbanos y rurales. Las áreas de conocimiento evaluadas son: Lectura, Matemática y Ciencia, siendo el máximo puntaje que se puede obtener en cada área de 1000 puntos. Cabe destacar que el promedio de los países de la OCDE es de 500 puntos y que ningún país logró superar la barrera de los 600 puntos en las cuatro ediciones realizadas.

En el año 2009 la muestra representativa de Argentina se compuso por 199 escuelas, en las que se relevaron 4.774 estudiantes de 15 años de edad. El 64% de los mismos (3.033 alumnos) conformaron la muestra específica de estudiantes de secundario regular.[101]

Para evaluar las competencias en las tres áreas de conocimiento – Lectura, Matemática y Ciencias – las pruebas se valen de dos tipos de instrumentos, similares a los utilizados en los ONE: pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto. Las pruebas se conforman por ejercicios de dos tipos, cerrados y abiertos de respuesta corta y extendida. Cada implementación se focaliza en un área, dedicándole el 60% de los ítems, repartiendo de manera equitativa el 40% restante en las demás disciplinas. Con esta modalidad, cada una de las áreas es evaluada con mayor profundidad cada nueve años.

[101] Ante las distintas estructuras organizativas para los niveles primarios y secundarios, PISA considera como población de secundario regular a aquellos alumnos que al momento de la prueba se encuentran cursando los años "10" u "11" del secundario. El resto de la muestra total incluye estudiantes de 15 años de edad que se encuentran en educación de adultos y en educación no formal (formación profesional y artística), jóvenes que cursaban el 8vo o 9no año del 3º ciclo de Educación General Básica.

En el caso de las pruebas PISA, los cuestionarios de contexto indagan a alumnos y directivos de los establecimientos, sobre los siguientes ítems: nivel socioeconómico, actividades y bienes culturales, nivel de comunicación con los padres, trayectoria académica, condiciones de escolaridad, clima institucional, expectativas de los estudiantes, características del establecimiento, frecuencia y tipos de evaluación aplicadas, características de los docentes, y opiniones del directivo en cuanto al motivo de pase de los estudiantes, factores que inciden en la enseñanza, etc.

Se debe destacar resultados encontrados a través de estudios longitudinales en diferentes países (Australia y Canadá entre otros), los cuales dan cuenta de una fuerte relación entre el desempeño en lectura en las evaluaciones PISA y los futuros logros educacionales y el éxito en el mercado laboral.

La cuarta implementación de esta evaluación, PISA 2009, marca el comienzo de una nueva ronda, en la que se vuelve a focalizar en la Competencia Lectora. PISA 2000 también enfatizo en la lectura, sin embargo ante la evolución experimentada por las TIC's, la edición 2009 evalúa por primera vez la habilidad de leer, entender y aplicar textos digitales. Para esto se implementó preguntas adicionales vía computadora en 20 países participantes. El ciclo continuará en 2012 con una evaluación focalizada en las Matemáticas, y en 2015 en Ciencias, en las que se enfatizará la capacidad de leer y entender textos en formato digital, como así también la resolución de problemas utilizando como herramientas la informática y la tecnología computacional. Como se observa en el recuadro 3.4, Singapur es uno de los países que ha llevado a cabo reformas en materia tecnológica como fomento a la educación e interconexión.

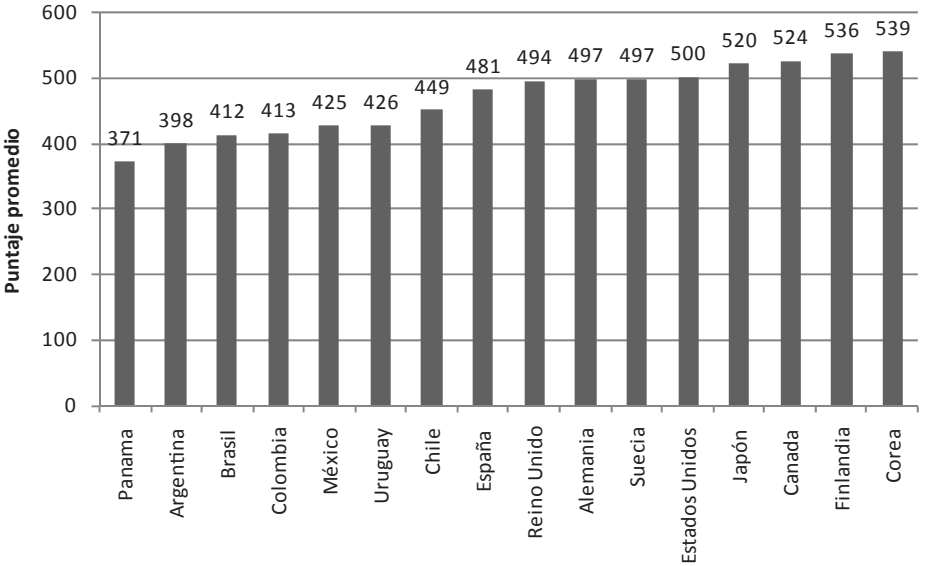
Recuadro 3.4: Plan Maestro para Tecnología de la Información (TI) en Educación, Singapur

En materia educativa, el primer Plan Maestro para Tecnología de la Información en Educación (1997-2002) permitió ofrecer un ambiente rico en TI a todos los estudiantes. Por ejemplo, se conectaron en red 360 escuelas, se capacitó al personal docente constituido por 25 mil elementos, y se incorporó la TI en por lo menos 30% del tiempo de los planes de estudio. Han usado la TI como un habilitador fundamental para dotar a los estudiantes de aprendizaje esencial, pensamiento creativo y habilidades de colaboración. Estas habilidades han quedado demostradas por la participación en competencias locales e internacionales y en proyectos de colaboración con estudiantes extranjeros.

Fuente: UNPAN.

En el Gráfico 3.21 se exponen los puntajes promedios obtenidos en competencia lectora por una serie de países evaluados. Argentina presenta una media de 398 puntos, lo cual la ubica en el nivel 1ª de la escala de rendimiento en lectura elaborada por la OCDE. Esto indica que el promedio de los alumnos argentinos son capaces de localizar y relacionar diferentes partes de un texto que gozan de múltiples características. En cuanto a las tareas de interpretación dominan la integración de partes con el objetivo de identificar el argumento principal del autor, y comprender relaciones o construir significados de palabras o frases. En términos de reflexión realizan conexiones, comparaciones y explicaciones sencillas.

Gráfico 3.21: Puntaje promedio en competencia lectora. PISA 2009



Nota: En PISA las estadísticas representan estimaciones del desempeño nacional basado en muestras de estudiantes. El grado de incertidumbre en las estimaciones se reflejan en el error estándar (E.S.).
Fuente: IIE sobre la base de PISA 2009. OCDE.

Los resultados obtenidos se encuentran muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (493 puntos) y claramente por debajo de países como Brasil, Colombia, Chile y Méjico. Los países que lograron las máximas puntuaciones promedio en lectura son Corea con 539 puntos y Finlandia con 536 puntos. Shanghai-China es la economía que demostró la mejor performance con 556 puntos.
Una de las razones fundamentales del éxito de Shanghai fue la reforma educativa llevada a cabo en China desde hace ya varias décadas. La misma se basa en un riguroso método de exámenes, acompañado con una específica profundización del programa de estudio, reforma del currículo y nuevos métodos pedagógicos. En el caso de Shanghai ahondó aún más en las cuestiones reformativas, llevado a obtener fantásticos resultados en cuanto al nivel de universalización de la educación, como se describe en el Recuadro 3.5.

Recuadro 3.5: Universalización educativa en Shanghai

Shanghai fue una de las primeras ciudades en lograr la educación universal primaria y secundaria y también estuvo entre los primeros en lograr casi de carácter universal la educación secundaria superior. De acuerdo con el Anuario de Shanghái 2009 (gobierno municipal de Shanghái, 2010), la inscripción con edad de educación obligatoria fue superior al 99,9% y el 97% del cohorte de edad asistía a la escuela secundaria superior (general y profesional). Cabe destacar que la inscripción para los programas de preescolar fue del 98%, que supera ya el nuevo objetivo nacional planteado para el año 2020 en cuanto a la educación preescolar.

Fuente: IIE en base a Shanghai and Hong Kong: Two Distinct Examples of Education Reform in China.

Como se señala en el Recuadro 3.6, uno de los grandes objetivos de esta reforma fue brindar las condiciones necesarias para el desarrollo activo de los estudiantes y no como meros receptores del conocimiento. La meta fundamental fue establecer una relación dialéctica entre estudiante-docente y así obtener grandes resultados.

Recuadro 3.6: Objetivo segunda fase reforma educativa en Shanghai

La reforma curricular se trasladó a su segunda fase en 1998, para integrar las ciencias naturales con las humanidades, el plan nacional de estudios se basó en estrategias de estudio y adquisición de conocimientos a través de la investigación activa. El propósito era transformar a los estudiantes de receptores pasivos de conocimientos a los participantes activos en el aprendizaje, a fin de mejorar su capacidad para la creatividad y el desarrollo personal y la de desarrollar plenamente su potencial. Temas tradicionales se reorganizaron en ocho dominios de "aprendizaje": lengua y literatura, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, tecnología, artes, educación física, y una de práctica. Las escuelas fueron alentadas a desarrollar sus propios programas específicos acordes a sus condiciones individuales. Museos y otras "bases de educación de la juventud" (…) se han convertido en lugares cruciales en los que también está implementado el nuevo currículo.

Fuente: IIE en base a Shanghai and Hong Kong: Two Distinct Examples of Education Reform in China.

Por otro lado si se comparan las medias a través de los países existen claras disparidades. Considerando los países de la OCDE Méjico presenta el peor desempeño del grupo con 425 puntos; esto implica una diferencia entre puntas de 114 puntos. Las diferencias se profundizan considerando el grupo de países que no pertenecen a la OCDE. Kyrgyzstan se encuentra en la punta inferior del ranking, 242 puntos por debajo de Shanghai-China (556 puntos, máximo puntaje alcanzado). Argentina se aleja del promedio de la OCDE en 95 puntos, y del líder en lectura en 198 puntos.

Surge como dato de interés las diferencias de género en la capacidad lectora de los estudiantes evaluados. Sorprendentemente, las mujeres obtuvieron mayores puntajes que los varones, en todos los países testeados. Las diferencias se relacionan de manera estrecha con las actitudes y comportamientos particulares de cada género. La diferencia promedio de la OCDE entre varones y mujeres fue de 39 puntos.

Todos los países de Latinoamérica presentan diferencias menores al promedio de la OCDE, siendo Uruguay y Argentina quienes evidencian mayores diferencias de género en la región (39 y 33 puntos respectivamente).

Como se puede observar, la evaluación de la calidad educativa exige un enfoque global e integral, por lo que una simple medición cuantitativa es insuficiente. A futuro, los sistemas evaluativos deben ampliar sus dimensiones abordando la medición de la calidad en el sentido amplio de la palabra. Evaluaciones enfocadas únicamente en los resultados académicos no releva la importancia del sujeto que se educa, el contexto en el que está situado el proceso formativo y el sentido de la educación.

3.6 Consideraciones finales

La Educación Básica se constituyó como uno de los principales motores del desarrollo desde comienzos de la Nación. Esta relevancia se reflejó en el temprano logro de la cobertura universal, convirtiendo al sistema educativo argentino en el pionero de la región. Sin embargo, una vez alcanzada la plena cobertura surge la necesidad imperante de un salto de equidad y eficiencia en la calidad educativa.

Del estudio realizado, surge con preocupación la débil relación entre el gasto público asignado a la actividad educativa y los resultados de aprendizaje obtenidos. Los indicadores educativos propuestos ponen de relieve los límites ejercidos por las condiciones materiales de vida sobre quienes participan en el acto educativo (alumnos, familias y docentes). Si bien el esfuerzo financiero es acorde al nivel de desarrollo del país, no se debe subestimar el impacto que la privación, la pobreza y la indigencia tienen sobre el desarrollo cognitivo de los educandos.

Es prioritario interrumpir el proceso de reproducción de desigualdades reconociendo los límites de las propuestas educativas para superar las situaciones de privación y exclusión social. Para esto es

necesario vencer el aislamiento sectorial encauzando las políticas educativas en el marco de un proyecto de sociedad. En palabras de Juan Carlos Tedesco[102] "para lograr éxito educativo de nivel macro social y no meramente individual, es necesario acompañar las estrategias educativas con políticas de justicia social en el ámbito de la distribución de la riqueza". En esta planificación no pueden quedar ausentes políticas de inclusión digital orientadas a disminuir la brecha existente en el acceso a los recursos de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación; se deben promover acciones que aprovechen las potencialidades educativas y de gestión transparente que estas nuevas tecnologías proporcionan.

[102] Ex Ministro de Educación de la Nación.
Ex Director del Instituto Internacional de Planificación Educativa IIPE-UNESCO.

4

Salud

Capítulo 4: Salud

"Dado que la salud asegura el desarrollo del capital humano y social, promueve la integración de grupos excluidos y permite el acceso de toda la población a otros bienes tutelares como la educación, la justicia, la seguridad y el trabajo; si hay proyecto de Estado, debe haber proyecto de salud."

Balance de la Economía Argentina Año 2008.

4.1 La Salud

La salud y particularmente la "buena salud" es una de las principales aspiraciones que todo ser humano posee, sin discriminar la cultura de la cual provengan. Esto deviene de la angustia que tanto enfermedades como la muerte misma provocan sobre la sociedad y que con el transcurrir del tiempo han posicionado a la salud como un derecho humano fundamental, protegida por el derecho internacional.

Existe una relación dual entre la economía y la salud.Un mayor desarrollo económico permite a la población disfrutar de un mejor estado de salud, y a la inversa: un mejor estado de salud promueve naturalmente un mayor desarrollo económico. Gracias a la salud es que las personas pueden aspirar a desarrollarse individualmente y a encontrar cierta seguridad económica en el futuro. Es la base de la productividad laboral y de la capacidad para aprender e involucrarse en campos intelectuales, físicos y emocionales.

Analizándola económicamente, junto a la educación constituyen la piedra angular de las personas en relación a su capacidad laboral, posibilitando su desenvolvimiento y crecimiento. Es por ello que esta constituye, en última instancia, una fuente de desarrollo económico a largo plazo así como de reducción de la pobreza y crecimiento económico a corto plazo. Sin dudas la salud es un bien colectivo cuyo disfrute debe ser garantizado por el Estado, constituyendo una de las partes centrales en todo proyecto de país.

Un aspecto clave en la relación entre la economía y la salud es el estudio del sector sanitario como un sector económico de alto impacto sobre el desarrollo económico y la competitividad. El mismo genera una fuente importante de empleo profesional y técnico, es demandante continuo de insumos de distinta índole motorizando la innovación tecnológica y contribuye a procesos macroeconómicos a través de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios[103].

4.2 El campo de la salud

A partir de la concepción más apoyada del denominado *Campo de la Salud*[104] se puede identificar cuatro componentes: Biología Humana, Medio Ambiente, Estilo de Vida y Organización de la Atención de la Salud. Esta doctrina, a su vez, señala que cualquier conflicto o problema sanitario se puede generar por uno de sus elementos o por una combinación de ellos.

La *biología humana* incluye los hechos relacionados con la salud, tanto física como mental, que se manifiestan en el organismo como consecuencia de la biología fundamental del ser humano y de la

[103]Este tema será desarrollado con mayor profundidad en el Capítulo Nº 13 "Clústers de Salud".
[104]Lalonde M., "El concepto de Campo de la Salud: una perspectiva canadiense", Revista Promoción de la Salud: una antología, Publicación Científica No. 557, Washington, D.C., 1996.

constitución orgánica del individuo. Este elemento contribuye a la mortalidad y a toda una gama de enfermedades crónicas, trastornos genéticos, malformaciones congénitas y el retraso mental.

El medio ambiente incluye los factores relacionados con la salud que son externos al cuerpo humano y sobre los cuales la persona tiene poco o ningún control. Individualmente es imposible garantizar la inocuidad ni la pureza de los alimentos, cosméticos, dispositivos o abastecimiento de agua; así como tampoco es posible controlar los peligros que representan la contaminación ambiental o la prevención de la diseminación de enfermedades transmisibles.

El *estilo de vida* representa el conjunto de decisiones que toma el individuo con respecto a su salud y sobre las cuales ejerce cierto grado de control. Desde el punto de vista de la salud, las malas decisiones y los hábitos personales perjudiciales conllevan riesgos que se originan en el propio individuo.

La *organización de la atención de salud,* comprende al sistema de atención de salud. Consiste en la cantidad, calidad, orden, índole y relaciones entre las personas y los recursos en la prestación de la atención de salud. Incluye la práctica de la medicina, la enfermería y otros servicios sanitarios.

Generalmente, los esfuerzos tendientes a promover la salud se han centrado históricamente en la organización de la atención de salud. Sin embargo, a partir del enfoque del campo de la salud, se tiende a realizar una evaluación más amplia sobre los factores que influyen sobre la temática, de manera que el gasto directo en materia de salud sea más eficiente y ataque a todas las variables involucradas.

Es importante dar un salto en materia sanitaria, no sólo incorporando a todos los componentes del campo de la salud, sino también brindando información que describa el estado actual del sistema, detectando las necesidades y problemáticas del mismo, además de abrir los espacios para la realización de políticas y la planeación futura.

4.3 Salud: un factor de desarrollo

La salud es un objetivo prioritario y fundamental para el desarrollo económico. Tanto analistas como gobiernos de países en desarrollo y la comunidad internacional subestiman la importancia de invertir en salud; es por ello que en este apartado se presentan algunos de los vínculos existentes entre salud y desarrollo.

Según estudios realizado por la Comisión de Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud[105] (OMS) el aumento de las inversiones en salud comportaría un crecimiento de los ingresos en el orden de los cientos de miles de millones de dólares anuales. Es por ello que garantizar una amplia cobertura sanitaria, fundamentalmente a los países pobres que es donde no se cumple dicha premisa, reportaría grandes beneficios sociales; además de las externalidades positivas sobre la población de elevada capacidad económica que no reportarían beneficios directos en principio.

En relación a las enfermedades, se debe transparentar que son pocas las enfermedades responsables del déficit sanitario existente. A nivel mundial, se puede destacar el VIH/SIDA, paludismo, tuberculosis, infecciones infantiles, afecciones maternas y perinatales, enfermedades relacionadas con el tabaquismo y la carencia de micronutrientes. Sin embargo, muchas de estas pueden ser prevenidas con la vacunación o poseen intervenciones eficaces para prevenir y tratarlas. De esta manera, se debe enfatizar la prevención, tendiendo a equiparar los diferentes países con aquellos desarrollados que ya han erradicado muchos de estos males o poseen tratamientos efectivos contra los mismos.

[105]Informe sobre la Comisión de Macroeconomía y Salud, "Macroeconomía y Salud: Invertir en Salud en pro del Desarrollo Económico", Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2001.

Es de recalcar que el VIH/SIDA particularmente no tiene comparación con otras dolencias; tanto en su dimensión humana como en sus consecuencias para el desarrollo económico. Es por ello que se le debe prestar especial atención, brindando posibilidades para acceder a intervenciones existentes, de probada eficacia, para hacer frente a la mayor parte de las causas de morbilidad.

La inversión en materia sanitaria no debe ser considerada un gasto. Esta debe ser destinada a la lucha contra la morbilidad, acompañada de inversiones en salud reproductiva (planificación familiar y acceso a medios anticonceptivos). El control de enfermedades, unido al mejoramiento de la salud reproductiva produce indefectiblemente una reducción en la fecundidad, propiciando mayores inversiones en otras áreas sanitarias, de la educación, la seguridad, etc., potenciando la capacidad de desarrollo de los países.

Para tener éxito en el combate de las enfermedades que afectan a los pobres, se debe invertir fundamentalmente en bienes públicos mundiales, específicamente la recopilación y el análisis de datos epidemiológicos, el relevamiento y control de enfermedades infecciosas y la investigación y el desarrollo orientado a los males fácilmente erradicables a partir de la asignación de recursos económicos.

Por último, cabe destacar que tanto los gobiernos nacionales como la comunidad internacional son responsables de coordinar políticas junto a la industria farmacéutica, de modo de garantizar en los países de bajos ingresos un acceso fiable a los medicamentos esenciales; punto clave para mejorar los déficits sanitarios e impulsar el desarrollo en los mismos.

Recuadro 4.1: Objetivos de Desarrollo del Milenio, ONU

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas acordaron conseguir para 2015.
Dichos objetivos están relacionados a diferentes temáticas, todas ellas relacionadas directamente a factores de desarrollo. Además en torno a cada uno de los objetivos se definen ciertas metas, con los cuales se puede medir el cumplimiento de los mismos.
Los mismos constituyen la principal agenda para el desarrollo y tanto las diferentes agencias de la ONU como las organizaciones internacionales de crédito, las ONG y las agencias oficiales de cooperación focalizan su trabajo en el logro de estos. Particularmente en el ámbito de la salud, se destacan los Objetivos 4, 5 y 6:

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años.

- Meta 4.A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

- Meta 5.A: Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.
- Meta 5.B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

- Meta 6.A: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.
- Meta 6.B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.
- Meta 6.C: Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

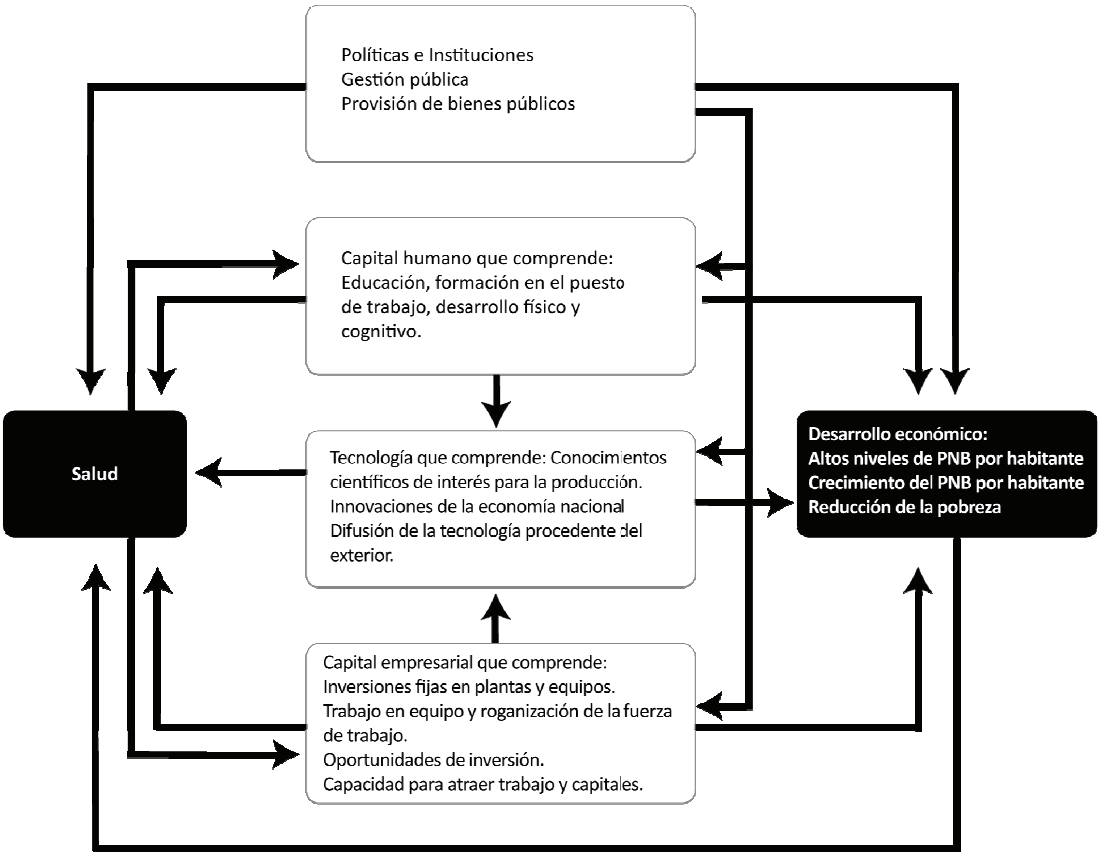
Fuente: IIE en base a “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, ONU.

4.3.1 Posición de la salud entre los factores que contribuyen al desarrollo económico

La producción económica depende básicamente de dos cosas. Por un lado, de las políticas e instituciones (suministro de bienes públicos, gestión pública y políticas económicas); y por otro de los factores productivos (capital, tecnología y recursos humanos).

La salud impacta económicamente sobre el capital humano y el empresarial a través de distintas vías. A su vez, la salud es afectada por políticas e instituciones, la capacitación y educación, el nivel tecnológico y el mismísimo crecimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza. En el Gráfico 4.1 se muestra tal relación.

Esquema 4.1: La red de relaciones de la salud



Fuente: IIE sobre la base de OMS.

A los fines de considerar el desarrollo económico y su relación con el ámbito de la salud, es necesario considerar esta red integralmente. Cabe destacar que las variaciones en cada uno de estos elementos producen efectos interactivos sobre el sistema en su conjunto.

4.3.2 Influencia de las enfermedades en el desarrollo económico

Las enfermedades producen gastos directos al momento de enfrentarlas; sin embargo a nivel macroeconómico es cuando detenta su mayor efecto, a partir de la reducción en los niveles de bienestar y en las tasas de desarrollo económico.

Se pueden identificar tres vías que explican estos efectos. En primera instancia, la falta de prevención reduce la esperanza de vida sana; sólo entre la mortalidad anticipada y las discapacidades crónicas surgidas alcanzan para afectar seriamente al nivel de producto de un país o región.

En segundo lugar y fundamentalmente para regiones muy pobres, una elevada tasa de mortalidad infantil y lactante tiende a incrementar sus tasas de fecundidad, para compensar las muertes; produciendo una menor inversión sanitaria para cada uno de los hijos, observándose un serio perjuicio en el "compromiso entre calidad y cantidad"[106].

Por último, las enfermedades inhiben los rendimientos económicos y las inversiones en infraestructura; situación que conlleva una importancia mayor a la de los efectos antes mencionados y que supera la disminución en la productividad de los trabajadores individuales que se pudiera dar, para afectar así al conjunto de toda la sociedad.

4.4 Pobreza

Los países con peores condiciones sanitarias tienen muchas más dificultades para crecer sosteniblemente que los países con mejores condiciones. Existe una relación directa entre pobreza y salud, evidente ante el aumento de la carga de morbilidad[107] entre los pobres. Son varias las razones que la fundamentan.

En primer lugar se destaca la vulnerabilidad a las enfermedades provocada por la carencia de agua potable, infraestructura sanitaria, viviendas adecuadas, atención médica, información preventiva y una debida alimentación.

Segundo, los pobres probablemente no soliciten atención médica, incluso en situaciones de extrema urgencia, ya que se encuentran lejos de hospitales y clínicas, no poseen dinero para costear la atención, insumos o medicamentos y desconocen cómo reaccionar ante los males de salud.

Por último, pero no menos importante, las erogaciones generadas por enfermedades graves pueden situarlos en una trampa de la pobreza, con serias dificultades para salir de ella; ya que los gastos suelen financiarse con deudas, hipotecas y hasta con la venta de todos los bienes muebles e inmuebles de una familia.

4.5 Nivel de ingresos vs. indicadores sanitarios

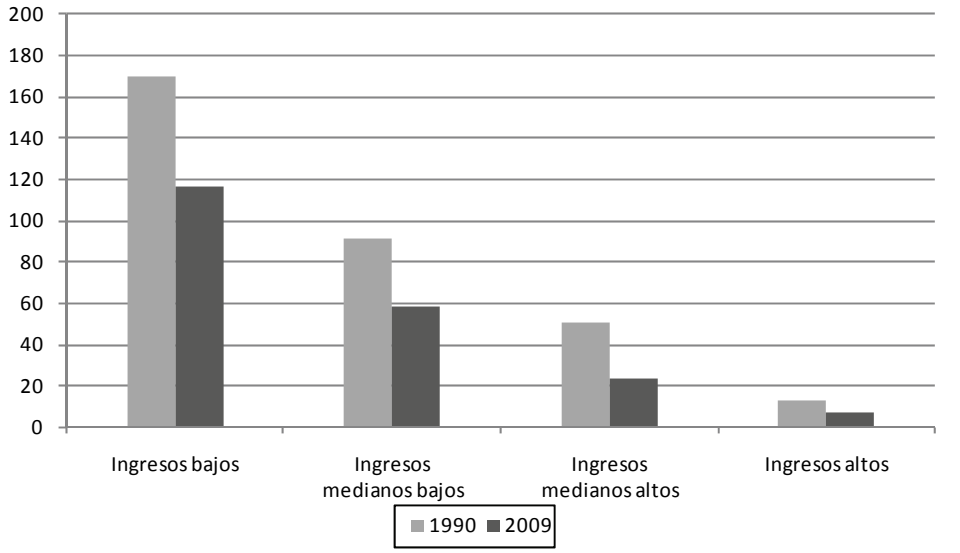
Lógicamente, el goce de un buen estado de salud es asociado al nivel de ingresos que los individuos poseen. Microeconómicamente, se puede identificar una variedad de explicaciones, por ejemplo la posibilidad de comprar servicios de salud, acceder a recreación y ejercicio físico, ingerir una dieta adecuada y mejorar el medio ambiente.

En sentido contrario, cuando las personas alcanzan ciertos estándares de salud logran una mejor capacidad para desarrollarse laboralmente, alimentarse y educarse; condiciones necesarias y suficientes para mejorar económicamente e incrementar los ingresos.

A nivel macroeconómico, se puede demostrar empíricamente que el argumento mantiene su validez. En el Gráfico 4.1 se muestra cómo al considerar países con un mayor nivel de ingresos, disminuye notablemente la tasa de mortalidad en menores de cinco años.

[106]Proceso descrito por Gary Becker, que sostiene que al aumentar la cantidad de niños en una familia, es menor la calidad de vida que cada uno podrá gozar.
[107]Proporción de personas que se enferman en un lugar, durante un periodo de tiempo determinado, en relación a la población total de ese lugar.

Gráfico 4.1: Tasa de mortalidad de menores de cinco años en 1990 y 2009 cada 1.000 nacidos vivos, por grupo de países agrupados según sus ingresos



Fuente: IIE sobre la base de OMS

Además, se puede destacar que la relación negativa evidenciada entre niveles de ingreso y de mortalidad, se ha mantenido en el tiempo. Sin embargo con el transcurso de los años las diferencias de tasa de mortalidad entre los distintos grupos de países según niveles de ingreso se podría acentuar si no se trabaja a nivel mundial con un mayor compromiso y ayuda hacia los países de ingresos bajos; conclusión que se desprende del análisis, por un lado del gráfico anterior, en el cual los países de ingresos bajos son los que mostraron una menor reducción en su tasa de mortalidad, y por otro lado del Cuadro 4.1, en el cual se destaca que sólo aquellos países con una mejor capacidad económica destinan una mayor parte del gasto a la salud.

Cuadro 4.1: Gasto en salud como porcentaje del PBI, por países agrupados según sus ingresos

Nivel de ingresos / Período	Año	
	2000	**2008**
Ingresos bajos	4,6%	5,4%
Ingresos medianos bajos	4,4%	4,3%
Ingresos medianos altos	5,9%	6,3%
Ingresos altos	10,0%	11,1%

Fuente: IIE sobre la base de WorldHealthOrganization.

4.6 Competitividad

Según la definición del Foro Económico Mundial (WEF), la competitividad se refiere a *"el conjunto de instituciones, políticas, y factores que determinan el nivel de productividad de un país".* Esta definición destaca a los *factores*, haciendo referencia implícitamente a aquellos de orden estratégico, tal como lo es la salud de las personas.

Según el Índice de Competitividad construido por el WEF la Salud y Educación Primaria son pilares básicos para alcanzar al menos un nivel de desarrollo competitivo bajo. Este pilar forma parte del primer subíndice analizado, Requerimientos Básicos.

En la medición de competitividad mundial 2011-2012, Argentina ocupó la posición 85º de 142 países analizados, alcanzando la posición 56º cuando se ordena a los países según satisfacción del pilar Salud y Educación Primaria. Además, se puede observar una mejora en términos de posicionamiento con respecto a la medición anterior, en la que Argentina había logrado el puesto 60º.

Si bien la salud es un pilar básico y un recurso estratégico para la competitividad del país, la pobreza en el sistema de salud público sólo es considerada un problema para hacer negocios en la Argentina por el 0,2% de los empresarios consultados por el WEF. La problemática sanitaria debe ser una cuestión de preocupación empresarial por una cuestión moral, lo cual es sostenido por varios motivos. Uno de ellos esgrime que la salud es un bien social que externaliza sus beneficios positivos a toda la sociedad. Además, la salud es una cuestión de responsabilidad social de las empresas quienes pueden contribuir a la prestación de servicios sanitarios a través de fundaciones u otros medios. Otro argumento tradicional, apunta al incremento de la productividad y la disminución del ausentismo laboral por enfermedad cuando se mejora la salud de los empleados a través de programas de prevención y control médico dentro de las empresas.

Un cuarto argumento, surgido de estudios internacionales recientes indica la fuerte relación entre inversión en salud y crecimiento económico. El aumento de la esperanza de vida de la población en un año puede representar el crecimiento de hasta cuatro puntos porcentuales del PBI. A su vez, las estimaciones realizadas predicen un aumento del 9% en la inversión extranjera directa hacia los países de ingresos bajos y medio-bajos por cada año adicional de vida ganado en la población.

Es importante destacar que el impacto negativo de la mala salud no ocurre únicamente en la población económicamente activa, sino que se inicia desde la población en edad infantil y escolar. Una población infantil insana y/o con un estado nutricional deficiente se ve frecuentemente afectada por enfermedades, lo cual agrava el ausentismo escolar y dificulta la adquisición de habilidades y conocimientos. Esto determina la trayectoria de un niño en su paso escolar y condiciona fuertemente la calidad de la fuerza laboral futura del país.

Como se puede observar, si bien el disfrute de la salud por todos los ciudadanos es una obligación innata del Estado, el sector empresarial debe realizar acciones desde su interior y fuera de él, involucrando a todos los actores sociales en cooperación con el gobierno. Es necesario que en el seno del sector empresarial se genere una conciencia sobre la importancia de mejorar y preservar la salud no sólo de sus empleados sino también de sus familias, incluyendo la población infantil y escolar, futura fuerza laboral y potenciales clientes.

4.7 El avance de Argentina y el Mundo hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Las acciones sanitarias de los países avanzan en búsqueda del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sin embargo el grado de cumplimiento y la potencialidad para alcanzar los ODM en el tiempo establecido difieren entre los distintos países.

Entre las metas fijadas para el año 2015, se encuentra la disminución en tres cuartas partes de la tasa de mortalidad derivada de la maternidad. Este es el indicador de salud en el que se da la mayor diferencia entre países ricos y pobres.

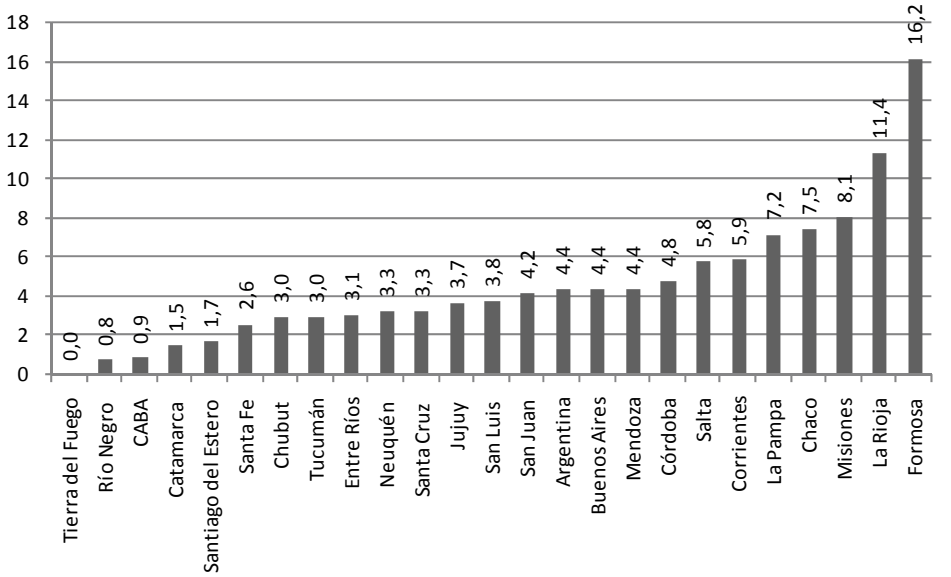
Las causas directas de la mortalidad materna son la hemorragia (25% de las muertes), las infecciones (15%), el parto obstruido (8%), los trastornos cardíacos del embarazo (12%) y las complicaciones de abortos realizados en condiciones peligrosas (13%). Las lesiones en los músculos, la pelvis, en otros órganos o en la médula espinal son accidentes que pueden ocurrir durante el parto y en caso de no recibir tratamiento derivan en una pérdida de la madre.

Las últimas estimaciones disponibles indican que la cifra de mujeres que mueren a causa de un embarazo o parto descendió un 34% entre 1990 y 2008. Si bien es un avance significativo, la tasa promedio anual de descenso es de 2,3%, menos de la mitad del 5,5% necesario para el logro del ODM en el tiempo previsto.

En 2008 el 99% de las muertes maternas sucedieron en países en desarrollo, lo que indica la estrecha vinculación entre la mortalidad materna y la deficiencia en servicios e infraestructura sanitaria. La falta de cuidados o dificultad en el acceso a los mismos, su elevado costo o escasa calidad, como así también la desinformación son los elementos determinantes de esta problemática.

En Argentina la tasa de mortalidad materna para el año 2010 fue de 4,4 cada diez mil nacidos vivos. Se ha mantenido en torno a este valor en los últimos diez años. La disparidad inter-provincial se hace evidente en el Gráfico 4.2, siendo Formosa y la Rioja las provincias con niveles más preocupantes.

Gráfico 4.2: Tasa de mortalidad materna, cada 10.000 nacidos vivos. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de DEIS.

Durante el año 2010 fallecieron 355 madres en el territorio argentino. Según estudios realizados por autoridades nacionales, más de la mitad de estas muertes responden a causas reducibles, es decir que son evitables. Esta problemática no se encuentra aislada, sino que está inmersa en una compleja trama social con particularidades regionales y provinciales. Las intervenciones se deben realizar desde un enfoque integral que involucre a todos los actores.

Los esfuerzos orientados a mejorar la atención materna generan externalidades positivas sobre el bienestar de los niños y sus familias. Se conoce que por lo menos un 20% de las enfermedades que sufren los menores de cinco años se relacionan con la salud y nutrición deficiente de sus madres, con la calidad de la atención durante el embarazo y los primeros días de vida del recién nacido.

Al igual que lo acontecido con la mortalidad materna, la mortalidad infantil se contrae, pero no lo suficiente para reducirla en dos tercios para el año 2015.Si bien la tasa anual de disminución a nivel mundial se ha acelerado en los últimos diez años, pasando de 1,3 en el periodo 1990-1999 a 2,7 en 2000-2009, sólo se logró una merma de una tercera parte.

Vale destacar que durante el año 2010 se registraron 7,6 millones de defunciones de menores de cinco años en el mundo. Casi el 90% de esas muertes se deben sólo a cinco trastornos: problemas neonatales, neumonía, paludismo, sarampión y VIH/SIDA.

El Cuadro 4.2 presenta los últimos datos mundiales disponibles sobre mortalidad infantil para una serie de países seleccionados. Las diferencias regionales son amplias en cuanto al número de niños fallecidos cada 1000 nacidos vivos. El Sudeste Asiático es la región con valores más preocupantes, seguido por América. Europa y la Región del Pacífico Oeste presentan los mejores desempeños en cuanto al cuidado infantil.

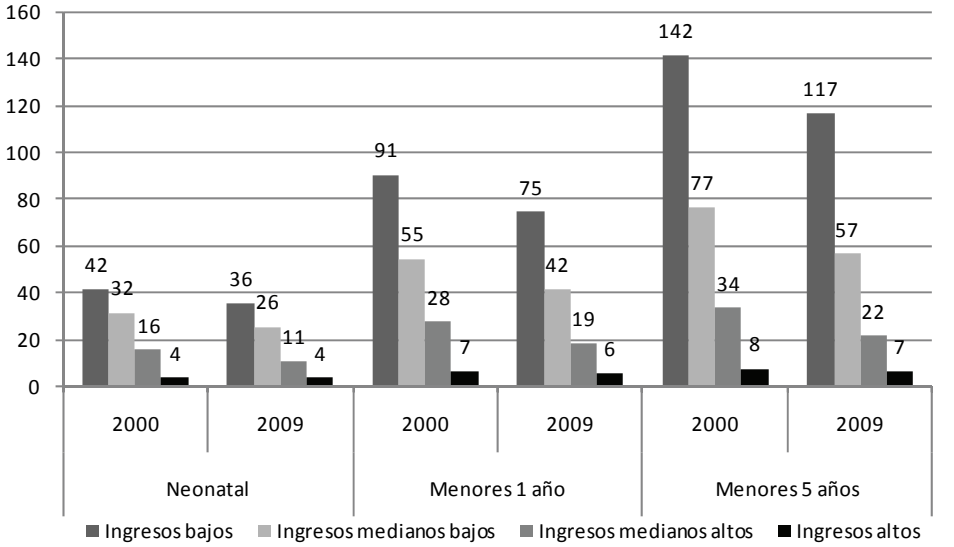
Cuadro 4.2: Tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacidos vivos. Año 2009

Región	País	Neonatal	Menores 1 año	Menores 5 años
América	Argentina	9	13	15
	Bolivia	22	40	51
	Brasil	12	17	21
	Chile	5	7	8
	Colombia	12	16	19
	EE.UU	4	7	8
	México	7	15	17
Región del Pacífico Oeste	Australia	3	4	5
	Nueva Zelanda	3	4	6
	Singapur	1	2	3
Europa	Alemania	2	3	4
	Francia	2	3	4
	Italia	2	3	4
	Suecia	2	2	3
Sudeste asiático	India	34	50	66
	Indonesia	19	30	39
	Tailandia	8	12	13

Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas Sanitarias Mundiales 2011. OMS.

Además de las disparidades regionales, una diferencia esperada resulta al comparar las tasas de mortalidad entre grupos de países según su nivel de ingreso. Como se puede observar en el Gráfico 4.3, independientemente de su nivel de ingreso, todos los grupos de países han logrado disminuir sus tasas de mortalidad infantil en los últimos diez años, con una leve disminución en la brecha entre países ricos y pobres.

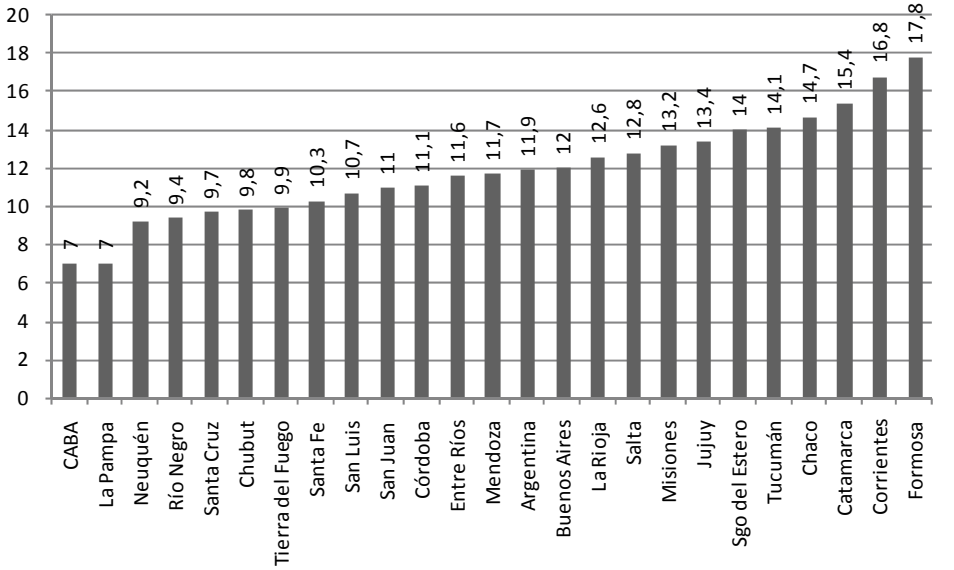
Gráfico 4.3: Tasa de mortalidad infantil según nivel de ingreso cada 1.000 nacidos vivos



Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas Sanitarias Mundiales 2011. OMS.

Bajando dicho indicador a Argentina, la mortalidad infantil alcanzó en el año 2010 una tasa de 11,9 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos. Luego del pico experimentado en el año 2007 (13,3 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos), que terminó con un periodo de descenso continuo, la tasa volvió a su senda de caída. Asimismo, como muestra el Gráfico 4.4, se hace presente de nuevo la disparidad provincial siendo las provincias del Norte quienes presentan mayores niveles de mortalidad infantil.

Gráfico 4.4: Tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacidos vivos. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de DEIS

Es importante realizar un estudio de las causas que generan la muerte entre los niños. Según datos del DEIS[108], la causas reducibles en las de funciones neonatales y post-neonatales fueron de 61,8% y 66,7% respectivamente. En el caso de los fallecimientos neonatales las intervenciones deben orientarse a un mayor control durante el embarazo, el parto y el recién nacido a través de tratamiento clínico, quirúrgico, clínico-quirúrgico y en el periodo perinatal[109]. Los fallecimientos post-neonatales se pueden reducir con políticas orientadas a la prevención y el tratamiento entre otras.

En cuanto a las causas que derivaron en el fallecimiento de menores entre uno y cuatro años en el 2010 se destacan: malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas (13%), enfermedades del sistema respiratorio (11%), enfermedades del sistema nervioso (10%), enfermedades infecciosas (8%), neumonía (6%) y septicemia (4%).

En cuanto al sexto objetivo de las Naciones Unidas la cifra mundial de personas infectadas por HIV continúa aumentando, habiendo alcanzado los 33,3 millones de personas en el año 2009. Sin embargo la cifra anual estimada de nuevas infecciones por el HIV desciende constantemente, en el año 2009 fue un 29% inferior a la de 1999. Además, un número cada vez mayor de personas seropositivas indica la prolongación de la vida permitida por el tratamiento antirretroviral (TAR). El desafío se encuentra en aumentar las tasas de cobertura del TAR en los países con ingresos bajos y medianos, quienes evidenciaron para el año 2009 una cobertura promedio del 36% con amplias brechas regionales.

Otro aspecto de suma importancia que contribuirá a la concreción de los ODM tiene que ver con los recursos humanos, materiales y pecuniarios que permiten dimensionar la oferta de servicios de salud en un territorio. La industria de la salud se encuentra fuertemente basada en su capital humano, los médicos, enfermeras y todos aquellos actores que brindan servicios sanitarios son el vínculo humano entre el conocimiento y la acción sanitaria. Está ampliamente demostrado que el número y la calidad de los trabajadores de la salud se encuentran fuertemente ligados con la cobertura de la inmunización, el alcance de la atención primaria y la supervivencia de lactantes, niños y madres. De los estudios realizados por la OMS surge que la densidad de médicos y enfermeros sigue siendo diez veces mayor en los países de ingresos altos que en los de ingresos bajos. En el Cuadro 4.3 se presenta la disponibilidad de médicos, enfermeros y parteras, personal de odontología y de farmacia por cada 10.000 habitantes.

Cuadro 4.3: Recursos humanos sanitarios, cada 10.000 habitantes. Periodo 2000-2010

Región	País	Médicos	Enfermería y Partería	Personal de Odontología	Personal de Farmacia
América	Argentina	31,6	4,8	9,2	5
	Bolivia	12,2	21,3	7,1	5,5
	Brasil	17,2	65	11,5	5,4
	Chile	10,9	6,3	4,3	-
	Colombia	13,5	5,5	7,8	-
	Cuba	64,0	86,4	17,8	6,2
	EE.UU	26,7	98,2	16,3	8,8
	México	28,9	39,8	14,2	7,6
Región del Pacífico Oeste	Australia	29,9	95,9	6,9	10,4
	Nueva Zelanda	23,8	108,7	4,6	7,1
	Singapur	18,3	59	3,2	3,7
Europa	Alemania	35,3	40,3	7,7	6

[108]Dirección de Estadísticas e Información de Salud, del Ministerio de Salud, dependiente de la Presidencia de la Nación.
[109]Periodo que comprende desde la semana veintidós de gestación hasta el término de las primeras cuatro semanas de vida neonatal.

	Francia	35	89,4	6,8	12,3
	Italia	42,4	65,2	4,9	10,2
	Suecia	35,8	115,7	8,3	7,3
Sudeste asiático	India	6	13	0,7	5,2
	Indonesia	2,9	20,4	0,6	1,4
	Tailandia	3	15,2	0,7	1,2

Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas Sanitarias Mundiales 2011. OMS.

Cuba presenta la mayor oferta médica relativa, contando con 64 médicos por cada 10.000 habitantes. Este valor duplica a la oferta en Argentina, que es de 31,6 médicos cada 10.000 habitantes. Argentina lidera la dotación de profesionales en su región, superando ampliamente a países como Brasil y Chile. La oferta médica argentina sólo es superada por los países europeos y Cuba.

Este liderazgo se revierte al considerar el personal de enfermería y partería. Cuba, pierde su primer puesto en América, siendo superado por Estados Unidos con 98,2 enfermeros. Argentina presenta valores cercanos a Colombia (5,5) o Afganistán (5).

La disponibilidad inmediata de bienes materiales asegura mejores resultados y mayor satisfacción del paciente al evitar esperas cuando se padece una dolencia. En el Cuadro 4.4se exponen los recursos disponibles en camas hospitalarias y equipos de radioterapia utilizados para los tratamientos de cáncer.

Cuadro 4.4: Recursos materiales. Periodo 2000-2010

Región	País	Números de camas hospitalarias (cada 10.000hab.)	Unidades de Radioterapia (cada 1.000.000hab.)
América	Argentina	41	2,1
	Bolivia	11	0,6
	Brasil	24	1,4
	Chile	21	0,9
	Colombia	10	1,3
	Cuba	59	1,2
	EE.UU	31	11,8
	México	16	0,9
Región del Pacífico Oeste	Australia	38	6,2
	Nueva Zelanda	62	6,6
	Singapur	31	2,5
Europa	Alemania	82	6,5
	Francia	71	6,5
	Italia	52	4
	Suecia	-	7,9
Sudeste asiático	India	9	0,4
	Indonesia	6	0,1
	Tailandia	22	0,9

Fuente: IIE sobre la base de Estadísticas Sanitarias Mundiales 2011. OMS.

Analizando Argentina particularmente, presenta la mayor cantidad de camas hospitalarias en la región, con 41 camas cada 10.000 habitantes. Únicamente se encuentra precedido por Cuba que cuenta con 59 camas cada 10.000 habitantes. La disponibilidad es mayor en los países europeos donde por ejemplo, Alemania ofrece 38 camas cada 10.000 habitantes.

En referencia a la cantidad de unidades de Radioterapia, Estados Unidos presenta la mayor disponibilidad entre los países seleccionados. En América es seguido por Argentina con una oferta mucho menor, equivalente a 2,1 unidades.

4.8 Salud y educación: pilares básicos de la sociedad

La salud definida como la ausencia de enfermedad impide valorar su importancia como acervo que facilita a los individuos desarrollar todo su potencial en sus distintos ámbitos de acción. La salud favorece el crecimiento económico desde varias ópticas: disminuye las pérdidas de producción ocasionadas por enfermedad de los trabajadores e incrementa la productividad laboral del adulto y escolar de los niños. Una sociedad con niños saludables aumenta la asistencia escolar, y permite una mayor concentración mejorando los resultados académicos.

Estudios realizados por distintos organismos internacionales demuestran que el desempeño escolar es afectado negativamente por deficiencias en la salud como problemas visuales y auditivos y la mala nutrición. A su vez, el hambre temporal provoca falta de concentración.

Un elemento crítico para el desarrollo cognitivo, emocional y físico es la atención sanitaria temprana y el ambiente del hogar, dado que durante los primeros años de vida se determinan las condiciones futuras del individuo. Un desarrollo infantil adecuado requiere de atención prenatal realizando seguimientos permanentes sobre la salud de la madre y una atención médica preventiva y curativa durante la infancia.

Sintetizando, un buen nivel de salud genera un círculo virtuoso entre el desarrollo infantil temprano, la eficiencia de la educación impartida y la riqueza generada en el futuro.

A principios de los setenta se produce un cambio de paradigma en la concepción del desarrollo, concediendo al capital humano un lugar esencial. La teoría del capital humano ubica a la productividad de los trabajadores como un insumo clave para el crecimiento económico, el logro de mayores ingresos y por lo tanto una herramienta genuina para la lucha contra la pobreza.

Una consecuencia importante de este enfoque es la complementariedad que implica entre las diferentes partidas del gasto social, siendo necesario considerar la rentabilidad conjunta de la inversión en educación, salud y nutrición. Sin un buen nivel de salud y nutrición la inversión en educación es menos redituable[110].

Por lo dicho anteriormente, se debe tener presente que la eficiencia con la que los individuos transformen los recursos invertidos en un mejor estado de salud depende estrechamente de su nivel educativo y ambiente socioeconómico.

[110] Esta idea se revisa con mayor profundidad en el Capítulo 3, donde se demuestra la débil relación existente entre niveles elevados de inversión educativa y los desempeños logrados en evaluaciones nacionales.

4.9 Situación del sector privado de salud en Córdoba

En el año 2011, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en colaboración con la Cámara de Asociaciones de Empresas de Salud (Caescor) se realizó un relevamiento de las Clínicas Privadas de la Ciudad de Córdoba, del cual participaron 15 instituciones – polivalentes y no gremiales – que representan el 78% de las camas hospitalarias de la ciudad.

El análisis tuvo como objetivo principal definir puntos neurálgicos en el sector, principalmente en relación a su situación económico-financiera. En 2010, el sector privado de la salud facturó aproximadamente $1.300 millones. Sin embargo la rentabilidad económica que obtienen las empresas alcanza un máximo del 10%, siendo el promedio general de un 5%. Respecto a la utilización de dichas ganancias, cabe destacar que en la mayoría de los casos son reinvertidas en infraestructura y nuevas tecnologías, para enfrentar la excesiva demanda de servicios.

Si se analizan los costos de esta actividad, debe centrarse la atención en la excesiva carga impositiva que deben enfrentar las empresas y que, a pesar de una considerable heterogeneidad entre éstas, supera el 7% de la facturación en la mayoría de las instituciones. A esto debe agregarse la "doble imposición" generada por el cobro de impuestos como Ingresos Brutos, Tasas Municipales, y Caja de Médicos, tanto a las empresas de Medicina Prepagas u Obras Sociales como a las instituciones prestadoras de servicios de salud. Entre los principales tributos abonados por estas últimas se destaca la participación del IVA No Computable que alcanza el 40% sobre el total tributado y el impuesto a los Ingresos Brutos, con el 22%.

El relevamiento permitió cuantificar otro punto de interés actual referido a la alta dependencia de las clínicas sobre las Obras Sociales Estatales, que reducen su poder de negociación, sobretodo en casos extremos donde la cobertura de la Obra Social es mayor al 50%.

En la actualidad, el sistema sanitario enfrenta una excesiva demanda de servicios que origina la necesidad de complementación entre el sector público y el privado. Para enfrentar esta demanda creciente las empresas no sólo necesitan de mayor cantidad de empleados, reforzando la idea de un sector mano de obra intensivo[111], sino que se requiere de mayores inversiones en infraestructura.

De esto último surge quizás el punto de mayor conflicto, la falta de financiamiento, cómo pueden ser facilidades para el acceso al crédito y/o beneficios fiscales. El monto de dinero pagado como IVA no computable, que en 2010 ascendió a $25 millones, podría utilizarse –por ejemplo – para inversiones en mejoras del sector.

También debe considerarse el rezago monetario ocasionado por la diferencia temporaria entre gastos e ingresos, lo cual en un contexto inflacionario como el que se vive en Argentina, lleva a las empresas a paliar una suerte de "impuesto inflacionario" con gran impacto sobre el flujo de caja.

En base a lo mencionado y a cuestiones técnicas especificadas en el informe del relevamiento, se puede afirmar que el mejoramiento del sector puede comenzar por la creación de un observatorio que permita conocer periódicamente la situación del mismo de modo tal de servir como base para el diseño de políticas públicas y privadas a favor de su desarrollo futuro. En igual sentido, no deben considerarse las clínicas como órganos aislados, sino que debería prevalecer una idea de Clúster de Salud[112], de modo tal de formar un polo de conocimiento especializado que fortalezca las ventajas competitivas del sector.

[111] Principalmente en lo que se refiere a empleo tercerizado.
[112] Referirse al CapítuloNº 13 "Clústeres de Salud".

4.10 Consideraciones finales

En base a lo expuesto en el presente capítulo, se desprende que la salud constituye quizás uno de los principales factores de desarrollo, existiendo una relación dual entre ambas; siendo la salud junto con la educación, la piedra angular para el crecimiento económico y la generación de ventajas competitivas.

A lo largo del capítulo se ha descripto el denominado *campo de la salud*, desintegrándolo en sus cuatro componentes básicos, para realizar un análisis más inclusivo de las diferentes problemáticas existentes. Es sólo a partir de cada uno de estos elementos tomados individualmente que se podrá analizar y determinar no sólo los efectos de las problemáticas sanitarias sobre la sociedad en general, sino también cómo abordarlos, en vías de promover soluciones superadoras.

Al trabajar en materia sanitaria, se debe tomar conciencia que no existe el denominado *gasto sanitario*; la salud es una inversión y al evaluar los montos que esta origina deben considerarse los beneficios sociales de igual manera que son considerados los económicos al evaluar otras áreas.

Es justamente en los países pobres donde existe gran carencia de recursos para invertir en salud. Por ello es que no sólo la calidad de vida de sus habitantes es mala, sino que también se ven marginados en el desarrollo y progreso mundial, alejándose cada vez más de los estándares mínimos de sanidad que permitan alcanzar un camino de crecimiento económico sostenible en el tiempo.

Por contraposición a estos, los países de elevados ingresos garantizan una buena salud, permitiendo el desenvolvimiento laboral, alimenticio y educativo de sus poblaciones, que en definitiva les proveerá las condiciones necesarias para mejorar económicamente.

A los fines prácticos, se ha recurrido a los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por la ONU como punto de comparación para el análisis de ciertos indicadores sanitarios referidos a la mortalidad en Argentina. Si bien existe evidencia de haber avanzado a pasos agigantados en la materia, logrando grandes disminuciones en dichas tasas desde la proposición de los objetivos, las metas son sumamente exigentes y difícilmente se alcancen si se continúa sobre la línea de tendencia actual.

Por último, en el capítulo se presenta un resumen de la situación del sector privado de la salud en Córdoba, en base a una investigación propia realizada durante 2011. A través de la misma se da cuenta de que la salud, a pesar de ser una carga pública, representa un sector de gran movimiento económico a nivel privado, que no sólo genera ingresos para las instituciones existentes, sino que genera una gran agregación de valor a partir de su intensividad en mano de obra, favoreciendo al desarrollo local y contribuyendo a mejorar los indicadores sanitarios.

5

Competitividad

Capítulo 5: Competitividad

La palabra competitividad se ha vuelto de uso común para múltiples situaciones. Aunque su origen se remonte a varios siglos atrás con la Teoría del comercio, hoy en día no existe consenso sobre su definición y por ende acerca de su forma de medir. La importancia de su cuantificación yace en conocer cuáles son las ventajas y desventajas competitivas que al ente en cuestión acarrean, así como también planificar sobre potenciales oportunidades y amenazas. En un mundo globalizado en constante interconexión, el abordaje sistémico se presenta como una herramienta de análisis potente en esta temática. Se tratará de enfocar en este capítulo sobre su concepto y alcance como así también las diferentes formas de medir que la literatura sobre el tema nos proporciona.

5.1 Introducción

La competitividad no es un tópico fácil de tratar debido a la falta de unicidad en su significado y concepción, por lo tanto en primera instancia se hará una breve revisión de la literatura destacando los autores más reconocidos que han escrito sobre el tema.

Tradicionalmente, la competitividad estaba centrada en el ámbito empresarial y rápidamente se trasladó a nivel país. Sin embargo en años recientes, han habido acabados trabajos empíricos que proporcionan datos sobre la importancia de las regiones en la competitividad nacional. No sólo eso, de la misma manera que existen índices que miden, comparativamente, cuan competitivo es un país respecto de otro, hay una tendencia a medir la competitividad de las regiones dentro de un país.

Asimismo, la importancia a nivel local y municipal, no es despreciable y en esta dirección también se ha avanzado. Cabe destacar las dificultades de quienes toman la iniciativa de medir la competitividad en este ámbito, ya que por lo general existen pocas bases de datos o ninguna en algunos casos, obstaculizando la medición de ciertas variables, sumado esto a los inconvenientes inherentes en la mensura de la competitividad.

Se presenta también en las siguientes líneas el enfoque de la Teoría Sistémica aplicada a la competitividad, además de los índices más relevantes y algunas experiencias en América Latina.

5.2 ¿Que se entiende por competitividad?

El Foro Económico Mundial (WEF), en su Reporte Global de Competitividad 2010-2011, define la misma como *"el conjunto de instituciones, políticas, y factores que determinan el nivel de productividad de un país".* El nivel de productividad, a su vez, establece el nivel sostenible de prosperidad que puede ser obtenido por una economía.

Este concepto de competitividad envuelve factores tanto estáticos como dinámicos: aunque la productividad determina claramente su habilidad para mantener un alto nivel de ingreso, este es también uno de los determinantes centrales de la tasa de retorno de la inversión, la cual es uno de los factores claves que explican el potencial de crecimiento de una economía.

Michael Porter es uno de los autores que más ha escrito sobre el tema. Porter define la competitividad de un lugar como *"la productividad que las empresas ubicadas allí pueden lograr"*[113]. Se utiliza esta definición de competitividad para entender las causas de la prosperidad económica sostenible de un lugar determinado. Es interesante destacar tres elementos de la anterior definición.

Primero, la productividad es central en la definición de Porter, ya que es un determinante clave para sostener en el tiempo el nivel de prosperidad de un lugar. Dos aclaraciones al respecto: Por un lado, hay una fundamental diferencia entre prosperidad "inherente" y "creada". El concepto de competitividad de Porter se centra en la prosperidad creada a partir de actividades económicas, es decir acciones que crean valor al proporcionar productos y servicios con precios mayores al costo de producción, en contraste con la prosperidad derivada de actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales por ejemplo. Por otro lado, cabe diferenciar entre productividad individual y productividad de la economía. Esta última es la que genera la prosperidad en un país.

En segundo lugar, aparece la localización geográfica como un factor clave de la productividad de una empresa. Hay que ser específico acerca de a qué tipo de unidad geográfica se refiere. Inicialmente la mayoría de las discusiones sobre competitividad se centraban en el ámbito nacional, aunque desde recientes años esta perspectiva ha cambiado. Los factores que determinan la productividad de una empresa difieren a nivel subnacional y nacional, y es una de las razones por las cuales existen a menudo diferencias de prosperidad grandes y persistentes dentro de un país. Las regiones subnacionales, son por lo tanto un nivel geográfico central para la competitividad.

Por último, Porter hace hincapié en que, en última instancia las empresas son las que pueden crear la prosperidad, mediante el logro de precios de mercado mayores que los costos de producción. Esta no es una declaración de motivación ideológica acerca de la importancia de las empresas. Por el contrario, es un recordatorio importante de que los cambios en la política económica sólo afectarán a la prosperidad si se traducen en cambios en la naturaleza y el alcance de la actividad económica realizada por las empresas.

5.3 Enfoque de la competitividad sistémica

La competitividad sistémica se refiere a *"un patrón en el que el Estado y los actores de la sociedad civil crean, de forma deliberada, las condiciones para un desarrollo industrial exitoso"* (Meyer-Stamer 1998).

Este concepto distingue 4 niveles:

1. Nivel micro: empresas y redes de empresas
2. Nivel macro: condiciones económicas generales
3. Nivel meso: instituciones y políticas específicas
4. Nivel meta: variables de largo plazo

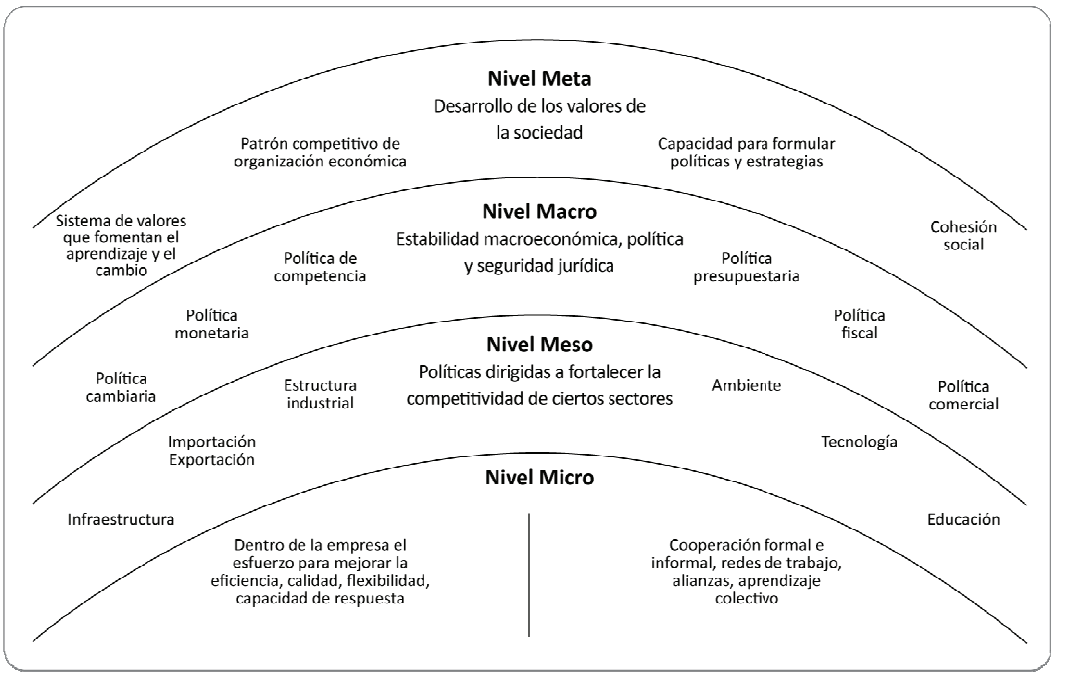
5.3.1 Niveles de análisis para la competitividad

Es preciso enfatizar los niveles de análisis mencionados anteriormente en los cuales se puede enmarcar la competitividad, es decir, el espacio analítico en el cual se ubican los actores económicos.

El Esquema 5.1 muestra los determinantes que conforman cada nivel del enfoque sistémico de la competitividad.

[113] Porter, Michael. "The Competitive Advantage of Nations", Free: New York, 1990

Esquema 5.1. Determinantes de la competitividad sistémica



Fuente: IIE en base a Meyer-Stamer, J. et al. "Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand

5.3.1.1 Nivel macro

En el nivel macro se encuentran los agregados económicos. En este nivel se puede ubicar lo que sería la escuela tradicional, que considera a los países como unidad de análisis y se mide la competitividad cuantitativamente a través de su rendimiento comercial, balanza de pagos, comportamientos del tipo de cambio, entre otras medidas, y cualitativamente, a través de la actividad científica y tecnológica del país o los resultados de las instituciones de investigación y desarrollo.

La competitividad a nivel macro o en el ámbito nacional determina en gran medida la competitividad sobre los niveles inferiores.

Al no haber consenso sobre el concepto de competitividad se puede interpretar intuitivamente como un juego de suma cero, en donde los países compiten y lo que uno gana en competitividad lo hace a expensas de otro. Visto así, se justifica la intervención del gobierno en los resultados del mercado incluyendo subsidios, restricciones a los salarios, devaluación de la moneda local, considerando que esto hace ser más competitivo a un país.

Expresa Porter que la prosperidad de una economía está determinada por su productividad, que se mide por el valor de los bienes y servicios producidos por unidad de recursos humanos, capital y recursos naturales de una nación. La productividad compatible con salarios altos y moneda fuerte, vuelve atractivo el capital y aumenta el nivel de vida.

Por su parte, Paul Krugman[114], en el marco del discurso del ex Presidente Clinton donde declaró que su país era como una gran corporación compitiendo en el mercado global, expone que a pesar de lo atractivo del argumento, enmarcar los problemas económicos nacionales en términos de una com-

[114] Krugman, Paul.(1994): "Competitiveness: A Dangerous obsession"

petencia internacional era infundado y resultaba peligroso, puesto que esta perspectiva contribuía a desviar la atención de los verdaderos problemas subyacentes y conducía a la aplicación de malas políticas económicas, con el subsecuente desperdicio de recursos escasos.

A demás impugna las definiciones de competitividad que suponen que el éxito en los mercados mundiales es el único elemento que determina el desempeño económico nacional, evidenciando además una interpretación errónea de la teoría del comercio internacional.

A pesar de la diversidad de concepciones, la mayoría de los autores, sin importar si son economistas o de escuelas de negocios, coinciden en que la tasa de crecimiento de la productividad es la medida última de la competitividad. La productividad de un país determina su nivel de vida, ya que cuanto más elevada sea ésta puede sustentar mejores salarios y rendimientos atractivos del capital invertido.

Sin embargo, cuando un país alcanza un grado alto de desarrollo y productividad, la única manera de seguir incrementando su competitividad es mediante la innovación. Ya no es suficiente aumentar la productividad. Se necesitan grandes inversiones de I+D, sobre todo por el lado del sector privado, con la presencia de instituciones de investigación en colaboración con universidades y protegiéndose los derechos de propiedad para motivar nuevas creaciones.

En un entorno dinámico, con interacciones complejas entre los agentes económicos de un país, es la innovación la que será importante para el crecimiento sostenible en el futuro

5.3.1.2 Nivel micro

En el nivel microeconómico, son los sectores, empresas y productos en los que se evalúa la competitividad. Este nivel de análisis es evaluado por lo que se podría llamar la aproximación moderna de la competitividad. Algunas de las formas de medir y definir la competitividad en este nivel se basan cuantitativamente en la participación del mercado, indicadores de productividad, costo, márgenes de ganancia, y beneficios netos.

El significado de la competitividad de una empresa se deriva de su ventaja competitiva en los métodos de producción y organización, precio y calidad del producto final, frente a sus competidores específicos. Así, la pérdida de competitividad se traduciría en una baja en las ventas, menor participación de mercado y, finalmente, el cierre de la planta.

La capacidad para competir se basa en una combinación de precio y calidad del bien o servicio proporcionado, de manera que cuando la calidad es la misma en mercados competitivos, los proveedores seguirán siendo competitivos si sus precios son tan bajos como los precios de sus competidores. Por otra parte, las empresas que han logrado establecer una reputación de calidad superior pueden destacarse del resto y mantenerse competitivas, incluso con precios más elevados.

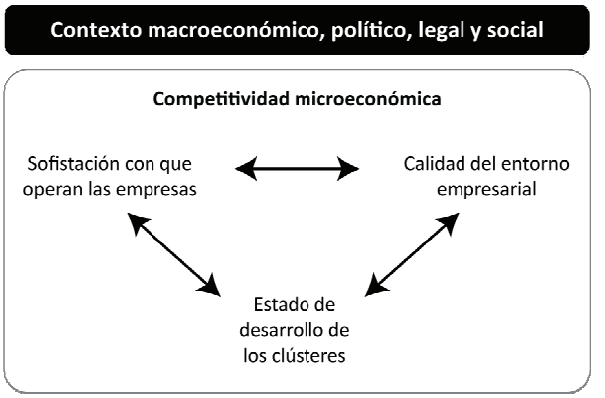
Por su parte Meyer-Stamer[115], plantea que para afrontar de manera exitosa las nuevas exigencias, las empresas y sus organizaciones necesitan reorganizarse a nivel interno y externo. Esto implica, organización de la producción, organización del desarrollo del producto y organización y relaciones de suministro. Esta reorganización pasa por el mayor uso y creación de tecnología y la mayor concentración en Investigación y Desarrollo (I+D), ya sea de manera individual o mediante grupos de empresas formados en un gremio o clúster.

[115] Meyer-Stamer, J. et al. "Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand"

En cuanto a la definición de competitividad a nivel de empresa, Sharples y Milhan (1990) la establecen como la habilidad que tiene la firma de entregar bienes y servicios en el tiempo, lugar y forma preferida por los clientes de la misma, a precios tan buenos o mejores que los ofrecidos por los otros oferentes, obteniendo al menos el costo de oportunidad de los recursos empleados.

Porter plantea que la cuestión crítica es identificar los factores que afectan el nivel de competitividad de un lugar determinado y distingue dos conjuntos de factores que sirven de insumo para la productividad (ver Esquema 5.2). En el primero aparece el contexto macroeconómico, social, político y legal; y en el segundo la sofisticación con que operan las empresas, la calidad del entorno empresarial y el estado de desarrollo de los clústeres (puede considerarse a nivel meso). Este segundo conjunto es lo que se denomina factores microeconómicos de la competitividad.

Esquema 5.2. Determinantes de la productividad



Fuente: IIE en base Porter, M. "The microeconomic foundations of prosperity: findings from Business Competitiveness Index". Global Competitiveness Report 2007-2008 WEF

Sin mejoras microeconómicas, es imposible el sostenimiento y desarrollo de las reformas macroeconómicas que conducen a la prosperidad de los ciudadanos. Argentina, por ejemplo, logró la mejora de muchas de sus políticas macroeconómicas y fue recompensado con entradas significativas de capitales, sin embargo este proceso no se acompaño de mejoras paralelas en los fundamentos microeconómicos por lo que no se materializaron las mejoras y la productividad de la economía argentina se mantuvo baja. Con el tiempo, el alto desempleo y un déficit comercial crónico fue socavando las reformas macroeconómicas y llevó a una crisis importante. Reafirmando, sin mejoras complementarias en los fundamentos microeconómicos de la economía, incluso las reformas macroeconómicas necesarias en última instancia, no tienen ningún efecto sobre la competitividad sostenible.

Volviendo sobre los factores microeconómicos de la productividad se hará una breve revisión de cada uno de ellos:

- **Sofisticación con que operan las empresas**

Uno de los determinantes fundamentales de la competitividad de un país es su productividad. La misma está determinada por la productividad de sus empresas, y por último el rendimiento de las empresas depende de la sofisticación con la que compiten las empresas.

La productividad aumenta con mejoras en la eficacia operativa de sus actividades y es aún mayor frente a la capacidad de las empresas de adoptar estrategias diferenciadas.

A su vez, se ve afectada por su estructura corporativa. La presencia de grandes grupos empresariales diversificados puede retardar la productividad por situaciones monopólicas, favoritismos del gobierno entre otros. Grupos empresariales a los que se les da apoyo a sus actividades y se busca la innovación, mejoran su productividad y por lo tanto la prosperidad nacional.

- **Calidad del entorno empresarial**

La productividad de las empresas está íntimamente relacionada con el ambiente en el que que operan.

El entorno empresarial puede entenderse en términos de cuatro áreas interrelacionadas: la calidad de las condiciones de los factores, la calidad de las condiciones de la demanda local, el contexto de la estrategia de la firma y la rivalidad y la presencia de industrias relacionadas (este es el denominado "diamante" de Porter, sobre el que se volverá más adelante).

A demás, varios niveles geográficos en un país influyen en la calidad del entorno empresarial. Hay diferencias notables entre regiones dentro de un mismo país. Esto se debe a que las decisiones de política a nivel subnacional afecta significativamente al entorno empresarial.

La cooperación y coordinación de políticas con países vecinos es una herramienta clave para mejorar el ambiente de negocios, como así también para la expansión del comercio y la inversión.

- **Estado de desarrollo de los clústeres**

Los clústeres son aglomeraciones geográficas de empresas, proveedores, prestadores de servicios e instituciones asociadas en un campo concreto. Son una manifestación natural en función de conocimientos especializados, habilidades, infraestructura en pos de aumentar la productividad.

El establecimiento de las empresas dentro de un clúster permite a las mismas ser mas especializadas, productivas e innovadoras.

5.3.1.3 Meso

Los crecientes desafíos de las empresas se dan en conjunto con el aumento en la demanda de sus estructuras de apoyo. Debido a la creciente presión competitiva global de la demanda a nivel local, regional o nacional, las empresas deben tener contacto cercano con actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), formación de la tecnológica y las instituciones de difusión, universidades, instituciones de formación, instituciones financieras, instituciones de exportación e importación entre otras. Este soporte puede ser brindado tanto por asociaciones empresariales y otros actores no gubernamentales, así como por el propio Estado.

Cuando el servicio de apoyo es específico y brindado por asociaciones empresariales u otras instituciones, estas se denominan "meso-instituciones". Este conjunto de instituciones es por lo general el resultado de un largo proceso de aprendizaje por parte de las empresas, las instituciones y su interacción.

Como se puede apreciar en el Esquema 5.3 la mayoría de los factores en el nivel meso se puede proporcionar a través del sector privado, ya sea por empresas individuales o asociaciones empresariales. Es importante señalar que la configuración del nivel meso no necesariamente implica las actividades del gobierno.

Esquema 5.3: Determinantes del nivel meso

Fuente: IIE en base a Meyer-Stamer, J. et al. "Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand

Sin embargo, existe un espacio de actuación para el Estado a través de la elaboración de políticas nacionales, regionales o locales a nivel meso, que son las denominadas "meso-políticas".
Las meso-políticas que crean competitividad, consisten de los siguientes tres elementos:

- Política regulatoria: Se puede argumentar, que no debe haber políticas de regulación a nivel meso, es decir, debe existir un marco uniforme a nivel macro y que la regulación se aplique a todas las ramas y sectores de la industria. Sin embargo existe una justificación para las políticas de regulación selectivas y específicas como por ejemplo la necesidad de protección a determinadas industrias que así lo ameriten.

- Instrumentos financieros: Sirven para el apoyo de actividades que no consiguen financiamiento como pueden ser las actividades de I+D y promoción de exportaciones. La difusión y mayor penetración del Mercado de Capitales es imprescindible.

- Actividades del gobierno encaminadas a crear y fortalecer las instituciones meso: Son actividades que aparecen por ausencia del sector privado, por una falla de mercado o por combinación entre ambas.

El trabajo de las meso-instituciones se torna más fácil una vez que la interacción entre los niveles micro y meso ha sido establecida.

Orientada a la competitividad las meso-políticas no deben confundirse con las políticas industriales. Estas últimas a menudo son totalmente opuestas. Mientras que las meso-políticas están encaminadas a la creación de competitividad tendiendo a estimular la competencia y el apoyo a las empresas con el fin de conseguir el máximo provecho de un entorno altamente competitivo, las políticas industriales suelen incluir la protección de industrias nacionales frente a competidores extranjeros o incluso destinados a sofocar la competencia interna.

5.3.1.4 Meta

A nivel meta, existen tres elementos que deben destacarse.

En primer lugar, se refiere a la existencia de valores orientados al desarrollo cultural, que son compartidos por gran parte de la sociedad. Estos valores incluyen por ejemplo el reconocimiento social del éxito económico, una alta prioridad para la inversión a largo plazo en educación y formación y una alta propensión marginal a ahorrar. Si estos valores no están instaurados en la sociedad es muy difícil que a través de meso-políticas se vean estimulados.

La segunda condición previa para la competitividad es la existencia de un consenso básico sobre la necesidad de desarrollo industrial y la inserción competitiva en el mercado mundial. Debido a la globalización y la internalización de la economía, la sociedad no puede limitarse a elegir vías de desarrollo a voluntad. Se debe aceptar el mercado mundial como marco de referencia, es decir, que las empresas se acerquen a las normas internacionales de calidad y estándares internacionales de eficiencia. Siempre que no haya acuerdo fundamental sobre estos temas, macro y meso-políticas serán erráticas y las empresas serán propensas a desarrollar una postura defensiva con el fin de ser capaces de responder rápidamente a los cambios en la reglas de juego.

Por último, el tercer elemento es la capacidad de los actores sociales para formular conjuntamente visiones y estrategias e implementar políticas, lo que implica una visión compartida acerca de que, por ejemplo, la posición y localización debe ser un objetivo en la división internacional del trabajo, que las ventajas comparativas que deben desarrollarse a largo plazo, entre otras. Las orientaciones a largo y mediano plazo son importantes para hacer valer los intereses futuros por sobre los presentes y para generar expectativas estables.

5.4 Competitividad regional

Para alcanzar la meta de crecimiento sostenido a nivel nacional, es clave el desarrollo de las regiones subnacionales, por lo que es necesario trasladar el estudio de la competitividad a nivel regional.

El nivel de competitividad regional determina el grado de prosperidad que una región puede sostener en el tiempo, puesto que la única manera que una región puede mejorar sus estándares de vida es teniendo empresas competitivas que paguen buenos salarios.

Las regiones compiten entre sí, por el establecimiento de empresas, inversión, la absorción de recursos humanos talentosos en busca de empleo ofreciendo ventajas que puede brindarles, por ejemplo en torno a la ubicación.

Las empresas no solo buscan ser más competitivas sofisticando sus operaciones, diferenciando sus productos o servicios, mejorando su ambiente de negocios, sino que también tratan de sacar provecho de la localización de activos específicos que una región pueda suministrarle. Esto tiene que ver con las condiciones que se presentan a nivel nacional, pero más fundamentalmente a nivel departamental, local, de ciudad o clúster que faciliten o inhiban el proceso de creación de valor por parte de la empresa.

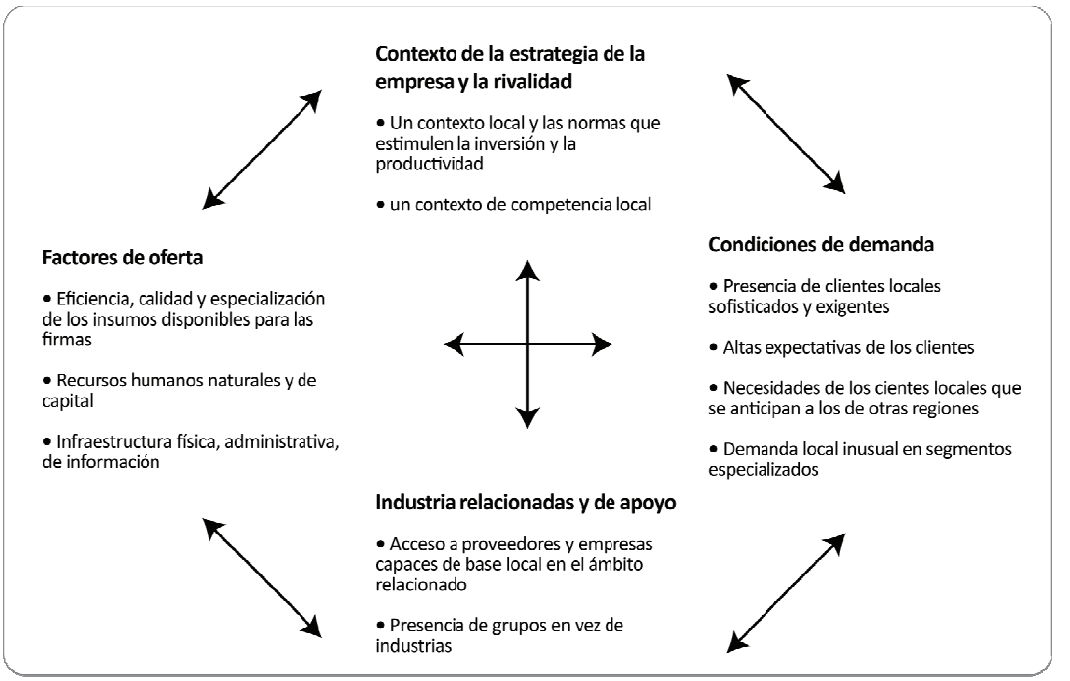
La localización afecta la estructura de las industrias y la estrategia de las empresas a seguir. Esto sumado a las políticas locales de incentivo que se puedan tomar son un determinante clave en el asentamiento de empresas y el desarrollo de clústeres en regiones subnacionales.

Sin embargo, la competitividad no solo está en línea con el sector empresarial, sino que también depende de muchos otros factores como pueden ser la calidad de vida, el desarrollo económico, el nivel tecnológico, la calidad de los medios de comunicación y el transporte.

A pesar de tampoco haber unicidad en la definición a nivel regional, se adopta la siguiente: *"La competitividad es la capacidad o potencial del sistema económico de una determinada región para alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida".*[116]

Porter definió cuatro variables ambientales que conforman el ambiente de negocios que determinan la ventaja competitiva de una nación (Diamante de Porter), que en el marco de un enfoque de competitividad sistémica puede ser aplicado sin mayor dificultad a niveles regionales. En el Esquema 5.4 se presenta el diamante de Porter.

Esquema 5.4: Diamante de Porter



Fuente: Porter, Michael (1990). The competitive Advantage of Nations.

En años más recientes, Porter ha aplicado sus ideas de competitividad nacional a nivel regional, más precisamente a la formación de clústeres de empresas en una misma ubicación geográfica[117].

Plantea que, la competitividad y el nivel de vida (referido a la riqueza) de una región es determinado por la productividad con que utiliza sus recursos, ya sea humanos, naturales o de capital.

Las regiones compiten para ofrecer un entorno más productivo para sus negocios y por su parte, los sectores públicos y privados desempeñan papeles diferentes pero relacionados entre sí para la creación de una economía productiva.

[116] SUBDERE , 2003. "Índice de Competitividad Regional 2003"
[117] Porter, Michael (2002). "Competitiveness and the role of regions" Boston: Harvard Institute for Strategy and Competitiveness

5.5 Descentralización y competitividad

La descentralización es una fuente de competitividad. Los procesos de descentralización conllevan a incentivar una sana competencia entre los estados, regiones y municipios en la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos. Teóricamente, la competencia produce los incentivos correctos para que se atiendan con mayor eficacia las necesidades de las comunidades e impulsen la competitividad.

Existe literatura económica que sostiene que los procesos de desregulación, privatización, descentralización, apertura comercial y liberalización financiera no son suficientes por sí mismos para asegurar la eficiencia y equidad.

En línea con el Neoinstitucionalismo de Douglas North[118], los procesos de descentralización facilitan la creación de estructuras de incentivos correctas, al acercar las decisiones políticas a los ciudadanos. Conveniente sería que los gobiernos regionales y locales administren aquellos servicios en los que la evaluación por parte de la población sea posible y genere efectos de eficiencia (salud, educación, entre otros). Mientras que para el gobierno central se debe reservar la administración de aquellos servicios que por sus características no son fácilmente evaluables o controlables puntualmente por los ciudadanos (defensa, política económica).

La experiencia demuestra que en diferentes países en desarrollo las necesidades de servicios básicos por parte de la población se satisfacen mejor en ambientes descentralizados[119].

5.6 Competitividad local

¿Compiten las ciudades? Cabe preguntarse al transferir el tema de la competitividad al ámbito territorial de las ciudades. Si bien Porter plantea que la competitividad sólo depende de la performance de las empresas (factores microeconómicos), es válido que una ciudad que contenga mejor entorno físico, tecnológico, social, ambiental, institucional que otra, será más competitiva. Ya que presentará condiciones propicia para atraer y desarrollar actividades económicas que generen empleo y riqueza. En este sentido, está claro que las ciudades pueden crear estas condiciones.

Krugman (1996) plantea que las ciudades no pueden competir unas con otras, ya que son meramente un territorio de las empresas y son estas las que compiten. Visto así las ciudades son una condición necesaria pero no suficiente para competir exitosamente.

Sin embargo, la competitividad es un tema que aparece cada vez más en la agenda de los gobiernos locales. Existen múltiples trabajos con diversas metodologías que tienen como objetivo medir la competitividad de las ciudades. Esto no es casualidad, ya que si observamos experiencias exitosas recientes a nivel internacional, se ve con claridad la importancia de las ciudades de en este proceso (como el caso de Helsinki en Finlandia, o Dublín en Irlanda)[120].

Es en las ciudades donde se pueden establecer acuerdos para formar redes de empresas que cooperen para integrar clústeres, vincular centros de investigación e instituciones educativas para hacer posible la innovación y el desarrollo tecnológico, crear infraestructura de diversos servicios y la dis-

[118] Douglas North es un economista e historiador estadounidense galardonado con el Premio Nobel en Economía en 1993 por su renovación de la investigación en historia económica, a partir de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales.
[119] De La Cruz, Rafael (1998). " Descentralización en perspectiva"
[120] Para profundizar sobre la ciudad de Helsinki ver "Prosperous metrópolis. Competitiveness strategy for the Helsinki metropolitan area."

ponibilidad del capital humano, social y financiero que hagan posible el dinamismo que requiere la nueva economía del conocimiento.

En esta línea Porter establece que las economías de localización[121], es decir, a nivel clúster, tienen una elevada influencia en la competencia local.

5.6.1 Importancia de la competitividad urbana

La competitividad urbana se refiere al proceso de generación y difusión de competencias, a la capacidad de las ciudades para participar en un entorno globalizado, a la posibilidad de las ciudades de crear ambientes propicios para el desarrollo de competitividad de sus agentes económicos.[122]

Reiterando, en la competitividad urbana, la generación y difusión de competencias no solo depende de factores microeconómicos sino también de las capacidades que ofrece un territorio para facilitar las actividades económicas.

De esta manera, este concepto se convierte en un factor determinante en el desarrollo urbano y regional, ya que a través de acciones y políticas implementadas por los gobiernos locales se puede lograr que estos espacios participen en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios, incrementen su ingreso real y el bienestar de sus ciudadanos, y promuevan un desarrollo sustentable.

La competitividad puede llevar entonces a que las ciudades compitan directamente entre sí. Por lo general, es una acción público-privada dado que las ciudades o regiones son un sujeto colectivo conformado por autoridades locales, empresarios y organizaciones económicas y sociales, que pueden ser promotoras de su propio desarrollo económico (Cabrero Mendoza, et al. 2007).

Las formas más relevantes de competencia entre ciudades ocurren por inversiones privadas, inversiones y fondos públicos para elevar el stock de satisfactores colectivos, mercados para sus productos, población que se traduce en capital humano, ingresos, poder político y ampliación de la demanda local y organización de actividades de alto nivel, entre otras (Sobrino, 2002)

5.6.2 Determinantes de la Competitividad Local

Por lo general, los determinantes de la competitividad local son adaptaciones de los determinantes a nivel nacional y de las proposiciones de las teorías de localización de las actividades económicas. Porter establece que las razones por las que una ciudad es competitiva se encuentran dentro del Diamante presentado en el Esquema 5.4.

Sin embargo, es claro que la economía urbana difiere en muchos aspectos de la economía de una país, por lo que la adaptación del enfoque de ventajas competitivas a nivel local debe abarcar al menos seis elementos: i) los gobiernos locales tienen muy poca injerencia en la formulación de las políticas macroeconómicas de un país; ii) el trabajo y el capital tienen una mayor movilidad a nivel local; iii) las economías urbanas dependen más del comportamiento de los actores y agencias externos de la ciudad; iv) en el contexto local la competitividad de una ciudad se analiza en función del cambio en la participación de alguna variable macroeconómica en el contexto nacional; v) es necesario tomar en cuenta el de las políticas regionales adoptadas por el gobierno central; y vi) los gobier-

[121] Las economías de localización surgen de muchas empresas del mismo sector que se localizan cerca una de otra; atrayendo proveedores especializados, ofreciendo empleo para mano de obra calificada, proveyéndose de insumos intermedios para determinados productos, etc.

[122] Cabrero Mendoza E., Jurado I. Contigiani A. "Competitividad de las ciudades mexicanas. La nueva agenda de los municipios urbanos". CIDE 2007

nos locales tienden a desempeñar un rol más importante en la promoción del crecimiento local (Sobrino, 2002).

Algunos autores[123] expresan que los determinantes de la competitividad urbana pueden ser divididos en determinantes económicos y determinantes estratégicos.

Esta distinción es basada en que los primeros pueden ser representados por datos estadísticos y cuantitativos mientras que los segundos siempre serán de carácter cualitativo.

Entre los determinantes económicos se encuentran los factores de la producción, infraestructura, localización, estructura económica y servicios urbanos. Por el lado de los determinantes estratégicos están eficiencia de los gobiernos, estrategia urbana, cooperación del sector público y privado y flexibilidad institucional.

Para poner en práctica esta última división se presenta en el Esquema 5.5 los determinantes de la competitividad con sus respectivos componentes y características.

Esquema 5.5 Determinantes de la competitividad local

Determinantes Económicos: Datos requeridos	Determinantes Estratégicos: Características cualitativas
Factores de la producción • % de la fuerza laboral con educación • Acceso de las empresas al capital **Infraestructura** • Transporte: Adecuación de las vías aéreas, marítimas y terrestres. • Comunicación: Disponibilidad de diversos servicios • Instalaciones para investigación: cantidad y calidad de las universidades, número de laboratorios, número de científicos. **Localización** • En relación al mercado **Estructura económica** • % de firmas con determinada cantidad de empleados • Empresas de propiedad extranjera • Instituciones financieras: Servicios que brindad, bancos locales, filiales de bancos extranjeros. **Servicios urbanos** • Instituciones culturales y educativas • Stock de viviendas	**Eficiencia gubernamental** • Liderazgo • Cuentas saneadas y responsabilidad de los mandatos **Estrategia urbana** • Planificación Cooperación del sector público y privado • Vínculos operacionales entre la ciudad y el sector privado • Coordinación de cada sector **La flexibilidad institucional** • Entorno regulatorio • Apertura en la toma de decisiones

Fuente: IIE en base a Kresl, P. y Gappert, G. "The determinants of urban competitiveness: A survey".

[123] Kresl, K. y Gappert, G., 1995. "The determinants of urban competitiveness: A survey".

5.7 Cuantificando la Competitividad

Lo que no se evalúa o mide, no puede mejorarse. Sólo es posible emprender acciones para mejorar la competitividad si se conoce en qué lugar se está ubicado y si los avances o retrocesos pueden medirse.

Mesurar la competitividad de un sector económico, cadena productiva, localidad o región económica no es una tarea sencilla, y está íntimamente relacionado con el concepto de competitividad que se adopte.

La modalidad mayormente utilizada para comparar la competitividad de dos o más unidades económicas es la creación de índices. Esta será una medida que agregue las variables económicas claves que inciden sobre la competitividad.

Un índice o indicador de competitividad se convierte en un método de observación de los avances y dificultades o retrocesos que la entidad, país o región geográfica está acarreando en su proceso para lograr ser competitiva.

Sin embargo, no están ausentes las críticas a estas mediciones. La validez y solidez de una medida de la competitividad en escala regional (también es válido el argumento para la escala nacional), depende de la consistencia del marco analítico que soporta su construcción, de la coherencia de la medida con el marco analítico y de la metodología adoptada (Lall, 2001).

Krugman (1995) muestra que la visión más aceptada de competitividad en el ámbito del país es solo una forma "divertida" de denominar la productividad, cuestionando así la construcción de estos índices.

5.7.1 Mediciones a nivel nacional

El Foro Económico Mundial y el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (WEF y IMD por sus siglas en ingles) en el Reporte Anual de Competitividad y el Anuario de Competitividad Mundial respectivamente, son las entidades que desde hace años son pioneras en la elaboración de índices de competitividad a nivel nacional.

5.7.1.1 Índice de Competitividad Global (GCI)[124]

Desde 1979, el Foro Económico Mundial presenta un reporte anual sobre la competitividad a nivel mundial.

En 2005 comenzó a elaborar el GCI, desarrollado por el Profesor Xavier Sala i Martin, que aborda la medición desde la escala nacional, capturando factores micro y macroeconómico de la competitividad a nivel país.

Está basado fundamentalmente en la teoría de Porter, que puede considerarse la corriente principal en este tema.

Lo que el GCI intenta medir es el potencial de crecimiento de un país en el mediano y largo plazo (cinco a diez años) con base en las características de su economía y de la estructura y desempeño de sus instituciones. Provee consistencia analítica y facilita a los países la comparación con sus competidores.

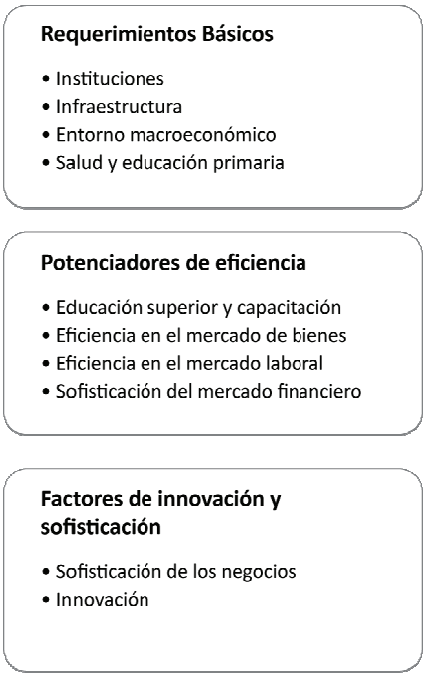
[124] Por sus siglas en ingles Global Competitiveness Index. Global Competitiveness Report 2010-2011, World Economic Forum.

Considera dos factores fundamentales, por un lado la situación económica de los países y el Estado; y por el otro desempeño de sus instituciones. Estas dos categorías están representadas en los doce pilares de la de competitividad con los que trabaja el Foro Económico Mundial. Estos son: Instituciones, Infraestructura, Entorno macroeconómico, Salud y educación primaria, Enseñanza superior y formación, Eficiencia del mercado de bienes, Eficiencia del mercado laboral, Desarrollo del mercado financiero, Tecnología disponible, Tamaño del mercado, Sofisticación de los negocios e Innovación.

A pesar de las ganancias sustanciales que pueden obtenerse por mejoras en cualquiera de los primeros once pilares, estos presentan rendimientos decrecientes. La innovación es particularmente importante para que las economías se acerquen a las fronteras del conocimiento y aumente la posibilidad de integración y adaptación de nuevas tecnologías.

A su vez, los pilares son agrupados de acuerdo a tres categorías que son los tres subíndices que componen el GCI: Requerimientos básicos, Potenciadores de eficiencia y Factores de innovación y sofisticación. Esto se presenta en el Esquema 5.6.

Esquema 5.6 Pilares de la competitividad



Fuente: IIE en base al WEF. "The global competitiveness report 2010-2011"

5.7.1.1.1 Argentina en el informe del WEF

Para tener una idea de la performance de argentina en los diferentes pilares se presenta el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1: Posicionamiento de Argentina en los pilares de la competitividad. 2011-2012

PILARES	Ranking	Puntuación (1-7)
Instituciones	134	2,93
Infraestructura	81	3,70

Ambiente macroeconómico	62	4,88
Salud y educación primaria	56	5,80
Educación superior y capacitación	54	4,48
Eficiencia en el mercado de bienes	137	3,23
Eficiencia en el mercado de trabajo	131	3,52
Desarrollo del mercado financiero	126	3,26
Tecnología disponible	64	3,71
Tamaño del mercado	24	4,88
Sofisticación de los negocios	79	3,78
Innovación	78	3,08

Fuente: IIE en base al WEF. "The global competitiveness report 2011-2012"

Cabe destacar, que respecto a los pilares de Instituciones, Infraestructura, Ambiente macroeconómico, Eficiencia en el mercado de bienes, Eficiencia en el mercado laboral y Sofisticación de negocios e Innovación, Argentina disminuyó en el ranking, mientras que en los restantes aumentó la misma excepto en Desarrollo del mercado financiero y Tamaño del mercado donde se mantuvo constante, siempre comparando con el mismo informe para el año 2010-2011.

En el ICG, se encuentra en el puesto Nº 85, ascendiendo dos lugares (puesto Nº 87) respecto del reporte anterior.

5.7.1.2 Índice de Competitividad Mundial (WCI)[125]

Este índice creado por el IMD, mide la competitividad de las naciones mediante el análisis de cómo crear un entorno empresarial competitivo.

Mientras que el WEF se basa en la teoría de Porter, el IMD tiene su propia teoría, que puede denominarse de las cuatro fuerzas fundamentales. Este modelo afirma que es el ambiente competitivo de las naciones el que crea y mantiene la competitividad de las empresas, las cuales al final son las que asumen la función de creación de bienestar (Garelli, 2007).

Las cuatro fuerzas fundamentales son:

- Atractivo vs Agresivo
- Proximidad vs Globalidad
- Activos vs Procesos
- Toma de riesgos individuales vs Cohesión social

Tradicionalmente la competitividad estaba relacionada con la "agresividad", es decir, con las exportaciones y el comercio exterior. Más recientemente, algunas naciones se enfocan en ser atractivas

[125] Por sus siglas en inglés World Competitiveness Index. World Competitiveness Yearbook 2011, IMD.

para localizar empresas y así lograr ser competitivas. Entonces, en la dicotomía atractivo-agresivo, el IMD define cual es la metodología del gobierno para atraer inversión o motivar el comercio exterior ya sea por medio de políticas que presenten un ambiente de negocios favorable a los agentes económicos (atractivo) o por medio de políticas proactivas de incentivo directo a los mismos (agresivo).

En la mayoría de los casos, las naciones deben tratar con dos tipos de economías que coexisten: la economía de proximidad y la economía de globalidad. La primera acarrea actividades tradicionales como las artesanales, servicios personales, actividades administrativas como el Gobierno y la justicia; y actividades de apoyo al consumidor como servicio posventa, entre otros. Esta economía ofrece mucho valor agregado por estar próxima al usuario final y generalmente es cara y proteccionista. Por otra parte la economía de globalidad, es una economía competitiva donde se incluyen empresas con operaciones internacionales donde la producción no necesariamente está cerca del usuario final. Este tipo de economía se beneficia de las ventajas comparativas de los mercados mundiales. La proporción entre estas dos economías para la prosperidad nacional varía con respecto al tamaño y el desarrollo económico de un país. Mientras que los países grandes dependen de la economía global, los países pequeños son más dependientes de su economía de proximidad.

Los países ricos en activos como lo son tierra, trabajo y capital, no necesariamente son competitivos. De modo contrario, países pobres en activos, pero que han desarrollado procesos de transformación que agregan valor se vuelven competitivos. Esta dimensión, por lo tanto, examina hasta donde un país depende de sus recursos naturales para obtener sus ingresos en vez de desarrollar procesos de transformación que apoyen la creación de valor.

La última dimensión que conforma el entorno competitivo de un país es la distinción entre un sistema que promueve el riesgo individual y otro que prioriza la cohesión social. Por un lado, las estructuras anglosajonas motivan el riesgo, la liberalización económica, privatizaciones y responsabilidades individuales. Por otro, el sistema europeo depende en gran parte del consenso social, el estado de bienestar y tiene un enfoque más igualitario hacia las responsabilidades.

Estas cuatro fuerzas fundamentales son plasmadas en cuatro factores que determinan la estructura del índice. Estos son, Performance Económica, Eficiencia del Gobierno, Eficiencia de las Empresas e Infraestructura. A su vez, estos están compuestos por veinte subfactores que responden a 300 criterios.

Con base en su teoría y el conjunto de criterios, el IMD emite en mayo de cada año un ranking de países que combinan información cuantitativa (2/3) con información cualitativa (1/3). Al final, el modelo busca de manera sistémica entrelazar las cuatro fuerzas fundamentales para definir el ambiente competitivo de un país.

5.7.1.2.1 Argentina en el informe del IMD

Según el Anuario Competitividad Mundial 2011 del IMD, Argentina se encuentra en el puesto Nº54 sobre 59 países (puesto Nº 55 en 2010), destacándose que está por detrás de todos los países de la región considerados en esta medición que son Chile (25), México (37), Perú (43), Brasil (44), Colombia (46) exceptuando solo a Venezuela (59) que se posiciona último en el ranking.

Se presenta en el Cuadro 5.2 el posicionamiento de Argentina de acuerdo a los factores que considera el IMD para construir el índice.

Cuadro 5.2. Posicionamiento de Argentina en el WCY 2011

FACTORES	Ranking 2011	Ranking 2010	Diferencia
Performance económica	39	32	-7
Eficiencia del Gobierno	57	57	0
Eficiencia empresarial	51	52	+1
Infraestructura	45	47	+2

Fuente: IIE en base a World Competitiveness Yearbook (WCY) 2011. IMD.

Este aumento en una posición se debe a que mejoró en Infraestructura y Eficiencia empresarial, mientras que permaneció constante en Eficiencia del gobierno y perdió siete posiciones en Performance económica.

5.7.2 Mediciones a nivel subnacional

A continuación se presentan algunos de los índices más relevantes que miden la competitividad a nivel subnacional.

En el marco del Seminario Internacional "Índices de competitividad de Regional de América Latina: metodologías, desafíos y proyecciones" que se llevó a cabo en Julio de 2011, donde se contó con la participación de experto de Argentina, Perú, México y Chile, se compartieron experiencias ocurridas en sus respectivos países en torno a los Índices de Competitividad Regional.

Este primer Seminario sirvió de punta pie inicial para proponer a Córdoba como sede de una nueva reunión sobre competitividad en el año corriente.

5.7.2.1 Reporte de Competitividad del Bacon Hill Institute[126]

El BHI realiza anualmente desde el año 2001 un reporte de competitividad donde se elabora un índice de competitividad para los estados de EEUU. A través de este informe se intenta identificar las cualidades que le permiten a algunas áreas sobresalir en la generación de ingresos y las cualidades que inhiben a otras para conseguir los mismos niveles de competitividad.

El índice creado por esta institución está diseñado para medir la competitividad de una región en el largo plazo, y utiliza un enfoque similar al adoptado por el WEF, basado en la teoría de Porter.
Para hacer operativo el cálculo del índice se tienen en cuenta los siguientes ocho aspectos: Gobierno y política fiscal, Seguridad, Infraestructura, Recursos humanos, Tecnología, Nacimiento de empresas, Apertura y Ambiente Político.

Para el año 2010, bajo una escala de cero a diez, Dakota del Norte (7.39) obtiene el primer lugar, seguido de Colorado (6.79) y Massachusets (6.76). En cuanto a los estados menos competitivos están Alabama (3.42), Virginia Occidental (3.27) y Mississipii (2.88).

5.7.2.2 Índice de Competitividad Global de los Estados Mexicanos[127]

Este índice es desarrollado desde hace quince años por el Instituto Tecnológico de Monterrey y difundido en su edición anual de "La Competitividad de los Estados Mexicanos".
El concepto de competitividad considerado se refiere al medioambiente creado en una economía de mercado (ya sea una nación, región o cualquier ámbito geográfico) el cual es suficientemente atrac-

[126]Bacon Hill Institute, 2010. "Tenth Anual State Competitiveness Report".
[127]Instituto Tecnológico de Monterrey, 2010. "La Competitividad de los Estados Mexicanos. Fortalezas ante la crisis"

tivo para localizar y desarrollar actividades económicas exitosas que permitan generar valor agregado y ser base de riqueza y bienestar.

La metodología seguida para elaborar el índice incorpora cuatro factores en los que se engloba el concepto de ambiente de Competitividad. Estos son Desempeño Económico, Eficiencia Gubernamental, Eficiencia de Negocios y por ultimo Infraestructura. Además diecinueve subfactores integran el índice, cada uno de los cuales a su vez cuenta con un número de criterios que en conjunto agrupan un total de 172 indicadores los cuales provienen de diversas fuentes, tanto públicas como privadas.

El índice se genera a partir de la posición relativa que cada unidad geográfica tiene respecto de las demás en cada uno de los criterios analizados. Es decir una posición buena o mala en el índice se deriva de la situación relativa en la que se encuentra la unidad geográfica en cuestión en cada una de las 172 variables con respecto al resto de los estados.

En la edición del año 2010, se puso como objetivo evaluar los efectos de corto plazo del impacto de la crisis global en los estados mexicanos, por lo que se creó un nuevo índice llamado Índice de Coyuntura. Este busca captar los efectos en variables no estructurales con la información más reciente. Para la elaboración del índice se consideran un total de quince variables actualizables trimestralmente y cuatro factores que son los efectos de la crisis como ser la pérdida de la capacidad de pago, la pérdida de los medios para obtener ingresos tanto en el sector empresarial como en el laboral y por último la pérdida de confianza.

Respecto de los resultados obtenidos para esta edición, Distrito Federal encabeza el ranking, seguido de Nueva León, Querétaro y Colima. En cuanto a los estados menos competitivos, se encuentra Guerrero, Oaxaca y Chiapas.[128]

5.7.2.3 Índice de Competitividad de las Regiones Chilenas (ICR)[129]

El Índice de Competitividad Regional es el más antiguo de la región, convirtiendo a Chile en país pionero para los estudios de competitividad. Esto hace que otras entidades hayan adoptado su metodología para emprender proyectos de medición de la competitividad a nivel regional, como lo es el caso del IIE de la Bolsa de Comercio.

El ICR es un indicador que se construye a partir de un algoritmo que permite reunir una cantidad de variables disímiles de manera ordenada, las cuales procuran dar cuenta de los principales fenómenos asociados a la capacidad potencial del sistema económico regional de generar y mantener, en forma sostenida, un crecimiento del ingreso per cápita de sus habitantes. Para la construcción de este indicador se consideran siete factores de competitividad, a saber, Resultados Económicos, Empresas, Personas, Innovación, Ciencia y Tecnología, Infraestructura, Gobierno y Recursos Naturales.

En su edición para del año 2008, la Región de Magallanes junto con la Metropolitana se destacan por ser las más competitivas, seguidas de Antofagasta y Valparaíso, mientras que Coquimbo y Araucanía las menos competitivas.

[128] También existen otras instituciones que realizan mediciones de competitividad para México como son el CIDE y el IMCO.
[129] Ministerio del Interior – SUBDERE, Ministerio de Planificación, Instituto Nacional de Estadísticas. "Informe Índice de Competitividad Regional2008".

5.7.2.4 Índice de Competitividad de Regiones de Chile (ICORE)[130]

El ICORE se realiza desde el año 1999 por la Universidad del Desarrollo de Chile, contando en 2010 con su octava edición.

El índice es construido con siete factores; Personas, Gestión, Ciencia y Tecnología, Infraestructura, Sistema Financiero, Gobierno e Instituciones Públicas e Internacionalización; que agrupan a su vez un total de 86 variables cualitativas y cuantitativas.

Las variables cuantitativas son obtenidas de fuentes oficiales del país vecino mientras que las variables cualitativas son obtenidas de la aplicación de una encuesta realizada a empresarios, ejecutivos, autoridades públicas, dirigentes gremiales de cada una de las regiones del país.

Respecto de la metodología el ICORE muestra la posición relativa de cada una de las regiones en relación con las demás. Esta ordenación se obtiene a partir de la estandarización de los datos[131], lo que permite obtener valores entre cero y uno sin unidad de medida para cada variable aun cuando la unidad de medida de cada factor sea distinta. El valor final del Índice para cada región corresponde al promedio simple del valor estandarizado obtenido por cada región en los factores que antes se nombraron.

En cuanto a los resultados del ICORE 2009-2010, dentro de las más competitivas, se vuelve a posicionar primera en el ranking la Región Mediterránea, lugar que no ha perdido desde la creación de este índice. A esta le siguen la Región de Antofagasta, Valparaíso y Magallanes. Mientras que entre las de menor competitividad aparecen O`Higgins, Maule y Araucanía.

5.7.2.5 Índice de Competitividad Regional en Venezuela[132]

En el citado estudio, la competitividad regional es entendida *"como la capacidad de las entidades regionales de Venezuela para proveer un ambiente que sustente la competitividad de las empresas"*, a partir del concepto definido por el IMD.

Además es un enfoque meramente empresarial, y siguiendo a Porter, el cual sostiene que la competitividad descansa en la productividad de las empresas.

Este índice intenta reflejar las características del entorno en el que actúan las empresas, y para este fin se construyen dos índices que luego se combinan para formar el de Competitividad Regional. Estos índices son el Índice de Entorno Competitivo y el Índice de Mercado Competitivo.

Con respecto al primero, para su creación se combinan dos aspectos. El primer aspecto es la situación actual de los factores que describen las condiciones que la entidad o región ofrece a las empresas ya instaladas así como a los inversionistas potenciales. Los factores considerados en este aspecto son Recursos Humanos, Infraestructura de Transporte, Servicios Básicos y Calidad de Vida. Cabe destacar que no se tiene en cuenta ningún aspecto impositivo, porque en Venezuela las potestades tributarias no están descentralizadas. El segundo aspecto a considerar para el Índice de Entorno Competitivo es la capacidad Institucional que la región muestra en el corto, mediano y largo plazo para mejorar las condiciones que le ofrece a las empresas.

Por último, el Índice de Mercado Competitivo está compuesto por dos subíndices, el de Mercado Local y el de Mercado Próximo. El primero utiliza variables que intentan medir la diferencia en los tamaños de mercado, diferencias en el poder adquisitivo de los habitantes, nivel de sofisticación de la demanda, entre

[130] Facultad de Economía y Negocios. Universidad del Desarrollo de Chile. "Índice de Competitividad Regional (ICORE) 2009-2010".
[131] La estandarización se realiza en base al máximo valor alcanzado por una región en cada variable con el resultado obtenido por cada región en particular.
[132] CONAPRI, 2003. "Índice Regional de Competitividad. Una década de descentralización".

otras. El segundo es un promedio simple de los Índices de Mercado Competitivo de las regiones con las que comparte frontera.

5.7.2.6 Índice de Competitividad Provincial en Argentina (ICP)[133]

El ICP es un algoritmo por medio del cual se intenta agrupar aquellos aspectos que se consideran determinantes para definir el grado de competitividad de una provincia. Es desarrollado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, tomando como base la metodología del ICR de Chile.

Este índice se construye a partir de siete dimensiones, a las cuales se las define como factores. Estas son Personas, Empresas, Gobierno, Resultados Económicos Innovación, Ciencia y Tecnología, Infraestructura y por último Recursos naturales y medio ambiente.

Para esta medición del año 2010, se incluyen un total de 72 indicadores, de los cuales dieciséis provienen de una encuesta especialmente diseñada para la construcción del mismo a empresarios de todas las provincias y el resto de las variables proviene de estadísticas oficiales de carácter público.

En esta edición se destaca las mejoras introducidas en los ponderadores. A través de un análisis de sensibilidad[134], se demostró que los ponderadores utilizados eran estables, ya que el ranking del ICP no variaba ante cambios en los ponderados, que fueron sometidos a una prueba de simulación.

En el Cuadro 5.3 se presentan los resultados arrojó la medición del ICP para el año 2010.

Cuadro 5.3: Resultados ICP año 2010

Distrito	Ranking	Puntuación (0-7)
CABA	1	4.66
Santa Cruz	2	3.822
Tierra del Fuego	3	3.761
Chubut	4	3.517
La Pampa	5	3.376
Santa Fe	6	3.20
San Luis	7	3.168
Córdoba	8	3.00
Buenos Aires	9	2.937
Neuquén	10	2.936
Río Negro	11	2.755
Entre Ríos	12	2.721
Mendoza	13	2.711
San Juan	14	2.636
Misiones	15	2.410
La Rioja	16	2.229
Tucumán	17	2.118
Corrientes	18	2.114
Salta	19	2.033
Catamarca	20	2.031
Jujuy	21	1.937
Formosa	22	1.932
Santiago del Estero	23	1.841
Chaco	24	1.683

Fuente: IIE

[133] IIE, Bolsa de Comercio de Córdoba. "Índice de Competitividad Provincial de la República Argentina. Medición 2010"
[134] Este procedimiento lo realizaron profesores de la Facultad de Matemáticas, Astronomía y Física.

5.7.2.7 Índice de Competitividad Regional del Perú (ICRP)[135]

El Índice de Competitividad Regional del Perú es llevado a cabo por el Centro de Competitividad de CENTRUM Católica de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Tiene por objetivo medir la competitividad regional entendida como "la administración eficiente de los recursos de las regiones para el beneficio de sus pobladores y el incremento de la productividad empresarial".

Este índice compara cuantitativamente la performance de 24 regiones y se construye a partir de cinco pilares que son Economía, Gobierno, Personas, Infraestructura y Empresas. A su vez cada pilar se compone de cinco factores que buscan captar el comportamiento de cada pilar, constituyendo un segundo nivel de desagregación. El tercer nivel de desagregación lo constituyen las variables, las cuales suman un total de 90 y otorga al análisis un nivel de detalle y focalización de gran importancia.

Cabe agregar que para la información sobre el factor Empresas se realizó la Encuesta Nacional de Empresarios, la cual, a través de 16 variables, captura la percepción del empresario con respecto al comportamiento del pilar.

Los resultados para el año 2010 reportan un liderazgo de Lima y Callao con 73.5 puntos (en una escala de 0 a 100) seguidas por Arequipa e Ica (45.32 y 44.49 puntos respectivamente). Respecto a las regiones con menos puntajes se encuentran Apurímac y Huancavelica. Paradójicamente, son las más cercanas geográficamente a las regiones más competitivas, aunque presentan los niveles más elevados de pobreza y de menor Índice de Desarrollo Humano.

5.7.2.8 Índice de Competitividad de los Estados – Factores (ICE-F)[136]

El ICE-F es un índice de competitividad de los estados de Brasil, realizado en base a la teoría del diamante de Porter. Este puede se puede interpretar como el resumen de un conjunto de indicadores, donde se busca expresar el enfoque de Porter para referirse a las condiciones de los factores de la producción asociados al concepto de competitividad.

El índice se divide en tres grupos, Calificación de la fuerza de trabajo, Conocimiento e innovación e Infraestructura (con igual ponderación para cada grupo). A su vez, Infraestructura es dividido en cuatro subíndices que son Transporte, Comunicación, Salud y Energía. En total el índice utiliza 34 variables para captar el efecto de cada grupo en la competitividad.

Respecto de la medición para el año 2006, arrojó que San Pablo es el estado más competitivo, seguido por Río de Janeiro, Distrito Federal, Río Grande del Sur y Paraná.

5.7.3 Mediciones a nivel local

En Cabrero Mendoza (1999) se distinguen tres tipos de métodos dependiendo del enfoque y de los objetivos a alcanzar:

El primero es utilizado generalmente por consultoras y agencias gubernamentales regionales, el cual está principalmente orientado a la atracción de la inversión privada. El segundo tipo se refiere a los que se derivan de trabajos académicos, donde la competitividad se mide con la finalidad de enriquecer el conocimiento sobre el tema y aplicarlo en políticas públicas. Y el tercer tipo son aquellos trabajos que combinan los dos anteriores, es decir, están orientados a la inversión privada, pero también tienen interés de contribuir al conocimiento.

[135] CENTRUM Centro de Negocios, Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010. "Índice de Competitividad Regional del Perú"
[136] FEE, 2006. "Índice de Competitividade Estadual. Factores (ICE-F)"

A continuación se presentan algunas experiencias de mediciones de la competitividad a nivel local.

5.7.3.1 Índice de Competitividad Municipal de El Salvador[137]

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio de su Programa Promoción de Oportunidades Económicas, apoya la gestión de investigación conocida como el proyecto Índice de Competitividad Municipal (ICM).

Su función principal es recolectar datos básicos a nivel local acerca del ambiente de negocios en El Salvador, y realizar un análisis de los resultados, cuya meta es identificar las limitaciones administrativas y normativas relativas al desarrollo del sector privado.

El ICM es una herramienta que sirve para medir dentro de un país el clima de negocios a nivel subnacional. Es una medición de la capacidad que tienen los gobiernos municipales para generar y hacer cumplir las políticas regulatorias comerciales que estimulan el desarrollo del sector privado.

Es importante destacar que no mide todo el entorno de inversión, el cual generalmente se considera necesario en medidas del potencial de desarrollo. Esta exclusión permite comparar a todos los municipios en iguales condiciones, a pesar de ser diferentes en sus dotaciones de recursos y nivel de desarrollo. El índice se enfoca en aquellos aspectos de la economía y la gobernabilidad local, sobre los cuales los gobiernos municipales tienen un grado de control similar.

La metodología utilizada se ha aplicado previamente en varios países asiáticos, adonde también fue financiado por la USAID. La recopilación de datos provino de dos encuestas, una enfocada al sector privado y otra al sector público. Se crearon nueve sub índices para captar los diferentes aspectos del entorno empresarial a nivel municipal. Estos son: Transparencia, Servicios Municipales, Proactividad, Pagos Informales, Seguridad Ciudadana, Tiempo para Cumplir con Regulaciones, Tasas e Impuestos, Costos de Entrada y Regulaciones Municipales.

5.7.3.2 Índice de Competitividad Urbana (ICU)[138]

El Índice General de Competitividad Urbana del IMCO mide la capacidad de una ciudad para atraer y retener inversiones y talento. En general, esto se logra cuando los países, regiones, entidades o ciudades ofrecen condiciones integrales para maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas.

Se conforma de diez subíndices, donde cada uno representa un determinante de la competitividad urbana considerado por el índice. Los determinantes son Sistema de derecho confiable y flexible, Manejo sustentable del medio ambiente, Sociedad incluyente, preparada y sana, Macroeconomía estable, Sistema político estable y funcional, Mercado de factores eficiente, Sectores precursores de clase mundial, Gobiernos eficientes y eficaces, Aprovechamiento de las relaciones internacionales y Sectores económicos en vigorosa competencia.

El índice es una herramienta útil que brinda la posibilidad de dar a conocer la situación actual de las ciudades consideradas, y poder sugerir y recomendar un amplio panorama de líneas de acción de política pública en pos de mejorar la competitividad de las ciudades.

El cálculo del índice comprende a 86 ciudades de México, y las divide de acuerdo a sus resultados en competitividad alta, adecuada, media alta, media baja, baja y muy baja.

[137] "Índice de Competitividad Municipal 2011, El Salvador. Midiendo la Gobernabilidad Económica Local para Crear un Mejor Entorno Empresarial".
[138] IMCO, 2010. "Competitividad Urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro".

Cuadro 5.4 Resultados del ICU 2008

Categoría de competitividad	**Alta** Población: 5,64% PIB: 7.83%	**Adecuada** Población: 10,4% PIB: 10,74%	**Media alta** Población: 66,62% PIB: 67,28%	**Media baja** Población: 12,11% PIB: 10,20%	**Baja** Población: 5,14% PIB: 3,70%	**Muy baja** Población: 0,45% PIB: 0,25%
Cantidad de ciudades	1	14	33	22	14	2

Fuente: IIE en base a "Índice de competitividad urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro". IMCO 2010.

Cabe destacar que estos son resultados para el año 2008 plasmados en el reporte del año 2010. La ciudad más competitiva de México es Monterrey, considerada la capital industrial del país; mientras que las dos ciudades menos competitivas son Huimaguillo y Tuxtepec. Por su parte la mayoría de las ciudades consideradas en este trabajo se encuentran en un nivel de competitividad media alta, representando además el 66,62% de la población y el 67,28% del PIB.

Además, el IMCO ha realizado una actualización metodológica del modelo de competitividad realizado en el último índice internacional, haciendo posible una comparación de la competitividad de las ciudades y los países.

En una escala de 0-100 (homologada), el grupo de alta competitividad alcanza 47,13 de puntuación, semejante a la de países como Chile y Polonia (47,37 y 47,11 respectivamente). La categoría Adecuada logra 43,80 similar a Costa Rica (42,29), Media alta (40,47) similar a Brasil (39,40) y a México (38,35), Media baja (36,36) en línea con Colombia (36,57) y Muy baja (30,34) similar a Bolivia (30,93).

5.7.3.3 Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda (INCOMUV)[139]

En materia de vivienda, la competitividad es la capacidad de un municipio para preservar y aumentar el valor de las inversiones en vivienda que realizan los ciudadanos. Visto así, los municipios más competitivos en materia de vivienda son aquellos que generan el mayor beneficio o plusvalía a largo plazo para quienes compran vivienda.

El INCOMUV para el año 2010 se construyó con 78 indicadores, los cuales se agrupan en tres pilares. Se utiliza una metodología similar a la de los índices de competitividad internacional, estatal y urbana que publica el IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad). Los tres pilares o subíndices miden los distintos determinantes de la competitividad de la vivienda.

El primer pilar es el de Normatividad y características de la vivienda, en el cual evalúan algunas características asociadas a las viviendas como el acceso a servicios básicos, situación jurídica, uso de eco tecnologías, entre otras.

El segundo pilar es el Contexto de la Vivienda dentro de la Ciudad. A grandes rasgos, trata de evaluar que tan bien integrada está la vivienda dentro del contexto urbano. Es decir, califica los mecanismos que permiten que la vivienda participe en las actividades productivas y educativas del municipio o zona urbana.

El tercer pilar es el Contexto de la Ciudad dentro del País, donde se mida la capacidad del municipio para atraer posibles demandantes de vivienda o inversión, así como para desarrollarse económicamente. Es decir, mide el desempeño económico y socioeconómico del municipio en un nivel macro.

[139] IMCO, 2011 "Vivienda para desarrollar ciudades".

Recuadro 5.1: Mayor población, menor competitividad

Un resultado interesante, fue revelado por Gabriela Alarcón, coordinadora del proyecto IN-COMUV, al diario Español CNN, luego que se dieran a conocer los resultados de la medición del 2010 para las ciudades mexicanas. Los municipios con menor competitividad coinciden con aquellos en donde se experimentó un aumento notable de la población.

En los municipios que presentaron competitividad Muy baja, la población creció 132% entre 2005 y 2010, mientras que los municipios con Alta competitividad mostraron un incremento poblacional del sólo 14% para el mismo período.

A su vez, de 402 municipios que se evaluaron, 55 estuvieron en la categoría Adecuada, 144 en Media alta, 133 en Media baja, 50 en Baja y 13 en Muy baja.

Alarcón, resaltó al periódico español que casi 25 millones de personas viven en México con una competitividad más baja que el promedio, que fue de 45,9 puntos en un escala de 100, que si bien no reprueba está distante del rango ideal.

5.7.3.4 Índice de Competitividad de las Ciudades Mexicanas[140]

El índice de competitividad desarrollado por la CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) en su versión 2007 es una actualización de su versión 2003. Considera a las 60 zonas metropolitanas más importantes de México en cuanto a población y generación de riqueza, en las cuales se resume un total de 225 municipios, quedando representados todos los estados del mencionado país.

El cálculo del índice se basa en el método de análisis factorial. Este método ha sido utilizado por diversas entidades reconocidas a nivel nacional e internacional como son el WEF en el Reporte de Competitividad Global; el IMD en el Anuario Mundial de Competitividad y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el cálculo del índice de marginación municipal.

Los factores que utiliza la CIDE son cuatro: económico, socio-demográfico, urbano-ambiental e institucional.

Recuadro 5.2: Metodología: Análisis factorial

El análisis factorial es un método para aislar diversas dimensiones dentro de un grupo de variables relacionadas. Es decir, se trata de separar patrones comunes de variación que facilitarían el análisis de alguna situación en particular. Este método se utiliza para explorar relaciones entre variables y también para generación y prueba de hipótesis.

El propósito del análisis factorial es identificar y cuantificar las dimensiones supuestas para resaltar el desempeño de un grupo de variables dentro de una diversidad de cuestiones.

El análisis factorial contempla cuatro etapas:
1. Se genera una matriz de coeficientes de correlación para encontrar las posibles relaciones entre las variables. Las variables no deben mostrar multicolinealidad y singularidad. La primera se refiere a variables que midan la misma información. Y la segunda se refiere a variables que estén en función de otras dentro del mismo modelo.
2. Tomando como base la matriz de correlación, se extraen los factores. Para ello se utiliza

[140] Mendoza E., Jurado I. Contigiani A. "Competitividad de las ciudades mexicanas. La nueva agenda de los municipios urbanos". CIDE 2007

generalmente el método de componentes principales. Este método transforma un grupo inicial de variables en nuevos grupos llamados componentes o factores. Cada componente trata de agrupar la mayor varianza posible con respecto a la varianza de las variables originales. El factor principal es el que agrupa la mayor varianza.
3. Los factores se rotan para maximizar las relaciones entre las variables y algunos de los factores y minimizar la asociación con otros.
4. Finalmente se calcula la participación de cada variable en los factores.

Matemáticamente, cada variable puede ser vista como un vector, con magnitud y dirección, que puede graficarse como una línea. Los ángulos formados por cada vector representan las relaciones entre las variables, las cuales se calculan en la matriz de correlación. El componente o factor principal es un nuevo vector que resulta de la dirección que tomarían las variables si se movieran al punto cero del eje más cercano, es decir, de las que presentan una varianza más parecida.

El análisis factorial dice cuántos factores son necesarios para alcanzar la correlación original de las variables iniciales.

5.7.3.5 Índice de Competitividad Sistémica de Ciudades Mexicanas (ICSAR)[141]

El concepto de competitividad sistémica reconoce que la competitividad de un determinado ámbito es el resultado de la acción conjunta de una serie muy amplia de factores públicos, privados, sociales y personales que actúan de forma simultánea en un territorio determinado.

Basado en este concepto, Aregional SA, construye el ICSAR-Ciudades 2010 que se compone de seis niveles de competitividad, los cuales a su vez se integran de 31 factores y 105 indicadores.

Los niveles de competitividad elegidos son los cuatro tradicionales propuestos por la bibliografía destacada en el tema, es decir, Micro (Empresa), Meso (Sectorregional), Macro (Nacional) y Meta(Valores Sociales); a los que se le suman dos niveles más, Empresario, precedente al nivel micro e Internacional, posterior al Meta.

5.7.3.6 Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM) [142]

El sistema FIRJAN (Federación de las Industrias de Río De Janeiro) es un conjunto de empresas brasileñas de dicho estado en busca del desarrollo y de ofrecer soluciones y servicios que puedan multiplicar la productividad de las empresas y mejorar la calidad de vida para los empleados.

El IFDM, desarrollado por el FIRJAN, no es un índice que mida la competitividad. Este evalúa el desarrollo municipal y sirve de referencia para el seguimiento del desarrollo socio-económico de Brasil. Los datos para su cálculo son tomados de estadísticas oficiales del país vecino y se basa en tres grupos, Ingresos y empleo, Educación y Salud.

La edición 2011 (que hace referencia al desarrollo municipal del año 2009, debido al desfasaje entre la divulgación y el año a que se refieren dichos datos) expresa que los niveles de desarrollo encontrados en los 5.546 municipios brasileños continúan dividiendo a Brasil en dos (por un lado las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste con IFDM mas altos que en las regiones Norte y Noroeste), a pesar de la tendencia a la reducción de las desigualdades en la última década. Esto último queda reflejado en que el 90% de los municipios brasileños aumentaron su IDFM entre 2000 y 2009.

[141] AREGIONAL, 2010. "Índice de competitividad sistémica de las ciudades mexicanas".
[142] FIRJAN, 2011. "Índice FIRJAN de desenvolvimiento municipal. Ano base 2009".

5.8 Consideraciones finales

A pesar de la divergencia que existe en la interpretación del significado de competitividad, la mayoría de los autores concuerdan en que la productividad es el elemento clave.

En países que han alcanzado un alto grado de productividad, el énfasis está en la innovación, considerándola un determinante clave de la competitividad en un entorno globalizado con interacciones complejas y dinámicas entre los agentes económicos

La aplicación de la Teoría sistémica al concepto de competitividad ofrece un marco analítico de mucha utilidad para un análisis más profundo y desagregado, ayudando así al delineamiento de políticas de distinto alcance para generar los incentivos correctos.

Respecto de la competitividad regional, la tendencia indica que se está avanzando en este sentido, destacándose la importancia de la integración regional como así también en la búsqueda de convergencia de las mismas. A su vez, la descentralización sirve como fuente de competitividad.

Las regiones deben proporcionar un ambiente óptimo para los negocios, buena calidad en los recursos humanos, y demás condiciones necesarias para la instalación de las empresas en ellas.

Casi todos los índices que pretenden medir la competitividad, incluyendo los presentados en este capítulo, utilizan el método factorial. Esto se debe a que esta metodología es utilizada por las entidades más reconocidas a nivel mundial como lo son el IMD y el WEF. A su vez, entidades más pequeñas y dependencias gubernamentales las toman como referencia en sus mediciones.

Las entidades que desarrollan los índices aquí presentados son en su mayoría privadas, deduciendo en parte la falta de conciencia de los gobiernos en la importancia de la competitividad en un país. Esto se ve más agravado ante iniciativas de medición en niveles de gobierno subnacionales y locales, ya que además del desinterés o falta de conciencia se suman los problemas de recolección de datos y falta de financiamiento en los proyectos.

Finalizando, a pesar de las dificultas que se presentan a la hora de establecer una medida para la competitividad, es el camino correcto indagar en ella, trabajando sobre metodologías existentes, buscando mejorarlas e ir en búsqueda de una homologación que permita comparar distintas regiones geográficas en distintos países, enriqueciendo aún más el análisis.

6

Paradiplomacia

Capítulo 6: Paradiplomacia

"El medio internacional, siempre cambiante, está modificando la diplomacia, configurando nuevas formas de la costumbre internacional.

En definitiva, queremos sugerir, que en determinadas ocasiones, la dimensión estatal de la política exterior puede adquirir un relieve que los responsables de los propios gobiernos centrales no pueden ignorar".

Noe Cornago Prieto

6.1 Introducción

Siguiendo a Lecours (2002), las relaciones paradiplomáticas son el conjunto de acciones que realizan las unidades subnacionales en el ámbito de las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos tanto oficiales, como oficiosos (ad hoc) con entidades públicas, privadas o mixtas extranjeras con el fin de promover y mantener asuntos o cuestiones dentro de las competencias que le asignan las respectivas constituciones nacionales.

Este accionar externo, constituye un fenómeno reciente en materia de estudio de las Relaciones Internacionales. Aproximadamente desde los años setenta, el Estado, como sinónimo de Nación ó gobierno central sin entrar en debates teóricos, comienza a desagregarse provocando transformaciones en las estructuras rígidas experimentadas hasta ese entonces. Los cambios se producen tanto en lo formal (jurídico, constitucional) como en las practicas (políticas públicas, acuerdos) y los mismos vinculan a entes subnacionales[143] con otras entidades similares, gobiernos centrales (naciones), incluso con organismos internacionales.

La mayor participación, en cantidad y calidad, de los gobiernos subnacionales en la esfera exterior, no solamente se ve impulsada desde el estudio académico sino que posiciona esta actividad como obligatoria en cualquier agenda política actual. Esto se debe a que los gobiernos locales son aliados claves de los gobiernos nacionales en la elaboración de políticas públicas, en la descentralización de servicios públicos prestados en forma más eficiente y equitativas, o en la realización de políticas necesarias en el desarrollo económico y mejor calidad de vida.

Sin lugar a dudas un mundo globalizado que torna insostenible una división clara entre lo doméstico y lo exterior, sumado a los ya comentados procesos de descentralización impulsados en las últimas décadas, genera claramente un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales. Bajo este contexto, se destaca justamente la pluralización de la Diplomacia, donde estos procesos de descentralización y globalización permiten a los gobiernos subnacionales integraciones socioeconómicas mas allá de las fronteras, gestiones compartidas (ya sean sociales, ambientales o incluso de seguridad) o la concertación de regiones. Es decir este nuevo paradigma plural de diplomacia no es otra cosa que la nueva manera de entender a la anterior forma de ver la diplomacia centralizada y singular.

Para estar frente a una relación de paradiplomacia por lo menos uno de los actores debe ser necesariamente un gobierno subnacional (estadual, regional o local) o una organización no gubernamental

[143] Cabe señalar que se utiliza este término de carácter general debido a que dependiendo de la estructura del Estado, los mismos adquirirán denominaciones diferentes. A lo largo del capítulo se tratará bajo este concepto, en forma genérica, a todos las denominaciones de gobiernos sub centrales y regionales alcanzadas por la paradiplomacia. Así, a forma de ejemplo, se agrupa a gobiernos regionales, locales, federaciones, provincias, estados, ciudades, municipios, entre otros.

o entidad de la sociedad civil[144] . Su carácter distintivo es de esta manera el hecho de constituir un tipo de relación internacional en la que los actores directos ya no son exclusivamente los estados nacionales. Constituye, en ese sentido, un desarrollo institucional de la mayor importancia en las Relaciones Internacionales y en la cooperación internacional y presiona a favor de su creciente democratización. Constituye el espacio más dinámico de la descentralización de la diplomacia y del complejo relacional internacional (Rodríguez Cuadros, 2011).

6.2 Diplomacia y Paradiplomacia

Es con las ciudades griegas, las cuales eran consideradas estados en sí mismas, que se reconocen las primeras aproximaciones a las Relaciones Internacionales. Aquellas, formaban asociaciones de ciudades con el principal objetivo de defenderse ante ataques adversarios. En la actualidad, las ciudades y distintas formas de gobiernos sub-centrales se encuentran nuevamente revestidas de un poder autónomo dentro de una organización mayor y más evolucionada. Vuelven de esta manera, a buscar relacionarse con sus pares a nivel mundial pero en esta ocasión suelen ser convenios económicos, acuerdos políticos, hermanamientos estratégicos o transfronterizos los principales objetivos de las acciones externas. Existe de esta manera un pasaje a lo largo del tiempo de asociar la política exterior con asuntos de seguridad y conquistas hacia una política exterior basada en la apertura del mercado y de asociaciones políticas estratégicas.

Siguiendo a Ponce Adame (2011) en el análisis de la actividad exterior de los gobiernos locales se desprenden cuatro momentos importantes:

- El primero se ubica a principios del siglo XX, justo en la etapa del idealismo de las Relaciones Internacionales y el periodo entre guerras, en el marco de la cual se constituye la primera asociación internacional de gobiernos locales.

- La segunda corresponde al fin de la Segunda Guerra Mundial, donde surgen los primeros hermanamientos producto de las relaciones entre ciudades aliadas y de aquellas que se confrontaron en la guerra; al tiempo que se da la extensión geográfica de este naciente dinamismo local con la emergencia del Tercer Mundo y la participación de sus ciudades en las primeras organizaciones mundiales de gobiernos locales.

- El tercer momento coincide con el inicio del fin del orden mundial de la posguerra en términos geopolíticos, geoeconómicos y estado centrista, y la emergencia con ello de nuevos actores en el sistema internacional, en cuyo marco los gobiernos locales comienzan a formar parte de importantes debates internacionales y transforman sus mecanismos de colaboración ampliando las fronteras geográficas y temáticas.

- La cuarta etapa podría llamarse de la consolidación, durante la cual factores como la globalización, los procesos de integración, descentralización, democratización y valorización del desarrollo local, permiten no sólo el reconocimiento de los gobiernos locales como actores imprescindibles en el sistema y la cooperación internacional, sino que también éstos se ven cada vez más obligados a incorporar la gestión internacional como parte de sus políticas de gobierno.

El Estado, principal sujeto internacional, percibe en las últimas décadas cómo otros actores se van incorporando en el plano de las Relaciones Internacionales. Se rompe de esta manera el pensamiento tradicional, donde se considera que las acciones exteriores son centralizadas y le corresponden en exclusividad al gobierno nacional. Sin embargo, el hecho de que la realidad manifiesta otra situación,

[144] Rodríguez Cuadros, M (2011) "Diplomacia y Cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones".

ha producido que esta corriente no pueda dar explicaciones satisfactorias de las transformaciones ocurridas. Esto da lugar a otras teorías que si bien reconocen al Estado como actor fundamental, incluyen en el escenario a otros actores no considerados hasta entonces y que van ganando protagonismos[145]. Gobiernos locales, provinciales e incluso instituciones dependientes del estado, aún con limitaciones por no ser sujetos internacionales con plenas atribuciones, forman igualmente relaciones jurídicas y/o comerciales. También forman parte de organismos o redes internacionales y de asociaciones conformadas por gobiernos sub centrales, todo ello sin necesidad de pasar por ministerios a nivel nacional. Esto se viene gestando en un mundo dinámico, donde la velocidad aparece vinculada, en primera instancia, con la flexibilidad en la toma de decisiones y por otro lado, con el tamaño de las estructuras. Se percibe de esta manera una dimensión local-global difusa y compleja donde se requiere de un tratamiento especial en las Relaciones Internacionales para evitar conflictos por la gran cantidad de niveles de gobiernos y entidades que ingresan en el plano exterior.

"Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer, el actor autónomo clave... parece estar no sólo perdiendo control e integridad... en algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; en otros es demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones para una redistribución de la autoridad tanto hacia arriba como hacia abajo, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo..."[146]

Esta lógica de convertir al Estado en un actor con igual relevancia que otros en el accionar exterior es relativamente novedosa pero viene adquiriendo fuerza teórica y empírica. Por un lado, el Estado pierde soberanía en el manejo de cuestiones macroeconómicas, de medio ambiente, de derechos humanos o incluso de seguridad. Así aparece una supranacionalización donde es menester de un Estado incorporarse a una unión o comunidad de países para tratar estas problemáticas. El ejemplo más conocido es el de la Unión Europea, donde los países han delegado competencias en materia económica, comercial e incluso de políticas públicas y seguridad. No solo el hecho de otorgar competencias sino la aceptación de homogeneizar políticas, economía y leyes es un pilar distintivo de esta comunidad.

Por otro lado, la explicada descentralización de poderes y competencias fiscales, administrativas e incluso políticas en busca de una mayor eficiencia en la toma de las decisiones, hace que el Estado delegue poder a los gobiernos sub centrales.

La delegación de competencias por parte del Estado central no asegura que el mismo pierda poder por ello. Incluso varios autores afirman lo contario, promueve el desarrollo y flexibiliza la estructura estatal, provocando así un mayor ajuste a los cambios o impactos externos que pueda recibir una organización. Justamente la mayoría de los países buscan quitar burocracia en las decisiones políticas, lo que va en clara consonancia con la paradiplomacia[147]. Si se supera cantidad y multiplicidad de instancias de autoridad, el actor subnacional tendría mayores posibilidades para alcanzar metas y políticas propias tanto dentro de sus fronteras como más allá de las mismas.

"Las prácticas de interrelación transnacionales ejercidas por las unidades subnacionales no significan el fin de la diplomacia estatal sino que implican la activa participación de los gobiernos locales en las relaciones internacionales contemporáneamente a la acción estatal, constituyendo novedosas for-

[145] En las nuevas teorías políticas, al incluir a nuevos actores en la escena internacional no solamente se hace referencia a gobiernos subcentrales sino también a empresas multinacionales, ONG, sociedades civiles, uniones o comunidades internacionales e incluso a medios de comunicación, entre otros.

[146] Kennedy, Paul (1993), *Hacia el siglo XXI*, Barcelona.

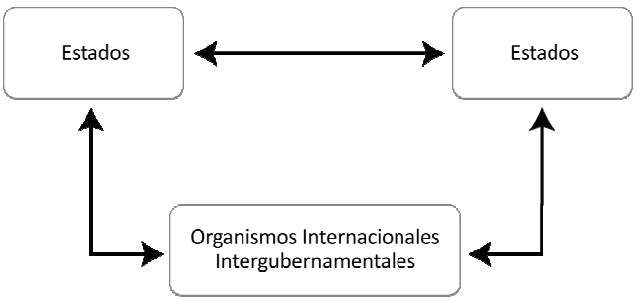
[147] Para aludir a las relaciones internacionales de los gobiernos subcentrales se utilizan diversas terminologías. Tal es el caso de la expresión diplomacia descentralizada empleada por Rodríguez Cuadros. A lo largo del presente capítulo se hace uso del término paradiplomacia para describir el accionar externo de los gobiernos subcentrales.

mas de acción exterior que, no obstante su autonomía, siguen estando subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado"[148].

Se observa entonces, que se están generando tres grupos de actores internacionales. Por un lado, los nuevos sujetos internacionales independientes del accionar estatal, que corresponden a los organismos no gubernamentales (ONG) y organizaciones trasnacionales. En segundo lugar, aquellos organismos internacionales, supranacionales, que se forman por los propios Estados centrales. Por último y el que más interesa analizar en este capítulo, son aquellos sujetos partes del Estado pero con un nivel menor en la escala de gobierno.

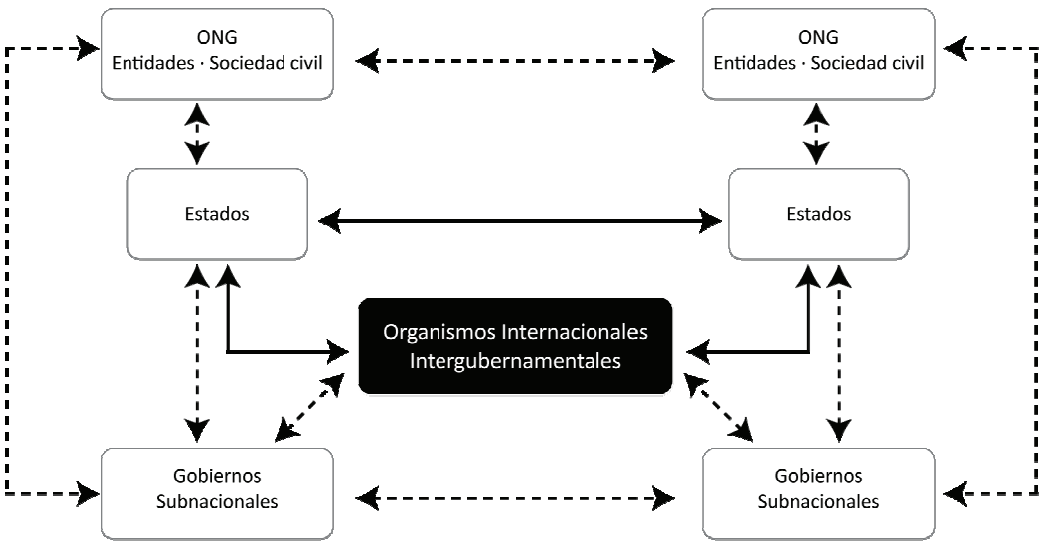
A continuación, en los Esquemas 6.1 y 6.2 se presentan los escenarios de las Relaciones Internacionales. En primer lugar bajo el paradigma de Estado centrista, donde el mismo era el único actor en el accionar exterior. El Esquema 6.2 establece el actual escenario donde se conjuga el accionar de diversos actores en forma intercomunicada.

Esquema 6.1: Relaciones Internacionales en el escenario del Estado centrista



Fuente: IIE en base a Carlos Rodríguez Cuadros M. (2011)

Esquema 6.2: Nuevo Escenario en las Relaciones Internacionales



Fuente: IIE en base a Carlos Rodríguez Cuadros M. (2011)

[148]Natalizio, Maria Victoria (2007), La Relación Bilateral Beijing- Buenos Aires en clave subnacional.

6.3 ¿Los entes Sub-nacionales son actores ó sujetos internacionales?

Si bien se reconoce el accionar externo de los gobiernos sub-centrales, no se puede dejar de lado el debate teórico del mismo. Se posee la creencia que en muchas disciplinas la dinámica de lo empírico deja obsoleto el marco conceptual. En el caso de la paradiplomacia, no solo es la teoría la que parece haber quedado atrasada sino también el marco legal que contempla el accionar externo de las provincias y municipios donde en muchos países gobiernos sub centrales realizan acuerdos, redes, asociaciones y convenios sin un marco jurídico que lo contemple.

Se parte así del concepto de sujeto otorgado por el Derecho Internacional Público que considera "…aquellos que tenían la capacidad de crear normas internacionales y ser destinatarias de ellas y los que podían recurrir a título propio, para hacer valer sus derechos, ante tribunales internacionales o eran llevados ante ellos por haber incurrido en responsabilidad".

Se subraya de este modo, que la voluntad de las subunidades estatales no es suficiente para su inclusión legal internacional sino que la contemplación legal sobre la actividad exterior de las mismas es de suma relevancia.

El vacío legal puede ser tanto por falta de leyes como por no ser claras en su formulación lo que lleva a que en casos de conflictos resulte dificultoso solucionar estas situaciones. Un ejemplo de esto es la situación Argentina, donde la reforma de la Constitución Nacional incluyó en el Articulo 124 la posibilidad de realizar acuerdos internacionales por parte de las provincias. Pese al avance legal, se mantiene el vacío jurídico ya que no se aclara la manera de legitimizar el accionar del ente subnacional frente al Congreso de la Nación.

Siguiendo a Russell (2006) los atributos estudiados para que una entidad se reconozca como un actor internacional son: 1) su grado de autonomía; 2) capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y 3) continuidad en sus funciones desarrolladas.

Una corriente interesante de la política que contempla esta situación y que describe el fenómeno paradiplomático es la teoría de la responsabilidad internacional, que en la actualidad considera como sujeto de Derecho Internacional, aquel que tenga un derecho o una obligación internacional pero sin importar las dimensiones. Es decir, esta teoría no se focaliza en el tipo de derecho u obligación, lo que interesa es que sea el titular quien tenga y ejerza de manera efectiva a los mismos.

En suma, lo que se alude con esta situación es que debería utilizarse "actores internacionales" para las subunidades que contempla la paradiplomacia y no así sujetos internacionales ya que no está presente el pleno titulo ni tampoco la capacidad de adquirir derechos y obligaciones internacionales plenas.

6.4 Procesos que promueven la paradiplomacia

Existen múltiples procesos que a lo largo de las últimas décadas impulsaron las actividades de los entes subnacionales. A continuación se presentan aquellos que han sido considerados los más relevantes o trascendentes en la transformación del accionar exterior de los distintos actores.[149]

6.4.1 Descentralización

Sin lugar a dudas la descentralización ha jugado un rol importante en la aparición de entidades sub nacionales en la escena internacional. Como ya se ilustró, previo a ello la política exterior era materia

[149] Se reconocen otros procesos importantes en la transformación del accionar externo, entre ellos se destacan cuestiones de índole histórico cultural que pertrechan lazos comerciales, culturales, fraternales, etc.

del Estado central pero en los últimos años este proceso se invirtió dando lugar a la administración de recursos por parte de las subunidades gubernamentales. Se impone de esta manera como un fenómeno institucional, político y económico en la mayoría de los países. Es una manifestación global que supera las fronteras, las distintas formas de gobiernos y presiona a las normas para ser reformadas en pos de seguir profundizando este proceso.

