

# Proyección

E C O N O M I C A

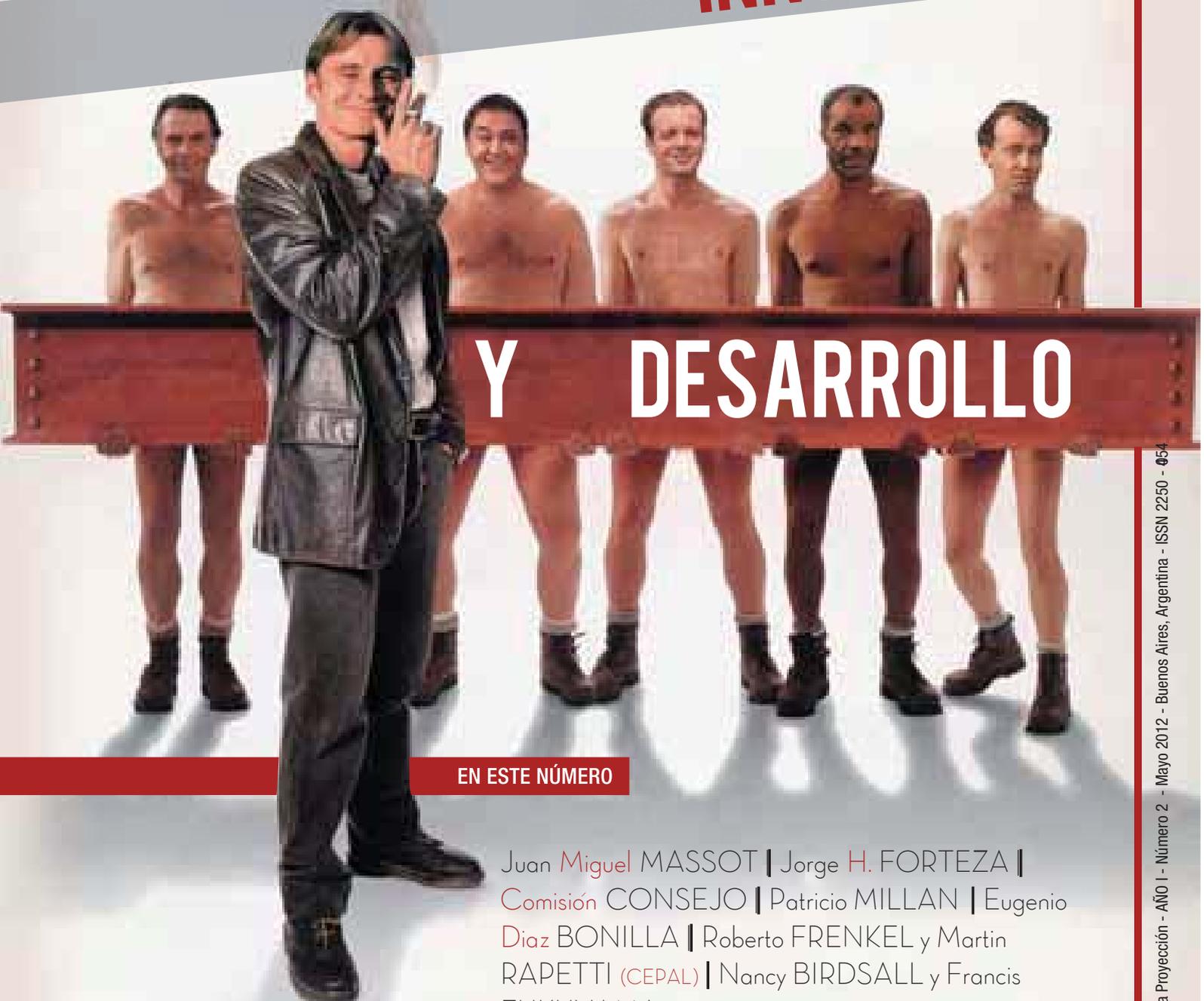
 **consejo**

Profesional de Ciencias Económicas  
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

 Premio Nacional  
a la Calidad 2011

## RECURSOS HUMANOS,

## INNOVACION



# Y DESARROLLO

EN ESTE NÚMERO

Juan Miguel MASSOT | Jorge H. FORTEZA |  
Comisión CONSEJO | Patricio MILLAN | Eugenio  
Díaz BONILLA | Roberto FRENKEL y Martín  
RAPETTI (CEPAL) | Nancy BIRDSALL y Francis  
FUKUYAMA



El estudio de la economía no parece requerir ninguna dote especializada de un orden desacomodadamente superior. ¿No es, intelectualmente considerada, una materia verdaderamente fácil, comparada con las ramas superiores de la filosofía y de la ciencia pura?

