

I. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007

Guillermo Anlló, Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos

A más de un lustro de la recesión de finales del milenio pasado que decantara en la crisis de salida de la convertibilidad, se impone la realización de un balance que permita dirimir los nuevos dilemas que se presentan a los viejos desafíos que enfrenta el desarrollo de nuestro país.

En pos de aproximar una reflexión en este sentido, este documento, elaborado por la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, aporta algunas reflexiones sobre lo sucedido y lo porvenir, desde el análisis de algunas áreas y sectores sobre los que ha venido desarrollando estudios los últimos años.

En este sentido, se han realizado nueve documentos que analizan la realidad económico-social del país desde tres ejes. Un eje referencial de marco general que agrupa los estudios realizados sobre cómo se acomodaron las variables macro-fiscales, qué ha sucedido en materia de empleo, cómo se equilibró la balanza comercial argentina y hacia dónde se ha movido la inversión extranjera directa; otro eje con una visión más orientada a las respuestas microeconómicas ante las nuevas condiciones, compuesto por tres estudios que exploran el desempeño reciente de la industria; el agro y las evidencias sobre las conductas innovadoras de los agentes que componen ambos sectores; y, por último, un tercer eje que discute los dilemas que se presentan para el rediseño de las políticas sociales y los desequilibrios territoriales.

El objetivo de este conjunto de trabajos es una descripción analítica y la exhibición de algunas evidencias empíricas con el propósito de reseñar cuál fue el punto de partida de esa recuperación, cómo se generó aquel proceso, cuáles fueron los mecanismos que operaron, y en dónde nos encontramos hoy en relación a la consolidación de un proceso de crecimiento estable y tendencial. En suma, se busca aportar al debate sobre una agenda del desarrollo favoreciendo la dinámica de cambio estructural mediante la acumulación de capacidades tecnológicas y la calificación de recursos. No se trata de dar respuestas, ni propuestas de políticas, sino de sólo indicar el punto de partida y los interrogantes y desafíos que se abren para consolidar un sendero de crecimiento sostenido, sin grandes oscilaciones, que permita expandir la base de generación de riqueza y garantice una mayor inclusión social.

1. Los grandes agregados

El desempeño económico argentino luego de la convertibilidad está caracterizado por un sorprendente desempeño positivo. Desde entonces, la economía argentina ha experimentado un desempeño positivo que incluso aquéllos más optimistas no pudieron pronosticar, expresado en un acelerado crecimiento a una tasa acumulativa anual promedio del 8,2% entre 2002 y 2007.

En términos macroeconómicos hoy existe un punto de partida que es totalmente distinto del que teníamos en la década pasada. Hemos podido dejar atrás la convertibilidad sin repudiar el uso de la moneda local y se reestructuró una parte mayoritaria de la deuda externa, con resultados muy beneficiosos para el país, asociados a la reducción de tasas, quitas y maduración de los plazos.

La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad precrisis y la notable creación de puestos de trabajo. La evolución de empleo y de las remuneraciones indujo a una intensa reducción de los aún elevados índices de pobreza e indigencia. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial son superavitarios. El contexto internacional de subas de las materias primas –asociado a la expansión de China e India- y bajas tasas de interés, ha sido muy favorable para el país en los últimos años, con previsiones de mantenerse esta situación en el mediano plazo, generando una ventana de oportunidad para el país. La Argentina es hoy una economía abierta, en la cual las exportaciones más las importaciones representan un 45% del PIB, esto es, más del doble que a principios de los noventa.

La recomposición del proceso de inversión fue mayor de lo esperado y ya alcanza los valores picos de los noventa. La inversión en equipo durable de producción superó en 2006 los niveles máximos previos, si bien quedó algo por debajo de esos registros como fracción del PIB. Se observó una elevación apreciable en la capacidad de producción, en el sector manufacturero en particular.

Por su parte, desde los años noventa las empresas transnacionales han incrementado su presencia inicialmente por las privatizaciones, después por la búsqueda de recursos naturales, luego en la concentración bancaria y al final en un notable proceso de adquisiciones -donde se vendieron alrededor de 800 posiciones de mercado de empresas nacionales-. Uno de los fenómenos que se está produciendo en esta etapa es el creciente peso de Brasil como inversor en la economía argentina.

De todos modos, cuando comparamos los indicadores económicos y sociales actuales con los observados en la década del setenta, nos asoma con total claridad el enorme desafío que debemos asumir para recuperar el bienestar, la equidad y la dignidad del conjunto de la población. Desde 1975 a 2007, el PIB *per-cápita* creció a una tasa anual del 0,6% anual y se generaron 19 años del crecimiento del nivel de actividad y 14 años de crisis, desempeño que evidencia el estancamiento y la extrema volatilidad en un contexto de creciente heterogeneidad y exclusión social.

Macroeconomía en la recuperación

La crisis asociada con la ruptura del régimen de convertibilidad puso en cuestión al sistema de contratos en su conjunto, y a la propia organización monetaria. Cetrángolo, Heymann y Ramos señalan que en un contexto de ese tipo, resultó notable el surgimiento de signos de repunte de la economía en el lapso de unos meses, y remarcan que, no obstante la intensidad de la crisis monetaria y fiscal y la abrupta depreciación externa de la moneda, la reacción se apoyó en que no se registraron fenómenos de huida del dinero en las transacciones cotidianas. La memoria de los precios nominales contribuyó a reforzar las conductas de búsqueda de los potenciales compradores y, por su parte, el muy alto desempleo no abría márgenes para deslizamientos salariales.

Para los autores, este impacto moderado sobre los precios y el sostenimiento de la demanda de moneda dieron tiempo a que reaccionaran las políticas fiscales y monetarias. La

fuerte devaluación incrementó bruscamente el valor de las exportaciones. La aplicación de derechos de exportación transfirió al sector público parte de este incremento, mientras que el gobierno mantuvo comprimidos los gastos. El alivio de la situación de caja del gobierno redujo la presión sobre la política monetaria. El aumento mismo del tipo de cambio incrementó el potencial de esas reservas como instrumento de regulación cambiaria. Al moderarse los riesgos de un colapso de aun mayor gravedad se fueron generando los requisitos de una reanimación.

De todos modos, el estado de la economía al tocar el fondo de la crisis mostraba una fuerte perturbación. Existía un volumen muy grande de recursos ociosos. La intensidad de la desocupación y los cambios de precios relativos asociados con la devaluación tendían a agudizar las condiciones de pobreza. Como contraparte, mayores márgenes entre precios y costos laborales contribuían a mantener la generación de fondos de las empresas. En un breve lapso, asimismo, se habían producido fuertes cambios patrimoniales, entre los cuales se contaban un brusco aumento del poder de compra interno de los activos que los residentes mantenían en el exterior, y una reducción del endeudamiento interno de las empresas, mientras que diversas firmas habían suspendido pagos sobre sus obligaciones en divisas fuera del sistema financiero.

En una primera fase, la recuperación del nivel de actividad, que tomó rápidamente velocidad, se verificó junto con una variación pequeña, o tal vez todavía negativa, en el *stock* de capital y la capacidad de producción. La considerable suba del consumo contribuyó significativamente a la suba de la demanda interna, y la evolución de las decisiones de inversión en equipamiento, como característica general, parece haber estado guiada especialmente por planes destinados a satisfacer demandas sobre horizontes no demasiado largos. En todo caso, hacia fines de 2006, el coeficiente de inversión en equipo durable a precios constantes se acercaba a los niveles máximos de la década anterior. En los sectores de infraestructura la conmoción contractual asociada con la crisis dejó un número importante de controversias pendientes, siendo la situación energética motivo de especial atención por la posibilidad de que emergieran cuellos de botella ante la evolución creciente de la demanda.

Junto con la gradual reducción en los flujos de salida de capitales, los saldos del intercambio se reflejaron en considerables excesos de oferta de divisas por parte del sector privado. El Banco Central sostuvo la paridad con una leve deriva ascendente. Esto se correspondió con una moderada apreciación real con respecto al dólar, el que a su vez se depreció respecto a las monedas de otros socios comerciales de la Argentina, de manera que el tipo real de cambio multilateral varió poco, sobre niveles considerablemente mayores que en la década previa. Las operaciones de esterilización monetaria no modificaron la tónica de bajas tasas de interés, dadas la inexistencia de expectativas devaluatorias y la moderada demanda de crédito del sector privado.

