



**LA
ECONOMÍA
REGIONAL**

SEGUNDA
SECCIÓN

CAPITULO 8: Contexto Económico Regional

Si Argentina hubiera tenido durante las últimas décadas una economía abierta e integrada a los mercados internacionales, la distribución regional de las actividades, decisiones y recursos económicos no se encontraría tan concentrada en la zona de influencia del puerto de Buenos Aires. En ese caso, la Región Central se habría integrado estrechamente con los territorios correspondientes a los países vecinos más cercanos a la misma, tanto por los menores costos de transporte como por la homogeneidad de las condiciones económicas y sociales prevalecientes. De esa manera, en lugar de contar con una distribución de la infraestructura de transporte y las comunicaciones radiocéntrica y concentrada, tendría una distribución reticular y estructurada alrededor de los corredores bioceánicos con accesos a los puertos de los océanos Atlántico y Pacífico. Su relación con el territorio central de Chile, la República Oriental del Uruguay y el Sur de Brasil hubieran contribuido a un desarrollo más armónico de la región austral del continente.

8.1. Hacia una Regionalización más Equilibrada

En la última edición del Balance de la Economía Argentina, publicada en diciembre de 1997, el IIE definió la "Región Central Amplia" como aquella formada por las provincias de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y la Región de Cuyo¹, es decir, la franja central del territorio argentino que queda comprendida dentro del denominado Corredor Austral de Crecimiento². A nuestro criterio, constituye una región alternativa y complementaria a la provincia de Buenos Aires, necesaria para impulsar un desarrollo económico regional más equilibrado dentro del territorio argentino³.

Varios acontecimientos posteriores contribuyeron a lograr un creciente consenso alrededor de esta definición. En el seminario "Corredor Bioceánico Central e Hidrovías", organizado por la Bolsa de Comercio de Rosario el 29 y 30 de septiembre de 1998, el gobernador de la provincia de Mendoza fundamentó su exposición sobre el concepto mencionado en el párrafo anterior. Con posterioridad, en otro seminario denominado "Corredor Central Bioceánico", realizado el 4 de noviembre del mismo año en la Bolsa de Comercio de Santa Fe, se reunieron los gobernadores de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y San Juan, quienes apoyaron la misma idea⁴. Asimismo, en la reunión de entidades empresarias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos realizada el 22 de octubre, donde se creó el Foro de Entidades Empresarias de la Región Central, se consideró la posibilidad de extender en un futuro el ámbito de la nueva institución a las provincias de Cuyo.

Uno de los principales fundamentos para definir una Región Central que comprenda seis provincias es la conveniencia de estructurar el territorio nacional en sólo cuatro regiones, para otorgarles a cada una de ellas una mayor capacidad de decisión e integrarlas más eficientemente a los mercados internacionales. De esta manera, se pueden elaborar políticas económicas que apunten a reducir la brecha de desarrollo regional y atenuar la debilidad que históricamente caracterizó a las

1 Siguiendo la división regional propuesta por Zamorano (Zamorano, M.; 1969), la cual incluye gran parte de los territorios de las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.

2 El mismo se define como la franja geográfica con mayores niveles de ingreso de la región austral de América del Sur, que se extiende aproximadamente entre el triángulo formado por las ciudades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro y San Pablo, orientado hacia el Océano Atlántico, hasta las regiones IV, V, VI y Área Metropolitana de la República de Chile sobre el Océano Pacífico.

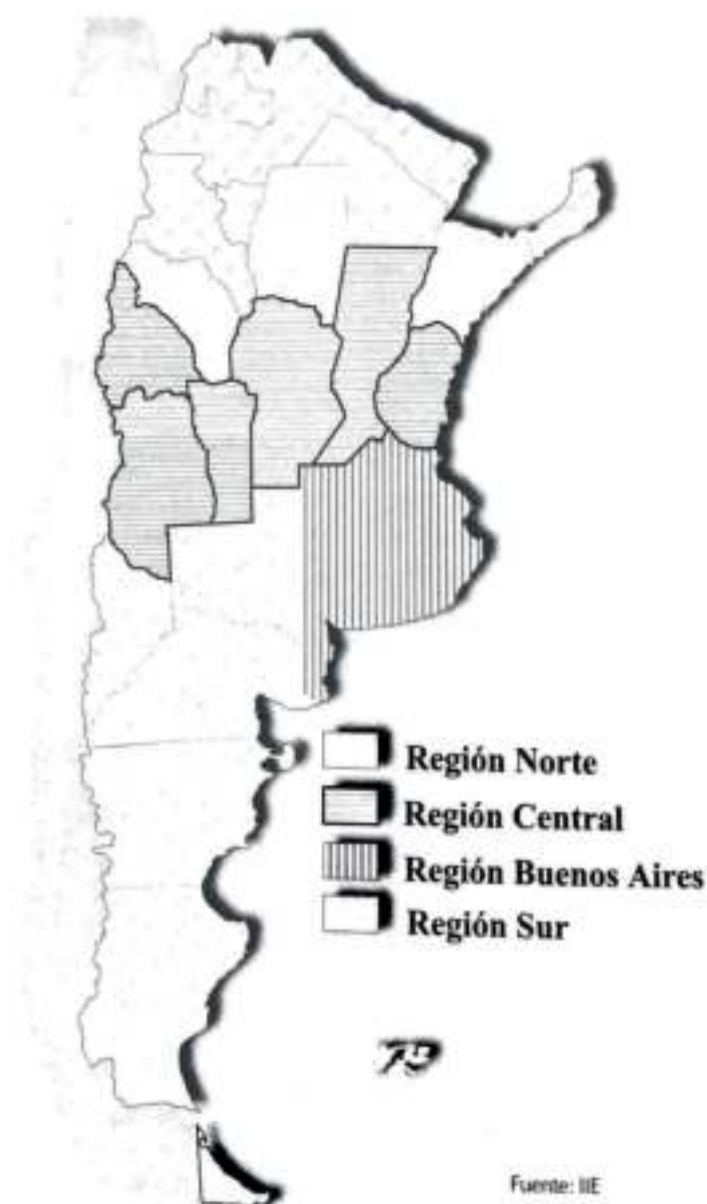
3 Ver "El Balance de la Economía Argentina en 1997", Capítulo 8.

4 Si bien el gobernador de Entre Ríos no declaró en su exposición dentro del programa establecido para el seminario en forma contundente que su provincia se sumaba a la iniciativa, en cierto modo lo testimonió con su presencia y lo hizo conocer, según comentarios periodísticos, en las conversaciones informales mantenidas durante el evento.

provincias al momento de tratar aspectos del federalismo que las afectaba. Las cuatro regiones definidas se conforman de la siguiente manera:

- a) **Buenos Aires:** Capital Federal, 19 partidos del Gran Buenos Aires y Resto de Buenos Aires⁵.
- b) **Región Central:** Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y San Luis.
- c) **Región Norte:** Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán
- c) **Región Sur:** Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

Mapa 8.1: Regiones Argentinas



Fuente: IIE

En el cuadro 8.1 se aprecia que, si bien Buenos Aires posee aproximadamente la mitad del territorio de las otras regiones analizadas, el Producto Bruto Geográfico (PBG) que genera es más

⁵ A nuestro criterio, no es viable desde el punto de vista de las políticas económicas regionales a implementar, separar la provincia de Buenos Aires de la Capital Federal y los 19 partidos del Gran Buenos Aires.

del doble que el de la Región Central y siete veces más que el de todo el norte argentino⁶. El PBG per capita de Buenos Aires supera en un 50% al de la Región Central y es casi tres veces superior al promedio de la Región Norte. En la Región Sur, las políticas de promoción de la actividad económica, el mayor gasto público en relación a otras regiones y la gran abundancia de recursos naturales junto a un territorio poco poblado, permitieron alcanzar un nivel de PBG per capita similar al de Buenos Aires, pero con una capacidad adquisitiva promedio menor debido a que los precios finales son más altos en la mayoría de los bienes y servicios disponibles.

A pesar de las enormes diferencias observadas entre las regiones Central y Norte con respecto a Buenos Aires, un aspecto que permite alentar la esperanza de una disminución en las brechas de desarrollo futuras, es el nuevo marco de integración y los cambios estructurales en la economía. Este aspecto será tratado con mayor extensión más adelante y es uno de los principales temas dentro del programa de investigación del IIE para el año 1999.

Indicadores Regionales Básicos: Geográficos, Demográficos y Económicos Cuadro 8.1

| Concepto | Buenos Aires | Región Central | Región Norte | Región Sur(1) |
|-------------------------------|--------------|----------------|--------------|---------------|
| Superficie (km ²) | 307.771 | 692.335 | 849.563 | 941.833 |
| Población (1995) | 16.407.287 | 9.333.958 | 7.051.685 | 1.975.527 |
| PBG (1994) (2) | 7.454.669 | 2.793.767 | 1.140.910 | 832.540 |
| PBG per capita (2) | 0,454 | 0,299 | 0,161 | 0,421 |
| Crecimiento PBG (3) | 0,38% | 1,45% | 1,28% | 0,76% |

Nota:
 (1) Se tiene en cuenta la superficie continental americana.
 (2) a precios de 1986 en \$.
 (3) Tasa de crecimiento anual acumulativa para el período 1970-1994.
 Fuente: IIE en base a INDEC y CFI.

Si bien las tasas de crecimiento de la Región Central y Norte fueron superiores a las de Buenos Aires en el período 1970-1994, la diferencia histórica es tan pequeña que la Región Central necesitaría los próximos cuarenta años a fin de alcanzar el PBG per capita de Buenos Aires. A su vez, la Región Norte demandaría otros cincuenta y cinco años adicionales, respecto a los que necesita el centro del país, para lograr el mismo objetivo. Es bastante probable que con políticas regionales adecuadas, algunas de las cuales se sugieren más adelante, el proceso se acelere en beneficio no solamente de las regiones más rezagadas, sino del país en su conjunto.

8.2. La Región Central en el Corredor Austral de Crecimiento⁷

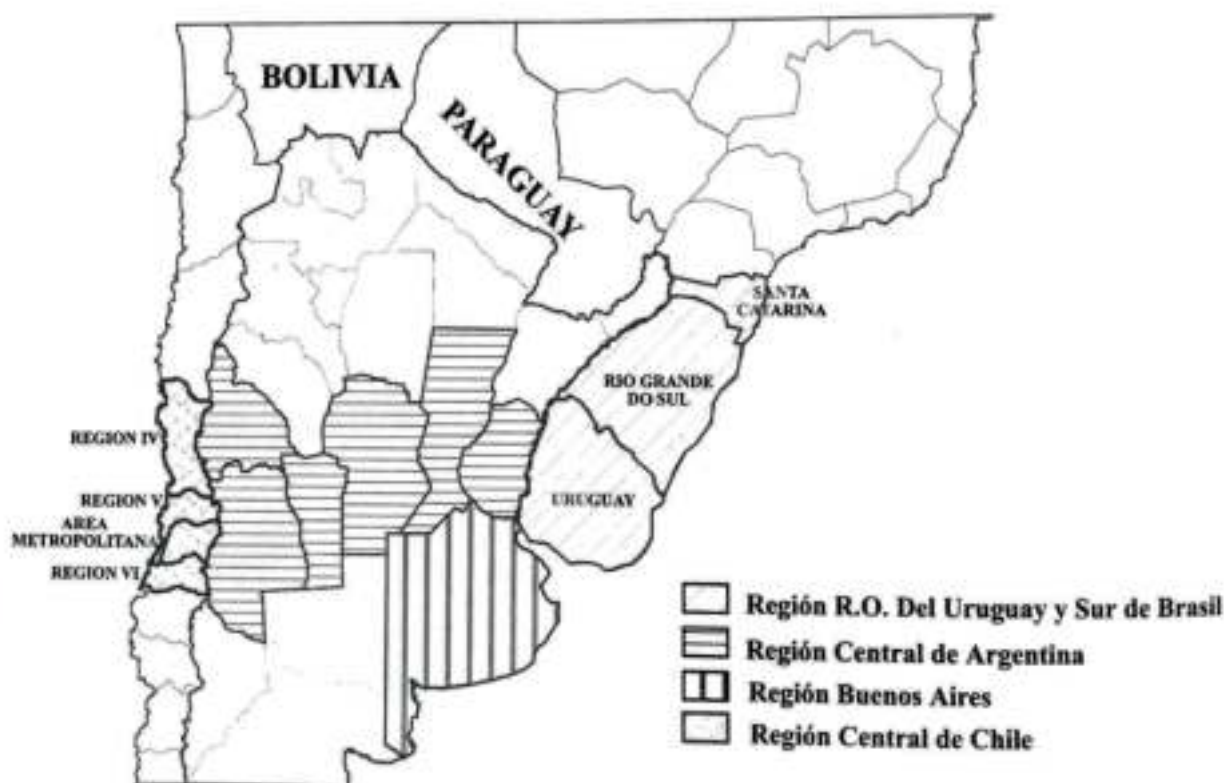
Una vez analizados los principales rasgos geográficos y económicos de la Región Central en el territorio argentino, es interesante enmarcarlo en el contexto del cono sur o la región más austral de América Latina, especialmente en relación a los territorios aledaños pertenecientes a los países limítrofes. Es probable que de haberse mantenido en el transcurso del presente siglo una economía abierta e integrada con dichos países, el desarrollo regional hubiera sido bastante más equilibrado y los ejes de desarrollo hubieran coincidido con lo que hoy denominamos los corredores bioceánicos.

Con un criterio similar al utilizado en el punto anterior, se definen cuatro regiones dentro del Corredor Austral de Crecimiento y se las denomina de la siguiente manera:

6 Es probable que en el cómputo del PBG de Buenos Aires se compute parte de la actividad generada por empresas que tienen sus operaciones en el interior pero que la declaran en la casa central ubicada en la Capital Federal. Aún así la diferencia de Buenos Aires con las otras regiones es tan significativa, que no invalida las conclusiones que se expresan en los restantes capítulos.
 7 El Corredor Austral de Crecimiento se define como la franja geográfica con mayores niveles de ingreso de la región austral de América del Sur, la cual se extiende aproximadamente entre el triángulo formado por las ciudades de Belo Horizonte, Río de Janeiro y San Pablo, orientado hacia el Océano Atlántico, hasta las regiones IV, V, VI y Área Metropolitana de la República de Chile sobre el Océano Pacífico.

- i) "Región de Uruguay y Sur de Brasil", integrada por la República Oriental del Uruguay y los Estados Río Grande do Sul y Santa Catarina en el territorio brasileño;
- ii) "Región Central Amplia", formada por las provincias argentinas de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, San Juan, San Luis y Mendoza;
- iii) "Región Buenos Aires", que corresponde al territorio de la provincia de Buenos Aires, Capital Federal y el Conurbano;
- iv) "Región Central de Chile", integrada por las regiones IV, V, VI y Área Metropolitana.

Mapa 8.2
Composición de la Región Sur del Corredor Austral de Crecimiento



Fuente: IIE

A continuación, en el cuadro 8.2 se analizan algunos de los indicadores básicos referidos a la geografía, economía y aspectos sociales de las cuatro regiones.

Como primera conclusión puede decirse que existe entre ellas una relación, en los aspectos económicos, bastante más equilibrada que la prevaleciente entre Buenos Aires y cada una de las regiones del proyecto de ley sobre "Regionalización para el desarrollo económico y social"⁸. En el cuadro 8.2 se observa que el valor del PBG de las cuatro regiones es notablemente menos desproporcionado.

Cuando se compara el PBG per capita calculado con el método de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), Buenos Aires y la Región Central de Chile muestran una cifra más alta que las otras regiones⁹. Esta realidad confirma nuevamente que el mayor poder adquisitivo promedio en

⁸ Ver proyecto de ley del 14 de octubre de 1996.

⁹ En el caso de Chile la gran diferencia entre la cifra del PBG corregida por el método PPA y la correspondiente al cálculo sin corrección, se debe al menor costo de la canasta de bienes utilizado en el mismo, debido a los beneficios de la mayor apertura económica implementada desde hace varios años por el país trasandino. Asimismo, influyó en la diferencia la menor apreciación del tipo de cambio real al momento del cálculo, cuando se lo compara con los otros tres países incluidos en el análisis.

Indicadores sobre la Geografía, Población, Economía y Aspectos Sociales del Corredor Austral de Crecimiento Cuadro B.2

| | Uruguay y Sur de Brasil | Buenos Aires | Región Central de Chile | Región Central Argentina |
|--|----------------------------|--------------|----------------------------|-----------------------------|
| <u>Superficie y Población</u> | | | | |
| Superficie km ² | 553.719 | 307.771 | 88.742 | 692.335 |
| Población (1995) | 17.566.862 | 16.407.287 | 8.518.800 | 9.333.958 |
| <u>Producto Bruto Geográfico:</u> | | | | |
| PBG (mill.US\$ 1995) ⁽¹⁾ | 95.629,6 | 171.418 | 43.271 | 64.222 |
| PBG pc (US\$ 1995) | 5.443 | 10.448 | 5.208 | 6.880 |
| PBG pc (US\$1995 p.p.a.) ⁽²⁾ | 6.154 | 10.740 | 10.370 | 7.073 |
| <u>Comercio Exterior:</u> | | | | |
| Exportación (US\$Mill.-año1995) | 10.478 | 9.006 | 5.666 | 7.527 |
| Coef. (Exportaciones/PBG) en% ⁽³⁾ | 10,9 | 5,25 | 13,1 | 11,7 |
| <u>Indicadores Sociales:</u> | | | | |
| Tasa de Mortalidad Infant.% | 22,7 | 20,9 | 10,5 | 18,1 |
| Tasa de Analfabetismo (%) ⁽⁴⁾ | 7,5 | 2,1 | 2,9 | 3,9 |
| <u>Indicadores de Infraestructura:</u> | | | | |
| Kms. Rutas Paviment. /1.000 km ² | 30,1 | 50,3 | 42,5 | 35,3 |
| Kms. Rutas Paviment./1.000 Hab. | 0,95 | 0,94 | 0,44 | 2,61 |
| Kms. Vías Férreas / 1.000 Km ² | s/d | 43,9 | s/d | 22,5 |
| <u>Otros indicadores</u> | | | | |
| Vehículos de Pasajeros /100 Hab. | 15,5 | 17,0 | 10,2 | 12,6 |
| L. Telefonic. en Serv./100 Hab. ⁽⁵⁾ | 10,9 | 27,0 | 13,6 | 16,5 |

Nota: (1) En base a World Development Indicators 1997, The World Bank; (2) PBG p.c. calculado en base a datos del Banco Mundial para 1995, de acuerdo al método de paridad del poder adquisitivo (p.p.a.). Ver World Development Indicators 1997, The World Bank, páginas 184 y 185. En el cálculo del PBG per capita de acuerdo al método de Paridad del Poder Adquisitivo se supone que en cada país varía regionalmente en la misma proporción que el PBG sin corregir; (3) Las exportaciones por provincia en el caso de Argentina fueron estimadas de acuerdo a los Grandes Rubros seleccionados en "Argentina en Crecimiento 1995-1999" - IV Programación Regional, pgs. 193-215. Las cifras difieren con el cálculo de las exportaciones por aduana; (4) En Argentina en base a Censo Nac. de Pob. y Vív. 1991, en Brasil el cálculo corresponde a la Región Sur (Paraná, S. Catarina y R. G. do Sul) para el año 1995; (5) No incluye telefonía celular. Los datos para Argentina corresponden a 1997, Brasil y Uruguay a 1995 y Chile a 1993.
Fuente: IIE en base a BM, Cepal, BID; INE, BCU - Uruguay; IBGE, IPEA, Fundación Getúlio Vargas, Anuarios Estadísticos de Santa Catarina y Río Grande do Sul - Brasil; INDEC, BCRA, MEOSP - Argentina y Cámara de Comercio Argentino-Brasileña.

América Latina se observa en las grandes concentraciones urbanas tales como Buenos Aires, Santiago de Chile o San Pablo. A su vez, el promedio de mayores ingresos coexiste con situaciones de extrema pobreza y marginalidad provocada en parte por las migraciones desde las provincias con menores recursos.

En segundo lugar, puede apreciarse que aunque la Región Central de Chile tiene el coeficiente "Exportaciones/PBG" más alto de la parte sur del Corredor Austral de Crecimiento que se está analizando, la Región Central Argentina no se ubica demasiado lejos de esa cifra. En cambio, Buenos Aires muestra una relación entre sus exportaciones y el PBG que no alcanza a la mitad de las otras regiones. La elevada ponderación que tiene el Gran Buenos Aires dentro de esa jurisdicción puede ser una de las principales razones que explican esa diferencia, debido a que sus actividades están sesgadas hacia los servicios, que mayoritariamente son no transables. Una de las principales excepciones es el turismo, que no se incluye dentro del cálculo del valor de las exportaciones, pero que de estarlo, reduciría parcialmente la brecha con las otras regiones analizadas.



En cuanto a los indicadores sociales, la Región Central de Chile se distingue por mostrar una tasa de mortalidad infantil que es la mitad de la que prevalece en las otras regiones. Por otra parte, el Sur de Brasil tiene una tasa de analfabetismo más alta que el resto, influenciando el promedio de la región que incluye los dos Estados de ese país¹⁰.

En materia de infraestructura, si bien la Región Central Argentina y el Uruguay y Sur de Brasil tienen una menor cantidad de kilómetros de carreteras pavimentadas por km² de superficie territorial en comparación con Buenos Aires y la Región Central de Chile, el coeficiente de la longitud de la red vial pavimentada en términos de la cantidad de población favorece significativamente a la Región Central Argentina. Sin embargo, esto no oculta dos aspectos de especial importancia. El primero es que la distribución geográfica de las rutas no es la adecuada, reflejándose en el congestionamiento de aquellas rutas más importantes para el comercio de bienes y servicios y la actividad económica en general. El segundo es que el indicador mencionado no tiene en cuenta el deterioro de las rutas existentes y los errores de diseño con que fueron construidas.

Por otra parte, debe señalarse que el porcentaje de rutas asfaltadas en la red vial argentina alcanza escasamente el 30%¹¹, en Brasil el 9,2%, en Chile el 13,8% y en Uruguay el 13,7%¹². Dichos porcentajes son cercanos al 100% en casi todos los países europeos y alcanza el 60% en EE.UU.

Por último, se han incluido en el cuadro precedente dos indicadores sobre el nivel de propiedad y consumo de bienes y servicios. El primero de ellos es el número de vehículos de pasajeros por cada cien habitantes, donde se observa que la población de la Región Central de Chile posee en promedio menos automóviles que en el resto de la parte sur del Corredor. En cuanto a las líneas telefónicas en servicio, Buenos Aires supera por casi tres veces a Uruguay y al Sur de Brasil.

A pesar de las diferencias señaladas, los indicadores reflejan una región que en términos generales es bastante homogénea y que, por lo tanto, cuenta con mayores posibilidades de aumentar el intercambio comercial y de inversiones¹³.

Ahora bien, para lograrlo resulta imprescindible que los distintos sectores de la sociedad acuerden llevar a cabo una política económica regional en el marco de una estrategia que sea formulada en conjunto por varias jurisdicciones, tal como se explicó anteriormente, y que se alejen de la defensa de aquellos intereses particulares que traban la apertura económica y la necesidad de lograr una mayor integración.

8.3. Diseño de una Nueva Infraestructura

Cuando se conformaron los rasgos básicos de la denominada etapa agroexportadora en la historia económica argentina, los territorios más allá de la Pampa Húmeda quedaron marginados. El ferrocarril adquirió gran desarrollo en la zona de influencia del puerto de Buenos Aires, permitiendo la expansión productiva y poblacional de ese nuevo espacio. Casi todos los ramales convergían al puerto, con escasos vínculos entre sí.

Un siglo más tarde, el transporte mantenía su estructura radial con centro en Buenos Aires. En 1980 aproximadamente el 90% de los productos importados ingresaban por las aduanas de la provincia de Buenos Aires y más del 73% del total exportado era despachado desde sus puertos.

Puede concluirse que la etapa de desarrollo denominada de «sustitución de importaciones» o de «economía mixta, industrial y cerrada» **prácticamente no modificó la infraestructura de transporte y comunicaciones sino que por el contrario, tendió a consolidarla**, configurando una estrecha dependencia funcional entre el sistema de transportes y el sistema económico.

Sin embargo, si los objetivos descriptos en el punto anterior se consolidan en los próximos años, el desarrollo de la infraestructura de transporte en Argentina, que se caracterizó hasta el presente por su forma de abanico (tal como se aprecia en el Mapa 8.3), comenzará a ser paulatinamente reemplazado por una nueva figura reticular.

10 La población analfabeta de 15 o más años de edad en Uruguay es del 2,7%.

11 El porcentaje no incluye la red terciaria.

12 World Economic Indicators, 1997, pág. 277 y 278.

13 En un reciente análisis sobre el costo laboral de la industria automotriz y autopartista del Mercosur, los niveles prevalecientes en las ciudades de Córdoba y Rosario son más parecidos a los del sur de Brasil (Estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina) que los observados en ciudades como San Pablo y Belo Horizonte. Ver Capítulos 15 y 16.

Mapa 8.3
Distribución Radiocéntrica y Centralizada



Fuente: IIE en base a Argentina en Crecimiento 1995-1999, Poder Ejecutivo Nacional.

Los dos ejes horizontales principales de esa figura se extenderán entre el Océano Atlántico y el Pacífico a través de las rutas bioceánicas Porto Alegre-Coquimbo y Río Grande-Valparaíso. Estas vías de comunicación tendrán un trazado similar al del «Corredor Trasandino Central»¹⁴.

Tal como se verá más adelante, el impulso que están recibiendo las grandes obras de infraestructura postergadas, tales como la adjudicación del puente Rosario-Victoria y el presupuesto asignado en el acuerdo Chile-Mercosur al desarrollo de los pasos cordilleranos, abren nuevas perspectivas al escenario descripto.

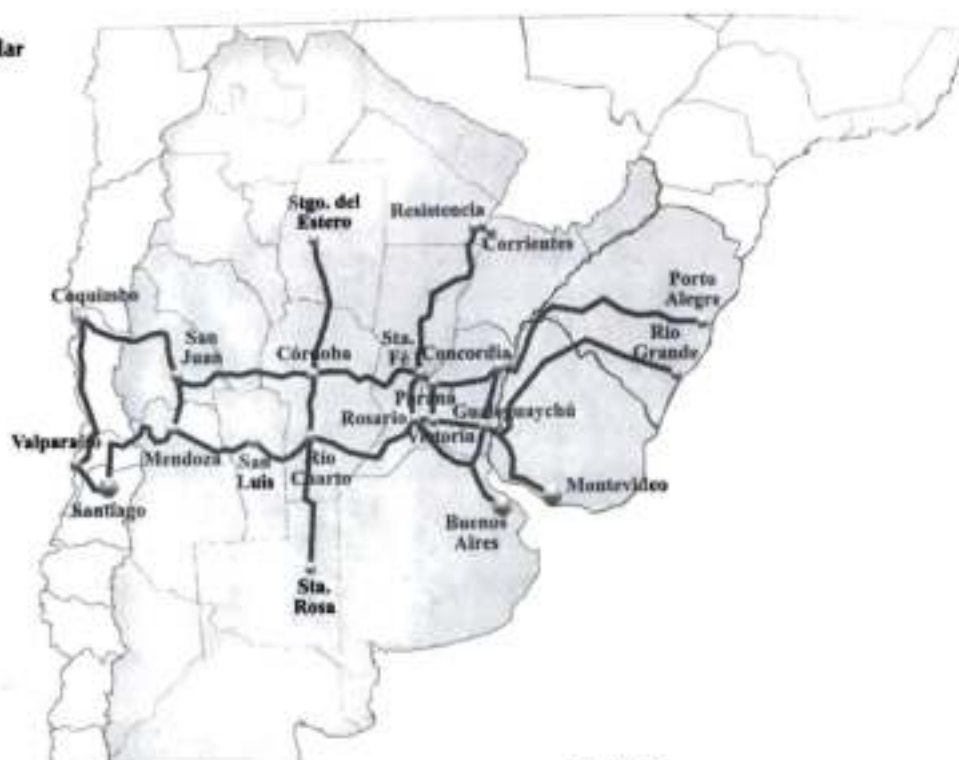
Los ejes verticales más importantes de la formación reticular en el territorio argentino son aquellos que unen las principales ciudades de cada región:

- Rosario - Santa Fe
- Córdoba - Río IV
- Mendoza - San Juan
- Concordia - Concepción del Uruguay

Dentro del trazado que se mencionó en el punto anterior es interesante distinguir algunos de los núcleos geográficos donde se están gestando las nuevas actividades económicas que tienen mayor dinamismo.

¹⁴ Ver BID-INTAL, «Transporte Terrestre», José Alex San'Anna, 1997.

Mapa 8.4
Distribución Reticular



Fuente: IIE.

Todo parece indicar que uno de ellos es el núcleo que corresponde al eje formado entre las ciudades de Córdoba y Rosario. Ambas ciudades se complementan y se necesitan mutuamente para producir las sinergias que pueden lograr a través de su acción conjunta.

Córdoba es una ciudad sin puerto que sufrió a través de su historia las consecuencias de su condición mediterránea, agravada por las limitaciones que le impuso la deficiencia de la infraestructura de transporte y comunicaciones. Fue un ejemplo de lo sucedido a muchas ciudades del interior, donde la geografía influyó negativamente sobre la política económica, tanto a nivel nacional como provincial, y a su vez la política económica no tuvo la fuerza suficiente como para modificar las limitaciones de la geografía¹⁵.

Por otra parte, Rosario tuvo que darle la espalda al río como consecuencia del deterioro de las instalaciones portuarias para cargas generales y la falta de dragado de la hidrovía.

Córdoba necesita un puerto y a Rosario le conviene proyectarse hacia el interior del país, o sea hacia su propio hinterland, y desde allí también hacia la Región Central de Chile. Asimismo, si en el futuro las condiciones de infraestructura mejoran significativamente, parte de la producción originada en la Pampa Húmeda podrá tener salida a través de los puertos del Pacífico, donde en algunos años más, la demanda de productos agropecuarios crecerá significativamente.

Volviendo al trazado reticular que se deriva de esta nueva forma de integración, el tramo de la Ruta Nro. 9 que une las ciudades de Rosario y Córdoba, no es otra cosa que una de las diagonales del rectángulo que tiene como vértices a las dos principales ciudades de ambas provincias (ver mapa 8.5).

A nuestro criterio, ese rectángulo de integración es el que tiene mayores posibilidades de transformarse en una región de crecimiento alternativa a Buenos Aires dentro del territorio argentino.

¹⁵ Ver Jeffrey Sachs, "Emerging Asia Changes and Challenges", Asian Development Bank, 1997.

Mapa 8.6
Anillo de Integración Trasandino



Fuente: IIE.

APENDICE 1

Estadísticas Regionales

Cuadro 8.3. Aspectos Sociales

| JURISDICCION | TOTAL PAIS | Buenos Aires | Región Central | Región Norte | Región Sur |
|--|------------|--------------|----------------|--------------|------------|
| Ocupación | | | | | |
| Tasa de desempleo (Agosto 1998) | 13,2 | 14,1 | 10,8 | 12,1 | 10,0 |
| Tasa de subempleo (Agosto 1998) | 13,7 | 13,9 | 14,8 | 14,4 | 7,1 |
| Tasa de actividad (Agosto 1998) | 42,0 | 45,1 | 38,3 | 35,5 | 40,3 |
| Tasa de empleo (Agosto 1998) | 36,5 | 38,8 | 34,3 | 31,3 | 36,2 |
| Acceso a Servicios Básicos | | | | | |
| Población con acceso al agua potable - % (1991) | 66,2 | 62,6 | 73,0 | 61,0 | 82,8 |
| Población con acceso a red cloacal pública -% (1991) | 34,3 | 43,3 | 24,8 | 24,5 | 39,3 |
| Pobreza | | | | | |
| % Hogares con NBI (1991) | 16,5 | 14,7 | 14,5 | 30,1 | 18,4 |
| Educación | | | | | |
| Tasa de analfabetismo -% (1991) | 3,7 | 2,0 | 3,9 | 7,6 | 4,6 |
| Tasa Neta de Escolaridad Primaria (1991) | 96,0 | 96,2 | 96,0 | 93,5 | 96,7 |
| Tasa Neta de Escolaridad Secundaria (1991) | 59,0 | 64,5 | 61,1 | 48,9 | 61,1 |
| Alumnos / Docente (1994) Nivel Primario | 17,5 | 18,7 | 16,9 | 17,6 | 15,6 |
| Nivel Secundario | 9,7 | 10,0 | 9,3 | 10,3 | 8,5 |
| Salud | | | | | |
| Médico cada 1.000 hab (1992) | 2,5 | 2,9 | 2,7 | 1,6 | 1,7 |
| Esperanza de vida al nacer (1990-1992) | 71,9 | 72,2 | 72,30 | 69,7 | 71,0 |
| Mortalidad infantil - 0/00 (1996) | 20,9 | 19,8 | 18,1 | 26,6 | 15,3 |

Nota: Se calcularon promedios ponderados.

Fuente: IIE en base a EPH Agosto 1998-INDEC, Anuario Estadístico INDEC 1998, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Ministerio de Salud y Acción Social - Estadísticas de Salud, Nro. 38 Serie 5 y Nro. 74, 1995. Carta Económica del Estudio Broda y Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994, INDEC.