Sin embargo, los economistas, no ya buenos, sino sólo competentes, son auténticos mirlos blancos. ¿Una materia fácil, en la que pocos destacan? Esta paradoja quizás puede explicarse por el hecho de que el gran economista debe poseer una rara combinación de dotes. Tiene que llegar a mucho en diversas direcciones, y debe combinar facultades naturales que no siempre se encuentran reunidas en un mismo individuo. Debe ser matemático, historiador, estadista y filósofo (en cierto grado).

Debe comprender los símbolos y hablar con palabras corrientes. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto con el mismo vuelo del pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con vista al futuro. Ninguna parte de la naturaleza del hombre o de sus instituciones debe quedar por completo fuera de su consideración.

Debe ser simultáneamente desinteresado y utilitario; tan fuera de la realidad y tan incorruptible como un artista, y sin embargo, en algunas ocasiones, tan cerca de la tierra como el político”.

*Lord John Maynard Keynes, 1924.*

## “PROYECCIÓN” VINO PARA QUEDARSE

El Primer número de la Revista Proyección Económica, lanzado a fines del año pasado, tuvo una repercusión que superó las expectativas más optimistas. En efecto, la significativa demanda de la publicación y la fluida lectura gratuita que puede realizarse a través de la página web determinó que la revista no sea solo una publicación específica para la matrícula de licenciados en Economía. Su original diseño llamó la atención al resto de los profesionales de Ciencias Económicas, como así también del mundo académico en general, lo que nos obligó a incrementar su tirada para este número.

Otro de los aspectos que está siendo considerado es la periodicidad de la publicación. En su origen, se pensó en dos ediciones anuales. Sin embargo, se recibieron pedidos para que consideremos la posibilidad de un tercer número antes de terminar el corriente año, lo que será tenido en cuenta dentro de lo posible.

No es casual que el presente número coincida con el 9° Congreso de Economía que organiza el Consejo Profesional y que se denomina “El Mundo en Crisis: desafíos y oportunidades”. La calidad de los profesionales que participan en este evento seguramente dejará importantes artículos para ser presentados en los próximos números de “Proyección Económica”.

En este número nos acompañan importantes autores nacionales e internacionales, a los que agradecemos su participación. La temática que se trata es de una actualidad insoslayable: La innovación, la capacitación y los recursos humanos.

Como siempre, un particular agradecimiento para los que hacen posible la publicación.

Muchas Gracias,

Julio R. Rotman  
Secretario del Consejo profesional de  
Ciencias Económicas de la CABA

## LOS CONTENIDOS DE “PROYECCIÓN”

La iniciativa de las autoridades del Consejo Profesional para editar Proyección, tiene por objetivo elaborar una publicación que analice la problemática económica – mundial, regional, local – desde una perspectiva de mediano y largo plazo, o sea desde una visión más comprometida con los planteos estructurales y los proyectos estratégicos.

La elección temática señalada guarda relación con los procesos de transformación que se observan a escala global y, con ello, la necesidad de que la economía argentina sea capaz de adaptarse a los nuevos escenarios internacionales que serán determinantes a lo largo del siglo XXI.

El mundo actual tiende a ser más multilateral, en el sentido de más actores económicos relevantes y, por lo tanto, cada vez son más numerosos y más significativos los temas que requieren propuestas y soluciones globales, tales como los vinculados con la alimentación, la energía, el medio ambiente, las migraciones y el ordenamiento monetario y financiero internacional.

En tal contexto, la economía argentina puede encontrar un sendero favorable para un desarrollo sostenido, de largo plazo y con capacidad de inclusión social. Pero para ello debe elaborar y consensuar una perspectiva estratégica que permita maximizar las fuentes del crecimiento, asociadas con el conocimiento y las tecnologías, la innovación y las capacidades empresariales, la capacitación laboral, la calidad institucional, etc.

En consecuencia, en este nuevo número de Proyección se incorpora como temática preferencial, no excluyente, el análisis de aspectos vinculados con los recursos humanos, la innovación tecnológica y su relación con el desarrollo económico. También se incluyen, por cierto, trabajos referidos a la problemática económica mundial y de la región latinoamericana.