Como señalan los autores, desde el punto de vista fiscal, la contribución de los derechos de exportación y el fuerte incremento de la recaudación por impuestos sobre la actividad y los ingresos internos elevó al coeficiente de tributación a niveles netamente mayores que en períodos previos. Esto sostuvo apreciables superávits primarios y, al mismo tiempo, permitió un considerable incremento del gasto del gobierno. Por otro lado, la reestructuración de la deuda pública formalizada a comienzos de 2005 redujo el volumen de las obligaciones y alivió los flujos de pagos comprometidos. El sector público generó excedentes financieros, de manera que no presionó sobre los mercados de crédito, ni estuvo especialmente condicionado por los vaivenes de opinión en esos mercados.

El mantenimiento de holguras fiscales y en las cuentas externas ha sido un rasgo característico, y saliente, del episodio, y alejó la perspectiva de un freno originado en el endurecimiento de esas restricciones de presupuesto. Los autores señalan, finalmente, que las condiciones para desembocar en un sendero de crecimiento persistente incluirían, junto con un

contexto externo que permita ese tránsito, el afianzamiento de conductas observadas a lo largo de la recuperación, y la adaptación o transformación de otras. Entre los elementos, interrelacionados, del comportamiento macroeconómico, que resaltan por su relevancia, mencionan los siguientes cinco: i) la consolidación de un movimiento de expansión en la producción de bienes transables, como factor de crecimiento en sí y como soporte del incremento de la demanda interna; ii) la generación de corrientes de inversión y de ahorro que sostengan la acumulación de capital y de riqueza sin presionar sobre la capacidad de financiamiento y sobre el potencial de servicio de créditos; iii) la consolidación de una situación fiscal solvente, caracterizada por superávit que permitan la atención de obligaciones externas al tiempo que tomen en consideración las fluctuaciones cíclicas; iv) la consistencia de una búsqueda efectiva de equilibrios distributivos con la percepción de incentivos aptos para reforzar la actividad de inversión privada; y v) una evolución de la demanda agregada, los ingresos nominales y la formación de precios que facilite el crecimiento de las cantidades producidas con una trayectoria inflacionaria lenta y de baja volatilidad.

Por su parte, la rapidez y duración de los incrementos en la producción agregada fueron implicando paulatinas reducciones en los niveles de capacidad ociosa y una apreciable absorción del desempleo, que se ubicó a fines de 2006 por debajo del 9%. Esto fue acompañado por un repunte de los salarios reales, aparentemente menor a la caída previa en el caso de los trabajadores informales, pero mayor que esa caída en el segmento formal. En un contexto donde la estructura de precios relativos seguía en transición, con el gasto interno en fuerte expansión, y tendencias a la apreciación real frente a valores crecientes de los bienes transables, se configuró un movimiento inflacionario que tomó cierto impulso, dentro de rangos moderados. La política económica manifestó preocupación por esa evolución y, al mismo tiempo, buscó no frenar la suba de la demanda.

El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos

Luis Beccaria, en el primer trabajo realizado para esta publicación conjunta, señalaba a comienzos del 2007 que desde mediados de los setenta se venía registrando una persistente acumulación de dificultades en el plano laboral y distributivo. Asimismo, los años noventa fueron años difíciles para el mercado de trabajo, y su comportamiento fue determinante en la continuación de la tendencia al deterioro distributivo. Esto llevó a que la sociedad argentina comenzase el nuevo siglo atravesando una complicada situación social. La misma se expresaba en elevadas incidencias del desempleo, la precariedad y la pobreza, así como en las amplias brechas de bienestar existente entre diferentes sectores. Sobre este difícil cuadro social se descargaron los efectos que produjo el abandono del régimen de la convertibilidad, que se había tornado insostenible hacia el final de los noventa.

El autor indica, asimismo, que la recuperación económica que se inició a los pocos meses de la salida del régimen de tipo de cambio fijo no sólo fue intensa, sino que tuvo efectos también significativos en el mercado de trabajo, especialmente en lo que hace al empleo. La ocupación total creció a una tasa muy elevada, incluso cuando se la relaciona con el acelerado ritmo de aumento del nivel de actividad agregado. La elasticidad empleo–producto promedio de estos años de recuperación resultó, entonces, muy alta alcanzando niveles no conocidos en el país durante otras fases expansivas. Sin embargo, como esta respuesta muy elástica del empleo al nivel de producción se explica principalmente por el aprovechamiento de una amplia capacidad ociosa existente al finalizar la prolongada recesión, la misma ha ido disminuyendo en el tiempo, aunque continúa ubicándose en valores relativamente altos.

Ese comportamiento del empleo permitió reducir la tasa de desocupación a más de la mitad, la que se encontraba a mediados del 2006 en niveles cercanos al 10% (y de

aproximadamente el 12% cuando se considera como desempleados a los beneficiarios de los planes de empleo ocupados).

La desocupación constituye la manifestación más crítica de los problemas laborales, pero no la única. La precariedad resultó un fenómeno más difundido y vino creciendo incluso desde los ochenta –aún en fases de aumento del PIB– por lo que los niveles de 2002 eran muy elevados. La recuperación no tuvo aún un efecto muy importante sobre esta dimensión, ya que la proporción de trabajadores registrados no se alteró entre ese momento y mediados de 2006. Sin embargo, el comportamiento que se observa durante ese año y el anterior marcan una diferencia significativa no sólo respecto a los años previos sino a los ochenta y los noventa. En este período más reciente, se ha acelerado la creación de puestos de trabajo asalariados registrados, llegando ellos a explicar la totalidad –e incluso más– de las ocupaciones netas adicionales. Tal comportamiento sugiere que, junto con la persistencia del proceso de crecimiento, se ha reducido la incertidumbre que enfrentan los empleadores respecto al sostenimiento del proceso de crecimiento económico. Esto también se refleja en el hecho de que el aumento de las horas trabajadas por persona tuvo una mayor preeminencia como medio para incrementar el uso del trabajo en los primeros años, pero que fue decreciendo con posterioridad.

La construcción y la industria lideraron el proceso de expansión productiva y también ocupacional, aunque el empleo de algunos servicios, como los personales y los brindados a las empresas, fue asimismo muy dinámico. En estos años también se alteró la tendencia a la reducción de la ocupación de trabajadores de baja calificación que había prevalecido en los ochenta y noventa. Esta tendencia creció a una tasa significativa, aunque menor a la de quienes tenían escolarización intermedia –grupo cuyo empleo fue el de mayor expansión– y alta.

Aún así, continúa Beccaria, las remuneraciones reales no tuvieron el mismo ritmo relativo de recuperación que el empleo, ya que aún a mediados de 2006 no se habían podido alcanzar, en promedio, los valores de fines de 2001; esto es, los que prevalecieron en el momento previo al fuerte deterioro que ocurrió cuando los precios crecieron luego de la devaluación. Cabe recordar en este sentido, que la ocupación de octubre de 2001 (neta de beneficiarios de los planes de empleo) se alcanzó en el segundo trimestre de 2003 y, menos de un año después, se igualó el máximo anterior.

Ésta recuperación más lenta de los ingresos explica en parte que la pobreza se ubique todavía en valores no muy diferentes de 2001, no obstante lo sucedido con el empleo y con la distribución del ingreso familiar. En efecto, el grado de desigualdad de esta última se redujo manifiestamente –lo que llevó al coeficiente de Gini de 2006 a niveles similares a los de 1991. Tal dinámica de las brechas relativas de los ingresos familiares obedeció a la mejora ocupacional pero también a la reducción de la concentración de las remuneraciones. Parecería que las políticas de ingreso adoptadas al inicio del período –aumentos de suma fija e incrementos del salario mínimo– constituyen un elemento importante al momento de explicar la reducción de las diferencias entre los ingresos medios de los trabajadores con diferentes calificaciones.