Cuadro 8.4: Ganadería, Agricultura y Minería

| JURISDICCION | Buenos Aires | Región Central | Región Norte | Región Sur |
|--|--------------|-------------------------------------|--------------|-------------|
| Ganadería | | | | |
| Existencia de bovinos (en miles) (1997) | 17.659,4 | 18.741,1 | 9.858,2 | 3.800,3 |
| Existencia de ovinos (en miles) (1997) | 1.897,4 | 892,5 | 2.576,2 | 7.831,7 |
| Existencia de caprinos (en miles) (1997) | | 693,6 | 1.614,2 | 795,9 |
| Producción lanera (en kg.) (1997) | 6.761.054,0 | 1.154.386,0 | 3.957.353,0 | |
| 31.604.408,0 | | | | |
| Agricultura | | | | |
| Producción de maíz (en ton.) (1997) | 8.216.320,0 | 5.826.100,0 | 1.061.600,0 | 251.600,0 |
| Producción de trigo (en ton.) (1997) | 10.620.220,0 | 2.692.800,0 | | 1.292.370,0 |
| Producción de soja (en ton.) (1997) | 2.531.800,0 | 7.351.550,0 | 1.071.500,0 | |
| Producción de sorgo (en ton.) (1997) | 287.600,0 | 1.615.800,0 | 404.200,0 | 151.700,0 |
| Producción de girasol (en ton.) (1997) | 3.318.465,0 | 1.181.100,0 | 79.500,0 | 826.400,0 |
| Producción de arroz (en ton.) (1997) | | 709.400,0 | 418.460,0 | |
| Producción de algodón (en ton.) (1997) | | 52.800,0 | 890.470,0 | |
| Producción de papa (en ton.) (1997) | 1.164.405,0 | 948.569,0 | 130.570,0 | |
| Producción de poroto seco (en ton.) (1997) | | | 265.659,00 | |
| Minería | | | | |
| | | Valor de la Producción de Minerales | | |
| Metalíferos (1995) en miles de \$ | | 367,0 | 38.667,2 | 22,9 |
| | | Valor de la Producción de Minerales | | |
| No Metalíferos (1996) en miles de \$ | 46.720,0 | 41.433,0 | 17.783,0 | 39.923,0 |
| Valor de la Producción de Rocas de Aplicación(1995) en miles de \$ | 161.755,8 | 123.016,3 | 36.153,3 | 20.385,9 |

Fuente: IIE en base a INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 1998 y CER

Cuadro 8.5: Recursos Naturales y Servicios

| JURISDICCION | Buenos Aires | Región Central | Región Norte | Región Sur |
|--|--------------|----------------|--------------|--------------|
| Recursos Naturales | | | | |
| Producción de Petróleo (en m3) | 6.405.165,0 | 1.092.980,0 | 40.904.780,0 | |
| Producción de Gas Natural (Mill. de m3) | | 654,84 | 4750,16 | 31669,06 |
| Generación Bruta de Energía Eléctrica. MWh | 19.685.450 | 14.840.488,0 | 11.477.756,0 | 21.748.956,0 |
| Servicios | | | | |
| Líneas telefónicas en servicio | 4.436.591 | 1.535.460 | 534.456 | 317.918 |
| Número de emisoras de radio | 611 | 523 | 343 | 163 |
| Hogares con televisión | 4.965.072 | 1.720.546 | 1.664.446 | 758.708 |
| Número de salas de cine | 346 | 126 | 64 | 27 |
| Número de automóviles (1995) | 2.981.355 | 1.247.513 | 339.262 | 215.778 |
| Cantidad de establecimientos hoteleros | 3.094 | 2.010 | 898 | 872 |
| Número de estaciones de servicio (1996) | 2.583 | 1.968 | 668 | 416 |

Fuente: IIE en base a INDEC, Secretaría de Turismo de la Nación, Anuario Estadístico de la República Argentina 1998 y CER

Cuadro 8.6: Servicios Financieros y Comercio Exterior

| | Buenos Aires | Región Central | Región Norte | Región Sur |
|--|--------------|----------------|--------------|------------|
| Servicios Financieros | | | | |
| Total de Prestamos Bancarios (en miles de \$) (1997) | 51.259.120 | 9.938.548 | 3.200.713 | 3.486.193 |
| Total de Depósitos Bancarios (en miles de \$) (1997) | 49.834.487 | 11.061.801 | 3.800.813 | 2.502.319 |
| Número de Bancos (1997) | 2.088 | 1.249 | 436 | 335 |
| Número de Cajeros Automáticos (1997) | 1.396 | 199 | 101 | 82 |
| Número de Compañías de Seguros (1997) | 11.964 | 3.436 | 582 | 434 |
| Comercio Exterior | | | | |
| Exportaciones Totales (miles de \$) (1997) | 10.576 | 9.042 | 2.055 | 3.686 |
| Exportaciones MOA (miles de \$) (1997) | 3.004 | 5.273 | 422 | 390 |
| Exportaciones MOI (miles de \$) (1997) | 5.147 | 1.835 | 426 | 308 |
| Importaciones (miles de \$)(1997) | 24.502 | 3.109 | 1.500 | 974 |

Fuente: IIE en base a INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 1998 y CER.

APENDICE 2

Tratado de Integración Regional entre las Provincias de Córdoba y de Santa Fe

Nosotros,

Los Gobernadores de las Provincias de Córdoba, Dr. Ramón Baustista Mestre y de Santa Fe, Ing. Jorge Alberto Obeid en pleno ejercicio de los mandatos y responsabilidades otorgados por la soberanía popular de nuestros respectivos pueblos:

En consideración a la Declaración Conjunta suscrita en la localidad de El Fortín el 9 de Mayo de 1998 por la cual las provincias que representamos, en base a los fuertes vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que las une, y a una firme y reiterada decisión de integrarse, se comprometieron a impulsar la creación de la **Región Central**:

Con la profunda convicción de una imperiosa necesidad de cambios políticos, jurídicos, económicos, culturales e institucionales ante los inconvenientes atravesados por el federalismo durante toda la historia argentina, para conseguir el efectivo aseguramiento de la integración regional y nacional;

Con fundamento además en la reforma constitucional de 1994, que en tal sentido ha previsto, entre otras disposiciones, el fortalecimiento de los lazos interprovinciales, reconociendo a las provincias en el art. 124 la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, y de establecer órganos con facultades propias para el cumplimiento de sus fines;

Con la firme decisión de implementar un federalismo de cooperación y concertación y propender a maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales de conformidad a lo establecido en los artículos 124 y 125 de la referida Ley Suprema:

Y con la idea compartida de lograr la integración anhelada como mejor respuesta frente a los desafíos que presenta la política nacional americana y mundial, procurando mediante una unidad funcional favorecer la mecánica propia del federalismo argentino en armonía con los intereses nacionales;

Reconociendo la extraordinaria importancia de esta decisión, destinada a fortalecer el desarrollo de la región en el marco de las relaciones y lazos interprovinciales previstos en la Constitución Nacional para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos;

Por ello, en pleno ejercicio de las facultades constitucionales instituidas:

Acordamos:

Artículo Primero: Crear la Región Centro de la Argentina integrada por las Provincias de Córdoba y Santa Fe, con el fin de promover el desarrollo económico y social en virtud de lo establecido en el art. 124 de la Constitución Nacional y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura de conformidad a lo estipulado en el art. 125 de la referida Ley Suprema de la Nación.

Artículo Segundo: Instituir como organismo máximo de decisión ejecutiva de la Región Centro a la Junta de Gobernadores, la que está integrada por los Primeros Mandatarios de las Provincias signatarias del presente tratado.

Artículo Tercero: A la Junta de Gobernadores le incumbe la conducción política del proceso de integración como Órgano Superior de la Región Centro, y la promoción de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo primero.

Artículo Cuarto: Instituir como organismo de implementación de las políticas regionales al Comité Ejecutivo, integrado por los Ministros de las Provincias signatarias, con facultad de proponer proyectos y programas a la Junta de Gobernadores, crear y regular subgrupos de trabajo y las demás funciones que le sean expresamente delegadas por la Junta de Gobernadores. Además deberá ejecutar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones que ésta le imparta y supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa de la Región.

Artículo Quinto: Instituir como instancia deliberativa de la Región Centro a la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por legisladores de cada una de las Provincias signatarias, elegidos por las respectivas Cámaras Legislativas con representación de las minorías, y la que tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.

Artículo Sexto: Instituir como organismo de coordinación de la integración regional a la Secretaría Administrativa, integrada por un funcionario en representación de cada provincia signataria y cuya sede será rotativa cada año entre las mismas. Desempeña las tareas que le sean impartidas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo de la Región Central, y tiene carácter administrativo y organizativo de los demás órganos instituidos.

Artículo Séptimo: La Junta de Gobernadores podrá acordar políticas regionales en las distintas materias a través de Protocolos adicionales que serán implementados en las respectivas jurisdicciones provinciales por el Comité Ejecutivo.

Artículo Octavo: La Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas del Mercosur que le afecten, junto al Gobierno de la Nación.

Artículo Noveno: La Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales que les afecten.

Artículo Décimo: Son facultades de la Junta de Gobernadores: Decidir y aprobar los programas de desarrollo económico y social de la Región Centro, evaluar su ejecución, dictar las normas necesarias para su conducción, negociar y firmar acuerdos, crear y regular los órganos que estime pertinentes, dictar reglamentos regionales, homologar los estatutos o reglamentos internos de los demás órganos instituidos, designar al titular de la Secretaría Administrativa de la Región, y cualquier otro acto relativo al cumplimiento de los objetivos establecidos por el presente Tratado Interprovincial para la Integración de la Región Central.

Artículo Décimo Primero: El presente Tratado de Integración Regional será sometido a la aprobación de las respectivas Legislaturas Provinciales, en el plazo de treinta días a partir de la fecha, de conformidad a las disposiciones constitucionales de cada una de las Provincias signatarias.

Cumplido el procedimiento en ambas jurisdicciones, de conformidad a lo prescripto por el art. 124 de la Constitución Nacional, se dará conocimiento del presente al Congreso de la Nación.-

Artículo Décimo Segundo: La Junta de Gobernadores, podrá invitar a otras Provincias a formar parte de la Región Centro.

En prueba de conformidad, los mandatarios, Gobernadores de las Provincias de Córdoba, Dr. Ramón Bautista Mestre y de Santa Fe, Ing. Jorge Alberto Obeid, firmamos tres ejemplares del presente Tratado Interprovincial de un mismo tenor y a un solo efecto, en el límite interprovincial sobre la Ruta Nacional N° 19, a los 15 días del mes de Agosto de 1998.

Dr. Ramón Bautista Mestre
Gobernador de la Provincia de Córdoba

Ing. Jorge Alberto Obeid
Gobernador de la Provincia de Santa Fe

CAPITULO 9: Desequilibrios Regionales en Argentina y Necesidad de Políticas de Desarrollo

Los cambios producidos en el contexto económico que enfrentan las provincias argentinas desde comienzos de la presente década generan una oportunidad histórica de desarrollo para la Región Central de Argentina, oportunidad que no debe ser desaprovechada si se quieren reducir los grandes y persistentes desequilibrios regionales que caracterizan a nuestro país.

De esta manera, lo anterior, sumado a la toma de conciencia acerca del potencial de la Región Central y de la importancia de la cooperación entre los gobiernos provinciales, hace pensar que seguramente sea éste el momento apropiado para comenzar a analizar en profundidad las alternativas de políticas de desarrollo regional disponibles.

Son estas las cuestiones que se plantean en el presente capítulo y sobre las cuales el IIE se encuentra trabajando, dada la necesidad de comprenderlas a fondo para encontrar las mejores soluciones a los grandes problemas de desequilibrios regionales que sufre nuestro país.

9.1. Introducción

El Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Bolsa de Comercio de Córdoba, desde hace ya bastante tiempo (ver las ediciones anteriores del Balance de la Economía Argentina), insiste en la importancia de la Región Central Amplia (integrada por las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) tanto por sus perspectivas de crecimiento en el marco del comercio internacional (principalmente con el Mercosur y con Chile y, a través de este último, con Asia) como por la posibilidad histórica que plantea de generar un desarrollo regional más equilibrado, en oposición a la excesiva concentración económica y demográfica alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su conurbano.

Efectivamente, la apertura comercial que acompañó a la presente década cambió radicalmente el escenario económico de la Región Central Amplia (a la cual nos referiremos de aquí en más simplemente como Región Central), al encontrarse ésta en una posición geográfica estratégica y contar con recursos (naturales y humanos) que permiten ser optimistas en cuanto a su potencial de desarrollo. La posibilidad de elevar el nivel de vida de la población de esta región para disminuir la brecha que la separa de la región de Buenos Aires debe ser aprovechada, por lo que es el momento de discutir y analizar las políticas de desarrollo regional más apropiadas para hacerlo.

¿Por qué son necesarias políticas de desarrollo regional? Una respuesta puede encontrarse al analizar el nivel de desarrollo de las provincias argentinas en los últimos años. Como surge del análisis presentado en este capítulo, puede afirmarse que existen grandes diferencias en cuanto al Producto Bruto per capita de las diferentes regiones de la Argentina y, lo que es más importante debido a que no resulta tan obvio como la afirmación anterior, dichas diferencias no presentan una clara tendencia a reducirse con el paso del tiempo.

En otras palabras, una característica de la historia económica de Argentina (al menos de la correspondiente a las últimas décadas) es la persistencia de las desigualdades en la distribución regional de la riqueza. Sin embargo, esto sólo no justifica necesariamente la implementación de políticas que tiendan a revertir esta situación ya que es posible la existencia de una gran desigualdad en la distribución regional acompañada, al mismo tiempo, de una gran movilidad de las distintas provincias dentro de dicha distribución. En este caso hipotético, las provincias relativamente pobres en la actualidad pasarían a ser relativamente ricas en un futuro no muy lejano por lo que, aunque persistan las diferencias regionales (para lo cual las provincias relativamente ricas deben



empeorar lo suficiente para que siga existiendo la diferencia original), resultaría dificultoso sostener que es necesario implementar políticas que beneficien a regiones que en el futuro, por sí solas, habrán superado a las provincias actualmente más ricas.

Sin embargo, como surge del trabajo de investigación realizado, este no es el caso de Argentina: en nuestro país, la persistencia de las desigualdades regionales a las que se hizo referencia va asociada a una escasa movilidad de las provincias dentro de la distribución regional del ingreso. O, en términos más claros, existen grandes diferencias entre los niveles de ingreso per capita de las provincias ricas y los correspondientes a las provincias pobres y, además, las primeras siguen siendo ricas y las segundas pobres.

Estas características del desarrollo regional de Argentina sugieren la importancia de replantear el rol que los gobiernos provinciales deben cumplir para eliminar los desequilibrios regionales que se observan. Seguramente sea éste el momento apropiado para comenzar a estudiar y discutir estas cuestiones, una vez que la importancia del Corredor de los Negocios (ver Balance de la Economía Argentina 1997) ha sido comprendida y, con ella, la importancia que la Región Central tiene como eje de desarrollo alternativo al históricamente asociado con Buenos Aires y una vez que las administraciones provinciales han comenzado a comprender las ventajas de la cooperación entre provincias de una misma región, hecho que se ve reflejado en la firma del acuerdo entre los gobiernos de las provincias de Córdoba y Santa Fe¹ y en la intención de extender el mismo a otras provincias de la región.

¿Qué papel deberían jugar entonces los gobiernos provinciales y qué rol debe asignarse a la cooperación entre los mismos? En primer lugar, puede afirmarse que las políticas de desarrollo regional con mayores posibilidades de éxito deben caracterizarse por generar un ambiente económico favorable para el funcionamiento de las empresas en general y de las pequeñas y medianas empresas en particular, debido al impacto que estas últimas ejercen sobre la generación de empleos y sobre el desarrollo económico, como surge de la experiencia europea en donde muchas regiones se han caracterizado por un rápido desarrollo impulsado por el éxito de pequeños emprendimientos que alcanzaron elevados niveles de competitividad debido a ambientes económicos favorables para ello.

El desarrollo de un mercado de capitales apropiado para el financiamiento de las pymes y, en especial, de nuevos emprendimientos rentables pero riesgosos, el desarrollo de instituciones que brinden servicios que permitan disminuir los costos de transacción de las empresas de pequeña escala (por ejemplo servicios de capacitación y de divulgación de nuevas tecnologías) y de instituciones que favorezcan la cooperación interempresarial (que realicen, por ejemplo, rondas de negocios y generen los contactos entre empresarios necesarios para la realización de acuerdos de cooperación) son ejemplos de instrumentos que pueden utilizarse para generar el ambiente favorable al que se hacía referencia.

Esta clase de políticas que sirven para mejorar el funcionamiento de los mercados, combinando de esta manera la búsqueda de un desarrollo más equilibrado con la eficiencia económica, contrasta fuertemente con la implementación de políticas que generan distorsiones en los mercados, como es el caso de las políticas de promoción industrial, la competencia entre las provincias mediante la utilización de herramientas fiscales para atraer la radicación de empresas extranjeras o, a nivel más agregado, las políticas proteccionistas. Este tipo de políticas genera costos que es necesario tener en cuenta al momento de su evaluación. Es necesario también analizar si dichas políticas son sostenibles en el tiempo.

Así como los gobiernos provinciales cuentan con herramientas de tipo "institucional" como las sugeridas párrafos arriba, cuentan también con otra de gran importancia: la inversión en obras de infraestructura (rutas, viviendas, canales de riego, generación de energía eléctrica, etc.), tanto como productores de las mismas (cuando son construidas con fondos públicos) como en el rol de reguladores (cuando, por ejemplo, otorgan al sector privado en concesión la construcción o reparación de una ruta). Este punto es muy importante porque es necesario comprender claramente cuál es el impacto que este tipo de inversiones genera sobre el desarrollo de una región. Por ejemplo, es equivocada la idea de que construir una ruta en una región atrasada siempre es beneficioso debido al desarrollo que genera en dicha región: si esta última carece de los demás factores que favorecen el desarrollo (recursos naturales, mano de obra suficientemente capacitada, acceso a los

¹ El texto del Tratado puede encontrarse en el Apéndice del Capítulo B.

mercados, etc.), los beneficios de la inversión serán mínimos y, por lo tanto, seguramente menores que los costos de dicha inversión.

Lo anterior, por supuesto, no significa de ninguna manera que no se deba invertir en regiones atrasadas sino que es necesario hacerlo luego de analizar con mayor profundidad cuál es el destino más apropiado para los fondos disponibles. Para ello resulta útil analizar en su conjunto los factores de desarrollo con que cuenta una región e identificar cuál de ellos es más crítico: en una región de gran potencial de crecimiento puede ser beneficioso construir una autopista, mientras que en otra región de escaso desarrollo puede serlo dedicar recursos a la educación básica o a la formación de mano de obra especializada, por ejemplo.

Es también importante en este punto analizar cuál es el equilibrio justo entre invertir en obras de infraestructura nuevas e invertir en el mejoramiento y el mantenimiento de las existentes. Debido a que los resultados de realizar lo primero son mucho más visibles que los de realizar lo segundo (a pesar de que muchas veces es más beneficioso esto último) existe el incentivo a dar menor importancia al mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura existente. De esto y de lo mencionado en el párrafo anterior surge la importancia de analizar detalladamente la relación entre esta herramienta de los gobiernos provinciales y el desarrollo regional.

Y si se trata el tema de las políticas de desarrollo regional, resulta imposible no hacer referencia a la educación, cuya importancia para el crecimiento económico (de más está destacar su importancia desde el punto de vista social) difícilmente pueda exagerarse. De hecho, la evidencia que se desprende de los datos estadísticos disponibles indica que las diferencias en los niveles de educación básica de la población de las distintas provincias constituyen uno de los factores más importantes que explican las diferentes tasas de crecimiento de las provincias argentinas en las últimas cinco décadas. A pesar de este papel dominante que la educación básica juega en el proceso de desarrollo regional, el rol que pueden cumplir las universidades, aunque fuera del alcance directo de los gobiernos provinciales, es muy importante, no sólo en su función educativa sino también en sus funciones de investigación y extensión. Estas dos últimas, si son focalizadas a los problemas regionales, pueden constituir importantes factores de desarrollo regional, especialmente si se logra coordinación con el sector privado y sus necesidades.

Si bien es mucho lo que puede decirse acerca de políticas de desarrollo regional (de hecho el IIE le ha asignado a este tema un lugar importante en su programa de investigación para el próximo año), es de gran importancia resaltar que un punto fundamental para que dichas políticas sean exitosas lo constituye la cooperación entre los gobiernos provinciales, ya que esto permite coordinar políticas destinadas a solucionar problemas comunes, aprovechar economías de escala en muchas iniciativas (por ejemplo en la realización de misiones comerciales conjuntas, en el establecimiento de representaciones en el exterior o en el financiamiento de programas de investigación de problemas comunes) y crear una unidad con mayor poder de negociación que el correspondiente a las provincias por separado.

De esta manera, la experiencia de países desarrollados como Estados Unidos (país que, luego de una década de crecimiento desequilibrado de las distintas regiones que lo componen, puso énfasis a principios de los noventa en la cooperación entre los estados de una misma región) y como los países de la Unión Europea (que han experimentado políticas exitosas de desarrollo regional, como es el caso de muchas regiones de Italia) debe ser tenida en cuenta en el intento de lograr un desarrollo más equilibrado de las distintas regiones de nuestro país para revertir las desigualdades regionales que no tienden a desaparecer en las actuales condiciones y con las actuales políticas.

Es entonces que, debido a la historia de desarrollo desequilibrado que ha caracterizado a nuestro país a lo largo de décadas, a la oportunidad que presenta el nuevo escenario económico con el potencial de crecimiento ligado al Mercosur y Chile y a la toma de conciencia acerca de las posibilidades que presenta la cooperación entre las provincias de la región, junto con la experiencia de países que han implementado políticas exitosas en esta cuestión, seguramente sea el momento más apropiado para comenzar a discutir cuáles pueden ser las políticas de desarrollo regional que mayores chances tengan de acelerar el desarrollo de las regiones fuera del área de influencia de la capital del país.

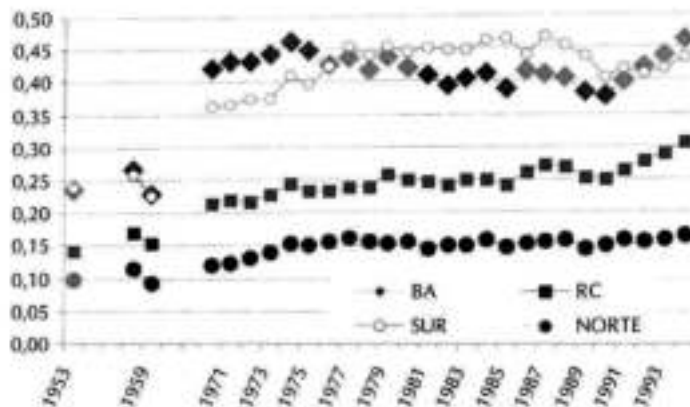
En el presente capítulo se analizan con un poco más de detalle estas cuestiones y se sugieren algunas líneas de investigación con las cuales se puedan obtener importantes elementos que ayuden a comprender de una manera más profunda los problemas regionales de nuestro país. Esto facilita,



a su vez, el proceso de toma de decisiones tanto del sector público como del sector privado, mejorando así el nivel de bienestar social de la región.

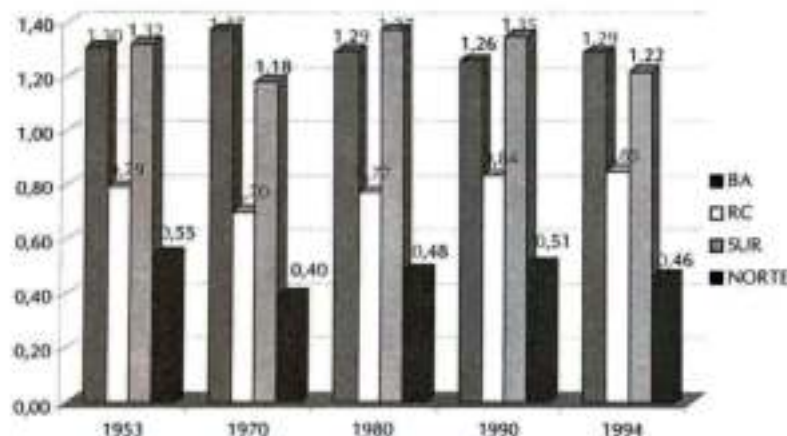
9.2. Distribución de los Ingresos Provinciales en Argentina

Gráfico 9.1
Producto Bruto Regional per capita (a precios de 1986 en \$)



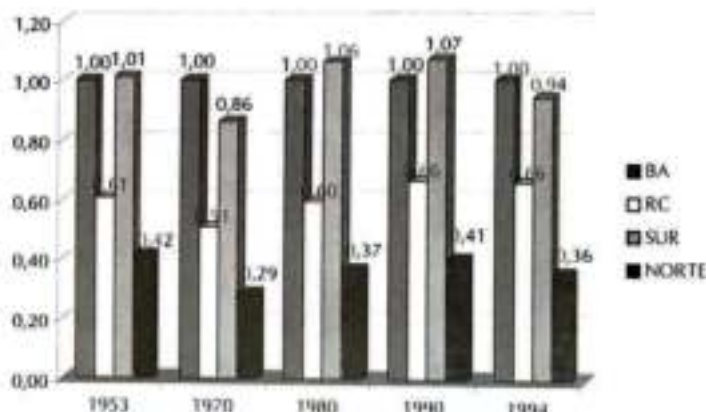
Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.2
Producto Bruto Regional per capita relativo (cociente entre el PBR pc de cada Región y el PBI pc nacional)



Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.3
Producto Bruto Regional per capita relativo (cociente entre el PBR pc de cada Región y el correspondiente a la Región BA)



Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Nuestro país se ha caracterizado históricamente por la persistencia de las desigualdades en la distribución de los ingresos provinciales. Una forma de observar este hecho es a través del gráfico 9.1, en el cual se presentan los valores anuales del Producto Bruto Regional per capita correspondientes al período 1953-1994². Para ello se dividió (arbitrariamente) al país en cuatro regiones: BA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires), RC (Región central: Mendoza, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), SUR (aquellas provincias ubicadas al sur de la Región Central) y NORTE (las provincias ubicadas al norte de RC).

Como puede observarse en el gráfico mencionado, no existe una tendencia clara a la reducción de las desigualdades regionales. Los gráficos 9.2 y 9.3 presentan de una manera más clara la evolución de los Productos Brutos Regionales per capita en las últimas décadas.

En el primero de ellos se hace evidente la persistencia de las desigualdades regionales: entre 1953 y 1994, solamente la Región Central mejora su situación relativa, pasando de un producto per capita equivalente al 79% del producto per capita nacional a uno equivalente al 85% de este último, mientras que la Región BA mantiene prácticamente inalterado su producto per capita relativo. Por el contrario, las regiones SUR y NORTE empeoraron su situación relativa. Conclusiones semejantes pueden obtenerse al analizar el gráfico 9.3, en el cual se presentan los valores de cada región en términos del valor correspondiente a la Región BA.

Evidentemente, para que no se reduzca la brecha existente entre regiones pobres y regiones más desarrolladas es necesario que las tasas

2 Los datos correspondientes a los Productos Brutos Regionales per capita pueden encontrarse en el Apéndice 2 al final de este capítulo.

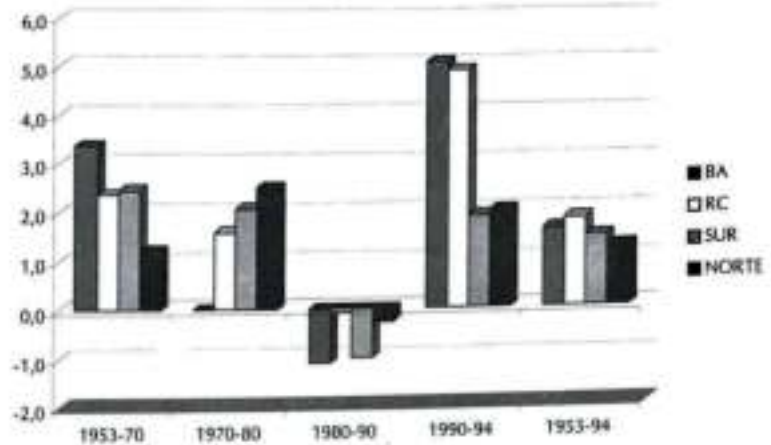
de crecimiento de aquellas sean iguales o menores que las correspondientes a estas últimas, ya que de lo contrario las primeras tenderían a alcanzar a las segundas. Efectivamente, como puede observarse en el gráfico 9.4, la Región que más creció entre 1953 y 1994 es la Región Central (por este motivo pudo mejorar su posición relativa acercándose su producto per capita al promedio nacional, como fue mencionado párrafos arriba) mientras que las regiones SUR y NORTE crecieron durante dicho período a una tasa menor a la de la Región BA, por lo que la brecha entre esta última y aquellas se incrementó entre el comienzo y el final del período analizado.

Otra conclusión que puede extraerse al analizar el gráfico 9.4 es que, si bien no ha existido a lo largo de las últimas décadas una tendencia a la reducción de las diferencias regionales (salvo el caso de la Región Central), pueden distinguirse subperíodos dentro de los cuales la situación ha sido diferente. Por ejemplo, a lo largo de las décadas del 70 y del 80, la Región NORTE creció, en promedio, a una tasa mayor que la Región BA, por lo que aquella tendió a acercarse a esta última. Algo semejante ocurrió con la Región Central y con la Región SUR.

El mensaje más importante que transmiten los datos presentados hasta el momento es que existen grandes diferencias dentro de la distribución de los ingresos regionales y que dichas diferencias, en general, no tienden a reducirse con el paso del tiempo. Los datos que se presentan a continuación permiten afirmar que lo anterior se aplica no sólo a la situación entre regiones sino también a la situación dentro de las mismas.

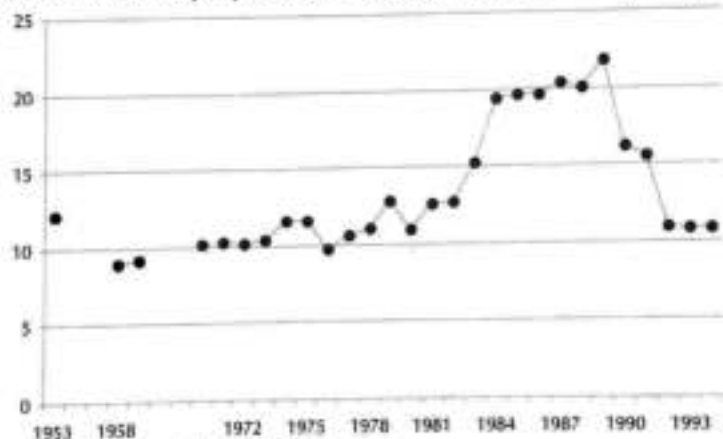
Efectivamente, si se analizan las 24 jurisdicciones de Argentina, aparecen los fenómenos de desigualdad y de persistencia de esta última. En el gráfico 9.5, la relación entre el mayor Producto Bruto Provincial per capita y el menor de ellos indica una enorme desigualdad entre las provincias argentinas: aquél es entre 10 y 20 veces mayor que este último, siendo evidente además la inexistencia de una tendencia a la reducción de dicha diferencia. Esto último puede apreciarse también analizando la evolución de la desviación estándar de los Productos Brutos Provinciales per capita (gráfico 9.6).

Gráfico 9.4
Tasas de Crecimiento de los PBR pc (en %)



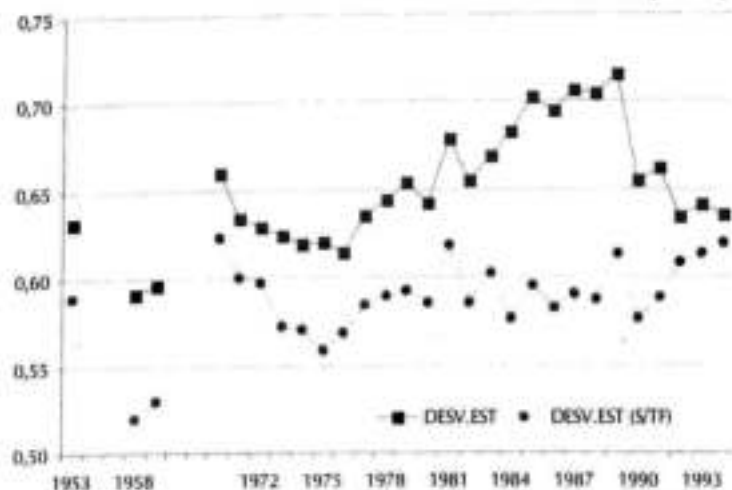
Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.5
Relación entre el Mayor y el Menor Producto Bruto Provincial per capita



Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.6
Evolución de la Desviación Estándar de los Productos Brutos Provinciales per capita



Nota: Se tomó la desviación estándar del Logaritmo Natural de los PBP pc debido a que de esta manera se aísla el impacto positivo del crecimiento de los PBP pc sobre aquella variable. Se grafican además los valores de esta variable cuando se excluye la provincia de Tierra del Fuego dado su comportamiento extremo desde fines de los 70 hasta comienzos de los 90.
Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

No obstante ser de importancia el análisis del fenómeno de persistencia de las desigualdades entre las provincias, existe en la experiencia argentina otro elemento que no puede obviarse: la escasa movilidad de aquellas dentro de la distribución del ingreso entre las mismas. Si bien el primer fenómeno y este último pueden parecer, en principio, semejantes, es necesario distinguir claramente entre ambos.

En efecto, puede ocurrir que exista gran movilidad de las distintas regiones de un país dentro de la distribución de los ingresos entre las mismas y que esta última presente las mismas desigualdades regionales a través del tiempo. En este caso, las regiones pobres tienden a «sobrepasar» a las regiones ricas por lo que, si bien siguen existiendo las diferencias originales, las posiciones relativas de las distintas regiones han cambiado. Este caso hipotético es muy diferente al que se observa al analizar los datos correspondientes a nuestro país: las grandes desigualdades entre las provincias tienden a permanecer con el paso del tiempo (fenómeno sobre el cual ya se habló en párrafos anteriores) y las provincias tienden a permanecer en su posición relativa (fenómeno que se presentará con más detalle en los párrafos siguientes), indicando una escasa movilidad de las mismas. En otras palabras, las provincias pobres siguen siendo pobres y las ricas siguen siéndolo.

Una forma muy clara de observar la inmovilidad de las provincias dentro de la distribución de los ingresos entre las mismas es recurriendo a los gráficos 9.7, 9.8 y 9.9, en los cuales se presenta en el eje horizontal la posición de cada provincia en el ranking de acuerdo a su Producto Bruto Provincial per capita (de 1 a 24, correspondiendo 1 a la provincia de mayor PBP pc) en un año determinado y en el eje vertical la misma variable correspondiente a un año diferente. De esta

Gráfico 9.7
Evolución de las Provincias dentro del Ranking entre 1953 y 1994

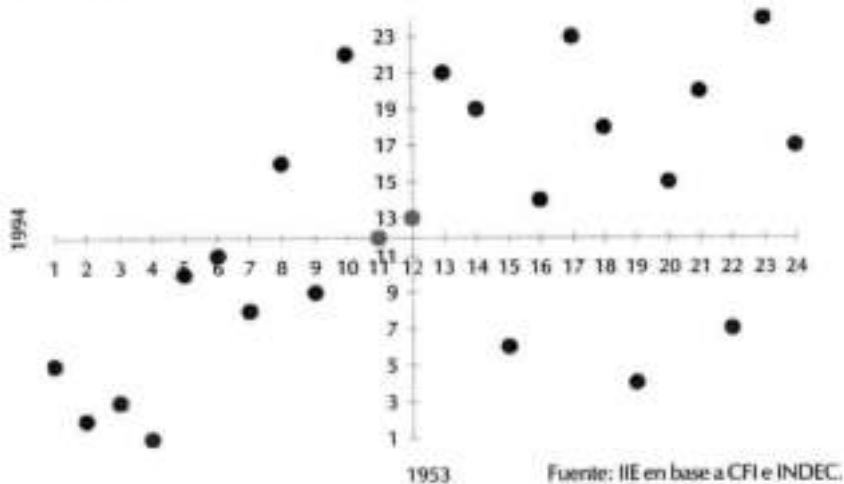
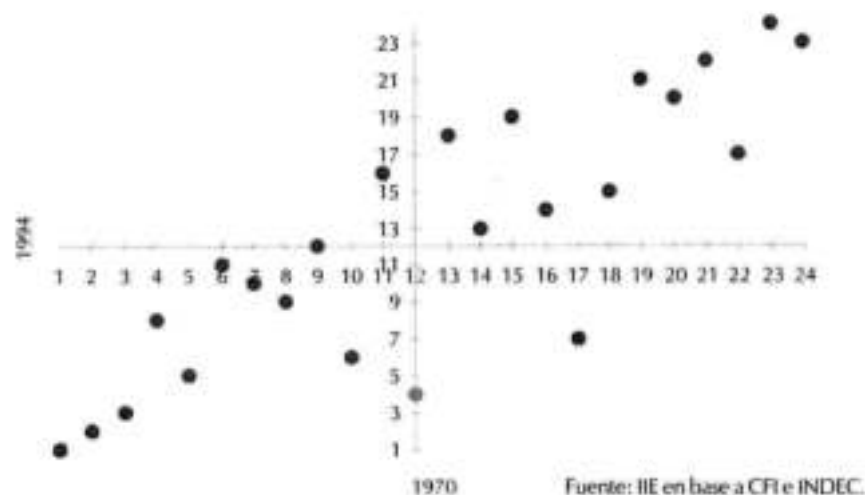


Gráfico 9.8
Evolución de las Provincias dentro del Ranking entre 1970 y 1994



manera, las provincias ubicadas en los cuadrantes noreste y sudoeste se caracterizan por tener una posición semejante en ambos años (las primeras se encuentran en la parte inferior del ranking en ambos años y las segundas en la parte superior del mismo en ambos años), mientras que las ubicadas en el cuadrante noroeste gozaban de una buena posición en el año correspondiente al eje horizontal y una peor situación en el año correspondiente al eje vertical y las ubicadas en el cuadrante sudeste presentan la situación opuesta.