Atentamente,  
Ignacio Chojo Ortíz  
Director Académico

# SUMARIO



Director Responsable | Dr. Alberto Schuster  
Director Académico | Dr. Ignacio Choyo Ortíz  
Coordinación Periodística | Dr. Julio R. Rotman  
Diseño y Diagramación | Voz e Imagen  
Impresión | Mario Sily y Asoc. S.A.  
Publicidad | Guido Lopez - Griselda Trinchero  
5382-9444 | [publicidad@consejo.org.ar](mailto:publicidad@consejo.org.ar)



## 8 Innovación, agroalimentos y propiedad intelectual en la Argentina del siglo XXI.

*Juan Miguel Massot.*

En los análisis del crecimiento reciente y futuro de la economía argentina destacan dos fenómenos: la innovación y los agroalimentos<sup>1</sup>. Éstos se articulan de muy diversas maneras; desde el progreso tecnológico en el equipamiento y las nuevas técnicas del manejo agrícola, hasta las semillas, los agroquímicos y la evolución en el tiempo del perfil del empresario.



## 24 Multinacionales de tamaño mediano: nuevos actores dinámicos en la economía global. Oportunidades para la Argentina.

*Jorge H. Forteza.*

En los últimos años asistimos a una creciente producción académica y periodística acerca del crecimiento de nuevas empresas multinacionales salidas de países emergentes. El fenómeno es interesante, y ha dado lugar a una discusión teórica, pero no deja de tener una magnitud limitada: hasta los análisis más optimistas hablan, como máximo de aproximadamente 100 Nuevas Empresas Multinacionales, y además veremos que la mayoría de estas empresas provienen de países asiáticos.

Revista Proyección es una Publicación del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Registro Nacional de la Propiedad

Intelectual: en trámite

ISSN: 2250 - 4540

Viamonte 1549 (1055)

Buenos Aires - Argentina.

Tel. 6009-1600 (líneas rotativas)

Sitio Web: [www.consejo.org.ar](http://www.consejo.org.ar)

[consejo@consejo.org.ar](mailto:consejo@consejo.org.ar)

Queda permitida la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente.

El contenido de las notas y los comentarios de colaboradores no reflejan necesariamente el pensamiento y la filosofía del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



**50** Estudio sobre la Participación de los Empleados en las Ganancias de las Empresas.  
*Comisión de Trabajo para el Estudio del Impacto del Proyecto de Ley N° 6837-D-2010.*

La participación de los empleados en las ganancias empresariales es un tópico de interés social de alta relevancia. En numerosos países estos esquemas de participación han sido largamente promovidos como una forma de incrementar la productividad y la performance empresarial ya que, en teoría, acerca los incentivos e intereses de los empleados a aquellos impulsados por los dueños o administradores de la compañía.



**82** La Problemática Social de los Jóvenes.  
*Patricio Millan Smitmans.*

En Argentina hay 746 mil jóvenes entre 18 y 24 años que no estudian ni trabajan<sup>1</sup>, los que representan aproximadamente un 24% de la población en esa franja etaria.



**106** ARGENTINA: El Período de Crecimiento Actual en Perspectiva Histórica.  
*Eugenio Diaz Bonilla.*

Las evaluaciones del desempeño de la economía argentina desde la salida de la crisis de principios de la década del 2000 son dispares, en parte por discrepancias sobre las estadísticas<sup>1</sup>, y, en parte, por diferentes visiones sobre las razones de dicho crecimiento. Este trabajo se centra solamente en caracterizar el período de crecimiento actual, comparándolo con otros episodios de crecimiento de la propia historia argentina, y luego en relación con el desempeño contemporáneo de otros países.



**126** Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?.  
*Roberto Frenkel y Martin Rapetti - CEPAL*

En este trabajo analizamos los principales desafíos que plantea la actual corriente de ingresos de capital a las economías de América Latina (AL). Si bien la continuidad de las actuales tendencias podría deteriorar considerablemente la robustez externa de las economías y derivar en crisis como en el pasado, ésta no parece la principal amenaza que enfrenta la región.