El importante crecimiento económico –que se verificó a un ritmo anual de casi 9% durante cuatro años– ha permitido ir morigerando los principales problemas laborales y sociales que enfrentaba el país en 2002, en particular, el desempleo y el subempleo. Conviene, sin embargo, enfatizar que los registros que actualmente prevalecen, aún los correspondientes a esas variables, continúan siendo preocupantes y la búsqueda de su pronta disminución continúa encabezando el listado de los desafíos que enfrenta la política económica y social.

IED en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias

La crisis generó una serie de cambios significativos. El que primero se hizo sentir fue el deterioro de la situación patrimonial, dado el peso de la deuda en dólares en muchas empresas. Así, el período transcurrido desde el fin de la convertibilidad puede ser caracterizado como de desendeudamiento y reestructuración. A partir de la devaluación, los niveles de endeudamiento crecieron en forma significativa, en un contexto en el que la demanda interna se había retraído severamente y la ausencia de crédito, tanto interno como externo, ponía a las empresas en una situación delicada.

Sin embargo, contrariamente a lo esperado ante este panorama desolador, el documento remarca que lejos de haberse producido una salida masiva de empresas extranjeras del país, podría decirse que las empresas se reordenaron internamente en un período de tiempo muy corto, aprovechando la expansión de la actividad económica. Asimismo, como señalan los autores, este fenómeno tiene matices sectoriales y de tipos de empresas. En efecto, en los sectores de servicios privatizados y en el sector financiero, se han producido algunos casos de salidas y de transferencias accionarias vinculadas con la reestructuración de pasivos. En el caso de la inversión extranjera más “tradicional”, la rápida recuperación del nivel de actividad y el cambio en los precios relativos permitieron que se produjera un proceso de desendeudamiento que prácticamente está concluido en un tiempo muy corto y sin subsidios por parte del Estado. Las políticas de desendeudamiento se llevaron a cabo a través de cancelaciones con fondos de las empresas, con aportes de los accionistas, o mediante reestructuraciones de deuda.

Los aportes de capital constituyeron el componente más importante de IED durante el período 2002–2005, con montos anuales muy significativos. El análisis de la composición de los aportes muestra que el destino principal de los mismos en este período ha sido la cancelación de deuda, en su mayor parte deuda intra-corporativa. Las capitalizaciones prácticamente explican el total de los aportes de los años 2002 (el nivel más alto de la serie), y 2003. Los aportes para ampliaciones y nuevos proyectos recobraron importancia a partir del año 2004.

Por otro lado, las principales reestructuraciones que se llevaron a cabo en el período correspondieron a empresas que explicaban el 40%- 45% de la deuda externa total del sector privado no financiero a fines de 2001 (sin deuda entre filiales), y el 70% de la deuda en títulos a la misma fecha. Algunas pocas empresas reorganizaron sus pasivos rápidamente y sin ingresar previamente en cesación de pagos; sin embargo, en la mayoría de los casos las reestructuraciones implicaron algún grado de reducción en el valor nominal de la deuda.

Estas políticas, y la revaluación del peso a partir de 2003, llevaron a que ya en 2004 los coeficientes pasivo/activo, tanto del sector petrolero como del sector transable, alcanzaran niveles similares a los previos a la crisis. En tanto, para el caso del sector no transable, dicho coeficiente en 2005 se encontraba todavía algunos puntos por encima del nivel que tenía en 1998. Para el agregado de empresas de IED, el coeficiente de fines de 2005 se encontraba ligeramente por debajo de 1998.

Luego de la crisis y el abandono de la convertibilidad, en el año 2003, la inversión extranjera llegó a las cifras más bajas, por alrededor de US\$ 1 600 millones.

A partir de 2004 los flujos se recuperan, alcanzando valores significativos, especialmente si los consideramos en términos del producto. En estos términos, los flujos 2002-2005 se ubican por encima del 2% del producto en promedio, valores similares al promedio 1992-1998, y alcanzan más del 2,5% en 2004 y 2005. Sin embargo, a diferencia de los noventa, no puede hablarse de una oleada de IED, así como tampoco de una retirada del capital extranjero.

Tras la crisis, una característica destacada es la recuperación sostenida de la renta de la IED. Éste es un fenómeno generalizado, no obstante lo cual hay comportamientos marcadamente distintos entre las empresas productoras de bienes transables y las de no transables. En el primer caso la recuperación es más temprana y también más fuerte y se produce inmediatamente después de la devaluación, mientras que en los no transables es más tardía y menos pronunciada.

En comparación con los noventa, es muy evidente la pérdida de importancia relativa de la venta de paquetes accionarios en las transacciones de IED y en el financiamiento externo del país. Sin embargo, estas cifras subvaloran o reflejan solamente una porción del movimiento ocurrido en las empresas. Por un lado, los flujos por las operaciones “reversas”, o sea por las compras de residentes a no residentes, restan en el total de transacciones registradas en el balance de pagos. Por otro lado, no se registran las operaciones que son transferencias de acciones cuando las dos partes, compradora y vendedora, son no residentes. Por último, los bajos precios de las transacciones, como consecuencia de la crisis, afectan el valor total registrado. Las transferencias, sin distinción del país de origen de las partes, de las principales adquisiciones, prácticamente cuadruplican el valor de lo registrado en el balance de pagos. Casi el 70% de este valor total lo explican transacciones entre no residentes.

En este contexto, se detectan algunos fenómenos novedosos que es importante resaltar.

Uno de los fenómenos que se está produciendo en esta etapa es el creciente peso de Brasil como inversor en la economía argentina. Esta importancia está dada, no sólo por su incidencia en los flujos totales de inversión, sino además por el hecho de que los inversores brasileños han adquirido empresas que son líderes o jugadores importantes en los sectores de actividad en los que actúan (frigoríficos, cerveza, cemento, petróleo, acero), pasando a convertirse en un actor importante para la economía del país.

En cuanto a la recuperación de los aportes para nuevos proyectos a partir de 2004, consideramos importante resaltar la evolución en algunos sectores, tanto tradicionales receptores de IED (agro, automotriz, hotelería) como “nuevos” (servicios transables, minería). Se trata de sectores muy diversos pero que, a partir de las condiciones macroeconómicas favorables, muestran nuevos horizontes para la inversión extranjera, a la vez que plantean nuevos desafíos para la política pública.

Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa

El coeficiente de apertura de la economía argentina, estimado como el promedio de la suma de exportaciones e importaciones en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), pasó de 11% para el trienio 1996-1998 a 22% en 2006; la consecuencia inmediata que sigue a esta observación es que el sector comercial externo se ha convertido en un factor relativamente importante de la demanda agregada. Parte de este incremento se explica por la corrección nominal a la baja en el PIB medido en dólares, introducida por la fuerte devaluación del tipo de cambio real en enero de 2002; pero otra parte de ese brusco cambio en el grado de apertura responde, fundamentalmente, al desempeño de las exportaciones de bienes y servicios. En los últimos quince años, las exportaciones argentinas (en dólares corrientes) se multiplicaron por más de cuatro veces, luego de dos saltos claramente marcados. Estabilizadas alrededor de los US\$ 12 000 millones hasta 1994, se ubicaron en una meseta de US\$ 25 000 millones a partir de 1996 y volvieron a crecer ininterrumpidamente desde 2002, para ubicarse en la actualidad cerca de los US\$ 50 000 millones. Las importaciones, instaladas en un nuevo piso por la reforma comercial de los noventa, han seguido al ciclo económico y, ya en el 2006, superaron al valor que registraban en el anterior máximo de crecimiento de 1998. La novedad es que, en esta última fase, la economía crece a tasas sostenidas y, simultáneamente, mantiene importantes superávits comerciales.