Desde la década de los 50 hasta fines de la década de los 80, en grandes partes del mundo se presumió que centralizar el poder era la mejor alternativa para el desarrollo de un país. Con el Consenso de Washington en la década de los 90 y luego de los procesos frustrados de centralización, los procesos descentralizadores se empiezan a profundizar promoviendo la reducción del Estado general. Se pregonaba por la desregulación y descentralización de los mercados, donde los actores del mismo iban a promover la estabilidad y la eficiencia de los servicios, materia que antes era responsabilidad estatal. El Estado bajo este nuevo orden[150] debería implementar políticas de ajuste estructural entre las que se destacaban una reforma del Estado, la apertura económica, la privatización de las empresas estatales entre otras. Así cambiaria el rol del mismo hacia un papel regulador y contralor promoviendo la competitividad.

La descentralización se asienta en la transferencia de funciones que efectúa el gobierno central a las autoridades regionales, locales, municipales, provinciales o incluso a organizaciones dependientes del Estado con la intención de mejorar la administración pública.

Lo importante en estos procesos era que no se trataba de una mera cuestión administrativa de delegar funciones, sino que los gobiernos centrales entendieron que quienes iban a emprender este proceso debían de tener la legitimidad suficiente para lograr sus objetivos, por lo que consideró que elegir democráticamente a las mismas era igual de importante que iniciar el proceso.

La descentralización es producto de la ineficiencia del Estado al proveer a sus pobladores de los servicios básicos mínimos y al administrar sus recursos. Los Estados se habían endeudado sobre manera y no habían distribuido las ganancias obtenidas con la explotación de los recursos de sus regiones de manera equitativa. Conforme creció el aparato estatal para cumplir las funciones acaparadas por el gobierno central, creció también la corrupción, empeorando la crisis que vivían los gobiernos centrales[151].

Recuadro 6.1: Protodiplomacia vs Paradiplomacia

Aldecoa y Keating (2010) especifican el concepto de la Protodiplomacia, que es el intento de realizar una actividad internacional por parte de un actor subnacional que busca ser el germen de un proceso de secesión. Se vincula el concepto en aquellos casos donde el actor subestatal posee una identidad particular ya sea de carácter cultural o étnico, que la diferencia de los otros actores subnacionales que componen al Estado. Duchacek utiliza el término para incluir a las actividades de los gobiernos subnacionales que promueven un mensaje separatista o independentista en sus programas o en sus proyectos con entidades de otros países. De esta manera, las autoridades ya sean regionales o provinciales utilizan sus misiones comerciales y culturales en el exterior como "protoembajadas" o "protoconsulados" de un Estado potencialmente soberano. Este concepto también es utilizado cuando el objetivo no es la independencia del subestado, sino que se ejecutan diplomacias en el extranjero con la finalidad de obtener recursos simbólicos y materiales que le fueron negados en el ámbito interno y de los cuales carecen. Los casos más relevantes de este tipo de diplomacia se encuentran en Quebec, Catalunya y País Vasco.

[150] Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) fue como se conoció el proceso, con claro perfil económico, que se promovía a nivel mundial bajo la injerencia de los Estados Unidos.
[151] Cusima Frisancho, J.R (2010) "Paradiplomacia: El posicionamiento de las entidades sub-nacionales en el escenario internanal".

La diferencia entre la Protodiplomacia y la Paradiplomacia es que esta última reconoce a la unidad nacional en su papel conductor de las Relaciones Internacionales mientras que la protodiplomacia es utilizada para los gobiernos subnacionales que en sus relaciones internacionales buscan establecerse como Estado soberano.

Québec, durante el gobierno del Partido Quebecois, buscaba el reconocimiento internacional, especialmente de Estados con los que comparte ciertos elementos, como el cultural, lo que explica su papel en la Francophonie. Québec fundamenta su actividad internacional en la Doctrina de Paul Gérin-Lajoie de 1965, según la cual, el gobierno federal no tiene la exclusividad constitucional de las relaciones internacionales. Por lo tanto, Québec puede firmar acuerdos internacionales con los países soberanos en las materias que se refieren a sus sectores de competencia (Herrera, 2008).

6.4.2 Glocalización[152]

La "Glocalización" fue el producto de la combinación globalización y descentralización. Los fenómenos globales se filtraban a través de las fronteras del Estado para anidarse en las unidades político-administrativas locales, materializándose en lugares físicos concretos situados en los territorios nacionales, y estableciéndose de esta manera una conexión marcada entre lo local y lo global.

Como término económico se refiere a la persona, grupo, división, unidad, organización o comunidad que está dispuesta y es capaz de "pensar globalmente y actuar localmente". El concepto implica que la empresa se adapte a las peculiaridades de cada entorno, diferenciando sus producciones en función de las demandas locales.

Según Pineda et al. (2003), la glocalización parece ser el perfil dominante del mundo postmoderno, dentro de la cual las redes de comunicación global innovan sus productos para hacerlos adaptables a audiencias englobadas dentro de regiones neoculturales, geolingüísticas y geopolíticas. De este modo, quedan localizados temas globales como derechos humanos y medio ambiente, entre otros, además de quedar globalizados temas locales referidos, por ejemplo, a la cultura local. La glocalidad - como principio estructurante de la acción de las organizaciones de conocimiento- implica la necesidad de crear y sistematizar contenidos sobre aspectos de la cultura local y la producción intelectual autóctona, con objeto de ponerlos a disposición de usuarios locales y globales, mediante su colocación en el ciberespacio. La glocalidad, así entendida, constituye una estrategia para difundir el conocimiento que se produce a escala local, pero, también, para garantizar a los ciudadanos locales el acceso a contenidos globales.

Por la globalización, ninguna economía se puede considerar en la periferia, esto ha dado lugar a un mercado global, unificado donde diversos actores compiten en forma dinámica e integral. Este nuevo paradigma que comienza a gestarse, con la formación y desarrollo de la economía global, en el que el sistema productivo y los mercados se van globalizando y el Estado pasa de ser el motor de la economía a ser un actor mas entre tantos. Este marco, produce la revalorización del territorio, ya que ninguna economía puede considerarse en la periferia y el territorio vuelve a revitalizarse como oferente. Así, aparecen las regiones, redes, hermanamientos como elementos unificadores y unidades socio-económicas. Estos actores plantean estrategias de producción que consiste en muchas ocasiones en procesos de clústerización. Clúster[153] es una agrupación de empresas que presentan

[152]El concepto aparece inicialmente en la década de 1980 dentro de las prácticas comerciales de Japón. El concepto procede del término japonés "dochakuka" (derivada de dochaku, "el que vive en su propia tierra"). Aunque muchas referencias tratan a Ulrich Beck como el creador del término y su difusor, el primer autor que saca a la luz explícitamente esta idea es Roland Robertson (1997).

[153]Ver Capitulo 10 "Clústers" de este libro.

una fuerte asociatividad en su proceso productivo y tiene como objetivo, mejorar la calidad de vida de la región en la que se halla inmersa.

Parece una paradoja que, mientras se destaca a la globalización como fenómeno que provoca la pérdida relativa de peso en las distancias físicas como factor de coste de las transacciones, se esté, simultáneamente planteando la recuperación del territorio, no solo desde un plano académico-teórico sino en la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas. En síntesis, los profundos procesos de cambio en el plano tecnológico, económico cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente en los territorios subnacionales, de esta manera, las dos tendencias (globalización y localización) se convierten en caras de una misma moneda[154].

De esta manera, se confirma que la lógica de la economía global ha reconfigurado la organización territorial de los espacios económicos nacionales debido a la desigual inserción de sus territorios en la nueva geoeconomía global emergente. Se torna así pertinente, visualizar a la globalización bajo el nuevo concepto de "glocalización" entendiendo por tal el fenómeno de la incrustación local en lo global de tal modo que, lejos de constituir la ausencia del territorio, estas actividades se materializan en lugares físicos, muy concretos, situados en los territorios nacionales. Este proceso induce al realineamiento de las relaciones entre el Estado y los focos territoriales de restructuración económica. De este modo es donde opera necesariamente la reorganización entre las distintas escalas territoriales de forma que se asiste a una parcial desconcentración del espacio económico nacional mientras que la geografía económica mundial se (re)configura en base a un cimiento global de economías regionales subnacionales (Scott, 1998).

La trascendencia de las redes regionales y locales actuales que aglomeran gran cantidad de actividades productivas sugiere, a su vez, nuevas modalidades de organización y gestión territorial. Dichas transformaciones han incitado los procesos descentralizadores de los gobiernos centrales, los cuales se han generalizado tanto en sistemas políticos federales como unitarios, en los sitios más dispares del planeta (Sánchez Avendaño, 2000). Como destaca Swyngedouw (1997) y Boisier (1997) la glocalización es un fenómeno que se ha plasmado institucionalmente en la expansión de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en lo que respecta a la gestión del desarrollo económico y social en los territorios bajo su jurisdicción.

[154]Para mayor información ver el capitulo 13 "Territorio, regiones y clústeres productivos" del Balance de la Economía Argentina 2010.

Recuadro 6.2. Caracterización Geopolítica

Existen diversas formas de clasificar las actividades paradiplomáticas. Una de ellas se basa en el ámbito geopolítico en el que se desarrollan este tipo de actividades. Siguiendo a Duchacek (1990) existen tres categorías distintas de actividades exteriores subestatales.

1) Paradiplomacia regional transfronteriza: En esta categoría el autor incluye los contactos a través de las fronteras que están predominantemente condicionadas por la proximidad geográfica y la semejanza de la naturaleza de los problemas comunes y de sus posibles soluciones. La paradiplomacia regional se refiere a las redes y canales de comunicación, a las reglas explícitas e implícitas, a los procedimientos formales y sobre todo informales que, dentro de una región, permiten y favorecen la interacción cooperativa entre gobiernos municipales y regionales, empresas privadas y ciudadanos individuales. Se trata así de contactos con objetivos derivados de la condición de vecindad. Cuestiones fronterizas, ambientales, de seguridad suelen ser las más relevantes en dichas gestiones.

Un caso particular de este término es la triple frontera compuesta por tres ciudades de tres países distintos, Puerto Iguazú del lado argentino, Foz do Iguaçu del lado brasileño y Ciudad del Este por el territorio paraguayo. La cooperación descentralizada entre estas ciudades es de suma importancia ya que ocupan una superficie de 2.500 km^2 que se extiende por un territorio de abundante biodiversidad sobre la base del Acuífero Guaraní, una de las más grandes reservas de agua dulce del mundo. Además, se encuentra uno de los destinos turísticos más visitados; las Cataratas del Iguazú, junto con la tercera zona más grande de libre comercio del mundo ubicada en Ciudad del Este. Este contexto, sumado a la represa más grande del mundo conocida como Itaipú constituye a la Triple Frontera como una de las regiones sudamericanas de mayor riqueza en términos de recursos naturales, energéticos, comerciales y agropecuarios. Consecuentemente, esta área se establece como uno de los más interesantes y significativos espacios en la cooperación e integración transfronteriza.

2) *Paradiplomacia transregional:* En esta categoría se incluyen las conexiones y negociaciones entre gobiernos no centrales que no son vecinos entre ellos pero los gobiernos estatales sí lo son. La principal diferencia con la primera categoría es que en este caso, es necesario mayor grado de formalización para poder controlar posibles conflictos entre los estados. Ya que la relación deja de ser funcional y necesaria como en el caso fronterizo.

Un ejemplo de este tipo podría ser las relaciones que mantiene Cataluña con la región francesa de Rhône-Alpes.

3) *Paradiplomacia global:* Este término engloba los contactos que mantienen gobiernos subcentrales con entidades de cualquier parte del mundo. Son contactos inevitables de una era de globalización e interdependencia en la que las distancias han perdido significación (García Segura 1996).

Entre los numerosos ejemplos que existen alrededor de esta última categoría, se encuentra el acuerdo entre el gobierno de Utah y Chile, de gran éxito comercial. Es en Estados Unidos, donde la constitución reconoce a los estados federados amplias competencias en materia de relaciones exteriores, diplomacia y cooperación en aspectos económicos, sociales e institucionales. A su vez, existe un acuerdo de libre comercio que exonera el 90% de impuestos en el comercio entre Estados Unidos y Chile, lo que ha logrado que Utah triplique sus exportaciones con Chile desde el 2000 al 2010 (Ver Gráfico 6.1). Solamente en concepto de maquinaria no electrónica Utah exportó más de 12 millones de dólares a Chile en 2010 (40% de sus exportaciones totales a dicho país).

Gráfico 6.1. Exportaciones de Utah a Chile. Período 2000-2010

Fuente: IIE en base a Trade Stats Express.

6.4.3 Financiamiento de gobiernos sub-centrales

En las ciencias económicas, el análisis de las causas de desarrollo y crecimiento económico ha sido un aspecto muy estudiado y debatido en las investigaciones. División del trabajo, acumulación de capital, análisis de la tecnología y comercio internacional son solo algunas de las variables incluidas en los modelos desarrollados. En los determinantes del crecimiento de la gran mayoría de los enfoques[155] se omitían a dos variables que parecerían ser importantes: el territorio y el alcance del mismo. Así los temas atinentes a la geografía quedaban bajo el estudio de la economía regional, los cuales estaban en la periferia de los estudios económicos. Es en los últimos años donde la aceptación creciente de la noción de que el desarrollo y la competitividad tienen en mayor medida un carácter localizado donde adquiere gran importancia el financiamiento y las políticas económicas de los gobiernos sub-centrales.

Sin duda, el proceso de relaciones internacionales con fines económicos por parte de los entes subnacionales es el fenómeno más destacado dentro del accionar externo realizado por los mismos. Nuevamente se distingue al proceso de redemocratización como aquel que justamente integró a una economía mundial y que incluyó a numerosos actores en la dinámica de los mercados, lo que sumado a la globalización promovió claramente una competencia por conseguir mercados para los bienes y servicios.

En lo que respecta al financiamiento local, la descentralización, estimada como la parte local del gasto publico nacional, se ha incrementado en la mayoría de los países en las últimas décadas. Los presupuestos locales presentan diferencias significativas en las distintas regiones, incluso dentro de una misma región. En la Unión Europea representan una media del 25 por ciento del gasto público mientras que en algunos países en desarrollo menos del 5 por ciento. Al analizar la descentralización del financiamiento local en términos de autonomía de gastos e ingresos, es indudable que ha habido progresos y los mismos son mayores en el gasto que en el ingreso. La experiencia internacional muestra que las relaciones intergubernamentales en lo que concierne al financiamiento son cambiantes, buscando adaptarse a la evolución de los aspectos sociales, económicos, tecnológicos, de infraestructura e incluso políticos. La razón más usual en defensa de la descentralización se basa en

[155] V.g. el modelo económico Hecksher-Ohlin, entre otros, ignoran conceptos de distancia, espacio y costo de transporte.

dos ideas. La primera es que los gobiernos subnacionales están más cerca de los ciudadanos que los gobiernos centrales, de esta manera, tienen mejor acceso a la información local para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos. La segunda distingue a los gobiernos locales de los gobiernos centrales en que los primeros tienen mayores incentivos que incitan a buscar soluciones más apropiadas para resolver los problemas de índole local. Consecuentemente, tienen mayores posibilidades de optimizar el uso de recursos públicos. Para que estas dos razones sean validas se deben cumplir algunas condiciones entre ellas que el gobierno local disponga de suficientes poderes y recursos propios, así como de adecuadas competencias para poder dar respuesta a sus electores y de esta manera administrar de manera autónoma su financiamiento (CGLU[156] 2010).

El paso del orden nacional a provincias y/o regiones fue relativamente rápido y se ha sostenido en el tiempo. Luego tal descenso de actividades transnacionales descendió hasta ubicarse de manera asombrosa en niveles locales, de tal forma aquellos municipios grandes o medianos con capacidad para gestionar tales negocios internacionales operaron de manera autónoma; por su parte los más pequeños optaron por el micro-asociativismo real[157] o virtual[158] para insertarse en los mercados mundiales.

El nivel con mayor desarrollo de estas acciones es sin dudas el provincial, por ello aquí se encuentra una amplia diversidad de variantes institucionales que van desde dependencias de primer nivel con rango ministerial[159], delegaciones comerciales en el exterior[160], entes autónomos[161], a simples niveles operativos, o que vinculan o vinculaban a actores del sector privado con las autoridades nacionales en la materia[162].

6.4.4 La comunicación

Al destacar procesos motores de la paradiplomacia y de la acción externa de los gobiernos subcentrales, no se puede obviar a las tecnologías de la información y la comunicación. Si bien los procesos mencionados previamente como ser la descentralización y la globalización sumadas a las voluntades políticas de manejar autónomamente sus presupuestos son de suma importancia para la gestación del nuevo paradigma de las Relaciones Internacionales, se debe destacar como otro elemento importante a la tecnología de la información y la comunicación. La información como motor no solo del intercambio de bienes y servicios y el desarrollo del comercio, sino también como importante mecanismo de intercambio cultural de identidad y educativo. Esto refuerza la posición de los bloques regionales consolidados o los hermanamientos entre entes subnacionales. Se reconoce así a la información y la comunicación como recurso, es decir, como algo que una entidad debe poseer para su correcto funcionamiento, proceso productivo o incluso toma de decisiones.

---

[156] Ciudades y Gobiernos locales Unidos. Es la asociación más importante de su tipo en todo el mundo aglutinando gobiernos locales que representan alrededor de la mitad de la población de la tierra. Está presente en 127 países y tiene como misión constituirse en la voz y representación mundial del gobierno local autónomo y democrático, mediante la promoción de valores, objetivos e intereses ante la comunidad internacional.

[157] *Como los proyectos de regionalización municipal de y por las divisiones político–administrativas en la Provincia de Córdoba.*

[158] En el caso de los hermanamientos de ciudades.

[159] La creación del Ministerio de Comercio Exterior de la Provincia de Córdoba en 1984 durante la primera gestión radical de Eduardo Angeloz a partir de la sanción de la primera ley de ministerios en la nueva era democrática, que duró hasta la finalización del tercer mandato de éste doce años después. Su sucesor de igual cuño político, Ramón Mestre, desmanteló el ministerio y lo convirtió en una oficina de segunda o tercera línea en el gobierno de crisis. Superada la misma nunca le devolvió su carácter de relevancia.

[160] El "Córdoba Trade Center", fue una instancia para la generación de negocios de actores económicos de la provincia en la ciudad de Nueva York desde 1986. Paradójicamente cuando se desmanteló el Ministerio de Comercio Exterior a comienzos de la gestión de Ramón Mestre se proyectó la apertura de otros dos Centros, uno en España y otro en Rusia.

[161] Siguiendo el modelo del exitoso "Pro-Chile", se crearon entes con diversas denominaciones y estructuras, más o menos autónomos, con mayor o menor presencia del sector privado, pero todos en definitiva atendiendo a la necesidad de vincular y aunar esfuerzos, y mejorar la inserción internacional de la producción doméstica (nacional, regional o provincial, según el caso). Los entes Pro-Mendoza, Pro-Córdoba y otros similares se incluyen dentro de esta caracterización.

[162] Ernesto Gastón de Marsilio. Aportes Teórico-Metodológicos para el estudio de las relaciones Paradiplomáticas.

Frente al panorama de explosión cualitativa y cuantitativa de información y de nuevas posibilidades de comunicación, los entes subnacionales han dado énfasis a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) como forma de innovación y conformación del nuevo escenario global. De esta manera las TICs vienen a contribuir, tanto en el posicionamiento exterior de las provincias en el proceso del nuevo escenario territorial "glocalizado", como en el papel de la formación de redes o bloques regionales como medio facilitador para que los entes subnacionales puedan convertir estas tecnologías en herramientas eficientes para sus políticas exteriores.

Con anterioridad en el capítulo se hacía referencia a que la globalización tornaba insostenible una división clara entre lo doméstico y lo exterior basado en la interconexión de agentes de distintos tipos en cualquier parte del mundo, las TICs vienen a reforzar este supuesto y crean a su vez una interdependencia de lo local y lo global con lo material y aquello que es inmaterial (Bouateng, 2011).

En este concepto, la información no reúne las simples intenciones de informar, sino que la misma es analizada como estrategia de distintos agentes ya sea en el sector privado o público, bajo la consideración de la informatización de todos tipos de procesos (económicos, burocráticos, entre otros).

De esta manera aparecen lo que algunos autores llaman el "gobierno electrónico[163]", siguiendo a Finquelievich (2003:1)[164] se definen a los gobiernos electrónicos , e-gobierno o gobierno digital como "el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos, fundamentalmente en Internet, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones, para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea y , aún más importante, para proporcionar la información que los ciudadanos necesitan y merecen para evaluar el desempeño de sus funcionarios y oficinas gubernamentales". Esto incentiva no solo la mayor productividad y la desburocratización de la administración local sino que promueve la transparencia en los gobiernos[165].

Sin lugar a dudas, las TICs han sido una fuerza motriz en las transformaciones recientes de las Relaciones Internacionales permitiendo el aumento del número de actores en permanente -y no por eso excluyente- interacción y creando nuevos canales para la comunicación entre los mismos. Se presenta a la tecnología como una valiosa herramienta de potencialización e inserción en materia económica, social e institucional.

6.5 Argentina y su experiencia en Paradiplomacia

Desde Constitución Nacional, aprobada en 1853, se establece un gobierno representativo, republicano y federal. El país se organizaría en torno a la existencia de dos polos de poder, gobierno central y gobierno provinciales, donde estos últimos mantendrían sus competencias originarias a excepción de aquellas delegadas al gobierno federal. Entre las facultades delegadas, se destacaría el manejo de la política exterior junto con la defensa y el manejo de la política macroeconómica.

El centralismo exterior del Estado argentino se mantendría hasta fines del siglo XX. Producto de la globalización y los procesos de descentralización en otras partes del mundo, en la década del '90 esta realidad comenzó a mutar potenciando el accionar a nivel internacional de las provincias argentinas. Fuera del marco normativo vigente, las relaciones internacionales comenzaron a generar presión para una necesaria alteración legislativa que las incluyera y regulara con el objetivo de evitar conflictos futuros.

Aprovechando el proceso de reforma constitucional de 1994, los constitucionalistas, principalmente provenientes del interior plantearon la necesidad de un cambio doctrinal donde las unidades subna-

[163] Para ampliar el tema remitirse al Capítulo 14.
[164] Finquelievich (2003), "E-gov-Gobierno Electrónico en las ciudades del Mercosur".
[165] Ver capitulo 8 y 9 de este libro sobre transparencia.

cional obtengan un activo más en el manejo de sus competencias y colaborarán fuertemente con el Estado central en cuestiones de concurrencia [166](Paikin 2010).

Se incorpora así el artículo 124 que establece: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional".

Si bien el artículo buscó atender un tema necesario en las Relaciones Internacionales, no quedó exento de debate en el campo de derecho. El primer punto es el alcance de "convenio internacional", que abre paso al debate de la naturaleza del mismo. Un planteo que se suele hacer es si el convenio incluye tratados internacionales. Siguiendo a Piombo (1994) y Sánchez (2004), el término convenio no fue azaroso y se utilizó para limitar el alcance de los acuerdos internacionales que puede realizar las provincias en comparación con el Estado Nacional que se reserva la realización de Tratados.

Otras cuestiones que llaman la atención del análisis del artículo se vinculan con el crédito público y con el conocimiento por parte del Congreso. Respecto a esto último no es clara la forma de dar a conocer un acuerdo o convenio por parte de un ente subnacional hacia el Congreso. Algunos autores establecen que debería ser aprobada por este poder mientras que otros consideran que basta con una simple notificación. En lo que respecta al crédito el debate se centra en la capacidad de las provincias de contraer créditos con organismos internacionales, lo cual es una de las principales actividades realizadas en la esfera internacional. Es interesante destacar que según la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 la responsabilidad última ante incumplimiento de pago por parte de las provincias es el Estado nacional, esto da lugar al debate de si el gobierno provincial tiene la potestad de contraer créditos ante la virtual posibilidad de endeudar al gobierno nacional lo que a su vez, iría en contra de lo establecido en el artículo 124.

En definitiva, las provincias sólo pueden actuar en la materia internacional -al igual que en las otras- en la medida que la Constitución Nacional lo permita, para lo cual deben cumplirse tres condiciones particulares:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación.
- Que no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal.
- Que no afecten el crédito público de la Nación. Salvo que ella se obligue como avalista.

6.5.1 Experiencia local

En Argentina se incorporó desde el 2005 la cooperación descentralizada a las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del ámbito de cooperación internacional.

El programa de cooperación descentralizada de la cancillería argentina persigue cuatro objetivos básicos (Rodríguez Cuadros, 2011):

[166] En tema de Derecho Constitucional, concurrencia de facultades es cuando existen campos donde interviene tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales. Ejemplo de ello: educación, salud, seguridad, entre otros.

1. Mantener la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en las tareas de vinculación y acceso a la cooperación técnica internacional.

2. Establecer contactos con responsables de entidades territoriales (gobiernos subnacionales) para posibilitar el desarrollo de acciones de cooperación internacional con los gobiernos locales y sus organizaciones.

3. Articular e informar a los gobiernos locales acerca de la cooperación internacional y la cooperación descentralizada.

4. Fomentar el desarrollo de la cooperación descentralizada como una nueva herramienta importante para el fortalecimiento de las capacidades locales.

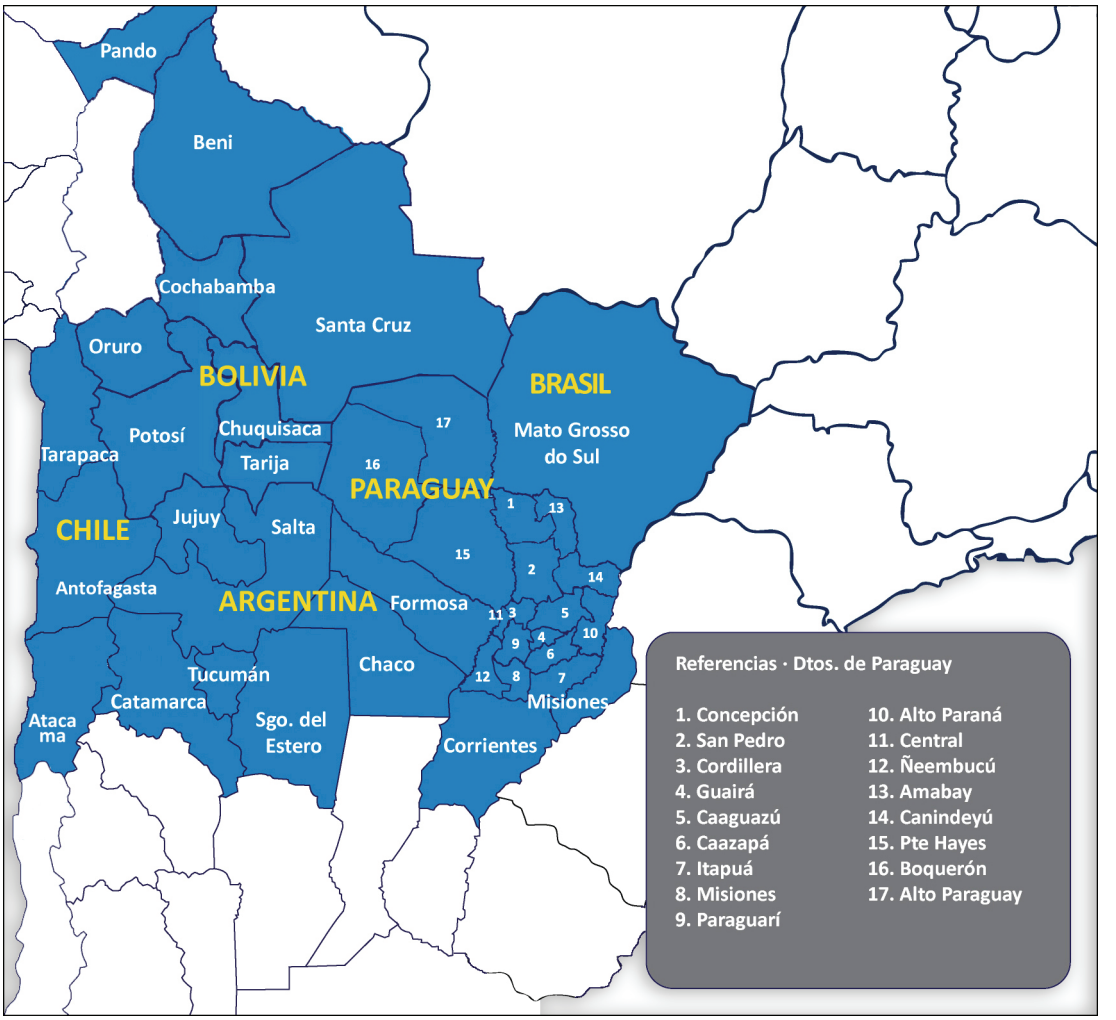
Las provincias y municipios argentinos establecen así hermanamientos, redes y acuerdos de distintas índoles con entes internacionales. A su vez, forman parte de asociaciones nacionales y regionales que agrupan entes subnacionales para promover la cooperación y la coordinación de los mismos. Este es el caso de la Federación Argentina de Municipios que aparece como entidad pública no estatal, facultada por Ley Nacional para adquirir derechos y contraer obligaciones donde tiene como objetivo principal promover la defensa de los municipios del país.

A su vez, estas asociaciones locales, forman parte de asociaciones regionales que constituyen espacios institucionales de paradiplomacia siendo las más representativas la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipalidades y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), establecida en el año 2003, Mercociudades, constituida en 1995 en el ámbito del Mercosur, la Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano (FEMICA), formada en 1991 .

Existen a su vez, ejemplos de regiones transfronterizas en nuestro país, entre las que se destacan: La Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) establecida en 2005, el Comité de Integración de ATACALAR que agrupa a la Región de Atacama en Chile y las provincias de Catamarca, Córdoba, La rioja, Tucumán y Santiago del Estero; la Región Centro conformada por Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe y la Comisión Regional de Comercio Exterior del noreste argentino (CRECENEA) que integra sus problemáticas con el Consejo de Desenvolvimiento del Sul (CODESUR) que agrupa los estados del sur de Brasil.

En el ámbito de la paradiplomacia, la expresión más importante de accionar multilateral y cooperación descentralizada es el ZICOSUR. Se trata del primer foro internacional latinoamericano constituido exclusivamente por gobiernos subnacionales, con una dinámica participación empresarial (actor no estatal). Este foro está dirigido a propiciar la integración económica y física del centro oeste sudamericano, con la finalidad de propender al desarrollo sustentable de la subregión. Se institucionalizó en 2005 integrado por estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile y provincias del norte de Argentina, como se puede apreciar en el Mapa 6.1.

Mapa 6.1: Área de Integración del Zicosur



Fuente: IIE en base a ZICOSUR.

Tiene como objetivo básico coordinar posiciones conjuntas para luego canalizarlas hacia los gobiernos nacionales y regionales. A su vez, busca la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran.

Su agenda de trabajo está dividida en cuatro áreas: Comercio e industria, Infraestructura y servicios, Medio ambiente, Turismo y cultura. El establecimiento de redes viales e hidrovías, la progresiva integración energética, junto con la promoción de la inversión, el comercio y nuevas tecnologías en distintas áreas económicas son algunos de los ambiciosos planes de esta entidad.

Entre sus metas de corto y mediano plazo se encuentran desarrollar el transporte multimodal, la utilización del Corredor Bioceánico Norte-Pacífico-Atlántico; la coordinación de esfuerzos para optimizar la capacidad de producción del norte argentino, la zona colindante de Paraguay, el sur de Bolivia, el sudoeste de Brasil y el norte de Chile, especialmente a través de los corredores bioceánicos. La

utilización intensiva de los puertos de las regiones de Chile; y, la promoción de la interconexión de las hidrovías Paraguay-Paraná y Paraná-Tieté con la red de comunicaciones bioceánicas[167].

6.6 Recomendaciones

Desde el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) se destaca la necesidad de avanzar sobre las políticas de formación de regiones integradas por provincias (v.gr Región Centro) y sobre el nuevo paradigma de las Relaciones Internacionales, la Paradiplomacia. Una condición necesaria para poder progresar en este tipo de políticas es brindar un marco legal más claro en el alcance y procedimiento a realizar por los gobiernos subnacionales en su accionar externo.

Es importante a su vez, la creación de dependencias estatales en materia de relaciones internacionales, dándole al menos rango de Secretaria de Estado dependiente del gobernador. Este es el caso de la provincia de Córdoba donde se creó la Secretaria de Integración Regional con la función de asistir al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a los procesos de Integración y Desarrollo Regional.

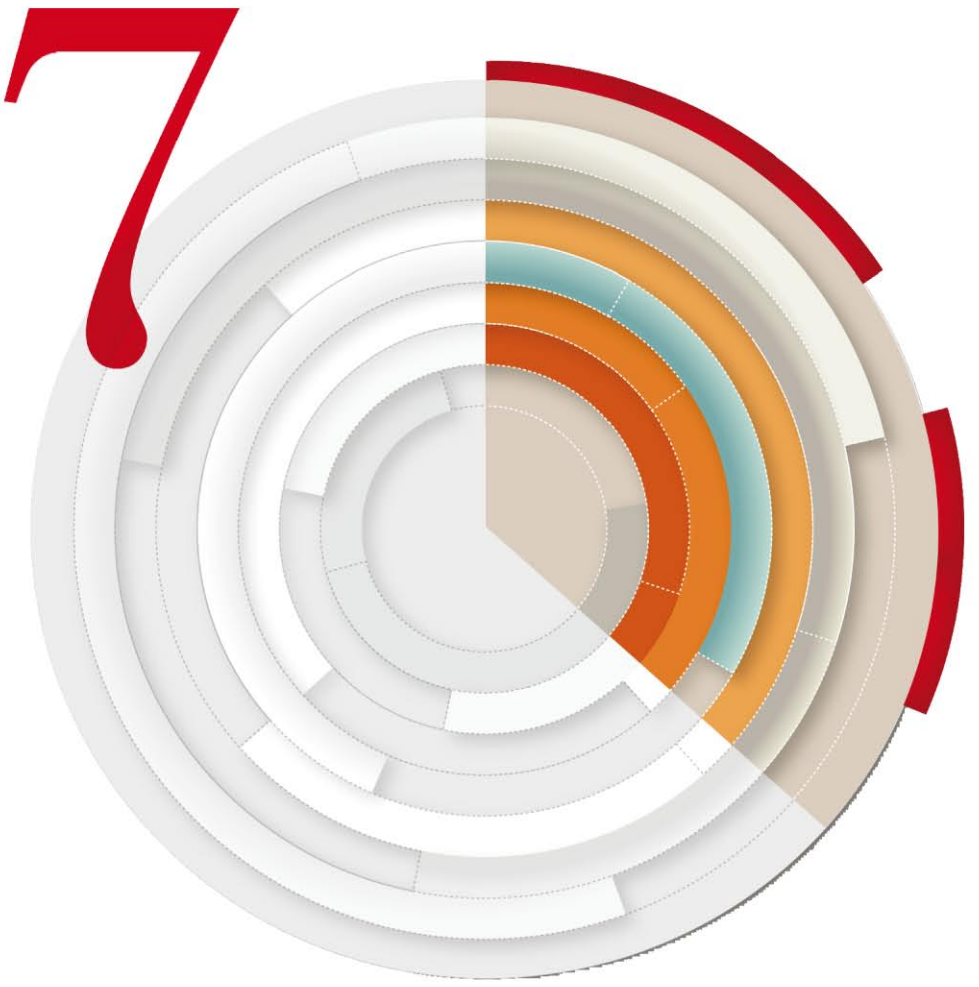
Se busca revalorizar el rol de las relaciones internacionales otorgándole un marco legal e institucional acorde a la importancia que significa en la política actual. La intención, de esta manera, es promover la inserción de las provincias en la arena internacional a través de regiones o asociaciones con el objetivo de obtener ventajas competitivas en distintas áreas actuando en forma integral entre gobiernos subcentrales.

6.7 Consideraciones Finales

La aparición de nuevos actores en las relaciones internacionales ha permitido que los conceptos iníciales de diplomacia evolucionen y con ello permitan considerar a actores que si bien no necesariamente son objetos de responsabilidades plenas, están vinculados en relaciones internacionales de manera directa. Las entidades subnacionales participan de esta manera en organizaciones, hermanamientos, formación de redes y acuerdos bilaterales con organismos internacionales de distinta índole (ONG, estados nacionales o subnacionales).

El fenómeno de la globalización y la descentralización han sido factores determinantes en el cambio de escenario de las Relaciones Internacionales. Así adquieren importancia los actores internacionales locales en la atención de sus necesidades y en la toma de decisiones en los ámbitos que le competen. Como resultado del impacto de estos fenómenos sobre la soberanía del Estado, junto a las nuevas condiciones tecnológicas, de los procesos de comunicación masiva y de la importancia de ingresar en el mercado mundial, la diplomacia parece debatirse entre la obsolescencia y su obligada reinvención. De esta manera se percibe un cambio en el paradigma, adquiriendo valor el concepto de Paradiplomacia, no como forma paralela y contradictoria de la Diplomacia estatal, sino como la expresión de una nueva situación de creciente pluralismo y complejidad social global, donde una nueva cantidad de agentes sociales reclaman, con mayor o menor fortuna y legitimidad el derecho a jugar sus propias cartas en el medio internacional desbordando las prácticas de la diplomacia tradicional (Cornago Prieto 2010).

[167] Instituto de Investigaciones Ecónomicas (IIE) “Balance de la Economía Argentina 2003”. Anexo 1.



Consejos Nacionales de Competitividad

Capítulo 7: Los Consejos Nacionales de Competitividad, una opción para fomentar el carácter competitivo y el progreso de América Latina y el Caribe

Durante las últimas décadas, el concepto de la competitividad como un medio para el desarrollo económico y social ha ido ganando importancia tanto en el ámbito académico como práctico. Numerosos organismos internacionales como el Foro Económico Mundial [168] y el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial de Suiza [169], entre otros, han elaborado indicadores de los más diversos con el fin de medirla, mientras que los países han esbozado diversas políticas por mejorarla.

En la actualidad, los Consejos Nacionales de Competitividad (CNC) cobran cada vez mayor peso en diferentes regiones del mundo (sobre todo América Latina y el Caribe), como un intento de formar un ente capaz de llevar adelante las tareas necesarias para alcanzar un nivel internacionalmente competitivo.

7.1 Introducción

En el presente capítulo se describe la estructura y función de los Consejos Nacionales de Competitividad analizando su creciente importancia en América Latina y el Caribe. Estos constituyen una institución formal cuyas cualidades, características y resultados varían de país en país, manteniendo un único aspecto en común, su objetivo: aumentar la competitividad.

Como se verá en el apartado siguiente no todas las naciones poseen uno y el hecho de hacerlo no garantiza que este genere grandes cambios en el nivel competitivo del país. La capacidad de un CNC o de otra institución para trabajar sobre la competitividad se encuentra constantemente condicionada por factores a nivel meta (cultura), macro (país), meso (región o industria) y micro (empresa) del territorio donde operan.

Finalmente y en cuanto a lo que a la Argentina respecta, se encuentra estancada en su nivel de competitividad internacional, evidenciando un magro desempeño institucional y dificultando la posibilidad de consolidar un crecimiento sostenido, basado en un ordenamiento planificado de las políticas públicas y la confianza de los inversores tanto extranjeros como nacionales[170]. Dado el contexto cultural del país y su flaqueza institucional, una herramienta factible para superar las desavenencias puede ser un CNC, ya que el mismo podría convertirse en un organismo que no sólo reúna buenas intenciones, sino que posibilite poco a poco, la introducción de reformas institucionales, sociales y económicas que generen un marco de acción más claro y predecible en pos de mejorar la calidad de

[168] Foro Económico Mundial. En adelante se utilizará el nombre en inglés o la sigla correspondiente a dicho idioma para hacer mención a este organismo, es decir, World Economic Forum o WEF.
[169] Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial. En adelante se utilizará el nombre en inglés o la sigla correspondiente a dicho idioma para hacer mención a este organismo, es decir, The International Institute For Management Development o IMD.
[170] Acorde a investigaciones publicadas por numerosos organismos internacionales como en WEF y el WB.

vida de todos los habitantes. Insistiendo con la idea, el desarrollo de Consejos de Competitividad subnacionales acercarían soluciones locales, con la ventaja de un mayor reconocimiento del terreno de acción, pero siempre sería conveniente si se da en el espectro de una estrategia global.

7.2 La competitividad como nuevo paradigma económico

Existen pocos conceptos tan antiguos como la competitividad dentro del cuerpo de la teoría económica. El mismo se remonta a las discusiones de los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo al abordar el tema de la competencia. Se trataba por aquel entonces de lograr la superioridad entre pares, a partir de cualidades distintivas para obtener un beneficio. Sin embargo, hoy en día esta antigua noción ha evolucionado pudiéndosela definir como "aumentos continuos y sostenidos de la productividad y competencia internacional de los sectores productivos y empresas de un país", entendiéndose, a su vez, por estos "aumentos" a "la reducción de costos, diferenciación de productos, la capacidad de innovación y el uso eficiente de la tecnología", transformándose en el nuevo paradigma que permite triunfar en el mercado global. El Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba posee una larga trayectoria en la medición de competitividad[171], definiéndola como "Capacidad o potencial del sistema económico de una determinada región de alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita de manera sostenida" [172]. Este concepto es nuevo, no porque con anterioridad no hubiese sido necesario ser competitivo para crecer en el mundo, sino porque él ha sido recientemente advertido y entendido como el medio para lograrlo.

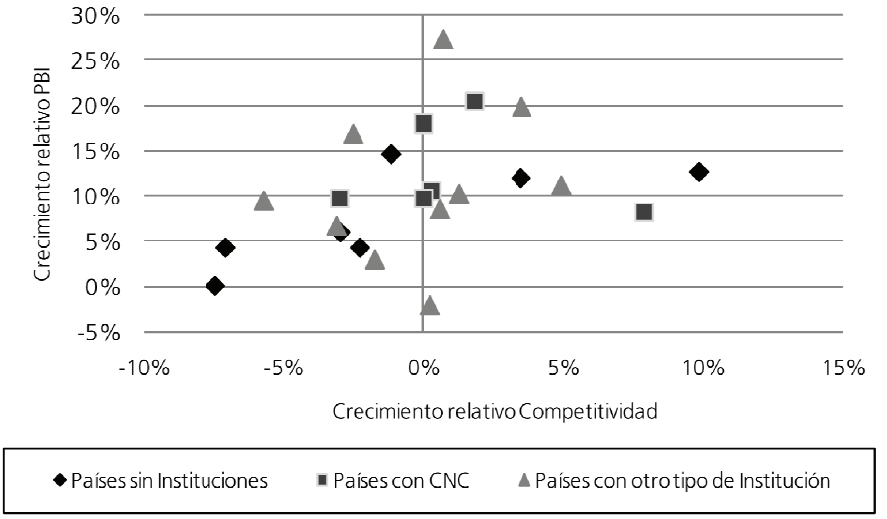
Abundante bibliografía ha surgido en los últimos años buscando explicar las relaciones existentes entre la "competitividad" y el "desarrollo" tanto "económico" como "social". Luego de que organizaciones internacionales como el World Economic Forum y el International Institute for Management Development de Suiza publicaran por primera vez en 1979 el World Competitiveness Report[173] y el World Competitiveness Yearbook (1989), desarrollando métodos capaces de medirla en una forma amplia, una vinculación directa parece ser aceptada, en todo el mundo, como la conexión entre estos conceptos[174]. Por su parte en 1996 el World Bank[175] corroborando los resultados encontrados por el WEF y el IMD, comenzó a publicar su informe sobre los World Governance Indicators[176] (Indicadores de Gobernanza Mundial), donde su interpretación de gobernabilidad, aunque presentando algunas diferencias, concuerda en muchos aspectos con la de competitividad antes mencionada.

Vale aclarar que esta relación se acepta no solo desde una perspectiva teórica sino también práctica, puesto que aquellos países que han trabajado en mejorar su nivel competitivo, han visto sus ingresos incrementarse más que aquellos que no lo hicieron. Como puede observarse en los Gráficos 7.1 y 7.2

[171] Índice de competitividad provincial de la República Argentina ediciones 2009 y 2010 y El Balance de la Economía Argentina 2006.
[172] Definición que será utilizada a lo largo del presente capítulo.
[173] World Competitiveness Report: Reporte de Competitividad Global. En adelante se utilizará el nombre en inglés o la sigla correspondiente a dicho idioma (WCR) para hacer mención a este informe.
[174] The International Institute For Management Development, elaboró por primera vez junto al World Economic Forum el reporte que el segundo ahora pública anualmente. Una diferencia en la interpretación del concepto de competitividad, (explicada en detalle en el Recuadro 7.1) llevó a que el primero comenzara a publicar el Anuario de la Competitividad Global (The World Competitiveness Yearbook) desde el año 1989.
[175] World Bank: Banco Mundial. En adelante se utilizará el nombre en inglés o la sigla correspondiente a dicho idioma (WB) para hacer mención a este organismo.
[176] World Governance Indicators: Indicadores de Gobernabilidad Mundial. En adelante se utilizará el nombre en inglés o la sigla correspondiente a dicho idioma (WGI) para hacer mención a este informe.

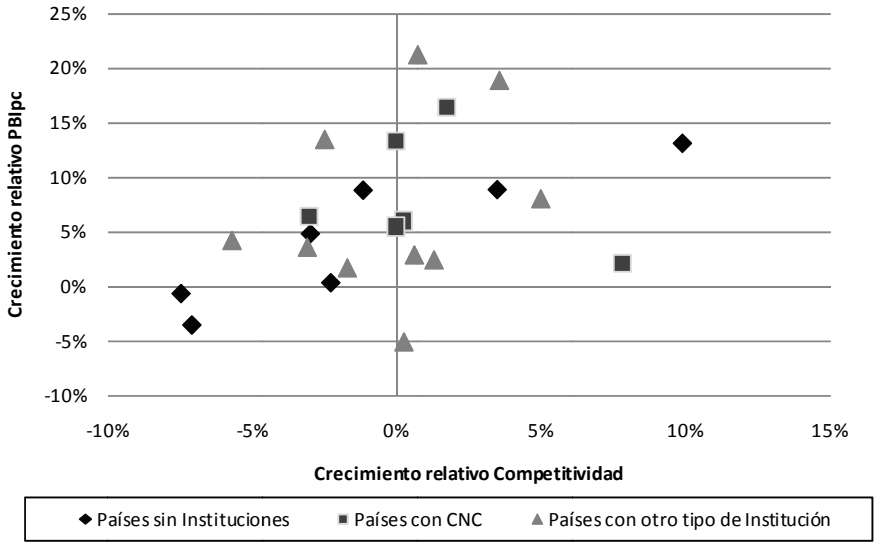
sobre el desempeño de la competitividad medida por el WEF y el PBI y PBIpc, respectivamente, existe una clara correlación positiva entre ambas variables[177].

Gráfico 7.1: Variaciones porcentuales Índice de Competitividad del WEF y PBI, países según tipo de institución abocada al manejo de la primera. Periodo 2006 - 2009



Fuente: IIE sobre la base de CEPAL, WEF, USAID y Observatorio de Competitividad de las Américas.

Gráfico 7.2: Variaciones porcentuales Índice de Competitividad del WEF y PBIpc, países agrupados según tipo de institución abocada al manejo de la primera. Periodo 2006 - 2009



Fuente: IIE sobre la base de CEPAL, WEF, USAID y Observatorio de Competitividad de las Américas.

[177] Se utilizan las mediciones del WEF ya que la definición de competitividad utilizada por esta institución se adecua más a la utilizada en el presente capitulo que la del WB. Por su parte, si bien el IMD utiliza una definición de competitividad que difiere sutilmente a la del WEF, este evalúa la competitividad en solo 59 países, dejando a muchas naciones latinoamericanas de lado. Siendo que son estas donde el objeto de estudio del presente capítulo, los Consejos Nacionales de Competitividad, han cobrado mayor fuerza en los últimos años, se utilizarán las mediciones del IMD y las del WB solo como un medio para robustecer resultados y arrojar claridad sobre el análisis cuando la del WEF no sea concluyente o cuando la disponibilidad de información histórica sea insuficiente. Las características y detalles técnicos de cada una de estas medidas pueden observarse en el Recuadro 7.1.

Recuadro 7.1: Medidas de competitividad

A nivel mundial existen principalmente dos grandes organizaciones que realizan mediciones periódicas y sistémicas de la competitividad de los países[178], a las que se les suma una que mide un concepto afin, la gobernabilidad. Estas son:

- El World Economic Forum, realiza el World Competitivness Report desde 1979 y entiende por competitividad a "la capacidad de un país para alcanzar tasas sostenidas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita".

- El International Institute for Management Development de Suiza, publica el World Competitiveness Yearbook desde el año 1989, definiendo a la competitividad como "la capacidad de un país para generar valor agregado y por lo tanto incrementar la riqueza nacional mediante la gestión de activos y procesos, el atractivo y la agresividad, la globalidad y la proximidad, y mediante la integración de estas relaciones en un modelo económico y social".

- El World Bank, realiza desde 1996 el informe de World Gobernance Indicators. Este organismo no mide en si la competitividad, sino que mide un concepto altamente vinculado a la misma, la gobernabilidad, definiendo a esta como: las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad. Esto incluye, el proceso por el cual se elige el gobierno de turno, y la forma en que se lo controla y renueva; la capacidad del gobierno de diseñar e implementar eficazmente políticas sólidas; y el respeto por parte de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones políticas y sociales entre ellos[179].

Todos ellos elaboran sus índices utilizando información pública disponible y numerosas "Encuestas de Opinión Ejecutiva", realizadas a diferentes agentes de importancia e interés como empresarios, ONGs, etc.; a través de una red de institutos asociados (que incluye instituciones líderes en investigación y organizaciones de negocios) en los países incluidos en cada informe.

El Cuadro 7.1 presenta una comparación en cuanto al concepto que mide cada institución, la cantidad de países relevados y la cantidad de indicadores utilizados.

Cuadro 7.1: Medidas de competitividad, similitudes y diferencias

	World Competitivness Report	World Competitiveness Yearbook	World Gobernance Indicators
Mide	Competitividad	Competitividad	Gobernabilidad
Desde el año	1979	1989	1996
Cantidad de países relevados en 2011	142	59	213
Campos de Análisis	▪ Requerimientos Básicos ▪ Instituciones ▪ Infraestructura ▪ Contexto macroeconómico	▪ Desempeño Económico ▪ Economía doméstica ▪ Comercio internacional ▪ Inversión internacional ▪ Empleo ▪ Precios	▪ Dimensión Política ▪ Voz y responsabilidad ▪ Estabilidad política y ausencia de violencia

[178] Es de importancia aclarar que el presente recuadro pretende solamente detallar las mismas y hacer mención de las semejanzas y diferencias más importantes entre los distintos indicadores. Por cuestiones metodológicas y una mayor explicación conceptual remitirse a las páginas web de cada organismo.

[179] Para una mejor comprensión del concepto de gobernabilidad remitirse a los Capítulos 4 y 5 del libro "El Balance de la Economía Argentina" ediciones 2010 y 2009 respectivamente.

	▪ Salud y educación primaria Potenciadores de la eficiencia ▪ La educación superior y la formación ▪ Eficiencia del mercado de bienes ▪ Eficiencia del mercado de trabajo ▪ Desarrollo del mercado financiero ▪ Preparación tecnológica ▪ Tamaño del mercado La innovación y la sofisticación de los factores ▪ Sofisticación de los Negocios ▪ Innovación	Eficiencia del Gobierno ▪ Finanzas públicas ▪ Política Fiscal ▪ Contexto Institucional ▪ Legislación sobre los negocios ▪ Marco Social ▪ Eficiencia de los Negocios ▪ Productividad ▪ Mercado laboral ▪ Finanzas ▪ Prácticas de gestión ▪ Actitudes y valores Infraestructura ▪ Infraestructura básica ▪ Infraestructura tecnológica ▪ Infraestructura Científica ▪ Salud y medio ambiente ▪ Educación	Dimensión Económica ▪ Efectividad del gobierno ▪ Calidad de regulación Dimensión Institucional ▪ Imperio de la ley ▪ Control de la corrupción
Como puede observarse, los tres indicadores engloban tanto medidas económicas como políticas e institucionales. Por su parte el WEF y el IMD también hacen hincapié sobre la inversión en capital físico y humano, en la innovación e infraestructura como variables en sí mismas, mientras que el WB las considera desde el plano en que la política puede influenciar sobre ellas, constituyendo ésta una de las principales diferencias entre el concepto de "competitividad" y el de "gobernabilidad".			

Fuente: IIE sobre la base de World Economic Forum, International Institute for Management Developmen y World Bank.

Debe tenerse presente, que no todos los países han aplicado las mismas medidas políticas, administrativas y/o socioeconómicas para incrementar su nivel de competencia internacional, sino que cada uno ha implementado las propias, obteniendo resultados muy diversos unos de otros. En este sentido, las instituciones, las cuales se pueden definir como un sistema de reglas sociales establecidas y prevalecientes, que estructuran las interacciones colectivas restringiendo y posibilitando el comportamiento de la sociedad, son de suma importancia. Las mismas pueden clasificarse en dos grandes rubros, siendo las segundas las que dan forma a las primeras.

- Formales: Son aquellas que han sido manifestadas de forma explícita como las leyes, las estructuras gubernamentales, la religión, los mercados, el dinero, las empresas, etc.

- Informales: Son todas aquellas que los ciudadanos de una determinada región o país incorporan y utilizan de manera inconsciente por el solo hecho de vivir allí. La cultura, los modales y el lenguaje son algunos de los ejemplos más claros de estas.

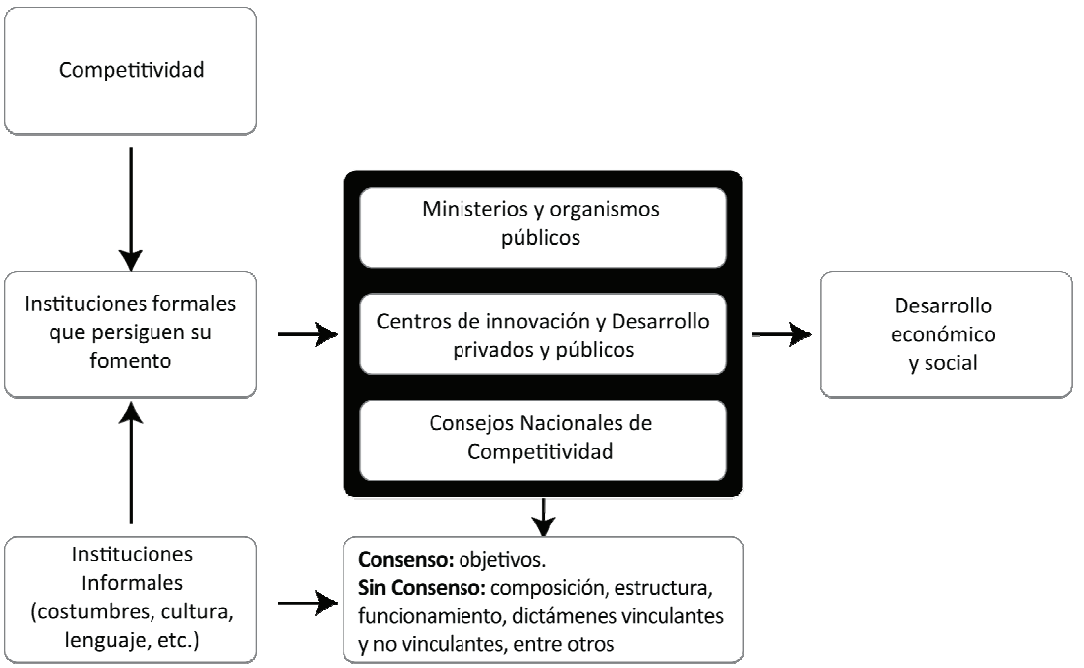
Es debido a que las informales son diferentes en dos países cualesquiera que una política de estado (una formal), no es directamente trasladable de uno al otro[180]. De aquí se deduce que distintos tipos de organismos y entes gubernamentales han implementado diferentes tipos de políticas en variados lugares y momentos del tiempo. Sin embargo, al hablar de un concepto que atraviesa los distintos sectores de la economía en forma tanto vertical como horizontal de la manera en que lo hace el de la competitividad, se ha empezado a vislumbrar en distintos países un patrón común de institución

[180] Para una mejor comprensión de la importancia de las instituciones en el efecto de las políticas remitirse al Capítulo 5 de "El Balance de la Economía Argentina 2009: Herramientas para la Elaboración de un Plan Bicentenario".

encargada de manejar todos los asuntos vinculados a la misma en cada uno de estos, los Consejos Nacionales de Competitividad (CNC)[181].

Como se verá en el apartado siguiente, si bien tanto la teoría como la práctica manifiestan la existencia de un consenso en cuanto a las funciones de los mismos, no lo hay en cuanto a su composición, estructura pública o privada, funcionamiento, o inclusive en torno a si sus dictámenes deben ser vinculantes o no; ya que todos estos aspectos son moldeados por las instituciones de cada país. El Esquema 7.1 ayuda a esclarecer las vinculaciones existentes entre estos conceptos.

Esquema 7.1: Competitividad, Instituciones Formales e Informales, Consejos Nacionales de Competitividad y Desarrollo Económico y Social



Fuente: IIE

7.3 Los Consejos Nacionales de Competitividad

Como se mencionó en la sección anterior, un Consejo Nacional de Competitividad, es una institución formal específicamente abocada a tratar las cuestiones de la competitividad de los sectores productivos y empresas de un país. Asimismo, también se advirtió que las instituciones informales condicionan a las formales, por lo que los aspectos culturales de cada región obligan a los Consejos a moldearse de distintas maneras para alcanzar su cometido, el cual consiste en: convocar a todos los sectores y agentes de influencia en la competitividad del país (tanto públicos como privados[182]), sentar las bases de un dialogo y debate constructivo entre los mismos para que una vez alcanzado el consenso, coordinar el proceso de formulación, implementación y seguimiento de una política de-

[181] Se utilizará de manera indistinta CNC, Consejo Nacional de Competitividad y Consejos, cambiando de una a otra únicamente para facilitar la lectura del presente capítulo.

[182] Sectores público, privado, académico, civil y laboral.

terminada[183]. También deben informar sobre el estado de competitividad del país en general y de los sectores económicos en particular[184] ya sea para el uso interno o el externo, brindar asistencia técnica a empresas y promover tanto las inversiones extranjeras directas como el comercio interior.

A continuación se detalla un recuento de todos los objetivos y funciones de un CNC, citando ejemplos de países latinoamericanos cuando los mismos son representativos del correcto y/o incorrecto cumplimiento de los mismos.

- Coordinar los organismos públicos y privados en el papel que debe desempeñar cada uno, en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de una política destinada a mejorar la competitividad.

- Convocar a los distintos agentes y organismos de poder capaces de influenciar en la capacidad competitiva del país y generar un espacio de diálogo. Los mismos pueden ser detallados según su rol como sigue:

  - Sector público: aporta su macro estructura, gran volumen de recursos, poder de policía y de gestión al Consejo, además de una visión global del país.

  - Sector privado / empresarial: aporta ideas de negocios, nichos no explotados, inquietudes y visiones sectoriales de la economía, entre otras.

  - Sector académico: aporta las herramientas analíticas, tecnología e innovación.

  - Sociedad civil / ONGs: representan el pensamiento del ciudadano.

  - Sector laboral: representa a los trabajadores y facilita la comunicación y coordinación de las decisiones del Consejo con estos. En Colombia tiene mucha importancia, aunque esta situación es poco común en otros países.

  La idea es que se genere consenso y movilización, para de esta manera lograr el poder político necesario para realizar las reformas. En este sentido vale decir que el deseo político (una expresión de intenciones, metas y objetivos) resulta insuficiente, se necesita de la voluntad política (la capacidad de tomar las acciones necesarias para lograr los resultados) y esta no se consigue a menos que se tenga un buen nivel de convocatoria y de diálogo (en República Dominicana y Ecuador, el poder de convocatoria es tal que el presidente de la Nación es a su vez, el presidente del Consejo). Finalmente, vale aclarar que los países que incluyen dentro de su programa de competitividad a la totalidad de los sectores antes mencionados usualmente han conseguido mejores resultados.

- Informar sobre las condiciones competitivas de distintos sectores económicos y del país en general. Realizar mediciones periódicas de competitividad y publicar los resultados, de forma tal que la información sea utilizable tanto por el sector público para aplicarla en políticas como por empresas para detectar y aprovechar oportunidades de mercado.

[183] Es decir, realizar todas las acciones necesarias para poner en marcha, desarrollar y controlar las reformas que en ellos se plantean. Toda medida impulsada desde un CNC debe ser concreta (no demasiado general) y medible para poder seguir su resultado, puesto que en si no lo fuesen, el mismo siempre podría presentar una excusa válida sobre el porqué la misma ha fracasado o no ha otorgado los resultados esperados.

[184] Esto implica recolectar la información, procesarla y presentarla y/o delegar alguna y/o todas las etapas.

- Brindar asistencia técnica a nivel de las compañías y empresas. Estas deben contar con un centro de consulta donde poder asesorarse sobre como poder ser más competitivas a nivel institucional y encarar mejor preparadas las adversidades del mercado.

- Promover inversiones extranjeras directas, fomentando las ventajas comparativas del país para que las corporaciones internacionales adviertan las mismas y las contemplen al momento de planificar su política de distribución geográfica.

- Promover el comercio interior fomentando el desarrollo regional acorde a las características de cada provincia / estado.

Numerosos factores pueden afectar la capacidad de un CNC de realizar los objetivos antes mencionados. Estos abarcan desde el mismo carácter de la institución, su estructura, autoridad y su forma de financiamiento hasta su nivel de independencia tanto profesional como política[185]. En términos teóricos, puede establecerse una combinación de los mismos que maximiza la eficiencia de esta institución. Sin embargo, actualmente ningún país la implementa exhaustivamente, ya sea por la falta de necesidad o porque su Consejo todavía puede volverse más eficiente[186].

Las características que optimizan su funcionamiento son:

- Carácter de la institución: pública y privada. Adquiere de esta manera una conformación más pluralista, facilitando la interacción entre los distintos agentes. Además asume las características distintivas de cada una, limitando las fallas de las mismas al estar combinadas[187].

- Nivel de desarrollo estructural: avanzado. Es decir, que posea una estructura administrativa propia y en lo posible, que también existan instituciones similares en los niveles subnacionales, con cierto nivel de independencia para que la competencia entre las mismas acelere el desempeño competitivo de cada región, pero que a su vez estén coordinadas por el nivel superior.

Recuadro 7.2: Consejos Subnacionales de Competitividad

Una temática incipiente de discusión es el papel que interpretan los Consejos Subancionales de Competitividad (CSC) en el fomento de la misma. Así como se verá más adelante, en el desarrollo de la presente Sección, que no existe sufiente información estadística para mensurar adecuadamente la contribución de los CNC a la competitividad y al crecimiento del producto, el mismo problema, pero agravado, recae sobre los CSC. Más allá de la posibilidad de probar empíricamente su utilidad, numerosos analistas del tema poseen opiniones sumamente divergentes en cuanto a la misma, desde considerarlos una segunda etapa dentro del esquema que un CNC plantea para el manejo de la competitividad de un país[188], hasta rotularlos de un completo despropósito.

El punto en cuestión parece ser el sobredimensionamiento o no de la cadena de mando en la elaboración, ejecución y control de las políticas de fomento competitivo. Aquellos que adhieren a la innecesariedad de los CSC, sostienen que estos solo entorpecen y demoran el desarrollo de las medidas de pro-

[185] La independencia profesional y política otorga legitimidad al consejo y ésta condiciona el impacto de sus políticas puesto que si la sociedad no lo considera apto para realizar las tareas que le son encomendadas de manera imparcial y eficiente, simplemente desacreditará las medidas que éste dictamine.

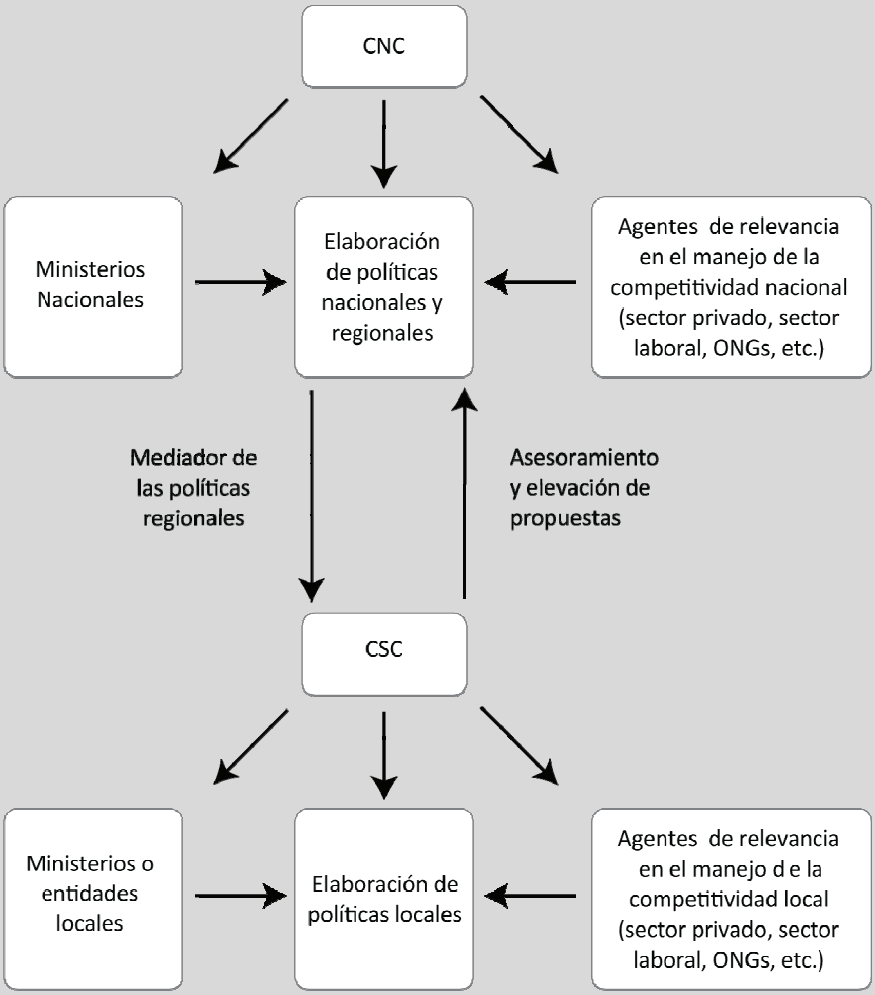
[186] Si se debe a una falta de necesidad, entonces sus instituciones informales están supliendo las condiciones y aptitudes que ese/os factor/es le brinda/n al Consejo Nacional de Competitividad.

[187] Por ejemplo, ver propuesta de carrera del empleado público en el Capítulo 5 de "El Balance de la Economía Argentina 2009: Herramientas para la Elaboración de un Plan Bicentenario".

[188] Segunda etapa no porque no pueda existir en un país dado un CSC antes que un CNC, sino porque cuando existen ambos, el eje de decisiones y políticas es dirigido por el segundo, es decir, se va desde lo nacional a lo regional y lo local.

moción al ser un escalón intermedio entre el CNC y el ente regional que debe realizar la tarea, que si un CNC no es capaz de coordinar una política regional se debe a que este carece de recursos propios para hacerlo y no a la falta de un CSC que actue de mediador y que al implementarlos se genera un alto desorden institucional dado que generalmente existen con anterioridad organismos que cumplen cualquier otro rol y /o función que pueda asignársele al mismo, es decir, se genera una superposición de funciones y atribuciones. Estos justificativos, como bien argumentan el resto de los investigadores, obvian el hecho de que un CSC no posee comó único fin el de mediar entre el CNC y los organismos locales que ejecutan las políticas, sino que deben también elaborar propuestas de trabajo para la región y asesorar técnicamente a ésta. Asimismo deben impulsar y desarrollar políticas propias, siempre y cuando éstas no contradigan a las impulsadas desde el ámbito nacional. En cuanto a la superposición de funciones, resulta evidente que junto a la creación de los CSC se debe realizar un proceso de depuración del resto de las instituciones locales, sin embargo, al igual que en el caso de un CNC, lo que se gana en este sentido es sistematización, orden, coordinación y coolaboración. La articulación entre un CNC y un CSC se describe en el Esquema 7.2

Esquema 7.2: Consejos Nacionales y Subnacionales de Competitividad, coordinación y funciones



Fuente: IIE.

Finalmente, vale mencionar que en el presente Capítulo se sostiene la importancia de la existencia de los CSC y es por ello que al definir el conjunto de características que optimizan el funcionamiento de un CNC se establece que el mismo tenga un nivel de desarrollo estructural avanzado, significando ello que además de poseer una estructura administrativa propia que coordine instituciones similares en los niveles subnacionales.

Fuente: IIE.

- Autoridad de tipo: vinculante. El Consejo se constituye a sí mismo como el ente que debe realizar y controlar el cumplimiento por parte de los distintos agentes de sus dictámenes. En caso contrario (no vinculante) el Consejo, generalmente, se convierte en un órgano de consulta y asesoramiento, el cual puede ser sobrepasado, con mayor facilidad, por intereses políticos y / o económicos.

- Financiamiento: debe buscarse la independencia económica de parte del Estado o de cualquier otro grupo de interes. En este sentido, uno similar al de un fideicomiso es ideal[189]. En última instancia debería buscarse una combinación de financiamiento público y autofinanciamiento mediante trabajos e informes de consultoría particulares.

Cuadro 7.2: Características y clasificación de los CNC

Característica	Clasificación
Caracter	Público. Por ejemplo Costa Rica. Privado. Mixto. Por ejemplo República Dominicana.
Estructura	Avanzada. Intermedia. Por ejemplo Perú. Básica / Emergente. Por ejemplo Jamaica o Guatemala que no tienen un consejo, sino que poseen un programa nacional de competitividad, es decir, existe una ley / decreto que fija la dirección de las políticas de competitividad, pero no un ente formal que las coordine.
Autoridad	Vinculante. No vinculante. Por ejemplo República Dominicana.
Financiamiento	Público. Privado. Mixto. Fideicomisos.

Fuente: IIE sobre la base de USAID.

Por otro lado, en la sección 7.2 también se advirtió que no todos los países manejan su política de competitividad mediante un CNC, resulta llamativo que los mejores posicionados en latinoamérica como Chile y El Salvador no tienen uno[190]. Así mismo, vale decir que tener un CNC no asegura mejoras en la competitividad, deben dársele recursos y tener cultura de competitividad.

Con el propósito de cuantificar la eficacia que estos organismos y otras instituciones abocadas al manejo de la competitividad han exhibido en los países donde actúan, se presentan los Cuadros 7.3 y

[189] Robert Landmann en el seminario internacional titulado "Alcanzando competitividad: aprender, innovar y asociar". Uruguay, año 2009.

[190] Por ejemplo, Chile tiene un Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y a la Fundación Chile, ambas tratan cuestiones de competitividad, pero ninguna cumple el rol sistémico de manejar todos los aspectos vinculados a la misma y de coordinar a los distintos agentes de influencia en el proceso de desarrollo de las políticas de fomento de ésta.

7.4, detallando el impacto que han generado en el PBI y el PBIpc respectivamente de los países de América Latina y el Caribe.

En las filas de ambos cuadros, se detalla la lista de países de la región, clasificados en cuatro grupos:

- Países sin instituciones que se aboquen a la temática de la competitividad.
- Países con CNC (no son aquellos que simplemente se llamen de ese modo, sino que reúnan dos características distintivas básicas con respecto al resto de las organizaciones abocadas a la temática de la competitividad; que cumplan el rol sistémico de manejar todos los aspectos vinculados a la misma y el de coordinar a los distintos agentes de influencia en el proceso de desarrollo de las políticas de fomento de ésta)[191].
- Países con otro tipo de Institución abocada a la temática de la competitividad.
- Países no relevados por el WEF en el período de análisis (hasta año 2009).

De las columnas dos a cinco, se recolecta la información relativa al PBI y nivel de competitividad de los periodos 1990-2009 y 2006-2009 respectivamente[192], mientas que desde la seis a la diez, se presentan las variaciones relativas y absolutas de estas medidas para los periodos antes mencionados, incluyendo además la tasa de crecimiento promedio de la primera. Por su parte, la once y doce listan a los países con CNC u otra institución a fin, mientras que la trece explicita el año en que fueron fundadas o a partir del cual se encuentran funcionando y la catorce el PBI de dicho año. Finalmente, las columnas quince a diecisiete reflejan los resultados obtenidos midiendo las variaciones absolutas y relativas y la tasa de crecimiento promedio del PBI, respectivamente.

Realizando un primer análisis se observa que los países con CNC han tenido en general una mejor evolución en su nivel de competitividad. En efecto, si se calcula el promedio de las variaciones relativas del índice del WEF entre los años 2006 y 2009, puede observarse que los países sin instituciones han retrocedido en promedio un 1,08%, aquellos con otro tipo de institución lo hicieron en menor medida con un 0,17% y finalmente los que poseen un CNC han avanzado en un 1,14%. Así mismo, al calcular el crecimiento del PBIpc promedio de los tres grupos, para el mismo periodo, se concluye que aquellos sin instituciones lo hicieron en menor medida que los otros dos, hecho que se encuentra en línea con los argumentos expuestos en la sección 7.2. Los incrementos observados pueden listarse en el siguiente orden:

- Países sin instituciones que se aboquen a la temática de la competitividad: 4,54%.
- Países con otro tipo de institución abocada a la temática de la competitividad: 7,17%.
- Países con CNC: 8,28%.

Un resultado similar se halla si se realiza el mismo cálculo con respecto al PBI.

Por otro lado y con el propósito de arrojar información extra sobre esta cuestión, los Cuadro 7.5 y 7.6 comparan las tasas de crecimiento del PBI y PBIpc de los países con CNC y aquellos con otro tipo

[191] Como se explicó en la Sección 7.2, los CNC se diferencian unos de otros en muy diversos factores concernientes a sus atribuciones, estructura, etc. A raíz de ello, técnicamente hablando son instituciones distintas, más allá de que lleven el mismo nombre. Por esta razón, se considera que el hecho de cumplir el rol sistémico de manejar todos los aspectos vinculados a la competitividad y de coordinar a los distintos agentes de influencia en el proceso de desarrollo de las políticas de fomento de ésta, los agrupa y diferencia del resto de las instituciones que trabajen sobre la misma.

[192] Es preciso aclarar que en el caso del primero, se utilizó la información de CEPAL, la cual se encuentra estandarizada a valores constantes del año 2000 y expresada en dólares, lo cual permite realizar comparaciones más precisas. El año 2010 fue dejado de lado en el análisis por ser considerado atípico, dado el fuerte impacto que la recesión global (iniciada en 2009) tuvo sobre las economías locales, mientras que en el caso del 2011 se carece de información definitiva en la gran mayoría de los países. Por su parte, se toma como año de inicio a 1990 porque se entiende que el concepto de competitividad adquiere el peso de un nuevo paradigma económico con el impulso de la Globalización.

de instituciones antes y después de la creación de los respectivos organismos. El primero lo hace midiendo los periodos 1990-año de creación de la Institución y año de creación de la Institución – 2009, permitiendo en la mayoría de los casos contrastar la velocidad del crecimiento[193] del segundo periodo con una "velocidad histórica"[194]. El segundo, por su parte, establece el mismo punto divisorio[195] pero situando el año de inicio del primer periodo de forma tal que éste tenga el mismo largo que el último[196], priorizando de esta manera, la igualdad de tiempo transcurrido en uno y otro al momento de realizar la comparación.

Como puede observarse en el Cuadro 7.5, para el caso de países con CNC[197], el 80% de ellos ha logrado una aceleración de su tasa de crecimiento[198] (medida por cualquiera de los dos indicadores), mientras que en aquellos con otro tipo de institución, dicha cifra asciende a 67%[199] en el caso del PBIpc y al 56% en el del PBI. Por su parte, el Cuadro 7.6 muestra una realidad diferente: mientras que en el primer grupo el porentaje de países que aumenta su velocidad de crecimiento alcanza un 60%[200], considerando tanto el PBI como el PBIpc, los del segundo lo hacen en un 67% según la primera medida y 78% en relación a la segunda[201].

[193] Velocidad de crecimiento: léase "tasa de crecimiento".
[194] El periodo de tiempo contemplado para tomar una tasa histórica de crecimiento debe ser lo suficientemente grande para contener tanto picos como recesiones y periodos de estabilidad.
[195] El segundo período es idéntico en ambos Cuadros.
[196] Por ejemplo, para el caso de Chile el Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad data del año 2005 (ver Cuadros 7.3 74), por lo que se contabilizan cinco años hasta el 2009. De esta manera, se fija el año de inicio del periodo previo a la creación de esta Institución como el 2000.
[197] Sin contar el caso de Honduras por la sumamente reciente instalación de su CNC en el 2011.
[198] Es decir, la tasa de crecimiento correspondiente al periodo posterior a la creación del CNC es mayor a la del periodo previo a la existencia del mismo.
[199] Sin contar el caso de El Salvador por lo antiguo de la creación de su Institución (1983).
[200] Sin contar el caso de Honduras por la sumamente reciente instalación de su CNC en el 2011.
[201] Sin contar el caso de El Salvador por lo antiguo de la creación de su Institución (1983).

Cuadro 7.3: CNC e impactos en el PBI

País	Países sin instituciones que se aboquen a la temática de la competitividad	PBI 1990*	PBI 2009*	IC WEF 2006	IC WEF 2009	PBI. Crecimiento total absoluto del periodo 1990 - 2009	PBI. Crecimiento total relativo del periodo1990 - 2009	PBI. Tasa de crecimiento del periodo 1990-2009	PBI. Crecimiento total relativo del periodo 2006 - 2009	IC WEF. Crecimiento total periodo 2006 - 2009	IC WEF. Crecimiento total relativo periodo 2006 - 2009	¿CNC?	Otra Institución encargada de manejar las cuestiones de competitividad. Nombre	Año creación CNC u Otra Institución	PBI en año de creación de CNC u Otra Institución*	Crecimiento total en valor absoluto desde la creación del CNC u Otra Institución	Crecimiento total relativo desde la creación de CNC u Otra Institución	Tasa de crecimiento anual desde creación de CNC u Otra Institución
Barbados		2.255,1	2.819,1	4,70	4,35	2.255,12	25,01%	1,18%	0,17%	0,35	-7,45%	No	No	-	-	-	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)		5.801,0	11.755,3	3,46	3,42	5.801,03	102,64%	3,79%	14,72%	0,04	-1,16%	No	No	-	-	-	-	-
Guyana		700,6	1.370,2	3,24	3,56	700,55	95,59%	3,59%	12,76%	-0,32	9,88%	No	No	-	-	-	-	-
Jamaica		8.312,9	9.758,2	4,10	3,81	8.312,90	17,39%	0,85%	4,39%	0,29	-7,07%	No	No	-	-	-	-	-
Nicaragua		2.821,7	5.000,7	3,52	3,44	2.821,73	77,22%	3,06%	4,39%	0,08	-2,27%	No	No	-	-	-	-	-
Suriname		752,5	1.127,0	3,45	3,57	752,47	49,77%	2,15%	12,07%	-0,12	3,48%	No	No	-	-	-	-	-
Trinidad y Tabago		5.287,9	14.488,2	4,03	3,91	5.287,87	173,99%	5,45%	6,10%	0,12	-2,98%	No	No	-	-	-	-	-
Países con CNC																		
Colombia		76.385,8	140.956,4	4,04	4,05	76.385,76	84,53%	3,28%	10,73%	-0,01	0,25%	Sí	No	2006	127.295,4	13.660,9	10,73%	3,46%
Costa Rica		9.606,8	23.272,2	4,25	4,25	9.606,80	142,35%	4,77%	9,81%	0,00	0,00%	Sí	No	2006	21.193,6	2.078,5	9,81%	3,17%
Ecuador		13.469,8	24.119,5	3,67	3,56	13.469,77	79,06%	3,11%	9,82%	0,11	-3,00%	Sí	No	2001	17.057,2	7.062,2	41,40%	4,43%
Honduras		5.201,7	10.424,2	3,58	3,86	5.201,70	100,40%	3,73%	8,42%	-0,28	7,82%	Si	No	2011	s/d	s/d	s/d	s/d

Perú	35.893,4	85.029,7	3,94	4,01	35.893,43	136,89%	4,64%	20,51%	-0,07	1,78%	Sí	No	2002	56.133,5	28.896,2	51,48%	6,11%
República Dominicana	13.125,7	36.773,9	3,75	3,75	13.125,73	180,17%	5,57%	18,12%	0,00	0,00%	Sí	No	2004	25.746,1	11.027,8	42,83%	7,39%
Países con otra Institución abocada a la temática de la competitividad																	
Argentina	190.034,2	398.149,0	4,01	3,91	190.034,24	109,51%	3,97%	16,98%	0,10	-2,49%	No	Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones***	2006	340.347,9	57.800,8	16,98%	5,37%
Brasil	501.829,3	855.755,3	4,03	4,23	501.829,30	70,53%	2,85%	11,28%	-0,20	4,96%	No	Movimiento Brasil Competitivo	2001	653.196,1	202.559,3	31,01%	3,43%
Chile	40.608,7	103.620,1	4,85	4,70	40.608,65	155,17%	5,05%	6,80%	0,15	-3,09%	No	Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad	2005	92.764,8	10.855,3	11,70%	2,81%
El Salvador	8.372,8	15.812,2	4,09	4,02	8.372,79	88,85%	3,40%	3,08%	0,07	-1,71%	No	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo	1983	s/d**	s/d**	s/d**	s/d**
Guatemala	11.488,1	23.211,2	3,91	3,96	11.488,15	102,04%	3,77%	10,35%	-0,05	1,28%	No	PRONACOM	2004	19.330,2	8.966,7	20,08%	3,73%
México	457.557,8	719.763,9	4,18	4,19	457.557,78	59,04%	2,47%	-1,99%	-0,01	0,74%		Ins. Mexicano p/ la Comp.	1995	488.729,1	396,7	54,21%	7,81%
Panamá	7.091,9	19.840,3	4,18	4,21	7.091,93	179,76%	5,56%	27,40%	-0,03	0,72%	No	Centro Nacional de la Competitividad	2005	14.349,5	5.490,9	38,27%	8,44%
Paraguay	5.947,7	9.125,5	3,33	3,35	5.947,75	53,43%	2,28%	8,64%	-0,02	0,60%	No	Paraguay Competitivo; agenda nacional de competitividad paraguay 2030	1999	7.340,8	1.784,7	24,31%	2,20%
Uruguay	15.298,3	27.689,0	3,96	4,10	15.298,33	80,99%	3,17%	19,97%	-0,14	3,54%	No	Programa de Apoyo a la Competitividad	2006	23.080,5	4.608,6	19,97%	6,26%
Venezuela (República Bolivariana de)	93.477,4	157.018,7	3,69	3,48	93.477,39	67,98%	2,77%	9,60%	0,21	-5,69%	No	Venezuela competitiva	1993	109.088,6	109.088,6	43,94%	2,30%

Países no relevados por el WEF en el período de análisis (hasta año 2009)																	
Antigua y Barbuda	486,6	899,0	s/d	s/d	486,62	84,75%	3,28%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Bahamas	4.447,6	5.936,2	s/d	s/d	4.447,57	33,47%	1,53%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Belice	527,3	1.188,5	s/d	s/d	527,31	125,38%	4,37%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Cuba	35.292,8	49.581,9	s/d	s/d	35.292,80	40,49%	1,81%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Dominica	213,6	321,5	s/d	s/d	213,64	50,46%	2,17%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Granada	285,7	454,4	s/d	s/d	285,70	59,03%	2,47%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Haití	3.665,8	3.909,1	s/d	s/d	3.665,84	6,64%	0,34%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	184,0	388,0	s/d	s/d	184,01	110,87%	4,00%		s/d	s/d	No	No					
San Vicente y las Granadinas	249,3	472,7	s/d	s/d	249,32	89,61%	3,42%		s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Santa Lucía	538,6	810,0	s/d	s/d	538,57	50,39%	2,17%		s/d	s/d	No	No					

***** A valores constantes del año 2000 y expresado en millones de dólares.
****** No se registran los valores por no remontarse el periodo de análisis más allá del año 1990.
******* Hoy es la Subsecretaría de Desarrollo de Inverisones y Promoción Comercial de la Nación.
Fuente: IIE sobre la base de USAID, CEPAL, WEF y Observatorio de Competitividad de las Américas.

Cuadro 7.4: CNC e impactos en el PBIpc

País		PBIpc 1990*	PBIpc 2009*	IC WEF 2006	IC WEF 2009	PBIpc. Crecimiento total absoluto del periodo 1990 - 2009	PBIpc. Crecimiento total relativo del periodo1990 - 2009	PBIpc. Tasa de crecimiento del periodo 1990-2009	PBIpc. Crecimiento total relativo del periodo 2006 - 2009	IC WEF. Crecimiento total periodo 2006 - 2009	IC WEF. Crecimiento total relativo periodo 2006 - 2009	¿CNC?	Otra Institución encargada de manejar las cuestiones de competitividad. Nombre	Año creación CNC u Otra Institución	PBIpc en año de creación de CNC u Otra Institución*	Crecimiento total en valor absoluto desde la creación del CNC u Otra Institución	Crecimiento total relativo desde la creación de CNC u Otra Institución	Tasa de crecimiento anual desde creación de CNC u Otra Institución
Países sin instituciones que se aboquen a la temática de la competitividad																		
Barbados		8.673,5	11.012,2	4,7	4,4	2.338,6	26,96%	1,26%	-0,61%	-0,4	-7,45%	No	No	-	-	-	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)		869,8	1.191,9	3,5	3,4	322,0	37,02%	1,67%	8,79%	0,0	-1,16%	No	No	-	-	-	-	-
Guyana		935,3	1.798,2	3,2	3,6	862,9	92,26%	3,50%	13,05%	0,3	9,88%	No	No	-	-	-	-	-
Jamaica		3.516,5	3.588,9	4,1	3,8	72,5	2,06%	0,11%	-3,47%	-0,3	-7,07%	No	No	-	-	-	-	-
Nicaragua		682,1	869,8	3,5	3,4	187,8	27,53%	1,29%	0,37%	-0,1	-2,27%	No	No	-	-	-	-	-
Suriname		1.848,8	2.167,3	3,5	3,6	318,5	17,23%	0,84%	8,84%	0,1	3,48%	No	No	-	-	-	-	-
Trinidad y Tabago		4.337,9	10.820,2	4,0	3,9	6.482,3	149,44%	4,93%	4,83%	-0,1	-2,98%	No	No	-	-	-	-	-
Países con CNC																		
Colombia		2.301,7	3.087,1	4,0	4,1	785,3	34,12%	1,56%	5,98%	0,0	0,25%	Sí	No	2006	2.912,9	174,2	5,98%	1,96%
Costa Rica		3.123,1	5.084,6	4,3	4,3	1.961,4	62,80%	2,60%	5,44%	0,0	0,00%	Sí	No	2006	4.822,2	262,4	5,44%	1,78%
Ecuador		1.311,3	1.770,0	3,7	3,6	458,7	34,98%	1,59%	6,41%	-0,1	-3,00%	Sí	No	2001	1.368,3	401,7	29,36%	3,27%
Honduras		1.061,4	1.394,9	3,6	3,9	333,6	31,43%	1,45%	2,11%	0,3	7,82%	Sí	No	2011	s/d	s/d	s/d	s/d
Perú		1.649,1	2.915,7	3,9	4,0	1.266,5	76,80%	3,04%	16,43%	0,1	1,78%	Sí	No	2002	2.098,0	817,7	38,98%	4,81%
República Dominicana		1.828,4	3.764,0	3,8	3,8	1.935,6	105,87%	3,87%	13,30%	0,0	0,00%	Sí	No	2004	2.828,3	935,6	33,08%	5,88%

Países con otra Institución abocada a la temática de la competitividad																
Argentina	5.832,7	9.869,6	4,0	3,9	4.036,9	69,21%	2,81%	13,49%	-0,1	-2,49%	No	Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones***	2006	8.696,3	1.173,3	13,49%	4,31%
Brasil	3.356,1	4.416,0	4,0	4,2	1.059,9	31,58%	1,45%	8,06%	0,2	4,96%	No	Movimiento Brasil Competitivo	2001	3.698,0	718,0	19,42%	2,24%
Chile	3.081,3	6.106,1	4,9	4,7	3.024,8	98,16%	3,67%	3,63%	-0,1	-3,09%	No	Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad	2005	5.693,2	412,9	7,25%	1,77%
El Salvador	1.572,1	2.566,1	4,1	4,0	994,0	63,23%	2,61%	1,75%	-0,1	-1,71%	No	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo	1983	s/d**	s/d**	s/d**	s/d**
Guatemala	1.289,6	1.654,4	3,9	4,0	364,8	28,28%	1,32%	2,47%	0,0	1,28%	No	PRONACOM	2004	1.559,3	-706,3	6,10%	1,19%
México	5.393,6	6.568,0	4,2	4,2	1.174,4	21,77%	1,04%	-5,04%	0,0	0,24%	Sí	Ins. Mexicaro p/ la Comp.	1995	5.328,8	491,1	29,30%	1,50%
Panamá	2.941,5	5.744,2	4,2	4,2	2.802,7	95,28%	3,59%	21,24%	0,0	0,72%	No	Centro Nacional de la Competitividad	2005	4.441,2	1.303,0	29,34%	6,64%
Paraguay	1.400,1	1.437,3	3,3	3,4	37,2	2,66%	0,14%	2,92%	0,0	0,60%	No	Paraguay Competitivo; agenda nacioral de competitividad paraguay 2030	1999	1.401,2	36,1	2,58%	0,25%

Uruguay	4.925,4	8.238,3	4,0	4,1	3.312,9	67,26%	2,74%	18,90%	0,1	3,54%	No	Programa de Apoyo a la Competitividad	2006	6.929,0	1.309,3	18,90%	5,94%
Venezuela (República Bolivariana de)	4.737,6	5.493,2	3,7	3,5	755,6	15,95%	0,78%	4,25%	-0,2	-5,69%	No	Venezuela competitiva	1993	5.159,3	5.159,3	6,47%	0,39%
Países no relevados por el WEF en el período de análisis (hasta año 2009)																	
Antigua y Barbuda	7.848,7	10.216,3	s/d	s/d	2.367,6	30,17%	1,40%	-5,99%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Bahamas	17.373,3	17.357,2	s/d	s/d	-16,1	-0,09%	0,00%	-7,46%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Belice	2.775,3	3.871,2	s/d	s/d	1.095,9	39,49%	1,77%	-1,50%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Cuba	3.340,9	4.426,2	s/d	s/d	1.085,3	32,49%	1,49%	13,26%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Dominica	3.096,3	4.797,8	s/d	s/d	1.701,5	54,95%	2,33%	7,57%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Granada	2.976,0	4.368,8	s/d	s/d	1.392,8	46,80%	2,04%	-4,23%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Haití	515,7	393,8	s/d	s/d	-121,9	-23,64%	-1,41%	2,05%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	4.488,1	7.462,1	s/d	s/d	2.974,1	66,27%	2,71%	-8,77%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	2.330,1	4.337,1	s/d	s/d	2.007,0	86,14%	3,32%	6,91%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-
Santa Lucía	3.902,7	4.709,0	s/d	s/d	806,4	20,66%	0,99%	-4,63%	s/d	s/d	No	No	-	-	-	-	-

***** A valores constantes del año 2000 y expresado en dólares.
****** No se registran los valores por no remontarse el periodo de análisis más allá del año 1990.
******* Hoy es la Subsecretaría de Desarrollo de Inverisones y Promoción Comercial de la Nación.
Fuente: IIE sobre la base de USAID, CEPAL, WEF y Observatorio de Competitividad de las Américas.

Siendo que los resultados expuestos en cada Cuadro parecen indicar realidades distintas sobre qué tipo de institución logra que una mayor proporción de países aceleren su tasa de crecimiento, vale hacer mención de que las cifras no son directamente comparables, puesto que como se mencionó con anterioridad, cada uno otorga mayor importancia a distintos factores que hacen al criterio de evaluación. Aunque no es el propósito del presente capítulo ahondar en estos detalles, no debe dejar de mencionarse que son estadísticamente significativos. Un análisis más concluyente puede realizarse cuando el lapso de tiempo transcurrido desde la creación de los Consejos Nacionales de Competitividad (u otra Institución) sea suficiente para determinar una tasa de crecimiento histórica, pudiendo de este modo comparar dos tasas de crecimiento históricas y cuyos periodos de análisis tengan la misma duración.

Cuadro 7.5: Tasas de crecimiento promedio anual del PBI y PBIpc de países con CNC y con otro tipo de institución abocada a la temática de la competitividad. Comparación periodos: 1990 – año de creación de la Institución y año de creación de la Institución – 2009

Países	**PBIpc**			**PBI**		
*Países con CNC**	Tasa de crecimiento anual previa a la creación del CNC u Otra Institución (periodo 1990-año de creación)	Tasa de crecimiento anual desde creación de CNC u Otra Institución (periodo año de creación-2009)	Variación tasa	Tasa de crecimiento anual previa a la creación del CNC u Otra Institución (periodo 1990-año de creación)	Tasa de crecimiento anual desde creación de CNC u Otra Institución (periodo año de creación-2009)	Variación tasa
Colombia	1,17%	1,96%	0,79%	2,83%	3,46%	0,63%
Costa Rica	2,31%	1,78%	-0,53%	4,52%	3,17%	-1,35%
Ecuador	0,39%	3,27%	2,88%	2,17%	4,43%	2,26%
Perú	2,03%	4,81%	2,79%	3,80%	6,11%	2,31%
República Dominicana	3,17%	5,88%	2,72%	4,93%	7,39%	2,46%
*Países con otra Institución**						
Argentina	2,53%	4,31%	1,78%	3,71%	5,37%	1,66%
Brasil	0,89%	2,24%	1,36%	2,43%	3,43%	1,01%
Chile	4,18%	1,77%	-2,41%	5,66%	2,81%	-2,86%
Guatemala	1,37%	1,19%	-0,17%	3,79%	3,73%	-0,06%
México	-0,20%	1,50%	1,71%	1,27%	2,81%	1,54%
Panamá	2,78%	6,64%	3,86%	4,81%	8,44%	3,63%
Paraguay	0,01%	0,25%	0,24%	2,37%	2,20%	-0,17%
Uruguay	2,16%	5,94%	3,78%	2,60%	6,26%	3,65%
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2,88%	0,39%	-2,49%	5,28%	2,30%	-2,98%

*Honduras y El Salvador fueron quitados de la lista por no poder realizar una comparación temporal entre la tasa de crecimiento del PBI y PBIpc previa y posterior a la creación del CNC y de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo respectivamente. En el primer caso por su actualidad y en el segundo por su antigüedad.

Fuente: IIE sobre la base de USAID, CEPAL y Observatorio de Competitividad de las Américas.

Cuadro 7.6: Tasas de crecimiento promedio anual del PBI y PBIpc de países con CNC y con otro tipo de institución abocada a la temática de la competitividad. Comparación periodos (de igual lapso) previo y posterior a la instauración de la misma

Países	*PBIpc*			*PBI*		
Países con CNC	*Tasa de crecimiento anual previa a la creación del CNC u Otra Institución*	*Tasa de crecimiento anual desde creación de CNC u Otra Institución*	*Variación tasa de crecimiento*	*Tasa de crecimiento anual previa a la creación del CNC u Otra Institución*	*Tasa de crecimiento anual desde creación de CNC u Otra Institución*	*Variación tasa de crecimiento*
Colombia	*2,27%*	*1,96%*	*-0,31%*	*3,47%*	*3,46%*	*-0,01%*
Costa Rica	*2,69%*	*1,78%*	*-0,91%*	*4,11%*	*3,17%*	*-0,94%*
Ecuador	*-0,14%*	*3,27%*	*3,41%*	*1,39%*	*4,43%*	*3,04%*
Perú	*1,16%*	*4,81%*	*3,66%*	*2,63%*	*6,11%*	*3,48%*
República Dominicana	*1,91%*	*5,88%*	*3,97%*	*3,25%*	*7,39%*	*4,14%*
Países con otra Institución abocada a la temática de la competitividad						
Argentina	*5,92%*	*4,31%*	*-1,61%*	*6,69%*	*5,37%*	*-1,32%*
Brasil	*1,40%*	*2,24%*	*0,84%*	*2,77%*	*3,43%*	*0,67%*
Chile	*2,16%*	*1,77%*	*-0,39%*	*3,08%*	*2,81%*	*-0,28%*
Guatemala	*0,64%*	*1,19%*	*0,55%*	*2,69%*	*3,73%*	*1,04%*
México	*-0,94%*	*1,50%*	*2,44%*	*2,15%*	*2,81%*	*0,66%*
Panamá	*1,37%*	*6,64%*	*5,27%*	*2,87%*	*8,44%*	*5,57%*
Paraguay	*0,05%*	*0,25%*	*0,20%*	*2,95%*	*2,20%*	*-0,75%*
Uruguay	*5,07%*	*5,94%*	*0,87%*	*5,06%*	*6,26%*	*1,20%*
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	*-0,37%*	*0,39%*	*0,76%*	*1,24%*	*2,30%*	*1,06%*

*Honduras y El Salvador fueron quitados de la lista por no poder realizar una comparación temporal entre la tasa de crecimiento del PBI y PBIpc previa y posterior a la creación del CNC y de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo respectivamente. En el primer caso por su actualidad y en el segundo por su antigüedad.

Fuente: IIE sobre la base de USAID, CEPAL y Observatorio de Competitividad de las Américas.

En conclusión, como ya se aclaró con anterioridad, los resultados obtenidos no demuestran que un CNC necesariamente es mejor que otro tipo de institución para manejar las cuestiones de la competitividad de un país, ni que genere un mayor ritmo de crecimiento. Existen numerosos factores además de la competitividad que pueden afectar al nivel de actividad económica o a la manera en que ésta afecta a la segunda. Es decir, lo que la información aquí presentada señala es que un CNC es en general más eficiente en estimular uno de los factores más importantes en la determinación del PBI de un país (la competitividad) y que, por las experiencias documentadas, esto refleja en general, no solo un mayor crecimiento sino que también una aceleración del mismo en la mayoría de dichas naciones[202]. En este sentido, no se debe dejar de tener presente que lo que la teoría afirma es que existe una relación directa entre competitividad y PBI o PBIpc, no que esta sea además de directa,

[202] Ya sea que se contemplen los resultados del Cuadro 7.5 o los del 7.6.

lineal[203]. Por otro lado, como ya se explicó en el Esquema 7.1 las instituciones informales condicionan las características de un CNC y de las instituciones en general, afectando de esta manera su capacidad de acción y resultados, siendo de suma importancia, además, la calidad de los organismos públicos en donde el CNC se enmarca y con las cuales coordina gran parte de su accionar. Esto es lo que justifica que al mirar los resultados caso por caso y no de manera agregada, un país como Chile se encuentre ampliamente aventajado en relación al resto. Finalmente la cantidad de datos procesados, no es suficiente para obtener conclusiones estadísticas fiables, más allá de que los resultados preliminares se muestren a favor de los CNC.

7.4 La experiencia histórica de Argentina en el desarrollo de su competitividad

Al hablar de la experiencia histórica de Argentina en materia de competitividad, difícilmente puede decirse que se haya tratado metódica y sistemáticamente de desarrollar políticas orientadas a su incremento. Sólo durante dos periodos definidos de la historia del país puede observarse una predominante política de Estado destinada a tratar las cuestiones competitivas. Una se dio en el período comprendido entre los años 1880 y 1929[204] con la llamada generación del 80`, que dirigió al país y en su proyecto de gobierno claramente existía una exaltación de las ventajas comparativas mediante la implementación del modelo agroexportador. Según la concepción de "competitividad" de la época, Argentina estaba explotando aquellos recursos que le eran abundantes en comparación al resto de los países del mundo generando así el motor de su crecimiento. Veinte años más tarde los consecutivos gobiernos peronistas formalizaron el proceso de industrialización que se había iniciado durante la Primera Guerra Mundial. Se consideraba que la competitividad del país debía ir más allá del sector agropecuario logrando el autoabastecimiento industrial proyectándose hacia el futuro como una nación industrializada y exportadora de bienes industriales[205]. A partir de ese momento, las políticas de promoción adoptadas tendieron a la instalación y diversificación de actividades productivas, donde se generaba una rentabilidad ficticia mediante la protección del mercado interno. Un trabajo de la CEPAL denominado "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur" realizado por Gustavo Baruj y Fernando Porta en el año 2006 presenta una detallada reseña histórica de todo este proceso. La misma se cita a continuación[206]:

"Hasta principios de los años noventa, la Argentina registraba una larga tradición de políticas promocionales tendientes a la instalación y diversificación de actividades productivas, especialmente en los sectores de industria manufacturera. En líneas generales, los instrumentos disponibles tendían a reducir tanto el costo de la inversión inicial, como los costos operativos durante una prolongada transición, al tiempo que se reforzaba la rentabilidad esperada de los proyectos con políticas de "reserva de mercado[207]" bastante efectivas.

En línea con estos criterios, predominaba un enfoque de corte sectorial, combinado con propósitos de promoción de determinadas regiones o provincias y, frecuentemente, con negociaciones específicas a nivel de firma (en general, grandes empresas locales o internacionales). Los instrumentos procuraban la instalación, el desarrollo y el crecimiento de los proyectos y las actividades involucradas,

[203] Una relación directa entre dos variables implica que ambas varían en el mismo sentido, en este caso, si la competitividad aumenta el PBI y PBIpc también. Por su parte si la vinculación es directa y lineal entonces, no solo las variables se mueven en el mismo sentido, sino que en magnitudes constantes.

[204] Más allá de que los primeros cuestionamientos sobre el modelo agroexportador surgieron durante la primera guerra mundial, es hacia fines de la década del '20 con la Gran Depresión cuando el esquema político/económico nacional comenzó un nuevo rumbo.

[205] Para una mayor comprensión de los planes de gobierno de la generación del 80 y de los gobiernos peronistas consultar el Capítulo 3 de "El Balance de la Economía Argentina 2009: Herramientas para la Elaboración de un Plan Bicentenario".

[206] A pesar de algunos juicios de valor que pueden expresar los autores y que no necesariamente reflejan los del autor/es del presente capítulo/libro, se considera que el trabajo es sumamente objetivo y que representa, en términos generales, una buena documentación histórica de las políticas de promoción en Argentina.

[207] Se interpreta que los autores usan el término "reserva de mercado" como "protección del mercado interno".

más que la búsqueda de un desempeño competitivo de las mismas, y se basaban preponderantemente en incentivos fiscales.

A mediados de los años ochenta, se intentó compensar el sesgo anti-exportador implícito en esa dinámica de funcionamiento o en las repetidas coyunturas de atraso cambiario con diferentes instrumentos de subsidio a las exportaciones, en este caso, con un enfoque de tipo horizontal, aunque, en la práctica, con marcados sesgos sectoriales. Sin embargo, las crecientes restricciones fiscales y la progresiva acumulación de controversias en el plano multilateral por el recurso a este tipo de instrumentos llevaron a un temprano desmantelamiento de estos programas."

Aproximándose la década del '90, las reformas comerciales y en regímenes de competencia introducidas entre 1987 y 1988 tendieron a disminuir la promoción basada en políticas de protección de mercado, pasándose a una de carácter horizontal (adoptando con mayor intensidad una corriente de pensamiento que ya se estaba estandarizando en el mundo y de la cual los resultados son hoy en día ampliamente observables). Según los autores:

"Contemporáneamente, al menos entre los objetivos explícitos de las políticas promocionales, comenzaron a incluirse consideraciones en torno a la necesidad de modernizar productos y procesos y de fortalecer las capacidades competitivas de las firmas. Esto dio lugar a una "nueva" generación de instrumentos, con un enfoque predominantemente horizontal, tendientes a promover las competencias tecnológicas y de gestión de las empresas, principalmente orientados a las pequeñas y medianas y con el propósito declarado de desarrollar un mayor componente exportador"

"Los instrumentos de carácter horizontal predominan fuertemente entre las acciones destinadas a promover exportaciones y capacidades y competencias tecnológicas; asimismo, son mayoría dentro de las medidas disponibles para fortalecer el desempeño en el mercado interno adoptadas más recientemente. En lo que hace a la promoción de inversiones, el panorama es más balanceado: si bien aparece un conjunto de instrumentos horizontales destinados a favorecer la incorporación de bienes de capital nuevos o usados, hay también diversos regímenes sectoriales, cuyo impacto promocional parece ser, en general, relativamente alto."

A pesar de ello, a la fecha todavía pueden observarse diferentes tipos de políticas de promoción, tanto horizontales como verticales e individuales. Esto no habría de constituir un problema en sí mismo si las mismas fuesen controladas y organizadas metódicamente, sin embargo, un macro esquema de desarrollo de la competitividad es justamente lo que parece faltar en Argentina. En este sentido Baruj y Porta señalan que:

"El panorama de los instrumentos vigentes en Argentina refleja de un modo bastante evidente estas sucesivas "capas geológicas" de la política promocional. Si bien la mayor parte de los instrumentos actualmente disponibles han sido creados o generados en esta última etapa, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios) propios del patrón previo."

Otra evidencia de este desorden es la clara carencia de eficiencia y eficacia en la implementación de políticas de promoción por parte de la gran mayoría de los niveles subnacionales, que al no contar con una guía central, en algunas ocasiones terminan compitiendo innecesariamente los unos contra los otros aplicando políticas de promoción impositiva desmedidas que terminan por dañar las arcas públicas de ambos. Los autores afirman además que:

"Definitivamente, el esquema promocional relevante en el caso argentino se deriva de los instrumentos de carácter nacional identificados, que son los que concentran la mayoría de los recursos disponibles. A nivel provincial, más allá de algunos programas de asistencia técnica que pueden ayudar al desempeño competitivo de las firmas residentes, los programas existentes tienden fundamentalmente a gestionar las crisis de empleo y su contribución a las decisiones de localización de las empresas resulta absolutamente marginal."

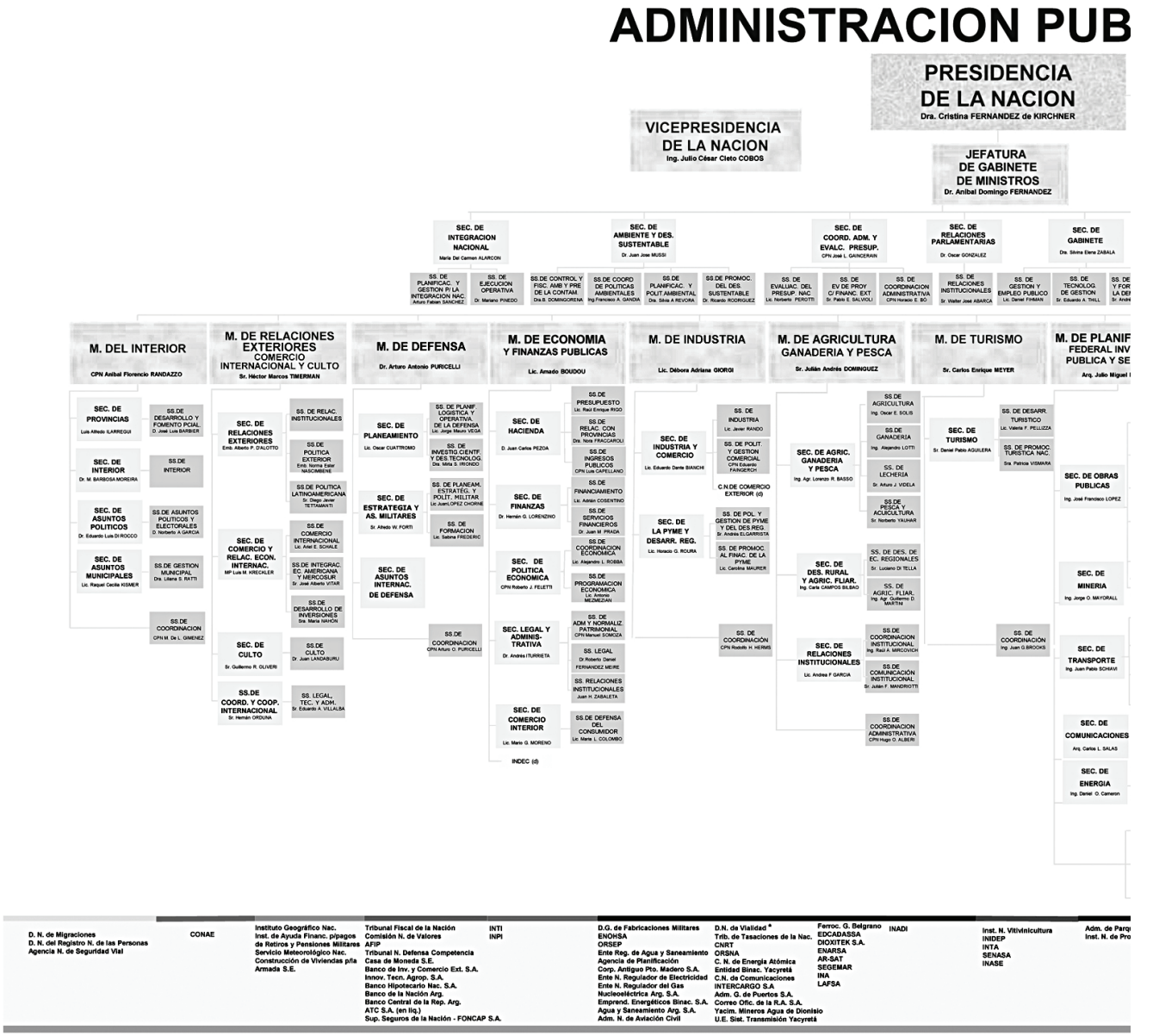
Concerniendo a los organismos públicos que han llevado a cabo la implementación de estas políticas de desarrollo, vale mencionar que la falta de orden no se limitaba a la postura ideológica, sino que se extendía a las mismas entidades encargadas de implementar dichas medidas, es decir, no ha existido la concepción de un único ente cuyo objetivo sea manejar las cuestiones de competitividad como bien puede hacerlo un CNC. No obstante, algunos progresos se han realizado en este sentido, en el año 2006 se creó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ANDI), la cual era un organismo descentralizado que respondía al Ministerio de Economía de la Nación. En 2010 este ente fue suplantado por la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones de la Nación (SDIN) que a fines del 2011 se convirtió en la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial de la Nación (SUINV). La SDIN dependía de la Secretaría de de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, dependiendo ésta a su vez del Ministerio de de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto[208]. Como puede observarse en el Esquema 7.3 la SUINV mantuvo la estructura de dependencia de su antesesora por lo cual su orden jerárquico dentro de la Administración Pública Nacional es relativamente bajo en comparación al ideal de un Consejo Nacional de Competitividad[209]. Por otro lado, esta misma característica, genera en primera instancia que el organismo no posea un gran poder de convocatoria el cual también es visto como un objetivo de primera línea para éstos[210]. Sin embargo, vale mencionar que más allá de estos inconvenientes y teniendo en cuenta que en Argentina las políticas de promoción y desarrollo continúan siendo aplicadas y elaboradas por distintos organismos públicos, esta subsecretaría es la representante del país en el Observatorio de Competitividad de las Américas además de participar en las cuestiones de diplomacia económica internacional vinculadas con las inversiones, entre ellas, las negociaciones multilaterales en el ámbito de las principales organizaciones internacionales (G20, OCDE, UNCTAD), regionales (OEA, MERCOSUR) y bilaterales. Por otro lado, es la única identidad pública cuyas tareas parecen estar vinculadas a las cuestiones de la competitividad nacional. En palabras del propio ente, su objetivo es "brindar asistencia profesional y personalizada a potenciales inversores en todas las etapas del proceso de inversión: desde la evaluación del proyecto hasta la post-inversión". Incluyendo entre los servicios que provee a:

- Proveer información específica sobre sectores de negocios y localizaciones geográficas en Argentina.
- Identificar oportunidades de inversión e innovación en sectores estratégicos.
- Facilitar el proceso de inversión en todas las etapas del proyecto de manera personalizada y profesional.
- Asistir en el establecimiento de asociaciones entre inversores internacionales y compañías locales.

Su mismo organigrama, presentado en el en el Esquema 7.4, refleja claramente la disposición y priorización de estos servicios.

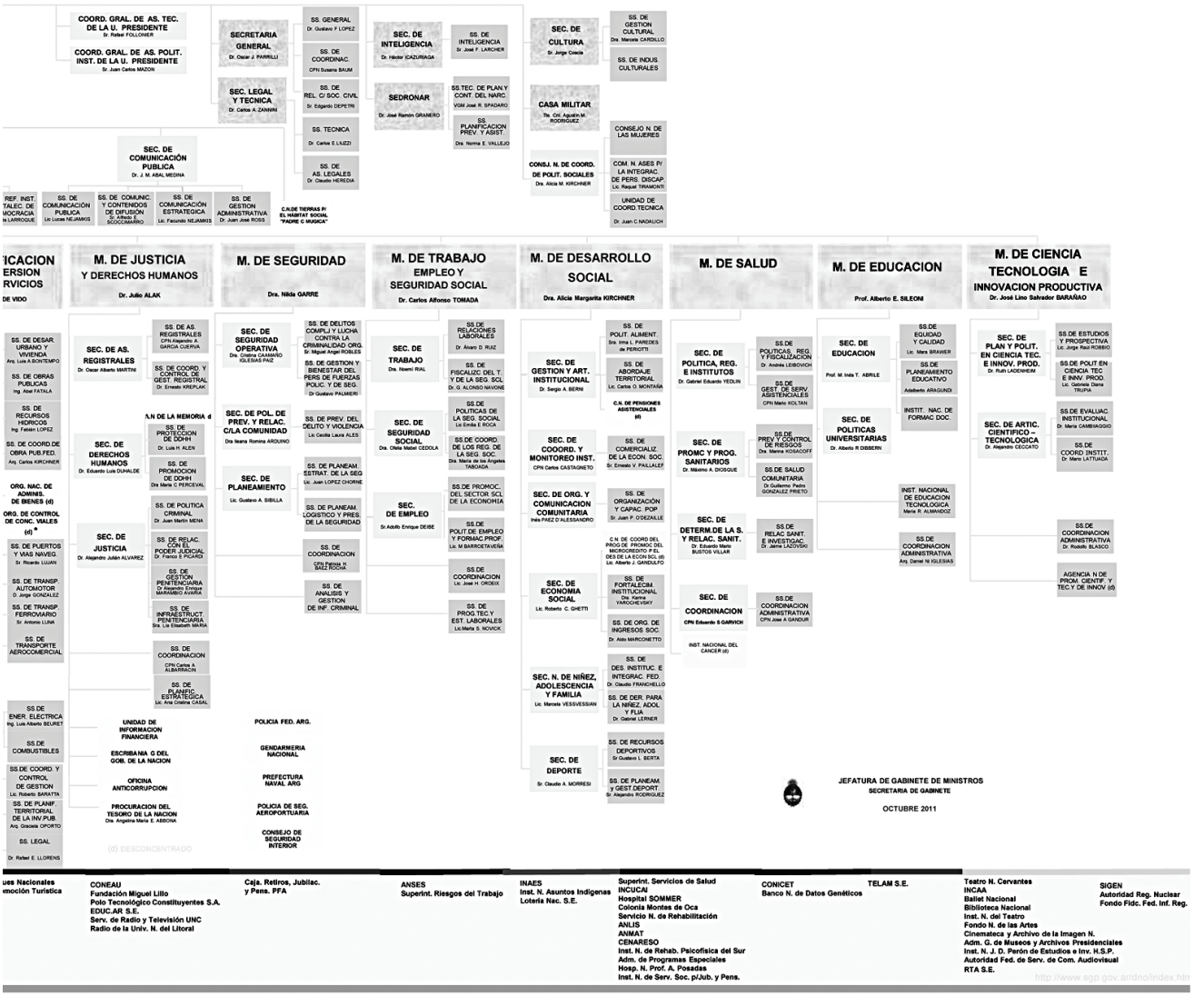
[208] En el año 2010.
[209] Ver Sección 7.3
[210] Tampoco cumple con las condiciones de ser un ente de carácter mixto, tener una estructura avanzada, una autoridad vinculante o un financiamiento independiente de intereses del sector público y / o privado. Sin embargo, claramente esta institución no pretende ser un CNC, por lo que para tener un desempeño eficiente y eficaz no necesita puntualmente de todas estas características; las mencionadas en el texto parecen en este sentido ser las más imprescindibles de suplir.
Vale aclarar que cuando se habla de un desempeño eficaz y eficiente de esta institución, se habla de una mejora en los aspectos que este organismo maneja, no en todos los componentes de la competitividad.

Esquema 7.3: Organigrama Administración Pública Nacional. Octubre 2011



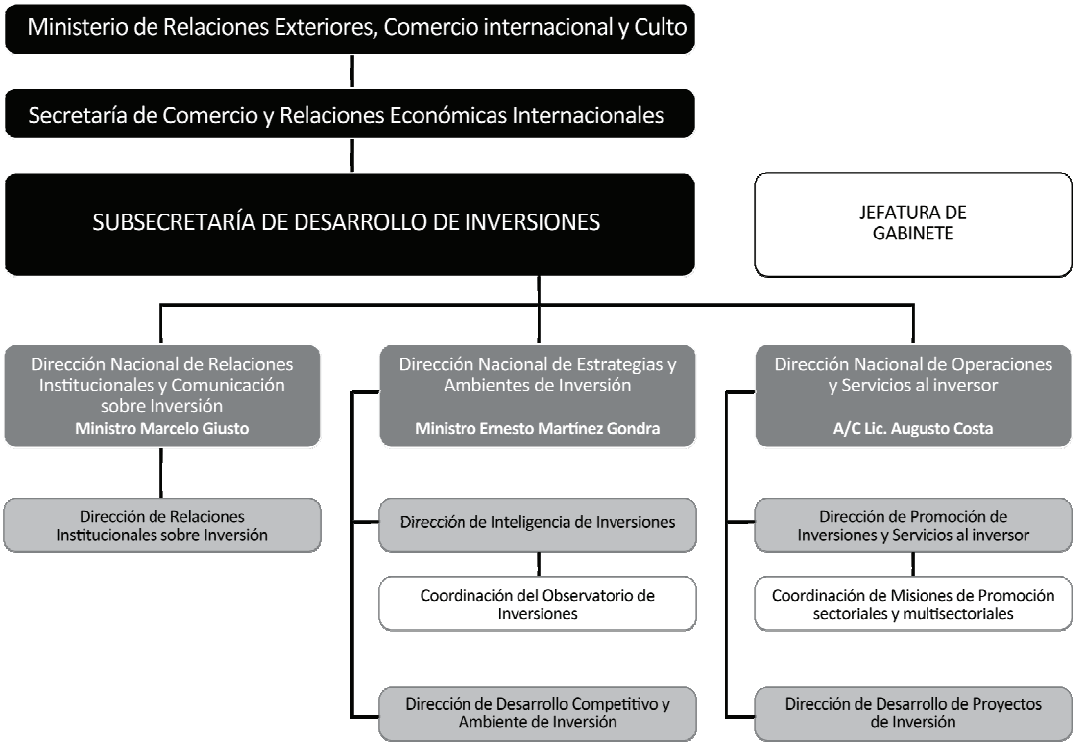
D. N. de Migraciones D. N. del Registro N. de las Personas Agencia N. de Seguridad Vial	CONAE	Instituto Geográfico Nac. Inst. de Ayuda Financ. p/pagos de Retiros y Pensiones Militares Servicio Meteorológico Nac. Construcción de Viviendas p/la Armada S.E.	Tribunal Fiscal de la Nación Comisión N. de Valores AFIP Tribunal N. Defensa Competencia Casa de Moneda S.E. Banco de Inv. y Comercio Ext. S.A. Innov. Tecn. Agrop. S.A. Banco Hipotecario Nac. S.A. Banco de la Nación Arg. Banco Central de la Rep. Arg. ATC S.A. (en liq.) Sup. Seguros de la Nación - FONCAP S.A.	INTI INPI	D.G. de Fabricaciones Militares ENOHSA ORSEP Ente Reg. de Agua y Saneamiento Agencia de Planificación Corp. Antiguo Pto. Madero S.A. Ente N. Regulador de Electricidad Ente N. Regulador del Gas Nucleoeléctrica Arg. S.A. Emprend. Energéticos Binac. S.A. Agua y Saneamiento Arg. S.A. Adm. N. de Aviación Civil	D.N. de Vialidad * Trib. de Tasaciones de la Nac. CNRT ORSNA C. N. de Energía Atómica Entidad Binac. Yacyretá C.N. de Comunicaciones INTERCARGO S.A Adm. G. de Puertos S.A. Correo Ofic. de la R.A. S.A. Yacim. Mineros Agua de Dionisio U.E. Sist. Transmisión Yacyretá	Ferroc. G. Belgrano EDCADASSA DIOXITEK S.A. ENARSA AR-SAT SEGEMAR INA LAFSA	INADI	Inst. N. Vitivinicultura INIDEP INTA SENASA INASE	Adm. de Parq Inst. N. de Pro

LICA NACIONAL



Fuente: IIE sobre la base de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Esquema 7.4: Organigrama de la subsecretaría de desarrollo de inversiones y ubicación dentro del de la administración pública nacional



Fuente: IIE sobre la base de Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones, perteneciente a la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

La SUINV trabaja avanzando desde una estrategia general de promoción de inversiones hacia una estrategia proactiva y focalizada en oportunidades concretas de inversión, involucrando en la manera de lo posible a los Ministerios Nacionales, los Gobiernos provinciales, las representaciones de Argentina en el exterior (embajadas y consulados, entre otros) y el sector privado, acorde a las necesidades de cada proyecto en particular. Consta además de una guía detallada de todos los incentivos a la inversión brindados por cada nivel de la administración pública, en cada región del país, información y un listado de las características competitivas y oportunidades que ofrece cada provincia además de publicaciones de actualidad y registros legales e impositivos, con el fin de facilitar el proceso de toma de decisiones por parte de los inversores. Los ejes estratégicos de trabajo y las distintas actividades que realiza se detallan en el Cuadro 7.7.

Cuadro 7.7: Ejes estratégicos de acción y actividades de corte transversal que realiza la Subsecretaría

Ejes Estratégicos	Banca de Proyectos de Inversión Productiva (BaPIP)	Misiones de Inversión y Promoción Permanente	Acercamiento y Servicios al Inversor
	Facilita la vinculación de potenciales inversores de todo el mundo con la diversidad de oportunidades de inversión que existen en las diferentes regiones de Argentina (sean estas propuestas por organismos públicos o agentes privados) generando una base de datos estandarizada de proyectos de inversión.	Junto con el portal web del BaPIP y las acciones de representaciones en el exterior constituye la mayor fuente de publicidad y atracción de inversiones al país que realiza la Subsecretaría.	Consta de tres tipos de servicios, mediante los cuales se acompaña a los inversores en todo el proceso: servicios de información para la evaluación de la inversión en Argentina, servicios para la eficiente puesta en marcha y operación de la inversión en el país y servicios de Post-Inversión
Actividades Transversales	Portal de inversiones www.inversiones.gov.ar		
	El portal es un elemento central de la estrategia de inversiones por ser el principal canal de comunicación permanente tanto en Argentina como en el exterior con la comunidad inversora.		
	Mapa de Inversiones: inversión directa en Argentina		
	El Observatorio de Inversión releva de manera continua los principales anuncios de inversión y las operaciones de fusiones y adquisiciones en el país. En conjunto, estas fuentes de información permiten un mapeo de la inversión extranjera en Argentina (por provincia, sector y origen) cuyos resultados se publicarán en el portal web.		
	Negociaciones internacionales en materia de inversión		
	La SUINV participa en las cuestiones de diplomacia económica internacional vinculadas con las inversiones, entre ellas, las negociaciones multilaterales en el ámbito de las principales organizaciones internacionales (G20, OCDE, UNCTAD), regionales (OEA, MERCOSUR) y bilaterales.		
	Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el ambiente de inversión		
	Se llevan adelante dos tipos de acciones. Por una parte, la elaboración de un informe semestral con las principales inquietudes relevadas a través del contacto permanente de la SUINV con inversores potenciales y radicados en el país. En segundo lugar, se encuentra en marcha un diagnóstico sobre el posicionamiento de Argentina en diversos indicadores internacionales que miden las condiciones para hacer negocios en el país (regulaciones, trámites, procedimientos, etc.). El objetivo del diagnóstico es identificar y priorizar áreas de acción, así como delinear recomendaciones, para mejorar el posicionamiento de nuestro país en dichos indicadores.		

Fuente: IIE sobre la base de Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones, perteneciente a la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Como puede observarse, a pesar de sus extensas diferencias, la Subsecretaría de Inversiones de la Nación se estructura de manera similar a un CNC en lo que a los fines técnicos respecta. Es decir, es un ente de consulta y asesoramiento, busca coordinar a los diferentes involucrados en la elaboración de diversos proyectos productivos, eleva propuestas de políticas al gobierno nacional, entre otras.

En conclusión, cabe manifestar sobre la Argentina y sus políticas de competitividad y los organismos que las diseñan, que a pesar de los importantes pasos realizados con las reformas comerciales y en regímenes de competencia introducidas entre 1987 y 1988, adoptando los criterios de promoción horizontal y la creación de la SUINV como un ente específicamente abocado a promover inversiones, resulta evidente que todavía queda mucho por mejorar. A la vista de la gran mayoría de los organismos internacionales cuyas bases de datos han sido consultadas y utilizadas a lo largo del presente capítulo, el principal problema parece residir en la calidad de las instituciones argentinas. En las propias palabras del Global Competitiveness Report 2011-2012 del WEF:

“El extraordinario potencial competitivo del país que se beneficia de un gran tamaño de mercado doméstico y de una población que tiene un nivel bastante elevado de educación y una de las más altas tasas de matriculación de nivel superior sigue sin explotarse, tanto por la falta de confianza en sus instituciones (134) y los grandes ineficiencias en la asignación de los bienes (137 º), así como el trabajo (131) y los recursos financieros (126)”.

Continúa manifestando que gran parte del mal desempeño de los últimos tres indicadores encuentran raíz a su vez en el primero. Por su parte el WB califica en los aspectos institucionales de la gobernabilidad a la Argentina con un -0,57 para el Imperio de la Ley y con un -0,43 para Control de la Corrupción en 2011. Siendo que estos parámetros registraban en 1996 valores de 0,07 y -0,21 respectivamente y que el rango de variación de los mismos va desde -2,5 a 2,5, siendo el primero el mínimo y el segundo el máximo, no solo se evidencia una baja calidad institucional sino que este organismo también acusa un deterioro continuo de la misma[211].

Finalmente, cabe preguntarse si sería o no conveniente para la Argentina reemplazar a la SUINV por un CNC con el fin de aumentar su competitividad. En una primera instancia, tal y como indica el Cuadro 7.5, desde la creación de la ANDI en 2006, Argentina ha aumentado notoriamente su tasa de crecimiento del producto y del producto percapita, no obstante, no se debe olvidar que esa extraordinaria aceleración ya se había iniciado algunos años atrás por lo que claramente no puede atribuirse todo el logro a este ente ni a la SUINV. Por otro lado, es un requisito lógico el buscar el medio de aumentar los niveles de competitividad del país si se pretende mantener la senda de crecimiento actual, y tal y como la Sección 7.3 sugiere, un CNC posee mayores posibilidades de lograrlo que otro tipo de Institución. Sin embargo, el ya nombrado magro desempeño de las instituciones públicas argentinas podría ocasionar que el presunto Consejo quede marginado, sin presupuesto y funcionando meramente de manera simbólica como ha ocurrido en algunos países vecinos. Es por este motivo que se requiere además del deseo político (una expresión de intenciones, metas y objetivos), la voluntad política (capacidad de tomar las acciones necesarias para lograr los resultados) de mantener, apoyar y defender los dictámines que éste expida. En este marco, puede establecerse que la respuesta a la pregunta anteriormente planteada es que la transformación de la SUINV en un CNC resultaría sumamente ventajosa para el país, siempre y cuando se den otros cambios a nivel institucional, que garanticen la correcta dotación de recursos y voluntad política para apoyar al mismo[212]. Siguiendo esta línea de análisis, el posterior fomento de Consejos Subnacionales, Regionales y/o Provinciales de Competitividad constituiría el siguiente eslabón de la cadena de fomento de la competitividad, valiéndose de un mayor reconocimiento del terreno de acción y de las problemáticas locales.

7.5 Algunas recomendaciones para la mejora de la competitividad en Argentina en base a experiencias de países vecinos

Como bien se adelantó en la Sección 7.4 aumentar la competitividad nacional es un requisito de suma importancia para mantener la senda de crecimiento actual. En este contexto, resulta de utilidad esbozar algunas recomendaciones en caso de que un CNC se instaure en el país, además de una serie de medidas independientes a este hecho, probadas en países vecinos y orientadas al desarrollo de la misma. En primera instancia, tomar como base los decretos de creación de los Consejos Nacionales de Competitivdad de la región resulta provechoso. Por ejemplo el Decreto Presidencial N° 1374-04 firmado por el entonces presidente de República Dominicana Leonel Fernandez[213], resalta en su artículo primero el nivel de importancia que se le otorga a la competitividad y a la persecución de la misma de manera ordenada:

[211] Para un mayor entendimiento de las medidas de Gobernabilidad del WB, las calificaciones de Argentina, su posicionamiento relativo en el mundo y explicaciones fundamentadas de estas, consultar el Capítulo 4 de "El Balance de la Economía Argentina 2010".

[212] Hecho que significaría un aumento de la competitividad en sí mismo dada la mejora institucional que plantea, además del que posteriormente genere el CNC.

[213] Más allá que los resultados que el CNC de República Dominicana haya logrado puedan ser calificados de diferentes maneras según el criterio utilizado, ello no constituye bajo ningún aspecto un justificativo para no apreciar la calidad de la redacción del Decreto Presidencial que le dio origen. Entre algunas de las políticas más exitosas que este CNC promueve se encuentra el

"**Artículo 1:** Se declara *política de Estado*, considerada de *alta prioridad* para el desarrollo de la productividad nacional y el crecimiento económico sostenible de la República Dominicana, la *adopción y puesta en marcha de un Plan Nacional de Competitividad* …"

Por su parte el artículo segundo confiere al CNC todo el poder y el deber de llevar a cabo todas las políticas relacionadas a ésta:

"**Artículo 2**: *El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) es el organismo oficial encargado de desarrollar e implementar, conjuntamente con los sectores público y privado, el Plan Nacional de Competitividad*, el cual tendrá como objetivo principal el mejoramiento y optimización de la capacidad competitiva de la República Dominicana en los mercados internacionales de bienes y servicios."

El artículo tercero hace mención al compromiso de los agentes de influencia, en materia de competitivdidad, de colaborar con el CNC:

"**Artículo 3**: En razón del carácter de prioridad nacional conferido al Plan Nacional de Competitividad, *se le solicita a todas las instituciones tanto del sector público como privado que se encuentren directa o indirectamente vinculadas a los objetivos del presente Decreto a prestar toda la colaboración y apoyo logístico ecesarios al consejo Nacional de Competitividad*…"

El cuarto establece que el mismo debe ser de "caracter mixto"[214], otorgándole además un alto poder de convocatoria al ubicar al presidente de la nación como miembro de éste:

"**Artículo 4**: El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) *es un organismo de carácter mixto*, y estará *integrado por* los siguientes representantes de los sectores público y privado

a) El *Presidente* de la República Dominicana, quien lo *presidirá*; …"

La capacidad de establecer una red de Instituciones comandadas por el Consejo capaces de atender con mayor minuciosidad a cuestiones específicas de cada región del país, se dispone en el artículo quinto, confiriendole de este modo un "nivel de desarrollo estructural avanzado"[215]:

"Artículo 5: Para la consecución de sus objetivos *el Consejo Nacional de Competitividad, podrá crear los Consejos Sectoriales o Regionales de Competitividad que considere necesarios para la articulación de estrategias sectoriales y regionales de competitividad*, tomando en cuenta la amplia diversidad regional y los distintos grados de especialización de sus estructuras productivas. La composición y forma de operación de esos consejos, serán definidas por el propio Consejo Nacional de Competitividad."

Finalmente los artículos sexto y séptimo determinan una alta capacidad de obtención de recursos y un "financiamiento de carácter mixto" respectivamente[216]:

"**Artículo 6:** Para el cumplimiento de sus funciones *el Consejo podrá contratar las personas naturales o jurídicas, nacionales y extrangeras, las asesorías y los estudios que les sean necesarios para la realización de sus tareaas*."

encadenamiento de los clústeres productivos, punto que debería ser observado con mayor detalle para fomentar la competitividad regional.

[214] Ver Sección 7.3 sobre las características que optimizan el funcionamiento de un CNC.

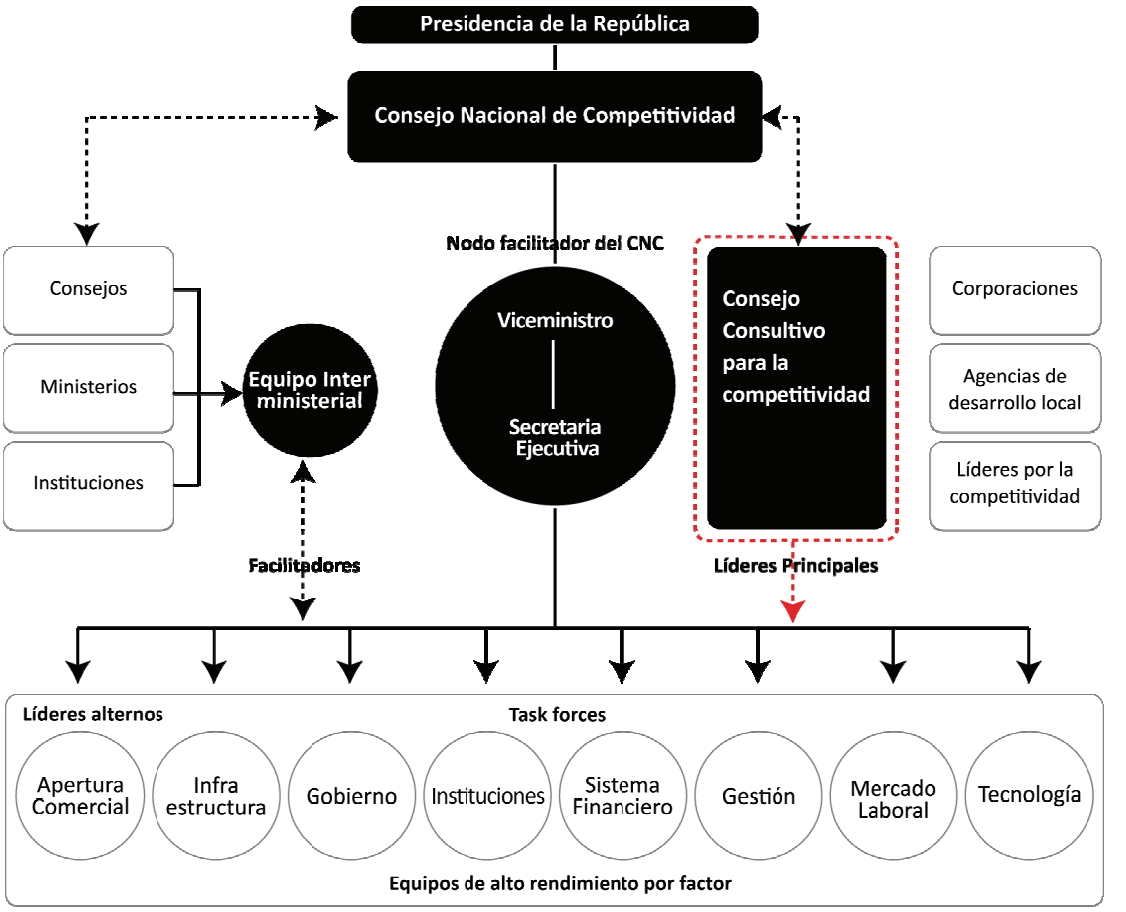
[215] Ver Sección 7.3 sobre las características que optimizan el funcionamiento de un CNC.

[216] Ver Sección 7.3 sobre las características que optimizan el funcionamiento de un CNC.

"Artículo 7: *El presupuesto del Consejo Nacional de Competitividad deberá nutrirse de los recursos que le asigne la Ley de Gastos Públicos, y por recursos provenientes de otras fuentes*, especialmente de los organismos de cooperación internacional y de los aportes que le hagan las organizaciones sectoriales privadas o públicas vinculadas a los objetivos del mismo."

Por otro lado, el CNC debería ser pensado en dentro del marco de una estructura de interacciones con los demás agentes de relevancia, similar a como lo refleja el Esquema 7.5 representativo del enfoque del Gobierno de Ecuador, el cual resulta suficientemente claro como para explicarse a sí mismo.

Esquema 7.5: Red Interinstitucional de Competitividad de Ecuador

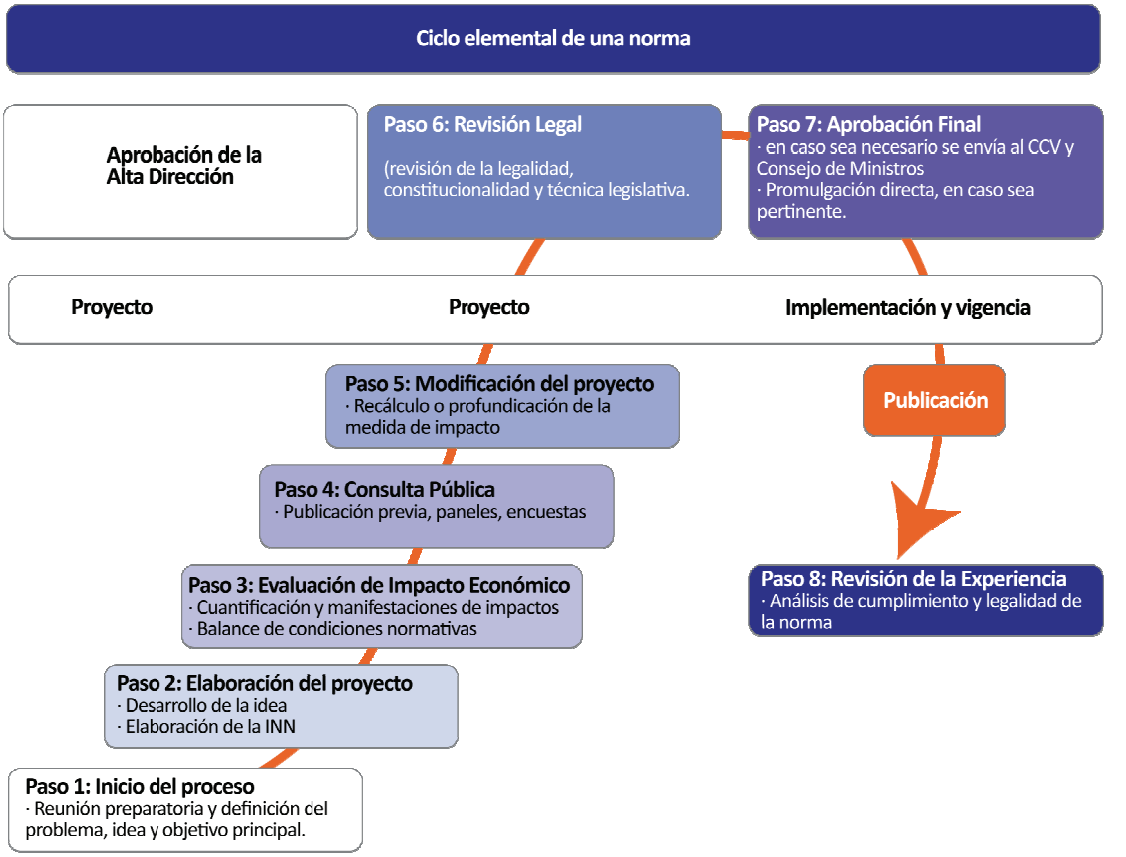


Fuente: IIE sobre la base de Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE.

Concerniendo a aquellas medidas aplicadas en países vecinos que podrían implementarse en Argentina, más allá de la existencia o no de un CNC en el país, hay dos que dados los problemas actuales del mismo, pueden revertir algunos de los más importantes, por lo que se destacan por encima del resto. Las mismas serán tratadas a continuación, sin ánimo de desmerecer logros alcanzados por el resto de los Estados de América Latina y el Caribe que trabajan arduamente en mejorar su nivel competitivo. La primera es la resolución de aprobación del Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Perú y la segunda es el nivel de detalle con el que se ha elaborado el Plan Nacional de Competitividad del mismo país. Para el caso del primero se entiende que el Manual de Procedimientos debe permitir que el conjunto de normas aprobadas por el MEF guarde coherencia con el cumplimiento eficiente y eficaz de los obje-

tivos del mismo, es decir, la asignación eficiente de los recursos (del Estado y de la economía en general) y el aumento del bienestar de la población, siguiendo los principios de necesidad, efectividad, proporcionalidad, transparencia y consistencia.
Cada norma que el ministerio apruebe debe pasar por un exhaustivo proceso de elaboración y control el cual se detalla en el Esquema 7.6.

Esquema 7.6: Flujograma del proceso general de elaboración y aprobación de los dispositivos legales propuestos por el MEF de Perú



El Proyecto consta de dos documentos: el Cuerpo Legal y el Informe de Impacto Normativo (IIN).
Fuente: IIE sobre la base de Resolución Ministerial Nº 639-2006-EF/67, Perú.

Como puede observarse, el mismo consta de una serie de controles abocados a garantizar la eficiencia y eficacia de cada norma entre los cuales se tiene: uno de impacto económico (paso tres), una consulta pública (paso cuatro), una revisión legal (paso seis) y una revisión de la experiencia (paso ocho) tras la cual en caso de no cumplir los objetivos, se puede promulgar una norma anexo que la complemente o derogarla.

El control de la eficiencia normativa es un procedimiento por demás útil en cualquier país, pero lo és aún más en aquellos donde uno de los principales escollos del desarrollo económico de mediano y largo plazo es la volatilidad de las reglas del juego, como lo es el caso de Argentina.

Finalmente el Plan Nacional de Competitividad (PNC) de Peru resulta de interes, ya que más allá de crear un CNC para que lo coordine o no, es conveniente tener una macro política y objetivos a largo plazo en este sentido. Sin embargo, generalmente cuando se planifica con metas que deben ser cumplidas dentro de varios años, no se le presta atención a la asignación minuciosa de tareas y obli-

gaciones de cada institución pública o privada que debe intervenir para lograrlas. Es por ello que lo que en la presente sección se pretende resaltar no es el contenido del PNC de este país, sino su nivel de detalle, el cual incluye metas, indicadores para monitorearlas y las entidades participantes en su realización. Un ejemplo tomado del mismo puede observarse en el Cuadro 7.8.

Cuadro 7.8: Plan Nacional de Competitividad de Perú, matriz de estrategias, políticas y acciones

Fortalecimiento Institucional			
Estrategia 1: Contar con un sistema de reglas de juego con definiciones claras, transparentes, flexibles en cuanto al ajuste a cambios en el entorno y estables en cuanto a su aplicación, de fácil interpretación por quienes administran las normas, y con mecanismos de sanción que incentiven su cumplimiento.			
Política 1.1 Identificar claramente las funciones del Estado y fortalecer al Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) como la entidad de más alto nivel responsable de la política de competitividad.			
Acciones Específicas	Metas	Indicadores	Entidades participantes
1.1.1 Fortalecer al CNC para que continúe promoviendo y facilitando políticas que mejoren la competitividad del país y para que inicie el proceso de implementación, seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Competitividad. Para cumplir con estos objetivos, el CNC debe, como mínimo: a) Facilitar y promover la competitividad al más alto nivel político. b) Tener la capacidad de coordinar efectivamente las acciones del Estado, dándole el mayor soporte político a sus recomendaciones; debe, incluso, tener la capacidad de proponer acciones concretas en el Consejo de Ministros. c) Promover la coordinación interinstitucional dentro de un marco transversal y multisectorial. d) Contar con un Directorio conformado por representantes del más alto nivel del sector público y privado. e) Poseer una organización ágil y activa. f) Disponer de mecanismos para realizar un efectivo seguimiento y monitoreo de las políticas y acciones del Plan Nacional de Competitividad.	• Al 2006, el CNC coordina la aplicación del Plan Nacional de Competitividad a nivel nacional y promueve la adopción de normas conducentes a mejorar la competitividad empresarial. • A partir del 2006, se incrementa la calidad de las decisiones respecto de la aplicación de normas que afectan la competitividad de las empresas. • A partir del 2006, las principales entidades representativas del sector privado participan activamente en el diseño de propuestas y en la ejecución de acciones de los Planes Anuales de Competitividad (PAC). Por lo menos participan cuatro entidades empresariales de cúpula y diez entidades gremiales sectoriales	• Número de empresas beneficiadas de la nueva normatividad y acciones que afectan la competitividad. • Número de entidades empresariales de cúpula y entidades gremiales sectoriales que participan activamente en la propuesta y en la ejecución de acciones de los PAC.	Consejo de Ministros, CNC, MEF, sectores, gremios empresariales.
1.1.2 Promover que el Estado incluya a representantes del sector privado y la sociedad civil en el análisis y discusión previa de políticas y normas que afectan a la competitividad.			

Fuente: IIE sobre la base de Plan Nacional de Comeptitividad de Perú.

7.6 Consideraciones Finales

A lo largo del presente capítulo se ha abordado la temática de la competitividad, otorgándole la importancia de un nuevo paradigma económico clave en el crecimiento y desarrollo sustentable de cualquier país. Siendo un factor de tal envergadura se buscó dar respuesta a qué tipo de institución es la más eficiente en el desarrollo de la misma, en base a las experiencias documentadas de los países de América Latina y el Caribe, obteniéndose resultados que si bien se encuentran a favor de los Consejos Nacionales de Competitividad sobre otro tipo de instituciones, no pueden ser considerados concluyentes.

En lo que a Argentina respecta se realizó una revisión histórica del manejo de las políticas de fomento competitivo desde el año 1880 hasta la actualidad, encontrándose que si bien se han hecho avances significativos con la adopción de los criterios de promoción horizontal y mediante el rol desempeñado por la SUINV, todavía resta mucho por avanzar, sobre todo en materia de crecimiento

institucional. Para concluir se esbozaron algunas sugerencias sobre como debería conformarse un CNC en caso de que se tomase la decisión de reemplazar a la SUINV, además de algunas medidas probadas en países vecinos que podrían contribuir a reducir la volatilidad de las reglas del juego como así también a delimitar con mayor precisión las tareas y responsabilidades de cada organización pública o privada, en la persecución de las políticas de Estado de largo plazo.

8

Calidad institucional para un desarrollo sustentable, justo y democrático

Capítulo 8: Calidad institucional para un desarrollo sustentable, justo y democrático[217]

En la actualidad, existe un consenso generalizado acerca de la importancia de la calidad institucional como factor clave para el desarrollo sustentable de un país. Ahora bien, para que el desarrollo sea sustentable, justo y democrático es necesario que todos los sectores que conforman una sociedad estén comprometidos en la construcción de lo público. Estado, ciudadanía y mercado constituyen un triángulo que puede ser virtuoso si cada uno cumple su rol articulando las potencialidades de cada sector en pos de un proyecto común de sociedad. Por consiguiente, contribuir al mejoramiento de la calidad institucional es un desafío no sólo para el Estado sino también para la ciudadanía y el mercado.

8.1 Introducción

El presente capítulo se propone realizar algunos aportes con relación al estado de situación de la calidad institucional en Argentina, con especial referencia al caso Córdoba. Para ello, se desarrolla el enfoque general desde el cual se entiende la construcción de lo público como resultado de la interacción entre Estado, ciudadanía y mercado.

Para analizar la calidad institucional desde el Estado se toman como principales dimensiones el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la accountability social y la promoción de la participación ciudadana desde el Estado; entendiendo que estas dimensiones son centrales para pensar la interrelación del mismo con la sociedad civil y el mercado.

Con relación a la sociedad civil se hace referencia al concepto de capital social y los indicadores que dan cuenta de su nivel de desarrollo en nuestro país.

En lo que respecta al mercado se analiza el rol de la empresa desde los conceptos de responsabilidad social empresaria y ciudadanía corporativa.

Por último, se hace referencia al concepto de ciudad como bien público y a las iniciativas ciudadanas desarrolladas a partir de esta visión, las cuales se orientan a generar mejores condiciones para la interrelación entre los tres sectores. Para finalizar se apuntan algunos desafíos pendientes para afianzar la calidad institucional.