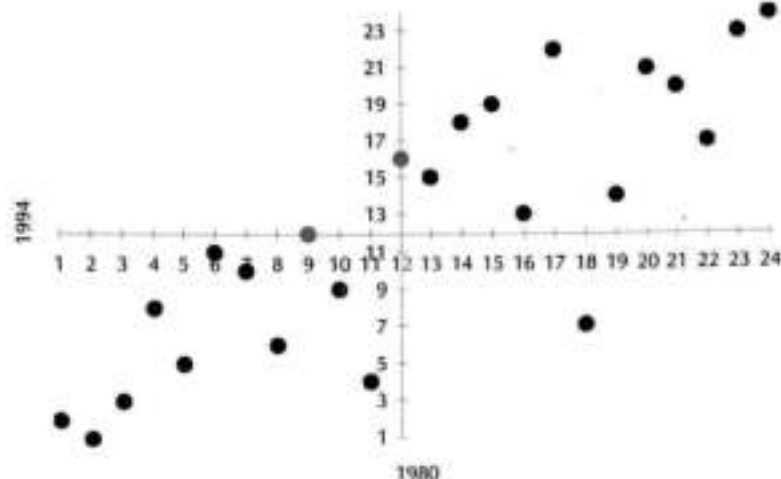
Surge claramente en los gráficos 9.7, 9.8 y 9.9 el fenómeno de la inmovilidad de las provincias argentinas dentro de la distribución de los ingresos provinciales: entre 1953 y 1994 (un período de 41 años), solamente cinco provincias pasan de una mitad del ranking a la otra, mientras que entre 1970 y 1994 y entre 1980 y 1994 solamente dos y una, respectivamente, lo hacen. En otras palabras, las provincias argentinas tienden

a conservar sus posiciones relativas dentro del ranking.

Los gráficos que siguen reflejan el mismo fenómeno presentando, en lugar de la posición relativa de cada provincia en dos años diferentes, el Producto Bruto Provincial per capita de cada provincia en relación con el Producto Bruto Provincial per capita promedio en dos años diferentes.

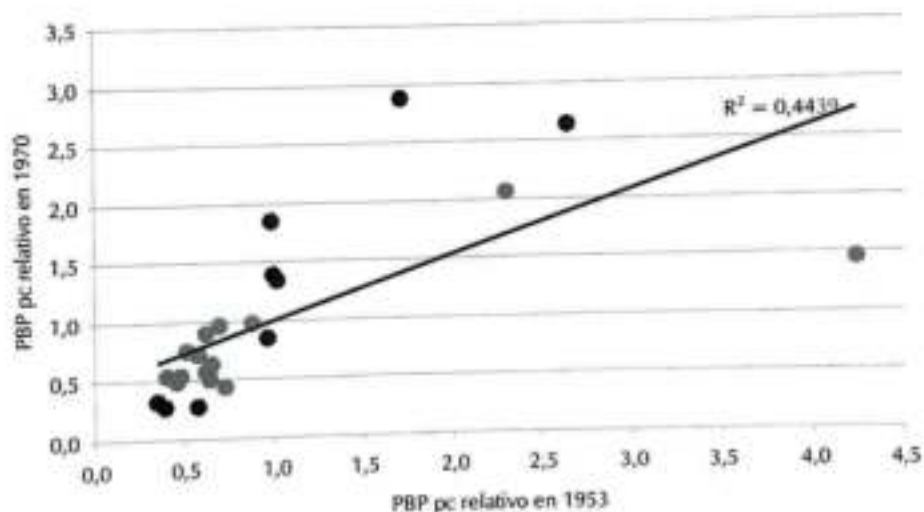
Como puede observarse en los gráficos mencionados, las provincias que cuentan en un año determinado con un elevado nivel de Producto Bruto Provincial per capita tienden a tener valores elevados de dicha variable en años posteriores, mientras que las

Gráfico 9.9
Evolución de las Provincias dentro del Ranking entre 1980 y 1994



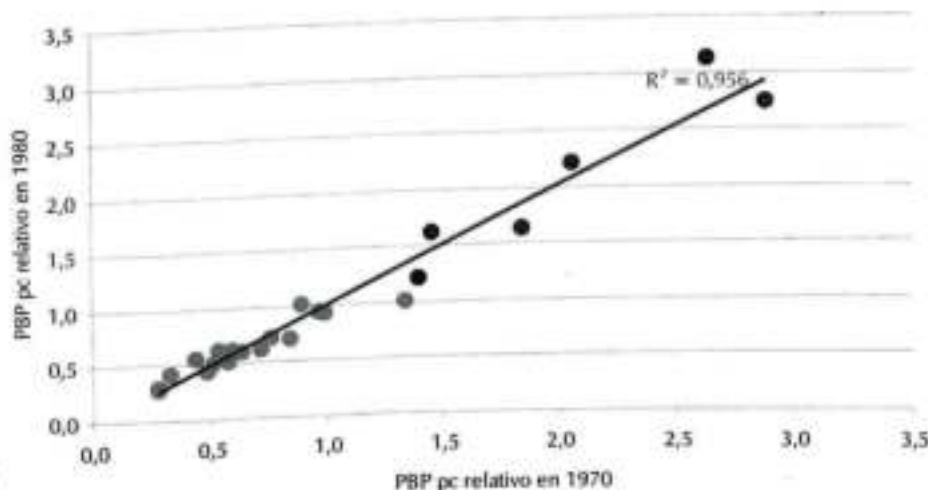
Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.10
Persistencia de los Productos Brutos Provinciales per capita relativos entre 1953 y 1970



Fuente:
IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.11
Persistencia de los Productos Brutos Provinciales per capita relativos entre 1970 y 1980



Fuente:
IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.12
Persistencia de los Productos Brutos Provinciales per capita Relativos entre 1980 y 1990

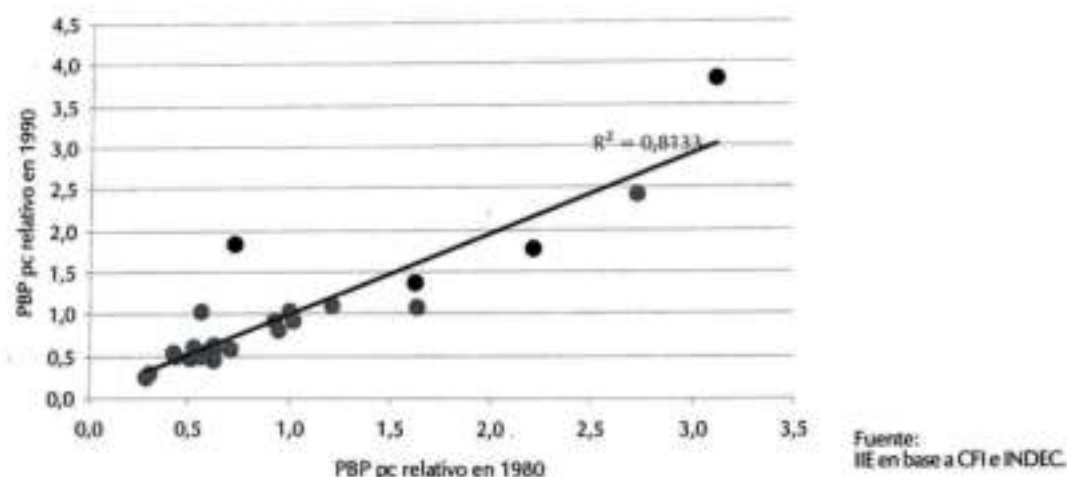
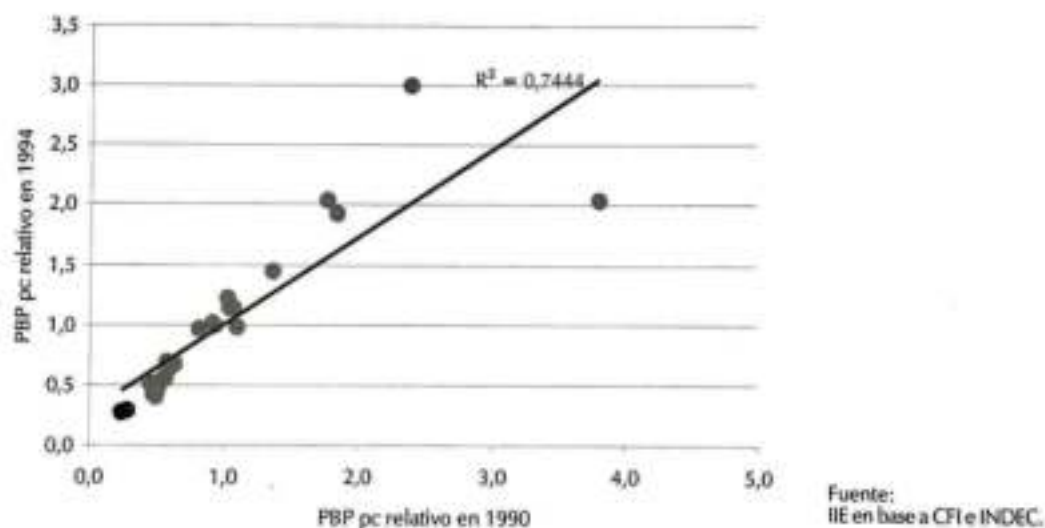


Gráfico 9.13
Persistencia de los Productos Brutos Provinciales per capita Relativos entre 1990 y 1994



provincias que son relativamente más pobres tienden a presentar valores bajos de aquella variable en años posteriores.

Estos fenómenos que surgen de la observación de los datos presentados sugieren la importancia de analizar con mayor profundidad el comportamiento dinámico de la distribución de los ingresos provinciales. Para ello se ordenan en forma creciente los Productos Brutos Provinciales per capita relativos y se los divide en cinco categorías, como puede observarse en el cuadro 9.1.

Cuadro 9.1
Categorías para el Análisis del Comportamiento Dinámico de los PBP pc

| Categoría | Rango | Nº Observ. |
|-----------|---------------|------------|
| 1 | 0,000 - 0,480 | 120 |
| 2 | 0,480 - 0,598 | 120 |
| 3 | 0,598 - 0,900 | 120 |
| 4 | 0,900 - 1,350 | 120 |
| 5 | 1,350 - 9,000 | 120 |
| | | 600 |

Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

De esta manera, por ejemplo, en la categoría 1 se encuentran todas las provincias cuyo Producto Bruto Provincial per capita representa menos del 48% del valor correspondiente al Producto Bruto Provincial per capita promedio, mientras que en la categoría 5 se encuentran aquellas provincias para las cuales aquella variable adquiere un valor que supera en más de un 35% al valor de esta última. Debido a que se utilizan los datos de las 24 jurisdicciones correspondientes al período 1970-1994 inclusive, se dispone de 600 observaciones y se fijan los rangos de tal manera que queden 120 observaciones (provincias/año) en cada categoría.

Partiendo de estos datos se elabora el cuadro 9.2, en el cual se presentan las probabilidades de pasar de una categoría determinada a otra luego de un año:

Cuadro 9.2
Matriz de Transición

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|------|------|------|------|------|
| 1 | 0,91 | 0,09 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2 | 0,11 | 0,77 | 0,12 | 0,00 | 0,00 |
| 3 | 0,00 | 0,13 | 0,75 | 0,12 | 0,00 |
| 4 | 0,00 | 0,00 | 0,08 | 0,89 | 0,03 |
| 5 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,05 | 0,95 |

Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Lo anterior significa simplemente lo siguiente: si una provincia se ubica en la categoría 1 en un año determinado, la probabilidad de que permanezca en dicha categoría al año siguiente es de 0,91 (una probabilidad del 91%), mientras que la probabilidad de que pase a la categoría 2 es de 0,09. Los restantes valores de la fila 1 indican que existe una probabilidad nula de que dicha provincia ocupe al año siguiente las categorías 3, 4 ó 5. De la misma manera se interpretan las restantes filas.

Con la anterior matriz pueden obtenerse resultados interesantes. Operando convenientemente con la matriz presentada es posible obtener la distribución hacia la cual tienden los Productos Brutos Provinciales per capita de continuar con la dinámica de los últimos 25 años. Esta distribución a la cual converge el proceso es la siguiente:

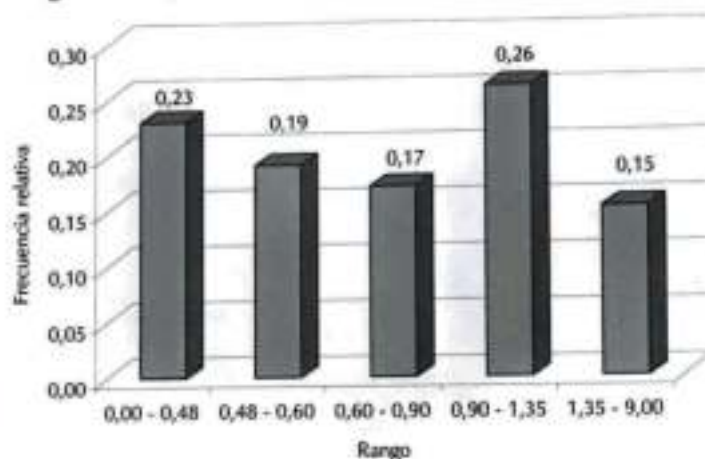
Cuadro 9.3
Distribución de Largo Plazo

| Categ. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------|------|------|------|------|------|
| Probab. | 0,23 | 0,19 | 0,17 | 0,26 | 0,15 |

Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

En otras palabras, de continuar el proceso de evolución de los niveles de ingreso provinciales registrado en los últimos 25 años, en el largo plazo a un 23% de las provincias les corresponderá un ingreso per capita equivalente a menos del 48% del ingreso per capita promedio, mientras que un 15% de las provincias disfrutarán de ingresos per capita que superarán en más de un 35% al ingreso per capita promedio. Como puede apreciarse en el gráfico 9.14 y en el cuadro 9.3, aproximadamente un cuarto de las provincias argentinas se encuentran, en la distribución a la que converge el proceso actual, en la categoría de las más pobres y otro cuarto en la categoría 4 (ubicadas en torno al promedio nacional).

Gráfico 9.14
Distribución de los Productos Brutos Provinciales per capita en el Largo Plazo



Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Es interesante destacar que los resultados anteriores reflejan la inexistencia de un proceso de convergencia. Esto significa que las provincias argentinas no presentan una tendencia a igualar entre sí sus niveles de ingreso per capita. Si ocurriera esto, la distribución presentada en el gráfico 9.14 se concentraría alrededor de la categoría 4 (la cual contiene el valor 1).

La matriz presentada en el cuadro 9.2 permite, además de encontrar la distribución a la cual converge el proceso de evolución de los PBP pc, obtener las probabilidades de pasar, luego de una cantidad determinada de años, de una categoría a otra.

Por ejemplo, para un período de diez años, las probabilidades son las siguientes:

Cuadro 9.4
Matriz de Transición para 10 años

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------|-------|-------|-------|--------------|
| 1 | 0,551 | 0,279 | 0,119 | 0,048 | 0,003 |
| 2 | 0,340 | 0,289 | 0,203 | 0,149 | 0,018 |
| 3 | 0,157 | 0,220 | 0,246 | 0,316 | 0,061 |
| 4 | 0,042 | 0,108 | 0,211 | 0,478 | 0,161 |
| 5 | 0,005 | 0,021 | 0,067 | 0,268 | 0,639 |

Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

De la observación del cuadro 9.4 surge, entre otras cosas, lo siguiente: el actual proceso de evolución de los Productos Brutos Provinciales per capita implica que la probabilidad de que una provincia pobre se convierta en una provincia rica al cabo de diez años es de 0,003, es decir, mucho menos de un 1%. De la misma manera, la probabilidad de que una provincia ubicada en el grupo de las de mayor ingreso descienda al grupo de las pobres en diez años es muy pequeña: 0,005 (0,5%).

Si efectuamos un análisis semejante para un período de 25 años, las conclusiones son similares: existe una probabilidad muy baja de que las provincias se desplacen de un extremo a otro de la distribución de los ingresos provinciales, como puede observarse en el cuadro 9.5.

Cuadro 9.5
Matriz de Transición para 25 años

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------------|-------|-------|-------|--------------|
| 1 | 0,382 | 0,254 | 0,169 | 0,158 | 0,038 |
| 2 | 0,311 | 0,230 | 0,179 | 0,211 | 0,069 |
| 3 | 0,223 | 0,194 | 0,186 | 0,274 | 0,122 |
| 4 | 0,139 | 0,152 | 0,183 | 0,328 | 0,197 |
| 5 | 0,056 | 0,084 | 0,136 | 0,328 | 0,397 |

Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Estos resultados indican que existe una gran inmovilidad de las provincias dentro de la distribución de los ingresos provinciales. Si a esto se agrega lo analizado anteriormente en cuanto a las grandes diferencias que existen entre estos últimos y en cuanto a la permanencia en el tiempo de estas diferencias, se hace evidente la importancia del estudio de dos temas: las variables que explican el crecimiento de las provincias argentinas y las políticas de desarrollo regional necesarias para eliminar los desequilibrios regionales encontrados. Algunas cuestiones relacionadas con el primero se analizarán en la siguiente sección mientras que en la sección 9.4. se presentarán algunas ideas en cuanto al segundo.

9.3. Determinantes del Crecimiento de las Provincias Argentinas

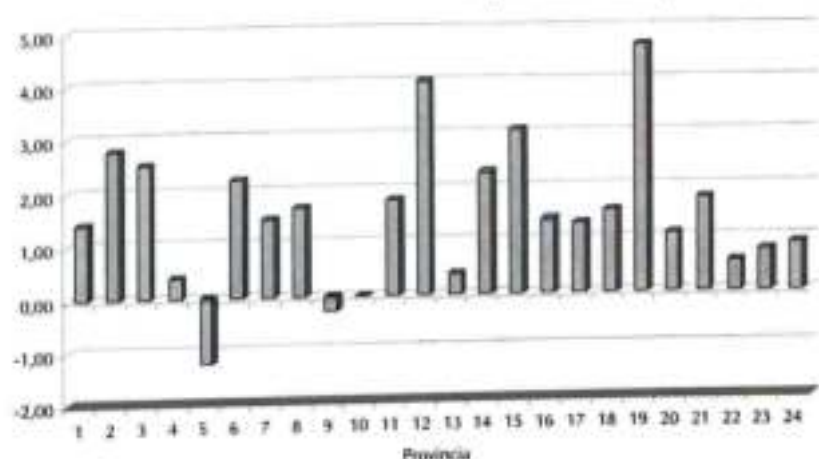
Como puede observarse en el gráfico 9.15, las provincias argentinas han crecido entre 1953 y 1994 en términos per capita a tasas muy diferentes. Esto no necesariamente es un problema (sí lo es la existencia de tasas de crecimiento negativas, como puede observarse en el gráfico 9.15) ya que puede ocurrir que las provincias más pobres crezcan más que las más ricas. De hecho la teoría económica sostiene que esto último debería ocurrir entre regiones relativamente homogéneas, como suelen serlo las regiones dentro de un mismo país, y los trabajos de investigación realizados para los estados, provincias o regiones de numerosos países indican que esto efectivamente ocurre en la práctica (ver Recuadro 9.1).

De esta manera, en los países que se caracterizan por un proceso mediante el cual las regiones más pobres del mismo tienden a crecer a tasas mayores que las más ricas durante largos períodos de tiempo, la existencia de desigualdades regionales constituye un problema que tiende a desaparecer con el transcurso del tiempo, fenómeno conocido en la literatura del crecimiento económico como "convergencia".

Por el contrario, en países en los cuales las regiones que los integran presentan grandes diferencias en sus características estructurales (diferencias en la calidad del capital humano, en la calidad y cantidad de obras de infraestructura, en las políticas fiscales, en las tasas de ahorro e inversión, etc.), este proceso de convergencia desaparece ya que las diferentes regiones convergen a distintos equilibrios de largo plazo. Cuando esto ocurre, el problema de las desigualdades regionales adquiere su máxima relevancia.

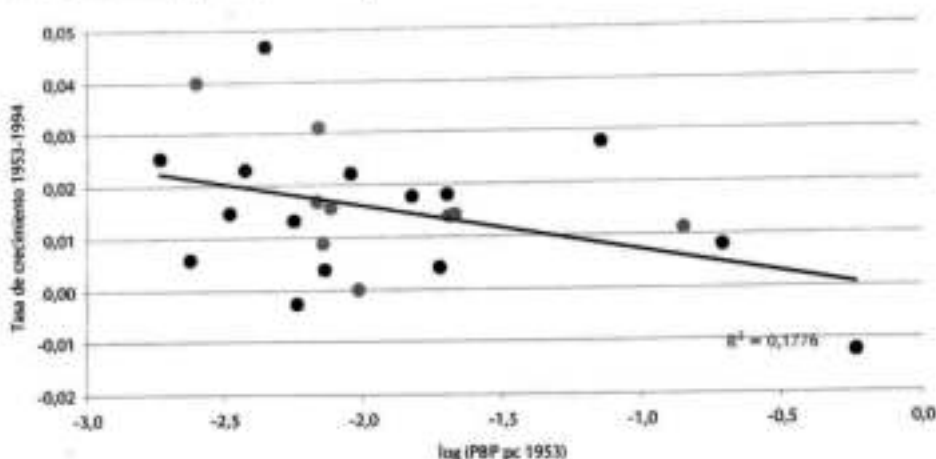
La experiencia argentina de las últimas décadas, como fue expresado en la sección anterior, corresponde a este último caso. Si se analiza la relación existente entre la tasa de crecimiento de las provincias en términos per capita entre 1953 y 1994 y el valor del Producto Bruto Provincial per capita del año 1953 se llega a la conclusión de que, si bien el correspondiente coeficiente es negativo, dicha relación es muy débil por lo que, estadísticamente, no puede rechazarse la hipótesis de que no existe relación entre ambas variables. En otras palabras, las provincias más pobres no crecen, en promedio, a tasas mayores que las más ricas, por lo que no existe en el caso argentino un proceso de convergencia.

Gráfico 9.15
Tasas de Crecimiento de los Productos Brutos Provinciales per capita entre 1953 y 1994 (en %)



Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Gráfico 9.16
Relación entre el Crecimiento de las Provincias entre 1953 y 1994 y el Producto Bruto Provincial per capita correspondiente al año 1953



Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.

Esta relación entre crecimiento y producto de un año determinado puede apreciarse en el gráfico 9.16. Si bien la línea de regresión tiene pendiente negativa (indicando que las provincias con menor nivel de ingreso per capita en el año inicial crecieron, en promedio, más que aquellas con mayor ingreso en dicho año),

puede observarse que la nube de puntos se encuentra muy dispersa en torno a la línea estimada, por lo que esta última tiene poco poder explicativo.

La explicación económica que puede darse a este fenómeno radica en la existencia de diferentes características estructurales en las provincias argentinas, como fue mencionado al comienzo de esta sección. Efectivamente, cuando las diferentes regiones tienen estructuras económicas similares, sus niveles de ingreso de largo plazo son semejantes y cada región se acerca a ellos a una velocidad decreciente. De esta manera, regiones pobres se encuentran a mayor distancia del nivel de largo plazo por lo que crecen a tasas mayores que las regiones más ricas. En términos del gráfico 9.16, los puntos observados se encontrarían a poca distancia de la línea con pendiente negativa.

Por el contrario, si las regiones poseen características estructurales diferentes, los niveles de ingreso a los cuales converge cada una serán diferentes. Por ejemplo, si en dos regiones la calidad del capital humano es diferente, el nivel de ingreso per capita de largo plazo de la región con mejor capital humano será mayor que el de la otra región.

Cuando esto ocurre, se rompe la relación negativa entre crecimiento y PBP pc inicial debido a que ya no crecen más las regiones más pobres sino que crecen más las regiones más alejadas de su situación de largo plazo, independientemente de su clasificación en ricas o pobres. De esta manera se hace importante el estudio de las características estructurales que, en el caso de las provincias argentinas, explican sus diferentes niveles de equilibrio de largo plazo y, por lo tanto, sus diferentes tasas de crecimiento.

Es así que, al estudiar el caso argentino (ver Recuadro 9.1), surgen algunos fenómenos interesantes (para mayores precisiones puede recurrirse al apéndice 1).

En primer lugar, puede afirmarse que las diferencias en los niveles de ingreso de largo plazo de las provincias argentinas se explican fundamentalmente por las diferencias existentes en la calidad del capital humano de las mismas. Esta es la explicación que propone la teoría económica a la fuerte relación positiva entre crecimiento y tasa de alfabetismo que existe en el caso de las provincias argentinas. Este fenómeno no hace más que destacar la gran importancia que tiene la educación básica en el proceso de desarrollo. Es importante destacar que se obtienen resultados similares utilizando, en lugar de las tasas de alfabetismo, variables tales como las tasas de completación secundaria o primaria.

Existe también una relación positiva entre crecimiento e inversión pública. De esta manera, un incremento de esta última genera mayores tasas de crecimiento y mayores niveles de ingreso per capita en el largo plazo. Sin embargo, es de gran importancia tener presente que la relación estadística que existe entre ambas variables no indica que todas las inversiones públicas favorezcan el crecimiento. Para que esto último ocurra es necesario que dichas inversiones sean rentables (no

Recuadro 9.1. Convergencia Regional

Desde comienzos de la presente década se ha generado dentro de la literatura del Crecimiento Económico un interés muy marcado por el tema de la Convergencia Regional, nombre con el que se denomina al proceso mediante el cual diferentes economías (países, regiones o provincias) tienden a igualar sus niveles de ingreso per capita con el transcurso del tiempo.

Dos son los principales elementos que motivaron (y aún siguen haciéndolo) el interés en este tema. En primer lugar, evidencia acerca de la existencia o ausencia de este fenómeno puede ser utilizada a favor o en contra de diferentes teorías del Crecimiento Económico, lo que constituye un incentivo muy grande para quienes estudian estas cuestiones y contribuye al avance de la ciencia económica en esta rama de la profesión.

En segundo lugar, la existencia del fenómeno de la convergencia regional implica que más tarde o más temprano (dependiendo de la velocidad del mismo) las diferencias en los niveles de ingreso per capita regional desaparecerán y con ellas las diferencias en los niveles de bienestar promedio de las distintas regiones, por lo que es obvio el interés que esto genera en quienes se preocupan por las cuestiones regionales en general y en quienes tienen la posibilidad de implementar políticas de desarrollo regional en particular.

De los dos elementos, obviamente el segundo es el más importante (salvo quizás para quienes se dedican al estudio y la investigación en el campo de la teoría económica), ya que el problema de las desigualdades regionales se agrava enormemente cuando no existe un proceso de convergencia o cuando éste existe pero es muy lento. En este caso, la necesidad de implementar políticas de desarrollo regional tendientes a reducir las desigualdades existentes adquiere su mayor relevancia.

En este contexto se han realizado numerosos trabajos de investigación del fenómeno de la convergencia entre países y entre regiones de un mismo país, entre los cuales se encuentran los realizados por dos grandes economistas que han liderado esta línea de investigación y cuyos principales artículos publicados acerca de este tema se citan en las referencias bibliográficas al final de esta edición del Balance: Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin. En pocas palabras, la conclusión más importante a la que se llega es que diferentes economías tienden a converger entre sí únicamente si poseen características estructurales semejantes.

No obstante la importancia de este tema, han sido pocos los trabajos de investigación que se han centrado en este fenómeno para el caso de las provincias argentinas: Elías, Víctor (1994), Porto, Guido (1994), Delfino, José A. (1997), Willington, Manuel (1998), Marina, Adriana (1998) y Utrera, Gastón y Koroch, Javier (1998). La conclusión más importante que surge de la lectura de estos trabajos es que las provincias argentinas poseen características estructurales diferentes por lo que no tienden a converger entre sí, de donde se desprende la importancia de estudiar las variables que determinan dichas diferencias, entre las cuales se destacan las diferencias en la calidad del capital humano de las provincias y sus diferentes políticas fiscales, especialmente en cuanto al destino de los fondos públicos.

necesariamente desde el punto de vista financiero o privado sino desde el punto de vista económico), es decir, es necesario que generen, para la sociedad, beneficios mayores que todos los costos (directos e indirectos) que esta última deba afrontar con su realización, como será analizado con algo más de detalle en la siguiente sección.

La relación entre crecimiento y gasto público corriente es negativa. Esto se debe a que esta última variable desplaza recursos de usos más productivos en el sector privado, por lo que su incremento genera reducciones en las tasas de crecimiento de, en este caso, las provincias. No obstante la fuerte relación encontrada entre ambas variables, es muy probable que la misma sea aún mayor ya que dentro de las estadísticas de gasto público corriente se encuentran incluidos gastos que, por sus características económicas, constituyen gastos de inversión, como es el caso de los gastos en educación y en salud, que es de esperar que tengan fuertes impactos positivos sobre el crecimiento a través del aumento del capital humano que ambos tipos de gastos permiten.

Si bien se observan en la experiencia argentina provincias que experimentan durante períodos relativamente largos elevadas tasas de crecimiento debido, fundamentalmente, a la implementación de políticas de promoción industrial, es importante destacar que este tipo de políticas generan distorsiones cuyos costos es necesario tener en cuenta y, además, pueden no ser sustentables en el largo plazo.



Si bien la teoría económica propone numerosas variables, además de las mencionadas, como explicativas de las tasas de crecimiento de distintas regiones, en el caso argentino resulta difícil su inclusión en el análisis debido a la falta de los datos estadísticos necesarios o a la escasa calidad de los existentes. Sin embargo, es importante destacar que las variables presentadas permiten explicar el 70% de las variaciones de las tasas de crecimiento provinciales con respecto a su valor medio, porcentaje bastante elevado teniendo en cuenta los valores contenidos en la literatura especializada.

De esta manera, las relaciones encontradas entre distintas variables y el crecimiento de las provincias argentinas permiten comprender mejor las causas de la inexistencia de un proceso de convergencia en estas últimas, a diferencia de lo que ocurre dentro de países desarrollados como, por ejemplo, los Estados Unidos, Japón, Canadá y España. En efecto, las provincias argentinas más atrasadas no tienden a crecer a tasas mayores que las correspondientes a provincias más desarrolladas debido a que las primeras se caracterizan por una menor calidad de su capital humano, menores niveles de inversión pública y/o mayores niveles de gasto público no productivo.

Surge así la enorme importancia que tienen las políticas de desarrollo regional destinadas a solucionar estos desequilibrios regionales, tema al cual el IIE le asigna gran importancia y sobre el cual se mencionan algunos puntos importantes en la siguiente sección.

9.4. Políticas de Desarrollo Regional

Al analizar la cuestión de las políticas de desarrollo regional es muy importante tener presente la gran diferencia que existe entre políticas que, si bien favorecen el desarrollo de regiones atrasadas, lo hacen generando al mismo tiempo distorsiones en los mercados y aquellas que, por el contrario, combinan desarrollo regional con eficiencia económica.

Dentro de la primera clase de políticas pueden mencionarse, por ejemplo, las políticas de promoción industrial y la utilización de incentivos fiscales para atraer la radicación de grandes empresas. Ambas herramientas, si bien pueden favorecer el crecimiento de las regiones en las cuales se las utiliza, generan distorsiones en los mercados ya que incentivan el desplazamiento de muchas actividades hacia lugares que no constituyen el lugar más apropiado, desde el punto de vista económico, para la realización de las mismas.

Si, por ejemplo, una empresa X debe optar entre dos regiones A y B siendo la única diferencia relevante entre ambas la menor distancia de A con respecto al mercado al que X destina su producción, la decisión óptima tanto desde el punto de vista de X como desde el punto de vista social (si no existen fallas de mercado) consiste en optar por la región A. En este contexto, si en la región B se implementa una política de promoción industrial de tal manera que los beneficios que obtiene X de dicha política al instalarse en B son mayores que los costos de transporte adicionales en los que debe incurrir, desde el punto de vista de X la decisión óptima es instalarse en B, mientras que desde el punto de vista social es preferible la instalación en A, ya que de otra manera se debe incurrir en costos de transporte innecesarios que constituyen una pérdida neta para la sociedad.

Lo anterior no implica necesariamente que este tipo de políticas no deban ser implementadas, ya que pueden llevar asociados beneficios extraeconómicos mayores que los costos económicos que genera para la sociedad. Puede, por ejemplo, sostenerse que los beneficios en términos de integración regional que se obtienen al impulsar el desarrollo de regiones atrasadas mediante políticas de promoción industrial son mayores que los costos asociados a las distorsiones que se generan con la aplicación de estas últimas. Sin embargo, para que este razonamiento permita justificar este tipo de políticas es necesario que ocurran, al menos, dos cosas: en primer lugar que no existan formas alternativas de alcanzar, en este caso, los beneficios de la integración regional sin tener que soportar los costos implícitos en las distorsiones generadas y, en segundo lugar, que los costos de implementación de estas políticas no eliminen los beneficios que se espera recibir. De esta manera, se hace muy difícil justificar políticas de desarrollo que entorpezcan el funcionamiento de los mercados.

El segundo tipo de políticas de desarrollo regional se caracteriza, como se mencionó al comienzo de esta sección, por combinar esto último con la eficiencia económica. De hecho, una forma de conseguir aquél es eliminando las fallas de mercado que impiden el mejor uso de los recursos

escasos disponibles en las regiones más atrasadas. Por ejemplo, la creación de instituciones que brinden servicios reales a las pequeñas y medianas empresas, reduciendo sus costos de transacción, permiten ganar en eficiencia y promover el desarrollo de las regiones en las cuales aquéllas realizan sus actividades. Siguiendo con el mismo razonamiento puede incluirse en este tipo de políticas la inversión en obras de infraestructura que, por sus características de bienes públicos o mixtos, no son llevadas a cabo en cantidad suficiente por el sector privado pero generan grandes beneficios para la sociedad al incrementar la productividad del sector privado que utiliza dichas obras.

En este punto adquieren gran relevancia las políticas destinadas a crear un ambiente económico favorable al desarrollo de los negocios en general y de las pequeñas y medianas empresas en particular debido a los grandes beneficios que esto genera en términos de desarrollo regional y de creación de puestos de trabajo, como surge claramente de la experiencia internacional, dentro de la cual se destaca Italia, país que presenció el desarrollo que fue impulsado en varias regiones por la competitividad de sus pequeñas y medianas empresas.

Efectivamente, es mucho lo que puede hacerse en este aspecto debido a que cuanto menor es la escala de una empresa mayores resultan, en términos relativos, algunos costos "fijos" como los implícitos en la búsqueda de nuevas tecnologías, en la elaboración de la información requerida por los bancos para conceder préstamos, en la exploración de nuevos mercados, en la promoción de nuevos productos, etc. De esta manera, las pequeñas y medianas empresas constituyen terreno fértil para numerosas iniciativas destinadas a superar la "discriminación" natural que sufren por no poder realizar ciertas actividades debido a las restricciones que les genera su limitada escala de operaciones y que las obliga a afrontar elevados costos relativos con respecto a unidades productivas de mayor escala.

En este contexto resulta altamente beneficiosa la creación de instituciones que brinden a las pequeñas y medianas empresas servicios que les permita realizar actividades que por sí solas se ven imposibilitadas de llevar a cabo debido a los costos prohibitivos que acarrear. Como ejemplos de servicios a los que se hace referencia pueden mencionarse la difusión de información acerca de oportunidades de negocios en el exterior y acerca de la aplicación de nuevos procesos tecnológicos.