Como se puede ver en el documento correspondiente, la modificación del régimen macroeconómico a comienzos de 2002 dio paso a la emergencia y consolidación de una fase de crecimiento acelerado y sostenido de la economía argentina en la que, entre otros cambios, la dinámica del sector externo y las formas de ajuste de la balanza de pagos resultan muy diferentes a las predominantes durante todo el período de la convertibilidad. En primer lugar, la cuenta corriente, desde 2002, y la cuenta de capital, desde 2004, han registrado saldos positivos, lo que permitió recomponer y expandir el nivel de reservas, y llevar adelante un proceso de “desendeudamiento” con algunos acreedores institucionales. En segundo lugar, también se produjo una reversión en el signo de la balanza comercial; inicialmente, como consecuencia de la caída –por ajuste recesivo– de las importaciones, pero, desde 2003, en virtud de una persistente tendencia de crecimiento de las exportaciones. El desempeño de las ventas externas ha posibilitado acumular superávits comerciales anuales del orden del 6% del PBI, a pesar de la reactivación y aceleración de las importaciones, en correspondencia con la evolución general de la economía.

Un primer punto a resaltar del período más reciente es que el dinámico desempeño de las exportaciones argentinas ha sido paralelo a la recuperación y crecimiento de la demanda interna. Esta circunstancia puede ser uno de los factores explicativos del hecho de que, a pesar del indudable efecto de mejora en la competitividad-precio inducido por la fuerte depreciación de la moneda en términos reales, las exportaciones argentinas no hayan crecido más que el comercio mundial en el mismo período, o lo hayan hecho menos que las de otros países de América Latina. La participación de las exportaciones argentinas en el total de las exportaciones mundiales ha estado en torno al 0,45% a lo largo de los últimos doce años, con escasa variabilidad.

Por otro lado, la evolución del comercio mundial ha sido un factor esencial de empuje para las exportaciones. En este caso, el perfil de especialización ha tenido un efecto favorable: una parte importante de la canasta exportadora está compuesta por productos con una evolución muy positiva en el comercio mundial en este período y, a su vez, algunos de los principales mercados a los que se dirigen se han comportado con un marcado dinamismo comprador. Debe recordarse que, si bien la evolución de los precios internacionales contribuyó positivamente, la mayor parte del crecimiento de las ventas externas se explica por un aumento en las cantidades.

De todas maneras, la canasta exportadora argentina permanece concentrada en cerca del 85% en bienes primarios, combustibles y manufacturas de bajo contenido tecnológico intensivas en recursos naturales o escala; la diversificación hacia bienes de mayor contenido tecnológico alcanza, fundamentalmente, a la industria automotriz y química, en el marco de estrategias intrafirma a nivel regional, ya largamente consolidadas.

No deja de llamar la atención que, a igual nivel de producto interno pero con apreciable diferencia en el alineamiento cambiario, el contenido de importaciones de la economía en esta fase sea igual o superior al registrado en 1998. Ciertamente, el comportamiento a la baja de los precios de algunos productos de importación ha favorecido esta situación. En este contexto, hay varios factores que han impulsado el crecimiento de las importaciones. La recuperación del proceso de inversión ha sido una de las fuentes principales; en este sentido, los autores indican que, así como en este período ha habido pocos avances en materia de sustitución de importaciones, en general, en el caso de la industria de bienes de capital éstos han sido nulos. Asimismo, la ausencia de eslabonamientos locales ha introducido una cierta rigidez en toda la estructura de abastecimientos, incluyendo la oferta de bienes intermedios, insumos y componentes, lo que sesga estructuralmente hacia los contenidos importados. Del mismo modo, aún en el marco de una extraordinaria recomposición de los márgenes operativos, los agentes económicos han mantenido una cierta “preferencia por la liquidez”; el negocio de la importación, considerando que hay ya costos hundidos del aprendizaje importador y una plataforma desarrollada para hacerlo, satisface dicha práctica. Finalmente, la consolidación de hábitos de

consumo en torno a bienes de rápida obsolescencia “de mercado” ha favorecido también el dinamismo de las importaciones.

Se ha desarrollado en los últimos dos años una corriente de inversiones que tendien a incrementar la oferta en aquellos sectores largamente consolidados como exportadores, alentada por la situación del mercado mundial y el cuadro de incentivos macroeconómicos vigentes. En cambio, no aparecen señales claras de un proceso de cambio estructural que pueda generar una mayor diversificación de la canasta exportadora y sustitución de importaciones de bienes tecnológicamente complejos. Hay que recordar que sólo en algunas oportunidades excepcionales la economía argentina ha podido sostener por un tiempo el crecimiento simultáneo de las exportaciones y el mercado interno. Generalmente, en algún punto del camino, hubo que optar por precipitarse hacia el desequilibrio externo o el ajuste recesivo. Ciertamente, la coyuntura actual parece estar (¿todavía?) lejos de enfrentar ese dilema; pero, para evitarlo a largo plazo y, en particular, si se pretende mantener el crecimiento y avanzar a la vez en un proceso de distribución progresiva del ingreso, las ganancias de competitividad deberían provenir, fundamentalmente, de mejoras en la productividad y en la calidad de la estructura productiva.

2. Evidencias de la micro

La salida de la convertibilidad llevó a un cambio de precios relativos -como consecuencia de la devaluación del peso-, lo que generó tanto el abaratamiento relativo de la mano de obra como un sesgo a favor de la producción de transables. Al mismo tiempo, el nuevo conjunto de incentivos implícitos implicó un cambio en las rentabilidades relativas, dando lugar a un notable proceso de expansión.

Como consecuencia de ello, en este último período, la industria revirtió -parcialmente- la tendencia de los últimos treinta años a perder participación relativa en el producto total. Dos rasgos distintivos del perfil post devaluación marcan este desempeño: la expansión simultánea de la mayoría de las ramas manufactureras y la creación generalizada de empleo. No obstante esta recuperación, la configuración sectorial de la industria no se ha modificado de un modo significativo, al tiempo que el cambio en los precios relativos parece haber acentuado aun más las asimetrías de rentabilidad preexistentes al interior del sector industrial.

Por su parte, el agro se destacó por un marcado y sostenido crecimiento, ocupando un rol protagónico en la recuperación del país en el último lustro, con cambios radicales en su organización derivados principalmente de la irrupción de un conjunto de diversas innovaciones. Los últimos quince años han sido claramente un período de cambio tecnológico en todos los órdenes para la producción agropecuaria en el país, situándonos a la vanguardia de los mismos. Sólo por eso se puede explicar que a la salida de la convertibilidad, un sector que se encontraba prácticamente en la bancarrota, a pesar de las inversiones realizadas, se pudiera convertir en vector de desarrollo. El agro se vio beneficiado por la combinatoria positiva de la mejora en los precios internacionales en los *commodities* con perspectivas sostenidas en el tiempo -fruto del crecimiento de la demanda internacional por la incorporación de amplios sectores de la población en China e India, y los cambios en el escenario internacional-, la caída en los costos de producción -básicamente por el reacomodamiento de los precios relativos en el mercado interno- y el sendero tecnológico que el sector venía recorriendo -el cual era el adecuado para responder velozmente a los cambios en la demanda. Obviamente, esta dinámica de cambio deja abierta un conjunto de interrogantes a futuro, así como estableció una serie de desafíos y problemas nuevos.

El desempeño macroeconómico de inicios del decenio de los noventa se caracterizó por un aumento notable de la demanda interna, impulsada por el crecimiento de la oferta de crédito local e internacional. Durante el régimen de convertibilidad, la volatilidad de los flujos de capital -y sus efectos sobre la oferta de crédito y el nivel de actividad- eran una fuente de fragilidad

financiera potencial. Ante ese esquema, las empresas industriales absorbieron la caída de los márgenes de rentabilidad derivada de la competencia de los productos importados mediante la comercialización de mayores volúmenes. La colocación de productos en el mercado implicaba transacciones a crédito con plazos de 150/180 días. Este proceso se efectuó sobre una cadena de pagos aún sensible a los vaivenes económicos.

En este contexto, los incrementos de la tasa de interés internacional y la devaluación mexicana provocaron una crisis financiera en 1995. La rápida superación de la crisis es probable que haya contribuido a reafirmar las percepciones positivas sobre la solidez de un esquema macroeconómico que ahora incrementaba las exportaciones, el ahorro y el empleo. Entonces, para calzar las operaciones de crédito comercial las empresas industriales elevaron los niveles de endeudamiento en dólares. De la misma forma, la relación de la deuda de largo plazo (dolarizada) a deuda de corto plazo de las empresas varió procíclicamente. Dada una estructura financiera con flujos de ingresos en moneda local, la dolarización de la deuda aunque permitió extender los plazos, provocó un aumento substancial del riesgo de devaluación.