8.2 La construcción de lo público resultante del triángulo virtuoso: Estado, ciudadanía, mercado

La construcción de qué es lo público y qué es lo bueno o deseable para una sociedad, no son definiciones universales y estáticas, sino que son construidas por las sociedades y van cambiando en el devenir histórico. Por ejemplo, en la década del '90 del siglo XX, prevaleció una visión que defendía la necesidad de contar con un Estado pequeño que interfiriera lo menos posible en la regulación económica y social. Desde esa postura se entendía que el desarrollo socioeconómico se realizaría de manera más eficiente si se dejaba librado a las fuerzas del mercado, siendo necesaria la intervención del Estado sólo en los márgenes para garantizar la seguridad y paz social. En ese modelo, la esfera de

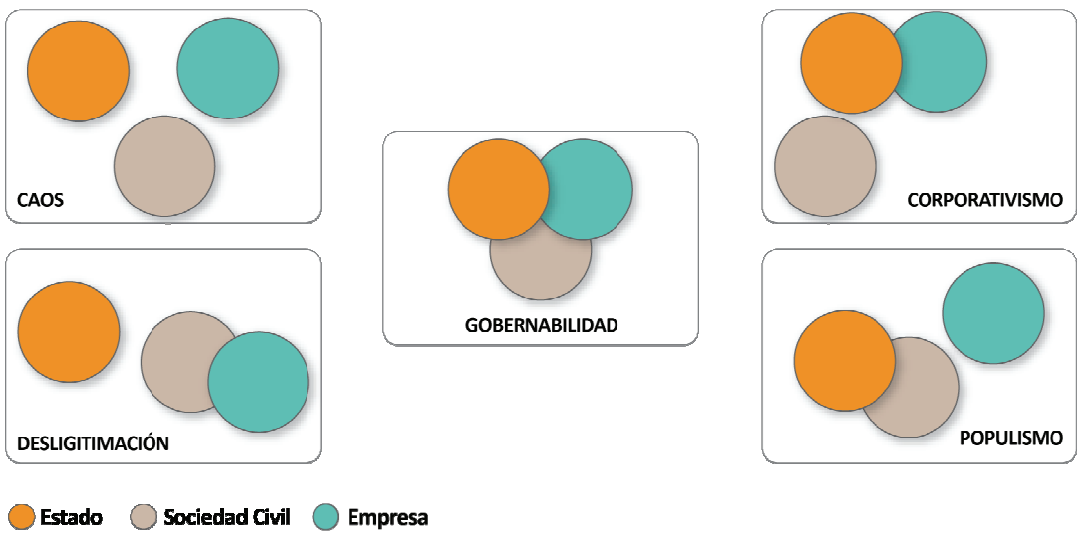
[217] El capítulo estuvo a cargo de la Ing. Marcela Mondino, Gerente de Programas de Fundación Avina. La autora agradece los comentarios de Alejandro Rojo Vivot – Fundación AVINA – y Virginia Romanutti – Nuestra Córdoba -.

lo público quedaba entonces reducida, privilegiándose en muchos casos la gestión privada de los bienes públicos en pos de una mayor eficiencia. En la actualidad, existe una reivindicación de la función reguladora del Estado como un componente importante para el desarrollo económico y social; no ya pensando en el modelo del Estado Benefactor sino en un Estado "equilibrador-distribuidor"[218]. Así, la definición de qué se entiende por lo público-estrechamente relacionado con las funciones que se le atribuyen al Estado se *ensancha* en tanto se concibe al Estado no sólo como proveedor de bienes públicos sino también como garante de la protección social y promotor de la productividad y el empleo.

Ahora bien, **la construcción de lo público[219] y la posibilidad de lograr un desarrollo justo, democrático y sustentable no es competencia exclusiva del Estado, sino que involucra a todos los sectores que conforman una sociedad**. Por ejemplo, una plaza como espacio público está disponible para el uso y disfrute de todos los habitantes sin distinción alguna. El gobierno municipal tiene la obligación de realizar el mantenimiento de ese espacio, la población utilizará la plaza para recrearse, para realizar deportes, para protestar, como también puede ser un *escenario* para la delincuencia. Entonces la manera en que se la utilice también va a definir el sentido que se le otorga al mismo. Por consiguiente, si bien el Estado es quien tiene la responsabilidad de garantizar la provisión de los bienes públicos, la construcción de lo público transciende la esfera del Estado y comprende a toda la sociedad.

En este marco se entiende que es necesario partir de una visión relacional que tenga en cuenta cuáles son los roles que cumplen el Estado, la sociedad civil y el mercado en la construcción de lo público. El filósofo Bernardo Toro desarrolla las posibles articulaciones entre los sectores y las consecuencias que de ellas se derivan, concluyendo que ***sólo la articulación de los tres sectores hace posible los derechos humanos para todos***, a la vez que la actuación aislada es sinónimo de caos y que la vinculación parcial entre algunos de ellos genera corporativismo, populismo o deslegitimación según los actores intervinientes como se detalla en el Esquema 8.1.

Esquema 8.1: Las posibles articulaciones entre los sectores



Fuente: Bernardo Toro.

[218] Castelazo José. *Fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática,* Revista de Administración Pública, Número 110 Enero-Abril, 2004, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pág. 139.

[219] Se utiliza el concepto desarrollado por José Bernardo Toro y Martha C. Rodríguez: Lo público es aquello que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos. La Comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos, 2001, para el Banco Interamericana de Desarrollo, Washington DC, p. 20.

Entonces, cabe a cada uno de los sectores revisar su rol y legitimidad, identificando dificultades y potencialidades de trabajo conjunto para pasar de las agendas paralelas a la visión y acción colectiva. "Por cierto, ninguno de los tres actores en esta conjunción de sistema democrático, modelo capitalista y esquema globalizado concentra suficiente poder como para monopolizar los paradigmas que marquen las pautas de comportamiento de toda una sociedad"[220].

8.3 Calidad Institucional resultante del triángulo virtuoso: Estado, ciudadanía y mercado

Si la construcción de lo público es una responsabilidad compartida entre Estado, ciudadanía y mercado, no es posible analizar la calidad institucional teniendo en cuenta solamente el desempeño del Estado. Generalmente cuando se habla de calidad institucional se hace referencia a aquellas cuestiones relacionadas con la calidad de los gobiernos o la posibilidad de desarrollar un *buen gobierno*. De este modo, se incluyen como elementos centrales la existencia de un marco para la gestión pública basado en el imperio de la ley, el desarrollo de un sistema de Administración de Justicia ecuánime y eficiente, la calidad de los procesos electorales, el control existente entre los distintos poderes públicos, la transparencia presupuestaria, el modo de funcionamiento de la *cosa pública*, entre otros. Sin embargo, si se tiene en mente una visión relacional de los tres sectores que conforman una sociedad, se comprende que la ciudadanía y el mercado también contribuyen a la calidad institucional de un país. Una ciudadanía informada, que monitorea las acciones de gobierno, que participa de la vida pública, puede aportar a mejorar la gestión estatal. Del mismo modo, si el sector empresario desempeña sus actividades de manera inclusiva y sustentable teniendo en cuenta no sólo la rentabilidad de los negocios sino también el desarrollo del entorno social en el cual se inserta, estará contribuyendo a la construcción de lo público.

8.3.1 Estado

De acuerdo a esta concepción relacional del funcionamiento de los tres sectores, no puede pensarse la calidad institucional del Estado de manera aislada. Así, un Estado abierto y transparente, que recepta las demandas sociales y dialoga con los distintos sectores, tendrá mayores posibilidades de éxito en la puesta en práctica de un proyecto de desarrollo sustentable. En contraposición, un gobierno que se encapsula y toma decisiones únicamente en base a la legitimidad derivada del voto, seguramente encontrará mayores resistencias y no logrará construir un proyecto común de desarrollo.

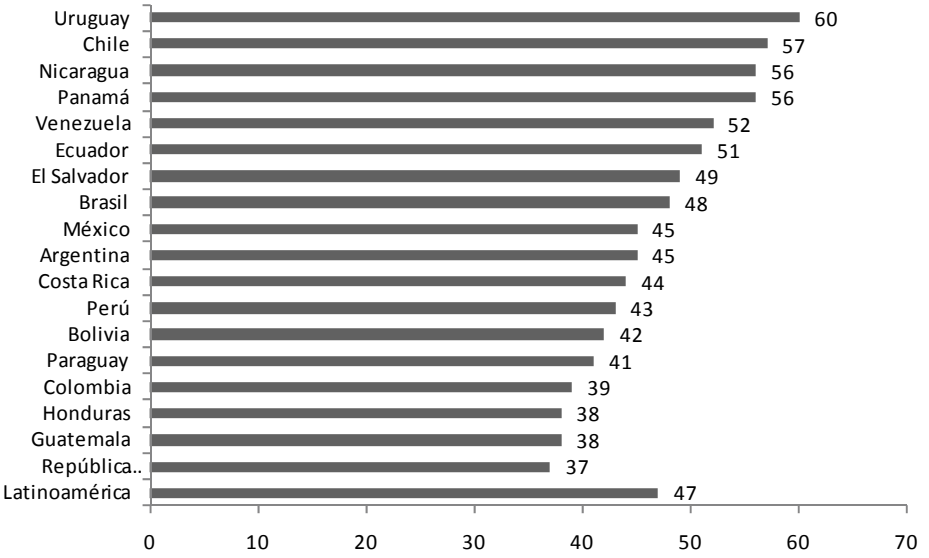
Claro está que los aspectos a considerar para medir la calidad institucional de un Estado son múltiples. En este apartado se toman como criterio para delimitar el contenido del mismo, aquellas dimensiones que resultan claves para el impulso de la interacción entre Estado, mercado y sociedad civil. Para ello se desarrollarán las siguientes **dimensiones**:

- Acceso a la información pública
- Rendición de cuentas
- Accountability social
- La promoción de la participación ciudadana desde el Estado

[220]Carlos March, Dignidad para Todos pág. 77. 2009, Temas Grupo Editorial.

En este sentido, Argentina tiene un importante desafío por delante si se considera los datos resultantes de un estudio desarrollado en la región que nos indica que el grado de transparencia percibida del Estado con una escala de 1 a 100 en Argentina es de 45, siendo el promedio para Latinoamérica de 47[221].

Gráfico 8.1: Transparencia del Estado



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro 2011.

8.3.1.1 Acceso a la información pública (AIP)

La transparencia constituye un requisito institucional fundado en el principio republicano que obliga a los funcionarios a rendir cuentas de sus acciones. Al mismo tiempo, el acceso a la información pública es un **derecho básico** que es condición necesaria para poder ejercer otros derechos. Es fundamental tanto para garantizar la transparencia de los gobiernos y evitar así la corrupción, como para hacer posible la participación ciudadana. Esto implica tener en mente una visión amplia de lo que se entiende por información pública, incluyendo no sólo el presupuesto público y las declaraciones juradas de los funcionarios, sino también, por ejemplo, información sobre las políticas públicas que se implementan, sus objetivos, resultados logrados, etc[222].

Para que los ciudadanos puedan exigir mejores políticas públicas necesitan contar con información confiable acerca de su desarrollo que les permita evaluarlas eficientemente. Asimismo, la disponibilidad y acceso a información estadística confiable constituye un aspecto fundamental no sólo para elaborar diagnósticos precisos sobre la realidad del país, la provincia y la ciudad, sino también planificar acciones tanto a nivel estatal como en los otros sectores.

[221] Surge de la pregunta: ¿qué tan transparente considera Ud. al Estado de su país?; dónde 1 es "nada transparente" y 100 es "completamente transparente".

[222] Una referencia importante es La Ley Modelo Interamericana aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que en su artículo 11 identifica las clases de información que debe ser difundida de manera proactiva por los Estados, disponible en: http://www.rti-rating.org/pdf/Ley%20modelo%20OEA.pdf.

A nivel nacional el acceso a la Información Pública está regulado por el decreto nacional N°1172/03, que si bien significó un avance respecto de la situación anterior, presenta serias limitaciones para implementar de manera adecuada el AIP[223].

En Córdoba, "tanto la Ley Provincial 8.803 como la Ordenanza Municipal 11.877 definen el concepto de información pública como aquella documentación que sirve de base o se vincula a un proceso de toma de decisiones conducentes a un acto administrativo. Esta **concepción restrictiva** de información, por un lado exige que el solicitante conozca el acto administrativo específico con el cual se relaciona la información que solicita. Por otro, deja fuera una gran parte de la información, ya que no siempre aquella que está en manos del Estado se encuentra directamente relacionada con un acto administrativo"[224].

Uno de los indicadores centrales de calidad institucional surge de los niveles de cumplimiento de las normas, tanto por parte de la población en general como por los responsables de los poderes públicos**.** En Córdoba, de acuerdo a los datos aportados por la red ciudadana Nuestra Córdoba[225], se concluye que existen numerosos aspectos a mejorar para lograr un efectivo acceso a la información. Se destacan como principales falencias el bajo nivel de respuesta a las solicitudes y los, en algunos casos excesivamente largos, plazos de respuesta.

Por cierto, Nuestra Córdoba para poder implementar los *Indicadores Ciudadanos 2011* que refieren a distintos aspectos que hacen a la calidad de vida en la ciudad, presentó **100 solicitudes** de información a distintas dependencias del Concejo Deliberante, gobierno municipal y provincial. Del análisis de los niveles de respuesta y los procedimientos vigentes para el acceso a la información pública en la administración local y provincial- incluidos en el Gráfico 8.2- se puede concluir que el nivel de respuesta efectiva por parte del Estado, es decir, con entrega de información, es bajo; representando un 22% para el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) y 42,1% para el gobierno provincial. Asimismo se observa que un 30% de las respuestas del DEM fueron de tipo administrativa. Esto implica que se respondió por medio de cédulas de notificación solicitando que se justifique el objeto del pedido y se precise "cuál es el proceso de toma de decisiones en marcha conducente a un acto administrativo en particular, o cuál es la gestión de gobierno que justifica el objeto de su pedido"[226]. Asimismo, cabe remarcar que los niveles de respuesta fueron variados de acuerdo a la dependencia o secretaría.

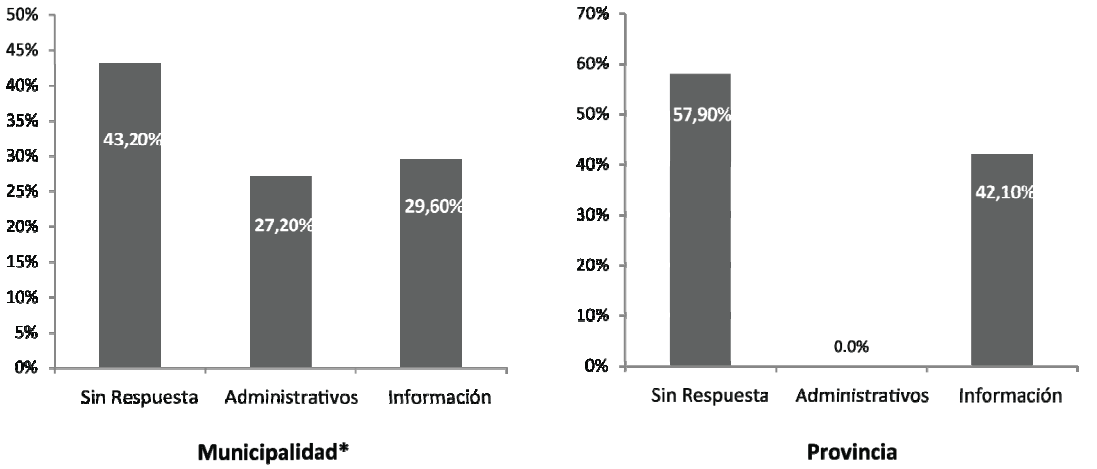
[223] Alianza Regional por la Libre Expresión e Información*, Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública*, 24 de octubre 2011, pág. 8. Diversas organizaciones de la sociedad civil están promoviendo la sanción de una ley que establezca "mecanismos claros para que la ciudadanía pueda reclamar y recibir información pública". Campaña Saber es un Derecho, http://www.saberesunderecho.org/sabermas.html.

[224] Red ciudadana Nuestra Córdoba, *Indicadores Ciudadanos 2011*, pág. 49, disponible en www.nuestracordoba.org.ar

[225] Reúne a organizaciones sociales, universidades, empresas y ciudadanos de Córdoba. Es un ámbito de acción colectiva plural, no partidario, autónomo en relación con los gobiernos en todos sus niveles y abierto a todas las personas y organizaciones que compartan sus principios y objetivos y que estén dispuestas a contribuir a su realización.

[226] Red ciudadana Nuestra Córdoba, *Indicadores Ciudadanos 2011*, pág. 49, disponible en www.nuestracordoba.org.ar.

Gráfico 8.2: Calidad y porcentaje según organismo



Nota: incluye las solicitudes presentadas al Departamento Ejecutivo Municipal, Tribunal de Cuentas y Concejo Deliberante

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro 2011.

Cuadro 8.1: Calidad y porcentaje según organismo

	Sin Respuesta		Respuesta Administrativa		Entrega de Información		Total de Solicitudes
Organismo	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Departamento Ejecutivo Municipal	35	47,9%	22	30%	16	21,9%	73
Concejo Deliberante Municipal	-		-	-	6	100%	6
Tribunal de Cuentas Municipal	-		-	-	2	100%	2
Gobierno de la Provincia de Córdoba	11	57,9%	-	-	8	42,1%	19
Total	46		22		32		100

Fuente: Red ciudadana Nuestra Córdoba, *Indicadores Ciudadanos 2011.*

En cuanto a los plazos de respuesta, si bien las normativas vigentes establecen diez días hábiles, prorrogables por única vez a otros diez días hábiles, en la práctica estos no siempre son respetados, observándose las mayores dificultades en el Departamento Ejecutivo Municipal. "El plazo de respuesta en los casos en los que se entregó o se puso a disposición información (dieciséis respuestas), osciló entre un mínimo de once y un máximo de 110 días hábiles. Ninguna respuesta fue recibida dentro de los diez días hábiles establecidos por la normativa"[227].

En el caso del gobierno provincial "el plazo de respuesta varió desde los tres hasta los 69 días hábiles. De esta forma, la Dirección de Estadísticas y Censos, respondió las solicitudes que le fueron presentadas con plazos de tres, siete y veinte días hábiles. Policía Judicial brindó la información a los nueve días, el Tribunal de Conducta Policial en un plazo de 49 y la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa en 69 días"[228].

[227]Red ciudadana Nuestra Córdoba, *Indicadores Ciudadanos 2011*, pág. 55 disponible en: www.nuestracordoba.org.ar.
[228] Ibíd, p. 56.

Cuadro 8.2: Plazos de respuesta

Organismo	Plazo promedio de respuesta con Información
Departamento Ejecutivo Municipal	53 días hábiles
Concejo Deliberante	6 días hábiles
Tribunal de Cuentas	7 días hábiles
Gobierno de la provincia	25 días hábiles

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Red ciudadana Nuestra Córdoba, *Indicadores Ciudadanos 2011*.

8.3.1.2 Rendición de cuentas

"El concepto de rendición de cuentas o accountability refiere a la obligación que en las democracias representativas tienen los funcionarios de gobierno y los representantes de responder por el cumplimiento de sus deberes y el ejercicio de sus atribuciones, atender los reclamos de la ciudadanía y actuar en consecuencia, y hacerse responsables tanto de sus acciones y decisiones como de las consecuencias de las mismas. Pueden distinguirse tres tipos de accountability: la vertical electoral, que es producto de la realización de elecciones limpias y periódicas; la horizontal, que resulta de la división de los poderes públicos y los controles mutuos que entre ellos operan (O´Donnell, 2004); y la social (Smulovitz, 2001) que es la que los medios de comunicación y la sociedad civil organizada ejercen por fuera de los períodos electorales y de manera constante y sectorizada"[229].

A continuación se refiere al control horizontal entre los distintos poderes de gobierno y luego, a la *accountability* social.

Los datos más actualizados existentes provienen del estudio llevado a cabo por CIPPEC en el marco del proyecto "*Indicadores de Calidad Institucional para las Provincias Argentinas*", que forma parte de la iniciativa "Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno" liderada por Global Integrity en Argentina, Perú y Ecuador[230]. Los indicadores de rendición de cuentas reflejan la medida en que los poderes del Estado provincial gozan de independencia efectiva y están sujetos a mecanismos de control; se observaran la **rendición de cuentas de los poderes del Estado de la provincia de Córdoba**, que se refieren a:

1. Existencia y funcionamiento de **regímenes de control patrimonial y conflicto de intereses** para los funcionarios de cada uno de los tres poderes del Estado provincial.

2. Diseño y funcionamiento de los dispositivos fundamentales del sistema de *pesos y contrapesos* entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

3. Existencia y efectivo funcionamiento de dos agencias clave: el organismo de control externo del sector público provincial (típicamente un tribunal de cuentas o una auditoría general) y el *ombudsman* o defensor del pueblo de la provincia.[231]

Rendición de Cuentas en Córdoba

El estudio ya citado del CIPPEC concluye que en la categoría "rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial" que la Jurisdicción presenta dos grandes *debilidades*:

[229] CIPPEC, *Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Córdoba*, Documento de Trabajo N° 41, marzo de 2010, p. 17. Los indicadores que presenta el estudio fueron elaborados a partir de la información obtenida en entrevistas a diferente actores claves de cada una de las provincias y de la revisión de la normativa vigente en cada jurisdicción.

[230] Cabe aclarar que en esta sección se reproducen los datos y análisis del citado estudio tanto a nivel global de las distintas provincias como para el caso de Córdoba en particular.

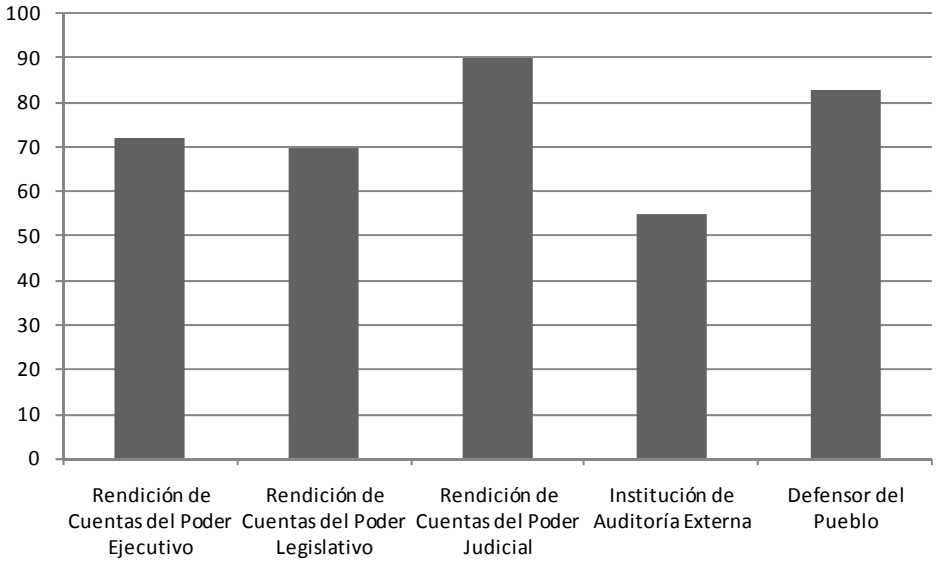
[231] CIPPEC. Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas. Documento de Trabajo N° 47, agosto de 2010, pág. 33.

- la ausencia de una norma que regule adecuadamente el conflicto de intereses para los funcionarios públicos,
- y la falta de autonomía del Tribunal de Cuentas.

Tampoco en Córdoba se ha dado todavía una ley de ética pública o similar que regule en forma acabada el conflicto de intereses para los funcionarios públicos y los agentes del Estado provincial. Esta carencia constituye una importante debilidad en términos del funcionamiento de las salvaguardas básicas contra la corrupción.

Otro desafío prioritario detectado en esta dimensión es la falta de autonomía efectiva del Tribunal de Cuentas respecto del Poder Ejecutivo de la provincia. Esta situación es fundamentalmente producto de defectos de diseño institucional que no permiten garantizar la independencia de la agencia de control externo[232].

Gráfico 8.3: Dimensión "rendición de cuentas de los poderes del Estado provincial", resultados por subcategorías. Caso provincia de Córdoba



Fuente: Indicadores de Calidad Institucional para las provincias argentinas. El Caso de la provincia de Córdoba elaborado por CIPPEC. A partir de los datos de la evaluación de calidad institucional realizada por CIPPEC yGlobal Integrity. Los datos pueden consultarse en http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php

Poder Ejecutivo Provincial

A su vez el informe citado de CIPPEC evalúa que la Provincia en la dimensión "rendición de cuentas" se ve negativamente afectada por el hecho de que el conflicto de intereses prácticamente no está regulado. La única obligación que existe en la legislación es la de presentar declaración jurada patrimonial y financiera al asumir y cesar en los cargos. Si bien el acceso a las mismas por parte de los ciudadanos es muy fácil (ya que se encuentran disponibles en el sitio *Web* de la Provincia), la ley no exige que las declaraciones juradas sean auditadas. No hay en la legislación provincial un régimen para los obsequios y cortesías, incompatibilidades, ni restricciones para ocupar posiciones en el sector privado una vez abandonada la función pública. Asimismo no posee un código o ley de ética pública, si bien existen proyectos en la legislatura, pero que no han tenido aún tratamiento favorable.

[232] CIPPEC, Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Córdoba, Documento de Trabajo N° 41, marzo de 2010, pág. 32.

Otro factor que deteriora el Estado de la rendición de cuentas del Ejecutivo Provincial es el hecho de que las funciones oficiales de su Gobierno no se mantienen del todo separadas y distintas de las funciones del partido que gobierna. Esto se evidencia en el hecho de que no hay impedimento alguno para que el Gobernador ejerza efectivamente la presidencia o dirección de su partido. Tampoco existen mecanismos efectivos para limitar el uso de la publicidad oficial durante las campañas electorales, ni para el control efectivo de los orígenes del financiamiento de los partidos políticos, como ya se ha visto. Por último, cuando el partido de gobierno posee mayoría propia en la legislatura los pocos mecanismos de *accountability* que existen no funcionan de manera eficiente.

Rendición de cuentas del Poder Legislativo provincial

La ausencia de legislación sobre conflicto de intereses afecta también la evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas a los que está sujeto el poder legislativo. Los legisladores sólo están obligados a presentar una declaración jurada al asumir y cesar en los cargos, éstas son de carácter público pero la ley no exige que sean auditadas. Los legisladores provinciales no están sujetos a restricciones para ocupar cargos en el sector privado una vez que terminan sus funciones y tampoco están sometidos a un régimen formal con respecto a los regalos y cortesías.

Es importante resaltar que el acceso a los documentos y procesos legislativos por parte de los ciudadanos es muy abierto en la Provincia de Córdoba. La normativa que regula este tema está concentrada principalmente en la Ley de Acceso al Conocimiento de los actos del Estado (Ley 8803). En la práctica, los ciudadanos pueden acceder a los documentos y los registros del proceso legislativo en un plazo de tiempo y costo razonables. Mucha de esta información está disponible en el sitio *Web* de la Legislatura, como por ejemplo los proyectos en trámite. Los dictámenes de comisión, los registros de las votaciones y las versiones taquigráficas son accesibles por trámite personal, al igual que los diarios de sesiones. No existe, sin embargo, una práctica regular o consolidada respecto del uso de audiencias públicas[233].

Rendición de cuentas del Poder Judicial provincial

Según la normativa, existen procesos transparentes tanto para la selección de los jueces con competencia en la Jurisdicción como para la confirmación de los mismos, los cuales son responsabilidad del Consejo de la Magistratura Provincial. Los jueces, según las fuentes consultadas, son frecuentemente seleccionados teniendo en cuenta los requisitos profesionales. El Consejo de la Magistratura abre en efecto las convocatorias para los cargos judiciales al menos una vez al año, realiza los concursos y elabora los órdenes de mérito respectivos que luego eleva al Poder Ejecutivo Provincial (PEP). En general se puede afirmar que se trata de un mecanismo transparente y competitivo.

Los miembros del Poder Judicial están obligados a fundamentar sus decisiones y lo hacen en la totalidad de los casos. Asimismo, existen agencias disciplinarias para la Justicia Provincial. Una de ellas es el Ministerio Público Fiscal, entre cuyas funciones se encuentra custodiar la jurisdicción y competencia de los tribunales provinciales y la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante aquéllos la satisfacción del interés social. Asimismo es el Jurado de Enjuiciamiento, donde "los magistrados y funcionarios del Poder Judicial no sujetos a juicio político, pueden ser denunciados por cualquiera del pueblo ante un Jurado de Enjuiciamiento, al solo efecto de su destitución, fundado en las causas que la autorizan, con actuación del Fiscal General" (Artículo 159, Constitución Provincial). Según la ley, estas agencias están protegidas de interferencias políticas, a través del procedimiento para nombramiento y de la duración y remoción de los titulares. No obstante, en la práctica inician pocas investigaciones, aun cuando es necesario, y suele ser permeable a las influencias políticas. El

[233] Ibíd, p. 18.

procedimiento es muy complicado y dificulta el inicio de investigación y, por ende, la imposición de sanciones.

Institución Provincial de Auditoría Externa

En la Provincia, lo más aproximado que existe a una institución de auditoría externa es el Tribunal de Cuentas (TCP); sin embargo, no está claro que se trate de una instancia de control realmente independiente dado que dos de los tres miembros que lo componen siempre responden a la mayoría legislativa constituida por el partido de gobierno.

Desde la investigación realizada para el estudio CIPPEC han constatado que la agencia produce informes, pero que estos no son periódicos, no están formalmente establecidos y no son de fácil acceso, aun cuando el Tribunal de Cuentas está incluido en la Ley 8803 de publicidad de los actos del Estado. El Tribunal no cuenta con una página *web* a través de la cual se dé cuenta de sus actividades y se pueda acceder a sus informes.

Las fuentes consultadas sostienen también que, en la práctica, el Gobierno provincial no actúa sobre la base de las investigaciones que realiza el Tribunal de Cuentas; su trabajo es de control administrativo y de la legalidad de la ejecución del gasto y nunca se generan medidas correctivas a partir de las constataciones fehacientes. Por lo que se ha podido indagar en diferentes entrevistas, no es habitual que las agencias de la Administración Pública Provincial tengan en cuenta los informes del TCP para corregir procedimientos o decisiones. Si bien la ley habilita al TCP para iniciar investigaciones en forma independiente, en la práctica esto no ocurre y, en general, no inicia investigaciones de ningún tipo sin el consentimiento del Ejecutivo provincial[234].

Defensor del Pueblo provincial

En la Provincia existe un Defensor del Pueblo, que es designado por la Legislatura con el voto de dos tercios de sus miembros, "como comisionado para la defensa de los derechos colectivos o difusos, la supervisión sobre la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la aplicación en la administración de las leyes y demás disposiciones, de acuerdo con lo que determine la ley" (Artículo 124, Constitución Provincial).

Según la normativa, este organismo está protegido de interferencias políticas, no solamente porque su titular es designado por la Legislatura, sino también porque goza de las mismas inmunidades que los legisladores, dura cinco años en sus funciones y no puede ser separado de ellas sino por las causales y el procedimiento establecido para el juicio político. Además, la Ley 7741 establece que en el desempeño de sus funciones, el Defensor del Pueblo no recibirá instrucciones ni estará sujeto a mandato de autoridad alguna, ni puede interrumpirse su actividad por ningún motivo.

A diferencia de lo que ocurre en el nivel nacional y en otras provincias, en Córdoba el Defensor del Pueblo no tiene facultades para iniciar investigaciones de oficio, ni legitimación procesal, y sus resoluciones no son vinculantes. Como resultado, es inusual que el Gobierno provincial adopte medidas correctivas sobre la base de los informes y recomendaciones del Defensor del Pueblo. La Defensoría recibe financiamiento regular, pero éste resulta insuficiente. Por otra parte, la Defensoría no dispone de plantel técnico debidamente calificado y seleccionado para las distintas tareas específicas que se deben realizar.

El Defensor del Pueblo produce habitualmente informes públicos. Aunque sus resoluciones no son vinculantes, tanto éstas como los informes del Defensor pueden ser consultados en el sitio web de la Defensoría. La Defensoría atiende todos los reclamos aunque pueden producirse demoras, pero

[234] Ibíd, pp. 19 y 20.

éstas se deben sobre todo a la poca celeridad que tienen los organismos del Estado para responder a los pedidos de la Defensoría[235].

8.3.1.3 Accountability social

Como se señaló más arriba en la definición de rendición de cuentas, la *accountability* incluye tres tipos: vertical, horizontal y social. Esta última hace referencia al control que ejercen tanto los medios de comunicación como los pobladores en particular y la sociedad organizada respecto de los actos de gobierno. El ejercicio de este tipo de *accountability* supone que existen ciudadanos preocupados por conocer y monitorear el funcionamiento de las administraciones públicas, bajo el convencimiento de que es posible y deseable debatir y opinar acerca de los asuntos públicos sin tener que esperar al momento de las elecciones para sancionar o premiar a los gobernantes. En este sentido hay que señalar que el *accountability* social se refiere entonces a una nueva modalidad de participación ciudadana centrada en la exigencia de rendición de cuentas, en la garantía del acceso a la información pública, en el cambio de comportamiento de políticos, funcionarios públicos y empresas (mayor receptividad y apertura al diálogo con la ciudadanía) y en la construcción de estándares formales e informales para evaluar los desempeños y resultados de la gestión pública. Las debilidades y fracasos de los mecanismos de Rendición de Cuenta mencionados en el apartado anterior dan cuenta de la necesidad de contar con nuevos dispositivos de carácter relacional entre el Estado y la Sociedad Civil.

Dos experiencias en Córdoba

Se puede considerar que el período en el que se desarrollan las campañas electorales es clave para el monitoreo, en tanto que es el momento en que los candidatos realizan sus propuestas de gobierno en las cuales establecen prioridades y metas a lograr que se supone implementarán una vez electos.

En nuestro país, si bien existe la obligación por parte de los candidatos a los distintos niveles de gobierno (presidente, gobernador, intendente) de presentar junto con la inscripción de su candidatura una plataforma de gobierno, en general, la misma no constituye el eje de las campañas electorales. Es decir, la mayoría de la población no conoce dichas plataformas, reduciéndose las campañas a la publicidad y debate de algunas medidas puntuales o a ciertos rasgos y aptitudes de los candidatos. No obstante, hay interesantes iniciativas tendientes a revertir esta situación.

En las últimas elecciones generales en la Provincia, se desarrolló la iniciativa ***Agenda del Gobernador*** con el objetivo de "promover el debate público, basado en ideas y propuestas sobre las prioridades de la Provincia de Córdoba". Se reunió a distintas organizaciones educativas, sociales, empresariales, comunicacionales y políticas de la Jurisdicción[236], las cuales elaboraron un diagnóstico sobre algunas de las problemáticas centrales que afectan a la Provincia. Dicho documento fue presentado a los distintos candidatos con el objetivo de conocer sus alternativas de solución y difundirlas a toda la comunidad. La experiencia fue positiva en tanto promovió la difusión de las respuestas de los candidatos y el desarrollo de debates en torno a los mismos.

A nivel municipal, la red ciudadana Nuestra Córdoba, durante el Panel organizado de manera conjunta con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, entregó a los Candidatos a Intendente para las elecciones de setiembre de 2011, un documento denominado ***Diez** Áreas **de la Ciudad miradas desde la ciudadanía. Nudos críticos, problemas y líneas de acció**n*[237]**.** Este documento resume los resultados de las sesiones temáticas que tuvieron lugar durante el I Foro de Nuestra Córdoba el 2 y 3

[235] Ibíd, pp. 21 y 22.
[236] La iniciativa fue coordinada por el Instituto Federal de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.
[237] Lucio Scardino. Virginia Ramanutti. Diez áreas de la ciudad miradas desde la ciudadanía. I foro ciudadano Nuestra Córdoba. 2011. Disponible en www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Diez_areas_miradas_ciudadania.pdf

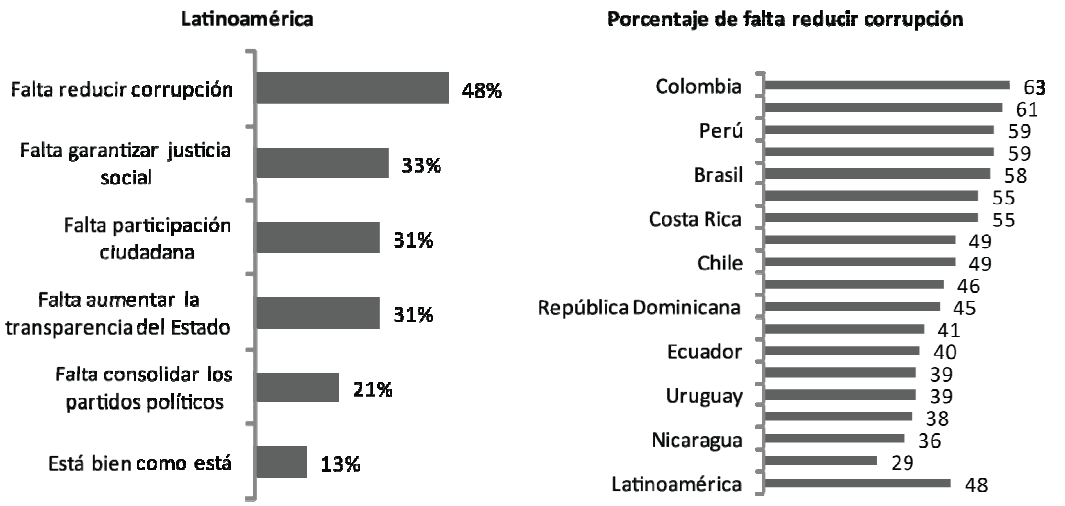
de junio de 2011. Desde la Red se les solicitó a los candidatos que hicieran llegar sus posicionamientos y propuestas en cada una de las áreas temáticas y nudos críticos identificados. Las respuestas de los candidatos fueron sistematizadas en un documento que reúne las respuestas por área temática analizada[238].

8.3.1.4 Promoción de la participación desde el Estado

De acuerdo a datos del Informe Latinobarómetro 2011, en el caso de Argentina la falta de participación ciudadana es evidenciada como un problema de la democracia de relativa importancia; esto hace visible la necesidad de que el Estado genere políticas activas al respecto, desarrollando un modelo de Estado abierto hacia la sociedad, que promueve el diálogo y la búsqueda de consensos acerca del proyecto colectivo a construir. La participación de la ciudadanía en la definición y puesta en práctica de las políticas públicas se enmarca en una visión relacional del Estado que tiene en cuenta la interacción con los demás sectores.

En el Gráfico 8.4 se muestra a las claras la percepción de los encuestados con respecto a cuestiones claves referidas a la calidad de la democracia.

Gráfico 8.4: ¿Qué le falta a la democracia de su país?



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro 2011

La participación en la ciudad de Córdoba, el caso del Presupuesto Participativo

Si bien la participación ciudadana en la definición e implementación de políticas no constituye una práctica habitual en nuestro país, sí existen algunos mecanismos institucionalizados que habilitan distintos espacios atinentes. A nivel local los principales son: el Presupuesto Participativo, las Juntas de Participación Vecinal, las audiencias públicas y los centros vecinales.

Del análisis realizado por la red ciudadana Nuestra Córdoba acerca del funcionamiento de estos instrumentos, se destaca como un serio problema el nivel de retraso en la ejecución del Presupuesto Participativo (PP).Durante el año 2009 el porcentaje de PP ejecutado en relación a lo presupuestado

[238] Lucio Scardino. Virginia Ramanutti; Propuestas de los candidatos sobre los nudos críticos y problemas priorizados en el I foto ciudadano de Nuestra Córdoba, 2011. Disponible en www.nuestracordoba.org.ar/documentos/devoluciones/Devoluciones_Candidatos.pdf

fue del 31,5% lo que equivale a decir que de cada $10 ejecutados del presupuesto municipal 40 centavos fueron corresponden al Presupuesto Participativo, en 2010 la relación fue de 2,5% o sea sólo 3 centavos. Esta situación claramente desincentiva la participación en tanto los ciudadanos se sienten defraudados al no ver materializadas las obras y proyectos decididos colectivamente.

Otro tipo de análisis es posible si se compara el total de población habilitada para participar de los Cabildos Barriales con el total de los que estuvieron involucrados; entre dos y cuatro de cada 1.000 habitantes mayores de diecinueve años fueron activos en los Cabildos Barriales del Presupuesto Participativo en la ciudad de Córdoba.

Cuadro 8.3: Participación ciudadana en cabildos abiertos

	Total de Población Mayor de 19 años*	**Total de Ciudadanos que participan en los CB**			**Población Total de la Ciudad de Córdoba**		
Año		2008	2009	2010	1.315.540		
Cantidad	885.443	2.306	3.042	2.356	2008	2009	2010
Porcentaje de Participación		2,60	3,44	2,66	1,75	2,31	1,79

Fuente: Red ciudadana Nuestra Córdoba, *Indicadores Ciudadanos 2011.*

De acuerdo a un estudio realizado a partir de treinta experiencias en desarrollo en América Latina y Europa, se concluye que la tasa de participación promedio se sitúa entre el 2% y el 7% de la población, en el caso de Córdoba esta cifra es entre el 0,18% y el 0,23% del total de la población (Cf. Cabannes, 2004).

De esto se deduce que mientras el promedio de participación en el mundo es entre 20 a 70 personas de cada 1000, en Córdoba el promedio es de 1 a 3 personas de cada 1.000.

8.3.2 Sociedad civil

Para tener un mejor Estado, se necesita una mejor sociedad civil

De acuerdo a John Gaventa, en la actualidad existe un consenso generalizado en la necesidad de combinar un Estado fuerte y una sociedad civil equivalente ya que, "ambos se fortalecen y apoyan mutuamente: ciudadanos fuertes, conscientes, responsables, activos y comprometidos, junto con gobiernos democráticos fuertes, incluyentes, abiertos, atentos, capaces de escuchar y dar respuestas".

Sin embargo para que la Sociedad Civil logre incidir en la calidad institucional, eje de desarrollo de este capítulo, se considera que no es suficiente ser ciudadanos cualificados sino que es necesario lograr el máximo posible en el entramado de confianza tejido en una sociedad, equivalente a lo que se denomina Capital Social. Concepto al que Carlos March, en su libro Dignidad para Todos define como " todo proceso de continua construcción y todo flujo dinamizador de la sociedad, compuesto de la sumatoria de los bienes públicos (todo aquello accesible a todos en iguales condiciones de calidad y cantidad), de las políticas públicas (las que genera el Estado más las que decide impulsar el ámbito privado), de los bienes comunes (todo aquello que es generado por los individuos para ser invertido en garantizar la vida digna del planeta, los animales, los vegetales e inclusive, los seres humanos). Estos recursos se crean y recrean en el "espacio de los flujos", lugares geográficos predeterminados y al mismo tiempo, determinados por los movimientos de alcance global y las personas globalizadas, que combinan aspectos presenciales y virtuales"[239].

[239]Carlos March, *Dignidad para Todos* pág. 38. 2009, Temas Grupo Editorial.

Es a partir de su capacidad de generar Capital Social que la sociedad civil tiene mayor o menor oportunidad de ser un agente facilitador y transformador de oportunidades que incidan en mejorar la calidad institucional y como consecuencia de ello incrementar la calidad de vida de los ciudadanos. A la vez que tendrá mayor o mejor efectividad en el control y exigencia de rendición de cuentas, en función de la autonomía, de los recursos de poder directos o indirectos con que cuentan y de los roles que juegan. En cuanto "la autonomía condiciona tanto la efectividad como la legitimidad del accountability social"; que los recursos y poderes directos e indirectos con que cuenta le permiten traducir su vigilancia, sus exigencias y sus demandas en consecuencias y efectos reales sobre los poderes públicos y la administración pública y que las estrategias definidas e implementadas permiten lograr el objetivo buscado[240].

Existe una gran diversidad de estudios y enfoques elaborados para medir el nivel de capital social de una sociedad. No es el caso de este artículo profundizar en ellos, sólo se tomará un subcomponente de los desarrollados en el Índice de Desarrollo Local[241] para complementar esta propuesta conceptual.

Participación en Grupos y Asociaciones: mide el involucramiento activo en grupos y organizaciones formales e informales, como indicador del tejido del que forman parte los individuos. De acuerdo a los datos de la medición realizada por Latinobarómetro en 2011, ante la pregunta qué implica ser un buen ciudadano, participar en organizaciones sociales ocupa el cuarto lugar con el 12,2% y participar en organizaciones políticas el quinto lugar con un 7,5%. Si bien este dato no hace referencia al porcentaje de personas que efectivamente participa en este tipo de organizaciones, sí evidencia que la participación y el involucramiento en los problemas públicos no es entendida como parte importante del ejercicio de la ciudadanía. Por lo tanto, se puede inferir que este componente del Capital Social se encuentra un tanto debilitado en la sociedad argentina.

Cuadro 8.4: ¿Qué se entiende por ser un buen ciudadano?

BASE=2400 Ponderación		**Identificador de país**
		Argentina
Qué conlleva ser un buen ciudadano	Votar	38,20%
	Pagar impuestos	33,70%
	Obedecer todas las leyes siempre	31,30%
	Participar en organizaciones sociales	12,20%
	Participar en organizaciones políticas	7,50%
	Elegir productos medioambientalmente responsables	14,90%
	Ayudar a los (nacionales) que están peor que uno	27,20%
	Cumplir con el servicio militar	14,20%
	No sabe / No contesta	0,60%
	Suma	**2.400 (100%)**

Fuente: http://www.latinobarometro.org.

Antes de culminar este apartado, como contrapeso al análisis de la débil participación ciudadana, es necesario destacar también el fenómeno de proliferación de experiencias innovadoras en sus mecanismos de construcción de capital social y participación ciudadana; algunas de las mismas están indicadas en el punto 8.4: Ciudades Sustentable.

[240] Andrés Hernández – Director del proyecto Análisis y Estudio de Experiencias de Accountability Social en América Latina 2011.
[241] Eduardo Arnoletto et al, *Índice de Desarrollo Local para la gestión*, PROFIM, Universidad Católica de Córdoba, 2005.

8.3.3. El rol de la empresa

"Puede parecer una contradicción decir que lo público y los bienes colectivos se pueden producir desde el interés privado. Sin embargo, cuando las empresas producen bienes y servicios bajo un criterio ético -que contribuya a hacer posibles los derechos humanos- están contribuyendo a favorecer el interés común"[242]. Esto es lo que se denomina *Responsabilidad social empresarial* (RSE). Ahora bien, el concepto comenzó a forjarse lentamente, pasando de una visión centrada en la simple filantropía a la concepción de *ciudadanía corporativa* que tiene como principio básico que la empresa no es una entidad aislada, sino que es parte de la misma sociedad donde opera con lo cual debe tener en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género.

En este sentido, el informe *En Busca de la sostenibilidad*[243] elaborado por Fundación AVINA da cuenta, a partir de un análisis realizado entre el período 2000–2010 en Latinoamérica, que muchas empresas empiezan a tener una visión a mediano y largo plazo, buscando obtener confianza y asumiendo que su rol en el desarrollo sostenible es parte de una agenda colectiva. En cuanto a la forma que toma la RSE en términos generales, si bien el enunciado es la tendencia a la sostenibilidad, en las prácticas se evidencia una convivencia de filantropía con inversión social y algunos ejemplos aislados de gestión integral, según corroboraron los entrevistados. En especial las empresas grandes participan en debates sobre su rol ante la pobreza (por ejemplo, en el marco de iniciativas internacionales como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* impulsados por Naciones Unidas), seleccionan proveedores que implementan criterios responsables y comunican sus buenas prácticas laborales y ambientales. Cada vez con más frecuencia empiezan a aparecer novedosos casos empresariales en cuestiones diversas como la *ecoeficiencia* y los *negocios inclusivos*.

El movimiento en torno a la RSE genera expectativas de cambio de roles y de vínculos entre los distintos actores. El cambio más notorio es la creciente cantidad de alianzas que se concretan entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (tanto por el tipo de vínculo como por las soluciones encontradas a problemáticas sociales), produciéndose un intercambio en el cual todos encuentran su beneficio. Por otra parte, los sectores privado y social coinciden en las demandas de cambio hacia el Estado. A grandes rasgos esa exigencia podría resumirse en un pedido de que se involucre más, de que interactúe y dialogue; la diferencia es que unos generalmente buscan incentivos, en tanto los otros suelen reclamar regulación e intervención. Pero hay casos en que esta diferencia empieza a desaparecer, como muestra el compromiso que asumieron empresas de Brasil para la reducción de emisión de CO2 y la solicitud formal que hicieron ante el gobierno para que asuma el liderazgo en este tema y se trabaje en equipo entre todos los sectores para lograr una reglamentación.

Se puede decir entonces que uno de los objetivos intrínsecos a la RSE es lograr cambios de comportamiento que tiendan hacia la sostenibilidad y la transformación social. Desde este punto de vista es fundamental establecer por qué las empresas latinoamericanas deciden realizar una gestión socialmente responsable. Éstas son las principales motivaciones de las empresas para un cambio de comportamiento[244]:

Empresas en general:

[242] José Bernardo Toro y Martha C. Rodríguez: Lo público es aquello que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos. La Comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos, 2001, para el Banco Interamericana de Desarrollo, Washington DC, p. 28.

[243] Fundación Avina y Mercedes Korin. En busca de la sostenibilidad. El camino de la responsabilidad social empresaria y contribución de la Fundación Avina, Buenos Aires, 2011. Disponible en http://www.avinarse.org/.

[244] Fundación Avina y Mercedes Korin. En busca de la sostenibilidad. El camino de la Responsabilidad social Empresaria y contribución de la Fundación Avina, Buenos Aires, 2011,pág. 41. Disponible en http://www.avinarse.org.

- Las crisis económicas y políticas que sufrieron varios de los países de la región en la década estudiada contribuyeron a que las empresas buscaran nuevas estrategias para vincularse con la comunidad y, en ese contexto, la RSE fue vista como una buena estrategia, muchas veces aplicada como inversión social o de manera eventual y reactiva.

- El mandato de mercados que comenzaron a exigir prácticas responsables motivó que muchas empresas de la región proveedores de empresas internacionales incorporan la RSE de manera integral.

- La moda del tema de la RSE: el interés de las empresas de posicionarse en nuevas tendencias.

- La oferta de herramientas como los indicadores de medición de RSE que facilitan la implementación en las empresas.

Empresas grandes:

- La gestión de riesgos centrados en la presión social (generada por el descontento social y la inequidad que caracteriza al continente, sumado a comportamientos irresponsables de las empresas).

- La reputación (son las empresas grandes, que suelen realizar importantes inversiones en su imagen pública las que más toman su reputación como componente indispensable para ser competitivas).

- Las exigencias de casas matrices localizadas en países desarrollados.

Empresas Pymes:

- La exigencia de cumplimiento de estándares por parte de las empresas clientes.

- La necesidad del propietario de dejar instalada en la empresa una cultura de gestión ética para cuando él no esté presente.

- La voluntad del propietario de ayudar a la comunidad vecina que, en muchos casos, lo vio nacer.

En la medida en que la RSE se instala conceptualmente, se empieza a ver un cambio de comportamiento de las empresas involucradas en la búsqueda de mecanismos de transparencia para sus procesos, lo cual resulta fundamental a la hora de interactuar con la sociedad civil y el Estado.

8.4. Ciudades Sustentables, como propuesta innovadora

8.4.1 El Diagnóstico

Hace más de una década el Fondo de Población de las Naciones Unidas[245] declaró que "en la primera mitad del siglo XXI, el crecimiento de las ciudades sería el factor más influyente en el desarrollo". Hoy es posible reafirmar el desafío que representan los espacios urbanos en tanto escenarios principales de la actividad política, social, cultural y económica del mundo actual. Las ciudades son reconocidas como agentes de cambio y lugares de alta productividad y desarrollo económico. Puede decirse por ejemplo, que Sao Paulo representa el 12% del Producto Interno Bruto de Brasil, Buenos Aires el 24% del de Argentina, Bogotá el 25% del de Colombia y Lima el 47% del de Perú[246].

A la vez que, los retos siguen siendo exigentes en materia de degradación ambiental, desigualdad de ingresos, marginalización y diversas formas de exclusión. Las cifras evidencian que Latinoamérica se sitúa a la cabeza del fenómeno global de urbanización y que los índices de marginalización son preocupantes: 75% de sus 500 millones de habitantes están viviendo en zonas urbanas y 120 millones se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En Argentina, según datos del Censo Nacional de 2010, el 60% de la población está concentrada en una región integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires, y en una superficie que no alcanza el 22% del total del país[247]. A su vez, los conglomerados urbanos concentran 2.086.000 de personas por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 592.000 personas son indigentes[248].

Este escenario común, complejo y con esquemas débiles de gobernabilidad y estructuras políticas en las ciudades de la región nos pone ante el desafío concreto de generar condiciones que reviertan el diagnóstico y que exigen trabajar a partir de la co-responsabilidad, involucramiento y compromiso de todos los sectores y de todos los ciudadanos, lo que se ha llamado en el transcurso de este capítulo: triángulo virtuoso. Un esfuerzo deliberado, consciente y organizado para lograr las transformaciones necesarias.

8.4.2 La oportunidad

Existen hoy experiencias, acciones, organizaciones y movimientos sociales que están trabajando en pos de la necesidad del reconocimiento del Derecho a la Ciudad, "definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos"[249].

El primer y fundamental paso para hacer realidad el Derecho a la Ciudad es hacer visible las realidades de inequidad, corporativismo y falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones en cuestiones que hacen al interés colectivo. Si las discusiones públicas no centran la atención en estas problemáticas difícilmente podrán convertirse en cuestiones de la agenda pública y de la agenda del Estado.

En la región latinoamericana existen experiencias que asumieron estos retos y hoy constituyen movimientos de vanguardia al articular enfoques técnicos con una comprometida estrategia de inciden-

[245] Estado de la Población Mundial 1996, UNFPA.
[246] London School of Economics, Cities and social equity, Report 2009, p. 24.
[247] Censo 2010 www.censo2010.indec.gov.ar
[248] INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, septiembre de 2011.
[249] Artículo 1, inciso 2 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto alegre, enero2005; Revisión previa a Barcelona, setiembre 2005.

cia en políticas públicas. Esas iniciativas son ejercicios de monitoreo desde la ciudadanía que incrementan el impacto de la rendición de cuentas de los gobiernos locales; optimizan la inversión y el uso del presupuesto a través del diálogo ciudadano sistemático e informado; fortalecen la participación de la ciudadanía en la definición de las prioridades de los territorios donde actúan y, especialmente, le permiten a la sociedad civil involucrada levantar alertas tempranas sobre el uso adecuado de los recursos públicos.

Los movimientos convocan a la construcción de un nuevo imaginario de ciudad, rescatando el sentido de calidad de vida para todos, proponiendo alianzas entre actores de todos los sectores que incluyen nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado y contribuyendo a la visión de largo plazo integral e integrado a la ciudad en su diversidad. Convencidos que la movilización y concertación entre distintos sectores de la sociedad pueden transformar la gestión de las ciudades latinoamericanas.

Sin duda, uno de los componentes centrales de estos procesos, es la promoción de ciudadanos más activos, como "hacedores y formuladores", antes que "usuarios y escogedores" de intervenciones o servicios diseñados por otros, a través de espacios de concientización, así como de la facilitación de canales apropiados para que la población pueda participar[250].

Actualmente diez países de América Latina albergan en sus ciudades más de ochenta movimientos de estas características, con mayor o menor grado de avance y particularidades según el caso, que a su vez constituyen en su mayoría la Red Latinoamericana de Ciudades y Territorios, Justos, Democráticos y Sustentables[251].En Argentina hay cinco experiencias: Nuestra Buenos Aires, Nuestra Córdoba, Nuestra Mendoza, San Martín de los Andes Como Vamos y Rosario Sustentable.

8.4.3 Procesos de ciudades Justas, Democráticas y Sustentables

La ciudad es una construcción social, no la consecuencia de un fenómeno espontáneo, natural o externo a nosotros mismos. La definición de qué horizontes alcanzar y de cómo lograrlos son definiciones humanas que en muchos casos no son públicas ni remiten al interés público y, en consecuencia, desconocen y excluyen a vastas mayorías de la posibilidad de formar parte de un proceso activo y consciente de "pensar y hacer" la ciudad[252]. En este sentido, ciudadanos movilizados por la voluntad de querer cambiar generan espacios de participación ciudadana con el objetivo de articular y conjugar esfuerzos en el convencimiento que una ciudad Justa, Democrática y Sustentable, es posible. Para ello concentran sus esfuerzos en abordar las problemáticas de la ciudad de manera integral, en base a la información (construcción y monitoreo de los indicadores locales de la calidad de vida urbana), impulsando formas más inclusivas y deliberativas de concertación entre los ciudadanos y el Estado (acciones de sensibilización, debate, generación de propuestas e incidencia en políticas públicas).

8.4.4 La experiencia de Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba

Nuestra Córdoba es un ámbito de acción colectiva plural que reúne a organizaciones sociales, universidades, empresas, ciudadanos y ciudadanas de la Ciudad de Córdoba. Es un espacio no partidario, autónomo con relación con los gobiernos en todos sus niveles, que se ha propuesto como objetivo contribuir a la construcción de una ciudad Justa, Democrática y Sustentable; entendiendo que para ello es necesario reconocer e instalar en la opinión pública y en la agenda del Estado los problemas que conforman obstáculos estructurales en la realización de este propósito. Para lograr este objetivo la red está organizada en diez Grupos Temáticos de Trabajo en torno a **tres estrategias centrales**:

[250] Cornwall y Gaventa (2000). Artículo de Temas Sociales Diciembre 2006 Hacia un gobierno local participativo.
[251] http://redciudades.net/.
[252] Carta de principios y propósitos, Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Disponible en http://www.nuestracordoba.org.ar./archivos/cartaprincipios.pdf

- Construcción de indicadores ciudadanos que permitan monitorear el estado de situación de la ciudad y generar insumos para el debate público sobre aquellos temas y problemas tradicionalmente postergados.

- Promover y facilitar la participación y deliberación ciudadana.

- Incidir en la formulación de las políticas públicas.

En el marco de estas estrategias la red ha organizado, desde su lanzamiento público en mayo de 2010, numerosos foros de debate sobre distintas problemáticas tales como Residuos Sólidos Urbanos, Presupuesto Participativo, Educación, Transporte, entre otros; publicó el documento Indicadores Ciudadanos y Nudos Críticos: diez áreas de la ciudad miradas desde la ciudadanía[253]. Asimismo, la red promovió la sanción de una Ordenanza que establece la obligación por parte del intendente de presentar un Plan de Metas de Gobierno a cumplir durante su gestión; dicha norma fue aprobada por unanimidad en junio de 2011.

Nuestra Córdoba forma parte de las redes Argentina y Latinoamericana de Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables las cuales están conformadas por iniciativas ciudadanas que comparten el mismo objetivo y las estrategias de trabajo.

8.5. Consideraciones finales

De lo expuesto en este capítulo se concluye que existen importantes desafíos para mejorar la calidad institucional de nuestro país en los tres sectores abordados.

Con relación al Estado se observa que la cultura de *rendir y pedir cuentas* es débil tanto entre los poderes del Estado como desde la sociedad civil hacia el Estado, aunque existen algunas experiencias que están intentando revertir esta situación. Asimismo se advierte la necesidad de avanzar en una mayor regulación de los conflictos de intereses y en el desarrollo de gobiernos más abiertos y transparentes que desarrollen políticas activas de promoción de la participación ciudadana.

La sociedad civil necesita fortalecerse en el desarrollo de un rol activo de monitoreo de las acciones estatales y aportar desde su lugar a la construcción de lo público. Se trata de un desafío doble, por un lado es preciso contar un Estado más abierto y transparente que fomente el intercambio con los ciudadanos y por el otro, la ciudadanía debe comprometerse e involucrarse en los asuntos públicos.

En el sector empresarial el reto consiste en el desarrollo de la conciencia de que la construcción de lo público también involucra al sector en tanto promotor de la riqueza de una sociedad. Por tanto, es fundamental orientar los esfuerzos hacia la conformación de una cultura empresarial que comprenda que "no puede haber empresas exitosas en sociedades fracasadas".

Recapitulando, el desafío mayor consiste en trabajar fuertemente en la articulación y el diálogo entre los sectores para que un desarrollo justo, democrático y sustentable sea posible. El sentido ético del accionar humano es fundamental tanto en la vida cotidiana de todos y de cada uno en particular, como en las muy diversas instancias y organizaciones. Al respecto, las conductas aisladas y los propósitos desarticulados menguan considerablemente sus respectivas posibilidades de incidencia en general; entrados en el siglo XXI es un imperativo inexcusable alcanzar pronta y adecuada capacidad comunitaria para, entre otras, disminuir notablemente las enormes asimetrías socioeconómicas para que el *mandato* constitucional sea por siempre la base irrenunciable: "promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino (…)" [254]. La articulación *inteligente* y complementaria de los tres sectores los fortalece a cada uno por igual y contribuye a alcanzar un estadio superior digno de la condición humana. Esto es posible y vale la pena intentarlo.

[253] Lucio Scordino; Virginia Romanutti. Diez áreas de la ciudad miradas desde la ciudadanía. I foro ciudadano nuestra Córdoba, 2011. Disponible en http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/diezareas_miradas_ciudadania.pdf

[254] Congreso General Constituyente. *Constitución*. Preámbulo. Argentina. 1853, 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.

9

Por una mayor transparencia de las cuentas públicas

Capítulo 9: Por una mayor transparencia de las cuentas públicas[255]

9.1 Introducción

Conceptos tales como *"Transparencia Fiscal", "Libre Acceso a la Información Pública", "Visibilidad del gobierno",* entre otros, vienen ganando relevancia en la agenda de las administraciones estatales y de los organismos internacionales. Durante la última década, se ha visto acrecentada la bibliografía en torno al tema y a la búsqueda de nuevas prácticas gubernamentales que fomenten una mayor apertura hacia la ciudadanía. Además, se han llevado a cabo diversos estudios empíricos respecto al rol que cumple la transparencia y los avances que han logrado distintos países en esta materia.

Si bien existen múltiples definiciones acerca de lo que implica cada uno de estos conceptos, en líneas generales a lo que apuntan es a una difusión completa, veraz y detallada de información relacionada con los actos de gobierno, que permita lograr un eficaz control del Estado. Si no se facilita el acceso de los ciudadanos a la información pública, fallan los mecanismos de monitoreo y control de la gestión del sector público por parte de la ciudadanía, favoreciendo por lo tanto el derroche de recursos y la corrupción.

A lo largo del presente capítulo se aborda el tema de la transparencia fiscal desde un enfoque tanto teórico como práctico y de implementación de políticas. Es decir, se presentan aspectos relacionados al concepto de transparencia fiscal y su importancia, y se exponen también algunos resultados de mediciones realizadas en los niveles inferiores de gobierno en Argentina. Asimismo, se busca brindar un marco general de recomendaciones de política, que pueda ser implementado de una manera simple para mejorar la disponibilidad de información relacionada con la gestión gubernamental.

9.2 ¿Qué se entiende por transparencia fiscal?

La transparencia fiscal es una herramienta que tiende al cumplimiento de los principios de buena gobernabilidad, como lo son la responsabilidad fiscal o la previsibilidad. Constituye un paso más hacia el control de los actos de gobierno y la disminución de prácticas corruptas, que afectan adversa y simultáneamente la consolidación de las cuentas públicas y los equilibrios macroeconómicos.

Más allá de estas nociones generales y pasando a una definición más estricta, la utilización del término "transparencia" fuera de contexto o despojado de un significado específico depara dificultades en muchos casos de análisis o estudios empíricos en la materia, según Drabek y Payne (2001)[256]. Tal como sostiene Teig (2005)[257], los problemas en torno a la definición del término y la forma correcta de medición, constituyen la principal debilidad de los estudios empíricos.

De la misma manera, el concepto de transparencia "fiscal" alberga cierta complejidad. Los diversos modos de los cuales puede definirse dificultan en parte su medición, dado que, como afirman Glennerster y Shin (2008)[258], podría encontrarse afectada por factores subjetivos, pudiendo generar sesgos inadecuados.

Una de las definiciones más utilizadas y que servirá de referencia a lo largo de este capítulo es la de **Kopits y Craig** (1998)[259], que en el Occasional Paper número 158 del Fondo Monetario Internacional (FMI), titulado "Transparencia en las Operaciones del Gobierno", la conceptualizan como la ***"apertura hacia el público en general de la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de la***

[255] El capítulo estuvo a cargo de Nadin Argañaraz, Sofía Devalle, Joaquín Pilatti (Economistas de IARAF).
[256] Zdenek Drabek and Warren Payne (2001), "The impact of Transparency on Foreign Direct Investment".
[257] Michael Teig (2005), "Fiscal Transparency - Transmission Mechanisms and Promoting Policies".
[258] Rachel Glennerster and Yongseok Shin (2008), "Does Transparency Pay?".
[259] George Kopits and Jon Craig (1998), "Transparency in Government Operations".

política fiscal, las cuentas del sector público, y las proyecciones". Es decir, "***fácil acceso a información fiable, completa, oportuna, comprensible y comparable a nivel internacional sobre las actividades del gobierno -ya sea realizadas dentro o fuera del sector gubernamental-, de manera que el electorado y los mercados financieros puedan evaluar con precisión la posición financiera del gobierno y los verdaderos costos y beneficios de las actividades del mismo, incluyendo sus implicancias económicas y sociales, presentes y futuras***".

Más allá de la información puntual que se considere, la transparencia fiscal y la visibilidad de los gobiernos involucran adicionalmente cuestiones de valoración, predisposición, voluntad, responsabilidad y organización, vinculadas a la propia cultura de los gobiernos y los ciudadanos.

9.3 Los organismos internacionales y la transparencia fiscal

Diferentes organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), reconocen la importancia de promover la visibilidad de las cuentas públicas en las distintas esferas de gobierno, en el caso argentino: nacional, provincial y municipal. En este sentido, el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo lanzó en 2001 la primera versión impresa del "Manual de Transparencia Fiscal" y el "Código de buenas prácticas de transparencia fiscal"[260]. Se afirmaba allí que el objeto del Código era "*fomentar una mayor transparencia de las finanzas públicas*"[261], indicando "*prácticas óptimas que los países pueden adoptar con independencia de su nivel de desarrollo económico*"[262]. A su vez, el Manual sirve para asistir y orientar a los países miembros en relación a las prácticas óptimas de gestión de las finanzas públicas que se disponen en el Código, ampliando y explicando sus principios. Según se dice desde el propio FMI, en el prefacio de la primera edición impresa, la preparación del Código obedeció a la "*inquietud de que la carencia de información completa y fiable sobre la actividad fiscal dificultaba la evaluación adecuada de los objetivos y las consecuencias de la política fiscal, como lo demuestran las experiencias recogidas en varios países. Esta situación provocó problemas no sólo para los mercados financieros, los organismos internacionales (como el FMI) y otras entidades extranjeras, sino también para la legislatura y el público, y a menudo para el gobierno, de los países mismos"*. Además, se menciona a otros organismos internacionales interesados en la transparencia fiscal, como el Banco Mundial y la OECD, que fueron consultados durante la elaboración de los documentos.

El "**Código de buenas prácticas de transparencia fiscal**", cuya aceptación entre los países miembros del FMI lo ha establecido como parámetro de referencia en el tema, establece cuatro pilares o principios básicos de la transparencia fiscal[263]:

- Clara definición de funciones y responsabilidades: deben distinguirse claramente las actividades públicas y comerciales, con la existencia de un marco jurídico e institucional claro para la gestión fiscal. Además se sostiene que deben definirse las funciones de política y de gestión del sector público y darse a conocer públicamente.

- Procesos presupuestarios transparentes: se refiere a la presentación de los datos presupuestarios de manera tal que se facilite el análisis y se fomente la rendición de cuentas. Se establece que deben especificarse los objetivos de política fiscal, los supuestos macroeconómicos usados y los principales riesgos fiscales, los procedimientos de recaudación de ingresos y el seguimiento de gastos.

[260] En 1998 se dieron a conocer el Código y el Manual en el sitio del FMI en internet.
[261] Departamento de Finanzas Públicas - Fondo Monetario Internacional (2001), "Manual de Transparencia Fiscal".
[262] Departamento de Finanzas Públicas - Fondo Monetario Internacional (2007), "Manual de Transparencia Fiscal".
[263] Extraído de la versión 2007 del "Manual de Transparencia Fiscal".

- Acceso del público a la información: se sostiene en este principio que debe facilitarse al público en general, información completa sobre las actividades pasadas, presentes y previstas del gobierno en el área fiscal.

- Garantías de integridad: la información fiscal deberá cumplir ciertas normas aceptadas de calidad y estar sujeta a verificación independiente.

Desde la introducción del Código ha aumentado considerablemente el interés general por promover la transparencia fiscal. En efecto, se han desarrollado numerosos programas de distintos organismos internacionales en esta área.

Uno de ellos son las "prácticas óptimas" de la OECD sobre ***transparencia presupuestaria*** que fueran publicadas en 2001. Allí, se evalúa principalmente el cumplimiento del segundo principio propuesto por el FMI. En su informe, la OECD considera que el presupuesto es el documento de política más importante de los gobiernos, donde se concilian los objetivos de política y la práctica en términos concretos. La transparencia presupuestaria se define en este caso como la "*divulgación completa de toda la información económica pertinente en forma oportuna y sistemática*"[264].

Otra institución que aborda el estudio de la transparencia presupuestaria es el *International Budget Partnership*, una organización internacional que cuenta como socios a múltiples asociaciones civiles de varios países y que realiza anualmente la Encuesta de Presupuesto Abierto desde 2005[265] para casi un centenar de países. A través de dicho relevamiento, se pretende conocer el acceso de los ciudadanos a la información necesaria, amplia y oportuna relacionada al presupuesto, participar en el proceso presupuestario y exigir la rendición de cuentas del gobierno.

Finalmente, cabe resaltar la existencia un programa voluntario propiciado a partir de la introducción del Código en 1998, denominado módulos de transparencia fiscal de los "Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas" (IOCN). Según se afirma desde el propio FMI, "*el IOCN fiscal tiene como objetivo identificar los aspectos sólidos y los aspectos vulnerables de un país en el área fiscal y establecer prioridades para el fortalecimiento de sus instituciones fiscales a fin de realzar la transparencia fiscal*"[266]. Este programa surge a partir del consenso respecto de la importancia de la transparencia fiscal, considerada como *"crucial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad"*[267].

En síntesis, de la revisión bibliográfica realizada acerca de la transparencia fiscal, surge que se trata de un concepto bastante amplio, si bien existe una aceptación generalizada de que implica un sector público abierto hacia toda la sociedad en todo lo que se refiere a la gestión, indicadores y proyecciones. Además, puede apreciarse en parte la importancia que reviste en la economía y el desarrollo de un país, aspectos sobre los que se profundizará a continuación.

9.4 La relevancia de la transparencia fiscal

La transparencia en los actos de gobierno es ampliamente reconocida como una precondición para la sostenibilidad fiscal macro, para un buen gobierno y una mayor disciplina fiscal, según Kopits y Craig (1998). Además, se han señalado numerosos argumentos en favor de esta práctica. Uno de ellos es el incremento en la performance de la economía, a través de una mayor eficacia, señalado por estos mismos autores. Sostienen que la transparencia fiscal facilitaría el logro de los objetivos de política

[264] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2001), "Prácticas óptimas de la OECD para lograr la transparencia presupuestaria".
[265] "Open Budget Initiative". Disponible en: www.internationalbudget.org.
[266] Departamento de Finanzas Públicas - Fondo Monetario Internacional (2007), "Manual de Transparencia Fiscal".
[267] Departamento de Finanzas Públicas - Fondo Monetario Internacional (2007), "Manual de Transparencia Fiscal".

macroeconómica, además de aumentar la productividad del gasto público. Asimismo, aseguran que la transparencia fiscal incrementa el riesgo para los dirigentes de adoptar políticas insostenibles, ya que facilita al mercado la evaluación de las intenciones de política, imponiendo de esa forma una mayor disciplina (constructiva) al gobierno. Otros argumentos, señalados por David Heald (2003)[268], son la reducción de la corrupción y la mejora en la rendición de cuentas.

Existen, sin embargo, a juicio de Kopits y Craig (1998), dificultades a la hora de demostrar que una mayor transparencia se traduce en un mejor resultado fiscal y económico. En parte, esa dificultad responde a que los resultados observados se encuentran influenciados por numerosas variables, además de las prácticas transparentes.

Numerosos autores se han interesado en demostrar de manera empírica los resultados positivos observados en la economía cuando se experimenta un alto nivel de transparencia fiscal. Entre algunos de los hechos estilizados que se han encontrado, se destacan las siguientes relaciones:

- El grado de transparencia fiscal de un país tiene un efecto positivo sobre las **decisiones de inversión** en el mismo, observándose una correlación positiva entre el nivel promedio de inversión extranjera directa como porcentaje del PBI y el nivel de transparencia fiscal. En este sentido, según Teig (2005)[269], a menor transparencia existiría mayor incertidumbre y cierto contexto impredecible para el inversor, desincentivando las inversiones extranjeras. Gelos y Wei (2002)[270] demuestran empíricamente que las inversiones golondrinas prevalecen en los países que presentan una menor transparencia fiscal, evidenciando además que, durante una crisis, dichos fondos tienen una mayor volatilidad en los países menos transparentes.

- Ligado al punto anterior, se encuentra una relación negativa entre el **riesgo soberano** y el grado de transparencia fiscal de un país; es decir que, en promedio, al existir una mayor transparencia fiscal, menor es el riesgo asociado y por lo tanto mejor es la calificación que recibe el país. Teig (2005) encuentra dicha relación al comparar el riesgo crediticio de un país con el índice de transparencia.

- Por su parte, Alt y Lassen (2003)[271], en su estudio realizado para diecinueve países de la OECD, hallaron que existe una relación negativa entre el índice de transparencia fiscal y los niveles de **deuda pública** y el **déficit fiscal**, sugiriendo que incrementar el grado de transparencia es un importante elemento para mejorar la performance del gobierno. Dicho trabajo demostraría que las instituciones fiscales realmente afectan los resultados de gestión, y que la transparencia en las cuentas públicas podría reducir los niveles de deuda. En la misma línea se encuentra el trabajo de Poterba y Von Hagen (1999)[272], quienes sostienen que mayores niveles de transparencia se asocian a menores déficits presupuestarios. Sin embargo, pese a que los resultados empíricos para los países desarrollados demuestran que la transparencia fiscal es un elemento importante para establecer disciplina fiscal, Jarmuzek (2006)[273] encuentra que en los países en desarrollo la evidencia estadística no es tan fuerte.

[268] David Heald (2003), "Fiscal Transparency: Concepts, measurement and UK practice".
[269] Teig, Michael (2005). "Fiscal Transparency and Economic Growth. Bamberg University". Germany.
[270] Gaston R. Gelos and Shang-Jin Wei (2002), "Transparency and International Investor Behavior".
[271] James E. Alt and David Dreyer Lassen (2003), "Fiscal Transparency and Fiscal Policy - Outcomes in OECD Countries".
[272] James M. Poterba and Jürgen Von Hagen (1999), "Fiscal Institutions and Fiscal Performance".
[273] Mariusz Jarmuzek (2006). "Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies".

- Otra de las variables relacionadas con la transparencia fiscal es el **costo crediticio** asumido por un país. Tal como lo sostienen Glennerster y Shin (2008), existe una relación negativa entre dichas variables.

- La transparencia fiscal está ligada a otras instituciones como son la **democracia** y la **corrupción**. Nuevamente, citando a Teig (2005), se encuentra una relación negativa entre el grado de corrupción de un país y el grado de transparencia fiscal. A su vez, el nivel de democracia de un país encuentra una relación positiva con el grado de transparencia, ya que el autor advierte que ante menores niveles de democracia se observa una menor transparencia fiscal.

- Por otro lado, Teig (2005) verifica una importante correlación entre la transparencia fiscal y la **transparencia monetaria**, sugiriendo que la transparencia refleja una actitud general del gobierno y no se limita a elementos aislados de la política económica.

- Por último, existe un amplio consenso entre diferentes autores en cuanto a la relación positiva que existe entre el nivel de transparencia y el **PBI per cápita** de un país. Mayores niveles de transparencia se asocian a magnitudes superiores de PBI per cápita. Por otro lado, Baldrich (2005)[274] sostiene que las prácticas de transparencia facilitan el desarrollo y mejoran los estándares de vida. A través de un estudio empírico en 45 países, sugiere que incrementar la transparencia fiscal puede ser una acción concreta para impulsar el desarrollo, debido a la correlación positiva existente entre estas dos variables.

Como cierre de esta sección resulta interesante citar al FMI, que en la versión revisada en 2007 del Manual de Buenas Prácticas afirma que:

- Primero, para lograr la transparencia fiscal es necesario proveer información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno; su disponibilidad potencia las decisiones en materia de política económica. Además, la transparencia fiscal facilita la identificación de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales, permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las cambiantes condiciones económicas y reduciendo, por tanto, la frecuencia e intensidad de las crisis.

- Segundo, la transparencia fiscal beneficia a la ciudadanía al proveer la información que necesita para exigir que el gobierno rinda cuentas de sus decisiones sobre política.

- Tercero, un gobierno más transparente tiene un mejor acceso a los mercados internacionales de capital.

En síntesis, existen a nivel internacional indicios de que una mayor transparencia y apertura del gobierno tiende a propiciar un mejor control de sus actos y, por ende, a largo plazo pueden observarse efectos beneficiosos en la eficiencia del funcionamiento del Estado y de la economía en general. De alguna manera, diversas mediciones para distintos países han comprobado la relación positiva entre transparencia fiscal y mayores decisiones de inversión, mayores niveles de ingreso per cápita, menor déficit fiscal y deuda pública y menores índices de corrupción, entre otros aspectos. En definitiva, resulta innegable que, si bien con efectos más indirectos que directos, la transparencia gubernamental juega un rol clave en el bienestar de un país.

[274] Jorge Baldrich (2005), "Fiscal Transparency and Economic Performance".

9.5 La importancia de la transparencia en niveles inferiores de gobierno

En países federales, con múltiples niveles de gobierno, la transparencia fiscal adquiere relevancia no solo para el ámbito nacional, sino también para el subnacional como son las provincias y los municipios en Argentina.

Tal como se mencionó anteriormente, diferentes organismos internacionales, como la OECD y el FMI, reconocen la importancia de promover la visibilidad de las cuentas públicas en las distintas esferas de gobierno. En efecto, el punto 3.1.6 del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (2007) publicado por el FMI, dentro del pilar "Acceso del público a la información", sostiene que, además de la documentación requerida a nivel nacional, se debe reportar la situación fiscal de los gobiernos subnacionales. Si bien se recomienda que la información consolidada de todos los niveles de gobierno sea proporcionada por la administración central, se reconoce que en los casos en que los niveles subnacionales sean independientes, se torna más complejo poder implementar este control.

En Argentina, considerando que casi la mitad del gasto público consolidado es llevado adelante por provincias y municipios (43% y 3%, respectivamente)[275], es razonable suponer que la transparencia fiscal constituye una premisa que también debería ser adoptada por estos niveles de gobierno.

Dado que la falta de disciplina fiscal a nivel subnacional repercute en el gobierno nacional, sería prácticamente imposible incentivar la transparencia de un país si no se comienza por las bases regionales o locales. Los numerosos casos de asistencia financiera a las provincias llevadas adelante por el gobierno nacional son un claro ejemplo de cómo se relacionan entre sí los desequilibrios financieros de los distintos niveles de gobierno. De allí la importancia de promover una mayor visibilidad de las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales.

Asimismo, resultaría relativamente más sencillo comenzar con mejores prácticas en transparencia fiscal a nivel de los gobiernos locales (municipios) ya que, por lo general, poseen administraciones más reducidas y más cercanas al ciudadano que los niveles superiores. Por esta misma razón, sería esperable una mejor administración, mejor manejo de fondos y de recursos, y una comunicación más fluida con el ciudadano.

Adicionalmente, más allá de la importancia general que reviste la transparencia gubernamental en todo nivel de gobierno, es en el ámbito local donde adquiere más relevancia. Esto se debe a la cercanía del ciudadano con los decisores de política y, por ende, a las mayores posibilidades de los primeros de poder ejercer el control sobre los actos públicos. En efecto, los gobiernos locales mantienen un contacto más directo con los ciudadanos que los niveles superiores de gobierno, puesto que son los responsables de la provisión de bienes y servicios públicos con beneficios más tangibles o "visibles", tales como el alumbrado, el barrido y la limpieza, el agua potable, los servicios cloacales, el mantenimiento de calles y espacios verdes, el transporte público, entre otras cuestiones. En esta línea, es preciso tener en cuenta que los municipios cumplen un rol fundamental en el acceso de los ciudadanos a las garantías y beneficios provistos por el aparato público y en la solución de problemas que afectan su vida cotidiana.

Una administración pública honesta, transparente y eficaz en las ciudades, es condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y para generar confianza en la gestión de gobierno. Es por ello que resulta crucial combatir la corrupción y estimular la transparencia y rendición de cuentas no sólo en el ámbito nacional, sino también, y fundamentalmente, a nivel provincial y municipal.

[275] Para el año 2009, según estadísticas de gasto público consolidado de la Dirección de Análisis de gasto público y programas sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

9.6 Marco legal en Argentina

En Argentina, la transparencia fiscal y, en particular, el libre acceso a la información del Sector Público, constituye una problemática que ha cobrado relevancia en los últimos tiempos. A pesar de la importancia que adquiere este concepto en el desarrollo de un país, se observa una significativa escasez en la difusión completa y detallada de información relacionada con los actos de gobierno, fundamentalmente en el caso de los gobiernos subnacionales como provincias y municipios, destacándose una gran heterogeneidad y disparidad de criterios en la divulgación de la información fiscal.

En materia legal, no existe en el país una ley de transparencia Fiscal, solo hay un decreto de Acceso a la Información Pública, que rige para el Poder Ejecutivo Nacional[276].

Para el ámbito subnacional, en el año 2004 se creó el "Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal" (Ley Nº 25.917) que establece, entre otros aspectos, reglas de comportamiento fiscal y de transparencia de la gestión pública de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional. Esta ley invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma a adherir al régimen, de manera voluntaria, a la vez que establece que los gobiernos provinciales "*invitarán a sus Municipios a adherir a la presente norma, propondrán la aplicación en el ámbito de tales gobiernos de principios similares a los aquí establecidos y coordinarán la difusión de la información de los mismos*". La ley contempla la información que debe publicar cada provincia que adhiera a ella y, en algunos casos, las fechas de actualización (por ejemplo, información relacionada con el presupuesto, las ejecuciones, deuda pública y planta de personal). Sin embargo, no hay consenso acerca del grado de detalle que la información presentada debe alcanzar, ni tampoco respecto de la forma en que se debe divulgar la información. Tampoco queda establecido ningún tipo de sanción para aquellas provincias que no cumplan en tiempo y forma con lo establecido en la Ley.

En definitiva, se advierte que en Argentina no existe un marco legal sistematizado en lo que a transparencia fiscal se refiere, sino que se considera a este concepto como un aspecto más de la responsabilidad fiscal, sin otorgarle la relevancia merecida. Sería deseable la creación de una ley amplia y específica que se ocupe de la transparencia fiscal en todas sus dimensiones y niveles de gobierno. Mientras tanto, surge la necesidad de incrementar la participación de instituciones civiles que faciliten de alguna manera el control de la gestión pública y actúen como grupo de presión en pos de la eficiencia y la equidad.

9.7 Algunas causas de la escasa difusión de información fiscal

A pesar de la innegable relevancia que tiene la transparencia gubernamental en los distintos ámbitos, existen ***bajos incentivos*** para aplicar prácticas transparentes y proveer información pública sobre los actos de gobierno, tanto por parte de los propios gobernantes como desde el sector privado.

Por el lado del sector público, existen bajos incentivos a difundir información que sirva para el control y monitoreo de su propia gestión. En la práctica, en Argentina los organismos de control de las cuentas públicas, tanto internos como externos al gobierno, ejercen una acción bastante débil y limitada. Esto responde en parte a la inexistencia de un órgano independiente que controle las cuentas de la administración pública. Es decir, el problema surge a raíz de la centralización en un solo agente del ente que debe ser regulado y a la vez suministrar la información para dicha regulación. Resulta claro que bajo este marco no existen los incentivos adecuados para que desde el mismo gobierno se fomenten prácticas transparentes. A medida que se desciende entre los diferentes nive-

[276] Decreto 1172/2003.

les de gobierno (nacional, provincial y municipal), las estadísticas referidas a la gestión gubernamental son sucesivamente más reducidas y con menor grado de sistematización.

Por otro lado, también son bajos los incentivos para que el sector privado asuma los costos de producir la información fiscal correspondiente, puesto que quien lo hiciera no obtendría ningún beneficio directo y exclusivo de proveer dicha información. Esta situación surge dado que la información fiscal puede ser considerada como un "bien público", cuyas características principales son la "no rivalidad" y la "no exclusión". La primera de ellas se refiere a que el bien puede ser consumido simultáneamente por varios agentes y no por ello se agota o reduce la utilidad que obtiene cada usuario. En otras palabras, el costo marginal de un usuario adicional es nulo. La segunda característica hace alusión a que no puede excluirse a ninguna persona de su uso, ya que una vez que la información es difundida, queda disponible para todos los ciudadanos sin necesidad de que deban pagar para su acceso.

Debido a los bajos incentivos que existen para la generación primaria de la información fiscal necesaria para el monitoreo de los actos de gobierno, es que surge la necesidad de contar con un marco legal que avale y regule un mayor acceso a la información gubernamental, "obligando" en cierta manera al Estado a proveer esa información a los ciudadanos.

De todas formas, más allá de la necesidad de una normativa específica sobre el tema de la transparencia, que podría considerarse un instrumento "formal" de fomento a una mayor transparencia gubernamental, sería interesante adentrarse en mecanismos alternativos o "no formales", que busquen incentivar las prácticas transparentes en los gobiernos a partir de la creación y el fomento de una "cultura de transparencia".

9.8 Mecanismos "no formales": la "cultura" de una mayor transparencia

A partir de los bajos incentivos que existen para poner a disposición del público la información fiscal, es que toma fuerza la posibilidad de crear mecanismos adicionales a los normativos con el fin de promover las prácticas de transparencia y visibilidad de los gobiernos. En este sentido, es necesario avanzar en aspectos "no formales", fomentando en la práctica una "cultura política" de mayor transparencia y rendición de cuentas e incentivando a la vez a que la ciudadanía se involucre y participe de manera más activa en los asuntos públicos.

En particular, en Argentina existe una gran cantidad de gobiernos locales (más de 2.100 municipios y comunas), con relativa autonomía y una marcada heterogeneidad en cuanto a tamaño, nivel de desarrollo y estructura productiva, entre otras cuestiones. Esto obligaría a que los mecanismos para fomentar una mayor transparencia en el ámbito local deban ir más allá de un marco legal que difícilmente podría ser homogéneo e inclusivo de todos los gobiernos. La transparencia gubernamental y, específicamente, el acceso a la información pública, requieren de una actitud activa por parte de los actores involucrados para promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas. El hecho de que un documento sea caratulado como público, no garantiza por sí solo que el ciudadano pueda acceder a él. Por lo tanto, se deberían promover políticas transparentes que concreten, simplifiquen y faciliten la obtención de la información pública.

El acceso a la información pública no significa simplemente "responder" a los pedidos de cada persona individualmente, sino que implica "promover" una amplia difusión de la información para que la misma se encuentre disponible para todos los interesados. Se trata de disminuir los requisitos y costos para la solicitud de información y asignar una mayor responsabilidad al sector público en ofrecer información sobre sus actos. Más allá de la existencia o no de regulaciones, la transparencia fiscal responde en gran medida a la voluntad política por promover una mayor visibilidad de la gestión. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones, y especialmente en el ámbito

local, la falta de difusión de información se debe principalmente a una cuestión "cultural", ya que no se tiene conciencia de que se trata de información pública o se subestima la importancia de la misma. En este caso, la razón de la insuficiente información difundida no se debe a una falta de voluntad política necesariamente. Es por ello que resulta clave avanzar en la capacitación, educación y formación de la llamada "cultura de transparencia gubernamental" entre los dirigentes, funcionarios estatales y ciudadanos.

Podría afirmarse que la mera existencia de una ley que avale el acceso libre a la información pública no es por sí misma garantía de que la ciudadanía pueda tener conocimiento de la gestión gubernamental. Ante esta situación, resulta necesario que se evalúe el grado de "cumplimiento" de esa ley y el grado de difusión de la información. La consolidación de una "cultura de transparencia y rendición de cuentas" requiere del trabajo continuo y conjunto de todos los actores de la sociedad: gobiernos locales, ciudadanos, expertos en el tema, técnicos, etcétera. En esta dirección se ha encaminado el trabajo de investigación realizado recientemente por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), del cual se presenta una síntesis a continuación.

9.9 Una medición de la visibilidad de los gobiernos subnacionales en Argentina

El Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) viene llevando adelante una investigación acerca de la situación actual de la transparencia fiscal en los gobiernos provinciales y municipales de Argentina. El objetivo final del proyecto ha sido generar conciencia acerca de la importancia de la transparencia fiscal en el desarrollo regional y la consolidación de las instituciones democráticas, buscando promover prácticas que mejoren la difusión de las cuentas públicas en los gobiernos subnacionales.

Tal como se describió al comienzo del capítulo, la transparencia fiscal constituye un concepto bastante amplio y con variadas formas de medirla. Es por ello que las investigaciones realizadas por IARAF han puesto el foco en el estudio del tercer principio básico de la transparencia fiscal señalado por el FMI: *Acceso del público a la información fiscal*. Es decir, el análisis se ha centrado en la medición de la difusión de información acerca de los actos y cuentas públicas que realizan los gobiernos subnacionales en sus sitios web oficiales. Se ha considerado el libre acceso a esta información como un elemento central de la transparencia fiscal.

Este enfoque se basa en lo establecido por el FMI en la versión revisada del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (2007), en cuyo artículo Nº 177 se postula que "*Una de las características que define la transparencia fiscal es el acceso del público a la información fiscal. En este sentido, los principios y las prácticas se refieren a la presentación de información completa sobre la actividad fiscal y los objetivos del gobierno, de manera tal que facilite el análisis de las políticas y promueva la rendición de cuentas*". A su vez, se agrega en el artículo Nº 178 que "*Una de las principales vías para* ***poner la información fiscal a disposición del público de manera oportuna y uniforme es publicándola en Internet con acceso fácil y gratuito***".

El estudio se ha realizado para los ámbitos subnacionales de gobierno -provincias y municipios- por la relevancia que reviste la transparencia en estos niveles. Dado que en Argentina la cantidad de información disponible relacionada con los actos del sector público es menor a medida que se desciende hacia los niveles de gobierno más pequeños (esto es, de Nación a Provincias y Municipios), se consideró importante realizar un diagnóstico acerca del grado de transparencia fiscal para estas esferas de gobierno, con la idea de que las bases regionales o locales son el mejor punto de partida en el camino hacia la mejora en la transparencia de un país. Además, se reitera que dado que a estos niveles se cuenta con ámbitos de gobierno reducidos respecto de lo que ocurre a nivel nacional, sería esperable una mejor administración, un mejor manejo de fondos, de recursos y una comunicación más fluida con el ciudadano.

Bajo este marco, se han realizado investigaciones específicas acerca de la cantidad de información fiscal que se publica y la forma en que se lo hace en las páginas web oficiales, tanto de las provincias como de una muestra importante de municipios argentinos. En primer lugar se realizó un análisis en el marco de los gobiernos provinciales. A continuación se llevó adelante una investigación similar a nivel municipal, tomando una muestra de 100 municipios tanto de la provincia de Córdoba como del resto del país. También se realizaron mediciones de la visibilidad fiscal de gobiernos estaduales y locales de varios países, con el objetivo de extraer ejemplos interesantes o prácticas a imitar para mejorar la implementación de las prácticas de transparencia.

La metodología de los estudios para las provincias y municipios argentinos consistió en analizar de manera exhaustiva la forma en la que los gobiernos considerados publican la información relativa a la gestión gubernamental y las cuentas públicas en sus sitios web oficiales, poniéndola a disposición de la ciudadanía. Para ello, se relevaron más de veinte variables consideradas significativas para la evaluación de la gestión gubernamental, que giran en torno a:

- **Presupuesto**
- **Ejecución Presupuestaria**
- **Planta de Personal**
- **Deuda Pública**
- **Licitaciones Públicas y Contrataciones**
- **Normativa Tributaria**

A partir de los relevamientos realizados, se confeccionó un ***"Índice de visibilidad de la información fiscal",*** con el cual se logró "cuantificar" a ese grupo de variables cualitativas relevadas, nucleándolas en un solo indicador objetivo que permitiría la comparación entre distintas jurisdicciones[277]. Este indicador también tiene en cuenta el diferente grado de desagregación con el que se difunde cierta información de relevancia por parte de las provincias y los municipios.

Es importante recalcar nuevamente que el objetivo final de estas investigaciones va más allá de un mero diagnóstico del posicionamiento de los gobiernos provinciales y municipales en Argentina en materia de visibilidad fiscal, sino que se busca identificar modelos "exitosos" que pudieran servir como ejemplos a replicar en cualquier gobierno. De este modo, como cierre de la investigación se confeccionó una especie de guía, con la idea de que sirva como referente para poder concretar en la práctica reformas en materia de visibilidad fiscal.

En lo siguiente se hará énfasis sobre el análisis realizado para los gobiernos subnacionales de Argentina, exponiendo algunos comentarios y resultados interesantes.

9.9.1 Visibilidad fiscal en provincias argentinas

De una manera objetiva, a través del "Índice de visibilidad de la información fiscal", se concluyó que aún queda mucho por hacer a nivel provincial en cuanto a la difusión en internet de información fiscal completa y actualizada que permita lograr un mejor control del Estado por parte de la ciudadanía. Asimismo, se detectó una elevada disparidad entre las distintas jurisdicciones en cuanto a la información que presentan, la forma que ésta adquiere y el grado de detalle con que se publica.

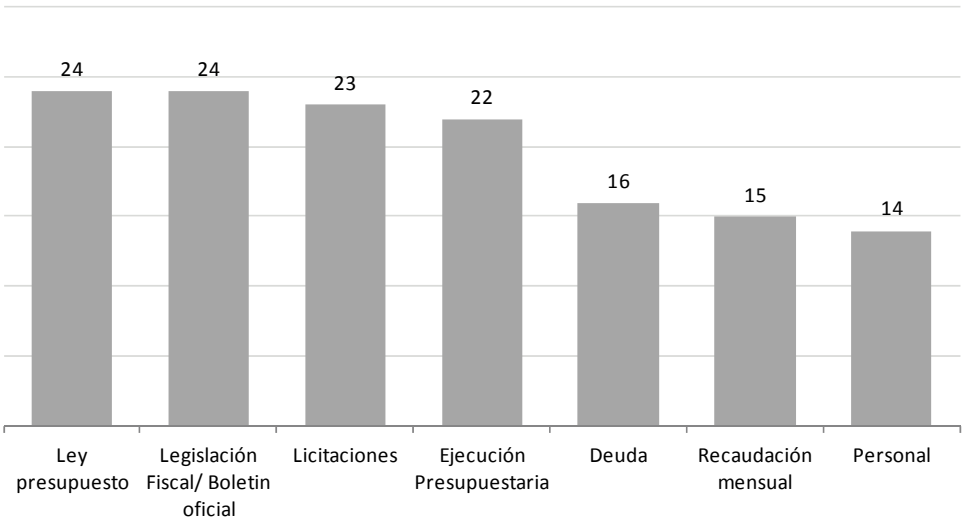
[277] Se utilizaron ponderadores para la construcción del índice a partir de las variables relevadas, dado que la importancia relativa que cada ítem adquiere en el conjunto total de información fiscal requerida no es igual para todas las variables.

En promedio, para el conjunto de las jurisdicciones, el "Índice de visibilidad de la información fiscal" construido asumió en la última investigación provincial[278] un valor de 0,47, implicando que en el consolidado de provincias se presentaba menos de la mitad de la información que se considera relevante hacer pública hacia toda la sociedad en los sitios web.

En torno a este valor promedio, existen importantes diferencias entre jurisdicciones. En primer lugar, se observó que no existe ninguna provincia que presente la totalidad de los datos fiscales considerados relevantes en el proyecto de investigación (ninguna jurisdicción alcanzó un indicador igual a 1). Por su parte, lideran el ranking las provincias de Córdoba y Mendoza, seguidas por Río Negro y Santa Fe, todas jurisdicciones que publican más del 65% de la información relevada en el estudio. En el otro extremo, se ubicó la Provincia de la Rioja, habiéndose encontrado allí menos del 10% de la información que contempla el índice de visibilidad fiscal.

Por otro lado, con respecto al tipo de información que más se difunde, en términos generales, prácticamente todas las provincias brindan algo de datos relacionados al presupuesto, así como también es generalizada la publicación de cuestiones normativas (o un boletín oficial). Algo similar sucede con las licitaciones y con la ejecución presupuestaria, rubros para los cuales gran parte de las provincias publica "algo" de información. Por el contrario, en aspectos como personal, recaudación mensual y deuda pública, es menor el porcentaje de provincias que difunde algún tipo de dato. Aún así, se aprecia que más de la mitad de las provincias publica algún ítem de información fiscal de cada rubro (si bien en algunos casos, desactualizados).

Gráfico 9.1 Panorama general por rubro de información: Cantidad de provincias que publica AL MENOS un ítem de cada rubro



Fuente: IARAF sobre la base de relevamiento propio de sitios web provinciales.

En términos generales, los resultados observados sugerirían que todas las jurisdicciones tienen mucho por hacer aún en cuanto a la difusión de la información fiscal. En este sentido, se torna relevante proponer recomendaciones para incrementar el grado de visibilidad de las cuentas públicas en las provincias argentinas, con el fin de que cada una de ellas intente replicar las buenas prácticas llevadas a cabo en otras jurisdicciones.

[278] Informe Económico Nº 124: Índice de Visibilidad Fiscal Provincial. IARAF. Abril 2011.

9.9.2 Visibilidad fiscal en municipios argentinos

En el ámbito de los gobiernos locales de Argentina, la situación resulta más preocupante aún, siendo realmente complicado conseguir información completa y consolidada acerca de las cuentas públicas. En cierto modo, ello probablemente se deba a la gran cantidad de este tipo de gobiernos que existen en nuestro país. A esto se suma una marcada heterogeneidad y diversidad de formas entre ellos.

La reducida difusión de información fiscal en el ámbito local en nuestro país ha quedado demostrada en la investigación realizada por IARAF[279], en la cual se analizó el grado de visibilidad fiscal para una muestra de los 100 municipios más grandes de todo el país, bajo la restricción que todas las provincias quedaran representadas con al menos una localidad.

Siguiendo una metodología similar a la aplicada en el estudio de la visibilidad de las provincias, se realizó un relevamiento de los sitios web municipales, analizando si se publica allí información completa y detallada de las cuentas públicas locales. Concretamente, se relevaron 19 variables que se consideran significativas para la evaluación de la gestión gubernamental y que giran en torno a: ***Presupuesto***, ***Ejecución Presupuestaria***, ***Planta de Personal***, ***Deuda Pública***, ***Licitaciones Públicas***, ***Normativa Tributaria*** y ***Boletín Municipal***. Asimismo, mediante la imputación de determinados ponderadores a cada ítem, se construye un indicador que reúne a toda la información y permite realizar comparaciones entre jurisdicciones.

El primer punto a destacar del relevamiento realizado es que la totalidad de los municipios de la muestra cuentan con una página web del gobierno. Vale decir que, en todos los casos, el gobierno presenta un canal concreto mediante el cual es factible, de una u otra manera, transmitir información o establecer algún tipo de vínculo con la ciudadanía.

Sin embargo, los resultados obtenidos muestran que, a pesar de contar con una vía de comunicación, son pocos los casos en los que se brinda un caudal de información completo y detallado de la gestión de gobierno.

Concretamente, a nivel promedio, el indicador de visibilidad fiscal construido alcanzó un valor de 0,28, lo cual implica que sólo un 28% de la información, considerada en este informe como de interés público, es difundida en los sitios web municipales. A su vez, resulta interesante destacar que el 82% de las localidades cuenta con un indicador de visibilidad menor a 0,50; es decir, la mayoría de las jurisdicciones más grandes del país publican menos de la mitad de la información relacionada a las cuentas públicas.

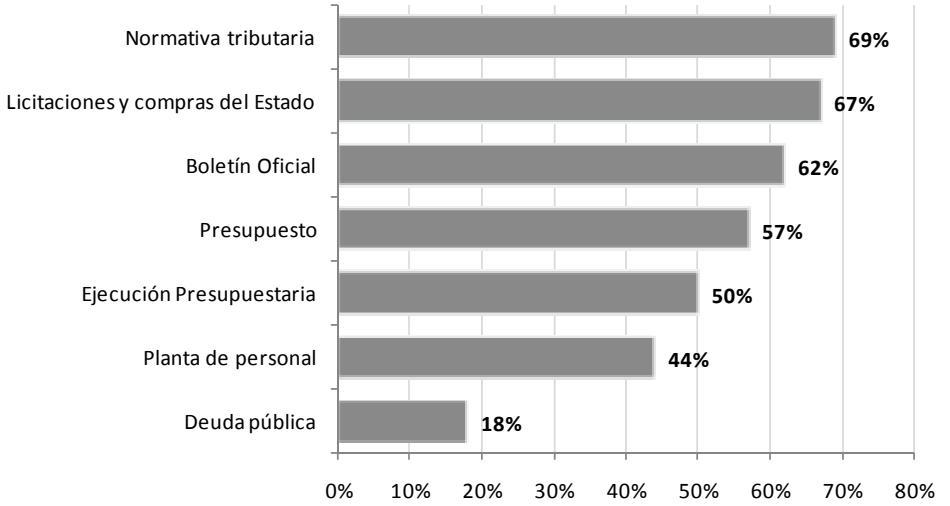
Evidentemente que en torno al indicador promedio se observa una importante disparidad entre jurisdicciones, con municipios que llegan a valores máximos cercanos al 0,8, en un extremo, y otras localidades cuyo indicador es nulo, en el otro.

Entre las jurisdicciones que se encuentran bastante avanzadas, en cuanto a la visibilidad de sus cuentas públicas y al modo en el cual difunden la información vía internet, se destacan: Junín, Mendoza, Mar del Plata, Cipolletti, Córdoba, Tandil, Río Cuarto y Rosario, todas jurisdicciones que publican entre el 70% y el 80% de los ítems relevados en el estudio (el máximo es 0,80 y es alcanzado por la localidad de Junín). En el otro extremo, existen diez localidades con índice igual a cero, es decir que no publican ninguno de los aspectos de interés relacionados a las finanzas públicas (estas son: Azul, Chivilcoy, Ezeiza, José C. Paz, Lomas de Zamora, Merlo -Bs.As-, San Miguel, Tres de Febrero, Posadas y La Banda).

[279] Estudios y Propuestas Nº3: Indice de Visibilidad Fiscal Municipal. IARAF. Septiembre 2011.

En cuanto al tipo de información que se difunde, se observa que para el conjunto de jurisdicciones de la muestra, la variable con mayor grado de publicación es la normativa tributaria (un 69% de los municipios relevados presenta algún tipo de información referida a esta variable) y la de menor porcentaje es la información relativa a la deuda pública (sólo un 18% de los municipios).

Gráfico 9.2 Panorama general por rubro de información: Cantidad de Municipios que publica AL MENOS un ítem de cada rubro. Sobre muestra de 100 municipios en total país



Fuente: IARAF sobre la base de relevamiento propio de sitios web municipales.

Comparando los resultados arribados en la investigación correspondiente a los gobiernos locales con los obtenidos en el relevamiento de las provincias, se observa que el nivel municipal de gobierno se encuentra lejos de los estándares de difusión de información fiscal vía web que existe en las provincias. Esto no quiere decir que a nivel provincial el desempeño sea el ideal, ni mucho menos, pero claramente debería acentuar la preocupación sobre el tema a nivel local, teniendo en cuenta la relevancia que adquieren las prácticas transparentes en los niveles más pequeños de gobierno.

Finalmente, cabe destacar que tanto en el caso de las provincias como en el de los municipios existieron ejemplos de jurisdicciones que si bien no alcanzaron elevados puntajes considerando los indicadores obtenidos, puede decirse que cuentan con un alto grado de transparencia para determinados ítems o variables analizadas de manera individual. En esta línea, debe destacarse que además del análisis "cuantitativo", basado en la construcción de rankings comparativos entre jurisdicciones a partir de los indicadores obtenidos, es importante realizar un análisis "cualitativo" de los sitios web relevados. Esto significa contemplar casos de buenas prácticas en materia de difusión de la información, que pueden no haberse incluido en la construcción de los indicadores, pero que sirven a modo de ejemplo para mejorar los estándares de transparencia fiscal. La realización de ambos tipos de análisis se fundamentó en la intención del trabajo, que fue más allá de la realización de un diagnóstico del grado de visibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en Argentina, buscando además brindar recomendaciones que puedan ser implementadas fácilmente en estos ámbitos.

Una síntesis de las prácticas consideradas adecuadas y la exposición de la información que sería recomendable estuviera disponible en las páginas oficiales de los gobiernos locales, se presenta a continuación en la "Guía de buenas prácticas" confeccionada por IARAF, a partir de las experiencias recabadas en los proyectos de investigación.

9.10 Guía de buenas prácticas en visibilidad gubernamental

A lo largo de las diferentes etapas de la investigación realizada por IARAF, se comprobó que la transparencia de los gobiernos subnacionales constituye un importante desafío en Argentina. Si bien se observaron algunos casos puntuales de gobiernos locales con una amplia apertura hacia el ciudadano de mucha de la información relacionada a la gestión de gobierno, la generalidad de las jurisdicciones posee una visibilidad bastante reducida, ocurriendo lo mismo a nivel provincial. La preocupación es aún mayor si se considera que hoy en día la puesta en marcha de procedimientos de transparencia fiscal no resulta tan onerosa como años atrás. Gran parte de los gobiernos cuentan con el canal y las tecnologías necesarias para difundir la información, como páginas web y sistemas informáticos, aunque realmente pocos lo llevan a cabo de la mejor manera.

Según los principios y requisitos básicos de la transparencia fiscal expuestos en el Manual de Buenas Prácticas del FMI (2007), el acceso del público a la información consiste en:

- Proporcionar al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras, y sobre los principales riesgos fiscales.
- Presentar la información fiscal de manera tal que facilite el análisis de las políticas y estimule la rendición de cuentas.
- Contraer el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

Si bien en dicho manual se establecen los principios básicos para poder lograr una mayor transparencia fiscal, resulta interesante poder avanzar un paso más y especificar puntos concretos con la forma, grado de detalle y actualización con la que sería deseable se presentara la información.

Dada la amplia coincidencia observada entre diferentes estudios y opiniones de expertos respecto a la importancia que se le da al libre acceso a la información del sector público, sería adecuado profundizar en este tema, intentando avanzar en la materia. Es por ello que, a partir de la identificación de algunos modelos exitosos analizados en los relevamientos y que pueden servir como ejemplo a replicar en cualquier gobierno, se brinda a continuación una especie de guía con la idea que sirva como referente para poder concretar en la práctica reformas en materia de visibilidad fiscal. Se pretende detallar algunos puntos que sirvan como modelo para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información. Para ello, y en función de las prácticas observadas a nivel nacional e internacional, se recopilan acciones que deberían abordar los gobiernos para avanzar hacia una mayor transparencia fiscal.

En primer lugar, una premisa básica en pos de una mayor transparencia es la de sitios web oficiales para todos los gobiernos, en los cuales se plasme toda la política de gestión llevada adelante por ellos, de modo tal que se pueda acceder a información precisa, detallada y comprensible, sin necesidad de tener que realizar un pedido formal individual. En cuanto al ***sitio web*** en sí mismo, es importante que el mismo garantice al ciudadano el hallazgo de la información deseada, permitiéndole llegar a ella de manera simple y práctica, para lo que debería encontrarse organizada de la mejor manera posible. Partiendo de la forma y funcionalidad que debería tener ese sitio, es altamente recomendable que la información se encuentre disponible en un solo sitio web, en donde se exponga un link claramente visible de "transparencia fiscal o gubernamental". En otras palabras, es importante que exista un **portal de transparencia fiscal**, que sea visible fácilmente y que reúna toda la información relacionada con las cuentas públicas. Además, para permitir una búsqueda menos tediosa y más agradable se requeriría de un **formato "amigable"** de este portal y de **fácil acceso a la información**, encontrándose visible y no oculta en algún lugar de la página oficial. Otras cuestiones que simplificarían la tarea del ciudadano serían la existencia de un buscador que permita localizar lo que se esté buscando según determinados criterios o por palabra clave y la posibilidad de realizar

una **búsqueda de un solo paso**, con todos los datos disponibles desde allí, agilizando la búsqueda. Resulta también aconsejable que el sitio web sea **dinámico** y **automatizado**, lo cual implica que la información allí volcada esté relacionada entre sí, y surja directamente de los sistemas administrativos y contables del gobierno. De este modo, los datos se volcarían de manera automática a la página, permitiendo un ahorro de costos, y la información podría ser examinada bajo diferentes criterios de búsqueda. Finalmente, es muy importante que la información se encuentre siempre lo más **actualizada** y con el mayor **grado de detalle** posible. El primero de estos puntos estaría directamente relacionado con la mencionada automaticidad del sistema informático, que además de permitir un ahorro de costos importante, garantizaría información actualizada "en línea". Adicionalmente, sería óptimo que los datos puedan ser descargados en formato Excel, lo cual facilitaría mucho el análisis de la información.

En cuanto a la ***información*** específica a suministrar, a continuación se detallan los datos considerados relevantes dentro de cada "grupo de información" relevado en las investigaciones y que se considera es importante se difundan con detalle y actualización permanente.

- Comenzando con las cuestiones relativas al **presupuesto**, cabe recordar que apenas algo más de la mitad de los municipios analizados brindan información incluida en ese grupo. En lo que se refiere al presupuesto en sí, es un instrumento de administración financiera sumamente importante y necesario, puesto que en él se plasman los objetivos de política económica que se plantea el gobierno, como así también las proyecciones de recaudación y la forma en qué va a gastar el Estado esos recursos. Es necesario que la información suministrada se difunda en tiempo y forma, siendo lo más importante que se publique no solo la legislación para el ejercicio vigente (esto es, la ordenanza o ley de presupuesto) sino también todos los cuadros y planillas anexas en los cuales se detallan con precisión las cifras de ingresos y erogaciones proyectadas para el gobierno. Del mismo modo, es importante poder contar con la información de ejercicios anteriores, en caso que se desee establecer alguna comparación entre distintos períodos de tiempo.

- En lo referido al segundo grupo de información, el análisis de la **ejecución presupuestaria** resulta el mecanismo más útil para el control y monitoreo de los actos de gobierno, puesto que en ella se expresan los recursos efectivamente recaudados y el gasto verdaderamente realizado por el gobierno, permitiendo así comparar lo ejecutado con lo proyectado en el presupuesto y poder realizar una evaluación de la gestión del sector público. Por tal razón, se considera necesario que se ponga a disposición del ciudadano la ejecución presupuestaria actualizada al último trimestre. A su vez, de manera similar a las cuestiones relativas a la legislación presupuestaria, sería importante que se encuentren las ejecuciones del ejercicio previo y de años anteriores. Esta información histórica permitiría a todo aquel que lo desee realizar un análisis acerca de la evolución de las finanzas públicas de la jurisdicción en el último tiempo. El grado de detalle que esta información incluya es importante, siendo deseable exponer una clasificación de los ingresos (tanto por nivel de gobierno como por tipo de tasa o contribución) y los gastos (clasificación económica, por objeto, por finalidad y función y/o institucional). Adicionalmente, debería incluirse una distinción de las etapas del gasto, detallando separadamente lo devengado y lo pagado.

- El ordenamiento normativo de carácter **tributario** a nivel local se analiza a través de dos instrumentos legislativos esenciales: el Código Tributario y las Ordenanzas o Leyes Impositivas. En el primero se definen los aspectos generales de la política tributaria, tales como tributos a aplicar, hecho imponible, materia gravable, exenciones y otros. Por su parte, en las ordenanzas impositivas se fijan anualmente las alícuotas a aplicar sobre la materia imponible definida, así como los montos fijos, mínimos y otros elementos que sirven para cuantificar el tributo a liquidar. Es importante para cualquier ciudadano y/o empresa que la normativa

tributaria vigente sea de libre y fácil acceso, puesto que allí están contenidos, entre otras cosas, el modo y monto de los impuestos que deberán abonarse.

- Las obligaciones de **deuda pública** deben ser afrontadas por las distintas jurisdicciones a través de varias alternativas, entre las que pueden encontrarse el incremento de impuestos, otros recursos ordinarios o nuevos incrementos en el nivel de deuda. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el endeudamiento condiciona a las generaciones futuras, que no siempre tienen poder de decisión sobre el mismo. Por lo tanto, la ciudadanía no sólo debería poder tener acceso al valor total de la deuda pública de su gobierno, sino también a un amplio detalle de la misma, tales como la moneda en que se encuentre expresada, el tipo de acreedor y los vencimientos futuros de capital e interés. En los relevamientos se consideró que las jurisdicciones debían presentar tanto el *stock de deuda* a fines del último año completo y el de años anteriores, como también el *flujo de vencimientos futuros*.

- La difusión completa y detallada de las **licitaciones** vigentes y las realizadas constituye otra herramienta necesaria para el monitoreo de la gestión pública, puesto que informa acerca de las contrataciones de bienes y servicios por parte del sector público. En las licitaciones se establecen los requisitos necesarios para que todo aquel que los cumplimente pueda presentarse como proveedor del Estado y ofrecer sus servicios según lo requerido, de manera tal de que se pueda realizar una selección transparente, justa y competitiva. Por tal motivo, se analizó si los gobiernos difunden tanto las licitaciones vigentes como aquellas ya vencidas. Los detalles de estas últimas resultan de suma importancia, siendo el proceso de contratación verdaderamente transparente cuando los ciudadanos pueden conocer qué proveedor que resultó adjudicado, el costo de cada uno de los bienes y servicios contratados y las cantidades adquiridas, entre otros detalles.

- En el **boletín oficial** se publican las leyes, decretos, resoluciones, informes y demás datos que se publican por el Estado, existiendo también una sección judicial en donde se publican los edictos y otros documentos cuya publicación fuera legalmente ordenada. También se publican los avisos oficiales del Gobierno, las resoluciones y decretos de las cámaras legislativas, los estatutos, balances y convocatorias de las sociedades anónimas y todos los avisos y documentos que, sin ser de origen judicial, deban publicarse por disposición de los códigos y leyes vigentes. Debido a la importancia de dicha publicación y a la relevancia de la información que contiene, es que se considera una fuente de información necesaria para los ciudadanos y que debería estar disponible en su formato electrónico dentro del sitio web oficial.

- Entre otra de las variables relevadas se consideró a la información de la **planta de personal** de las administraciones municipales. Esto adquiere relevancia dada la importancia que representa el gasto en personal sobre el gasto total ejecutado por las jurisdicciones. Resulta importante que se difunda información relacionada con la cantidad de empleados que existen en cada jurisdicción y la escala de remuneraciones, de manera tal de poder hacer efectivo el control por parte de la ciudadanía.

- Finalmente, si bien este tema no se relevó en los sitios web, se considera sumamente importante que los gobiernos comiencen a generar y publicar indicadores de gestión (tanto financieros como físicos), que permitan evaluar el grado de eficiencia y equidad con el cual se ejecutan las políticas públicas en el municipio o provincia.

A continuación se expone un cuadro con el detalle de las variables relevadas en la construcción de los indicadores de visibilidad fiscal de provincias y municipios. Se considera como ideal que los gobiernos publiquen, de manera ordenada y detallada en sus sitios web, al menos este listado de información.

Cuadro 9.1: Síntesis de las variables elevadas en la construcción de Indicadores de Visibilidad Fiscal

Grandes grupos de Información	Ítem individual considerado:
PRESUPUESTO	Ley/ Ordenanza de Presupuesto año en curso (o proyectos del prox.)
	Anexos-Detalles presupuesto año en curso.
	Ley/ Ordenanzas de presupuesto de años anteriores (también con planillas anexas).
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	Ejecución presupuestaria al último trimestre.
	Ejecución presupuestaria trimestres anteriores.
	Ejecución presupuestaria años anteriores.
	Detalle de información a brindar dentro de las ejecuciones:
	Todas las clasificaciones de ingresos y gastos (por objeto, finalidad y función, institucional, etc).
	Etapas o momentos del gasto (comprometido, devengado, etc.)
	Mayor grado de detalle posible de la información.
NORMATIVA TRIBUTARIA	Código tributario
	Ordenanzas tarifarias/impositivas para el año corriente
DEUDA PÚBLICA	Stock de deuda a diciembre de cada final de año, tanto el inmediato finalizado como anteriores
	Flujo de deuda
LICITACIONES Y COMPRAS DEL E TADO	Licitaciones y/o contrataciones vigentes
	Licitaciones y/o contrataciones vencidas: Costo
	Licitaciones y/o contrataciones vencidas: Proveedores
BOLETIN OFICIAL	Boletín Oficial y/o Digesto Municipal
PLANTA DE PERSONAL	Planta de personal
	Escala de remuneraciones
	Listado completo de personal.

Fuente: IARAF

9.11 Conclusiones

La transparencia fiscal es actualmente un tema de gran relevancia a nivel mundial. La atención que se le ha prestado ha crecido mucho particularmente durante la última década, impulsada a partir de las publicaciones del Manual de Transparencia Fiscal y el Código de buenas prácticas confeccionados por el FMI en 1998.

A grandes rasgos, la importancia que reviste la transparencia fiscal y la participación ciudadana en un país o región pareciera estar circunscripta a la mejora y fortalecimiento de la institucionalidad, la reducción de prácticas corruptas y la consolidación de la democracia. Esto sin dudas, a mediano o largo plazo, desembocaría en mayores niveles de desarrollo de un país o región. En particular, mediciones realizadas para distintas naciones comprueban algunos efectos que tornan innegable el rol clave que la transparencia gubernamental juega en el bienestar de un país. Concretamente, se ha encontrado que mayores grados de transparencia fiscal se relacionan con mayores decisiones de inversión, mayores niveles de ingreso per cápita, menor déficit fiscal y deuda pública y menores índices de corrupción, entre otros aspectos.

Más allá de la importancia que reviste la visibilidad del gobierno en la marcha de la economía y de las finanzas públicas, puede decirse que aún queda mucho por avanzar en materia de transparencia gubernamental en nuestro país. Esto resulta determinante en el caso particular de los gobiernos subnacionales de Argentina, dada la importancia que adquiere esta cuestión en los niveles de gobierno que se encuentran más cercanos a la ciudadanía, como son en particular los municipios y las comunas. Pese a la relevancia del ámbito subnacional en lo que a transparencia y disciplina fiscal se refiere, no abundan los esfuerzos por promover prácticas en materia de visibilidad de las cuentas del gobierno a nivel local o regional, ni por auditar sus respectivas acciones.

En parte, el pobre desempeño en términos de transparencia fiscal de los gobiernos encuentra sustento en la inexistencia de incentivos concretos en favor de una mayor visibilidad gubernamental y una rendición de cuentas adecuada, tanto para el sector público como para el privado, generando una falta de voluntad de quienes deberían llevar adelante las prácticas de transparencia. En otros casos, se observa cierta subestimación de este asunto, fundada seguramente en el desconocimiento de su importancia. Una barrera adicional que puede atentar contra la mejora en los niveles de transparencia fiscal de los gobiernos son los costos de construir indicadores, o sintetizar la información para ser publicada, sumado al desconocimiento de muchos gobernantes y funcionarios acerca de las herramientas que actualmente existen para acercar información a los ciudadanos. Por estas razones, es que deben remarcarse algunos puntos considerados elementales para generar una mayor transparencia y apertura de la información pública a la ciudadanía en todo nivel de gobierno de nuestro país.

En primer lugar, serán claves los avances en capacitación, educación y formación de la llamada “cultura de transparencia gubernamental” entre los funcionarios, agentes públicos, empresarios y la ciudadanía en general. Si bien ello se trata de una condición básica, resulta tal vez la más compleja y difícil de alcanzar, demandando seguramente el transcurso de un largo período de formación. Para establecer los cimientos de esta cultura se requiere de una acción gradual, pero persistente, de educación, formación de funcionarios y agentes públicos, y difusión hacia toda la sociedad, entre otras tareas. En otras palabras, se requiere de a poco ir generando conciencia entre toda la ciudadanía de la importancia que tiene un gobierno transparente para reducir prácticas corruptas y consecuentemente mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos y el bienestar general. Tal como se destacó anteriormente, se necesita de la acción conjunta entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, comprometiéndose a transformar a la transparencia en una política de Estado de largo plazo.

Por otro lado, para enfrentar los costos que suponen las prácticas transparentes, sería esencial que se encare en los gobiernos provinciales algún programa o reforma integral que, por un lado, instale mecanismos de incentivos para que los municipios provean información fiscal y, por el otro, proporcione herramientas de contabilidad y tecnológicas que le faciliten al municipio generar indicadores de gestión que puedan ser publicados fácilmente, a un bajo costo, y que sean homogéneos para todas las localidades. Está claro que en este sentido, es esencial la acción coordinada entre los gobiernos provinciales y sus respectivos gobiernos locales.

Si no se facilita el acceso de los ciudadanos a la información pública, siendo éste uno de los principios fundamentales del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI, fallan los mecanismos de monitoreo y control de la gestión del sector público por parte de la ciudadanía. La falta de transparencia favorece el derroche de recursos, la corrupción y, debido a que aísla al público en la toma de decisiones, reduce la legitimidad y el impacto de las iniciativas contra la pobreza, entre otras políticas. Resulta de suma importancia la existencia de organismos independientes que ofrezcan al público en general herramientas sólidas para evaluar la transparencia de la gestión de los distintos niveles de gobierno y de esa manera facilitar el control de la ciudadanía.

El trabajo de investigación realizado por IARAF puede considerarse un punto de partida en este sentido. Se trata de un aporte a la discusión con la idea de lograr mejores prácticas de transparencia fiscal y una mayor rendición de cuentas, a partir de la evaluación del grado de accesibilidad a la información fiscal que existe en los sitios web oficiales de cada jurisdicción. Se ha intentado generar conciencia sobre la relevancia de la visibilidad gubernamental para niveles subnacionales específicamente, ofreciendo sugerencias concretas que puedan tener inmediata aplicación. Sería deseable que los resultados fueran utilizados para desarrollar aún más sugerencias y estrategias para mejorar la transparencia fiscal, el acceso del público a la información y la participación ciudadana. Se reitera que resulta de suma importancia el trabajo conjunto de la sociedad, de manera tal que el ciudadano común se comprometa en las cuestiones gubernamentales, evaluando y controlando la gestión pública, mejorando y eficientizando el sector público. Asimismo, es fundamental que los gobernantes tomen conciencia y lleven a la práctica el reconocimiento de que un mayor flujo de información entre el gobierno y la ciudadanía refleja un mayor compromiso por parte del primero, ya que permite un eficaz control ciudadano.

10

Clústeres productivos

Capítulo 10: Clústeres productivos[280]

El IIE sigue apostando a una organización de la actividad económica mediante clústeres, estructura dinámica que se moldea de acuerdo a la idiosincrasia de la población y cuyo potencial radica en la cooperación y competencia que se genera entre los miembros. Esta interacción fomenta la confianza, permitiendo incrementar el diálogo, reduciendo costos y aumentando la tasa de innovación, todos factores cruciales para el desarrollo de los países.

10.1 Introducción

El plan estratégico Europa 2020 le otorga una creciente importancia a los clústeres para alcanzar sus objetivos, lo que indica que cada vez adquieren más relevancia como instrumento de política. Los hacedores de políticas reconocen que no pueden ignorar el rol de los clústeres y deben explorar activamente sus potencialidades y mejorar las políticas económicas, sociales e institucionales.

La globalización es una causal del creciente rol de los clústeres en la economía moderna: las compañías tienen más opciones para elegir dónde instalarse y la presencia de un clúster es un criterio importante para la toma de decisión.

El hecho de que la actividad económica tienda a agruparse en localizaciones particulares se debe a las distintas ventajas económicas que de ello se deriva, tales como las economías de escala[281] y de alcance[282], racionalización de costos de transacción, externalidades positivas[283], flexibilidad (alta movilidad de recursos laborales y otros insumos), ventajas de innovación (derrame de conocimientos y cooperación) y diversos tipos de efectos sinérgicos de la cercanía de firmas. Sin embargo, esto no es factor suficiente para garantizar que un conjunto de empresas de una región compitan exitosamente en los mercados. La competitividad sólo se garantiza si esta confluencia espacial y articulación se expresa en procesos permanentes y dinámicos de innovación, derivados de la competencia y la cooperación entre las empresas e instituciones de apoyo y no en pilares estáticos como los bajos precios de los factores.

Esta reafirmación mundial de la importancia de los clústeres obliga al IIE a seguir estudiando estos desarrollos económicos, analizando cómo han surgido y evolucionado estas aglomeraciones alrededor del mundo, pero sabiendo que no es posible duplicar medidas sino que aquellas directrices que fueron exitosas en un lugar, no puede trasladarse directamente a otro, sino que deben ser adaptadas a la realidad de cada región.

El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)[284] tiene un rol central, tanto para la investigación como para la implementación y ejecución de los clústeres, dado que permite hacer

[280] Se agradece la colaboración de José Gonzalez Rearte.
[281] En términos económicos las economías de escala son un proceso mediante el cual los costes unitarios de producción disminuyen al aumentar la cantidad de unidades producidas o ,dicho de otra forma, aumentos de la productividad o disminuciones del coste medio de producción, derivados del aumento del tamaño o escala de la planta. En particular, dentro de un *clúster* se la asocia con los resultados obtenidos a partir de la división del trabajo y especialización intra-*clúster*.
[282] Las economías de alcance son aquellas que se ganan al producir diversos productos y usar los mismos factores productivos.
[283] Es evidente que los efectos aprendizaje, de actividades de innovación y en general de la difusión del conocimiento se potencian.
[284] El Capítulo 14 se explaya sobre las TICs.

más eficiente la comunicación, ahorrando tiempos de movilidad y facilitando la conectividad en tiempo real desde cualquier lugar del planeta.

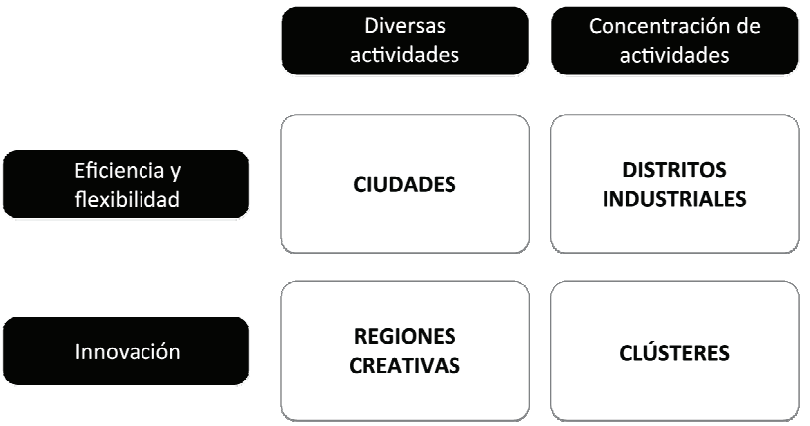
No quedan dudas de que el desarrollo de un país o región, no sigue los mismos paradigmas del pasado: los servicios han ganado participación y los desarrollos tecnológicos obligan a innovar para poder ingresar en una senda de crecimiento sustentable.

10.2 Definición de Clúster

La aglomeración de actividades económicas relacionadas es una característica central de la geografía económica, pero su prominencia y rol ha sido un rompecabezas. En determinadas localizaciones, limitaciones en los recursos pueden resultar en una disminución de los retornos, lo que puede conducir a la convergencia de variables económicas (ingreso per cápita, productividad, empleo, etc.) entre regiones. Sin embargo, la concentración de actividades de gran relevancia en determinadas zonas geográficas –como los textiles en el norte de Italia o los servicios financieros en Nueva York- revelan el poderoso rol de la aglomeración. Muchos economistas han resaltado distintas fuerzas como causales de estas convergencias geográficas: los vínculos entre insumos y productos, el mercado laboral, demanda local, instituciones especializadas, estructura regional de los negocios, redes sociales y los derramamientos de conocimientos (se puede entender como fuentes de generación de conocimiento, como laboratorios, universidades tecnológicas, fundaciones dedicadas a la investigación genética, INTA, INTI, etc.). Claramente estos factores están asociados a ventajas de costos o productividad que incrementan los retornos de actividades económicas próximas.

Sölvell (2008) asevera que la actividad económica tiende a generar aglomeraciones en ciertos lugares y períodos de tiempo. Uno puede hacer un simple esquema delineando las ventajas de eficiencia (mayormente economías de escala) contra las de innovación por un lado, y por el otro, aglomeración en variadas actividades versus aglomeración de actividades concentradas. Esta división conduce hacia cuatro principales tipo de aglomeraciones, según se muestra en el Esquema 10.1:

Esquema 10.1: Aglomeraciones económicas



Fuente: IIE sobre la base de Sölvell, Ö. (2008).

El primer tipo de aglomeración, ciudades, se relaciona a economías de concentración urbanas que se aplica a todas las firmas e industrias localizadas en una sola ubicación, que aprovechan los bajos costos de transporte y la eficiencia de las escalas de las operaciones. Una segunda aglomeración involucra economías que se relacionan con empresas comprometidas en un mismo negocio, emergiendo lo que se conoce como distritos industriales. Estos distritos constituyen una base para los sistemas de producción flexibles que pueden encontrar la demanda de mercados volátiles. Estas dos

formas de aglomeración surgen de procesos de interconexión entre firmas, instituciones e infraestructura dentro de un área geográfica que otorga economías de escala y alcance. La presencia en una aglomeración es justificada por la creencia de mejora en la reducción de costos de transacciones en tangibles e intangibles.

Además de las dos aglomeraciones mencionadas, se puede distinguir otros dos tipos de aglomeraciones que pueden ser explicadas por los centros de creación de conocimiento e innovación. Uno de ellos son las regiones creativas, dónde no existen fronteras y se tiende a la generalidad, enfatizando la presencia de variedad de competencias y habilidades, dónde la interacción mayormente no planeada entre diferentes actores puede llevar a la aparición de nuevos e inesperadas ideas y creativos diseños, productos, servicios y conceptos de negocios. El último tipo de aglomeración son los clústeres, dónde la competitividad está unida a una localización particular, por lo que los clúster no están formados sólo de flujos físicos de insumos y productos, sino también incluye un intercambio intensivo de información de negocios, know-how, y experiencia tecnológica.

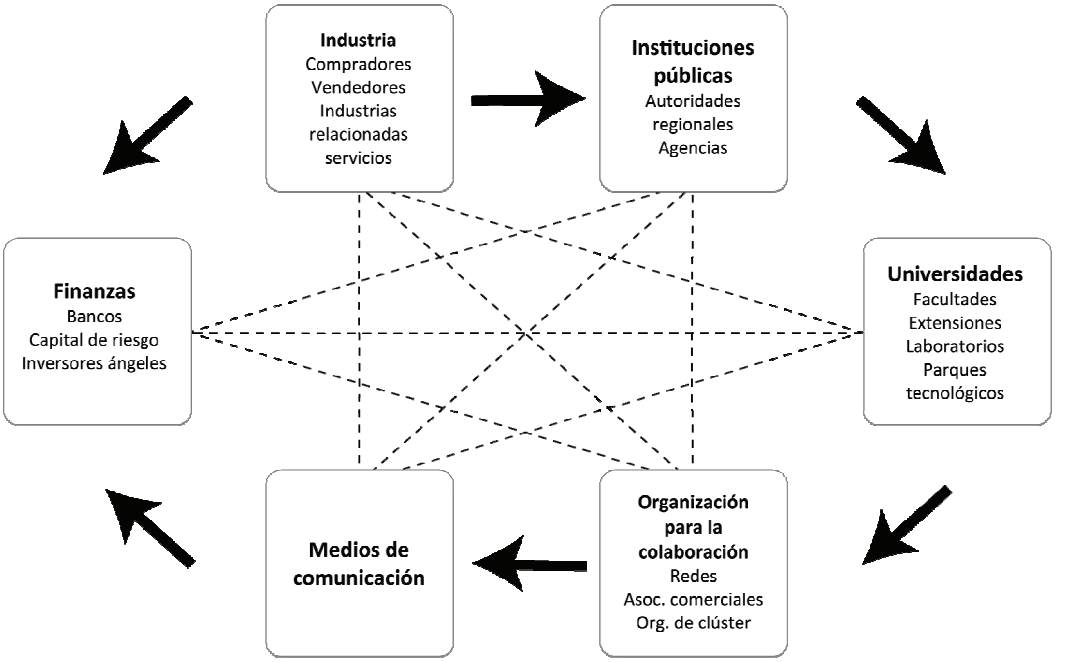
Los clústeres, son agrupamientos de empresas complementarias, competitivas e independientes, que conducen la creación de riqueza en una región. Porter (2003) lo define como un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas en un campo en particular, unidas por aspectos comunes y complementarios, es decir, por externalidades de diversos tipos. Los clústeres son relevantes por las externalidades que generan entre las industrias constituyentes, tales como tecnologías comunes, características, conocimiento y la compra de insumos comunes.

En el Esquema 10.2 se pueden apreciar los distintos actores de un clúster y las diversas conexiones que se establecen entre ellos. Algunos de los agentes que se pueden distinguir son:

- Empresas comercializadoras y manufactureras, tanto grandes como Pymes. Incluye competidores, proveedores de bienes y servicios, compradores y empresas con tecnologías relacionadas que comparten factores comunes, tales como talentos de trabajo o tecnologías.
- Instituciones financieras.
- Actores públicos: ministros y agencias nacionales, ministros y agencias regionales, unidades regionales de organismos nacionales, comunidades locales, etc.
- Actores académicos, incluyendo universidades y colegios, institutos de investigaciones, oficinas de transferencia tecnológica y parques científicos.
- Organizaciones privadas y público-privadas para la colaboración, (ONGs, cámaras de comercio, redes formales, organizaciones de clústeres, etc.)

Claramente, la interacción es necesaria entre todos los participantes y la generación de confianza la piedra fundamental dónde apoyarse para dar el impulso hacia la innovación y el consecuente desarrollo.

Esquema 10.2: Actores de un clúster



Fuente: IIE sobre la base de Sölvell (2008).

El hecho de que la actividad económica tienda a agruparse en localizaciones particulares se debe a las distintas ventajas económicas que de ello se deriva, tales como las economías de escala[285] y de alcance[286], racionalización de costos de transacción, externalidades positivas[287], flexibilidad (alta movilidad de recursos laborales y otros insumos), ventajas de innovación (derrame de conocimientos y cooperación) y diversos tipos de efectos sinérgicos de la cercanía de firmas. Sin embargo, esto no es factor suficiente para garantizar que un conjunto de empresas de una región compitan exitosamente en los mercados. La competitividad sólo se garantiza si esta confluencia espacial y articulación se expresa en procesos permanentes y dinámicos de innovación, derivados de la competencia y la cooperación entre las empresas e instituciones de apoyo y no en pilares como los bajos precios de los factores.

Un rasgo distintivo de este tipo de organización es que estimula tanto la competencia como la cooperación. Por un lado la competencia lo sostiene, mientras que a través de la cooperación se logra superar la mera suma de capacidades, es decir, promoviendo el llamado "juego de suma positiva" (Foray, 1991).

[285] En términos económicos las economías de escala son un proceso mediante el cual los costes unitarios de producción disminuyen al aumentar la cantidad de unidades producidas o ,dicho de otra forma, aumentos de la productividad o disminuciones del coste medio de producción, derivados del aumento del tamaño o escala de la planta. En particular, dentro de un *clúster* se la asocia con los resultados obtenidos a partir de la división del trabajo y especialización intra-*clúster*.
[286] Las economías de alcance son aquellas que se ganan al producir diversos productos y usar los mismos factores productivos.
[287] Es evidente que los efectos aprendizaje, de actividades de innovación y en general de la difusión del conocimiento se potencian.

Recuadro 10.1: ¿Por qué un clúster?

- Estimula tanto la competencia como la cooperación
- Potencia las condiciones positivas y el clima de negocios de una región
- Genera grandes posibilidades para reducir costos
- Atrae inversiones
- Posibilita el acceso a nuevas tecnologías
- Genera un ambiente que incentiva y potencia la innovación

Fuente: IIE sobre la base de Sölvell (2008).

Sölvell destaca que aquellas regiones con clústeres fuertes son líderes innovadores, mientras que aquellas que no poseen o presentan investigaciones aisladas tienden a atrasarse. La globalización, que a medida que pasa el tiempo es más intensa, ha incrementado los beneficios de estar clusterizado e inversamente, aumentó los costos de fracasar al internar impulsar uno. A decir del mismo autor, los clústeres emergen dónde la competencia entre regiones habilita a compañías, emprendedores y actores financieros a elegir una localización basada en el atractivo de la misma en vez de que se haga por barreras artificiales.

Sin embargo, la especialización regional también acarrea riesgos, dado que coloca en una situación más vulnerable al clúster frente a shocks específicos de demanda o cambios significativos en la tecnología. Pero sin embargo, la evidencia sugiere que la especialización que se da sigue generando resultados superiores, dado que consiguen la reducción de costos, están mejor preparados para afrontar shocks exógenos y muchos clústeres se encuentran solapados por lo que se genera una cartera de ellos lo que permite diversificar el riesgo.

Si se considera desde una perspectiva geográfica, los factores que influyen en la localización de los clústeres pueden estar asociados a fuerzas exógenas como la dotación de recursos (suelo, clima, recursos forestales, etc.), e infraestructura, esto significa que un planificador (el Estado) es quien motiva su desarrollo.Pero también puede suceder, que estén alentados por elementos endógenos que involucran la interacción de manera libre de las firmas miembros, sin la presencia de un planificador, lo cual es designado por muchos autores como surgimiento de manera espontánea (bottom-low)[288].

En el caso de Arjeplot[289], el clúster surgió en base a firmas pequeñas que competían por un lado, pero cooperaban por el otro para incrementar el atractivo de la región. En otros casos el clúster es dominado por una o pocas firmas grandes, llamadas firmas anclas. En adición a las nuevas firmas y estrategias que aparecen, el crecimiento del aglomerado involucra diálogo y capital social.

En ambos casos el rol del Estado debería también ceñirse a monitorear el riesgo sistémico de cada clúster que cada actor por separado no advierte, y tomar medidas para amenguarlos, ya sea a través de la diversificación o creando fondos específicos de afectación que se disparen para introducir innovaciones constantes que otorguen mayores grados de libertad para lograr evolucionar.

Pero más allá del modo de concepción, es menester recordar que para el éxito del proceso de desarrollo del clúster resulta fundamental evitar la competencia sobre los costos y asegurar la sustentabilidad social de la competencia global en el largo plazo. Las posibilidades de éxito de dicho proceso dependen de la localización favorable y de las conexiones territoriales, de la capacidad para atraer

[288] Boscherini, F. y Poma, L. (2010). Capítulo 4, pp.99-100.
[289] El Balance de la Economía Argentina 2010.

inversiones del exterior con el objetivo de fortalecer el clúster, de políticas locales apropiadas para la reacción de redes, de la provisión de servicios y de la presencia de recursos educativos y humanos actualizados en términos de capacidades tecnológicas y gerenciales[290].

Algunos clústeres emergentes tienden a despegar y crecer, mientras otros tienden a permanecer pequeños o desaparecer. En el tiempo los clústeres van atravesando diferentes etapas. En el período más temprano, se identifica al "héroe" (o pocos héroes), que es el emprendedor, si el emprendedor es exitoso, otros empresarios pronto querrán sumarse al negocio ya sea del mismo rubro o empresas vinculadas hacia adelante o hacia atrás. Pronto un clúster identificable comienza a emerger. A medida que el clúster madura, ciertas estrategias tienden a dominar, y las economías de escala juegan un rol incremental. Asimismo llegado algún punto el clúster muere o se convierte en un museo. Esto se alcanza cuando hay una excesiva concentración, el gobierno se involucra subsidiando fuertemente a las compañías, se producen cambios radicales en la tecnología desde otros lugares, modificaciones radicales en las demandas de otras localizaciones, circunstancias extremas, etc.

En cuanto a los límites de los clústeres, son difíciles de definir teóricamente ya que cada uno tiene particularidades, por lo que no existe una clasificación taxativa. De hecho, pueden formarse en cualquier industria o sector, en economías pequeñas o grandes, áreas urbanas o rurales, e incluso en diferentes espacios geopolíticos. Dadas las características idiosincrásicas de los diferentes clústeres no existe entonces una definición apropiada que pueda corresponderse con todos ellos.

Por último, se debe destacar que mediante la lógica de clúster es factible traccionar un sin número de iniciativas entre los diferentes actores locales tan sólo brindándole el ámbito adecuado donde reunirse e intercambiar experiencias, problemáticas y opiniones. Estos proyectos que permite traccionar el clúster (y que ayudan al encadenamiento), serían difíciles realizarlos de otra manera ya que cada uno de los integrantes se encuentra sobrepasado por los múltiples problemas que enfrenta el sector día a día. Por lo tanto, se debe entender al clúster como el ámbito de confluencia entre los diferentes eslabones del encadenamiento, donde cada miembro debe permitirse adoptar una mirada o perspectiva estratégica del sector (mediano y largo plazo) y apuntar a encontrar soluciones mancomunadas, donde iniciativas fundadas en la innovación e internacionalización se tornan más factibles.

10.3 Evolución de los clústeres

Otro aspecto clave, es que los clústeres no son estáticos y tienden a evolucionar con el paso del tiempo. En este sentido, deberían ser entendidos más como un proceso en marcha que como un resultado (o estado) final. Evolucionan a medida que emergen o declinan nuevas empresas o industrias, y en función del desarrollo y cambio de las instituciones locales. Algunos clústeres continúan como aglomeraciones estáticas por un largo período de tiempo, mientras que otras incrementan su dinamismo.

Así como las empresas tienen ciclos de vida, los clústers también los tienen. En términos generales, el sendero evolutivo de un clúster se puede dividir en cuatro etapas: los antecedentes, la formación, la expansión y la consolidación. Luego de esas etapas, generalmente le siguen dos caminos, o puede declinar y terminar en la categoría de "museo" o puede renacer y experimentar un nuevo ciclo basado en nueva tecnología y nuevas empresas.

La evolución de los clústeres emana tanto de las llamadas fuerzas evolutivas, como de las constructivas y su dinámica es un proceso muy complejo que se entiende mejor como una combinación de ambas fuerzas. Las primeras, son fuerzas provenientes de las acciones individuales no coordinadas,

[290] Boscherini, F. y Poma, F. (2010). Capítulo 4, pp. 104-106.

pero que funcionan como parte del mecanismo normal del mercado. Por su parte, las fuerzas constructivas son esfuerzos conscientes, a nivel individual y organizacional, que crean un impacto positivo o negativo en el desarrollo y la competitividad del clúster. Ambas fuerzas están enlazadas por su historia y geografía y por lo tanto cada clúster posee sus propias características. Combinándolas, es posible entender mejor cómo se desarrollan los clústeres y al mismo tiempo comprender si estos aumentarán su dinamismo y tamaño, o si van hacia el declive.

Dentro de las fuerzas constructivas se pueden distinguir las iniciativas de clúster[291] y las políticas de clúster. Las primeras son esfuerzos organizados para elevar el crecimiento y competitividad de los clústeres dentro de una región, incluyendo a gobiernos, líderes del sector o la industria, organizaciones y academia. Las segundas son políticas deliberadas de un gobierno (local, regional o nacional) tendientes a solucionar dos tipos de fallas de mercado: fallas en la creación de redes y fallas en la difusión de la información (asimetría en la información).

Otro aspecto relevante de los clústeres es el nivel de dinamismo y la cantidad y calidad de vínculos internos y externos con los mercados internacionales[292]. De la misma manera, el nivel de sofisticación varía entre clústeres, existiendo algunos focalizados en la producción de bajo costo (como el automotor en Dogu Marmara, Turquía), mientras otros ofrecen productos altamente diferenciados (como el automotor en el Sur de Alemania) que incluyen I+D, diseño, marcas y otras funciones estratégicas.

Además en muchas oportunidades, son grupos dinámicos los que crean las bases para sofisticadas estrategias y actúan como fuerza impulsora detrás de la mejora e innovación entre las firmas existentes. En resumen:

- Firmas en clústeres dinámicos desarrollan estrategias y rutinas en la cadena de valor, engendrando nuevas capacidades en un proceso de prestigiosa competencia.

- Firmas tienden a compartir muchas actividades a través de la cooperación. Estas facilidades son verticales y horizontales, dentro de un marco de "lenguaje común", confianza, y alto capital social.

- Firmas en clústeres "ricos" pueden operar más eficientemente, sobre la base de activos especializados, oferentes y compradores con poco plazo de entrega. En muchas oportunidades dentro de la firma no existen recursos críticos y capacidades, pero que son asequibles a través de la red dentro del clúster.

- Firmas en clústeres pueden lograr mayores niveles de creación de conocimiento e innovación.

- Clústeres ofrecen un ambiente dónde diferentes recursos pueden ser rápidamente remodelados y reestructurados permitiendo una nueva y mejor combinación económica de habilidades, capital y tecnología.

- La tasa de formación de nuevos negocios tiende a ser mayor en clústeres dinámicos, dado que el costo de fracaso es típicamente inferior dentro de un clúster dónde existen varias oportunidades alternativas.

[291] Sobre este punto el Capítulo 11 se explaya más acabadamente.
[292] Sobre este aspecto se trata el término paradiplomacia en el Capítulo 6.

- Los clústeres en muchos casos ofrecen mercados líderes dónde sofisticados compradores alientan y cultivan el desarrollo tecnológico y la innovación en contacto cercano con los oferentes.

Los clústeres se van dando forma a través de ciertas fuerzas determinísticas relacionadas con el promedio histórico y la cultura de la región, las circunstancias geográficas, instituciones generales y regulaciones y el marco macroeconómico.

10.4 Características básicas que identifican un clúster

A esta altura cabe preguntarse cuáles son las características básicas que se han identificado sobre la base de diferentes casos registrados a nivel mundial. Los aspectos más frecuentemente destacados son (Schmitz, 1993, Markusen 1996, Porter, 1999):

1. La concentración geográfica y proximidad de las empresas.
2. Su especialización sectorial.
3. La fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas.
4. La coexistencia de competencia y de colaboración interfirma.
5. La articulación con clientes exigentes.
6. Una identidad sociocultural que facilita la confianza entre las empresas y los empleados.
7. Disponibilidad de trabajadores capacitados.
8. Organizaciones de apoyo y gobiernos municipales muy activos que impulsan los procesos de innovación y capacitación de la industria.
9. Acceso a recursos humanos y proveedores.
10. Acceso a información especializada, actividades complementarias, instituciones y bienes públicos.

Si bien se han enumerado algunas características básicas, cada industria o sector poseen particularidades que las hacen más o menos importantes y terminan determinando el peso relativo de cada una de ellas.

Otra particularidad de un *clúster* es la generación y acumulación de capital social, que se refiere al "contenido de ciertas relaciones sociales – que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación – que proporcionan mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo".

En cuanto a los beneficios que reporta el capital social, debe quedar claro que un alto grado de confianza y de cooperación en una sociedad facilitan las relaciones comerciales, las transacciones económicas y la realización de inversiones incentivando el crecimiento y el empleo.

Vale la pena destacar que la presencia de capital social no es garantía de que estos resultados positivos se produzcan, dado que dependen de la existencia de un conjunto de condiciones favorables. El capital social no puede reemplazar a otras formas de capital, como el capital humano, físico y natural, pero ayuda a incrementarlos.

Recuadro 10.2: Clústeres para actividades intensivas en recursos naturales: el caso exitoso del clúster forestal finlandés

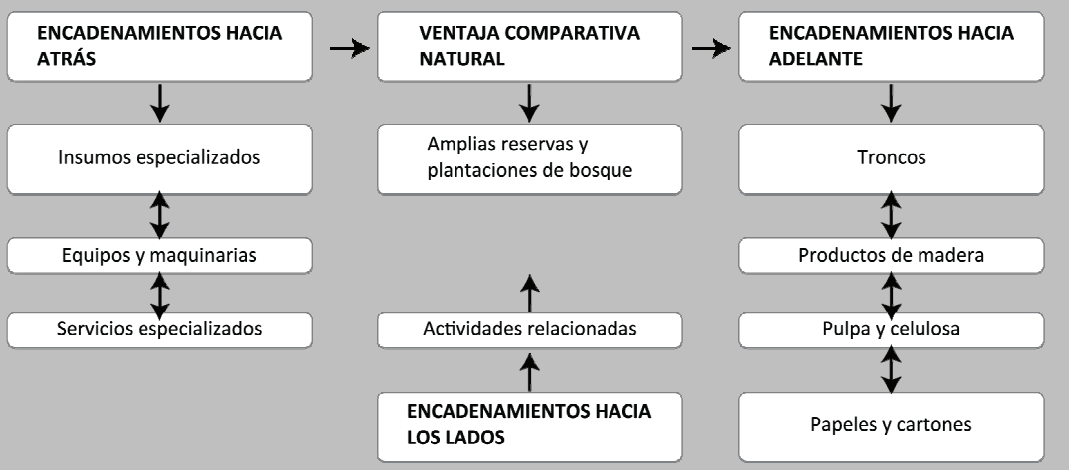
La actividad forestal en Finlandia comienza a desarrollarse a fines del siglo XIX, a partir del incremento en la demanda europea. Luego, con el advenimiento del siglo XX logró alcanzar a los mercados americanos, aprovechando fundamentalmente el gran desarrollo industrial instaurado en EEUU. Durante la década del '60, las grandes compañías forestales comienzan a internacionalizarse, en los '80 se acelera un proceso de fusiones y adquisiciones a nivel internacional, sentando las bases para que en los '90 no sólo se consolide la industria maderera finesa a nivel internacional, sino que permita un trabajo conjunto y permanente con otras ramas complementarias.

El maduro clúster forestal finlandés es uno de los más notables en torno a actividades exportadoras intensivas en recursos naturales. Es completo y profundo, llegando a representar el 30% de toda la producción industrial y de los ingresos por exportaciones netas; al mismo tiempo que emplea a cerca de 200.000 personas, aproximadamente el 3,75% de la población total.

La razón de ser del clúster se debe a las grandes ventajas comparativas, fruto de la naturaleza. Cuenta con más de diez veces el promedio mundial de reservas y plantaciones de bosque per cápita; los bosques se hayan junto al mar, reduciendo costos de transporte; y estos se localizan en cercanías de Europa, principal mercado a nivel internacional.