Un mecanismo muy interesante para lograr esta reducción de los costos de transacción que afrontan las pequeñas y medianas empresas debido a su reducida escala lo constituye la realización de ferias y rondas de negocios que faciliten el contacto entre empresarios y permitan, como resultado final, la realización de acuerdos de cooperación empresarial. Esto último genera grandes beneficios para empresas de pequeña escala debido a que les permite compartir los costos implícitos en la exploración de nuevos mercados, aprovechar la estructura exportadora de empresas que ya comercian con el exterior, obtener las ventajas de la especialización productiva, afrontar en conjunto los costos de la capacitación necesaria para implementar nuevas tecnologías o para obtener certificaciones de calidad, etc.

Es de gran importancia también, el desarrollo de los mercados de capitales regionales que les permita a firmas de pequeña escala y a nuevos emprendimientos rentables pero riesgosos, el acceso al financiamiento que el sector bancario no puede ofrecerles debido a las limitaciones de este último para evaluar los proyectos de pequeña escala y a las dificultades que tienen quienes desarrollan estos últimos para brindar la información necesaria para evaluarlos correctamente. El desarrollo de Obligaciones Negociables de pequeñas y medianas empresas y de Capitales de Riesgo (Venture Capitals) apunta en la dirección sugerida.

Como fue mencionado en párrafos anteriores, las inversiones en infraestructura constituyen otra herramienta fundamental para impulsar el desarrollo regional. Si bien es obvio que este tipo de inversiones son necesarias para lograr esto último, es importante realizar algunas consideraciones adicionales al respecto.

En primer lugar, el argumento de que cada peso adicional que se invierta en obras de infraestructura genera aumentos en el crecimiento de una región es incorrecto. Si la inversión realizada no es económicamente rentable (es decir que los costos que genera para toda la sociedad son mayores que los beneficios que genera para la misma), el resultado es el opuesto: llevar a cabo el proyecto genera un crecimiento menor que el que se produciría en ausencia del mismo, debido a que se están desperdiciando recursos escasos.



Recuadro 9.2. La necesidad de políticas regionales contra el desempleo

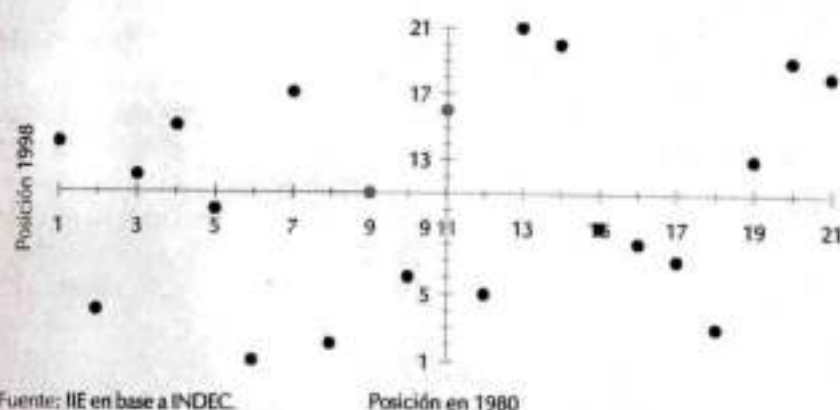
Al analizar las estadísticas sobre desempleo en los distintos aglomerados de nuestro país se hace evidente el diferente comportamiento que, en esta cuestión, caracteriza a las distintas regiones argentinas, fenómeno que puede observarse claramente en el gráfico 9.17, en el cual se presentan las posiciones relativas de 21 aglomerados en abril de 1980 en el eje horizontal y en agosto de 1998 en el eje vertical.

En efecto, si la tasa de desempleo se comportara en todas las regiones de la misma manera que el agregado nacional, aquéllas tenderían a permanecer en sus ubicaciones relativas durante largos períodos de tiempo. En términos del gráfico 9.17, los puntos tenderían a ubicarse alrededor de una línea recta con pendiente unitaria que pase por la intersección de los ejes. Obviamente ello no ocurre sino que, por el contrario, los puntos se encuentran dispersos por los cuatro cuadrantes, indicando que no hay relación entre el ranking de 1980 y el de 1998 o, en otras palabras, la posición relativa de una provincia en 1980 no permite predecir su posición relativa en 1998⁴.

De la misma manera, si se analizan las series de desempleo por aglomerado se observa la existencia de cambios estructurales en el comportamiento de dicha variable que ocurren en diferentes momentos de tiempo⁵ indicando, al igual que lo mencionado en el párrafo anterior, la existencia de factores específicos que impactan en forma diferenciada sobre las tasas de desempleo de cada región.

De estas características del desempleo en Argentina se desprende, al menos, una conclusión: las políticas contra el desempleo deben ser diseñadas e implementadas fundamentalmente a nivel regional debido a las características particulares que tiene este fenómeno en cada región. De esta manera surge un argumento adicional para destacar la importancia de las políticas de desarrollo regional en Argentina.

Gráfico 9.17
Cambios en el Ranking del Desempleo por Provincias (1980-1998)



Fuente: IIE en base a INDEC.

Posición en 1980

El incentivo que tienen los políticos de realizar obras de infraestructura nuevas en lugar de destinar los recursos utilizados al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura existente debido a que realizar lo primero es más visible y, por lo tanto, políticamente más atractivo que lo segundo, muchas veces conduce a decisiones de inversión ineficientes. Esto ocurre cuando sus costos son mayores que sus beneficios una vez que se incluyen dentro de aquéllos los costos de oportunidad implícitos en la no utilización de los recursos escasos en la mejor alternativa disponible.

Es entonces incorrecto justificar cualquier tipo de inversión en infraestructura en cualquier región con el argumento de que se favorece siempre el crecimiento de esta última. Para analizar este tipo de cuestiones resulta de utilidad dividir a las distintas regiones en tres grupos: regiones atrasadas, las cuales se caracterizan por carecer de los demás determinantes de desarrollo; regiones intermedias, caracterizadas por tener un gran potencial de crecimiento debido a la presencia de las condiciones necesarias para hacerlo pero restringidas por insuficientes obras de infraestructura; y regiones congestionadas, regiones que tienen un elevado nivel de desarrollo y elevados costos de aglomeración.

De esta manera, el impacto de nuevas inversiones en infraestructura sobre el desarrollo regional será diferente de acuerdo a la región en la cual se realicen aquéllas. Es así que en regiones atrasadas el impacto será mínimo debido a la carencia de otros factores más restrictivos que la infraestructura existente mientras que en regiones congestionadas el desarrollo generado se verá compensado, al menos en parte, por costos de congestión adicionales provocados por el surgimiento de nuevas actividades. En cambio, es de esperar que en regiones intermedias el impacto de las inversiones en infraestructura sea de gran magnitud debido a que eliminan las restricciones que impiden el mejor aprovechamiento de los demás factores necesarios para el desarrollo.

Lo anterior no indica de ninguna manera que no sea conveniente la inversión en infraestructura en regiones atrasadas sino que es necesario analizar en profundidad cuál es el mejor destino de los recursos disponibles ya que puede ocurrir que sea mucho más productivo destinarlos al mejoramiento de las otras variables que están limitando el desarrollo, como pueden serlo la calidad del capital humano o el ambiente económico que enfrentan las empresas de la región. En regiones congestionadas, en cambio, puede ser mucho más beneficioso el control de la demanda de la infraestructura existente por medio de la utilización de la política de precios como herramienta de racionamiento³ que el manejo de su oferta a través de nuevas inversiones.

Como última consideración acerca de este punto puede mencionarse la importancia que tiene para el desarrollo regional argentino la búsqueda de los mejores mecanismos que permitan, por un lado, conseguir los fondos necesarios para la construcción de las obras de infraestructura que el interior del país necesita y, por el otro, alcanzar resultados eficientes en la provisión de los servicios que dichas obras están destinadas a proveer. Una propuesta concreta en este sentido se presenta en el próximo capítulo para el caso específico de la infraestructura vial.

Dentro de cualquier discusión acerca de políticas de desarrollo regional no puede estar ausente el tema de la educación y la capacitación de la población ya que resulta difícil sobreestimar la importancia que la inversión en capital humano tiene sobre el desarrollo económico y social. Tal como se desprende de los resultados empíricos presentados en la sección anterior y en el apéndice de este capítulo, las diferencias en los niveles de educación básica de la población de las provincias argentinas constituyen una de las variables más importantes en la explicación de los desequilibrios regionales que caracterizan a nuestro país. Surge así en forma inequívoca la importancia que la inversión en educación básica tiene dentro de las políticas de desarrollo regional. Es indudable también que la formación superior tiene gran impacto sobre el desarrollo, por lo que los programas de estudio, de investigación y de extensión de las universidades constituyen una importante herramienta de desarrollo.

Un tema de enorme importancia dentro del análisis de las políticas de desarrollo regional es el referido a la cooperación entre los gobiernos provinciales, lo que permite coordinar políticas destinadas a solucionar problemas comunes, aprovechar economías de escala en actividades como la realización de misiones comerciales conjuntas, el establecimiento de representaciones en el exterior o el financiamiento de programas de investigación de problemas regionales y crear una unidad con mayor poder de negociación que el correspondiente a las provincias por separado.

En este sentido, la firma del acuerdo de cooperación entre los gobiernos de Córdoba y Santa Fe (acuerdo que se transcribe en el apéndice 8.1) y la intención de incorporar a las restantes provincias de la Región Central constituyen indicios alentadores acerca del futuro de la cooperación entre los gobiernos provinciales. Es muy importante que este tipo de iniciativas prospere y se extienda a las restantes regiones del país de tal manera que se generen mecanismos que permitan eliminar los grandes desequilibrios regionales que han caracterizado históricamente a nuestro país.

3 Existe en la actualidad un gran desarrollo teórico en cuanto a los instrumentos para racionar la demanda de servicios viales, especialmente en las zonas urbanas con elevados niveles de congestión, mediante la utilización del mecanismo de precios como generador de los incentivos adecuados. Sin embargo, la puesta en práctica de estas ideas se ve dificultada por la resistencia que este tipo de medidas encuentra a pesar de sus sólidos fundamentos teóricos y de los avances técnicos que hacen cada vez más sencilla su aplicación (ver, por ejemplo, Johansson, B. and Mattsson, L. (1995)).

4 Un trabajo reciente aborda estas cuestiones: Lamarche, Carlos; Porto, Alberto y Sosa Escudero, Walter (1998): «Aspectos Regionales del Desempleo en Argentina», *Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Noviembre.

5 Un análisis detallado de este punto puede encontrarse en: Anufat, José Luis; Díaz Cafferata, Alberto y Figueras, Alberto (1998): «Unit-Roots in Spatial Unemployment in Argentina, Testing in the Presence of Structural Breaks», *Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Noviembre.



Apéndice 1

El Fenómeno de la Convergencia Regional en Argentina

Como fue mencionado en el Recuadro 9.1, se han realizado en los últimos años, numerosos trabajos de investigación acerca del fenómeno de la Convergencia Regional utilizando los datos de numerosos países, generalmente desarrollados. Debido a la importancia de este tema dentro de la problemática regional argentina es que el IIE realizó un estudio de esta cuestión⁶ siguiendo lo que se conoce en la literatura especializada como enfoque «clásico» de la convergencia y cuyos principales resultados se presentan a continuación (las fuentes de los datos utilizados pueden encontrarse en el trabajo citado).

En primer lugar se estimó la siguiente ecuación utilizando el método de mínimos cuadrados no lineales:

$$[y_i(1994) - y_i(1953)] / 41 = \alpha - [(1 - \exp(-41\beta)) / 41] y_i(1953) + u_i \quad [1]$$

en donde:

$y_i(1994)$ e $y_i(1953)$ son el logaritmo natural del PBP pc de la provincia i en 1994 y 1953, respectivamente.

u_i es una variable aleatoria.

De esta manera, si al estimar los parámetros de la ecuación [1] se obtiene un valor positivo para el coeficiente β , la conclusión a la que se llega es que las provincias de menores ingresos per capita en 1953 crecieron entre dicho año y 1994 a tasas mayores, en promedio, que las provincias con mayores ingresos en aquel año, por lo que se disminuyó la brecha entre éstas y aquéllas. Se dice entonces que existe convergencia β absoluta.

Como puede apreciarse en el Cuadro 9.6 esto no es lo que ocurre en el caso argentino, ya que dicho coeficiente, que indica la velocidad de convergencia entre las provincias, no es significativo a un nivel de significancia del 5%, sugiriendo la inexistencia de convergencia β absoluta entre las provincias argentinas en el período analizado.

Cuadro 9.6

| Período | β (Estadístico t) | R ² Ajustado (Desv. est. reg.) |
|-----------|----------------------------|--|
| 1953-1994 | 0,01 (1,73) | 0,14 (0,01) |

Fuente: Utrera y Koroch (1998).

⁶ Utrera, Gastón Ezequiel y Koroch, Javier Adolfo (1998): «Convergencia: evidencia empírica para las provincias argentinas (1953-1994)», Anales de la XXXIII. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre.

Como fue mencionado en el desarrollo del presente capítulo, la inexistencia de convergencia entre distintas economías puede deberse a que estas últimas tienen características estructurales diferentes, lo que implica que aquéllas convergen a distintos equilibrios de largo plazo (estados estacionarios). Para investigar empíricamente esta hipótesis se utiliza, en la metodología «clásica», la estimación econométrica de la siguiente ecuación:

$$[y_i(1994) - y_i(1953)] / 41 = \alpha - [(1 - \exp(-41\beta)) / 41] y_i(1953) + \lambda X_i + u_i \quad [2]$$

que se obtiene al agregar a la ecuación [1] un vector X_i de variables proxies de los diferentes estados estacionarios. De esta manera, la inclusión de estas variables adicionales permite, por un lado, estimar el impacto de estas variables sobre los distintos estados estacionarios y, por lo tanto, sobre el crecimiento durante el período de transición y, por el otro, estimar correctamente la velocidad de convergencia hacia aquéllos.

De esta manera, al incluir en la regresión las tasas de alfabetismo como indicador de la calidad del capital humano, al comienzo del período considerado, se obtienen los resultados presentados en el cuadro 9.7. Como es de esperar de acuerdo a la teoría económica se encuentra una relación positiva entre la tasa de alfabetismo del año inicial y el crecimiento promedio de todo el período. Además, la inclusión de esta variable mejora la calidad de la regresión y hace significativo el valor estimado de β .

Cuadro 9.7

| Período | β (Estadístico t) | Coef. Alfab. (Estadístico t) | R ² Ajustado (Desv. est. reg.) |
|-----------|----------------------------|---------------------------------|--|
| 1953-1994 | 0,03 (2,33) | 0,12 (4,10) | 0,50 (0,01) |

Fuente: Utrera y Koroch (1998).

Dado que shocks de corto plazo (cuando afectan a los distintos sectores de la economía e impactan sobre las diferentes provincias de una manera sistemáticamente relacionada con sus niveles de ingreso iniciales) generan estimaciones sesgadas del coeficiente β , se incluyeron en las regresiones las participaciones de la agricultura y de la industria en el año inicial, obteniéndose los resultados contenidos en el cuadro 9.8.

Cuadro 9.8

| Período | β (Estadístico t) | Coef. Alfab. (Estadístico t) | R ² Ajustado (Desv. est. reg.) |
|-----------|----------------------------|---------------------------------|--|
| 1953-1994 | 0,02 (2,90) | 0,12 (4,79) | 0,67 (0,01) |

Fuente: Utrera y Koroch (1998).

Como puede apreciarse en el cuadro mencionado, la inclusión de estas variables mejora la calidad de la regresión, pero no modifica las principales conclusiones que pueden extraerse de ella.

Con el objeto de analizar la sensibilidad de los resultados obtenidos ante cambios en el período de análisis, puede estimarse la misma regresión para distintos períodos. Al hacerlo, se obtienen los siguientes resultados, los cuales no varían sustancialmente con los obtenidos anteriormente:

Cuadro 9.9

| Período | β (Estadístico t) | Coef. Alfab. (Estadístico t) | R ² Ajustado (Desv. est. reg.) |
|-----------|----------------------------|---------------------------------|--|
| 1953-1970 | 0,03 (2,30) | 0,20 (3,24) | 0,31 (0,02) |
| 1953-1975 | 0,03 (2,69) | 0,16 (3,50) | 0,39 (0,01) |
| 1953-1980 | 0,02 (2,36) | 0,11 (3,12) | 0,30 (0,01) |
| 1953-1985 | 0,01 (2,02) | 0,12 (3,68) | 0,45 (0,01) |
| 1953-1990 | 0,02 (2,52) | 0,12 (3,84) | 0,55 (0,01) |

Fuente: Utrera y Koroch (1998).

Finalmente, dado que es de esperar que las políticas fiscales de las provincias influyan sobre sus respectivos estados estacionarios, en el cuadro 9.10 se presentan los resultados que surgen de incluir en la regresión [2], junto con las variables ya utilizadas, las variables trabajos públicos y gastos corrientes, ambos en términos reales per capita. Como puede apreciarse en dicho cuadro, al agregar estas variables fiscales no se modifican en forma significativa las estimaciones obtenidas de los parámetros correspondientes a las restantes variables y se encuentra evidencia de un efecto sobre el crecimiento positivo en el caso de los trabajos públicos y negativo en el caso de los gastos corrientes, mejorando además el grado de ajuste de la regresión estimada.

Cuadro 9.10

| Período | β (Estadístico t) | Coef. Alfab. (Estadístico t) | Trab. Púb. (Estadístico t) | Gtos. Ctes. (Estadístico t) | R ² Ajustado (Desv. est. reg.) |
|-----------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--|
| 1953-1994 | 0,04 (2,47) | 0,21 (5,54) | 0,02 (3,17) | -0,02 (-2,19) | 0,70 (0,01) |

Fuente: Utrera y Koroch (1998).

De esta manera, el trabajo econométrico realizado siguiendo la metodología «clásica» del análisis de la convergencia permite extraer las siguientes conclusiones:

No puede rechazarse la hipótesis de inexistencia de convergencia β absoluta, por lo que puede afirmarse que las provincias argentinas con menores ingresos per capita no crecen, en promedio, a tasas mayores que las provincias más ricas. En otras palabras, las provincias pobres no tienden a «alcanzar» a las provincias ricas.

Se rechaza la hipótesis de que la velocidad de convergencia de cada provincia a su respectivo estado estacionario es nula. En otras palabras puede afirmarse que las provincias argentinas se aproximan a sus equilibrios de largo plazo (determinados por sus respectivas características estructurales) a tasas decrecientes indicando, además, la existencia de rendimientos marginales decrecientes y constantes a escala tal como se supone en la Teoría Neoclásica de Crecimiento.

Los coeficientes correspondientes a las tasas de alfabetismo y a las variables fiscales utilizadas, son significativos al 5% de significancia, interpretándose sus valores estimados como el impacto que dichas variables ejercen sobre los estados estacionarios y sobre el crecimiento en el período de transición hacia aquéllos. De esta manera, es posible afirmar que la calidad del capital humano y el monto de inversiones públicas de las provincias argentinas ejercen un impacto positivo sobre el



crecimiento de las mismas, mientras que los gastos públicos corrientes influyen negativamente sobre éste, explicando estas variables gran parte de las variaciones en las tasas de crecimiento de las provincias argentinas con respecto a su valor medio en el período considerado.

Es importante tener presente, como se afirmó en otra parte de este capítulo, que la variable gasto público corriente es una medida imperfecta de los gastos no productivos de los gobiernos provinciales, ya que incluyen algunas partidas que, desde el punto de vista económico, deberían clasificarse como inversión, como es el caso de los gastos en educación y en salud. En cuanto al efecto de la inversión pública sobre el crecimiento, no debe olvidarse que con la variable utilizada no se captó el impacto que sobre este último ejerce la calidad de dicha inversión.

Para no extender demasiado el análisis se realizan dos comentarios finales. En primer lugar, es muy importante destacar la necesidad de elaborar estadísticas serias en cuanto a la situación económica y social de las provincias argentinas ya que aquéllas son sumamente escasas y muchas veces poco confiables, lo que dificulta enormemente el trabajo de investigación acerca de los problemas regionales y la toma de decisiones tanto a nivel público como privado. En segundo lugar, debe mencionarse la existencia de otros enfoques para la investigación empírica del fenómeno de la convergencia con los cuales el IIE se encuentra trabajando en la actualidad y que seguramente aparecerán en algunas de sus publicaciones durante el próximo año.

Apéndice 2

Estadísticas Regionales: Producto Bruto Provincial per capita y Producto Bruto Regional per capita

Cuadro 9.11
Productos Brutos Provinciales per capita entre 1953 y 1994
(a precios de 1986 en \$)

| | Buenos Aires | C. Aut. de Bs.As. | Catamarca | Chaco | Chubut | Córdoba |
|------|--------------|-------------------|-----------|--------|--------|---------|
| 1953 | 0,1892 | 0,3204 | 0,0651 | 0,1181 | 0,7935 | 0,1296 |
| 1958 | 0,1926 | 0,4201 | 0,0888 | 0,1285 | 0,3971 | 0,1478 |
| 1959 | 0,1712 | 0,3534 | 0,0741 | 0,1082 | 0,3064 | 0,1478 |
| 1970 | 0,3251 | 0,7007 | 0,0805 | 0,1235 | 0,3523 | 0,2353 |
| 1971 | 0,3330 | 0,7278 | 0,0840 | 0,1148 | 0,3803 | 0,2509 |
| 1972 | 0,3340 | 0,7290 | 0,0901 | 0,1199 | 0,3721 | 0,2340 |
| 1973 | 0,3467 | 0,7493 | 0,0918 | 0,1332 | 0,3710 | 0,2604 |
| 1974 | 0,3568 | 0,8058 | 0,1059 | 0,1455 | 0,4239 | 0,2807 |
| 1975 | 0,3378 | 0,8163 | 0,1083 | 0,1378 | 0,3561 | 0,2698 |
| 1976 | 0,3196 | 0,7872 | 0,1005 | 0,1459 | 0,4111 | 0,2604 |
| 1977 | 0,3291 | 0,8116 | 0,0999 | 0,1602 | 0,4809 | 0,2667 |
| 1978 | 0,3068 | 0,8052 | 0,1148 | 0,1551 | 0,4343 | 0,2659 |
| 1979 | 0,3248 | 0,8427 | 0,1201 | 0,1504 | 0,4748 | 0,2940 |
| 1980 | 0,3099 | 0,8298 | 0,1297 | 0,1537 | 0,4941 | 0,2874 |
| 1981 | 0,3023 | 0,8183 | 0,1217 | 0,1292 | 0,5122 | 0,2842 |
| 1982 | 0,2883 | 0,7908 | 0,1253 | 0,1482 | 0,4837 | 0,2702 |
| 1983 | 0,3059 | 0,7874 | 0,1282 | 0,1451 | 0,5116 | 0,2850 |
| 1984 | 0,3087 | 0,8131 | 0,1460 | 0,1475 | 0,5060 | 0,2730 |
| 1985 | 0,2929 | 0,7648 | 0,1470 | 0,1255 | 0,5296 | 0,2624 |
| 1986 | 0,3160 | 0,8094 | 0,1629 | 0,1167 | 0,5234 | 0,2771 |
| 1987 | 0,3056 | 0,8331 | 0,1687 | 0,1266 | 0,4715 | 0,2822 |
| 1988 | 0,3084 | 0,7974 | 0,1716 | 0,1462 | 0,4710 | 0,2725 |
| 1989 | 0,2810 | 0,7963 | 0,1598 | 0,1295 | 0,4468 | 0,2486 |
| 1990 | 0,2869 | 0,7492 | 0,1686 | 0,1488 | 0,4259 | 0,2524 |
| 1991 | 0,2965 | 0,8238 | 0,1748 | 0,1355 | 0,4201 | 0,2700 |
| 1992 | 0,3061 | 0,9066 | 0,1672 | 0,1326 | 0,4434 | 0,2896 |
| 1993 | 0,3191 | 0,9449 | 0,1754 | 0,1349 | 0,4572 | 0,3056 |
| 1994 | 0,3358 | 1,0058 | 0,1836 | 0,1381 | 0,4818 | 0,3223 |

Cuadro 9.11 (cont.)
 Productos Brutos Provinciales per capita entre 1953 y 1994
 (a precios de 1986 en \$)

| | Corrientes | Entre Ríos | Formosa | Jujuy | La Pampa | La Rioja |
|------|------------|---------------|---------|--------|----------|----------|
| 1953 | 0,0840 | 0,1149 | 0,1069 | 0,1338 | 0,1840 | 0,0743 |
| 1958 | 0,1032 | 0,1220 | 0,0921 | 0,1673 | 0,2169 | 0,0972 |
| 1959 | 0,0873 | 0,1179 | 0,0807 | 0,1365 | 0,2424 | 0,0770 |
| 1970 | 0,1184 | 0,1402 | 0,0688 | 0,1057 | 0,4476 | 0,1321 |
| 1971 | 0,1216 | 0,1444 | 0,0949 | 0,1056 | 0,4040 | 0,1425 |
| 1972 | 0,1201 | 0,1312 | 0,0987 | 0,1280 | 0,3810 | 0,1415 |
| 1973 | 0,1215 | 0,1313 | 0,1135 | 0,1363 | 0,4847 | 0,1520 |
| 1974 | 0,1277 | 0,1398 | 0,1168 | 0,1600 | 0,4966 | 0,1792 |
| 1975 | 0,1320 | 0,1353 | 0,1229 | 0,1513 | 0,4656 | 0,1916 |
| 1976 | 0,1313 | 0,1447 | 0,1099 | 0,1594 | 0,4843 | 0,2072 |
| 1977 | 0,1300 | 0,1448 | 0,1214 | 0,1612 | 0,6017 | 0,1799 |
| 1978 | 0,1270 | 0,1532 | 0,0965 | 0,1625 | 0,5041 | 0,1786 |
| 1979 | 0,1312 | 0,1547 | 0,1026 | 0,1604 | 0,5314 | 0,1702 |
| 1980 | 0,1322 | 0,1597 | 0,0911 | 0,1716 | 0,4990 | 0,1715 |
| 1981 | 0,1300 | 0,1859 | 0,0821 | 0,1633 | 0,5298 | 0,1667 |
| 1982 | 0,1520 | 0,1571 | 0,0834 | 0,1561 | 0,4674 | 0,1784 |
| 1983 | 0,1440 | 0,1665 | 0,0848 | 0,1554 | 0,4013 | 0,1920 |
| 1984 | 0,1601 | 0,1665 | 0,0935 | 0,1607 | 0,4151 | 0,2304 |
| 1985 | 0,1374 | 0,1635 | 0,0874 | 0,1493 | 0,3729 | 0,2562 |
| 1986 | 0,1549 | 0,1749 | 0,0885 | 0,1530 | 0,3617 | 0,2639 |
| 1987 | 0,1551 | 0,1866 | 0,0987 | 0,1456 | 0,3644 | 0,2604 |
| 1988 | 0,1630 | 0,1801 | 0,0958 | 0,1434 | 0,3580 | 0,2827 |
| 1989 | 0,1559 | 0,1774 | 0,0904 | 0,1472 | 0,3878 | 0,2792 |
| 1990 | 0,1554 | 0,1850 | 0,0888 | 0,1510 | 0,3316 | 0,3232 |
| 1991 | 0,1606 | 0,1837 | 0,0912 | 0,1478 | 0,3686 | 0,3441 |
| 1992 | 0,1532 | 0,2102 | 0,0917 | 0,1363 | 0,3363 | 0,3576 |
| 1993 | 0,1538 | 0,2171 | 0,0921 | 0,1280 | 0,3493 | 0,3694 |
| 1994 | 0,1530 | 0,2279 | 0,0957 | 0,1332 | 0,3836 | 0,3838 |

Cuadro 9.11 (cont.)
 Productos Brutos Provinciales per capita entre 1953 y 1994
 (a precios de 1986 en \$)

| | Mendoza | Misiones | Neuquén | Río Negro | Salta | San Juan |
|------|---------|----------|---------|-----------|--------|----------|
| 1953 | 0,1795 | 0,0886 | 0,1156 | 0,1858 | 0,1058 | 0,1209 |
| 1958 | 0,2238 | 0,0817 | 0,1232 | 0,2273 | 0,1121 | 0,2095 |
| 1959 | 0,1720 | 0,0614 | 0,1026 | 0,1622 | 0,1084 | 0,1322 |
| 1970 | 0,2053 | 0,1308 | 0,2170 | 0,3388 | 0,1754 | 0,1547 |
| 1971 | 0,2150 | 0,1480 | 0,2549 | 0,3368 | 0,1634 | 0,1710 |
| 1972 | 0,2085 | 0,1590 | 0,2530 | 0,3455 | 0,1790 | 0,1637 |
| 1973 | 0,2057 | 0,1641 | 0,2366 | 0,3270 | 0,1708 | 0,1773 |
| 1974 | 0,2307 | 0,1948 | 0,2530 | 0,3847 | 0,1892 | 0,1971 |
| 1975 | 0,2106 | 0,2085 | 0,2902 | 0,3596 | 0,1735 | 0,1795 |
| 1976 | 0,2147 | 0,2006 | 0,2882 | 0,3998 | 0,1967 | 0,1798 |
| 1977 | 0,2092 | 0,2018 | 0,2985 | 0,3687 | 0,2139 | 0,1776 |
| 1978 | 0,2022 | 0,1899 | 0,3594 | 0,3485 | 0,2072 | 0,1759 |
| 1979 | 0,2178 | 0,1922 | 0,3570 | 0,3590 | 0,2064 | 0,1909 |
| 1980 | 0,2154 | 0,1916 | 0,3061 | 0,3692 | 0,1900 | 0,1848 |
| 1981 | 0,1739 | 0,1784 | 0,3003 | 0,3496 | 0,1741 | 0,1729 |
| 1982 | 0,1755 | 0,1717 | 0,3227 | 0,3750 | 0,1879 | 0,1664 |
| 1983 | 0,2011 | 0,1811 | 0,3299 | 0,3755 | 0,1932 | 0,1663 |
| 1984 | 0,1911 | 0,1966 | 0,3416 | 0,3659 | 0,1839 | 0,1698 |
| 1985 | 0,1797 | 0,1806 | 0,3440 | 0,3659 | 0,1821 | 0,1745 |
| 1986 | 0,2043 | 0,1868 | 0,3087 | 0,3339 | 0,1916 | 0,1907 |
| 1987 | 0,2039 | 0,1917 | 0,3472 | 0,4023 | 0,1946 | 0,1981 |
| 1988 | 0,1959 | 0,1858 | 0,3306 | 0,3662 | 0,1906 | 0,1983 |
| 1989 | 0,1849 | 0,1972 | 0,3348 | 0,3398 | 0,1619 | 0,1801 |
| 1990 | 0,1823 | 0,1946 | 0,3205 | 0,3394 | 0,1739 | 0,1805 |
| 1991 | 0,1838 | 0,2044 | 0,3467 | 0,3359 | 0,1956 | 0,1922 |
| 1992 | 0,1932 | 0,2137 | 0,3877 | 0,3276 | 0,1705 | 0,2055 |
| 1993 | 0,2034 | 0,2186 | 0,3942 | 0,3212 | 0,1751 | 0,2153 |
| 1994 | 0,2117 | 0,2268 | 0,4115 | 0,3291 | 0,1819 | 0,2289 |

Cuadro 9.11 (cont.)
 Productos Brutos Provinciales per capita entre 1953 y 1994
 (a precios de 1986 en \$)

| | San Luis | Santa Cruz | Santa Fe | Sgo. del Estero | Tierra del Fuego | Tucumán |
|------|----------|------------|----------|-----------------|------------------|---------|
| 1953 | 0,0953 | 0,4309 | 0,1625 | 0,0727 | 0,4958 | 0,1179 |
| 1958 | 0,1063 | 0,4701 | 0,1859 | 0,0771 | 0,6925 | 0,1578 |
| 1959 | 0,1071 | 0,4325 | 0,1757 | 0,0611 | 0,5653 | 0,1125 |
| 1970 | 0,1842 | 0,5002 | 0,2402 | 0,0689 | 0,6407 | 0,1451 |
| 1971 | 0,1903 | 0,5098 | 0,2357 | 0,0703 | 0,6319 | 0,1542 |
| 1972 | 0,1793 | 0,6287 | 0,2472 | 0,0717 | 0,6246 | 0,1626 |
| 1973 | 0,1940 | 0,5001 | 0,2528 | 0,0756 | 0,7894 | 0,1835 |
| 1974 | 0,2127 | 0,4877 | 0,2626 | 0,0717 | 0,8343 | 0,1904 |
| 1975 | 0,2131 | 0,5675 | 0,2538 | 0,0798 | 0,9315 | 0,1854 |
| 1976 | 0,2453 | 0,5940 | 0,2576 | 0,0829 | 0,8113 | 0,1881 |
| 1977 | 0,2376 | 0,5986 | 0,2698 | 0,0848 | 0,9060 | 0,2048 |
| 1978 | 0,2360 | 0,7001 | 0,2764 | 0,0833 | 0,9243 | 0,1845 |
| 1979 | 0,2401 | 0,6241 | 0,2921 | 0,0810 | 1,0385 | 0,1825 |
| 1980 | 0,2211 | 0,6729 | 0,2820 | 0,0863 | 0,9512 | 0,1894 |
| 1981 | 0,2274 | 0,6798 | 0,2891 | 0,0800 | 1,0129 | 0,1759 |
| 1982 | 0,2366 | 0,6762 | 0,2944 | 0,0928 | 1,0603 | 0,1765 |
| 1983 | 0,2292 | 0,7016 | 0,2894 | 0,0706 | 1,0714 | 0,1824 |
| 1984 | 0,2467 | 0,6963 | 0,3022 | 0,0797 | 1,5454 | 0,1826 |
| 1985 | 0,3185 | 0,7067 | 0,2866 | 0,0802 | 1,5704 | 0,1671 |
| 1986 | 0,4372 | 0,6340 | 0,3053 | 0,0849 | 1,6633 | 0,1681 |
| 1987 | 0,6239 | 0,6417 | 0,3031 | 0,0895 | 1,8218 | 0,1714 |
| 1988 | 0,7224 | 0,6365 | 0,3007 | 0,0909 | 1,8285 | 0,1705 |
| 1989 | 0,6628 | 0,5932 | 0,2903 | 0,0724 | 1,5804 | 0,1425 |
| 1990 | 0,5727 | 0,5496 | 0,2850 | 0,0733 | 1,1871 | 0,1409 |
| 1991 | 0,6047 | 0,5719 | 0,3042 | 0,0771 | 1,1995 | 0,1535 |
| 1992 | 0,6240 | 0,6101 | 0,3113 | 0,0827 | 0,7234 | 0,1549 |
| 1993 | 0,6241 | 0,6430 | 0,3178 | 0,0869 | 0,7634 | 0,1618 |
| 1994 | 0,6441 | 0,6818 | 0,3371 | 0,0924 | 0,6823 | 0,1697 |

Cuadro 9.12
 Productos Brutos Regionales per capita entre 1953 y 1994
 (a precios de 1986 en \$)

| | BA | RC | SUR | NORTE |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 1953 | 0,2365 | 0,1432 | 0,2390 | 0,0991 |
| 1958 | 0,2654 | 0,1695 | 0,2585 | 0,1160 |
| 1959 | 0,2282 | 0,1540 | 0,2255 | 0,0937 |
| 1970 | 0,4202 | 0,2145 | 0,3625 | 0,1216 |
| 1971 | 0,4312 | 0,2210 | 0,3665 | 0,1250 |
| 1972 | 0,4306 | 0,2161 | 0,3736 | 0,1324 |
| 1973 | 0,4434 | 0,2271 | 0,3747 | 0,1402 |
| 1974 | 0,4627 | 0,2432 | 0,4080 | 0,1525 |
| 1975 | 0,4487 | 0,2323 | 0,3961 | 0,1519 |
| 1976 | 0,4261 | 0,2333 | 0,4229 | 0,1560 |
| 1977 | 0,4370 | 0,2380 | 0,4530 | 0,1633 |
| 1978 | 0,4163 | 0,2397 | 0,4408 | 0,1555 |
| 1979 | 0,4366 | 0,2572 | 0,4519 | 0,1552 |
| 1980 | 0,4201 | 0,2512 | 0,4460 | 0,1563 |
| 1981 | 0,4106 | 0,2485 | 0,4502 | 0,1445 |
| 1982 | 0,3928 | 0,2425 | 0,4473 | 0,1524 |
| 1983 | 0,4051 | 0,2504 | 0,4473 | 0,1520 |
| 1984 | 0,4116 | 0,2499 | 0,4611 | 0,1589 |
| 1985 | 0,3882 | 0,2418 | 0,4630 | 0,1481 |
| 1986 | 0,4147 | 0,2623 | 0,4408 | 0,1531 |
| 1987 | 0,4102 | 0,2707 | 0,4668 | 0,1567 |
| 1988 | 0,4044 | 0,2681 | 0,4535 | 0,1596 |
| 1989 | 0,3811 | 0,2524 | 0,4359 | 0,1467 |
| 1990 | 0,3759 | 0,2497 | 0,4032 | 0,1524 |
| 1991 | 0,3970 | 0,2633 | 0,4165 | 0,1590 |
| 1992 | 0,4196 | 0,2778 | 0,4084 | 0,1558 |
| 1993 | 0,4364 | 0,2881 | 0,4181 | 0,1593 |
| 1994 | 0,4604 | 0,3036 | 0,4350 | 0,1651 |

Fuente: IIE en base a CFI e INDEC.