Desde 1998, la economía argentina estuvo afectada por varios choques negativos en forma simultánea (crisis rusa, devaluación en el principal socio comercial, abrupta caída en los precios de los exportables, persistente fortaleza del dólar, desplazamiento del sector privado de los mercados de financiamiento interno por parte del sector público). En cada uno de esos choques, se pudo identificar en las empresas tanto una reducción del apalancamiento como de la duración de la deuda: al comprimirse el patrimonio neto de una firma, los acreedores desplazan su demanda hacia deuda de menor madurez. Esto aumentaba la fragilidad de la firma al tener que financiar activos de largo plazo con pasivos de corto. El proceso continuó, puesto que esto a su vez incentivaba a acortar aún más los plazos a los acreedores.

El inicio de un largo período dominado por la recesión modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público, provocando por último el colapso definitivo del régimen económico. En lo inmediato, la economía debía evitar caer en una situación de inestabilidad extrema. Desvirtuando algunas previsiones sobre hiperinflaciones ineluctables o necesidades imperiosas de instituciones “importadas” (dolarización, banca *off shore*, etc.), desde mediados de 2002, aún en un contexto de alta incertidumbre, aparecieron algunos indicios positivos: una demanda por la moneda local para transacciones “sorprendentemente” resistente, un freno a la abrupta caída del nivel de actividad y un notable superávit comercial. Asimismo, tras superar unos meses en los cuales existía cierta percepción de destrucción masiva de capacidades empresariales, se verificó, una vez más, una notable respuesta empresarial para adaptarse a contextos de incertidumbre exagerada y de pérdida de calidad institucional. Como patrón, se observó que las firmas industriales y aquellas de actividades de recursos naturales rápidamente encontraron un refugio que les permitió mantener el desarrollo de los negocios. Éste era un posicionamiento transitorio que frenaba el cierre masivo de empresas, pero que no constituía un punto de equilibrio sustentable en el largo plazo si no se resolvían las condiciones mínimas de funcionamiento del sistema económico, social y político.

Desde mediados de 2002, la progresiva normalización de los mercados y la atenuación de la incertidumbre se asociaron a la reanimación de la demanda interna. Basado en la dramática reducción de los costos laborales y en la postergación de aumentos en los servicios públicos, el financiamiento de la producción provino de los mayores márgenes empresarios. Luego de una caída de los volúmenes físicos cercana al 20%, se verificó una abrupta recomposición de los flujos operativos. Las empresas redujeron marcadamente los plazos de sus operaciones comerciales, alcanzándose una situación de casi exclusiva venta al contado. Durante un período prolongado, los costos operativos de las firmas (salarios, tarifas de servicios públicos, impuestos, alquileres, etc.) se mantuvieron prácticamente constantes en términos nominales. En contraposición, los precios de los bienes transables se incrementaron fuertemente. La resultante

fue una mejora notable de los márgenes de rentabilidad que, junto con la recomposición del flujo de caja, permitió el autofinanciamiento de la inversión y sostuvo el proceso de reestructuración de las deudas.

El crecimiento reciente de la industria argentina

Como señala el capítulo escrito por Porta y Fernández Bugna, las formas de respuesta del aparato productivo han estado fuertemente condicionadas por cómo había sido modelado en las condiciones previas. Entre otras características importantes, el punto de partida de este nuevo período incluye: i) la coexistencia de sobre-inversión relativa en algunos sectores y de insuficiente capacidad instalada en otros, en un contexto de pronunciada baja del coeficiente de inversión total durante los cuatro años de recesión; ii) la debilidad del entramado productivo interno, no sólo en términos de cantidad y calidad de oferta disponible, sino también en las interrelaciones básicas del sistema nacional de innovación; iii) la presencia de rigideces tecnológicas, cuya rápida superación se dificulta en el nuevo contexto de precios relativos; y iv) la reducción y hasta la desaparición de planteles de personal de alta calificación.

Las inversiones predominantes en la década anterior se basaron en las tendencias de la demanda doméstica en las dos fases cortas de auge, en el elevado poder adquisitivo en moneda internacional de dicha demanda y en la disponibilidad de acceso casi absoluta a importaciones baratas. No debería esperarse que el ajuste del aparato productivo a un cuadro inverso en esos factores determinantes –reasignando recursos y reorientando ofertas- fuera necesariamente automático, dadas las rigideces estructurales que se consolidaron en paralelo al desarrollo del modelo previo.

Se trata, entonces, de un sistema productivo industrial que camina con las “marcas” de su historia reciente de desarticulación y crisis, asentado mayoritariamente sobre gamas medias o inferiores de productos, en los rangos inferiores de contenido tecnológico de las etapas o procesos productivos y en los rangos de menor complejidad y carácter estratégico de las funciones productivas de las firmas. En estas condiciones, el valor agregado local (directo e indirecto) tiende a ser reducido, con una pobre capacidad de apropiación de rentas en la cadena internacional de valor.

Sin embargo, cabe resaltar que las exportaciones manufactureras crecieron desde el abandono de la convertibilidad, con particular intensidad a partir de mediados de 2004. Si bien siempre con menor importancia relativa que la demanda interna, las exportaciones se constituyeron así en una fuerza motriz del crecimiento agregado. La mayor competitividad-precio instalada por la devaluación, en un contexto internacional favorable, alentaron una expansión importante de las mismas, aunque no se han encontrado aún evidencias que señalen un cambio en la pauta de especialización.

Llama la atención que, con esta nueva conformación de precios relativos, las importaciones también se recuperaran velozmente, superando los registros máximos previos, alcanzados en 1998. Asimismo, el coeficiente y la elasticidad-producto de importaciones no se han modificado sustantivamente en relación con las fases de crecimiento de los noventa, a pesar del abrupto cambio en el nivel del tipo de cambio real.

Ciertamente, la trayectoria de la industria manufacturera argentina en el período post devaluación está basada en un régimen de crecimiento diferente al de los noventa, y en esto reside el principal cambio observado.

El aparato industrial respondió a los nuevos estímulos macroeconómicos desde esa configuración estructural modelada en los ajustes previos. La utilización de los elevados niveles de capacidad ociosa disponible requería, inevitablemente, la incorporación progresiva de mano de

obra; adviértase que no se trata de la instalación de una nueva función de producción a nivel microeconómico, sino de la puesta de la existente –ya consolidada– en régimen de crecimiento. La condición inicial para el despegue de este proceso estuvo dada por la recomposición y extraordinaria elevación de los márgenes operativos de las empresas, financiada por los efectos de transferencia provocados por la sustancial devaluación del tipo de cambio real, principalmente a través de la reducción de los costos salariales, y por la licuación, en muchos casos, de deudas y pasivos. La condición de posibilidad para el sostenimiento posterior del proceso de crecimiento estuvo dada por los atributos principales de la política económica del período: certidumbre sobre el nivel del tipo de cambio y la situación fiscal y recomposición y estímulo a la expansión de la demanda interna. La evolución positiva de la demanda externa jugó un papel favorable y complementario.

Algunos relevamientos de la conducta microeconómica en la fase inicial de la reactivación constataron el predominio de estrategias “de espera” por parte de las empresas. Relevamientos más recientes tampoco arrojan evidencias generalizadas de un comportamiento diferente; salvo excepciones puntuales, el nuevo esquema macroeconómico no parece haber estimulado mayor sofisticación en la producción, ni cambios innovativos importantes en los productos o procesos.

En síntesis, en esta etapa se ha instalado un nuevo régimen de crecimiento pero no ha habido un proceso de cambio estructural en el sector manufacturero; completado el ajuste de racionalización y modernización impulsado por el programa de reformas, el modelo productivo industrial heredado de esa transformación permanece invariable. No hay cambios significativos en los coeficientes de empleo ni en los requerimientos de insumos y componentes importados, no ha avanzado un proceso de sustitución en intermedios y finales, no aparecen nuevos sesgos intersectoriales, no ha habido modificaciones importantes en la composición de la producción local y no se ha alterado la (débil) conducta innovadora de las firmas. Ciertamente, y éste no es un punto menor, el modelo se desempeña en el marco de algunas condiciones diferentes: costos laborales más bajos y mayor protección frente a la competencia internacional (los efectos de un tipo de cambio “competitivo”); el crecimiento generalizado en el sector y, en particular, la fuerte reactivación de algunos segmentos productivos muy castigados por el entorno previo, han sido los principales resultados que emergen de ese cambio de condiciones.