El encadenamiento con otras actividades permitió el desarrollo del clúster, permitiendo una mayor agregación de valor a la provista por la mera extracción. Se puede reconocer por lo menos a cuatro áreas de encadenamiento hacia adelante y tres hacia atrás:

Esquema 10.3: Encadenamiento productivo del clúster forestal en Finlandia



Fuente: IIE en base a Joseph Ramos, "Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedora?", CEPAL 1998.

El desarrollo observado se debió principalmente a la rapidez con la que se aprendió a industrializar y a procesar la vasta reserva de recursos naturales (encadenamiento hacia adelante); al mismo tiempo que se aprovecharon las posibilidades para producir internamente los bienes de capital (encadenamiento hacia atrás). Resulta importante observar que la intensidad en la utilización de dichos recursos es lo que inicialmente abrió las puertas a nuevos actores, que a partir de su interacción permitieron la agregación de valor por sobre lo que representa la actividad primaria en sí mismo.

Es importante destacar que los recursos naturales si bien son fundamentales para la economía de un país[293], no aseguran por sí solos el desarrollo. Se debe enfatizar la necesidad de crear clústeres como este, que mediante planes estratégicos permitan acompañar el crecimiento de la actividad primaria, con el correspondiente apoyo en materia industrial y de servicios.

Fuente: IIE sobre la base de Eduardo Bianchi y Laura Urquiza, "Encadenamientos productivos de las actividades exportadoras en Latinoamérica: El caso de Recursos Naturales en Argentina", Red Latinoamericana de Política Comercial, LATN Working Paper #132, Serie Comercio y Crecimiento Inclusivo octubre de 2010.

10.5 Competitividad de los clústeres productivos

Según Porter (1990), la competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y actualizarse. En su trabajo, detalla cuatro atributos que determinan las ventajas competitivas de una nación: condición de los factores; condición de la demanda; estructura, estrategia y rivalidad de la firma; industrias relacionadas y de soporte. Estas cuatro características dieron lugar al conocido "diamante de Porter" y en un somero análisis, el autor considera que las empresas ganan competitividad frente a sus mejores competidores mundiales gracias a la presión y el desafío. Conjuntamente le otorga una gran importancia a la competencia doméstica como dinamizadora de la innovación y sostiene que las ventajas competitivas son creadas y mantenidas a través de una alta localización de los procesos.

En las últimas décadas, el aumento de la presión competitiva generada por la globalización de los mercados, las nuevas tecnologías de la información y la creciente incertidumbre a la que se enfrentan las empresas, han transformado gradualmente la base de la competitividad desde una competencia estática basada en los precios relativos hacia la generación de ventajas competitivas dinámicas.

De esta manera, en la actualidad, la relevancia de la innovación es cada día mayor, y es en este sentido donde mayor importancia adquieren los *clústeres,* produciendo un ambiente que incentiva y potencia constantemente la creación de conocimientos. Además, existe evidencia sustancial que sugiere que la innovación y el crecimiento económico están geográficamente concentrados (Sölvell, 2008) siendo esta forma de organización un medio idóneo para su consecución.

En la misma línea, Malmberg y Power (2003) consideran que en una economía basada en el conocimiento, la habilidad de innovar es más importante que los costos de eficiencia en determinar la sustentabilidad de largo plazo de las firmas, y utilizan un concepto amplio de innovación, que incluye no sólo nuevos y mejores productos, sino nuevas y mejores maneras de organizar la producción; justifican su análisis en que la globalización de los mercados y la profunda división del trabajo, hacen cada vez más difícil ser competitivos sólo a través de los costos. Además consideran que las innovaciones ocurren como resultado de las interacciones entre varios actores, en vez de ser resultados de "genios solitarios" y es la proximidad geográfica la que trae, entre otras cosas, el potencial para la intensificación de la interacción "face to face", acorta las distancias cognitivas, genera un lenguaje común y nuevas relaciones entre actores.

Además es necesario entender que primeramente los clústeres se caracterizan, en especial durante la etapa inicial de generación horizontal, por una gran competencia interna que puede producir importantes rivalidades. La competencia produce competitividad porque el proceso de selección generalmente favorece a las empresas más eficientes e innovadoras, lo que incrementa la competitividad del sistema en conjunto. Muchas empresas pueden desaparecer, pero el sistema, si tiene capacidades para autoreproducirse, puede actualizar su nivel tecnológico y sus capacidades de gestión en el mercado.

[293] Al contrario de aquello que sugiere la Enfermedad Holandesa, a partir de la cual un fenómeno de corto plazo asociado al auge súbito en la exportación de materias primas puede perjudicar seriamente a la economía de largo plazo.

En segundo lugar, la competitividad aumenta notablemente por la presencia de costos bajos para obtener información y por la gran diferenciación de los productos, que se debe a la presencia de un amplio número de subcontratistas y productores de componentes y a la posibilidad de controlar fácilmente el proceso de producción de cada pieza.

En tercer lugar, si se focaliza en los clústeres de Pymes, éstos concentran sus limitados recursos en un único objetivo, es decir, en la producción de un solo producto/servicio o de un componente del ciclo de producción o de la cadena de valor agregado. Esto resulta posible porque encuentran sin problemas los recursos especializados y complementarios, por lo que la entrada en el mercado tiene costos y riesgos muy bajos. Asimismo, pueden mejorar sus competencias dentro del único segmento específico del mercado que atienden.

En cuarto lugar, las Pymes pueden aprovechar las ventajas colectivas generadas por su concentración local cuando el clúster supera un cierto umbral de desarrollo. La región en la que se localizan se convierte en el polo de atracción para clientes, proveedores de insumos, productores de maquinarias, profesionales, etc. Además, cuando en una región un clústeres llega a ser muy importante, los gobiernos locales y las cámaras empresarias le dedican mucha más atención a la problemática específica del sector y a las necesidades de apoyo público para las firmas.

En quinto lugar, los clústeres más exitosos pueden contribuir al fortalecimiento del sistema industrial y a la mejora de las perspectivas de competitividad de largo plazo, a través de las sinergias que se desarrollan entre distintas actividades vinculadas entre sí. Cuando un clúster alcanza un alto grado de éxito competitivo y genera un potencial de expansión, las empresas existentes pueden invertir en las nuevas tecnologías y emplear nuevos trabajadores. Si el clúster llega a ser bastante fuerte, dicho proceso puede generar altos niveles de empleo e ingresos en la sociedad local, lo que significa el logro de una prosperidad basada en la competitividad. Por lo tanto, los dos objetivos clásicos de una democracia industrial: competitividad y prosperidad difundida, se pueden alcanzar simultáneamente a través del desarrollo de un tejido industrial basado en clústeres Pymes.

Delgado et. al. (2011) llegan al resultado de que si bien las innovaciones ofrecen nuevos mercados y oportunidades de inversión, crean trabajo e innovaciones, también pueden contribuir a reducir la utilización de los recursos humanos no calificados (o de baja calificación). Además advierten que existen evidencias de que la tasa de crecimiento de los salarios está positivamente asociada con el salario promedio de los clústeres en regiones vecinas. En otras palabras, sugieren una relación sistemática y positiva entre la tasa de crecimiento de los salarios de la región industrial y el ambiente inicial de clústeres. Además una fuerte presencia de clúster está asociada a un incremento en la tasa de crecimiento de las patentes y también sugeriría un incremento en los niveles de empleo derivados de la presencia de nuevas firmas. En general, los resultados a los que arriban los investigadores confirman que los clústeres no sólo son importantes en la creación de empleo, sino también para los salarios, la formación de nuevos negocios e innovación.

Los mismos autores encuentran que los resultados a los que arribaron poseen varias implicancias de políticas. Por un lado, una política regional efectiva debe priorizar las complementariedades entre las actividades económicas relacionadas, en vez de buscar atraer a cualquier tipo de inversión, ofrecer incentivos que beneficien a un pequeño número de firmas o favorecer a un campo tecnológico particular si la región no tiene fortalezas en esa área. Por otro lado, sugieren que existen varias direcciones para futuras investigaciones que se enmarcan en como considerar cuáles son los disparadores para la evolución de la estructura de clúster.

10.6 Consideraciones finales

La relevancia que han ido adquiriendo los clústeres en los últimos años obliga al IIE a mantenerse actualizado y activo frente a las nuevas investigaciones. Es por ello que en las dos últimas ediciones de "El Balance de la Economía Argentina" se insiste sobre ellos.

Durante el capítulo se vertieron conceptos básicos relacionados a las teorías de clústeres, tomando como punto de partida la definición enunciada por Porter. Esta caracterización de los clústeres tiene como parte fundamental a los elementos participantes. Como se expuso en el Esquema 10.2, diferentes actores de la sociedad lo conforman y las interrelaciones que se gestan son fundamentales para el buen desarrollo y la evolución de un clúster.

Analizando por partes, empresas, gobierno, e instituciones de investigación y financiamientos son los pilares claves que sostienen la estructura y producen la sinergia que facilita el desarrollo económico de la región. Región que se beneficia no sólo por la presencia de esa aglomeración, sino que también produce economías de escalas y de alcance que benefician a otras firmas generales y engrandecen las virtudes de estas aglomeraciones.

Por otra parte, estos racimos de instituciones evolucionan y no se mantienen estables. Esto obliga a los investigadores y hacedores de políticas a estudiar las fuerzas constructivas y naturales que van moldeando las estructuras, para que las medidas que se tomen sean en pos de aumentar la competitividad.

Por último, los factores de éxitos para los clústeres son la confianza y la cooperación. Estos factores deben surgir intrínsecamente dentro de los clústeres para sentar las bases para su desarrollo y sostenimiento. Además sobre ellos se construyen las nuevas innovaciones que van a permitir avanzar hacia una mejor calidad de vida de los habitantes de la comunidad y potenciar el clúster. Si no se alcanza estos dos elementos, la tarea se dificulta y las probabilidades de éxito se reducen drásticamente. Como lo muestran los estudios mencionados en el capítulo, un ambiente de clúster es positivo para la generación de empleos, la implantación de nuevas firmas, mejores salarios y desarrollo de innovación.

11

Iniciativa de Clústeres

Capítulo 11: Iniciativa de Clústeres

En muchas oportunidades los clústeres surgen de manera natural, por iniciativa de privados que trabajan de manera mancomunada para lograr aumentar la competitividad de sus empresas; en muchos otros casos, la intervención del Estado, en sus diferentes niveles, actuando de manera individual o mixta, impulsa ciertos aglomerados en pos de mejorar la competitividad de las firmas y aumentar el nivel de actividad económica mejorando la calidad de vida.

11.1 Introducción

En este capítulo se introduce una revisión de la bibliografía sobre políticas, programas e iniciativas de clústeres, poniendo especial énfasis en esta última. Como principal aporte que el IIE quiere volcar en estas páginas, se encuentra la reflexión de que las iniciativas públicas son importantes para el desarrollo de actividad económica, pero la participación ciudadana a través de personas físicas o jurídicas es un eslabón que debe estar unido a la esfera pública y a los ambientes académicos. Es tiempo de incrementar el fomento al diálogo y de acercamiento de partes con el objetivo de cooperar, competir y progresar, dejando mezquindades de lado y promoviendo el desarrollo económico.

Además se incorporan conceptos del Observatorio Europeo de Clústeres, buscando ampliar el alcance y, a través del estudio de experiencias extranjeras, ver la forma de adaptarlas a la idiosincrasia nacional y regional.

El capítulo invita a recorrer sus páginas pensando cómo aplicar planes de negocios con el empuje individual, público o mixto dentro de un clúster que genere economías de escala, de alcance, cooperación y competencia.

11.2 Políticas de clúster, programas e iniciativas

El concepto de construcción puede ser usado de diferentes maneras. Para Sölvell (2008), construcción es una parte del desarrollo dónde unos pocos actores identificables realizan un esfuerzo consciente para construir un clúster. Los actores incluyen a empresarios, industria, organismos de educación y gobierno. Esto da como resultado que[294] las fuerzas constructivas puedan emanar desde las bases sociales (bottom-up) o desde la órbita gubernamental (top-down).

Por un lado se pueden detectar muchos "clústeres líderes" que han surgido sin una planificación; pero en otros casos, ha habido un plan deliberado creado por un gobierno nacional o regional. En Dubai, Arabia Saudita, Corea, China y otras partes del Medio Oriente y Asia, se puede ser testigo de la presencia de la acción gubernamental en el desarrollo de este tipo de aglomeraciones. Agencias y gobiernos de esos países están implementando programas de clústeres que en muchos casos se integran con grandes proyectos estatales. Parcelas de tierra son diseñadas para sectores particulares, y ejemplos de ellos son el clúster financiero en Dubai y el clúster automotriz en Arabia Saudita. La planificación incluye áreas residenciales, recreativas e industriales.

[294] El Balance de la Economía Argentina (2010), Capítulo 13.

En Europa un estudio[295] marca que en 2008 todos los miembros de la Unión Europea poseían al menos un programa de desarrollo de clústeres. Incluso en EE.UU. este tipo de políticas ha comenzado a emerger como parte de los gobiernos locales y regionales.

Entonces, a partir de la experiencia internacional se puede detectar que en los clústeres se encuentran siempre presentes dos fuerzas: las fuerzas evolutivas y las fuerzas constructivas. Las primeras se refieren a al contexto en el cual se encuentra el clúster (la cultura del lugar, la historia, el entorno geográfico, el marco institucional, el ambiente macroeconómico, etc.). Mientras que las segundas representan las actividades planeadas y ejecutadas por los actores del clúster. A su vez, dentro de las fuerzas constructivas se puede distinguir entre políticas, programas e iniciativas de clústeres:

- Políticas de clústeres: son políticas conscientes a nivel local, regional o nacional que impactarán en los clúster a nivel general o particular.

- Programas de clústeres: son esfuerzos organizados del gobierno para incrementar la competitividad y el crecimiento de un clúster. Generalmente están a cargo de una agencia especial del gobierno y tienen asignado un presupuesto y funcionarios especialmente para dichas funciones.

- Iniciativas de clústeres (CI[296]): son esfuerzos organizados de los propios actores del clúster para mejorar la competitividad y el crecimiento del mismo, involucrando industria privada, autoridades públicas y/o instituciones académicas

Claramente se puede apreciar que políticas y programas a nivel nacional y regional de clúster están emergiendo alrededor del mundo. En Europa se pueden encontrar más de 1.000 casos de estas iniciativas, organizadas con un administrador, que cuentan con una oficina y un sitio web.

Asimismo, una CI se conforma de:

- Diferentes firmas y organismos como miembros.

- Algunas veces una organización de clúster (CO[297]) con una oficina, administrador de clúster, sitio web, etc.

- Gobernabilidad de la iniciativa.

- Financiación de la iniciativa.

Los líderes locales que desarrollan e implementan iniciativas de clústeres toman un rol constructivo para mejorar los trabajos del clúster o del ambiente total de la región. Objetivos típicos de tales iniciativas incluyen la ampliación de los recursos humanos, la expansión del clúster, estimular la formación de nuevas firmas y atraer nuevas firmas al clúster, desarrollar negocios, y colaboración comercial tal como iniciativas de exportaciones conjuntas o compras conjuntas para incrementar el poder de negociación. Otros objetivos son la mejora de la tecnología y del ambiente de negocios a través de iniciativas de diálogo o nuevas regulaciones y ampliación de la infraestructura.

El rol central del gobierno es estimular el dinamismo y expansión entre las firmas del territorio. Tanto la política fiscal activa y los cambios regulatorios juegan un rol importante. Algunas medidas están orientadas hacia lo macro y otras hacia lo micro de los negocios. El concepto de política de clúster ha ido ganando espacio. El mismo puede ser interpretado de dos maneras: por un lado como políticas

[295] http://www.clusterobservatory.eu/index.html
[296] Por sus siglas en inglés.
[297] Por sus siglas en inglés.

microeconómicas que van a impactar en los clústeres en términos más generales y políticas para clústeres o políticas específicas hacia determinados clústeres.

Se puede discernir dos fallas de mercados que justifican la intervención del Estado a partir de este tipo de políticas. Una de ellas compete a las fallas de redes que surgen debido a que los actores al actuar de manera individual no se dan cuentan de los derrames que ellos crean para otros agentes, y por ende existe poca actividad o inversiones. Entonces la política de clúster puede ser usada para superar la brecha entre los retornos privados y públicos de las actividades de un clúster. Un claro ejemplo de ello es la poca afinidad existente entre empresas privadas e instituciones académicas; el principal problema es la falta de conexión entre las investigaciones académicas y las necesidades de las empresas, y generalmente el mayor problema ocurre por la no comunicación y acercamiento de las partes. Las investigaciones académicas podrían ser más aplicadas si se conectaran ambas partes compartiendo sus fortalezas para contrarrestar las debilidades y apuntar a aprovechas las oportunidades.

La otra falla tiene que ver con la información asimétrica que es común dentro de los clústeres. Sölvell comenta que las firmas dentro del clúster tienen un conocimiento limitado de cada una, y las oportunidades de negocios son en muchos casos desaprovechadas. En este caso la política y programas podrían generar un ambiente de diálogo y comunicación para contrarrestarlas.

Recuadro 11.1: Grupo Europeo de Política de Clúster

El Grupo Europeo de Política de Clúster (ECPG[298]) fue formado por una Decisión de Comisión en octubre de 2008 como un elemento importante en la búsqueda del fortalecimiento de la calidad de los programas de clústeres asentados en Europa. El grupo de veinte expertos independientes fue encomendado a mejorar el entendimiento de los Estados Miembros y de la Comisión sobre las respuestas de políticas modernas para mejorar la excelencia de los clústeres y hacer recomendaciones sobre cómo diseñar políticas de clúster en la Comunidad Europea.

En las reuniones del Grupo, a pedido de la Comisión, los temas que se abordan son:

- Apoyo para la cooperación internacional entre clústeres.

-El rol de los clústeres en el desarrollo de industrias o servicios emergentes.

-Los esfuerzos para incrementar la excelencia de las políticas y las organizaciones.

-Maneras para crear mejores sinergias entre los instrumentos de localidades con la dimensión de un clúster.

Fuente: IIE sobre la base de Clúster Observatory.

11.3 Implementación de las medidas de actores gubernamentales

El Grupo Europeo de Políticas de Clústeres reconoce que los clústeres son relevantes en el nuevo ambiente económico y que los programas de clústeres están incrementando su participación en la nueva política industrial, condición necesaria para tener éxito bajo este contexto.

Una política nacional de clúster consiste en documentos, directivas y legislación. Los clústeres juegan un rol de marco para un número de áreas de política. Sölvell (2008), ha determinado seis áreas específicas de acción:

[298] Por sus siglas en inglés.

- Política de red de negocios
- Política de atracción de inversiones
- Política de promoción de exportaciones
- Política industrial
- Política de ciencia y educación
- Política de integración de mercado y competitividad

Vale aclarar que la importancia de cada clúster depende del área de incumbencia dónde está situado. El área dónde los mismos tienen una participación más prominente es en ciencia y educación.

Como se anticipó en el apartado anterior, las CIs son esfuerzos organizados para incrementar el crecimiento y la competitividad de los clústeres dentro de una región, involucrando firmas, gobierno y la comunidad investigadora[299].

Las CIs tuvieron un rápido crecimiento en la década del '90, en muchos casos inducidas por gobiernos nacionales o regionales, pero también con bastante frecuencia ellas fueron llevadas a cabo por firmas privadas que se unían para aumentar el atractivo de la región o para mejorar su propia competencia a través de la colaboración comercial. Las CI son herramientas para emprendedores y hacedores de política.

Recuadro 11.2: Ejemplo de programa público de clúster: el Clúster de Salud de Córdoba

En los últimos años el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba decidió emprender un estudio del sector salud en la provincia con la intención de conformar un clúster exportador en torno a la cadena de servicios de Salud.

Luego de un extenso trabajo que incluyó revisión bibliográfica del tema, análisis de las experiencias internacionales y reuniones con los potenciales miembros del clúster, se decidió emprender un programa para, en primer lugar identificar los potenciales integrantes del clúster y el conjunto de instituciones que lo apoyan y contienen y consolidar una base de confianza entre los actores locales (es decir, el desarrollo de redes entre los agentes y la acumulación de capital social que constituyen un eje transversal en estos tipos de experiencias asociativas); y posteriormente fortalecer el clúster a partir de una serie de iniciativas de clúster.

Si bien en una primera etapa la coordinación estuvo a cargo de agentes privados, el programa fue financiado e impulsado por el sector público ya que se detectó que la principal amenaza para la conformación y fortalecimiento del clúster eran las fallas en la creación de redes entre los agentes y las fallas de información asimétrica.

En este caso, la aplicación de un programa público de clúster se consideró vital para la formación del clúster. Se espera que a medida que se comiencen a fortalecer los lazos entre los distintos agentes y se construyan estructuras de confianza, el rol del sector público se limite a una participación como un agente más del clúster interviniendo a través de distintas iniciativas de clúster[300].

[299] Sölvell, Lindqvist & Ketels (2003).
[300] Para ampliar la información consultar remitirse al Capítulo 13.

11.4 Objetivos de las iniciativas de clústeres

Las CIs envuelven un número de objetivos en paralelo, de los cuáles se pueden rescatar seis:

- **Ampliación de los recursos humanos:** mejorar las habilidades disponibles a través del entrenamiento vocacional y la administración de la educación. Tales esfuerzos se pueden focalizar en diferentes estrategias: por un lado, intentar atraer y retener los estudiantes en el sector; en otro caso asegurar la oferta futura de mano de obra calificada; finalmente, capacitar personal de manera general o específica.

- **Expansión del clúster:** busca incrementar el número de firmas, a través de incubadoras o promoviendo la inversión interna dentro de la región. Esto contempla la provisión de facilidades físicas con la asistencia en la realización de planes de negocios y financieros y ayuda a los emprendedores a contactar financiamiento y potenciales clientes.

- **Desarrollo de negocios.**

- **Cooperación comercial** para alentar a las firmas a interactuar entre ellas, como por ejemplo grupos de compra.

- **Innovación:** promover la innovación en producto, servicio y procesos. Hay dos paradigmas para abordar la innovación: una es mejorando la cooperación y los vínculos entre firmas; en el otro extremo, es alentar la cooperación entre sectores económicos y las unidades de investigación para una mejor comercialización de las investigaciones.

- **Ambiente de negocios:** mejorar las condiciones para realizar negocios, a través de la sofisticación en los términos legales e institucionales o ampliando la infraestructura física. En este punto se puede trabajar sobre aquello que está al alcance de las acciones de gobierno, en vez de trabajar directamente en contacto con las firmas. Se distinguen dos aspectos principales del ambiente que deben enfatizarse: la infraestructura y el marco legal-institucional.

11.5 Características de las iniciativas de clústeres

Las iniciativas de clúster difieren ampliamente en la manera de establecerse, sus objetivos, y su organización. Lógicamente también presentan divergencias en términos de su desempeño y su impacto en mejorar el crecimiento y competitividad. El desempeño puede ser medido a lo largo de tres dimensiones: mejora en la competitividad del clúster, logro del crecimiento del clúster y cumplimiento de los objetivos. En lo que sigue se transcriben los resultados de la investigación del Greenbook (2003):

- Tres dimensiones de la configuración en la cual una CI opera tienen una particular influencia en la probabilidad de éxito: la calidad del ambiente de negocios, la estructura y contenido de la política económica y la fuerza subyacente del clúster.

- Dos aspectos del ambiente de negocios poseen una particular y fuerte influencia en el desempeño de la CI, medido por el éxito en la atracción de nuevas firmas. Una es estrictamente económica: la presencia de una comunidad científica avanzada y varios clústeres fuertes son un activo. La otra es más cultural, dónde un alto nivel de confianza entre las empresas y entre el sector privado y público es positivo para el clúster.

- Tanto el contenido de la política económica como la estructura de los procesos que implica son importantes para el éxito de la CI. Políticas económicas que aseguran un alto nivel de competencia y promueven ciencia y tecnología tienen un impacto positivo. Un proceso de

políticas estable y predecible que apoye la toma de decisiones y que asigne importancia a las decisiones regionales y locales es también beneficioso.

- Las CIs parecen funcionar mejor como "turbos" en los clústeres existentes.

- Las CIs de promoción de innovación y nuevas tecnologías son claramente más exitosas en mejorar la competitividad, facilitar el aumento de innovaciones, proveer capacitación técnica y analizar las tendencias técnicas para el establecimiento de estándares industriales.

- Experiencias demuestran que un mejor desempeño de los parámetros focalizados por las CIs son logrados a partir de acciones con un rango de objetivos más amplio.

- No hay significativa evidencia de resultados de desempeños desiguales según quién sea el impulsor de la CI, ya sea el gobierno, la industria o de manera conjunta. Lo que si se ha demostrado, es que aquellas iniciativas impulsadas por las universidades han permitido una mayor interconexión entre industria y la comunidad académica.

- Aquellas CIs que compiten para lograr el financiamiento del gobierno tienden a ser más competitivas, pero no a atraer a nuevas firmas; caso contrario ocurre si la decisión del gobierno se basa en apoyar aquel clúster que es más atractivo, dónde se logra incorporar nuevas firmas pero no aumentar la competitividad.

- Limitar el alcance de las CIs sólo a grandes empresas, a un nivel de la cadena de valor o a empresas domésticas es una receta para el fracaso.

- Tener los recursos correctos para trabajar es importante para lograr que las CIs funcionen correctamente.

- El facilitador es un factor importante para el suceso de las CIs en términos de competitividad. Facilitadores que tengan un profundo conocimiento sobre el clúster y una fuerte red de contactos contribuye a incrementar la competitividad.

- El marco para un CI puede ser construido en base a fuerzas específicas y capacidades de los clústeres en cuestión o usando un marco más general. El primer punto desarrolla una mayor competitividad, pero también depende de cómo ese marco es compartido con las partes intervinientes y del consenso que se logre sobre las actividades necesarias para su implementación.

Recuadro 11.3: Ejemplo de iniciativa privada de clúster: Clúster de Pruebas de Invierno de Autos en Suecia

En el noroeste de Suecia se encuentra la pequeña localidad de Arjeplog, donde tras décadas atrás la mayoría de la población –de los pocos miles- trabajan en el aserradero, la mina local o en el sector público. Actualmente, Arjeplog es el *"punto caliente"* para las pruebas de invierno de autos, donde las automotrices y autopartistas de todas las partes del mundo se encuentran para testear las nuevas tecnologías e innovaciones bajo condiciones climáticas extremas. Un negocio que comenzó siendo periférico tres décadas atrás, es ahora el clúster dominante en la región.

El clúster surgió por iniciativa de un emprendedor local, David Sundström, quien poseía una pequeña empresa de transporte utilizando un hidroplano para transportar turistas entre las montañas desiertas que cubrían la frontera entre Suecia y Noruega. Durante el invierno aplanaba cuidadosamente el hielo en uno de los lagos locales con la intención de crear su propia pista de aterrizaje. Un día de invierno al comienzo de los '70, una pareja de ingenieros de una firma alemana le preguntaron si podía prestarle su pista de aterrizaje para probar el desempeño de sus frenos. Al cabo de unas pocas semanas, el test fue desarrollado. Al invierno siguiente, los ingenieros retornaron.

Al final de los ’90, una nueva industria basada en la prueba de autos en un entorno duro había comenzado a emerger. David Sundström decidió abrir una compañía para mejorar el servicio de su base de clientes. Pronto otros siguieron el mismo camino, para atender a otras automotrices alemanas. A su debido tiempo, Arjeplog se convirtió en el sitio preferido para las pruebas de autos en situaciones climáticas duras[301].

11.6 Desafíos de las iniciativas de clústeres

Las iniciativas de clústeres se están convirtiendo en un instrumento de gran difusión para el desarrollo de clústeres. Sölvell indica algunos desafíos que pueden limitar el impacto de las iniciativas. Por un lado remarca que muchas iniciativas tienden a beneficiar sólo a las pequeñas y nuevas empresas, implícitamente o explícitamente, lo que deja afuera a las grandes empresas creando un sesgo contra las multinacionales extranjeras, lo que provoca que los efectos de las CIs no alcancen su potencial dentro del clúster.

En muchas iniciativas de clúster el rol del gobierno es limitado a la provisión de incentivos financieros. Mientras que este papel es importante, esto no compromete al sector público en direccionar los esfuerzos para una mayor competitividad e innovación.

Algunas de las iniciativas se focalizan en clústeres emergentes dónde sólo unas pocas compañías y quizás un único investigador están presente. Mientras tales esfuerzos sean parte de una estrategia promedio de clúster, ellos solo son un elemento en un conjunto de actividades y tendrán un impacto limitado y una significativa tasa de fracaso. La cooperación de clústeres regionales está casi restringida al intercambio de prácticas operacionales generales. Durante el período en el cual esto funcione, no se explorarán oportunidades de creación de redes regionales que jueguen un rol complementario a lo largo de las cadenas de valor de sus sectores económicos.

En varios casos se produce un sesgo hacia los clúster intensivos en tecnología y se deja de lado clústeres de servicios más potenciales, que son grandes generadores de empleo y que son menos apoyados por políticas específicas de clústeres.

Todos estos desafíos deben ser abordados en orden de desarrollar un marco global de clústeres. Las políticas de clústeres pueden ser puestas en marcha en regiones prósperas con un fuerte ambiente de negocios o en regiones con significativa debilidad. Lógicamente, las diferentes políticas para enfrentar los desafíos deben ser llevadas a cabo por agentes que asuman esa responsabilidad. Los aprendizajes en esta materia deben servir para un aprendizaje mutuo, no para ser copiadas de manera íntegra en otra región, sino para iniciar el diálogo entre las partes interesadas. Estas políticas necesitan ser controladas y permitir una retroalimentación para la corrección de las políticas en pos del cumplimiento de los objetivos.

11.7 Recomendaciones del Grupo Europeo de Políticas de Clústeres

11.7.1 Principios para conformar un Marco General

1. **Los programas de clústeres necesitan ser llevados a cabo con vigorosos esfuerzos para fortalecer las condiciones del marco referencial**

Los programas de clústeres necesitan ser integrados en un contexto más amplio de política económica. Un marco de desarrollo más fortalecido apoya el surgimiento de clústeres, y así los retornos deri-

[301] Para ampliar la información entrar en: http://www.arjeplogtestcenter.com/.

vados de los programas. Los clústeres proveen importantes ideas sobre las condiciones del marco que son necesarias mejorar.

Además muchas de las acciones requieren poco o casi nada de dinero extra e igualmente tienen un impacto superior. Sin embargo, también requieren voluntad política.

2. El apoyo público para programas de clústeres necesita ser basado en las ventajas del clúster y en su voluntad de mejorar frente a la competencia global

Los programas tendrán un mayor rendimiento si están orientados hacia los clústeres con mayores ventajas competitivas y voluntad para renovarse y actualizarse. Las ventajas competitivas se reflejan en el éxito que los clústeres han logrado en sus líneas de actividades o por la capacidad de moverse hacia un nuevo campo. La voluntad es revelada por la habilidad para organizar la cooperación dentro del clúster y por la estrategia que subyace para mejorar la competitividad y aprovechar el compromiso del gobierno.

El gobierno debe moverse hacia aquellos clústeres dónde pueda crear mayores mejoras y de esta manera enviar señales al apoyar los eventos satisfactorios y no compensando los fracasos. El punto fundamental es apoyar a los clústeres más dinámicos.

3. Los programas de clústeres necesitan ser realizados en un marco de política integrada con roles y responsabilidades claramente asignadas por los poderes superiores

La eficiencia del apoyo a los clústeres depende de la capacidad de cada nivel de gobierno para desarrollar sus tareas apropiadamente.

11.7.2 Ejemplos de propuestas planteadas[302]

1. Alinear las prioridades de fondos en el presupuesto según la competitividad

Los presupuestos deben estar alineados con las prioridades que se determinen en los planes estratégicos de la órbita en la que se halla inmerso. El compromiso político hacia la innovación y competitividad tiene que tener consecuencias reales en el gasto público y las acciones. Vale la aclaración de que el presupuesto de la UE no refleja esto, sino que el mayor ítem de gasto está destinado al sector agropecuario seguido por los gastos estructurales, siendo que los fondos destinados a investigación y desarrollo son significativamente superiores a los de innovación.

2. Mejorar las condiciones del marco de relación de los clústeres

La mejora del marco dónde tenga lugar la generación de los contactos de la red que interviene en el clúster es fundamental. Algunos ejemplos sobre los cuales se debe avanzar: sistema de patentes con litigación unificada y de bajo costo; inversiones en infraestructura digital para aumentar la comunicación, ampliar el uso del mercado de capitales, entre otras medidas necesarias.

3. Revisar los perfiles de los beneficiarios de los fondos

Se necesitan clústeres de diversos tipos para el desarrollo de un país o región. Los clústeres maduros existentes contribuyen a la prosperidad actual, pero los que están emergiendo posibilitan los cambios estructurales y además son los que otorgan un rendimiento más alto a las políticas que realiza el Estado. Por ende, se debe analizar hacia dónde se giran los fondos, siempre pensando en lograr los mayores rendimientos.

[302] Se generalizan las propuestas más allá de la Unión Europea. Si bien esto no es correcto, sirve para plantear ideas sujetas a debate nacional, regional o local.

4. Alentar mejores programas de clústeres en todas las regiones

La naturaleza de muchos programas varía, pero generalmente están cerrados a participantes de otras regiones. El ECPG confía en el método de coordinación abierta (OMC[303]) apoyando por ejemplo, el incremento de la facilitación de mejores prácticas de aprendizaje entre regiones para ampliar la calidad de esos programas.

5. Racionalizar los fondos para los clústeres creando un único conjunto de procedimientos

En muchos oportunidades los requerimientos para aplicar a los diferentes programas de clústeres son demandantes de tiempo y difieren según el sector al cual pertenezcan, por lo que es necesario eliminar las cargas administrativas para beneficiarse completamente de las ventajas de los programas existentes y lograr una mejor asignación de los recursos limitados.

6. Mejorar la coordinación de los programas

La proliferación de programas puede no siempre seguir una estrategia óptima, lo cual no es una señal de fracaso. Pero sin embargo, los programas alcanzan un mayor potencial a medida que se ordenan y no se solapan, y de esta manera se reduce el número de programas existentes reduciendo la varianza de los fondos.

7. Institucionalizar la provisión de conocimiento e información

Creación de plataformas para el aprendizaje de la política y la provisión de entrenamiento y herramientas hacia la excelencia en la administración del clúster.

8. Mejorar las plataformas para la colaboración interclúster

La colaboración entre clústeres puede provocar varios beneficios incluido la expansión de los vínculos internacionales y la cadena de valor global y el fortalecimiento de la fertilización cruzada y dinamismo.

11.8 Clúster minero en la región de Atacama: un ejemplo de IC

Chile es uno de los principales productores mineros a nivel mundial y este sector uno de las principales fuentes de ingreso de divisas de Chile. A raíz de ello comenzaron a llevarse a cabo estrategias y programas de clúster en pos de buscar la optimización y el aprovechamiento del recurso minero.

Recientemente, en el año 2003, se llevó a cabo en la zona de Atacama, una iniciativa conjunta de clúster entre las empresas mineras y CORPROA (Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama) atento a las necesidades de la región y al potencial que representa la industria minera para el país trasandino.

Dicho clúster facilita el contacto entre los diversos eslabones de la cadena de producción, logrando interconectar demanda y oferta. Otro de sus aspectos principales es la intensificación de programas de investigación, educación y por sobre todas las cosas la Responsabilidad Social Empresarial; en pos de obtener óptimos resultados sin perjudicar el ambiente tanto social como natural.

Las empresas mineras realizan un gran aporte en términos porcentuales a la economía nacional chilena. En el caso de la región de Atacama representa ocho puntos porcentuales aproximadamente a la minería nacional, representando en la región alrededor de US$250.000.000 al año. De este modo, se puede apreciar una gran oportunidad no sólo en términos económicos, sino también desarrollistas.

[303] Por sus siglas en inglés.

Cabe destacar que dicha iniciativa no fue la primera. El país trasandino ya incurrió en exitosas experiencias como el Clúster Minero de Antofagasta en los años 1990. Esta región desde el siglo XIX viene realizando la explotación minera, convirtiendo este recurso en su principal fuente de desarrollo económico. Para 1990 la instalación de grandes empresas de capital extranjero provocó un cambio en la producción, sembrando los gérmenes de lo que sería el Clúster Minero de Antofagasta.

La actividad del clúster de Antofagasta se encuentra muy desarrollada, brindando los mecanismos y recursos necesarios tanto para la producción como capacitación. Por otro lado tanto el ciudadano como el empresario cuenta con excelente plataforma informativa y comunicativa, a la que accede vía Internet, brindando un mecanismo de dialogo permitiendo acortar las distancias propias de el país trasandino.

11.8.1 Visión y Misión del Clúster minero de Atacama

En vistas a la iniciativa emprendida en el año 2003, los objetivos planteados para la misma se formularon en estrecha vinculación entre los actores parte del proyecto. La búsqueda constante del desarrollo se pensó en términos de satisfacción de cada uno de los eslabones de la cadena, que van desde los grandes empresarios, corporaciones, organismos, y finalmente trabajadores. Como resalta CORPROA (S/F) se busca "consolidar un modelo de desarrollo sostenible para Atacama que mejore las condiciones de calidad de vida de sus pobladores y que coadyuve a generar más y mejor empleo y tasas de crecimiento sostenido, en el marco del encadenamiento productivo. Ser una unidad eficiente en la generación de Recursos Económicos a través de la creación y mantención de negocios vinculados a la misión de CORPROA, y aportar en el diseño y ejecución de actividades que fortalezcan la posición estratégica de la Corporación".

Por otro lado se complementó la visión del proyecto con la misión particular que este tendría que cumplir. De este modo se pensó que si se aspiraba a un desarrollo conjunto entre los eslabones de la cadena, no se podía dejar de lado aspectos importantes. Según CORPROA (S/F) dichos aspectos son "promover, fomentar y difundir una estrategia de encadenamientos productivos en Atacama para mejorar los indicadores de competitividad y productividad regional".

La Visión y Misión del clúster minero proporcionan un panorama claro para poder comprender los objetivos detrás de este tipo de iniciativas. Los mismos no sólo radican en el desarrollo puro y exclusivo de un área económica, como lo es la minería, sino también aportan las bases para que la interconexión generada en la región sirva de soporte y fundamento al desarrollo de empresas afines a la actividad y de este modo se prolonguen en el tiempo brindando bienes y servicios bajo los patrones de más alta exigencia.

11.8.2 Principales actividades del Clúster Minero de Atacama

La actividad minera en la región de Antofagasta está especializada en la explotación de Minerales Metálicos y No Metálicos. El primero de ellos hace referencia a aquellos minerales que sirve para obtener metales; generalmente se encuentran en pequeñas cantidades y no forman rocas, por lo que es necesaria la mina para poder obtenerlos. Los minerales No Metálicos son los que no sirven para obtener metales, y generalmente se encuentran asociados a otros minerales constituyendo rocas. En Antofagasta, dentro del primer tipo, encontramos el Cobre, Oro, Plata, Hierro y Molibdeno; mientras que dentro de los no metálicos se encuentra la Caliza.

La explotación minera sin duda es la actividad principal de la región destacándose principalmente la explotación de hierro y cobre, pero a partir de la formación del Clúster Minero de Atacama, se buscó proyectar el desarrollo más allá de la mera explotación; por ello mediante trabajos en conjunto del sector público y privado desarrolla actividades en pos de la promoción y fomento de la industria.

Desde el año 2005 CORPROA y el Clúster Minero Regional organizan un encuentro anual, *Rueda de Negocios de la Minería,* dedicado a la actividad minera ya sea desde su carácter mercantil como también informativo. Año tras año, el éxito de dicha tertulia fue creciendo, convocando cada vez a un mayor número de interesados hasta de carácter internacional. Para el año 2011, gracias a un acuerdo entre CORPROA y Asociación minera de Copiapó, la rueda de negocios pasaría a nombrarse *Feria Industrial Minera de Atacama,* lo que permitió la muestra de productos tecnológicos y maquinarias como así también la instalación de stands, dando lugar a la generación de contactos creando un ámbito innovador en la estructura de la feria.

Durante ese mismo año se llevó a cabo, bajo la organización de CORPROA y CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), un encuentro denominado "*Oportunidades de Negocios para los Proveedores del Sector Minero de Atacama".* El éxito del mismo radicó en la posibilidad de brindar un espacio de diálogo como complemento a la interacción mercantil. Por su lado CORFO expuso las herramientas necesarias para acceder a planes de desarrollo ofrecidos por el gobierno, en busca de potenciar las empresas locales y optimizar la prestación de los servicios.

Estas iniciativas a lo largo de los años fueron perfeccionándose cada vez más, ofreciendo programas de capacitación, seminarios y cursos; creando un ámbito de capacitación fundamental al complemento de la iniciativa de Clúster de la región.

Por otra parte, vale destacar, que la región posee un enorme potencial en otras actividades tales como agricultura o turismo, las cuales también siguen líneas de aglomeración en pos de lograr el mayor desarrollo posible.

11.8.3 Cadena de valor de las empresas mineras

Las empresas mineras implican una gran cantidad de actores asociados en su proceso productivo. La interconexión es la clave fundamental del desarrollo en la producción, ya que el abastecimiento de diversos bienes y servicios como aceros, alimentos para los trabajadores, cal, explosivos, aseo industrial, servicios de maestranza, soporte, mantenimiento, combustibles y servicios básicos como agua, gas y energía eléctrica, se tornan indispensables.

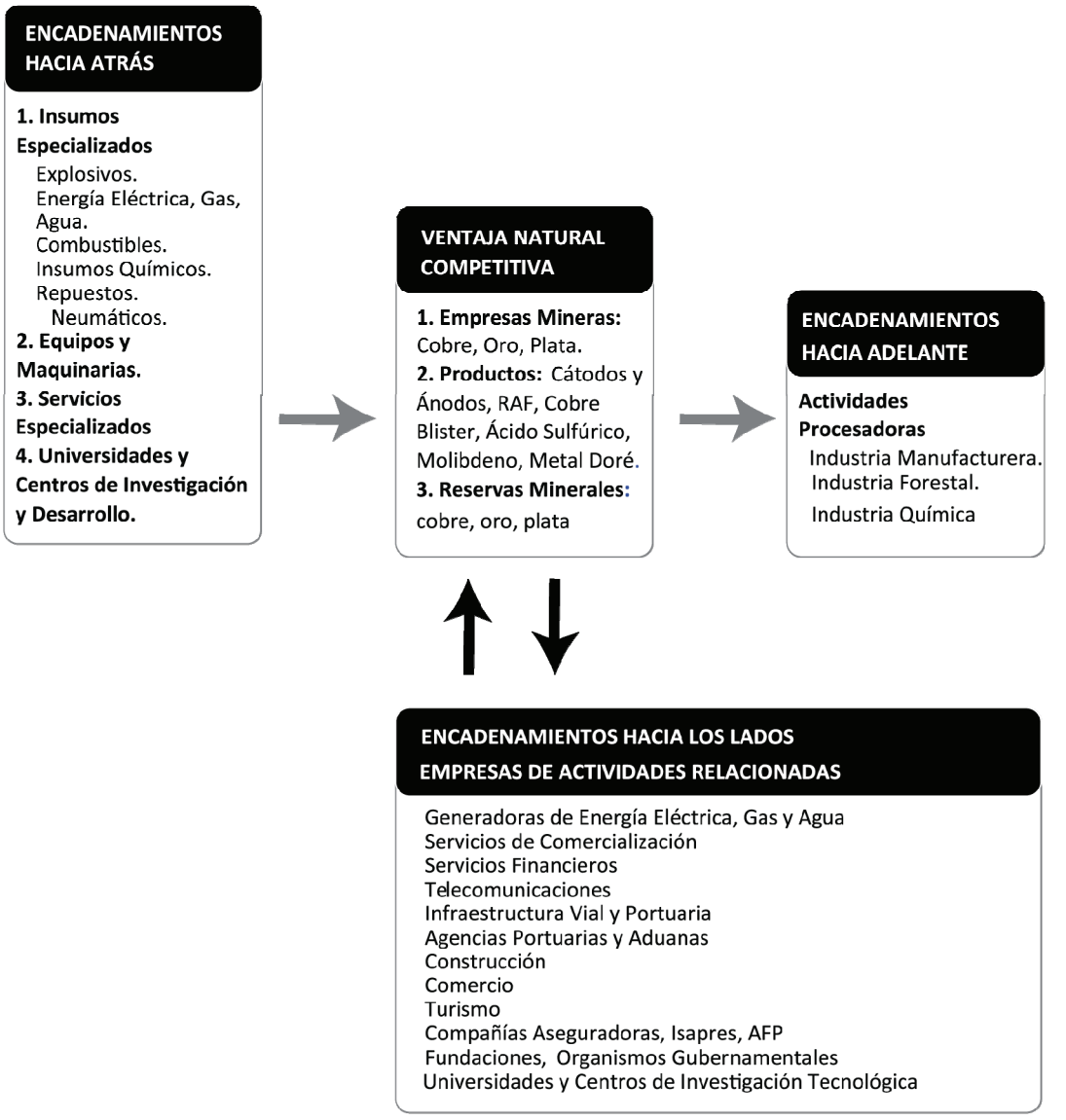
De este modo la capacidad asociativa es un elemento fundamental, que lleva a formar redes de interacción entre los diferentes niveles y etapas del proceso productivo.

En el Esquema 11.1 se aprecian claramente los encadenamientos y las redes de interconexión necesarias nombradas con anterioridad. Por un lado existen *Encadenamientos hacia Atrás* en referencia a los insumos, maquinarias, estudios e investigaciones previas necesarias para comenzar con la labor del proyecto minero; es decir bienes y servicios especializados indispensables para comenzar con la explotación minera.

En cuanto al *Encadenamiento hacia Adelante* representa las actividades procesadoras que implican industria química, forestal y manufacturera. Por otra parte la interconexión no termina aquí, ya que aparecen eslabones dedicados a la provisión de servicios tales como energía, mantenimiento, financieros, turísticos, entre otros.

Cada uno de estas cadenas se ven intensificados al participar de un circuito mayor como lo es un Clúster minero, ya que logran brindar sus servicios a mayor escala, repercutiendo directamente en el desarrollo de las empresas y la región.

Esquema 11.1: Encadenamiento productivo



Fuente: IIE sobre la base del Departamento de estudio, CORPROA.

De este modo, la estrategia de Clúster parece indiscutible; por la propia motivación de obtener mayores ventajas producto del agrupamiento y trabajo conjunto con diferentes rubros que, consecuentemente, aportará una mayor intensificación productiva en la región acompañada de efectos desarrollistas. Por otro lado al ser el recurso minero de carácter agotable, las bases que sienta este tipo de iniciativas son fundamentales para encontrar en la interrelación nuevas salidas y oportunidades laborales.

11.8.4 Medio Ambiente y desarrollo minero

Si bien hasta el momento se expusieron las ventajas de la asociación entre empresas pertenecientes al rubro minero en pos de lograr un desarrollo económico sustentable en una región, no se puede dejar de lado la controvertida relación entre Minería y Medio Ambiente.

En primer lugar, en el marco del Derecho Internacional, ningún país puede ignorar las normas Ius Cogens de Derecho Internacional o normas imperativas que hacen de las buenas costumbres y practicas internacionales. Por otro lado existen una serie de Acuerdos Internacionales como marco regulador y protector del medio ambiente entre los que se pueden destacar: *El Convenio de Estocolmo*, relativo a los contaminantes orgánicos persistentes; *Convenio de Basilea*, sobre el control del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos; *Protocolo de Montreal*, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono; y el *Protocolo de Kioto*, convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático.

Dichos acuerdos internacionales son el encuadre normativo a nivel internacional que aseguran el cumplimiento de buena fe de las normativas establecidas en los mismos, siempre y cuando el país, cualquiera sea, haya firmado y ratificado el tratado. En este caso la normativa interna en un país ratificante de los tratados mencionados anteriormente, debe adaptarse y cumplir de buena fe lo establecidos en los mismos y hacer coincidir su normativa interna con relación a éstos.

En el caso chileno, ratificó todos los instrumentos de Derecho Internacional arriba mencionados, lo cual establece un marco normativo internacional a respetar en lo que a protección ambiental respecta.

En cuanto a la legislación nacional trasandina, en 1916 se sancionó la ley 3.133 sobre la Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales marcando el comienzo del marco normativo medioambiental. En 1980 se reconoció por primera vez en la Constitución chilena el derecho a vivir en un medio ambiente "limpio y libre de contaminación" según versa en articulo 19 inciso 8. Para 1994 se promulgo la ley 19.300 marcando un hito en lo que es protección medioambiental.

Por otro lado, Chile posee un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) funcionando desde el año 1992 y regido legislativamente desde 1997. Según el Servicio de Evaluación Ambiental del Gobierno de Chile (SEA) “permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país; a través de él se evalúa y certifica que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables”.

No obstante el desarrollo de la protección ambiental no quedaría simplificado aquí. A partir del Ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se sancionó la Ley 20417/2010, constituyendo un importante avance y modificación de la Ley 19.300. Los aspectos primordiales que aporta dicha ley plantean una modernización del modelo institucional ambiental, a través de las siguientes ideas centrales: primero, la creación de nuevas instituciones que se constituyen en referentes del nuevo marco ambiental —el Ministerio, el Servicio de Evaluación y la Superintendencia del Medio Ambiente—; segundo, introduce importantes modificaciones a la Ley 19300/1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que permiten subsanar algunas debilidades del sistema de evaluación de impacto ambiental y resolver los problemas de coordinación entre las competencias sectoriales de los diversos órganos con atribuciones en materia ambiental; y tercero, incluye algunas nociones e instituciones actuales, como el principio ambiental de las “mejores técnicas disponibles” y la “evaluación ambiental estratégica”, entre otros.

Cabe resaltar la importancia de este tipo de legislaciones que protejan el medio ambiente y aseguren la salud de los ciudadanos dentro del marco de actividades que posibiliten el desarrollo económico de una región.

11.8.5 Importancia económica de la minería

Las experiencias llevadas a cabo tanto en Atacama como en Antofagasta demuestran la importancia del aprovechamiento de los recursos naturales más allá de la mera explotación de los mismos. Dichas iniciativas de Clúster surgen como un fundamento de desarrollo local buscando la interconexión de áreas de producciones diferentes y complementarias que interactuando pueden otorgar grandes resultados.

Las repercusiones logradas tras la interconexión marcan un parámetro de desarrollo económico perdurable en el tiempo, como por ejemplo puede ser el desarrollo tecnológico creado en torno a un clúster minero, aprovechable en su totalidad para futuros emprendimientos.

En términos económicos la actividad minera genera grandes rentabilidades, sobre todo en países con abundantes recursos naturales como lo es Chile. Sin embargo el rédito económico debe ir acompañado de un emprendimiento inteligente capaz de crear herramientas y mecanismos que otorguen la protección necesaria al medio ambiente, recursos naturales, seres vivos y ciudadanos.

Los clúster son un gran centro de producción, exportación y atractivo de capitales nacionales como extranjeros, lo que posibilita la interacción con empresarios e inversores creando una mesa de diálogo y comunicación. Este panorama dota de certeza y rentabilidad proyectos pretenciosos como lo son los clúster mineros de Atacama y Antofagasta.

Recuadro 11.4: Corporación Vitivinícola Argentina

En este sentido, el caso de la COVIAR (Corporación Vitivinícola Argentina) constituye un ejemplo exitoso de acuerdo entre producción primaria e industria. Según la Ley 25.849, la COVIAR es la encargada de gestionar y coordinar la implementación del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (PEVI). El órgano de gobierno de la COVIAR está constituido por diecisiete miembros, de los cuales doce pertenecen al sector privado (representantes de cámaras vinculadas al sector) y cinco pertenecen al sector público (representantes de ministerios de economía y producción a nivel provincial y nacional). Algunos objetivos incluidos en el PEVI son: realizar estudios e investigaciones de mercado para el desarrollo y el impulso de las exportaciones y el consumo local de productos vitivinícolas, coordinar actividades de asistencia técnica relacionadas con la producción y comercio vitivinícola, y coordinar acciones destinadas a promover la integración vertical y horizontal de pequeños productores a fin de que accedan adecuadamente a cadenas de comercialización, la innovación tecnológica y organizativa. Para financiar estas actividades, la COVIAR obtiene recursos de contribuciones obligatorias por litro de producto vitivinícola (la contribución varía dependiendo del tipo de producto) a cargo de todas los establecimientos vitivinícolas.

11.9 Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se ahondó en la importancia de las iniciativas de clústeres, así como también en las políticas y programas públicos. Las iniciativas de clústeres son esfuerzos destinados a aumentar la competitividad que pueden provenir del sector privado, público o de ambos. Se debe realzar la importancia de apoyar a aquellos clústeres existentes, porque son grandes responsables del actual nivel de desarrollo económico, pero sin que ello genere una miopía que obstruya ayudas hacia clústeres de gran potencial, como por ejemplo los clústeres de servicios que son mano de obra intensivos.

Además se vertieron recomendaciones tanto para la elaboración como para la implementación de políticas públicas, dónde cabe resaltar que los mejores rendimientos se obtienen en aquellos clústeres más dinámicos, con mejor adaptación al cambio. Sumado a ello, la efectividad depende de que todas las firmas sean consideradas, de otra manera no se alcanzaría el potencial del clúster.

Entonces, el Estado tiene una participación relevante a la hora de incentivar la actividad en entornos de clústeres, pero no siempre debe ser el encargado de delinear acciones y ejecutarlas, sino que el mismo sector privado puede emprender proyectos que en muchos casos adquieren la forma de clústeres, pero necesitan del aporte estatal para mejorar el marco institucional y la infraestructura existente, factores que cómo se han visto a lo largo del capítulo y en otros Balances de la Economía Argentina, son aspectos esenciales en donde el Estado debe decir presente y abogar para su mejora progresiva.

12

La importancia de la evaluación de los Clústeres en los programas de investigación del IIE

Capítulo 12: La importancia de la evaluación de los Clústeres[304] en los programas de investigación del IIE[305]

Durante los últimos 17 años el IIE evaluó un total de 44 clústeres y publicó 225 informes que resumen el diagnóstico y las recomendaciones relevados en cada uno de ellos, incorporando los cambios que se observaron a lo largo del tiempo. Los Talleres de análisis fueron realizados en los lugares geográficos más próximos al centro de gravitación de los mismos con la participación de todos los actores pertinentes respetando la diversidad de opiniones y siguiendo estrictamente la metodología utilizada por la institución.

12.1 Antecedentes

Los trabajos del IIE sobre el Corredor Bioceánico Central (1995), la propuesta de poner en marcha la Región Centro (1996) y la formación de una red de institutos de investigación en la Región Centro (1999) constituyeron el marco más conveniente para implementar la evaluación de los clústeres regionales. Asimismo, contribuyeron significativamente los conceptos de la Regionalización, las Alianzas Interregionales y las Cadenas de Valor Binacionales. En los últimos años se incorporaron herramientas utilizadas en el ámbito del análisis del capital social y la gobernanza en su relación con el curso de las inversiones, la incorporación de tecnología, la innovación en los procesos y productos y la capacitación de los recursos humanos.

Desde el año 1994 el IIE ordenó las bases de datos de los sectores productivos de la región que fueron utilizados para describir el entorno de negocios en los primeros talleres de evaluación organizados hacia fines de la década en aquellas poblaciones más identificadas con cada actividad. En los mismos siempre hubo una amplia participación de los actores involucrados incluyendo, entre otros, a los representantes de los gobiernos sub-nacionales, las entidades intermedias, las universidades, los centros de investigación, los sindicatos y los empresarios relacionados con cada conglomerado productivo.

En el Cuadro 12.1 se identifica cada uno de los clústeres definidos por el IIE indicando el alcance geográfico principal del análisis y los años en que se publicaron los informes correspondientes. Un mayor detalle puede encontrarse en las bases de datos de la institución incluyendo las distintas opiniones consultadas y la metodología para conformar el diagnóstico junto con la valorización de los factores críticos de éxito y otras variables ponderadas en el análisis.

Cuadro 12.1: Resumen de las evaluaciones de Conglomerados Productivos publicadas por el IIE

Conglomerado Productivo ("Clúster")	Alcance geográfico principal del análisis efectuado	Años en los que el IIE publicó un informe escrito sobre el Clúster en el libro BEA o en separata [1]	Nº Infor-for-mes
1. Agrícola (en general)	C. Bioceánico Central	1996/97/98/99/00/01/02/08/09/10	10
2. Arrocero	Santa Fe y E. Ríos	2000/02/06	3
3. Manisero	Córdoba	1996/01/06	3

[304] También llamados "Conglomerados Productivos" o "Cúmulos Productivos".
[305] El capítulo estuvo a cargo del Lic. Raúl Hermida, ex director del IIE.

4. Molienda de Trigo[2]	Argentina	1999/00/03/09	4
5. Complejo Oleaginoso	R. Centro	1997/99/00/01/02/04/09/10	8
6. Molienda de Maíz	R. Centro	2000	1
7. Bovino	Argentina	1996/97/98/99/00/01/02/08/09/10	10
8. Porcino	R. Centro y Bs. As.	1997/01/03/09	4
9. Avícola	R. Centro y Bs. As.	2001/02/04/08/09/10	6
10. Huevos y derivados	R. Centro	2000/02/04/08/10	5
11. Industria Frigorífica	Argentina	1998/99/00/01/02/03/08	7
12. Hortalizas y legumb.	R. Centro	1997/02	2
13. Frutillas	R. Centro	2001/04	2
14. Citrícola	R. Centro	2001/02/05	3
15. Florícola	Córdoba	2006	1
16. Apícola	R. Centro	1996/00/02/06	4
17. Lácteos	R. Centro y Bs. As.	1996/98/99/00/01/02/03/08/09/10	10
18. Olivícola	C. Bioceánico Central[3]	1996/07	2
19. Alimentos orgánicos	Argentina	2002	1
20. Uva de mesa	C. Bioceánico Central[3]	2005	1
21. Pasa de uva	Cuyo y Norte	2005	1
22. Mosto	C. Bioceánico Central[3]	2006/07	2
23. Arándano	C. Bioceánico Central[3]	2005	1
24. Biotecnología Agrop.	Argentina[4]	2006/10	2
25. Hemoderivados[5]	Córdoba	2007	1
26. Biocombustibles	Argentina	2005/09/10	3
27. Maquinaria Agrícola	R. Centro	2001/10	2
28. Bienes de Capital	Argentina	2002	1
29. Foresto-maderero	R. Centro	1996/01/02/04	4
30. Producción Muebles	R. Centro	2001	1
31. Construcción	Argentina	Desde 1995 a 2010 (continuo)	16
32. Minería	Argentina[6]	1995/96/97/98/01/04/07	7
33. Piedras preciosas[7]	Entre Ríos	2007	1
34. Transporte e Infraest.	C. Bioceánico Central	Desde 1996 a2010 (continuo)	15
35. Energía	Argentina	2010	1
36. Calzado y Textil	Argentina	2001	1
37. Automotriz y Autop.	Argentina	1996/97/98/99/01/02/03/07/08/10	10
38. TIC[8]	R. Centro	1999/00/01/02/06/09/10	7
39. Electrónico-informát.	Córdoba	2006	1
40. Supermercados	Argentina	1999/00/01	3
41. Turismo[8]	R. Centro	Desde 1995 a 2007	13
42. Salud	R. Centro	Desde 1996 a 2010 (continuo)	15
43. Educación	R. Centro	Desde 1996 a 2010 (continuo)	15
44. Mercado capitales	R. Centro	Desde 1996 a 2010 (continuo)	15
Totales			
44			**225**

Notas:

1. Si el análisis específico de un clúster no aparece publicado durante un año no significa que se haya abandonado su seguimiento durante el mismo.
2. En el año 1992 el Licenciado Carlos Bonvin había publicado un trabajo sectorial sobre Molienda de Trigo
3. Dentro del corredor Bioceánico Central se incluye un análisis comparativo con Chile.
4. El trabajo del año 2006 se refiere al Parque Científico Tecnológico de Rosario.
5. Desarrollado en colaboración con la Universidad Nacional de Córdoba.
6. En el año 2007 se presenta un informe en el Comité de Integración de la región Atacalar.
7. También consideradas como piedras semipreciosas.
8. No se consideran las presentaciones en PPT y las realizadas in-company

Fuente: En base a información del IIE.

Uno de los principales objetivos de los Talleres era determinar los cuadros FODA para luego trabajar en la proposición de acciones concretas de desarrollo sectorial a ser implementadas por el sector público y el sector privado. La metodología de las Mesas de Trabajo buscó maximizar la participación de los asistentes e identificar claramente los factores claves de éxito y las políticas recomendadas para cada sector. Asimismo, se implementó un sistema de votación de las distintas ideas compartidas en el taller, de forma de valorar en términos relativos su importancia. Estas jornadas tuvieron resultados positivos, destacándose la voluntad de participación de los asistentes y la excelente actitud a la hora de generar políticas concretas de acción. Una de las principales conclusiones de la experiencia se resumió en que era indispensable la existencia de políticas coordinadas para lograr el desarrollo sectorial o regional. Otro aspecto importante fue destacar la necesidad de crear mecanismos de colaboración y redes entre los mismos para promover una cultura del compromiso y la participación entre todos los sectores involucrados.

El papel a desempeñar por los actores participantes de cada clúster permitió definir algunos rasgos generales que se fueron confirmando en los años sucesivos. Por ejemplo, el sector púbico debe brindar seguridad jurídica, un marco legal adecuado que permita definir de manera clara la orientación de los negocios y que contribuya a eliminar las fallas del mercado. En segundo lugar, las asociaciones, cámaras y otras entidades gremiales tienen como uno de sus propósitos generar información y transmitir conceptos nuevos a sus asociados. En tercer lugar, las instituciones de soporte, sean de índole técnica, educativa o de servicio, pueden mejorar sus interacciones con las empresas de la región y promover las redes de colaboración y producción. Por último, aunque no menos importante, los empresarios de la región deben desarrollar la habilidad de concebir nuevos objetivos, productos y oportunidades, incorporando eficiencia e innovación.

12.2 El papel de los Clústeres en la definición de las regiones

En el año 2000 se evaluó la relevancia de las distintas actividades productivas en los departamentos de la Región Centro a través del índice de Concentración Productiva. El mismo se definió como el cociente entre la participación en el empleo de una determinada actividad industrial, comercial o de servicios en un departamento determinado, respecto de la participación que la misma actividad poseía en el empleo total de la Región Centro. A partir de los resultados obtenidos se aplicó el procedimiento estadístico denominado “Análisis de Clúster” (AC), utilizando una gran cantidad de variables a fin de detectar los agrupamientos naturales de los datos. Se utilizó el Análisis Jerárquico de Agrupamiento (Hierarchical Cluster Analysis) suponiendo que eran conocidas las agrupaciones en que se podían encontrar los setenta y un departamentos de la Región Centro, en base a los seis coeficientes definidos[306].

En primer lugar se observó que los clústeres entre los distintos sectores económicos, al menos para la Región Centro, estaban explicados por cuestiones geográficas. En el caso particular de clústeres integrados por un número reducido de departamentos, la proximidad con otras provincias de la Región Centro, las características edafológicas y las distancias existentes con las capitales provinciales (por ejemplo, el departamento Minas en la provincia de Córdoba) influían en la determinación de su perfil productivo. Asimismo, los datos señalaban que existe un número muy significativo de departamentos de la región con perfiles productivos similares, donde, salvando las diferencias de productos regionales particulares, en la gran mayoría primaba la actividad productiva industrial (principalmente como encadenamiento productivo de la actividad agropecuaria-agroindustrial), seguida por la actividad comercial y de servicios. En segundo lugar se evidenciaba la existencia de un clúster (entendido por la similitud del perfil productivo) de mayor magnitud, integrado por una gran cantidad de departamentos (73% del total), situación que pone de relieve el fuerte vínculo existente entre las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

[306] Ver "El Balance de la Economía Argentina en 2000".

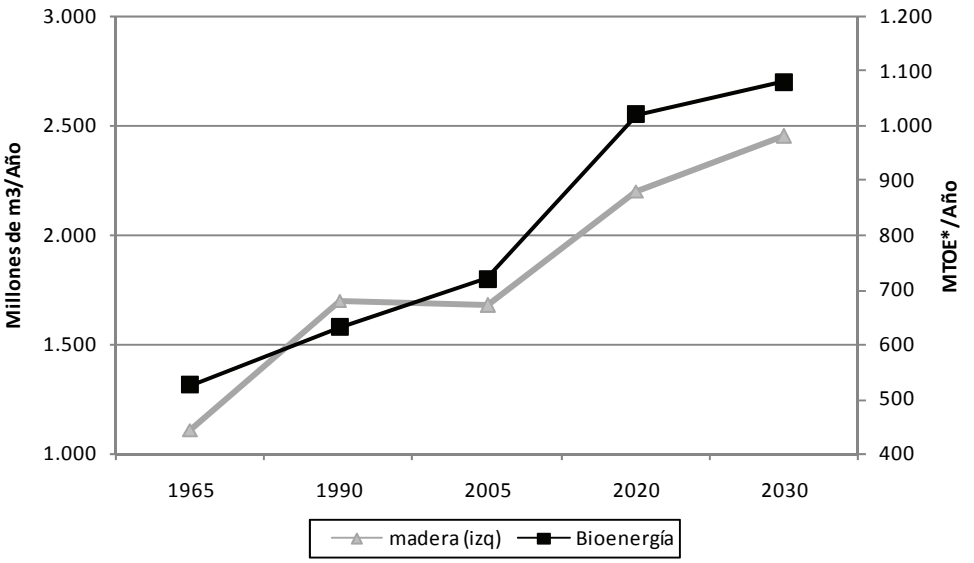
La importancia de identificar y definir correctamente los clústeres de cada región contribuyó también al sentido de pertenencia y proyección regional en la experiencia de otros países como el caso de los Distritos de Desarrollo Económico del Sudoeste de Colorado (EE.UU.), Düsseldorf (Alemania), distintas regiones de Chile y la Asamblea de las regiones de Europa. Esta misma característica se apreció en Italia cuando el IIE analizó la Región de Emilia Romagna y del Véneto.

12.3 Perspectivas del análisis de Clústeres en nuestra región

Como puede apreciarse en el Cuadro 12.2 más del 50% de los clústeres definidos por el IIE y aproximadamente el 40% de los informes sobre los mismos corresponden al sector agroindustrial, reflejando la importancia de esa actividad en la Región Centro y el futuro papel que tendrán dos de sus componentes: la agricultura y la forestación. El primero por su importancia en la lucha contra la pobreza abaratando el costo de los alimentos y el segundo en cuanto a la generación de energías renovables que conserven el medio ambiente.

Un ejemplo referido a este último objetivo son las tendencias de las proyecciones de la Food and Agriculture Organization (FAO) e International Energy Agency (IEA) para el consumo de madera con fines energéticos en relación a su uso industrial (ver Gráfico 12.1.)

Gráfico 12.1: El papel de la madera en la generación de energías renovables



Nota: MTOE= million tonnes oil equivalent (millones de toneladas de petróleo equivalente).

Fuente: Elaboración propia en base a FAO e IEA.

Un reciente informe del gobierno argentino[307] señala el creciente déficit de la balanza comercial de la pasta de madera, papel y cartón reflejando el escaso dinamismo del sector forestal en su conjunto en un momento en que la balanza energética del país comienza mostrar un cierto desequilibrio.

El libro "El Balance 2010 de la Economía Argentina" dedica en su Capítulo 6 un total de 50 páginas al clúster de "Recursos Energéticos" mostrando el necesario cambio en el enfoque y la ponderación

[307] Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Dirección de Oferta Exportable, Dirección de Estrategias de Comercio Exterior, Subsecretaría de Comercio Internacional, "Informe Sectorial: Sector de la Industria de Pasta de Madera, Papel y Cartón", punto 4.1.1. Análisis de la balanza comercial, página 30.

que demanda la dinámica del entorno. Las necesidades futuras de Alimentos, Calidad de Medio Ambiente y Energía relacionados entre sí en un contexto de escasez creciente de recursos parecen ser un ámbito propicio para profundizar el estudio de la organización y funcionamiento de los clústeres y cadenas de valor que pretenden satisfacerlas.

13

Un clúster en torno a la cadena de servicios de salud en Córdoba

Capítulo 13: Un clúster en torno a la cadena de servicios de salud en Córdoba[1]

Hacia principios de 2009 comenzó un proceso de identificación y conformación de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud de Córdoba. Esta novedosa propuesta fue tomando forma y en una segunda etapa se avanzó sobre las acciones tendientes al fortalecimiento del mismo (iniciativas de clúster) para apuntalar la formalización del esquema. Se concluye que el próximo paso a seguir es trabajar en la gobernanza del clúster, es decir, en la determinación del modo en que se van a configurar las relaciones entre los distintos agentes, lo que permitirá establecer quiénes y cómo se tomarán las decisiones referentes al clúster.

13.1 Introducción

La investigación que se presenta en esta síntesis describe la experiencia de trabajo respecto a la identificación, conformación y fortalecimiento del clúster en torno a la cadena de servicios de salud de la provincia de Córdoba. Este proceso comenzó en 2009 con una amplia revisión bibliográfica sobre clúster y un análisis de las diferentes experiencias internacionales de clúster relacionados al sector salud. En una segunda etapa, se planteó la posibilidad de desarrollar una experiencia similar en la provincia de Córdoba, considerando en primera medida a Argentina como marco para el desarrollo del mismo. Se indagó si Argentina como país cumplía con las características básicas para desarrollar la iniciativa. Los resultados altamente positivos dieron lugar para plantear a Córdoba como marco para la iniciativa. Los resultados siguieron corroborando la hipótesis que alentó este proyecto dado que Córdoba se encuentra en una posición que permite pensar en la aplicación de políticas públicas para promover la conformación de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud. Algunas de estas características son la alta concentración geográfica, la fuerte especialización sectorial, la fortaleza y magnitud de las interrelaciones y las articulaciones de competencia, la gran disponibilidad de trabajadores capacitados y un fuerte compromiso del gobierno provincial, entre otras. Una vez que se advirtió que existían las características estructurales y conceptuales necesarias para sostener la aparición de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud, correspondía avanzar sobre aquellas acciones que tendiesen al fortalecimiento del mismo. Es decir, se iniciaron acciones que en la teoría se conocen como "iniciativas de clúster", para apuntalar la formalización del esquema. Chequear con el capitulo teórico.

El concepto que gira en torno a la constitución de un clúster sobre los servicios de salud en Córdoba se basa en los frutos que se evidencian a nivel internacional, en donde éstos han sido prometedores y alentadores. A nivel mundial, las instituciones (o sectores) que conforman clúster han mejorado los niveles de calidad de sus productos y servicios asociados, incrementando el ritmo de innovaciones, y mejorando los niveles de competitividad y productividad, lo cual repercute en un progreso que capitaliza la sociedad en su conjunto, ya que más y mejores bienes y/o servicios se hacen accesibles al grueso de la población.

Es relevante mencionar la novedad de este proyecto, dado que no existen experiencias previas en Argentina, y en América Latina es un área muy reciente destacándose la labor de Colombia, respecto a la conformación de clúster en torno a la cadena de servicios de salud. La iniciativa generó un inusi-

[1] Este capítulo es una síntesis del libro digital "Cluster de la Salud", Gobierno de Córdoba, Ministerio de Salud, Secretaria de Asuntos Institucionales, Editorial Ministerio de Salud, Córdoba, Diciembre de 2011. ISBN 978-950-840-023-9. Este trabajo de síntesis también es autoría de Guillermo Acosta, Manuel Ceballos, José González Rearte y José Emilio Ortega.

tado interés por parte de los agentes involucrados, lo que se vio reflejado en la alta convocatoria que tuvieron las distintas actividades propuestas, y el pormenorizado seguimiento y apoyo recibidos.

Por otro lado, en lo que a teoría de clúster se refiere, si bien en los últimos años ha avanzado mucho, debe reconocerse que aun sigue evolucionando. En particular, en lo que a clúster de servicios respecta, éstos representan la "frontera" de la teoría debido a que son un área en la cual recientemente se han focalizado los nuevos estudios. Esto constituyó un grato desafío académico e intelectual, en un país en el que la aplicación de iniciativas de clúster aun tiene un camino largo por recorrer.

Respecto a la experiencia que se ha comenzado a transitar en Córdoba, es destacable el importante grado de avance en cuestiones críticas como lo son la identificación de los potenciales integrantes del clúster y el conjunto de instituciones que lo apoyan y contienen; la consolidación de una base de confianza entre los actores locales, es decir, el desarrollo de redes entre los agentes y la acumulación de capital social que constituyen un eje transversal en estos tipos de experiencias asociativas; y el fortalecimiento a partir de una serie de iniciativas de clúster.

En definitiva, lo que se propone no es más que abordar la realidad del sector de servicios de salud desde otra óptica, tratando de lograr la consolidación y desarrollo a partir de aprovechar la potencialidad del sector y atemperar las dificultades existentes mediante el accionar conjunto del mismo, es decir, adoptar la lógica imperante en los clústeres. En este sentido, es importante aclarar que la productividad de los clústeres se asienta principalmente en la continua capacidad de innovar de sus integrantes, donde ésta no sólo debe ser asociada con los productos y tecnologías avanzadas, sino también en el modo de cómo hacer las cosas, siendo este último aspecto donde el clúster en torno a la cadena de servicios de salud de Córdoba tiene mayor sentido.

13.2 Por qué en salud

Partiendo de la revisión teórica previamente desarrollada, parece oportuno posicionarse en la constitución misma del clúster y presentar cuáles serían las implicancias más relevantes que aportaría la conformación del mismo en torno a La cadena de servicios de salud.

El fin específico que se persigue mediante la conformación de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud es procurar la mejora de la productividad, la eficiencia y la innovación dentro del sistema, siguiendo tres tipos de consideraciones:

1. Hacer confluir las capacidades existentes tanto en clínicas y hospitales, como en centros de investigación y universidades, y en las empresas de insumos y las vinculadas a los sectores conexos, para maximizar los beneficios que esta integración pueda traerles.

2. Mejorar la calidad de los servicios médicos en la región bajo análisis e incentivar la innovación para disminuir las brechas tecnológicas existentes, y apuntando a la internacionalización de los servicios al mediano y largo plazo. Esto implica que no se trata de hacer una medicina de bajo costo con incertidumbre sobre su calidad para un mercado claramente restringido, sino una medicina de nivel internacional con capacidad de captación de un mayor valor agregado, que a través de la productividad mejore y vuelva accesibles los servicios al grueso de la población.

3. Abrir la posibilidad de mejorar los ingresos del sistema al orientarse hacia circuitos de mayor valor agregado, particularmente en la exportación de servicios, y como alternativa de atracción de capital externo al sistema.

Evidentemente, estas ideas no son de fácil implementación y requieren de las decisiones y acuerdos estratégicos entre los empresarios del sector y el gobierno en todos sus niveles, en especial el local-

provincial para ayudar a propiciar las condiciones de articulación, y del provincial-nacional para procurar identificar mejor las restricciones que presenta el marco normativo para garantizar una oferta de servicios médicos de óptima calidad, buscando ampliar significativamente la cobertura.

La intención de conformarlo debe consolidarse en fuertes acuerdos institucionales, con una visión global y de futuro, donde la cooperación es importante especialmente entre las clínicas y hospitales y demás componentes del sistema, como los centros de investigación, las universidades, los centros de formación técnica y las empresas vinculadas a la cadena de servicios de salud. Los acuerdos y decisiones deben materializarse en proyectos que procuren fortalecer los diferentes componentes y relaciones del clúster, de manera que se refuerce al sistema en su conjunto y que sus interrelaciones tengan resultados positivos en términos de innovación, productividad y competitividad. Los proyectos a los que se hace referencia incluyen campos diversos, que van desde lo político hasta cuestiones como la incorporación del desarrollo de nuevas tecnologías a la región.

En el mundo son varios los países que con procesos de construcción de ventajas competitivas en forma de clúster han sabido aprovechar la demanda internacional de servicios de salud. Tales actividades son vistas no sólo como una oportunidad para la generación de divisas, sino también como una alternativa para mejoramiento de los sistemas de salud disponibles para sus respectivas poblaciones.

En línea con lo mencionado, cabe destacar que, a grandes rasgos, en el plano internacional se podrían identificar dos modelos de clúster imperantes. Por un lado se encuentra el esquema basado en la provisión de servicios de salud a un costo competitivo, en el cual la investigación no cumple un papel preponderante. Podría agruparse bajo este paradigma a los países que pregonan brindar un servicio a bajo costo, generalmente apoyados también en algún otro atributo, como el clima benigno. Por otra parte, existe otro modelo cuya oferta de servicios de salud se distingue por su elevada calidad y la creciente disponibilidad de prácticas y procedimientos de alta complejidad. En este segundo caso, la investigación está siempre presente y junto con la innovación ocupa un rol fundamental en pos de alcanzar un servicio de excelencia, donde no sólo es importante contar con la última tecnología y conocimiento, sino que también es fundamental el rol que constituye la formalización de la red de relaciones entre los integrantes del sector.

Recuadro 13.1: Algunas experiencias internacionales exitosas

En vista de concretar la conformación de un clúster en torno a los servicios de salud en Córdoba, se consideraron aquellas experiencias identificadas como exitosas en otros países, tomando como guía los aspectos más relevantes para la realidad local. Al respecto, se pueden destacar dos experiencias de clúster que representan dos modelos de clúster:

Clúster de Servicios de Medicina y Odontología de Medellín:
Se destaca su orientación hacia la prestación de servicios de salud de excelencia y planificación a largo plazo.

Barcelona Centre Mèdic:
Se destaca la capacidad de compatibilizar los intereses individuales de los participantes, a la vez que incentivan constantemente la sana competencia y transparencia.

Fuente: IIE.

13.3 Por qué en Argentina

A la hora de indagar acerca de la factibilidad de conformación de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud, el primer aspecto que se consideró fue si la macro área geográfica (país) en el cual se constituiría poseía las características estructurales adecuadas para llevar a cabo una experiencia positiva. Para ello, se realizó una evaluación y comparación con otros países de una serie de indica-

dores que son útiles para posicionar y evaluar la potencialidad de la región, constatando de esta manera la existencia de las condiciones necesarias (aunque no suficientes) que de algún modo servirían de parámetro. Es decir, son características esenciales que debe poseer una región que pretende constituirse en un referente internacional, pero la existencia de dichos aspectos no garantiza por sí mismo el éxito de los objetivos propuestos.

A pesar de su importancia, el nivel de salud de una población es muy difícil de cuantificar, debido a la escasa preocupación institucional por sistematizar indicadores, índices o tasas que midan el buen estado de salud desde una perspectiva amplia. Pero, aún con diferencias conceptuales importantes, la mayor parte de los expertos sanitarios reconocen que hay ciertos indicadores que muestran de manera bastante fiel el estado de salud de la población.

Es así que con el propósito de ubicar a Argentina en el contexto internacional, se realiza a continuación una síntesis de los principales indicadores representativos del sector salud entre un grupo de países. La elección de los países utilizados para contrastar la realidad de Argentina se efectuó teniendo bajo consideración la posición regional del país (Latinoamérica), también se incluyen los países desarrollados que sirven de parámetro de excelencia, y por último se tuvieron en cuenta a otros países que ya han comenzado a transitar la constitución de centros internacionales de servicios de salud sin ser potencias mundiales.

13.3.1 Recursos humanos y materiales

Uno de los primeros aspectos a considerar a la hora de evaluar la posición relativa de un país en el ámbito de la salud, tiene que ver con la dotación de recursos humanos y materiales. Como se observa en el Cuadro 13.1, Argentina cuenta con una buena dotación de médicos por cada mil habitantes (3,21), siendo entre los países analizados sólo superada por los países europeos, y la mejor ubicada si se la compara con los países americanos, donde se encuentran dos potencias como Estados Unidos y Canadá con 2,6 y 1,9 médicos cada mil habitantes respectivamente.

No ocurre lo mismo con la cantidad de enfermeras/os cada mil habitantes, donde Argentina posee niveles cercanos a los de India o Chile, ubicándose muy por debajo de todos los países europeos y del Pacífico Oeste; incluso Bolivia casi triplica la oferta de enfermeras/os del país. Otra cuestión en la que se observan deficiencias es en la relación entre la oferta de médicas/os y la de enfermeras/os. En todos los países analizados se disponen de más enfermeras/os que médicas/os, excepto en Argentina, Chile y México.

Respecto de la cantidad de camas hospitalarias por cada mil habitantes, Argentina es el que presenta mejor performance entre los seleccionados de América. Incluso, con 4,1 camas cada mil habitantes supera a Italia y Australia; ambos cuentan con 4.

Cuadro 13.1: Recursos en el área de la salud – Año 2009 (o última actualización disponible)

	País	Médicas/os cada mil habitantes	Enfermeras/os cada mil habitantes	Camas hospitalarias cada mil habitantes
América	Argentina	3,21	0,8	4,1
	Bolivia	1,2	2,1	1,1
	Brasil	1,2	3,8	2,6
	Canadá	1,9	10,1	3,4
	Chile	1,1	0,6	2,3
	Colombia	1,4	0,6	1,2
	EE.UU.	2,6	9,4	3,2
	México	2	0,9	1

Región del Pacífico Oeste	Australia	2,5	9,7	4
	N. Zelanda	2,1	8,9	6
	Singapur	1,5	4,5	2,8
Europa	Alemania	3,4	8	8,3
	Francia	3,4	8	7,5
	Italia	3,7	7,2	4
	Suecia	3,3	10,9	5,2
Sudeste asiático	India	0,6	1,3	0,7
	Indonesia	0,1	0,8	0,6
	Tailandia	0,4	2,8	2,2

Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

13.3.2 Recursos pecuniarios

Los indicadores básicos que se utilizan para evaluar el nivel de gasto sectorial son: el gasto en salud como porcentaje del Producto Bruto Interno (PIB), el gasto en salud como porcentaje del gasto total y el gasto en salud per cápita.

El Cuadro 13.2 sintetiza la información sobre el gasto total en salud como porcentaje del PIB y el gasto en salud como porcentaje del gasto público total, mostrando que Argentina está muy cerca de los ratios registrados por los países europeos.

Cuadro 13.2: Gasto en salud. Año 2008

	País	**Gasto total en salud como % del PBI**	**Gasto público en salud como % del gasto público total**
América	Argentina	7,4	13,7
	Bolivia	4,5	8,9
	Brasil	8,4	6
	Canadá	9,8	17,2
	Chile	7,5	15,6
	Colombia	5,9	18,3
	EE.UU.	15,2	18,7
	México	5,9	15
Región del Pacífico Oeste	Australia	8,5	17,1
	N. Zelanda	9,7	18,3
	Singapur	3,3	7,8
Europa	Alemania	10,5	18
	Francia	11,2	16
	Italia	8,7	13,6
	Suecia	9,4	13,8
Sudeste asiático	India	4,2	4,4
	Indonesia	2,3	6,2
	Tailandia	4,1	14,2

Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

El indicador que más diferencia al país de los países desarrollados es el gasto per cápita expresado en dólares. Como se observa en el Cuadro 13.3, la diferencia entre algunos de los países elegidos es abismal.

Cuadro 13.3: Gasto público en salud per cápita. Año 2008

	País	Gasto público en salud Per cápita (en dólares)
América	Argentina	435
	Bolivia	51
	Brasil	317
	Canadá	3.090
	Chile	335
	Colombia	266
	Estados Unidos	3.426
	México	276
Región del Pacífico Oeste	Australia	2.734
	Nueva Zelanda	2.340
	Singapur	479
Europa	Alemania	3.523
	Francia	3.768
	Italia	2.151
	Suecia	3.794
Sudeste asiático	India	15
	Indonesia	28
	Tailandia	122

Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

Respecto del resto de los países latinoamericanos, Argentina se encuentra relativamente bien ubicado, por delante de Brasil, México y de Chile. No ocurre lo mismo respecto de los países desarrollados que tienen un gasto público per cápita entre cinco y ocho veces superior.

13.3.3 Esperanza de vida y mortalidad infantil

Los indicadores recientemente expuestos brindan una medida cuantitativa de los recursos humanos, materiales y económicos con los que cuenta el sector pero nada informan respecto de la calidad de los servicios prestados y la eficiencia en su utilización.

Dos indicadores básicos de resultados son la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil.

Cuadro 13.4: Esperanza de vida y tasa de mortalidad infantil. Año 2006

	País	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos
América	Argentina	75	14
	Bolivia	66	50
	Brasil	72	19
	Canadá	81	5
	Chile	78	8
	Colombia	74	17
	Estados Unidos	78	7
	México	74	29

Región del Pacífico Oeste	Australia	82	5
	Nueva Zelanda	80	5
	Singapur	80	3
Europa	Alemania	80	4
	Francia	81	4
	Italia	81	3
	Suecia	81	3
Sudeste asiático	India	63	57
	Indonesia	68	26
	Tailandia	72	7

Fuente: IIE sobre la base de Organización Mundial de la Salud.

Si bien Argentina se encuentra en una posición relativa satisfactoria respecto a los demás países latinoamericanos y los países del sudeste asiático, todavía existe una cierta distancia con los países industrializados.

13.4 Por qué en Córdoba

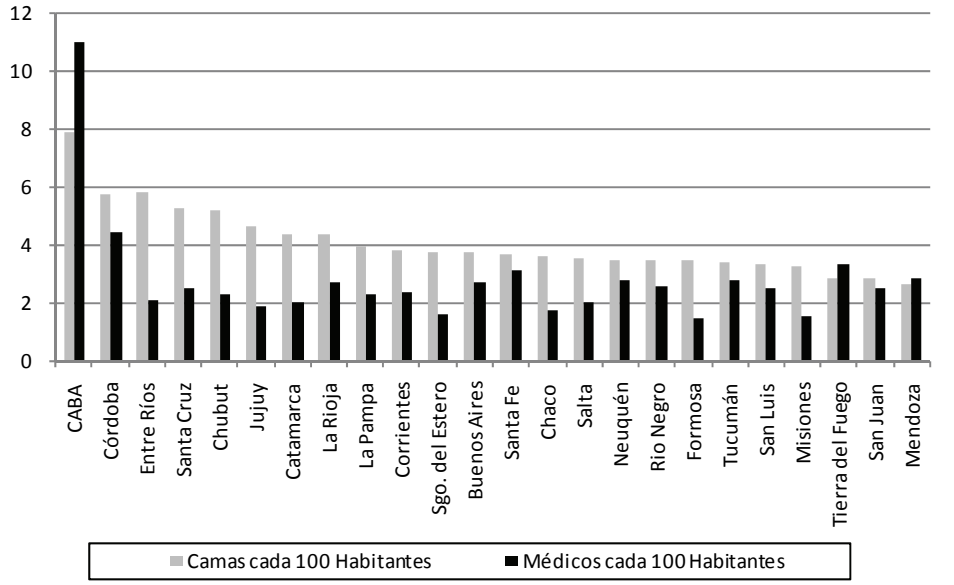
Luego de evaluar si existían las condiciones necesarias para la conformación de un clúster de salud en argentina, se evaluó la posibilidad de conformarlo en Córdoba. Para ello, al igual que a nivel nacional, se analizaron los indicadores más relevantes. Además, se enfocó en otros aspectos diferentes pero no menos importantes y también se analizarán algunos ejemplos de experiencias internacionales exitosas en la temática.

13.4.1 Recursos humanos y materiales

En primera instancia, se consideraron los recursos humanos, a través de la cantidad de médicos cada mil habitantes, que es el indicador más utilizado para evaluar la disponibilidad de recursos del sistema. La posición relativa de la provincia de Córdoba en este indicador es de destacar: con 4,41 médicos cada mil habitantes es la provincia mejor posicionada, aunque se encuentre muy por debajo de la Ciudad de Buenos Aires que, con 11,06 médicos es un caso excepcional en la distribución (ver Gráfico 3.1).

En cuanto a los recursos materiales, el más importante de ellos, y el indicador más utilizado para evaluar las condiciones sanitarias de un determinado lugar, son las camas hospitalarias per cápita. Como se observa en el Gráfico 13.1, Córdoba se ubica en el tercer lugar muy próximo a Entre Ríos en la segunda colocación. Una mención aparte merece el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con sus 7,9 camas cada mil habitantes.

Gráfico 13.1: Médicos y camas cada mil habitantes. Año 2000

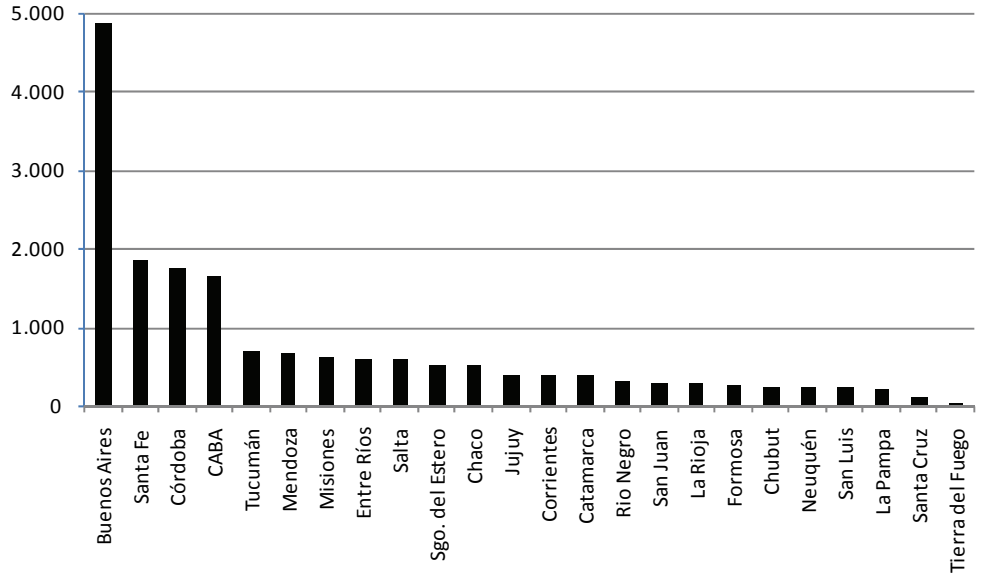


Fuente: IIE sobre la base de la Organización Panamericana de la Salud.

Otro aspecto a analizar es la cantidad de establecimientos asistenciales que posee cada provincia. Como se expone en el Gráfico 13.2, Córdoba con sus 1.763 establecimientos asistenciales sólo fue superada por las provincias de Buenos Aires (4.896) y Santa Fe (1.869).

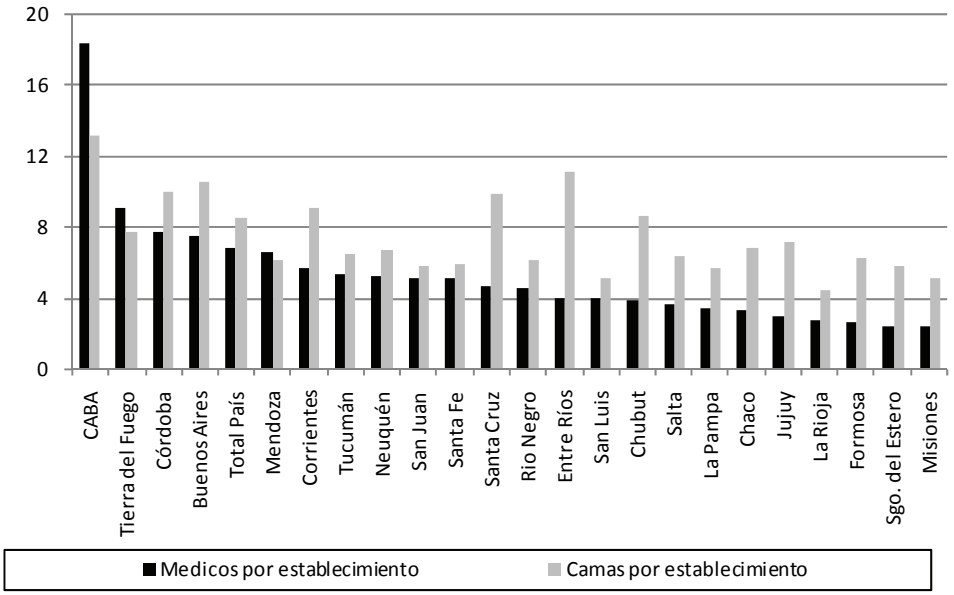
Por último, en el Gráfico 13.3 se resumen otros indicadores relativos a la infraestructura y los recursos humanos.

Gráfico 13.2: Cantidad de establecimientos asistenciales. Año 2000



Fuente: IIE sobre la base de Organización Panamericana de la Salud.

Gráfico 13.3: Ratios por provincias. Año 2000



Fuente: IIE sobre la base de Organización Panamericana de la Salud.

Como se aprecia en el Gráfico 13.2, la provincia tiene el tercer mejor ratio de médicos/establecimientos (7,7), detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (18,4) y Tierra del Fuego (9,1). En el Gráfico 13.3 se observa que Córdoba se encuentra cuarta en camas/establecimiento (10), detrás de la capital del país (13,2), de Entre Ríos (11,2) y de la provincia de Buenos Aires (10,5).

Por lo anteriormente mostrado, Córdoba se destaca ampliamente por su infraestructura y recursos humanos existentes, ubicándose como una de las provincias con mejores perspectivas para enfrentar las nuevas oportunidades para el desarrollo del sector salud (ver Cuadro 13.5).

Cuadro 13.5: Córdoba en el ranking de provincias

Indicador	Ubicación
Camas cada 100 Habitantes	3º
Médicos cada 100 Habitantes	2º
Número de establecimientos con internación	2º

Fuente: IIE sobre la base de Organización Panamericana de la Salud.

13.4.2 Recursos pecuniarios

A la hora de analizar los recursos monetarios que se destinan a salud, es relevante tener en cuenta la ejecución presupuestaria por finalidad y función en cada jurisdicción, ya que ésta es la que permite ver en forma detallada la previsión de los ingresos y egresos en cada periodo.

Para comparar el gasto en salud por provincias, se recurrió a analizar los presupuestos de las cinco mayores jurisdicciones sub nacionales, entendiendo que son las más representativa y de mayor relevancia para el estudio. Las erogaciones de la Administración Central de cada jurisdicción están expuestas en el Cuadro 13.6, en las que se especifica el gasto en salud para el año 2009, de acuerdo lo expresado en los distintos presupuestos.

Cuadro 13.6: Gasto en salud por jurisdicción – Año 2009

Jurisdicción	Total (millones de pesos)	Salud (millones de pesos)	Participación del gasto en salud en el gasto total	Gasto en salud per cápita (pesos)
Buenos Aires	30.516,13	3.841,40	12,59%	252,97
CABA	16.755,70	3.647,10	21,77%	1.195,77
Córdoba	**11.716,65**	**1.186,78**	**10,13%**	**352,37**
Santa Fe	12.739,63	1.078,64	8,47%	330,46
Mendoza	6.366,35	565,739	8,89%	323,83

Nota: el gasto per cápita se calculó de acuerdo a las estimaciones para el año 2009 sobre la base del Censo Nacional de 2001 provistas por el INDEC.

Fuente: IIE sobre la base de la Dirección Provincial de Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, de la Dirección de General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Secretaría de Administración Financiera de la Provincia de Córdoba, del Sistema Provincial de Administración Financiera de la Provincia de Santa Fe, de la Dirección Financiera del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

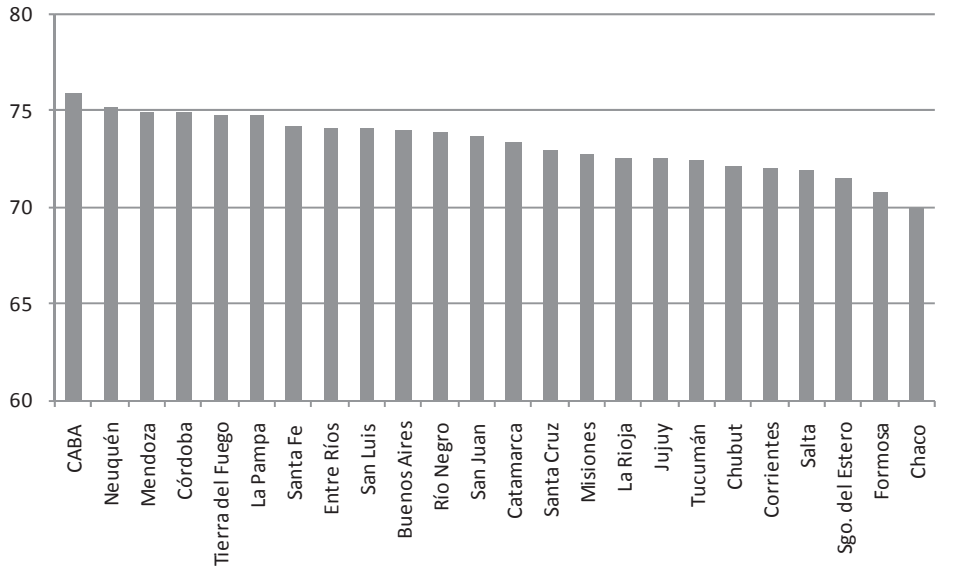
En el Cuadro 13.6 se observa que Córdoba es la segunda jurisdicción que destina un mayor gasto per cápita a salud.

13.4.3 Esperanza de vida y mortalidad infantil

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 13.4, donde se presentan los datos correspondientes a la esperanza de vida al nacer, existe una elevada heterogeneidad en los valores observados en los diferentes distritos. La brecha entre el valor máximo y el mínimo (Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 75,9 y Chaco con 69,9 respectivamente) casi alcanza los 6 años de diferencia. Córdoba (74,9) se encuentra entre los cuatro distritos con mayor esperanza de vida, sobrepasando el valor de referencia nacional por 1,13 años.

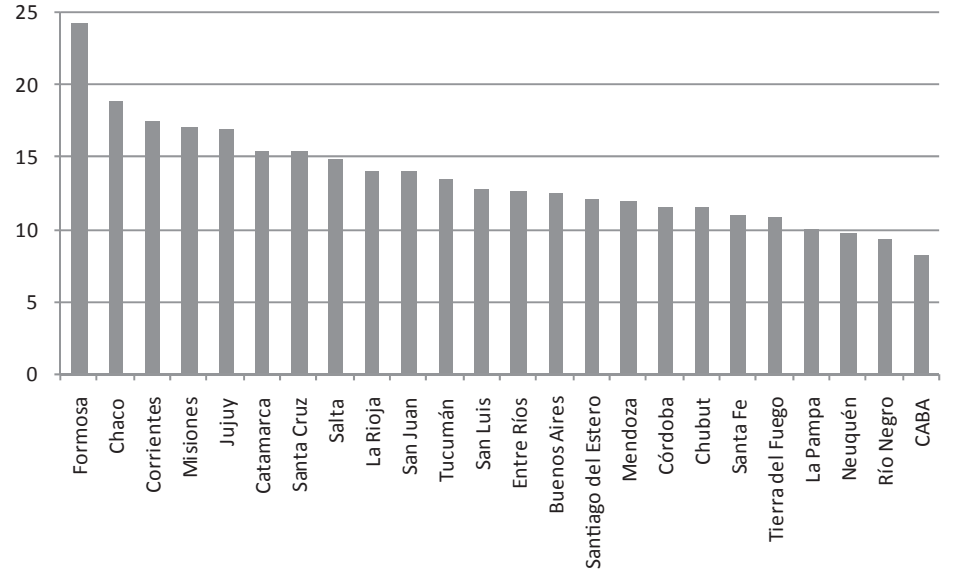
Respecto de la tasa de mortalidad infantil, puede observarse en el Gráfico 13.5, que si bien Córdoba no se encuentra entre las provincias con mejor desempeño (como lo son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa que poseen guarismos por debajo de las diez defunciones cada mil nacimientos) se encuentra entre el grupo de provincias que no superan el valor alcanzado a nivel nacional.

Gráfico 13.4: Esperanza de vida al nacer. Período 2000-2001



Fuente: IIE sobre la base de Organización Panamericana de la Salud.

Gráfico 13.5: Tasa de mortalidad infantil. Año 2006



Fuente: IIE sobre la base de Organización Panamericana de la Salud.

13.4.4 Otros aspectos relevantes

El contar con buenos resultados entre los indicadores habituales del sector salud no alcanzaba para justificar la constitución de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud en Córdoba. Había que identificar a los potenciales agentes que lo integrarían, y fundamentalmente contrastar que se cumplieran las características básicas de un clúster. En este sentido, se pudo corroborar que Córdoba reúne la mayoría de estas características como lo son la concentración geográfica, la fuerte especialización sectorial, la fortaleza y magnitud de las interrelaciones y las articulaciones de competen-

cia, la gran disponibilidad de trabajadores capacitados y un fuerte compromiso del gobierno provincial, entre otras.

Por otra parte también se detectaron otros rasgos muy positivos y que pueden contribuir a la conformación del clúster desde otra perspectiva. Estas características, a grandes rasgos, son:

- La preexistencia de experiencias asociativas entre algunas instituciones.
- La existencia de una amplia gama de servicios de salud que abarca todos los grados de complejidad, fundamentalmente los de media y alta.
- La dotación de los recursos humanos perfectamente calificados (excelente formación, elevada experiencia y alto grado de pericia).
- La existencia de instituciones educativas de amplia trayectoria.
- El alto grado de desarrollo en un tema tan crucial como lo es la investigación en general (tanto científica-académica, como también la investigación clínica-farmacológica) y la que se desarrolla en torno a la tecnología médica.
- La presencia en el ámbito geográfico local de los diferentes agentes que constituyen los eslabones más importantes del encadenamiento productivo del sector salud. Específicamente, en el primer eslabón, la fabricación de equipos e insumos (fármacos, prótesis, software, etc.) reconocidos y requeridos internacionalmente y la presencia de profesionales capacitados para diseñar, adaptar, mejorar y reparar la mayoría de la aparatología especializada del sector.
- La existencia de la infraestructura específica necesaria (tanto la requerida por el sector, clínicas, sanatorios, etc.) como también la de soporte (como logística y de transporte -principalmente aéreo en lo que atañe a esta investigación-) y la existencia de una amplia y reconocida infraestructura hotelera. Esta última incluyendo la presencia de lujosos centros de recuperación, estética y relajación, complementados por el marco turístico de las serranías cordobesas, los lagos y ríos que constituyen atracciones turísticas de nivel internacional.
- En la actualidad Córdoba exporta servicios de salud a través de los hospitales públicos que atienden a personas provenientes de países limítrofes, como así también a través de ciertos establecimientos privados. A esto se suma la experiencia de algunos profesionales que realizan prácticas en el exterior, y las acciones emprendidas por el laboratorio de Hemoderivados de la Universidad Nacional de Córdoba.
- El apoyo oficial del Ministerio de Salud y de las máximas autoridades de cada una de las instituciones relevantes del sector. Este fuerte y explícito apoyo dota al proyecto de "densidad institucional", uno de los factores críticos de éxito para la constitución y consolidación en el tiempo de un clúster.

Por lo dicho anteriormente, la provincia, y particularmente la ciudad de Córdoba, poseen importantes ventajas en la provisión de servicios de salud en relación a otras regiones del país y Latinoamérica. En Córdoba están radicadas instituciones con prestigio nacional e internacional, con un importante caudal de profesionales formados en universidades radicadas en la provincia y especializados en el exterior, con un desarrollo continuo en el campo de la investigación clínica, y con un amplio espectro de empresas proveedoras de servicios complementarios.

13.5 Orígenes y desarrollo

Luego de evaluar y analizar el marco país y provincial, se procedió a identificar a los potenciales agentes del clúster, para así poder comenzar con las actividades de fortalecimiento del mismo (iniciativas de clúster).

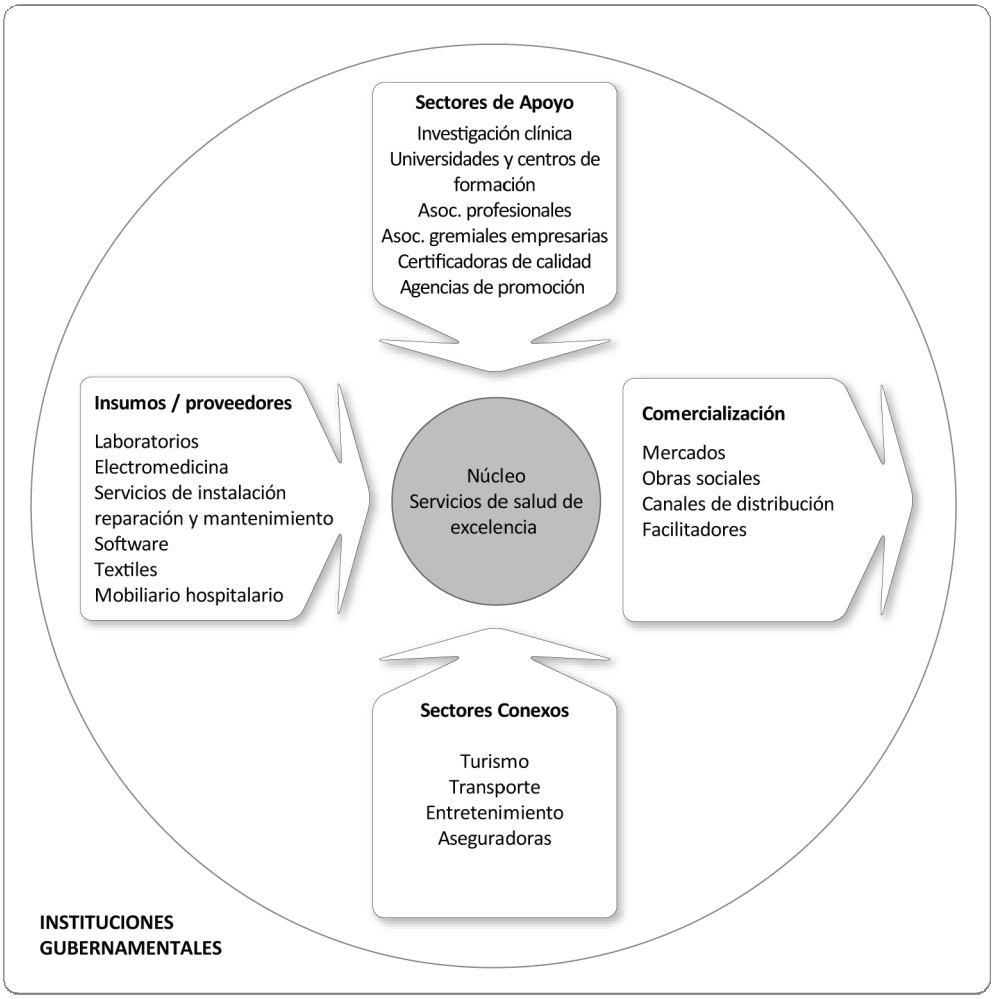
13.5.1 Identificación de los agentes potenciales del clúster

Para la identificación de los agentes se parte del hecho de que existe un encadenamiento productivo del sector en el cual apoyarse.

Como punto de partida para lograr determinar el perfil de la oferta global de servicios de salud y de otros servicios conexos en Córdoba, se decidió comenzar esbozando una primera aproximación del esquema de la cadena productiva del sector salud. El objetivo principal del mismo fue constituir un primer benchmark que sirva para comprender los principales actores del sector, su actualidad, potencialidad e interrelaciones.

A continuación se presenta el Esquema 13.1 que ilustra la estructura del modelo general propuesto y las relaciones que se generan entre sus integrantes.

Esquema 13.1: Estructura del clúster



Fuente: IIE.

La cadena productiva de servicios de salud está constituida por tres grandes eslabones, a saber: producción de insumos, prestación de servicios de salud propiamente dichos y comercialización. Estos a su vez se encuentran respaldados por la presencia de los sectores de apoyo (aquellos que brindan soporte institucional) y los sectores conexos (aquellos complementarios y con los que las instituciones del sector pueden coordinar o compartir actividades de la cadena del valor cuando compiten) y por sobre el conjunto se hallan las instituciones gubernamentales que actúan integrando y conteniendo a la cadena. Por último se observa la presencia de los principales aspectos que hacen al contexto general donde se desarrolla la cadena.

A partir de la identificación de los potenciales agentes del clúster, se comenzaron a desarrollar las primeras actividades formales del clúster con el objetivo del fortalecimiento del mismo.

13.5.2 Primeras reuniones, talleres y entrevistas

Retomando las consideraciones respecto de las experiencias internacionales de clúster y en virtud de lo expuesto, y de largas conversaciones con expertos y autoridades gubernamentales, se decidió por tomar al modelo colombiano como referencia para la conformación de un clúster en torno a la cadena de servicios de salud en Córdoba. En este sentido, se destaca a Colombia por ser un referente en la adopción de dicho esquema que incluye, además de la prestación de servicios de excelencia, a la innovación como ejes centrales de un clúster. Además, un elemento distintivo del trabajo colombiano es la incorporación de la mirada prospectiva a la metodología clúster, generando así un marco de trabajo que tiene al largo plazo como objetivo, con acciones de corto y mediano.

13.5.3 Seminario-taller introducción a la prospectiva

Por ello, y con el objetivo de reunir a todas las actores competentes, públicas y privadas del sector salud de Córdoba, se llevó a cabo el primer taller titulado "Seminario– Taller de Introducción a la Prospectiva Estratégica Aplicada a la Salud, para Líderes y Ejecutivos de Organizaciones Públicas y Privadas vinculadas con el tema", y contó con la coordinación del experto en análisis prospectivo Raúl Balbi. Este tema fue elegido luego de un exhaustivo análisis producto del cual se detectó que los clústeres mundialmente reconocidos utilizan la prospectiva como herramienta para anticipar el futuro. En este taller, además de poner a disposición de los asistentes el conocimiento básico y la metodología relacionada con la prospectiva estratégica, se los introdujo en la idea de organización de los sistemas de salud bajo el concepto de clúster. Además, se generó una sinergia que posibilita continuar en esta línea, con el aporte constructivo y cooperativo de todos los actores del sistema de salud.

13.5.4 Taller para la definición de servicios exportables de salud

En una segunda instancia, se invitó a los profesionales de la salud a concurrir al Taller Participativo: "Servicios de Salud Exportables de Córdoba". Durante este taller, se trabajó a nivel grupal, y para facilitar las conversaciones grupales se utilizó la metodología METAPLAN. El objetivo principal de este taller fue determinar una potencial oferta exportable de los servicios de salud de Córdoba y detectar algunas líneas de acción concretas en pos de alcanzar ese objetivo.

Además de los objetivos específicos que motivaron los seminarios-talleres, también estaba presente la idea de creación y potenciación de los vínculos entre los diferentes actores del sector. Siguiendo la teoría de clústeres se buscó con estas actividades incrementar el grado de confianza entre los actores, apuntando a robustecer el capital social sectorial.

13.5.4.1 Los primeros resultados

A medida que se fue avanzando con el proyecto y como consecuencia de la mayor interacción entre los integrantes del clúster fueron surgiendo iniciativas y nuevos proyectos.

13.5.5 Acuerdo entre Círculo Médico de Córdoba y la Cámara de Turismo de la Provincia

Las universidades y los institutos cumplen un rol esencial en la formación de profesionales de la salud, pero no son los únicos espacios en donde se puede adquirir experticia. También son muy relevantes los cursos y congresos que se realizan, dado que ellos permiten la constante actualización (la formación continua).

Al respecto, Córdoba se perfila como un importante centro de eventos, como se expresa en los Cuadros 13.7 y 13.8. Además se observa en el Cuadro 13.9 que el tema medicina y salud es el más concurrente.

Cuadro 13.7: Cantidad de Congresos. Año 2008

Ciudad	Cantidad de congresos
CABA	490
Mar del Plata	134
Rosario	83
Córdoba	**67**
Mendoza	59
Buenos Aires	35
Salta	29
Santa Fe	18
San Juan	15
Tucumán	14
La Plata	12
Entre Ríos	9
Neuquén	7
San Luis	6
Resto del país	41
Total	**1019**

Fuente: Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos.

Cuadro 13.8: Recintos que realizaron más congresos. Año 2008

Recintos	Congresos	Asistentes	Días	Ciudad
Intersur Hotel 13 de Julio	65	25.292	166	Mar del Plata
Sheraton Buenos Aires	44	73.395	135	CABA
La Rural	41	51.318	97	CABA
Emilio Civit	33	18.481	83	Mendoza
Sheraton Libertador	28	20.054	60	CABA
Panamericano Buenos Aires	26	24.644	71	CABA
Paseo La Plaza	22	10.349	45	CABA
Hilton Buenos Aires	21	24.493	55	CABA
Sheraton Córdoba	**19**	**13.722**	**43**	**Córdoba**
Palais Rouge	19	14.954	46	CABA

Bolsa de Comercio de Rosario	15	7.546	31	Rosario
Sheraton Mar del Plata	14	15.727	44	Mar del Plata
Centro Costa Salguero	12	9.852	36	CABA
Patio de La Madera	9	9.861	22	Rosario
Resto de recintos	651	250.405		
Total	**1.019**	**570.093**		

Fuente: Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos.

Cuadro 13.9: Cantidad de congresos por temática – Año 2009

Temas por sector	Cantidad	%
Médico/Salud	**440**	**43,2%**
Económico/Comercial	170	16,7%
Científico/Tecnológico	49	4,8%
Sociedad/Cultural	42	4,1%
Agropecuario/Alimentación	41	4,0%
Educación/Investigación/Historia	36	3,5%
Judicial	6	0,6%
Otros	235	23,1%
Total	**1019**	

Fuente: Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos.

Teniendo en cuenta estas estadísticas y como parte de las actividades desarrolladas para fortalecer el clúster de salud de Córdoba surgió la posibilidad de firmar un acuerdo entre Circulo Médico de Córdoba y la Cámara de Turismo de la Provincia, con el apoyo de la Agencia Córdoba Turismo. A fines de 2009 se firmó dicho convenio, generando las condiciones para que Córdoba se presente como una alternativa interesante a la hora de captar congresos de nivel internacional organizado por las distintas sociedades científicas.

13.5.6 Proyecto para la conformación de una planta de gases medicinales: estudio de pre factibilidad

En una de las tantas reuniones y talleres conjuntos se planteó la problemática de los altos costos que representa los hospitales y clínicas un insumo fundamental como es el oxígeno medicinal. Ante esto, se propuso determinar la viabilidad y sostenibilidad en aspectos de pre factibilidad de la construcción y puesta en funcionamiento de una planta de producción de oxígeno medicinal.

Como consecuencia de dicho estudio se obtuvo como resultado más relevante el hecho que la producción local de oxígeno medicinal (mediante tecnología criogénica) resultó viable, obteniendo además una buena performance económica.

13.5.7 Estudio del eslabón de proveedores industriales

En cuanto al sector productor de insumos, se observó que constituye un eje clave para el funcionamiento del clúster. Sin embargo se detectó que precisa ser identificado con mayor detalle para llevar a cabo posteriormente tareas tendientes potenciar el mismo. En concreto se realizó un estudio para la identificación y fortalecimiento del eslabón industrial de la cadena de servicios de salud, la cual representa un primer paso para alcanzar el desarrollo que se pretende del mismo.

A partir de dicho estudio se pudo establecer que el eslabón industrial de la cadena de servicios de salud de Córdoba está compuesto por más de 80 firmas que en conjunto facturan alrededor de 750

millones de pesos anuales (alrededor de un 10 porciento proviene de exportaciones) y emplean directamente más de 2000 personas.

Además se ha logrado un avance en cuanto a la construcción y el fortalecimiento de los vínculos entre los integrantes del eslabón. En este sentido, fueron muy importantes los talleres participativos con los empresarios del eslabón. Este tipo de vinculaciones no sólo ayuda a acrecentar el acervo de capital social, sino que también permite darle visibilidad al sector en pos de lograr mayor poder de negociación en aspectos clave.

13.5.8 Vinculación con instituciones del extranjero que se desempeñan en la misma órbita

Con el objetivo de aprender de experiencias del exterior similares y de conocimientos del funcionamiento los mismo, se invitó a los referentes del Barcelona Centre Mèdic (BCM) y del Clúster de Servicios de Medicina y Odontología de Medellín (Colombia) a compartir, a través de videoconferencias, sus respectivas experiencias con las clínicas y hospitales cordobeses interesados en una potencial exportación de servicios de salud. Cabe señalar, que además del objetivo principal de estas actividades (transmisión de experiencias y conocimientos), a través de las mismas se apuntó incrementar el grado de confianza entre los actores, apuntando a robustecer el capital social sectorial

Algunos conceptos interesantes que se obtuvieron a partir de la videoconferencia con los referentes del clúster de Medellín son los siguientes:

- Los principales objetivos del clúster son mejorar la competitividad y productividad de la comunidad empresarial, mejorar la capacidad institucional, fortalecer el acceso al mercado internacional, contribuir a generar empleo, contribuir a proyectar la imagen internacional de la ciudad, entre otros.

- Destacan como principales estrategias de desarrollo el liderazgo, el trabajo en equipo, la unificación de conceptos, la confianza y la creación de redes.

- Destacan que aspectos como la certificación de profesionales, la acreditación internacional, el bilingüismo y la conformación de un portafolio internacional unificado, permiten un mejor posicionamiento en el mercado internacional brindando calidad y seguridad al paciente.

- En cuanto a la videoconferencia con las autoridades del BCM, se destacan los siguientes puntos:

- El objetivo del BCM es promocionar a la ciudad de Barcelona como destino médico de calidad en el concierto internacional, en este sentido los organismos públicos han sido determinantes en el apoyo para la promoción.

- La asignación de la prestación entre los diferentes oferentes se realiza en función de velocidad y precio, donde cada uno realiza una propuesta y el paciente termina eligiendo. También existen mecanismos de compensación para asegurar una participación equilibrada de los integrantes.

- Aunque existen muy buenas clínicas y médicos, acaba primando la imagen del destino, Barcelona, más que un establecimiento o profesional en particular.

- Los puntos que se consideran esenciales para el alcanzar tanto la competitividad internacional como la prioridad de elección por parte de los potenciales pacientes son:

    - Brindar un destino atractivo, tranquilo y posible

    - Una oferta médica de servicios suficiente

    - Brindar confianza de los servicios a través de acreditaciones

- Precio competitivo
- Accesibilidad (acceso aéreo directo y fluido)

13.5.9 Acreditación de instituciones hospitalarias

La acreditación de calidad de los centros de salud es fundamental para mejorar la percepción que los pacientes extranjeros tienen del nivel de los servicios de salud de Córdoba. Por ello, como primer paso se realizó un taller de sensibilización sobre acreditación de calidad con los representantes de los organismos encargados de realizar las acreditaciones. Se diagramó una jornada de trabajo sobre acreditación de calidad el día 19 de julio de 2011 en el Centro Córdoba del Consejo Federal de Inversiones con la presencia de la Msc. Carol Gilmore de la Joint Commission International (JCI), y los Dres. Ricardo Herrero y Ricardo Otero, gerente y director técnico del Instituto Técnico para la Acreditación de Establecimientos de Salud (ITAES) respectivamente.

Llevar a cabo un taller de sensibilización sobre acreditación de hospitales, sanatorios, clínicas y demás tenía por objetivo demostrar los beneficios y ventajas que brinda la acreditación internacional y también dar a conocer los requisitos que se deben cumplir para acceder a la acreditación.

Los aspectos centrales de lo expuesto por los representantes del ITAES se detallan a continuación:

- Resaltaron los principales beneficios que acarrea la acreditación de calidad:
  - Mejora la calidad de la atención
  - Descubre oportunidades de mejoras
  - Ayuda a la toma de decisiones
  - Eficientiza el uso de recurso
  - Se pueden comparar con otras instituciones (benchmarking)
  - Permite competir por calidad de recursos
  - Mejora el acceso a los seguros de mala praxis
  - Mejora la imagen pública de la institución
- Además, destacaron que no hace falta ni siquiera acreditar, el sólo hecho de iniciar el proceso ayuda a mejorar las prestaciones ya que el proceso de acreditación implica un cambio cultural, una capacitación continua, y una modificación en el proceso y modelo de trabajo.
- También trae aparejados beneficios para el paciente, para el personal de salud, para los directores y administradores y para los financiadores.

A continuación se resumen los aspectos centrales expuestos por la representante de la JCI:

- La acreditación generalmente es un proceso voluntario por el cual una agencia gubernamental o privada concede el reconocimiento a las instituciones de cuidados médicos que llenan los requisitos de ciertos estándares que requieren la mejora continua en estructuras, procesos y resultados.
- Algunos beneficios de acreditarse:
  - Es una evaluación externa y objetiva
  - Estimula una cultura de calidad en la organización
  - Mejora la confianza del público
  - Proporciona un entorno laboral seguro y eficiente
  - Proporciona un mayor poder de negociación frente a las fuentes de pago

13.5.10 Promoción de la investigación clínica

Dentro de los sectores de apoyo identificados dentro del clúster en torno a la cadena de servicios de salud, el rol que cumple la investigación es de importancia mayor, ya que por un lado sirve de base y sostén para el desarrollo de la actividad y por otro lado potencia y magnifica las ventajas comparativas detectadas en una región.

La investigación clínica farmacológica en particular, además de constituir una fuente importante de empleo y de inversión de capitales, es importante ya que el estudio local de fórmulas terapéuticas implica una sustancial transferencia de tecnología de punta: los centros participantes se benefician con la incorporación de los conocimientos disponibles en países más avanzados y la adquisición de tecnologías, procesos y equipos última generación.

Córdoba no sólo cuenta con importantes recursos humanos y materiales para el desarrollo de esta actividad, sino que además cuenta con una ley modelo que regula la investigación clínica (es una de las dos provincias que actualmente tiene una ley que regula la actividad).

Asumiendo que la investigación es uno de los pilares del clúster en torno a la cadena servicios de Salud de Córdoba, se propuso la articulación entre el Ministerio de Salud de la Provincia, la Sociedad de Investigación Clínica de Córdoba, la Agencia Pro Córdoba, en vistas de la positiva experiencia llevada a cabo en Chile por la Corporación para el Fomento de la Producción (CORFO) del Gobierno de Chile. Para ello, se organizó una videoconferencia con los agentes de la CORFO a los fines de interiorizarse sobre su experiencia en la promoción internacional de las actividades de investigación clínica farmacológica, intercambiar ideas y establecer relaciones institucionales a nivel internacional.

13.5.11 Turismo médico

En los últimos años, la exportación de servicios ha estado adquiriendo cada vez más importancia con un crecimiento positivo y constante y representando un ingreso cada vez mayor de divisas. En este sentido, el turismo es el que representa la principal fuente de ingresos, aunque servicios empresariales e informáticos han ganado mucho terreno.

En base a este crecimiento, el turismo médico se perfila como un componente de suma importancia que puede añadirle una vía de financiamiento al tradicional esquema de la salud en Argentina. A través de esto, se puede atraer público internacional y de esa forma elevar la calidad existente.

Una ventaja notable de la exportación de servicios, a diferencia de la exportación de bienes, es que generan demandas internas al traccionar otras actividades en la economía nacional. Es decir, repercuten en otras actividades relacionadas como la construcción y el transporte, además de crear empleo y potencial la economía en su conjunto.

En el caso particular de Argentina, de acuerdo a estimaciones de Fundación Exportar (2009), la exportación de servicios en 2009 representó 11.000 millones de dólares, lo que, por ejemplo, la posiciona muy por encima del nivel alcanzado por la exportación de bienes agropecuarios. Siguiendo los datos del Ministerio de Economía de la Nación, el crecimiento de exportación de servicios reales ha sido de un 223% desde 2003 hasta mediados de 2009, pasando de ser de un poco más de 3.500 millones de dólares hasta superar los 11.000 millones.

Es en este marco en donde el turismo receptivo adquiere tanta relevancia, y dentro de éste, el turismo médico se perfila como un servicio de gran potencial.

El turismo médico se refiere al movimiento de pacientes a otro país para obtener servicio médico especializado o económico, sumándole el hecho de que estos pacientes (y sus acompañantes) suelen disfrutar de un cierto periodo de vacaciones en el país en el que fueron tratados. Se pueden encontrar tres variantes de turismo médico:

1. Turismo emisor entre países (outbound): pacientes viajan a otros países para recibir tratamiento médico.

2. Turismo receptivo (inbound): pacientes de otros países viajan para obtener el servicio médico.

3. Turismo interprovincial (intrabound): pacientes viajando dentro de los bordes nacionales.

De acuerdo al informe de Deloitte (2008), el turismo médico, principalmente de ciudadanos estadounidenses, ha crecido a una tasa anual promedio del 100% entre 2007 y 2009. Se calcula que un millón de personas han recibido tratamiento médico en otros países en 2007, de los cuales más de la mitad de ellos (750 mil pacientes) son de Estados Unidos. Sin embargo, se estima que esa cifra aumente para el año 2010, llegando a ser alrededor de 6 millones de personas. Esto implica que se mueven en el mundo alrededor de 60 mil millones de dólares, pero la tendencia es que esta cifra siga en aumento hasta alcanzar los 100 mil millones en 2010 en todo el mundo. A nivel per cápita, un turista de salud gasta alrededor de U$S 7.000 en cada visita, a diferencia de los turistas vacacionales que gastan un promedio de U$S 3.000.

Este tipo de turismo está incentivado tanto por la gran diferencia de costos que existen entre los países, sin mostrar un importante contraste en la calidad del servicio médico, como por la cantidad de personas sin cobertura médica o cobertura deficiente en Estados Unidos (alrededor de 46 millones de personas) y por el tiempo que hay que esperar para obtener algún tratamiento en países como Canadá y Estados Unidos.

Con respecto al primer punto, el de la diferencia de costos, en el Cuadro 13.10 se provee información sobre los precios de las distintas intervenciones médicas.

Cuadro 13.10: Comparación de costos de prestaciones médicas (en dólares). Año 2008

Procedimiento	Estados Unidos	Resto del mundo
Operación de rodilla	11.692	4.686
Resección transuretral de la próstata	4.669	3.737
Ligadura de trompas	6.407	3.894
Reparación de la hernia	5.377	3.903
Escisión de lesión en la piel	7.059	1.919
Amigdalectomía (adultos)	3.844	2.185
Histerectomía	6.542	6.132
Hemorroidectomía	5.594	2.354
Rinoplastia	5.713	3.866
Bunionectomía	6.840	2.706
Extracción de cataratas	4.067	2.630
Cirugía de venas varicosas	7.993	2.685
Procedimientos de glaucoma	4.392	2.593
Timpanoplastia	5.649	3.787

Fuente: Deloitte.

Se puede observar claramente que la mayoría de las cirugías en el resto del mundo son más económicas que en Estados Unidos, llegando a una diferencia de hasta 70% en el precio del procedimiento.

También se pueden ver los costos de otros procedimientos en los países más relevantes en cuanto a turismo médico. Esto está representado en el Cuadro 13.11 para los nueve principales países en esta cuestión.

Cuadro 13.11: Comparación de precios de distintos procedimientos (en dólares). Año 2009

Cirugía	EEUU	Colombia	Costa Rica	India	Jordania	Corea del Sur	México	Singapur	Nueva Zelanda	Tailandia
Bypass cardíaco	144.000	14.630	25.000	8.500	10.000	24.000	20.000	13.500	25.000	24.000
Angioplastía	57.000	7.106	13.000	8.500	5.000	19.600	16.000	7.500	7.500	7.000
Reemp. válvula corazón	170.000	10.450	30.000	1.200	12.000	36.000	30.000	13.500	28.000	22.000
Reemp. de cadera	50.000	8.360	12.500	8.000	8.000	16.450	13.125	11.100	16.000	14.000
Acond. cadera	50.000	10.500	12.000	8.000	8.000	20.900	12.800	12.100	15.000	16.000
Reemplazo rodilla	50.000	7.106	11.500	7.000	7.000	17.800	10.650	10.800	16.000	12.000
Fusión espinal	100.000	14.500	15.000	12.000	10.000	17.350	7.000	18.300	17.500	11.000
Implante dental	2000 – 10000	1.672	1.000	700	500	3.400	910	2.900	3.500	3.000
Banda Gástrica	30.000	6.500	8.500	7.500	5.000	9.500	8.430	12.000	12.000	12.000
Implante de busto	10.000	2.600	3.500	4.500	3.000	11.000	8.000	5.400	8.500	3.700
Lifting facial	15.000	3.305	5.900	7.000	3.000	3.000	7.200	4.000	6.000	6.600
Histerectomía	15.000	1.845	5.500	5.500	2.500	9.000	6.675	4.000	7.000	5.000

Fuente: Asociación de Turismo Médico.

Por lo tanto, si se analizan los datos de los Cuadros 10 y 11 es posible ver que existen realmente diferencias considerables de precios entre Estados Unidos y el resto del mundo, convirtiéndose esto en un incentivo fundamental para viajar al extranjero para obtener tratamiento médico.

Con el objetivo de que los hospitales, clínicas y demás establecimientos profesionales exporten servicios de salud bajo una marca conjunta se realizaron diversas actividades.

13.5.12 Reunión institucional con un referente de la Medical Tourism Association (MTA)

El día 28 de julio de 2011 en el Centro Córdoba del Consejo Federal de Inversiones (CFI) se llevó a cabo una jornada de sensibilización sobre turismo médico con el Dr. Guillermo González Prieto, representante en Argentina de la Medical Tourism Assosiation (MTA). El principal objetivo de la actividad fue interiorizarse sobre los principales aspectos del turismo médico.

Sobre la MTA, el Dr. González Prieto comentó que se trata de una organización sin fines de lucro que promueve actividades de turismo médico en todo el mundo. Además, brinda asistencia técnica, apoyo, consultoría, e información a sus miembros. Sus miembros son países, empresas de salud, cámaras de salud, clústeres. En cuanto al Clúster de Salud de Córdoba, destacó la labor que se viene realizando en el marco del mismo y propuso que las clínicas y hospitales del clúster se sumen a la cámara de turismo médico.

13.5.13 Conformación de un grupo exportador

A mediados de agosto de 2011 se llevó a cabo una reunión entre algunas de las instituciones médicas que mostraron interés en la conformación de un primer grupo exportador de servicios de salud.

La actividad se desarrolló en el Centro Córdoba del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y las que participaron fueron:

- Sanatorio Diquecito
- Instituto Traumatológico de Córdoba
- Centro Pedrazzoli Flebología Privada
- Nascentis
- Medicina Reproductiva
- Clínica de Ojos Córdoba

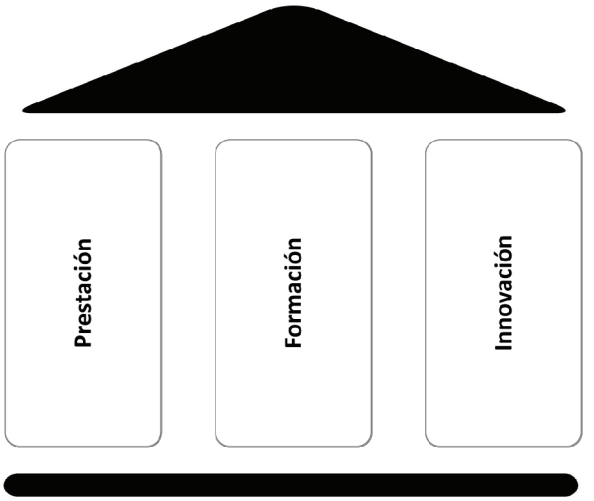
El objetivo principal de la reunión fue lograr que los administradores de las instituciones médicas interesadas en formar un primer grupo exportador de servicios de salud presenten propuestas para la elaboración de un plan integral para conformar dicho grupo y lograr el objetivo final del mismo (la exportación de servicios de salud). Se buscó prioritariamente que las diferentes propuestas sean complementarias para conformar de esta manera un paquete completo de servicios de salud orientado al mercado exterior.

Actualmente el grupo exportador se encuentra conformado en el marco de un programa de Pro Córdoba, constituyendo el primer grupo exportador de servicios de salud, no sólo de Córdoba, sino del país.

13.6 Consideraciones finales: avances y retos a futuro

A lo largo de la corta vida de este proyecto se ha logrado identificar, conformar y fortalecer el clúster en torno a los servicios de salud en la provincia de Córdoba. El objetivo último de este proyecto es posicionar a Córdoba como centro de referencia para la atención de la salud, apoyado esencialmente sobre los servicios de calidad, la formación y la innovación (modelo tomado del Clúster de Medicina y odontología de Medellín).

Esquema 13.2: los pilares del clúster de salud de Córdoba



Fuente: IIE.

Los avances en cuanto a la identificación, conformación y fortalecimiento del clúster, se han obtenidos a través de distintas iniciativas de clúster llevadas a cabo en primera instancia por el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba (de quién partió la iniciativa) y, a medida que fue avanzando el proyecto, por los privados que se fueron sumando, tanto de manera individual como en conjunto con el sector público.

Lo que se pudo detectar a lo largo del proyecto es que si bien existen las características básicas de un clúster y se ha avanzado en el fortalecimiento del mismo, todavía prevalecen algunas fallas en la creación de redes y las fallas de información asimétrica. Por ello, ante este tipo de fallas es fundamental la participación del sector público, no tanto por medio de iniciativas aisladas sino a través del establecimiento de una política de clúster. Es decir, una política deliberada del gobierno provincial, para solucionar las fallas en la creación de redes y las fallas de información asimétrica. En este sentido, el gobierno provincial debería participar activamente en la determinación de la gobernanza del clúster en torno a la cadena de servicios de salud de la provincia de Córdoba.

El próximo paso a seguir entonces es trabajar en la gobernanza del clúster, es decir, en la determinación del modo en que se van a configurar las relaciones entre los distintos agentes. La determinación de la gobernanza del clúster permitirá establecer quiénes y cómo se tomaran las decisiones referentes al clúster.

La experiencia internacional demuestra que la gobernanza multinivel es el camino a seguir cuando se habla de innovación y competitividad, ya que los procesos de aprendizaje se desarrollan en entornos complejos de actores múltiples (privados, públicos, mixtos, grandes, pequeños) y en distintas escalas (local, provincial, regional, nacional, internacional). En este sentido, la gobernanza multinivel implica incluir diversos agentes -entre los que se incluyen gobiernos de distintos niveles, instituciones públicas y privadas, personas particulares, entre otros- donde el sector público, a través del Ministerio de Salud de la provincia de Córdoba, debe cumplir el rol de guía y facilitador de las relaciones entre los actores del clúster.

14

Clúster TICs

Capítulo 14: Clúster TICs

La tecnología no es en sí el fin, sino el medio entre la sociedad del conocimiento y el desarrollo económico.

14.1 Introducción

En los últimos 30 años se han producido en todo el mundo significativos y veloces avances tecnológicos, los cuales han llevado a sociólogos e historiadores a caracterizar la presente época como la "era de la información" o "era del conocimiento". Resulta imposible dimensionar el avance de la información y la comunicación tanto en la vida cotidiana de las personas como en los hábitos colectivos, en la actuación del sector público y privado como en la sociedad civil. El cambio de paradigma en torno al desarrollo tecnológico no sólo introdujo nuevas formas de producir, interactuar y aprender, sino también de pensar y de vivir.

En el presente capítulo se expone el estado de desarrollo actual del mundo, Argentina y Córdoba en materia informática y comunicacional. El análisis se realiza en dos sentidos, en primer lugar a nivel retrospectivo con el objetivo de entender la dinámica del proceso de inserción de las nuevas tecnologías y los cambios devenidos tanto a nivel económico y productivo, como así también en el plano social y cultural. Por otra parte, una vez descripta la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y el grado de impacto de las mismas, se pretende proyectar un escenario futuro enfatizando aspectos centrales que aún no han sido debidamente tratados.

El abordaje teórico en relación al plano productivo se realiza bajo la perspectiva de la organización en clúster, demostrando que la misma permite obtener beneficios colectivos superiores a la suma de los beneficios de cada una de las empresas integrantes por separado. La causa fundamental reside no sólo en el mayor grado de provecho obtenido sobre las economías de escala a partir del intercambio mutuo, sino también de la especialización conjunta y el agregado de valor en las diferentes fases de la cadena productiva. Este fenómeno no es nuevo ni en Argentina ni en Córdoba y sus resultados están a la vista. El clúster tecnológico se posicionó entre los más efectivos tanto a nivel regional como nacional y sirve como ejemplo de organización para muchas otras actividades incipientes tanto en el sector de bienes como de servicios.

No obstante, el análisis realizado en esta síntesis no pretende limitarse al ámbito meramente económico, dando tratamiento a tópicos que se han visto fuertemente influenciados por el desarrollo tecnológico como son la organización empresarial, la gestión de gobierno, el marco regulatorio, la educación y la participación ciudadana. Las TICs atraviesan transversalmente a cada uno de ellos, aunque su vínculo difiere por las diversas motivaciones de cada uno de los actores involucrados en sus respectivos ámbitos y fundamentalmente por sus conocimientos.

Las empresas argentinas en general muestran un alto grado de apertura hacia el uso de TICs en sus procesos externos (ventas, comercialización, publicidad, etc.), sin embargo aún no han sido capaces de dotar a sus procesos internos de herramientas para mejorar su productividad. Las mejoras en la recolección de datos y la obtención de información son aspectos críticos y se tratan en el marco de los procesos de inteligencia empresarial.

En lo atinente al sector público, se realizan una serie de consideraciones respecto al conjunto de leyes que rigen en nuestro país y su atraso relativo respecto al avance de la tecnología. En Argentina, los procesos institucionales están escindidos del avance comunicacional y sobretodo informático. Ello genera una brecha difícil de cerrar en tanto y en cuanto no se genere un seguimiento activo de nuevas tecnologías y su regulación correspondiente. Además, el Estado a lo largo de los años ha sido incapaz de usufructuar para sí mismo el avance de la tecnología, y la demanda por parte de la ciuda-

dañía se ha volcado hacia formas de comunicación completamente novedosas para la actividad habitual del sector público en los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal). El gobierno electrónico a través de las múltiples experiencias recogidas, ofrece un conjunto de nuevas posibilidades susceptibles de potenciar la gestión estatal en nuestro país.

Por su parte, la introducción de las TICs en el proceso educativo plantea un enorme desafío hacia nuevas formas de impartir la enseñanza formal, trascendiendo la barrera física del aula y del libro. La gestión del conocimiento está mutando hacia un proceso de aprehensión no sólo basado en el intercambio docente-alumno, sino también incorporando la búsqueda de información y conocimientos por parte de los educandos en función de sus motivaciones.

En resumen, el tratamiento de las TICs reviste importancia no por el avance mismo de la tecnología sino por el conjunto de fenómenos que se producen en los distintos ámbitos de la sociedad y que afectan la dinámica del crecimiento económico. Como en otras tantas ocasiones nuestro país se enfrenta al desafío de aprovechar las oportunidades que se le presentan, y en este caso los esfuerzos necesarios para lograrlo parecen insignificantes en relación a los beneficios potenciales.

14.2 Caracterización de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs)

"Las tecnologías de la información y la comunicación comprenden las técnicas, desarrollos y dispositivos que tienen por finalidad el almacenamiento, procesamiento y transmisión de datos". La definición previa no está exenta de cuestionamientos, pero goza de amplia aceptación por ser pertinente en su aplicación a diversos campos de acción, sin pérdida de generalidad.

En la actualidad los procesos de obtención de información y de comunicación son neurálgicos en el ámbito de los diversos niveles de gobierno, de las empresas, de las organizaciones civiles y todos los actores sociales que interactúan a diario en un mundo cada vez más integrado. Disponer de información oportuna y precisa es un insumo clave en el proceso de toma de decisiones, y una correcta comunicación de las mismas determina el grado de efectividad de las medidas que adopten los diferentes actores.

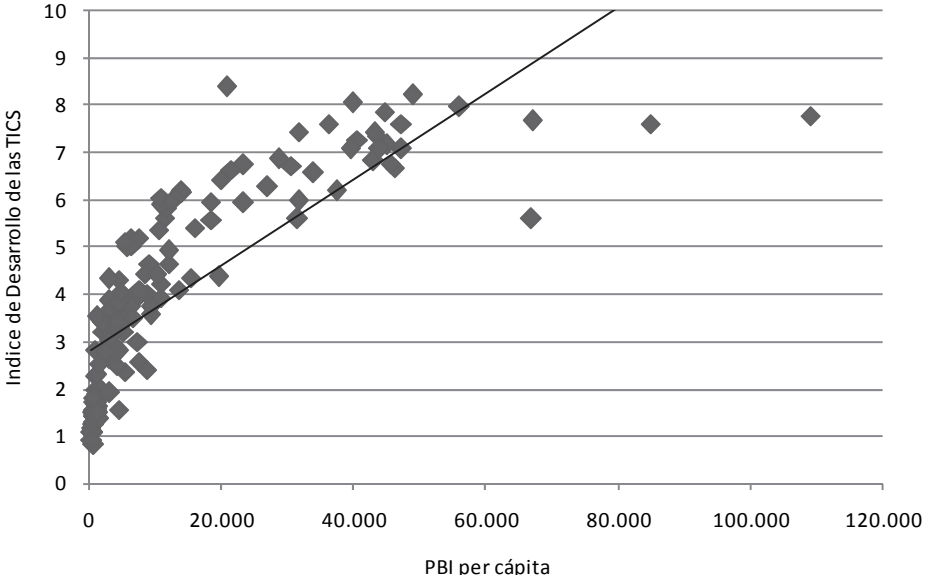
La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) dependiente de la Organización de las Naciones Unidas elabora anualmente el índice de Desarrollo de las TICs (IDI), el cual está compuesto por once indicadores que abarcan el acceso, la utilización y las aptitudes en la esfera de las TICs. "Este índice ha sido concebido para medir el nivel y la evolución de los adelantos de las TICs con el correr del tiempo, tomando en consideración las correspondientes situaciones en los países desarrollados y en desarrollo" [308]. Lo anterior da cuenta de que a nivel mundial, a pesar de las asimetrías existentes en términos de niveles de ingreso, cada vez más países toman nota del fenómeno de la penetración tecnológica y su vinculación con el proceso de crecimiento económico.

El principal dilema en torno a esta cuestión es determinar la relación de causalidad existente entre el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, y el Producto Bruto Interno (PBI) de un país. Por un lado se puede suponer que el mayor grado de desarrollo tecnológico contribuye al crecimiento de un país, pero también es lógico el postulado que indica que un alto nivel de ingresos permite un mayor desarrollo tecnológico.

A continuación en el Gráfico 14.1 se observa la relación directa que existe entre el grado de desarrollo tecnológico de un país (medido a través del IDI) y el PBI per cápita. Es decir aquellos países en los cuales la penetración tecnológica es mayor, el producto per cápita también es mayor.

[308] "Medición de la Sociedad de la Información", UIT, Cap. 2 pág. 5, 2011.

Gráfico 14.1: Penetración de las TICs y PBI per cápita. Año 2010



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial y Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Independientemente de cuál sea la relación de causalidad que opere en el proceso de crecimiento económico en torno al desarrollo de las TICs, el Gráfico 14.1 muestra que sobre 146 países que fueron analizados, todos aquellos que poseen un puntaje superior a seis puntos en el IDI detentan un PBI per cápita superior a 10.000 dólares. Los países emergentes y en vías de desarrollo deberían considerar como prioritario la penetración de las TICs en sus territorios, dado que la evidencia empírica sugiere que es una condición necesaria para el crecimiento de largo plazo, y permitiría no seguir acrecentando la brecha de ingresos entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

14.2.1 Las TICs en el mundo

En los últimos diez años las tecnologías de la información y la comunicación han tenido un gran avance en todo el mundo. La cantidad de líneas de telefonía fija han permanecido constantes en la última década, en tanto que la cantidad de abonados a los servicios de banda ancha fija y móvil, la cantidad de usuarios de internet y el número de abonados a telefonía celular se ha incrementado por lo menos tres veces en relación a las cifras exhibidas diez años atrás.

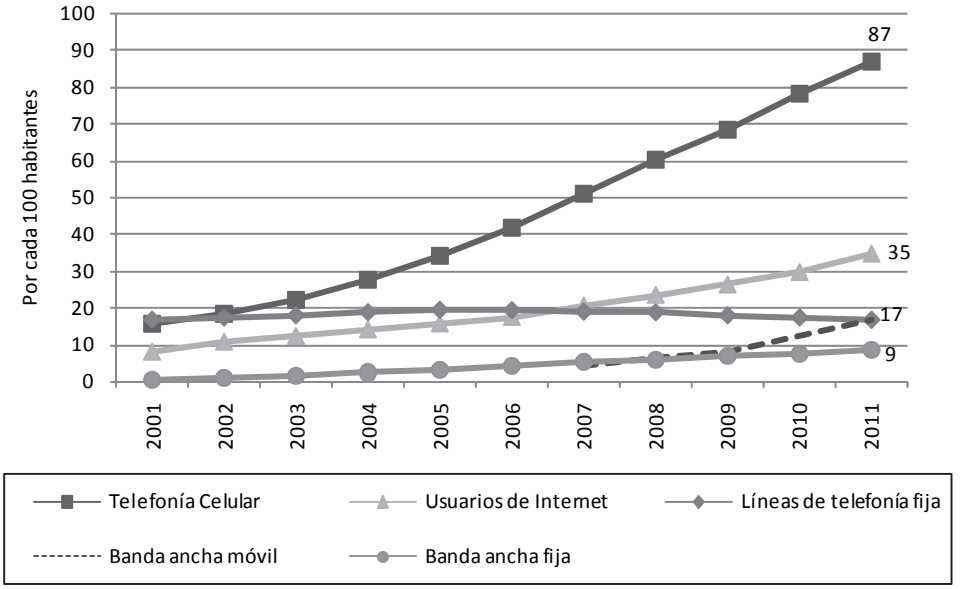
En particular, el servicio de banda ancha fija fue el que más se incrementó con un impresionante aumento desde el año 2001 al presente del 1.326%, es decir en 2011 hay trece veces más abonados de banda ancha fija de lo que había en el año 2001, a nivel mundial[309]. A pesar de que la mayor tasa de aumento se evidencia en los países en vías de desarrollo, ubicándose la misma en torno al 2.000% (en los países desarrollados fue del 1.000%) en el período 2001-2011, las disparidades entre los mismos aún son enormes. Mientras que en los países desarrollados casi veintiséis de cada 100 habitantes posee acceso al servicio de banda ancha fijo, en los países en desarrollo dicho cociente es apenas inferior a cinco de cada 100 habitantes (ver Gráfico 14.3).

A continuación en el Gráfico 14.2 se muestra la evolución de los servicios vinculados a las TICs en todo el mundo. En el mismo se observa un crecimiento superior al 300% en los servicios de banda ancha móvil y de usuarios de internet, un aumento algo mayor al 450% en el número de abonados a

[309] Al ser un servicio compartido su crecimiento se sobreestima, pero el acceso general aún es bajo.

telefonía celular y el mencionado incremento en la cantidad de abonados al servicio de banda ancha fijo. Sólo el servicio de telefonía fija ha permanecido constante, con un leve aumento en el período 2001-2005 y una caída de la misma magnitud en el período 2006-2011.

Gráfico 14.2: Evolución de los servicios asociados a las TICs en el mundo



Fuente: IIE sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones.

En la actualidad la población mundial se estima en 7.000 millones de personas, por ende sólo 560 millones tendrían acceso al servicio de banda ancha fija, lo que plantea un enorme desafío en términos de accesibilidad al conjunto de TICs y además de equidad en la disponibilidad de información y medios de comunicación. El hecho de que Internet ya sea considerado un medio masivo de comunicación no es menor y suscita la atención de los organismos internacionales, los cuales ven la brecha existente entre los países desarrollados y aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, como un severo obstáculo a vencer en el marco de promoción de las TICs.

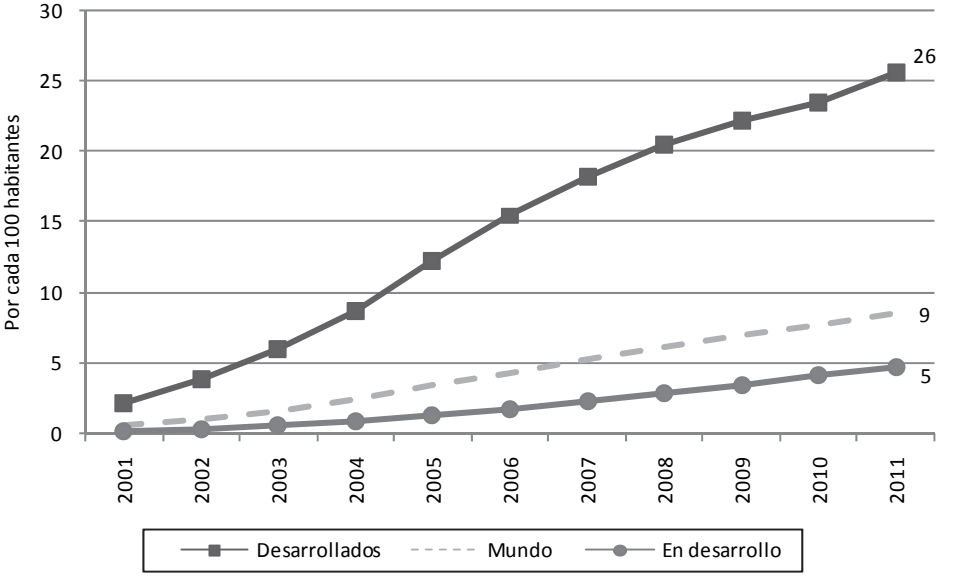
En 2011, el 26% de las personas que habitaban en países desarrollados tenían acceso al servicio de banda ancha fija, mientras que en los países en vías de desarrollo apenas el 5% de la población estaba en condiciones de acceder a tal servicio. Más allá de la enorme disparidad que aún persiste entre ambos grupos de países, la relación de personas que tienen acceso a tal servicio en los países desarrollados con respecto a los países en desarrollo ha declinado paulatinamente en los últimos diez años. Dicha relación alcanzó un máximo de diez a uno en el año 2002, y desde entonces decrece año a año ubicándose en la actualidad en un valor de cinco a uno.