CAPITULO 10: Infraestructura Vial en la Región Central

A pesar de las reformas encaradas en la provisión de servicios viales en Argentina desde principios de los '90 y de las mejoras que esto produjo en el estado de las principales rutas del país, sigue existiendo la necesidad de realizar inversiones en obras de infraestructura vial debido al nivel de congestión de algunas rutas, especialmente del interior del país (como es el caso de la ruta nacional 9 entre las ciudades de Córdoba y Rosario) y a las deficiencias de los pasos andinos que conectan con Chile.

Dadas las restricciones del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales para financiar las obras de infraestructura vial necesarias para el desarrollo del país y la aceptación del sector privado como proveedor de servicios viales con el sistema de peaje como mecanismo de financiamiento de las mismas, resulta de gran importancia el análisis de los mecanismos de concesión alternativos que pueden reducir los costos de financiamiento e incrementar el nivel de eficiencia con que se prestan dichos servicios en relación con los mecanismos de concesión tradicionales.

10.1. Introducción

El rol del Estado como proveedor de servicios viales que caracterizó a nuestro país a lo largo de décadas cambió sustancialmente a comienzos de los '90. En efecto, la Dirección Nacional de Vialidad que, desde su creación en la década del '30, había tenido bajo su responsabilidad las principales funciones técnicas relacionadas con la red de rutas nacionales (desde el planeamiento y diseño hasta la construcción y mantenimiento de las mismas), pasó a ocupar el papel de planificador y regulador de la provisión de los servicios viales por parte del sector privado. Junto con este cambio de funciones cambió también el mecanismo de financiamiento del sector: mientras que en el pasado, el principal mecanismo de financiamiento lo constituían impuestos, entre los cuales se destacaba por su importancia el Impuesto a los Combustibles, luego de las reformas producidas al comienzo de la presente década, la principal fuente de financiamiento es, en las rutas de mayor tránsito, la tarifa de peaje.

La justificación que puede darse a este cambio radica, en primer lugar, en las dificultades que afronta nuestro país, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, para financiar la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial mediante la utilización de fondos públicos y, en segundo lugar, en la mayor eficiencia que se asocia al funcionamiento del sector privado. Sin embargo, como será presentado en una sección posterior de este capítulo, esto último depende en gran medida del mecanismo de concesión utilizado, ya que diferentes mecanismos generan distintas estructuras de incentivos para las empresas concesionarias y, por lo tanto, diversos resultados en términos de eficiencia económica y de bienestar social.

No obstante haberse producido con este cambio un mejoramiento en el estado de las rutas nacionales integrantes de la red concesionada (que abarca alrededor de 9.000 km), siguen existiendo grandes problemas debido a la insuficiente capacidad de algunas rutas de gran importancia, especialmente para el interior del país. Efectivamente, la Región Central, sobre la cual ya se mencionaron algunas cuestiones en los capítulos anteriores, tiene un gran potencial de crecimiento que encuentra restricciones en la falta de suficientes obras de infraestructura vial. Los pasos cordilleranos son puntos críticos, ya que son necesarios para aprovechar el potencial de desarrollo ligado al

comercio con Chile y, a través de ese país, con los países asiáticos. Asimismo, la ampliación de la capacidad de las rutas nacionales 9 y 19 que conectan a la ciudad de Córdoba con las ciudades de Rosario y Santa Fe, respectivamente.

Debido a la importancia que la infraestructura vial tiene para el desarrollo de la Región Central, se presentan en la próxima sección estimaciones de los niveles de servicio de las rutas nacionales más importantes que pasan por dicha región. Esto permite, en primer lugar, apreciar la situación de las distintas rutas en cuanto a su nivel de utilización (y, por lo tanto, apreciar las necesidades de ampliación de las mismas) y, en segundo lugar, asignar prioridades de acuerdo a la urgencia para solucionar los problemas de congestión que pueda presentar cada una de ellas.

Del análisis mencionado en el párrafo anterior, el cual indica la necesidad de realizar las inversiones que permitan aumentar la capacidad de la ruta nacional 9 entre Córdoba y Rosario debido a los bajos niveles de servicio que presenta, y de la escasez del financiamiento necesario para revertir la situación que dicho análisis refleja, surge la importancia de estudiar en profundidad las alternativas disponibles para eliminar la restricción financiera que está demorando la solución a este problema. En este contexto, aparece la posibilidad de reducir el costo de las obras a realizar (y, por lo tanto, de aumentar las probabilidades de llevar a cabo las mismas) mediante la utilización de sistemas de concesión diferentes a los actualmente utilizados en nuestro país, tema que se presenta, sin pretender desarrollarlo completamente debido a la complejidad del mismo, al final de este capítulo.

Por último, en el anexo de este capítulo se realiza una breve descripción de algunos proyectos de inversión en obras de infraestructura vial previstos para los próximos años que resultan de importancia para la Región Central.

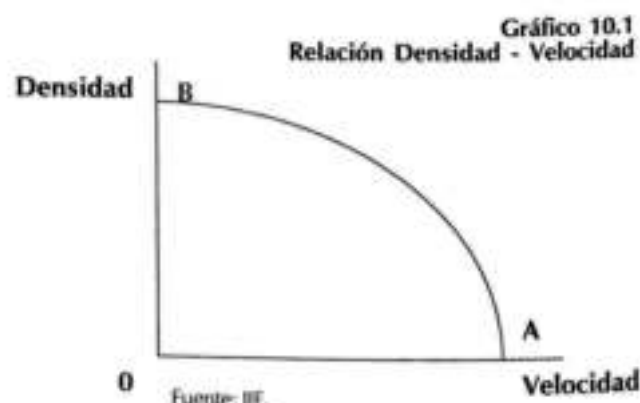
10.2. Niveles de Servicio de las Principales Rutas Nacionales de la Región Central

En esta sección se analizan los niveles de servicio de las principales rutas nacionales que pasan por la Región Central, para lo cual previamente, se definen los mismos y su método de cálculo.

10.2.1. Definición y Cálculo de los Niveles de Servicio

Los niveles de servicio de una ruta constituyen medidas cualitativas de las condiciones operativas del flujo de tránsito que circula por la misma y de su percepción por los conductores y/o pasajeros y se miden, tradicionalmente, utilizando las recomendaciones del Manual de Capacidad de Carreteras (Highway Capacity Manual), elaborado por el Transportation Research Board de Estados Unidos¹.

Resulta de utilidad, antes de presentar las mencionadas recomendaciones, hacer referencia a algunas relaciones importantes. En primer lugar, como puede observarse en el gráfico 10.1, existe una relación negativa entre la densidad de vehículos en una ruta determinada y la velocidad promedio de circulación de estos últimos. De esta manera, partiendo de una situación en la cual ningún vehículo se encuentra sobre la misma (densidad cero), un vehículo que ingrese a ella puede desplazarse a la velocidad que desee (punto A). Sin embargo, a medida que aumenta el número de vehículos que transita por la ruta considerada, se reduce la velocidad promedio de circulación debido a las restricciones que cada vehículo impone sobre los restantes, hasta el punto en el cual la densidad es la máxima permitida por esta ruta y la veloci-



¹ Una traducción al español del Highway Capacity Manual puede encontrarse en Asociación Técnica de Carreteras (1987).

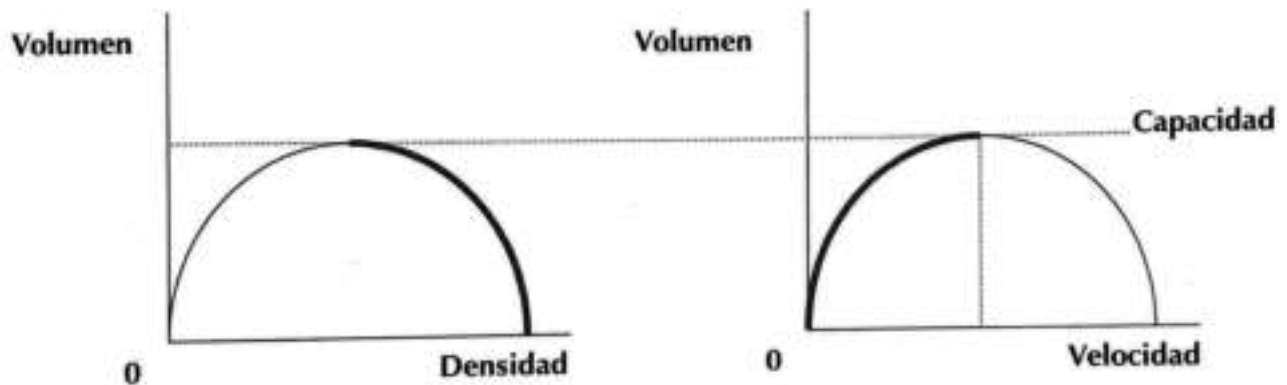
dad se aproxima a cero (punto B) debido a que se produce un nivel de congestión en el cual se le hace imposible a cada vehículo avanzar.

La siguiente relación a tener en cuenta es la existente entre las dos variables mencionadas y el volumen del tránsito que circula por una ruta, la cual puede expresarse de la siguiente manera:

$$\begin{array}{rcccl} \text{Volumen} & = & \text{Velocidad} & \times & \text{Densidad} \\ \text{vl/h} & & \text{km/h} & & \text{vl/km} \end{array}$$

De esta manera, cuando la densidad o la velocidad son nulas (puntos A y B en el gráfico 10.1), el flujo de tránsito (volumen) también es, por definición, nulo. Debido a que, partiendo de una situación de libre circulación en el cual la densidad es nula, a medida que esta última se incrementa lo hace en mayor proporción que la reducción de la velocidad, el volumen aumenta. Esto ocurre hasta un punto en el cual el efecto de la reducción en la velocidad se hace mayor que el del incremento en la densidad, punto en el cual el volumen comienza a disminuir. De esta manera, la relación entre esta última variable y cualquiera de las dos anteriores tiene forma de U invertida, como muestra el gráfico 10.2.

Gráfico 10.2
Relaciones Volumen - Densidad y Volumen - Velocidad



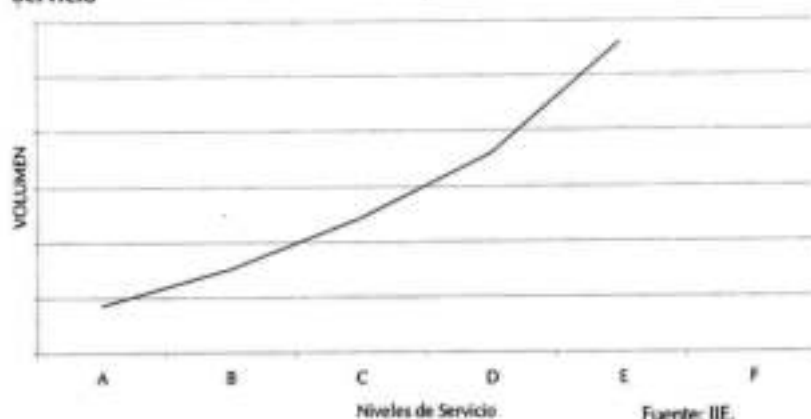
Fuente: IIE.

Como puede observarse en el gráfico mencionado, a medida que aumenta la densidad se incrementa el volumen del tránsito hasta su valor máximo (que se define como la capacidad de la ruta analizada), a partir del cual, a medida que continúa incrementándose la densidad por la circulación de vehículos adicionales, aquella variable comienza a reducirse. Esta última situación (la parte remarcada de la curva en el gráfico de la izquierda) constituye el nivel de congestión de esta ruta. La contrapartida de esta situación la constituye la reducción en el volumen asociada a una disminución de la velocidad, relación correspondiente a la porción remarcada en el gráfico de la derecha. De esta forma, el volumen de tránsito puede ser menor al máximo en dos situaciones: la primera corresponde a baja densidad y alta velocidad y la segunda a un nivel elevado de densidad y bajo de velocidad, situación que corresponde al nivel de congestión.

Partiendo de estas relaciones, el Manual define, para cada tipo de vía (ruta de dos carriles, ruta multicarril, autopista), seis niveles de servicio, los cuales se denominan por las letras A a F, representando el A las mejores condiciones (baja densidad y alta velocidad) y el F las peores (alta densidad y baja velocidad). En términos del gráfico 10.2, la porción remarcada de las relaciones presentadas corresponde al nivel de servicio F, mientras que el resto de las mismas corresponde a los niveles de servicio desde A hasta E, representando este último la máxima capacidad.

En otras palabras, una ruta con poco tránsito se encuentra en el Nivel de Servicio (NS) A. A medida que el número de vehículos se incrementa, aquella se desplaza a los NS B, C, D y E, a partir del cual el volumen no puede aumentar más (ya que este último NS define la capacidad máxima) pasándose al NS F que indica un estado de congestión. Esta relación entre el volumen de tránsito y los distintos niveles de servicio se presenta en el gráfico 10.3.

Gráfico 10.3
Relación entre el Volumen de Tránsito y los Niveles de Servicio



De esta forma, a cada ruta en particular, de acuerdo a sus características y a las de su flujo de tránsito, le corresponderá una curva particular semejante a la del gráfico 10.3. Conociendo esta curva y los flujos de tránsito que se observan en la realidad en distintos momentos de tiempo, pueden obtenerse los niveles de servicio correspondientes a cada uno de estos últimos.

El procedimiento para calcular la curva correspondiente a una ruta determinada consiste en partir de la curva que los técnicos del Transportation Research Board han estimado para una ruta (en el caso de interés para el análisis presentado en el siguiente punto de esta sección, para rutas de dos carriles) bajo condiciones ideales y realizar los ajustes correspondientes (según las recomendaciones del Manual) para tener en cuenta las características particulares de la ruta analizada, que seguramente diferirán de las mencionadas condiciones ideales.

Este es el procedimiento utilizado para realizar el análisis que se presenta a continuación.

10.2.2. Niveles de Servicio (NS) de las Principales Rutas Nacionales de la Región Central

Siguiendo la metodología cuyas características más importantes se han presentado en forma sintética en el apartado anterior y utilizando información provista por la Dirección Nacional de Vialidad, se han estimado los niveles de servicio de las principales rutas nacionales de la Región Central para 1998 y para los siguientes años (hasta el 2010). Se proyectaron los flujos de tránsito suponiendo el mantenimiento del actual proceso de crecimiento del tránsito de las rutas analizadas.

Los resultados más importantes del estudio realizado se resumen en el cuadro 10.1.

Cuadro 10.1: Niveles de Servicio de las Principales Rutas Nacionales de la Región Central

| Provincia | R.N. | Porcentaje de km en cada Nivel de Servicio - Año 1998 | | | | | | Año de Cong. |
|------------|------------|---|----|----|----|-----|---|--------------|
| | | A | B | C | D | E | F | |
| Entre Ríos | 18 | 2 | 98 | - | - | - | - | - |
| Santa Fe | 19 9(s) | - | - | 85 | 15 | - | - | - |
| | | - | - | - | - | 100 | - | 2004 |
| Córdoba | 7 | - | - | 89 | 11 | - | - | 2009 |
| | 8 | 19 | 27 | 26 | 28 | - | - | 2009 |
| | 9(s) | - | - | 12 | 70 | 18 | - | 2002 |
| | 9(n) | 54 | 9 | 5 | 10 | 22 | - | 2003 |
| | 19 | - | - | 74 | 26 | - | - | 2002 |
| | 35 | 79 | 21 | - | - | - | - | - |
| | 36 | - | 2 | 97 | 1 | - | - | 2001 |
| | 60 | - | 50 | 50 | - | - | - | 2007 |
| | 158 | - | 27 | 73 | - | - | - | - |
| San Luis | 7 | - | 66 | 15 | 17 | 2 | - | 2008 |
| San Juan | 40(n) | 71 | 16 | 12 | 1 | - | - | 2005 |
| | 141 | 100 | - | - | - | - | - | - |
| Mendoza | 7 | - | 63 | 36 | 1 | - | - | 2007 |

Fuente: IIE en base a DNV.

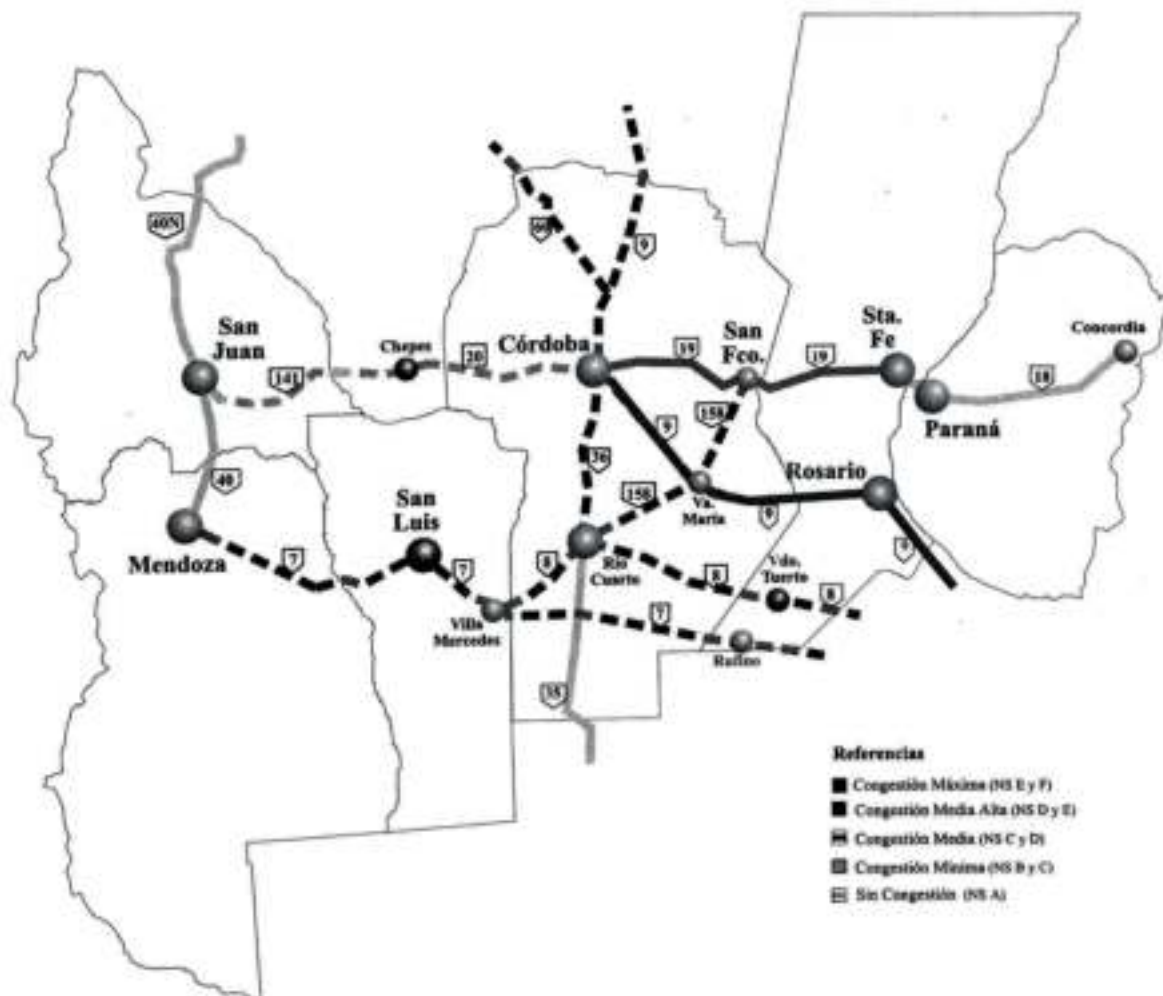
El cuadro 10.1, al presentar el porcentaje de kilómetros que se encuentra en cada nivel de servicio en cada una de las rutas analizadas, refleja el estado de utilización de las mismas y sus necesidades de ampliación. Por ejemplo, a la porción de la ruta nacional 9 correspondiente a la provincia de Santa Fe le corresponde el nivel de servicio E, lo que significa que por ella se desplaza un flujo de tránsito semejante al máximo que dicha ruta puede soportar, dadas sus características.

En la última columna del cuadro se presenta otro indicador interesante, consistente en el año para el cual cada ruta, de continuar las tasas de crecimiento del tránsito verificadas en los últimos años, presentará el nivel de servicio F, es decir, el año a partir del cual se encontrarán congestionadas².

Como puede observarse en el cuadro 10.1, la provincia de Córdoba posee una gran proporción de sus rutas nacionales con niveles de servicio malos (NS D) o en su capacidad máxima (NS E) y próximos en el tiempo a alcanzar el nivel de congestión (NS F).

De gran importancia por los bajos niveles de servicio que presenta, es la ruta nacional 9 entre las ciudades de Rosario y Córdoba, lo que indica claramente la necesidad de realizar las inversiones necesarias para ampliar su capacidad y mejorar, por lo tanto, sus niveles de servicio. Si bien ya se han comenzado algunos tramos de una autopista entre ambas ciudades, para el resto de los tramos existen restricciones financieras que impiden su realización. En este punto resulta interesante el análisis de los mecanismos de concesión, los cuales se presentan brevemente en la próxima sección, debido a que teóricamente éstos permiten reducir los costos financieros implícitos en las inversiones privadas en obras de infraestructura vial.

Mapa 10.1
Niveles de Servicio de las Principales Rutas Nacionales de la Región Central



² Los casilleros en blanco de la última columna indican que, para la ruta correspondiente, no se alcanza el nivel de congestión dentro del periodo considerado.



10.3. Mecanismos de Concesión de Rutas

10.3.1. Mecanismos de Período Fijo

Los mecanismos de concesión de rutas que se han utilizado en nuestro país, al igual que los utilizados en la mayoría de los países que recurren al sector privado para la provisión de servicios viales, se caracterizan por adjudicar la misma a empresas o grupos de empresas por un período fijo de años. O se fija el plazo y adjudica la concesión a la que ofrece cobrar la menor tarifa de peaje, se fija esta última y adjudica la concesión a la que ofrece el menor plazo; o se realiza la adjudicación de acuerdo a un conjunto de criterios que se evalúan utilizando factores de ponderación predeterminados, estando el plazo de concesión establecido en el contrato correspondiente.

Este tipo de mecanismos de adjudicación de las concesiones tiene algunas deficiencias que pueden ser superadas por mecanismos alternativos, dos de los cuales serán presentados en esta sección. La principal de dichas deficiencias surge de la asignación del riesgo del proyecto entre la empresa concesionaria y el Estado. De esta manera, cuando este último no efectúa ningún tipo de garantía, aquella tiene que afrontar todos los riesgos del proyecto, lo que genera dificultades para conseguir el financiamiento necesario. En caso de conseguirlo, genera altas primas de riesgo, lo que encarece el financiamiento y, por lo tanto, el costo total que debe afrontar la sociedad a través del pago de la tarifa de peaje.

Cuando, en cambio, el Estado efectúa algún tipo de garantía (garantizando una recaudación mínima, por ejemplo), se reduce el riesgo afrontado por la concesionaria y, por lo tanto, la prima de riesgo que exige. Sin embargo, no se generan los incentivos adecuados para un comportamiento eficiente de esta última, ya que no debe afrontar todos los costos asociados a una inversión menor a la necesaria o a una calidad de construcción inadecuada. Esto último permite que se pierdan algunos de los beneficios asociados a la participación del sector privado en la prestación del servicio vial.

Estos incentivos inadecuados pueden presentarse aun en ausencia de garantías explícitas del Estado, como ocurre cuando una empresa participante de la licitación confía en que se producirá una renegociación del contrato de concesión en cuanto sufra algún tipo de dificultad y que, debido a sus habilidades para negociar o a sus contactos con el órgano de control correspondiente, dicha negociación se resolverá a su favor. En este caso, además de no existir los incentivos apropiados para una gestión eficiente, se presenta para dicha empresa la posibilidad de realizar una oferta por debajo de la que puede realizar la empresa más eficiente ya que tiene la certeza de que, luego de ganar la licitación, puede acceder a condiciones más favorables. De esta forma, las ventajas que se obtienen al introducir la competencia en el momento de la licitación, se pierden luego de efectuada esta última, al realizarse negociaciones en las cuales el mecanismo de la competencia se encuentra ausente.

Es importante destacar que los riesgos a los que se hacía referencia son muy elevados en este sector debido, fundamentalmente, a que uno de los componentes del riesgo total de la inversión (el riesgo implícito en las variaciones en la demanda de la ruta concesionada) es muy elevado. Además de lo anterior, la elevada volatilidad de los flujos de tránsito hace muy difícil realizar proyecciones de los mismos. Esto genera, en el caso de las concesiones por un período determinado, un problema adicional: proyecciones muy optimistas permiten ofertas de bajas tarifas o de períodos cortos, dependiendo de la variable utilizada para optar entre propuestas. De esta forma es muy probable que una empresa que realice proyecciones demasiado optimistas gane la licitación a pesar de no ser la más eficiente.

Si bien, como se mencionó en los párrafos anteriores, este tipo de mecanismos de adjudicación se encuentra asociado a renegociaciones entre la empresa concesionaria y el Estado, genera también dificultades cuando deben realizarse renegociaciones que sí permitirían obtener beneficios adicionales, como ocurre cuando es necesario realizar ampliaciones de las obras de infraestructura antes de que termine la concesión actual. En este último caso, o bien es necesaria una negociación entre la concesionaria y el Estado (que conduce a resultados ineficientes debido a que se encuentra excluido el mecanismo de la libre competencia), o bien debe rescindirse el contrato vigente y llamarse a una nueva licitación. En este caso, no existe ningún parámetro objetivo que permita fijar

la compensación justa para la empresa cuya concesión se termina, debido a que, bajo mecanismos de período fijo, dicha compensación surge de calcular el valor presente neto del flujo de fondos que se deja de percibir, cálculo que depende de las proyecciones de ingreso que se realicen y sobre las cuales difícilmente exista una única medida objetiva.

En síntesis, los mecanismos de adjudicación de concesiones que fijan por contrato el plazo de las mismas generan elevados costos por las primas de riesgo que se exige a este tipo de inversiones y/o incentivos inadecuados que hacen perder algunos de los beneficios que, en términos de eficiencia, se pretende obtener mediante la concesión.

Es muy importante tener en cuenta que gran parte de estas deficiencias pueden eliminarse recurriendo a métodos de adjudicación de licitaciones alternativos. Si bien en esta cuestión son muchos los elementos a tener en cuenta (por lo que difícilmente pueda hacerse aquí una discusión exhaustiva del tema), se presentarán en el resto de esta sección los aspectos más importantes de dos métodos alternativos de adjudicación de concesiones: el método del Menor Valor Presente de la Recaudación (MVPR) y el método de Separación de Funciones (SF).

10.3.2. Método del Menor Valor Presente de la Recaudación (MVPR)

Este método, sugerido en Engel et.al (1997a, 1997b)³ consiste básicamente en lo siguiente:

1. El órgano de control fija las tarifas de peaje.
2. La concesión se otorga a quien exija el menor valor presente de la recaudación proveniente del cobro de peaje.
3. La concesión termina cuando el valor presente de lo recaudado alcanza el valor exigido por la empresa ganadora de la licitación.
4. La recaudación se descuenta a la tasa especificada en el contrato de concesión, la cual debería ser una buena estimación de la tasa afrontada por la concesionaria.

La primera ventaja que surge al analizar el método propuesto consiste en la reducción del riesgo proveniente de la demanda que afronta la concesionaria. En efecto, una demanda menor a la prevista genera un período de concesión más largo mientras que una demanda mayor se encuentra asociada a un plazo menor. De esta manera, la empresa concesionaria afronta un riesgo nulo asociado a las fluctuaciones de la demanda ya que, cualquiera sea el nivel de esta última, aquella recibe el mismo valor del flujo de recaudación descontado. Esto permite reducir considerablemente la prima de riesgo solicitada por la empresa concesionaria y, por lo tanto, genera un menor costo para los usuarios de la ruta concesionada. En el caso de Chile (ver Engel et.al., 1997b) se estima que la reducción en el costo del financiamiento asciende a un 33% del costo total de la obra, cifra que indica claramente las ventajas de analizar en detalle la posibilidad de implementar métodos alternativos a los actualmente utilizados.

Otra gran ventaja asociada al método propuesto surge de la flexibilidad que el mismo posee cuando se hace necesario renegociar el contrato original ya que, a diferencia de lo que ocurre con los métodos en los que el plazo de la concesión se encuentra fijado en el contrato, en este caso existe una medida objetiva de la compensación justa asociada a una anulación del contrato original, siendo dicha compensación la diferencia entre el valor exigido por la empresa concesionaria al competir por la licitación y el valor presente de lo recaudado hasta el momento de rescindir el contrato. Esto mismo permite reducir considerablemente el problema que surge cuando se realizan ofertas por debajo de la correspondiente a la empresa más eficiente con la confianza en recurrir luego a una renegociación, ya que con este método, por un lado, modificaciones en la tarifa de peaje solamente modifican automáticamente el plazo de la concesión y, por otro lado, este último, por

³ Engel, Eduardo; Fisher, Ronald and Galetovic, Alexander (1997a): «Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities», *American Economic Review*, vol.87, Nº.2, May.
Engel, Eduardo; Fisher, Ronald and Galetovic, Alexander (1997b): «Revenue-Based Auctions and the Unbundling of Infrastructure Franchises», Paper presented at the Conference «Alternatives to Traditional BOTs for Financing Infrastructure projects», Inter-American Development Bank, Washington D.C., June.



definición, no puede ser modificado en la negociación. De esta manera, cualquier tipo de renegociación implica una transferencia de riqueza que es fácilmente detectada por el público, por lo que resulta más difícil de justificar, reduciendo los incentivos a recurrir a este tipo de maniobras.

De la misma manera, se reduce la posibilidad de ganar la licitación mediante proyecciones optimistas, ya que con este método no importan para la realización de las ofertas las proyecciones de demanda sino los costos de construcción. Esto implica que es más probable que gane la empresa más eficiente mediante la utilización de este método; que mediante la utilización de los métodos actuales.

Otra gran ventaja del método MVPR radica en que, una vez eliminado el riesgo asociado a la volatilidad de la demanda, se hace poco justificable la existencia de garantías del Estado, por lo que se eliminan los incentivos perversos que surgen cuando existen estas últimas, como fue mencionado anteriormente. De esta manera, con el método MPVR se generan los incentivos adecuados: se elimina el riesgo de demanda (sobre el cual la empresa concesionaria no tiene influencia) pero esta última sigue afrontando el riesgo asociado a los costos de construcción (riesgo sobre el cual la empresa concesionaria sí tiene control). Esta asignación del riesgo es eficiente, ya que genera el incentivo a invertir eficientemente dado que los costos de no hacerlo, recaen sobre ella misma.

No obstante estas grandes ventajas del método MVPR con respecto a los métodos tradicionales, es necesario mencionar que el mismo tiene un punto débil: debido a que la empresa concesionaria recibe el mismo valor presente recaudado independientemente de la evolución de la demanda, no existen los incentivos correctos para realizar las inversiones adicionales necesarias para incrementar esta última, ya que incrementos adicionales de la demanda no modifican el valor presente recibido por la concesionaria sino que acortan el plazo de la concesión. Sin embargo, este problema no es muy grave en el caso de la infraestructura vial, debido a que la demanda de sus servicios es relativamente inelástica a las acciones que pueda realizar la concesionaria, siempre que se respeten algunas condiciones mínimas de calidad que pueden ser exigidas por la autoridad de control correspondiente o mediante la implementación de incentivos, como la devolución de depósitos de garantía efectuados al comienzo de la concesión si, al finalizar esta, la calidad de las obras entregadas es mayor que cierto nivel mínimo predeterminado en el contrato de concesión. De esta manera, cuando la demanda no depende considerablemente de las acciones de la concesionaria, se mantienen las conclusiones del párrafo anterior en cuanto a la generación de los incentivos apropiados.

En la situación opuesta, puede recurrirse para generar los incentivos adecuados, a la división del contrato en dos. En el primero de ellos se adjudica la construcción a la empresa que solicita el menor valor presente de la recaudación, obteniéndose los beneficios asociados al método MVPR, mientras que en el segundo se adjudica la operación y el mantenimiento de la obra (funciones que sí tienen influencia sobre la demanda) a la empresa que, dado un plazo determinado, solicite la menor tarifa. Si bien con el segundo contrato se presentan las deficiencias mencionadas al analizar los métodos tradicionales, éstas resultan de menor importancia dado el menor monto de inversiones implícito. De esta manera, se combinan las ventajas de ambos métodos (el método MVPR y el método tradicional) y se minimizan las desventajas de ambos, otorgándole a cada función los incentivos apropiados. Algunas otras características de esta combinación de métodos surgirán naturalmente en la propuesta que se presenta a continuación, por lo que no se hará referencia a ellas en este punto.

10.3.3. Método de Separación de Funciones (SF)

Este método, propuesto en Trujillo et.al (1997)⁴, consiste básicamente en lo siguiente: el órgano público responsable (en el caso de las rutas nacionales argentinas es la Dirección Nacional de Vialidad DNV) otorga la concesión a un ente público (en el caso de la ruta nacional 9 entre Córdoba y Rosario puede ser un ente formado por los gobiernos de las provincias de Córdoba y Santa Fe), el cual crea un fideicomiso con el que se obtienen del mercado financiero (mediante instrumentos

⁴ Trujillo, J.A. and others (1997): «Infrastructure Financing with Unbundled Mechanisms», Paper presented at the Conference «Alternatives to Traditional BOTs for Financing Infrastructure Projects», Inter-American Development Bank, Washington D.C., June.

de renta variable) los fondos necesarios para la financiación de la obra (en este caso, la autopista entre ambas ciudades), el cual se extingue una vez que cumple con todos los compromisos financieros. Al mismo tiempo realiza, por un lado, la licitación de la construcción, otorgándose la misma a la empresa que solicite el menor pago y a la cual se le abona con los fondos recaudados por el fideicomiso y, por el otro, la licitación de la operación del sistema de peaje y el mantenimiento de la autopista, otorgándose estas funciones por un plazo determinado a la empresa que solicite la menor tarifa.

Con este mecanismo, la tarifa de peaje está compuesta por los costos de operación y mantenimiento y por la amortización de las obligaciones del fideicomiso. Una vez que este último desaparece, la tarifa de peaje solamente contiene el primer componente.