El protagonismo del sector agropecuario

Es sabido que el modelo agroexportador fue la estructura económica que acompañó la conformación y consolidación de Argentina como país entre la generación del ochenta y la década del veinte. La misma garantizó de forma virtuosa un crecimiento económico (no sin los sobresaltos y volatilidades que caracterizan la historia económica de nuestro país), acompañando complementariamente las reglas de juego que existían a nivel internacional, lo que contribuía a vislumbrar un sendero de desarrollo posible (que no estaba exento de peleas distributivas). Prueba de este crecimiento lo marca el crecimiento constante de la producción agrícola, alcanzando a fines de la década del treinta una producción de 20 millones de toneladas de granos. Esta barrera no sería superada hasta finales de la década del sesenta, con el ingreso tardío del país a lo que se conoció como la Revolución Verde.

Dicha revolución consistió, básicamente, en la mecanización del campo (tractores; cosechadoras y sembradoras mecánicas), el desarrollo de variedades híbridas y la incorporación de herbicidas. Estos avances –que se encontraban vigentes en los países desarrollados desde veinte años antes– permitieron aumentar de manera considerable la productividad de la tierra y duplicar la producción de granos, superando la barrera de las 40 millones de toneladas a mediados

de los ochenta. De cualquier modo, todos esos avances parecen insignificantes ante los cambios sucedidos en el campo los últimos quince años.

La producción superó en el 2006/2007 los 90 millones de toneladas, con perspectivas de superar pronto la barrera de los 100 millones. La frontera agrícola, es decir, la superficie cultivable- se expandió de unos 20 millones de hectáreas, a más de 30 en la campaña 2006/2007, con un aumento en simultáneo de la producción láctea de un poco menos de 6 000 millones de litros a más de 10 000 millones, y un leve crecimiento del *stock* ganadero y la producción de carne, a pesar de una reducción en la superficie ocupada por la actividad ganadera (pasando de ocupar unos 8 millones de has a un poco menos de 5,1, lo que estaría destacando un aumento de la productividad al interior de la actividad). A las claras, el sector agropecuario experimentó un cambio radical durante ese período, el cual no puede ser explicado por una única causa, ni agota su explicación en un único plano. La conjunción de factores que resultaron en ese cambio sólo puede ser abordada desde una mirada sistémica, observando como varios factores interactuaron de forma tal de retroalimentarse entre sí, y, a su vez, retroalimentar el cambio.

En este sentido, sin por ello agotar allí los ejes generadores del cambio, podemos mencionar que la reciente revolución de la producción vinculada a la explotación de la tierra presenta varios planos, entre los que cabe señalar (i) el cambio tecnológico, ya sea por la incorporación de Organismos Modificados Genéticamente (OGM), el uso de fertilizantes y herbicidas asociados, y la aplicación de la siembra directa, como por los desarrollos tecnológicos asociados al acopio (el silo bolsa) y la metalmecánica (el desarrollo de toda la nueva maquinaria agrícola), o los significativos cambios organizacionales que se dieron asociados a ello; (ii) los mercados internacionales, en cuanto a los aumentos en los precios de los *commodities* agropecuarios gracias al aumento de la demanda sostenida, por causa de China y la India –en menor medida-, y por una retracción en la oferta, sobre todo por el recorte de los subsidios de la UE; (iii) al mercado financiero, jugando un rol de oferente de crédito barato a través de los bancos, en un principio, por la apertura y exceso de crédito en las plazas internacionales, como contractivo unos años después, por los episodios sucesivos de crisis “tequila”, Rusia, *sake*), para luego montar un sistema paralelo, fuera del sistema formal de crédito, y básicamente estructurado a partir de los grandes jugadores internacionales; (iv) los nuevos actores, éstos que surgieron en la nueva organización productiva que tuvieron como actores principales a las grandes compañías transnacionales proveedoras de insumos de base científica y sus centro de servicio (Monsanto, Syngenta; Bayer; Hoesch), la red de semilleros locales (por ejemplo, Don Mario), las nuevas redes empresarias locales (por ejemplo, Los Grobo, El tejar), y la nueva figura de los contratistas, proveedores de servicios que se mueven a lo largo de todo el territorio (distintos de la figura tradicional de aquel que realizaba contratos de arrendamientos), y sus nuevas instituciones (por ejemplo, Asagir; Maizar; Acsoja; IPCVA). Todos ellos contribuyeron a establecer, hoy, un menú de múltiples opciones de participación en la explotación de la tierra, con lógicas productivas ajenas a lo que tradicionalmente se hacía en el campo. Actualmente, se puede encarar el negocio como una inversión inmobiliaria (compra de campos para su alquiler posterior); como una inversión financiera (la participación en *pooles* de siembra); como reserva de valor (invertir allí como ahorro); como parte de una inversión industrial, a fin de dominar uno de los insumos claves; etc. En todos ellos, la lógica del negocio está dictaminada por lógicas ajenas a lo que comúnmente se comprendía dentro del campo.

El documento avanza sobre el análisis de estas cuestiones y su articulación para explicar los cambios recientes y contribuir a comprender hacia dónde puede avanzar el derrotero futuro del sector que aparece actualmente como el más dinámico en el país.

La innovación que dejaron los noventa

La innovación, más allá del hecho anecdótico de la incorporación o no de un fenómeno novedoso cuando es vista como un objeto particular del accionar de una empresa individualmente, presenta características sistémicas que la encolumnan como un fenómeno social, que debe evaluarse en una perspectiva histórica y de conjunto. Es en este sentido que el capítulo “Innovación...” pretende caracterizar la conducta innovadora del sector manufacturero a partir de lo sucedido en el país durante la década pasada, para lo cual realiza una revisión exhaustiva de la literatura existente –y, por cierto, bastante abundante– realizada a partir de los resultados obtenidos en las primeras encuestas de innovación argentinas.

Los estudios se organizan a partir de tres líneas temáticas que responden a los enfoques y herramientas analíticas que han sido utilizadas en los diferentes subconjuntos de trabajos identificados. Un primer subconjunto temático de los estudios corresponde a los que analizan los efectos de los gastos de innovación y de las complementariedades entre los mismos, brindando pareja atención a la I&D y al resto de las actividades innovativas, lo que los distingue de la segunda línea temática, que otorga a la I&D una jerarquía especial o un mayor peso explicativo. La tercera línea temática se centra en la influencia de la volatilidad macroeconómica como factor determinante de la conducta tecnológica de las firmas.

A su vez, para complementar lo observado a partir del análisis de los resultados de las encuestas de innovación, el estudio plantea una somera descripción de las políticas públicas explícitas de aliento al cambio tecnológico y organizacional y los efectos que han tenido, para poder contribuir a realizar una mejor reflexión acerca de los condicionantes sobre el comportamiento innovador de las empresas en el período bajo análisis. Particularmente, este análisis se centra en el FONTAR como el organismo que ha concentrado las políticas explícitas públicas de innovación.

Las evidencias obtenidas a partir de las encuestas de innovación realizadas en la Argentina permiten observar algunas características que se mantienen a lo largo del período relevado (1992/2004) y que, en principio, parecieran estar indicando un particular patrón de conducta en materia de innovación en el sector manufacturero argentino. A partir de éstas, el estudio avanza sobre una estilización de la conducta innovadora de la industria argentina, la que se resume en seis rasgos.

A priori, los rasgos presentan una pintura que resulta un tanto paradójica: por un lado, se advierte (i) un muy bajo gasto en actividades de innovación, (ii) concentrado en la adquisición de maquinaria y equipo, con (iii) una tasa de empresas que señalan poseer unidades de I&D relativamente alta a nivel internacional y (iv) que declaran haber introducido innovaciones, todo ello en un contexto de (v) una muy débil trama de vinculaciones al interior del sistema.