Cuadro 14.1: Porcentaje de la población con acceso al servicio de banda ancha fija en los países desarrollados (D) y en vías de desarrollo (VD)

	2002	2005	2008	2011*
Relación (D) / (VD)	10,3	9,5	7,1	5,4
Desarrollados (D)	3,89%	12,3%	20,6%	25,7%
Mundo (M)	1,05%	3,4%	6,1%	8,5%
En vías de desarrollo (VD)	0,38%	1,3%	2,9%	4,7%

Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial. *estimado

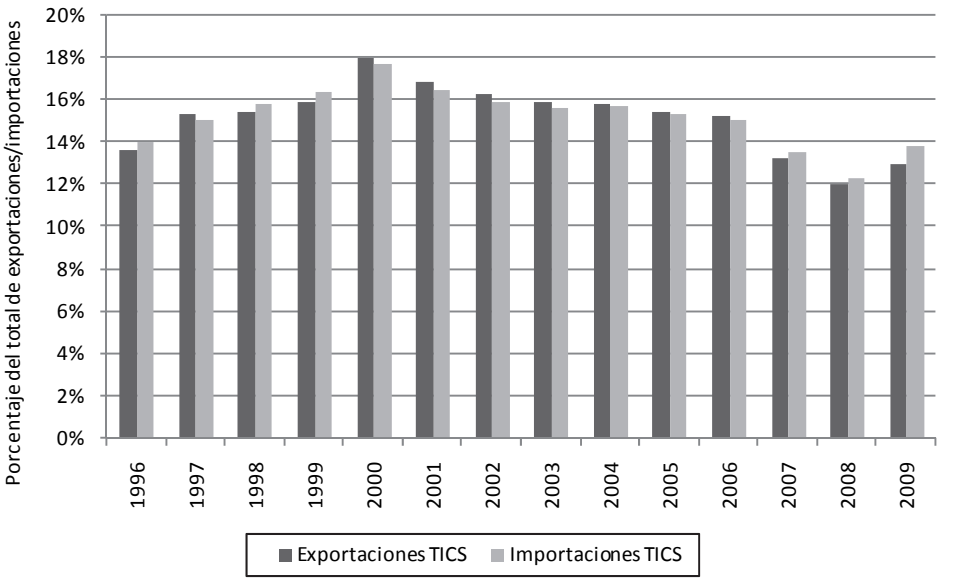
Gráfico 14.3: Acceso al servicio de banda ancha fija



Fuente: IIE sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Por otra parte, el comercio internacional asociado a las tecnologías de la información y la comunicación presenta dos tendencias marcadamente diferenciadas. A lo largo del período 1996-2000 tanto el valor de las exportaciones mundiales de TICs como porcentaje total de las exportaciones y el valor de las importaciones mundiales de TICs como porcentaje total de las importaciones fueron creciendo sostenidamente. A partir del año 2001 la tendencia se revierte y ambas variables comienzan a decrecer. Durante 2009 se evidenció una recuperación de ambas variables, a pesar de que ambas se encuentran por debajo del valor observado en el año 1996.

Gráfico 14.4: Valor de las exportaciones e importaciones mundiales de TICs sobre el valor total de las exportaciones e importaciones mundiales



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

La menor presencia de las TICs en el comercio internacional en el período 2001-2009 se puede deber a la mayor productividad del sector que permitió bajar costos y por ende reducir los montos comercializados; también podría ocurrir que muchos productos fueron reemplazados por la virtualidad, entre algunas razones.

Una señal positiva en relación a la presencia de las TICs en el comercio internacional es el hecho de que en 2009 (año de la crisis financiera internacional), la proporción de exportaciones e importaciones de TICs sobre el total de exportaciones e importaciones creció, es decir que en un escenario recesivo a nivel mundial (el PBI cayó un 1,7%), las TICs parecen ser más inelásticas al producto que el promedio de los demás bienes transables (hecho positivo en un escenario recesivo pero negativo en un escenario de crecimiento). Un mayor aprovechamiento de las TICs podría resultar beneficioso en el contexto actual de bajo crecimiento mundial del producto, a través del incremento en la eficiencia productiva de aquellas economías que se encuentran en recesión.

14.2.2 Las TICs en Argentina y Latinoamérica

Argentina y Latinoamérica en su conjunto no han sido ajenas a la revolución tecnológica que se desató en el mundo en los últimos veinte años. Si bien las TICs tuvieron una penetración tardía en la región (recién desde el año 1995 en adelante se observa un uso masivo de las mismas), en la actualidad los indicadores reflejan que los países latinoamericanos presentan índices elevados de acceso a las TICs en relación con otras regiones del mundo.

14.2.2.1 Banda Ancha

El servicio de conexión a internet a través de banda ancha presenta una serie de ventajas en relación a otras conexiones: es más veloz, más segura, existe una enorme variedad de opciones para los consumidores en términos de velocidad, precio, etc., ajustándose así a las necesidades de los diferentes tipos de usuarios. Con el avance del sector servicios en la economía mundial (en proporción del PBI), la necesidad de integrar los procesos de comunicaciones se acentuó, generando una enorme demanda de servicios de acceso a internet a través de banda ancha.

Sin embargo, las perspectivas de crecimiento del consumo de banda ancha tanto a nivel mundial, como a nivel regional persisten por las profundas desigualdades existentes entre regiones.

Cuadro 14.2: Abonados al servicio de banda ancha cada 100 habitantes por regiones

	2001	2004	2007	2009
Mundo	0,61	2,54	5,32	7,31
América del Norte	4,94	13,16	23,70	27,96
Europa y Asia Central	0,01	0,42	3,72	7,73
América Latina y el Caribe	0,12	1,11	3,53	6,58
Asia Oriental y el Pacífico	0,02	1,36	3,70	5,80
Oriente Medio y Norte de África	0	0,14	0,60	1,27
Asia Meridional	0	0,02	0,22	0,56
África del Sur	0	0,01	0,09	0,13

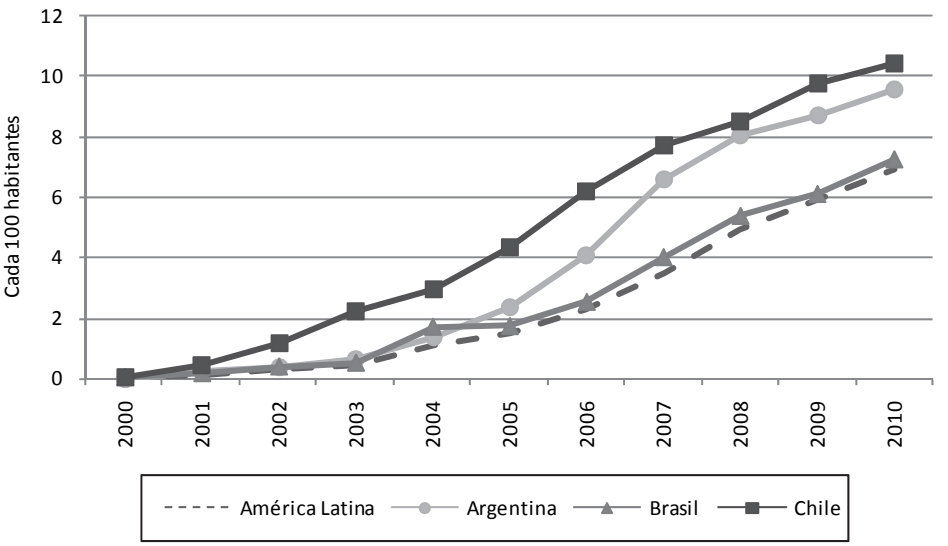
Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

En el Cuadro 14.2 se observa que, si bien en cada uno de los años analizados la cantidad de abonados al servicio de banda ancha en América Latina y el Caribe es inferior al promedio mundial, en 2009 fue la tercera región que mayor proporción de habitantes con acceso al servicio registró. Es de

destacar que entre 2001-2009 la cantidad de habitantes con acceso al servicio de banda ancha se incrementó casi 55 veces, dando cuenta del crecimiento exponencial en la región por encima del incremento mundial en el mismo período, que fue de doce veces.

Por su parte, Argentina es el tercer país latinoamericano con mayor cantidad de abonados a banda ancha por cada 100 habitantes sólo por detrás de Uruguay y Chile, países líderes en la región en dicho aspecto. En el Gráfico 14.5 se expone la situación de los principales países latinoamericanos en torno al consumo de banda ancha.

Gráfico 14.5: Acceso al servicio de banda ancha en Latinoamérica



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

El promedio latinoamericano y caribeño en el año 2010 fue de 6,95 por cada 100 habitantes en lo que respecta a la cantidad de abonados al servicio de banda ancha, y como se observa en el Gráfico 14.5 dicha proporción creció ininterrumpidamente durante la pasada década. A su vez en dicho período, Argentina registró en cada uno de esos años un valor superior al promedio latinoamericano, al igual que Chile y Brasil. En este sentido, resulta importante promover políticas públicas tendientes a la universalización del servicio (a través de la ampliación de la oferta, de la regulación prudencial del servicio en calidad y precio, etc.), y concientizar a la sociedad civil y a las empresas acerca de las ventajas derivadas del apropiado uso del servicio.

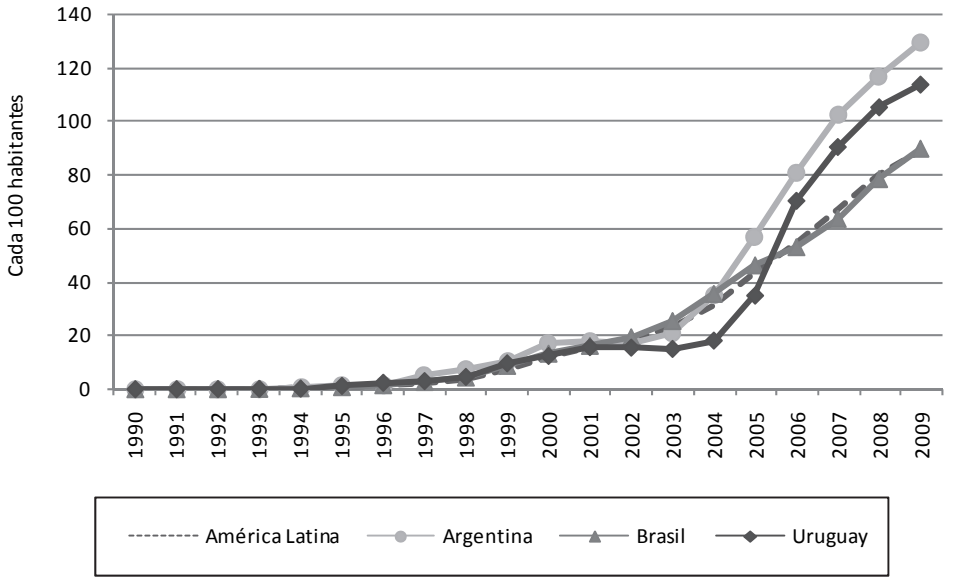
14.2.2.2 Telefonía Celular

El uso de telefonía celular posee una serie de ventajas en relación a la facilidad con la que se producen las comunicaciones. No obstante también trae asociadas una serie de desventajas a los usuarios (a mayor escala de lo que ocurre con la banda ancha), y las externalidades positivas que produce muchas veces se compensan con externalidades negativas devenidas del uso incorrecto del servicio. La posibilidad de comunicarse en una situación de emergencia, el mayor aprovechamiento del ocio, y el intercambio en tiempo real se contraponen a los altos costos de uso, la pérdida de intimidad, la exposición al delito y la aparición de potenciales problemas de salud asociado al uso excesivo del celular[310].

[310] Las consecuencias negativas del uso del teléfono celular resultan de estudios de la Universidad de Pittsburgh, EEUU.

En los últimos veinte años el uso de telefonía celular se extendió a lo largo y a la ancho del mundo. En el año 1990 dos de cada 10.000 habitantes latinoamericanos tenían acceso a un teléfono celular mientras que en 2009 dicha proporción fue superior a 88 de cada 100. Argentina presenta una situación muy particular en torno al uso de la telefonía celular, y es el hecho que desde el año 2007 hasta la actualidad la proporción de teléfonos celulares por habitante es superior a 1, es decir que hay más teléfonos celulares activos que habitantes en nuestro país. Más allá de que lo anterior no implica que todos los argentinos posean acceso a la telefonía celular, no caben dudas que el acceso al servicio es prácticamente universal y su uso está extendido en toda la población.

Gráfico 14.6: Acceso al servicio de telefonía celular en Latinoamérica



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

El Gráfico 14.6 muestra que en el año 2009 Argentina fue el país latinoamericano que lideró el ranking de teléfonos celulares por habitante, seguido por Uruguay que es el otro país que se encuentra por encima del promedio regional. El caso de Brasil es llamativo dado que hasta el año 2004 presentaba una proporción similar a la de Argentina y muy por encima de Uruguay, y desde entonces la tasa de crecimiento del servicio de telefonía móvil ha sido prácticamente la mitad de la que experimentó Argentina y un tercio de la de Uruguay.

No hay un consenso general acerca de la aplicación de políticas públicas en relación a la promoción del servicio de telefonía celular, pero existe a nivel mundial una coincidencia acerca de las políticas de regulación del servicio por el alto grado de concentración que en general detentan las empresas del sector. El alto grado de inversiones que exige la prestación del servicio de telefonía móvil genera una estructura proveedora del servicio que tiende a ser oligopólica, y con ella una conducta colusiva por parte de las empresas. En ese marco el Estado debería intervenir haciendo un seguimiento de tarifas y del control de la calidad de las prestaciones. En Argentina el 28% de los llamados con motivos de quejas ante los organismos de defensa del consumidor son por malas prestaciones en el servicio de telefonía celular, según la Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

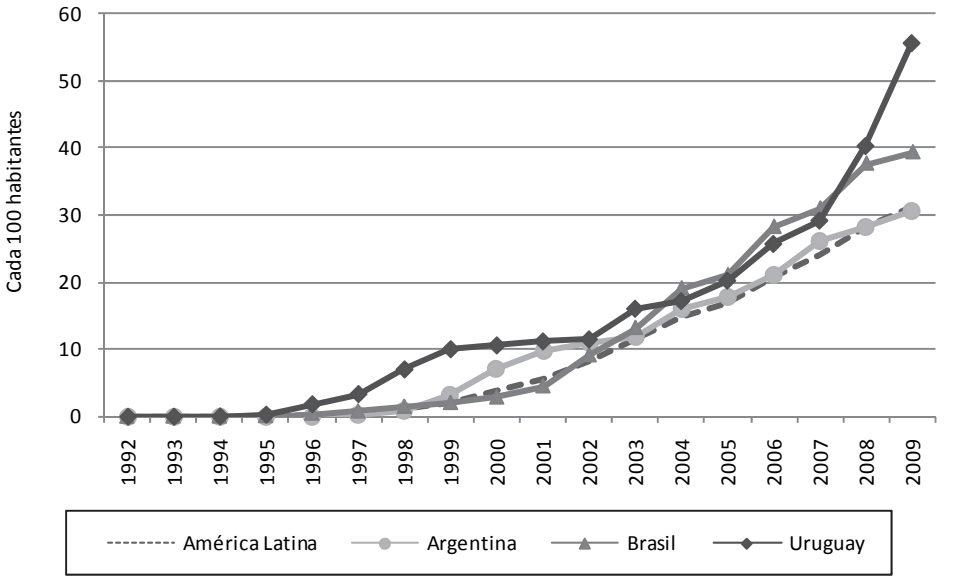
Otro aspecto clave de intervención pública es garantizar los derechos a la intimidad de las personas, y la investigación acerca de los problemas de salud devenidos del uso incorrecto de teléfonos celulares, como así también campañas de concientización para generar una conducta de uso racional del teléfono móvil por parte de la sociedad civil.

14.2.2.3 Usuarios de Internet

Un aspecto central en lo relativo al uso de internet en un país radica en la cantidad de personas que habitualmente ingresan a la red. Resultaría inútil promover inversiones en infraestructura tendiente a ampliar el número de accesos, si la población carece de interés en el acceso masivo al servicio. Por ello, cualquier política de promoción de internet debe comenzar motivando a los ciudadanos a hacer uso del servicio y sus potenciales beneficios devenidos del mismo.

América Latina y en particular la Argentina poseen un déficit en políticas orientadas a la promoción del acceso a internet y sus múltiples usos. En este sentido, juegan un rol preponderante las políticas educativas y sectoriales que induzcan a los niños, jóvenes y adultos mayores a formar parte de una generación comúnmente denominada "2.0", la cual es destinataria de aplicaciones diseñadas para cada grupo etario ajustándose así a los intereses de cada miembro de una comunidad.

Gráfico 14.7: Usuarios de internet



Fuente: IIE sobre la base de Banco Mundial.

Como se observa en el Gráfico 14.7 en el año 2009 Uruguay fue el país latinoamericano con mayor cantidad de usuarios de internet en porcentaje de la población, con un 25% más de usuarios que el promedio regional, seguido por Brasil. Argentina se ubicó apenas un uno por ciento por debajo del promedio latinoamericano con un valor algo superior a 30,5 usuarios por cada 100 habitantes.

Una medida útil en relación a las políticas sectoriales a implementar sería avanzar en la difusión de los beneficios del uso de internet y la ampliación de oportunidades en el acceso de zonas rurales y marginales. Lo anterior resulta necesario a causa del atraso relativo en materia de porcentaje de la población que utiliza el servicio con relación a los otros países líderes de la región (Brasil, Chile y Uruguay).

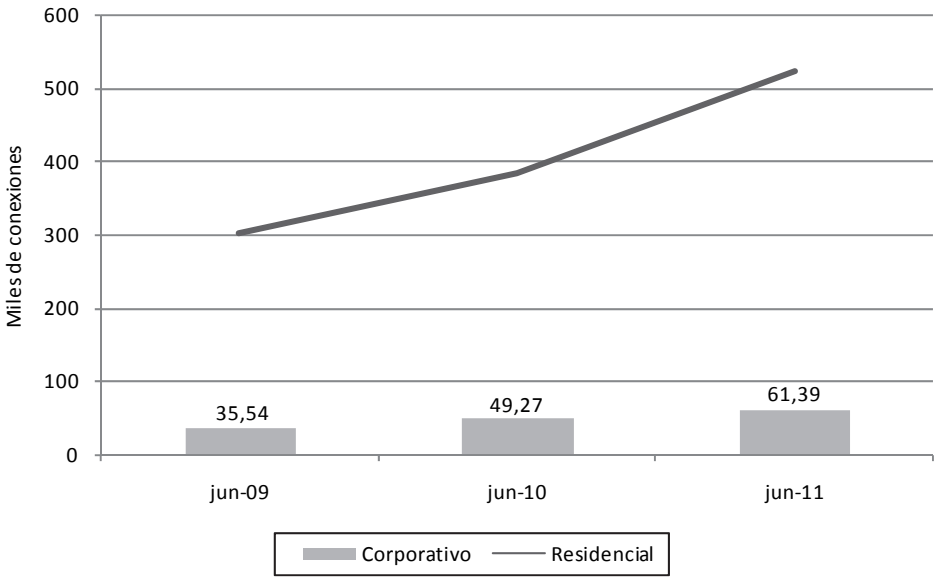
Si bien Argentina en términos generales se ubica por encima del promedio latinoamericano en lo que acceso a TICs refiere, es importante continuar profundizando las políticas públicas destinadas a universalizar el uso de las mismas, enfocando la incorporación de ellas tanto en el ámbito productivo, como educativo y de gestión de gobierno. La irrupción de la telefonía móvil inteligente (teléfonos con acceso a internet) es un hecho novedoso, susceptible de ser aprovechado a partir de la integración del servicio de telefonía junto con el de acceso a internet para un mayor aprovechamiento de las redes preexistentes. La fabricación nacional de dichos aparatos podría contribuir a alcanzar esta meta.

14.2.3 Las TICs en Córdoba

La irrupción de las TICs en la provincia de Córdoba se produjo a fines de la década del noventa y comienzos de la dos mil, simultáneamente con su desarrollo inicial en todo el país. No obstante recién en los últimos cuatro o cinco años se tornó masivo el uso residencial de internet y la cantidad de accesos al servicio de banda ancha en los hogares y las empresas.

La mayor penetración de internet se observa en los últimos años, desde el mes de junio de 2009 hasta idéntico mes del año 2011, los accesos residenciales y corporativos en la provincia de Córdoba crecieron un 72%, es decir un 36% promedio anual. A continuación en el Gráfico 14.8 se observa lo anterior.

Gráfico 14.8: Accesos al servicio de banda ancha en la Provincia de Córdoba



Fuente: IIE sobre la base de Barómetro de la Banda Ancha (CISCO).

Mientras en el sexto mes del año 2009 las conexiones residenciales y corporativas de banda ancha en Córdoba eran 303.190 y 35.540 respectivamente, en junio de 2011 ascendieron a 523.920 en el segmento residencial y a 61.385 en el segmento corporativo. No resulta sorprendente el hecho de que la tasa de crecimiento de los accesos haya sido idéntica en ambos segmentos (del orden del 73%), pues existen en nuestra provincia una gran cantidad de prestadores y servicios acordes a las necesidades de cada usuario, diferenciados por precio, velocidad, disponibilidad geográfica, entre otros. Los múltiples usos que ofrece internet convierten al servicio en una herramienta útil tanto en el ámbito laboral, como educativo y de esparcimiento.

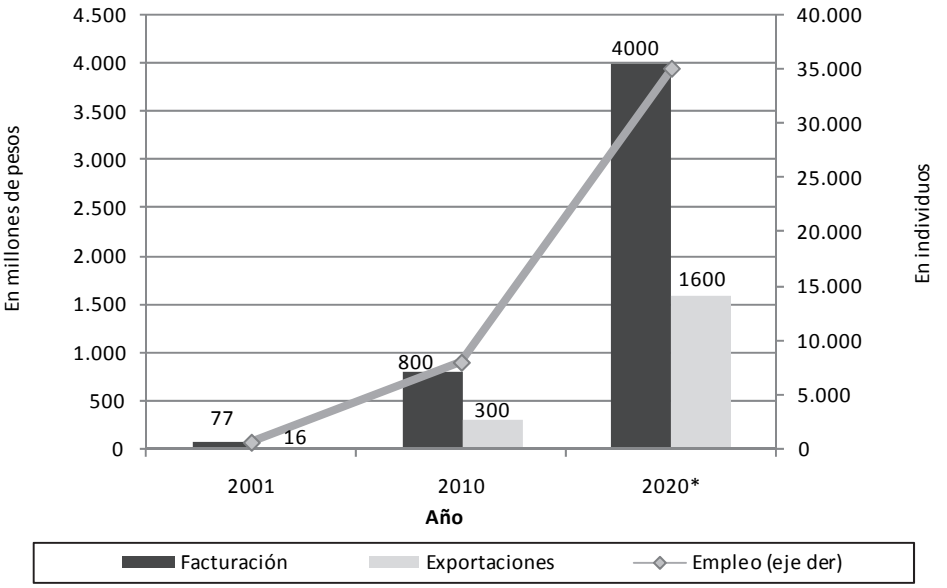
De cualquier manera aún resta espacio para el crecimiento de los accesos residenciales en nuestra provincia. Según datos del último Censo Nacional, en el año 2010 en todo el territorio provincial existían 1.031.843 viviendas, de las cuales 386.246 estaban abonados al servicio de banda ancha. Es decir que el 37,43% de las viviendas provinciales poseyó acceso a internet bajo esta modalidad en el dicho año.

Si la tasa de crecimiento de los accesos a banda ancha se mantiene alrededor del 30% promedio (como viene ocurriendo en los últimos 3 años), es de esperar que en 2012 el 50% de los hogares cordobeses se encuentren abonados a dicho servicio, puesto que los hogares en la provincia crecen tan solo a una tasa promedio anual del 3%.

La provincia de Córdoba a comienzos de la pasada década corrió con ventaja en relación a la industria asociada a las TICs, dado que se materializaron un conjunto de decisiones de gobierno tendientes a fomentar el crecimiento de la actividad en la provincia. Algunas de las medidas implementadas fueron: otorgamiento de subsidios por personal contratado, tarifas eléctricas subvencionadas, exenciones impositivas, entre otras, las cuales permitieron que la provincia se convierta en un polo tecnológico en lo que al interior del país respecta.

Como consecuencia de ello, a lo largo de los últimos diez años arribaron a Córdoba empresas multinacionales del sector tales como Motorola (la primera en radicarse), Intel, EDS y Nokia. Además se formó un Clúster de empresas tecnológicas (Clúster Córdoba Technology) con el objetivo de incrementar la productividad, fomentar la innovación y generar un mayor clima de negocios que potencie las perspectivas de desarrollo sectorial.

Gráfico 14.9: Desarrollo de las Industrias asociadas a TICs en Córdoba



Nota: *proyectado
Fuente: IIE sobre la base de Fundación Córdoba TIC.

Fue así que, la facturación anual del sector se incrementó a una tasa promedio anual superior al 29% pasando de 77 millones de pesos en el año 2001 a 800 millones en 2010. En lo que concierne a exportaciones el crecimiento fue aún mayor, mientras en 2001 se exportaban bienes y servicios por un valor de 16 millones de pesos, nueve años después las exportaciones de las industrias TICs se ubicaron en torno a los 300 millones de pesos (es decir que la tasa de crecimiento promedio anual fue casi del 38%). El empleo sectorial no fue la excepción en cuanto al patrón de crecimiento observado en las demás variables, dado que en 2001 el número de ocupados ascendía a 650 trabajadores y en 2010 se relevaron 8.000 empleos directos en esta actividad.

Las perspectivas de crecimiento durante la presente década son sumamente auspiciosas, a partir de los anuncios de inversiones a realizar por las empresas del sector, la intención del gobierno provincial de seguir fomentando la actividad y el crecimiento en la oferta educativa en materia tecnológica. La presencia de mano de obra especializada será una condición necesaria para el crecimiento del sector, puesto que se prevé emplear para el año 2020 a 35.000 personas en forma directa.

En materia de facturación por ventas y exportaciones de bienes y servicios las industrias TICs prevén llegar en 2020 a los 4.000 y 1.600 millones de pesos respectivamente, es decir alcanzar incrementos del 400% y 433% respectivamente a lo largo de toda la presente década.

14.3 Inteligencia empresarial (IE)

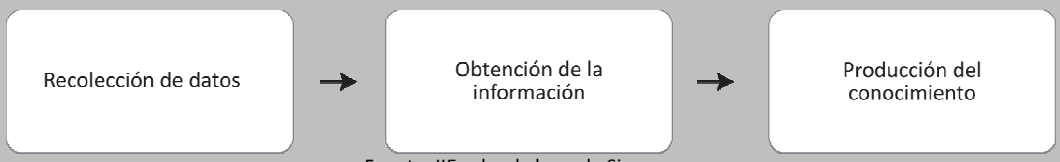
Existen dos enfoques distintos a la hora de conceptualizar la inteligencia empresarial (IE)[311]. Por un lado, se encuentra aquel enfoque orientado a la incorporación de equipos y sistemas de última generación bajo una estructura organizacional dada, y por otro lado el enfoque basado en las relaciones funcionales adaptativas bajo el paradigma del cambio tecnológico. Lo cierto es que cuando se alude a dicho concepto existen tres elementos insustituibles, a saber: el análisis estratégico y situacional, la necesidad de contar con información útil y precisa, y la calidad en la toma de decisiones.

La IE es una cuestión estratégica puesto que permite a las empresas obtener una potencial ventaja competitiva en su actividad. La reducción de la incertidumbre les permite identificar la entrada a nuevos mercados, eliminar islas de información, mejorar el control financiero, minimizar los costos, identificar perfiles de clientes y patrones de consumo, etc. Por su parte, la necesidad de contar con información útil y su correlato en el proceso de toma de decisiones se enmarca en la dinámica de la generación del conocimiento orientado hacia los fines, los objetivos y las metas de la organización.

Recuadro 14.1: El rol de la información en la toma de decisiones

En todo proceso de IE existen tres etapas integradas cuyo resultado es crítico y deviene del conocimiento de la realidad que permite facilitar la toma de decisiones. Alcanzar los objetivos, la misión y la visión de una organización depende en gran medida de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo y estos a su vez de la gestión empresarial inteligente.

Esquema 14.1: Etapas hacia la producción del conocimiento



Fuente: IIE sobre la base de Sinnexus.

La primera etapa consiste en la recolección de datos ya sea de fuentes públicas como privadas, pero siempre bajo un criterio ético evitando el espionaje y otras prácticas ilegales. Una vez completa la recolección de datos desestructurados, los mismos son procesados por los sistemas de información estructurándolos y adaptándolos a los propósitos de la organización. Por último la incorporación de la información contextualizada permite proyectar un conjunto de escenarios futuros y prever el comportamiento de ciertas variables, lo que se conoce como producción del conocimiento.

14.3.1 El trabajo en red

Existen diversas formas de implementar la inteligencia empresarial dentro de una empresa. No obstante el método más habitual y efectivo es el trabajo en red, que vincula a todos los actores que integran el proceso en una misma secuencia y en constante comunicación entre ellos.

[311] En adelante se utilizarán las siglas IE para hacer referencia al concepto de inteligencia empresarial.

Una red de IE está conformada por lo menos por cuatro componentes esenciales:

- Las personas y los sistemas encargados de receptar los datos y sus fuentes.
- Los profesionales responsables del análisis y el asesoramiento externo del que dispongan.
- Los directivos abocados a la toma de decisiones.
- Los canales de comunicación que operan entre todos los actores.

La administración de la red depende en gran medida del tipo de organización del que se trate, en general las grandes empresas tienden a redes de inteligencia descentralizadas, basándose en una coordinación interna y delegando la administración de la red en unidades externas. Por el contrario en las pequeñas y medianas empresas, u organizaciones no gubernamentales optan por la centralización como eje de las políticas de inteligencia empresarial.

Las tecnologías de la información y la comunicación desempeñan un rol neurálgico en este proceso, puesto que es imprescindible contar con una enorme variedad de fuentes de información, acceso a bases de datos y personal preparado en el uso de nuevas tecnologías para un rápido y eficiente procesamiento de la información en función de los intereses de la organización. Además, la velocidad y la claridad en la comunicación son aspectos esenciales en el trabajo en red, por el hecho de que si la información circula a baja velocidad puede perder su característica básica de utilidad. Por su parte, la confusión a través de los canales de comunicación disocia la correspondencia entre la información y los objetivos de la organización, lo que supone un riesgo mayúsculo.

14.3.2 Acceso a la información

En el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio estableció la necesidad de fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Enmarcado dentro de este objetivo general, se fijó la necesidad de "*dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones*"[312].

A once años de dicha declaración, los avances en el acceso a la información en todo el mundo han sido escasos. La causa de esto radica en que a pesar de que es evidente la mayor demanda de las TICs en el mundo, la mayor parte de la población del planeta carece de acceso a internet[313] y aún existe una brecha sustancial entre quienes cuentan con una conexión de alta velocidad y los usuarios con conexión telefónica.

En la actualidad el debate en torno acerca del acceso a la información en nuestro país y en el mundo se enmarca bajo lo que se conoce como acceso universal (AU). El mismo puede abordarse desde dos ángulos, por un lado acceso a la información propiamente dicho, es decir la posibilidad de acceder a la misma libre y gratuitamente, y por otro lado el acceso a la información pública.

En relación al primer aspecto la situación se presenta compleja, puesto que el avance de las TICs se contrapone con cuestiones tan sensibles como lo son la privacidad, la seguridad y los derechos de autor. En este marco, la única aparente solución al dilema es la aplicación del concepto jurisprudencial anglosajón de "uso legítimo" (o "fair trade") el cual brinda al individuo la posibilidad de apropiarse de información licenciada en forma limitada y con objeto de actividades de investigación o producción del conocimiento. Cualquiera sea el marco regulatorio en torno a las licencias de los productos, es fundamental generar incentivos a la producción de nuevas herramientas que amplíen el acceso y garantizar a los consumidores la disposición de contenidos esenciales. Un avance significativo en materia de acceso universal es la producción y utilización de software libre, el cual está exento de

[312] "Objetivos de desarrollo del milenio", ONU, 2000.
[313] Ver gráfico 14.2.

fines de lucro y brinda la posibilidad de que cualquier usuario manipule la tecnología en función de sus necesidades dejando abierto el código fuente[314].

Por su parte, el acceso a la información pública es un tema que ha cobrado cierta importancia en la agenda de los gobiernos tanto nacionales como locales. Argentina promulgó en el año 2004 la ley Nacional N° 25.831 que establece el régimen de acceso a la información pública, el cual obliga al Estado Nacional a proporcionar información pública relevante y garantiza a los ciudadanos habitantes de nuestro país a disponer en tiempo prudencial de cualquier tipo de información requerida que no sea catalogada como secreto de Estado. En el mismo sentido la provincia de Córdoba y desde el año 1999 cuenta con la Ley Provincial N° 8.803 que también brinda a los ciudadanos la posibilidad de acceder a la información pública acerca de la gestión de gobierno en todo el territorio provincial.

No obstante más allá de la existencia de un marco legal que garantiza el acceso a la información pública, en la práctica resulta sumamente dificultoso para los gobiernos el otorgamiento irrestricto de la misma. La inexistencia de la práctica generalizada de responder a los pedidos de la ciudadanía, el atraso tecnológico en ciertas esferas de la gestión pública y el grado de especificidad de la información son las principales barreras que dificultan el acceso a la información pública en Argentina[315].

Evitar las asimetrías en el acceso a la información debería ser un objetivo prioritario de cualquier gobierno, puesto que las mismas distorsionan las decisiones económicas de los agentes y disocian el precio social de los bienes y servicios del precio privado de estos (el cual es mayor por la renta excedente que se apropia quien dispone de la información). La contribución principal de las TICs debería centrarse en garantizar la competencia evitando conductas oportunistas, a partir de la difusión masiva de la información tanto para productores como consumidores. No menos importante es el aporte de las TICs en la construcción de una ciudadanía más participativa, la cual requiere de un alto grado de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil (también conocida como organizaciones del tercer sector).

14.3.3 Dificultades en las PYME

El concepto de inteligencia empresarial es aplicable a todo tipo de empresa, sin importar rubro, tamaño, volumen de ventas, etc. Sin embargo no es menos cierto el hecho de que en las PYME se presentan una serie de obstáculos que dificultan su utilización, a saber: la carencia de personal especializado en gestión y análisis de datos, la dificultad de acceder a bases de datos específicas y estar suscriptas a fuentes especializadas, la no disponibilidad de tecnología para el procesamiento de la información en forma veloz y el desconocimiento en la gestión de la información.

Para suplir este tipo de carencias, muchas veces las pequeñas y medianas empresas optan por agruparse en asociaciones, cámaras u otro tipo de organizaciones, de forma tal que aprovechando las economías de escala generan información sectorial que de otro modo les sería sumamente costoso. Según un estudio realizado por la empresa IDC[316], en el año 2007 el 34% de las empresas latinoamericanas utilizó soluciones de IE, pero de dicho porcentaje sólo el 1% eran PYME.

El principal obstáculo en el aprovechamiento de los procesos de IE en los órganos directivos de las PYME resulta ser la reticencia a cambiar los modos tradicionales de conducción. Este hecho se nota aún con mayor nitidez en las empresas familiares, en las cuales la costumbre es uno de los elementos distintivos de la gerencia. Para avanzar hacia un modelo de gestión basado en los procesos de información es necesario un cambio en la cultura gerencial de la pequeña y mediana empresa en Latinoamérica y en nuestro país en particular.

---

[314] El código fuente de un programa informático es el conjunto de instrucciones que debe seguir la computadora para ejecutar el mismo.

[315] Este tema se trata con un mayor grado de profundidad en el Capítulo 9 del presente libro.

[316] La empresa IDC es una empresa subsidiaria de IDG, una de las empresas líderes en medios de comunicación a nivel mundial.

14.4 Derecho Informático en Argentina

La velocidad de avance de la tecnología plantea un enorme desafío en cualquier sistema legal a lo largo y a lo ancho de nuestro planeta. En los últimos años ha cobrado preponderancia la discusión acerca del uso de internet, las nuevas tecnologías y su regulación por parte del Estado, sin dejar de suscitar una acalorada polémica entre los diversos actores de la sociedad el alcance de las leyes en materia de delitos informáticos y su aplicación.

En la presente sección se hace referencia a las principales normas legales vinculadas con la informática y las tecnologías de la información y la comunicación en nuestro país, a partir de la información brindada por el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la Nación[317]. A posteriori se enumeran un conjunto de desafíos en torno a la temática que enfrenta nuestro sistema legal a fines de evitar vacíos en la legislación que impidan el reconocimiento de los derechos de propiedad y el respeto al principio de igualdad ante la ley de todos los habitantes de nuestro país.

14.4.1 Legislación

El actual sistema jurídico argentino contiene una gran variedad de leyes y normas vinculadas a las nuevas tecnologías. Algunos de los grandes ejes en los que puede dividirse el actual marco legislativo son: privacidad y protección de datos personales, delitos informáticos y ciberseguridad, comercio electrónico, régimen de internet, propiedad intelectual, gobierno electrónico, entre otros.

La privacidad y la protección de datos personales se encuentran resguardadas por la Constitución Nacional en sus artículos 19 y 43. Este último haciendo referencia a la posibilidad de interponer acción de amparo[318] dice expresamente: "Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos". Es decir, cualquier ciudadano puede recurrir a la justicia en caso de que sus datos personales sean manipulados indebidamente o incluso pedir que los mismos no sean difundidos con otros fines que no sean aquellos a los que la persona expresamente adscribe, y los tribunales están obligados a dar respuesta inmediata (en un plazo no mayor a 2 días hábiles).

En relación a los delitos informáticos los mismos se encuentran tipificados en el Código Penal de la Nación, entre los artículos 153 y 157 bis en el capítulo III de la sección "Delitos contra la Libertad". En los mismos se establecen las penas correspondientes a cada una de las acciones previstas y las excepciones de cada caso. La última modificación del presente código data del año 2008 y se realizó a través de la Ley 26.388, la cual amplió el concepto de documento incorporando al texto del código aquellos que se encuentran en soporte digital y permitiendo obrar penalmente en contra de las personas que haciendo uso de estas nuevas herramientas incurriesen en acciones penadas legalmente.

Por su parte, el comercio electrónico (CE) viene creciendo a pasos agigantados en nuestro país ratificando la tendencia que se observa en todo el mundo. En el año 2010 según un estudio de la consultora Prince & Cooke para la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE) el comercio electrónico creció un 48% y a pesar de que aún no hay datos contundentes para 2011, todo parece indicar que el crecimiento en el pasado año fue aún mayor. Algunos otros datos relevantes que surgen de tal estudio son:

[317] Dicho Centro de Documentación e Información cuenta con el sitio web www.infoleg.gob.ar que contiene la mayor parte de la legislación consultada en este capítulo.
[318] En Argentina la acción de amparo es un recurso jurídico con el que cuenta la ciudadanía para resguardar sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y demás leyes inferiores.

- El CE en Argentina habría superado durante 2011 los 11 mil millones de pesos y representa el 3% de las ventas minoristas en Argentina y el 1,9% del PBI.
- El CE genera empleo para el 1% de la población económicamente activa[319].
- El 32% del total de usuarios de internet realiza o realizó alguna compra a través de este medio.

La universalización en el acceso a internet y el impacto de las redes sociales en la vida de las personas ha generado un cambio en los hábitos personales que magnificó el consumo a través de medios digitales, con los más diversos objetivos como pueden ser buscar mayor comodidad, acceder a precios más bajos, informarse detalladamente sobre el producto a adquirir, conocer las tendencias de mercado con mayor anticipación, etc.

Sin embargo, nuestra legislación aún no ha sido capaz de adaptarse a la velocidad de avance del comercio electrónico y carece de contenido en muchos aspectos esenciales, lo que está produciendo un vaciamiento legal en la materia. En el marco de la inexistencia de leyes específicas que rijan sobre el comercio electrónico la única vía aparente es la aplicación de leyes análogas o de los principios generales del derecho. No obstante, cualquiera de las dos alternativas dista de ser una situación ideal y más aún cuando se trata de un tema tan delicado como determinar "lo que es justo" en una transacción comercial. En Argentina, tanto el Código Civil como el Código de Comercio presentan un significativo atraso en materia de incorporación de TICs, mientras que en el resto del mundo hay una marcada tendencia hacia la unificación de los mismos y la regulación del comercio electrónico por esa vía.

Las principales situaciones contingentes que podrían ocurrir en torno a las transacciones electrónicas están fundamentalmente basadas en la proposición y la aceptación de una oferta (condiciones necesarias para reconocer una transacción como tal). La caída de un servidor, la intervención de un tercero (sea o no un pirata informático), el mal funcionamiento de un servicio de correo o cualquier otro hecho que distorsione la acción de cualquiera de las partes haría inválida la transacción. A pesar de ello, el mecanismo que opera en este tipo de situaciones es simple y de fácil determinación acerca de cómo se sucedieron los hechos, pero la ausencia de leyes que regulen el CE dificulta la administración de justicia y lo que es aún más grave hace difusas las reglas de contratación dando lugar a comportamientos oportunistas a partir de la presencia de información asimétrica[320].

Sin lugar a dudas el atraso en materia legal aparece como uno de los grandes escollos para el desarrollo pleno del comercio electrónico, dado que más allá de las nuevas costumbres y el uso masivo de internet, la seguridad jurídica es un aspecto importante para cualquier consumidor. Hoy en Argentina, ni las asociaciones de consumidores ni el Estado están en condiciones de dar respuesta efectiva a las vicisitudes que plantea esta nueva forma de comprar y vender.

En cuanto al régimen de internet, la Ley 26.032 es la que mejor caracteriza la situación actual de nuestro país en lo que a su uso respecta. El artículo primero de dicha norma establece: "La búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole, a través del servicio de Internet, se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión".

Lo anterior da cuenta de que las personas poseen el mismo derecho a expresarse a través de internet que en cualquier otro medio, y por el hecho de ser una garantía incluida en la Constitución Nacional, es un derecho fundamental inherente a la condición de ciudadano habitante de nuestro país. Si bien re-

[319] La PEA o población económicamente activa se define como la población adulta de entre 18 y 65 años que tienen una ocupación o bien que sin tenerla, están buscando trabajo. Excluye a los procesados y detenidos en cumplimiento de su pena, internados en clínicas psiquiátricas y personas disminuidas física o mentalmente.

[320] Se conoce como información asimétrica a la situación en la cual entre dos o más partes, una de ellas posee información adicional o preferencial que es utilizada en su provecho.

ción en el año 2005 se reconoció tal derecho en nuestro país, es importante garantizar la libertad individual en sintonía con lo que ocurre en el resto del mundo, concientizando a los usuarios sobre la responsabilidad en el uso del servicio y a las páginas web a administrar adecuadamente sus contenidos y opiniones bajo la premisa del respeto de la libertad de expresión y de las normas vigentes.

Finalmente, resulta un aspecto central de la legislación en materia de TICs el régimen legal vinculado a la propiedad intelectual. La protección del conocimiento y la apropiación de los beneficios de la innovación por parte de quien la genera, son dos aspectos claves para dotar de sustentabilidad al proceso de desarrollo cognitivo. En primer lugar, porque si la generación del saber no brindase ninguna retribución económica, disminuiría el incentivo hacia las actividades de investigación. En segundo lugar, porque la gratuidad en el acceso a los contenidos innovadores genera conductas del tipo "free rider"[321] y cuando las mismas se extienden al conjunto de la sociedad, ello conduce a un equilibrio sub-óptimo en la cantidad de actividades de investigación y en definitiva de generación del conocimiento.

Argentina tuvo su primera ley de propiedad intelectual en el año 1933, es decir hace casi 80 años. Desde entonces, la misma ha estado sujeta a diversas modificaciones a través de los años pero no fue sino hasta las pasadas dos décadas que se incorporaron avances sustanciales en la legislación en materia de soportes físicos y virtuales, acceso para las personas con dificultades visuales y/o sonoras, contratos de licencia para uso o reproducción de programas de computación, entre otros. Más allá de que hay ciertos aspectos controvertidos de la ley en relación al incumplimiento de alguno de sus artículos y las sanciones correspondientes (algo leves en relación a otros países), el cuerpo y el espíritu de la ley guardan estrecha consonancia con la legislación vigente en todo el mundo.

14.4.2 Desafíos

Analizando el conjunto de normas legales en nuestro país, queda de manifiesto que existe un evidente atraso en materia de legislación civil y comercial como así también en el ámbito penal, por causa del vertiginoso avance de las TICs en nuestras vidas. Las nuevas formas de comprar y vender, de investigar, de comunicarse, de trabajar y hasta de delinquir requieren una actualización del cuerpo legal vigente capaz de responder a los nuevos desafíos que ya forman parte de nuestra cotidianeidad.

Para ello será clave identificar los ajustes normativos necesarios en función de las situaciones que ocurren a diario, sobre la base de la doctrina y la jurisprudencia ya existente, dado que de otro modo los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) se verán desfasados y actuando en una realidad anacrónicamente distinta a la que acontece a diario. Sin dudas el hecho de que las costumbres cambien exige una profunda transformación en el marco legal, por ser ellas mismas una fuente de derecho. La vorágine de los avances tecnológicos obliga a repensar cada uno de los aspectos de la vida cotidiana, y como todo el derecho y las normas no pueden ser la excepción.

14.5 Evolución de la economía real asociada a las TICs

Las formas de producción en el mundo han cambiado drásticamente con la irrupción de las TICs en la economía, pero su impacto sobre la generación de valor y en definitiva sobre el bienestar de las personas es prácticamente imposible de cuantificar y mucho menos de pronosticar. Tanto el sector primario, como manufacturero y de servicios han incorporado en alguna medida elementos provenientes del avance de las TICs ya sea en el proceso de producción, distribución o comercialización.

[321] En la literatura económica se define como "free rider" a todo agente que busca apropiarse de los beneficios de un bien o servicio arancelado, sin realizar contraprestación alguna. Es decir, que busca apropiarse de un beneficio personal o colectivo sin pagar por ello.

Por caso, la agricultura de precisión revolucionó la producción de productos primarios, y en el sector servicios médicos la historia clínica electrónica modificó el registro drásticamente. Más aún, a partir del uso de redes en la actualidad es posible producir físicamente un bien sin la necesidad de operar presencialmente una maquinaria. Ello genera que los organismos públicos encargados de la publicación de estadísticas económicas aún no puedan precisar en detalle el aporte de las TICs en el producto. Incluso en la mayor parte del mundo el sistema de cuentas nacionales agrupa al sector de las comunicaciones junto con las actividades de transporte y almacenamiento[322], que guardaban cierta relación en décadas pasadas, pero que en la actualidad están completamente disociadas entre sí.

Además de la transformación de los procesos ya existentes en la producción, el avance de las TICs trajo consigo una nueva serie de actividades de escasa difusión mundial hasta la década de 1990, como son el offshoring[323] y el outsourcing[324]. Este tipo de prácticas reconoce sus antecedentes a mediados del siglo XX, pero su uso masivo no apareció sino hasta hace veinte años atrás con el avance de las tecnologías de la información y la comunicación.

En Argentina los cambios acontecidos a nivel mundial se han ido incorporando con cierto retraso, aunque como se evidenció en el apartado 14.2.2 del presente capítulo hoy se encuentra apenas por debajo de la media mundial en lo que a penetración de TICS refiere, con perspectivas de superarla en el mediano plazo (de 3 a 5 años aproximadamente). Así también en el ámbito de la producción los aportes de las tecnologías de la información y la comunicación recién cobraron notoriedad a partir del inicio del actual milenio, con un mayor uso de internet en el segmento corporativo y la radicación de empresas de base tecnológica en forma masiva en el país. Es de esperar que en virtud de las condiciones socioeconómicas que rigen en nuestro país[325], el potencial de crecimiento de las industrias proveedoras de bienes y servicios asociados a las TICs permanezca e incluso crezca en el mediano y largo plazo.

14.5.1 La industria asociada a las TICs en Argentina

El año 2004 marcó un punto de quiebre para las "industrias TIC" en Argentina, a partir de la sanción de la Ley 25.922 conocida como "Ley de Promoción de la Industria del Software". En un principio la ley estaba pensada para regir en un plazo de diez años y acompañar el proceso naciente de una industria hasta entonces poco desarrollada en nuestro país, pero a la luz de los resultados obtenidos y con la capacidad de crecimiento intacta, se decidió prorrogarla por cinco años más rigiendo la misma hasta el 31 de diciembre del año 2019.

Los puntos principales que abarca dicha ley y de vital importancia para el sector son:

- Tratamiento fiscal diferenciado: Eximiendo a las empresas incluidas en el régimen el pago del impuesto al valor agregado (IVA), la reducción de hasta el 60% de la tributación del impuesto a las ganancias, la conversión de un bono fiscal equivalente al 70% de las contribuciones patronales que realice, entre otras.

[322] En nuestro país el INDEC al estimar el PBI aplica idéntica metodología agrupando transporte, almacenamiento y comunicaciones bajo una misma categoría agregada dentro del sector productor de servicios. Sólo existe información sobre el uso de las líneas telefónicas entre 2005 y 2009 pero sin valorarlas a precios de mercados.

[323] Consiste en delegar el desarrollo de las actividades de programación de un software en empleados de países extranjeros a los fines de reducir los costos de mano de obra.

[324] No existe una traducción literal de la palabra, pero hace referencia al proceso de "externalizar" las actividades de la empresa, por fuera del organigrama de la misma llegando incluso a prestar el servicio en otros países.

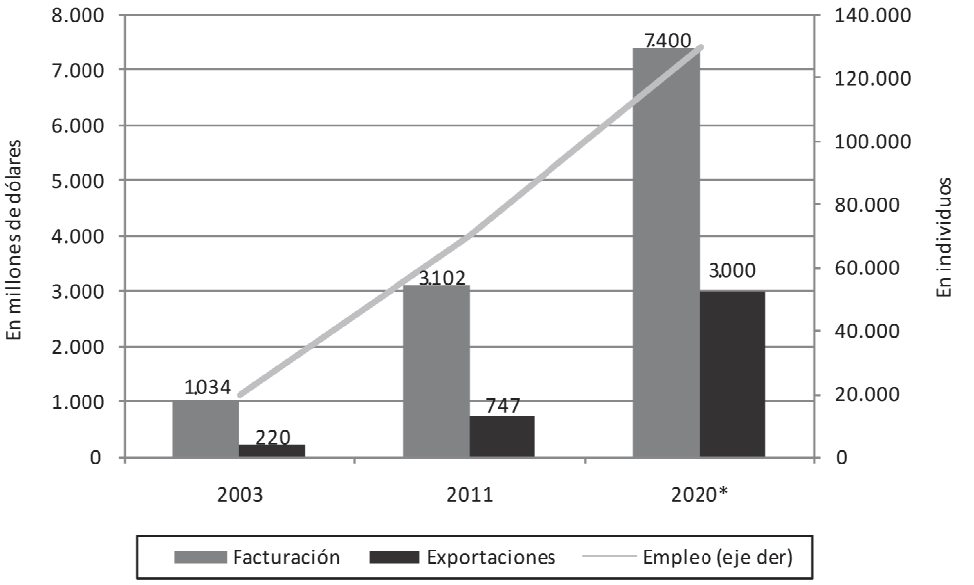
[325] Irlanda atravesó un proceso de crecimiento económico similar al de nuestro país y a partir de una serie de políticas públicas orientó su economía al sector servicios, incluso llegando a ser el país líder en exportación de software durante varios años.

- Importaciones: Excluyéndolas de las restricciones que operan en torno a la adquisición de divisas y a los permisos de importación, siempre que sea a los fines de la compra de equipos de hardware necesarios para el desarrollo de su actividad habitual.

- Fondo Fiduciario para la Promoción del Software (FONSOFT): Asignando anualmente recursos a estos fines específicos por intermedio de la ley de presupuesto cuyo destino pueden ser proyectos de investigación, programas de capacitación, programas de fomento para nuevos emprendimientos, etc.

Como es de esperar este conjunto de medidas subsidió la actividad de muchas empresas nacientes brindándoles un marco de protección ideal para el desarrollo de sus actividades. En el Gráfico 14.10 se muestra la evolución de la industria del software en Argentina y sus expectativas de crecimiento de mediano plazo.

Gráfico 14.10: Evolución de la industria del software en Argentina



Nota: *proyectado
Fuente: sobre la base de Ministerio de Industria de la Nación

En el año 2003 y previo a la sanción de la Ley 25.922 el país tuvo una facturación anual de algo más de mil millones de dólares por actividades relacionadas a la producción de software. Tras ocho años la misma evidenció un crecimiento en la facturación del 200%, triplicando así el valor facturado en el año 2003 (pasó de 1.034 a 3.102 millones de dólares). No obstante, el crecimiento en las exportaciones fue aún mayor que el exhibido en la facturación, pasando de U$S 220 millones exportados en el 2003 a U$S 747 millones en 2011, es decir la tasa de incremento acumulada para el período estuvo en el orden del 240%. Era de esperar que esto ocurriese precisamente porque el texto de la ley antes citada favorece a empresas que realizan actividades de exportación.

Sin embargo, lo más llamativo es que la variable de mayor crecimiento en el período antes citado por encima de la facturación o de las exportaciones fue el empleo, cuya tasa de crecimiento acumulada fue del 250%. Esto deja entrever que la concesión de un bono fiscal por las contribuciones patronales en este sector de la industria tiene un importante impacto en la contratación de nuevo personal. Mientras que en el año 2003 se calculaba que 20 mil personas estarían ejerciendo sus actividades laborales en la industria del software, en 2011 la cifra ascendería a 70 mil trabajadores.

De cara al futuro las perspectivas no son menos alentadoras que los hechos consumados y reflejados en las cifras antes descriptas. En primera instancia porque la industria del software fue incorporada en el Plan Estratégico Industrial 2020[326], denotando el fuerte interés político de las distintas esferas de gobierno por potenciar la actividad. En segundo lugar, porque mientras la Ley 25.922 permanezca en vigencia la industria nacional (aunque por la intervención del Estado) será sumamente competitiva en el mundo. Por último, porque en los últimos años en Argentina la formación de recursos humanos orientados hacia las nuevas tecnologías avanza con mayor velocidad de lo que lo hacía en la pasada década a partir de la gran demanda existente en el sector y la mayor oferta de carreras vinculadas a las TICs[327].

Por ello no resulta impensado que para el año 2020 se cumplan las previsiones efectuadas por la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI) de la República Argentina[328], en consonancia con lo pautado con las distintas esferas de gobierno. Según dicha entidad en el comienzo de la próxima década la Argentina estará en condiciones de alcanzar una facturación de 7.400 millones de dólares por su producción y venta de software, con un crecimiento acumulado del 140% en nueve años. Pero el incremento más notable según las proyecciones del organismo corresponden al segmento de las exportaciones, previendo alcanzar en 2020 los 3.000 millones de dólares lo que representaría un incremento del 300% (mayor aún al registrado en el período 2003-2011). En relación al empleo sectorial las expectativas son bastante más moderadas que para el resto de las variables en consideración, y más allá de que la cifra de 130.000 ocupados en el sector es para nada despreciable, el crecimiento acumulado de la ocupación está previsto en un 86% (apenas la tercera parte del 250% evidenciado los nueve años previos al 2012).

Más allá de que la industria del software no es la única vinculada a las TICs, sí es la de mayor importancia en nuestro país y con mayores expectativas de crecimiento. Por el lado del hardware aún no existe en el país un conglomerado de empresas dedicado a la fabricación de componentes primarios, en mayor medida la actividad que se realiza en Argentina es de intermediación con componentes extranjeros para el ensamblaje y la terminación de productos realizados en nuestro país. Posiblemente la falta de planificación en materia de fabricación de componentes, la carencia de profesionales especializados en ingeniería electrónica e informática y la falta de un clima de inversión para este tipo de desarrollos atente contra la formación incipiente de una industria argentina del hardware.

Aún no está en la agenda política ni sectorial la sanción de una ley de promoción de la industria del hardware (tal como sucede con el caso del software), aunque sería deseable que ello ocurra a pesar de ser una industria generadora de menor valor agregado en términos relativos. El pasado año la única iniciativa alrededor de esta rama de la industria fue la introducción de un gravamen a los productos importados, que no solamente no redundaría en beneficios significativos para las incipientes industrias argentinas, sino que además entorpecería la actividad de las empresas que hacen uso intensivo de las TIC en sus procesos productivos.

[326] Sus objetivos principales son: incrementar la inversión en % del PBI del 24% al 28%, duplicar el PBI industrial, crear 1,5 millones de puestos de trabajo nuevos y sustituir el 45% de las importaciones del sector.
[327] El 20% de los estudiantes de ciencias aplicadas en Argentina (350.000 jóvenes) estudia carreras vinculadas a la informática, en tanto que el 22% de los ingresantes universitarios de la misma rama optó por carreras informáticas en 2010.
[328] Para más información de la entidad se puede ingresar a su sitio web: www.cessi.org.ar.

14.5.1.1 Agregación de valor en las industrias tecnológicas: un problema estructural

Independientemente del fuerte proceso de crecimiento evidenciado por gran parte de las industrias TICs en Argentina, existe una serie de condicionantes que limita su desarrollo de largo plazo. A futuro se plantea el desafío de convertir una industria incipiente y en crecimiento en una consolidada y capaz de ser referente a nivel socio-económico a partir de la introducción de tecnología de última generación.

Por caso, los procesos de certificación de software[329] en nuestro país aún son aislados y representan entre un 5% y un 20% (dependiendo de la rama productiva) del total de la producción del sector. La importancia de contar con ellos radica en el posicionamiento de los productos nacionales a nivel mundial y la posibilidad de romper con barreras de ingresos a nuevos mercados (en particular aquellos que demandan bienes TIC de alta gama y dotados de amplio contenido innovador). Así también, el mercado argentino evidencia una baja tasa de reingeniería de software[330], es decir que ante organizaciones dinámicas y cambiantes la producción no es capaz de responder a través de la adecuación de sus productos y la mejora en los contenidos en tiempo y forma.

La creación de un software consta de tres etapas: la investigación y el desarrollo (I+D), la producción y el "know how" o desarrollo de la marca. El trabajo en cada una de estas etapas genera un valor agregado muy diferente, mientras una persona encargada de la investigación y desarrollo produce alrededor de $1.000.000 anuales, la cifra desciende para quienes se ubican en las etapas de producción o desarrollo de marca a valores de $100.000 y $300.000 anuales respectivamente.

Existe un generalizado consenso entre los empresarios y directivos del sector acerca del posicionamiento global de la Argentina en la etapa de producción, lo que conspira contra las expectativas de desarrollo de la industria del software. Para atenuar esta tendencia que se viene evidenciando, una posible solución consistiría en evitar que la Argentina se convierta en un destino off-shore tradicional, agregando valor a partir de la especialización productiva y de la certificación de los productos. En tanto y en cuanto el modelo de negocios de las empresas radicadas en nuestro país consista en la fabricación de software cuyo desarrollo sea importado y el proceso de comercialización sea llevado a cabo por firmas establecidas en el país de consumo del bien TIC, nuestro país estará exento de la apropiación de la mayor parte del valor agregado industrial.

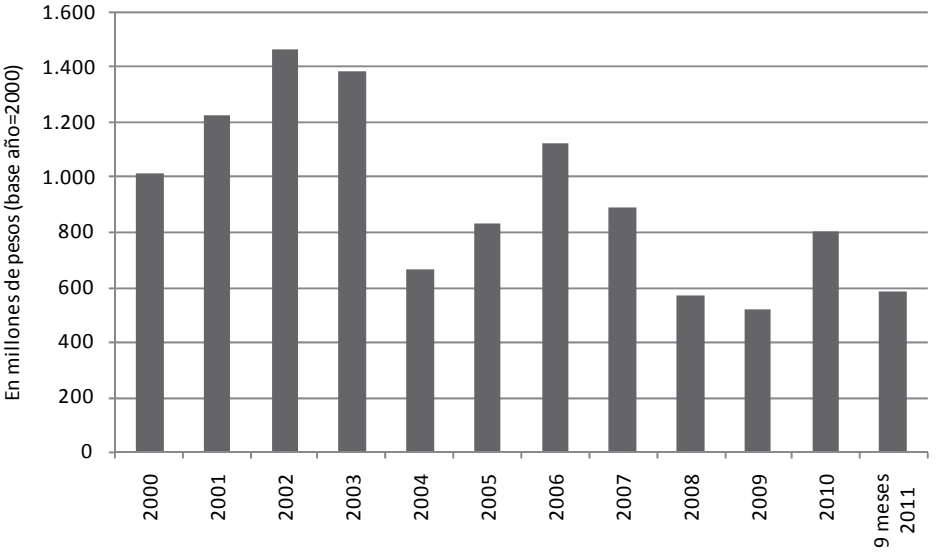
14.5.1.2 Acceso al financiamiento

Las industrias TICs tienen una particularidad muy notoria en lo que a inversión respecta, puesto que el contexto de constante innovación en el que están inmersas las obliga a mejorar sus productos y actualizar los contenidos que generan año a año (e incluso en horizontes temporales más cortos). Por ello, tienen la necesidad de contar con importantes montos de dinero con suma periodicidad para poder hacer frente a los desafíos de mercado que se les generan.

En Argentina la disponibilidad de información crediticia en relación a las diferentes ramas de la actividad no está desagregada en gran medida, por ello para determinar el flujo del crédito hacia el sector de las TICs se utilizan los datos de préstamos al sector del correo y las telecomunicaciones (que tiene incorporadas las tecnologías de la información y la comunicación)[331].

[329] La certificación del software consiste en la observación de los procedimientos de desarrollo del producto bajo un sistema estandarizado de normas, lo que garantiza la calidad de los productos finales.
[330] Por reingeniería de software se entiende al proceso de adaptación de un sistema antiguo o con algún grado de obsolescencia por uno nuevo con similares características, pero con sustanciales mejoras en aspectos críticos cuyo antecesor resulta incapaz de abarcar.
[331] No existen indicadores de acceso al financiamiento hacia las industrias TICs como así tampoco del sector informático o de software. Sólo se relevan estadísticas sectoriales por parte de cámaras empresarias en general a base de encuestas.

Gráfico 14.11: Préstamos deflactados hacia el sector del correo y las telecomunicaciones *



*Nota: A partir del año 2007 se utiliza como deflactor el IPC Santa Fe.
Fuente: IIE sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA) e INDEC

En el año 2000 el total de préstamos destinados al sector del correo y las telecomunicaciones ascendía a una cifra apenas superior a 1.000 millones de pesos, y el 73% de los mismos estuvieron denominados en moneda extranjera. Un año después se incrementaron tanto del volumen de las operaciones como de la participación de los fondos denominados en moneda extranjera (principalmente dólares), superando los 1.200 millones de pesos y el 89% de participación respectivamente.

La devaluación ocurrida en el año 2002 no afectó el volumen del crédito hacia el sector, que volvió a mostrar un incremento esta vez del 19,7% (apenas por debajo del 20,5% evidenciado en 2001) hasta alcanzar los 1.450 millones de pesos. No obstante, la participación de los créditos denominados en moneda extranjera cayó al 38%, y desde entonces hasta la actualidad continúa decreciendo (en 2011 fue de apenas el 1%).

En 2003 la serie muestra una leve retracción de los préstamos al sector cayendo los mismos a 1.350 millones de pesos, es decir un 5,5%, pero la tendencia decreciente se acentuó un año después con una significativa merma en el volumen de saldos prestables del orden del 52% para llegar en 2004 a los 668 millones de pesos. Durante 2005 la tendencia se revirtió mostrando nuevamente la serie un crecimiento interanual, en esta oportunidad del 24,7%. Sin embargo el monto total de préstamos deflactados se ubicó por debajo de los valores registrados en todos los años del período 2000-2003.

Otra fuerte variación positiva (del 35,5%) en los préstamos sectoriales se produjo en 2006, y si bien por entonces se superó el volumen de préstamos otorgados en el año 2000, llegando a casi 1.120 millones de pesos, el mismo aún se encontraba por debajo de los valores evidenciados entre 2001 y 2003. En 2007 se produjo una nueva caída del 20,7% y desde entonces el total de préstamos deflactados que tuvo como destino al sector de correo y telecomunicaciones fluctuó entre 500 y 900 millones de pesos, ubicándose muy por debajo de los valores observados en los cuatro primeros años de la serie.

Lo llamativo del comportamiento de la serie es que se da en el marco de fuerte incentivo de otorgamiento de créditos por parte del sector público hacia el sector de las tecnologías de la comunicación

y la información[332]. En la actualidad la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica[333] promueve la inversión en el campo tecnológico a través de cuatro fondos específicos, a saber:

- Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT)
- Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)
- Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT)
- Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC)

Cada uno de estos fondos tiene una serie de requisitos distintos entre sí, aunque la particularidad es que todos ellos incluyen a las actividades cuyos procesos productivos están dotados de alto contenido tecnológico[334]. Además, sus fondos en general están garantizados por ley y hasta prevén la financiación de organismos internacionales a través de mecanismos de cooperación multilateral.

La explicación acerca de la caída en los fondos al sector TIC en el marco de una fuerte promoción estatal hacia la inversión sectorial, viene dada por las características propias de muchas de las empresas que no califican a la hora de solicitar préstamos a las entidades financieras privadas, por ser muchas de ellas PyME, con alto valor en activos intangibles y poco valor en activos físicos, con un alto contenido de capital de trabajo, etc. Sin embargo, la gran mayoría de las firmas industriales cuyo ámbito son las TICs muestra resultados sumamente alentadores, y es de esperar que el sistema bancario y el mercado de capitales flexibilicen los requisitos de acceso al crédito de las empresas del sector puesto que, el riesgo financiero no es muy diferente al de empresas de otros rubros, sino que las características de las firmas en diferentes sectores son muy disímiles.

14.5.1.3 Perspectivas de desarrollo

Las industrias vinculadas a las TICs en Argentina más allá de su enorme crecimiento en los últimos diez años, aún tienen por delante un largo camino por desandar en función del alto potencial que presenta el sector. Dicho potencial se basa en una serie de características estructurales y coyunturales que le permiten proyectarse en un horizonte de mediano plazo con expectativas sumamente alentadoras.

En relación a los factores estructurales se destacan la disponibilidad de recursos humanos de alta calificación, un generalizado manejo del idioma inglés, infraestructura de telecomunicaciones e informática adecuada, un marco legal que promueve las actividades del sector y un perfil creativo e innovador tanto a nivel gerencial como operacional. Sin embargo y a pesar de que las cinco cuestiones previas son inherentes al sector TIC en Argentina, su permanencia en el tiempo depende de que las políticas macroeconómicas y empresariales sean capaces de dotar a las actividades productivas de mejores condiciones para su desarrollo. En ese sentido, la formación mayor de capital humano y el desafío de la constante innovación deberían ser los ejes rectores de este proceso de crecimiento.

En lo que a la coyuntura respecta, las industrias TICs poseen cierto grado de competitividad tanto en costos como en precios, la inserción en nuevos mercados avanza a ritmo sostenido, existe un trabajo conjunto entre el Estado, las empresas y el sector académico, la participación nacional en la industria global del software va en aumento y la oferta de carreras educativas vinculadas a las tecnologías de

[332] Puede experimentarse una suerte de crowding out, dónde se fondean con plata pública en lugar de buscar préstamos bancarios más costosos.
[333] Para más información sobre el organismo, sus actividades y los programas en vigencia consultar el sitio www.agencia.gov.ar.
[334] En el presente capítulo no se incluyen los montos financiados a través de dichos programas porque los mismos carecen de actualización, pero pueden consultarse en la página web referenciada en la nota anterior.

la información y la comunicación continúan proliferando y ganando adhesión entre los jóvenes que año a año se incorporan a la educación terciaria y universitaria.

No obstante, también coexisten con las condiciones anteriormente mencionadas, una serie de aspectos que podrían representar un escollo en la dinámica de crecimiento del sector TIC en el país. El clima institucional, la fuerte volatilidad de la inversión (y el hecho de que sea pro-cíclica), la creciente demanda de mano de obra y el impacto de la crisis internacional sobre el comercio exterior son algunos de los hechos que podrían afectar negativamente el desarrollo de las industrias vinculadas a las TICs.

Es por ello, que además del conjunto de condiciones básicas para el desarrollo de una industria, el sector TIC requiere de un pormenorizado análisis de las cuestiones inherentes a sí mismo, para acompañar la velocidad de avance de la tecnología y las numerosas oportunidades de desarrollo productivo que se generan. Es de esperar que si el contexto global y nacional no sufre grandes cambios, posiblemente el sector TIC continúe entre los de mayor crecimiento en nuestro país a lo largo de la presente década.

14.5.1.4 La organización en Clústers

Uno de los aspectos claves en el desarrollo de las industrias tecnológicas es su grado de asociación, y con él la formación de tejidos productivos locales o regionales. Dichos tejidos pueden asumir la forma de red, bloque, cadena, clúster o polo, dependiendo del sector del que se trate y de las particularidades propias del mismo. En el caso de las industrias TICs en Argentina las formas de asociación más elegidas son las de cámara, polo, y clúster (que en rigor más allá de la denominación en particular sólo difieren en cuestiones de organización y escala, dado que sus propósitos rara vez difieren significativamente).

Cuadro 14.3: Asociaciones Tecnológicas en Argentina por región

	Cámara	Clúster	Polo	Otras
Centro	2	2	2	-
Noreste Argentino (NEA)	4	-	2	-
Noroeste Argentino (NOA)	-	2	-	-
Nuevo Cuyo	1	-	1	1
Patagonia	-	2	-	-
Buenos Aires y CABA	1	-	2	1

Fuente: IIE sobre la base de Consejo Federal de Entidades Empresariales de la Industria del Software y Servicios Informáticos.

En Argentina existen veintitrés asociaciones tecnológicas de carácter productivo, de las cuales seis se ubicaron en la Región Centro (26%), seis en el NEA (26%) y las once restantes se ubican cuatro en Buenos Aires y CABA (17%), tres en Nuevo Cuyo (13%), y en el NOA y la Patagonia dos en cada una (9%). La gran disparidad regional que se evidencia tiene que ver por un lado con las cuestiones infraestructurales privilegiadas que dispone la Región Centro en relación a las demás regiones y con la densidad poblacional que presenta cada región en particular.

Las diferentes integraciones cooperativas por parte de las empresas están destinadas a la mejora de la cadena productiva y la integración de los procesos, a la atracción de mayor cantidad de inversiones, al incremento de la vinculación comercial tanto a nivel nacional como internacional, a la mejora de la competitividad, entre otras causas. Estas iniciativas además de mejorar los beneficios de las firmas promueven el desarrollo regional, por lo que suscitan la atención de gran cantidad de gobiernos locales que las promueven asiduamente en sus políticas de gobierno.

El mayor impacto en la capacidad productiva de las empresas se debe a la sinergia que se establece entre los distintos miembros del complejo, generando desarrollos que resultan ser suministros para los demás integrantes y retroalimentando el sistema en su conjunto. De esta forma la unión e integración de procesos permite mejores resultados que la suma de las partes por separado.

Más allá de que en la actualidad son varios y sus actividades generan grandes volúmenes de negocios, las asociaciones corporativas en Argentina aún son proyectos en evolución. Los tres aspectos claves en relación al éxito de estas iniciativas son: la continuidad y permanencia en el tiempo, el apoyo de los miembros entre sí y de actores externos (por ejemplo el gobierno, o los centros de estudio) y el seguimiento que se realice por parte de los mismos miembros hacia la asociación en su conjunto a modo de evaluación y que sirva de insumo para la planificación y el logro de los objetivos.

Entre los principales aspectos a trabajar para continuar adelante con los procesos asociativos en el marco de las empresas tecnológicas se ubican la especialización por rama productiva, la participación activa por parte de las empresas líderes tanto a nivel regional, nacional y mundial y la mayor puesta de énfasis en el rol integrador de los polos productivos. La especialización es central porque el posicionamiento como líder de una empresa obliga al resto a la mejora continua para estar a la altura de las demandas de la misma, lo que genera mejores procesos en el conjunto. La participación de las empresas líderes y su acompañamiento tecnológico no sólo brindan mejores herramientas al conjunto, sino que también a través del cúmulo de experiencias recogidas con el paso de los años y en distintos ámbitos, las firmas pequeñas aprenden a lidiar mejor con situaciones complejas. Por último, conocer el rol integrador de los polos productivos permite al conjunto de las empresas no gastar esfuerzos en vano en el desarrollo de proyectos que no dan resultados, logrando integrar las fases de la cadena y los métodos de producción y comercialización propios de cada uno, para una mejor integración horizontal tendiente a incrementar la productividad.

14.5.2 Penetración de las TICs en la economía de los individuos

Las tecnologías de la información y la comunicación ya son parte de la vida cotidiana de gran parte de los habitantes de nuestro planeta[335]. Sin embargo, su impacto sobre la economía de las personas recién comenzó a ser un tópico de interés general en los últimos cinco o diez años. Resulta sumamente complejo medir el impacto de las TICs en la economía o el bienestar de un individuo particular. Sin embargo, no es ilógico pensar que así como los países que ostentan mayor grado de desarrollo informático poseen un mayor índice de PBI per cápita[336], las personas con mejor uso y acceso a las TICs tengan un mayor poder adquisitivo o nivel de bienestar.

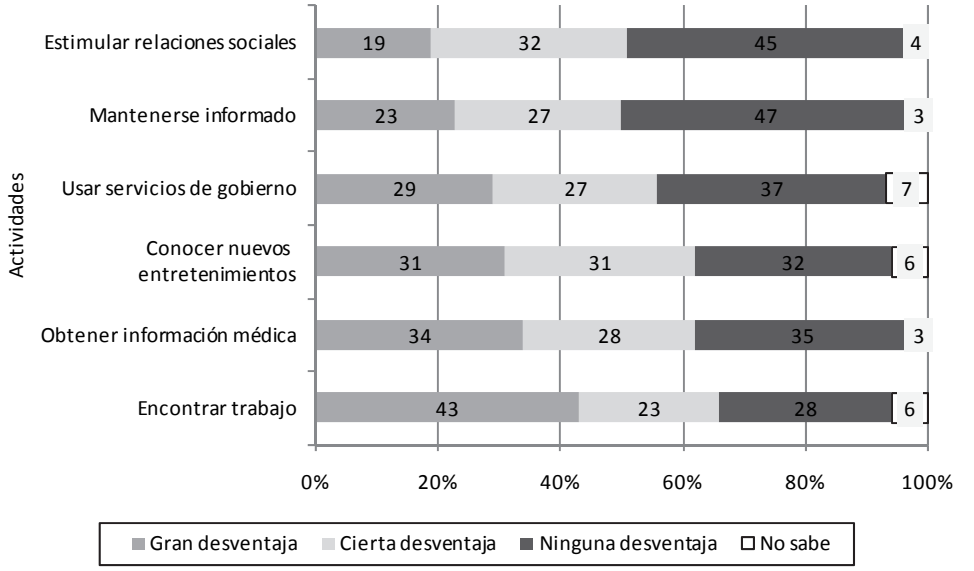
El mayor uso por parte de las empresas y los gobiernos de las herramientas que brindan las TICs, obliga a las personas que desean tener un vínculo con los mismos al dominio de estas. Por ejemplo, empresas tecnológicas como Google han desarrollados métodos de reclutamiento de recursos humanos a través de su propia red social (Google +), es decir que si una persona desea acceder a una entrevista para ingresar al equipo de trabajo de la compañía necesariamente debe tener un perfil en dicha red e interactuar a través de la misma.

Este tipo de prácticas son absolutamente frecuentes en la actualidad, no sólo a la hora de poder obtener un empleo, sino también de realizar compras con un importante nivel de descuento en el precio del producto, de acceder a publicaciones disponibles únicamente en formato digital, entre muchas otras. Por ello, cada vez mayor número de personas considera que el no tener un acceso al servicio de banda ancha es un impedimento en su vida cotidiana para la realización de un sinnúmero de actividades. Según un estudio de la OCDE cuyos principales resultados se presentan en el Gráfico

[335] La situación de las TICS en el mundo se analizó en el apartado 14.2.1 del presente capítulo.
[336] Ver Gráfico 14.1.

14.12 a continuación, aproximadamente el 60% de los encuestados en promedio considera que el no disponer del servicio le genera alguna desventaja.

Gráfico 14.12: Impacto de la carencia del servicio de banda ancha en actividades seleccionadas



Fuente: IIE sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Las actividades en las cuales las personas manifiestan que la carencia de un servicio de internet de alta velocidad le genera mayores desventajas son encontrar trabajo y obtener información médica, alcanzando un 66% y 62% respectivamente de opiniones en tal sentido. En los casos de estímulo a las relaciones sociales y al hecho de mantenerse informado aproximadamente una de cada dos personas considera que no contar con un servicio de banda ancha le genera algún grado de desventaja.

Pero la importancia del uso de las tecnologías de la información y la comunicación no se limita a las personas y a sus rutinas, sino que las organizaciones también comienzan a utilizar herramientas devenidas de las TICs. Según un estudio de la consultora KPMG a directivos de empresas alrededor de todo el mundo, el 80% de los mismos considera que las redes sociales impactan positivamente en los beneficios de la organización. Ello se debe principalmente a que sus empresas adquieren mayor visibilidad en el conjunto de la sociedad y permite una interacción más cercana con proveedores, organismos públicos y clientes.

Además la encuesta revela que el uso de redes sociales y plataformas específicas no se limita solo a las actividades de visibilidad externa de la organización, sino que también en el ámbito de las relaciones internas el uso de estas herramientas genera externalidades[337] positivas. El 62% de las organizaciones encuestadas reveló que cuenta con una capacitación específica en el uso de redes sociales y que acompañan dicha capacitaciones con una política de uso. La respuesta a este tipo de iniciativas de parte de los empleados es sumamente alentadora, ya que el 63% de quienes poseen este tipo de herramientas en su trabajo manifiesta sentirse "más satisfecho y comprometido" con su entorno laboral.

Es por ello que a pesar de la inexistencia de evidencia empírica acerca del mayor ingreso personal a partir de las TICs, hay un consenso generalizado acerca de los beneficios devenidos de su mayor uso.

[337] Una externalidad es un efecto no buscado de una actividad que genera consecuencias positivas o negativas.

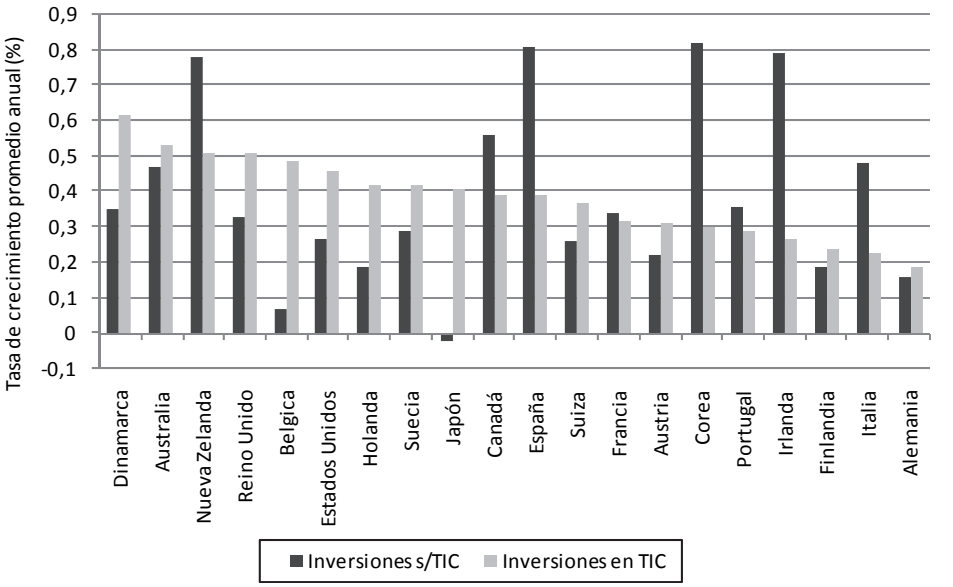
14.5.3 Impacto de las TICs en el crecimiento económico y la productividad: evidencia internacional

En el Gráfico 14.1 del presente capítulo se establece la relación positiva que existe entre el grado de desarrollo informático de un país y el PBI per cápita en el mismo. Profundizando en el tema, en este apartado se buscan establecer las causas del mayor grado de desarrollo económico a partir de la inserción de las TICs en una economía, en función de la evidencia existente.

Tanto la inversión en capital físico como en tecnología son claves para alcanzar una senda de crecimiento sostenido. Expandir y renovar el stock de equipos productivos permite acceder a nuevas técnicas de producción más eficientes, mientras que la inversión en TICs permite sortear las barreras geográficas e incluso acceder a información y comunicación en tiempo real.

Según un informe de la OCDE para veinte países miembros, durante la década del 2000 en el 60% de los mismos la inversión en TICs contribuyó en mayor medida al crecimiento del PBI que la inversión en equipos físicos. En dicho grupo se encuentran algunas de las mayores economías a nivel mundial como por ejemplo Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, entre otras.

Gráfico 14.13: Contribución al crecimiento del PBI. Período 2000-2009. Países seleccionados

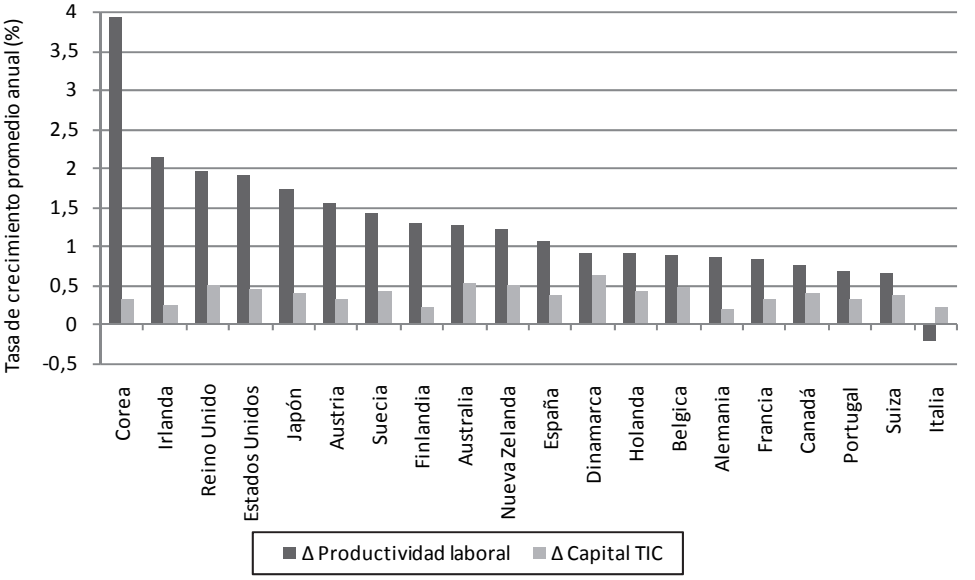


Fuente: IIE sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En el Gráfico 14.13 se muestra la contribución al PBI a partir de la tasa de crecimiento de la inversión tanto en equipos físicos como en TICs. Si se toma el promedio para los veinte países seleccionados en ambos rubros (capital físico y capital asociado a TICs), ambos arrojan un valor cercano a 0,4% promedio anual, sin embargo es mucho más estable la contribución en el caso de las inversiones asociadas a las TICs (para ningún país asume un valor negativo).

Dos casos particulares resultan ser los de Japón y Bélgica, en los cuales la inversión vinculada a las TICs contribuyó prácticamente en soledad al crecimiento del PBI, puesto que la contribución de la inversión en equipos físicos fue negativa en el caso de Japón y cercana a cero en el caso de la economía belga. Lo anterior da cuenta de que en ausencia de inversiones en equipos físicos es posible alcanzar el crecimiento económico a partir de la incorporación de las TICs en la economía, es decir lograr un aumento en la productividad (produciendo más con la misma cantidad de factores productivos). A continuación en el Gráfico 14.14 se muestra que la incorporación de capital TIC efectivamente contribuye a aumentar la productividad del trabajo.

Gráfico 14.14: Contribución del crecimiento en el capital TIC al crecimiento de la productividad laboral. Período 2000-2009. Países seleccionados



Fuente: IIE sobre la base de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Según cifras de la OCDE el mayor conocimiento de los servicios ofrecidos en los mercados laborales y la masividad en el acceso a las publicaciones por parte de las organizaciones permite incrementar la productividad del trabajo. Ello se debe a que el mercado de trabajo tiene la característica de ser imperfecto pues quien contrata a un trabajador difícilmente conoce en su totalidad las aptitudes del mismo, ni tampoco puede estimar con certeza su desempeño. A partir del uso de las TICs en los procesos de búsqueda de personal, este tipo de asimetrías en la información se desvanecen y el empleador obtiene mejores resultados en la mayoría de los casos.

En países como Dinamarca, Bélgica, Suiza y Canadá el crecimiento de la inversión en TICs explicó más del 50% del aumento en la productividad laboral, durante la pasada década. En tanto, el promedio para los veinte países seleccionados fue del 35%. De allí la importancia de mensurar el impacto de las TICs no solo en los cambios en los procesos productivos y de comercialización sino también en la dinámica de los procesos internos de gestión de las organizaciones, los cuales avanzan velozmente. Este tipo de cuestiones aún no han sido probadas en países en vías de desarrollo, aunque la evidencia indica que el resultado debería ser similar al evidenciado en los países bajo estudio de la OCDE, por ende sería una buena recomendación de política, incorporar las TICs en la agenda pública.

Por último, un importante aporte de las TICs al crecimiento sostenible puede resultar de la menor utilización de recursos naturales en los procesos productivos. Por ejemplo, el tráfico de datos y la difusión de información vía medios electrónicos permite obviar la impresión en formato papel y con ello el consumo de árboles. Así también las comunicaciones en tiempo real y a bajo costo vía internet permiten evitar viajes por medios de transporte que emiten gases tóxicos (como puede ser el dióxido de carbono que emiten automóviles y aviones).

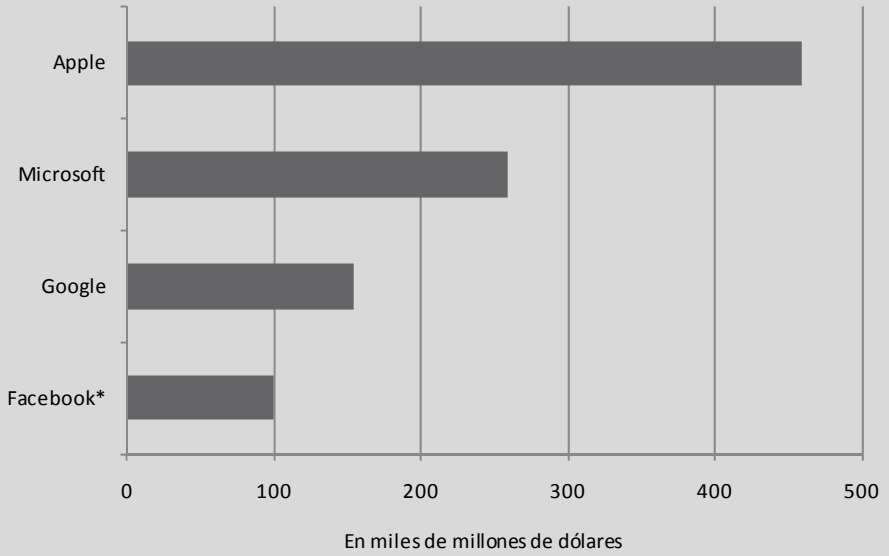
Un punto controvertido aún en relación al uso de las TICs es el alto nivel de demanda energética al que conllevan. Tanto los equipos necesarios para efectuar las comunicaciones como aquellos que transmiten la información en general utilizan gran cantidad de energía, por ello el uso responsable de los mismos debería ser la meta a alcanzar en el corto plazo por la industria y los usuarios de TICs en general.

Recuadro 14.2: Las empresas TICs en el mundo

Las empresas tecnológicas a nivel mundial han tenido un enorme crecimiento a lo largo de los años, en especial aquellas que fueron exitosas y que hoy son marcas a nivel mundial. Es imposible concebir el mundo actual sin la presencia de ciertas firmas que a través de sus productos están presentes en la cotidianeidad de gran parte de los habitantes de nuestro planeta. Ellas también son en parte responsables del crecimiento que han tenido las tecnologías de la información y la comunicación en todo el mundo y del cambio sociológico que se produce a medida que las personas incorporan en su rutina la interacción con las TICs.

Las valuaciones de mercado de estas empresas reflejan el importante rol que juegan en el mundo en la actualidad. Mientras algunas de ellas comenzaron a cotizar en bolsa a mediados de la década de 1980 (por ejemplo Apple en 1984 o Microsoft en 1986), otras como Google lo hicieron recién en el siglo XXI. Sin dudas, la empresa que mayor expectativa genera por su ingreso en el mercado bursátil mundial es Facebook, que llama la atención de accionistas, empleados, inversores, gobiernos y de casi todos los usuarios que están presentes en la red social.

Gráfico 14.15: Valor de mercado de empresas tecnológicas seleccionadas



Nota: facebook no cotiza en bolsa aún por ende su valor de mercado es estimado.
Fuente: sobre la base de Nasdaq, Bloomberg y CNN.

En el Gráfico 14.15 se muestra el valor de mercado de cuatro de las compañías asociadas a las TICs más importantes en el mundo. Apple y Microsoft, los mayores fabricantes de equipos tecnológicos a nivel mundial (desde computadoras personales hasta software) son algunas de las compañías más valoradas: 458 y 258 mil millones de dólares respectivamente. Resulta llamativo en muchas oportunidades que Apple posee en el mercado bursátil internacional una cifra equivalente al Producto Bruto Interno de la República Argentina en el año 2011.

Por su parte, Google es una de las preferidas de los mercados financieros internacionales por su elevada productividad e innovación, lo que explica el incremento exponencial que tuvo su valor de mercado desde 2004 hasta la actualidad, alcanzando la cifra de 154 mil millones de dólares. Con respecto a Facebook aún reina la incertidumbre dado que no cotiza en bolsa todavía, y su valor estimado surge de la opinión de los inversores y de datos revelados por la compañía.

14.6 El uso de las TICs en el proceso educativo

Entre los múltiples usos de las tecnologías de la información y la comunicación, su aplicación al proceso educativo es un tema de notable trascendencia en los últimos diez años. Sabido es que los países desarrollados tienen como eje fundamental de sus políticas educativas el crecimiento de la calidad de los contenidos a partir de la incorporación de un instrumental rico en nuevas tecnologías. Por consiguiente buena parte de los resultados obtenidos en las pruebas académicas de niños y adolescentes en dichos países responden a una educación interdisciplinaria, con amplio contenido instrumental y abocado a los lineamientos generales de los planes de estudio.

Sin embargo, en América Latina en general y Argentina en particular el proceso de incorporación de las TICs en la educación transitó y transita por un canal completamente diferente al que opera en los países desarrollados. La inclusión digital es el aspecto fundamental al que apunta un uso más intensivo de las TICs, como herramienta para ampliar el acceso a las oportunidades de los sectores más vulnerables de la sociedad, en términos socio-económicos, geográficos y culturales.

No obstante la tarea en Argentina y en casi todos los emergentes de incorporación tardía de las herramientas tecnológicas al proceso educativo es ardua por la imperiosa necesidad de conjugar el proceso de inclusión de las TICs en un marco estructural que no admite su incorporación sin grandes costos asociados.

Recuadro 14.3: Condiciones necesarias para la incorporación de las TICs en la educación

Por muchas buenas intenciones que un Estado posea en la generación de un cambio en el sistema educativo a través del uso de herramientas tecnológicas existen una serie de condiciones básicas que resultan infranqueables para poder llevar adelante un proceso como tal.

En primer lugar, es imperioso contar con la infraestructura adecuada para dotar a las escuelas, hogares y ámbitos educativos de contenidos TIC. En general las conexiones a internet de alta velocidad requieren de un tendido de fibra óptica o algún otro tipo de material capaz de transportar datos hacia los puntos de conexión. Las redes además deben ser capaces de albergar dicha información y distribuirla al conjunto de los usuarios, que a medida que crecen en número exigen una mayor capacidad de transmisión por parte de las mismas. El enorme volumen de inversión inicial y los costos hundidos[338] potenciales, en general obligan al Estado a hacerse cargo de las inversiones en la materia.

En segundo lugar, para guiar a los jóvenes en el proceso de aprendizaje es necesario contar con equipamiento adecuado en las escuelas, y capacitar al cuerpo docente de cada uno de los establecimientos en el uso de nuevas tecnologías y la pedagogía particular que exige aprender nuevas herramientas que cambian en lapsos de tiempo muy breve. Además, es de suma utilidad que los educandos trasladen dichos conocimientos a sus actividades domésticas, por ende la promoción de internet es otra tarea básica a cargo del Estado, para promover el uso de las TICs fuera del ámbito escolar como complemento.

Por último se precisa de planes de estudios flexibles, donde las nuevas tecnologías ocupen un lugar preponderante, con fuerte sentido interdisciplinario en la aplicación del instrumental básico. Las nuevas tecnologías tienen la particularidad intrínseca de despertar el interés del alumnado, lo que permite captar la atención de los niños y jóvenes con mayor facilidad, y esa misma predisposición hacia la aprehensión de los contenidos TIC genera numerosas oportunidades de trabajo en lo que al marco pedagógico respecta.

[338] Un costo hundido es aquel que una vez incurrido en el mismo, hace imposible recuperar la inversión realizada.

Ahora bien, dado el estado actual de avance de las TICs en el proceso educativo argentino, los tres grandes desafíos que se plantean en el país son: reducir la brecha digital, democratizar el acceso regulando prudencialmente el mercado tecnológico y generar métodos para la apropiación de dichos contenidos con su correspondiente evaluación. La consecución sincrónica de estos tres aspectos puede resultar perjudicial puesto que poseen un gran alcance y son de complejo abordaje, por ende lo ideal sería establecer un orden de prioridades y avanzar sobre cada uno de ellos en particular.

La brecha digital abarca numerosas dimensiones del tratamiento de las TICs como son la intensidad de uso, las consideraciones poblacionales y sociales, los lugares de acceso, etc. La premisa en este sentido consiste en tender hacia la igualdad de oportunidades, es decir que un alumno independientemente de su condición social, de si asiste a una escuela pública o privada, de si reside en una zona urbana o rural, disponga de un espacio físico y un tiempo asignado a la incorporación de los conocimientos TIC necesarios para desenvolverse en un ámbito de estudio/trabajo en forma satisfactoria.

Por su parte la regulación del mercado tecnológico apunta a evitar la formación de estructuras monopólicas y oligopólicas tanto en la producción de bienes como la prestación de servicios asociados a las TICs. Es común que esto suceda puesto que las empresas tecnológicas disponen de patentes por la innovación introducida en sus productos o bien porque las estructuras de mercado generan que las empresas líderes dominen la estructura de costos impidiendo a empresas nuevas competir vía precios. El Estado no necesariamente debe actuar como proveedor de estos bienes y servicios, sino que lo aconsejable es un seguimiento de las empresas en su política tarifaria y su oferta en zonas geográficas aisladas, evitando la mercantilización de las TICs.

Finalmente la apropiación de los beneficios derivados del mayor uso de TICs es quizá el aspecto cuyo abordaje resulta más complicado dado que en última instancia depende del destinatario. No obstante la tarea del Estado resulta indispensable puesto que de no existir incentivos considerables hacia el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, los esfuerzos realizados pueden tornarse inútiles. Algunas de las formas para motivar esta conducta en los alumnos es la consideración de conocimientos tecnológicos en los concursos por cargos públicos, programas de articulación con empresas del sector privado, entre muchas otras.

Una vez alcanzadas estas tres metas centrales, corresponde discutir la metodología a emplear para la inserción de las TICs en los procesos de aprendizaje. Cada país debe seleccionar un método capaz de responder a los objetivos específicos que se plantee, y a su vez subordinando el mismo a la política educativa en su conjunto. En ese marco existen un conjunto de “tipos ideales”, cuya elaboración consiste en conjugar dos cuestiones básicas: la localización física de las computadoras y las conexiones y a quienes se asignan los derechos de acceso.

En ese sentido, las computadoras portátiles resultan fundamentales y forman parte de casi todos los programas de promoción tecnológica destinados a alumnos de ciclo intermedio, porque sortean la restricción física de la localización en el uso de equipos y además no sólo permite el aprendizaje por los canales formales, sino que también es fuertemente autodidacta. El servicio de internet inalámbrico (por lo general gratuito y de baja-media velocidad), permite además la posibilidad de acceder a los contenidos web y transferir conocimientos entre los mismos educandos. El hecho de que las personas que no poseen servicio pago de internet residencial puedan acceder a la web es un avance trascendental para achicar la brecha tecnológica y democratizar el acceso.

Los portales educativos públicos aún no han sido capaces de adaptarse al desafío de llegar a los niños y jóvenes a través de tecnologías 2.0 y representan uno de los espacios de crecimiento potencial más importantes para vincular directamente a las políticas públicas con los educandos a través de las TICs.

14.7 Gobierno Electrónico

La incorporación de las TICs en el sector público introdujo el concepto de gobierno electrónico, que en su definición más amplia incluye el intercambio de información entre ciudadanos, empresas y gobierno con el fin de incrementar la eficiencia de los servicios que presta este último y de difundir las actividades que le son inherentes.

No obstante, la importancia del gobierno electrónico no radica en ampliar el flujo de información per se, sino que su objetivo último es involucrar a los ciudadanos en el proceso institucional afianzando las instituciones a través del control directo y haciendo de la democracia una forma de gobierno más plural y efectiva (lo que se conoce como democracia electrónica).

Recuadro 14.4: La reciente participación de las TICs en la gestión de gobierno en Argentina

Argentina es un país con escaza tradición en la inserción de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública. A partir del 2000 se avanzó en la elaboración del Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI), el cual apunta a: la promoción de internet y otras redes digitales, el desarrollo del comercio electrónico, la formación de recursos humanos especializados y el fomento de inversiones hacia tecnologías afines. La generalidad del programa y su escaso contenido de políticas orientadas a la mejora del servicio que brinda sector público generó un intenso debate acerca de su incorporación como un antecedente directo[339].

Luego, en el año 2005 a través de la sanción del decreto 378/2005 se aprobaron los lineamientos estratégicos que han de regir en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los planes sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional. Dicho plan impulsa el uso intensivo de las TICs[340] a los fines de: ofrecer mejores servicios al ciudadano, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, entre otros. Su implementación consta de la confección de informes de diagnóstico por parte de cada entidad dependiente del poder ejecutivo y la elaboración de planes sectoriales.

La Agenda Digital es el documento más importante en lo que a gestión tecnológica estatal refiere, puesto que en su elaboración participaron representantes del Estado, del ámbito empresarial, del sector académico y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo último es mejorar la calidad de vida de las personas y promover el desarrollo sostenible. Entre los temas que abarca están la educación, la salud, la producción, la investigación, la recreación, la información, entre muchos más. Es de esperar que como ocurre en todo proceso multisectorial y participativo, sus resultados sean mejores que los que se hubiesen obtenido a partir de un proceso unilateral en la confección de la misma.

Según un estudio realizado por el Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas en el año 2010, la Argentina ocupó el puesto 48 en materia de gobierno electrónico a nivel mundial, el cuarto lugar en Sudamérica por detrás de Colombia, Chile y Uruguay y exhibió una caída de nueve puestos con relación al año 2008 cuando lideraba el ranking a nivel regional (dando cuenta los escasos avances en relación a otros países de la región y el mundo)[341].

[339] En el presente se lo considera de esta forma pues es el primer documento oficial donde se establecen lineamientos en torno a la incorporación de las TICS en alguna esfera del ámbito estatal.
[340] Por primera vez se menciona el uso de TICS en la gestión pública en un documento legal.
[341] Para más información consultar: http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx?ddl=0

No obstante, la caída exhibida no se debe a un retroceso en introducción de las TICs en la gestión pública sino a la consideración de nuevos factores para elaborar el índice en los cuales Argentina presente un desempeño medio-bajo, por ejemplo su intercambio institucional, la accesibilidad en sectores de bajos ingresos, las barreras geográficas, entre otros.

14.7.1 La necesidad de una ciudadanía participativa

La democracia a partir de la teoría orientada al proceso define un conjunto de etapas en las cuales el Estado debe trabajar para resolver los problemas de los individuos. Precisamente en ese marco, las TICs juegan un rol fundamental porque no solamente permiten dotar de celeridad al proceso en su conjunto sino que además, son el único medio de participación activa, directa y masiva por parte de la ciudadanía como colectivo (los procesos parlamentarios no contemplan la participación directa del ciudadano y la elección a través del sufragio por mecanismos como consultas populares o referendums son imposibles de llevar a cabo con periodicidad por una cuestión económica).

Además, no sólo es importante la participación de la ciudadanía en términos de representación de los intereses colectivos, sino que también sustenta la implementación de pedidos de información o realización de trámites digital. De nada serviría implementar un sistema electrónico de realización de trámites si los mismos ciudadanos no hacen uso del mismo, por ende requiere dicha implementación el cambio de hábitos que sólo puede alcanzarse a través de la difusión masiva de información (ubicando nuevamente a las TICs en el centro de la escena).

El objetivo último de cualquier proceso de digitalización del sector público en el mediano o largo plazo es la interoperabilidad[342], sistema mediante el cual la integración tecnológica total permite a los ciudadanos y al Estado conjugar una gran cantidad de actividades a través de mecanismos comunes evitando la acumulación de trámites y por ende disminuyendo los costos de información y transacción (donde las TICs tienen una mayor capacidad de impacto).

En Argentina la interoperabilidad es un concepto prácticamente desconocido y el Plan Estratégico diseñado a los fines de incrementar la eficiencia de la acción estatal en ningún momento reconoce explícitamente la necesidad de avanzar en ese sentido. Resulta imperioso dar inicio a la discusión en torno a la integración de las actividades estatales, para dotar de mayor credibilidad al proceso público y así incentivar a la ciudadanía a optar por métodos electrónicos por sobre la posibilidad de realizar acciones por la vía tradicional.

14.7.2 Experiencia internacional

A nivel internacional la relación entre Estado y ciudadanía ha mutado desde la irrupción de las TICs. Con el objetivo de hacer más eficiente la administración pública y de dotarla de un mayor grado de transparencia la consecución de una revolución tecnológica y cultural parece ser el curso de acción elegido por la mayoría de los gobiernos nacionales y sub-nacionales.

14.7.2.1 Gobierno digital a nivel nacional: El caso de Singapur

La República de Singapur es una isla y ciudad-estado situada en la Península de Malasia y al norte de Indonesia. Con 707 km², superficie apenas un 20% superior a la Ciudad de Córdoba, es el país más pequeño del Sudeste de Asia. Singapur es el cuarto centro financiero más importante del mundo, y juega un papel neurálgico en el comercio internacional y en la economía mundial. Además, con 4.700.000 habitantes es el segundo país con más densidad de población en el mundo.

[342] La Comisión Europea define la interoperabilidad como “la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interaccionar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos”.

Probablemente su tamaño, ubicación geográfica respecto a los grandes mercados y la escasez de recursos naturales resultan la causa por la cual se plantearon incorporar un modelo de gestión digital que se sustente en el capital humano y la innovación tecnológica, principales recursos disponibles en la isla. A partir de este, el 99% de los ciudadanos accedieron a internet de alta velocidad y equipamiento tecnológico básico, gozando de los servicios y programas gubernamentales a través de la web.

Los orígenes se remontan al año 1981, cuando se lanzó el primer Plan Nacional de Tecnología de la Información, dando lugar al Consejo Nacional de Cómputo. Desde entonces, se ha ejecutado una sucesión de planes tendientes a posicionar al país como un nodo de TICs a nivel mundial. Singapur, además de ofrecer más de 1.600 servicios electrónicos y educación en tecnología de la información y comunicaciones, ha desarrollado un exclusivo sistema para bibliotecas (RFID) que permite rastrear el movimiento del material por radiofrecuencia, interconectando veintiún sedes existentes en el país.

Desde el año 1984, a partir de PortNet, se manejan cuatro terminales de contenedores portuarios y se coordina el accionamiento en 37 atracaderos de manera electrónica, las 24 horas del día e informando sobre cada movimiento a las empresas de transporte local. PortNet ha posibilitado alcanzar el menor tiempo en demora para despachar camiones con contenedores del mundo.

Posteriormente, en 1997, se implementó el portal eCitizen[343] a través del cual los ciudadanos se conectan vía internet para acceder a información y servicios públicos. Con eCitizen Singapur da sus primeros pasos en pos de concretar su política centrada en el ciudadano, lo cual se plasma en los más de nueve millones de consultas mensuales que actualmente reciben por esta vía.

Recuadro 14.5 SingPass: Sistema de acceso personal de Singapur

En marzo de 2003, el Gobierno de Singapur implementó SingPass para apoyar la visión de Gobierno Digital y transformar los servicios públicos en una red gubernamental electrónica que ofrezca accesibilidad, integración y valor agregado a los servicios electrónicos.
SingPass provee de un nombre de usuario y contraseña a cada ciudadano para acceder a la red nacional de servicios electrónicos. Con este sistema, tanto ciudadanos como extranjeros que trabajen en Singapur, sólo necesitan recordar la identificación que les fue asignada.

Existen 40 agencias del gobierno que autentifican a los usuarios con el SingPass para que puedan disponer de un sinnúmero de servicios electrónicos disponibles.

Para asegurar la privacidad de la información de cada usuario, el sistema encripta todos los datos, denegando el acceso a personas que no poseen autorización para ello. Además, las agencias que otorgan el SingPass no poseen acceso directo a la base de datos.

Fuente: IIE sobre la base de Naciones Unidas.

Cabe aclarar que así como Singapur, existen otros países que están desarrollando políticas de Gobierno Digital o ya han tenido éxito en la materia. Generalmente, manifiesta el apoyo a estas medidas directamente por figuras ejecutivas tales como los propios presidentes o primeros ministros y/o por sus cuerpos parlamentarios, quienes en última instancia poseen el poder para dar continuidad a los proyectos en el largo plazo.

[343] Su traducción sería "ciudadano electrónico".

14.7.2.2 Gobierno digital a nivel sub-nacional: El condado de Fairfax, Virginia, EEUU

El condado de Fairfax está situado al norte del estado de Virginia en los Estados Unidos. En el año 2007 la población estimada superaba el millón de habitantes y posee uno de los ingresos domésticos más altos de toda la región metropolitana que integra.

La oficina de asuntos públicos de dicho condado es la encargada de llevar adelante todas las acciones de gobierno que involucran a la ciudadanía en forma directa, y promueve una participación activa en asuntos presupuestarios, inclemencias climáticas, seguridad personal, entre muchos más. Bajo el lema "los individuos enriquecen la vida en sociedad a través de la participación", la oficina organiza asambleas comunitarias, intercambio público-privado y talleres de trabajo a los fines de enriquecer la comunicación entre el Estado y la ciudadanía.

Existe un curioso e innovador programa que se viene implementando en dicho Condado a través de pruebas piloto, el cual ya rige en su totalidad y consiste en sistematizar todas las comunicaciones de los ciudadanos con el Estado, y clasificarlas por horario, tipo de consulta, grado de satisfacción con la respuesta entre otras. Así se han llegado a determinar patrones comunes que se trabajan en las instancias públicas con el fin de buscarles una solución, por ejemplo: los ruidos nocturnos, la disponibilidad de taxis, provisión de agua y luz, estado de las calles y el alumbrado público, etc.

El programa que se denomina "Compromiso con el servicio al consumidor" recibe reclamos por tres vías distintas: telefónicamente, por correo electrónico y a través de las redes sociales. Ello permite que los habitantes encuentren la vía que les resulte más cómoda y ante la saturación de una de ellas, pueden acceder a vías alternativas e igualmente efectivas. De esta forma, los problemas del ciudadano tienen un tratamiento integral y no se remiten a una mera respuesta telefónica, generando soluciones colectivas a problemas colectivos.

En Argentina las acciones en pos del avance hacia el gobierno digital en la esfera local aún son insuficientes y se presentan grandes asimetrías entre algunas grandes urbes con relación a otras provincias y ciudades de menor tamaño. Se requiere del compromiso mutuo entre el Estado Nacional, provincias, municipios y la ciudadanía en su conjunto para avanzar hacia un modelo de gestión digital eficiente, capaz de sortear las barreras burocráticas que están presentes en la actualidad.

14.8 Consideraciones finales

El impacto de las TICs no puede circunscribirse de forma alguna al plano meramente económico, pues ha sido hartamente demostrado que tanto la política como la medicina, la sociología o cualquier otra ciencia ha mutado significativamente desde su irrupción a finales del pasado siglo.

Sin embargo, en economía son particularmente importantes las tecnologías de la información y la comunicación porque a través de su uso y aprovechamiento masivo, la escasez de recursos para la satisfacción de necesidades puede ser abordada con mayor grado de eficiencia. Para ello es crucial que tanto el Estado como las empresas y la sociedad civil adopten una posición proactiva en incorporarlas, ya sea en los aspectos abordados en el presente capítulo (gobierno electrónico, inteligencia empresarial, ámbitos educativos) u otros.

Los costos de información y transacción son uno de los principales escollos de la economía moderna y generan una innumerable cantidad de ineficiencias. Avanzar sobre los mismos resulta imperioso no sólo por un mejor desempeño de la economía mundial en su conjunto, sino porque su correlato en la vida de las personas es prácticamente instantáneo.

Las TICs por sí mismas son incapaces de dar respuesta a la extrema pobreza y el hambre, a las guerras o a la desigualdad que existe entre regiones, pero sin dudas son una herramienta capaz de ser utilizada para mejorar la calidad de vida de muchos habitantes del planeta.

15

El nuevo escenario de la industria cárnica en Argentina

Capítulo 15: El nuevo escenario de la industria cárnica en Argentina

Considerando la profunda crisis que viene experimentando la industria de la carne vacuna en Argentina, fundamentada principalmente en la falta de hacienda y la disminución del consumo, el objetivo del presente capítulo es mostrar las nuevas oportunidades que pueden surgir para otros sectores de la industria cárnica, en particular, la industria porcina y aviar, que han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, especialmente la segunda de ellas.

15.1 Introducción

El mercado cárnico argentino se ha caracterizado históricamente por un alto consumo de carne vacuna. Sin embargo, a partir de cambios en los precios relativos y mudanzas en el comportamiento del consumidor, otros sectores de la industria han ido ganando terreno, en primera medida el sector aviar, y en segundo lugar el porcino. Hoy, ante la crisis por la que atraviesa la industria frigorífica bovina surgen nuevas oportunidades para estas dos industrias, a partir de un aumento del consumo interno, expansión del mercado externo (industria aviar) y sustitución de importaciones (industria porcina).

El presente capítulo está compuesto por cuatro secciones principales. En primer lugar, se presenta la estructura del consumo de carnes en Argentina, caracterizada por un alto contenido de carne bovina; y se realiza una comparación con lo que ocurre en el orden internacional. Además, se muestra la evolución de los precios relativos, factor fundamental en la tendencia de sustitución de carne bovina por otros tipos, principalmente aviar.

En segundo lugar, se realiza un estudio de la situación actual de la industria frigorífica bovina, analizando variables referidas a la faena, el stock ganadero, la liquidación y retención de vientres, y la estructura de la industria. Esto permite determinar el estado de situación actual de la industria frigorífica bovina argentina, caracterizada por una enorme cantidad de plantas inactivas, y otras tantas con un alto porcentaje de capacidad ociosa.

En tercer lugar, se analiza el importante avance de la industria aviar en el país, abordando el sector desde el punto de vista de su potencialidad para sustituir el consumo de otros tipos de carnes, explicado principalmente por su menor precio relativo. Además de aumentar su participación en el mercado interno, la industria aviar argentina cuenta con grandes oportunidades para continuar su expansión en el mercado internacional.

Por último, a la luz del bajo grado de desarrollo del sector porcino en Argentina comparado con otros países como Brasil o Chile en relación al consumo per cápita y producción, se estudian las posibilidades que este sector tiene para cubrir estas dos falencias, expandiendo el consumo interno y sustituyendo la importación, fundamentalmente desde Brasil. Además, se analiza la posibilidad que surge hoy para los frigoríficos bovinos, que cuentan con gran capacidad ociosa debido a la caída en la producción, de reconversión hacia frigoríficos “mixtos”, incorporando la faena de cerdos. En este sector en particular, se enfatiza sobre el gran potencial en términos de agregado de valor y generación de empleo, dada la gran cantidad de fábricas de chacinados existentes en el país.

15.2 El consumo de carnes en Argentina

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

A partir del Gráfico 15.1 se observa la evolución del consumo de los principales tipos de carnes: bovina, aviar y porcina. En Argentina, el consumo total de carnes se ha mantenido en las últimas dos décadas entre los 80 y los 110 kilogramos, con variaciones anuales en función de la situación económica del país (en particular, del poder de compra de la población) y los cambios en los precios relativos entre las carnes y con otros alimentos. En 2002, con la crisis por la que atravesaba el país, el consumo registró el mínimo de la década, con sólo 81,4 kilogramos por habitante. A partir de allí, y acompañando la recuperación económica, el consumo creció de manera ininterrumpida hasta el año 2009, sufriendo retrocesos durante 2010 y 2011 debido al reacomodamiento de precios.

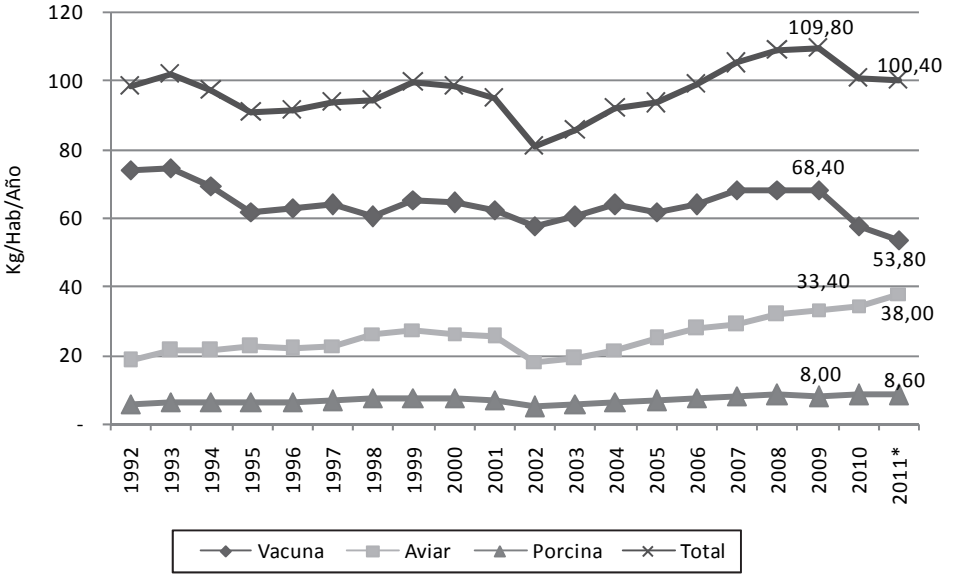
En esta canasta de consumo, la carne vacuna siempre ha tenido una participación mayor al 50%, con un promedio en las últimas dos décadas del 66%, lo que implica que dos de cada tres kilogramos de carne consumida por los argentinos corresponde a carne bovina. Sin embargo, se observa una tendencia decreciente en su participación. Así, en el año 1992 ésta representaba el 75% del consumo, mientras que en 2010 esta cifra retrocedió a valores cercanos al 57%. La mayor caída relativa se produjo entre 2009 y 2011 cuando el consumo per cápita cayó un 22%, pasando de 68,4 kilogramos por habitante a sólo 53,8 kilogramos, el valor más bajo de las últimas dos décadas. Como se analizará oportunamente, esto está relacionado directamente con un aumento en el precio relativo de este producto.

Un sector que ha tenido un crecimiento notable y ha ganado mercado en Argentina es el sector aviar. En veinte años, entre 1992 y 2011, el consumo de pollo en Argentina se duplicó, pasando de 18,5 kilogramos por habitante a 38 kilogramos por habitante. Esto fue asimismo acompañado por el aumento en la participación de la canasta de consumo de carne, del 19% al 38% en dicho período.

Por otro lado, la carne porcina nunca tuvo una gran aceptación por parte de los argentinos. De hecho, siempre se mantuvo en una participación de entre el 6% y 9% del consumo total de carnes. Algunos estudios indican[344] que ciertos factores como el desconocimiento sobre la forma de preparación, percepción sobre la insalubridad de la carne, riesgo de triquinosis, etc., hacen que el consumidor argentino no encuentre en la carne porcina un sustituto próximo de otros tipos de carne.

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

Gráfico 15.1: Evolución del consumo de los principales tipos de carne en Argentina



* Primeros 10 meses de 2011
Fuente: IIE sobre la base de CICCRA

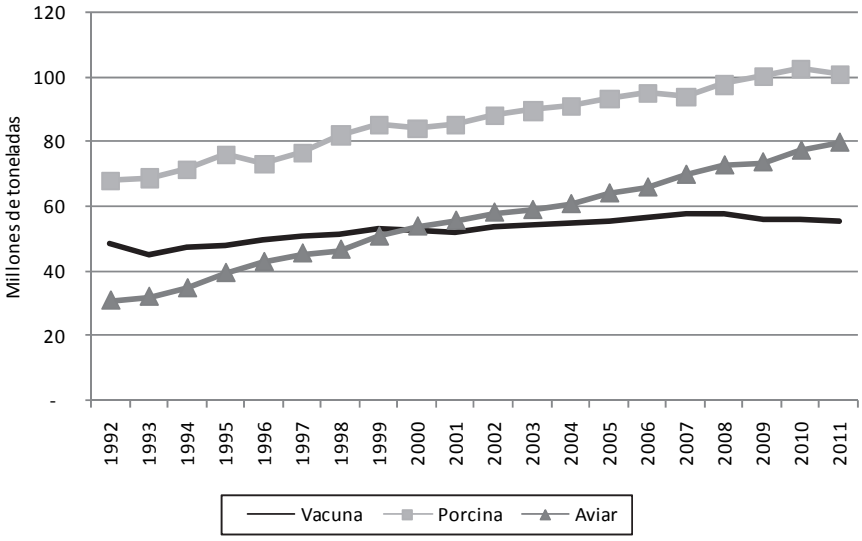
Cabe destacar que a nivel mundial, la composición del consumo de carnes es muy diferente. Según las estimaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), la carne porcina es la más consumida a nivel mundial, superando en 2011 las 100 millones de toneladas (ver Gráfico 15.2). Esta representa, entre estos tres tipos de carne, el 43% del consumo durante el año 2011, valores que han permanecido estables durante las últimas dos décadas.

En segundo lugar en importancia se encuentra el mercado de carne aviar, con casi 80 millones de toneladas comercializadas anualmente, representando el 34% del consumo mundial. Sí se observa un claro avance tanto en términos absolutos como en términos relativos de la industria aviaria mundial, dado que en el año 1992 esta representaba sólo el 21% del consumo de carnes.

En tercer lugar, y contrariamente a lo que ocurre en Argentina, la carne vacuna es la menos consumida, con una participación cercana al 24% (año 2011). Además, se observa una tendencia decreciente en la importancia relativa de este sector, dado que hace 20 años, en 1992, el 33% de la carne consumida mundialmente correspondía a esta variedad.

En relación al consumo promedio por habitante en el mundo, éste se encuentra en niveles muy inferiores a los de Argentina. Así, en el año 2010, el consumo total de carnes (aviar, porcina y bovina) alcanzaba sólo 35 kilogramos por habitante por año a nivel global, correspondiendo 15 kilogramos a carne porcina, 11 a carne aviar y sólo 8 a carne bovina.

Gráfico 15.2: Consumo mundial de carnes

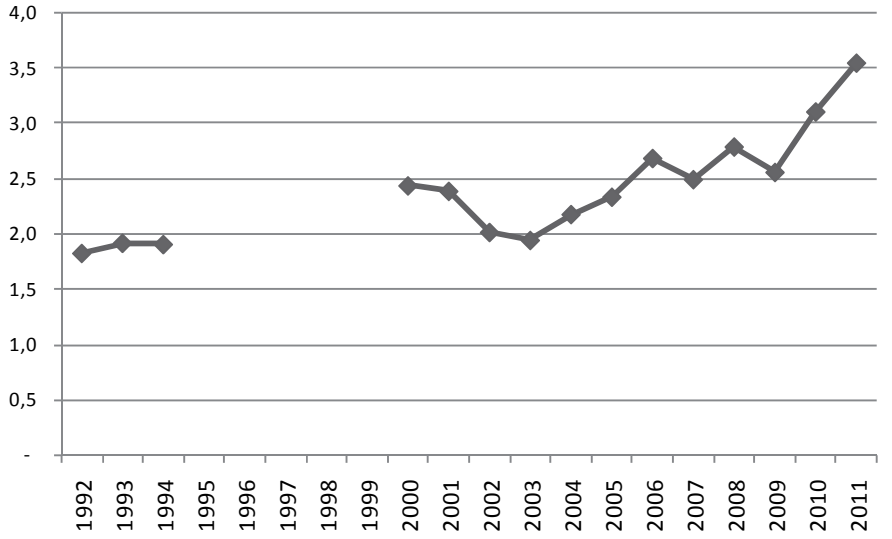


Fuente: IIE sobre la base de USDA.

Retornando al caso argentino, un factor fundamental que debe ser analizado para entender el comportamiento del consumidor para determinar la composición de su canasta de consumo es el precio relativo de cada una de las carnes, y la evolución del poder adquisitivo en términos de kilogramos de carne.

Una tendencia clara respecto a los precios relativos es el encarecimiento de la carne vacuna en relación a la carne aviar. Este hecho queda claramente reflejado en el Gráfico 15.3, donde se advierte la cantidad de kilogramos de pollo entero que pueden adquirirse por el valor de un kilogramo de cuadril. Así, en 1992, por cada kilogramo de cuadril, un consumidor argentino podía comprar en promedio 1,82 kilogramos de pollo entero. Ya en el año 2011, esa relación pasó a 3,54; es decir, un kilogramo de cuadril es 254% más caro que un kilogramo de pollo. Este hecho, sin dudas, actúa como una variable explicativa de la sustitución entre los diferentes tipos de carnes, observada en el Gráfico 15.1 presentado anteriormente.

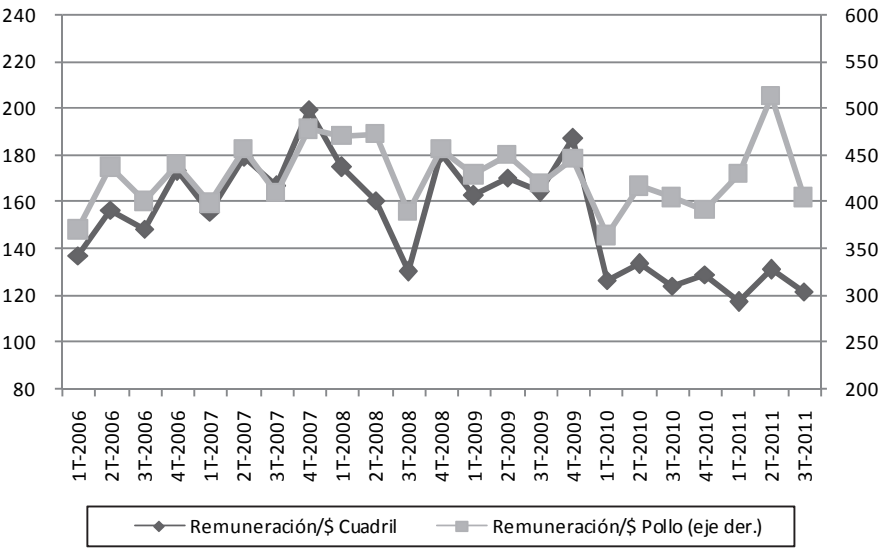
Gráfico 15.3: Precio del kilogramo de cuadril / Precio kilogramo pollo entero



*Entre los años 1995 a 1999 no hay información disponible
Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

Otra variable esencial para entender el comportamiento del consumidor argentino está relacionada con la capacidad de compra de su salario en términos de kilogramos de cada tipo de carne. El Gráfico 15.4 muestra el poder adquisitivo del salario en Argentina en términos de kilogramos de carne. Este indicador fue calculado dividiendo la remuneración promedio neta sobre el precio al consumidor final de cada tipo de carne, e indica la cantidad de kilogramos que puede adquirir por mes un "trabajador promedio".

Gráfico 15.4: Poder adquisitivo del salario en términos de kilogramos de carne



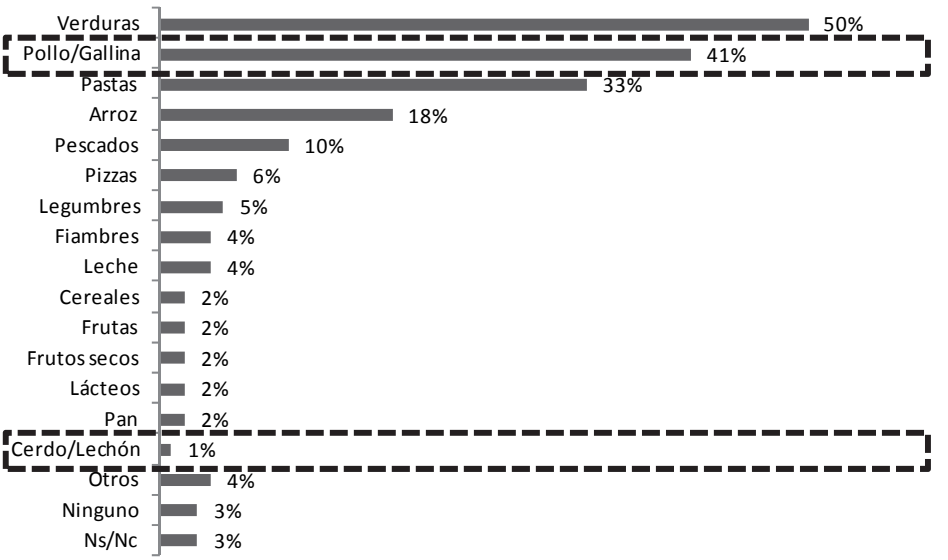
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Económia e IPCVA.

En el Gráfico 15.4 se observa que a partir del primer semestre de 2010 el sector aviar aumenta la brecha de precios con el sector bovino, y mientras la cantidad de kilogramos que puede adquirir un salario promedio neto de la economía cae para este último (de más de 190 kilogramos mensuales a aproximadamente 130 kilogramos), el indicador mejora para el sector aviar.

Cabe destacar que en relación al sector porcino, no se cuenta con información referida a la evolución de los precios al consumidor final, por lo que resulta imposible calcular los indicadores antes expuestos. De todos modos, algunos estudios sobre consumo de carnes muestran que el consumidor argentino no considera a la carne de cerdo como un sustituto cercano de la carne vacuna, por lo que la relación de precios entre ambos tipos tendría menos relevancia que en el caso aviar.

Según un relevamiento del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), el 41% de las personas encuestadas respondieron que al haber consumido menos carne vacuna, reemplazó ésta por carne aviar. Sin embargo, sólo el 1% respondió que decidió reemplazarla por carne de cerdo. Este hecho refleja claramente la inflexibilidad del consumidor argentino para sustituir carne vacuna por porcina.

Gráfico 15.5: "Al haber consumido menos carne vacuna, ¿reemplazó este tipo de carne con algún otro alimento? ¿Con cuál? (Respuesta múltiple)"



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

15.3 La realidad de la industria frigorífica bovina[345]

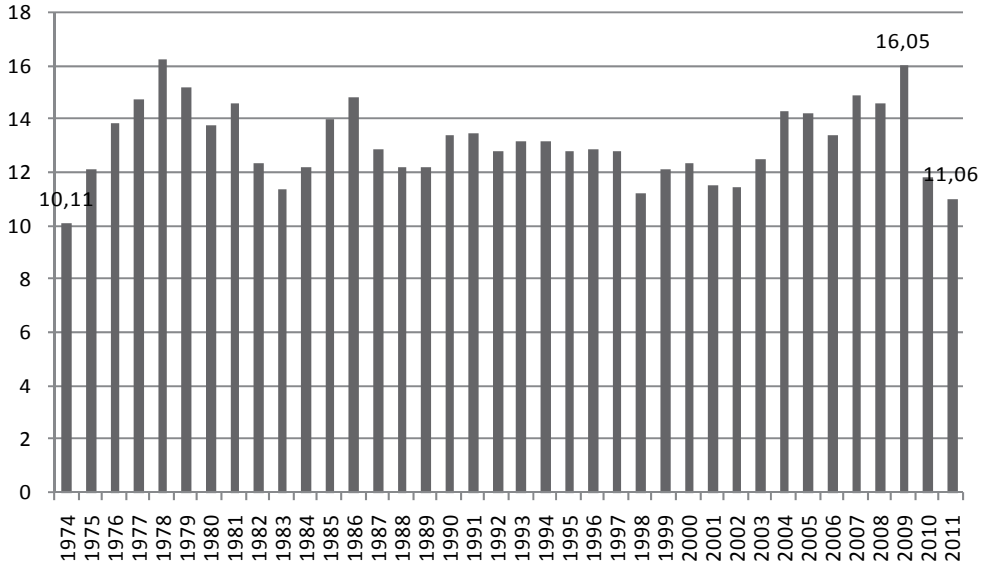
15.3.1 Faena bovina

Las intervenciones del gobierno nacional sobre el sector sumado a cuestiones climáticas adversas influyeron negativamente sobre la industria de la carne bovina en Argentina en los últimos años, generando una caída en la faena anual de cabezas cercana al 30% entre 2009 y 2011. En el primero de los años, los frigoríficos argentinos registraron una faena total de 16 millones de animales, en tanto las estimaciones para 2011 arrojan valores cercanos a las 11 millones de cabezas.

Como se observa en el Gráfico 15.6, hacía 34 años que no se registraba una cifra tan baja, dado que hay que volver hasta 1974 para encontrar un volumen de faena inferior a los 11 millones de cabezas anuales.

[345] Algunos de los temas abordados en este apartado surgieron a partir de un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Bolsa de Comercio de Córdoba (BCC), la Federación Industrial de Santa Fe (FISFE) y el Consejo Empresario de Entre Ríos (CEER) para la Federación de Industrias Frigoríficas Regionales Argentinas (FIFRA) titulado "Actualidad y Perspectivas de la Industria Frigorífica en Argentina" (2011).

Gráfico 15.6: Faena de bovinos en Argentina. Millones de cabezas



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA.

Sin embargo, pese a la caída en la cantidad de animales faenados, la producción de carne tuvo un retroceso inferior dado que se registró un aumento en el peso promedio de los animales faenados. Así, durante el año 2009, el peso promedio, medido en toneladas de res con hueso, se ubicó en torno a los 210 kilogramos, subiendo a 223 kilogramos en 2010 y a 228 en 2011. Esto se encuentra vinculado a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, el aumento del precio del animal en pie incentiva al ganadero a vender animales más grandes. Y, en segundo lugar, las disposiciones de pesos mínimos dispuestas por el gobierno nacional hicieron elevar asimismo el peso promedio.

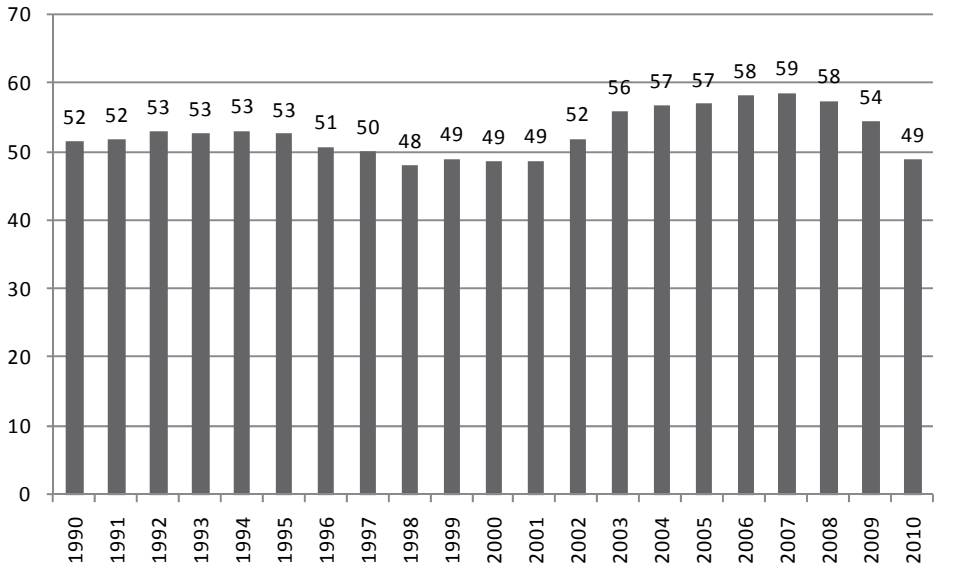
Por otro lado, en relación a la regionalización de la faena, se observa una importante contracción en Buenos Aires y las provincias de la Región Centro. En el quinquenio 2006-2010 la participación de la provincia de Buenos Aires fue del 54%, y la de la Región Centro del 31%, valores que permanecieron relativamente estables durante todo el período. Así, cuatro provincias argentinas (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) concentran el 85% de la faena nacional.

15.3.2 La caída en el stock ganadero

Un fenómeno que viene experimentándose desde hace algunos años en el eslabón primario es la importante caída en el stock ganadero del país. En tres años (entre 2007 y 2010), Argentina redujo su stock ganadero en un 17%, lo que implica la pérdida de diez millones de animales (ver Gráfico 15.7).

Esta reducción en el volumen de la hacienda se produjo por la conjunción de dos hechos que afectaron negativamente el negocio de los productores ganaderos. En primer lugar, la profunda sequía registrada en el año 2009 obligó a muchos productores a vender su hacienda, por la falta de pasturas y el alto costo de otros alimentos. En segundo lugar, las medidas de intervención del gobierno nacional sobre la actividad mantuvieron bajos los precios pagados por kilogramo vivo al productor ganadero, por lo que muchos de ellos decidieron dejar el negocio. Estos hechos fueron, en definitiva, los que le permitieron al país lograr un nivel de faena récord en 2009, pero a costa de sufrir una importante pérdida del rodeo.

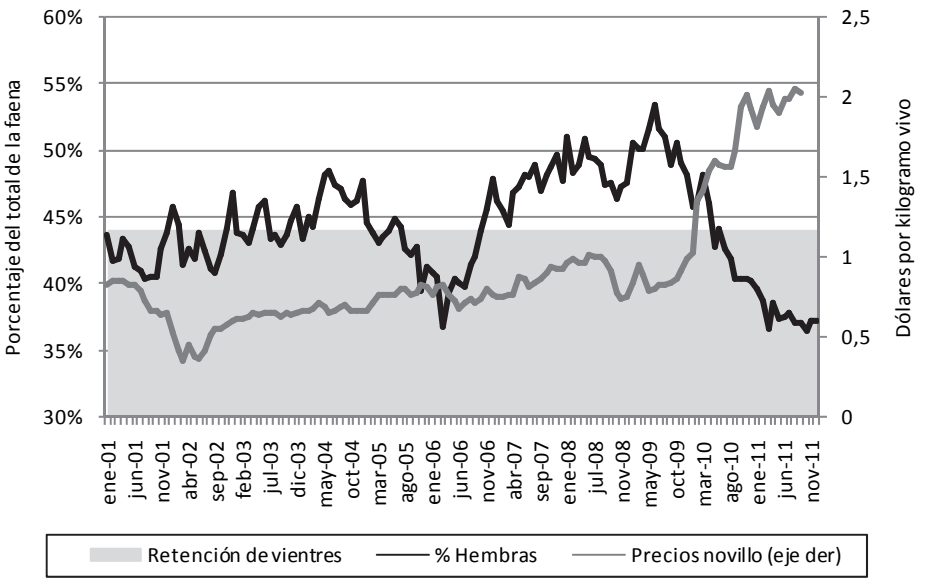
Gráfico 15.7: Evolución del stock ganadero en Argentina. Millones de cabezas



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Sin embargo, a partir de junio de 2009 hubo un cambio de tendencia en relación a la liquidación de hacienda. Esto puede observarse analizando la evolución de la participación de hembras en la faena, que permite determinar en qué etapa del ciclo ganadero se encuentra la actividad. Un porcentaje superior al 44% de hembras en el total de la faena indican que la actividad se encuentra en una etapa de liquidación de vientres, mientras que cuando esta participación es inferior a este valor, se encuentra en un período de retención de vientres (ver Gráfico 15.8).

Gráfico 15.8: El ciclo ganadero. Participación de hembras en la faena total



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA y CICCRA.

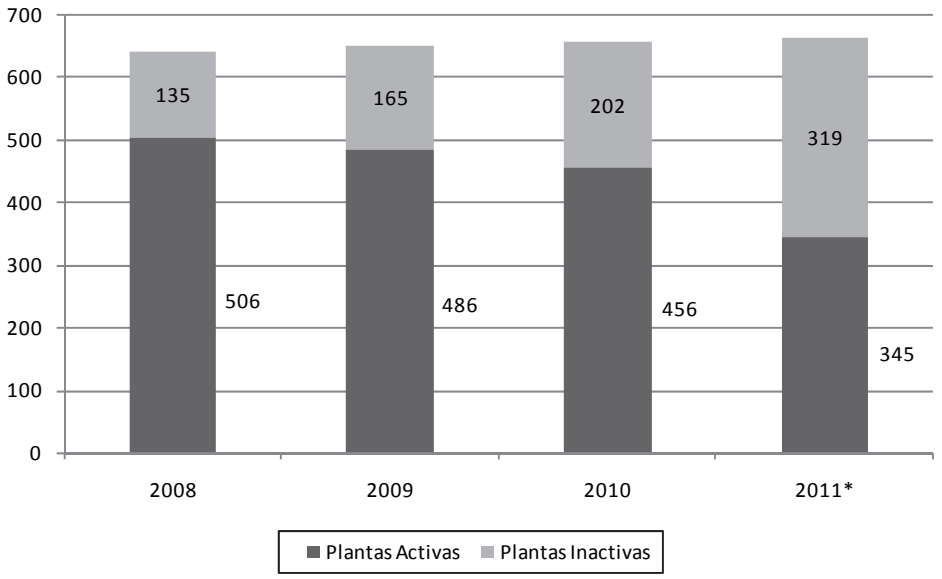
A partir de noviembre de 2006, se registraron 42 meses ininterrumpidos en los cuales el porcentaje de hembras sobre la faena total fue superior al 44% (liquidación de vientres). Puede observarse también a partir del Gráfico 15.8 que el cambio de tendencia en la liquidación de hembras a partir de junio de 2009 (de ascendente a descendente) coincide con el cambio de tendencia de los precios pagados por el kilogramo de animal vivo (de estable a creciente).

15.3.3 Actualidad de la industria frigorífica bovina: inactividad y capacidad ociosa

El sector frigorífico bovino argentino está compuesto por varias centenas de establecimientos que poseen características muy diversas. Se trata de un sector muy heterogéneo en cuanto a tamaño, mercados, estándar sanitario, tecnología, etc. Desde plantas con habilitación para varios destinos de exportación hasta establecimientos con habilitaciones municipales con autorización para comercializar en su propia jurisdicción, y desde plantas con faena inferior a las 500 cabezas mensuales hasta aquellas con capacidad superior a las 15.000.

La caída en la actividad de la industria, reflejada con claridad en el Gráfico 15.6, generó el cierre de muchos establecimientos y la reducción de la actividad en otros. En junio de 2011, según datos provistos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) en base a informaciones de la ex – ONCCA, de los 664 establecimientos registrados, sólo 345 tuvieron actividad durante dicho mes, lo que indica que el 48% de las plantas se encontraron inactivas. Esto implica un retroceso del 24% en la cantidad total de frigoríficos en actividad entre diciembre de 2010 y junio de 2011 (ver Gráfico 15.9). Por otra parte, muchas de las industrias que se encuentran activas están trabajando con una enorme capacidad ociosa, según entrevistas realizadas con referentes del sector.

Gráfico 15.9: Cantidad de establecimientos frigoríficos activos e inactivos en Argentina



*Junio de 2011
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Esta caída en la actividad del sector también genera algunos derrames en otras actividades conexas, como la industria del cuero, el procesamiento de sangre, sebo, huesos y otros subproductos. Por ejemplo, a raíz del descenso en la cantidad de animales faenados, la empresa Yeruvá S.A. radicada en Esperanza (Provincia de Santa Fe) y cuya principal actividad es el procesamiento de sangre bovina, debió readaptarse sustituyendo ésta por sangre aviar, e incorporando el procesamiento de algunos derivados de la industria láctea. Algo similar ocurrió con la firma Refinerías del Centro S.A.

(Córdoba) dedicada al procesamiento de grasas bovinas refinadas, margarinas, oleomargarinas y emulsiones. Ésta amplió su planta ubicada en la ciudad de Córdoba para elaborar aceite vegetal hidrogenado, sustituto de la grasa animal para la elaboración de sus productos.

La estructura de la industria muestra índices de concentración relativamente bajos en comparación con otros importantes países ganaderos como Brasil o Estados Unidos. En Brasil, por ejemplo, tres grupos empresarios (JBS, Marfrig, y Minerva) concentran el 36% de la cantidad de cabezas faenadas (2010). Por otra parte, en EE.UU. los tres principales frigoríficos (Tyson, Cargill y JBS) tienen una participación del 65% del mercado cárnico (año 2009). En el año 2008, los cuatro grupos empresarios más grandes de Argentina (tres de ellos de origen extranjero) tenían una participación en la capacidad instalada teórica del 17%[346], muy por debajo de los ejemplos anteriormente mencionados.

Otro factor importante en relación a la composición sectorial se refiere a la diversidad de tamaños entre los frigoríficos. De 392 establecimientos que tuvieron actividad en por lo menos un mes entre enero y junio de 2011, 246 son pequeños frigoríficos con un nivel de faena mensual inferior a las 1.500 cabezas, representando el 10,4% de la cantidad de animales sacrificados en dicho período. Se trata de un segmento con un bajo estándar sanitario ya que sólo el 14% de los establecimientos cuenta con habilitación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); las restantes cuentan con habilitaciones provinciales o municipales.

Un segmento importante de la industria lo constituyen aquellos establecimientos que faenan entre 1.500 y 10.000 cabezas mensuales, considerados la mediana industria frigorífica, compuesto por 124 establecimientos. Cuentan con un alto estándar sanitario (el 77% de ellas tiene habilitación del SENASA), representan el 56,6% de la faena total y casi la mitad cuenta con habilitación para al menos un destino de exportación. El tamaño promedio de estas plantas es de 4.000 animales mensuales.

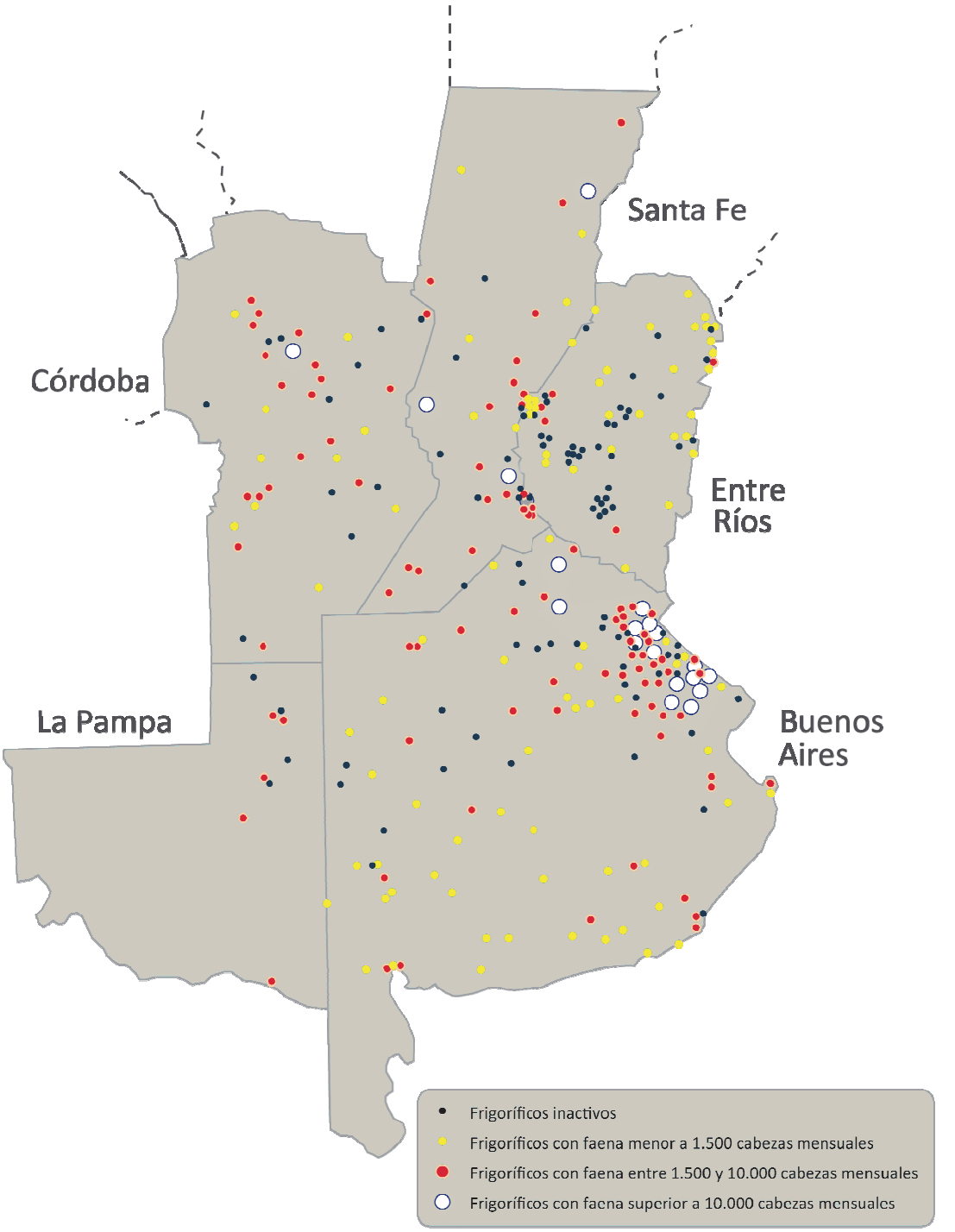
Por último, un segmento compuesto por 22 plantas constituye la gran industria frigorífica, con un volumen mensual de faena superior a los 10.000 animales mensuales. El 100% de estas cuentan con habilitación nacional del SENASA y 20 establecimientos tienen habilitación para por lo menos un destino de exportación. Representan el 33% de la faena total y tienen una capacidad promedio de 13.000 cabezas mensuales.

15.3.4 Regionalización de la industria

Resulta importante también analizar la localización de la industria frigorífica en Argentina. Como se mencionó con anterioridad, la provincia de Buenos Aires concentra el 54% de la faena mientras que la Región Centro otro 31%. Así, cuatro provincias argentinas son responsables del 85% de la actividad frigorífica bovina. La localización de cada una de las plantas, clasificadas en inactivas (sin actividad en ninguno de los meses del primer semestre de 2011), pequeñas industrias (faena mensual promedio inferior a 1.500 cabezas), frigoríficos medianos (faena mensual promedio de entre 1.500 y 10.000 cabezas) y grandes frigoríficos (faena promedio mensual superior a las 10.000 cabezas), se encuentra reflejada en el Mapa 15.1.

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

Mapa 15.1 Localización de la industria frigorífica en Argentina. Primer semestre de 2011*

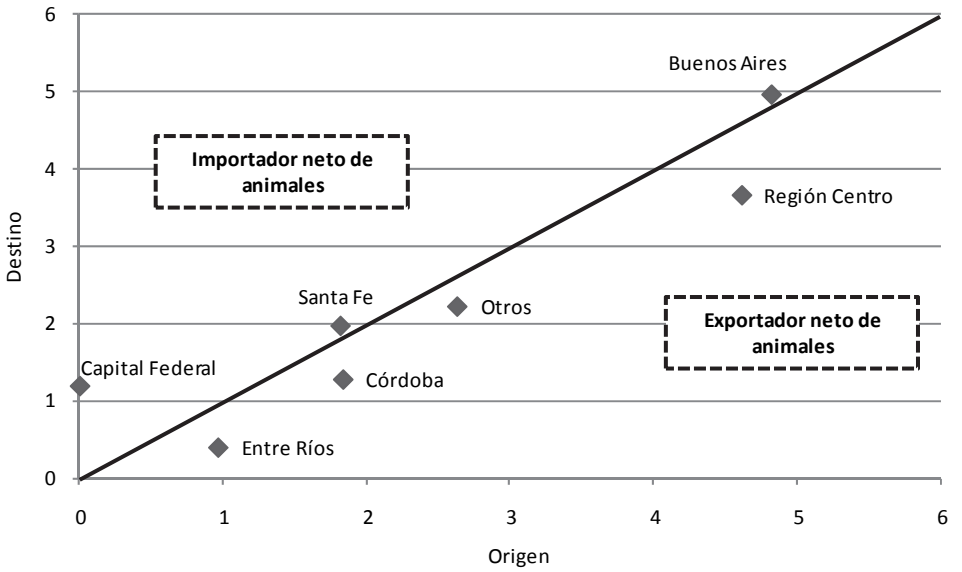


*Este mapa fue extraído del estudio "Actualidad y Perspectivas de la Industria Frigorífica" realizado por el IIE, la FISFE y el CEER para la FIFRA (año 2011).
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Los puntos negros en el Mapa 15.1 indican los establecimientos frigoríficos que no registraron ninguna actividad entre enero y junio de 2011. Para el total del país estos totalizan 272 plantas, distribuidos en todo el territorio nacional, pero con un mayor nivel de concentración en la provincia de Buenos Aires y principalmente Entre Ríos. Esto muestra una parte de la enorme capacidad ociosa de la industria cárnica argentina. A esta cantidad de plantas sin actividad, hay que sumar aquellas plantas que están operando por debajo de su nivel de utilización habitual. Por este motivo, algunos frigoríficos bovinos están analizando como una oportunidad la reconversión hacia frigoríficos "mixtos", con la posibilidad de incorporar la faena de cerdos.