Como puede observarse de lo anterior, al tener el fideicomiso un plazo variable, se obtienen con este método las ventajas asociadas al método MVPR en cuanto a la reducción del riesgo del proyecto (mediante la eliminación del riesgo asociado a las fluctuaciones de la demanda), disminuyendo así los costos totales del mismo y la necesidad de garantías del Estado. Por otra parte, la separación de las funciones de financiación, construcción, operación y mantenimiento permite generar los incentivos adecuados para la realización eficiente de cada una de ellas y asignarlas a la empresa o grupo de empresas más eficientes.



Apéndice

Proyectos de Inversión en Infraestructura Vial de Importancia para la Región Central

En el presente apéndice se describen brevemente los proyectos de modernización de la red de accesos a Córdoba (RAC), de construcción de la autopista entre las ciudades de Rosario y Córdoba y de construcción de los puentes entre Buenos Aires y Colonia y entre Rosario y Victoria. Además, se incluyen algunos comentarios acerca de los pasos cordilleranos de importancia para la Región Central.

➤ Red de Accesos a Córdoba (RAC)

Las rutas que integran esta red se caracterizan por sus elevados flujos de tránsito y, en los últimos años, por su insuficiente capacidad y su inadecuado mantenimiento. En 1997 se llamó a licitación para la «ejecución de las obras de construcción, remodelación, mejoras, reparación, ampliación, mantenimiento, conservación y explotación» de los accesos a la ciudad de Córdoba, obras a ser financiadas mediante el cobro de tarifas de peaje.

Caminos de las Sierras, empresa que ganó la licitación, tiene la obligación de realizar las obras comprometidas en dos etapas, comenzando la primera al momento de inicio de la concesión (noviembre de 1997) y terminando luego de 30 meses, mientras que la segunda se inicia en mayo del 2000, extendiéndose hasta el final de la concesión (la cual dura 25 años y 8 meses). En total, contabilizando las inversiones comprometidas para las dos etapas, Caminos de las Sierras debe invertir alrededor de US\$ 1000 millones.

Las obras comprometidas son las siguientes:

- Avenida de Circunvalación: construcción de los tramos restantes y de obras hidráulicas y de desagüe, calles colectoras, dársenas para el transporte público, pasarelas peatonales e intercambiadores en las intersecciones con las principales rutas de acceso a la ciudad.
- Ruta Nacional 9 Norte: construcción de una autopista entre Córdoba y Juárez Celman y de una autovía entre esta última y Jesús María.
- Ruta Nacional 19: realización de readecuaciones hidráulicas y de mejoras en su traza.
- Autopista entre Córdoba y Pilar: construcción de las obras necesarias para su culminación.
- Ruta Nacional 9 Sur: realización de ensanchamiento de calzada, adecuaciones hidráulicas y rectificación de curvas.
- Ruta Nacional 36: construcción de una autovía entre Córdoba y Alta Gracia, de cuatro distribuidores de tránsito con un total de siete puentes y de una nueva traza en la parte correspondiente a la zona urbana de Córdoba.
- Ruta Provincial 5: realización de rectificación de curvas, pavimentación de banquetas, adecuaciones hidráulicas y de desagüe y duplicación de la calzada.
- Autopista Córdoba-Villa Carlos Paz: realización de reacondicionamientos de calzada, repavimentación de banquetas y construcción de un carril adicional, además de obras en el



acceso a Villa Carlos Paz y en su zona urbana.

- Variante Costa Azul: construcción de una autovía de montaña entre el camino que une Bialet Massé con el Dique San Roque y la autopista Córdoba-Villa Carlos Paz.
- Variante Pueyrredón: construcción de una vía de derivación rápida del tránsito que ingresa a Córdoba desde la autopista Córdoba-Villa Carlos Paz.
- Ruta Provincial E 55: rehabilitación de esta ruta entre La Calera y Córdoba y mejoramiento y ampliación del tramo comprendido entre Bialet Massé y el Dique San Roque.
- Ruta Provincial E 53: construcción de una autovía entre Córdoba y Río Ceballos.

Con la realización de estas obras y con el mantenimiento de la red por parte de Caminos de las Sierras hasta la finalización de la concesión, se espera mejorar considerablemente el nivel de servicio prestado por estas rutas.

Mapa 10.2
Principales Obras de la R.A.C.



➤ Autopista Rosario - Córdoba

Para realizar su construcción se ha dividido esta obra en cinco tramos:

- I. Rosario (Av. Circunvalación RN A008) - Roldán (RN A012) - 18 km.
- II. Roldán (RN A012) - Ruta Nacional 178 - 62 km.
- III. Ruta Nacional 178 - Villa María - 160 km.

IV. Villa María - Pilar - 107 km.

V. Pilar - Córdoba (Av. Circunvalación RN A019) - 37 km.

De los tramos mencionados ya se han concesionado los dos primeros a la empresa Covicentro y el último a la empresa Caminos de las Sierras (integrando la concesión de la RAC). Los dos restantes (tramos III y IV) aún no han sido licitados, lo que se espera ocurra dentro de los próximos dos años. Es importante mencionar que las partidas destinadas en el Presupuesto Nacional a esta obra son muy reducidas en relación al monto total requerido por la misma: \$ 11 millones en el año 1999, \$ 11 millones en el año 2000 y \$ 63 millones en el año 2001, totalizando \$ 85 millones en tres años.

➤ **Puente Buenos Aires-Colonia**

Con la construcción de este puente se espera obtener grandes beneficios debido al menor tiempo de viaje que se requerirá para unir las ciudades de Buenos Aires y Montevideo⁵, a las mejoras que se producirán en la comunicación de la Región Central con Uruguay y a su importancia para el corredor bioceánico San Pablo-Buenos Aires-Valparaíso, además del incremento que seguramente se produzca en el volumen de productos comercializados a través de los puertos de Montevideo en Uruguay y Río Grande en Brasil.

Entre seis trazas alternativas se optó la que une la ciudad de Colonia del Sacramento en Uruguay con Punta Lara en la provincia de Buenos Aires, con una longitud de 50 km y un volumen diario de tránsito que se estima en los 5000 vehículos (60% derivado y 40% generado por la obra). La licitación de esta obra está prevista para principios del próximo año y la adjudicación para finales del mismo.

Mientras que los estudios del impacto ambiental y del efecto sobre la navegabilidad del Río de la Plata que esta obra puede generar realizados en Uruguay son favorables a la realización de esta última, en Argentina no se han realizado estudios de esa envergadura.

➤ **Puente Rosario-Victoria**

Este puente, que conectaría las ciudades de Rosario en la provincia de Santa Fe y de Victoria en la provincia de Entre Ríos, constituye un elemento importante para el corredor que vincula a Uruguay y el sur de Brasil con Santiago de Chile y Valparaíso a través de la Región Central. Asimismo, permitiría reducir el flujo de tránsito que circula por el túnel subfluvial Hernandarias entre las ciudades de Santa Fe y Paraná.

Este proyecto consiste en la construcción de un puente con la altura suficiente para permitir la navegación de grandes embarcaciones por el río Paraná, con una extensión total de aproximadamente 60 km. El tiempo demandado por una obra de estas dimensiones es de alrededor de 4 años.

El costo de la obra se estima en US\$ 320 millones y se pretende realizar la misma mediante su concesión durante un período de 25 años a la empresa ganadora de la licitación a realizar.

➤ **Pasos Cordilleranos**

Los pasos que vinculan a la Región Central con Chile a través de la Cordillera de los Andes, son de gran importancia debido al impacto que su capacidad y su estado de conservación tienen sobre el comercio entre ambos países.

⁵ Se estima que con esta obra el tiempo de viaje entre ambas ciudades se reduciría a 3 horas (actualmente se requieren alrededor de 9 horas).



En 1992, Argentina y Chile encomendaron a un grupo técnico mixto formado por representantes de las Direcciones de Vialidad y de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países la elaboración del Plan Maestro General de Pasos Fronterizos para solucionar las deficiencias de la infraestructura vial que comunica ambos lados de la Cordillera. En este Plan, se incluyó la descripción de los accesos, la estimación de los costos requeridos y el calendario estimado de ejecución de las obras, acordándose además llevar a cabo un estudio de factibilidad de inversiones a cargo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para doce pasos fronterizos.

Este estudio elaborado por el BID divide el financiamiento requerido en dos etapas, financiándose en la primera las obras correspondientes a 5 pasos (de los cuales 3 corresponden a la región de Cuyo) y en la segunda el resto de los pasos. A pesar de la necesidad de acondicionar estos pasos, para los cuales la Nación debe aportar fondos (el BID aporta el 70% de los fondos necesarios), el Presupuesto Nacional para el próximo año no contiene partidas destinadas a tal fin.

Dentro de los pasos andinos, los más importantes para la Región Central son los siguientes:

- Pircas Negras: vincula a la provincia de La Rioja con los puertos chilenos de Coquimbo y Caldera, caracterizándose por ser el paso de menor altitud y de suelo más llano y por ofrecer una menor distancia entre extremos portuarios.
- Aguas Negras: vincula a la provincia de San Juan con La Serena y representa una vía directa de conexión de la Región Central con el puerto de aguas profundas de Coquimbo⁶, el cual constituye la puerta de salida de los productos argentinos al Océano Pacífico y se encuentra subutilizado en un 70%.

A pesar de las ventajas que este paso presenta por su ubicación geográfica, la ruta atraviesa parte de un glaciar, haciéndose escarpada, de fuerte pendiente y con sucesivas curvas, hallándose además a 4.765 metros de altura. Este tramo podría evitarse si se construyese un túnel de baja altura.

- Cristo Redentor: este paso (denominado también Libertadores) es el único pavimentado y el de mayor tránsito vehicular, con un Tránsito Medio Diario Anual (TMDA) de alrededor de 1.270 vehículos, 30% de los cuales son camiones, absorbiendo más del 80% del tránsito fronterizo comercial terrestre. La importancia de este paso radica principalmente en su cercanía con el puerto de Valparaíso en Chile, extremo occidental del corredor Bioceánico sobre el Pacífico.

La gran altura (3.200 metros) a la que se encuentra este paso, es la principal causa de pérdida de transitabilidad durante la época de nevadas, ya que estas últimas provocan su clausura durante largos períodos, los cuales varían de un año a otro. Para solucionar estos inconvenientes se elaboraron varios proyectos, uno de los cuales consistía en construir un túnel de entre 19 y 22 km. de longitud a 2.000 metros de altura, pero su elevado costo (estimado en alrededor de US\$ 1.000 millones) no se justificaría con los actuales flujos de tránsito.

- Pehuenche: conecta a la ciudad de San Rafael en la provincia de Mendoza con Talca en Chile y constituye el tercer paso prioritario para la Región Central, ya que a través de él se puede acceder al puerto de Valparaíso por una vía alternativa al paso Cristo Redentor.

6 El 50% de este puerto sale a la venta en el año 1999.

CAPITULO 11: Comercio Exterior Regional

En el presente capítulo se analiza la evolución de las exportaciones de las distintas regiones del país, haciendo especial referencia a la Región Central. Se destaca el crecimiento de sus ventas externas y la complementación de la oferta exportable de las provincias que la integran. Asimismo, se estudia la dinámica del comercio exterior regional y su relación con el funcionamiento de la operatoria aduanera y el impacto de sus nuevas reglamentaciones.

11.1. Evolución de las Exportaciones en el Mercosur

El proceso de integración en el marco del Mercosur posibilita el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas de cada región, estimula las economías de escala, la reducción de costos y la competencia en mercados ampliados y ofrece mayor variedad de productos al consumidor. A ello se le suman las mejoras en materia de eficiencia y productividad, lo que se traduce en una situación más sólida para alcanzar el desarrollo económico y social de la población.

Como la CEPAL¹ lo señala, el "regionalismo abierto" se concibe como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas, en un contexto de apertura y desregulación, cuyo objeto es aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. En la década del '90, el regionalismo abierto se ha posicionado como la nueva opción de crecimiento estratégico argentino.

En el cuadro 11.1 se observa la evolución de las exportaciones del bloque, las cuales crecieron un 91,7% entre 1988 y 1997, valor equivalente a casi tres veces el aumento del Producto Bruto Interno que presentara el Mercosur durante el período (31,4%).

Las exportaciones IntraMercosur entre 1988 y 1997 crecieron más del 420%, lo que demuestra la fuerte intensificación del comercio exterior entre los países del bloque. De esta forma, su participación en el total pasó del 8,5% en 1988 al 23% en 1997.

Cuadro 11.1: Exportaciones del Mercosur (Millones de US\$)

| Año | Exportaciones | Intra Mercosur | Extra Mercosur | Intra/total % |
|------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| 1988 | 51.922 | 4.392 | 47.530 | 8,50 |
| 1989 | 54.784 | 5.480 | 49.304 | 10,00 |
| 1990 | 55.014 | 5.771 | 49.243 | 10,50 |
| 1991 | 54.950 | 7.108 | 47.842 | 12,90 |
| 1992 | 60.572 | 9.828 | 50.744 | 16,20 |
| 1993 | 63.648 | 12.901 | 50.747 | 20,30 |
| 1994 | 73.765 | 15.474 | 58.291 | 21,00 |
| 1995 | 87.391 | 16.859 | 70.532 | 19,30 |
| 1996 | 90.916 | 21.791 | 68.825 | 24,04 |
| 1997 | 99.518 | 22.900 | 76.618 | 23,01 |

Fuente: IIE en base a datos del IMF, INDEC, SECEX y Bancos Centrales.

¹ Ver documento de la CEPAL (L/C/G. 1801) "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, abril de 1994.

Por su parte, las exportaciones Extra Mercosur aumentaron un 61,2% en el mismo período, lo que estaría indicando que el proceso de creación de comercio primó frente a la desviación internacional del comercio.

Los beneficios logrados como consecuencia de esta integración, captaron la atención de nuevos socios. Tal es el caso de Chile y Bolivia, quienes celebraron acuerdos de complementación económica (ACE) con los países del bloque, los cuales prevén una desgravación arancelaria más gradual que la aplicada entre los países originantes del Mercosur. Se pactó la eliminación en el corto plazo de las restricciones no arancelarias y el compromiso por parte de los firmantes de armonizar y compatibilizar las normas y reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios.

Asimismo, se encuentran avanzadas las negociaciones para incorporar otros países latinoamericanos al bloque, tales como Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela. Si bien existe la voluntad política de México para sumarse al Mercosur, las respectivas comisiones técnicas mostraron sus diferencias a la hora de acordar el mecanismo de armonización de aranceles, demorándose el acuerdo.

Cabe mencionar el acuerdo de cooperación firmado entre la Comunidad Europea y el Mercosur, que tiene como objetivo principal la conformación de una asociación interregional de carácter político-económico, basada en la liberalización comercial, la promoción de inversiones y la cooperación política. Se observa una actitud más activa por parte de la Comunidad Europea respecto del Nafta, a la hora de acercarse al Mercosur y planear políticas de integración conjuntas. Tanto Estados Unidos como Canadá han impulsado la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), no obstante la política de los dos principales protagonistas del Nafta pareciera ser aguardar una mayor integración y consolidación del Mercosur, para luego terminar de impulsar la materialización del ALCA.

A pesar de los éxitos del Mercosur en materia de comercio exterior y fomento de inversiones, existen algunos aspectos pendientes sobre los cuales se requiere trabajar, entre los que se destacan la eliminación definitiva de las barreras no arancelarias, armonización de los controles aduaneros y normas fitosanitarias y la liberalización del comercio de servicios. Asimismo, y en función de otorgar mayor solidez al bloque, sería conveniente el establecimiento de estándares de desempeño macroeconómico y metas comunes de política. Esto no representaría mayores inconvenientes, partiendo de la base que los países integrantes del bloque periódicamente firman acuerdos con organismos multilaterales de crédito, donde figuran sus objetivos en materia económica.

11.2. Exportaciones Regionales en Argentina

En la década de los '90 se produjeron modificaciones en la estructura del comercio exterior nacional. La apertura económica, la desregulación, la estabilización y la consolidación del Mercosur, modificaron notablemente el escenario de producción y la oferta exportable en particular.

Como señalara Carlos Kesman², se ha observado un importante cambio en el sentido y volumen de los flujos comerciales, lo que determinó el surgimiento de nuevos corredores comerciales. Asimismo, el proceso de integración en marcha atrajo importantes inversiones directas, muchas de las cuales tenían al mercado ampliado como principal objetivo.

Los procesos de reforma del Estado, las privatizaciones, otorgaron un clima de mayor confianza al inversor. La materialización de los acuerdos regionales de comercio, como el Mercosur y sus ampliaciones, posibilitó que las provincias, antes alejadas de los puertos del litoral, encuentren cerca de sus fronteras un enorme mercado potencial. De esta forma, ahora más que nunca las mismas provincias son responsables por su propio desarrollo y crecimiento.

En este sentido, la dimensión de "provincia" resulta limitada para generar las respuestas estratégicas necesarias para posicionarse en forma ventajosa frente a la globalización y a la integración del Mercosur. Por ello, resulta necesario establecer categorías supraprovinciales, o que abarquen determinadas provincias, a fin de definir estrategias efectivas en múltiples campos que, de hacerlo aisladamente, llevarían a tomar decisiones imperfectas o mal orientadas.

2 "Principales Problemas que Afectan al Comercio Exterior de las Provincias Argentinas" - Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, octubre de 1998.

El cuadro 11.2 compara la evolución de las exportaciones de distintas regiones argentinas para el período 1990-1997, observándose que las tasas de crecimiento presentadas por las mismas, fueron similares (cerca de 11%).

Sólo la Región Sur aumentó sus ventas externas en una proporción notoriamente superior, impulsada por el fuerte crecimiento del rubro Combustibles y Energía y, en menor medida, por los aumentos en los Productos Primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario. De esta manera, dicha región fue la única que aumentó su participación en el total regional exportado en el período considerado.

Las exportaciones de Buenos Aires y Capital Federal crecieron al 11,4% promedio anual, siendo las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Agropecuario (MOA) los rubros de exportación que evidenciaron los mayores incrementos.

La Región Norte mostró la menor tasa de crecimiento de las exportaciones, con un 9,6% promedio anual, destacándose el aumento registrado en Combustibles y Energía y en Productos Primarios. Las provincias integrantes de esta región participaron con un 8,1% en las exportaciones totales durante 1997.

Los rubros que contribuyeron en mayor medida en el crecimiento exportador cuyano (12,2% promedio anual) fueron las MOA y los Productos Primarios. Esta región aportó en 1997 el 4,8% de las exportaciones regionales.

Por último, las ventas externas de la Región Central mostraron un incremento del orden del 11,5% anual, influenciado por el aumento en las exportaciones de MOI, MOA y Productos Primarios. De esta forma, las exportaciones de la Región Central Ampliada, que incluye a las provincias cuyanas, representaron en 1997 más del 35% del total regional, porcentaje inferior a la contribución de la provincia de Buenos Aires y Capital Federal.

Cuadro 11.2
Crecimiento de las Exportaciones por Regiones Argentinas 1990-1997

| Exportaciones | Totales | Productos Primarios | MOI | MOA | Comb. y Energ. | Particip. 1990 | Particip. 1997 |
|-------------------------|---------|---------------------|-------|-------|----------------|----------------|----------------|
| Región Central | 11,5% | 6,5% | 17,7% | 12,0% | -3,0% | 32,7% | 30,9% |
| Buenos Aires y CF | 11,4% | 7,4% | 17,5% | 10,3% | -3,6% | 44,4% | 41,7% |
| Región Cuyana | 12,2% | 13,8% | 11,7% | 15,2% | 7,9% | 4,9% | 4,8% |
| Región Central Ampliada | 11,6% | 7,1% | 16,5% | 12,2% | 6,0% | 37,6% | 35,7% |
| Región Norte | 9,6% | 11,8% | 9,0% | 4,5% | 19,6% | 9,7% | 8,1% |
| Región Sur | 21,8% | 14,8% | 1,4% | 16,6% | 44,5% | 8,3% | 14,5% |
| Total Regional (1) | 12,5% | 9,1% | 15,6% | 11,3% | 16,9% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: IIE en base a datos del INDEC y MEOySP.

Nota: (1) El crecimiento del Total Regional, no coincide con el crecimiento Total Nacional, ya que para el cálculo del primero, no se consideraron las exportaciones de origen indeterminado.

En los gráficos 11.1 y 11.2 se expone la participación de distintas regiones en la exportación total del rubro Productos Primarios en 1990 y 1997. Se puede apreciar el aumento de la contribución de la Región Cuyana, Sur y Norte. Al mismo tiempo, ven reducido su aporte en aproximadamente cinco puntos porcentuales, tanto la región Central como la provincia de Buenos Aires.

Fuente: IIE en base a datos del MEOySP.

Gráfico 11.1
Participación Regional en las Exportaciones de Productos Primarios - 1990



Gráfico 11.2
Participación Regional en las Exportaciones de
Productos Primarios - 1997



Gráfico 11.3
Participación Regional en las Exportaciones de MOA -
1990



**Gráfico 11.4: Participación Regional en las
Exportaciones de MOA - 1997**



Gráfico 11.5
Participación Regional en las
Exportaciones de MOI - 1996

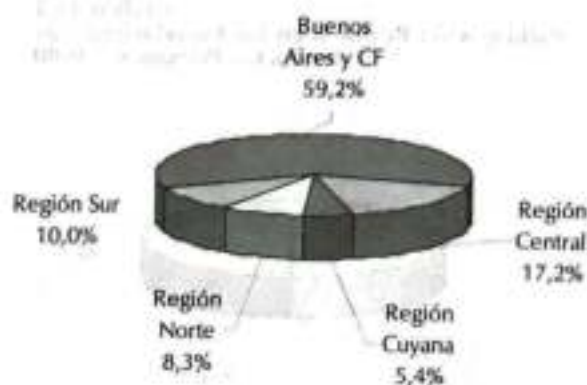
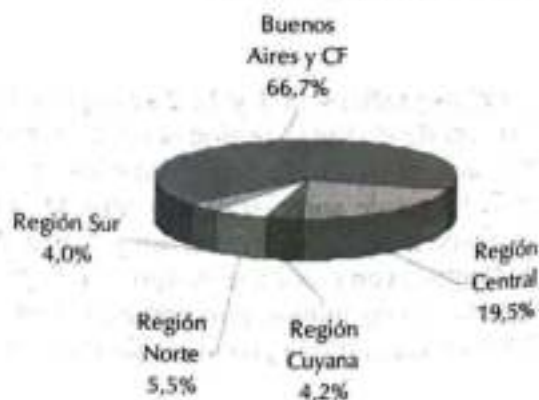


Gráfico 11.6
Participación Regional en las
Exportaciones de MOI - 1997



Los gráficos 11.3 y 11.4 muestran idéntica comparación, pero considerando las Manufacturas de Origen Agropecuario. Se puede observar que, mientras Buenos Aires reduce levemente su participación, la Región Central presenta un ligero aumento, consolidando de esta forma su liderazgo dentro de las exportaciones nacionales de este rubro. Asimismo, la contribución de la Región Cuyana y Sur aumenta levemente, mientras que el aporte de la región Norte se ve disminuido.

Con respecto a las Manufacturas de Origen Industrial, se observa en los gráficos 11.5 y 11.6 que la Región Central y la provincia de Buenos Aires aumentaron su participación en las exportaciones totales de este rubro, mientras que las restantes regiones la reducen. En 1997, Buenos Aires concentró aproximadamente el 67% del volumen exportado de MOI.

Tal como se observa en el cuadro 11.3, el 28,1% del total nacional exportado en 1993 se destinó al Mercosur, elevándose dicha proporción al 36,1% en 1997. No obstante, el porcentaje que representan los envíos de la Región Central a este bloque fue levemente superior, 37,9% en el pasado año. Es de mencionar que la provincia que registra los mayores volúmenes de exportación (Buenos Aires) es aún más dependiente del mercado ampliado que esta última, ya que destina más del 50% de su exportación a esta región.

En el cuadro 11.3 se refleja el descenso de la participación relativa de los destinos del Nafta y Unión Europea, tanto para la región Central como para el total nacional. Por último, cabe destacar el aumento de las exportaciones hacia el Asia-Pacífico, alcanzando una participación del 10,5% en 1997 a nivel nacional y el 16,2% en el caso de la región Central.

Cuadro 11.3
Exportaciones por Zonas de Destino en porcentajes, 1993/97

| | Mercosur | | Unión Europea | | Nafta | | Asia-Pacífico | | Resto | |
|----------------|----------|------|---------------|------|-------|-----|---------------|------|-------|------|
| | 93 | 97 | 93 | 97 | 93 | 97 | 93 | 97 | 93 | 97 |
| Región Central | 19,0 | 37,9 | 37,8 | 18,1 | 6,4 | 5,6 | 5,8 | 16,2 | 31,1 | 22,2 |
| Total Nacional | 28,1 | 36,1 | 27,8 | 15,1 | 19,9 | 9,6 | 8,6 | 10,5 | 23,1 | 22,2 |

Fuente: IIE en base a datos del INDEC y de las respectivas Secretarías de Comercio Exterior provinciales.

Dentro de las exportaciones con destino a Brasil, se advierte la elevada participación de la provincia de Córdoba en las partidas de automóviles, autopartes, máquinas y artefactos mecánicos, superando el 85% del total exportado por la región Central en este rubro.

Por su parte, Santa Fe se ha consolidado como el principal exportador de productos de origen agropecuario, los cuales representaron en 1997 el 75,9% del total exportado por esa provincia. En el mismo año, participaron con el 38,4% del total nacional de ventas externas del rubro. Entre los principales productos que ofrece Santa Fe se encuentran los lácteos, carne y despojos comestibles, algodón, combustibles y aceites minerales, pieles y cueros.

Entre Ríos, con menores volúmenes que Santa Fe, refuerza la exportación de Manufacturas de Origen Agropecuario y de Productos Primarios, especialmente las partidas de cereales, carne, pescado, jugos de frutas y carbón vegetal.

La amplia variedad de productos de exportación de Córdoba y Santa Fe, junto con el potencial agrícola de Entre Ríos, favorecerían la promoción de una oferta exportadora regional completa y variada. Las manufacturas agropecuarias e industriales podrían beneficiarse mediante el alcance de los volúmenes exportables necesarios para enfrentar el desafío de nuevos mercados, la ampliación de los existentes y el desarrollo de canales de comercialización conjuntos.

Se observa como muy provechosa la puesta en marcha conjunta de programas de fomento al comercio exterior, como así también la participación en ferias internacionales y misiones comerciales. Asimismo, se podrían desarrollar programas de incentivos específicos para aquellos productos de la Región que representan una elevada proporción de la producción nacional, tales como soja y lácteos.

En el Capítulo 10 del *"Balance de la Economía Argentina en 1997"* se destacó la relación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el nivel de educación de la población. Este año se remarca nuevamente, que si se pretende incrementar la exportación de productos con mayor valor agregado, una de las políticas de mayor importancia será, el mejoramiento de la cantidad y calidad del capital humano en las economías regionales.

11.3. Funcionamiento de la Aduana y Descentralización del Comercio Exterior

11.3.1. Antecedentes

Desde la década de 1970, numerosos organismos internacionales³ señalaban la necesidad de desregular la operatoria aduanera, simplificando los trámites e informatizando los procedimientos. En el ámbito regional, la liberalización y modernización del comercio constituyeron un tema central en la celebración de acuerdos comerciales, tales como el Tratado de Asunción (constitutivo del Mercosur), el cual estableció la reducción de las tarifas y de las restricciones no arancelarias.

3 Consejo de Cooperación Aduanera, Organización Mundial de Aduanas, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo.

Los países del Mercosur impulsaron otras medidas en materia aduanera para facilitar e incentivar el comercio de la región, entre las cuales se pueden mencionar el convenio sobre el Transporte Internacional de Cargas (MIC/DTA), la valoración de las mercaderías importadas por la región de acuerdo al GATT, la verificación selectiva de mercaderías y la simplificación y unificación de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de seguridad.

A partir de 1990 se adoptaron nuevas medidas aduaneras en Argentina, las cuales agilizaron la operatoria del comercio internacional, entre ellas se pueden mencionar⁴:

- Establecimiento de un régimen de inspección selectiva de cargas de exportación e importación.
- Puesta en marcha de un sistema de contraverificación de mercaderías.
- Implementación de un régimen de valoración única, uniforme y posterior al desaduanamiento, de acuerdo a los principios del GATT.
- Autorización de la apertura de nuevos depósitos fiscales.
- Informatización de los procedimientos de importación y exportación (Sistema Informático María).
- Informatización de la operatoria de tránsitos (Sistema Informático María-Módulo de Tránsitos).

11.3.2. Evolución del Monto Operado por Aduana

En el cuadro 11.4 se pueden apreciar los significativos incrementos en los volúmenes importados y exportados a través de las aduanas de las distintas regiones del país en el período 1990-1996. Las Regiones Cuyo, Norte y Sur, evidenciaron un mayor dinamismo, triplicando sus volúmenes en dicho lapso. La Región Central en conjunto, redujo la participación de sus aduanas del 21,2% en 1990 hasta el 18,3% en 1996. Si bien las aduanas de las provincias de Córdoba y Entre Ríos aumentaron notablemente sus volúmenes, el menor crecimiento relativo de las aduanas de la provincia de Santa Fe, provocó la disminución en la participación de la Región. El monto operado en las aduanas de la provincia de Buenos Aires y Capital Federal registró un crecimiento levemente por debajo del promedio nacional, reduciendo su participación en un punto porcentual.

Se advierte el cambio en los corredores de comercio exterior de nuestro país. Históricamente, el tráfico comercial internacional se concentraba en las aduanas de Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe. En 1990, por las aduanas de las Regiones Norte, Cuyo y Sur se manejaba el 14% del comercio internacional, mientras que en 1996 alcanzarían aproximadamente al 18%. Esto introduce un cambio fundamental en la estructura del comercio exterior, ya que se rompe con el esquema concéntrico en Buenos Aires y se articulan corredores comerciales horizontales, comunicando el Océano Pacífico con el Atlántico.

Cuadro 11.4
Evolución del Monto Exportado e Importado por Aduana 1990-1996

| | 1990 | 1996 | Var 96/90 | Part. 90 | Part. 96 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| Región Central | 3.476.763 | 8.705.404 | 150,4% | 21,2% | 18,3% |
| Buenos Aires y C. F. | 10.637.392 | 30.241.390 | 184,3% | 64,7% | 63,7% |
| Cuyo | 247.005 | 1.001.508 | 305,5% | 1,5% | 2,1% |
| Reg. Central Amplia | 3.723.768 | 9.706.912 | 160,7% | 22,7% | 20,5% |
| Norte | 839.195 | 3.316.198 | 295,2% | 5,1% | 7,0% |
| Sur | 1.230.705 | 4.190.320 | 240,5% | 7,5% | 8,8% |
| Total Regional | 16.431.060 | 47.454.820 | 188,8% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: IIE en base de datos del INDEC.

4 Ver revista "Novedades Económicas", Nº 197 - junio de 1997 y el trabajo "La Operatoria Aduanera y su efecto negativo sobre las Regiones y las PyMEs" de la Coordinadora de Cámaras de Comercio Exterior del Interior de la República Argentina.

Indudablemente, la modificación de las disposiciones en materia aduanera y la creciente integración comercial con los países del Mercosur, contribuyeron a la materialización de este fenómeno. Asimismo esta nueva estructura de comercio exige tanto de nuevas inversiones en materia de infraestructura como de una operatoria aduanera eficiente que acompañe el desarrollo del comercio exterior del interior del país.

11.3.3. Cambios en la Operatoria Aduanera

A fines de 1996, las autoridades nacionales dictaron una serie de reglamentaciones, con el objetivo de combatir las irregularidades y operaciones aduaneras fraudulentas descubiertas. Entre estas medidas tomadas se pueden mencionar:

➤ Depósitos Fiscales

La función de estos recintos es almacenar la carga de importación y exportación durante el lapso de tiempo que autorice la aduana, como paso previo a su destino final. Vencido el plazo autorizado, la carga pasa a condición de rezago, quedando a disposición de la Aduana para su venta, remate, destrucción o afectación a Organismos Públicos.

De acuerdo a la legislación nacional, los depósitos fiscales pueden ser generales (cuando almacenan mercaderías para terceros), o particulares (cuando sólo albergan mercaderías del propietario del depósito).

Dentro de las ventajas que ofrece la utilización de estos almacenes en operaciones de importación se destacan:

- La mejora en la planificación de las compras, ya que al adquirir mayores cantidades de bienes se puede acceder a mejores precios y condiciones de venta.
- La nacionalización en forma fraccionada de la mercadería ingresada, mejora el manejo de inventarios y permite que se abonen los impuestos de importación sólo por la mercadería que se requiera en cada ocasión.
- En el caso de la exportación, la posibilidad del almacenamiento en el recinto fiscal de los envíos necesarios, los cuales son considerados, a los efectos aduaneros y fiscales, como exportaciones definitivas.

Hasta diciembre de 1996, el almacenamiento en depósitos fiscales de mercaderías de importación se podía realizar por un período de hasta 180 días (si se trataba de cargas arribadas por vía marítima) o de 60 días (si llegaban por vía aérea o terrestre). A partir de enero de 1997, el plazo máximo se redujo a 15 días, con la posibilidad de solicitar una extensión por otros 15 días (Resol. N° 4187/96).

Esta medida obliga a nacionalizar la mercadería en un corto plazo, incrementando los costos operativos y disminuyendo la eficiencia en el uso de los inventarios, al tiempo que la reglamentación no significa un mayor control aduanero.

Respecto al fraccionamiento de las cargas, se introdujeron nuevas modificaciones. A partir de enero de 1997, sólo es posible fraccionar la nacionalización de las cargas en dos veces (Resol. N°11/97). De esta manera, se pierde el objetivo del fraccionamiento, es decir, el mantenimiento de un bajo nivel de stock, el acceso a compras directas por mayores cantidades y mejores precios, y la posibilidad de evitar la intervención innecesaria de los importadores mayoristas.

En definitiva, la nueva disposición obliga a manipular las cargas según las restricciones aduaneras y no en función de los requerimientos comerciales o las posibilidades financieras de los usuarios. Por otra parte, la restricción en el fraccionamiento no disminuye la probabilidad de ocurrencia de actos ilícitos.

Mediante las Resoluciones N°3612/96 y 4216/96, la Aduana dispuso la suspensión de la habilitación de nuevos depósitos fiscales, tanto generales como particulares. Esta medida no genera



mejoras en el control de las actividades, ya que todas las operaciones deben ser registradas en el sistema informático y todos los movimientos deben realizarse bajo supervisión aduanera. Por el contrario, una menor cantidad de depósitos puede contribuir a complicar las actividades, ya que el tamaño promedio de cada almacén debería ser mayor y la congestión de cargas más importante. A esto se le suma que, mientras menor sea el número de depósitos fiscales, mayores serán los costos de almacenamiento, debido al menor nivel de competencia existente.

➤ Régimen de Exportación e Importación a través de terceros

A fines de 1996 se derogó el régimen de exportación e importación por cuenta de terceros. Anteriormente, era común que un grupo de pequeñas empresas se agruparan para hacer uso de dicho régimen, utilizando los servicios de un depósito fiscal y fraccionando la nacionalización de sus cargas. Esto les permitía actuar como importadores directos, significando una reducción de costos.

Según lo establece la propia resolución, se habían detectado algunos casos de uso irregular de este instrumento. No obstante, la eliminación del régimen constituye una solución cuestionable, ya que perjudica a sus legítimos usuarios, pequeños operadores cuya estructura económica les imposibilita soportar los costos de las operaciones de comercio exterior.

A partir de junio de 1998 se revisó esta medida y se restableció el régimen de exportación por cuenta de terceros, no ocurriendo lo mismo con las operaciones de importación.