El sexto rasgo que describe el modelo de innovación dominante en Argentina es, en realidad, un corolario de los anteriores y se refiere a su carácter contradictorio. Se trata de un modo de llevar adelante el cambio tecnológico que resulta más efectivo en lo individual que en lo colectivo y que parece afianzar un cuadro de especialización relativa inconveniente en lo social y de difícil sustento en el largo plazo.

Las observaciones realizadas, a partir de los seis rasgos presentados, llevan a los autores a reflexionar acerca de qué cambios en la conducta innovativa de las firmas manufactureras argentinas serían un requisito para el redireccionamiento de los procesos de crecimiento económico por senderos más afines al logro de ventajas dinámicas, genuinas, sustentables y acumulativas, con mayor capacidad relativa para incidir en la mejora de los niveles de vida a mediano y largo plazo. Para terminar concluyendo con la idea de que es necesario modificar (en rigor, corregir) de algún modo los incentivos de mercado para que la recuperación de la actividad

económica y la generación de empleo, impulsadas por el nuevo contexto a partir de la salida de la convertibilidad, se vea acompañada en mayor medida con acciones empresarias tendientes a adquirir ventajas dinámicas en bienes con mayor contenido de conocimiento, lo cual no se ha observado aún.

Dado que las encuestas de innovación sólo relevan lo sucedido en la industria, otros dos sectores productivos muy dinámicos en materia innovadora quedan relegados del análisis: los servicios y el agro. Si bien existen muchos indicios sobre cambios significativos en materia de innovación en los servicios, no existen estudios o información sistematizada que permitan avanzar sobre el análisis de este sector. Sin embargo, no es así en el caso del sector agropecuario, por lo que los autores ahondaron en el análisis de la innovación en Argentina, incluyendo en el análisis la descripción de lo sucedido en el sector primario, para contrastarlo con lo que surge de lo observado al interior de la industria.

La superación de la crisis que llevó a la salida de la convertibilidad en Argentina en el año 2001 estuvo fuertemente asociada a la transformación en la agricultura que comenzó en la década anterior. La velocidad e impacto de los cambios tecnológicos en el agro argentino en los últimos años hace imposible ignorarlos si se quiere hacer un análisis de la innovación en nuestro país. El texto no busca agotar la explicación de este fenómeno, ni formular una tesis acabada sobre su dinámica, sino que simplemente intenta ser una aproximación a la cuestión innovativa técnico-productiva que se ha dado en este sector durante los últimos quince años.

Los autores concluyen que para que la Argentina pueda prolongar la favorable coyuntura productiva actual y mejorar los indicadores de desarrollo económico y social es necesario modificar los rasgos del proceso de innovación de manera integral. Para ello, recomiendan asegurar que los excedentes presentes se orienten a la generación de oportunidades de crecimiento futuras por la vía de la creación y consolidación de factores endógenos de competitividad en las empresas, lo cual reducirá la incertidumbre respecto a una eventual contracción de las ventajas de competitividad-precio que otorga el actual tipo de cambio (relativamente alto) y permitirá mejorar la inserción internacional de la economía argentina con una mayor participación en los mercados de bienes industriales de mayor dinámica e ingresos más altos.

3. Dilemas territoriales y en las políticas públicas

La salida de la convertibilidad dejó un número considerable de demandas sociales sin resolver, así como un dibujo territorial complejo. Si bien muchos de los problemas podrían atribuirse a ese período, cuando uno revisa el origen de los mismos, sus raíces se remontan largamente hacia atrás. Ciertamente, lo que ha sucedido a lo largo del tiempo es que cada período ha enriquecido de alguna manera la complejidad del problema, de lo que no se encuentra exento el último régimen. Por lo tanto, se torna relevante pasar revista a los desafíos que se plantean en materia de demandas sociales de cara al futuro.

Por otro lado, si bien los últimos años han presentado tasas de crecimiento asombrosas, lo que ha contribuido a una recuperación más rápida que lo previsto, las buenas nuevas no fueron igual para todos. Ciertas regiones del país presentan problemas estructurales que no se solucionan simplemente con la recuperación acaecida, sino que demandan la atención por políticas específicas.

Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos

La persistencia en el tiempo de ciertos problemas y dificultades en áreas de intervención pública a cargo de los diferentes niveles de gobierno, de manera especial aquéllos relacionados con el gasto social, ha restado legitimidad a la presencia del Estado, de manera creciente. A ello se suma que,

por momentos, el imaginario social pareciera creer que en el mundo de las políticas sociales existió algún momento en el que todo funcionaba de manera ideal, convirtiendo las ineficiencias actuales en situaciones menos tolerables aún.

Sin embargo, cuando se revisa ese pasado uno se encuentra con que eso sólo fue cierto cuando los sistemas eran más promesa que realidad. Cuando el sistema jubilatorio no había madurado; cuando la cobertura universal de salud era una propuesta algo difusa en sus contenidos, cuando el sistema educativo, motor de un fuerte proceso de inclusión, debía superar las barreras propias de un país tan desigual. En materia de políticas sociales no es cierto que todo tiempo pasado fue mejor, si bien es verdad que el abordaje de la resolución de los problemas de solvencia y financiamiento del sector público argentino no siempre ha considerado la consistencia con la dinámica propia de las políticas incorporadas en los presupuestos públicos. De hecho, la sanción de legislación incorporando reglas fiscales de difícil (por no decir imposible) cumplimiento es un claro ejemplo de ello. En definitiva, la falta de consistencia, entre esas políticas y la restricción fiscal de cada momento, motivó una historia fiscal sumamente accidentada.

Al mismo tiempo, la sucesión de eventos dramáticos que se fue presentando a lo largo de la historia macroeconómica del país contribuyó en la consolidación de diagnósticos no siempre acertados, según los cuales los problemas de cada período respondían a la crisis más reciente. De esta manera, los problemas de la gestión pública, a fines de los años setenta se debían a la crisis internacional y los conflictos institucionales y políticos del país; durante los años ochenta eran las consecuencias de los años del “Proceso”; durante los noventa era la hiperinflación de fines de los ochenta; a fines de los años noventa se trataba de las restricciones impuestas por la convertibilidad y las reformas de esa década; a principios del nuevo siglo fue la crisis; mientras, los problemas de siempre siguieron sin resolverse.

Además de los problemas históricos en las distintas áreas de la política social, hoy se suman las nuevas demandas de intervención pública. El empleo y la protección social, centradas exclusivamente en sistemas contributivos, han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con el fin de constituir una ciudadanía integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar una solidaridad social integral, que disminuya los actuales niveles de desigualdad y contribuya a fortalecer la cohesión social.

Argentina ha mostrado durante los últimos años –posteriores a la crisis de fines de 2001– una excepcional posición en términos de crecimiento, sector externo y resultado fiscal. El tipo de ajuste fiscal que ha permitido alcanzar niveles inéditos de superávit primario descansa sobre una particular conjunción de precios relativos y explica, en parte, la recuperación de los ingresos tributarios que, en el año 2006, alcanzó su máximo histórico, esperándose un nivel aún superior para el 2007. Esta circunstancia marca de manera clara las condiciones especiales para debatir la resolución de algunos de los problemas estructurales de la economía argentina.

Aquí se tratará de indagar acerca de los elementos más “duros” de las deficiencias estructurales que deben ser considerados y, en todo caso, explicar que el rasgo común ha sido la incapacidad para resolverlas a tiempo o las respuestas poco adecuadas que se le dieron a los problemas cuando se decidió atacarlos. El objeto, entonces, es presentar una reflexión acerca de los diferentes focos de tensión en las políticas sociales en Argentina. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de los sectores a ser abordados sino, más bien, resaltar algunos aspectos que fueron ya objeto de abordaje en estudios sectoriales específicos (oportunamente citados en el presente documento) para ensayar una visión agregada y sistémica de la reforma del estado

necesaria. El acento estará puesto sobre aspectos de solvencia intertemporal, financiamiento de las políticas públicas y equidad que, en muchos casos, se encuentran estrechamente vinculados con otros elementos de la política fiscal que son tratados en otros capítulos de este mismo documento. En cada caso se hará una caracterización de los problemas estructurales, se revisarán las reformas realizadas en los últimos años y se presentarán los dilemas futuros y demandas de nuevas reformas.