Una característica relevante en lo que se refiere a la regionalización de la industria es el traslado de animales vivos con destino a faena en otras provincias. Así, existen algunas provincias "importadoras netas" de animales, cuya cantidad total de cabezas recibidas de otras provincias es superior a la cantidad enviada, y provincias "netamente exportadoras". Por ejemplo, Buenos Aires, Santa Fe y Capital Federal, ubicadas a la izquierda de la línea de 45º (Gráfico 15.10) captan animales desde otras provincias para faenar en su jurisdicción, aumentando el valor agregado regional. Por otro lado, otras provincias como Córdoba y Entre Ríos, se ubican en el lado opuesto, siendo las proveedoras de esos animales. La Región Centro en conjunto, es "exportadora" de animales, realizando un envío neto hacia otras jurisdicciones de casi un millón de cabezas durante el año 2010.

Gráfico 15.10: Cantidad de cabezas bovinas trasladadas para faena. Año 2010



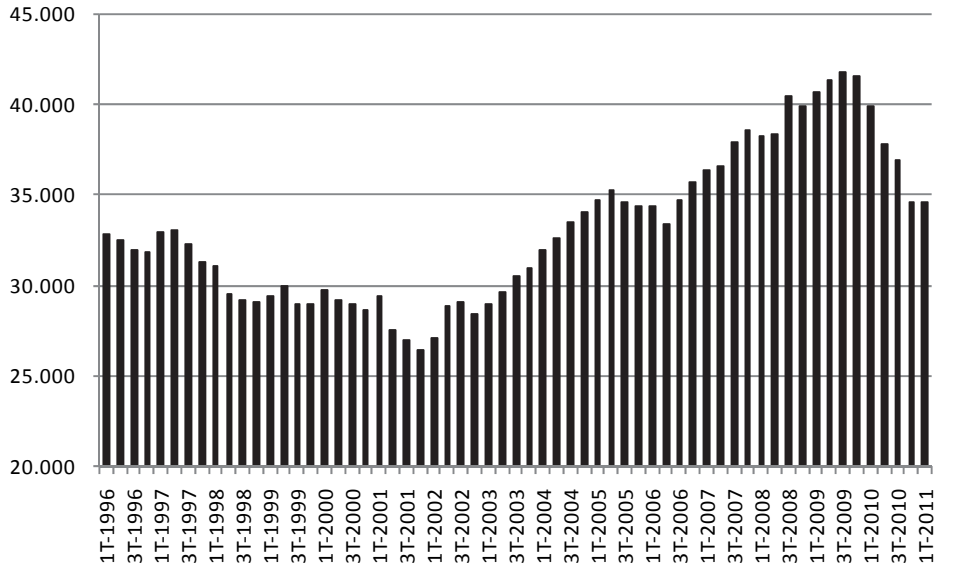
Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

15.3.5 Empleo en la industria frigorífica bovina

Una de las variables importantes para analizar la evolución de la industria frigorífica en Argentina se refiere al comportamiento del empleo registrado. Éste se presenta en el Gráfico 15.11, donde se observa la caída en la cantidad de trabajadores en la industria cárnica bovina entre 1996 y 2001 y un marcado crecimiento a partir del primer trimestre de 2002. El máximo de trabajadores registrado en la industria se dio en el tercer trimestre de 2009, cuando el sector ocupaba unos 41.800 trabajadores.

La disminución de la faena registrada durante el año 2010 significó una destrucción de casi 7.000 puestos de trabajo durante dicho año, pasando de 41.500 a 34.700 entre el último trimestre de 2009 y el último trimestre de 2010.

Gráfico 15.11: Estimación[347] del empleo registrado en la industria frigorífica bovina. Período: 1T-1996 hasta 1T-2011

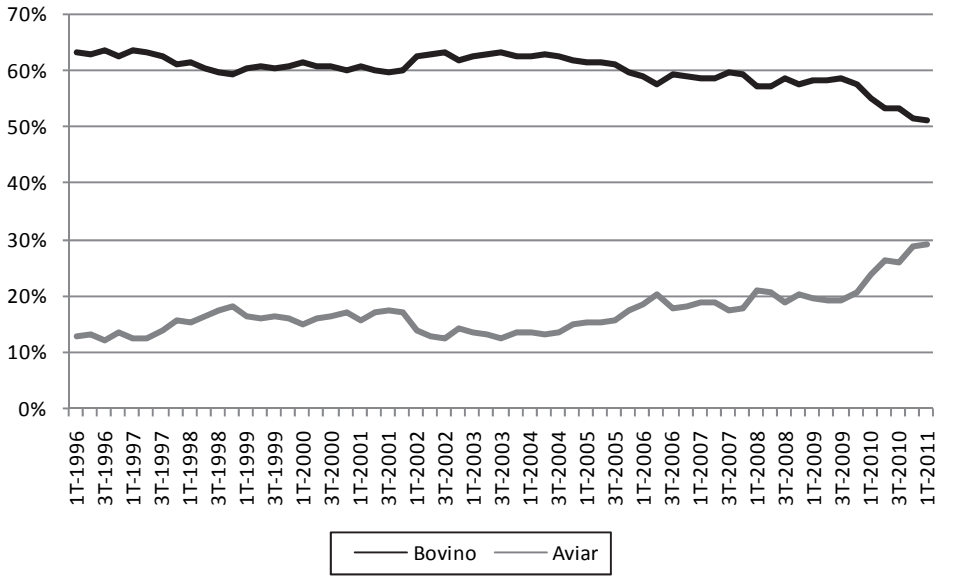


Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Censo Nacional Económico 2003.

Por otro lado, se observa una decadencia relativa en términos de generación de empleo de la industria frigorífica bovina en términos de la industria aviar. Este hecho se observa en el Gráfico 15.12, que muestra la evolución de las participaciones de la industria frigorífica bovina y aviar en el empleo total de la industria cárnica. Así, en el primer semestre de 1996, los frigoríficos bovinos participaban con el 63,1% del empleo total de la industria cárnica, mientras que el aviar lo hacía con el 12,9%. Se observa una caída constante de la importancia relativa en términos de empleo de la industria frigorífica bovina, y un aumento sostenido de la industria aviar.

[347] Dado que el máximo nivel de desagregación del empleo registrado brindado por el Ministerio de Trabajo de la Nación es a 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), se consideró la evolución del empleo del código 1511, correspondiente a la industria cárnica en general (incluye bovinos, porcinos, aviar y fabricación de embutidos). Luego, a partir de los datos del Censo Nacional Económico 2003 y la evolución de la faena bovina y aviar, se estimó la participación del empleo de cada uno de los sectores en la industria cárnica en general para el resto de los períodos.

Gráfico 15.12: Estimación de la participación del empleo registrado en la industria cárnica



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Censo Nacional Económico 2003.

15.3.6 Consumo interno y exportación

Otro indicador importante en el sector de la carne vacuna es la relación entre consumo interno y exportación. El porcentaje de la producción total que se destina a exportación se encuentra en los niveles más bajos de la década, cercano al 10,5% (primeros diez meses de 2011). En el informe de la Cámara de la Industria y Comercio de Carnes de la República Argentina (CICCRA) se advierte que "…mientras que la participación de los envíos al exterior había llegado a máximos relativos de 23,2% y 18,9% en enero-octubre de 2005 y de 2009, respectivamente, en lo que transcurrió de 2011 apenas llegó a representar 10,5% de la producción total de carne vacuna. Recordemos que sólo en 2001, cuando el sector enfrentó el cierre masivo de mercados a partir de la reaparición de la fiebre aftosa en nuestro país, se observó una participación de las exportaciones inferior a la actual (6,4%)".

Cuadro 15.1: Consumo interno vs exportación. Primeros 10 meses de cada año

Año	Exportación/producción total	Consumo interno/producción total
2000	12,9%	87,1%
2001	6,4%	93,6%
2002	13,2%	86,8%
2003	13,8%	86,2%
2004	18,8%	81,2%
2005	23,2%	76,8%
2006	17,6%	82,4%
2007	16,2%	83,8%
2008	13,3%	86,7%
2009	18,9%	81,1%
2010	11,9%	88,1%
2011	10,5%	89,5%

Fuente: IIE sobre la base de CICCRA.

Por otro lado, comparado con otros países, la participación de las exportaciones en la producción total es baja. Según datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), en el último quinquenio (2007-2011), mientras que Argentina destinó el 14,5% de su producción de carne al mercado de exportación, Brasil destinó el 18,5% y Uruguay el 64,5%. Así, Argentina ha priorizado en los últimos años el abastecimiento del mercado interno.

15.4 El avance del sector aviar

15.4.1 La cadena avícola en Argentina[348]

El encadenamiento avícola comprende el desarrollo de dos actividades: la producción de carne de pollo y la producción de huevos. Ambas se encuentran interrelacionadas. En esta sección sólo se referirá al segmento del sector avícola correspondiente a la producción de carne.

En Argentina, la producción de pollos parrilleros es realizada por empresas integradas, las cuales llevan a cabo las tareas de producción de huevos fértiles para incubación, pollitos BB, alimento balanceado hasta la faena y comercialización de la carne a nivel mayorista. Sólo la actividad de engorde es tercerizada, la cual es llevada a cabo por los "galponeros" en sus granjas, que reciben el asesoramiento técnico y la provisión de alimentos por parte de las industrias avícolas.

El proceso productivo comienza con la recolección de los huevos fértiles, los cuales luego son enviados a incubación donde permanecen por veintiún días. Nacidos los pollitos BB, son trasladados a las granjas de engorde. En ellas, los "galponeros" se encargan de la crianza de éstos por un período de entre 49 y 56 días. Finalizada la etapa de engorde, los pollos son faenados por los frigoríficos y comercializados, ya sea como pollo entero enfriado o congelado, con o sin menudencias.

En general, esta actividad se caracteriza por ser sumamente intensiva, desarrollándose en pequeños predios con importante dotación de tecnología. Entre las producciones pecuarias, el sector avícola es el más avanzado en lo que respecta a la incorporación de tecnología. Los principales progresos de la actividad en los últimos años han sido el reemplazo de los hornos a leña por calefacción a gas, la automatización de los comedores, mejoras en términos de higiene y salud de los animales y perfeccionamientos en la dieta alimenticia. Todos estos factores han contribuido a aumentar la eficiencia en la producción y han permitido al sector un mejor posicionamiento relativo con respecto al resto de las carnes.

15.4.2 Producción de carne aviar en Argentina

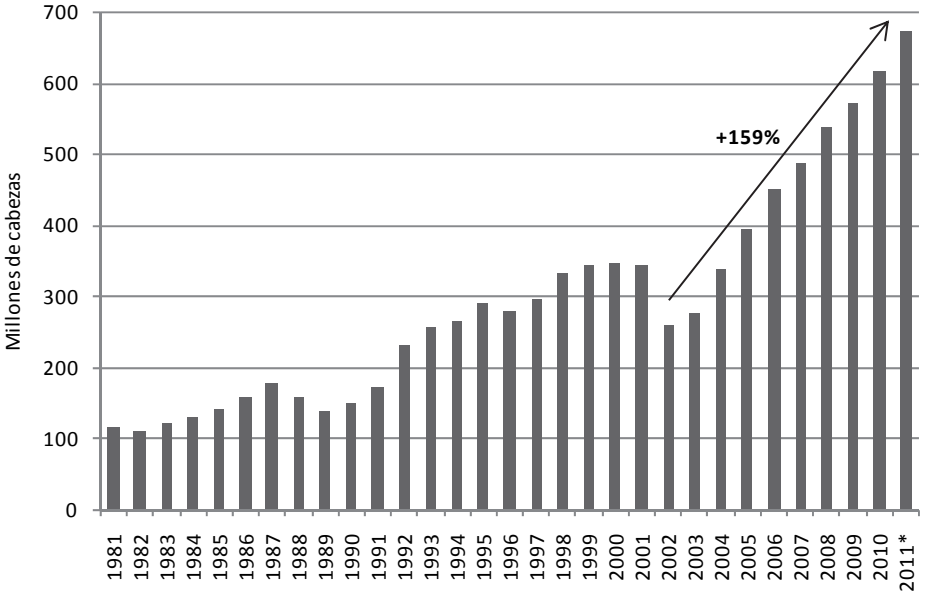
Un sector productivo que sin duda ha tenido un crecimiento notable en Argentina es el sector aviar. Los datos referidos a faena lo dicen todo: el sector sextuplicó la cantidad de aves faenadas anualmente en treinta años, pasando de 110 millones en 1982 a 674 millones en 2011. Esto queda reflejado en el Gráfico 15.13, donde se advierte el crecimiento exponencial de la actividad.

El mejor desempeño se dio a partir de la recuperación económica post-convertibilidad, dado que luego de la profunda caída entre 2001 y 2002 (cercana al 25%), la industria experimentó un crecimiento promedio anual superior al 11% entre 2002 y 2011. Ésta superó con creces las propias proyecciones del Centro de Empresas Procesadoras Avícolas cuyo plan de crecimiento 2003 – 2010[349] suponía llegar a las 580 millones de cabezas al final del período, objetivo que se superó en un 6%.

[348] Fuente: El Balance de la Economía Argentina 2009

[349] El Proyecto 2003-2010 fue un plan diseñado por el sector con la intención de direccionar sus pasos futuros. En el mismo se realizaron proyecciones al 2010 de las principales variables como faena, producción, exportaciones, consumo interno, entre otras (Balance de la Economía Argentina 2008).

Gráfico 15.13: Faena anual de aves



*Valor proyectado en función de los primeros once meses de 2011
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Además, este avance del sector aviar resultado de un aumento del consumo, estuvo relacionado con una mejora en la eficiencia de la actividad y la consiguiente disminución de costos y precios. Este último de los factores ha sido el elemento fundamental que permitió a este tipo de carne introducirse en el consumo habitual de la población argentina.

Recuadro 15.1: Parámetros productivos del sector aviar

Una de las medidas que se puede considerar para estudiar la eficiencia del sector aviar es su capacidad de conversión de proteínas vegetales a proteínas animales, es decir, su capacidad de convertir granos en carne. El índice o factor de conversión se calcula como la cantidad de kilogramos de ración alimentaria necesaria para ganar un kilogramo en peso vivo del animal. En este sentido, como puede verse en el Cuadro 15.2 el avance de la industria en los últimos tiempos fue muy significativo.

Cuadro 15.2: Eficiencia de la producción de carne aviar a través del tiempo

	1957	2004	2010*
Peso pollo vivo (kg)	1,9	2,75	2,75
Tiempo de crianza (días)	120	50	45
Ganancia peso diario (gramos/día)	16	55	61
Conversión (kg maíz/kg pollo vivo)	3	1,43	1,2

* Valor estimado
Fuente: IIE sobre la base de CEPA.

Mientras que en el año 1957 eran necesarios tres kilogramos de maíz para obtener un kilogramo de pollo vivo, en el 2004 sólo fueron necesarios 1,43 kilogramos. Según estimaciones del CEPA (Centro de Empresas Procesadoras Avícolas), este índice de conversión habría continuado reduciéndose alcanzando en el 2010 un mínimo de 1,20 kilogramos.

En el Cuadro 15.2 también puede observarse un importante aumento en la ganancia de peso diario (de 16 gramos por día en 1957 a 55 gramos en 2004) y la consiguiente reducción del tiempo de crianza (de 120 días en 1957 a 50 días en 2004).

De este modo, se ha logrado producir más carne en menos tiempo y mejorar la eficiencia en la conversión de maíz en carne. Estas ganancias en el desempeño del sector han estado ligadas a nuevas formulaciones de raciones y avances en la genética animal. Según el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la alimentación nutricional es responsable por el 70% del potencial productivo de las granjas, mientras que la genética y la sanidad representan el 30%.

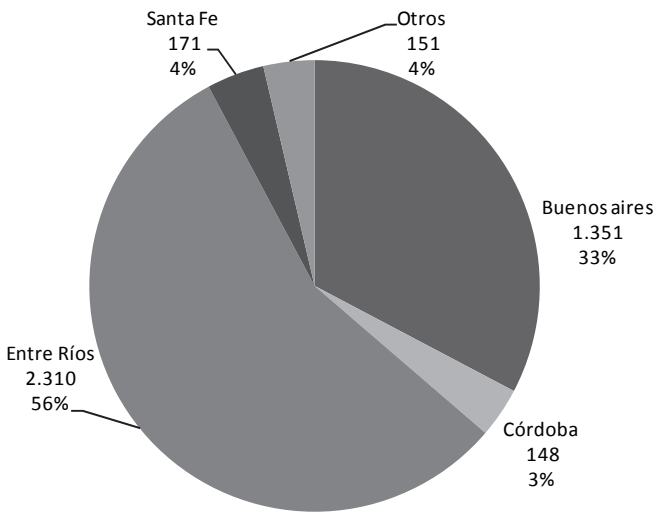
Fuente: IIE sobre la base de El Balance de la Economía Argentina 2009.

15.4.3 Regionalización de la industria

Según relevamientos del SENASA, en marzo de 2011 existían en el país 4.131 granjas avícolas con producción de carne. Sin embargo, la cantidad total de granjas avícolas ascendía a 5.733, considerando las 1.105 dedicadas a la producción de huevo, 288 a reproducción, 110 a recría, y 99 a incubación y otras actividades.

Existe una importante concentración regional de la industria avícola argentina, principalmente localizada en la provincia de Entre Ríos (56% del total de granjas avícolas con producción de carne), y en el norte de la provincia de Buenos Aires. En menor medida, existen algunas granjas distribuidas sobre la frontera Este de la provincia de Santa Fe, y otras tantas diseminadas en el territorio de la provincia de Córdoba.

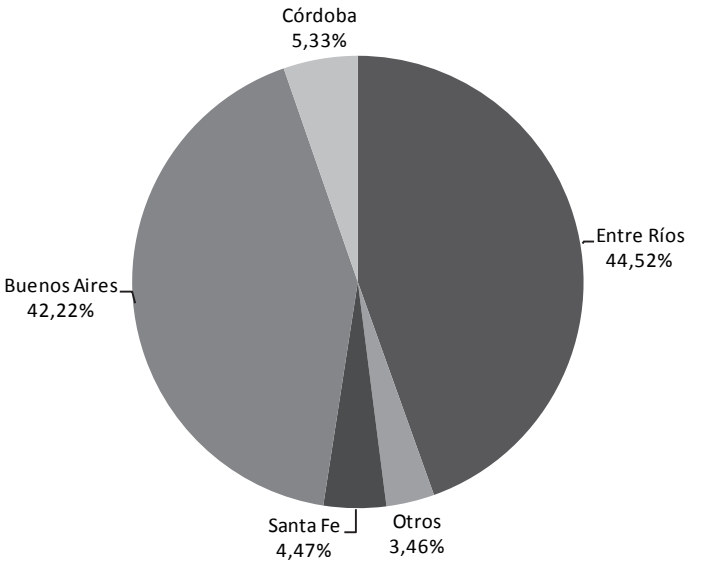
Gráfico 15.14: Distribución de las granjas avícolas con producción de carne. Marzo de 2011



Fuente: IIE sobre la base de SENASA.

Al igual que ocurre con la localización de las granjas cuya principal actividad es la producción de carne, la industria frigorífica avícola propiamente dicha también presenta un alto grado de concentración regional. En este caso, Buenos Aires y Entre Ríos cuentan con participaciones similares en la faena total, 42,2% y 44,5% respectivamente.

Gráfico 15.15: Distribución de la faena avícola. Primer semestre de 2011



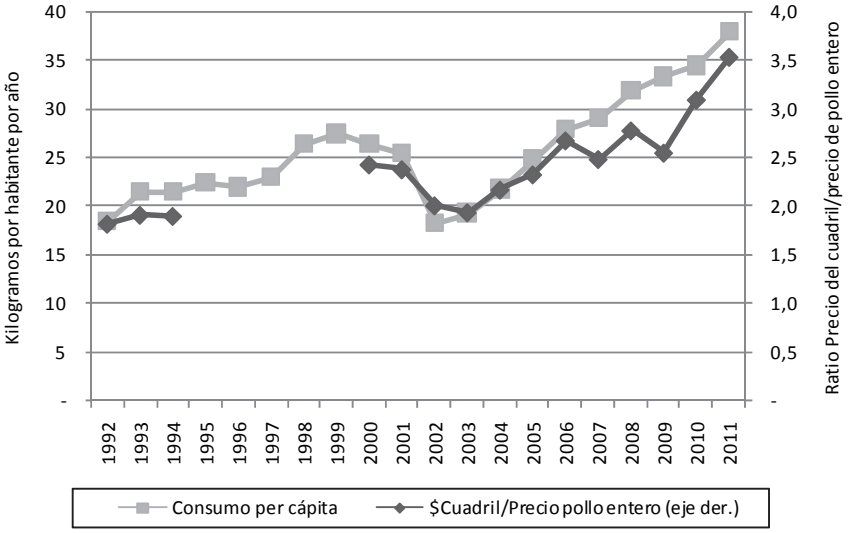
Fuente: IIE sobre la base de CEPA.

15.4.4 Consumo interno de carne aviar en Argentina. Una oportunidad para seguir creciendo

El principal destino de la producción de carne aviar en Argentina es el mercado interno con una participación del 80% sobre el total producido (enero – noviembre de 2011). Como se presentó oportunamente en el Gráfico 15.1, se ha producido un notable aumento de la presencia de ésta en la mesa de los argentinos.

Superponiendo la relación de precio entre la carne vacuna y aviar, y la serie correspondiente a la evolución del consumo per cápita de carne aviar en Argentina se advierte claramente un comportamiento sustitutivo entre ambas variedades. Cuando el indicador aumenta, encareciéndose relativamente la carne vacuna, el consumidor opta por aumentar sus compras de carne de pollo, y viceversa (ver Gráfico 15.16).

Gráfico 15.16: Precio relativo y consumo per cápita de carne aviar



Fuente: IIE sobre la base de IPCVA y CICCRA.

Una de las barreras más difíciles, que es acostumbrar a los argentinos a consumir habitualmente este tipo de carne ya ha sido superada. Además, el sector avanza en algunos productos de alto valor agregado, como preparados de carne aviar con marcas y *packaging* diferenciado.

Sin lugar a duda el sector podrá seguir aumentando su participación en el consumo interno, aprovechando su potencial de expansión y las continuas mejoras en términos de eficiencia de producción y, consecuentemente, en su precio relativo.

Recuadro 15.2: Desafíos en la investigación y desarrollo de alimentos para aves de corral

Una adecuada nutrición, fisiológicamente balanceada, es vital para la salud, fertilidad y una performance óptima de los animales. Debido a la importancia que estas aves tienen en la cadena alimentaria y en la economía, tanto productores de alimento balanceado como criadores están llevando a cabo un rápido desarrollo de la tecnología alimenticia, que les permita producir más, con una mejor calidad y disminuyendo costos. Si bien el principal factor que influye sobre la efectividad de un determinado alimento balanceado es la composición nutritiva, actualmente el debate se está centrando en la capacidad de alimentación que tienen las aves.

La manipulación de la *Capacidad Voluntaria de Alimentación* (CVA) en el sector avícola es la clave para controlar los niveles de ingesta de nutrientes y a través de ellos, la performance y productividad final. Para ello, a través de la incorporación de agentes naturales y/o artificiales, se están introduciendo promotores del apetito, permitiendo lograr un acercamiento de la CVA hacia la *Capacidad Potencial de Alimentación* (CPA).

Además, las variables que afectan la CVA ameritan evaluar la posibilidad de realizar nuevas investigaciones científicas (y comerciales) que permitan proyectar los efectos que el cambio climático, el recalentamiento global y otras variables climáticas pueden provocar sobre los niveles de apetito.

Concluyendo, es importante tener en cuenta que la mayor precisión en el suministro de macro y micro nutrientes en la dieta de las aves de corral, no sólo resulta en el perfeccionamiento de las características de los mismos y un crecimiento más eficiente, sino también en la reducción de la probabilidad de que los residuos de los nutrientes perjudiquen al medio ambiente, cuestión que comienza a tomar relevancia en una gran cantidad de países.

Fuente: IIE sobre la base de "Future Trends and Developments in Poultry Nutrition", Stephen Chadd, International Poultry Conference, Bangkok, noviembre de 2007.

15.4.5 Posibilidades de expansión del mercado externo

El sector avícola registra importantes volúmenes de exportación, de hecho el 12% de la producción interna es vendida en otros países (año 2011). En el Cuadro 15.3, se muestran algunos indicadores importantes de la actividad desde el año 1994. Se observa que, inicialmente, el crecimiento del sector ayudó al país a lograr el autoabastecimiento del mercado interno, dado que la caída en las cantidades importadas fue casi ininterrumpida, y el peso relativo de éstas sobre el consumo aparente significan actualmente menos del 2%, cuando en 1994 superaba el 7%.

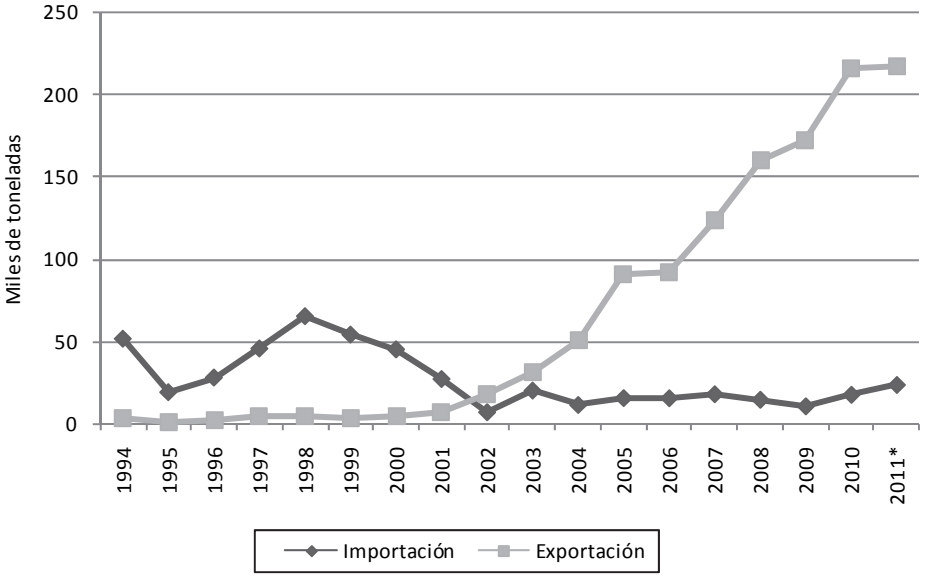
Cuadro 15.3: Mercado interno vs Mercado externo de carne aviar. En toneladas

Año	Producción	Importación	Exportación	Imp./Consumo Aparente	Exp./Producción
1994	677	52	4	7,15%	0,59%
1995	743	20	1	2,57%	0,19%
1996	720	29	2	3,82%	0,33%
1997	751	46	6	5,84%	0,76%
1998	855	66	5	7,20%	0,61%
1999	904	55	4	5,73%	0,43%
2000	919	46	5	4,76%	0,55%
2001	913	28	7	2,96%	0,81%
2002	671	7	18	1,12%	2,74%
2003	709	21	32	2,95%	4,47%
2004	866	12	51	1,43%	5,89%
2005	1.010	16	91	1,71%	9,01%
2006	1.159	16	93	1,47%	8,02%
2007	1.244	18	124	1,61%	9,97%
2008	1.400	15	161	1,20%	11,50%
2009	1.502	11	173	0,82%	11,52%
2010	1.598	18	217	1,29%	13,58%
2011*	1.772	24	218	1,67%	12,30%

*Valor estimado
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Por otro lado, al mismo tiempo que se fue completando el abastecimiento interno, el sector comenzó a llevar sus productos al resto del mundo, especialmente a partir de la devaluación del peso argentino en el año 2002. Este hecho se refleja claramente en el Gráfico 15.17, donde se observa la caída en las importaciones, y el despegue y posterior crecimiento exponencial de las exportaciones de carne aviar a partir de aquel año. Entre 2001 y 2011 la participación de las exportaciones en la producción nacional pasó de valores inferiores a 1% al 12,3%.

Cuadro 15.17: Exportaciones e importaciones de carne aviar



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Así, este sector no sólo ha logrado introducir la carne de pollo en el consumo habitual de los argentinos sino también un importante crecimiento de las exportaciones. Es probable que la industria continúe su expansión de la mano del crecimiento del consumo interno beneficiado por el encarecimiento relativo de la carne bovina. Además, Argentina es competitiva en términos de los precios internos de los granos dado que las retenciones a las exportaciones hacen disminuir su valor interno. De este modo, existe una clara oportunidad para continuar con la conversión de proteínas vegetales en proteínas animales, y seguir expandiendo el mercado externo.

15.5 El potencial del sector porcino en Argentina

El sector porcino en Argentina tiene una dimensión muy inferior a las industrias de las carne vacuna y aviar. Realizando una comparación con estos sectores, por ejemplo, mientras se producen 291.000 toneladas de carne porcina anualmente, los valores referidos al sector vacuno y aviar son 2.439.000 y 1.772.000 toneladas respectivamente, todos referidos al año 2011.

Sin embargo, existen algunas oportunidades para el sector. En primer lugar, porque en Argentina la alta demanda de las fabricas de chacinados por determinados cortes hacen del sector un importador neto. Estos cortes podrían ser producidos por la industria argentina, siempre que se consiga la colocación del resto de los cortes y subproductos del cerdo; hecho que podría lograrse incentivando el consumo interno.

Actualmente, aún cuando los parámetros teóricos productivos de la actividad muestran índices de eficiencia mejores que el sector vacuno, la carne llega al consumidor a un precio muy similar. Sin embargo, la masividad del consumo debería mejorar los costos de distribución, permitir reducir los costos de comercialización y llegar a un precio más accesible al consumidor, de modo de competir con la carne vacuna, tal como lo ha conseguido el sector aviar.

Por otro lado, existe una discriminación impositiva contra este sector, dado que tributa el 21% del Impuesto sobre el Valor Agregado, mientras que la industria vacuna tiene un IVA reducido del 10,5%. La misma discriminación acontece con la carne aviar, y otros tipos.

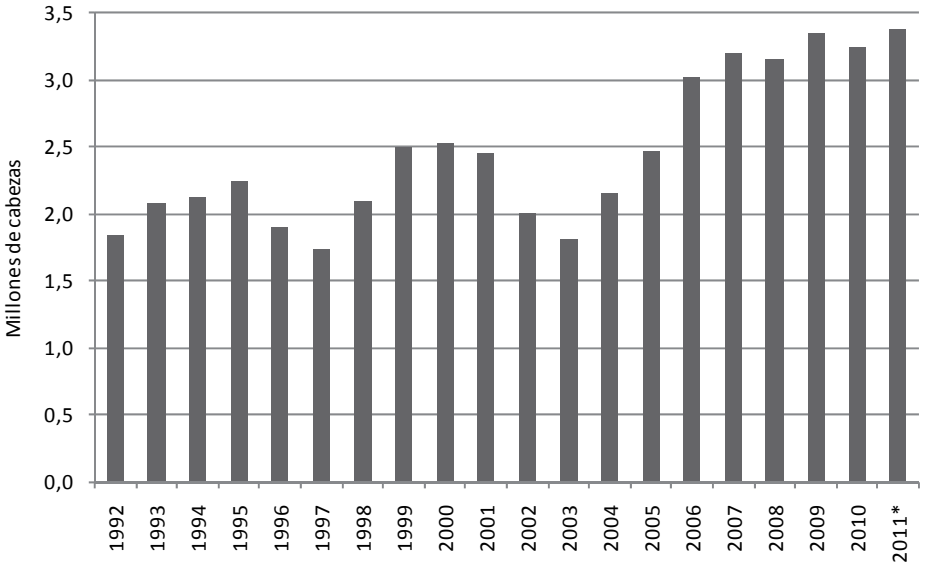
Una aclaración pertinente a esta industria es que gran parte del consumo se realiza a través de chacinados. De hecho, según los datos de la Cámara Argentina de la Industria de Chacinados y Afines (CAICHA), en el año 2010, el destino de la carne porcina en nuestro país se distribuyó en mitades entre la industria de chacinados y el canal fresco[350].

15.5.1 Faena y producción de carne porcina

La industria frigorífica porcina faenó en el año 2011 algo menos de 3,4 millones de cabezas, logrando una producción de 291.000 toneladas de res con hueso. Estos constituyen los valores más altos obtenidos históricamente por el sector.

Como se observa en el Gráfico 15.18, la industria logró una fuerte recuperación a partir de 2003, y particularmente hasta 2007. En estos cuatro años se pasaron de faenar 1,8 millones de cabezas anuales a 3,2 millones (+76%). Sin embargo, entre 2008 y 2011 se redujo la tasa de crecimiento, siendo que las cantidades faenadas entre ambos años sólo creció un 7%.

Gráfico 15.18: Faena de ganado porcino



*Valor proyectado en función de los primeros diez meses de 2011
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

[350] CAICHA (2011). "Caracterización de la industria de chacinados argentina".

Recuadro 15.3: Producción de carne porcina versus producción de carne vacuna

La producción de carne porcina presenta algunas ventajas evidentes en términos de algunos parámetros productivos en relación a la carne vacuna, considerando algunas variables como el tiempo de gestación, la cantidad de partos por reproductora por año, la cantidad de crías por parto, edad de la faena, producción por madre por año y el factor de conversión de granos en carne.

Cuadro 15.4: Comparación de parámetros productivos

Parámetro	Unidad	Bovino	Porcino
Gestación	días	270	114
Partos/hembra/año		1	2,4
Crías/parto		1	11
Edad a la faena	días	520	160
Producción/madre/año	kilos	200	2.400
Factor de Conversión		6	3

*Se considera un establecimiento eficiente
Fuente: IIE sobre la base de ONCCA.

A partir del Cuadro 15.4 se observan algunas cuestiones relevantes. Mientras que el tiempo de gestación de una hembra porcina es de alrededor de 114 días, el de una vaca es de 270 días, al mismo tiempo que el primero tiene 2,4 crías en promedio y la segunda una sola.

15.5.2 Consumo interno e importación de carne porcina

El sector porcino es un importador neto de carne, hecho que se explica por la alta demanda de la industria de chacinados por determinados cortes específicos. Algunos datos relevantes como el volumen de producción, importación y exportación se presentan en el Cuadro 15.5. Allí puede notarse la incidencia de las importaciones sobre el consumo doméstico, que se ubicó en un promedio del 17% entre 1994 y 2011.

Esta fuerte dependencia de las importaciones está vinculada a la necesidad de la industria de elaboración de fiambres y embutidos por determinados cortes específicos. Según la CAICHA[351], "los principales cortes que se importan son pulpas de jamón, paleta, tocino y recortes, todos procedentes principalmente de Brasil. Otros países exportadores de carne de cerdo con los que ocasionalmente se opera son: Dinamarca y Chile. Estas carnes llegan congeladas y en su gran mayoría desgrasadas músculo por músculo, listas para su elaboración".

Cuadro 15.5: Mercado interno versus mercado externo de carne porcina. En miles de toneladas de res con hueso

Año	Producción	Importación	Exportación	Imp./Consumo Aparente	Exp./Producción
1994	183,3	33,2	10,5	16,11%	5,75%
1995	207,4	26,6	8,6	11,79%	4,13%
1996	176,0	48,7	5,7	22,24%	3,26%
1997	160,0	57,4	2,5	26,70%	1,58%
1998	189,8	71,2	2,0	27,49%	1,06%
1999	222,4	66,2	2,9	23,18%	1,31%

[351] CAICHA (2011). Ibíd.

2000	223,0	67,8	2,8	23,56%	1,27%
2001	212,6	61,7	1,6	22,63%	0,76%
2002	171,0	17,1	1,1	9,16%	0,66%
2003	158,3	44,7	1,0	22,12%	0,62%
2004	185,3	36,3	1,6	16,49%	0,88%
2005	215,5	26,5	1,8	11,02%	0,83%
2006	262,2	27,1	1,9	9,42%	0,74%
2007	276,1	38,8	2,2	12,49%	0,81%
2008	274,2	35,1	3,6	11,49%	1,33%
2009	288,9	35,9	5,3	11,23%	1,83%
2010	279,1	48,1	3,9	14,87%	1,40%
2011*	291,3	53,4	5,0	15,71%	1,70%

* Valores proyectados en función de los primeros diez meses de 2011
Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

También se destaca a partir del Cuadro 15.5 el casi irrelevante volumen de exportaciones. En el período presentado, sólo se vendió en el exterior en promedio el 1,7% de la producción interna, dada la inexistencia de saldos internos exportables. De hecho, la participación del rubro "carnes frescas" en las exportaciones del sector es mínima. En el año 2010, por ejemplo, de 3,9 toneladas vendidas al exterior, el 44% correspondió a menudencias, el 23% a harinas animales, el 10% a grasas y aceites, y sólo el 6% a carnes frescas.

En lo que se refiere a consumo interno, las estimaciones indican que hubo un importante avance del consumo a través del canal fresco. Según la CAICHA[352]: "Históricamente el consumo se mantuvo en 1Kg./Hab/año, hasta el año 2006 y principios de 2007. A partir de entonces comenzó a incrementarse, para ubicarse en el actual 4 Kg./hab./año. Si bien somos uno de los países que menos carnes porcina consume, es algo alentador el cambio de tendencias que se está evidenciando".

15.5.3 Agregado de valor de la industria porcina: fabricación de chacinados

Como se mencionó anteriormente, la mitad del consumo de carne de cerdo en Argentina se realiza a través de chacinados. Se trata de una industria de alto valor agregado e intensiva en mano de obra. Algunos datos relevantes del sector como la cantidad de establecimientos, personal empleado, y capacidad instalada y utilizada se presentan en el Cuadro 15.6. Es importante aclarar que en relación al número de establecimientos habilitados, ésta se refiere a aquellas plantas que se encuentran registradas en la ex-ONCCA. En los hechos, la cantidad de establecimientos es mayor al citado, dado que muchos de ellos sólo cuentan con habilitaciones provinciales o municipales y no realizan el registro en la ONCCA.

Cuadro 15.6: Industria de chacinados en Argentina

Cantidad de Establecimientos (ONCCA)	386
Personal Empleado	17.300
Empleados promedio por empresa	45
Capacidad Instalada (miles de toneladas)	500
Capacidad Utilizada	82%
Empresas PyMes/Total Empresas	95%

Fuente: IIE sobre la base de CAICHA.

[352] CAICHA (2011). Ibíd.

En lo que se refiere a la comercialización de los chacinados, al tratarse este de uno de los sectores más protegidos a nivel mundial por barreras arancelarias y para-arancelarias, el 99,5% de la producción se destina al mercado interno. Las exportaciones de chacinados en el año 2010 fueron de sólo 94 toneladas, mientras que las importaciones del mismo rubro alcanzaron las 4.428 toneladas.

El principal inconveniente de un aumento en la producción con el fin de sustituir las importaciones es la integración de la media res. El sector de chacinados compra cortes específicos en el exterior, pues no sería rentable importar las medias reses congeladas para utilizar sólo algunas partes y tener que vender las restantes a muy bajo precio, dado que no tienen buenas posibilidades de colocación en Argentina. Según las estimaciones de la CAICHA, para abastecer con producción local uno de los cortes más importados, la pulpa de jamón desgrasada músculo por músculo, se hubiese requerido faenar 1.150.000 cabezas adicionales en el año 2010. Así, el informe aclara, "no obstante debemos aclarar que el problema se presentaría con los cortes sobrantes de este virtual aumento de faena. Por cuanto las campañas de promoción para incentivar el consumo de cerdo fresco deben incrementarse. Es de destacar que no preocupa a la industria el desvío al canal fresco de los cortes más preciados, porque se esperan crecimientos en la producción de carne local; y a corto plazo, estratégicamente, se completarían los requerimientos de la industria con el aporte de las importaciones desde Brasil, como se viene haciendo. El incremento en el consumo de cortes de cerdos por el canal fresco menos preciados como pechito, patitas, cabezas, rabo, cuero, y huesos, contribuirá a una integración más balanceada de la res, distribuyendo así el costo total de la res entre todos sus cortes".

En inicio de 2011 comenzaron a surgir algunos inconvenientes que podrían afectar la industria de chacinados. Las restricciones que ha impuesto el gobierno argentino a algunos productos importados comenzaron a generar problemas para los exportadores brasileros, quienes decidieron suspender sus envíos hacia Argentina. Según la Asociación Brasilera de la Industria Productora y Exportadora de Carne Porcina (Abipecs), el objetivo de la suspensión es evitar que las cargas de carne queden paralizadas en la frontera, en caso de que haya un atraso en la liberación del producto por parte del fisco argentino luego del establecimiento de las licencias no automáticas y el aumento de la burocracia.

15.5.4 Instituto de Promoción de la Carne Porcina Argentina

Recientemente, a partir de un proyecto de Ley del Diputado tucumano Juan Francisco Casañas, se comenzó a dar impulso a la creación de un Instituto de Promoción de la Carne Porcina Argentina (IPCPA), un ente de derecho público no estatal. Entre los objetivos descriptos en el proyecto de ley se encuentran: promover el consumo local de los productos del sector porcino, fomentar el desarrollo de las exportaciones y posicionar a la carne porcina argentina en el mercado interno y mundial como de máxima calidad dentro de los niveles internacionales de comercialización.

El IPCPA sería financiado de manera similar al Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina con aportes de los compradores y vendedores de animales enviados a faena. La segunda fuente de aportes sería la contribución de los importadores de productos porcinos y carnes frescas. En los fundamentos del proyecto consta que en 2010, según los datos publicados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre precios y cantidades, la recaudación estimada habría sido de aproximadamente dieciséis millones de pesos.

15.6 Consideraciones finales

El sector cárnico argentino está atravesando un proceso de profunda transformación. La nueva realidad que presenta la industria de la carne vacuna brinda nuevas oportunidades para otros sectores de la industria cárnica, en particular para el aviar y el porcino. El proceso de recuperación de la industria frigorífica bovina podría ser lento debido a que la recomposición del stock ganadero reque-

rirá varios años y es improbable que en el corto plazo este tipo de carne vuelva a ser tan barata como en el pasado a los ojos del consumidor. Además, su encarecimiento ya comenzó a cambiar los patrones de consumo de la población.

Es de esperar que la expansión del sector aviar en los últimos años continúe experimentando la misma senda de acelerado crecimiento, generando nuevos avances en términos de productividad y consecuentemente mejorando su precio relativo con respecto a otros productos sustitutos, en particular, la carne vacuna. Su principal oportunidad sigue siendo su potencial para sustituir a la carne vacuna. Además, el sector cuenta con buenas oportunidades en el mercado externo, tal cual lo vienen reflejando los números referidos a los volúmenes de exportación. Esto se da por las claras ventajas naturales que posee Argentina en términos de conversión de proteínas vegetales a proteínas animales, considerando la calidad de la producción granaría nacional y su bajo precio debido al efecto de las retenciones sobre el mercado interno.

En relación al sector porcino, debe superarse en primer lugar una importante barrera a nivel local referida al bajo consumo de la población. Según estudios de mercado del IPCVA, el consumidor argentino no considera a esta variedad como un sustituto de la carne vacuna porque presenta algunas características "negativas" como la dificultad para realizar preparaciones y la desconfianza sobre la salubridad e higiene de estas carnes. Una ayuda importante en este sentido podría venir de la mano de la creación del Instituto de Promoción de la Carne Porcina Argentina (IPCPA), y las campañas de promoción que éste realice.

Por otra parte, el aumento de la producción de carne porcina podría incentivarse a partir de la sustitución de importaciones, más aún a partir de las nuevas restricciones del gobierno nacional que han llevado a los frigoríficos brasileros a suspender sus envíos. El gran desafío es lograr integrar la media res, es decir, conseguir colocar aquellos cortes que no sean utilizados por la industria de chacinados, a través del canal fresco. Para ello, nuevamente, se requiere expandir el consumo interno de esta variedad cárnica. Cabe destacar también que una potencial expansión de la producción porcina podría beneficiar de manera directa la industria frigorífica bovina, dada la posibilidad de reconversión de los establecimientos hacia "frigoríficos mixtos", realizando las inversiones pertinentes en la "zona sucia" (matanza) de la planta y aprovechar de este modo la enorme capacidad ociosa que registran en la actualidad.

16

Cultura

Capítulo 16: Cultura

"La cultura debe ser considerada en grande, no como un simple medio para alcanzar ciertos fines, sino como su misma base social. No podemos entender la llamada dimensión cultural del desarrollo sin tomar nota de cada uno de estos papeles de la cultura."

Amartya Sen, profesor de la Universidad de Lamont y Harvard, Premio Nobel de Economía 1998.

Mientras que las ventajas cambiarias pierden fuerza en el tiempo y demuestran no ser una gran variable de diferenciación, el mundo está comenzando a valorar todas las actividades intensivas en conocimiento, diseño y contenido artístico.

En este contexto, el sector de Economía Cultural, que utiliza la creatividad como combustible, tiene un impacto concreto y cada vez más notorio sobre el desarrollo de la economía y la sociedad.

16.1 Introducción

Los profundos cambios y transformaciones a nivel mundial tras la última crisis económica, obligan a buscar en los mercados nuevas opciones como fuente de desarrollo. De este modo aparecen conocimiento, creatividad, diseño y talento como una alternativa eficaz, siendo estas precisamente las características de las Industrias Culturales (IC).

Históricamente se atribuía importancia al arte y la cultura sólo en términos sociales, es decir como patrones distintivos de una cultura que conformaban la identidad social de un grupo; pero a partir de la década de 1990 con exitosas experiencias a lo largo del mundo, tales como el caso de Inglaterra o Brasil, se demostró la importancia de dichas industrias en términos productivos y económicos. Así se incorpora una concepción mercantilista al tradicional valor social.

El capítulo invita a recorrer un extenso análisis acerca de las legislaciones, presupuestos y medidas implementadas tanto a nivel internacional, nacional y provincial, para finalizar con el estudio particular del caso de la Provincia de Córdoba y su ciudad capital.

En una última instancia, el lector, podrá conocer políticas de tipo cultural que se consideran fundamentales para el desarrollo de las IC en términos simbólicos y mercantiles.

16.2 Marco Teórico

El término IC conceptualiza un complejo formado por diversos componentes, debiendo comprenderse primero de manera individual para luego entender sus implicancias. De este modo a continuación se realizan definiciones básicas para la investigación.

16.2.1 Industrias Culturales

Por **IC** se entiende a la producción, distribución y reproducción de bienes y servicios culturales bajo modelos comerciales e industriales. Además es el "conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales, productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los

mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social"[353]. Es menester destacar que si bien su forma de consumo y almacenamiento responden a patrones comerciales y económicos, no pierden el carácter simbólico y creativo bajo el cual fueron pensados y concebidos.

Pero para poder comprender de manera amplia el concepto de Industrias Culturales (IC) y la importancia de su desarrollo actual es menester desagregarlo en componentes como cultura, arte, creatividad, producto cultural, entre otros.

El primero de sus componentes es ***cultura***, que según E.B. Tylor, hace referencia a "ese complejo total que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, ley, costumbre y otras aptitudes y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad"[354]. De esta manera se entiende como el resultado de las manifestaciones humanas propias de cada hombre, presente en todas las sociedades y constituye el hábitat humano y los patrones sociales distintivos de un grupo humano.

Como menciona Geertz[355] también "denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medio de los cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y actitudes frente a la vida". Estos esquemas transmitidos históricamente son claves al momento de establecer lazos comunicativos, definidos por una noción simbólica compartida.

Según la UNESCO ***creatividad***, es un elemento esencial no sólo de la vida espiritual, sino también de la vida material y económica de individuos y pueblos. Es un término amplio en referencia a la capacidad humana de crear algo diferente e innovador. En el mismo sentido, hace referencia a la posibilidad de incorporar un aspecto diferente e incluir una funcionalidad distinta a un objeto.

En la actualidad, ***arte*** es un concepto imposible de definir unívocamente. El quiebre conceptual de mayor magnitud es a partir de la década de 1960 en un contexto marcado por las Guerras Mundiales y como consecuencia de un proceso iniciado en el siglo XX. El arte contemporáneo pasó a ser el centro, concibiéndose así como cualquier manifestación realizada por una persona y recibida por la sociedad, provocando impactos de mayor o menor significancia según sea el caso. Esto imposibilita plantear parámetros sobre qué es y qué no es arte, ocasionando dificultades al momento de definirlo. Es así que dicho concepto debe ser entendido de manera amplia.

Los conceptos planteados hasta el momento son la base para comprender las nociones determinantes de las IC. En primer momento es necesaria la distinción entre ***producto creativo*** y ***producto cultural***. El primero de ellos, según lo expuesto por Ojeda, J.[356], es todo bien o servicio, idea o conjunto de ellas, conocimientos, hallazgos, soluciones o estrategias para alcanzarlas, etc., así como sus mutaciones. Posee la característica de ser original, diferente a todo lo demás y logrado por primera vez.

Mientras que para poder comprender el término ***producto cultural*** se parte de una investigación ya realizada en la Ciudad de Córdoba[357], en la cual es definido como el bien o servicio que posee un valor de uso ligado a la personalidad de los creadores; desde un punto de vista económico, este tipo de mercancía se caracteriza por el carácter aleatorio de su valoración. Un aspecto clave para destacar es el valor de uso y de cambio implícito en ambos conceptos. No obstante la diferencia fundamental es que los ***productos creativos*** abarcan algo nuevo, diferente a lo ya existente en el mercado y que intenta ser incorporado a él.

[353] Lurdes R. Espinosa Fernández, "Industrias culturales, concepto que evoluciona", UNESCO, (s/f).
[354] E.B. TYLOR, "Cultura Primitiva", 1871.
[355] CLIFFORD GEERTZ, "La Interpretación de las Culturas", Academic Press, New York, 1973.
[356] OJEDA J., "Creatividad. Enfoques, evaluaciones, estrategias"; Editorial Inspiración; Santiago de Cuba, 2001.
[357] ORTIZ, MILAGROS; "Es por Amor: las condiciones de creación, empleo y producción cultural en una ciudad ex-céntrica"; 1ª edición; Ábaco - Cultura Contemporánea, Argentina 2009.

Definido cada uno de sus componentes se puede entender de manera unívoca el significado de IC, el cual no sólo acarrea un interés social en su producción y reproducción, sino que busca rédito económico en el consumo del bien o servicio cultural.

De esta manera surge el concepto de ***economía de la cultura***. Según un estudio realizado en Chile[358] el término se interesa por la "aplicación de la teoría y análisis económico sobre los problemas del arte y las prácticas culturales (…) pone en funcionamiento las herramientas propias de la economía sobre las actividades artísticas y culturales en cuanto reconoce que éstas son objeto de producción, intercambio, consumo y bienestar". Es así como mediante la aplicación de herramientas económicas al arte y la cultura se logra un reconocimiento de las mismas como mercancías, aceptando la influencia de la cultura en la economía, sin olvidar el carácter simbólico implícito detrás de cada obra.

Todos estos conceptos se entienden en el marco de la globalización, el consumo masivo, la interconexión y sobre todo el comienzo de una nueva era posindustrial en donde el conocimiento, la información y la creatividad adquieren un rol fundamental en el desarrollo económico y social. De este modo, las IC adquieren fuerte protagonismo como fuentes de desarrollo económico.

16.2.2 Cadena de Valor

Las IC engloban una multiplicidad de actividades, procesos y actores. En el Esquema 16.1 se muestra una generalización de la estructura de la cadena de valor.

Esquema 16.1: Estructura de la cadena de valor de la Industria Cultural

Fuente: IIE.

La ***creación*** hace referencia al trabajo intelectual y de diseño que se realiza inicialmente para luego desarrollar el proceso productivo del bien o servicio cultural. Generalmente, este eslabón comienza con una mera idea de proyecto que tiene lugar en la conciencia del artista para luego ser plasmada en la concreción a través de un medio físico.
La ***producción*** es la realización concreta de aquellos bienes o servicios que se han creado, pero que todavía constituyen una idea. A partir de esta etapa, se puede observar concretamente el producto cultural.

[358] Consejo Nacional De Cultura y las Artes De Chile, Universidad Arcis, "Impacto de la Cultura en la Economía Chilena", Edición del Convenio Andrés Bello, Colombia, 2003.

La ***distribución*** constituye la etapa en que los productos se ponen a disposición de aquellos actores que luego realizarán las ventas.

La ***exhibición*** representa el momento en que los productos culturales son difundidos, puestos a disposición de los consumidores para ser observados; en el mismo sentido, también constituye un espacio de formación cultural, de legitimación de los productos y de crítica mediática.

La ***comercialización*** es la instancia en la cual se realizan las acciones tendientes a cumplir con los fines de lucro, fines indispensables para el desarrollo y la mantención de las personas que viven de la actividad.

Finalmente, el ***consumo*** es cuando el público, ya sea a través de la compra o por medio de la observación logra adquirir los productos culturales, pudiendo satisfacer su necesidad de demanda de bienes y/o servicios culturales.

Dentro de este esquema, se podría identificar a una gran cantidad de actores, entre ellos personas, empresas e instituciones, tanto del sector privado, como del público y el mixto. Asimismo, existen actividades insertas en determinados eslabones que no tienen fin de lucro, pero indirectamente generan valor agregado sobre los productos bajo análisis.

Cada uno de los eslabones es igualmente importante para lograr una correcta inserción de la IC; sin embargo, dependiendo del subsector que se analice, puede ser necesaria la realización de actividades adicionales o, contrariamente, eliminarse algunas otras.

La cadena de valor, representa el circuito que posibilita la producción de *ideas* de productos culturales, poniéndolas en práctica y poniendo sus resultados a disposición de las personas que requieren los productos o servicios culturales, para satisfacer sus necesidades.

Como se mencionó, la cadena de valor de la IC descripta es una generalización de la misma. Esto es así, ya que si se divide la industria en distintas ramas, se puede pensar cada una de estas como una cadena independiente, que comienza con la actividad del creador individual o grupal y finaliza con el público consumidor[359].

16.2.3 Arte como Mercancía

Tradicionalmente, las obras de arte han sido consideradas por su valor estético y social, en relación al diseño, el conocimiento y la sensibilidad del creador.

No obstante, el arte ha profundizado su alcance económico a partir de la generalización del concepto de *mercancía artística* o arte como mercancía. Actualmente, las obras artísticas son consideradas por los coleccionistas no sólo por su valor intrínseco artístico, sino también como una inversión; pasando al plano comercial.

En la economía actual, dependiendo del caso, el valor económico de las obras motiva su producción; ya sea desde su concepción o en su posterior comercialización. Es así que cobran relevancia variables como la singularidad del arte, la imposibilidad de reproducción de las obras, la antigüedad y la autenticidad, entre otros.

Tal es así, que los artistas que se encuentran en el círculo comercial ven impuesta una tendencia propia de los mercados actuales; atendiendo a las ideas de estética que más y mejor se venden. El arte se convierte en una mercancía y objeto de destino para las inversiones; mientras el artista se

[359] Carlos M. M. Elía, Héctor Shargorodsky, "Economía de la Cultura", Buenos Aires, Argentina, 2007.

convierte en un ser individualista que busca ser aceptado por las grandes galerías y trascender a nivel internacional, en función de sus logros económicos.

Como se mencionaba anteriormente, las obras de arte comienzan a verse como destino para los fondos excedentes del sistema económico. De esta manera, han comenzado a realizarse estudios que llegan a comparar la rentabilidad existente entre las mismas y otro tipo de inversiones, propias del mercado de valores.

Entre las principales ventajas de invertir en obres de arte[360], se señala que estas logran mejores rendimientos en el largo plazo, tienen una reducida volatilidad ante situaciones mundiales de tensión o incertidumbre, requieren montos mínimos de inversión inferiores a los requeridos en el mercado de valores y nunca pierden totalmente su valor (en condiciones adecuadas de mantenimiento).

A pesar de los beneficios que presentan, estos productos no cuentan con mercados regulados ni homologados, tienen una mayor volatilidad en el corto plazo comparado con activos de renta fija, no tienen mucha liquidez, los costos de traslado, seguro y mantenimiento son elevados, y los costos de transacción son superiores a los que se imponen en el mercado de valores.

16.2.4 Competitividad

Las IC son de gran importancia a los fines de generar desarrollo socio-económico en una región. Ella es intensiva en mano de obra, conocimiento, creatividad, diseño y también permite generar productos exportables de alto valor agregado.

Además de la influencia que las IC tienen sobre la economía, estas son competitivas en el sentido de que definen la cultura y la identidad de los habitantes de una ciudad, siendo también capaz de definir la percepción que el resto del mundo tiene sobre una ciudad en particular.

Es un hecho que el sector bajo estudio se caracteriza por estar ligado a mercados de regiones desarrolladas; sin embargo para aquellas otras regiones que se encuentran en vías de desarrollo, este sector es capaz de brindar los componentes y contribuciones necesarias para incrementar el bienestar e impulsar su desarrollo.

Se debe comprender que el potencial de la IC para transformar la sociedad es de suma importancia, respondiendo a desafíos sociales, demográficos y ambientales y abriendo paso a una economía más sustentable y estratégica.

16.2.5 Cultura y desarrollo

La IC debe ser promovida como fuente de libertad de expresión, innovación y creatividad, características intrínsecas a la labor artístico-cultural y necesarias para lograr y mantener el desarrollo económico.

El rol de la cultura es de relevancia tanto para la estructura de la sociedad como para el desenvolvimiento individual de las personas. En su dimensión económica, las manifestaciones, productos y servicios culturales que genera la creación artística y los recursos del patrimonio cultural, reflejan la diversidad cultural existente en un tiempo y espacio determinado.

Es evidente que la cultura debe ser vista como el vehículo para el desarrollo económico de aquellos países que se encuentran en vías de desarrollo. Dan cuenta de ello la capacidad de las IC para generar trabajo e ingreso; la movilización de inversiones que promueve; el efecto multiplicador que produce sobre la actividad turística; la capacidad para evitar la emigración de personas capacitadas; y la capacidad para obtener éxito en proyectos financiados a partir de micro-créditos, entre otras.

[360] Juan Ignacio Ruiz López, "La obra de arte: objeto simbólico y mercancía", Imafronte Nº 18, 2006.

Los productos culturales permiten intercambiar, comunicar y dar cuenta de diferentes maneras de expresión cultural, e inclusive pueden ser valorados económicamente y comercializados. Así, se abren las puertas a distintos actores que realizan las funciones de creación, producción, reproducción, difusión, comercialización, técnica, formación y conservación, entre otros. La agregación de esos productos y servicios representa el aporte económico de los sectores de la cultura al desarrollo.

Cabe destacar que ningún factor determina por sí solo el desarrollo. Son numerosos los ámbitos de desarrollo que dependen de variables relativas a la cultura. Subestimar el papel que estas desempeñan en los procesos de desarrollo de las sociedades podría inclusive conducir al fracaso de los programas.

Recuadro 16.4: A+ Schools

El programa A+ Shcools es un movimiento de reforma educativa iniciado por el Kenan Institute for the Arts en 1995, con 25 escuelas que representan la diversidad existente en todo el estado de Carolina del Norte, Estados Unidos.

El principal objetivo es crear escuelas que trabajen para todos – estudiantes, docentes, no docentes, familiares y la comunidad en general – a partir de la idea de que el arte puede contribuir a una reforma educativa que mejore las oportunidades de aprendizaje para todos los estudiantes.

El programa A+ Schools hace foco en la importancia del arte para la enseñanza y el aprendizaje de todas las materias curriculares, basándose en ocho "A+ Essntials™", que postulan la necesidad de instruir integrando:

- La teoría de las múltiples inteligencias de Howard Gardner.
- Otras teorías de la inteligencia.
- Los últimos descubrimientos en investigaciones sobre el cerebro.
- La danza.
- El teatro.
- La música.
- Las artes visuales.
- La escritura creativa.

La filosofía A+ fomenta el ejercicio de la creatividad para que los objetivos generales se adapten a las circunstancias y prioridades de cada estudiante individualmente. Para esto, las escuelas desarrollan enfoques tendientes a mejorar el estado de las artes, infundiendo el ambiente propicio para aprender.

Luego de realizar una prueba piloto de cuatro años, se detectaron grandes mejoras tanto sobre los estudiantes, como profesores, escuelas, y hasta comunidades en general. Entre las más destacadas que se observaron sobre los alumnos: se incrementó la equidad; aumentó el compromiso; se mejoró la actitud, asistencia y comportamiento; y progresaron notablemente en los resultados tanto en aspectos artísticos como en otros aspectos académicos.

Actualmente, la eficiencia del programa A+ Schools ha sido reconocida a nivel nacional en Estados Unidos. La prioridad del programa está en continuar apoyando y expandiendo la red, que ya cuenta con 42 instituciones en el Estado de Carolina del Norte y 70 en Oklahoma. Asimismo el Ex-Presidente Bill Clinton, oriundo de Arkansas, está promoviendo la reforma para que sea implementada en todas las escuelas de dicho Estado.

Fuente: IIE sobre la base de "The A+ Schools Program: Sustainable, Arts-based School Re-form", University of North Carolina at Greensboro.

16.3 Contexto de la Industrias Culturales

16.3.1 Estudio comparativo de casos

En el presente título se analizan las metodologías utilizadas por cuatro de los países europeos que mayor desarrollo cultural poseen: Reino Unido, España, Alemania y Francia.

El aprovechamiento de las IC es de gran importancia para cualquier país, sin importar el contexto económico en que se enmarcan, produciendo amplias repercusiones en el resto de la economía.

Por otra parte, se observa que los planes de gobierno responden a una situación particular y por lo tanto no siguen una misma línea o estructura, permitiendo repensar nuevos modelos de desarrollo acordes a cada caso.

En este marco, se ha detectado un nuevo vocabulario compartido que surge en este contexto encerrando términos como *IC* e *Industrias Creativas*[361] y que da lugar al análisis socio-económico de las actividades creativas y culturales desde distintos puntos de vista. Sin embargo, su surgimiento no es el fenómeno más importante de irrupción, sino que los conceptos estén en estrecha relación con otros, tales como *economía, productividad y desarrollo*, rompiendo una vieja concepción que los separaba por completo.

El Cuadro 16.1 permite identificar cuáles fueron las áreas bajo estudio para cada uno de los países de Europa que participaron en una investigación realizada por el British Council[362].

Cuadro 16.1: Comparación entre las distintas concepciones de industria cultural, industria creativa y sector cultural

Término utilizado	Reino Unido	Alemania	España	Francia
	Industrias creativas	Industrias creativas y culturales	Industrias culturales	Sector cultural
Arquitectura	•	•		•
Arte / artes visuales	•	•	•	•
Artes escénicas	•	•	•	•
Librerías			•	•
Diseño	•	•		
Publicaciones	•	•	•	•
Moda	•			
Software / multimedia	•	•		
Museos / patrimonio cultural			•	•
Música	•	•	•	•
Artesanías	•			
Publicidad	•	•		

Fuente: IIE en base a BOP Consulting, "Guía práctica para mapear las industrias culturales", 2010.

El cuadro sirve para ilustrar que las áreas comprendidas dentro del sector cultural pueden ser muy distintas entre los países, respondiendo claramente a un criterio de base política que se utiliza para delimitar el sector.

Este nuevo fenómeno iniciado en la década de 1990 cobra cada vez más protagonismo en la escena económica; en la búsqueda de una nueva industria tan productiva como las tradicionales, generando

[361] Definidas en el título 16.2, Marco Teórico.
[362] Bop Consulting, "Guía práctica para mapear las industrias culturales", Edición del British Council y el Observatorio Iberoamericano del Derecho de Autor, Gran Bretania, 2010.

una cadena imprescindible de actores y repercutiendo de manera asombrosa en la economía de cada país. A su vez, sirve de base para el análisis particular de ciudades y países.

16.3.2 Experiencias en el Mundo

Los cambios paradigmáticos afrontados por el arte en las últimas décadas llevan a comprender la magnitud del impacto que éste produce, no sólo en términos sociales sino también económicos. Bajo esta concepción comienzan a realizarse en distintas partes del mundo estudios acerca de las Industrias Culturales, evaluando no sólo su potencial de desarrollo y aporte a la sociedad en términos sociales, sino también económicos.

Según una recopilación realizada en Santiago de Cali[363], las primeras investigaciones en materia de IC han sido realizadas en los Estados Unidos y datan de la década de 1990. Dicho análisis fue realizado por Economists Incorporated y la Alianza Internacional para la Propiedad Internacional, basandose en la contribución que las industrias de derecho de autor hacen al PBI estadounidense. Esta tendencia es continuada por la Unión Europea, quien en el 2003 lanza su publicación.

En 1998 el Reino Unido realizó su primera publicación analizando las Industrias Creativas, continuado con un nuevo volumen para el año 2001. Esta tendencia seria repetida en diferentes partes del mundo como Hong Kong a través del Centre for Cultural Policy Research-University of Hong Kong; España por medio de su Ministerio de Cultura; o Colombia, Perú, Chile y Venezuela, bajo el Convenio Andrés Bello.

Argentina ya es parte de esta tendencia, por un lado la ciudad de Buenos Aires con la creación del Observatorio de Industrias Culturales y por otro lado Chubut con la creación del Observatorio Estadístico Cultural para el año 2008; a nivel nacional también cuenta con las investigaciones realizadas por el SinCA, quien calcula la Cuenta Satélite de Cultura.

16.3.2.1 Experiencia en el Reino Unido

En torno al desarrollo de las Industrias Creativas, a fines de 1990, el Reino Unido crea el British Council, organización internacional encargada tanto de las relaciones culturales como educativas. Dentro de sus objetivos se encuentran la coordinación de políticas culturales, expansión de relaciones internacionales y desarrollo del campo educacional, económico y social.

Por otra parte, como complemento a dicha organización, se incluyó en la agenda de gobierno políticas con el fin de crear el marco adecuado para el desarrollo de la economía creativa. Así mismo se observan programas destinados a una constante capacitación, como también una actualización periódica de datos y mapeo. El objetivo mayor es lograr la integración de la cultura desde una lógica empresarial al ámbito económico.

"El programa también integra a miembros de varios sectores fuera de la esfera de las artes (como ciencia, educación, deportes, etc.) para fomentar colaboraciones mancomunadas y multidisciplinarias"[364]. De esta forma la sinergia entre referentes culturales y actores de otras áreas, logran un trabajo en red, menester para el desarrollo cultural.

16.3.2.2 Experiencia en Chile

[363] Julio César Alonso, Ana Isabel Gallego, Ana María Ríos, "Industrias Culturales de Santiago de Cali: caracterización y cuentas económicas", Editorial Cali, Colombia, 2010.
[364] Bop Consulting, "Guía práctica para mapear las industrias culturales", Edición del British Council y Observatorio Iberoamericano de Derecho de Autor, Gran Bretania, 2010.

La experiencia llevada a cabo durante el año 2003 en Chile se realizó en el marco del Convenio Andrés Bello. El objetivo principal fue dilucidar el aporte de la cultura al PBI chileno. Para ello fue necesario establecer cuál era la situación real del sector, la visión social compartida y la matriz ideológica que ordena el pensamiento y accionar, frente a los aspectos públicos y así realizar políticas acordes al mismo.

Como base del análisis, se utilizaron datos ya recolectados con anterioridad por el Banco Central de Chile y el Instituto Nacional de Estadísticas. De manera conjunta se realizó una exhaustiva recolección de datos, permitiendo una exitosa comparación a partir de la creación de indicadores comparativos en términos cuantitativos y cualitativos.

Finalmente el estudio pudo demostrar la importancia de la cultura en el PBI chileno, creando de esta manera un foco atractivo de inversión y desarrollo tanto en términos sociales como económicos.

16.3.2.3 Experiencia en Brasil

Para el año 2004 durante el encuentro de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) se propone la creación del *Centro Internacional de las Industrias Creativas,* siendo ratificada durante el *Foro Internacional de Industrias Creativas* llevado al año siguiente por la iniciativa del embajador Rubens Ricupero y del Ministro Gil.

Tras no concretarse la creación de dicho centro, en el año 2006 se realizó en Rio de Janeiro el *Foro Cultural Mundial.* Todas estas iniciativas serian el germen para comenzar un trabajo en conjunto entre diversas instituciones, públicas y privadas, en pos del desarrollo cultural a lo largo del país vecino.

El proyecto brasileño partió con vistas a un objetivo claro, aprovechar un terreno fértil no explotado, como lo era el creativo, en pos de lograr no sólo un efectivo desarrollo económico sino la consiguiente inclusión social de sectores antes marginados. Para ello se basó en tres programas, el primero relativo a la implementación de *nuevas tecnologías y medios de comunicación,* el siguiente en la valorización *económica de la intangibilidad cultural* desarrollando un modelo de integración del patrimonio y el valor cultural, en la producción de bienes y servicios; y por último en crear *ciudades creativas* buscando por medio del impulso creativo el desarrollo económico de la urbe.

La importancia del modelo brasileño está dada ya que no se sustenta en el aspecto creativo, sino también implica el desarrollo de una amplia cadena de actores públicos, privados, instituciones y legislación.

16.3.3 Experiencias en el País

16.3.3.1 Experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires es reconocida mundialmente por su excelencia en producción cultural. La creatividad y el talento porteño son foco de atracción y claramente un recurso imprescindible no sólo en términos sociales sino también económicos. Es así que se crea el *Observatorio de Industrias Creativas (OIC),* unidad de estudio dedicada a la obtención, elaboración y difusión de información cuantitativa y cualitativa sobre las industrias creativas de esa Ciudad.

Su objetivo principal es la sistematización de datos para la conformación de un sistema de información sectorial. La misma se utiliza para la toma de decisiones tanto públicas como privadas, como así también para la optimización de gestiones culturales.

El *OIC* cuenta entre sus actividades más destacadas con la publicación del Anuario de Industrias Creativas de manera consecutiva desde el 2004 hasta 2009 marcando un hito sin precedentes en nuestro país. Los mismos realizan una detallada descripción de la actividad cultural y su repercusión e impacto en el producto bruto interno local. Además permiten la identificación del potencial industrial y la definición de políticas tendientes al desarrollo de la actividad cultural para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para su promoción y difusión el *OIC* cuenta con su página web oficial, un boletín mensual, y espacios virtuales de debate e intercambio. Como complemento organiza y asiste a seminarios, cursos, foros y todo tipo de actividad relacionada a la materia, proporcionando un intercambio y diálogo activo con instituciones y actores afines.

16.3.3.2 Experiencia en Chubut

A partir del año 2008 y ante la importancia creciente de la actividad de tipo cultural en la provincia de Chubut, se creó el *Observatorio Estadístico Cultural.* Su objetivo principal es solucionar la carencia de información que afronta el sector, con lo cual creó intensos programas de investigación y relevamiento de datos.

Su aporte principal es suplir la demanda tanto pública como privada de la creación y constante actualización de bases de datos representativas de todos los sectores culturales de la provincia. La creación de dichas bases de datos fue un paso fundamental para el desarrollo de investigaciones, y programas de políticas públicas impulsoras de las industrias culturales.

Si bien dicha experiencia se encuentra en proceso de maduración, es altamente valorable la iniciativa propuesta por el gobierno sureño.

16.3.4 Experiencias en la Provincia de Córdoba

En el año 2006, la ciudad de Córdoba fue designada *Capital Americana de la Cultura* por su vasta trayectoria de más de 400 años, que configuran sentimientos encontrados entre lo clásico y lo vanguardista, lo conservador y lo revolucionario.

Actualmente, la actividad cultural en la provincia, se encuentra coordinada por una Secretaria de Cultura, llevando a cabo tareas de fomento y promoción.

Los últimos tiempos para la provincia y sobre todo para la ciudad capital fueron altamente productivos. Viven un gran crecimiento en actividad de tipo cultural. La organización de festivales como el *Festival Internacional de Teatro del Mercosur, Cosquín Rock, Cortopolis, Festival Nacional de Cortometrajes, Feria del Libro de Córdoba, Festival Nacional de Folclore de Cosquín y el Festival de Doma y Folclore de Jesús María* entre otros, son un importante reflejo del crecimiento en materia cultural.

En el último año, tras la asunción del gobernador Juan Manuel de la Sota se sancionó una importante norma. El Decreto N° 0473-046023/2011 garantiza la exención impositiva a las actividades culturales de la provincia y aquellas que tengan participación de ciudadanos cordobeses. Si se debe reconocer la importancia del avance, aún es necesario una mayor coordinación y promoción de los eventos y producciones manteniendo el prestigio que históricamente caracterizó a la ciudad en términos culturales y educativos, llevándola hasta el más alto nivel.

16.4 Antecedentes legislativos

16.4.1 Recomendación de la UNESCO

Los gobiernos en general, a lo largo y ancho del mundo, no tienen instaurado un sistema normativo que garantice la realización de inversiones adecuadas y suficientes en el sector de la cultura.
Sin embargo, existe un instrumento que ha sido manifestado por la UNESCO en la "Declaración de São Paulo sobre la Cultura en el Desarrollo y la Integración de América"; en ésta, se realiza una recomendación para todos los gobiernos instándolos a que destinen por lo menos el uno por ciento del PIB a las inversiones del Sector Cultural. El Recuadro 16.1 transcribe parcialmente tal declaración.

Recuadro 16.1: Extracto de la Declaración de UNESCO, São Paulo 2004

Declaración de São Paulo Sobre la Cultura en el Desarrollo y la Integración de América Latina
El Parlamento Latinoamericano reunido en su primera conferencia interparlamentaria de cultura, en São Paulo, Brasil, durante los días 21 y 22 de octubre de 2004:
(…)
6. Reconoce que la cultura es el marco de todas las actividades humanas, a la vez causa y consecuencia de las mismas, pero que para efectos de la planificación del desarrollo y de la integración, además de su carácter transversal también debe ser considerada como un sector. En este sentido, recomienda que los gobiernos destinen cuando menos el 1% del PIB a las inversiones en dicho sector, con la perspectiva de aumentar progresivamente las asignaciones;
(…)

Fuente: IIE.

Para el caso particular de Argentina, esta recomendación no ha sido reglamentada internamente y regulada por el Poder Legislativo de la Nación Argentina; siendo de carácter no vinculante.

16.4.2 Ley de Mecenazgo

Los cambios producidos en la economía mundial en los últimos años dan cuenta de la necesidad de encontrar una nueva fuente de desarrollo. De este modo aparece la cultura y el arte como materia en bruto para su explotación. En vistas a este panorama es menester la colaboración entre el sector público y privado para la explotación de dicha fuente.

Según lo expuesto por Guzmán Cárdenas, "la actividad cultural es parte del proceso de formación esencial de los ciudadanos de una sociedad"[365]. Si se considera junto a este pensamiento la creciente importancia que está tomando la cultura y el arte no es ilógica la participación conjunta del sector público y privado en el fomento de esta actividad.

En este contexto una de las alternativas viables es la Ley de Mecenazgo, entendiendo por tal "como aquellas actuaciones culturales promovidas por sociedades económicas con el fin de promocionar su imagen de marca. El sector privado empresarial devuelve a la comunidad un beneficio que ha obtenido de ella. No se obtiene, por tanto, una contraprestación económica directa, sino un beneficio de difícil cuantificación en imagen, publicidad, relaciones institucionales, reconocimiento y solidaridad social, etc"[366]. La participación del sector privado en la promoción y financiamiento de producciones artísticas, acarrea intereses de fondo, que van desde el mero desarrollo cultural hasta una contraprestación en cuanto a la imagen empresarial y en algunos casos reducciones impositivas.

[365] Carlos E. Guzmán Cárdenas, "El Mecenazgo y la Cultura", Revista Comunicación, Venezuela, 2001.
[366] Ibíd

A lo largo del mundo existen exitosas experiencias avalando la viabilidad de la Ley de mecenazgo, tal como lo es el caso brasilero con la Ley Rouanet ya que "llevó el monto de los aportes en cultura de 14 millones a 270 millones de reales entre el 94 y el 98. (…) Cada millón invertido creó 160 empleos"[367]. Se puede apreciar cómo su buena implementación acarrea éxitos económicos además del desarrollo cultural por las actividades en sí.

Actualmente en Argentina a nivel nacional se carece de una legislación en pos del mecenazgo. No obstante en la ciudad de Buenos Aires fue sancionada en el año 2006, logrando importantes alicientes para artistas e instituciones y grandes avances en lo que a producción cultural respecta.

En cuanto a la provincia de Córdoba, no se cuenta con una ley de Mecenazgo aunque en el sector de las Artes Audiovisuales luchan por una Ley de Cine que respalde la industria a nivel provincial. Por otra parte tras la asunción del Gobernador de la Provincia de Córdoba, Juan Manuel de la Sota[368], se firmó el Decreto N° 0473-046023/2011, garantizando la exención impositiva a las actividades culturales. Aunque el camino parece allanarse en beneficio del desarrollo cultural, aún quedan importantes medidas por tomar.

16.4.3 Ley de Medios

A nivel nacional la Ley de Medios constituye un avance fundamental para el desarrollo audiovisual. Como se destaca en el Recuadro 16.2, el objeto principal de la misma es la promoción, desconcentración y fomento de la competencia, buscando lograr un mayor alcance como así también un mercado legítimo en términos de competitividad.

Recuadro 16.2: Extracto del Artículo 1º de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522

ARTÍCULO 1º — Alcance. El objeto de la presente ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
Quedan comprendidas en las disposiciones de esta ley todas las emisiones que tengan su origen en el territorio nacional, así como las generadas en el exterior cuando sean retransmitidas o distribuidas en él. (…)

Fuente: IIE sobre la base del Boletín Oficial de la República Argentina.

En el actual contexto tecnológico y el constante avance en esta materia es menester acercar a la sociedad los medios básicos para poder expresarse libremente. Este derecho inalienable de las personas (resaltado en el artículo segundo de la ley), constituye el germen principal de motivación de la sanción de la Ley 26.522, que se transcribe en el Recuadro 16.3.

Recuadro 16.3: Extracto del Artículo 2º de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522

ARTÍCULO 2º — Carácter y alcances de la definición. La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. (…)

Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina

[367] Ibídem.
[368] Asume su segundo mandato en diciembre de 2011.

Para el cumplimiento y aplicación de la misma se conformaron varios órganos, entre ellos se creó un organismo de carácter autárquico, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, quien se encarga de velar por la correcta interpretación y cumplimiento de los artículos. También posee actividades referidas a la reglamentación necesaria y la representación del país en ámbitos internacionales referidos a la materia audiovisual.

En síntesis, si bien la sanción de la Ley 26.522 provocó sentimientos encontrados principalmente en torno al cambio en la propiedad de los medios de comunicación, tendiente a eliminar cualquier posibilidad de monopolio, y la descentralización de las producciones, no puede negarse el avance logrado en términos de realización audiovisual, alentando mediante premios y subsidios a producciones de todo el país y logrando de este modo incentivar a regiones que poseen un potencial oculto. Uno de los casos fue la Ciudad de Córdoba con la película "De Caravana", de Rosendo Ruiz, que logró un significativo impacto a nivel nacional.

16.5 Cultura y economía

16.5.1 Cuenta satélite de cultura

La *Cuenta Satélite de Cultura* (CSC) es un sistema de información para analizar las dimensiones económicas de la cultura, incluyendo: costos de provisión de productos culturales, gasto nacional en productos culturales, mecanismos de financiación del consumo de productos culturales y generación de empleo y valor agregado por las industrias culturales[369].

El objetivo de este sistema es realizar aportes de información que colaboren en la toma de decisiones y el diseño y evaluación de políticas tanto del sector público como del privado, en materia cultural.

La construcción del mismo se realiza en base a conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables, en el marco del sistema de cuentas nacionales.

Es por ello que la CSC, como herramienta de contabilidad cultural, debe contar con la acción coordinada y permanente de los responsables a nivel institucional de la cultura y de aquellos que elaboran y actualizan las cuentas nacionales.

Para el caso de Argentina, la Secretaría de Cultura de la Nación y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC son los encargados de medir económicamente a la cultura, desde el año 2006. Siendo recién a principios de 2008 la formalización del Convenio entre la Secretaría de Cultura de la Nación y el INDEC que actualmente rige a los fines de garantizar la medición de la CSC.

Cabe destacar que la medición de la CSC es un proyecto que surge a partir del Convenio Andrés Bello, institución reconocida internacionalmente e integrada por Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Estos países, a través de la organización que los congrega, tomaron la decisión de comenzar a registrar mediciones relativas al gasto cultural, en el marco de las recomendaciones de UNESCO y a partir de un Manual Metodológico que desarrollaron.

Esta metodología cuenta además con la aprobación del Estado Argentino, a partir de lo cual se internaliza la metodología, garantizando una correcta utilización de la contabilidad, eliminando problemas técnicos y conceptuales y logrando una mejor comparabilidad entre distintos países.

[369] Agencia Española De Cooperación Internacional Para El Desarrollo, "Cuentas satélites de cultura: Manual metodológico para su implementación en Latinoamérica", Edición del Convenio Andrés Bello, Colombia, 2009.

Sintetizando, la CSC constituye un instrumental de gran importancia, teniendo entre sus principales objetivos la determinación de:

- Las actividades y productos que constituyen el campo cultural.
- Los procesos por los que se producen e intercambian los productos culturales.
- Los flujos de comercio exterior de productos culturales.
- El gasto total en productos culturales por tipo de gasto (consumo de los hogares, formación de capital, utilización intermedia, compras o gastos de las administraciones públicas o de las organizaciones sin fines de lucro).
- Las fuentes de financiación, beneficiarios y usuarios del consumo cultural: subsidios, transferencias corrientes o de capital.
- Información no monetaria sobre la oferta y demanda de los productos culturales: número de establecimientos culturales, indicadores no monetarios sobre libros, diarios y revistas, artes escénicas y música, espectáculos de variedades, discos y DVDs, cine, televisión, monumentos, bibliotecas.

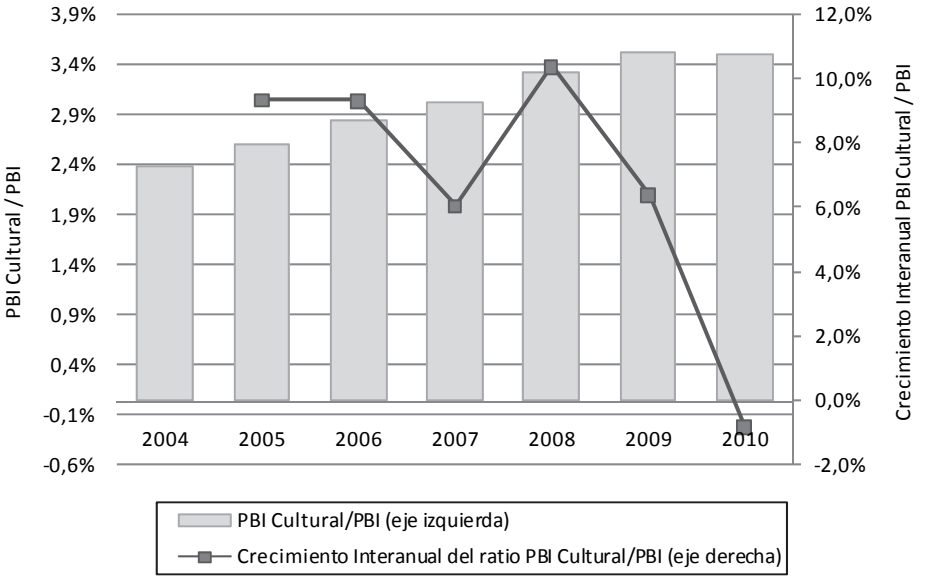
16.5.1 La cultura en el PIB

No existen investigaciones que determinen la incidencia de la cultura en el PIB de la Provincia de Córdoba y mucho menos para la Ciudad de Córdoba, ya que tampoco se determina su PIB. A pesar de ello se puede analizar información análoga para la Argentina.

El Sistema de Información Cultural de la Argentina – SinCA – dependiente de la Presidencia de la Nación, desarrolla desde octubre de 2007 un proyecto denominado “Cuenta Satélite de Cultura”. El mismo surge a partir de la celebración de un convenio bilateral entre la Secretaría de Cultura de la Nación y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC –, con el objetivo de elaborar información relativa al PBI cultural nacional, determinando cuál es el peso que esta actividad tiene sobre el nivel de actividad agregada.

En función de los datos publicados por el SInCA a septiembre de 2011, y como se destaca en el Gráfico 16.1, el PBI cultural ha tenido un desempeño positivo desde el período 2004 hasta el 2010 en términos absolutos; mientras que en términos del PBI, sólo ha menguado en el período 2010. A pesar de ello, todos los valores relevados han superado ampliamente las recomendaciones que hiciera la UNESCO.

Gráfico 16.1: Valor agregado cultural. Argentina 2004-2010



Fuente: IIE sobre la base del INDEC.

Es importante mencionar que la metodología abordada para determinar la cuenta satélite de cultura cumple con la propuesta del Convenio Andrés Bello, el cual ha sido suscripto por los países miembros del Mercosur, a los fines de tener una estadística comparable regionalmente.

Finalizando, también se debe considerar que en Argentina existe un alto nivel de informalidad en general. En el mismo sentido se observa la inexistencia de una categorización adecuada para una gran diversidad de actividades culturales, enmarcadas bajo otra tipificación tributaria o que se encuentran agrupadas con actividades del tipo deportivo, a modo de ejemplo.

16.5.2 El gasto público en cultura

Además de la cuenta satélite de cultura, se puede obtener un indicador sobre las actuaciones del sector público en aspectos culturales a partir de la participación de las erogaciones presupuestarias para este sector, en relación al total de los gastos. A través de este, los organismos estatales de los diferentes niveles definen anual e incluso plurianualmente las políticas y lineamientos culturales.

Para analizar las asignaciones presupuestarias, se puede considerar y comparar a los tres niveles de gobierno que tienen injerencia sobre la Ciudad de Córdoba; ellos son, el gobierno de la Ciudad de Córdoba, el gobierno de la Provincia de Córdoba y el gobierno Nacional; siempre tomando el período 2010 de referencia.

En el Cuadro 16.2 se observa que las erogaciones presupuestadas con destino a Cultura son realmente escasas. En cuanto a Córdoba, tanto para el Gobierno Municipal, como para el Provincial, han representado un monto apenas superior al 1% del gasto. Sin embargo, salvo para la Municipalidad de Rosario, los gobiernos de los diferentes niveles han presupuestado una participación inclusive menor para el área de cultura. Cabe destacar que en materia internacional, el presupuesto nacional destina una participación sustancialmente menor a cultura que en Chile (que la duplica) o Colombia (que es más de diez veces superior).

Cuadro 16.2. Erogaciones presupuestadas por los gobiernos de los tres niveles. Año 2010

	Gasto en personal de cultura	Gasto en cultura	Total presupuesto	Particip. del gasto presup. en personal del área de cultura	Particip. del gasto presup. en cultura
Municipalidades					
Córdoba	$ 22.020.507	$ 24.372.800	$ 2.115.802.965	**90,35%**	**1,15%**
Rosario	$ 35.830.802	$ 56.812.727	$ 1.458.443.409	63,07%	3,90%
Provincias					
Córdoba	$ 62.943.000	$ 98.152.000	$ 9.249.512.546	**64,13%**	**1,06%**
Santa Fe	$ 30.784.000	$ 54.758.000	$ 15.030.253.000	56,22%	0,36%
Buenos Aires	$ 157.746.100	$ 207.686.000	$ 65.860.460.163	75,95%	0,32%
Países					
Argentina	$ 122.290.000	$ 318.558.359	$ 275.779.400.000	**38,39%**	**0,12%**
Chile	$ 6.891.098.000	$ 62.733.965.000	$ 25.046.832.028.000	10,98%	0,25%
Colombia	$ 17.332.928.372	$ 192.220.253.012	$ 7.178.288.220.691	9,02%	2,68%

Fuente: IIE en base a los Presupuestos Generales Oficiales de Recursos y Gastos de los distintos Gobiernos.

Adicionalmente, se debe mencionar que a pesar de que la Municipalidad de Córdoba y el Gobierno de la Provincia de Córdoba destinan una participación presupuestaria superior a otras ciudades y provincias, la mayor parte de estos presupuestos están afectados al personal estatal dependiente de las secretarías de cultura, representando un 90,35% y un 64,13% respectivamente para los casos mencionados. Comparativamente con otros países, aunque el Gobierno Argentino destina sólo un 38,39% de su presupuesto cultural a personal, países como Chile y Colombia destinan porcentajes sumamente inferiores, del 10,98% y 9,02% respectivamente.

Analizando la cantidad de recursos humanos asignados al área de cultura en los gobiernos de la Ciudad y Provincia de Córdoba y en el Nacional, existe una gran disparidad. El Cuadro 16.3 muestra el comportamiento de la participación del personal de cultura respecto al total del personal, para distintas ciudades, provincias y países.

Cuadro 16.3: Recursos Humanos presupuestadas por los gobiernos de los tres niveles. Año 2010

	Personal en cultura	Total del personal	Participación del personal de cultura	Gasto Salarial Pro-medio por agente en área Cultura
Municipalidades				
Córdoba	350	9.230	3,79%	$ 4.840
Santa Fe	218	4.016	5,43%	-
Provincias				
Córdoba	716	89.507	0,80%	$ 6.762
Santa Fe	549	105.464	0,52%	$ 4.313
Buenos Aires	2.235	172.929	1,29%	$ 5.429
Países				
Argentina	1.444	325.817	0,44%	$ 6.514
Chile	422	203.159	0,21%	US$ 2.457,74

Fuente: IIE en base a los Presupuestos Generales Oficiales de Recursos y Gastos de los distintos Gobiernos.

Comparativamente, mientras se asciende de nivel de gobierno, la participación del gasto salarial de cultura en el gasto total del área disminuye. Asimismo es importante destacar que en países como Chile, dicha participación es la mitad que en Argentina.

Se debe mencionar que evaluando el gasto salarial promedio por agente en área de cultura, se destaca la Provincia de Córdoba entre otros gobiernos del mismo nivel y de otros niveles, con un valor de $6.762 mensuales; siendo casi un 40% superior a lo presupuestado por la municipalidad de Córdoba.

Es importante resaltar que dada la inexistencia de marcos normativos regulatorios del gasto gubernamental en el sector de cultura, los montos observados son sumamente variables.

16.6 Propuestas para el desarrollo de las Industrias Culturales en la Ciudad de Córdoba

16.6.1 Observatorio de Industrias Culturales

Las IC en la Ciudad de Córdoba presentan capacidades propias de industrias con importantes posibilidades de desarrollo, sin embargo las elevadas tasas de informalidad y la falta de información propia del sector dificultan el diseño de políticas públicas así como la generación de iniciativas a nivel privado.

En este marco, resulta necesaria la creación de un Observatorio de Industrias Culturales (OIC), a través del cual se pueda obtener, elaborar y difundir información cuantitativa y cualitativa sobre la IC local, a través de un equipo interdisciplinario. Cabe destacar que por medio de estas medidas no sólo se fomenta el desarrollo de la Industria, sino también su internacionalización.

El principal objetivo del OIC sería contribuir a la conformación de un sistema de información sobre las IC que sirva a la toma de decisiones, tanto por parte de la gestión pública, como por parte de los actores que intervienen en la producción cultural.

Para ello, el OIC se encargará de:

- Recopilar y procesar información estadística.
- Analizar la evolución de las IC y su incidencia en la economía, la cultura y el desarrollo local y nacional.
- Investigar temas clave para la producción y circulación de bienes y servicios creativos.
- Difundir la información generada.

En relación a la incidencia de las IC en la economía, esta institución es óptima para la elaboración de la Cuenta Satélite de Cultura, tal como lo realiza el SinCA. Cabe destacar que este instrumento es clave para la determinación de desviaciones respecto a las recomendaciones dictadas por UNESCO, respecto a las inversiones en el sector de las IC.

16.6.2 Formación de grupos exportadores

La IC en la Ciudad de Córdoba constituye un ámbito en el que no abunda la información y la investigación a nivel económico, sin embargo cuenta con gran potencial para su desarrollo y para generar valor agregado a partir de la intensividad en el uso de mano de obra.

La dificultad para pensar en el sector bajo un esquema de negocio, la insuficiente inversión y el bajo grado de asociatividad, constituyen las principales debilidades del sector. Estos factores negativos son los que permiten que, por un lado, los productos cordobeses sean relegados a los de Capital Federal; y por otro lado, no sean tenidos en cuenta a nivel internacional.

No obstante, la IC en la Ciudad de Córdoba, constituye un sector de gran potencialidad y competitividad, siendo necesario incrementar el diálogo existente entre los actores y lograr un acercamiento con el sector público.

Para ello, una de las vías posibles es la constitución de grupos exportadores sectoriales dentro del ámbito de las IC, con los cuales se fomentaría la actividad a través del involucramiento de la industria privada, las autoridades públicas y/o las instituciones académicas; siendo viable, en última instancia, la conformación de un clúster cultural.

Es importante destacar las ventajas comparativas que esta industria posee para la exportación de los productos, con lo cual se podría focalizar la creación del grupo en las posibilidades de desarrollo a nivel internacional y en función de la alta tasa de generación de empleo. Entre las principales ventajas que posee esta industria, se puede mencionar:

- Creatividad e innovación en la producción.
- Oferta de mano de obra calificada.
- Facilidad para la exportación de productos y servicios desde Argentina.
- Tipo de cambio real.

La creación de grupos exportadores sectoriales dentro de la IC contribuye a lograr un desarrollo económico y social de características sustentables fundamentalmente a través de un mejor aprovechamiento de las políticas comerciales que a nivel local, nacional e internacional se pueden aplicar, pero que actualmente son insostenibles por cada actor individualmente.

Además, sería viable la creación de un área de investigación y desarrollo que brinde asesoramiento y capacitación a las empresas, y que las mismas puedan acceder a información sobre ferias, festivales, bienales, mercados de arte, etc.; además de que sirva como plataforma para la discusión y solución de problemas comunes.

Los principales sectores sobre los cuales la IC presenta oportunidades para la generación de grupos exportadores son:

- Editoriales
- Galerías de arte visual
- Productoras de audiovisuales

16.7 Turismo y Cultura en la Ciudad de Córdoba

El turismo cultural, como su nombre lo indica, hace hincapié en aspectos culturales de un determinado sector turístico, ya sea una población o una metrópolis. Para su desarrollo necesita de recursos artísticos, culturales e históricos, constituyendo una actividad de baja estacionalidad.

En este marco, la Ciudad de Córdoba es cuna de la cultura a nivel regional, nacional e internacional, por su riqueza arquitectónica de diferentes épocas (pre-colonial, colonial, moderna y contemporánea), su variedad de museos e intervenciones artísticas que se realizan a lo largo del año.

El ejido municipal es valorado turísticamente no sólo por su historia, sino por su presente repleto de actividades culturales y recreativas. El Centro Histórico y su patrimonio arquitectónico es motivo de visita. Además, la tradicional Universidad Nacional de Córdoba, atrae a científicos y técnicos.

Desde 1981, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha incorporado a nueve sitios naturales y culturales de la Argentina en la lista del Patrimonio Mundial. Entre ellos, la Ciudad de Córdoba alberga a la Manzana Jesuítica.

La misma comprende un bloque integrado por la Iglesia de la Compañía de Jesús, la Capilla Doméstica, la Residencia de los Jesuitas, el Colegio Nacional de Monserrat y el Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba. Cada uno de estos espacios ofrece actividades tales como visitas guiadas para conocer la historia de los edificios y la cultura y tradición de los antepasados que los habitaron. A estos espacios se los denomina museos de patrimonio histórico.

Cabe aclarar que la Manzana Jesuítica de la Ciudad de Córdoba, monumento histórico nacional, fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad en el año 2000. Además, así como la Manzana Jesuítica, existen otras obras maravillosas en la capital provincial, tal es el caso de la Iglesia de los Capuchinos, la Iglesia Catedral y la Cañada, que se destacan entre decenas de atractivos turísticos como los citados en el Mapa 16.1.

Mapa 16.1: Camino turístico Córdoba Capital

1- Plaza San Martín
2- Iglesia Catedral
3- Cabildo
4- Centro Municipal de Exposiciones Obispo Mercadillo
5- Iglesia y Convento Santa Catalina de Siena
6- Cripta Jesuítica Noviciado Viejo
7- Museo Municipal de Bellas Artes Dr. Genaro Pérez
8- Basílica Santo Domingo
9- Museo de Arte Religioso Juan de Tejeda
10- Museo Obispo Salguero/Iglesia San Roque
11- Museo Histórico Municipal Marquez de Sobremonte
12- Basílica de Nuestra Señora de La Merced
13- Paseo Sobremonte
14- Museo religioso Ob. Fray Antonio de San Alberto
15- Iglesia de la Compañía de Jesús
16- Universidad Nacional de Córdoba
17- Colegio Nacional de nuestra Señora del Monserrat
18- Iglesia del Sagrado Corazón de Jesús Padres Capuccinos
19- Paseo del Buen Pastor
20- Plaza España
21- Museo Provincial de Artes Emilio Caraffa
22- Paseo de las Artes
23- Palacio Ferreyra
24- Río Suquía
25- Casa de Gobierno
26- Ciudad de las Artes
27- Zoológico

Fuente: IIE sobre la base de Agencia Córdoba Turismo.

16.8 Instituciones e Infraestructura Cultural

Las IC se caracterizan por ser actividades de tipo artístico y cultural que abarca no sólo una gran cantidad de disciplinas sino también que involucran entre su personal artistas y colaboradores ajenos al rubro.

La Ciudad de Córdoba posee una importante variedad institucional a nivel artístico en lo que respecta a los rubros de Artes Visuales, Artes Escénicas, Música, Editoriales y Artes Audiovisuales. Tanto de perfil público como privado, conformando un polo artístico de gran importancia. Tras relevar las instituciones culturales de la ciudad, se observaron diferentes características.

En primer lugar el barrio de mayor concentración es el Barrio Centro, con más de 30 instituciones entre oficiales e independientes. Uno de los atractivos más importantes es la "Manzana Jesuítica", reconocida por la UNESCO desde el año 2000 como Patrimonio Mundial. Por otro lado también concentra importantes centros culturales, editoriales y hasta galerías de arte.

El segundo barrio surgido del relevamiento es el barrio de Nueva Córdoba. Cuenta con importantes atractivos históricos unidos bajo el corredor de la "Media Legua de Oro", entre los que se destacan el Museo Superior de Bella Artes Evita, ex Palacio Ferreyra; Ciudad de las Artes; Paseo del Buen Pastor; Teatro del Libertador San Martin . Por otra parte posee una gran actividad en cuanto a centros culturales y espacios de arte.

El Barrio Güemes, es el tercer foco de concentración cultural de la ciudad. Dentro de las actividades más importantes cuenta con un Paseo de Arte, residencias de artistas, bares culturales, comercios de diseño, entre otros. El atractivo de jóvenes es indudable convirtiéndolo en un sector de tipo recreativo y comercial.

Con respecto al resto de la actividad artístico-cultural se observa una desconcentración hacia los barrios periféricos, con importantes Centros Culturales Municipales destinados a acercar la cultura. Entre los más activos se encuentran Cofico, General Bustos, General Paz, Bella Vista, Alta Córdoba, y Observatorio. Además incorporan "espacios autogestionados" encargados de brindar actividades alternativas a las que ofrecen los oficiales.

En síntesis, la infraestructura cultural de la ciudad capitalina se encuentra concentrada en tres barrios al centro de la ciudad, creando un polo artístico de gran magnitud. No obstante es necesaria una política eficaz de acercamiento hacia las zonas periféricas con constantes actividades y equipamiento acorde a las circunstancias.

16.9 Ferias y Festivales

Tras el surgimiento en 1895 de la primera bienal de arte en Venecia, periódicamente a lo largo del mundo se desarrollan innumerables eventos relacionados al arte, adquiriendo variadas denominaciones bienal, trienal, feria o festival. Los mismos son verdaderos movilizadores y vidrieras para todo tipo de manifestación cultural. Generan un profundo impacto en todos los ámbitos de la sociedad, ya sean económicos, sociales y culturales.

Las ciudades y regiones compiten entre sí en la satisfacción de las necesidades de los diferentes grupos de usuarios -visitantes, residentes, inversiones o empresas- y la cultura refuerza, en ese sentido, la competitividad de la zona (Devesa Fernández, Herrero Prieto 2009)[370]. Estos eventos son un

[370] M. Devesa Fernández y L. C. Herrero Prieto, "Análisis económico de la demanda de un festival cultural", Estudios de Economía Aplicada, volumen 27-1, 2009.

polo productivo no sólo en términos económicos, por los flujos monetarios ligados al consumo y el turismo, sino también son foco de desarrollo en términos sociales.

En Argentina actualmente se realizan exitosos eventos culturales, a modo de ejemplo podemos citar ArteBa realizada sistemáticamente desde hace veinte años en la ciudad de Buenos Aires convocando 120.000 espectadores en apenas cinco días de duración. Esta cifra demuestra el gran movimiento que se genera en torno al arte y la cultura.

En cuanto a la Provincia de Córdoba, en la década de 1960 se posicionaba internacionalmente como centro cultural tras el desarrollo en tres oportunidades de las *Bienales Iberoamericanas de Arte IKA*, las cuales no se volverían a llevar a cabo. Para los `90 Córdoba volvía a ser centro del arte, pero esta vez a nivel nacional convocando a los más importantes galeristas del país. La falta de difusión, promoción y ventas llamó nuevamente al fracaso. Hacia el 2010 se realiza la única edición hasta el momento de la exhibición internacional *Arte Afuera.*

Actualmente en la ciudad de Córdoba se desarrollan escasos eventos de gran escala internacional como el *Festival Internacional de Teatro del Mercosur,* pero de a poco *c*omienza a recuperar su perfil cultural que construyó durante más de 400 años.

16.10 Formación y Educación

La Provincia de Córdoba, sobre todo la ciudad capital, cuenta con una excelente trayectoria en formación de recursos humanos. Dentro de sus instituciones educativas se aprecian tanto públicas como privadas.

El ámbito por excelencia es la Universidad Nacional de Córdoba, quien cuenta con la *Escuela de Arte (futura Facultad de Arte) la cual se divide en departamentos de Cine y Tv, Música, Plástica y Teatro.* En cuanto a las instituciones dependientes del Gobierno Provincial se encuentran: *Escuela de Bellas Artes Figueroa Alcorta, Escuela de Artes Aplicadas Lino Spilimbergo y Escuela de Teatro Roberto Arlt.*

Por otro lado existen escuelas y universidades privadas que brindan cursos y carreras de grado contribuyendo al perfeccionamiento de los recursos de la provincia.

16.11 Asociaciones, Organizaciones y Agrupamientos

Actualmente en la Provincia de Córdoba existe una variada gama de organizaciones y asociaciones dedicadas a nuclear artistas y personas afines al medio en pos de la representación y defensa de sus intereses. Las mismas se dividen de acuerdo al rubro que pertenezcan ya sea Música, Artes Escénicas, Artes Audiovisuales o Editoriales.

En primer lugar se encuentra como sector más organizado a las Artes Audiovisuales. Cuentan con una variedad importante de organizaciones que protegen los intereses de la totalidad del personal involucrado en la actividad.

Como iniciativa local surgieron dos asociaciones importantes. Asociación de Productores Audiovisuales de Córdoba (APAC) y Productores y Realizadores de Audiovisuales de Córdoba (PRAC); destinadas a promover y proteger los intereses de productores y realizadores cordobeses en cuanto a producción fílmica y televisiva.

Otras de las agrupaciones encontradas son La Red de actores y la Asociación Argentina de Actores, delegación Córdoba, encargadas de nuclear actores, directores y técnicos cordobeses. En cuanto a los dramaturgos se agrupan en Argentores, dedicada al control de los derechos de autor como así también a crear un nexo entre creadores y realizadores.

A nivel nacional se puede mencionar el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), Asociación de los técnicos (RAC) y Núcleo de Documentalistas de Argentina (ADN). Cada una en su área es el máximo exponente de los intereses de sus miembros.

En cuanto al sector de la Música, el panorama también es bastante alentador, contando con cuatro importantes asociaciones en representación del mismo. Por un lado el Sindicato de Músicos de la Provincia de Córdoba vela por los derechos de los trabajadores de la música, en su mayoría los de carácter estatal. También existe una asociación civil sin fines de lucro, conformada por músicos, productores, managers y gente afín al rubro llamada Músicos Convocados de Córdoba (MUCC). A nivel nacional existen el Sindicato Argentino de Músicos (SADEM) y la Federación Independiente de Músicos de la Argentina (FIMA).

Para las Artes Escénicas, a nivel local, también existen agrupaciones; una de ellas es La Red de Salas, representada por Marcelo Castillo, que aglutina las salas de teatro independiente y vela por sus derechos ante las distintas normativas existentes que generan dificultades para desempeñar sus actividades. Además comparte junto al sector de las Artes Audiovisuales La Red de Actores y la Asociación Argentina de Actores delegación Córdoba. A nivel nacional se encuentra UNIMA, encargada de agrupar a los titiriteros.

Por el lado de Editoriales existen dos organizaciones importantes, la Sociedad Argentina de Escritores de Córdoba (S.A.D.E Córdoba) y Libros Son. Esta última posee la particular característica de estar conformada por un grupo de más de cincuenta artistas y productores independientes de Córdoba dedicados a autogestionar sus producciones culturales.

En síntesis, se observan cuatro sectores encaminados a una eficaz organización, pero sin dudas aún faltan importantes avances en cuanto a la representación y defensa de sus intereses. No obstante en la Provincia de Córdoba, las Artes Visuales carecen de organización generando una falta de unificación de pretensiones y defensa de sus derechos.

16.12 Situación actual de la cultura en Córdoba

Históricamente la “Ciudad de las Campanas” se destacó como centro de producción intelectual y cultural a nivel provincial, nacional e internacional, estatus que no ha perdido hasta la actualidad. Tal es así que en el año 2006 fue designada como Capital Cultural de América por la Organización Capital Americana de la Cultura.

El talento e intelecto que caracterizaron por más de 400 años a la ciudad aún hoy muestra su vigencia a nivel mundial, y su calidad en términos educativos y culturales no dejan de asombrar al mundo.

La actividad artístico-cultural de la ciudad atravesó períodos cíclicos. Recientemente tuvo su mayor decadencia a comienzos del siglo XXI debido al fuerte impacto de la crisis económica argentina, pero se recuperaría, comenzando nuevamente a demostrar todo su esplendor.

En los últimos años se llevaron a cabo importantes políticas culturales, como la decisión de expropiar el tradicional Palacio Ferreyra y convertirlo en el “Museo Superior de Bellas Artes Evita”, ex “Palacio Ferreyra” o la ampliación del “Museo Emilio Caraffa”.

Sin embargo, la principal política llevada a cabo sería la construcción de la “Media Legua de Oro” inspirada en aires europeos, conformando el principal corredor cultural de la ciudad. El recorrido ofrece la historia a la vista de la ciudad y su principal foco artístico a través de edificios y centros educativos.

Actualmente, como se mencionó con anterioridad, con el decreto N° 0473-046023/2011, el Gobernador Juan Manuel de la Sota, garantizó la exención impositiva a las actividades culturales. En materia de política cultural se observan importantes avances, lo cual parece allanar un camino incierto durante años pero que promete un futuro alentador.

La actividad de la ciudad es de lo más variada, posee importantes centros culturales internacionales tales como el Centro Cultural España-Córdoba, Goethe Institut, el Instituto Italiano de Cultura de Córdoba y la Alianza Francesa, entre otros, proporcionando diferentes opciones culturales. Por otra parte la oferta en torno a los centros culturales no se agota, existiendo de carácter municipal, provincial y autogestionados, dedicados a difundir y acercar la cultura a espacios antes inalcanzables.

En cuanto al movimiento teatral, presenta una calidad extraordinaria, ofreciendo obras diariamente en el caso de los teatros oficiales y con importante frecuencia en cuanto a la actividad independiente. La realización desde ya hace ocho años del "Festival Internacional de Teatro del Mercosur" posiciona a la ciudad en la elite teatral latinoamericana.

La producción audiovisual, durante el período 2010-2011, se encontró fuertemente activada por la realización de series, cortometrajes y películas locales de alta calidad. Entre ellas podemos mencionar El Edén, de Oruga Films; La Purga, de Garabato Animaciones y Prisma Cine; El invierno de los raros, de Rodrigo Guerrero; De Caravana, de Rosendo Ruiz; y La Población, de Mario Gómez. Dichas producciones fueron estrenadas con alta repercusión en el público local y nacional.

Musicalmente la ciudad siempre se destacó por el género característico de los cordobeses, el cuarteto, generando grandes producciones a lo largo de la provincia y el país. No obstante ya es una tradición en la provincia los festivales dedicados al rock, folclore y en los últimos tiempos la música electrónica.

Por su parte, el sector de las Artes Visuales adquiere poco a poco mayor difusión. Tradicionalmente Córdoba aportó artistas consagrados como Malanca, Genaro Pérez, Emilio Caraffa, Antonio Pedone y José Vidal y lo sigue haciendo en la actualidad. Con un patrimonio de más de 900 obras, los cordobeses disfrutan de los museos locales durante todo el año, pero la cita obligada es bimestralmente en la noche de los museos convocando más de 100.000 espectadores. Por otra parte la actividad toma importancia con Galerías de Arte locales que participan de ferias en el exterior, colaborando por su parte con la internacionalización de la cultura.

En síntesis, la actividad cultural muestra un enorme potencial no sólo en las producciones sino también en torno a las repercusiones que genera en cada una de sus exhibiciones. El público se muestra cada vez más interesado en la oferta artística local, creando un clima ideal para el desarrollo cultural.

16.13 Consideraciones finales

La relevancia que poco a poco va adquiriendo la IC presenta una oportunidad para que el IIE las investigue, brindando una visión socio-económica en complemento de lo técnico-artístico . Es por ello que a partir de la presente edición de "El Balance de la Economía Argentina" se ha incursionado sobre ellas.

A lo largo del capítulo se han introducido modernos conceptos que ayudan al lector a posicionarse en esta particular actividad. Entre ellos se destacan: *industria cultural, industria creativa, producto cultural y economía de la cultura.*

A partir del análisis de las IC, sobre experiencias exitosas en otros países y en otras provincias argentinas, se han sentado las bases para analizar con mayor profundidad los efectos que esta industria genera sobre la economía. Es así que se han analizado la *cuenta satélite de cultura* de Argentina, el

impacto de la cultura en el PIB y el *gasto público* destinado al sector. Además, en base a los datos presentados y al contexto actual observado para la Ciudad de Córdoba particularmente, se han realizado diferentes propuestas concretas para fomentar un mayor desarrollo económico-cultural.

En base a relevamientos y estudios de campo, se ha descripto el efecto de la cultura sobre el turismo en la Ciudad de Córdoba; las instituciones e infraestructuras existentes; las ferias y festivales; las instituciones relativas a la formación y educación artístico-cultural; y las asociaciones, organizaciones y agrupamientos representantes de los distintos actores involucrados en la cadena de valor.

Por último, a partir de la investigación aquí presentada, se sientan las principales características relativas a la situación actual de la cultura en la Ciudad de Córdoba.

17

Clústeres agroindustriales en Córdoba

Capítulo 17: Clústeres agroindustriales en Córdoba

El desarrollo de un país es un proceso que requiere planificación y control de los desvíos de la realidad con respecto a las metas planteadas. Asimismo no existe una receta única que garantice el desarrollo para todos los países, sino que cada uno debe ser artífice de sus políticas y lógicamente de su ejecución. El sector agroindustrial en Argentina y puntualmente en Córdoba, tiene grandes potencialidades que deben ser explotadas para elevar el valor agregado de la producción primaria y tender a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

17.1 Introducción

Según un informe del INTA, Argentina posee el récord mundial de producción de granos per cápita con 2.525 kilogramos al año, dejando en segundo lugar a Canadá con 1.889 kg/año, cuarto a EE.UU con 1.591 kg/año y Brasil aparece en la décima posición. En torno a esta producción, las principales cadenas agroalimentarias generan el 57% del total nacional exportado, pero sólo aglutinan al 11% de la población económicamente activa. A modo de ejemplo, tranqueras adentro la producción lechera demanda dieciséis veces más trabajo por hectárea que la producción de soja, acrecentándose esta diferencia tranqueras afuera con los encadenamientos hacia atrás y adelante.

Entonces se plantea el desafío de incrementar la absorción laboral dentro de la agroindustria, lo cual se podría definir como el núcleo duro de la cuestión, y se traduce en el desarrollo de procesos integrados de transformación de materias primas en origen. Por ende se exige la conformación de clústeres regionales en torno a actividades que cuenten con ventajas competitivas, pero que deben posibilitar el surgimiento de nuevos clústeres para el bien de la región como un todo. Esta estructura económica, posibilitará un trabajo mancomunado y asegura relaciones interdisciplinarias que estrechan lazos, generando confianza y cooperación.

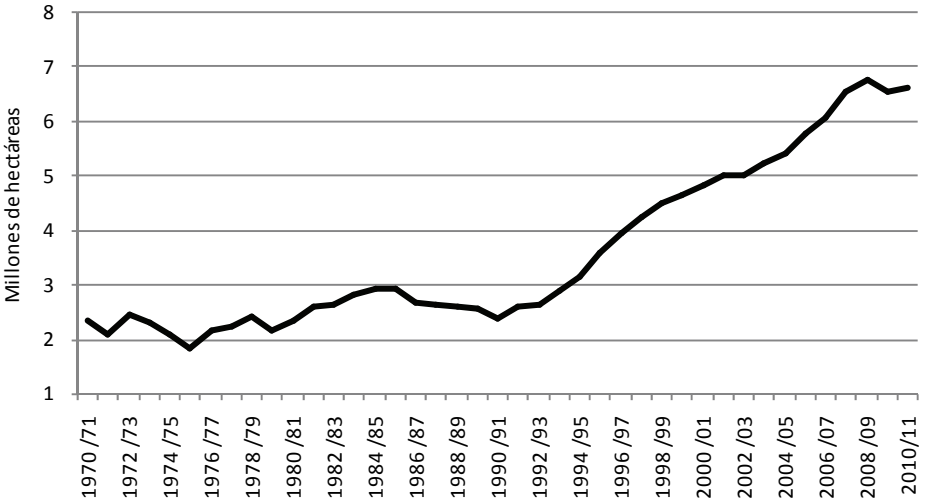
Como se verá en los siguientes apartados, la provincia de Córdoba ha sido dotada de una amplia gama de recursos naturales, que abarcan desde la posibilidad de realizar agricultura extensiva hasta zonas en las cuales se pueden desarrollar cultivos no tradicionales. Pero poseer recursos naturales intrínsecamente no posibilita el desarrollo, es necesario avanzar hacia una mayor integración de todos los agentes (productores, fabricantes y vendedores de insumos, instituciones educativas y de investigación, etc.) en pos de generar mayor valor agregado en las materias primas que la provincia produce y dispone. Y no sólo ello, el incremento de productividad alentará encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que fortalecerán todo el sector agroindustrial.

17.2 Uso de la tierra en Córdoba

Dado que los datos del CNA 2008 no están disponibles, se optó por analizar la estructura agrícola en base a la sumatoria de las superficies de los cultivos de verano[371] de la provincia, a partir de las estimaciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, tal como se muestra en el Gráfico 17.1.

[371] Girasol, maíz, maní, soja, sorgo.

Gráfico 17.1: Superficie agrícola de la provincia de Córdoba



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP

En el gráfico puede verse que el área comenzó una fuerte expansión desde principios de los noventa que continuó hasta bien entrada la presente década. Se estima que la superficie utilizable de manera sustentable en la provincia ronda las 6,5 y 7 millones de hectáreas, nivel en el cual se encuentra actualmente la siembra. Si se pone énfasis sobre las últimas tres campañas, puede observarse como la utilización del suelo venía incrementándose continuamente hasta la campaña 2008/09 (fuertemente marcada por una sequía). Los efectos que el clima tuvo sobre los incentivos de los productores hicieron que en la última campaña la siembra haya sido un tanto menor.

17.2.1 Análisis por departamentos

Evaluando ahora el comportamiento de la superficie agrícola por departamento (ver Cuadro 17.1), si se comparan los promedios para las campañas 2002/03-2004/05 y 2008/09-2010/11, puede verse que la provincia de Córdoba mostró un incremento absoluto de 1,4 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura (27%) explicado en gran medida por la aparición en escena de departamentos con participación relativamente bajas en la agricultura como General Roca, Roque Sáenz Peña y General San Martín. Por otro lado, departamentos con amplia presencia de agricultura también tuvieron fuertes incrementos entre ellos Río Cuarto (27%), Marcos Juárez (18%), Unión (18%), Juárez Celman (26%) y San Justo (31%).

Cuadro 17.1: Variación de la superficie agrícola. Período 2002-04 vs 2008-10

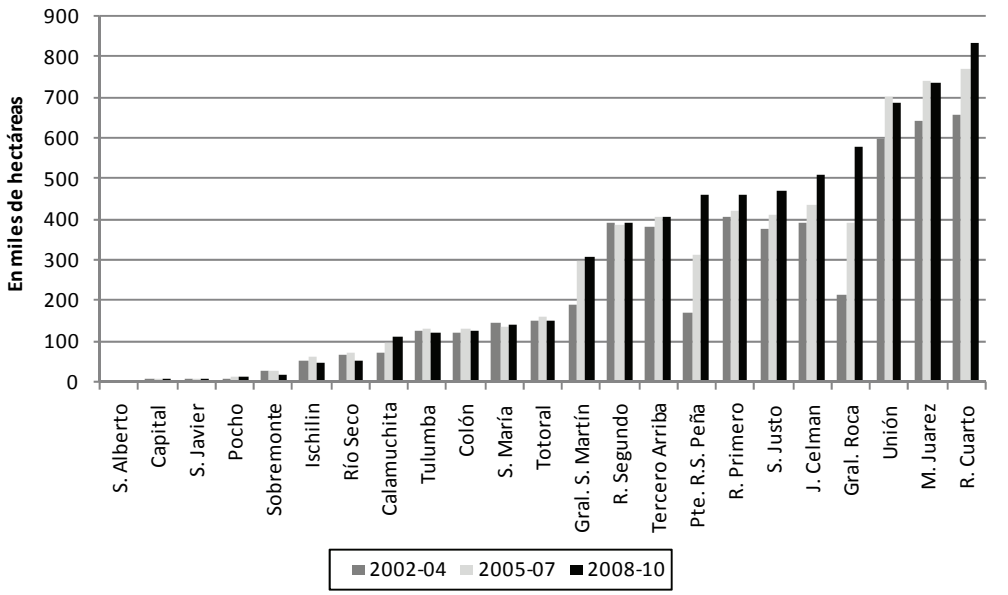
	Absoluta	Relativa
S. Alberto	-1.500	-39,5%
S. Javier	-133	-1,8%
Capital	117	1,9%
Pocho	2.150	23,3%
Sobremonte	-7.059	-27,1%
Ischilín	-6.288	-11,4%
Río Seco	-15.850	-23,8%
Calamuchita	37.178	51,9%
Tulumba	-6.706	-5,2%
Colón	3.512	2,8%
S. María	-5.704	-3,9%
Totoral	644	0,4%
Gral. S. Martín	114.149	59,5%

R. Segundo	338	0,1%
Tercero Arriba	21.663	5,6%
J. Celman	118.444	30,2%
R. Primero	54.996	13,5%
S. Justo	92.488	24,3%
Pte. R.S. Peña	288.513	168,3%
Gral. Roca	366.139	169,7%
Unión	90.568	15,1%
M. Juárez	94.376	14,7%
R. Cuarto	178.568	27,2%
Total	1.420.604	27,2%

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En el Gráfico 17.2 se presenta la evolución de la superficie agrícola para los promedios de las campañas 2002/03-2004/05, 2005/06-2007/08 y 2008/09-2010/11. La tendencia es crecimiento en casi todos los departamentos con aptitud agrícola y hay una brecha marcada entre los departamentos que se verifica precisamente entre General San Martín y Totoral.

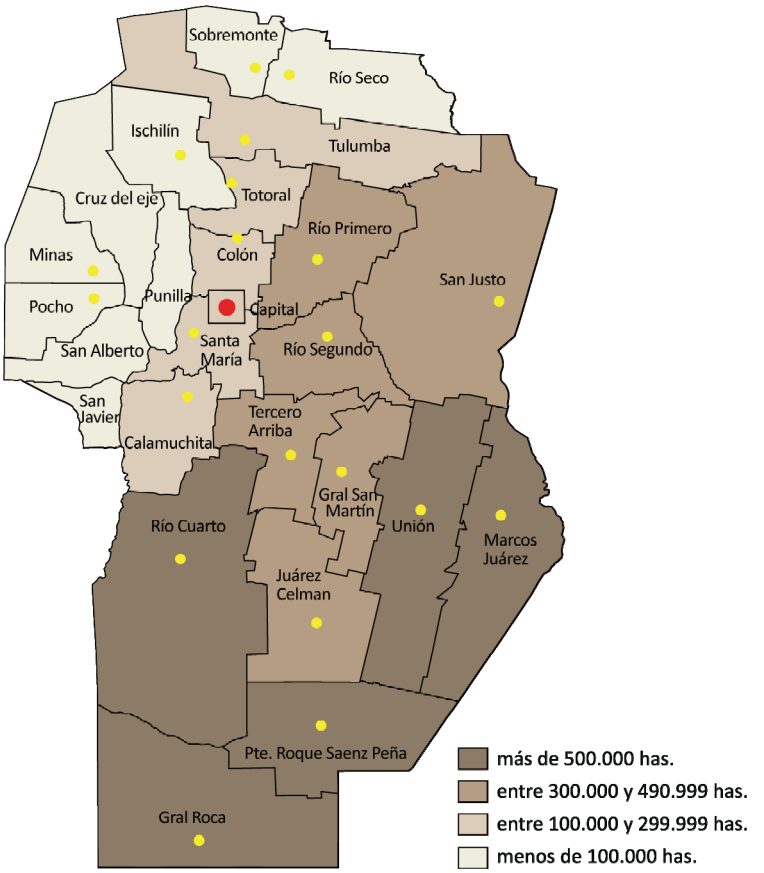
Gráfico 17.2: Superficie agrícola de cultivos de verano por departamento



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP

Geográficamente la superficie cordobesa destinada a la agricultura extensiva se posiciona como lo muestra el Mapa 17.1, en el cual se expone el promedio de los cultivos de verano para 2008/09-2010/11. Resulta interesante ver como se amplía la región agrícola a departamentos que antes no eran utilizados, es decir, se aprecia el corrimiento de la frontera agropecuaria.

Mapa 17.1: Distribución de la producción por departamento. Promedio cosechas 2008/09-2010/11



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

Por último, el Cuadro 17.2 muestra con cuanto participa cada departamento en la superficie sembrada total de la provincia de Córdoba sobre cada cultivo. Aquellos con mejores tierras concentran la producción de cultivos tradicionales, pero después se encuentran otras producciones en otros departamentos que muestran o cultivos alternativos o un perfil más ganadero.

Cuadro 17.2: Participación de cada departamento en la superficie total de cada cultivo. Promedio 2008-2010. En porcentaje

	Algodón	Avena	Cebada Cervecera	Cebada Forrajera	Centeno	Colza	Girasol	Maíz	Maní	Soja	Sorgo	Trigo
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Calamuchita								0,4		2,0	1,2	0,8
Capital		0,2			0,7			0,1		0,1	0,2	0,2
Colón		2,4				1,9		1,8		2,1	0,8	1,1
Cruz del Eje	100											
General Roca		27,1	22,5	6,7	4,4	5,6	31,3	11,0	20,8	7,1	3,6	8,5
General San Martín		7,8		40,0	6,0	3,7	2,2	5,5	10,6	4,0	6,9	5,0
Ischilín								1,0	10,5	0,6	2,4	0,2
Juárez Celman		5,8			15,3		12,2	7,3	8,4	7,8	7,9	4,9
Marcos Juárez		2,1	4,7	5,0		14,3	2,2	10,3		12,5	2,1	12,4
Minas										0,1		

Pocho							0,6	0,5	0,1		
Pte. R. S. Peña	11,0	60,2	7,9	2,3	6,5	8,4	8,9	10,3	6,1	2,8	6,6
Río Cuarto	19,5			51,4		28,5	14,0	24,3	11,5	10,7	6,6
Río Primero	2,4					0,8	4,5		7,6	7,3	6,0
Río Seco	0,8					0,3	0,9		0,8	1,0	1,4
Río Segundo	4,5		20,0	10,4	6,5		6,5	5,1	5,7	9,3	11,2
San Alberto							0,2	0,7			
San Alberto							0,5	0,7	0,1		0,4
San Justo	4,1				28,9	8,3	5,4		6,9	26,4	9,7
Santa María	0,5			1,6		0,2	1,1	0,7	2,4	1,6	1,6
Sobremonte							0,4		0,3		0,0
Tercero Arriba	3,9		12,0	7,8	3,7	0,4	6,6	7,4	5,8	11,1	5,5
Totoral	0,8				8,2		1,3		2,8		1,7
Tulumba	0,4						1,1		2,2	1,6	1,9
Unión	6,6	12,6	8,3		20,6	5,2	10,5	0,1	11,3	3,1	14,3

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En lo que respecta a los cultivos: avena, maíz, soja, sorgo y trigo se presentan mayoritariamente en los departamentos del sur y sur este provincial. Por otro lado, hay ciertas producciones que se siembran específicamente en algunos departamentos, como el caso del algodón en Cruz del Eje, el poroto en Santa María, la cebada cervecera (mayoritariamente en Sáenz Peña), Cebada Forrajera (fuerte participación de General San Martín), entre otros.

Como conclusión podría decirse que Córdoba posee un amplio espectro de producciones distribuidas en casi todos los departamentos. Sin embargo son los siete departamentos con más superficie implantada los que explican el 65% del total. Por otro lado, los cultivos como la soja, el maíz y el trigo explican alrededor del 90% de la superficie cultivada.

17.3 Producción de granos de la provincia de Córdoba

Como se adelantó en el punto anterior, la provincia de Córdoba es una ávida productora de granos y detenta muchas variedades, aunque no todas con la misma intensidad de siembra. Analizando el comportamiento del área sembrada con los principales granos en la provincia desde la campaña 1969/70 se puede observar un incremento sostenido de la misma y una "explosión" del área alrededor de los '90. Hasta la campaña 1991/92 la tasa de crecimiento promedio anual del la superficie fue de 0,4%; en cambio a partir de la campaña 1992/1993, el área implantada se incremento a una tasa promedio anual de 4%. Este crecimiento acelerado en la superficie cultivada, impulsado principalmente por la soja, estuvo propiciado por la fuerte introducción de semillas OGM (las cuales explican cerca del 90% de la superficie implantada de soja en Argentina durante las últimas campañas) y de otras mejoras técnicas y tecnológicas que posibilitaron la inclusión de zonas marginales.

Como se mencionó anteriormente la sequia (2007-2008-2009), los conflictos (2008) y la crisis internacional de 2008 mellaron los incentivos de los productores los cuales redujeron sus intenciones de siembra. En la campaña 2010/11 Córdoba destinó 7.313.850 a todos sus cultivos, un 6,6% por encima de lo que había utilizado en 2009/10.

En el Cuadro 17.3 se presenta la asignación de superficie para cada cultivo. En negrita se destacan los que concentran una mayor área, destacándose lógicamente la soja. Esto plantea un desafío en la búsqueda de alternativas de valor agregado para ese cultivo y asimismo, en el desarrollo de nuevos cultivos susceptibles de industrializar y obtener el mayor provecho del suelo.

Cuadro 17.3: Participación de cada cultivo en el total sembrado de la provincia. Campaña 10/11

Cultivo	Promedio
Algodón	0,001%
Alpiste	0,001%
Avena	1,486%
Cebada cervecera	0,014%
Cebada forrajera	0,030%
Centeno	0,24%
Colza	0,01%
Girasol	0,59%
Maíz	**15,63%**
Maní	2,83%
Mijo	0,03%
Poroto seco	0,03%
Soja	**69,11%**
Sorgo	2,54%
Trigo	**7,46%**

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

El aumento o disminución en la superficie sembrada de un cultivo se explica principalmente por los incentivos que el productor tiene al momento de la siembra. Estos son diversos y van desde el comportamiento del clima hasta cuestiones relativas a la rentabilidad. En base a esta segunda cuestión, resulta interesante mencionar que la apropiabilidad del precio y su desempeño en el corto plazo, son fundamentales para que los productores tiendan a inclinarse hacia un cultivo u otro.

Esta mayor superficie, sumada a las mejoras en la productividad consecuencia de la introducción de paquetes tecnológicos, ayudó a elevar los niveles de producción. A partir de mediados de los '90 la tasa de crecimiento promedio anual se incrementó y la producción de los principales granos no mostró caídas anuales superiores al 25%, siendo que en décadas anteriores se encontraron caídas en la producción mayores al 60%. En la última campaña si uno agrega girasol, maíz, maní, soja, sorgo y trigo, el volumen cosechado asciende a 21.211.576 toneladas, quinto mejor registro histórico.

17.3.1 Soja

Actualmente, la soja es el principal producto agrícola de la provincia, llegando en 2010 a rozar los 12,3 millones de toneladas con un rendimiento de 2.431 kilogramos por hectárea. Valores que son inferiores a la cosecha previa, pero que no son nada despreciables. Cabe señalar que desde la campaña 2004/05 los niveles de producción obtenidos no bajaron de los 10 millones. Al igual que en el resto del país, la misma se introdujo al esquema productivo cordobés a principios de los años '70. A partir de allí, la producción de la oleaginosa se incrementó constantemente, especialmente a partir de fines de los '90 con importantes mejoras en los rindes. En la década de los 2000 el cultivo llegó a representar en promedio 53% del total de granos de Córdoba. El hecho que aceleró el crecimiento de la producción de soja fue, además del incremento de las tierras dedicadas a ella, la introducción de variedades resistentes a herbicidas, mejorando sustancialmente el manejo del cultivo.

La producción provincial de soja (analizada a partir de los datos del MAGyP de la Nación) se localiza principalmente en la zona sur de la provincia, donde se destacan los departamentos Marcos Juárez y Unión como los más significativos, entre otros presentados en el Cuadro 17.4. En los dos departamentos mencionados se registran los mayores rendimientos promedios de las últimas tres campañas: 32 qq/ha para Marcos Juárez y 29 qq/ha para Unión, muy por encima del promedio provincial de 24 quintales por hectárea, llegando incluso en la campaña 2009/10 a 35 quintales por hectárea y

33 respectivamente. Del mismo modo Río Cuarto, Juárez Celman, San Justo, Tercero Arriba y Río Primero son otros grandes productores, aunque con rindes más cercanos al promedio provincial (hay que destacar los casos de General San Martín y Tercero Arriba que en 2009/10 alcanzaron rendimientos por hectáreas de 27 y 26 quintales respectivamente).

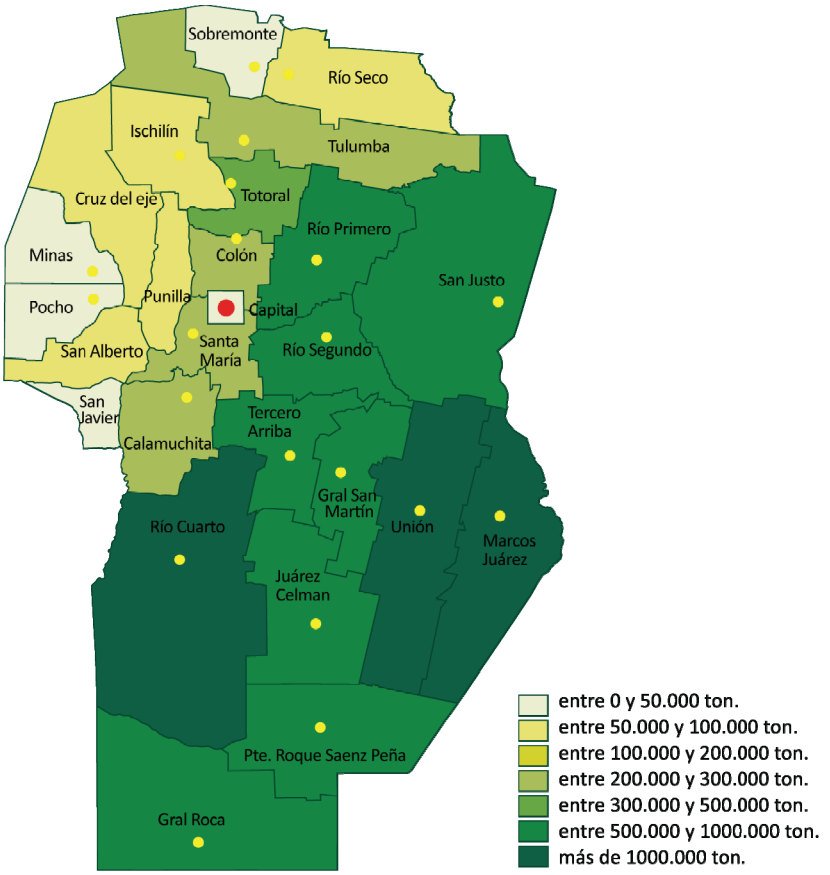
Cuadro 17.4: Producción de Soja por principales departamentos. Promedio últimas 3 campañas

	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (Tn)
TOTAL	**5.120.259,33**	**5.058.916,00**	**2.399,61**	**12.139.409,00**
Marcos Juárez	622.683	617.803	3.214	1.992.329
Unión	569.667	566.073	2.921	1.650.681
Río Cuarto	619.483	606.367	1.927	1.165.380
San Justo	364.000	362.333	2.445	887.383
Río Primero	393.333	390.167	2.200	859.683
Juárez Celman	397.247	387.590	2.116	813.223
General Roca	375.333	370.433	2.149	796.273
Tercero Arriba	298.583	298.583	2.577	768.223
Pte. R. S. Peña	318.833	304.900	2.417	728.358
Río Segundo	296.000	295.667	2.103	621.843
Gral. San Martín	205.317	205.150	2.602	533.223

Fuente: IIE Sobre la base de MAGyP.

En el Mapa 17.2 se puede apreciar la geografía cordobesa sobre la cual descansa la producción sojera y su volumen relativo.

Mapa 17.2: Producción de Soja por departamento. Promedio 2008-2010



Fuente: IIE sobre la base del MAGyP.

17.3.2 Maíz

En la misma línea que lo anterior se encuentra el maíz, cuya producción en la provincia muestra un fuerte crecimiento desde principios de los '90. Contrariamente a lo acontecido con la soja, la superficie implantada de maíz no se ha incrementado por lo que las sucesivas mejoras en las toneladas producidas se deben al incremento en los rendimientos. La tasa de crecimiento promedio anual de la superficie desde la campaña 1989/90 (cuando la serie toca un mínimo) hasta la actualidad es de 4%, la del rendimiento es bastante mayor: 7%. La conjugación de estos dos valores hace que la producción del cereal se haya incrementado a una tasa promedio anual de 12%.

Los departamentos del sur provincial son los que muestran la producción más alta del cereal (ver Cuadro 17.5). En el promedio de las últimas tres campañas es el departamento Marcos Juárez el que muestra mejor desempeño casi un millón de toneladas; éste y Unión detentan los rindes más altos, de 90 y 82 quintales por hectárea respectivamente, notablemente por encima del promedio provincial (en la última anteúltima campaña estas jurisdicciones alcanzaron rindes promedios de 100 qq/ha). Es interesante destacar que son quince los departamentos donde el cereal participa del total de cultivos más que a nivel provincial en promedio (entre paréntesis se muestra la participación del maíz dentro de cada departamento): Colón (40%), General Roca (46%), General San Martín (34%), Roque Sáenz Peña (40%), Río Cuarto (43%), Río Seco (51%), Totoral (43%). En la misma línea existen departamentos con poca producción de granos donde el maíz resulta fundamental: Capital (41%), Cruz del Eje (72%), Ischilín (49%), Minas (69%), Pocho (62%), San Alberto (71%), San Javier (86%), Sobremonte (89%).

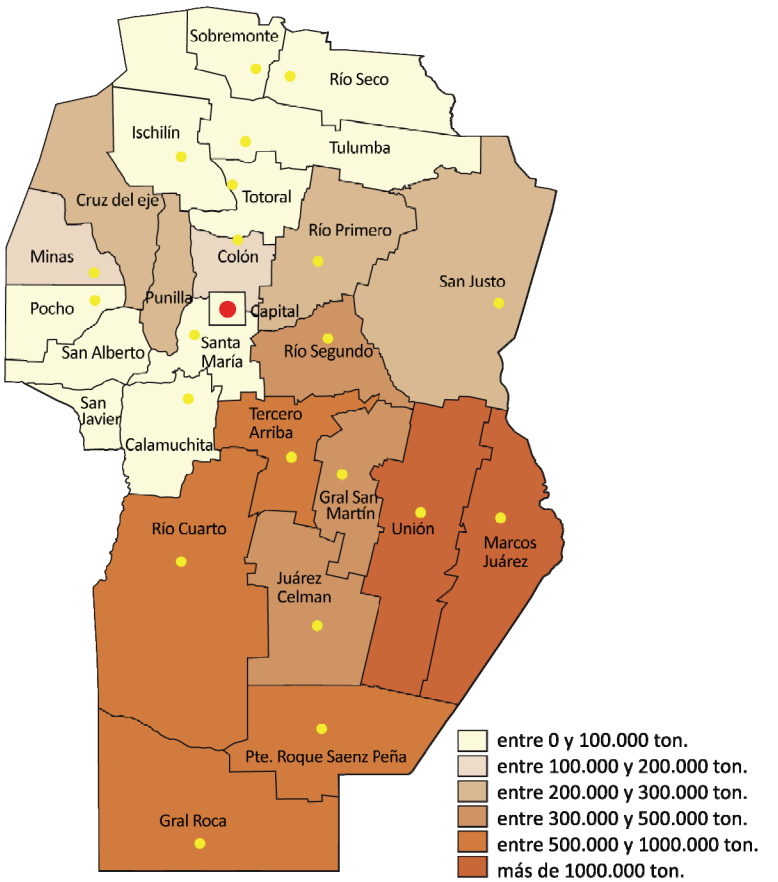
Cuadro 17.5: Producción de Maíz por principales departamentos. Promedio últimas 3 campañas

	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (kg/ha)
TOTAL	**1.095.733**	**922.933**	**5.724.260**	**6.202**
Marcos Juárez	108.633	104.167	993.733	9.617
Unión	115.567	107.233	961.633	9.067
Río Cuarto	122.333	118.000	597.993	4.849
General Roca	132.000	99.200	631.023	6.450
Pte. R. S. Peña	110.000	79.800	556.843	7.053
Tercero Arriba	74.500	66.167	475.417	7.167
Juárez Celman	79.667	78.000	391.667	5.000

Fuente: IIE Sobre la base de MAGyP.

En el Mapa 17.3 se muestran cuáles son los departamentos según su volumen de producción para las últimas tres campañas

Mapa 17.3: Producción de Maíz por departamento. Promedio 2008 – 2010



Fuente: IIE sobre la base del MAGyP.

17.3.3 Trigo

La superficie dedicada al trigo en Córdoba no ha mostrado una tendencia creciente a lo largo del tiempo, sin embargo desde fines de los '90 y hasta 2008 ha tenido una expansión (sin llegar a superar los valores de los '80). Desde 1998 hasta 2008 el área triguera se expandió a un 13% promedio anual lo que, sumado a una expansión promedio anual del 13% de los rendimientos, permitió el incremento de la producción a una tasa del 30%, llegando en 2008 a rozar los cuatro millones de toneladas. En general durante la década 2000 el trigo conformó en promedio el 10% de la producción de granos de Córdoba y explicó el 14% del total producido a nivel nacional. El quiebre que se produce en la campaña 2008/09 merece ser atendido de manera especial.

Durante 2008 la sequía que asoló gran parte del país echó por tierra los rendimientos del cereal. Sumado a esto, los productores no encontraron incentivos a sembrar el cultivo dados los conflictos políticos entre el gobierno y el "campo" y las restricciones a las exportaciones de trigo. La sumatoria de una baja área implantada y rendimientos paupérrimos provocaron que la producción apenas superase el millón de toneladas. Hacia mediados de 2009 comenzando ya la nueva campaña triguera, los problemas de la anterior aun hacían eco en la mente de los productores por lo que la provincia mostró una pobrísima performance alcanzando, tanto en superficie como en producción, los valores más bajos desde los '70 (204.200 hectáreas y 226.880 toneladas –datos de MAGyP-).

Los departamentos del este provincial son los principales productores, Unión es el de mayor producción promedio (también fue el primero durante la campaña 2010/11) y detenta un rinde de casi 29 qq/ha, bastante por encima del promedio provincial (ver Cuadro 17.6). El trigo explica apenas el 6% de la producción de granos provincial, sin embargo hay departamentos como Capital, Río Primero, Río Segundo, San Justo donde el cereal participa con el 10% o más. Al mismo tiempo en jurisdicciones como General San Martín, Marcos Juárez, San Alberto y San Javier el trigo participa más que en el promedio provincial.

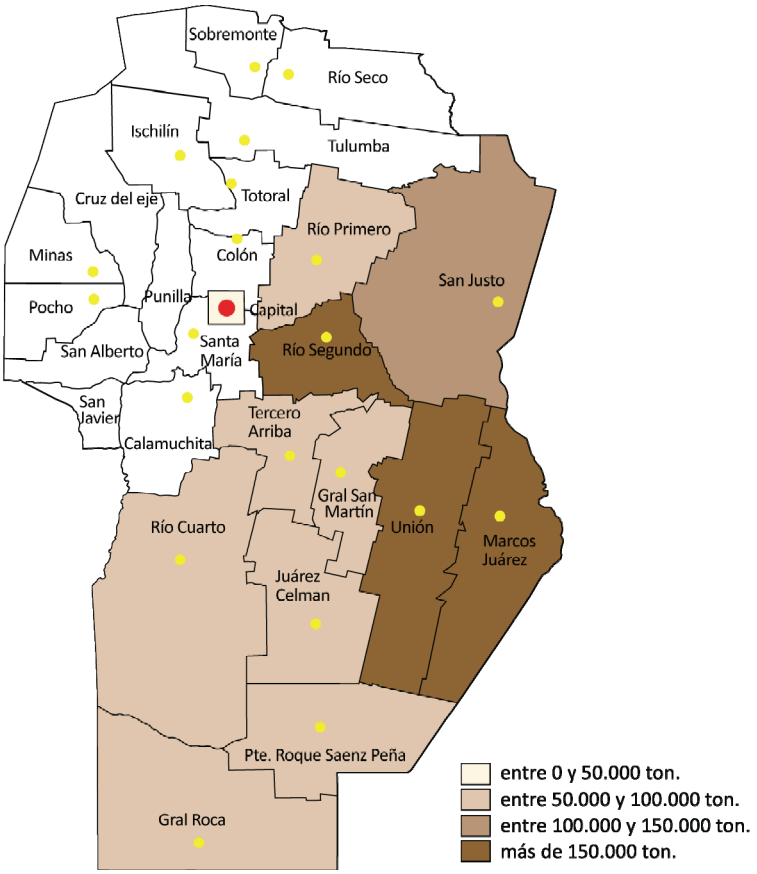
Cuadro 17.6: Producción de Trigo por principales departamentos. Promedio últimas 3 campañas

	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (kg/ha)
TOTAL	**503.393**	**464.790**	**1.056.982**	**2.274**
Unión	76.650	65.497	190.373	2.877
Marcos Juárez	58.067	52.767	157.873	3.093
Río Segundo	69.233	68.417	153.013	1.862
San Justo	48.667	43.667	99.947	1.712
Gral. San Martín	35.333	34.783	86.883	2.120
Juárez Celman	32.560	32.560	55.793	1.708

Fuente: IIE Sobre la base de MAGyP.

En el Mapa 17.4 se aprecia la distribución geográfica de la producción de trigo, nuevamente dominada por los departamentos del sudeste.

Mapa 17.4: Producción de Trigo por departamento. Promedio 2008 – 2010



Fuente: IIE sobre la base del MAGyP.

17.3.4 Sorgo

Este cereal fue un cultivo importante en la provincia durante los '70 y parte de los '80, promediando 1.700.000 toneladas anuales y llegando a ser incluso el principal cultivo de Córdoba durante algunos años (con una participación cercana al 50% del total de granos). Sin embargo su relevancia fue disminuyendo a lo largo del tiempo y en la década de los 2000 solo explicó en promedio el 3,6% de la producción de Córdoba, aunque ha mostrado períodos de incremento y caída: desde 1970 hasta 1983 la producción se incrementó a un 7,7% promedio anual y el rendimiento lo hizo a un 6,6%; entre 1983 y 1989 la producción decayó notablemente a una tasa anual del 25% y el rinde a una de 4,4%; luego se movió erráticamente sin superar el millón y medio de toneladas e incluso después de 2002 cayó por debajo del millón. Lo mismo ocurrió con la superficie implantada, que desde los '70 viene cayendo constantemente a un ritmo del 3% promedio anual. No obstante la fuerte caída en la producción cordobesa, este fenómeno no es exclusivo de la provincia, el total nacional también decayó y es por eso que la producción de Córdoba representó en la última campaña un 18%. Sin embargo este porcentaje viene decreciendo continuamente.

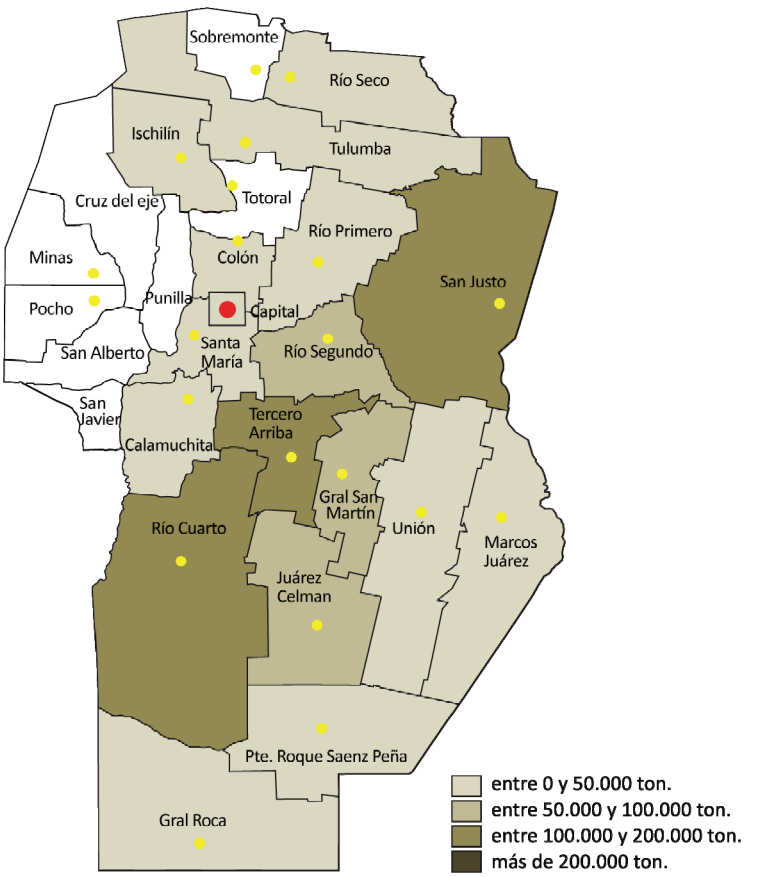
La producción Cordobesa estimada por el MAGyP arroja un promedio de producción provincial para las tres últimas campañas de 792.480 toneladas, que ubica a San Justo como principal productor, seguido por Tercero Arriba. Los mejores rindes se encuentran en los departamentos Tercero Arriba y Gral. San Martín, que se hallan muy por encima del promedio provincial (ver Cuadro 17.7). En Río Primero y Tercero Arriba el sorgo explica alrededor del 15% de la producción de granos, en Minas y Cruz del Eje (zonas con escasa agricultura) el sorgo ocupa el segundo lugar en importancia luego del maíz. En Río Cuarto y Río Segundo participa con el 6% y con el 9% en San Justo.

Cuadro 17.7: Producción de Sorgo por principales departamentos. Promedio últimas 3 campañas

	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Producción (Tn)
TOTAL	178.300	144.283,3	5.377,4	792.480
San Justo	43.333,33	27.450,00	4.648,00	127.410,00
Tercero Arriba	19.666,67	19.666,67	5.982,00	115.863,33
Río Cuarto	18.333,33	18.333,33	5.450,00	99.450,00
Río Segundo	17.000,00	17.000,00	5.833,33	97.166,67
Juárez Celman	13.000,00	13.000,00	5.466,67	71.066,67
Gral. San Martín	15.000,00	15.000,00	6.166,67	72.333,33

Fuente: IIE Sobre la base de MAGyP.

Mapa 17.5: Producción de Sorgo por departamento. Promedio 2008 – 2010



Fuente: IIE sobre la base del MAGyP.

17.3.5 Maní

Este producto es de vital importancia en muchas localidades de la provincia. Esto se debe a que es un cultivo absolutamente regional, Córdoba produce aproximadamente el 95% del maní argentino (pero procesa el 100%). Por otro lado, es un cultivo que genera importantes encadenamientos pro-

ductivos, la mayoría en las propias regiones productoras. El maní participa en promedio con el 2% de la producción total de granos de Córdoba.

Es destacable que a partir de 2003 la producción se ha incrementado a una tasa promedio anual de 9% sin un aumento de la superficie, pero sí con un aumento de los rindes del orden del 7,4% promedio anual. Esto se da luego de una fuerte caída tanto en las toneladas producidas como en las hectáreas implantadas entre 1998 y 2003.

Córdoba obtuvo 576.870 toneladas de maní en el último ciclo agrícola, esto se da en un marco de aumento con respecto a la anterior campaña a causa especialmente de una mayor superficie destinada a la siembra, que compensó la caída en los rendimientos (ver Cuadro 17.8). No obstante la producción es mayor al promedio de la década fruto de un rinde muy superior.