➤ Control de Tránsitos

El principal objetivo de esta figura aduanera es posibilitar el tránsito de las cargas dentro del territorio nacional bajo el carácter de mercadería extranjera. Si se trata de un tránsito de importación, la carga circulará desde la Aduana de frontera hasta la Aduana de destino sin ser nacionalizada. Una vez en destino, la carga será nacionalizada. En el caso de la exportación, las mercaderías que se encuentran en el interior del país efectuarán los trámites de aduana en su lugar de origen y luego partirán hacia su destino exterior, transitando dentro del país como si fueran extranjeras.

Como señala Carlos Kesman⁵, debe tenerse en cuenta que la dinámica del transporte multimodal y la utilización del contenedor, implican reducir y en lo posible eliminar las interrupciones en el movimiento continuo de mercaderías y de equipos de transporte desde el origen al destino, sin manipuleo intermedio de la carga, mediante sucesivas transferencias. En forma congruente con esta operatoria, los "Puertos" cambian de naturaleza constituyéndose en "Instalaciones de Transferencia" de cargas, dejando superada la figura histórica de depósitos portuarios. De esta forma, la operatoria del "tránsito" adquiere una importancia especial a la hora de otorgar fluidez a la operatoria.

A fines de 1996, las autoridades aduaneras dispusieron un conjunto de medidas que afectaron la operatoria descripta, principalmente en lo que respecta a las exigencias de documentación. Para que un tránsito pueda ser realizado, debe indicarse en la documentación de origen que tal procedimiento será efectuado (tanto en el Manifiesto de Carga como en el Conocimiento de Embarque), no pudiendo ser modificado lo expresado por el importador una vez que la documentación haya arribado al país (salvo que la Aduana lo autorice mediante un trámite particular).

Otra modificación implementada se refiere al lugar de nacionalización, dictaminándose que las mercaderías en tránsito sólo pueden nacionalizarse en recintos fiscales, lo cual aumenta los costos en los casos en que no se requiere de almacenamiento o se reside a grandes distancias de los depósitos.

Los cambios en el medio de transporte de las mercaderías fueron limitados por las nuevas disposiciones. Poco tiempo atrás, una mercadería que llegaba al país por vía aérea (Ezeiza) podía

5 Ver "Principales Problemas que afectan al Comercio Exterior de las Provincias Argentinas", Cámara de Comercio Exterior de Córdoba - 1998.

continuar a su destino final por otro medio, siendo particularmente útil para las cargas cuya manipulación resultaba dificultosa o imposible en aviones de menor porte. A partir de octubre de 1996, ese transbordo sólo puede realizarse cuando la compañía aérea emite un certificado indicando la imposibilidad de cubrir dicho tramo.

En definitiva, esta nueva reglamentación disminuye la agilidad operativa y aumenta los costos, creando incentivos para nacionalizar la mercadería en el aeropuerto de entrada (Ezeiza) con la consiguiente pérdida de eficiencia para las empresas localizadas en el interior. En este sentido, una medida que agilizaría y serviría de control de ilícitos es la informatización de las declaraciones de tránsito y la comunicación a tiempo real a las aduanas involucradas. No obstante, el Módulo Tránsito del Sistema María está demorado, dilatándose la solución⁶.

➤ Verificación Selectiva de Mercaderías

En las Aduanas Nacionales, la inspección física de las cargas se efectúa sobre un 10% a un 20% del total, ya que no existen medios materiales ni recursos humanos para controlar un porcentaje mayor (en países de mayor desarrollo este porcentaje no supera el 5%). Aún cuando se dispusiera del presupuesto necesario, tampoco existiría el espacio físico ni el tiempo material para realizar las inspecciones. Finalmente, se provocaría el entorpecimiento total del flujo de mercancías, dificultando el normal abastecimiento de insumos y bienes importados.

Por esta razón, los Organismos Internacionales recomiendan sistemas de verificación selectiva de mercaderías, procedimiento adoptado por la mayoría de los países. Entre 1992 y 1993, Argentina se sumó a esa tendencia mundial, logrando hacia 1995 importantes avances en materia de agilidad del comercio.

No obstante, frente a la comisión de hechos irregulares, las autoridades adoptaron medidas restrictivas, estableciendo un mayor porcentaje de cargas a verificar, especialmente aquellas destinaciones de exportación a consumo que perciban reintegros y/o reembolsos (Resol. 125/97). Es decir, la política no fue combatir los ilícitos con medidas que impidan o castiguen el comercio irregular sino, por el contrario, complicar la operatoria, aun cuando ello implique afectar la agilidad y eficiencia comercial de las operaciones genuinas y legales.

➤ Control de Preembarque

Con el objetivo de resolver los problemas de subfacturación, falsedad de las declaraciones de cantidades y calidades importadas, errores en las clasificaciones arancelarias y combatir la competencia desleal y principalmente la evasión tributaria, se instrumentó en noviembre de 1997 el sistema de control de preembarque de importaciones.

Los controles son efectuados con carácter de obligatorios y sin cargo, por seis empresas de jerarquía internacional, las que se encargan de verificar la operatoria de importación sobre 1.820 posiciones arancelarias, con valores de embarque superiores a US\$ 3.000. Adicionalmente, hacia el final del presente año se amplió a 2.460 las posiciones arancelarias sujetas a control y se redujo el monto mínimo de las operaciones a verificar a \$ 800. Se estima que el sistema tendrá un costo de unos US\$ 50 millones anuales, pagados por el Tesoro Nacional. No obstante, dicha erogación sería recuperada con creces a través del aumento de la recaudación aduanera.

En los primeros meses de instrumentación se manifestaron algunas quejas, especialmente por la aparición de demoras en la operatoria, algunos errores de las controladoras y la necesidad de asignar recursos y personal para garantizar el cumplimiento de los tiempos requeridos por determinados embarques de importación.

⁶ Otro aspecto sobre el que se debería trabajar, es la implementación definitiva del control integrado de frontera ya aprobado en el Mercosur (acuerdo de Recife de mayo de 1994 para el funcionamiento de aduanas integradas del Mercosur) y la armonización de las normativas de control fitosanitario, de forma tal que elimine las usuales demoras y retrasos del despacho a plaza, en las aduanas de frontera.



Para algunos productos, como los automóviles, el sistema no presentó ningún inconveniente, ya que los exportadores internacionales están habituados a las controladoras de valor, lo que facilitó el proceso.

Uno de los aspectos que restan determinar es la forma en que se trasladará a los importadores el costo del programa. Al respecto, se barajan varias posibilidades, tales como aumento leve de aranceles, de la tasa estadística o la creación de un nuevo impuesto a las importaciones.

Hasta la fecha, la opinión generalizada aprueba el funcionamiento del sistema. Dado lo novedoso del mismo, resulta apresurado hacer una valoración sobre el posible aumento del costo de los productos importados.

➤ **Garantía de los Transportistas**

En noviembre de 1996 se dictó la resolución N° 3618/96, por la cual sólo podían realizar operaciones de tránsito o traslado de mercaderías de importación, aquellos Agentes de Transporte Aduanero (ATA) que hubieran aportado una garantía a la Aduana de US\$1.000.000. Esto concentraba las operaciones en aquellos que podían cumplir con el requisito, al tiempo que incrementaba el costo operativo de los tránsitos.

Frente a las críticas que suscitó esta disposición, en abril de 1997 se redujo el monto de la garantía a US\$ 100.000. Adicionalmente, se exige que la flota de las empresas transportistas debe tener un valor mínimo de US\$ 300.000.

De esta forma, las autoridades de la Aduana, con la finalidad de recuperar los posibles tributos y multas no abonados, exigen la constitución de dicha garantía a los transportistas. Esto implica un desconocimiento de la responsabilidad de los importadores o consignatarios de la mercadería, encareciendo el costo de transporte, limitando su oferta y la descentralización de los servicios.

La Circ. Tlx. N° 799/97, establece una discriminación entre las empresas de Transporte Internacional Argentino y las extranjeras, eximiendo de registrarse y otorgar garantía a aquellas empresas de transporte internacional extranjeras que operen bajo el régimen MIC/DTA (Acuerdo de alcance parcial sobre el Transporte Internacional del Mercosur).

Estas medidas perjudican notoriamente a los prestadores nacionales, en especial a los más pequeños, ya que de esta manera no se contempla el libre derecho de trabajar que los mismos poseen, el aumento de la competencia y la baja en los fletes que su presencia determina⁷.

➤ **Intervención Obligatoria del Despachante de Aduana**

A fines de 1996, se dictó el Decreto N° 1160/96, el cual establece la eliminación de la intervención obligatoria del Despachante de Aduana en las operaciones de importación y exportación. Dicha norma permite a las personas de existencia ideal gestionar el despacho y destino de mercaderías en forma directa o a través de personas autorizadas, pero sin la intervención de un Despachante de Aduana.

➤ **Sistema Informático**

En Argentina, las Aduanas no cuentan con un sistema informático integral para el control de tránsitos, por lo que la inspección se realiza de acuerdo al procedimiento que se describe a continuación.

Cuando una carga proveniente del exterior llega a la Aduana de frontera para continuar en tránsito hacia un punto del interior del país, el funcionario de Aduana revisa los precintos, retira una

⁷ "La Operación Aduanera y su efecto negativo sobre las Regiones y las PyMES. C.C.C.E.I.R.A.

copia de la documentación de tránsito que acompaña la carga (llamada MIC/DTA) y asienta los movimientos en sus registros. Si no advierte irregularidades, autoriza la partida del tránsito.

Cuando la mercadería arriba a la Aduana de destino, ésta registra la operación, destina la mercadería, conforma el documento MIC/DTA y retira una nueva copia (denominada tornaguía), la cual será remitida a la Aduana de origen por sistema de bolsa o correo. Allí se confronta dicha información con los registros previamente asentados y, de estar conforme, se cancela la operación. Si surgen diferencias, se efectúan los reclamos o denuncias correspondientes.

Sin embargo, esta tarea fundamental de cruce de información puede demorar varios días o varios meses, debido a la gran cantidad de tareas administrativas que realizan las aduanas. De esta forma, la única herramienta que permite supervisar eficientemente la cancelación de las declaraciones de tránsito, es la informatización total de su operatoria y la comunicación en tiempo real de las Aduanas intervinientes.

Bajo procesos informatizados, la operación se realizaría de la siguiente manera: cuando una carga arriba a la Aduana para continuar en tránsito, el transportista debe ingresar en el sistema los datos referidos al nombre de la empresa, el medio de transporte, las características de la carga, etc. Una vez conformada la información por el personal aduanero interviniente, el sistema autoriza la salida, indicando el tiempo máximo establecido para su arribo a la Aduana de destino. Simultáneamente, el Sistema transmite a dicha Aduana la información mencionada.

Las cargas que arriban a destino en el plazo establecido deben recibir alguna destinación aduanera. En el mismo momento en que esta destinación es aprobada, el sistema cancela la operación. Los tránsitos no cancelados quedan registrados en una Base de Datos. Esta información es analizada por las Aduanas que intervinieron en la operación como forma de control del movimiento de los tránsitos y de las posibles situaciones irregulares. De esta forma, la informatización total de la operatoria aduanera, con la consiguiente transmisión en tiempo real de los registros, constituye la única y más efectiva vía de solución.

11.3.4. Impacto de las Nuevas Disposiciones

Como se observa en el cuadro 11.5, en 1997 se insinúa un cambio de tendencia respecto del fenómeno de descentralización del comercio exterior argentino. Las aduanas de la provincia de Buenos Aires y Capital Federal aumentaron su participación, alcanzando casi el 67% del total comercializado, manifestando el mayor incremento de volumen respecto al año anterior (22,2%). Al mismo tiempo, la contribución de las aduanas de las regiones Norte, Centro y Sur se redujeron levemente. Sólo la región Cuyo pudo evidenciar un muy reducido aumento.

Se advierte que las nuevas reglamentaciones aduaneras pudieron contribuir en gran medida a la desaceleración de la descentralización del comercio exterior.

Cuadro 11.5
Evolución del Monto Exportado e Importado por Aduana 1990-1997

| | 1996 | 1997 | Var. 97/96 | Var. 97/90 | Part. 96 | Part. 97 |
|-------------------------|-------------------|-------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Región Central | 8.705.404 | 9.322.676 | 7,1% | 168,1% | 18,3% | 16,8% |
| Buenos Aires y C. F. | 30.241.390 | 36.961.019 | 22,2% | 247,5% | 63,7% | 66,8% |
| Cuyo | 1.001.508 | 1.206.790 | 20,5% | 388,6% | 2,1% | 2,2% |
| Región Central Ampliada | 9.706.912 | 10.529.466 | 8,5% | 182,8% | 20,5% | 19,0% |
| Norte | 3.316.198 | 3.450.288 | 4,0% | 311,1% | 7,0% | 6,2% |
| Sur | 4.190.320 | 4.401.601 | 5,0% | 257,6% | 8,8% | 8,0% |
| Total Regional | 47.454.820 | 55.342.374 | 16,6% | 236,8% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: IIE en base de datos del INDEC.

Un país federal con convicción y necesidad de expandir sus intercambios comerciales, de integrarse y de aumentar su nivel de competitividad requiere normas claras, sencillas y prácticas que se adapten a la dinámica del comercio internacional y sustenten su desarrollo.

En tal sentido, es importante que se revisen las últimas disposiciones de la Aduana, a fin de lograr que ésta cumpla con su misión de eje dinámico de las exportaciones e importaciones desde cualquier punto del país, logrando que los sectores privados realicen sus actividades en forma fluida y aporten sus tributos. La integral informatización de las Aduanas, la habilitación de nuevos depósitos fiscales y la flexibilización de su operatoria, el estímulo de la competencia en el transporte internacional y las mejoras en los sistemas de control se destacan entre las modificaciones impostergables.

CAPITULO 12: Aspectos Sociales Regionales

La situación social en la Región Central Argentina mejoró en el transcurso de las últimas décadas. Los niveles de desocupación han sido menores a los del conjunto del país, si bien debe tenerse en cuenta que su tasa de actividad y de empleo fueron más bajas. Los indicadores de distribución del ingreso y pobreza, la enseñanza educativa secundaria, las tasas de mortalidad infantil y esperanza de vida indican una mejor situación con respecto al promedio del país.

Extendiendo el análisis comparativo a las regiones aledañas, se puede decir que la Región Central de Chile es la mejor posicionada en materia social, tanto por los indicadores educativos, de salud, como de empleo. La Región Central Argentina y Buenos Aires se destacan con los menores niveles de pobreza. En cambio, Uruguay y Sur de Brasil muestran valores desfavorables en el ámbito educativo, sanitario y en menor medida en el porcentaje de hogares con NBI.

12.1. Empleo

En el cuadro 12.1 se exponen los principales indicadores de la situación laboral para el conjunto de provincias que componen la Región Central Argentina.

Como se puede observar en el cuadro 12.1, la tasa de desempleo promedio de la Región Central en agosto de 1998 fue inferior a la del total de aglomerados urbanos del país y a la de Buenos Aires (siendo la de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe las más elevadas). Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta situación se presentó en un contexto de menores tasas de actividad y de empleo. Es decir, que si bien el desempleo es inferior en la región central, la proporción de personas que buscan trabajo y la cantidad de personas empleadas respecto a la población total es más baja.

Con respecto a la subocupación, las cifras son similares a las registradas en el total país. Entre Ríos y San Luis presentan menores tasas que el resto.

Cuadro 12.1
Situación Laboral en la Región Central en Agosto de 1998

| Provincias | Desocupación | Subocupación | Actividad | Empleo |
|----------------------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Córdoba | 12,7 | 14,0 | 39,8 | 34,8 |
| Entre Ríos | 12,6 | 13,3 | 39,3 | 34,3 |
| Mendoza | 7,0 | 15,1 | 38,1 | 35,5 |
| San Juan | 9,2 | 14,2 | 35,3 | 32,1 |
| San Luis | 8,6 | 11,3 | 37,8 | 34,6 |
| Santa Fe | 11,7 | 16,1 | 37,8 | 33,4 |
| Región Central | 10,8 | 14,8 | 38,3 | 34,3 |
| Gran Buenos Aires | 14,1 | 13,9 | 45,1 | 38,8 |
| Total aglomerados urbanos | 13,2 | 13,7 | 42,0 | 36,5 |

Fuente: IIE en base a EPH - INDEC.

Nota: Para el cálculo del promedio ponderado de la tasa de desocupación y subocupación de la Región Central se utilizó la Población Económicamente Activa de cada una de las 6 provincias, mientras que para la tasa de actividad y de empleo se tomó la población total de las mismas.

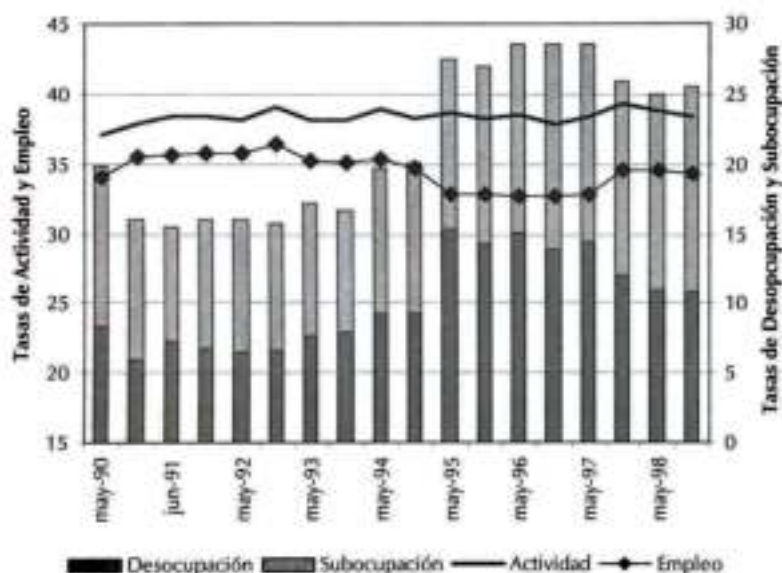


En los gráficos 12.1 al final del capítulo se puede observar en forma comparada la evolución en el transcurso de la presente década de la situación laboral para la Región Central, Gran Buenos Aires y el total de los aglomerados urbanos incluidos en las EPH que realiza el INDEC. Se aprecia que el comportamiento del desempleo, la actividad y el empleo ha sido similar para las tres jurisdicciones, ubicándose el conjunto de las 6 provincias por debajo del total país y Gran Buenos Aires.

En cambio, en la tasa de subocupación se reflejan diferencias en los comportamientos de las tres jurisdicciones comparadas. A partir de 1993, la Región Central permaneció con niveles de subempleo inferiores al total de aglomerados urbanos. Sin embargo, en la medición de agosto del corriente año este último alcanzó un valor por debajo del correspondiente a la Región Central, luego de la tendencia descendente que se inició en 1995.

En el gráfico 12.2 se expone la evolución de los principales indicadores laborales de la Región Central desde 1990 en adelante. Se puede apreciar que el problema ocupacional (acumulando el desempleo y el subempleo) alcanzó su máximo entre mayo de 1996 y mayo de 1997, mejorando a partir del período siguiente. Cabe destacar que en agosto de este año la leve mejora observada no fue significativa respecto al relevamiento anterior, interrumpiéndose la tendencia decreciente presentada hasta el momento.

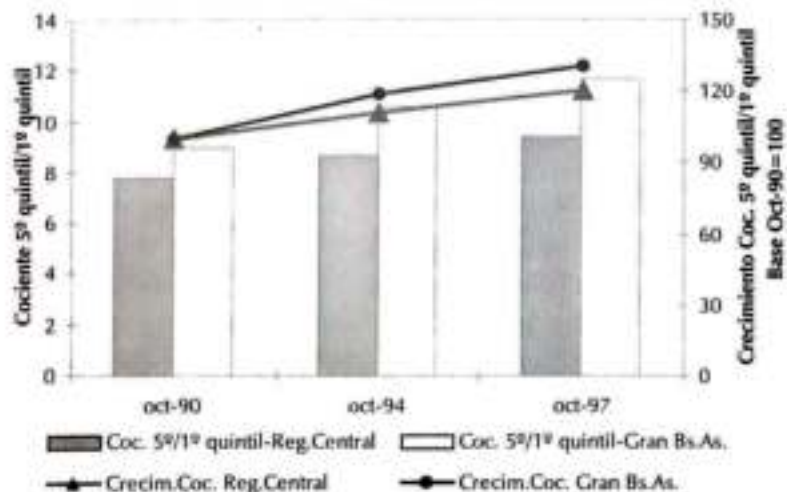
Gráfico 12.2
Situación Laboral en la Región Central



Fuente: IIE en base a EPH - INDEC.

Nota: Para el cálculo del promedio de la tasa de desocupación y subocupación de la Región Central se ponderó en base a la Población Económicamente Activa de cada una de las 6 provincias, mientras que para la tasa de actividad y de empleo se tomó la población total de las mismas.

Gráfico 12.3
Cociente 5º quintil / 1º quintil



Fuente: IIE en base a EPH - INDEC.

Con respecto a la tasa de actividad, a partir de octubre de 1997 comenzó a decrecer lentamente. Por su parte, la tasa de empleo disminuyó en todo el período analizado. Se prevé que en los próximos períodos persista esta tendencia negativa, por el menor nivel de actividad y el impacto de la ley de reforma laboral sancionada en el mes de setiembre pasado.

12.2. Distribución del Ingreso y Pobreza

Si se analiza la distribución del ingreso en forma comparada de la Región Central y del Gran Buenos Aires, para octubre de 1990, 1994 y 1997, se puede afirmar que la primera se encuentra en una mejor situación. En octubre de 1997, el quintil de la población de mayores ingresos de esta región ganó 9,35 veces más que el quintil de menores ingresos, mientras que en Gran Bs.As. esta relación ascendió a 11,64 veces (ver gráfico 12.3).

Por otra parte, si se analiza la evolución de la distribución del ingreso entre octubre de 1990 y octubre de 1997, se puede afirmar que Gran Bs. As. aumentó en mayor proporción la concentración de sus ingresos que la Región Central. En

el último período mencionado la relación entre los ingresos del 5° quintil y el 1° quintil de Gran Bs.As. creció un 30% respecto al valor que el mismo indicador presentaba 7 años atrás. Por su parte, el crecimiento del cociente en la Región Central fue del orden del 20%.

Si bien estas cifras ubican a la Región Central en una mejor posición relativa respecto al Gran Bs.As., revelan que la situación dista de ser equitativa y queda camino por recorrer en esta materia.

Teniendo en cuenta el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas de cada jurisdicción como un indicador de la pobreza estructural, se analizan las regiones referidas con anterioridad.

Se puede apreciar que en 1980 el porcentaje de hogares con NBI en la Región Central (promediando en forma ponderada los datos de las provincias que la componen) fue inferior al presentado por el promedio de Argentina, pero se ubicaba por encima del registrado en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, debido a la caída del 32% registrada entre 1980 y 1991 (superior a la de las otras dos jurisdicciones comparadas), en ese último año se posicionó en una situación relativa más favorable, con un 14,5% de los hogares con NBI, frente al 14,7% y al 16,5% de Buenos Aires y del país, respectivamente.

Dentro de la Región Central, se puede observar que Córdoba es la que en mejor situación se encuentra, con la menor proporción de hogares pobres de las seleccionadas, seguida por Santa Fe y Mendoza. Cabe destacar que si bien Entre Ríos y San Juan se encontraban en las peores posiciones respecto a este indicador, en el período comprendido entre ambos censos nacionales fueron, junto con Córdoba, las que mejoraron en mayor proporción.

Cuadro 12.2
Porcentaje de Hogares con NBI

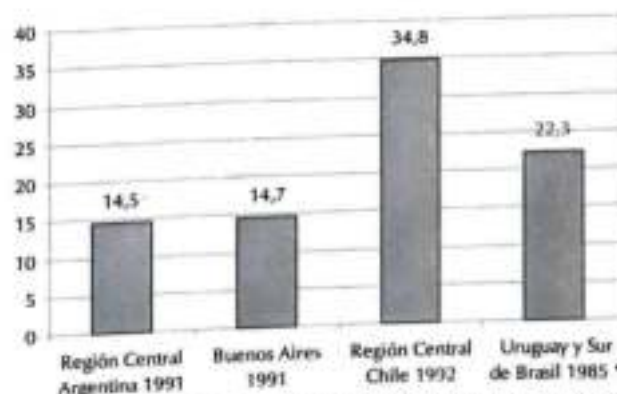
| | 1980 | 1991 | 1991/80 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Córdoba | 19,4 | 12,8 | -34% |
| Entre Ríos | 27,9 | 17,2 | -38% |
| Mendoza | 20,4 | 15,3 | -25% |
| San Juan | 26,0 | 17,2 | -34% |
| San Luis | 27,7 | 18,7 | -32% |
| Santa Fe | 20,0 | 14,0 | -30% |
| R. Central | 21,3 | 14,5 | -32% |
| Buenos Aires | 19,9 | 14,7 | -26% |
| Total Nacional | 22,3 | 16,5 | -26% |

Fuente: IIE en base a Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 - INDEC.

Trasladando el análisis a las regiones que componen la parte sur del Corredor Austral de Crecimiento, en el gráfico 12.4 se compara el porcentaje de hogares con NBI en las mismas a comienzos de la presente década.

La Región Central Argentina es la que cuenta con una menor proporción de hogares con NBI. Resalta la cifra elevada que registró la Región Central de Chile, con un 34,8% de los hogares en situación de pobreza. Uruguay se encuentra en una situación intermedia de pobreza en los hogares, con un ratio del orden del 22,3%.

Gráfico 12.4
Porcentaje de Hogares con NBI en el Corredor de Negocios por Regiones



Fuente: IIE en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 - INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile y Anuario Estadístico de Uruguay 1996.
Nota: (*) Sólo incluye Uruguay ya que para la región Sur de Brasil no existen datos.



12.3. Educación

En el cuadro 12.3. se puede observar en forma comparada para los dos últimos censos, la tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más y la tasa neta de escolarización primaria y secundaria de la Región Central, Provincia de Buenos Aires y el total del país.

El mismo refleja que la provincia de Buenos Aires tiene los mejores indicadores, a excepción de la tasa neta de escolarización secundaria. Aquí cabe recordar lo expresado en el capítulo 9, donde se muestra que las diferencias provinciales de crecimiento durante los últimos cuarenta años responden básicamente a los distintos niveles de educación de las jurisdicciones consideradas.

Se aprecia que la tasa de analfabetismo de la Región Central se ubica por encima del promedio país y de Buenos Aires. Sin embargo, durante el período transcurrido entre ambos censos, en esta región dicho indicador disminuyó en mayor proporción.

Con respecto a la tasa neta de escolarización primaria, los niveles registrados en ambos períodos y su evolución han sido similares en las tres jurisdicciones comparadas. Lo mismo sucede con la tasa neta de escolarización secundaria, aunque en este caso se presenta una leve diferencia a favor de la Región Central.

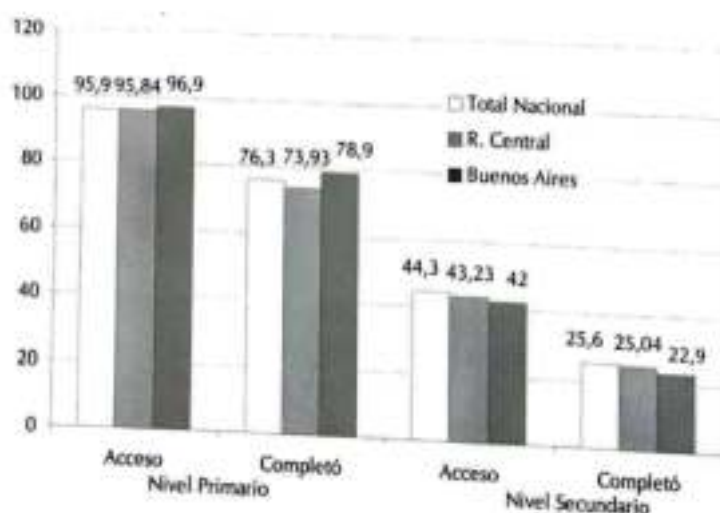
Cabe destacar que Córdoba y Santa Fe se destacaron en relación a las demás integrantes de la Región. Otras provincias en peor ubicación, como San Luis y Entre Ríos, mejoraron sensiblemente durante el período.

Cuadro 12.3
Indicadores Educativos

| | Tasa de Analfabetismo | | | Tasa Neta de Escolarizac. Primaria | | | Tasa Neta de Escolarizac. Secund. | | |
|---------------------|-----------------------|------------|-------------|------------------------------------|-------------|-----------|-----------------------------------|-------------|------------|
| | 1980 | 1991 | 1991/80 | 1980 | 1991 | 1991/80 | 1980 | 1991 | 1991/80 |
| Córdoba | 5,2 | 3,2 | -38% | 91,0 | 96,0 | 5% | 47,0 | 64,0 | 36% |
| Entre Ríos | 7,8 | 4,9 | -37% | 91,0 | 96,0 | 5% | 36,0 | 57,0 | 58% |
| Mendoza | 7,3 | 4,6 | -37% | 89,0 | 96,0 | 8% | 39,0 | 58,0 | 49% |
| San Juan | 7,1 | 4,3 | -39% | 91,0 | 96,0 | 5% | 43,0 | 59,0 | 37% |
| San Luis | 7,7 | 4,3 | -44% | 91,0 | 95,0 | 4% | 38,0 | 56,0 | 47% |
| Santa Fe | 5,8 | 3,7 | -36% | 91,0 | 96,0 | 5% | 44,0 | 62,0 | 41% |
| Reg. Central | 6,2 | 3,9 | -38% | 90,7 | 96,0 | 6% | 43,1 | 61,1 | 42% |
| Buenos Aires | 3,6 | 2,3 | -36% | 91,0 | 96,0 | 5% | 43,0 | 60,0 | 40% |
| Total País | 5,8 | 3,7 | -36% | 90,0 | 96,0 | 7% | 42,0 | 59,0 | 40% |

Fuente: IIE en base a Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 - INDEC.

Gráfico 12.5
Tasas de Acceso y Completación - 1991



Fuente: IIE en base a Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 - INDEC.

En el gráfico 12.5 se muestran las tasas de acceso y completación del nivel primario y secundario para 1991. Como se puede apreciar, la Región Central en todos los casos se ubica por debajo de los niveles alcanzados por el país.

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, la Región Central muestra menores tasas de acceso en el nivel primario. Sin embargo, la situación nuevamente se revierte en el nivel secundario.

El cuadro 12.4 indica que la Región Central concentra el 29% del total de establecimientos educativos y el 26% de los alumnos del país, por debajo de la participación con que cuenta la provincia de Buenos Aires (34% y 38%, respectivamente). La Región Central posee una mayor proporción de establecimientos en relación a su población, mientras que Buenos Aires muestra una situación inversa.

Cuadro 12.4
Establecimientos y Alumnos - 1997

| | Establecimientos 1997 | | Alumnos 1997 | | Población 1995 | |
|-----------------------|--------------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-------------|
| Córdoba | 4.171 | 10% | 762.551 | 8% | 8% | 8% |
| Entre Ríos | 1.975 | 5% | 313.619 | 3% | 3% | 3% |
| Mendoza | 1.373 | 3% | 404.798 | 4% | 4% | 4% |
| San Juan | 606 | 2% | 159.875 | 2% | 2% | 2% |
| San Luis | 487 | 1% | 93.662 | 1% | 1% | 1% |
| Santa Fe | 3.169 | 8% | 802.071 | 8% | 8% | 8% |
| R.Central | 11.781 | 29% | 2.536.576 | 26% | 26% | 26% |
| Buenos Aires | 13.637 | 34% | 3.668.344 | 38% | 38% | 38% |
| Total Nacional | 40.181 | 100% | 9.703.056 | 100% | 100% | 100% |

Fuente: IEE en base a Relevamiento Anual 1996-Dirección General Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.

Por último, se analiza la cantidad de alumnos por docente para 1994. En el gráfico 12.6 se refleja que en el nivel primario y secundario la Región Central contaba con menor número de alumnos por docente que el total nacional. En efecto, mientras en la primera se registraban 17 alumnos por cada docente en el nivel primario y 9,3 en el nivel secundario, el promedio nacional arrojaba 18 y 10 alumnos en cada uno de los niveles educativos mencionados.

En los demás niveles la situación fue distinta, especialmente en el rubro Otros donde la Región Central alcanza el número de 25 alumnos por docente. Este nivel de educación agrupa cursos de educación especial y de adultos no equiparables a los niveles de enseñanza.

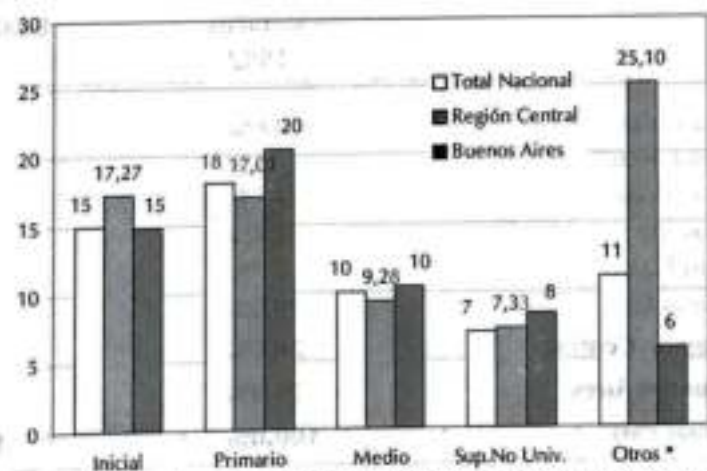
Si se compara con respecto a Buenos Aires, a excepción del nivel inicial y Otros, la Región Central también registró menor cantidad de alumnos por docente, observándose la mayor diferencia en el nivel primario.

Extendiendo una vez más el análisis a las regiones vecinas de los países limítrofes, el cuadro 12.5 indica que la Región Uruguay y Sur de Brasil alcanzó la mayor tasa de analfabetismo (7,5%) influenciado principalmente por las cifras registradas por la región Sur de Brasil.

Por otra parte, Buenos Aires y la Región Central de Chile poseen una tasa de analfabetismo del orden del 2,3% y del 2,6%.

La Región Central Argentina se ubicó en una posición intermedia, aunque aún distante de la elevada cifra de Uruguay y Sur de Brasil.

Gráfico 12.6
Alumnos por Docente 1994



Fuente: IIE en base a Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos -1994- INDEC.

Respecto a la Tasa Neta de Escolaridad Primaria, la Región Central Argentina y Buenos Aires mostraron mayores resultados que Uruguay y que la Región Central de Chile.

En relación a la Tasa Neta de Escolaridad en el nivel de enseñanza secundaria, se destaca la Región Central de Chile.

Cuadro 12.5
Indicadores Educativos en el Corredor de Negocios

| | Tasa de analfabetismo | Tasa Neta de Escol. Primaria | Tasa Neta de Escol. Secundaria |
|-------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Región Central Argentina 1991 | 3,9 | 96,0 | 61,0 |
| Buenos Aires 1991 | 2,3 | 96,0 | 60,0 |
| Región Central de Chile 1995 | 2,6 | 94,0 | 65,0 |
| Uruguay y Sur de Brasil 1995 | 7,5 | 95,0* | s/d |

Fuente: IIE en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 1991-INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile 1996 y World Development Indicators 1998 World Bank.

Nota: * Corresponde a Uruguay porque para la región sur de Brasil no se pudo obtener información.

12.4. Salud

En el cuadro 12.6 se expone la participación de la Región Central en los recursos aplicados al sector salud, en forma comparada con la provincia de Buenos Aires.