De manera específica serán tratados los dilemas asociados con la redefinición de las políticas públicas en relación, por una parte, con la necesidad de coordinación del gasto público descentralizado (en especial salud y educación) y las presiones que ello genera en la situación fiscal de la Nación y las provincias, y, por otra parte, las demandas por redefinir los esquemas de protección social, ante la nueva dinámica laboral, tanto en relación con la provisión de salud como del sistema de pensiones.

Desequilibrios territoriales

Las trayectorias económicas en diferentes ámbitos territoriales o provincias, en las últimas décadas, fueron moldeando estilos de desarrollo socioeconómico y productivo que condicionan fuertemente las opciones laborales y las alternativas de inserción productiva. Cada una de las “regiones” (provincias) fue gestando una “capacidad, competencia y cultura productiva” que se expresa en una variedad enorme de dimensiones: diversidad de tipos de empresas y emprendimientos, activos sociales intangibles (desde identidad hasta visión futura local), inversiones (públicas y privadas), institucionalidad de la problemática productiva y tecnológica, aprendizaje y desarrollo de conocimientos, dinámica social, liderazgo, participación política, etc. Estos múltiples factores, que están vinculados con la dinámica histórica de dichos lugares, van definiendo ambientes territoriales “genéticamente” diferentes. La particular endogenización de los comportamientos (económicos, políticos, culturales, sociales, etc.) deriva en situaciones territoriales idiosincráticas con alto peso específico propio que terminan explicando, en gran medida, la rigidez de las desigualdades sociales, las que no pueden revertirse, a pesar de las situaciones de excepcional crecimiento económico nacional.

En este sentido, la problemática territorial requiere un tratamiento que va más allá de plantear una solución logística para responder a las urgentes necesidades inmediatas de amplios sectores de la población argentina de las áreas territoriales menos desarrolladas (que, indiscutiblemente, deben ser atendidas de forma eficiente). Conceptualmente, se requiere que la propuesta de acción pública incorpore tanto la dimensión sistémica como la diversidad de situaciones locales; por esa razón se indispensable un diseño de intervención que, sin perder su carácter nacional, acepte una multiplicidad de áreas de trabajo en forma simultánea y coordinada (por ejemplo educación, infraestructura y salud) y el perfil particular (carácter idiosincrásico) del área local.

Si bien estos problemas son, muchas veces, claramente identificables; su trascendencia a mediano plazo es menos reconocida. La importancia de atender estas demandas y requerimientos estructurales a nivel territorial-micro apunta, por sobre todo, a romper la presencia de aquellos elementos y procesos que definen un sistema de perpetuación intergeneracional y la ampliación de las desigualdades territoriales e intra-jurisdiccionales.

El período de recesión y crisis de fines de la década pasada ha agravado y empeorado los niveles y la calidad de vida de vastos sectores de la población, que tienen un correlato territorial bastante claro: áreas periféricas de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y amplias regiones, principalmente rurales y urbanas medias, del Norte del país -si bien en muchas provincias podría incluso incorporarse en este agrupamiento a varias ciudades capitales y sus alrededores. La etapa de crecimiento económico post crisis ha permitido mejorar

diferencialmente la situación de estos dos grupos socio-territoriales, pero es muy evidente que a pesar de la expansión económica (que ha ampliado las opciones de empleo, que ha mejorado los ingresos, que ha permitido una política asistencial más vigorosa, etc.) la región Norte del país sigue, como hace ya más de cuarenta años, un estilo de progreso económico heterogéneo y de diversas velocidades, de escasa inclusión social, muy complejo por las tramas socio-productivas (y políticas) que gesta, escasamente sistémico y cohesionado y de implicancias intergeneracionales futuras profundas.

Como se podrá observar en el capítulo correspondiente, varios indicadores vinculados con el nivel de vida, infraestructura, accesibilidad a la provisión de salud, inversión en servicios básicos y desarrollo productivo se asocian y se re-alimentan negativamente cuando se generan baches intertemporales, creando un ambiente de deterioro progresivo y carencia estructural. En situaciones con amplias demandas insatisfechas, el perfil territorial de la inversión resulta de la conjugación de un abanico de criterios y decisiones de política, que, en el caso argentino, se traducen en la materialización y, a veces, profundización de las disparidades territoriales.

La idea de brecha intertemporal puede extenderse a otras dimensiones claves como son el nivel sanitario, el acceso a servicios habitacionales, acceso a experiencias vitales –o “roles modelos”- que influyen en los comportamientos y actitudes futuras de la población, etc. Dado que la movilidad espacial de los habitantes del país se ha reducido relativamente, como lo indica la comparación intercensal 1991-2001, la consolidación de áreas territoriales de déficit estructurales de inversión y ausencia de desarrollo tiende a tener efectos intergeneracionales complejos e impermeables a instrumentos de política territorial convencional.

Las regiones más rezagadas de la Argentina no son pobres exclusivamente por los bajos ingresos corrientes que percibe actualmente su población (que de hecho se han incrementado en los últimos años). La desacumulación de inversión pública y privada que se manifiesta en regiones carentes de un *stock* de capital productivo, social y humano relevante -cuantitativa y cualitativamente-, juega un rol determinante en la persistencia de este fenómeno. A su vez, este déficit es incompatible con la generación de una dinámica de progreso que permita revertir en el futuro de manera sostenible esta situación.

En este sentido, una de las lecciones que surgen del período bajo análisis es que muchas regiones han tenido dificultades concretas para aprovechar diferentes oportunidades de desarrollo productivo y comercial que se les presentaron en este período de expansión porque no reúnen los condicionantes esenciales mínimos para endogeneizar (aprovechar, utilizar, favorecerse de) el proceso de crecimiento económico nacional y la demanda de otras áreas territoriales. Como consecuencia obvia, las disparidades interregionales en los indicadores de crecimiento tienden a ampliarse en el corto plazo, al mismo tiempo que se profundiza la brecha futura, debido a las consecuencias intertemporales que se generan debido a las limitaciones de *stock* de activos y capacidades. Todo esto refuerza negativamente los condicionantes para acceder a las futuras oportunidades emergentes, a la inversión pública y privada, y profundiza la espiral negativa que conlleva una marginación espacial.

La hipótesis sostenida en este capítulo indicaría que las raíces de la desigualdad territorial y la alta pobreza en amplias zonas del país, se han construido y consolidado a lo largo de varias décadas y, si bien la coyuntura macro-económica y productiva favorable mejora las condiciones generales de vida, incluso de la población localizada en las regiones más retrasadas, el efecto “arrastré” o “derrame”, no logra producir cambios suficientes en ciertas dimensiones básicas como para revertir factores estructurales y obstáculos inerciales; crear un nuevo clima para la inversión y el desarrollo de nuevas capacidades o establecer nuevos procesos de aprendizaje y de desarrollo de competencias en la población local. Dicho en otras palabras, en muchas de estas regiones no existen las condiciones mínimas para que, eventualmente, algunos de los efectos de la

expansión económica nacional puedan traducirse en el inicio de una nueva dinámica productiva o en un proceso genuino de progreso y desarrollo sostenible.

Una dimensión transversal que requiere especial atención es aquella vinculada con la inversión en activos – tanto de infraestructura, como sociales- básicos locales e interregionales. Esto es relevante porque hace a la prestación de diversos servicios a la población (educación, comunicaciones y salud), al mejoramiento integral de la calidad de vida y a la dotación de infraestructuras vitales para el desenvolvimiento productivo. Su impacto puede contribuir fuertemente a disminuir –en el corto plazo- algunos de los efectos negativos intergeneracionales, ya que otros requieren procesos de mayor duración (por ejemplo, educación). La conclusión del análisis sugiere la necesidad de definir un conjunto de objetivos precisos (una visión futura) y diseñar una estrategia explícita y sistémica de desarrollo regional, que atienda a gestar un proceso acumulativo de mejoras en las condiciones de desarrollo humano, en el plano institucional y en las infraestructuras.