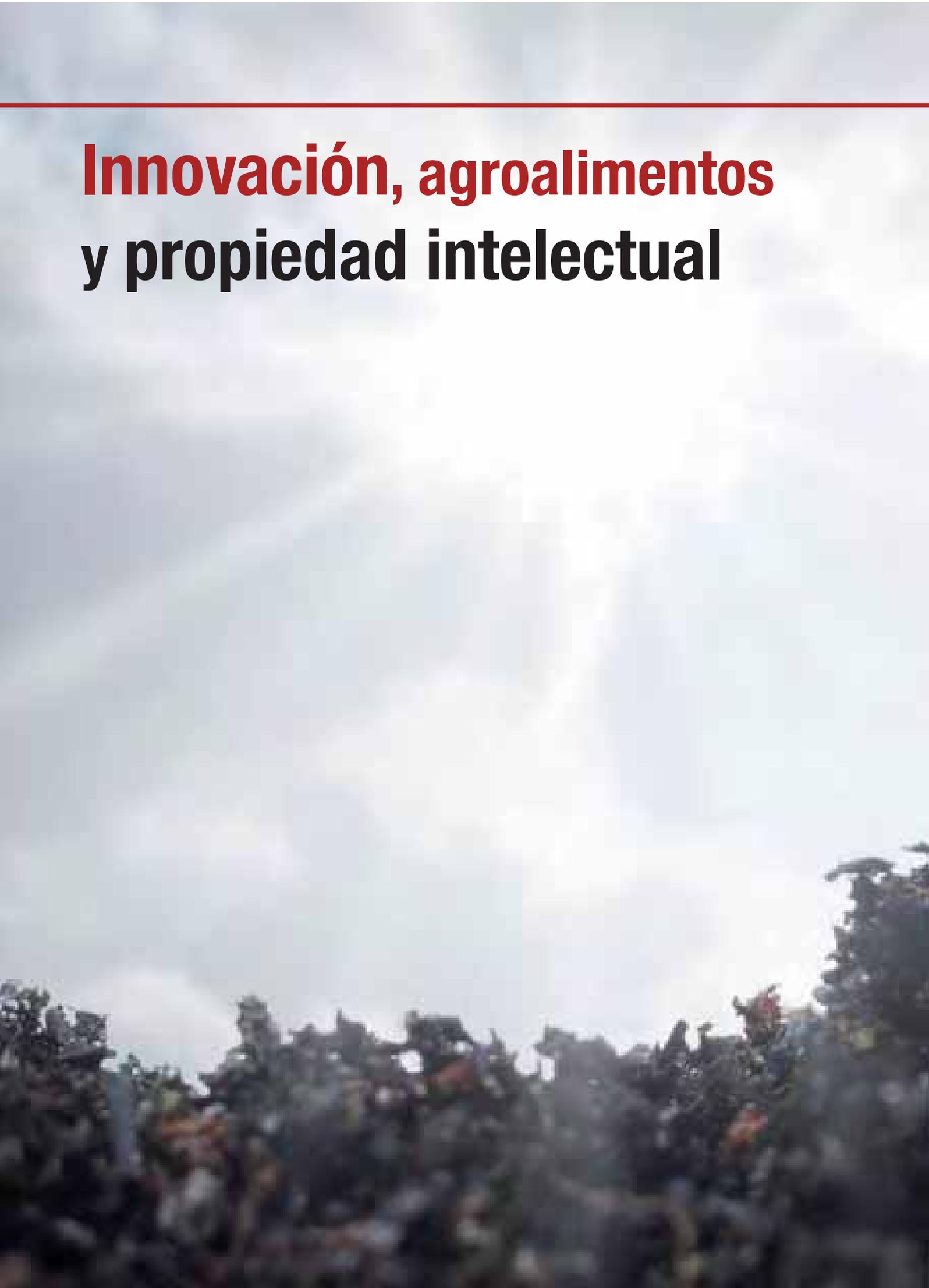


**154** El Consenso post Washington: desarrollo después de la crisis.  
*Nancy Birdsall y Francis Fukuyama.*

Un cambio evidente en la agenda del desarrollo está en camino. Tradicionalmente, esta fue una agenda nacida en el mundo desarrollado que ha sido implementada –y en realidad a menudo impuesta– en el mundo en desarrollo. Los Estados Unidos, Europa y Japón continuarán siendo fuentes significativas de ideas y recursos económicos, pero los mercados emergentes se convertirán en jugadores de importancia.

---

# **Innovación, agroalimentos y propiedad intelectual**





---

# **en la Argentina** del siglo XXI

Juan Miguel Massot

---

Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la USAL. Profesor de Posgrado de la FCE UBA,  
Universidad Austral y EGN.

# Index

## **Introducción**

**Teorías del crecimiento y su vínculo con el avance tecnológico**

**Estructuras de mercado, innovación y propiedad intelectual**

**Inserción internacional y propiedad intelectual. Patrones de comercio y negociaciones internacionales**

**Reflexiones finales**

**Bibliografía**

# Introducción

---

En los análisis del crecimiento reciente y futuro de la economía argentina destacan dos fenómenos: la innovación y los agroalimentos<sup>1</sup>. Éstos se articulan de muy diversas maneras; desde el progreso tecnológico en el equipamiento y las nuevas técnicas del manejo agrícola, hasta las semillas, los agroquímicos y la evolución en el tiempo del perfil del empresario.