Se puede apreciar que el número de médicos y de establecimientos que concentran las 6 provincias asciende al 29% y al 32,9%, respectivamente. Si se relaciona con la proporción de población que acumulan (26%), se aprecia que poseen en términos relativos más recursos sanitarios.

Cuadro 12.6
Recursos de Salud

| Jurisdicción | Número de Médicos 1992 | Número de Establecimientos 1995 | Número de Camas 1995 |
|-----------------------|------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| Córdoba | 10,8% | 9,7% | 11,5% |
| Entre Ríos | 2,4% | 3,0% | 4,3% |
| Mendoza | 4,1% | 3,4% | 3,0% |
| San Juan | 1,4% | 1,6% | 1,1% |
| San Luis | 0,7% | 1,4% | 0,8% |
| Santa Fe | 9,5% | 13,9% | 7,8% |
| Región Central | 29,0% | 32,9% | 28,5% |
| Buenos Aires | 24,9% | 23,8% | 32,2% |
| Total País | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: IIE en base a Anuario Estadístico 1998 INDEC.

En el cuadro 12.7 se confirma lo mencionado anteriormente, ya que tanto el número de médicos y de camas cada 1.000 habitantes como la cantidad de establecimientos con internación cada 100.000 habitantes es notoriamente superior a la registrada en el promedio país, y más aún en comparación con la provincia de Buenos Aires.

Mientras que en la Región Central durante 1992 existían 2,77 médicos por cada 1.000 habitantes, el país en promedio del país tenía 2,50 y la provincia de Buenos Aires sólo 1,62. Respecto a la dotación de camas por cada 1.000 habitantes, la Región Central tenía un 14% más que el país y un 36% más que la provincia de Buenos Aires.

En los establecimientos con internación la diferencia es aún mayor, siendo de 15,3 en la Región Central, de 9,4 en el país y de 6 en la provincia de Buenos Aires, es decir que el conjunto de 6 provincias posee 2 veces y media el número de establecimientos con internación por cada 100.000 habitantes que esta última jurisdicción.

Cabe aclarar que estas cifras estarían indicando una mayor cobertura sanitaria pero no necesariamente implicarían mejoras en la calidad de los servicios.

Cuadro 12.7
Recursos Sanitarios por Habitante

| JURISDICCION | Médicos c/1000 hab. 1992 | Establecimientos c/100.000 hab. 1995 | Camas c/1000 hab. 1995 |
|-----------------------|--------------------------------|--|------------------------------|
| Córdoba | 3,21 | 19,3 | 6,06 |
| Entre Ríos | 1,98 | 13,8 | 6,17 |
| Mendoza | 2,38 | 5,3 | 3,04 |
| San Juan | 2,22 | 6,4 | 3,12 |
| San Luis | 1,88 | 12,4 | 3,81 |
| Santa Fe | 2,80 | 13,0 | 4,05 |
| Región Central | 2,77 | 15,3 | 5,03 |
| Buenos Aires | 1,62 | 6,0 | 3,70 |
| Total País | 2,50 | 9,4 | 4,42 |

Fuente: IIE en base a Anuario Estadístico 1998 INDEC.

Finalmente en el cuadro 12.8 se observan los resultados obtenidos en los principales indicadores de la salud. La comparación de la Región Central resulta positiva en relación al país y a la provincia de Buenos Aires, ya que la esperanza de vida en la primera asciende a 72,3 años mientras que en las siguientes a 71,9 y a 72,1 años.

Lo mismo sucede con la tasa de mortalidad infantil, alcanzando al 18,1 % o en el conjunto de las 6 provincias en comparación al 20,9 % o registrado por las otras dos jurisdicciones incluidas en el estudio.

En el cuadro 12.8 se incluye también información sobre los casos notificados en 1995 sobre determinados problemas de salud, ya sea por enfermedades o accidentes.

A excepción del chagas, la proporción de casos notificados en estas 6 jurisdicciones han sido muy inferiores a la participación que las mismas poseen en la población total del país.

Cuadro 12.8
Esperanza de Vida, Mortalidad Infantil y Casos Notificados de Morbilidad

| JURISDICCION | Esperanza de Vida al nacer 1990-1992 | Mortalidad Infantil 1996 | Casos Notificados - 1995 | | | Chagas |
|-----------------------|--|--------------------------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | | Accidentes Viales | Tuberculosis | Sida | |
| Córdoba | 72,8 | 19,4 | 7,3% | 3,7% | 3,7% | 7,9% |
| Entre Ríos | 71,6 | 19,5 | 1,7% | 3,0% | 0,5% | 1,3% |
| Mendoza | 72,7 | 17,5 | 3,6% | 2,4% | 0,9% | 0,9% |
| San Juan | 71,1 | 21,6 | 0,0% | 0,9% | 1,6% | 0,0% |
| San Luis | 70,8 | 20,6 | 0,1% | 0,5% | 0,0% | 0,0% |
| Santa Fe | 72,3 | 15,7 | 6,5% | 5,8% | 7,0% | 61,1% |
| Región Central | 72,3 | 18,1 | 19,3% | 16,5% | 13,7% | 71,2% |
| Buenos Aires | 72,1 | 20,9 | 59,1% | 43,2% | 43,1% | 5,7% |
| Total País | 71,9 | 20,9 | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: IIE en base a Anuario Estadístico 1997 y 1998 INDEC.

Si se relaciona la cantidad de recursos sanitarios per capita con que cuenta la Región Central y el estado de salud de su población (medida a través de los indicadores expuestos), se podría inferir que un mayor número de estos recursos influyó favorablemente en la buena situación sanitaria de sus habitantes. Sin embargo, como ya fuera mencionado en el Balance de la Economía Argentina en 1997, éste no es el principal y único determinante de las mejoras en la salud.

En el cuadro 12.9 se concluye con el análisis social a nivel comparativo de las distintas regiones del corredor de negocios, exponiendo un conjunto de información relativa al sector salud.

Como se puede apreciar, tanto respecto a esperanza de vida como a tasa de mortalidad infantil, la región mejor posicionada es la central de Chile mientras que en el otro extremo se ubica Uruguay y el Sur de Brasil¹.

La Región Central Argentina y Buenos Aires se encuentran en una posición intermedia, con 72,3 y 72,1 años de esperanza de vida. Sin embargo, en lo relativo a la tasa de mortalidad infantil, las cifras alcanzadas en 1995 fueron cercanas a la región compuesta por Uruguay y Sur de Brasil (19,6%o y 22,2%o, respectivamente).

Cuadro 12.9
Indicadores de Salud

| Región | Esperanza de Vida al nacer 1990-1992 | Mortalidad Infantil 1995 | Médicos c/1000 hab. 1992 | Camas c/1000 hab. 1995 |
|--------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Región Central Argentina | 72,3 | 19,6 | 2,77 | 5,03 |
| Buenos Aires | 72,1 | 22,2 | 1,62 | 3,70 |
| Región Central de Chile | 73,1 | 10,5 | 1,51 | 2,15 |
| Uruguay y Sur de Brasil | 69,2 | 22,7 | s/d | s/d |

Fuente: IIE en base a Anuario Estadístico-INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Anuario Estadístico de Uruguay 1996 y Anuario Estadístico de Brasil 1996.

Cabe destacar que la Región Central de Chile es la que cuenta con la menor cantidad de recursos aplicados al sector, con sólo 1,51 médicos y 2,15 camas por cada 1.000 habitantes, siendo la que mejores resultados obtuvo en cuanto a esperanza de vida y mortalidad infantil.

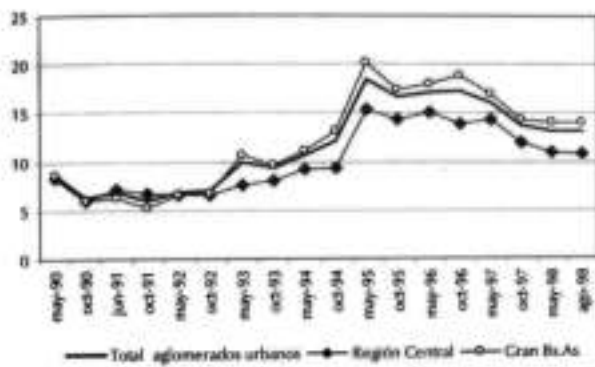
Esto reafirma lo mencionado en anteriores ediciones del Balance en relación a la necesidad de invertir en el mejoramiento de otros aspectos relativos al nivel de vida de la población y que influyen fuertemente en su estado sanitario, tales como las condiciones de la vivienda (piso de tierra, hacinamiento), el acceso a servicios sanitarios básicos (servicio de agua potable, desagüe cloacal) y el acceso a la educación, entre otros. Es en estos aspectos en los que se debe enfatizar para lograr una mejor calidad de vida de la población.

¹ Tal como fue explicado en el Capítulo 8 del Balance de la Economía en 1998, en realidad Uruguay se encuentra en una situación más parecida a la de la Región Central, por lo tanto el promedio está notablemente influenciado por el Sur de Brasil.

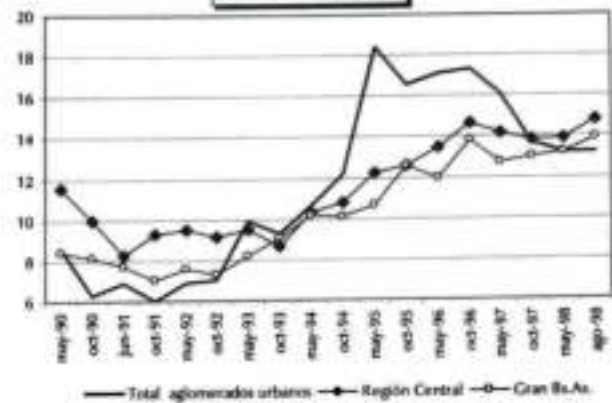
Apéndice

Gráfico 12.1
Situación Laboral comparada Región Central, Gran Buenos Aires y Total Aglomerados Urbanos. 1990/1998

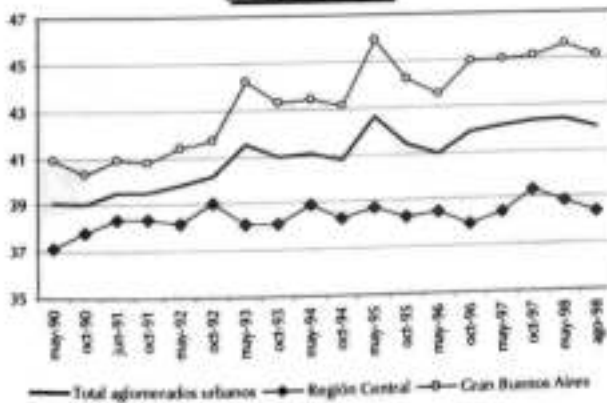
Tasa de Desocupación



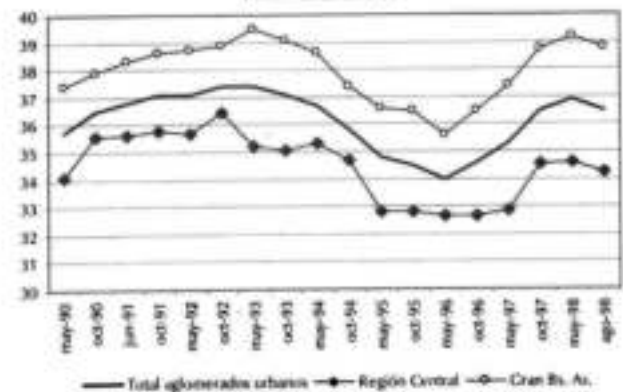
Tasa de Subocupación



Tasa de Actividad



Tasa de Empleo



CAPITULO 13: Inversiones

Durante 1990-1997 la inversión extranjera hacia Latinoamérica se multiplicó por alrededor de seis veces. Argentina recibió en este período un total de aproximadamente US\$ 63.000 millones. Los sectores con mayor participación fueron Comunicaciones, Petróleo y Gas, y Energía Eléctrica. Para el período 1998-2000 se espera que el flujo anual promedio de inversiones continúe incrementándose.

13.1. Inversión en Argentina

13.1.1. Estimación del Stock de Capital

El stock de capital se define como el conjunto de activos durables, reproducibles y tangibles utilizados en la producción de otros bienes y servicios. La antigüedad y magnitud de este stock, junto con la fuerza laboral, otorgan una idea de las posibilidades de producción de una economía. La medición y evolución del stock de capital de una economía permite conocer los determinantes del crecimiento económico y evaluar si el mismo es sostenible en el largo plazo.

Existen distintos criterios para el cálculo de dicho stock. El utilizado en este trabajo será el inventario permanente realizado por el Centro de Estudios para la Producción, el cual consiste en tomar la evaluación del stock de capital de los diferentes activos que conforman el stock total, actualizándolo mediante el alta de las inversiones brutas en cada activo y la baja de las depreciaciones de los mismos.

El stock de capital total¹ para nuestro país muestra tasas de crecimiento del 3,6% durante la década del '70. En los '80 esta tendencia se mantuvo, pero a tasas cada vez menores hasta llegar a 1982. A partir de entonces, se produjo un estancamiento del stock de capital, el cual fue superado recién en 1991, alcanzándose un promedio anual del 2,1%. Considerando el período comprendido entre 1993 y 1996, el mismo ha crecido a una tasa promedio del 2,7%.

El concepto de stock de capital puede a su vez subdividirse en stock de capital total y stock de capital reproductivo, definiéndose este último como el total del stock de capital neto de las construcciones residenciales. Durante la década del '70 se observa un crecimiento del 3,4% anual, luego se inicia un período de estancamiento desde 1982 hasta 1989. Desde entonces y hasta 1992 se produce una caída en el stock, lo cual muestra que los niveles de inversión bruta durante ese período no alcanzan a cubrir las depreciaciones. A partir de 1992 se aprecia una recuperación con tasas de crecimiento del 2% anual.

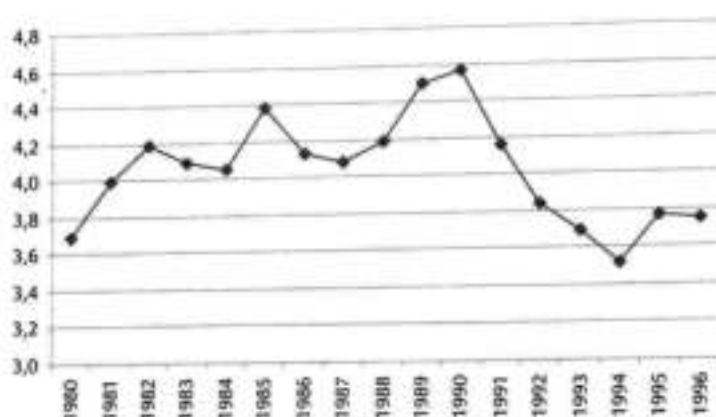
Por último, es importante analizar el concepto de stock de equipos durables de producción, formado por equipos de transporte y maquinarias y equipos. Durante la década del '70 los equipos durables crecían a una tasa del 3,5% anual, mientras que a partir de 1982 se observa una tendencia decreciente con una caída del 27% para toda la década. En 1991 se modifica la tendencia y comienzan a crecer a tasas del 3,9% anual, recuperándose en 1996 los niveles alcanzados en 1980.

En cuanto a la antigüedad, la cual puede ser considerada como una medida aproximada del grado de obsolescencia, se puede apreciar que en el año 1991 se produce el mayor envejecimiento del stock. A partir de entonces, se observa un continuo rejuvenecimiento, explicado en parte por la importación de equipos durables de producción.

¹ El mismo se calcula utilizando el método de amortización rectangular.



Gráfico 13.1
Evolución del Stock total de Capital/ PBI



Fuente: IIE en base a CEP.

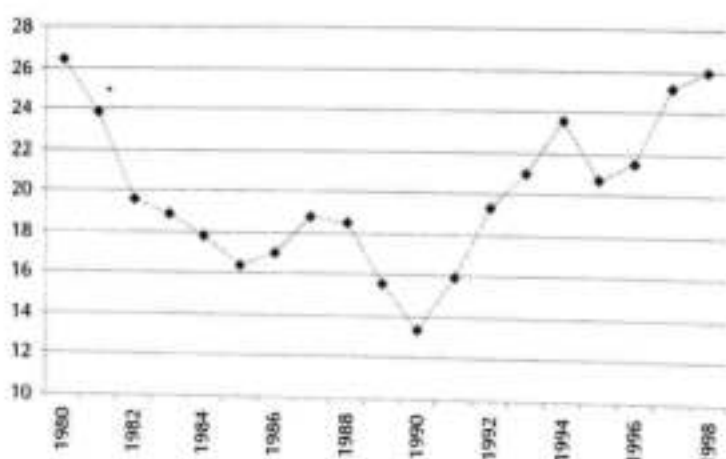
La relación capital/producto permite evaluar la productividad, ya que la inversa de la misma es la productividad media del capital. Para la década del '80 la estimación indica un valor promedio de la relación de 4,2 veces, observándose un incremento en los años de recesión, 1982, 1984, y 1989 (ver gráfico 13.1). A partir de 1990 y hasta 1995, la relación comienza a descender, indicando un incremento de productividad en un contexto de fuertes inversiones. Un movimiento contrario se observa a partir de 1995, como consecuencia de la caída del PBI, mientras el stock continuaba creciendo.

13.1.2. Inversión Bruta

Los flujos de inversión bruta permiten tener una idea de lo que está sucediendo con la acumulación de capital en la economía. Sin embargo, esta inversión se destina a dos fines diferentes. Parte de ella se utiliza para reemplazar el stock de capital depreciado y parte para incrementarlo. Esta última es la que se denomina inversión neta y se calcula como la inversión bruta total menos las depreciaciones de cada año.

Analizando la evolución de la Inversión Bruta Interna (IBI), en el gráfico 13.2 se puede observar una tendencia decreciente a lo largo de la década del '80, con tasas negativas cercanas al 7,6% anual. A partir de 1990 hasta la actualidad, esa tendencia se revierte, a excepción del año 1995 en el que se produce una disminución. Entre 1990 y 1998 (E) el incremento fue del 95%, lo cual equivale a una tasa de crecimiento promedio anual del 9%.

Gráfico 13.2
Evolución de la Inversión Bruta Interna (% del PBI)



Nota: Calculado en base a valores constantes de 1986.
Fuente: IIE en base a CEP.

Tal como fue expresado en el capítulo 1, el porcentaje de IBI/PBI estimado para 1998 es uno de los mejores indicadores del desarrollo económico alcanzado durante los últimos años.

La Inversión Neta Interna muestra un desempeño similar al de la Inversión Bruta Interna. Sin embargo, durante el período analizado, se observan algunos años en los que la inversión neta es negativa, lo cual indica que el flujo de inversión bruta no alcanzó a cubrir el flujo de depreciación.

13.1.3. Inversión Extranjera Directa en Argentina

Entre 1980 y 1990 los principales países beneficiados por la Inversión Extranjera Directa fueron los países desarrollados. En la presente década y hasta la crisis asiática, esta situación se modificó

a favor de los países emergentes². En el cuadro 13.1 se pueden observar los flujos de IED hacia los principales países de América Latina. Durante el período 1990-1997, la IED hacia la región se multiplicó aproximadamente por seis veces.

Cuadro 13.1
Flujos de IED hacia los Principales Receptores de América Latina
(millones de dólares)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997(e) |
|----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Argentina | 1.836 | 2.439 | 4.045 | 2.555 | 3.068 | 4.181 | 4.285 | 6.000 |
| Brasil | 989 | 1.103 | 2.061 | 1.292 | 3.072 | 4.859 | 11.112 | 18.000 |
| Chile | 590 | 523 | 699 | 808 | 1.773 | 1.668 | 4.091 | 2.600 |
| Colombia | 500 | 457 | 729 | 959 | 1.667 | 2.317 | 3.332 | 3.000 |
| México | 2.634 | 4.762 | 4.393 | 4.389 | 10.973 | 9.526 | 7.619 | 8.000 |
| Perú | 41 | -7 | 136 | 670 | 3.084 | 2.035 | 3.581 | 2.000 |
| Venezuela | 451 | 1.916 | 629 | 372 | 813 | 985 | 1.833 | 4.000 |
| Subtotal | 7.041 | 11.193 | 12.692 | 11.096 | 24.450 | 25.571 | 35.843 | 43.600 |
| Total Regional | 7.698 | 11.965 | 13.731 | 12.494 | 26.260 | 27.564 | 38.110 | 45.500 |

Fuente: IIE en base a Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial CEPAL, con información del FMI y fuentes nacionales.
Nota: (e) Estimaciones preliminares.

En ese mismo período, Argentina recibió IED por US\$ 26.574 millones, lo que implica aproximadamente un 13,4% del total de América Latina. Este porcentaje es similar a la participación de nuestro país en el PBI total de la región.

Resulta igualmente interesante la evolución del *stock* de IED per capita para los principales países de la región. Si bien Argentina siempre estuvo entre los diez primeros países, su ubicación mejoró desde el séptimo lugar en el año 1990 al cuarto en 1996, superando a México y Brasil (ver cuadro 13.2).

Cuadro 13.2
Stock de IED per capita
(en dólares, ordenados según valor en 1996)

| | 1980 | 1990 | 1996(e) |
|-----------------------|------|-------|---------|
| Trinidad y Tobago | 879 | 1.693 | 2.995 |
| Chile | 77 | 768 | 1.298 |
| Costa Rica | 278 | 477 | 915 |
| Argentina | 184 | 270 | 821 |
| México | 115 | 391 | 772 |
| Brasil | 137 | 251 | 672 |
| Jamaica | 228 | 292 | 609 |
| Uruguay | 248 | 317 | 506 |
| Perú | 49 | 58 | 377 |
| Venezuela | 101 | 198 | 371 |
| A. Latina y el Caribe | 114 | 256 | 600 |

Fuente: IIE en base a UNCTAD 1997 y BID 1998.
Nota: Excluye paraísos fiscales. (e) estimación.

Otra estimación de la IED para Argentina es la realizada por el CEP, el cual, utilizando una metodología diferente, calcula para ese mismo período un flujo de US\$ 62.846 millones³ (ver cuadro 13.3). Clasifica las mismas en tres grandes rubros: *Compras* (que implica cualquier transfe-

² La participación de la IED dirigida a América Latina fue del 20% del total en la década de 1980, del 38% promedio en la década de 1990 mientras que en 1997 alcanzó el 45%.

³ Estos datos son el resultado de un relevamiento que realiza el CEP en base a datos obtenidos de los balances y reportes obtenidos de las empresas más grandes, material periodístico, datos de la Fundación Invertir y la Secretaría de Política Económica.

rencia de activos, privatizaciones, adquisiciones, ampliaciones de capital y fusiones), *Greenfields* (incluye las nuevas plantas de todas las empresas) y *Ampliaciones* (son aquellas inversiones que permiten incrementar la capacidad instalada de una empresa).

Cuadro 13.3
Inversión Extranjera Directa en Argentina (1990-1997) (en mill. de US\$)

| Compras | Greenfields | Ampliaciones | Total |
|---------|-------------|--------------|--------|
| 29.045 | 9.502 | 24.300 | 62.846 |

Fuente: IIE en base a CEP.

Es importante destacar que los últimos dos conceptos implican en cierta manera la formación bruta de capital y en el período analizado representan aproximadamente el 53% de la inversión total.

Este gran volumen de inversiones extranjeras que comienza en 1990 fue liderada por las privatizaciones. La mayor recaudación en ese concepto se realizó en 1992, alcanzándose a fines de 1993 el 78% del total recaudado en todo el período. Los sectores que presentaron una mayor participación en este proceso fueron Energía Eléctrica (28%), Petróleo y Gas (27%) y Comunicaciones (20%).

A partir de 1993 y con la finalización del proceso de privatizaciones, comienza a tomar fuerza el proceso de fusiones y adquisiciones, alcanzando una tasa del 113,8% anual acumulativa. Es importante mencionar que esto responde en gran medida

a la situación interna de estabilidad, que permite encarar proyectos con mayor previsibilidad y al contexto mundial de la globalización. Los sectores con mayor participación en este proceso fueron el bancario (16,6%), Alimentos y Bebidas (12%), Comunicaciones (Televisión y Telefonía 22,4%) y Comercio (7,4%).

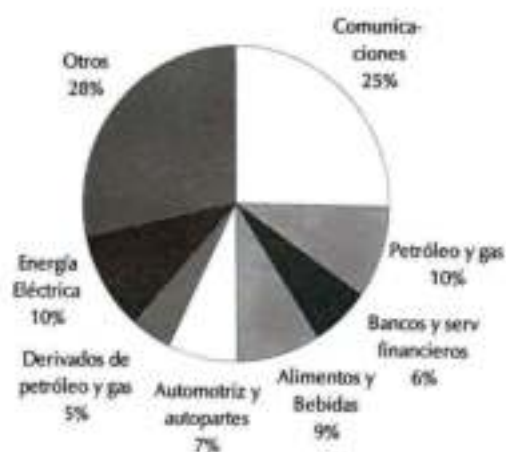
En el gráfico 13.3 se observa la composición sectorial de las inversiones, destacándose las Comunicaciones (25%), Petróleo y Gas (10%) y Energía Eléctrica (10%).

Según proyecciones realizadas por el Centro de Estudios para la Producción, entre 1998 y el año 2000, la Inversión Extranjera Directa en la Argentina ascenderá a US\$ 44.808 millones.

Del total señalado, se estima que US\$ 4.747 millones se dirigirán a fusiones y adquisiciones y que los restantes US\$ 40.000 se dirigirán a Plantas Nuevas y a Ampliaciones de empresas ya existentes. En este período, los nuevos emprendimientos representarán aproximadamente el 90% de la inversión total, lo que demuestra un cambio de tendencia con respecto a los años anteriores.

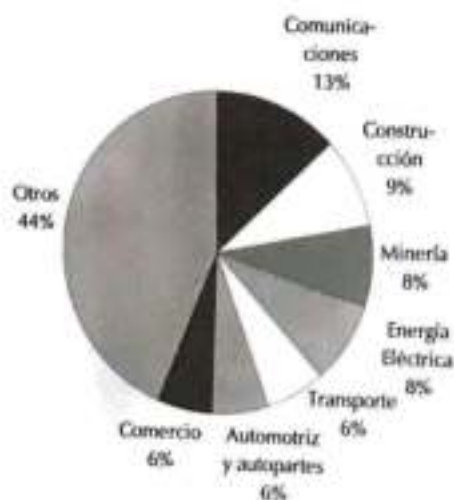
Realizando una comparación entre los gráficos 13.3 y 13.4 se observa que se produjo una variación importante en los sectores receptores de las inversiones. Las comunicaciones, que en el período 1990-97 había recibido el 25 % de las mismas, participarán con sólo el 13 % en el período 1998-2000. Asimismo, se incorporan sectores como la Construcción, Minería y Transporte, los cuales habían sido poco significativos en la etapa anterior.

Gráfico 13.3
Composición Sectorial de las Inversiones



Fuente: IIE en base a CEP.

Gráfico 13.4
Inversión Extranjera Directa 1998-2000

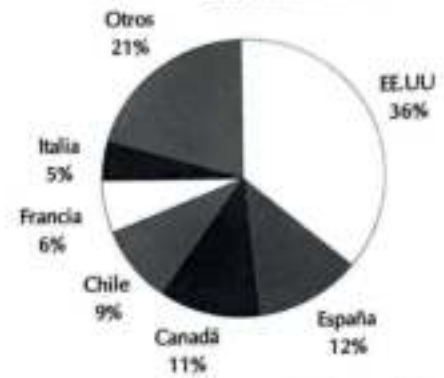


Fuente: IIE en base a CEP.

Por otra parte, es importante mencionar que en este último período el sector servicios, a pesar de haberse finalizado prácticamente con las privatizaciones, es el que muestra una mayor participación.

Si se analiza el origen de las inversiones en el período mencionado, en el gráfico 13.6 se observa que el 36% proviene de Estados Unidos, ocupando el segundo lugar España con una participación del 12%. Un elemento importante a destacar es la diversificación de los países inversores. Mientras que en el período 1990-97 los cuatro países que más invirtieron alcanzaron el 73,6%, en el período 1998-2000 representaron sólo el 68,7%, apareciendo en escena nuevos países que con anterioridad habían tenido escasa participación.

Gráfico 13.5
Origen de las Inversiones Extranjeras Directas 1998-2000



Fuente: IIE en base a CEP

13.1.4. Inversiones de Firmas Nacionales

El total de inversiones directas registradas en nuestro país se compone de las inversiones extranjeras y de las inversiones nacionales. Las primeras fueron analizadas en detalle en el punto anterior debido a su magnitud.

A continuación, se realizarán algunos comentarios sobre las inversiones realizadas por capitales nacionales. En el período 1990-1997 las mismas alcanzaron US\$ 35.948 millones, lo que representa el 35,6% de la inversión total. Estas se dirigieron en un 74% a lo mencionado anteriormente como formación de capital (ampliaciones y greenfield) mientras que sólo el 10% se destinó a fusiones y adquisiciones.

Para el período 1998-2000 se espera un total de US\$ 21.047 millones, lo que equivale a sólo el 28,8% de las inversiones totales, mostrándose una disminución en la participación total respecto al período anterior.

Dentro de los sectores elegidos por el capital nacional en el período 1990-97 se destacan Petróleo y Gas (34%), Construcciones (23%) y Comunicaciones (13%).

13.2. Inversiones por Regiones

Para realizar este análisis se utilizará la información disponible por provincias y luego por regiones, de acuerdo al concepto mencionado en el punto 1 del presente capítulo. Estas estadísticas no reflejan la totalidad de los proyectos de inversión ya que frecuentemente no se dispone de información para su asignación por provincias.

Analizando el total de inversiones regionales para el período 1990-1997, en el cuadro 13.4 se puede apreciar que Buenos Aires recibió la mayor proporción, seguida por la Región Central, captando entre ambas aproximadamente el 80% del total. Para el período 1998-2000 el comportamiento esperado es muy similar, pero con una menor participación de la Región Central.

Descomponiendo el análisis entre inversión extranjera e inversión nacional, y considerando el total de las regiones para el período 1990-1997, se observa que la inversión extranjera supera en más del doble a la inversión nacional. Cuando se realiza el análisis por regiones, se puede ver que tanto para la Región Central como para la Región Norte esta diferencia es mucho más pronunciada (aproximadamente 85%). En la Región Sur el comportamiento es opuesto.

Analizando el período 1998-2000 para el total de las regiones, se observa una tendencia similar, pero con una mayor participación de la inversión nacional. La Región Buenos Aires junto con la Región Sur muestran los mayores incrementos y nuevamente la Región Central junto con la Región Norte muestran una disminución de su participación.



Cuadro 13.4
Inversión por Regiones

| | 1990-1997 | | | 1998-2000 | | |
|----------------|------------|----------|--------|------------|----------|--------|
| | Extranjera | Nacional | Total | Extranjera | Nacional | Total |
| Buenos Aires | 5.463 | 3.627 | 9.090 | 7.695 | 6.729 | 14.424 |
| Región Central | 3.386 | 546 | 3.932 | 4.490 | 867 | 5.357 |
| Región Norte | 1.683 | 268 | 1.951 | 2.670 | 385 | 3.055 |
| Región Sur | 556 | 755 | 1.311 | 784 | 1.414 | 2.198 |
| Total | 11.088 | 5.196 | 16.284 | 15.639 | 9.395 | 25.034 |

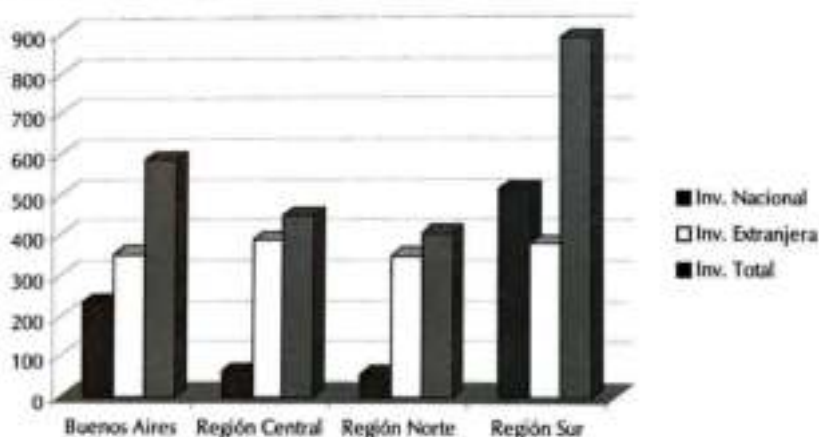
Fuente: IIE en base a CEP.

A continuación, en el cuadro 13.5 se realiza el mismo análisis pero en términos per capita. Para el período 1990-1997 Región Central recibió la mayor inversión extranjera, mientras que la inversión nacional prevaleció en la Región Sur.

Cuadro 13.5
Inversión per capita por Regiones

| | 1990-1997 | | | 1998-2000 | | |
|----------------|------------------|----------------|-------|------------------|----------------|-------|
| | Extranjera pc | Nacional pc | Total | Extranjera pc | Nacional pc | Total |
| Buenos Aires | 351 | 233 | 584 | 495 | 432 | 927 |
| Región Central | 384 | 62 | 446 | 509 | 98 | 607 |
| Región Norte | 347 | 55 | 402 | 551 | 79 | 630 |
| Región Sur | 375 | 509 | 884 | 529 | 954 | 1.483 |

Fuente: IIE en base a CEP.

Gráfico 13.6
Inversión por Regiones durante 1997

Fuente: IIE en base al CEP.

Es interesante observar que las inversiones nacionales per capita en las Regiones Central y Norte son muy bajas en relación a Buenos Aires y la Región Sur. De acuerdo a las estadísticas del CEP, esta categoría apenas participa con el 14% de las inversiones en ambas regiones.

Para el período 1998-2000, la Región Norte recibirá la mayor inversión extranjera, destacándose la minería como sector principal, mientras que la Región Sur será la destinataria de la mayor inversión nacional per capita.

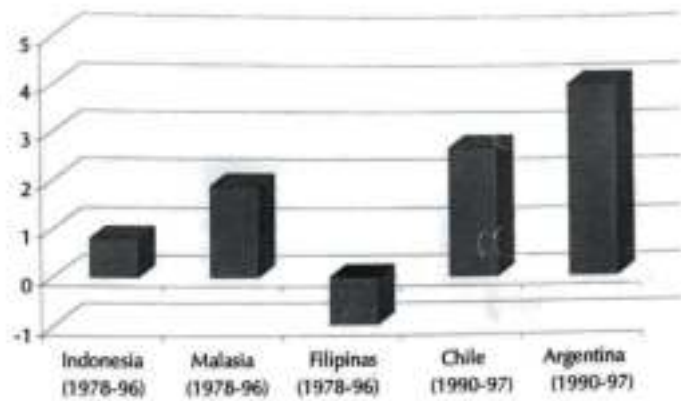
13.3. Productividad Global de los Factores

La Productividad de un país se explica por la eficiencia en la asignación de los factores, por la capacidad para generar e incorporar nuevos conocimientos y por el esfuerzo que realizan sus trabajadores.

En el período 1980-89, Argentina mostró una evolución negativa de la misma, debida principalmente a la falta de inversión. Para el período 1990-97 se observa una recuperación muy importante alcanzando un promedio anual del 4,05 % (ver cuadro 7.5 del capítulo 7).

Cuando se compara este crecimiento a nivel internacional también resulta sorprendente. A pesar del importante crecimiento que mostraron algunos países asiáticos en el período 1979-1996, la productividad global nunca alcanzó cifras similares a las registradas en nuestro país durante la presente década (ver gráfico 13.7).

Gráfico 13.7
Comparación de la Productividad Global de los Factores



Fuente: IIE en base a «Productividad, otra fortaleza de la sociedad argentina», Julio Nogués y Osvaldo Meloni, La Nación - 22 de noviembre de 1998.