La producción provincial de maní se concentra en el centro-sur provincial, principalmente los departamentos General Roca y Río Cuarto. Entre los dos departamentos explican el 56% de la producción. Los rendimientos se mantienen cerca del promedio provincial. Las jurisdicciones enunciados en el cuadro tienen una participación del maní en el total de granos superior al promedio provincial, en General Roca y General San Martín el cultivo participa en un 7,3% y 5,1% respectivamente.

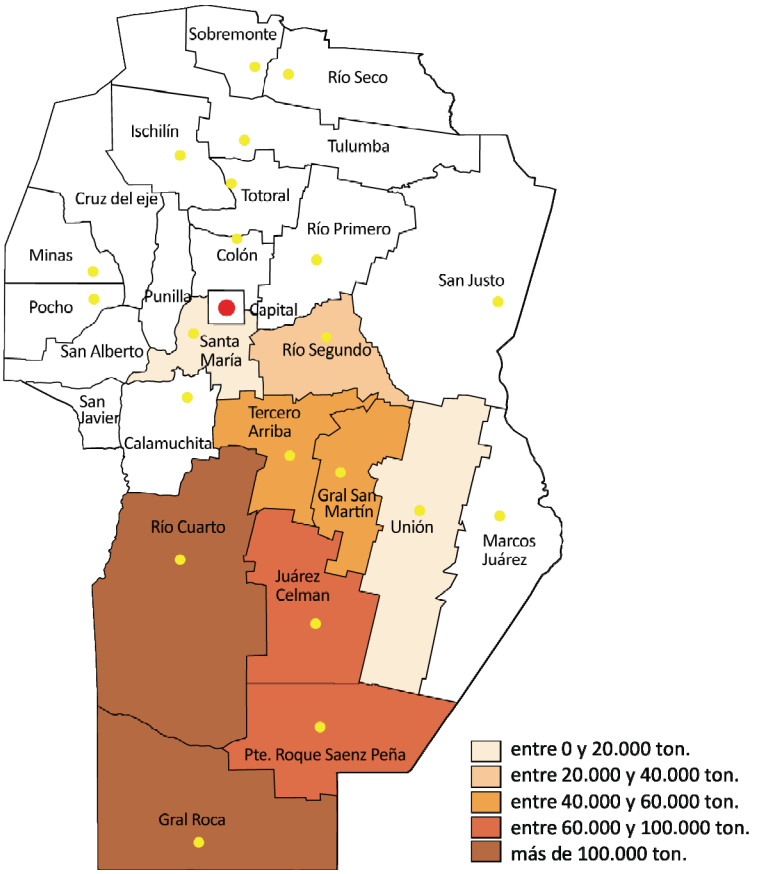
Cuadro 17.8: Producción de Maní por principales departamentos. Promedio últimas 3 campañas

	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Producción (Tn)	Rendimiento (kg/ha)
TOTAL	**197.808,33**	**193.283,33**	**529.117,50**	**2.737,52**
Río Cuarto	57.866,67	57.200,00	160.966,67	2.789,00
General Roca	50.000,00	49.166,67	131.466,67	2.700,00
Pte. R. S. Peña	22.333,33	22.266,67	63.466,67	2.900,67
Gral. San Martín	20.666,67	20.666,67	51.990,00	2.462,00
Juárez Celman	21.000,00	20.600,00	60.390,00	2.913,00
Tercero Arriba	13.916,67	13.916,67	33.686,67	2.360,33
Río Segundo	10.533,33	10.533,33	24.020,00	2.263,67

Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

En el Mapa 17.6 se asienta la localización geográ fica de la producción de maní en el territorio cordobés.

Mapa 17.6: Producción de Maní por departamento. Promedio 2008 – 2010



Fuente: IIE sobre la base de MAGyP.

17.4 Acopio e industria

Nuevamente es la problemática de la inexistencia de datos del CNA 2008 la que mina las posibilidades de realizar un análisis ordenado y suficientemente desagregado de la capacidad de acopio cordobesa. El CNA 2002 realizó un análisis de la capacidad de acopio detentado por los productores, el mismo ascendía en aquel momento a 6,3 millones de toneladas, de las cuales 1,4 millones se hacían por medio del silo bolsa. Según un informe de la ONCCA (noviembre de 2010), en Córdoba existía una capacidad de almacenaje en planta de 8.243.026 toneladas[372].

A nivel nacional se estima que se almacenan alrededor de 40 millones de toneladas en silo bolsa. Cabe aclarar que las zonas de mayores niveles de producción (sudeste) dentro de la provincia también son las que detentan mayores niveles de acopio.

Cuadro 17.9: Capacidad de Acopio comercial de Córdoba. Noviembre de 2010

	Capacidad utilizada	Capacidad instalas	Porcentaje utilizado	Plantas (número)
Córdoba	2.063.479	8.243.026	25	678
Total del País	11.896.285	52.206.415	23	3.340

Fuente: IIE sobre la base de ONCCA.

[372] La capacidad de almacenaje está expresada en toneladas y calculada en base trigo pan de peso hectolítrico 80. La capacidad utilizada e instalada no incluyen los depósitos transitorios.

Según los datos mostrados en el Cuadro 17.9, la provincia detenta el 16% de la capacidad instalada nacional, al mismo tiempo tiene una proporción de utilización algo mayor que la del país en promedio. Sin embargo, para noviembre de 2010 el acopio estaba al 25% de su capacidad, algo que puede ser explicado por la incursión del silo bolsa en el circuito productivo.

Pasando a la industria molinera, puede decirse que la provincia participa activamente en la molienda de trigo, aunque no así en la de oleaginosas, exceptuando al maní donde Córdoba es el único industrializador. Los Cuadros 17.10 y 17.11 muestran la molienda anual de oleaginosas informada por el CIARA y la molienda anual de trigo infirmada por la FAIM.

Cuadro 17.10: Molienda de oleaginosas en Córdoba y participación del total nacional

	Toneladas			Participación del total nacional		
	Soja	Girasol	Maní	Soja	Girasol	Maní
2004	2.359.636	338.514	104.018	10%	12%	100%
2005	2.705.573	472.452	158.929	9%	13%	100%
2006	2.385.181	411.899	139.307	7%	11%	100%
2007	2.079.876	421.937	96.715	6%	14%	100%
2008	1.389.797	542.251	148.199	4%	13%	100%
2009	1.309.677	367.076	199.423	4%	11%	100%
2010(*)	1.411.533	287.042	119.108	5%	12%	100%

*Nota: 2010 hasta octubre.

Fuente: IIE sobre la base de CIARA.

Cuadro 17.11: Molienda de trigo en Córdoba y participación del total nacional

Año	Toneladas	Participación
2001	913.154	20%
2002	1.059.229	23%
2003	1.118.712	22%
2004	1.182.254	23%
2005	1.150.603	23%
2006	1.170.239	23%
2007	1.270.585	22%
2008	1.370.630	21%
2009	1.378.921	22%
2010	1.376.519	21%
2011	1.380.847	21%

Fuente: IIE sobre la base de FAIM.

Aquí puede verse que en los últimos cuatro años la provincia no tiene una fuerte participación en la molienda de soja, y está perdiendo peso relativo en la de girasol. Sin embargo toda la industria molinera de maní está concentrada en ella. En lo que respecta al trigo, Córdoba ha explicado entre el 20% y el 25% del total nacional en los últimos diez años.

Según datos de la consultora J. J. Hinrichsen, Córdoba posee ocho fábricas de aceite (mayoritariamente fabricación de aceite de soja), veintinueve clasificadoras de maní, cuatro molinos maiceros. En cuanto a los molinos trigueros, la consultora antes mencionada enumera nueve pero FAIM informa diecisiete molinos socios de la institución dentro de la provincia.

17.5 El potencial de la industria del biocombustible

17.5.1 Introducción

Dentro de la producción de este tipo de combustible se encuentran tres clases diferentes (siguiendo las especificaciones de la Ley 26.093): biodiesel, bioetanol y biogás.

- **Biodiesel**: se elabora por medio del proceso de transesterificación, que consiste básicamente en el mezclado de aceite vegetal o grasas con alcohol (generalmente metanol) y álcali (soda caustica), cuyo objetivo es separar la glicerina de las grasas o aceites vegetales. Luego, se realiza un proceso de decantación con posterior destilación y purificación. Se estima que a partir de un litro de aceite y 0,1 litros de alcohol es posible obtener un litro de biodiesel y 0,1 litros de glicerina.

Este "combustible verde" puede ser usado en motores de combustión interna (diesel) con leves o nulas modificaciones. Además, puede mezclarse con gas oil para su uso en diferentes vehículos.

Además de los beneficios medioambientales (biodegradable, renovable, no tóxico, capaz de disminuir las emisiones de CO2, etc.), la Cámara Argentina de Biocombustibles, CARBIO, destaca una serie de beneficios económicos derivadas de la producción y uso de este combustible: simplicidad de uso y seguridad en su manejo y almacenamiento; posibilidad de reutilizar y comercializar sus subproductos; independencia energética; es el último eslabón de la cadena productiva en términos de agregado de valor; e incrementa la durabilidad del motor en el que se aplica, entre otros aspectos positivos.

- **Bioetanol**: se obtiene de la fermentación y destilación del almidón, siendo las principales materias primas las féculas y cereales, y los azúcares.

Un punto importante de los procesos enzimáticos por medio de los cuales se extrae el etanol es la obtención de un subproducto altamente proteico que puede ser aplicado a la elaboración de alimento animal. Entre los principales beneficios se destacan que es un producto biodegradable, renovable, reductor de GEI, y que favorece la combustión. Tiene una desventaja importante con respecto al biodiesel: los autos que la utilizan requieren modificaciones especiales (un motor bivalente o flex). Sin embargo, en la actualidad las terminales automotrices ya incorporan esta modificación a los vehículos producidos, la cual hace posible que los mismos puedan funcionar con estas mezclas.

- **Biogás**: es un biocombustible gaseoso que, tal como prevé la ley, "se utilizará en sistemas, líneas de transporte y distribución de acuerdo a lo que establezca la autoridad de aplicación".

En el presente inciso se colocará especial énfasis en la industria del biodiesel, dada su potencialidad de crecimiento actual debido al crecimiento de la industria aceitera nacional y las disposiciones de la Secretaría de Energía sobre la obligatoriedad de la mezcla con diesel. Además, éstas han priorizado la asignación del cupo a las pequeñas plantas. Esto podría dar un impulso local a las industrias relacionadas a la molienda de oleaginosas, y la producción de estos combustibles.

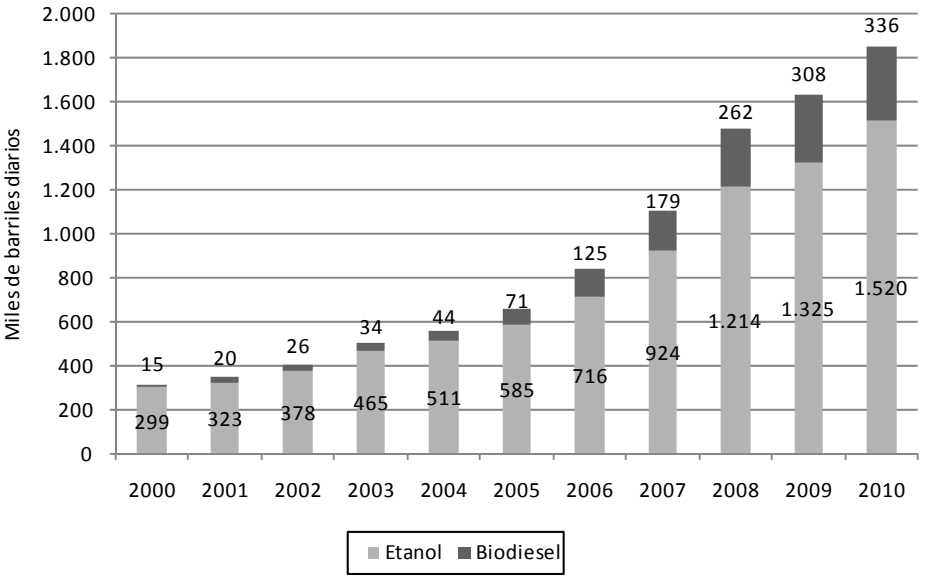
17.5.2 Contexto internacional de la industria de biocombustibles

La creciente preocupación mundial por la incertidumbre en cuanto a la oferta de combustibles fósiles, principal fuente de energía, ha conducido a un progresivo interés por la búsqueda de energías alternativas. A ello se le suma la concientización mundial acerca de la contaminación y el impacto futuro sobre el planeta del uso de energía convencional, derivado de la emisión de CO2. Este cambio en la planificación del uso sustentable del medio ambiente ha llevado al incremento, en los últimos años, de la producción y consumo de energía derivada de fuentes renovables, entre las que se encuentran los biocombustibles.

Los diferentes países del mundo, dependiendo de su capacidad de respuesta y de las políticas de cuidado ambiental que implementen se han ido uniendo a la nueva forma de producir combustibles, aunque resta un gran camino dado por las posibilidades tecnológicas, económicas, y a veces hasta por las costumbres y hábitos de consumo que puedan favorecer o no el desarrollo de estos mercados.

Analizando la serie histórica de la producción mundial de biocombustibles en el período 2001-2010, puede observarse cómo la producción anual conjunta de bioetanol y biodiesel medida en barriles[373] aumentó constantemente a una tasa promedio anual de 20% (ver Gráfico 17.3), acelerándose dicho crecimiento en los tres últimos años.

Gráfico 17.3: Producción mundial de biocombustibles



Fuente: IIE sobre la base de U.S. Energy Information Administration.

En lo que concierne a la producción de biodiesel, principal biocombustible producido en Argentina, la Unión Europea es el mayor productor mundial y el comprador más importante de la producción nacional de éste producto. Entre los dos países mejor posicionados del bloque se destacan Alemania y Francia. El primero de ellos se mantiene como productor número uno del mundo (en toneladas de biodiesel) desde el año 2007 a pesar de la caída registrada en volumen de producto en 2009. En éste también se registró una disminución de su capacidad instalada en 2008 y 2009, según las estadísticas de la Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER).
En lo que respecta a Francia, en el año 2009 logró superar a Estados Unidos en volumen producido ascendiendo al segundo puesto a nivel mundial, siendo uno de los países con mayor índice de producción en relación con su capacidad instalada.

Por su parte, Estados Unidos cayó en 2009 al tercer lugar del ranking y al quinto en 2010 dado el cierre del mercado europeo y la eliminación del subsidio de casi un dólar por galón de biodiesel producido[374], lo que llevó a la quiebra de gran cantidad de plantas productoras.

Brasil se ubica en el tercer puesto en 2010 como productor de biodiesel. Sin embargo, tal como manifiesta la CADER, es difícil pensar en este país como un gran exportador, dado el tamaño de sus

[373] Un barril equivale a 45 galones o 158,987 litros.
[374] En diciembre de 2010 se restableció el subsidio con lo cual se espera un aumento de la producción nuevamente.

plantas y su distribución geográfica, además de estar distantes de los puertos de embarque, aunque debe destacarse que está ganando participación en el mercado europeo. Por otra parte, es importante señalar que Brasil es uno de los principales productores de bioetanol, utilizando como materia prima fundamental la caña de azúcar.

Finalmente, según las estimaciones de la CADER, Argentina habría ocupado en 2010 el cuarto lugar en el ranking de productores mundiales de biodiesel, luego de Alemania, Francia y Brasil. De este modo, se observa una mejora constante en el posicionamiento del país en este sentido, ya que en 2007 ocupaba el séptimo lugar, y durante 2008 y 2009 el quinto.

17.5.3 Contexto nacional de la industria del biodiesel

17.5.3.1 Entorno legal de la producción y comercialización de biodiesel en Argentina

Sancionada el 19 de abril de 2006, la Ley Nacional N°26.093 establece el "Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles". En la misma se fija una vigencia de quince años a partir de la aprobación del régimen. Se establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de Energía de la Nación que tendrá las facultades necesarias para la puesta en marcha del régimen y su control posterior estableciendo: el porcentaje de corte, las empresas que participarán del mismo en el mercado local, y las normas de calidad requeridas, entre otras.

En este marco, se determinan una serie de restricciones a la producción y comercialización de los diferentes biocombustibles, que recaen sobre las empresas que deseen participar del mercado doméstico, quedando a disposición de la Secretaría de Energía de la Nación el establecimiento de las "condiciones para el autoconsumo, distribución y comercialización de biodiesel y bioetanol en estado puro (B100 y E100), así como sus diferentes mezclas" (artículo 10).

En primer lugar, "sólo podrán producir biocombustibles las plantas habilitadas a dichos efectos por la autoridad de aplicación" (artículo 6), para lo cual deberán cumplir requisitos de cuidado ambiental y producción sustentable. Por otro lado, el Estado Nacional deberá utilizar biodiesel y bioetanol en la proporción definida por la autoridad de aplicación, siendo necesario que ésta tome los recaudos necesarios para evitar el desabastecimiento de los organismos de la administración central o descentralizados incluidos en el artículo 12 de la Ley.

Un punto importante de la Ley 26.093 es el establecimiento del régimen promocional cuyo cupo de beneficios se fija anualmente dentro de la Ley de Presupuesto para la Administración Nacional, priorizando a las pequeñas y medianas empresas, los productores agropecuarios y las economías regionales. Además, la fijación del cupo será incremental respecto a aquella del año inmediato anterior, con el fin de garantizar la continuidad y finalización de los proyectos afectados.

Dentro del régimen de promoción pueden encontrarse los siguientes beneficios:

- Amortización acelerada del Impuesto a las Ganancias y devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado, bajo los términos de la Ley N°25.924, en la adquisición de bienes de capital o la realización de obras de infraestructura correspondiente al proyecto en cuestión,

- Los bienes afectados al proyecto no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (Ley 25.063) a partir de la fecha de aprobación del proyecto y hasta el tercer ejercicio cerrado, inclusive, luego de la puesta en marcha del mismo,

- "El biodiesel y el bioetanol producidos (…) no estarán alcanzados por la tasa de Infraestructura Hídrica establecida por el Decreto Nº 1.381/01, por el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural establecido en el Capítulo I, Título III de la Ley Nº 23.966 (…), por el

impuesto denominado “Sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o sobre la importación de gasoil”, establecido en la Ley Nº 26.028, así como tampoco por los tributos que en el futuro puedan sustituir o complementar a los mismos”,

- Las firmas encargadas de realizar la mezcla de biocombustible con combustible fósil deberán adquirir los primeros a los sujetos promovidos por la ley analizada,

- “La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, promoverá aquellos cultivos destinados a la producción de biocombustibles que favorezcan la diversificación productiva del sector agropecuario”, por medio de programas específicos y proveyendo los recursos presupuestarios necesarios,

- La Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa, por medio de programas específicos, promoverá y fomentará la adquisición de bienes de capital por parte de este tipo de empresas,

- La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva es la encargada de la promoción de investigación, cooperación y transferencia de tecnología entre empresas y organismos oficiales.

En lo que respecta a la legislación del biodiesel en particular, la Resolución 554/2010, en base a la Resolución 7/2010 de febrero del mismo año, determina que “la Autoridad de Aplicación informará a las empresas encargadas de realizar las mezclas de combustibles fósiles con Biodiesel, la cantidad de Biodiesel asignado a cada una de ellas para realizar dicha mezcla y la fecha en la cual podrá ser retirado de las empresas elaboradoras de Biodiesel, tomando como base para dicha asignación el promedio de la participación de cada una de ellas en el mercado interno de Gas Oíl en los Doce (12) meses anteriores a la fecha de cada asignación, el pronóstico de abastecimiento de Gas Oíl para el período de que se trata, las capacidades máximas de refinación de las empresas petroleras, el análisis de la información recabada de los meses anteriores, y el resto de las variables que inciden en el mercado de hidrocarburos, teniendo en cuenta para dichas asignaciones los volúmenes de Gas Oíl que, por su destino, se hallan expresamente autorizados por la Autoridad de Aplicación para comercializarse en estado puro”.

Por otro lado, la mencionada legislación modifica el corte de Biodiesel con Gas Oíl, fijado en 5% en la Ley 26.093, para llevarlo a una proporción no inferior al 7% (B7), manteniendo los requisitos de calidad establecidos en la Resolución 6/2010.

Como parte de la promoción estatal a esta industria, el gobierno nacional fija el precio al que deberán comercializarse internamente los biocombustibles entre los productores y las empresas autorizadas a realizar el corte con combustibles fósiles. En lo que concierne al Biodiesel el precio se establece mensualmente teniendo en cuenta la Resolución 7/2010, y es publicado por la Secretaría de Energía en su página oficial.

El precio de la tonelada de Biodiesel a salida de planta percibido por “las elaboradoras” es calculado de la siguiente forma:

$/tonelada de Biodiesel a salida de planta = (Costo de una tonelada de Aceite de Soja en $ + Costo de Transacción de la compra de una tonelada de Aceite de Soja) * 1,06 + Costo de Transporte de una tonelada de Aceite de Soja en $ + Costo de una tonelada de Metanol en $ * 0,155 + Demás componentes del costo en $ * IPIM + Utilidad en $ por Tonelada de Biodiesel.

Donde:

- Costo de una tonelada de aceite de soja: costo neto de una tonelada de aceite de soja crudo desgomado.
- Costo de Transacción de la compra de una tonelada de aceite de soja: se corresponderá al cinco por ciento (5%) del costo precedente. Se considera que es necesario uno coma cero seis toneladas (1,06 tn) de aceite de soja crudo desgomado para producir una tonelada de biodiesel.
- Costo de Transporte de una tonelada de Aceite de Soja: se considera que desde la planta elaboradora de aceite de soja hasta la elaboradora de biodiesel existe un recorrido promedio de 100 kilómetros, a un costo promedio de 0,10 u$s/kilómetro, aplicándose el promedio mensual diario del tipo de cambio vendedor del mes inmediato anterior del Banco de la Nación Argentina.
- Costo de una tonelada de Metanol: el costo neto promedio de una tonelada de alcohol metílico surge del promedio de los valores de dicho producto en el mercado local entregado en planta, incluido el flete. Se considera que es necesario cero coma ciento cincuenta y cinco toneladas (0,155 tn) de metanol (alcohol metílico) para producir una tonelada de biodiesel.
- Demás componentes del costo: se incluyen costos de consumos de energía necesarios, mano de obra, otros productos químicos utilizados en el proceso de elaboración, costos fijos, entre otros que surgen de la información de reconocidas empresas que desarrollan actividades de producción de Biodiesel en el país. Se considera 163,75 u$s por tonelada de biodiesel, aplicándose el promedio mensual diario del tipo de cambio vendedor del mes inmediato anterior del Banco de la Nación Argentina.
- IPIM: Variación Mensual acumulada del Índice de Precios Internos al por mayor desde la entrada en vigencia de la Resolución considerada.
- Utilidad por Tonelada de Biodiesel: Se considera de 28 U$S por tonelada entregada, aplicándose el promedio mensual diario del tipo de cambio vendedor del mes inmediato anterior del Banco de la Nación Argentina.

"Los componentes de costos establecidos en la fórmula para determinar el precio que recibirán las elaboradoras, podrán ser revisados durante el primer mes de cada año calendario en que se encuentre vigente el presente Acuerdo".

17.5.3.2 Mercado interno de biodiesel. Cupo nacional

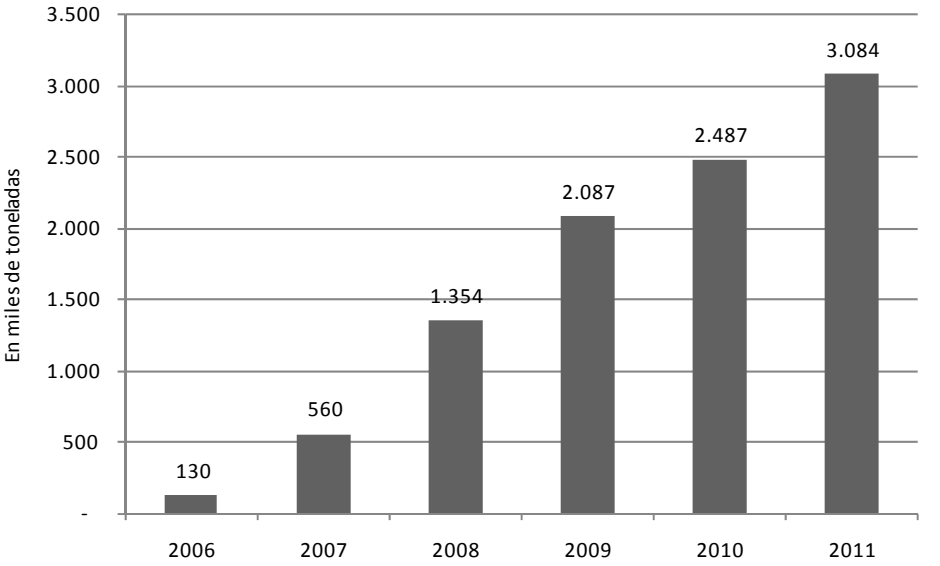
La industria de biocombustible de Argentina nació en el año 2006 tras la implementación de la Ley Nacional de fomento de la misma. Desde entonces, el crecimiento registrado en el sector ha llevado al país a ubicarse como el cuarto productor mundial de biodiesel, según las estadísticas de la CADER para el año 2010, antecedido por Alemania, Francia y Brasil.

Muestra de esto es la evolución de la capacidad instalada registrada en la industria argentina desde la implementación de la Ley hasta el año 2011. Tal como se muestra en el Gráfico 17.4, entre los años 2010 y 2011 la capacidad de producción creció un 24%.

Además del crecimiento de la capacidad instalada total del país, se reconoce un aumento del tamaño promedio de las plantas. Éstas tenían en el año 2006 un tamaño promedio menor a las 26.000 tn/año, y en el 2011 se espera un valor promedio cercano a las 118.600 tn/año.

Como punto de comparación, puede considerarse a la Unión Europea que en 2010 alcanzó las 245 plantas instaladas con una producción promedio por planta de 86.400 tn/año. Brasil, por su parte, tiene 63 plantas con una capacidad de producción de 70.500 tn/año por planta.

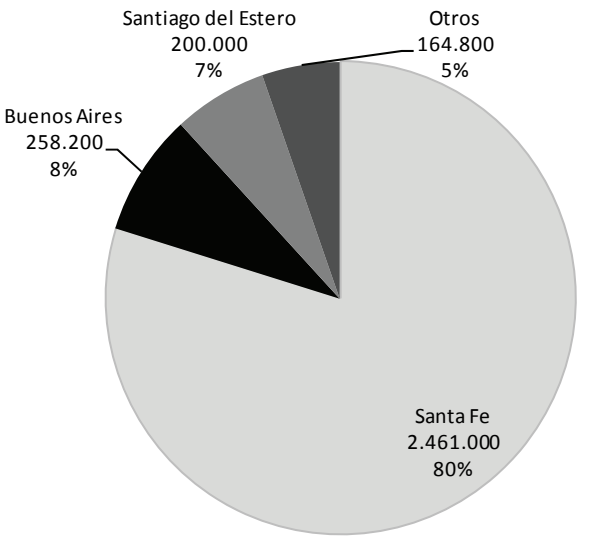
Gráfico 17.4: Evolución de la capacidad instalada de producción de biodiesel en Argentina. Período 2006-2011



Fuente: IIE sobre la base de CADER

En este sentido se destaca la concentración geográfica de plantas de biodiesel, respondiendo a la distribución de las plantas de molienda y extracción de aceites. Tal como se muestra en el Gráfico 17.5, un 80% de la producción de biodiesel se encuentra en la provincia de Santa Fe, principalmente en las proximidades de su zona portuaria[375].

Gráfico 17.5: Participación de las provincias en la producción de biodiesel. Año 2011



Fuente: IIE sobre la base de CADER

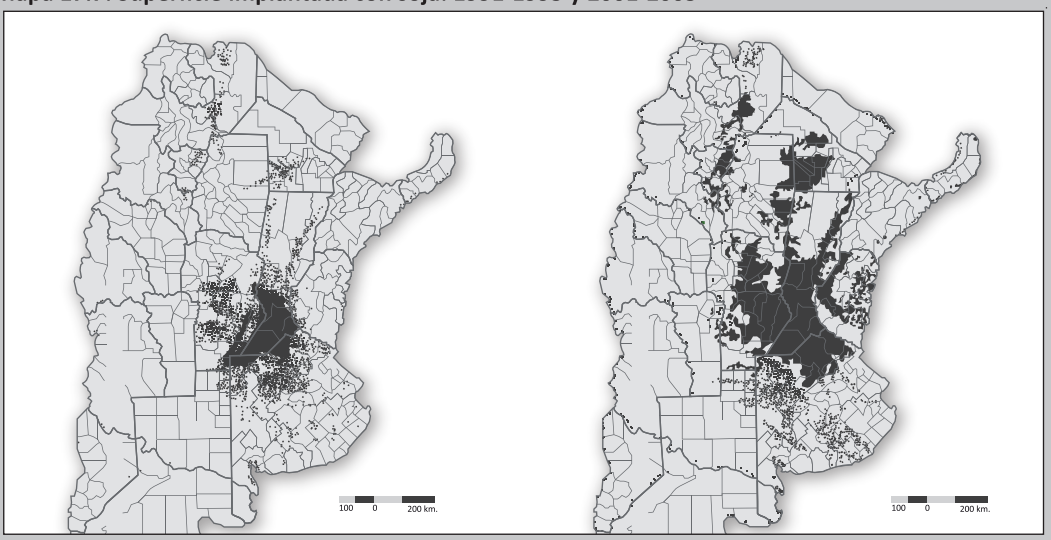
[375] La zona de Rosafé, entre Santa Fe Capital y Rosario tiene los puertos más eficientes en lo que respecta a movimiento de granos y subproductos. Se despachan por los puertos ubicados en esta zona el 80%, aproximadamente, de las ventas de estos productos. Se destaca además la instalación de las principales empresas manufactureras de soja, con una capacidad de crushing de 155.000 toneladas diarias de granos.

Recuadro 17.1: Distribución geográfica de la producción y molienda de soja, y elaboración de biodiesel

Resulta interesante hacer un análisis de la distribución geográfica de la producción de soja, su molienda, y la elaboración de biodiesel, con el objetivo de determinar los traslados de materia prima entre las diferentes provincias.

En lo que se refiere a la producción de la oleaginosa, en el Mapa 17.7 se advierte claramente una concentración de ésta en la pampa argentina y algunas regiones que vienen experimentando un aumento en las superficies implantadas, como el nordeste de la provincia de Santiago del Estero, y el sur del Chaco. El Mapa 17.7 también permite advertir la expansión de la superficie sembrada con esta oleaginosa y las principales regiones productoras entre los quinquenios 1991-1995 y 2001-2005.

Mapa 17.7: Superficie implantada con soja: 1991-1995 y 2001-2005



Fuente: CONICET.

Un hecho claro es que existe una diferencia notable entre las regiones productoras de soja, y las regiones donde se realiza la molienda y elaboración del biodiesel. En el Cuadro 17.12 se muestra para las principales provincias productoras de soja su participación en la producción de la misma, en la molienda nacional y en la capacidad de producción de biodiesel. Claramente, la provincia de Santa Fe es una "importadora neta" de granos sin procesar desde otras jurisdicciones, aprovechando la oportunidad para agregar valor.

Cuadro 17.12: Distribución por provincias de la producción de soja, molienda y capacidad de producción de biodiesel. Año 2011

	Producción Soja	Molienda Soja*	Capacidad producción Biodiesel
Santa Fe	19,93%	88,32%	80%
Buenos Aires	31,64%	6,47%	8%
Córdoba	25,06%	4,58%	0%

* Valor estimado para el año 2010

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Agricultura, CADER y CIARA.

Actualmente, en el análisis de los proyectos de inversión de las plantas de biodiesel no se ha tenido en cuenta la localización de las mismas en cuánto al precio del traslado del producto final, dado que el precio definido por la Secretaría de Energía corresponde al precio en puerta de planta. En este sentido, ha sido económicamente más eficiente instalarse en la región portuaria

de Santa Fe, donde se encuentran la mayoría de las plantas aceiteras del país y, en caso de que la empresa tenga una capacidad mayor a su cupo de mercado interno asignado, pueda trasladar el biocombustible hasta el puerto a un costo menor.
En cuanto a la localización de las empresas mezcladoras de biodiesel autorizadas por la autoridad de aplicación, según la CADER, en mayor de 2010 YPF contaba con cinco puntos, Shell con cuatro, Esso con tres y Petrobras con cuatro, localizados en diferentes provincias del país aunque gran parte de éstas se encuentran en Buenos Aires y Santa Fe, tal como se muestra en el Cuadro 17.13.

Cuadro 17.13: Localización de las plantas autorizadas para el mezclado con biodiesel. Mayo de 2010

YPF	Shell	Esso	Petrobras
Mendoza	Chaco	San Lorenzo, Sta. Fe	Bahía Blanca, Bs. As.
San Lorenzo, Sta. Fe	Rosario, Sta. Fe	Campana, Bs. As.	San Lorenzo, Sta. Fe
Neuquén	Santa Fe Capital	Bahía Blanca, Bs. As	Dock Sud, Bs. As.
La Plata, Bs. As.	Dock Sud, Bs. As.		Caleta Paula, Chubut
La Matanza, Bs. As.			

Fuente: IIE sobre la base de CADER.

El único punto de mezclado existen en la provincia de Córdoba es propiedad de YPF pero allí se realiza únicamente mezclas con etanol.

Por otro lado, en relación a la distribución de la capacidad instalada por empresa, se debe tener presente que la autoridad de aplicación de la Ley 26.093 fija la producción que debe realizar cada empresa para satisfacer el cupo nacional de corte de biodiesel con gas oil. Por este motivo, el establecimiento del cupo B7[376] ha llevado a las empresas a modificar el volumen de producción destinado a este. Como se observa en la Cuadro 17.14, existen algunas empresas que han aumentado su producción, otras que han ingresado al cupo recientemente, y otras que mantienen su participación de 2010.

Cuadro 17.14: Distribución de la capacidad instalada y relación con el cupo B7. Diez principales establecimientos respecto al cupo nacional del año 2011

Empresa	Capacidad	Cupo Nacional		
		B5	+B2	=B7
Unitec Bio SA	230.000	113.097	9.440	122.537
Viluco SA	200.000	108.594	8.488	117.082
Explora SA	120.000	89.091	4.784	93.875
Diaser SA	96.000	79.459	3.744	83.203
Renova SA	480.000	33.750	17.266	51.016
Oil Fox SA	50.000	-	50.000	50.000
Aripar Cereales SA	50.000	50.000	-	50.000
Patagonia Bioenergía SA	250.000	33.130	16.111	49.241
Vicentin SA	63.400	23.928	24.913	48.841
AOM SA	48.000	48.000	-	48.000
Ecofuel SA	240.000	29.108	16.320	45.428
Biomadero SA	72.000	44.152	1.125	45.277
LDC Argentina SA	305.000	27.500	16.898	44.398
Molinos Río de la Plata	100.000	27.810	13.407	41.217
Maikop SA	40.000	40.000	-	40.000
Rosario Bioenergy SA	36.000	36.000	-	36.000
Diferoil SA	30.000	30.000	-	30.000

[376] El corte de B7 implica una mezcal del 7% de biodiesel y 93% de gas oil.

Soy Energy SA	18.000	18.000	-	18.000
Pitey SA	18.000	18.000	-	18.000
Héctor Bolzán y Cía.	10.800	-	10.800	10.800
Ecopor SA	10.200	10.200	-	10.200
New Fuel SA	10.000	-	10.000	10.000
ERA SRL	9.600	-	9.600	9.600
TOTALES	**2.487.000**	**859.819**	**212.896**	**1.072.715**

Fuente: IIE sobre la base de CADER.

Tal como puede observarse en la última línea del Cuadro 17.14 precedente, existe para muchas de las empresas un exceso de capacidad por sobre el volumen autorizado para el cupo nacional, lo cual hace factible la exportación de biodiesel.

En este punto se destaca que doce (52%) de las veintitrés empresas que participan del cupo nacional, según los datos de la CADER correspondientes al año 2011, tienen una capacidad instalada igual al volumen autorizado a mezclar por la autoridad de aplicación, es decir que no poseen saldos exportables.

Por otro lado, el 35% de estas firmas ha mantenido el volumen autorizado entre el corte de B5, implementado desde el mes de enero de 2010, y el de B7, puesto en funcionamiento desde el mes de julio del mismo año. Es decir que el 65% restante de las empresas logró incrementar su participación en el mercado interno.

El cambio acelerado a B7 tiene su origen en diversos objetivos: disminuir la dependencia de las importaciones de gasoil, evitar el impacto sobre la balanza de pagos, hacer uso alternativo del aceite de soja que dejó de exportarse a China[377] entre abril y noviembre de 2010, además del objetivo de fomento del uso de energías alternativas fijado por el gobierno nacional.

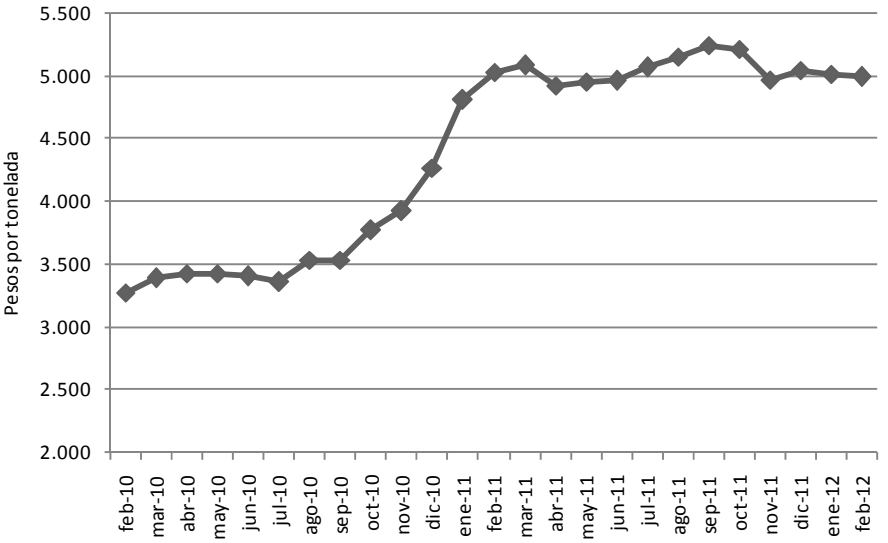
17.5.3.3 Precios internos del biodiesel

En lo que respecta a los precios internos, la Secretaría de Energía publica mensualmente los valores correspondientes a la base sobre la cual las empresas petroleras determinan los pagos a los productores de biocombustible (precio en puerta de planta). Por este motivo, la falta de datos de este valor en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2010[378], y entre enero y abril de 2011, generan incertidumbre sobre el sector y conflictos en las relaciones entre productores y mezcladores, sobre todo en el caso de Pymes.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que los precios del mercado interno e internacional deben ir en sintonía, de modo de evitar desventajas que puedan llevar a tener conflictos con la Unión Europea por sus condiciones de política comercial.

[377] Cuyas compras disminuyeron como consecuencia del fomento de la industria interna de procesamiento de granos.
[378] Los precios de estos meses fueron publicados retroactivamente a mediados del mes de diciembre.

Gráfico 17.6: Precios internos de biodiesel



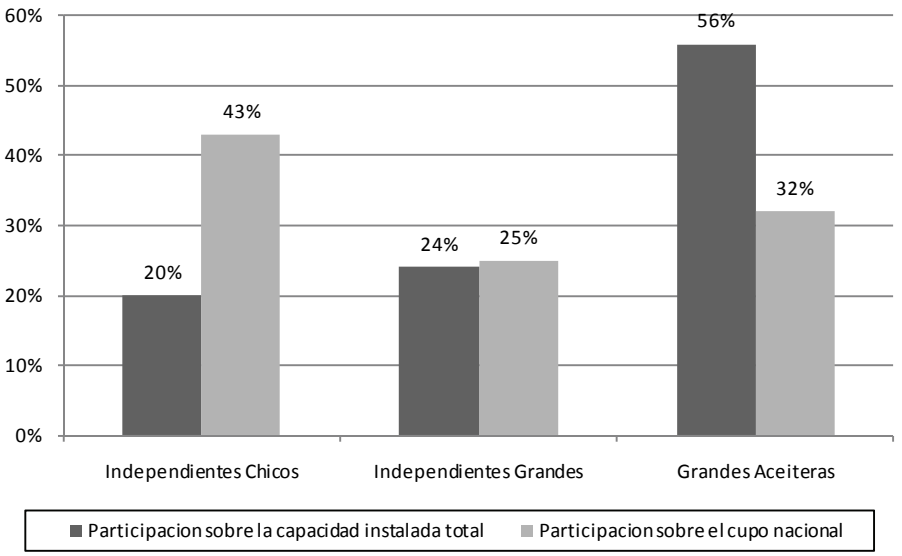
Fuente: IIE sobre la base de Secretaría de Energía de la Nación

17.5.3.4 Exportaciones de biodiesel

Según las especificaciones de la ley en vigencia, las empresas productoras de biodiesel sólo pueden exportar los saldos restantes una vez que han cubierto el volumen del cupo nacional asignado. Es por esto que los pequeños productores sólo cubren el corte de biodiesel nacional y no son exportadores, en tanto las grandes aceiteras si tienen capacidad de exportar.

Respecto a este último punto, la Cámara Argentina de Energía Renovable distingue tres tipos de empresas: a) las Grandes Aceiteras, con acceso directo a las materias primas y a los puertos; b) los Independientes Grandes, que tienen acceso a los puertos y gran capital de trabajo, pero sin acceso directo a las materias primas; c) los Pequeños Productores, que al no poseer capital de trabajo ni materia prima propia, se enfocan al mercado interno. Las dos primeras tienen, claramente, ventajas de escala en la producción.

Gráfico 17.7: Distribución de la capacidad instalada y el cupo nacional según tipo de empresa. Año 2011



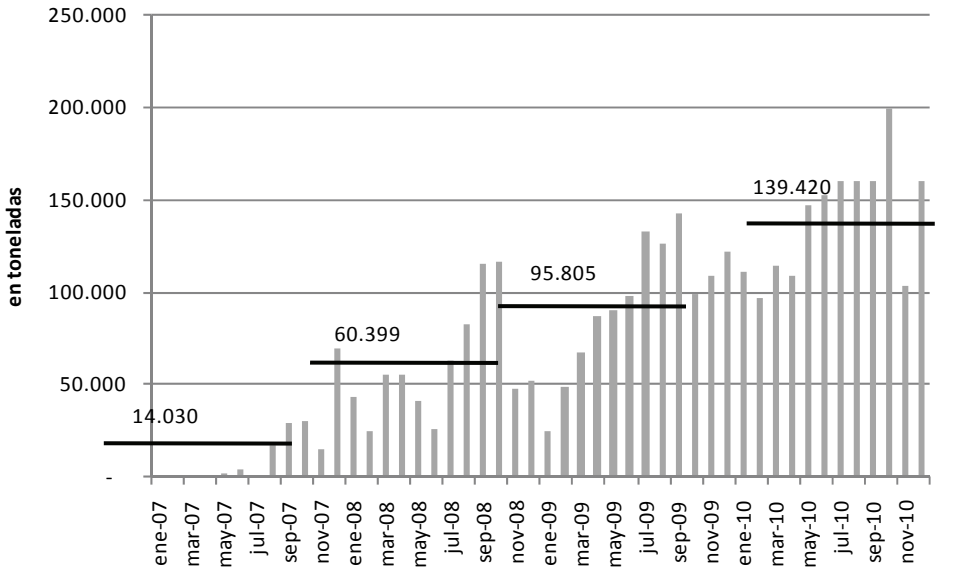
Fuente: IIE sobre la base de CADER

Se evidencia que las pequeñas productoras, a pesar de poseer sólo el 20% de la capacidad instalada del país, son las más beneficiadas con la participación en el cupo nacional (43%), en concordancia con lo que dicta la ley.

Es por esto que los grandes productores, por su baja participación en el mercado interno, tienen la posibilidad de participar de las ventas al exterior, siendo la Unión Europea el principal comprador de este producto. En este sentido debe tenerse en cuenta que los problemas operacionales que presentan a veces las plantas pequeñas hacen necesario la intervención de los grandes exportadores con volúmenes mayores a los comprometidos en el cupo nacional.

En este caso, las exportaciones de biocombustible presentan vaivenes en los volúmenes vendidos debido a las necesidades que oportunamente va presentando el mercado interno.

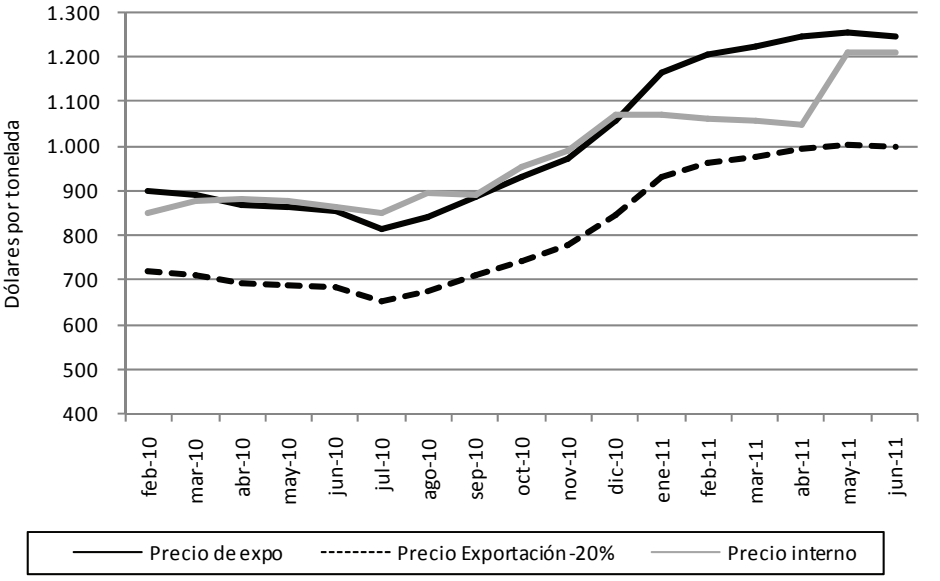
Grafico 17.8: Exportaciones de biodiesel de Argentina



Fuente: IIE sobre la base de CARBIO

Resulta interesante analizar también la relación de precios entre el mercado interno y el mercado de exportación. Si bien ambos valores siguen una senda similar, al considerar las retenciones, es conveniente para el productor interno vender en el mercado local de modo de evitar el peso de las retenciones (20%), tal como se observa en el Gráfico 17.9. De este modo, lo que sostiene el interés por pertenecer al cupo nacional es principalmente la existencia de la retención a las exportaciones de este producto, que les genera una rentabilidad muy superior a la que obtendrían en caso de vender el producto al exterior.

Gráfico 17.9: Relación entre los precios del mercado interno y externo



Fuente: IIE sobre la base de CEP y Secretaría de Energía de la Nación

17.5.4 Biodiesel en la provincia de Córdoba

17.5.4.1 Entorno legal de la provincia de Córdoba

Por medio de la Ley Provincial 9.397 del año 2007, la provincia de Córdoba se adhiere al régimen de promoción de producción y uso de biocombustibles establecido a nivel nacional. Además, se compromete a promover "en forma indirecta la investigación tecnológica con destino a la aplicación masiva de los biocombustibles en el consumo y la producción".

La autoridad de aplicación en el ámbito provincial, el Ministerio de Producción y Trabajo, será la encargada de la puesta en marcha de la mencionada ley con el fin de promover y controlar su ejecución y el accionar de las empresas y/o proyectos que se beneficien con su implementación. Deberá, además, establecer estándares de calidad y seguridad, controlar su cumplimiento, y promover la investigación y cooperación técnica en el área.

Por otra parte, los proyectos que se encuentren dentro de la jurisdicción de esta legislación gozarán de la excepción de pleno derecho, por el término de quince (15) años, de los tributos referentes a: ingresos brutos; Producción, industrialización y almacenamiento; y sellado de actos, contratos y operaciones realizadas que tengan por objeto dicho producto.

Además, se beneficiarán por lo establecido en el Programa de Promoción y Desarrollo de Córdoba según Ley N°9.121, cuyos plazos podrán extenderse en concordancia con la Ley N°26.093.

17.5.4.2 Perspectivas para la producción de biodiesel en Córdoba

Actualmente, no existe ningún establecimiento habilitado para elaborar biodiesel en la provincia de Córdoba. Sin embargo, hay algunos motivos por los cuáles resultaría interesante estudiar la posibilidad de la instalación de establecimientos con estas características:

- La provincia de Córdoba es el principal productor de soja de Argentina, participando con casi el 25% de la producción del país (campaña 2010/2011),

- En 2010 sólo el 4,2% de la molienda nacional de soja se realizó en Córdoba,
- A nivel nacional se prevé un aumento del 28% de la producción de biocombustible entre 2010 y 2011,
- En el año 2011 el 35% de la soja cosechada a nivel nacional será utilizada para cumplir el corte obligatorio de B7,
- En 2012 se espera un aumento del corte obligatorio a B10,
- Los proyectos de agregado de valor permiten aumentar el valor bruto de la producción, generar empleo, favorecer los encadenamientos de oferta y demanda.

La construcción de plantas de pequeña escala en la provincia de Córdoba, con capacidad igual o inferior a las 50.000 toneladas anuales, les permitiría a estos nuevos establecimientos comercializar la totalidad de su producción para el cupo nacional, hecho que, como se analizó anteriormente, otorga claras ventas en términos de rentabilidad (mayor precio percibido por el elaborador y nulos costos de transporte del producto final). En tal caso, y dado que los precios determinados por la Secretaría de Energía son establecidos en "puerta de planta", la ubicación en relación al punto de mezclado carece de importancia para el inversor. Sí resulta fundamental ubicarse en cercanías a una planta elaboradora de aceite de soja, dado que el costo del flete para trasladar este insumo fundamental impactará de manera directa en la rentabilidad de la empresa elaboradora de biodiesel.

17.6 Producción de aromáticas y especias

Las hierbas aromáticas y especias comprenden un gran número de productos, que pueden ser desde semillas, flores, hojas y raíces hasta plantas enteras. A modo descriptivo, se pueden mencionar las siguientes:

Especias: pimienta, pimentón, vainilla, azafrán, canela, clavo, nuez moscada, macís, cárdamo, semillas de anís verde, semillas de anís estrellado, semillas de coriandro, semillas de comino, semillas de alcaravea, semillas de hinojo, bayas de enebro, jengibre, cúrcuma, semillas de mostaza, y conos de lúpulo, entre otros.

Hierbas aromáticas: orégano, albahaca, plántago psillum, tilo, boldo, cedrón, manzanilla, menta, valeriana, tomillo, chilca, suico, eucalipto, melisa, angélica, romero, estevia, salvia, curry, y hojas de laurel, entre otros.

A través de procesos relativamente simples de industrialización, estos elementos son transformados en condimentos, oleorresinas o aceites esenciales, que son utilizados directamente por los consumidores finales, o como insumos de la industria alimenticia, perfumería, cosmética, limpieza, aromaterapia, y textiles, entre otros. En el caso de las oleorresinas que se extraen del pimentón, por ejemplo, son utilizadas cada vez más en la industria alimentaria como colorante.

Otro tipo de hierbas, las denominadas hierbas medicinales, como la citronella, cardo mariano, gingseng y regaliz, permiten la obtención de drogas crudas y extractos que son utilizados por la industria cosmética y medicinal. Sin embargo, la mayoría de las hierbas posee tanto propiedades aromáticas como medicinales, por lo que la línea divisoria entre el rubro de "hierbas aromáticas" y "hierbas medicinales" es muy delgada, o a veces inexistente. En muchas ocasiones, una misma especie puede ser considerada "hierba aromática" y al mismo tiempo "hierba medicinal" (como es, por ejemplo, el caso de la manzanilla, la valeriana, el cedrón y el orégano).

Por otro lado, según el sistema de producción, las hierbas y especias pueden ser clasificadas en especies de recolección natural, y especies cultivadas. En el primero de los casos, los cosecheros reali-

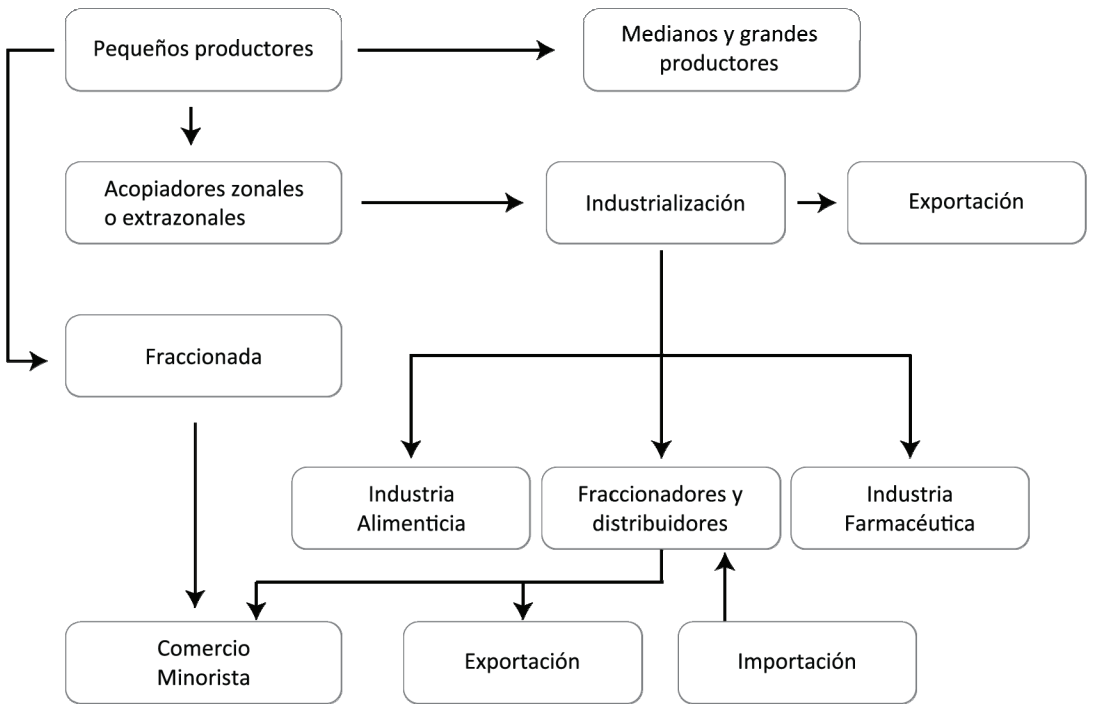
zan la recolección de las plantas que crecen naturalmente en las diferentes regiones. La ejecución indebida de esta práctica puede generar problemas de riesgos de extinción de las especies. En el segundo caso, para la mayoría de las especias se cultivan primero los plantines que luego son trasplantados a campo.

17.6.1 La estructura de la cadena de valor de hierbas y especias en Argentina

En el sector de hierbas y especias es fundamental analizar la cadena de valor de manera integral dado que, en algunos casos, las diferentes etapas de la cadena (producción primaria, molienda o extracción de aceites esenciales, y distribución) son realizadas por la misma empresa. Además, un entendimiento integral de la actividad permite determinar cómo los problemas de un determinado eslabón se van trasmitiendo a lo largo de la cadena.

En el Esquema 17.1 se presenta un diagrama sobre la cadena de valor del sector de hierbas y especias. El primer eslabón de la cadena está constituido por los productores primarios que, como se describió anteriormente, en su gran mayoría trabajan en parcelas inferiores a las diez hectáreas. Los productores primarios pequeños, luego de la cosecha, secan su producción al sol, y la venden a acopiadores/industrializadores o a medianos o grandes productores. Estos últimos generalmente cuentan con la maquinaria para realizar el procesamiento de las hierbas. Las secan y despalillan, y lo venden en bolsas de entre 8 y 20 kilogramos a la industria alimenticia, industria de bebidas, industria farmacéutica, empresas fraccionadoras (especieras) o lo exportan. Las empresas fraccionadoras mezclan las hierbas, las envasan con alguna marca comercial en recipientes de entre 25 y 100 gramos y lo distribuyen para la venta al por menor. Además de exportar, las empresas especieras también completan su línea de productos mediante la importación.

Esquema 17.1: Visión global de la cadena de hierbas y especias



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de Córdoba y entrevistas personales con informantes claves del sector.

En términos generales, la industrialización de hierbas y especias no requiere procesos tecnológicos complejos ni grandes inversiones. Esta podría ser una de las razones por las cuales se observa una importante verticalización en las empresas. En muchos casos (especialmente cuando se trata de productores grandes), los productores primarios son los que realizan el secado, el despalillado y la limpieza de las hierbas. La inexistencia de una verticalización total del sector se debe a que la maquinaria necesaria para realizar el embolsado en envases pequeños es costosa y, además, la empresa debería contar con capacidad de distribución para atender a los comercios minoristas (almacenes, supermercados, herboristerías, etc.).

Para el caso de los pequeños productores que no disponen de maquinaria para el procesamiento, también existe la modalidad de subcontratar el servicio, a otro productor que sí lo tenga, o a un acopiador. En este caso, el productor paga por dicho servicio un valor fijo en pesos o una cantidad determinada de producto, por kilogramo procesado, y luego él mismo (el productor primario) se encarga de la comercialización.

En el caso de que las hierbas sean sometidas a un proceso de destilación, la estructura de la cadena de valor es similar. En este caso, los productores más pequeños no se encuentran en condiciones de realizar el proceso de industrialización, por lo que venden su producción a las destilerías.

La industria de bebidas amargas utiliza como insumo hierbas aromáticas, que en muchos casos compra directamente a los productores primarios, o a acopiadores de la zona.

Por otro lado, en las regiones donde hay hierbas naturales (como por ejemplo, en la zona de Traslasierra en la Provincia de Córdoba) los recolectores tienen una posición similar en la cadena de valor a la de los productores primarios. Se trata de campesinos de la región que en campos propios, alquilados o de propiedad ajena, realizan la recolección de hierbas, principalmente peperina. Luego, la venden a acopiadores de la zona que la utilizan para elaborar yerba mate compuesta o proveer a la industria de bebidas.

El sector industrial en el caso de las hierbas y especias ha surgido como un eslabonamiento hacia adelante de la producción primaria, a partir de una región con características edafoclimáticas[379] ideales para la producción de estas especies en Traslasierra; coincidente además, con la cercanía de las zonas de recolección de hierbas nativas. Así, la actividad industrial surgió como una ampliación de la cadena, que les permite a muchos productores primarios agregar valor a su producción propia. Además, surgieron otros actores, que sin ser productores primarios, concentran la producción de pequeños campesinos, y realizan el procesamiento primario.

17.6.2 Producción primaria de hierbas y especias

17.6.2.1 Producción primaria en Argentina

En Argentina, el cultivo de hierbas aromáticas como actividad organizada en forma empresaria y dedicada a la producción e industrialización de plantas para obtención de aromas y sabores se inició en la década de 1930 (Schiavello, 2010).

Según datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 (CNA 2002), se cultivaron en Argentina alrededor de 7.600 hectáreas a campo y 38.000 m^2 bajo cubierta de hierbas y especias, entre las cuales se encuentran el orégano, pimiento y pimentón, menta, manzanilla, lavanda, estragón, coriandro, comino, citronella, azafrán, y anís. Según un trabajo de Paunero (2010), actualmente, la superficie implantada con hierbas y especias sería el doble que la del CNA 2002.

Según el CNA 2002, Buenos Aires es la provincia con mayor superficie a campo destinada al desarrollo de esta actividad, con 1.650 hectáreas cultivadas con hierbas y especias en el año 2002. También ocupa el primer puesto en cuanto a superficie implantada bajo cubierta. Las provincias de Misiones y Salta siguen en la lista con aproximadamente 1.250 hectáreas sembradas a campo cada una. La provincia de Córdoba ocupó el sexto lugar con 594 hectáreas a campo destinadas a estos cultivos.

[379] Características que hacen referencia a la estructura física y química de los suelos, y al clima.

Los cultivos se encuentran distribuidos geográficamente en el país según las condiciones climáticas y culturales de cada región. Las características productivas de cada provincia son muy diferentes. Por ejemplo, el 95% de la producción de hierbas y especias de Misiones corresponde a la especie citronella, y es la provincia responsable del 100% de la producción de esta hierba. Por otro lado, Buenos Aires se caracteriza por la producción de manzanilla, mientras que las provincias de Mendoza y Córdoba son las mayores productoras de orégano y coriandro, respectivamente (CNA 2002).

A nivel nacional, los cultivos de manzanilla (1.661,1 has a campo y 72 m^2 cubiertos), citronella (1.219,9 has), pimienta y pimentón (1.213,7 has) son los que mayor superficie abarcan. El orégano (957,9 has y 4.154 m^2 cubiertos) y el comino (839,8 has) también son de gran importancia.

Los problemas en la producción de las aromáticas cultivadas están asociados fundamentalmente a problemas tecnológicos y socioeconómicos. Según un informe del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008) el sector de producción primaria de hierbas y especias en Argentina se caracteriza por la coexistencia de pequeños productores con dificultades para incorporar tecnología moderna por un lado, y grandes productores y empresas por el otro, que obtienen productos de gran calidad con altos rendimientos económicos. Se estima que existen cerca de 10.000 productores de pequeña escala, gran parte de los cuales se encuentra fuera de la economía formal.

Por otro lado, según Paunero (2010), "el freno para la expansión de estos cultivos está dado por la falta de materiales genéticos de alto rendimiento y calidad, acorde a la demandada de los mercados; falta de ajuste en el manejo de los cultivos, especialmente en el uso de herbicidas, fertilización y riego, control de plagas y enfermedades, entre otros. Así como aspectos deficitarios de la poscosecha, que influencian la calidad final del producto obtenido (secado, limpieza, clasificación y conservación)".

17.6.2.2 Producción primaria de hierbas y especias en Córdoba

Según el CNA 2002, en Córdoba existían 594 hectáreas a campo y 421 m^2 bajo cubierta destinados a la producción de especias, y hierbas aromáticas y medicinales. Es la provincia que mayor superficie destinó al cultivo de coriandro, lavanda y menta en el año 2002. Además, ocupaba el segundo lugar en términos de la superficie implantada de orégano. El Cuadro 17.15 muestra la cantidad de hectáreas destinadas a cada cultivo en el período comprendido entre el 1 de julio de 2001 y 30 de junio de 2002 (período censal).

Cuadro 17.15: Superficie cultivada con hierbas y especias en Córdoba, por tipo. Año 2002

Hierba o especia	A campo (ha)	Bajo cubierta (m^2)
Coriandro	310,1	-
Orégano	150,7	101
Menta	42,0	-
Lavanda	15,8	200
Malva	1,1	-
Manzanilla	1,1	-
Hinojo para semilla	1,0	-
Mostaza	1,0	-
Otras	71,2	120
Total	594,0	421

Fuente: IIE sobre la base de CNA 2002.

Los departamentos San Javier (211,8 has), Río Segundo (205 has), Unión (100 has) y San Alberto (31,4 has) concentran el 92% de la superficie cultivada a campo con hierbas y especias (CNA 2002), mientras que el departamento Capital concentra el 95% de la superficie cultivada bajo cubierta.

Además, la distribución de los diferentes cultivos a lo largo del territorio provincial no es uniforme. La zona de Traslasierra, ubicada al oeste de la provincia, con un clima ideal para la producción de hierbas aromáticas y medicinales, concentra más del 90% de la superficie cultivada con menta y orégano en relación al total provincial. Al mismo tiempo, al sudeste de Córdoba, en los departamen-

tos de Río Segundo y Unión, se encuentra el 97% de la superficie cultivada con coriandro. Dentro de la categoría "otras hierbas y especias" del CNA 2002, el departamento de San Javier en el Valle de Traslasierra tuvo una participación del 64%, abarcando dentro de estas categorías especies como la albahaca, cedrón, estragón, hisopo, malva, melisa, romero, ruda, salvia, toronjil, y tomillo francés.

Al igual que en el orden nacional, una característica relevante de la producción primaria en Córdoba es su carácter minifundista. Según datos del CNA 2002, fueron relevados 92 productores de hierbas y/o especias en la provincia, de los cuales el 44% implantaban menos de una hectárea, y el 89% menos de 10 hectáreas. Por otro lado, sólo dos productores poseían explotaciones superiores a las 50 hectáreas, correspondientes a la siembra de coriandro en los departamentos de Unión y Río Segundo.

Por otro lado, la mayor parte de los productores se encuentra en los departamentos de San Javier, San Alberto y Cruz del Eje. Así, en la región de Traslasierra se ubicaban en 2002 el 77% de los productores. Esto se da por las condiciones edafoclimáticas de la zona, ventajosas para la producción de hierbas aromáticas y medicinales.

Según datos del INTA-Villa Dolores, la producción de hierbas en la zona de Traslasierra, que es la mayor región productora a nivel provincial, ha mostrado una importante evolución durante los últimos años. Entre los años 2003 y 2008 la superficie cultivada con hierbas aromáticas y medicinales en la región creció un 100% (15% promedio anual), pasando de cerca de 260 hectáreas en el año 2003 a 520 en el año 2008. El orégano es la especie más cultivada y, en promedio, ha representado en ese período aproximadamente el 50% de la superficie implantada.

La desagregación por cultivo para el año 2008 muestra que el perejil es la segunda especie en importancia según superficie, con 100 hectáreas cultivadas ese año. El romero y las mentas también adquieren relevancia (70 y 50 hectáreas respectivamente). Otras hierbas que se producen en la región son la albahaca, tomillo francés, toronjil, estragón, malva, salvia, cedrón, hisopo, melisa y ruda (ver Cuadro 17.16).

Cuadro 17.16: Superficie cultivada con diversas hierbas en el Valle de Traslasierra, en hectáreas. Campañas 2008 y 2009

Especies	2008	2009
Orégano	250	300
Perejil	100	5
Romero	70	80
Mentas	50	70
Albahaca	15	15
Tomillo francés	10	10
Toronjil	8	8
Estragón	5	5
Malva	3	3
Salvia	3	3
Cedrón	2	2
Hisopo	2	2
Melisa	1	1
Ruda	1	6
Total	520	510

Fuente: IIE sobre la base de INTA-Villa Dolores.

Entre el año 2008 y 2009 se observan algunas modificaciones importantes en las superficies sembradas con cada cultivo. El caso más relevante es el del perejil, cuya superficie implantada pasó de 100 hectáreas a tan sólo 5. Esto se debió a que el mayor procesador de esta hortaliza en la región debió cerrar su planta de deshidratado por el aumento sostenido del precio del fuel-oil, combustible utilizado para las calderas de los hornos de secado. Esta empresa debió cerrar la parte de su planta dedicada a la deshidratación de hortalizas (como la papa, cebolla, zapallo, perejil, etc.) con la que proveía a importantes empresas fabricantes de sopas y caldos. Si bien ya cuenta con el gas hasta el ingreso de su planta procesadora, ubicada en la localidad de San Pedro (a escasos kilómetros de Villa Dolores), necesita financiamiento para finalizar la instalación. Por este motivo, desde el año 2008 la firma se dedica sólo al procesamiento de orégano, reduciendo la ocupación de personal de 45 empleados en 2008 a tan sólo 4 (marzo de 2011).

Por otro lado, se advierte un aumento en las superficies implantadas con orégano, romero y mentas, que compensaron de manera parcial la caída en el área sembrada con perejil. La superficie implantada con orégano creció un 20%, en tanto la de romero lo hizo en un 14% y la de menta en un 40%. El importante avance de esta última se debió, en parte, a la asistencia crediticia brindada por el gobierno de la Provincia de Córdoba a través del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo en el año 2008 a un grupo de 17 productores de la región de San José. Se destinaron $126.500 en total, bajo el régimen de créditos para micro-emprendedores. Gracias a esta asistencia, se logró la incorporación de unas 20 a 25 hectáreas más a la actividad (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos, 2011).

Por otro lado, según el informe de la oficina técnica del INTA de Villa Dolores, la región de Traslasierra ocupa el primer lugar a nivel nacional en términos de la diversidad de especies en producción y el segundo en superficie cultivada de orégano (ostenta el 26% del total sembrado, luego de Mendoza -54%-). En un trabajo de Suárez (2009), se presenta una síntesis de la cadena de valor del orégano a nivel nacional. Se estimó que para el año 2007 el sector en su totalidad facturó 183,27 millones de pesos, distribuidos entre producción primaria (13,6%), exportación (8,5%), industrias alimenticias (3,7%) y grandes superficies comerciales (74,2%). Dado que la superficie en Córdoba representaría el 26% del total nacional, el valor total de la cadena de valor del orégano arrojaría una suma de $47.650.200 (año 2009).

“En la actualidad, alrededor de un 90% de los productores del valle vende su producción a granel a un intermediario” (Schiavello, 2010). Por este motivo, han surgido asociaciones de productores con el objetivo de unir esfuerzos y realizar la siguiente etapa del proceso productivo: el procesamiento de las hierbas y especias, y el fraccionamiento.

La producción de hierbas y especias en el valle de Traslasierra constituye una importante economía regional, de la cual dependen un gran número de familias. Según un informe de Suarez (2009), en 2008 existían en la zona unos 120 productores, con una superficie promedio que no superaba las 10 hectáreas. Por otro lado, según el CNA 2002, existían en aquel año 71 productores en Traslasierra (57 en el departamento de San Javier, siete en el departamento Cruz del eje y siete en el departamento San Alberto), lo que implica un crecimiento de aproximadamente el 70% entre 2002 y 2008.

La variabilidad año a año de la cantidad de productores y la superficie cultivada con cada especie está relacionada de manera directa con los precios que rigen en el mercado y con la disponibilidad del recurso hídrico, fundamental para desarrollar la actividad.

El recurso hídrico también es fundamental para el desarrollo de este tipo de cultivos. De hecho, en la temporada 2010/2011, la escasez de agua limitó la capacidad de producción de hierbas en la región, dado que se debió racionar el suministro del recurso que llega a los campos a través de los canales de riego. Actualmente, el riego se realiza por surco, lo que implica grandes ineficiencias en términos de filtración y evaporación de agua. Un avance hacia sistemas de riego más efectivos, como el riego por goteo, podría atenuar parcialmente las dificultades hídricas que ocasionalmente ocurren en la región.

Un dato relevante de la producción de hierbas y especias es el uso intensivo de mano de obra, responsable de aproximadamente el 70% del costo de producción primaria. Dada la inexistencia de herbicidas selectivos para la gran mayoría de las especies, se debe realizar carpido manual. Además, debido a la precariedad de muchos productores y la escasa dimensión de sus lotes, gran porcentaje de los mismos realiza la cosecha de manera manual.

Por otro lado, una de las actividades que ha crecido en los últimos años en la provincia es el cultivo de azafrán. Si bien en el CNA 2002 no hay ningún registro de esta especia en Córdoba (sólo Mendoza y San Juan tenían implantaciones), actualmente se calcula que existen unos 120 productores cultivando azafrán en la provincia. Una asociación de doce productores agrupados para recibir asesoramiento a través del programa Cambio Rural del INTA posee sus plantaciones en la región de Altos Pampa, en las sierras de Córdoba. También existen productores localizados en las cercanías de Colonia Caroya, en el departamento Colón. La actividad se encuentra en su etapa inicial en la provincia, con muchos productores dedicados a la reproducción de bulbos. Sin embargo, ya existen algunos emprendimientos que cosechan, separan los cromos, secan y envasan el producto, a escala muy reducida.

17.6.3 Comercio exterior

Históricamente, Argentina ha sido un importador neto de hierbas y especias. Aún cuando se observa una tendencia creciente de las exportaciones, al mismo tiempo se han registrado importantes aumentos en las compras al exterior, por lo que la balanza comercial ha empeorado.

Entre enero y diciembre de 2010 se exportaron 4.339 toneladas de hierbas y especias, con un valor FOB de 10,7 millones de dólares y un precio promedio de 2.478 dólares FOB por tonelada. En comparación con el mismo período del año 2009, las exportaciones crecieron en volumen un 82% y en valor un 69%. Alemania y Brasil son los principales destinos de exportación.

La manzanilla fue la especie que mayor participación tuvo en las ventas al exterior medidas en valor (47%), seguidas por el coriandro (13%), el orégano (9%) y la pimienta negra triturada (7%). Estos cuatro productos concentran el 76% del valor total exportado de hierbas y especias durante el año 2010.

El coriandro y la manzanilla, también las dos especies más exportadas medidas en volumen, alcanzaron precios de exportación en el período de U$S999 y U$S2.587 la tonelada, respectivamente. El orégano, de gran importancia al ser la hierba aromática más cultivada en la provincia de Córdoba, alcanzó un precio de exportación de U$S2.745 la tonelada.

Por otro lado, las importaciones de hierbas y especias fueron, medidas en volumen, un 50% superiores a las exportaciones. En ese mismo período, las compras al exterior de estos productos alcanzaron las 6.830 toneladas, por un valor de 26,14 millones de dólares CIF. Las especies con mayor participación en las importaciones durante el año 2010 fueron la pimienta negra no triturada (13%), el boldo (10%), el orégano (11%), la pimienta blanca no triturada (8%) y los conos de lúpulo (7%).

Sin embargo, cuando el análisis se realiza considerando el valor, otros productos adquieren importancia, como el caso del azafrán. En el año 2010, si bien se adquirieron del exterior sólo 2,6 toneladas de este producto, ello significó una erogación de U$S6.783.000, representando el 26% de las importaciones totales (medidas en valor). Así, el precio promedio alcanzó los U$S2.608.846 la tonelada. Las empresas Branca y Porta Hnos. (Córdoba) son los principales compradores, con destino a la elaboración de los Fernet Branca y Fernet 1882, respectivamente.

Por su importancia a nivel provincial, resulta de interés analizar por separado la comercialización de orégano. A partir del 2005 se observa un crecimiento del sector exportador, alcanzando su máximo en el año 2007 con un volumen exportado de 1.235 toneladas por un valor FOB de 2.457.000 dóla-

res. En cuanto a las importaciones, luego de la devaluación de 2002, éstas sufrieron una importante caída, alcanzando las 378 toneladas. Sin embargo, en los años siguientes las compras al exterior fueron recuperándose paulatinamente. El orégano importado, de calidad inferior al producido localmente, proviene principalmente de Perú.

En sólo dos de los once años comprendidos entre 2000 y 2010 se obtuvo un saldo en balanza comercial positivo (años 2006 y 2007). El resto de los años, la balanza comercial fue negativa en un promedio de 900.000 dólares anuales.

El mayor volumen exportado por la provincia de Córdoba se registró en el año 2007, con ventas superiores a las 45 toneladas. En general, Córdoba ha participado con volúmenes relativamente reducidos en relación a la principal provincia exportadora (Mendoza) y al total nacional. Sin embargo, es probable que parte de las exportaciones que figuran como exportaciones de Buenos Aires hayan tenido origen en esta provincia.

17.6.4 Localización

El 70% de las empresas del sector (veinticinco empresas) se encuentran ubicadas en la región del Valle de Traslasierra, una en el departamento San Alberto y veinticuatro en el departamento San Javier. Otras cinco empresas se ubican en el departamento Capital, dos en el departamento General San Martín, y las restantes tres en los departamentos Colón, Río Cuarto y Punilla.

La localización de casi el 70% de las empresas en la región de Traslasierra guarda relación con la cercanía de la materia prima para el procesamiento. En esta región de la provincia, como se presentó anteriormente, existen numerosos productores primarios y concentran la mayor parte de la producción de hierbas y especias de la provincia.

Por otro lado, la cercanía al mercado y la disponibilidad de mano de obra son factores influyentes para que las empresas más grandes se ubiquen próximas a los tres centros urbanos más poblados de la provincia: Córdoba Capital, Río Cuarto y Villa María.

Por otro lado, se observa una alta correlación entre la zona de producción y la localización de las empresas procesadoras y entre los grandes centros urbanos y las empresas fraccionadoras.

17.6.5 Informalidad del sector

En muchas ocasiones, la informalidad existente en el sector primario se transmite al sector industrial. Dado que para algunas especies los procesos industriales son muy simples, consistentes en el secado y despalillado, muchos productores primarios de pequeña dimensión realizan el procesamiento de manera rudimentaria.

Según un informante clave del sector, la cuestión se ha transformado en un problema social dado que las familias que realizan la actividad en el mercado informal dependen de ésta para su subsistencia, que en muchos casos se da en condiciones de precariedad.

La informalidad se presenta con menos frecuencia en la última parte de la cadena, ya que las empresas fraccionadoras, para poder comercializar su producto a través de supermercados y comercios minoristas, necesitan de las habilitaciones sanitarias correspondientes. Generalmente, las empresas fraccionadoras (especieros) son empresas grandes con una marca reconocida en el mercado y con una gran capacidad de distribución.

17.6.6 Volumen de negocios total del sector de industrialización primaria

Según un informante clave del sector, las ventas de hierbas sin procesar extra-zona son insignificantes, por lo que podría considerarse que la totalidad de las hierbas cultivadas en la región son procesadas allí mismo. Así, se puede estimar el volumen de negocios del sector de industrialización primaria (despalillado, molienda, y clasificación) a partir de los datos sobre producción primaria (superficie implantada y rendimientos) y precio del producto procesado.

Cuadro 17.17: Volumen de negocios del sector de hierbas (especies cultivadas) en el Valle de Traslasierra. Datos de producción referidos al año 2009, valuados a precios de mayo de 2011

Especies	Superficie implantada	Rendimiento promedio kg/ha	Producción total (en kg)	Precio kg/ procesado	Valor Total
Orégano	300	2.500	750.000	$13	$9.750.000
Perejil	5	3.000	15.000	$18	$270.000
Romero	80	4.000	320.000	$9	$2.880.000
Mentas (hoja)	70	2.000	140.000	$13	$1.820.000
Mentas (palo)	70	2.000	140.000	$3	$420.000
Albahaca	15	2.000	30.000	$15	$435.000
Tomillo francés	10	1.500	15.000	$23	$337.500
Toronjil	8	3.000	24.000	$22	$ 535.200
Estragón	5	2.000	10.000	$15	$153.000
Malva	3	6.000	18.000	$10	$174.600
Salvia	3	2.500	7.500	$15	$111.000
Cedrón	2	2.300	4.600	$15	$69.000
Hisopo	2	6.000	12.000	$23	$276.000
Melisa	1	2.000	2.000	$25	$50.800
Ruda	6	10.000	60.000	$10	$591.000
Total	580		1.548.100		$17.873.100

Fuente: IIE sobre la base de Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (2010), comunicaciones personales con el Ing. Agr. Alejandro Caffarena (Asociación de productores Mentas de San José), y el Ing. Agr. Daniel Suárez (INTA – Villa Dolores).

Estos cálculos se refieren a la industrialización primaria (despalillado, molienda y clasificación) y venta a granel (en bolsas de entre 10 y 20 kilogramos). Luego, este valor se ve acrecentado por las empresas fraccionadoras, que compran a granel, lo mezclan, lo envasan con marca propia (o para marcas de terceros) en pequeños recipientes de entre 25 y 100 gramos, y lo distribuyen a través de supermercados y otros comercios minoristas.

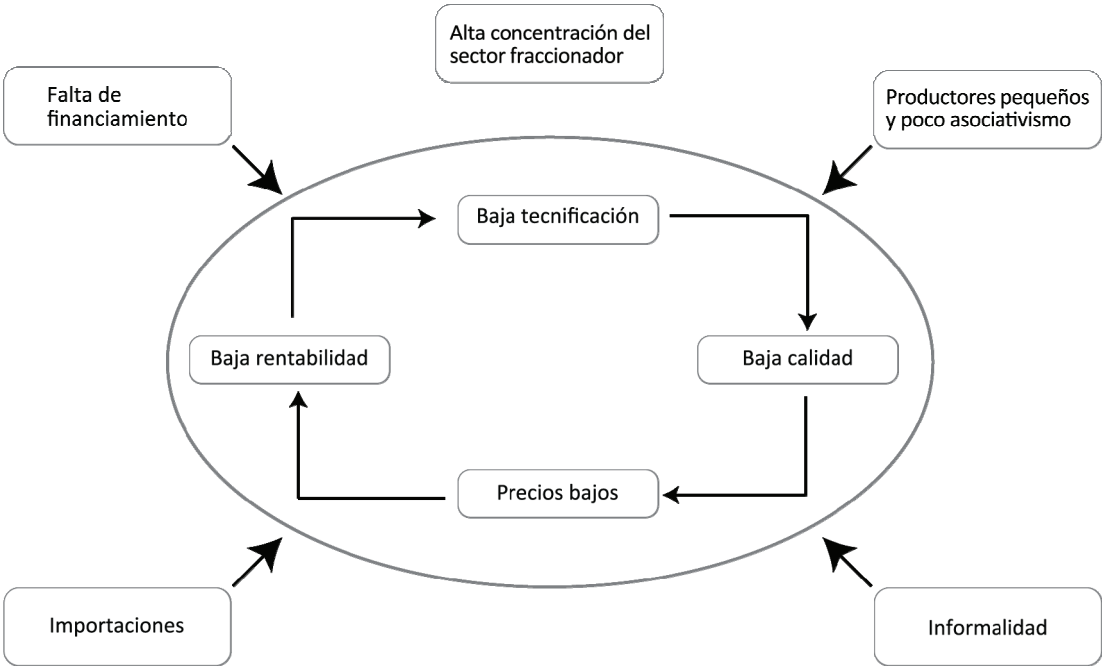
Con 580 hectáreas destinadas a esta actividad y un volumen de negocios de 17,8 millones de pesos, el sector tiene la capacidad de generar un valor bruto de la producción de $30.800 por hectárea, sustancialmente superior a otras actividades agropecuarias. Por ejemplo, una hectárea cultivada con soja con un rinde promedio de 2,5 toneladas a un valor de $1.300 la tonelada, significa un valor bruto de la producción de $3.250 por hectárea.

Aún cuando el sector de procesamiento primario de hierbas y especias no genera un gran volumen de negocios, se constituye en una importante economía regional para los departamentos ubicados en la región de Traslasierra.

17.6.7 La problemática del sector de hierbas y especias

Actualmente, la producción de la provincia está destinada principalmente al mercado interno, dado que resulta difícil para los pequeños productores alcanzar un volumen de producción suficiente para exportar. Por otro lado, en las experiencias asociativas, surge el problema de la heterogeneidad del producto, hecho que dificulta también la exportación aún cuando se consiguiera un volumen suficiente de producto.

Esquema 17.2: La problemática del sector de hierbas y especias



Fuente: IIE

17.6.8 Recomendaciones para el desarrollo y fortalecimiento del sector de hierbas y especias de la provincia de Córdoba

Algunas recomendaciones que se podrían introducir son:

- Líneas de crédito para la mejora de instalaciones y compra de maquinaria

Una política de créditos blandos permitiría elevar la tecnificación de las empresas. Esto les permitiría una mejora en la calidad de su producto, generando una mejor posibilidad de colocación (mejores precios) y un aumento de la rentabilidad. Sin embargo, cabe destacar que dada la alta informalidad existente en el sector, muchas empresas no tienen posibilidad de acceso a estos instrumentos crediticios. El primer paso debería consistir en una formalización del sector de manera gradual.

- Denominación de origen: “Valle de Traslasierra”

La posibilidad de una denominación de origen “Valle de Traslasierra” podría permitir diferenciar y hacer distinguible la calidad de la producción local. Para ello, se requiere una coordinación en el sector de modo de conseguir una calidad más homogénea del producto.

- Producción orgánica

La producción orgánica de hierbas aromáticas también podría ser una alternativa válida, que permita una mayor diferenciación del producto. De hecho, existen en Córdoba empresas que realizan producción orgánica de aromáticas para la elaboración de infusiones. El principal inconveniente de este tipo de producciones es el incremento sustancial de los costos con respecto al cultivo tradicional, por lo que este tipo de productos deben ser dirigidos a segmentos específicos del mercado dispuestos a pagar un precio más elevado.

- La Ruta Alimentaria de las Hierbas Aromáticas y Medicinales

Si bien se creó en 2009 "La Ruta Alimentaria de las Hierbas Aromáticas y Medicinales" en el marco del Programa de Rutas Alimentarias de la Provincia de Córdoba, no ha sido implementada en la práctica. Para ello, se requiere elaborar un listado de empresas con interés en participar de la ruta alimentaria que luego son incluidas en el sitio web de la Agencia Córdoba Turismo. El principal problema para la implementación ha sido el poco interés mostrado por los integrantes del sector para abrir sus establecimientos a la actividad turística, sumado al hecho de que muchos realizan la actividad de manera informal.

- Un marco para la relación entre producción primaria/procesamiento, y especieros

Se podrían realizar acuerdos o asociaciones entre los productores primarios/procesadores para determinar los precios de venta a los fraccionadores e industria con algún mecanismo de control que no permite salirse del mismo. Además se podrían incluir clausulas de largo plazo para fomentar un mayor compromiso y una estrategia de largo plazo conjunta.

17.7 Uso de la tecnología para aumentar la productividad: los avances en Argentina[380]

17.7.1 La biotecnología

Actualmente más de 2.000 cultivos consumidos en el mundo han sido generados con mutagénesis[381] y prácticamente todas las plantas cultivadas artificialmente tienen algún tipo de mejoramiento. Este hecho es mundialmente aceptado. La discusión hoy gira en torno a los OGM (transgénicos[382]) y su capacidad (a veces sobredimensionada en ambos sentidos) de generar beneficios en cuanto a la productividad y la disponibilidad de alimentos o de provocar efectos adversos sobre la salud y el ecosistema.

Los cultivos transgénicos (comerciales) se agrupan en tres categorías: tolerante a herbicidas (HT), cultivos Bt (resistentes a insectos) y la combinación entre ambos. El primero de estos tipos es el que más rápido se ha adoptado a nivel global. En total, la superficie dedicada a OGM viene creciendo sostenidamente desde mediados de los noventa, llegando a ser en 2009 de casi 130 millones de hectáreas en el mundo. Es notable como el porcentaje de tierras que detentan los países emergentes se está incrementando llegando a representar en 2009 el 46%, siendo que en 1997 la participación era ínfima.

En todo el mundo veinticinco países cultivan utilizando esta tecnología, entre los primeros que más hectáreas cultivan con estas semillas se encuentran Estados Unidos (48% del total), Brasil (16%) y Argentina (16%), India (6%) y Canadá (6%). Los productos que se cultivan a partir de variedades OGM

[380] Para una visión más amplia revisar el Capítulo 12 del BEA 2010.
[381] Mutación de genes por medio de la exposición a agentes físicos o químicos.
[382] Anexar a un organismo genes que pueden o no pertenecer a la misma especie.

son principalmente soja[383], maíz, algodón y canola. Los dos primeros están a la cabeza con 70 y 42 millones de hectáreas sembradas respectivamente.

En un trabajo realizado por el USDA[384] se exponen las principales razones por las que productores[385] adoptan variedades transgénicas para sus cultivos. El estudio fue hecho para soja y algodón tolerante a herbicida (por ser los más extendidos). El resultado promedio para los dos cultivos indica que la mayoría las utilizan para lograr un incremento en el rendimiento gracia al control de plagas (70%) y en segundo lugar porque permite reducir costos durante todo el proceso productivo (20%).

Vale aclarar que el incremento de los rindes es una consecuencia del mejoramiento en cuanto al manejo y tolerancia de plagas y no un efecto directo de la transgénesis.

17.7.1.1 Biotecnología en Argentina

Como se señaló anteriormente, nuestro país se posiciona como uno de los mayores utilizadores de semillas transgénicas. La posibilidad de desarrollar semillas que potencien los rendimientos por medio de la resistencia al uso de ciertos agroquímicos y al embate de insectos, e incluso aprovechen mejor el agua y los nutrientes, generan potenciales activos que a mediano plazo pueden ser determinantes para la sustentabilidad del sistema productivo y la ampliación de la productividad. Pero también existe el riesgo de que en ciertos mercados se interpongan trabas ante determinadas características de la producción (por ejemplo los europeos).

Hacia la campaña 2010/11, casi la totalidad del área sembrada con soja correspondió a soja HT (18.700.000 hectáreas), en cuanto al maíz el área fue de 2.526.000 hectáreas ubicándose levemente por encima del 80% total sembrado.

En lo que respecta a la producción de biotecnología, en Argentina son las trasnacionales las que tienen una participación preponderante en la introducción de semillas modificadas genéticamente (OGM), puesto que los desarrollos locales tienen serios inconvenientes ante la falta de un marco institucional que regule adecuadamente los derechos de propiedad y brinde estímulos a la I&D. Este hecho demuestra que nuestro país, a pesar de haber sido muy eficaz en la adopción de las nuevas tecnologías (la soja OGM es un claro ejemplo), no ha podido explotar al máximo sus recursos humanos y su capacidad científico-técnica. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, también existen perfeccionamientos de variedades no basadas necesariamente en la transgénesis (como es el caso de los desarrollos de ProArroz y las EEA[386] del INTA en Entre Ríos).

Insistir en el estímulo a la generación nacional de semillas y variedades, responde a la necesidad de solucionar las problemáticas propias y enfocarse en características específicas de los cultivos argentinos. Aquí el Estado se convierte en un protagonista que debe tratar de orientar recursos hacia los sectores que lleven adelante la I+D y a la formación del capital humano que la hará posible.

[383] Variedad HT.
[384] "Agricultural Chemicals and Production Technology: Genetically Engineered Crops". http://www.ers.usda.gov
[385] Hace referencia a productores norteamericanos.
[386] Estaciones de Experimentación Agropecuaria.

17.7.2 Agricultura de precisión

La Agricultura de Precisión (AP) es una estrategia de manejo a campo que combina telecomunicaciones, sistemas electrónicos, sensores remotos y otros tipos de información sitio-específica que permiten conocer a fondo el estado de los cultivos y de los suelos y optimizar la utilización de insumos. Este conjunto de herramientas permiten que la producción agrícola trabaje con niveles de eficiencia nunca antes vistos y provee al productor de información que facilita el manejo de sus cultivos, evitando la sobreutilización de agroquímicos, semillas y fertilizantes. Además el conocimiento aportado por estos instrumentos permite hacer un aporte a la conservación de los suelos.

Los diferentes instrumentos que integran al conjunto de AP pueden agruparse de la siguiente manera:

- *Sistema de Posicionamiento Global (GPS, por sus siglas en inglés):* Con evidentes similitudes a la utilización cotidiana en transporte aéreo, terrestre o marítimo; cumple la función de ubicar a nivel espacial cualquier información obtenida por los demás instrumentos y guiar la posterior aplicación de los insumos necesarios. Se pueden generar errores[387] en el posicionamiento de entre cinco y veinte metros, insignificantes en algunas actividades pero muy influyentes en la producción agropecuaria. Es por eso que en AP se utiliza el método de corrección diferencial (DGPS) basados en antenas o satélites geoestacionarios que corrigen las desviaciones llegando a una precisión de treinta centímetros.

- *Guía satelital:* Se está implementando el "banderillero satelital". Un sistema que, basado en el GPS, ubica y guía a la maquinaria de manera mucho más precisa a lo largo del lote.

- *Monitores de Rendimiento:* los monitores son un grupo de sensores instalados en la cosechadora que posibilitan obtener y guardar información sobre rendimiento por hectárea, contenido de humedad, contenido de proteína, etcétera. Complementados con un sistema GPS permite agregar eficiencia a la medición de la superficie (de otro modo hecha por radar o velocidad de las ruedas) y ubicar espacialmente las variantes de rendimientos y calidades además de tener una evolución temporal de las mismas. La transmisión en tiempo real vía internet de estos datos permite además hacer correcciones en el mismo momento de la cosecha.

- *Percepción Remota:* La utilización de imágenes satelitales, aéreas o sensores remotos incrementan la información disponible para ser utilizada en las decisiones tomadas sobre el cultivo. Existen muchos métodos que posibilitan conocer el estado de los cultivos y la tecnología.

- *Dosis variable:* La materialización de las informaciones obtenidas por los monitores de rendimiento o los métodos de percepción remota se da al momento de la siembra, la aplicación de fertilizantes y la pulverización por medio de la Tecnología de Dosificación Variable (VRT). Apoyada en un GPS, la VRT puede, automáticamente, aplicar los insumos en cantidades mayores o menores según lo necesite el terreno. Ciertas dudas en cuanto a los beneficios reales de esta tecnología (medida de los beneficios y costos potenciales de aplicar menos o más insumos) hacen que aun no se encuentre generalizada. Hace falta un mayor conocimiento para la correcta utilización de los datos obtenidos.

El complemento de todos los grupos de herramientas antes enunciados consiste en un completo sistema de software que permita manejar, visualizar e interpretar los datos obtenidos para posibilitar la posterior toma de decisiones. Argentina se ha convertido en los últimos años en un productor

[387] Algunas fallas son: Errores en los relojes de los satélites, errores de órbitas, la propia atmósfera terrestre, rebotes en las señales, fallas o interferencias en los receptores.

importante de software, durante 2008 la facturación del sector se incrementó un 34% (llegando a alcanzar los 7.738 millones de pesos). Esto constituye una excelente posibilidad para el desarrollo de la agricultura de precisión en nuestro país.

La aplicación de las herramientas enumeradas depende de muchos factores tales como la escala de producción, el tipo y valor de los cultivos y el costo de los insumos, además del costo de la propia tecnología y la variabilidad de las cosechas. Es por eso que la aplicación, los resultados y los beneficios netos obtenidos varían de un país a otro y de una región a otra dentro del mismo territorio.

17.7.2.1 Agricultura de precisión en el mundo

La agricultura de precisión viene desarrollándose fuertemente desde los noventa tanto en Estados Unidos como en Europa, y de manera más rezagada en Latinoamérica. En el país del norte la utilización de este tipo de tecnología está más generalizada que en el viejo continente. Este fenómeno se debe a la magnitud de los beneficios económicos que puede aportar la Agricultura de Precisión a las explotaciones. Estos beneficios se basan en el tipo de explotación (tradicional o tecnificada), el tamaño de las explotaciones, en la topografía y el tipo de suelo, entre otros aspectos que resultan muy diferentes entre los campos americanos y europeos. En algunas zonas de Europa del este (ex comunista), donde las parcelas tienen un tamaño mayor al promedio, la adopción de AP es superior al resto. No obstante, la tendencia a aplicar este tipo de tecnología es un proceso lento.

A nivel mundial la adopción de agricultura de precisión comienza, en general, con la implementación de monitores de rendimiento (MR) y por ende constituyen el mejor método de comparación entre países.

En este caso, Alemania es el país con mayor densidad por hectárea de monitores de rendimientos, pero sin embargo en cantidades absolutas Estados Unidos está a la cabeza contando con entre 30 y 40 mil, la mayoría con GPS.

Para tener una idea más fehaciente del actual espectro de instrumentos de AP utilizados en Estados Unidos es útil recurrir a la encuesta realizada en 2009 por el Centro para la Alimentación y los Negocios Agrícolas de la Universidad de Purdue y la revista “Crop Life” a 241 distribuidores de insumos acerca de los servicios de precisión prestados y el uso de tecnología de precisión.

Las guías GPS controladas manualmente constituyen la tecnología más utilizada por los proveedores encuestados, seguidas por los servicios (la totalidad de ellos) relacionados con AP; del mismo modo las guías con autocontrol, los mapeos y las imágenes satelitales tienen niveles de utilización mayores al 30%. Desde 2004 las guías satelitales con control manual han incrementado su participación en las tareas agrícolas hasta alcanzar en 2009 al 78,6% de los “dealerships”. Es de destacar el fuerte crecimiento de las Guías GPS con autocontrol, que se incrementaron desde un 5,3% en 2004 a un 52,5% en 2009. También puede mencionarse el crecimiento entre 2004 y 2009 de las imágenes satelitales (del 16% al 30%).

En cuanto a los servicios ofrecidos, el servicio más ofrecido continuará siendo el muestreo de suelos, llegando a abarcar al 56% de los proveedores, seguido de cerca por el mapeo (54%) y algo más atrás el análisis de datos de monitores de rendimiento (43,5%). Este incremento en la prestación de servicios de AP resulta fundamental para la aplicación de la tecnología, puesto que provee las herramientas de interpretación necesarias que complementan el trabajo a campo.

Finalmente es interesante analizar el contexto sudamericano. La mayor participación se la llevan las guías manuales (banderillero satelital manual) que engloban el 52% del total de herramientas, le siguen los monitores de siembra con el 27% y los monitores con GPS con el 13%. Al comparar la adopción por país, Argentina está a la cabeza en monitores (con y sin GPS) y dosis variable líquida, dominando Brasil en el resto.

En síntesis, Argentina, aunque atrás de Estados Unidos, se encuentra en franco crecimiento en cuanto a la adopción de herramientas de AP.

17.7.2.2 Agricultura de precisión en Argentina

En Argentina la Agricultura de Precisión se ha estado abriendo camino desde hace varios años. De la mano del INTA -con sus proyectos PRECOP y la Red de Agricultura de Precisión- además de los productores de maquinaria, está desarrollándose un nuevo abanico de posibilidades, tanto para los productores agrícolas como para los proveedores que son satélites de la producción primaria. Por otro lado, la propia inserción de estas empresas proveedoras de insumos agrícolas y maquinarias en la comunidad genera beneficios regionales.

Un claro ejemplo de lo dicho en el párrafo anterior se comprueba dado que entre 2003 y 2009 los monitores de rendimiento se multiplicaron por más de siete y los "banderilleros" alrededor de cinco veces. Las dosis variables y guías automáticas tuvieron incrementos que rondaron el 400%.

Además para 2009 el 95% de las pulverizadoras tenían banderilleros satelitales, mientras que solamente el 25% de las cosechadoras portaban monitores de rendimiento. Las sembradoras son las maquinarias que menos participación tienen en la utilización de AP, solo el 23% llevaban monitores de siembra y apenas un 5% tenían dosificadores variables.

Por otro lado lo que resulta fundamental en la adopción de agrocomponentes de AP es la prestación de servicios relacionadas con la materia y la adaptación de la maquinaria a la nueva tecnología. La fabricación por sí sola genera externalidades, que de ser aprovechadas propiciarían la generalización de este método de producción. Este aprovechamiento va de la mano con la aparición de contratistas, analistas, capacitaciones, consultoras, etcétera que permitan el correcto uso de la tecnología. Aquí el Estado (de la mano del INTA) tiene un papel fundamental en el desarrollo y transmisión de la información, como ser el caso de la Red de agricultura de Precisión (que nuclea a varias estaciones experimentales de INTA) que brinda cursos de AP, además de contar con material académico de diversas áreas relacionadas con la materia.

La industria nacional no es ajena a la AP, casi todos los componentes utilizados en Argentina provienen en parte de fabricación nacional. Incluso el 100% de los Monitores de siembra utilizados son de origen argentino.

En dos años la fabricación en nuestro país se ha incrementado, y la promoción y transmisión de información que se está verificando, sumado a las necesidades de eficiencia para optimizar los beneficios en la producción primaria hacen pensar que esta tendencia continúe.

A nivel nacional las empresas relacionadas de alguna forma con la Agricultura de Precisión (fabricación de herramientas de AP, fabricación de maquinaria que utiliza AP o agropartes complementarias de la AP y prestación de servicios) se distribuyen de manera pareja entre las provincias de Córdoba (aproximadamente veintinueve empresas), Santa Fe (aproximadamente 26 empresas) y Buenos Aires incluyendo Capital Federal (22 empresas).

El nodo central de la actividad relacionada con la maquinaria agrícola y las agropartes está ubicado en el departamento Belgrano de la provincia de Santa Fe y en el departamento Marcos Juárez de Córdoba y engloba el 32% de la actividad[388]. Del mismo modo la AP tiene una fuerte concentración en esta zona, aunque los núcleos urbanos como Córdoba, Rosario y Capital Federal también muestran una importante densidad, seguramente relacionada con la cercanía a polos educativos que se hacen indispensables ante las mayores exigencias de capital humano de los componentes de alta tecnología.

La innovación dentro de este segmento resulta fundamental para mantener la competitividad y responder a las crecientes necesidades de eficiencia de la producción primaria. La complementariedad de esta tecnología con la biotecnología y los agroquímicos puede llevar a ahorros de insumos de magnitudes importantes que permitan aprovechar al máximo las semillas OGM. Por ejemplo, dado el mayor costo de las mismas, la dosificación variable posibilita optimizar su aplicación y conocer a posteriori las mejoras de rendimiento que pudiesen propiciar. Algunos empresarios reconocen dificultades para innovar enmarcadas en el acceso al financiamiento, los tamaños de mercado, la escala

[388] Bragachini. "Desarrollo industrial de la maquinaria agrícola y agropartes en Argentina". Año 2010. INTA Manfredi.

de la empresa; las cuales podrían ser paliadas con promoción estatal a través de una mayor provisión de información, facilitando la apertura de nuevos mercados y posibilitando la conexión entre los participantes de la cadena (el INTA cumple esta función por medio de la Red de Agricultura de Precisión y los Cursos que desarrolla sobre la temática).

Por último cabe señalar que gracias a la alta tecnología la Argentina está logrando competitividad a nivel mundial en algunas maquinarias e implementos, y se ha abierto al mundo con la exportación de pulverizadoras, cosechadoras (en este caso se está buscando exportar maquinaria de alta complejidad por medio de convenios con empresas extranjeras), maquinarias para almacenaje y extracción de granos, entre otros[389]. La AP, además de motivar una mejora de eficiencia en la cadena productiva, brinda una posibilidad tangible de colocar la producción argentina de maquinaria en algunos mercados mundiales.

17.8 Consideraciones finales

El potencial agroecológico del país y especialmente de la provincia de Córdoba, obliga a repensar las políticas aplicadas para el desarrollo del mismo. Mucho se ha escrito sobre la agregación de valor en origen, pero los procesos llevados a la realidad avanzan a paso, quizás, desmesuradamente lento.

La falta de un marco estable para realizar inversiones es una de las principales falencias que se vislumbran en el camino de la expansión de la agroindustria. Asimismo, la poca conexión existente entre los agentes involucrados genera alarma y debe ser de los primeros obstáculos a sortear. La concreción de convenios marco entre instituciones educativas y de investigación (públicas y privadas), sector empresarial, sector público es fundamental para incrementar la productividad y lograr expandir la agroindustria nacional y provincial. Otro aspecto delicado es la falta de fuentes de financiamiento, relegando proyectos de horizonte temporal medio-largo o con rendimientos sociales elevados pero que no responden a los retornos privados.

Durante el desarrollo del capítulo se expuso cómo se distribuyen geográficamente algunos cultivos y las principales características relativas al uso del suelo de la provincia. Luego se plantearon ejemplos de agregaciones de valor. Por un lado se describió de manera sintética, pero tratando de incluir a todos los eslabones, la cadena de hierbas aromáticas y especias haciendo énfasis en las virtudes y potencialidades, asimismo se dejaron sentadas algunas recomendaciones. Los otros ejemplos consistieron en actividades específicas, es decir, a eslabones particulares de cadenas productivas. El biocombustible, con énfasis en el biodiesel, está inmerso dentro del complejo sojero. En el caso de la maquinaria agrícola y la biotecnología, son elementos inherentes a todas las cadenas del complejo agropecuario lo cual remarca su relevancia.

Concluyendo, se debe avanzar en la conectividad entre los distintos agentes siempre pensando en generar más valor, medida que no depende de políticas nacionales sino que son subnacionales o locales; mejorar la financiación, punto en el cual la Nación tiene más injerencia, pero a partir de bancos provinciales y el mercado de capitales se pueden tomar iniciativas; trabajar fortaleciendo clústeres y regiones, acordando con la frase de que “la unión hace la fuerza”; aprovechar la paradiplomacia para expandir los mercados y conexiones hacia el exterior. Todos los programas, tal como el IIE siempre ha mantenido a lo largo de su historia y ha vuelto a hacer explícito en las dos últimas ediciones del BEA, deben estar inmersos dentro de un plan, para que no resulten esfuerzos aislados y descoordinados.

[389] Bragachini. 2010. Ibíd.

18

Indicadores de gestión municipal en las políticas de clústeres

Capítulo 18: Indicadores de gestión municipal en las políticas de Clústeres

"Un indicador es una información construida con ba-se en datos existentes sobre alguna realidad que puede ser medida cuantitativamente. Su papel es hacer evidente algún rasgo de esa realidad, (…) La identificación y cuantificación de las diferencias en los valores de las variables señalan, a quienes tomen decisiones…, hacia dónde deberían apuntar sus políticas para lograr sus objetivos (…) La elaboración de indicadores se suma, así, a la amplia tarea de ofrecer herramientas para la gestión…".

Sistema Básico de Indicadores Municipales (SIBIM)[390]*, INDEC.*

18.1 Introducción

En el capítulo once se hizo mención al rol del Estado como impulsor de clústeres, en particular como acompañante de la iniciativa privada, con políticas y programas de incentivos. A saber, el estado en si mismo se guarda la función de regular, incentivar, promover y legislar la actividad privada. No obstante, la capacidad del Estado queda determinada por la propia coyuntura a la que se enfrenta y por el propio control de su gestión. En este sentido, los gobiernos subnacionales han ido incrementando su preponderancia en la interacción con los agentes económicos y el intercambio con la actividad privada ha sido creciente en el tiempo; pero, ¿es posible establecer parámetros de mejora, medidos por indicadores, dentro de los propios entes locales de modo de impulsar la actividad privada?, ¿Estos indicadores pueden formar parte de un conjunto de políticas susceptibles de mejora?

En este capítulo se buscará abordar estas cuestiones, desde la perspectiva de un sistema de indicadores económicos de gestión municipal, con el objetivo de delinear políticas orientadas a mejorar la eficiencia municipal a través de los indicadores y la posibilidad de extender los mismos hacia un sistema integrado en donde se fomenten la relaciones horizontales con el sector privado y donde se bosquejen objetivos puntuales en forma de indicadores como mecanismo de control y de mejora de la Gestión Pública Local.

18.2 El estudio de la Gestión Municipal

La gestión local, en la actualidad, enfrenta una amplia variedad de desafíos; asociados la mayoría al nuevo espectro de funciones que deben asumir los gobiernos locales. A esto se suma un cambio radical en el papel de la ciudadanía, que deja de lado el rol pasivo para pasar a exigir, de manera activa, el cumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública –en todos sus niveles-.

Frente a esto, lo gobiernos locales se ven en la necesidad de modernizar sus prácticas de gestión, incorporando el uso de nuevos instrumentos que posibiliten instaurar procesos de mejora continua. De otro modo, la estabilidad política de cada gobierno puede verse seriamente resentida.

Básicamente, se trata de incorporar a la gestión diaria herramientas que posibiliten realizar un uso eficiente de los recursos, achicando así la brecha entre los objetivos planteados y los resultados efectivamente alcanzados por los gobiernos locales.

[390] Prueba Piloto.

En este marco se elaboró el estudio "Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales"[391], cuyo objetivo consistió en diseñar un conjunto de indicadores que permitieran valorar la eficiencia de la gestión municipal, posibilitando a su vez:

- Poner a disposición de las autoridades municipales una herramienta que permita realizar una evaluación de su gestión en comparación con gestiones pasadas y municipios de características similares, y proyectar objetivos viables en materia de gestión local.
- En el marco de la "Ley de Responsabilidad Fiscal" (Ley 25.917) proveer información útil sobre las finanzas municipales que esté disponible para los propios municipios, organismos pertinentes y ciudadanía en general, y que les permita tomar decisiones en pos de la mejora de la gestión de los recursos locales.
- Promover el acceso a la información.
- Favorecer la transparencia en la gestión pública.
- Servir de base para la realización de un Índice de Competitividad Local, ampliando tanto el número de municipios a analizar como de indicadores a considerar.

Considerando estos objetivos, se ha diseñado una batería de indicadores que aporta la información necesaria para valorar la eficiencia en la gestión municipal; ofreciendo a la administración local de los municipios objeto de estudio una línea de base a partir de la cual identificar claves para reorientar sus prácticas en pos de los objetivos planteados y de la maximización de los recursos municipales.

En este sentido, se puede establecer un sistema de referencia.

18.3 Experiencia del proyecto "Indicadores Económicos de Gestión Municipal (2010)"

La investigación titulada "Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales", tuvo como objetivo principal diseñar un conjunto de indicadores para valorar la eficiencia de la gestión municipal, aplicada a una selección de gobiernos, para el período 2009. Los Gobiernos/Municipios elegidos fueron:

- Córdoba
- Rosario
- La Plata
- Tucumán
- Santa Fe
- Curitiba (Brasil)
- Porto Alegre (Brasil)

Todos los municipios se eligieron considerando determinados factores, entre los cuales se destaca el tamaño, que oscila entre medio millón y dos millones de habitantes; la importancia demográfica de las unidades objeto de estudio, respecto del país en general; y la importancia política y administrativa de las mismas. Asimismo, para las ciudades extranjeras se tuvo en cuenta también, consideraciones geográficas, ya que deben estar dentro de Latinoamérica; y de regímenes político-administrativos, ya que deben poseer estructuras que sean comparables.

[391] "Presentación de una línea de base cuantitativa y cualitativa en materia de Gestión Municipal". Trabajo a pedido del Consejo Federal de Inversiones (CFI), elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Bolsa de Comercio de Córdoba. Finalizado el 1 de mayo de 2011.

En función de ello, se realizó un proceso que incluyó una serie de etapas, entre las cuales las primeras se orientaron a diseñar un sistema de información sobre la gestión municipal, mientras que las siguientes se orientaron a la recopilación, sistematización, tratamiento y análisis de dicha información.

18.3.1 Sistema de Indicadores:

En base a la literatura disponible y la experiencia de otros países, por ejemplo Chile con el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM), se definieron los criterios de selección de variables que conforman el sistema, así como los municipios objeto de estudio.

Una vez elegidas las variables e indicadores con mayor capacidad para demostrar la realidad existente, se desarrolló una batería de indicadores susceptibles de aportar los datos necesarios para medir la eficiencia en la gestión local, atendiendo a criterios de sencillez, accesibilidad, amigabilidad y adaptabilidad en las distintas ciudades.

Cabe aclarar que todas las herramientas producidas fueron validadas en dos instancias. Primero con el personal técnico de un municipio de referencia[392] y segundo con un grupo de expertos seleccionados ad-hoc a mesa técnica de trabajo.

Luego de haber completado la definición del sistema de indicadores, se procedió al relevamiento de la información necesaria para los mismos. En esta instancia se recurrió a fuentes secundarias de información, fundamentalmente provistas por institutos de estadística; y por entrevistas en profundidad[393], realizadas a actores claves implicados en la gestión de políticas municipales. De esta forma quedó elaborado el sistema de Indicadores de Gestión Municipal (ver Cuadro 18.1).

[392] Municipalidad de Córdoba.

[393] Se recurrió además a la utilización de fichas de relevamiento de datos y otros tipos de cuestionarios.

Cuadro 18.1: Sistema de Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales

	Variable	Definición	Indicadores	Método de medición
Descriptores de gestión: En esta categoría se agrupan variables e indicadores con capacidad para informar sobre distintos aspectos de la gestión de los gobiernos locales, focalizando en el uso de los principales recursos con que cuenta el municipio: económicos y humanos.	Ingresos municipales	Ingreso total percibido en un municipio determinado en un año de referencia.	**Recursos per cápita:** Relación existente entre el total de recursos monetarios del municipio respecto a la cantidad de personas que habitan en el mismo. Medición: ingresos totales/ cantidad de habitantes. A mayor valor nominal, mayor nivel de recursos per cápita. **Efectividad fiscal:** Relación entre los impuestos recaudados y lo previsto. Medición: Recaudado/Previsto. A mayor porcentaje, mayor efectividad fiscal. **Dependencia federal:** Refleja la dependencia del municipio de las participaciones federales. Medición: Ingreso por coparticipación/ total de ingresos. A mayor porcentaje, mayor dependencia federal.	Ingresos totales: • Valor nominal anual • Desagregación porcentual por componentes de los ingresos - Impuestos propios - Coparticipación - Transferencias no permanentes - Endeudamiento - Etc. Ingresos totales per cápita: Impuestos locales: • Valor nominal anual • % sobre los ingresos totales Ingresos corrientes: • Valor nominal anual • % sobre los ingresos totales
			Autonomía financiera: Capta el grado en que una municipalidad puede hacer frente a sus necesidades de financiamiento con los recursos que recauda por sí misma. Medición: 1) Ingresos propios (de jurisdicción municipal)/Ingresos totales (%). 2) Ingresos corrientes/Ingresos totales A mayor porcentaje, mayor autonomía financiera.	Ingresos propios (de jurisdicción municipal): • Valor nominal anual • % sobre los ingresos totales Ingresos corrientes: • Valor nominal anual • % sobre los ingresos totales
	Estructura ocupacional	Recursos humanos con los que cuenta el municipio en un año de referencia para el desempeño de las funciones que le competen (estructura de empleados municipales).	**Cantidad de habitantes por empleado municipal.** Medición: Nº habitantes /Nº de empleados municipales.	Personal municipal que se liquida dentro de la estructura de personal (no incluye cargos electivos ni funcionarios) (información periodo 1997-2009): • Nº Total • Distribución porcentual según tipo de relación laboral • Planta permanente • Contratados

	Variable	Definición	Indicadores	Método de medición
Descriptores de gestión: En esta categoría se agrupan variables e indicadores con capacidad para informar sobre distintos aspectos de la gestión de los gobiernos locales, focalizando en el uso de los principales recursos con que cuenta el municipio: económicos y humanos.	Egresos municipales	Egreso total ejecutado en un municipio determinado en un año de referencia.	**Tasa de ahorro corriente municipal:** relación entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes. Medición: Gastos corrientes/Ingresos corrientes (%). A mayor porcentaje, menor tasa de ahorro municipal. **Incidencia de gastos corrientes:** mide la relación entre los gastos corrientes y los egresos totales. Medición: gastos corrientes/ egresos totales. A mayor porcentaje, mayor incidencia de gastos corrientes. **Nivel de endeudamiento:** relación entre las erogaciones en concepto de deuda pública (intereses de la deuda + amortización) y los egresos totales. Medición: (intereses de la deuda + amortización) /egresos totales. A mayor porcentaje, mayor nivel de endeudamiento. **Propensión al riesgo financiero:** % de la deuda con tipo de interés variable. A mayor porcentaje, mayor propensión al riesgo financiero. **Propensión al riesgo de divisa:** % de la deuda en moneda extranjera variable. A mayor porcentaje, mayor propensión al riesgo de divisa. **Endeudamiento por habitante:** monto total anual de la deuda/cantidad de habitantes. **Disponibilidad de recursos financieros:** Proporción del gasto total destinado a cubrir gastos de personal. A mayor porcentaje, menor disponibilidad de recursos.	Egresos totales: • Valor nominal anual • Desagregación porcentual por componentes del gasto - Gastos corrientes - Gastos de capital - Gasto en bienes y servicios de consumo - Gasto en personal - Total - Distribución porcentual según tipo de relación laboral - Pago de deuda • Desagregación porcentual de los gastos corrientes por área de destino del gasto: - Salud (% sobre el total) - Educación (% sobre el total) - Transporte (% sobre el total) - Obra pública (% sobre el total) - Otras áreas (% sobre el total) • Deuda total - Monto deuda anual - % sobre los egresos totales
	Inversión pública	Conjunto de erogaciones públicas que afectan la cuenta de capital y se	**Cobertura de inversiones:** Porcentaje del monto total de inversiones cubierto con ahorro corriente. **Capacidad de inversión pública:** Proporción de recursos	• Valor nominal anual • % sobre los ingresos totales • % sobre los ingresos propios (de jurisdicción

	Variable	Definición	Indicadores	Método de medición
Descriptores de resultado: En esta categoría se agrupan variables e indicadores con capacidad para informar sobre la relación recursos-resultados alcanzados en cuatro áreas clave del gobierno local.	Salud	Estas variables agrupan a un conjunto de indicadores con capacidad de aportar información sobre la disponibilidad de recursos en cada área objeto de análisis, la cobertura de los servicios ofrecidos desde el municipio y una aproximación a la eficiencia en el gasto.	**Disponibilidad de recursos sanitarios**	• Nº de camas en centros de salud municipales/Nº de habitantes • Nº de personal de enfermería en centros de salud municipales/Nº de habitantes
			Cobertura de Salud Se refiere al porcentaje de la población que efectivamente recibe atención en el sistema de salud municipal en un período definido.	• N° de personas que recibió atención en centro de salud municipal/ N° de habitantes • Nº de establecimientos de salud municipales (según tipología) • Nº de habitantes/ Nº de establecimientos de salud municipales (según tipología) • N° de personas provenientes de otras jurisdicciones que recibió atención en centro de salud municipal
			Aproximación a la eficiencia en el gasto	• Gasto Total en salud/N° de Camas de Hospital • Gasto Total en salud/Nº de Personal Municipal Área Salud • Gasto Total en salud/Nº de médicos y enfermeros Área Salud • Gasto Total en salud/N° de pacientes atendidos en el año
			Eficiencia del sistema de higiene urbana Refiere a la relación recursos-resultados que caracteriza al sistema de higiene urbana.	• Kilos de basura recogidos por día/cantidad de habitantes • Gasto total anual en recolección de basura/cantidad de habitantes • Gasto total anual en recolección de basura/ Kilos de basura recogidos por día • Cobertura del servicio de recolección de basura
	Educación		**Disponibilidad de recursos educativos**	• Nº de escuelas primarias municipales/ Total de alumnos de educación primaria • Nº de personal docente/ Total de alumnos de educación primaria • Nº de personal área educación/ Total de alumnos de educación primaria
			Cobertura de Educación Municipal Porcentaje de los alumnos de educación primaria que asiste a establecimientos educativos municipales en un período definido.	• Nº de alumnos de educación primaria en escuelas municipales/Total de alumnos de educación primaria
			Aproximación a la eficiencia en el gasto	• Gasto Total en Educación/N° de Alumnos en escuelas municipales • Gasto Total en Educación/Personal Municipal Área Educación de escuelas municipales • Gasto Total en Educación/Personal docente Área Educación de escuelas municipales
			Disponibilidad de recursos de transporte	• Nº de unidades de trasporte público/Nº de habitantes
			Cobertura de los servicios de transporte Porcentaje de la población que efectivamente utiliza los servicios de transporte público municipal por día.	• Nº medio mensual de pasajeros transportados /N° de habitantes • Nº de unidades/kilómetros de recorrido • Nº de pasajeros transportados diariamente/kilómetros de recorrido

Transporte	**Antigüedad de las unidades**	• **N°** de unidades de transporte público con más de 10 años/ Total de Unidades • Vida media de las unidades • **Nº** medio de kilómetros recorridos por unidad por mes
	Aproximación a la eficiencia en el gasto:	• Gasto total en transporte/ **N°** de pasajeros transportados • Gasto total en transporte/Gasto en Personal Área Transporte
Obras públicas	**Cobertura de la obra pública** Indica un valor de ejecución física: obra pública realizada en un periodo de referencia.	• Km pavimentados • **Nº** de calles alumbradas • **Nº** de hogares incorporados a la provisión de servicios cloacales
	Aproximación a la eficiencia en el gasto	• Gasto total en pavimentación/ cantidad de habitantes • Gasto total en alumbrado público/ cantidad de habitantes • Gasto total en servicios cloacales / cantidad de habitantes

18.3.2 Principales Resultados

A partir de la investigación realizada, se concluyó que la gestión a nivel local enfrenta una amplia variedad de desafíos, en su mayoría asociados a un nuevo espectro de funciones que deben asumir los gobiernos locales.

Debido a ello, los aparatos municipales se ven en la necesidad de modernizar sus prácticas de gestión, incorporando el uso de nuevos instrumentos que posibiliten instaurar procesos de mejora continua. Básicamente se trata de incorporar a la gestión diaria herramientas que posibiliten realizar un uso eficiente de los recursos, ajustando la brecha entre los objetivos planeados y los resultados alcanzados.

La problemática inicial está asociada a la escasa disponibilidad y accesibilidad de la información. A su vez, esto conlleva la imposibilidad de aprovechar la totalidad de instrumentos generados y plasmados en los indicadores.

En cuanto al comportamiento propiamente dicho de los indicadores de gestión se puede segmentar las conclusiones según descriptores asociados a los ingresos municipales, a la estructura ocupacional, a los egresos municipales y a la inversión pública.

Para realizar una primera valoración de los indicadores presentados se complementa la exposición de los datos numéricos con un sistema de semáforos cuyas referencias se presentan a continuación (ver Cuadro 18.2 y 18.3).

Referencias sistema de semáforos	
ⓘ	Municipio de mayor eficiencia relativa
ⓘ	Municipio de menor eficiencia relativa

Puntualizadas estas cuestiones, en el Cuadro 18.2 y el Cuadro 18.3 se presentan los datos resultantes del relevamiento realizado.

Cuadro 18.2. Sistema de Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales: datos relativos a los Indicadores de Gestión

Variable	Indicador	Córdoba	Rosario	Santa Fe	Curitiba	Porto Alegre	Media de los municipios analizados
Ingresos municipales	**Recursos per cápita:** Relación existente entre el total de recursos monetarios del municipio respecto a la cantidad de personas que habitan en el mismo.	$ 1.120,7	$ 1.166,6 ⓘ	$ 666,9 ⓘ	R$ 2.551,1 ⓘ	R$ 2.295,1 ⓘ	**$ 984,7** **R$ 2.423,07**
	Efectividad fiscal: Relación entre los impuestos recaudados y lo previsto.	92,33%	116,33% ⓘ	88,16% ⓘ	99,66%	92,67%	**97,83%**
	Dependencia federal: Refleja la dependencia del municipio de las participaciones federales.	35,23%	32,29% ⓘ	49,13% ⓘ	36,01%	40,44%	**40,20%**
	Autonomía financiera: Capta el grado en que una municipalidad puede hacer frente a sus necesidades de financiamiento con los recursos que recauda por sí misma.						
	1) Ingresos propios (de jurisdicción municipal)/Ingresos totales (%).	60,72%	51,12%	45,44% ⓘ	63,99% ⓘ	59,56%	**56,17%**
	2) Ingresos corrientes/Ingresos totales	95,96%	77,94% ⓘ	94,76%	98,36% ⓘ	97,97%	**93,00%**
Estructura ocupacional	**Cantidad de habitantes por empleado municipal.** Medición: Nº de habitantes/ Nº de empleados municipales.	127	109	128	ND	54	**103**

Variable	Indicador	Córdoba	Rosario	Santa Fe	Curitiba	Porto Alegre	Media de los municipios analizados
Egresos municipales	**Tasa de ahorro corriente municipal:** relación entre los gastos corrientes y los ingresos corrientes.	94,17%	109,02% ⓘ	98,13%	82,00% ⓘ	87,76%	**94,22%**
	Incidencia de gastos corrientes: mide la relación entre los gastos corrientes y los egresos totales.	85,8%	87,1%	80,3% ⓘ	85,9%	90,4% ⓘ	**85,91%**
	Nivel de endeudamiento: relación entre las erogaciones en concepto de deuda pública (intereses de la deuda + amortización) y los egresos totales.	1,46% ⓘ	9,96% ⓘ	3,45%	2,13%	3,59%	**4,12%**
	Propensión al riesgo financiero: % de la deuda con tipo de interés variable.	ND	96%	ND	ND	ND	**ND**
	Propensión al riesgo de divisa: % de la deuda en moneda extranjera variable.	ND	99%	ND	ND	ND	**ND**
	Endeudamiento por habitante: monto total anual de la deuda/cantidad de habitantes.	$ 17,27 ⓘ	$ 113,29 ⓘ	$ 26,64	R$ 51,01 ⓘ	R$ 78,32 ⓘ	**$ 31,44** **R$ 64,66**
	Disponibilidad de recursos financieros: Proporción del gasto total destinado a cubrir gastos de personal.	58,40% ⓘ	46,24%	43,15%	27,08% ⓘ	30,76%	**41,13%**
Inversión pública	**Cobertura de inversiones:** Porcentaje del monto total de inversiones cubierto con ahorro corriente.	39,3%	-406,9% ⓘ	9,8%	516,3% ⓘ	220,5%	**75,79%**
	Capacidad de inversión pública: Proporción de recursos financieros que el gobierno municipal destina a inversión real o física.	14,2%	1,7% ⓘ	18,2% ⓘ	3,4%	5,4%	**8,60%**

Cuadro 18.3: Sistema de Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales: datos relativos a los Indicadores de Resultado[394]

Variable	Indicador	Córdoba	Rosario	Porto Alegre
Salud	Gastos corrientes en salud sobre gastos corrientes totales	20,1%	30,9%	28,8%
	Gasto corriente salud por cama	$ 2.006.626,93	$ 646.399,46	R$ 5.554.136,02
	Habitantes por cama	9.852	2.110	9.788
	Nº de habitantes que recibió atención en 2009	1.170.811	1.500.000	252.509
	Gasto corriente salud por paciente atendido	$ 231	$ 244	R$ 3.057
	Nº de habitantes por enfermero	2.375	1.089	4.061
	Nº de centros de salud municipales	98	58	58
	Nº de habitantes por centro de salud	13.571	20.664	23.458
	Gasto corriente salud por enfermero	$ 483.740	$ 333.777	R$ 2.304.551
	Nº médicos	661	1123	No disponible
	Nº de consultas atendidas	1.170.811	1.500.000	No disponible
	Nº de consultas atendidas por médico	1.771	1.335	No disponible
Higiene urbana	Prestador del servicio	Servicio tercerizado	Empresa pública	No disponible
	Kilos recogidos diariamente por habitante	1,4 Kg.	1,3 Kg.	1 Kg.
	Gasto total anual en higiene urbana por kilo diario recogido	$ 98,5	$ 73,3	R$ 19,6
	Incidencia gasto total anual en higiene urbana sobre gastos totales 2009	11,31%	8,06%	0,91%
	Gasto total anual en higiene urbana por habitante	$ 133,5	$ 91,7	$ 19,9

[394] En el caso de los indicadores de resultado no se valora la eficiencia relativa mediante semáforos ya que se trata de descriptores cuyos valores adquieren significancia en relación con otros datos, como los que ofrecen los indicadores de gestión.

Variable	Indicador	Córdoba	Rosario	Porto Alegre
Transporte	Nº medio mensual de pasajeros transportados por unidad	21.024	15.714	12.320
	Nº de habitantes por unidad	2.224	1.615	854
	Gasto corriente anual transporte municipal por habitante	$ 109,5	$ 39,2	R$ 8,2
	Gasto corriente anual transporte municipal por pasajero transportado	$ 11,5	$ 4,03	R$ 0,56
	Gasto corriente anual transporte municipal por unidad	$ 243.652,6	$ 63.342,3	R$ 7.021,3
	Nº de unidades	598	742	1.592
	Incidencia gasto corriente total en transporte en gasto corriente total 2009	10,82%	3,96%	0,42%
Obra pública	Incidencia gasto corriente total en obra pública en gasto corriente total 2009	15,5%	1,6%	26,3%
	Incidencia gasto corriente total en pavimentación en gasto corriente total 2009	0,3%	0,7%	0,5%
	Incidencia gasto corriente total servicios cloacales en gasto corriente total 2009	5,3%	0,1%	0,7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIE y a partir de los datos recabados durante el trabajo de campo.

En base a dichos descriptores, se erigen recomendaciones de mejora para aquellos municipios que han mostrado situaciones de ineficiencia relativa en algunos aspectos.

18.3.2.1 Autonomía financiera, dependencia federal y efectividad fiscal

Córdoba y los dos gobiernos brasileros son los municipios con mayor autonomía financiera. Esto influye directamente en la capacidad para sostener la administración y cubrir las necesidades sociales.

La principal debilidad en este sentido reside principalmente en la dificultad para mejorar la eficiencia de los sistemas de recaudación. Por ello, las principales implicancias del trabajo sugieren la actualización permanente de los padrones de contribuyentes; la utilización de herramientas digitales; la publicación permanente y actualizada de información tributaria en internet; la actualización permanente de los inventarios físicos del municipio; y la reforma impositiva provincial, que permita actualizar impuestos inmobiliarios y subir la alícuota de ingresos brutos a empresas con sedes en otras provincias.

18.3.2.2 Estructura ocupacional

La gestión municipal debe tender a generar valor público sostenible; situación que a diferencia de lo observado no se relaciona sólo con la extensión de la plantilla de personal, sino con su calidad y capacidad operativa.

Una de las vías de solución para este aspecto, también reside en la utilización de nuevas tecnologías que puedan reemplazar actividades burocráticas, para que sean realizadas vía internet y al mismo tiempo pueda reducir mano de obra de escasa productividad.

18.3.2.3 Tasa de ahorro corriente municipal

Todo municipio que aspire a lograr la eficiencia en materia de gestión de recursos, debe imponerse el objetivo de incrementar su tasa de ahorro corriente.

Para ello, es fundamental realizar esfuerzos para incrementar los ingresos corrientes y controlar las erogaciones corrientes; todo esto por medio de una adecuada planificación y ejecución presupuestaria.

Una de las formas que se prevé es la reducción o el control pautado de la estructura ocupacional del municipio, a partir de la digitalización de servicios que anteriormente requerían personal.

18.3.3.4 Nivel de endeudamiento

La capacidad de endeudamiento de los municipios tiene varios factores que deben ser analizados, en particular en qué mercados se financian, cuáles son las políticas de cobertura de riesgos financieros y cuál es el monto máximo de endeudamiento que un gobierno puede tener.

En función de ello, debe plantearse la necesidad de contraer obligaciones de corto plazo, sólo ante descalces transitorios de tesorería. Además, debe evitarse contraer un alto porcentaje de deuda con interés variable y/o en moneda extranjera.

18.4 Proyecto “Extensión y actualización de Indicadores Económicos de Gestión de Gobiernos Locales para la Región Centro”

Concluido el proyecto de “Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales”, y con la experiencia adquirida en el trabajo anterior, en el 2011 el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) se encaminó hacia la difícil tarea de extender y actualizar el mismo para el conjunto de ciudades más importantes que componen la Región Centro del país.

Si bien existen datos disponibles, a través del presente trabajo se buscó además proporcionar información que cumpla con criterios básicos de sistematización y organización, sin dar lugar a ambigüedad y atendiendo a la pertinencia y oportunidad.

A partir de la realización de un relevamiento de datos para un conjunto de municipios que componen la Región Centro, se obtuvo un flujo de información susceptible de comparación entre sí y de comprobación. Así, el objetivo buscado consistía en reflejar adecuadamente la realidad de los municipios y los hechos generadores de ineficiencias en la gestión, mediante la construcción de un número adecuado de indicadores.

Al igual que el proyecto anterior, la construcción de los indicadores estuvo orientada a medir la eficacia en materia de gasto público y recaudación. Asimismo, se tuvieron en cuenta medidas que relacionen los resultados obtenidos por los municipios y medidas relacionadas a la accesibilidad, continuidad y oportunidad de hacer negocios, con los recursos involucrados y los gastos incurridos.

A nivel internacional, la experiencia de Chile, es el ejemplo a seguir. El país vecino cuenta con un Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) que recopila y pone a disposición pública información sobre 345 municipalidades, construyendo más de 170 indicadores asociados a las áreas de Administración y Finanzas, Salud, Educación, Gestión Territorial, Gestión Social y Comunitaria, Genero y Caracterización Comunal. El mismo lleva 10 años de funcionamiento y se actualiza anualmente,

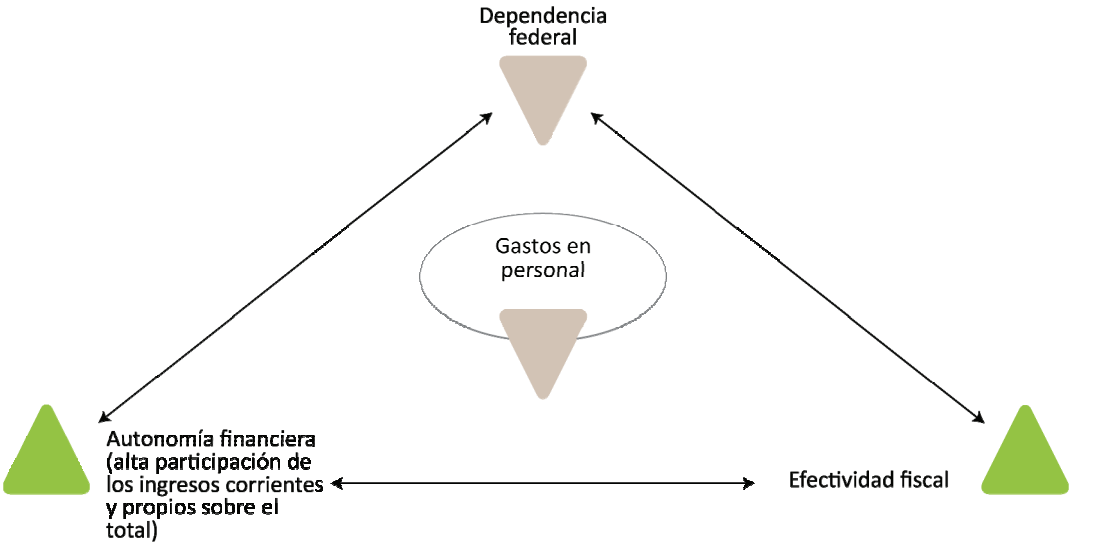
constituyendo una importante herramienta de gestión, en la cual las municipalidades son las principales proveedoras de información.

Para concluir, este trabajo aún se encuentra en elaboración. Los principales resultados serán expuestos en un informe final en abril de 2012 y la creciente incorporación de municipios ha hecho a los indicadores más rigurosos y representativos, dando inicio a una investigación de gran utilidad para las entidades estudiadas en particular y para la comunidad en general.

18.5 Claves para lograr eficiencia en cada ámbito analizado

El análisis del comportamiento de los indicadores seleccionados en cada uno de los municipios observados permite extraer algunas claves para lograr eficiencia en cada ámbito estudiado. Ciertamente, estas claves se erigen como recomendaciones de mejora en aquellos municipios que han mostrado una situación de ineficiencia relativa en algunos aspectos.

A continuación se presenta el esquema sobre el que pareciera asentarse una buena gestión municipal, que en los casos analizados se sustenta en cuatro pilares básicos.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIE y a partir de los datos recabados durante el trabajo de campo.

Tal como se observa en el esquema arriba presentado, la clave de una eficiente gestión municipal pareciera residir en una alta autonomía financiera (traducida en una fuerte participación de los ingresos propios y corrientes sobre los totales), una elevada efectividad fiscal (lo más cercana al 100% posible), una poco significativa dependencia de las participaciones federales y una moderada y controlada participación de los gastos destinados a cubrir la partida de personal en las erogaciones corrientes totales. Tal ha sido el modelo seguido por Curitiba, y los resultados están a la vista.

Ciertamente, si lo que se pretende es pasar de la eficiencia relativa a la eficiencia absoluta estas cuestiones habrán de complementarse mediante la maximización de los recursos disponibles, procurando generar los mayores y mejores resultados a través de un correcto uso de los recursos.

El estudio elaborado permite obtener una imagen inicial en materia de gestión de los recursos en los cinco municipios analizados. Mediante esta información el establecimiento de metas de mejora puede sustentarse en datos fiables que no sólo muestran la situación actual de cada municipio, sino

que además permiten analizar su posición relativa en función de la comparación entre diversas unidades geográficas.

El proceso investigador ha permitido constatar que analizar los niveles relativos de eficiencia únicamente en base a datos financieros constituye una herramienta útil aunque incompleta, siendo imprescindible complementar esa información con datos relativos a los recursos físicos del municipio y a los resultados generados. No obstante, en este punto la disponibilidad y accesibilidad a esa información se erige como un cuello de botella insoslayable en estudios de estas características.

A partir de esta instancia, los desafíos a futuro son de dos tipos: en primer lugar, de gestión, siendo crucial resaltar que el proceso de mejora sólo se completa cuando el municipio analizado –a partir de la información que ofrece esta imagen inicial- puede tomar medidas correctivas y optimizar así su situación de línea de base. En segundo lugar, se evidencia la existencia de desafíos operativos, siendo clave promover una mejora de los mecanismos de entrega de información pública en los gobiernos locales (optimización de los plazos, formatos, vías de solicitud, etc.). De otro modo, el uso de herramientas de mejora como la que aquí se presenta se torna casi imposible.

18.6 La visión de los indicadores como base de mejora y de incentivo privado

Mucho se ha discutido a lo largo del capítulo acerca de la necesidad de reencauzar algunos aspectos claves en la gestión municipal para redefinir la función de los mismos en el espacio público. Al respecto, desde un punto de vista lógico, la posibilidad de ampliar las funciones de los entes subnacionales hacia el fomento de la actividad privada queda supeditada a la capacidad de adquirir una mayor flexibilidad financiera. En este sentido, se deberá prestar mucha atención a los indicadores de ingresos municipales.

Por un lado, la necesidad de aumentar los recursos per cápita a niveles aceptables debería ser una prioridad ya que mientras los municipios brasileros recaudaban en el 2009 unos 2.400 reales (4.550 pesos), la media de los municipios argentinos lo hacía por debajo de los 1.000 pesos. Asimismo, es necesario disminuir el grado de Dependencia Federal, ya que a menor valor de este indicador, mayor flexibilidad en el manejo de los recursos y consecuentemente, mayor capacidad de expandir sus actividades. Vale la pena destacar que en este caso, los municipios argentinos no mostraron una situación marcadamente diferente a lo que exhibieron los municipios brasileros, aunque si en algunos casos se necesita una mejora.

Por otro lado, una alternativa para incrementar la autonomía municipal y expandir las capacidades locales es a través de un control de los gastos. En este sentido, los indicadores de egresos municipales arrojaron luz sobre los principales inconvenientes de los municipios locales. Por mencionar algunos, el indicador de Disponibilidad de recursos financieros no debe ser excesivamente elevado, es decir, la proporción de gastos destinados a cubrir los gastos de personal deberían estar dentro de los parámetros lógicos. Mientras los municipios brasileros gastan alrededor de un 30% del total en personal, los municipios argentinos superan holgadamente el 40% (en algunos casos alcanzan el 58%). Si a esto se le suma la alta incidencia de gastos corrientes dentro del total (por encima del 85%), se puede comprender mejor porque queda poco espacio para la maniobrabilidad de los entes subnacionales cuando tienen en general comprometido cuatro quintas partes de sus presupuestos.

Por último, una forma tangible en la que el sector privado canaliza los beneficios de los Estados locales es a través de las inversiones que estos realizan. Al respecto, y relacionado con el punto anterior, a la baja elasticidad que los mismos tienen a la hora de redireccionar sus gastos, se le suma la escasa cobertura de la misma (al tener poco ahorro corriente) deviniendo en una baja capacidad de inversión pública, cercana al 8,6% de los recursos financieros. Del mismo modo, la razón entre los gastos corrientes destinados a obra pública dentro de los gastos corrientes totales es variable (en algunos municipios no supera el 2% mientras que en otros lo hace por encima del 25%) aunque inherentemente baja.

18.7 Expansión de los indicadores hacia el sector privado

Como se mencionó anteriormente, la utilidad de los indicadores es relevante para el control de la Gestión Pública. Bien vale la pena explorar la posibilidad de extender el uso de estos indicadores como medida de control de las políticas de los entes subnacionales en el impulso de la actividad privada, y en particular de establecer ciertos parámetros de mejora.

Previamente, es importante destacar las limitaciones inherentes que tiene el uso de indicadores como mecanismos de control. Al respecto, el estudio en referencia tiene una base cuantitativa que depende íntegramente de la información que directa o indirectamente proveen los gobiernos locales. En general, los municipios no cuentan con sistemas aceitados de información, siendo escasos los datos y dificultoso el acceso a ellos. A su vez, la burocracia propia de los sistemas estatales, supone cargas añadidas en cuanto a la supervisación y seguimiento de las solicitudes que se realizan.

Otra problemática observada se relaciona con la imposibilidad de recoger determinados datos. Por esta razón, la disponibilidad real de la información y la posibilidad real de recolectar determinada información ha reducido significativamente la cantidad inicial de descriptores. En el mismo sentido cabe destacar el caso particular de dos municipios que rechazaron la solicitud de colaboración propuesta. Finalmente, las grandes diferencias en cuanto a los servicios que cada municipio ofrece limita determinadas apreciaciones particulares y otras comparativas entre ellos mismos.

Sorteando estas dificultades, y teniendo en cuenta que si bien es cierto que la utilidad de los indicadores reside en la comparación generalizada de los mismos horizontalmente (el mismo indicador en todos los municipios), la aplicación particular a un determinado municipio parece una opción más plausible aunque menos rigurosa de su uso. En este sentido, el propio estudio de los parámetros de una misma actividad a través del tiempo representaría la posibilidad de control anual de la dirección de las políticas, aunque no permitiría per se conocer la eficiencia en el cumplimiento de las mismas[395].

De este modo, la posibilidad de establecer parámetros de mejora aparecería supeditada a la correcta interpretación de los indicadores y de la repetición de los mismos en el tiempo. No obstante, la posibilidad de uso de herramientas de control por parte de los propios agentes y de terceros constituye en sí mismo una mejora sustancial en la forma de aplicar políticas por parte de los estados subnacionales.

18.8 Consideraciones Finales

A lo largo de este capítulo se repasaron las principales conclusiones que se pudieron extraer a partir del estudio de "Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales" (2011), con un nuevo enfoque, buscando detectar parámetros de mejora en el objetivo de impulsar la actividad económica privada local, en particular de los denominados clústeres.

A grandes rasgos, los gobiernes subnacionales se enfrentan al problema de contar con fuertes compromisos de gastos mientras que sus recursos propios no constituyen una fuente de ingresos suficiente ni independiente. Esto sin lugar a dudas impone una inflexibilidad inherente en el manejo de las cuentas que los deja con escaso margen para hacer política.

A futuro, y de la mixtura con el capítulo once, se considera relevante extender el uso de indicadores económicos de gestión a un complejo sistema de control no solo de la eficiencia de los municipios, sino también del logro de objetivos netamente económicos tales como los incentivos, las políticas y los programas de clústeres.

[395] Por ejemplo; si el municipio A presentó en el año 1 un ratio de endeudamiento del 90% y el año 2 un valor de 80%, se podría decir que el municipio va en buena dirección. Sin embargo, si la media para el resto de los gobiernos es del 10%, su posición real seguiría siendo muy delicada.

19

La marcha de los aspectos regionales

Capítulo 19: La marcha de los aspectos regionales

19.1 Introducción

En ediciones anteriores, el capítulo del Balance de la Economía Argentina dedicado a la Región Centro mostró un análisis tradicional de la misma. En la edición del año 2011 lo que se pretende es abordar a la región desde el enfoque del Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro, dejando ver lo actuado en el último tiempo.

En junio de 2005, en la ciudad de Paraná se constituye el "Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro", está integrado por Cámaras Empresarias de las tres provincias integrantes de los Consejos Provinciales, donde se aprobó su reglamento de funcionamiento[395]. En septiembre de dicho año este foro aprueba en forma unánime, diversos informes que contienen problemas, temas críticos y proyectos de inversión, reforma y fortalecimiento institucional que a su juicio requieren tratamiento por parte de los Órganos de Gobierno de la Región Centro y Ejecutivos provinciales.

La Constitución del Foro Empresario de la Región Centro se realizó con la convicción de que, por encima de legítimos intereses muchas veces disímiles y en algunos casos opuestos entre los mismos sectores de la producción; la construcción, consolidación y proyección de la Región Centro de la República Argentina es un emprendimiento de importancia estratégica para el desarrollo económico, social y cultural de las provincias que la integran y del País.

En marzo de 2006 el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro integra el Consejo de la Sociedad Civil, junto a los Foros de Profesionales, Universidades y Organizaciones del Trabajo.

En septiembre de 2006 comenzó la etapa de formulación del Plan Estratégico de la Región Centro, en el cual el Foro de Entidades Empresarias realizó una activa participación en las todas las temáticas relacionadas con la producción y el quehacer económico de la Región.

El 28 de febrero de 2007, en el marco de la Quinta Reunión Institucional de la Región Centro, se firmó un Convenio Marco de Colaboración para el Desarrollo, Fortalecimiento y Modernización de las cadenas de valor productivas de la Región Centro de la República Argentina.Este convenio fue firmado por los gobernadores de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, el Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, y los representantes de las Cámaras Empresarias que componen el Foro Empresario de la Región Centro.

El convenio comienza estableciendo el objetivo de llevar a cabo estudios sobre la estructura y situación de las principales cadenas de valor productivas de la Región Centro, a fin de propender a su desarrollo, fortalecimiento y modernización mediante adecuadas políticas, programas y proyectos gubernamentales y privados.

En su artículo 1 se explicita que las partes implementarán en forma conjunta diversas metodologías de trabajo para el estudio de las cadenas de valor productivas de la región, con el objeto de identificar los principales problemas de las mismas y propender a resolverlos logrando fortalecer y modernizar las Cadenas Productivas, en el ámbito geográfico de la RegiónCentro de la RepúblicaArgentina.

El 30 de octubre de 2008, en el marco de la VI Reunión Institucional de la Región Centro, se firmaron los convenios de colaboración para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de las cadenas de valor de la Región Centro en los sectores turismo, carnes y cueros, maíz, forestal, electrónica-informática y apícola.

[395] Vale la pena mencionar que el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro, capítulo Córdoba ya existía desde el año 2004.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera: en la sección II se expondrán brevemente los objetivos de los estudios de cadenas de valor mencionados, promovidos por el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro. Se hará especial hincapié particularmente en las principales conclusiones obtenidas y las líneas de acción que se han sugerido en cada caso para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de las cadenas. La sección III ha sido reservada para sintetizar la propuesta de Reforma Tributaria Integral que fuera presentada por el Foro en Mayo del año 2011 a los legisladores nacionales de la Región Centro.

19.2 Resumen de los estudios de Cadenas de Valor presentados para la Región Centro

La integración regional implica la complementación de los gobiernos provinciales con los sectores productivos y la comunidad en general, siendo una de las herramientas más importantes para alcanzar el crecimiento económico con equidad en la República Argentina.

A nivel productivo y económico, la integración regional debe implicar una accionar conjunto de los Estados Subnacionales de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba con los sectores empresariales para identificar y diagnosticar los problemas y restricciones que más afectan a la producción agropecuaria, agroindustrial, industrial, comercial y de servicios; a fin de definir cursos de acción público-privados tendientes a minimizar los efectos negativos de las restricciones identificadas y dar solución a dichas problemáticas. Esto implica formular, instrumentar y evaluar Políticas, Planes, Programas y proyectos de inversión, de reforma y de fortalecimiento institucional.

En función de lo mencionado, se abordan a continuación los estudios de cadenas de valor que fueron elaborados en el contexto de la Región Centro a lo largo de los últimos años.

19.2.1 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor del Maíz en la Región Centro de la República Argentina

La idea de impulsar el desarrollo y crecimiento de la cadena de valor del maíz, a partir del fortalecimiento de la productividad y competitividad de sus sectores, es uno de los objetivos fijados para la Región Centro. En función de esto, este estudio apunta a **generar información relevante sobre la estructura y el comportamiento empresarial de la cadena,** trabajando con todas aquellas empresas de capitales nacionales y extranjeros radicadas en la región y asociadas a una cámara, asociación, polo tecnológico y/o grupo de trabajo empresario, con el fin de servir de base a organizaciones públicas y privadas para la definición de líneas de acción que demuestren el impacto que tiene la cadena del maíz sobre la economía regional y presentar las **ventajas** que ofrece la región a la hora de definir la radicación de una empresa vinculada a cualquier eslabón de la cadena del maíz.

Tanto en los mercados globales como internos, es preciso fortalecer y fomentar las estructuras productivas de las cadenas de valor, como parte de los nuevos paradigmas a impulsar. Entonces, hacer que la actual necesidad de alimentos a nivel mundial se materialice y sea un vehículo de desarrollo confirma en nuestro país y en la Región Centro, una clara necesidad de **planificación, sensibilización e implementación** de acciones que incentiven y fortalezcan el trabajo en cadena.

19.2.1.1 Objetivos

19.2.1.1.1 Objetivo general

Debido a la diversidad de actores en la cadena del maíz, su perfil empresarial/organizacional y su dispersión territorial a lo largo de las provincias que componen la Región Centro, el objetivo del estudio es **obtener información relevante acerca de la realidad socio-económica de cada sector** que integra el eslabonamiento productivo del maíz para generar las primeras nociones y líneas para un **Plan Estratégico de la Cadena.**

Se ha pretendido la obtención de un documento que describa la organización, el funcionamiento y la problemática actual de la cadena del maíz en la Región Centro con el objetivo de proyectar líneas de acción para su desarrollo y difundirlas entre las empresas, instituciones, funcionarios, ministros y gobernadores y la organización posterior de talleres de trabajo como instrumento de análisis en el que se podrán apoyar futuras investigaciones y políticas.

19.2.1.1.2 Objetivos específicos

- Realizar un mapeo de las instituciones regionales, públicas y privadas, vinculadas a la cadena productiva del maíz de la Región Centro y sus principales clientes, tanto de la Argentina como del exterior.
- Relevar información sobre la estructura empresarial de la cadena del maíz de la Región Centro, a partir de una serie de criterios acordados con el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro para elaborar una base de datos del sector que permita ser actualizada con facilidad.
- Relevar información sobre el comportamiento empresarial de la cadena del maíz de la Región Centro, a partir de una serie de criterios acordados con el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro.
- Presentar un informe que describa la organización, el funcionamiento y la problemática actual de la cadena del maíz de la Región Centro y demuestre la importancia que tiene la cadena del maíz para el desarrollo de la economía regional y el potencial regional como destino de inversiones.

19.2.1.2 Conclusiones y Recomendaciones para la cadena de valor del Maíz de la RegiónCentro.

Del análisis de la información relevada y de las encuestas y talleres realizados surge:

- El sistema productivo agropecuario argentino requiere una rápida evolución hacia la sustentabilidad con un fuerte compromiso social empresarial que priorice la conservación de la capacidad productiva de los suelos, la gestión ambiental, el aumento de la producción, la calidad de los productos y el agregado de valor a los granos en origen para favorecer el desarrollo territorial con equidad.

  En este sentido, la decisión de realizar un PLAN ESTRATÉGICO a fin de sustentar el desarrollo productivo Regional, es uno de los principales objetivos dentro del sector maicero. Sin embargo, esta medida se topa con una dificultad: la falta de flujos estadísticos, sistematizaciones y actualizaciones de información, que impiden conocer las características más relevantes de la estructura productiva. Este déficit estadístico no permite identificar las principales fortalezas y debilidades de la región en relación al mercado nacional e internacional. Información base para el impulso de un esquema productivo de las características pretendidas.

  Las estadísticas no son homogéneas, ni fiables, ni centralizadas y la información que se utiliza tanto en el ámbito público como privado suele ser de fuentes muy heterogéneas, en su mayoría fuentes secundarias, o son datos inducidos según estimaciones para fines específicos.
  El esfuerzo de las encuestas iniciadas con este trabajo, ha sido una base importante para vislumbrar el estado general de algunos sectores que integran la cadena de valor del maíz, posibilitando a su vez recabar datos directos acerca de la voluntad de los diferentes actores de participar en un esfuerzo colectivo de construir un Plan Estratégico.

- Para identificar las oportunidades, aprovecharlas y compartir los beneficios se hace necesario crear esta Cadena que genere equilibrios territoriales e innovaciones. En este sentido, es preciso apuntar a desarrollar las siguientes **áreas temáticas y tareas** concretas:
    1. El mercado
    2. Los actores
    3. El plan estratégico como opción de participación y crecimiento.

1. El mercado

Cuanto más grande y representativo sea el mercado, mejor y más transparente será el proceso de formación de precios, se consolidará la comercialización de granos en ámbitos bursátiles, y se verán beneficiados los productores y la cadena agroindustrial en su conjunto.

A nivel global las dificultades para el abastecimiento de combustibles fósiles, las estrategias estadounidenses entorno al etanol, el crecimiento poblacional global, el avance de las áreas urbanizadas y la disminución de superficie cultivable parecen marcar algunos rumbos y muy beneficiosos para la cadena del maíz en nuestro país.

Argentina en 2015 debe cambiar su matriz exportadora pasando a productos de alto valor agregado, con proteína animal etiqueta, trazabilidad y denominación de origen realizado localmente con participación directa en el negocio de los productores primarios, en forma asociativa para hacerlo con escala competitiva. En este sentido, energía (Maíz y Sorgo) y proteína (Soja) con calidad y en cantidad y un plan nacional de sustitución de carne bovina en la dieta, por carne porcina y aviar nos llevaría en el corto plazo a tener un excedente importante de carne bovina, aviar y porcina para exportar, esto es utilizando el mismo volumen de granos que compone una ración balanceada. En su defecto tendríamos un "remanente" de granos que se podrían volcar a otro tipo de industria.

Tanto si quiere venderse el grano con o sin valor agregado o a través de carne en sus diferentes tipos, el maíz parece ser el próximo componente del negocio agropecuario en la Argentina.

Herramientas

- La Matriz de insumo-producto[396] puede plantearse como puntapié inicial de un Observatorio de Competitividad de Cadenas de Valor Regional. Se trata de una herramienta que puede ser empleada para múltiples temáticas.
- Georeferenciación (GIS) regional de la cadena del maíz,
- Implementación de Indicadores para una agricultura sostenible y sustentable a lo largo de toda la cadena y sub-cadenas (Field toMarket).

[396] ¿Qué es la **Matriz Insumo Producto**? Es un registro ordenado de las transacciones entre los sectores productivos orientadas ala satisfacción de bienes para la demanda final, así como de bienes intermedios que se compran y venden entre sí. Así se puede ilustrar la relación entre los diversos sectores productivos. ¿Cuál es su **utilidad**? Para el empresario, la MIP ofrece una descripción detallada de la ruta que siguen los bienes y servicios hasta llegar a la demanda final; y le brinda la participación relativa de su empresa en el total de una determinada rama de actividad con sus consecuentes posibilidades de expansión de mercado. La MIP permite medir los impactos directos e indirectos en la producción como consecuencia de cambios en la demanda final, lo mismo puede decirse con respecto a las decisiones tendientes a reducir el desempleo. También se puede obtener la demanda directa de importaciones así como la demanda indirecta de todos los sectores involucrados directa o indirectamente. A la vez, otra de las aplicaciones convencionales de la MIP consiste en el análisis entre las exportaciones y los insumos directos e indirectos que requieren, algunos de los cuales pueden ser importados. Por otro lado, permite el análisis de la energía calculando el contenido energético de los diferentes productos en la demanda intermedia y final y con ello las necesidades directas e indirectas de energía, las cuales se expresan en términos físicos o en términos de valor como matrices energéticas. Por otra parte, para el análisis del medio ambiente, el método insumo-producto permite la determinación de las fuentes directas e indirectas de contaminación al relacionar datos sobre emisiones en términos físicos con los cuadros insumo-producto. De esta manera se puede calcular el contenido de "contaminación" de la demanda final.

2. Los actores

La responsabilidad social de las empresas es otro punto a tener en cuenta, sobre todo para agregar valor a los productos, generar empleo y realizar mejoras en el campo ambiental. Esto último, sobre todo como un aporte al desarrollo local de los lugares productivos.

Herramientas

- Plan Estratégico

3. El plan estratégico como opción de participación y crecimiento

Generar foros de discusión en los ámbitos donde se desarrollan los mercados con:

- Reglas de juego que estimulen la consolidación de una amplia cadena de valor,
- Pautas para un modelo deseado sustentable para todos a largo plazo,
- Mapa de riesgos
- Ordenamiento territorial
- Incentivos y cargas
- Valoración de los servicios de los ecosistemas
- Infraestructuras en relación al sistema,
- Evaluación de Impacto Ambiental
- Desarrollo y/o adecuación de algunos marcos regulatorios
- Disminución de brechas entre actores,
- Modernización y adecuación de las reglamentaciones obsoletas a los usos y costumbres actuales.
- Conocimiento de las Herramientas y programas que financian la Elaboración y Ejecución de PLANES ESTRATÉGICOS. Por ejemplo:

    1. **PITEC**[397]
    2. **FONARSEC**[398]
    3. **SEPYME**[399]

Algunos tópicos que merecen estudios y acciones particularizadas, junto con las herramientas antes propuestas:

- En cuanto a **I+D,** no sólo los privados deben invertir en nuevos emprendimientos aumentando la cantidad de empleo, sino que a la luz de las estadísticas analizadas el Estado debe reinvertir en esta área para genera mayor equilibrio en la región. Para la mejora del ámbito y condiciones laborales, las leyes deberían direccionarse para facilitar generación de nuevos empleos con seguridad laboral para que cada sector se sienta protegido y contenido.

[397] Panel de Innovación Tecnológica.
[398] Fondo Argentino Sectorial. A través del mismo, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica apoya proyectos y actividades cuyo objetivo sea desarrollar capacidades críticas en áreas de alto impacto potencial y transferencia permanente al sector productivo. El FONARSEC tiene como misión mejorar la competitividad en el sector, contribuir a la solución de los problemas diagnosticados y dar respuestas a las demandas de la sociedad, las empresas y el Estado.
[399] Secretaría PyME dependiente del Ministerio de Industria de la Nación.

- En lo ambiental, que debe atravesar todos los estadios productivos, deben fortalecerse y fomentarse las acciones ya iniciadas. La ciencia y la tecnología juegan un rol importantísimo a la hora de reducir impactos sobre los recursos naturales a través de herramientas, maquinarias y productos a lo largo de todo el proceso productivo, incluyendo la gestión de los recursos.

- En lo que respecta al maíz pueden incentivarse los productos orgánicos: aquellos productos producidos naturalmente sin agroquímicos o fertilizantes. También los sistemas alternativos de rotación agrícola-ganadero con altos niveles de producción y de bajo impacto ambiental. Es decir, la investigación, desarrollo tecnológico y capacitación con una alta modernización y transferencia de conocimiento, desterrando el "cortoplacismo", son fundamentales en este proceso.

En resumen, no sólo se trata de modificar la estructura de trabajo, se trata de generar un cambio cultural que comienza por los empresarios que componen los diversos eslabones de la cadena. Reconocer las ventajas comparativas y competitivas, especialmente estas últimas que hacen crecer el sector. Impulsar el espíritu colaborativo, de innovación, coordinación y desarrollo a fin de incentivar la productividad.

19.2.2 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor Apícola de la Región Centro

19.2.2.1 Objetivos

Los objetivos de este estudio son los que se enumeran a continuación:

- Síntesis de los documentos de planificación estratégica para el sector apícola provincial y nacional. Establecimiento de las principales objetivos y líneas de acción estratégicos comunes. Elaboración del documento correspondiente.
- Organización de los talleres de consenso del documento elaborado donde se debatirán las líneas y programas estratégicos del sector apícola de la Región Centro.
- Priorización de los objetivos estratégicos y líneas de acción del sector apícola de acuerdo a los consensos alcanzados en los talleres de trabajo.
- Análisis de las fuentes de financiamiento para su implementación en el corto y mediano plazo.

19.2.2.2 Líneas de acción propuestas y principales conclusiones alcanzadas

Con base en el documento síntesis de la planificación estratégica tanto a nivel nacional como provincial, se procedió al proceso de organización de los talleres de consenso del documento elaborado con el objetivo de debatir las líneas y programas estratégicos del sector apícola de la Región Centro.

Las consultas realizadas permitieron, en primer lugar, evaluar cuáles serían los proyectos estratégicos para la cadena regional. Lo mismos son:

Implementación de un Plan Sanitario Apícola de la Región Centro

- Conservar y mejorar las condiciones sanitarias apícolas en la Región Centro de acuerdo a categorización establecida por SENASA.
- Desarrollo de actividades con referentes regionales interprovinciales a fin de trazar lineamientos de Planes sanitarios regionales acordes a situación particular de las mismas.
- Determinación de Plan Sanitario Apícola regional, en función de los planes sanitarios provinciales.

- Desarrollo regional de Plan sanitario según características propias de cada una con apoyo de ASISA[400].
- Desarrollo de Monitoreos regionales sanitarios en forma coordinada con INTA.
- Capacitación a responsables de salas de extracción a cargo de Implementadores de SENASA.

Este plan tiene como objetivo primordial el manejo de las condiciones sanitarias de las colmenas que se radican en la región y que provienen de otras provincias o regiones. Comprende el establecimiento de un control sanitario, tomando como base las condiciones sanitarias establecidas por el lugar de radicación de las colmenas. Es decir, no pretende restringir la entrada de colmenas al territorio de la región pero si establecer sus condiciones sanitarias.

El programa se basará en la capacitación permanente y actualización de los inspectores sanitarios, y redundará en la mejora de la calidad del producto final.

Ordenamiento territorial apícola de la Región Centro

- Búsqueda de líneas de financiamiento tendientes a cubrir necesidades específicas del desarrollo de ordenamiento territorial.
- Mejorar la articulación del conocimiento social y el posicionamiento del propio territorio, con la estructura de las propuestas de desarrollo formuladas generalmente a nivel de regiones en relación a la apicultura.
- Desarrollo de tareas de capacitación a referentes zonales a fin de instrumentar a campo el ordenamiento territorial.
- Implementación de acciones tendientes a obtener el Modelo territorial aplicable en cada región interprovincial.
- Aplicación de Modelo territorial específico a cada región a fin de obtener el ordenamiento Territorial Apícola de la Región Centro.

El criterio de priorización de los objetivos proviene de la propuesta de que, a través de la puesta en práctica de un Plan Sanitario Regional y el Ordenamiento Territorial de la actividad, toda la cadena apícola recibirá los beneficios.

Adicionalmente han surgido una serie de consideraciones adicionales que se citan a continuación y están relacionadas con: participación de la Región Centro en el sector apícola nacional, organización de regiones entre provincias, organización de los Consejos Apícolas Provinciales y participación en el Consejo Apícola Nacional; y conformación de la Mesa Apícola de la Región Centro.

Participación de la Región Centro en el sector apícola nacional

En primer lugar se consideró que la Región Centro representa una proporción importante de la producción de miel a nivel nacional. En este sentido se considera que más del 50% de la misma corresponde a las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Sin embargo, hay gran parte de la proporción imputada a los productores de Buenos Aires que se realiza en el territorio de las provincias de la Región Centro. Además es necesario tener en cuenta que la Región Centro representa una verdadera frontera o paso para la producción apícola transhumante.

Organización de los Consejos Apícolas Provinciales y participación en el Consejo Apícola Nacional

[400] Asociación de Inspectores Sanitarios Apícolas

En la actualidad es dispar el grado de avance en la consolidación del Consejo Apícola Provincial para cada una de las tres provincias.

Se presentó la estructura organizativa de la provincia de Santa Fe como una experiencia positiva a tener en cuenta (reconociéndose aciertos y errores en el sistema) conformada dentro del Programa Apícola Provincial, por un Consejo de la cadena de valor apícola, con la participación activa de los funcionarios provinciales, los representantes de los productores y de los diferentes eslabones que integran la cadena, con un Plan Estratégico, ASISA (Asociación de Inspectores Sanitarios Apícolas), que trabaja coordinando el plan sanitario voluntario regional, como también el monitoreo de varroa[401] y nosemosis[402] provincial coordinado desde SENASA.

En este sentido es menester plantear al Plan Estratégico Nacional la necesidad de crear un Modelo de Consejo Apícola Provincial con representación de toda la cadena para cada una de las provincias que intervienen en el mismo. Así se logra agilizar el proceso de evaluación de impacto de políticas y programas; y contar con las diferentes visiones de los actores involucrados en la cadena.

Para el caso de Córdoba existe la Ley N° 8079, reglamentada por el Decreto 869/93 que establece la conformación del Consejo Asesor Apícola. Este consejo esta integrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, INTA, Universidad Nacional de Córdoba, Fundación Banco Provincia de Córdoba, y los entes de productores. Estos últimos representan a los productores de cada uno de los departamentos de la provincia. Hasta el momento no conforman el Consejo Apícola de Córdoba representantes de otros sectores de la cadena apícola como fraccionadores, comercializadores, industrializadotes, etc.

Se considera necesario consolidar las estructuras de funcionamiento a nivel provincial para luego potenciar la organización de la Mesa de la Región Centro, y su posicionamiento en el Plan Estratégico Nacional.

[401] Género de ácaros que provocan la enfermedad de la varroasis. Ésta es una parasitosis externa, que afecta a la abeja melífera en todos sus estadios de y que actualmente está considerada como una de las enfermedades más graves, que causa, si no es convenientemente tratada, una alta mortalidad en las familias de abejas.

[402] La nosemosis o nosematosis es una enfermedad producida por el parasito protozoario Nosemaapis, que afecta el aparato digestivo de las abejas obreras, los zánganos y de la abeja reina. El esporo de N. apis es ingerido con el alimento y destruye las células epiteliales encargadas de la digestión y asimilación, de tal manera que no se aprovecha convenientemente el alimento ingerido. Produce una inflamación del intestino de la abeja, generando diarrea.
Las esporas viven en la heces o evacuaciones durante más de dos años; en el suelo de 44 a 71 días, y en la miel durante dos a cuatro meses.

Organizar regiones entre provincias

Una de las cuestiones que se planteó es la posibilidad de armar proyectos para algunos departamentos de la provincia de Córdoba como prueba piloto hacia el establecimiento del Plan Sanitario y el Ordenamiento Apícola de toda la provincia.

Mesa Apícola de la Región Centro

Se planteó la posibilidad de conformar una Mesa Apícola de la Región Centro de la cual participen representantes de los Consejos Apícolas de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Sin embargo se consideró que la conformación de esta Mesa podrá realizarse una vez que cada consejo provincial este funcionando como tal y tenga representatividad en el sector apícola de su provincia.

Los beneficios de la integración de una mesa regional están relacionados particularmente con la necesidad de ampliar las experiencias positivas hacia las tres provincias que tienen una gran interrelación en lo que al desarrollo de la actividad apícola se refiere.

19.2.3 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor de la Carne Bovina y cueros de la Región Centro

El Estudio para el desarrollo y fortalecimiento (y modernización) de la cadena de valor de la carne bovina y cueros de la Región Centro de la República Argentina, es un objetivo que se genera en el trabajo conjunto que vienen desarrollando las Cámaras que componen el Consejo Empresario con el propósito de lograr la constitución y el desarrollo de la Región Centro dentro de nuestro país, el Corredor Bioceánico y el MERCOSUR.

19.2.3.1 Objetivos

Este trabajo respeta los objetivos de desarrollo humano, búsqueda de afianzamiento, competitividad separando lo importante de la coyuntura, acotando, consciente de la complejidad y queriendo ser una herramienta perfectible más para ejecutar acciones.

La cadena puede analizarse como sector u horizontalmente y su conformación o ubicación geográfica de los agentes “dibujará” determinado espacio regional, nacional o global. Otro modo es partir desde una geografía predeterminada e inventariar allí las actividades existentes y los “baches” o faltantes que hilvanen todo el proceso.

En la Región Centro coexisten todos los eslabones que integran esta cadena productiva. Esta realidad determina una fortaleza y la posibilidad de afianzar, mejorar y ampliar sectores en lugar de agregar nuevas o extrañas producciones y servicios.

19.2.3.1.1 Objetivo general

El objetivo del mencionado estudio es el aprovechamiento de la estructura económica productiva y consumo que representa la carne y cuero bovino, la capitalización de oportunidades y desactivado de problemas actuales y riesgos, considerado desde un territorio que suma y potencia tres provincias.

Esta integración y afianzamiento desde una geografía protagonista, con personalidad y propio peso, es el objetivo final y continuo, es la competitividad y reciclado de una actividad que genera riqueza en términos clásicos y en términos más generosos y últimos como son los puestos de trabajo y la distribución de los valores agregados.

Esta razón es la que guía el trabajo, el cristal para abordar el presente análisis que intenta presentar una herramienta. Una base de discusión, otro punto de referencia con propuestas concretas que Estado y privados deberán concretar. Las decisiones o alguna de ellas debe ser exitosa. Su utilidad, de no ser así, será relativa. Es ese el Objetivo.

19.2.3.1.2 Objetivo específico

Describir la organización, el funcionamiento y la problemática actual de la cadena de la carne bovina y cueros en la Región Centro y que aporte propuestas de líneas estratégicas de acción para su desarrollo- para ser difundido entre las empresas, instituciones, funcionarios, ministros y gobernadores, con aptitud para servir de base para la organización posterior de talleres de trabajo. Detallar la organización y el funcionamiento actual de la cadena, identificando y caracterizando a los distintos agentes involucrados en la misma, tanto empresariales como organizacionales. Delinear las principales problemáticas y proponer las políticas públicas y acciones de complementación público – privada que han de ejecutarse en el futuro (líneas estratégicas de acción, programas y proyectos).

19.2.3.2 Líneas de acción propuestas y principales conclusiones alcanzadas

Los lineamientos sintetizados brevemente pueden describirse así:

- **Búsqueda de identidad de la Región Centro en un amplio sentido y que se traduzca en peso político a la hora de decisiones**. Datos y medidas desde y para la zona, presencia con "marca propia" en un escenario nacional y mundial, ámbito de encuentro, análisis y proposición como el que nos vincula en esta ocasión. Los programas que se proponen son:

  - **Datos y Estadísticas:** Instituto de estudios permanentes de la Región Centro.Es difícil encontrar a la Región Centro como categoría de análisis en los distintos estudios, investigaciones y documentos de organismos públicos y privados. Hecho que marca la necesidad de producir e instalar estudios focalizado a la región (por ejemplo: a través de la creación de un Instituto o Consejo de estudios permanentes).
  - **Afianzamiento y Coordinación Gremial con profesionalización:** Fortalecimiento institucional Gremios Patronales. Suma de socios y profesionalización de la defensa de intereses.
  - **Gobierno Coordinado:** Mesa ganadera de la Región Centro.

- **Procuración de Unidad Normativa – y de aplicación e interpretación de normas nacionales** Los controles y exigencias sanitarias, las cargas impositivas, los servicios y las tasas de Gobiernos Municipales y Comunales deben tender a unificarse y consolidar así la dispersión de unidades en las tres Provincias. Debe afianzarse esta estructura. Se proponen los siguientes programas:

  - **Sanidad y Seguridad Alimentaria:**

    i. Promoción estándar sanitario y bromatológico único progresivo.
    ii. Plan obligatorio y permanente para la erradicación de Brucelosis y Enfermedades Silenciosas.

  - **Impuestos y Tasas equilibrados:** Los códigos tributarios y nomenclador de actividades deben ser únicos. Deberían invitarse a Municipios y Comunas a armonizar las tasas por servicios.

i. Adhesión y/o adaptación conjunta a Legislación y Pautas nacionales: Desde el ámbito que resuma el poder político oficial e institucional de la Región Centro debe asegurarse coherencia en la opinión, adhesión y adaptación a pautas de superior jurisdicción y coordinación creciente en las reglas que regulan la actividad de la cadena toda en las tres Provincias, incluidos los Municipios y Comunas. Ejemplo: Ley Nacional 25.127/99 sobre sistemas de producción agropecuaria ecológica, biológica u orgánica, Ley 22.375/81 sobre frigoríficos.
ii. Convenio Regional para la Indiferenciación Fiscal – impuestos provinciales, tasas locales-.

- **Alejar el umbral productivo de la puja "consumo – exportación":** Intereses, tamaños, exigencias, tipificaciones han abierto y profundizado una **grieta entre producción para exportación y "consumeros"** o venta para el mercado doméstico. Esto se inicia inclusive desde la cría y una dicotomía feedlot – producción a campo o comercialización de determinados cortes, las exigencias del SENASA tampoco son iguales. En general este lineamiento propone superar con acciones que nivelen "para mejor" los distintos eslabones, se superen falsos conflictos y se vuelquen los esfuerzos en el desarrollo tecnológico, investigación y capacitación. Se trata de satisfacer el mercado interno con calidad y exportar de manera coordinada. Programas:

  - **Desarrollo científico tecnológico aplicado a la producción:** el porcentaje destete promedio del país es del 62 %, pudiéndose lograr porcentajes superiores al 80%. Existen zonas dentro de la Región Centro que no alcanzan a promediar el 50% (SECYT - UIA). Éste es uno de los componentes más importantes en la determinación de la eficiencia productiva de los rodeos de cría.
    Es necesario llevar a cabo un proceso intensivo de investigación científica aplicada al sector, en ámbitos tanto públicos como privados, y desarrollar publicaciones, repensar espacios presenciales, semipresenciales y virtuales que colaboren en la transmisión de innovaciones y tecnologías asociadas a la producción.
    El productor ganadero debe poder transformar la ganadería en un negocio sin olvidar su responsabilidad sobre el medio ambiente, a modo de ejemplo en el caso de la agricultura tanto el productor como su ingeniero agrónomo hacen del trabajo de campo un negocio: discuten sobre estrategias, inversiones, rentabilidad; esta situación no se da con frecuencia en la mayoría de los pequeños y medianos productores ganaderos, los cuales en su mayoría generan a campo e intuitivamente el conocimiento y las innovaciones sobre incrementos en la productividad, calidad, y rentabilidad.
    Los problemas sanitarios no resueltos generan importantes pérdidas, entre los que se encuentran falta de preñez, mortandad, decomisos durante el proceso de faena. Asumida esta realidad se pueden ir implementando estándares sanitarios más elevados que redunden en una mejora de la performance y rentabilidad de la actividad.
    Prácticas inadecuadas en el tratamiento del cuero durante la producción, en el proceso de separación del mismo en frigoríficos y su mantenimiento posterior hasta ser procesados, no permiten obtener según la perspectiva de la industria curtidora, calidad que justifique pagar los precios de referencia en los mercados internacionales y lo atribuye en muchos casos a las deficiencias del manejo, sanidad, precariedad en las instalaciones de engorde, tecnología de cuereado. Esta situación influye notablemente sobre los precios en toda la cadena cárnica.

    i. Desarrollar centros de capacitación y entrenamiento para productores en ganadería y agricultura asociada.

ii. Potenciar y difundir la investigación en universidades, organismos técnicos estatales, privados y mixtos, en reproducción, sanidad, manejo, genética, pasturas, balanceados, uso de recursos hídricos.

iii. Promover un estándar sanitario único para toda la región y trabajar en pos de lograr la máxima aplicación de los planes sanitarios.

- **Consolidación de laganadería en áreas de la región con bajo potencial agrícola:** existen dentro de la región explotaciones que por su tamaño y condiciones agroecológicas son potencialmente más aptas para llevar a cabo la actividad ganadera extensiva e intensiva.
  Sin embargo, las condiciones para su desarrollo, son en algunos casos acotadas y de alto riesgo, dado que no existen planes efectivos para atender la producción ante situaciones de contingencia. Esto afecta notablemente la actividad toda, puesto que las consecuencias de su ocurrencia pueden llegar a ser muy importantes y van desde altibajos de precios de toda la cadena, por ingresos/faltantes imprevistos de animales en los mercados, la pérdida de capital de trabajo, hasta la desaparición definitiva de las explotaciones y los puestos de trabajo asociados.
  Instalaciones, barcazas, camiones de hacienda, rutas y caminos, deben estar preparados para el movimiento de animales. Como una práctica habitual es la venta de animales puestos en el frigorífico, muchos productores realizan los fletes con camiones o carros que no cumplen con las condiciones necesarias para evitar pérdidas por animales estresados, quebrados, carne golpeada.

  i. Crear sistemas de contingencia, que den cobertura ante sequías, inundaciones, crecidas, incendios, temporales.
  ii. Alentar las inversiones público-privadas para la cosecha de agua y administración eficiente de recursos fluviales.
  iii. Desarrollo de sistemas logísticos competitivos.

- **Accesibilidad a herramientas e Investigación Genética.**

  i. Capacitación a empresarios y funcionarios.

- **Valor en origen e Integración Vertical:** es una tarea potencial enorme. Desconfianza, cambio en reglas de juego y "no decisiones" implicaron tibios logros de incorporación de "valías" y contenidos. Y debe entenderse no como lineal o inercial sumar simples peldaños de procesos sino auténticos desarrollos fundacionales de creativos emprendimientos y nuevas estructuras de elaboración y aprovechamiento. Entidades como el INTA y muchas expresiones de deseo sustentan este eje que apunta al objetivo general. Estos proyectos suelen exceder a la ganadería bovina y abarcar a otras y a la agricultura como proveedora de alimentos. En función de esto, se proponen los programas que a continuación se mencionan:

  - **Asociación de Productores:**

    i. Salado de cueros por zonas.
    ii. Desarrollo de modelos industriales para cadenas locales: Desarrollo de la transformación e industrialización con valor agregado en el rubro carnes y cueros. El I.N.T.I. ha desarrollado modelos de plantas de faena para emprendimientos locales. Probablemente sea necesario replantear la Ley Federal de Carnes. En las grandes cadenas exportadoras, debería institucionalizar su participación en programación, discusión y contralor de procesos y beneficios.

- **Procesamiento de subproductos en planta.**

  i. De desecho a insumo: Capacitación y apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas desde entidades provinciales o bancos para la industrialización de subproductos y modificar su condición de desperdicio. Ejemplo: Grasería, deshidratado de mucanga, tripería, wet-blue al cuero para alargar su vida.

- **Desarrollar acciones desde y hacia la Región Centro que favorezcan la competitividadde la cadena de valor de la carne y el cuero**. La cadena de valor necesita de acciones idóneas que promuevan la eficiencia de los distintos eslabones de la cadena, tanto los feedlotscomo los cientos de productores y más de cien frigoríficos distribuidos por la región junto a los miles de matarifes abastecedores, supermercados, carnicerías y otras bocas de expendio. Está signada de una gran dispersión que podría analizarse como favorable puesto que no existen marcados dominios empresarios, pero que como contracara tiene ineficiencias a corregir y desbalances a equilibrar. Para ello es importante la participación proactiva de los sectores públicos y privados, en la búsqueda de consensos y en la articulación de políticas dirigidas a la cadena. Los programas propuestos son:

  - **Revalidación del rol promotor del Estado:** Desde la época del Estado gendarme a la actualidad, su rol ha ido creciendo, acompañando el desarrollo del país en todo sus aspectos, interviniendo en ocasiones de forma acertada o equivocada según fueren los temas que se abordaron y los resultados obtenidos, no obstante es innegable que todos los sectores sociales recurren al Estado en algún momento para resolver sus controversias y reglar situaciones.
    También los pequeños y medianos productores de la Región Centro reclaman por la falta de universalidad práctica de los planes de subsidios a la producción ganadera, que se dan por los pagos a destiempo de los mismos o por la burocracia para acceder a este tipo de compensaciones y lo ven más como una competencia desleal por parte de actores importantes que sí lo recibirían en desmedro de sus explotaciones.
    La política de subsidios y de restricciones a las exportaciones deben tener implicancias estratégicas y temporales, puesto que en el actualidad la misma está desalentando no solo la producción de carne bovina, sino la de todas las carnes sustitutas. En ocasiones por la lentitud del Estado en la liquidación de los mismos, no se utilizan para la determinación de los precios y por ende el esfuerzo promocional que hace el país pierde eficacia, en otras con la intención de promover la industria manufacturera del cuero, se termina consolidando la posición dominante de mercado a las 5 curtiembres más importantes del país, que tienen según la opinión de frigoríficos y acopiadores de cuero, la discrecionalidad para consensuar los precios a pagar, lo cual incide sobre los precios desde el animal en pie hasta en la venta para consumo.

    i. Optimizar la regulación peso de faena.
    ii. Rediseñar el sistema de los incentivos fiscales a la producción ganadera.
    iii. Implementar un sistema de aranceles móviles a las exportaciones de cuero que evite la distorsión de los precios locales y perjuicios a toda la cadena.
    iv. Suprimir barreras arancelarias y para-arancelarias a las exportaciones de carne

  - **Categorización y estatus sanitario para todos los frigoríficos:** Programa de modernización y escalas progresivas de estatus sanitario para todos, con plazos y categorización básica mínima exigente que mejore toda la cadena. Significa mayores puestos de trabajo y baja del riesgo sanitario país. La trazabilidad debe estar contenida en las metas del

Programa. El mercado externo que es permanente y creciente – más allá de reciente interrupción por crisis - demanda alta calidad biológica.

i. Plan inicialmente voluntario de categorización en calidad y sanidad.

- **Promover la eficiencia e innovación en la etapa final -Fomento del agregado de valor:** El mercado interno es el principal impulsor de la cadena y por ende el principal a abastecer, se han dado a los largo del tiempo modificaciones en los kilogramos de carne bovina consumidos per cápita, atribuidos al poder adquisitivo de los habitantes, hábitos, costumbres y modas, productos sustitutos, que lo han hecho variar en muchos casos significativamente. En la actualidad el consumidor sigue optando por la atención personalizada de un carnicero (Informe IPCVA), cortes tradicionales y cada vez más por productos frescos que tienen cierto grado de elaboración y presentación, concentrando o no sus compras en determinados días.
  Un déficit importante es el de capacitación, tanto del empresario carnicero que por ejemplo no mide los negocios perdidos por no disponer o "sobrestokearse" de carne y preparados en determinados días de la semana, como de empleados con conocimientos de desposte, elaboración y venta al público.
  Es necesario el desarrollo de preparados y presentaciones que incrementen el valor de la carne como es el caso de los productos que se obtienen del cerdo, para aprovechar mejor los sobrantes o los cortes de bajo precio.

  i. Desarrollar programas de capacitación para empleados carniceros y empresarios.
  ii. Lanzar líneas blandas de financiamiento para equipamiento.
  iii. Modernizar la oferta, presentación, empaque y distribución de los productos.

- **Planes Ganaderos Provinciales:** asociados a Planes Nacionales; el productor en general, no lo utiliza. El poco margen para decisiones locales se plasma en las normas.

  i. Incentivos al Criador: Este segmento de productores se perjudica por el desplazamiento, debe aguantar más al ternero y se dificulta la preñez posterior. Por ello debe promocionarse la cría a campo que iguale beneficios de actividades alternativas como el feedlot o la agricultura y no se resienta este eslabón de sustentabilidad para todo el proceso.

- **Ordenamiento territorial, respeto del bosque nativo:** Lo están analizando entidades gremiales de Córdoba y del Norte. Existe una propuesta denominada "Proyecto de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo de Córdoba".

  i. Leyes Provinciales de uso de suelo y protección del medio ambiente consistentes entre jurisdicciones.

- **Nuevas Herramientas y Mejoras para el Mercado.** Fidelización, afianzamiento y búsqueda de nueva demanda local, regional e internacional se plantea como tarea permanente. Las actividades anticíclicas, el mediano y largo plazo se asocian al reconocimiento de la condición indiscutible de protagonistas nacionales y mundiales de la carne y cuero bovinos. Programas desde las tres Provincias en conjunción, "tomados" o pedidos a la Nación dan contenido a este "eje" estratégico. Se propone:

  - **Promoción del comercio exterior de carnes y derivados**: La cadena tiene el potencial para continuar creciendo hacia mercados externos cada vez más exigentes y rentables,

situación que la obliga a profesionalizarse de manera de poder alcanzarlos y mantenerlos, a propender a la articulación público - privada como acción imprescindible en la carrera por posicionar al país en nuevos mercados como la India y China, o en la gestión por la ampliación de la cuota Hilton y en el aumento de la participación en el mercado estadounidense.

i. Negociar la apertura de nuevos mercados.
ii. Renegociar el incremento de las cuotas Hilton y Americana.
iii. Impulsar la marca país en el exterior.
iv. Ordenar y simplificar las normativas para las exportaciones.

- **Desarrollo comercial:** Todos los operadores de la cadena deberían estar matriculados para que los organismos de control puedan tener un real conocimiento del universo de eslabones que la componen. Pero el principal beneficio se dará para productores y vendedores finales que al estar atomizados tendrán la posibilidad de negociar directamente, en condiciones de igualdad entre operadores no dominantes, suprimiendo costos de intermediación y ferias, lo que redundaría en mejores condiciones de precio y en calidad de provisión uniforme. Esta medida también favorecerá a los frigoríficos que brindarán el servicio de faena y dispersarán el riesgo de cobro por sus servicios, reducirán la presión que significan grandes matarifes abastecedores y la eventual desestabilización que producen cuando cambian de frigorífico faenador.
  En lo que respecta a los temas impositivos, es sumamente distorsionante del precio, la incidencia de los tributos nacionales, provinciales y municipales y la competencia desleal que se genera a partir de su evasión por parte de algunos operadores de la cadena.

  i. Matricular en ONCCA a todos los operadores de la cadena de valor.

- **Afianzamiento del hábito y lealtad de consumo.**

  i. Otra Comercialización - F.A.A. (proyecto de apropiación): la propuesta gira en torno a modificar la tradicional modalidad de comercialización de carnes consistente en el traslado de las piezas enteras a cada boca de expendio, por la venta en los grandes centros urbanos de medias reses trozadas en cuartos: el cuarto delantero (que contiene los cortes más baratos), el cuarto pistola (que es el cuarto trasero del animal, más los bifes) y el asado parrillero (que además del asado, incluye el matambre y el vacío). De esta forma es posible satisfacer la demanda de consumo, según el diferente poder adquisitivo de la población y compatibilizarla con la de exportación. Además, contribuye a una comercialización interna más racional, beneficiando a los pequeños comercios minoristas y a los consumidores de menores ingresos. Promover el consumo interno de carne vacuna para los estratos de la población de menores recursos, estableciendo algunos parámetros para su venta en el mercado local y avanzar a su vez en un plan integral de carnes sustitutas.
  ii. Identificación promocional de carnes de la Región Centro: Lanzamiento institucional – desde Mesa público privada de las tres Provincias que puede incluir a nacionales como IPCVA - de oferta diferenciada. Ej. para demanda del segmento más exigente de consumidores, oferta de carnes producidas en condiciones extensivas y naturales, explicitando el respeto a la calidad del tratamiento del animal y los procesos productivos. Programa de diferenciación por calidad.
  iii. Investigación que considere la carne en nuevos hábitos de alimentación:
  Ámbitos técnicos y académicos, en sintonía con frigoríficos – industrias, con jurisdicción zonal deben asegurar la accesibilidad a la tecnología que incorpore los sub-

productos bovinos a nuevos preparados de rápida elaboración, envases, combinaciones calórico – proteicas y en general mantener dinámica la oferta o provocar demanda. Por ejemplo: productos de consumo rápido puesto que la vorágine laboral hace que no se pueda dedicar mucho tiempo al preparado de la comida.

- **Decisiones Federales, beneficios Regionales:** Gestión, petición y capitalización de iniciativas nacionales públicas, privadas o mixtas en beneficio de la cadena productiva carne y cuero bovinos instalada en la Región**.** Los programas propuestos son:

  - **Políticas Públicas del Gobierno Nacional:**

    i. Plan Nacional de Incentivo a todos los sectores de la cadena bovina (proyecto de apropiación): subsidio para la terminación del novillo por encima de los 450 kgs. Este mecanismo exige tener oficinas en Buenos Aires para que llegue al productor distante.
    ii. Habilitación de establecimientos de cría como de origen (proyecto de apropiación): Como sugerencia para evitar el pago de sobreprecios por invernada de exportación, habilitar todos los establecimientos de cría como de origen, dado que el caravaneado es igual para todos los animales y la diferenciación sería una cuestión administrativa.
    iii. Creación de Instituto Regulador - F.A.A. (proyecto de apropiación): Creación de un Instituto que regule la actividad del sector tanto en el mercado interno como en el externo. Este instituto deberá establecer:

       a. Un precio mínimo y sostén para el ternero de destete y que se establezca según costos.
       b. Reorientar los subsidios y compensaciones que el Estado Nacional actualmente afecta a la ganadería de engorde destinándolo a la cría y estableciendo mecanismos simples y ágiles para la percepción de los mismos.
       c. Establecer un tope máximo de mil animales en feedlot para el cobro de las compensaciones destinadas a esa actividad.
       d. Establecer un "Monotributo Ganadero" que vía C.B.U. reintegre el I.V.A. que hoy no percibe el pequeño productor.
       e. Estimular el desarrollo y adecuación de tecnologías alternativas para la creación y uso de recursos naturales disponibles (Bioenergía, biodigestores, energía solar etc.).

    iv. Desregulación del mercado - APROCABOA (proyecto de apropiación): En la siguiente cita textual se evidencian los conflictos de intereses o simplemente la incoherencia o contradicción de algunas propuestas, por ejemplo, con la anterior. *"No hay plan posible si no se respeta el mercado. La fijación de precios máximos y cupos no es el camino. Debe lograrse un verdadero acuerdo y firmar un pacto de no agresión y previsibilidad. Al ser una actividad de mediano a largo plazo, es vital tener reglas de juego claras".*

  - **Iniciativas Institucionales Nacionales:**

    i. Mesa de Ganados y Carnes (proyecto de apropiación): Con la colaboración de las diferentes Instituciones, que tienda a la elaboración de políticas públicas para la reconstrucción de la ganadería argentina en dos sentidos; 1º) Atención de la crisis en lo inmediato.- 2º) Consensuar un plan ganadero a 10 años que las fuerzas políticas asuman como políticas de estado.

ii. Apertura de mercados internacionales (proyecto de apropiación): Nuevos países y zonas y aumento de las cuotas actuales – coyuntura doméstica mediante - a partir de una mejora en el control sanitario y por la reducción de subsidios y barreras arancelarias. El Instituto de Promoción de Carne Vacuna – I.P.C.V.A. – admite este rol que podría coordinarse con otra institucionalidad.
iii. Trabajo Decente (proyecto de apropiación): Actividad Interdisciplinaria Público – Privada en busca de la formalización de las relaciones laborales y la eliminación del trabajo de menores. Participan los Ministerios de Trabajo Provinciales y Nacional.

19.2.4 Estudio para el desarrollo, fortalecimiento y modernización de la Cadena de Valor Electrónica - Informática de la Región Centro

El estudio propuesto para la cadena electrónica - informática de la Región Centro, apunta a generar información relevante sobre la estructura empresarial de la cadena y sobre el comportamiento empresarial, trabajando con todas aquellas empresas de capitales nacionales y extranjeros radicadas en la región y asociadas a una cámara, asociación, polo tecnológico y/o grupo de trabajo empresario, con el objeto de servir de base a organizaciones públicas y privadas para la definición de líneas de acción, para mostrar el impacto que el sector tiene sobre la economía regional y para presentar las ventajas que ofrece la Región Centro a la hora de definir la radicación de una empresa afín a esta cadena.

19.2.4.1 Objetivos

Al redactar la propuesta se definieron los siguientes objetivos:

19.2.4.1.1 Objetivo general

El referido estudio tiene por objetivo general elaborar un documento -que describa la organización, el funcionamiento y la problemática actual de la cadena electrónica-informática en la Región Centro y que sirva para generar propuestas de líneas de acción para su desarrollo- para ser difundido entre las empresas, instituciones y funcionarios del gobierno con aptitud para servir de base para la organización posterior de talleres de trabajo.

19.2.4.1.2 Objetivos específicos

Entre los objetivos específicos del proyecto se encuentran:

- Realizar un mapeo de las instituciones regionales públicas y privadas vinculadas al sector electrónico-informático.
- Relevar información sobre la estructura empresarial del sector electrónico-informático de la Región Centro para elaborar una base de datos del sector que permita ser actualizada fácilmente.
- Relevar información sobre el comportamiento empresarial del sector electrónico – informático de la Región Centro.
- Elaborar un informe que describa la organización, el funcionamiento y la problemática actual de la cadena electrónico-informática en la Región Centro y que demuestre la importancia del sector para la economía regional y el potencial regional como destino de inversiones.

19.2.4.2 Conclusiones y Recomendaciones para el sector electrónico- informático de la Región Centro

Luego del análisis formal de variables realizado y de la exhaustiva revisión bibliográfica que se hizo, se proponen algunas líneas de acción destinadas a fortalecer al sector e incluso efectuar una reingeniería de las ya existentes en pos de alcanzar una mayor eficiencia.

Recursos Humanos
El sector manifiesta la dificultad de obtener mano de obra especializada, principalmente en los niveles profesionales y técnicos. Resulta evidente la necesidad de emprender acciones inmediatas para incrementar la formación de los mismos en mayores cantidades a las que existen actualmente.

Se sugiere:

- Creación de carreras intermedias y tecnicaturas más cortas que permitan una salida laboral que cubra las necesidades de las empresas y de salida laboral de los estudiantes.
- Promover un sistema de pasantías que posibilite la inserción de los estudiantes en las empresas antes de la finalizar las carreras.
- Aumentar la vinculación del sistema educativo con la empresa (sobre todo en el caso de la UNC), para lo cual se necesita otorgar asistencia financiera para mejorar la relación e intercambio entre empresas e instituciones mediante acciones de:

    - capacitación técnica, terciaria o universitaria de personal regular de las empresas,
    - pasantías de docentes en instalaciones empresarias,
    - desarrollo de grupos de I+D en ámbitos empresarios con participación de especialistas universitarios,
    - ejecución de proyectos conjuntos de investigación y desarrollo.
    - impulsar programas de incubadoras de empresas a través de tareas de sensibilización, formación, asistencia técnica, estudios sobre la creación de empresas innovadoras, la promoción del emprendedorismo y el desarrollo local.

- Realizar acuerdos con los principales institutos formativos, el re establecimiento de escuelas e institutos técnicos, acuerdos con universidades del estado y privadas, y con las cámaras que permitan facilitar el entrenamiento del personal ocupado en las empresas del sector y crear laboratorios equipados "*state of the art*", para posibilitar las prácticas de los estudiantes y del personal en formación.

- Estimular los programas de postgrado que implican dar financiamiento para la instalación o fortalecimiento de carreras de doctorado, maestrías o carreras para la especialización y perfeccionamiento de profesionales. El apoyo se orienta al financiamiento de:

    - becas internas, externas o mixtas para estudiantes graduados,
    - la contratación temporaria de profesores e investigadores visitantes,
    - gastos para intercambio de tutores o directores de investigación que deban cumplir temporalmente esas funciones colaborando en programas de postgrado de instituciones en las que no se desempeñan de manera regular.

- Promover la interacción con académicos y tecnólogos argentinos de la diáspora, vinculados tanto a la academia como a empresas multinacionales.

- Relanzar el plan "Programa de Formación por Competencias (ProFoCo)", el cual tuvo por misión formar personas en las competencias de mayor demanda del sector de software cordobés. Nació como una respuesta efectiva a las necesidades de desarrollo de Recursos Humanos del sector. Su meta es incrementar la empleabilidad de los jóvenes y ayudarles a que afronten con éxito los desafíos de un sector de alta competencia.

Financiamiento y capitalización

La falta de financiación es uno de los problemas más preocupantes que enfrenta el sector, en lo que hace a las MIPyMEs.

Los proyectos, en general, no cuentan con financiación bancaria, ni de proveedores, ni de clientes, razón por la cual los empresarios recurren a sus propios socios o a la reinversión de utilidades. En este sentido se recomienda:

- La generación de un adecuado sistema de financiación no sólo para los proyectos sino para la venta de los productos, en especial sistemas de financiación de exportaciones. Un camino posible es la creación de Sociedades de Garantía Recíproca que permitan mejorar la garantía de operaciones y bajar la tasa de interés.
- Estimular y ampliar el acceso de las líneas de financiamiento específicas para innovación e I+D en empresas del sector, en particular para las empresas de menor porte.
- Creación de líneas de crédito para empresas, con el propósito de:

    - Facilitar el acceso al crédito y financiamiento de las empresas del sector electrónico-informático para capital de trabajo, financiación de exportaciones, etc.
    - Resolver el problema de los avales debido a la estructura patrimonial de activos intangibles, a partir de la participación en las operaciones de Sociedades Garantía Recíproca.

- Capacitar e informar a las empresas en el uso de otras herramientas de financiamiento disponibles en el mercado, como por ejemplo las Obligaciones Negociables o los Fondos de Capitales de Riesgo.

Exportaciones

- Fomentar la creación de consorcios de exportación.
- Promover misiones comerciales, ferias internacionales y misiones inversas que permitan la oferta en el exterior con menores costos por la coparticipación del esfuerzo comercial.

- Actividades de exploración y expansión de mercados:

    - Explorar los principales mercados potenciales.
    - Establecer acuerdos estratégicos con gobiernos e industrias de otros países de la región e internacionales para aprovechar las ventajas competitivas de Argentina.

Información sobre el sector

La falta de información periódica, fidedigna y actualizada sobre el sector electrónico – informático en la Región Centro es un obstáculo para su desenvolvimiento. Esto es así, no sólo por el hecho de carecer de datos que permitan una adecuada planificación tanto privada como pública, sino porque la oferta carece de información sobre los oferentes de productos que puedan servir como insumos de

sus industrias y para la industria electrónica como competidores en su oferta, y los demandantes no cuentan con información para requerir lo que necesitan para su uso o consumo.
En tal sentido se sugiere:

- Creación y puesta en marcha de un observatorio con el objeto de efectuar un estudio y el seguimiento periódico de la evolución del sector.

Calidad

Si bien algunos expertos hablan de la generación de una cultura de la calidad, todos concuerdan en señalar el aumento de la competitividad como la clave del surgimiento y la proliferación de los certificados de calidad.

Sin embargo, hay otras dos razones básicas que explican el gran desarrollo que las certificaciones están teniendo en todo el mundo: la necesidad de generar en el cliente confianza en los productos y servicios ofrecidos y el hecho de tener que diferenciarse cada vez más de la competencia.

Uno de los objetivos debería ser la creación de las condiciones para que el sector no sólo tenga asegurado su crecimiento en el largo plazo, sino que además deberá ser competitiva internacionalmente situándose en una posición de liderazgo primero en Latinoamérica y luego en el mundo, por ser "productora de soluciones de calidad y de alto valor agregado intelectual".

Asimismo se sugiere no entrar en la discusión para validar cual o cuales de las normas de clase mundial debería adoptar la industria del software y los servicios informáticos, por entender que es una decisión privativa de cada empresa, sea del sector de la oferta como de la demanda, se da por sentado que es condición imprescindible asegurar la calidad de los procesos, los productos y los servicios.

Para lograr el propósito de calidad se debería contemplar el desarrollo de estrategias básicas relacionadas directamente con:

Pensar prioritariamente en el mercado interno, principalmente en el segmento de las PyMEs, como base de sustento para acumular conocimiento y experiencia, en procesos de calidad.
En una segunda fase orientarse a Latinoamérica, para adquirir economía de escala, sobre todo pensando en el segmento de las MIPyMEs.
Proveer programas para la evaluación básica de productos, pruebas de concepto, programas piloto de aseguramiento de la calidad de servicios, etc.

Realizar *benchmarks* de desempeño, utilizando prácticas de clase mundial ("*BestPractices*") para identificar las condiciones que deben alcanzar los productos y servicios.

En función de todo lo expuesto, se resumen las posibles medidas que se podrían tomar en lo que a calidad respecta:

- Establecer un programa de difusión y sensibilización sobre la importancia de la calidad tanto en la mejora de eficiencia y competitividad de las empresas como en su posicionamiento en los mercados externos.

- Contar con instrumentos de apoyo técnico y creación de centros de calidad.

- Identificar y promover metodologías de desarrollo de diferentes grados de certificación, que permitan alcanzar en forma escalonada un nivel más exigente de calidad.

- Instrumentación de facilidades y financiamiento para acceder a los procesos de certificación de calidad, cuyos objetivos son:

    - Aumentar la calidad y confiabilidad de los procesos y productos SSI.
    - Conseguir financiamiento a tasas razonables.
    - Instrumentar programas de subsidios que soporten un porcentaje de los costos totales del proceso de certificación.

- Facilitar la asociatividad y la colaboración entre empresas para la producción de productos y volúmenes con estándares homogéneos que permitan el acceso en igualdad de condiciones a mercados no abastecidos por empresas argentinas.

- Mejorar la difusión de los beneficios y características de las homologaciones internacionales, de la certificación de procedimientos y de la determinación de estándares de calidad compatibles con las exigencias del mercado internacional.

Relanzamiento de políticas exitosas

Por último, sería recomendable reimplantar las políticas exitosas aplicadas en el pasado reciente y ampliar la cobertura de las existentes en algunos ámbitos específicos. En esta línea se destacan las experiencias del Instituto Tecnológico de Córdoba (ITC), el Centro de Servicios Tecnológicos y de Manufactura con Tecnología de Montaje Superficial (SMT), los diferentes proyectos asociativos de sistemas de calidad integrado, el Programa Entra21, el Convenio de Iniciativa Académica con IBM, el Proyecto Parque Científico Tecnológico de Rosario y su Región (PCTRyR), los Talleres sobre Formulación de Proyectos FONSOFT y el Programa de Desarrollo de Maquinaria Agrícola de Alta Complejidad (DEMAACO). En el caso de este último, lo aconsejable sería reeditarlo y avanzar en aspectos concernientes al manejo del suelo, relevamiento satelital de las condiciones climáticas y diagnóstico por imágenes.

19.2.5 Estudio para el Desarrollo del Turismo como Cadena de Valor de la Región Centro

19.2.5.1 Objetivos

El objetivo principal del estudio se basó en la búsqueda de incorporar elementos que permitan elevar el nivel de análisis, a fin de facilitar el desarrollo de políticas públicas y acciones conjuntas de carácter turístico a nivel regional.

Si bien la realidad de cada una de las provincias que integran la región es diferente, existen en el marco de cierta amplitud de criterios, puntos que fueron identificados como Objetivos a seguir, con el fin común del desarrollo del turismo como economía regional.

19.2.5.1.1 Objetivos generales

Los expertos han considerado una serie de puntos macro que resumen los objetivos generales para la Región Centro en el corto y mediano plazo:

- **Compatibilización de la legislación turística de las provincias**

La disparidad Normativa se identifica claramente como la primera barrera para la integración turística regional. Existen innumerables vacíos legales y diferencias importantes entre las legislaciones vigentes.

Afortunadamente las administraciones actuales demuestran una amplitud de criterio importante y una clara identificación del problema normativo, como de impacto directo sobre la posibilidad de generación de estrategias, productos y convenios regionales. Es importante destacar que las tres provincias hoy cuentan con leyes de turismo.En el caso de la Provincia de Córdoba, existe un compendio de leyes que podrían ser tomadas para completar los vacíos legales de las otras provincias, y al mismo tiempo tal vez generar un nuevo debate para la actualización de dichas normativas y la aplicación conjunta a nivel regional.

Hoy existe desde el Poder Legislativo un punto de encuentro en la Región Centro a través de legisladores miembros y representantes ante una comisión regional interprovincial, que claramente no está siendo utilizado todo lo bien que podría serlo, pero que es la herramienta fundamental que posibilitaría llevar adelante este debate.

- **Unificación de criterios de promoción a la inversión turística**

Las tres provincias que integran la Región cuentan con una oferta común de financiamiento a inversiones en el sector turismo, que proviene fundamentalmente de la Nación. En forma individual podría decirse que no hay grandes diferencias tampoco, los bancos locales ofrecen en cada caso acceso a beneficios financieros que, aunque ninguno puede considerarse dentro de niveles de tasas internacionales muy accesibles, brindan algunas opciones para ser consideradas dentro de las reglas de mercado locales.

Pese a esto, la principal diferencia sobre la que debería profundizarse, radica en el ámbito impositivo por la existencia de Ingresos Brutos de valor y aplicación diversa en cada jurisdicción, algo que atañe a todos los sectores de la economía y de forma particular al turismo. Por otra parte, en lo que hace a las **Exenciones Impositivas** que hoy tiene reguladas la Provincia de Córdoba, específicamente para el turismo, y que la diferencian de sus pares.

Notar que la provincia de Córdoba cuenta con la **Ley N° 7232** – Régimen de Promoción y Desarrollo Turístico, Decretos Reglamentarios 4557/85 637/99 y 1360/00.

- **Concientización turística**

Consiste en la implementación de un proceso educativo que permita la toma de conciencia de la importancia del turismo como variable de desarrollo socio-económico-cultural.

Se trata de una estrategia de orden social que presupone la implementación de un conjunto de acciones que por medio de un proceso continuo permita fundamentalmente la comprensión de la actividad, la mejora en la calidad de los servicios y la conservación del medio ambiente natural y/o cultural relacionado a ella.

Es importante en este proceso convertir a la comunidad residente y al visitante que hoy actúa como espectador en actor de su propio desarrollo y de origen a una mejora permanente de la calidad de vida en el destino. Esto es Conciencia Valorativa y es claramente un objetivo prioritario para el sector.

- **Calidad turística**

Calidad es un concepto que ha comenzado a despertar cada vez mayor inquietud en los empresarios del sector, que ven en la aplicación de determinadas normas y en la obtención de ciertas certificaciones, un elemento de promoción y una herramienta de funcionamiento útil que ayuda a la eficiencia y efectividad de la empresa.

Desde una mirada regional, la búsqueda de estándares de calidad debe ser un objetivo, a nivel de los actores privados y a nivel institucional y debe ir de la mano de legislaciones regionales unificadas que tengan las mismas concepciones y criterios de calidad para que al generar la oferta de un producto de determinado nivel, sea equiparable en las tres jurisdicciones.

- **Visión estratégica regional**

El objetivo de generar estrategia es algo consensuado y que se expresa en el Plan Estratégico de la Región Centro. Sin lugar a dudas, la materia pendiente ahora es hacer realidad esta visión estratégica regional en los hechos, a partir de acciones conjuntas en ámbitos de promoción y en ámbitos del desarrollo de infraestructuras de impacto turístico, como en otros relacionados al sector.

19.2.5.2 Acciones Posibles Propuestas para la Integración Regional

En el mencionado estudio se ha realizado un detalle de acciones posibles y superadoras, que permitan brindar un salto cualitativo a la región y a las provincias que la integran, algunas de ellas proyectadas o en algún nivel de desarrollo en alguna de las provincias miembros, pero todas de posible aplicación a nivel regional. Es importante destacar que se ha buscado generar una coherencia entre los objetivos, los criterios y las acciones posibles, tratando de concebir una propuesta integral que de respuestas a la necesidad de integración.

Se enumeran a continuación las acciones propuestas:

- **Consolidar servicios de "inteligencia de mercado"**

Coordinar, impulsar y generar aquella información que el sector necesita para cada situación y coyuntura, constituyéndose en su principal fuente generadora de conocimiento turístico.

Para ello se proponen tres grandes áreas de actuación:

- Generación y Sistematización de Información e Innovación Tecnológica
  i. Generar las herramientas básicas de información y conocimiento turístico de toda el área objeto de investigación. Informatización de las herramientas.

- Análisis turísticos temáticos
  i. Impulsar análisis y diagnósticos específicos sobre diferentes ámbitos en los actuales modelos turísticos.

- Desarrollo y consolidación de grupos de discusión y reflexión temáticos, regionales, nacionales e internacionales.
  i. Fomento de la reflexión y la innovación para la gestión del destino turístico regional.

- **Desarrollo de estudios sobre la información obtenida**

o Identificar recursos potenciales y nichos de actividad turística, que permitirán diseñar y detectar nuevos servicios y productos de uso turístico, así como la remodelación de los existentes.

- **Divulgación y publicación de información**

o Promover la difusión y conocimientos de estudios ya existentes.

- **Innovación tecnológica en los sistemas de búsqueda y generación de información**

o Desarrollo de encuestas vía web.
o Sistemas tecnológicos para la recogida de información destinada a la elaboración de bases de datos.

- **Impulsar la cooperación entre sectores, en pro del turismo**

o Impulsar grupos de trabajo intersectoriales.
o Propiciar los procesos de adhesión e implicación de dichos sectores en la actividad estratégica de Turismo.
o Promover la gestión integral del destino regional.

- **Cooperación pública-pública y pública-privada**

o Coordinación en acciones conjuntas con entidades turísticas regionales, nacionales o internacionales.
o Cooperación con otras entidades turísticas en acciones promocionales y contribuir a una imagen unificada de la Región Centro.

- **Alianzas estratégicas externas**

o Acciones promocionales y de marketing en alianza con empresas bien posicionadas en los mercados de origen que contribuyan al desarrollo del destino turístico.

- **Desarrollar una acción permanente de información a los ciudadanos de la región**

o Desarrollar estudios conducentes al conocimiento de los impactos sociales del turismo en la población local. Asegurar un flujo permanente y coordinado de información.
o Difundir los beneficios de la actividad turística en el conjunto social.

o Potenciar el desarrollo de fórmulas de concientización para la participación y compromiso con el turismo y el turista.

- **Promover una mayor integración del empresariado**

o Integración en asociaciones y cámaras ya constituidas, acercándoles información, promoviendo su adscripción y facilitando la participación de estos sectores en el desarrollo de políticas públicas.

- **Promover la mejora en la profesionalización del sector turístico**

o Apoyar la sensibilización del sector acerca de la necesidad de profesionalización de la actividad turística.
o Apoyar programas de formación de personal en contacto con el turista.
o Formación en el subsector de gastronomía.

19.3 Lineamientos generales de Reforma Tributaria Integral para la República Argentina propuesta de las entidades empresarias de la Región Centro

Este profuso y minucioso informe denominado "Lineamientos para una reforma tributaria integral para la República Argentina" ha sido elaborado por representantes de los más de cuarenta nucleamientos que conforman el Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro.

El trabajo se propone impulsar el postergado debate para rediseñar el esquema tributario nacional y, finalmente, avanzar hacia una nueva Ley de Coparticipación Federal, tal como lo impone la nueva Constitución Nacional, sancionada en 1994, y que aún no encuentra solución de continuidad a su letargo.

En el documento se apela a un nuevo esquema impositivo que debe ser previsible, sencillo y sin constantes modificaciones. La reforma tributaria que se planifique debe permitir adoptar medidas en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la estructura fiscal existente a fin de aproximarla a un sistema racional que no deje de lado los aspectos históricos y que se adapte a la realidad política, social y económica de la estructura propia del país. Debe estar conformado por tributos estables, fundados en las garantías que acuerda la Constitución, basándose en la razonabilidad tributaria.

Las instituciones plantearon “ámbitos de trabajo conjuntos con los diputados y senadores nacionales” para simplificar el sistema tributario argentino, combatiendo la evasión y elusión, eliminando exenciones y reduciendo la cantidad de impuestos, especialmente aquellos de naturaleza distorsiva y de baja recaudación. Se apunta a bajar la presión tributaria global a las empresas pero asegurando que el Estado nacional, las provincias y los municipios cuenten con los recursos suficientes para atender necesidades sociales y la prestación de servicios esenciales.

El proyecto en cuestión incluye importantes modificaciones del esquema vigente apuntando a una simplificación del actual para tornarlo más equitativo y en procura de reducir la presión impositiva que, como se advierte en la propuesta, es la que más creció en Latinoamérica en el período 2002-2009.

En Abril de 2010 se celebró en la Cámara de Diputados de la Nación un encuentro entre los Legisladores Nacionales de la Región Centro y los presidentes y representantes de los foros empresarios de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. En dicha ocasión se habló sobre la necesidad de un trabajo conjunto entre las entidades empresarias y los legisladores nacionales para definir políticas de mediano y largo plazo en la República Argentina y se ofreció toda la colaboración empresaria a los legisladores. En la reunión se adoptó la decisión de trabajar de manera conjunta en la formulación de un Plan Estratégico para implementar una Reforma Tributaria Integral en la República Argentina.

Por lo tanto, es preciso destacar que esta propuesta es el fruto de diversos encuentros de comités de trabajo que tuvieron lugar con anterioridad y en los cuales participaron los representantes de las entidades empresarias de la Región Centro, los técnicos impositivos y los legisladores nacionales junto con sus asesores.

19.3.1 Consideraciones iniciales

El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios argentinos necesitan recursos suficientes que les permitan atender necesidades sociales y de prestación de servicios para la población como Salud, Educación, Seguridad y Justicia, como así también la ejecución de obras de infraestructura relativas a vivienda social, provisión de agua potable, desagües cloacales, escuelas, rutas, caminos, obras ferroviarias, energía eléctrica, etc. que permitan la integración equitativa del país, sustentados en el afianzamiento del Federalismo Fiscal. Esto redundará en condiciones de vida ecuánimes para sus habitantes, cualquiera sea el lugar geográfico donde ellos residan, en pos de concretar los preceptos contenidos en el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional, y todos los principios y derechos en ella establecidos.

En este marco de crecientes demandas sociales, y ante la necesidad de fomentar las inversiones productivas, fortalecer el desarrollo económico-social y aumentar el nivel de actividad económica y empleo, Argentina debe de manera inmediata e impostergable implementar una reforma integral de su sistema tributario en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.

El sistema impositivo futuro debe ser previsible, sencillo y sin constantes modificaciones. La reforma tributaria que se planifique debe permitir adoptar medidas en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la estructura fiscal existente a fin de aproximarla a un sistema racional que no deje de lado los aspectos históricos y que se adapte a la realidad política, social y económica de la estructura propia del país.

El nuevo sistema debe estar conformado por tributos estables, fundados en las garantías que acuerda la Constitución, basándose en la razonabilidad tributaria como uno de los ejes de la política fiscal tributaria cuya administración pertenezca al fisco Nacional, Provincial y/o Municipal según corresponda y a la vez que generen un nivel de recaudación que le permita al Estado cumplir con las funciones que le son inherentes.

Por lo expuesto un nuevo sistema tributario debe satisfacer inexorablemente las siguientes condiciones:

- Respetar el "Principio de Legalidad" que deriva del principio general del Derecho que es la seguridad jurídica y que surge del art. 16 de la Carta Magna. Este principio, contemplado en los artículos 17 y 19 de la Constitución Nacional, constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario y requiere que todo tributo emane de una ley (nullumtributum sine lege). La ley debe establecer con absoluta claridad el hecho imponible, los sujetos obligados al pago y los elementos estructurales del tributo. A criterio del máximo tribunal, el dictado de leyes es una facultad constitucional del Congreso de la Nación que es esencial en un régimen representativo republicano del gobierno, y también que el cobro de impuestos sin ley que lo autorice es un despojo que viola el derecho de propiedad.

Se debe desterrar por completo que se legisle vía decretos, resoluciones generales, disposiciones, circulares, dictámenes, etc. y evitar que estas normas -que sólo deben ser de contenido reglamentario- ocupen el punto más alto de la pirámide normativa, por encima de la misma Constitución Nacional y las Leyes.

Cumplir con el "Principio de Igualdad" conforme al cual, además de tratar de la misma manera a los que están en iguales situaciones no deben existir excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias. El artículo 16 de la Constitución Nacional dispone que la igualdad es la base de las cargas públicas lo que ha sido interpretado como un verdadero límite al poder fiscal. Otros artículos de la Constitución Nacional que se relacionan con el tema son el art. 4 ("las contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el congreso,") y el art. 75 inc. 23 que establece la igualdad real de oportunidades y de trato. Asimismo, el principio de proporcionalidad relaciona la capacidad contributiva del sujeto con su riqueza y el impuesto debe ser en las mismas circunstancias igual para todos los contribuyentes.

- Acatar el "Principio de Generalidad". El gravamen se debe establecer de modo tal que toda persona, incluida en el alcance del hecho generador del tributo, quede sujeto a él. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que "no es admisible que se grave a una parte de la población en beneficio de otra, siendo la generalidad una condición esencial de la tributación". El artículo 16 de la Constitución establece que no se admiten prerrogativas de ningún tipo ni hay fue-

ros personales. El futuro sistema tributario debería fundarse en la derogación de exenciones incompatibles con el objetivo de justicia y equidad a que debe aspirarse.

- Cumplir con el "Principio de Equidad". La equidad consagrada por la Constitución se vincula con la generalidad y la igualdad en la tributación.

- Respetar el "Principio de Neutralidad" por el cual los tributos no deben interferir en los costos relativos de los factores productivos ni en los precios relativos.

- Sustentar el "Principio de la Capacidad Contributiva". Si bien la Constitución no trata especialmente este principio, vincula los principios de igualdad (art. 16) con el de equidad (art. 4), proporcionalidad (art. 67) y no confiscatoriedad (art. 17), adopta el principio de la capacidad contributiva de manera que la obligación tributaria debe hallar en ella la única causa.

- Sostener el "Principio de la Proporcionalidad y Progresividad". La carga tributaria debe ser "en proporción" a las manifestaciones individuales de capacidad contributiva. Se admite la progresividad de alícuotas con el propósito de lograr la igualdad de sacrificios en los contribuyentes con fundamento en la solidaridad social que admite exigir más a quien posee mayor riqueza.

- Respetar el principio de "No Confiscatoriedad". El artículo 17 de la Constitución Nacional establece que la propiedad privada es inviolable. La tributación no debe causar daños en el patrimonio del contribuyente o impedir el ejercicio de una industria lícita absorbiendo una parte sustancial de la propiedad o de la renta.

- Basarse en la "Racionalidad Económica" estableciendo coherencia entre los objetivos buscados por las leyes impositivas y el desarrollo económico de la comunidad. En definitiva, no atentar contra el ahorro de las personas.

- Respertar el "Principio de Instrumentalidad" lo que requiere propiciar una revisión y simplificación integral del sistema tributario argentino sobre bases prácticas, eficaces y modernas. Las leyes tributarias deben elaborarse de tal forma que su aplicación sea práctica y sencilla. Deben contemplar la conveniencia de un tributo- tanto para el Estado como para el contribuyente-, la economía o los mínimos costos que debe implicar la recaudación, y la certeza y transparencia que debe caracterizar a los tributos en cuanto a fechas, formas y montos a ingresar.

- El Derecho Tributario debe ser interpretado en el sentido más favorable al deudor del tributo, siendo conscientes que toda obligación tributaria restringe de hecho y en cierta medida los bienes particulares del deudor, aunque esto resulte justificable por la causa jurídica de la obligación. Los sustentos constitucionales en los que debe basarse la legislación impositiva, a los efectos de que su interpretación resulte indiscutible, deberán tender a la interpretación de la norma tributaria según su sentido económico, fundándose en que ése es el carácter de los hechos imponibles, previstos en ellas, los cuales se refieren a la posesión o traspaso de una riqueza que revela la existencia de capacidad contributiva del contribuyente que debe tributar el impuesto correspondiente y que, deberá contemplar la realidad económica de cada situación o negocio particular.

Los impuestos se fundan en la capacidad contributiva y, conforme a este criterio, igualdad significa que deben existir impuestos del mismo monto ante condiciones iguales de capacidad contributiva. DinoJarach es muy claro cuando menciona que la consideración económica en el derecho tributario no se origina en el carácter pecuniario de la obligación, sino en el principio constitucional de la capacidad contributiva que "solo puede ser hallada no en los aspectos formales de los hechos y de los actos de que surgen, sino de los aspectos sustanciales, del contenido económico de las relaciones, de las circunstancias que evidencian la capacidad contributiva". La legislación tributaria argentina deberá indicar un determinado método de interpretación, para establecer el sentido y alcance de las leyes tributarias.

- Se respete la "libertad de circulación territorial": Los arts. 9º, 10º y 11º de nuestra Carta Fundacional prohíben que se grave el mero tránsito dentro del país o el establecimiento de aduanas interiores.

- Afianzar el Federalismo Fiscal. La asimétrica concentración de los ingresos y distribución del gasto entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, es –a nuestro entender- el tema de mayor criticidad y por lo tanto el que requiere un estudio y tratamiento urgente. Nuestra Carta Constitucional establece varios sistemas de coordinación financiera interestatal, entre las cuales se destaca el de participación, aludiendo al de concurrencia, separación de fuentes, cuotas adicionales, entre otros.

  Consideramos que para el sostenimiento del postulado del artículo 1º de nuestra Carta Magna ("La Nación adopta el régimen representativo, republicano y federal), y más allá de las posturas políticas enquistadas en omitir el mandato constitucional desde la reforma realizada en 1994, ( ) como representantes del quehacer económico privado de la Región Centro consideramos que sin federalismo fiscal, no hay Estado Federal y será imposible el ejercicio del poder soberano de las provincias y los municipios.

- Reduzca la presión fiscal sobre el sector que paga efectivamente impuestos y ataque duramente los altos niveles de evasión y elusión que existen en la actualidad ("dejar de cazar en el zoológico"). Argentina es el país latinoamericano cuya presión fiscal es la que más creció en el periodo 2002 – 2009. Una presión fiscal excesiva no favorece el desarrollo de la actividad productiva y económica en general, sustrayendo capital de trabajo del sector privado hacia el sector público. En tal sentido, el impacto de los derechos de exportación sobre el sector agropecuario merece un análisis especial y particular.

Si en el diseño del nuevo sistema, y tal como se postula, se prioriza el respeto de los principios de generalidad, proporcionalidad, capacidad contributiva y equidad, el esquema de percusión del sistema tributario debería reflejar, conjuntamente con una mejor distribución y universalización de la carga, una reducción de la elevada presión fiscal de nuestro sistema.

El mejor desempeño macroeconómico no puede reposar de manera excluyente en un incremento de la presión fiscal, sino en la racionalidad y calificación del gasto público, y reposar en una mejor calidad de gestión del mismo. Al gestar la reforma debe priorizarse la mayor eficiencia posible en cubrir el gasto social con el menor aumento impositivo.

El sistema impositivo debe permitir cubrir los gastos básicos del Estado en forma duradera y que definitivamente los impuestos constituyan un instrumento apto para potenciar el desarrollo económico, el incremento del empleo, la redistribución de la renta y la formación del ahorro, asegurando

la productividad, simplicidad, certeza, transparencia y ecuanimidad en el pago, a través de normas claras y no propiciatorias de fuentes generadoras de elusión.

El sistema impositivo deberá respetar el medioambiente, creando sistemas de incentivos para quienes no contaminen.

Es una tarea urgente e impostergable la derogación de la Ley Nº 23.548 y su sustitución por un nuevo régimen de coparticipación, en cumplimiento de la manda constitucional de 1994; como así también la implementación de mecanismos de coordinación financiera interjurisdiccional quetengan por objetivo lograr el federalismo fiscal. Las distribuciones primaria (Nación – Provincias y CABA) y secundaria (entre las provincias y CABA) deben realizarse de acuerdo a dos parámetros de distribución complementarios: equidad y solidaridad. Esto significa que, para fijar los porcentajes de participación de cada jurisdicción habrá que tener en cuenta un criterio "distributivo" proporcional a la cantidad de población, servicios y funciones de cada jurisdicción y a lo que cada una de ellas aporta a la masa (criterio de equidad) y al mismo tiempo un criterio de solidaridad exactamente inverso, que favorezca a aquéllas jurisdicciones más atrasadas en términos de servicios, desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, cantidad de pobladores, etc. Es necesario que el sistema contemple asignaciones especiales por cumplimiento de mayor grado de correspondencia fiscal en las jurisdicciones provinciales.

Es de fundamental importancia recordar que la Ley de Coparticipación es una Ley Convenio que ha recibido la adhesión de las Provincias y por lo tanto no puede ser modificada sin su acuerdo. Sin embargo, el Gobierno Nacional adopta con frecuencia una vía para sustraer recursos a su aplicación creando mecanismos de distribución específicos, con lo que el Congreso Nacional en la práctica modifica la Ley de Coparticipación Federal, sin contar con el acuerdo de las provincias. Esto plantea el interrogante respecto a la legalidad de las cláusulas que establecen mecanismos de distribución específicas de recursos para impuestos determinados, puesto que, según muchos constitucionalistas, la ley convenio es de jerarquía superior a las leyes "simples" emitidas por el Congreso. En consecuencia, las normas inferiores (leyes) no podrían modificar otras de carácter superior (ley convenio) siendo pasibles de ser declaradas inconstitucionales en la medida en que lo hicieran.

19.3.2 Lineamientos generales del nuevo sistema impositivo a implementar

Para fortalecer y consolidar el desarrollo social y económico de nuestro país, en el nuevo sistema los impuestos deberían tener las siguientes características:

- Recaer sobre quienes tengan verdadera capacidad contributiva.
- Atraer inversiones productivas que a su vez generen mayores recursos fiscales.
- Alentar y promover la producción, el trabajo y las exportaciones.
- Brindar seguridad jurídica a través de la estabilidad y certeza legislativa.
- Brindar estabilidad y previsibilidad de las acciones de gobierno.

Para que los impuestos sean justos y soportados por quienes tienen mayor capacidad contributiva, la materia imponible debe ser, casi con exclusividad:

- La ganancia
- La riqueza
- El consumo (sobre todo en los consumos suntuarios o nocivos para la salud y/o el medio ambiente).

Para que no obstaculicen ni desalienten a la producción, el trabajo y las exportaciones los impuestos no deben incrementar (en la medida de lo posible) el costo de las empresas ni reducir el salario de los trabajadores ni disminuir el precio que perciben los exportadores.

Ello se logra si se gravan las ganancias de empresas y particulares, la riqueza de las personas físicas y los consumos, especialmente los suntuarios (el gravamen al consumo, además, incentiva el ahorro) y a aquellos que menoscaben el medio ambiente.

Es importante destacar que si bien las imposiciones deben recaer sobre las manifestaciones de capacidad contributiva, esto no implica, per sé, la justicia en la tributación y un mayor crecimiento y desarrollo de la actividad económica. Esta justicia y mayor desarrollo económico se verificará en cuanto las razones de recaudación no prioricen la facilidad recaudatoria por sobre los criterios y principios citados en el punto I de este documento.

Si bien es cierto que las provincias deben asumir un rol mucho más activo dentro de un nuevo esquema tributario, como por ejemplo tener bajo su órbita la recaudación del Impuesto a la Renta de las personas físicas, entre otros; en una primera etapa y hasta tanto las administraciones provinciales adapten las estructuras organizativas a un nuevo modelo impositivo, se propone el siguiente esquema:

1. Tributos que deberían permanecer bajo la jurisdicción nacional

Impuesto a la Renta.
Impuesto al Patrimonio Neto de las personas físicas.
Impuesto al Valor Agregado.
Impuestos Internos al Consumo y a los Combustibles.
Aportes y Contribuciones Sociales, incluyendo Monotributo Previsional.
Monotributo Impositivo.
Tasas retributivas de servicios

2. Tributos que deberían permanecer bajo la jurisdicción provincial

Impuesto Inmobiliario.
Impuesto a los Automotores (Patente Automotor).
Tasas retributivas de servicios administrativos

3. Otros tributos que merecen un análisis especial

Impuestos al Comercio Exterior.
Impuesto de Sellos.
Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

4. Tributos que deberían eliminarse

Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas.
Impuesto a los débitos y créditos bancarios.
Tasas de Comercio, Industria y Servicios / Tasas de Abasto y otras que tengan por base imponible el monto de ventas.
Tasas municipales de inspección sanitaria sobre mercadería en tránsito.

5. Impuestos que deberían permanecer bajo la jurisdicción municipal y comunal

Tasas por Servicios

Impuesto Prediales (co participados con provincia)
Impuesto Automotor (co participados con provincia)
Tributos Ecológicos
Contribuciones por mejoras
Tributos Mineros.
Derechos por Espectáculos Públicos.

Tributos por instalaciones y construcciones de obras.

Se sostiene la necesidad de derogar los tributos municipales cuya base imponible se determina con el monto neto de ventas, en pos de la armonización fiscal, evitando la múltiple imposición y simplificando el sistema. Los municipios pondrán énfasis en la percepción de tasas por servicios individualizados, concretos y efectivos. Asimismo, podrían desarrollar legislativamente la alternativa escasamente implementada de tributos ecológicos.

Del mismo modo, debe propenderse a la derogación de las tasas sanitarias sobre mercaderías en tránsito, por no corresponder a la potestad tributaria municipal y por ser lesivas de la Carta Magna, ya que importan restricciones al libre tránsito, obrando como aduanas interiores.

En reconocimiento de las distintas realidades provinciales, producto del grado de autonomía concedido por cada Constitución Provincial a sus municipios, se deja abierta al análisis la posibilidad que los Estados Municipales pertenecientes a provincias que, tras la reforma constitucional del Paraná, reconocen plenamente la autonomía de los mismos, impongan tributos en la medida que éstos no lesionen el inciso b) del art. 9º de la Ley Nº 23.548 –de Coparticipación Federal-, y en procura de la incorporación de las decisiones legislativas que contemplen la armonización tributaria en sus respectivos ordenamientos fiscales, fortaleciendo las condiciones de certeza que debe ofrecer un proceso de armonización vertical y horizontal.

19.3.3 Análisis individual de cada tributo. Medidas a adoptar

19.3.3.1 Impuesto a la renta

DinoJarach en su libro titulado “Finanzas Públicas y Derecho tributario” ha indicado que “la renta ha surgido como la base de la imposición más representativa de la capacidad contributiva de los estados modernos”.

Este impuesto debe ser el pilar sobre el que se construya un sistema tributario, ya que es el instrumento más eficiente en la distribución y redistribución del ingreso, especialmente cuando se aplica con una adecuada y razonable progresividad.

Tiene la característica de ser un estabilizador automático, porque produce mayor recaudación cuando crecen las ganancias, dando al Estado la posibilidad de influir sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento de la economía.

Medidas a implementar en una reforma tributaria en el Impuesto a la Renta:

• El Impuesto a la Renta deberá ampliar la base imponible, a través de una evaluación analítica acerca del mantenimiento de las exenciones previstas en el Artículo 20 de la ley. Todas las virtudes de este impuesto no se alcanzan plenamente si no se generaliza el impuesto. Todos los sujetos que tengan capacidad de contribuir deben estar alcanzados, salvo limitadas y justificadas exenciones. Debe garantizarse la equidad horizontal haciendo que toda renta, cualquiera sea su origen, reciba un trato igualitario. La estructura óptima del gravamen debe abarcar todas sus manifestaciones en forma amplia, cualquiera fuera su origen y en compensación establecer tasas más bajas para disminuir la presión tributaria a los que actualmente pagan el impuesto. Vale la pena recordar que muchas exenciones al impuesto a la renta fueron eliminadas en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, México y Paraguay, al igual que en la mayoría de los países desarrollados.

Del análisis de las exenciones del art. 20 de la ley podrá surgir la posibilidad de readecuar y/o eliminar otros tributos que no respetan los principios en que debe basarse el sistema tributario nacional.

• El Impuesto a la Renta de las empresas debe ser progresivo en función de los ingresos, y contemplar el ajuste por inflación como una justa medida a fin de evitar que la incidencia real del impuesto supere los límites de la razonabilidad fiscal.

• No debe asimilarse la renta del trabajo personal, consagrado en la estructura del mismo como renta de Cuarta Categoría del Impuesto a las Ganancias, con la que produce la inversión del capital ni la renta empresaria; por lo que el tratamiento impositivo de las remuneraciones y del trabajo personal debe ser considerado bajo otra óptica en la que la carga sobre la misma sea menos elevada y se admitan deducciones propias del esfuerzo, contracción, capacitación profesional y desgaste intelectual.

• El otro aspecto a considerar en el proyecto de reforma es definir que el impuesto a la renta en las sociedades recaiga sobre utilidades distribuidas, es decir cuando se convierta en disponible para los socios o accionistas. Este criterio se sustenta sobre la base de lo que se ha establecido en materia societaria acerca de que las utilidades, para ser distribuidas, deben ser líquidas y realizadas. No obstante estos preceptos y basado en el principio de equidad, el proyecto debería contemplar la aplicación de una tasa general sobre la renta devengada, distribuida o no; pero sólo cuando se apruebe su distribución, los socios o accionistas tendrán a su cargo el impuesto resultante que surja de computar esa renta en la declaración jurada individual.

Este criterio de gravar la renta devengada a una alícuota fija, sustancialmente inferior a la actual, y dejar librado a que los accionistas sólo deban asumir el impuesto en caso de distribución de utilidades, resultará un incentivo para promover la reinversión de las utilidades sin costo fiscal y al mismo tiempo facilitar la autofinanciación.

• Otro de los problemas actuales que debe ser analizado es la falta de adecuación y mantenimiento de los valores reales de las deducciones que pueden computar las personas físicas en el cálculo de las utilidades gravadas, tales como el mínimo no imponible, deducción especial y demás deducciones. También resulta necesario ajustar por inflación los valores de “Ganancia Neta Imponible acumulada” fijados en la Tabla General de liquidación del impuesto consignada en el art. 90 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, evitando que se tribute sobre utilidades ficticias.

• Es necesario promover la adopción de un mecanismo permanente de amortización acelerada. Este procedimiento podría implementarse especialmente respecto de la maquinaria agrícola y, con un buen sistema de control, también sobre automotores que se utilicen exclusivamente en las explotaciones agropecuarias, industriales y comerciales.

• Otro aspecto a corregir es el tratamiento de “las rentas de profesionales” y de otros trabajadores independientes, debiendo asimilarse la misma a la renta derivada del trabajo personal realizado en relación de dependencia.

• Es necesario avanzar en lograr una mayor precisión legislativa conceptualizando con mayor claridad y precisión qué debe entenderse por gastos necesarios para mantenimiento de la fuente.

• Mayor flexibilización del régimen de anticipos.

• Reducción y simplificación de los regímenes de retención y percepción.

• Deducción del costo del capital propio. Esta medida tiene una estrecha relación con la utilización del sistema tributario para incentivar la inversión en la producción. La deducción del costo financiero producto de la obtención del capital necesario proveniente de terceros, debe tener su correlato en la deducción del coste del capital reinvertido por los accionistas, o proveniente de los mismos, que hoy se encuentra expresamente contemplado como un gasto no deducible.

19.3.3.2 Impuesto al patrimonio

El patrimonio también es un índice de capacidad contributiva, por ello se estima razonable que un sistema impositivo combine un impuesto a la renta con uno al Patrimonio en reemplazo del actual Impuesto a los Bienes Personales.

Este impuesto cuenta con el beneficio de que su rendimiento, si bien puede ser bajo, es medianamente estable, ya que ante cambios en el nivel de actividad no hace variar la recaudación; y es lógico que deban computarse los pasivos que permitieron la formación de los bienes del activo.

En cuanto a los efectos económicos, motiva a las personas a darle un destino productivo a sus tenencias, a efectos que el gravamen no erosione el capital. Con el rendimiento que se obtenga en su destino productivo se puede pagar el tributo, lo cual puede generar mayor actividad económica y mayor empleo.

Filosóficamente, sostenemos la convicción de que no debe gravarse el capital o patrimonio de las empresas, a fin de fomentar el nivel de actividad económica, incrementar el empleo y consolidar el proceso de inversiones. Es necesario recordar que en esta especie de gravámenes cuando recaen sobre el capital de las empresas, pueden dar lugar a las siguientes situaciones:

1. Traslación: dado su carácter de “gasto anual sobre el capital de la empresa”, una corriente doctrinaria sostiene que el impuesto representa una erogación que constituye una parte del costo de producción de los bienes y servicios y que puede trasladarse mediante el mecanismo de los precios. Produciéndose la traslación, se acentúa la regresividad del sistema tributario, ya que lo termina pagando el consumidor final.
2. Cuando se aplica la variante sobre el patrimonio bruto, aumenta la inequidad del sistema. Puede decirse que, en economías inflacionarias, si se aplican métodos integrales de ajuste por inflación, la medición de la renta será correcta, perdiendo consistencia la idea de preferir la renta presunta exteriorizada a través de los activos empresarios.
3. El impuesto desalienta la inversión, particularmente en épocas de recesión.
4. Si el impuesto al capital o patrimonio de las empresas se aplica conjuntamente con el gravamen que recae sobre las personas físicas existe doble imposición.
5. Discrimina en contra de las empresas capital intensivas, favoreciendo a las de mano de obra intensiva.
6. Recae en mayor medida sobre las empresas marginales y las que se inician.

Resulta imprescindible entonces derogar el actual Impuesto a los Bienes Personales y restablecer el Impuesto al Patrimonio de las personas físicas.

19.3.3.3 Impuesto al valor agregado

El Impuesto al Valor Agregado se aplica sobre la venta de bienes y servicios destinados al mercado interno. Es un impuesto al consumo, pues grava todo el valor agregado generado en el mercado interno más las importaciones y gravando a tasa cero las exportaciones.

En general, si bien es aceptado por su teórica neutralidad, existen cuestiones distorsivas que transforman muchas de sus cualidades en características no deseables. De ahí la necesidad de su reformulación, por las siguientes razones entre otras:

Medidas a implementar en una reforma tributaria en el Impuesto al Valor Agregado

• El análisis teórico del IVA supone que todas las transacciones son simultáneas, con lo que se soslaya el efecto del tiempo sobre las decisiones de los productores y no considera el flujo de fondos ni los plazos de cobranzas. El criterio de lo devengado para su liquidación e ingreso resulta nocivo para muchas actividades, desfinanciándolas. En consecuencia se produce un anticipo de fondos de los contribuyentes al Estado con el costo financiero que ello implica y cuya magnitud es directamente proporcional a la tasa de interés, a la alícuota del IVA y a las compras totales de insumos, e inversamente proporcional a la demora entre el pago de las compras y el cobro de las ventas.

• Resulta necesario analizar las exenciones actuales.

• Reducción de la alícuota general: Existe una fuerte regresividad con la tasa actual del 21% que impacta fuertemente en el bolsillo de los que tienen menores ingresos. Este impuesto nació con una tasa general del 13% y una diferencial sólo para artículos suntuarios del 21%. Hoy frente a una realidad de país diferente al de 1975, se está gravando casi todo lo que se consume como si fueran artículos suntuarios de aquella época.

• El elevado nivel de alícuota general es un incentivo a la evasión y exige una eficiencia total por parte del organismo recaudador a fin de que el balance recaudación/devolución sea el óptimo. Por tal motivo se estima conveniente reducir la tasa general. Esta propuesta deberá evaluarse posteriormente para cuantificar su impacto en la recaudación y la sostenibilidad financiera de la misma.

• Reducción de la alícuota en bienes esenciales o de la canasta familiar: Para atenuar la regresividad del Impuesto se debe aplicar una tasa menor a bienes esenciales o de la canasta familiar.

• Sin duda merecerá, en tanto se mantengan niveles de alícuotas regresivas, el análisis de la eliminación de la base imponible a aquellos productos considerados de primera necesidad, pero sin obligación de prorrateo de los créditos fiscales por parte del comerciante minorista.

• Eliminación de alícuotas diferenciales y asimétricas. Será necesario eliminar el conjunto de alícuotas diferenciales y asimétricas que lo único que han logrado es desvirtuar el efecto neutral que se pretendió con su puesta en marcha del Impuesto en el año 1975, afectando la equidad en la aplicación del mismo. La asimetría de alícuotas resulta perjudicial para rubros sustanciales como el agropecuario y la construcción de viviendas, a lo que se debe agregar el efecto negativo en cuanto al recupero de créditos fiscales en períodos inflacionarios y de variaciones sostenidas en los niveles generales de precios.

Por ejemplo en la actividad agropecuaria aún subsisten insumos alcanzados por la tasa del 21% cuando la venta de los productos está gravada al 10,5% y sujeta a retenciones a las exportaciones. Esto produce acumulación de saldos a favor de los productores de difícil o nulo recupero siendo en algunos casos un costo no sólo financiero sino también económico. Además del saldo técnico los contribuyentes sufren regímenes de retención y de percepción, en algunos productos. La aplicación de una alícuota reducida con regímenes de retenciones incrementa aún más los efectos no deseados. En la construcción de viviendas donde las ventas están alcanzadas por una tasa del 10,5% y los insumos a la alícuota general.

En la aplicación en el sector salud donde los afiliados voluntarios a empresas de medicina pre-paga (no mutuales ni asociaciones civiles en virtud de la Ley Nº 25.920) deben afrontar una cuota médico asistencial gravada al 10,5%. En cambio, un afiliado obligatorio a obras sociales se encuentra exento. En síntesis en el sector salud conviven simultáneamente tres alícuotas según se trate de atención privada sin cobertura (21%), aportes voluntarios a empresas de medicina pre-paga (10,5%) y aportes obligatorios derivados del trabajo en relación de dependencia (0%). Eliminar esta inconsistencia no implicará otorgar el mismo tratamiento a quienes revistan el carácter de proveedores de bienes y servicios afines.

• En el caso del IVA en el sector Agropecuario, es fundamental mantener la neutralidad del tributo, y para ello deben articularse mecanismos que permitan al productor recuperar ese crédito fiscal y no se convierta en un costo adicional. Esos mecanismos deben determinarse en el marco de una política tributaria que contemple no sólo el recupero, sino la motivación al cumplimiento de la totalidad de las obligaciones, tanto tributarias como las vinculadas a las obligaciones emergentes de la ocupación de personal en relación de dependencia. Por ello parece razonable pensar en que todos los créditos fiscales acumulados puedan ser imputados al pago del impuesto a las ganancias, sus anticipos, intereses y accesorios. Este mecanismo cubriría esa asimetría. Una de las líneas de investigación a considerar en la futura Reforma sería la implementación del IVA a Tasa "0" en el sector agropecuario como un sistema emergente de los objetivos planteados.-

• Necesidad de simplificar la instrumentación del impuesto y reducir al mínimo los sistemas de retenciones, percepciones y pagos a cuenta. Las dificultades para disminuir la evasión en el Impuesto al Valor Agregado ha llevado a establecer en la Argentina más de 35 regímenes especiales de retenciones, percepciones y pagos a cuenta que, unidos a cuatro alícuotas (0, 10.5, 21 y 27%) dan lugar a no menos de 60 situaciones sectoriales diferentes, en contraste con la neutralidad sectorial teórica del impuesto.

Por ello, para mejorar tanto la eficacia como la eficiencia del tributo, se debe simplificar su instrumentación y reducir al mínimo los sistemas de retenciones, percepciones y pagos a cuenta, propendiendo a su eliminación.

Cuatro alícuotas diferenciales	0% Bienes y servicios exentos 10,5%. Agro, viviendas, cooperativas, transporte, prepagas, publicaciones, intereses, etc. 21% Alícuota general 27% Servicios públicos, con algunas exepciones
Regímenes de retención	12 regímenes, 5 en agroalimentos
Regímenes de percepción	6 regímenes, incluyen consignatarios, frigoríficos y mercados a término
Regímenes de pagos a cuenta	3 regímenes, todos agropecuarios
Tributos aplicables a pago a cuenta	4 (radiodifusión, cine, combustibles y mapa previsional)
Devolución IVA exportaciones	Sujeto a reglamentaciones

Fuente: Fundación Producir Conservando (2004)

• Eliminación de distorsiones anti-inversiones y sesgo contra los procesos productivos largos: Como puede inferirse fácilmente, la inversión es una de las actividades económicas más afectadas por la distorsión financiera propia del Impuesto al Valor Agregado. Conscientes de esta realidad, muchos países han introducido sistemas de recuperación acelerada del Impuesto al Valor Agregado por inversiones, siendo Chile el caso más notable. Cuanto más próxima a lo instantáneo sea la devolución del IVA inversión, menor será la distorsión anti-inversión de este impuesto. Es imposible, sin embargo, que ella desaparezca completamente. Los costos asociados a un proyecto de inversión son muy diversos (no sólo bienes de capital) y no todos ellos son objeto de devoluciones aceleradas, aún en el mejor sistema.

• Eliminación de las distorsiones "anti-exportaciones". En la nueva legislación y en las disposiciones a adoptarse deberían tenerse en cuenta las distorsiones "anti-exportaciones" originadas en las dificultades administrativas para recuperar los saldos a favor y en la carga financiera que ello implica. Debería implementarse la devolución automática de créditos fiscales del IVA en exportaciones. (Sobre el particular, resulta también de interés el estudio del sistema implementado en Chile)

• Las contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) deben ser tomadas como pagos a cuenta del Impuesto al Valor Agregado.

19.3.3.4 Impuestos internos al consumo y a los combustibles

Los impuestos indirectos a consumos específicos suelen gravar aquellos bienes de demanda inelástica y de amplio consumo, lo que asegura una mayor recaudación. Tradicionalmente han sido gravados con impuestos internos los bienes nocivos para la población, aquellos que denotan consumo suntuario o que reflejan alto poder adquisitivo (yates, joyas, etc.)

La aplicación de estos impuestos sobre el expendio de combustible, si bien constituye una importante fuente de ingresos, debería morigerarse especialmente para todo lo que tiene que ver con consumos destinados a la producción.

En realidad, estos impuestos si bien crean una cierta distorsión en los precios de los bienes gravados, cuentan con una indiscutible calidad de recaudación.

Se propone analizar cada caso en este impuesto y revisar las alícuotas actuales. No deberían existir estructuras de alícuotas diferenciales que impliquen transferencias o subsidios entre distintas regiones del país.

Para poder reducir la alícuota general del Impuesto al Valor Agregado y eliminar otros impuestos distorsivos, este impuesto selectivo al consumo debe ser reestructurado para que recupere su capacidad recaudatoria y ayude a mejorar la progresividad del sistema.

En 1995, los impuestos internos recaudaban en Argentina un valor equivalente al 1% del PBI. En el año 2008 apenas representaron el 0,6% del PBI. Países como Brasil (IPI) y Chile (impuestos especiales pero con una base más amplia y mayores alícuotas) generan una recaudación del 1,6% del PBI en el primer caso y del 1,05% del PBI en el segundo. En ambos casos se gravan productos que denotan mayor capacidad contributiva, como ciertas conservas, artículos de pirotecnia, automóviles, equipos de foto, audio, yates, etc., que ahora siguen desgravados en Argentina.

19.3.3.5 Aportes y contribuciones sociales, incluyendo monotributo previsional

Un paso esencial para mejorar en la Argentina los niveles de equidad social y, al mismo tiempo, incrementar la competitividad del país pasa por orientar la carga impositiva sobre las ganancias personales liberando a las empresas de obligaciones fiscales. Nuestro país debe reformar su estructura impositiva tomando como ejemplo los casos de países agroindustriales como Nueva Zelanda, Dinamarca, Australia y Canadá, que "no hacen recaer la presión tributaria sobre las empresas, sino directamente a las personas que más ganan".

Estos países fomentan una sociedad más igualitaria sin perder competitividad. El sistema laboral argentino debe ser modificado porque actualmente presiona con "altas cargas sociales a las empresas y penaliza el despido", pero al mismo tiempo deja "desprotegido" al trabajador una vez que pierde su empleo. En otros países, como Dinamarca, es al revés. No hay prácticamente cargas sociales y no hay indemnización por despido exceptuando algunos casos muy específicos. Pero el seguro de

desempleo es muy importante y establece que el trabajador desempleado debe cobrar el 90% del salario durante 4 años".

La reducción de los aportes patronales a la seguridad social generará aumentos en el empleo, lográndose una eliminación de la informalidad con mayores protecciones para el trabajador.

Las alícuotas de los aportes y contribuciones sociales deben ser bajas y estables para fomentar el empleo y la eliminación de la informalidad. Deben variar en función de un mapa regional de nuestro país donde se tengan en cuenta las Necesidades Básicas Insatisfechas y el alejamiento o no del Gran Buenos Aires.

19.3.3.6 Monotributo impositivo

Es necesario ajustar automáticamente los montos que se establecen como máximos en la ley reguladora del Sistema Simplificado para Pequeños Contribuyentes, pues productores de pequeña envergadura no pueden acogerse al beneficio.

Debería crearse una categoría especial para el sector agropecuario, así como permitirse diferenciar las actividades del monotributista en aquellos supuestos que realiza, por ejemplo, prestación de servicios profesionales y se dedica a la actividad agropecuaria.

En el sector agropecuario un tema a evaluar es el "Registro Fiscal de Operadores Monotributistas", el cual representa para los pequeños contribuyentes una imposibilidad práctica de poder comercializar su propia cosecha. Este sistema deberá respetar la capacidad contributiva y el principio de realidad económica, que se encuentra vulnerado ante la gran cantidad de documentación que debe aportar el pequeño productor que no posee estructura administrativa para su cumplimiento.

19.3.3.7 Impuesto a los ingresos brutos

La mayor parte de los especialistas enfatizan en el convencimiento generalizado de la necesidad de reemplazar el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, citándose diversas alternativas de reemplazo, tales como:

1. Aplicar un IVA provincial compartido con el IVA nacional (sistema denominado IVA Compartido);
2. Crear una cuota suplementaria del IVA nacional administrado por las provincias.
3. Aplicar un impuesto en la etapa minorista y mayorista; o
4. Aplicar un IVA nacional aumentado y coparticiparlo a las provincias.

Se estima necesario efectuar un estudio conjunto entre el Gobierno Nacional, Legisladores Nacionales, Entidades Empresarias, Universidades y Consejos Profesionales a fin de determinar cual es la alternativa de reemplazo más conveniente de este impuesto. El Impuesto a los Ingresos Brutos presenta una serie de problemas que lo tipifican como un claro impuesto distorsivo, lo cual amerita su reemplazo. Ellos son:

• Es un tributo que grava "en cascada" y por efecto "piramidación" acumula las ventas de todas las etapas del proceso productivo. De esta forma se incorpora al costo de producción afectando la competitividad internacional de la producción nacional, o sea que la tasa efectiva que aporta un proceso económico es superior a la tasa real del impuesto.

• El tributo se aplica a todas las actividades y ventas sin que exista crédito disponible por el impuesto pagado en las etapas anteriores.

• Provoca distorsión en los precios relativos que favorecen a los sectores más integrados en sus procesos productivos. No alienta la subcontratación y tercerización de actividades. En consecuencia, puede inducir a una integración "artificial" de las actividades dentro de la misma empresa.

• Afecta la competitividad de los bienes transables producidos localmente, ya sea porque la exportación no puede recuperar plenamente los impuestos tributados localmente o porque, en la importación, la producción local tiene que enfrentar a bienes importados que provienen de países con esquemas impositivos neutrales que liberan de carga impositiva indirecta a productos exportables.

• Puede incrementar el costo de las inversiones en activos fijos. El "efecto cascada" puede incrementar dicho costo cuando el impuesto recae sobre insumos de capital, afectando la eficiencia productiva.

• Su aplicación es heterogénea y disímil en las diferentes provincias. Algunos Estados eximieron del gravamen a la industria manufacturera pero lo mantuvieron para el caso de aquellos bienes que, no siendo fabricados dentro del territorio provincial, son vendidos dentro de su territorio con el perjuicio de gravar a tales operaciones con una tasa superior pese a integrar esa operación comercial un proceso económico único e indivisible. De esta manera, el impuesto opera como una verdadera aduana interior (prohibidas constitucionalmente), generando distorsiones de precios según el origen del bien.

• A partir del año 2002 no sólo se limitó la exención comprometida en el Pacto Federal (firmado entre la Nación y las provincias en agosto de 1993) sino que se pasó a aplicar el impuesto a una tasa mayor que la vigente al momento en que se firmó dicho pacto.

• Tiene gran cantidad de exenciones y hay enorme disparidad de criterios entre las provincias para otorgarlas. Esto provocó una innecesaria complejidad en la liquidación del impuesto.

• Da lugar a la múltiple imposición. El impuesto se sustenta en el principio de territorialidad, o sea que recae sobre las actividades ejercidas con propósito de lucro en el ámbito de cada jurisdicción. La distribución de materia imponible entre las jurisdicciones (que es el mecanismo seleccionado para evitar la doble imposición), implica coordinar y armonizar el ejercicio de esos poderes tributarios. Pero resulta difícil de evitar la múltiple imposición, distribuyendo base imponible, si los criterios de distribución no son de aplicación uniforme.

• Da lugar a arbitrariedades. Pese a la existencia del Convenio Multilateral para delimitar la distribución de los ingresos entre las distintas jurisdicciones provinciales, en su aplicación práctica las distintas jurisdicciones no coinciden en el criterio con que debe aplicarse la base de atribución de los ingresos en función del origen de las ventas, no obstante el funcionamiento de la Comisión Arbitral.

• Su recaudación es engorrosa y desorganizada. La diversidad de agentes de percepción y de retención –que perciben el impuesto en las operaciones de venta y lo retienen en las operaciones de compra– complica notoriamente la actuación de quienes son designados como tales, generado saldos a favor de muy lenta recuperación. Se generan de hecho aduanas interiores.

• La tasa nominal del impuesto es superada por el ingreso sin causa que determinan tales mecanismos de recaudación y la reticencia de los organismos provinciales competentes en otorgar rápidamente constancias de exclusión a los sujetos así perjudicados.

• Se basa en el criterio de lo devengado, implicando el pago del impuesto antes de haber cobrado la venta.

Hace tiempo diversos especialistas vienen sosteniendo la necesidad de reemplazar el Impuesto a los Ingresos Brutos por otra tributación a las ventas que fuera más neutral y que pudiera ser administrada por las provincias a fin de no debilitar el poder tributario de las provincias.

Mientras subsista su aplicación se estima conveniente discriminar y/o consignar el impuesto en cada operación, para darle mayor transparencia a los precios de los bienes y servicios. Otro tema a evaluar es la aplicación del impuesto en las operaciones de Canje en el sector agropecuario.

19.3.3.8 Impuesto inmobiliario provincial

Este impuesto se aplica sobre la propiedad inmueble.

La justificación histórica del mismo se basa en la relación entre la exteriorización de riqueza de los individuos y su capacidad de tributación, a lo que se suma el argumento de que la oferta de servicios públicos se capitaliza en el valor de la propiedad, aumentando el valor de mercado de la misma.

El principio del beneficio de este impuesto se sustenta en la idea de su descentralización hacia los gobiernos locales, municipales en especial.

19.3.3.9 Impuesto a los automotores (patente automotor)

Es un impuesto provincial que recae sobre la propiedad automotor. De manera similar al impuesto Inmobiliario, la justificación de este impuesto se hace tanto por el lado de la capacidad de pago como del beneficio. Respecto a la primera se señala que debe existir una relación entre la riqueza de un individuo y su capacidad de tributación. Respecto al principio del beneficio, el argumento se basa en que el impuesto corresponde al pago por los servicios viales (calles, rutas, etc.) ofrecidos por el gobierno; aunque en este caso, más que de un impuesto se debe hablar de una tasa retributiva de servicios.

En lo referido a la visibilidad de la carga (relacionado con imputabilidad) es un impuesto muy visible desde el punto de vista del contribuyente, ya que éste debe hacer frente al impuesto de manera directa y cada cierto intervalo de tiempo.

Un problema de este impuesto, que se comparte con los que recaen sobre inmuebles, está dado por la dificultad de que la valuación fiscal del bien se ajuste a los cambios en el valor de mercado.

En lo relativo a la vulnerabilidad ante evasión y fraudes fiscales, dado que son bienes registrales, la posibilidad de evasión es baja, especialmente porque en alguna medida se transfiere su titularidad, ya sea en forma voluntaria (venta) o forzosa (sucesión).

19.3.3.10 Impuestos al comercio exterior

Debido a que la imposición al comercio exterior está vinculada al perfil que asume el país dentro de la economía mundial y al ser un tema estrechamente conectado con el rumbo de la política económica nacional (cambiaria-fiscal y monetaria) se conformaría un Consejo Económico Social (con participación del Estado Nacional, Congreso, las organizaciones empresarias del campo y de la industria, etc.) para que -por consenso y con adecuados estudios técnicos- se asesore al Congreso Nacional sobre la implementación o no de estos derechos y las alícuotas a aplicar.

Si se decide su aplicación deberán tener alícuotas moderadas, respetar la realidad económica y la "no confiscatoriedad", deberá existir razonabilidad y proporcionalidad y deberá asegurar un óptimo equilibrio fiscal. Debería permitirse su utilización como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias.

19.3.3.11 Impuestos a los débitos y créditos bancarios

Este impuesto, si bien genera una alta recaudación sin requerir un gran esfuerzo por parte de la administración tributaria, tiene efectos perniciosos sobre la eficiencia en la asignación de los recur-

sos, ya que implica un costo clave que termina desalentando muchas transacciones a través del sistema bancario.

Esta causa debilita la intermediación financiera necesaria en los procesos largos de producción, y estimula la informalidad de la economía (resultado que se contrapone a la permanente búsqueda de una mayor base imponible para los impuestos genuinos).

Este impuesto permanecerá transitoriamente como "recaudador", eliminándose en forma gradual. Mientras se aplique debería ser utilizado íntegramente como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias. De este modo no se disminuiría el nivel de bancarización del sistema.

19.3.3.12 Impuesto de sellos (provincial)

Este impuesto provincial recae sobre los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados a través de una escritura, papel o documento que constituya un título jurídico con el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones involucradas, sin tener en cuenta la capacidad contributiva de quienes deben pagarlo. La base imponible del impuesto es el valor nominal expresado en los instrumentos gravados, salvo para casos especiales.

En lo referido a la autonomía de los gobiernos locales, este impuesto la cumple plenamente tanto en lo relativo a la fijación de las Bases Imponibles como en la fijación de Alícuotas.

Al ser un impuesto que se debe pagar ante la realización de determinados actos y de manera directa por parte del contribuyente, el mismo posee una alta visibilidad de la carga siendo imputado con certeza a personas físicas como jurídicas, lo que no quita su carácter altamente regresivo y obstaculizador de las transacciones. Es un impuesto que se presta a interpretaciones abusivas por parte de los gobiernos locales.

Resulta necesario rever los plazos de prescripción del mismo, exenciones a determinadas situaciones especiales como: fomento de industrias locales de maquinaria agrícola, contrato de viviendas sociales, etc.

19.3.3.13 Impuesto a la ganancia mínima presunta y contribución especial sobre el capital de las cooperativas

Con el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 16 de junio de 2010, que declaró su inconstitucionalidad debido a que era inviable fijar a los activos de una firma para considerar la base imponible a tributar, sin tener en cuenta la existencia de pasivos, habla por sí solo de la necesidad de una urgente derogación.

En este caso concreto la Corte entendió que la ley no se ajustaba a un criterio de razonabilidad en tanto estableció una presunción de ganancias que no podía derivarse aún cuando el contribuyente hubiese demostrado –como en este caso– que, por el contrario, tuvo pérdidas".

Algunos autores sostienen que este tributo sobre el capital empresario en Latinomérica está motivado en aspectos recaudatorios, sumado a la poca experiencia y capacidad de las administraciones tributarias en fiscalizar adecuadamente el impuesto sobre la renta de las empresas.

Este gravamen, con carácter general, a los activos empresariales se aplica en los siguientes países con diversas denominaciones: Argentina (Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta –IGMP-), Colombia (Impuesto sobre la Renta y Complementarios –renta presunta-), Ecuador (Impuesto sobre los Activos), Guatemala (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias), Honduras (Impuesto sobre los Activos Netos), México (Impuesto al Activo), Nicaragua (Impuesto al Patrimonio Neto), Perú (Impuesto Transitorio a los Activos Netos –ITAN-) y República Dominicana (Impuesto a los Activos).

En México, creador de este tributo, a partir de la reforma tributaria que se comenzó a aplicar en el año 2008, este impuesto se derogó y se reemplazó por otro impuesto heterodoxo el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). A su vez, conviene resaltar que a partir de la reforma tributaria que se implementó en Uruguay, se derogó el IMABA (Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias).

En consecuencia, se estima necesario eliminar el "Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta" y la "Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas".

19.3.3.14 Control de la evasión y la elusión

El sistema impositivo argentino es desorganizado y burocrático. La actual estructura tributaria argentina es fruto de sucesivas modificaciones parciales y ya no conforma un sistema operativo adecuado para satisfacer las exigencias de una nación moderna, inserta en una economía global dinámica, ni para responder a las cambiantes coyunturas económicas.

La complejidad de la legislación tributaria, a la que se suman las disposiciones reglamentarias y complementarias dictadas por los organismos recaudadores, tornan al sistema burocráticamente ineficiente e inadecuado.

La diversidad normativa y la excesiva presión impositiva favorecen la evasión. Desde todo punto de vista –ético, legal, político, económico y social– el mal hábito de no pagar impuestos es uno de los principales flagelos económicos, que debe ser combatido y eliminado, sustituyéndolo por la firme convicción y responsabilidad ciudadana en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El control de la evasión debe hacerse por métodos sencillos y con el total respaldo constitucional a fin de no condicionar el desarrollo económico-productivo.

19.3.3.15 Cambios en la coparticipación

Tal como referimos al principio, uno de los principales y más urgentes cambios que debe proponerse es el referido a la coparticipación u otro mecanismo de reparto de los tributos entre Nación y Provincias y también Municipios de manera de garantizar en forma efectiva el federalismo fiscal. Es necesario organizar de modo diferente las administraciones tributarias de acuerdo al régimen de reparto que se establezca.

19.3.3.16 Otros aspectos de reforma solicitados por el sector agropecuario

Definiciones terminológicas:

Se estima necesario que existan claras definiciones con razonables criterios fiscales de los siguientes términos: "UNIDAD ECONÓMICA AGRARIA", "UNIDAD DE EXPLOTACION", "EXPLOTACION UNIPERSONAL" y "TITULAR DE INMUEBLES RURALES". Estas redefiniciones son fundamentales a la hora de efectuar el encuadre tributario de los contribuyentes dentro de la normativa fiscal (ejemplo: Ingresos Brutos – Monotributo entre otros).

Registro Fiscal de Operadores de Granos:

La existencia de un Registro de Productores y Operadores en la cadena de Granos es positivosiempre y cuando no entorpezca el normal funcionamiento del sector. El procedimiento de inclusión en el "Registro" debería ser automático, de modo tal de no impedir el desarrollo de las actividades comerciales del sector primario y complementar las exigencias legales mediante tareas a cargo del personal fiscalizador del Organismo Recaudador. Ante la decisión estratégica de continuar con el sistema del "Registro", se deberá flexibilizar la utilización de este instrumento, de modo tal que las "sanciones" derivadas de la exclusión de los operadores sólo recayeran en sujetos de indudable y comprobada

marginalidad. Quedar excluidos de este sistema trae a los productores importantes perjuicios financieros y en sus flujos de fondos, atentando claramente contra el principio de realidad económica.

Regímenes de Información en el sector agropecuario:

En el sector Agropecuario la relación fisco-contribuyente se ve complicada a diario por las exigencias de información que deben cumplir los productores y la interrelación normativa donde la superposición representa una constante. La imposición de deberes formales, independientemente de la obligación del pago de los tributos, hacen surgir un conjunto de obligaciones que -de no cumplirse- poseen alto grado sancionatorio.

Sin poner en duda la necesidad de que la administración tributaria cuente con elementos suficientes para examinar y comprobar el grado de veracidad de la información que brinda el propio contribuyente o responsable; consideramos que debe existir un razonable equilibrio entre las exigencias de la administración estatal (derivada de aquella necesidad) y los tiempos, prioridades y costos (en definitiva derechos) de la administración privada. El cúmulo de regímenes de información afecta de manera significativa los costes indirectos de la fiscalidad y dañan la “simplicidad tributaria”.

19.4 Consideraciones finales

El Foro de Entidades Empresarias de la Región Centro expresa la fuerte vocación de superar antinomias de viejo cuño, para conformar una sociedad integradora que ofrezca a sus habitantes la posibilidad de una mejor calidad de vida. Para ello reconoce que la búsqueda de consensos deberá estar dirigida fundamentalmente al mediano y largo plazo, evitando que las definiciones de aspectos de coyuntura, normalmente teñidos de intereses políticos partidarios o sectoriales, frustren el trabajo estratégico a realizar.

Este Foro representa también la disposición de los sectores empresarios y de la sociedad civil para que la Región Centro sea una herramienta válida que exprese políticamente a sus habitantes en las decisiones y definiciones de las grandes políticas Nacionales.

Con esas intenciones, el Foro continúa abocado a trabajar en lo vinculado a las cadenas de valor, propulsando la ejecución de acciones sobre las cadenas ya estudias y, planeando para un futuro próximo, la puesta en marcha de nuevos estudios que ya han sido aprobados por el Consejo Federal de Inversiones para ser llevados a cabo en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Además, se pretende avanzar y seguir trabajando con los legisladores nacionales en lo que respecta a la propuesta de Reforma Tributaria presentada en el año 2011.

Como desafío, resta completar un documento que recoja las necesidades que la región tiene en materia de infraestructura, el cual deberá ser presentado a los legisladores naciones y establecer contacto con los legisladores provinciales a fin de consensuar una agenda de temas a tratar durante el año, vinculados a limar asimetrías de distinta índole, como impositivas, educativas, sanitarias, etc.

Bibliografía

Libros, papers y artículos consultados

ACOSTA, G., CEBALLOS, M. Y BOUVIER, R. "Proyecto de Identificación y Promoción de un Cluster de Servicios de Salud en la Provincia de Córdoba". Consejo Federal de Inversiones. Año 2010.
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. "Cuentas satélites de cultura: Manual metodológico para su implementación en Latinoamérica". Edición del Convenio Andrés Bello. Colombia. Año 2009.
ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. "Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública". Año 2011.
ALT, JAMES E. y DREYER LASSEN, DAVID. "Fiscal Transparency and Fiscal Policy - Outcomes in OECD Countries". Año 2003.
ARANGUREN QUEREJETA, M. "Política clúster del País Vasco: lecciones aprendidas y retos. Revista-Escuela de Administración de Negocios". Número 68, diciembre, 2010, pp. 86-99. Universidad EAN. Colombia. Año 2010.
AREGIONAL. "Indice de competitividad sistémica de las ciudades mexicanas 2010". México. Año 2010.
ARIZIO O. y CURIONI A. "Estudios Agroalimentarios. Fortalezas y debilidades del sector agroalimentario. Productos aromáticos y medicinales". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA – Argentina). Año 2003.
ARMANDO VALENZUELA JARA, "Desarrollo del Cluster Minero en Chile: Estado Actual". Unidad de Asuntos Internacionales y Medioambiente (UAIMA), Comisión Chilena del Cobre (S/F).
ARNOLETTO et al. "Índice de desarrollo local para la gestión". 1º ed.- Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, (PROFIM; 2). Año 2004.
ARNOLETTO, EDUARDO et al. "Índice de Desarrollo Local para la gestión". PROFIM, Universidad Católica de Córdoba. Año 2005.
AROCENA, JOSÉ. "Políticas Locales, Innovación y Desarrollo". Consejo Latinoamericano de administración para el desarrollo. CLAD. Año 1999.
BACON HILL INSTITUTE. "Tenth Anual State Competitiveness Report". Año 2010.
BALDRICH, JORGE. "Fiscal Transparency and Economic Performance". Año 2005.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Informe de la evolución del mercado cambiario. 1er. trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Informe de la evolución del mercado cambiario. 2do. trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Informe de la evolución del mercado cambiario. 3er. trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Informe de la evolución del mercado cambiario. 4to. trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Informe Monetario Semanal". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Programa Monetario 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Seguimiento del Programa Monetario. Cuarto Trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Seguimiento del Programa Monetario. Tercer Trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Seguimiento del Programa Monetario. Segundo Trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Seguimiento del Programa Monetario. Primer Trimestre de 2011". Año 2011.
BANCO MUNDIAL. "Global Economic Prospects. Uncertainties and Vulnerabilities". Año 2012.

BARUJ G. y PORTA F. "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur". CEPAL. Año 2006.
BBVA RESEARCH. "Situación Inmobiliaria Argentina". Año 2011.
BERNARDO TORO A, MARTHA C. RODRIGUEZ G. "La Comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Estados Unidos. Año 2001.
BHANGALE, V. "Medical Tourism: Taking off in a big way in India". Conference on Tourism in India. IIMK, India. Año 2008.
BIFARATTI, ADRIAN. "Encadenamiento productivo comercial en Argentina". Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina. Año 2010.
BOISIER, S. "Territorio, espacio y sociedad". Pehuén, Santiago de Chile. Año 1991.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. "El Balance de la Economía Argentina. Herramientas para la elaboración de un Plan Bicentenario". Año 2009.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. "El Balance de la Economía Argentina. Consensos, Territorio y Competitividad". Año 2010.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. "Índice de Competitividad Provincia de la República Argentina". Año 2009.
BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. "Indice de Competitividad provincial de la República Argentina. Medición 2010". Bolsa de Comercio de Córdoba. Año 2010.
BOLTHO, A. "The Assessment: International Competitiveness". Oxford Review of Economic. Policy, Vol. 12, No.3. Año 1996.
BONALUMI, A. Y SFRAGULLA, J. "Los áridos de trituración en córdoba: un panorama actualizado". Año 2009.
BOP CONSULTING. "Guía práctica para mapear las industrias culturales". Edición del British Council y el Observatorio Iberoamericano del Derecho de Autor. Gran Bretania. Año 2010.
BOSCHERINI, F., POMA, L. "Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global". Capítulo 1 y 4. Miño y Dávila Editores. Año 2000.
BRAGACHINI, M. "Desarrollo industrial de la maquinaria agrícola y agropartes en Argentina". INTA Manfredi. Año 2010.
BUENO, R. "Como establecer prioridades en las regiones del Perú: Una propuesta de Índice de Competitividad regional sostenible (ICRS)". Consorcio de investigación económica y social. Año 2004.
BUSTOS J. A. y EMMA E. B. "Cosecha silvestre de peperina (Minthosthachys mollis) en Córdoba, Argentina: implicancias socioeconómicas". Año 2005.
BUSTOS, J. A. y BONINO E. E. "Cosecha silvestre de peperina (Minthosthachys mollis) en Córdoba, Argentina: implicaciones socioeconómicas". Revista Iberoamericana de Economía Ecológica. Año 2005.
CABROL, M Y GUTIERREZ, J. "Proyecto de reactivación de ramales cerealeros". Universidad Nacional de San Martin.
CADENA TRES ARGENTINA (18/09/2009). "Las hierbas aromáticas y especias intentan no perder el ritmo de crecimiento". Disponible en www.cadena3.com/contenido/2009/09/17/38304.asp.
CARLOS, M. M. ELÍA y HÉCTOR SHARGORODSKY. "Economía de la Cultura". Buenos Aires, Argentina. Año 2007.
CASTELAZO, JOSÉ. "Fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática". Revista de Administración Pública. Número 110 Enero-Abril de 2004. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Año 2004.
CENTER FOR STRATEGY AND COMPETITIVENESS (CSC). "Strong Clusters in Innovative Regions". Stockholm School of Economics. Año 2011.
CENTRO DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA. "Medical products cluster of Baja California". ProduCen. México. Año 2005.

CESPEDES, H. “Introducción al Business Intelligence”. Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile. Año 2009
CHADD, STEPHEN. “Future Trends and Developments in Poultry Nutrition”. International Poultry Conference, Bangkok. Año 2007.
CHESNAIS, F. “The notion of internacional competitiveness”. OECD. París, Francia. Año 1981.
CIPPEC. “Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas”. Documento de Trabajo N° 47. Año 2010.
CIPPEC. “Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Córdoba”. Documento de Trabajo N° 41. Año 2010.
CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU). “El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del Siglo XXI”. Segundo Informe Mundial. Año 2010.
CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU). “La descentralización y la democracia local en el mundo”. Primer Informe Mundial. 2008
CÓDIGO PENAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.
COMISIÓN DE MACROECONOMÍA Y SALUD. “Macroeconomía y Salud: Invertir en Salud en pro del Desarrollo Económico”. Organización Mundial de la Salud. Año 2001.
CONAPRI. “Índice Regional de Competitividad. Una década de descentralización”. Venezuela.
CONDO A., DICKER G., JONES C. y MORALES L. “Ecuador: Acciones para competir y triunfar”. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible. Año 2003.
CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD DEL PERÚ. “Plan Nacional de Competitividad”. Perú. Año 2005.
CONSEJO NACIONAL DE CULTURA Y LAS ARTES DE CHILE. “Impacto de la Cultura en la Economía Chilena”. Universidad Artis. Edición del Convenio Andrés Bello. Colombia. Año 2003.
CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.
CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. “Informe 2011”. Santiago, Chile. Año 2011.
CUSIPUMA, FRISANCHO, J. R. “Paradiplomacia: El posicionamiento de las entidades sub-nacionales en el escenario internacional”. FLACSO. Año 2010.
DE MARSILIO, E. “Aportes Teórico-metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué Quiénes y Cómo. Análisis del caso Argentino.” Centro de Estudios Avanzados UNC. Año 2007.
DECRETO 1172/2003. Acceso a la Información Pública. Gobierno de la Nación Argentina.
DECRETO PRESIDENCIAL N° 1374-04. República Dominicana.
DELGADO, A. M. “Inyécteme a mí!”. América Economía, no. 381. Año 2009.
DELGADO, M., PORTER, M. y STERN, S. “Clusters and entrepreneurship”. Journal of Economic Geography, pp.1-24. Mayo 2010.
DELGADO, M., PORTER, M. y STERN, S. “Clusters, convergence and economic performance”. Marzo 2011.
DELOITTE. “Medical tourism: consumer in search of value”. Deloitte Center for Heatlh Solutions. Año 2008.
DICOVSKIY, J.P. y KIPER, E. “Comercio Argentina – Brasil: Una perspectiva desagregada”. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Año 2009.
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD. “Código de Tramos de la Red Nacional de caminos 2008”. Gerencia de planeamiento investigación y control. Subgerencia de planeamiento y programación vial. División relevamientos. Sección inventario vial. Año 2008.
ESPINOSA FERNÁNDEZ, LURDES R. “Industrias culturales, concepto que evoluciona”. UNESCO. (s/f).
Europe INNOVA / PRO INNO. “The concept of clusters and Cluster policies and their Role for competitiveness and innovation: main statistical results And lessons learned”. Commission Staff Working Document SEC (2008) 2637. Octubre de 2008.
FEDERACIÓN INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN. “Evolución de la Economía en los Países Miembros de la FIIC 2010-2011”. Año 2011.
FERRERO, M. “La Glocacilización en acción: Regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur lationamericano”. IDELA. Año 2006.

FIRJAN. "Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal. Año base 2009". Año 2011.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). "Manual de Transparencia Fiscal". Departamento de Finanzas Públicas. Años 2001 y 2007.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. "Global Financial Stability Report". Año 2011.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. "Global Financial Stability Report Market Update". Año 2012.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. "World Economic Outlook Update". Año 2012.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. "World Economic Outlook". Año 2011.
FORÉTICA, ACDE. "Gestión de la Responsabilidad Empresaria en Empresas vinculadas a ACDE". Año 2010.
FUNDACIÓN EXPORTAR. "Plan de promoción sectorial: turismo médico". Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Argentina. Año 2009.
GARCIA SEGURA, C "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales". Revista de Estudios Políticos. Año 1996.
GEERTZ, CLIFFORD. "La Interpretación de las Culturas". Academic Press. Washington, Estados Unidos. Año 1973.
GELOS, GASTÓN R. Y WEI, SHAN-JIN, "Transparency and International Investor Behavior". Año 2002.
GRIFFIN, T; BONGIOVANNI, R y LOWENBERG-DEBOER, J. "Worldwide adoption of precision agriculture technology: the 2010 update". Año 2010.
GUZMÁN CÁRDENAS, CARLOS E.. "El Mecenazgo y la Cultura". Revista Comunicación. Venezuela. Año 2001.
HEALD, DAVID. "Fiscal Transparency: Concepts, measurement and UK practice". Año 2003.
HERNÁNDEZ QUIÑONEZ, ANDRÉS. " Análisis y Estudio de Experiencias de Accountability Social en América Latina". Convenio de Cooperación celebrado entre Fundación Corona y Universidad de Los Andes. Apoyado por la Fundación Corona, la Fundación AVINA, AVINA Américas y Fundación Clinton. Bogotá, Colombia. Año 2011.
HERRERA CATALÁN, P. "Una aproximación al análisis de la eficiencia municipal en el marco del proceso de descentralización". PUCP (Economía). Año 2007.
IARAF. "Estudios y Propuestas Nº3: Índice de Visibilidad Fiscal Municipal". Año 2011.
IARAF. "Informe Económico Nº 124: Indice de Visibilidad Fiscal Provincial". Año 2011.
IGLESIAS, E. et al. "Las Provincias Argentinas en el escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal".
IMCO. "Competitividad Urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro". México. Año 2010.
IMCO. "Vivienda para desarrollar ciudades". México. Año 2011.
IMD. "World Competitivenes Yearbook". Año 2011.
INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL. "Guía para la evaluación de políticas públicas". Sevilla. Año 2004.
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY. "La Competitividad de los estados mexicanos. Fortalezas ante la crisis". México. Año 2010.
JEREZ, D. Y GALFRÉ, L. "Panorama del sector de PyMES mineras de la Provincia de Córdoba". Año 2000.
JULIO CÉSAR ALONSO, ANA ISABEL GALLEGO, ANA MARÍA RÍOS. "Industrias Culturales de Santiago de Cali: caracterización y cuentas económicas". Editorial Cali. Colombia. Año 2010.
KATZMAN, R. "Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo". CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 166. Santiago, Chile. Año 2010.
KETELS C., LINDQVIST G. y SÖLVELL Ö. "Cluster initiatives in developing and transition economies". Center for Strategy and Competitiveness. Estocolmo, Suecia. Año 2006.
KOPITS, GORGE Y CRAIG, JON. "Transparency in Government Operations". Año 1998.
KORIN, MERCEDES, "En busca de la sostenibilidad. El camino de la Responsabilidad social Empresaria en América Latina". Fundación Avina. Buenos Aires, Argentina. Año 2011.
KRUGMAN, P. "Competitiveness: A dangerous Obsession". Foreign Affairs. Año 1994.

KYDLAND F. y ZARAZAGA C. "Argentina's Capital Gap Puzzle". Federal Reserve Bank of Dallas, Center for Latin American Economics. Working Paper. Año 2005
LALONDE M. “El concepto de Campo de la Salud: una perspectiva canadiense”. Revista Promoción de la Salud: una antología. Publicación Científica No. 557. Año 1996.
LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. “Ruta Alimentaria de las Hierbas Aromáticas y Medicinales”. Proyecto presentado por los legisladores Ítalo Gudiño, Hugo Cuello, María Calvo Aguado, Esmeralda Rodríguez, Mabel Genta y María Manzanares. Año 2009.
LEY 25.917. Régimen federal de responsabilidad fiscal. Año 2004.
LOMBANA, J. y GUTIERREZ, S. “Marco analititco de la Competitividad. Fundamentos para el estudio de la Competitividad regional”. Universidad del Norte. Pensamiento & Gestión, Núm. 26, Julio. Colombia. Año 2009.
M. DEVESA FERNÁNDEZ Y L. C. HERRERO PRIETO. “Análisis económico de la demanda de un festival cultural”. Estudios de Economía Aplicada, volumen 27-1. Año 2009.
MADOERY, O. “El valor de la política de desarrollo local”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (eds.). Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo local. Editorial Homo Sapiens. Argentina. Año 2001.
MAIRA, L “La política Internacional Subnacional en América Latina”. Libros del Zorzal. Año 2010
MALMBERG, A. y POWER, D. “How do fimr in clusters create knowledge?”. DRUID Summer Conference. Año 2003.
MANCINI, N. “La paradiplomacia en América Latina, estudio comparado del fenómeno en México y Argentina”. UBA. Año 2007.
MARCH, CARLOS. “Dignidad para Todos”. Temas Grupo Editorial. Año 2009.
MARKUSEN, J. "Costly Pollution Abatement, Competitiveness, and Plant Location Decisions". NBER Working Papers 5490, National Bureau of Economic Research, Inc. Año 1996.
MARTINEZ G. “Recolección y Comercialización de Plantas Medicinales en el Departamento Santa María, Provincia de Córdoba, Argentina”. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. Año 2005.
MARULANDA MONTOYA, J., CORREA CALLE, G. y MEJÍA, L. “El clúster de salud en Medellín, ventaja competitiva alternativa para la ciudad”. Revista-Escuela de Administración de Negocios, Núm. 67, septiembre-diciembre, 2009, pp. 37-58. Universidad EAN. Colombia. Año 2009.
McKINSEY GLOBAL INSTITUTE. ”Debt and Deleveraging: The global Credit bubble and its Economic Consequences”. Año 2010
MELAMUD, A. “Reglas Fiscales en Argentina: El caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera”. ILPES, CEPAL. Año 2008.
MENDOZA, E., JURADO, I. y CONTIGIANI A. “Competitividad de las ciudades mexicanas. La nueva agenda de los municipios urbanos”. CIDE. Año 2007.
MEYER-STAMER, J. Y OTROS. “Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand”. German Devolpment Institute. Berlín, Alemania. Año 1998.
MICHAEL TEIG, “Fiscal Transparency - Transmission Mechanisms and Promoting Policies”. Año 2005.
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTOS. “Revista Córdoba Campo nº 5”. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Año 2011.
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA. “Especias, hierbas aromáticas y medicinales. Catamarca, Misiones y Salta”. Año 2008.
MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACIÓN. “Productos Aromáticos y Medicinales”. Año 2003.
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS DE LA NACIÓN. “Bases para el Plan Quinquenal de Transporte Argentino 2012-2016”. Informe preliminar. Secretaría de Transporte. Año 2011.
MONCAYO JIMENEZ, E. “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”. ILPES. Año 2002.

MURILLO, D., y MUSIK, G. “Sobre el concepto de competitividad”. Comercio exterior, Volumen. 55, Número 3. Año 2005
OCDE. “Shanghái and Hong Kong two distinct example of education reform in China”. Año 2010.
OJEDA J. “Creatividad. Enfoques, evaluaciones, estrategias”. Editorial Inspiración. Santiago de Cuba. Año 2001.
OJEDA, M. “Avances en la domesticación de la peperina”. INTA – Villa Dolores. Año 2004.
OLIVARES GALLARDO, ALBERTO, El Nuevo Marco Institucional Ambiental en Chile; Revista Catalana De Dret Ambiental Vol. I – Núm. 1, pp. 1 -23. Año 2010.
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), “Prácticas óptimas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria”. Año 2001.
ORTIZ, MILAGROS. “Es por Amor: las condiciones de creación, empleo y producción cultural en una ciudad ex-céntrica”. Editorial Ábaco - Cultura Contemporánea. Argentina. Año 2009.
PAIKIN, D “Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR”. Año 2010
PAUNERO, I. “Antecedentes. Proyecto integrado: Desarrollo de tecnologías innovadoras para la diversificación, intensificación y diferenciación de la producción de aromáticas”. INTA – San Pedro. Año 2004.
PORTER, M. "Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy". Economic Development Quarterly 14. Año 2000.
PORTER, M. “Competitiveness and the role of regions”. Institute for Strategy and Competitiveness. Harvard School. Año 2002.
PORTER, M. “The competitive advantage of Nations”. Harvard Business Review. Marzo-Abril 1990. Año 1990.
PORTER, M. “The Economic Performance of Regions”. Regional Studies, Vol. 37, 6&7, pp.549-578. Agosto/Octubre 2003.
PORTER, M.“Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy”. Economic Development Quarterly, Vol. 14, Nº 1. Año 2000.
POTERBA, JAMES M. y VON HAGEN, JÜRGEN. “Fiscal Institutions and Fiscal Performance”. Año 1999.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. “Cluster de la salud: propuesta para la creación de un parque de investigación y ciencias médicas, y comunidades planificadas de retirados en Costa Rica”. Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria (PRONACOMER). Costa Rica. Año 2008.
PRICE, J., MAGNANO, C. y PORRINI, L. “Caja de herramientas para el desarrollo económico local 2: normativa municipal para el desarrollo económico local. Indicadores municipales para el Desarrollo económico local”. 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Programa AREA. Año 2008.
RACHEL GLENNERSTER AND YONGSEOK SHIN, “Does Transparency Pay?”. Año 2008.
RAMIREZ, J., OSORIO, H. y PARRA-PEÑA, I. “Escalafón de Competitividad de los departamento en Colombia” CEPAL. Bogotá, Colombia. Agosto 2007.
RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA. “Indicadores Ciudadanos 2011”. Año 2011.
RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 639-2006-EF/67. Perú.
RODRIGUEZ CUADROS, M. “Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. ILADIR. Año 2011
ROSTAGNO, E. “Presentación sobre el sector de Aromáticas y Especias”. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba. Año 2010.
ROSTAGNO, E. “Proyecto. Producción de Hierbas Aromáticas. El Cultivo de Menta en San José”. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba. Año 2009.
RTI. “Índice de Competitividad Municipal 2011, El Salvador. Midiendo la Gobernabilidad Económica Local para Crear un Mejor Entorno Empresarial”. USAID. Año 2009.
RUIZ LÓPEZ, JUAN IGNACIO. “La obra de arte: objeto simbólico y mercancía”. Revista IMAFRONTE Nº 18. Año 2006.

SÁNCHEZ RIAL, J. E. Y JEREZ, D.G. "El problema de la Pequeña Minería en Córdoba- Argentina" Dirección de Minería – Córdoba, Argentina. Año 2004.
SCHIAVELLO, V. "Estudio de Mercado sobre Hierbas Aromáticas en Traslasierra". Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento en el marco del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Año 2010.
SCHMITZ, H. "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster". IDS Discussion Paper 331, Brighton, University of Sussex, IDS. Año 1993.
SOBRINO, J. "Competitividad y ventajas competitivas: Revisión teórica y ejercicios de aplicación a 30 ciudades de México". Estudios demográficos y urbanos. Mayo-Agosto, número 050, pp. 311-361. El colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
SOCIEDAD DE INVESTIGACIÓN CLÍNICA DE CÓRDOBA. "Visión sobre las investigaciones clínicas farmacológicas". Publicación de la SICC. Argentina. Año 2009.
SOLANS, P. "Gestión financiera municipal". Curso de Gestión Urbana. Banco Mundial. Año 2003.
SÖLVELL Ö., LINDQVIST & KETELS C. "The Cluster Initiative Greenbook, Global Cluster Initiative Survey". Ivory Tower. Estocolmo Suecia. Año 2003.
SÖLVELL, Ö. "Cluster, Balancing Evolucionary and Constructive Forces". Ivory Tower Publishers. Suecia. Año 2008.
SÖLVELL, Ö., LINDQVIST, G. y KETELS, C. "The Cluster Initiative Greenbook". BrommaTrickAB. Estocolmo. Año 2003.
SUÁREZ, D. "Estudio de la cadena agroalimentaria de las Hierbas Aromáticas y Medicinales". Trabajo Final, Administración de Cadenas Agroalimentarias, Maestría en Agronegocios y Alimentos, Universidad Católica de Córdoba. Año 2009.
SUÁREZ, D. "Plantas Aromáticas y Medicinales". INTA – Villa Dolores. Año 2003.
SUÁREZ, D. "Introducción al cultivo de especies aromáticas y medicinales en el marco de un desarrollo sustentable". INTA – Villa Dolores. Año 2009.
SUBDERE "Informe Índice de Competitividad Regional 2008" Chile. Año 2008.
SUBDERE. "Índice de Competitividad Regional 2003". Chile. Año 2003.
SUNKEL G., TRUCCO D., MOLLER S. "Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y la comunicaciones en América Latina: Beneficios potenciales". CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 169. Santiago, Chile. Año 2011
SYDOW, J., LERCH F., HUXHAM, C., HIBBERT, P. "A silent cry for leadership: Organizing for leading (in) clústers". Año 2011.
TAUPIER, O. "Integración desde lo micro: paradiplomacia y comunicación en el escenario lationamericano". FELAFACS. Año 2010.
TECCO, CLAUDIO. "El Gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional", en García Delgado comp. "Hacia un nuevo modelo de gestión local" Ed. Of. De Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires. Argentina. Año 1997.
TEIG, MICHAEL. "Fiscal Transparency and Economic Growth". Bamberg University. Alemania. Año 2005.
Trabajos de investigación en Paradiplomacia. "Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales". Número 1. Año 2011.
TRANSPORTATION RESEARCH BOARD. "Highway Capacity Manual 2000". Año 2000.
TYLOR, E.B. "Cultura Primitiva". Año 1871.
UNPAN. "El gobierno digital de Singapur". Naciones Unidas.
VÁZQUEZ CARO, M. "Clúster de medicina en Medellín. De una medicina con liderazgo a un sistema integrado de creación de valor, con visión de futuro". Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquía. Colombia. Año 2003.
Versus Académica "La cooperación internacional de las ciudades en un contexto de integración regional. Abril de 2010". Año 2010.
WHIPKER, L. y AKRIDGE, J. "2009 precision agricultural services. Dealership survey results". Center of Food and Agricultural Bussines at Purdue University. Año 2010.

WOODBRIDGE GONZÁLEZ, J. "Cluster médico en Costa Rica: oportunidades, estrategias y compromisos". Ministerio de Competitividad y Mejora Regulatoria de Costa Rica. Costa Rica. Año 2008.
WORLD BANK. "Global Gobernance Indicators Report 2011". World Bank. Año 2011.
WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2006-2007". World Economic Forum. Año 2006.
WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2007-2008". World Economic Forum. Año 2008.
WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2008-2009". World Economic Forum. Año 2008.
WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2009-2010". World Economic Forum. Año 2010.
WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2010-2011". Año 2011.
WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2011-2012". World Economic Forum. Año 2011.
ZDENEK DRABEK AND WARREN PAYNE, "The impact of Transparency on Foreign Direct Investment". Año 2001.

Periódicos y revistas consultadas

Bloomberg http://www.bloomberg.com
CISCO, "Barómetro de la banda ancha", 2011.
Diario Ámbito Financiero http://www.ambito.com
Diario Clarín http://www.clarin.com
Diario El Cronista Comercial http://www.cronista.com
Diario La Nación http://www.lanacion.com.ar
Diario La Voz del Interior http://www.lavoz.com.ar
Diario Página 12 http://www.pagina12.com.ar
International Telecommunication Union, "Measuring the information society". Año 2011.
Ministerio Industria de la Nación Argentina, "Plan Estratégico Industrial 2020". Año 2011.
Revista Digital CNN Expansión http://www.cnnexpansión.com
Revista Márgenes Agropecuarios, Volúmenes Enero 2006 a Enero 2011
The Economist http://www.economist.com/
The New York Times http://www.nytimes.com
The Wall Street Journal http://online.wsj.com

Páginas web consultadas

http://cfe.cboe.com Chicago Board Options Exchange
http://energia3.mecon.gov.ar Secretaría de Energía de la República Argentina
http://estadistica.cba.gov.ar/ Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la Provincia de Córdoba
http://finance.yahoo.com Yahoo Finance
http://hbr.org/ Harvard Business Review
http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp. Banco Mundial.
http://sinca.cultura.gov.ar/ Sistema de Información Cultural de la Argentina
http://vitivinicultura2020.com.ar/ Corporación Vitivinícola Argentina
http://www.abeceb.com
http://www.acara.org.ar Asociación de Concesionarios Automotores de la República Argentina
http://www.adefa.com.ar Asociación de Fábricas Automotores
http://www.agencia.gov.ar

http://www.agencia.mincyt.gov.ar
http://www.alicewebmercosul.mdic.gov.br Ministerio de Desarrollo, Comercio Exterior e Industria de Brasil
http://www.alimentosargentinos.gov.ar/lacteos/ Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca-Alimentos
http://www.anfavea.com.br
http://www.argenbio.org/ Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología
http://www.argentina.ar
http://www.argentinarenovables.org Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER)
http://www.arjeplogtestcenter.com/. Arjeplog Center
http://www.aviculturaargentina.com.ar Centro de Empresas Procesadoras Avícolas
http://www.bancomundial.org
http://www.bbvaresearch.com
http://www.bcr.com.ar/default.aspx Bolsa de comercio de rosario
http://www.bcra.gov.ar Banco Central de la República Argentina
http://www.bloomberg.com
http://www.bloomberg.com Bloomberg
http://www.boletinoficialcba.gov.ar Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba
http://www.bolsar.com BOLSAR
http://www.cace.org.ar
http://www.caicha.org.ar Cámara Argentina de la Industria de Chacinados y Afines
http://www.camarco.org.ar
http://www.came.org Confederación Argentina de la Mediana Empresa
http://www.cappama.org.ar Cámara Argentina de Especias y Afines
http://www.carbio.com.ar Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO)
http://www.catac.org.ar/ CATAC
http://www.cba.gov.ar Gobierno de la Provincia de Córdoba
http://www.cep.gov.ar/web/ Centro de Estudios Provinciales
http://www.cessi.org.ar
http://www.ciaracec.com.ar Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA)
http://www.cil.org.ar/ Centro de la Industria Lechera
http://www.clusterminero.cl
http://www.clusterobservatory.eu/index.html Observatorio Europeo de Clústeres
http://www.cnrt.gov.ar/ Comisión nacional de transporte
http://www.conicet.gov.ar Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
http://www.corfo.cl
http://www.corproa.cl/ Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama
http://www.deis.gov.ar/ Dirección de Estadística e Información de Salud
http://www.democracia-diario.com.ar Diario Democracia. Villa Dolores
http://www.eia.gov United States Energy Information Administration
http://www.estadistica.sanluis.gov.ar Dirección de Estadísticas de la provincia de San Luis
http://www.faim.org.ar/ Federación Argentina de Industria Molinera
http://www.famargentina.com
http://www.fao.org/ Food and Agriculture Organization of the United Nations
http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx Foreign Agricultural Service
http://www.federalreserve.gov Reserva Federal de los Estados Unidos
http://www.flacma.org
http://www.gendarmeria.gov.ar/ Gendarmería Nacional Argentina
http://www.grupoconstruya.com Grupo Construya
http://www.hidrovia-sa.com.ar/ Hidrovía S.A.
http://www.housingeconomics.com

http://www.idr.org.ar Instituto de Desarrollo Rural de Mendoza
http://www.ieric.org.ar
http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP Iniciativa para la reactivación de la infraestructura regional sudamericana. IIRSA
http://www.imco.org.mx
http://www.imd.org
http://www.imd.org Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial de Suecia.
http://www.imf.org Fondo Monetario Internacional
http://www.incaa.gov.ar/ Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
http://www.indec.gov.ar Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
http://www.infoleg.gov.ar Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Información Legislativa
http://www.inta.gov.ar Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
http://www.internationalbudget.org
http://www.ipcva.com.ar Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina
http://www.itu.int/es
http://www.magya.cba.gov.ar Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba
http://www.mecon.gov.ar Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
http://www.mercadodeliniers.com.ar/ Mercado de Liniers
http://www.minagri.gob.ar Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
http://www.minmineria.gob.cl
http://www.minprod.gob.ar Ministerio de Producción de la Nación
http://www.moodys.com.ar Moody´s Investors Service
http://www.nasdaq.com
http://www.oecd.org Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
http://www.ojf.com/ Orlando J. Ferreres y Asociados
http://www.paradiplomacia.org
http://www.pisa.oecd.org/
http://www.producen.org
http://www.prosperar.gov.ar/es/quienes-somos/la-subsecretaria.html. Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial de Argentina.
http://www.redmineraatacama.uda.cl
http://www.regiontraslasierra.com.ar Sitio web sobre la Región de Traslasierra
http://www.riacnet.org/index.php/es/paises. Foro de Competitividad de las Américas.
http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/dma/index.php Dirección de Mercados Agrícola
http://www.santafe.gov.ar Gobierno de Santa Fe (Instituto Provincial de Estadísticas y Censos)
http://www.sea.gob.cl
http://www.senasa.gov.ar Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
http://www.siia.gov.ar/index.php/series-por-tema/agricultura Sistema Integrado de Información Agropecuaria, MAGyP.
http://www.sinnexus.com
http://www.slideshare.net/StateofUtah/business-opportunities-in-chile-in-2012
http://www.stlouisfed.org Federal Reserve Bank of St Louis.
http://www.ticordoba.com.ar
http://www.trabajo.gov.ar Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
http://www.transporte.gov.ar/ Secretaría de transporte de la nación
http://www.un.org/
http://www.usda.gov Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
http://www.utdt.edu Universidad Torcuato Di Tella
http://www.vialidad.gov.ar/ Dirección de vialidad nacional

http://www.weforum.org World. Economic Forum.
http://www.who.int/es/ Organización Mundial de la Salud
http://www.worldbank.org Banco Mundial.
http://www.world-exchanges.org World Federation of Exchanges
http://www.wto.org World Trade Organization
http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&NR=1&v=AdDQCCr6c3s.
Videoconferencia sobre Consejos Nacionales de Competitividad de Robert Landmann. Año 2009.
http://www.zicosur.org.a

Lista de personas que colaboraron en los Balances

- Acosta, Guillermo
- Alfonso, Mariana
- Amado, Alejandro
- Andreini, Bianca
- Argarañaz, Nadin
- Arias, Verónica
- Arredondo, Fabio
- Auerbach, Paula
- Barraza, Pedro
- Bergero, Patricia
- Berrone, Pascual
- Bevilacqua, María Laura
- Blanco, Valeria
- Bocchio, Cecilia
- Boneau, Franco
- Bonvin, Carlos
- Bouvier, Romina
- Bracamonte, María Betania
- Brinatti, Agostina
- Brizuela, Laura
- Brizuela, Walter
- Bruno, Santiago
- Cabrera, Alejandro
- Cabrera, Guillermo
- Caelles, Jimena
- Cajilema Vinueza, Ana Lucía
- Calvo, Sonia
- Calzada, Julio
- Campra, Guillermo
- Candiani, Juan
- Capmourteres, Ernesto
- Castillo, Dina
- Castroff, Carolina
- Caviglia, Fernando
- Ceballos, Manuel
- Cernotto, Franco
- Cerutti, Eugenio
- Cohen Arazi, Marcos
- Costanzo, Sonia
- Cristina, A. Daniela
- Crivello, Eduardo
- D´Jorge, M. Lucrecia
- De La Rosa, Adolfo
- De San Román, Pablo
- Debat, Gabriela Elba
- Del Prato, Marcos
- Devalle, Sofía
- Di Benedetti, Héctor
- Díaz, Carolina
- Díaz, Mariana
- Díaz, Santiago
- Dreller, Alejandra
- Dreller, Mirna
- Ellena, Gabriela
- Faner, Leonardo
- Farré, Carolina
- Ferrari Nielsen, Federico
- Fonseca, Diego
- Frediani, Ramón
- Fresoli, Diego
- Gamond, Eugenia
- Geimonat, Mariana
- Gherra, Estefanía
- Giesenow, Federico
- Gigena, Sergio
- Giuliano, Fernando
- Goddio, Cintia
- Gontero, Sonia
- Gonzalez, Jimena
- Gonzales Palau, Claudio
- Gonzalez Rearte, José
- Helm, Martín
- Hermida, Raúl
- Heywood, Joss
- Heywood, Maximiliano
- Iglesias, Daniel
- Ingaramo, Federico
- Irace, Mariano
- Johansen, Sina
- Julián, Daniel
- Koroch, Javier
- Kulichevsky, Ana
- Cabriola, Emma
- Lagoria, Silvana
- Langenbach, Tim
- Liendo, Martín
- López, Emanuel
- Macagno, Alicia
- Magnano, Cecilia
- Magnazo, Graciela
- Malvido, Agustina
- Martinez, Oscar
- Masut, Ariel
- Mercado, Facundo
- Meiners, Eugenia
- Metz, Bernhard
- Michel, Andrés
- Miglierini, Matías
- Mitnik, Félix
- Moncarz, Pedro
- Mondino, Marcela
- Morero, Hernán A.
- Nicollier, Luciana
- Nuñez, Consuelo
- Orchansky, Marcelo
- Orsini, Germán
- Ortega, José
- Osella, Diego
- Pagalday, Mariangéles
- Palacios, Paula
- Papp, Paula
- Pich, Cecilia
- Pilatti, Joaquín
- Pontón, Rogelio
- Prieto Redondo, M. Fernanda
- Priotti, Federico
- Rabinovich, Andrés
- Rasino, Ornela
- Ratner, Adrián
- Resk, Andrea
- Resk, Elena
- Reyna, Lucas
- Rodriguez Brizuela, Nicolás
- Roland, Franco
- Rolando, Alicia
- Rossini, M. Luz
- Ruiz Díaz, Florencia
- Rueda, Juan P.
- Saffe, Juan
- Sagua, Carolina
- Salvador, Laura M.
- Salve, Maximiliano
- Sarjanovich, María Victoria
- Sarsfield, Macarena
- Sauer, Ingo
- Scapin, Mariano
- Semyraz, Daniel
- Spinozzi, David
- Swoboda, Carolina
- Tagle, César
- Tagle, Gregorio
- Taravella, Lucía
- Targi, Luciana
- Themtham, Víctor
- Tolosa, Natalia
- Torre, Nicolás
- Tossolini, Lucas
- Traferri, Alejandra
- Trossero, Leticia
- Trucco, Ignacio
- Trucco, Valentina
- Truccone, Guillermo
- Ubios, Ana
- Urani, Pablo
- Utrera, Gastón
- Valinotti, Paola
- Velez, Marcos
- Viano, Ezequiel
- Villanueva de Debat, Elba
- Viscay, Lautaro
- Visoná, Matías

Sponsors ORO

Sponsors PLATA

Sponsors PLATA