El sector agroalimentario ha sido históricamente importante para el país pero, lo que es más interesante, es que tiene posibilidades de crecer sostenidamente en el siglo XXI, gracias a una significativa capacidad de crear y distribuir valor en un contexto internacional que le resulta favorable.

Por su parte, los derechos de propiedad intelectual (DPI)<sup>2</sup> están estrechamente vinculados a las innovaciones en el sector agroalimentario, como son por ejemplo las biotecnológicas y las tecnologías de la información. Para su comprensión y análisis se requieren ciertos conceptos y teorías económicas que le son aplicables<sup>3</sup> y que constituyen el sustrato de su arquitectura legal nacional e internacional. En ocasiones, son también las falencias o limitaciones del análisis aplicado a esta materia en donde deben buscarse las razones de los conflictos sobre su existencia y observancia.

En este artículo se brinda una visión sobre esta interrelación entre innovación, agroalimentos y propiedad intelectual desde la perspectiva de un país con ventajas competitivas en este sector productivo de frontera<sup>4</sup>. Desde otro ángulo, interesa compartir una serie de reflexiones acerca de algunos aspectos sectoriales de largo plazo y su vínculo con la innovación, el comercio internacional y la propiedad intelectual.

---

<sup>1</sup> Véase, al respecto los trabajos de Regúnaga y Massot reunidos en Regúnaga (Coordinador) (2008). No se abordan temas como el energético, químico, etc. vinculados a la materia porque exceden el alcance del artículo. Sin embargo, quedará aquí evidenciado la relevancia que adquiere la gestión del conocimiento en torno a la materia viva cualquiera sea los campos económicos en que se la aplique.

<sup>2</sup> A partir de aquí, DPI

<sup>3</sup> Para un análisis sobre estos aspectos, puede consultarse Landes y Posner (2003), Cabanellas de las Cuevas (2004) y Massot (2006 a)

<sup>4</sup> Para un análisis más avanzado, puede recurrirse a Massot (2006 a y b)

# Teorías del crecimiento y su vínculo con el avance tecnológico

En el largo plazo, el crecimiento económico de los países está vinculado al progreso tecnológico. No basta incorporar más cantidad de mano de obra y bienes de capital<sup>5</sup> de calidad homogénea para crecer. Se requiere la incorporación del progreso tecnológico que modifique la calidad de la mano de obra (capital humano), y de los bienes de capital. De ahí la preocupación de todos los gobiernos por promoverlo de manera directa (I&D, educación de su población, por ejemplo), como indirecta, mediante la incorporación de bienes de capital de mayor productividad y la transferencia tecnológica desde otros países.

En otros términos, el avance tecnológico entendido en un sentido amplio (calidades superiores de bienes de capital; capital humano; mejoras en las instituciones económicas, políticas y sociales; entre otros) tiene un rol dominante en la determinación del sendero de crecimiento económico de largo plazo de los países.

Claramente algunos aspectos de este fenómeno están relacionados a los DPI. Numerosos avances tecnológicos, como son los relativos a las cadenas de valor del sector agroalimentario son protegidos mediante patentes, derechos de obtentor, entre otros, que permiten estrategias de protección más efectivas para sus titulares<sup>6</sup>.

En principio, es la posibilidad de apropiación de la renta económica proveniente de los mismos lo que les otorga a los titulares el incentivo para seguir invirtiendo en investigación y desarrollo. De no existir ese incentivo económico, las inversiones serían menores<sup>7</sup>.

Desde una perspectiva nacional, cuando un país cuenta con un sistema maduro de innovación y tecnología, tiende a favorecer entornos de protección y apropiación de la renta. Esto beneficia a sus sectores empresarios generadores de productos y servicios vinculados a la I&D, los cuales a su vez tienden a impulsar el crecimiento del país.

Además, la existencia de rendimientos crecientes originados en el conocimiento genera senderos de progreso muy distintos a largo plazo según la apropiabilidad de la renta que produce su acumulación. De esto se deduce que la acumulación de capital humano<sup>8</sup> y el grado de apropiabilidad de su renta pueden dar lugar a caminos divergentes a largo plazo entre los países, por lo cual, ninguna decisión política que afecte a tales factores puede resultar indiferente al momento de diseñar una estrategia de desarrollo de un país.

Como se desprende de la evidencia empírica, el crecimiento de los países hoy considerados como desarrollados ha estado vinculado más al avance tec-

nológico que han podido generar e incorporar que a la acumulación de capital y mano de obra. Más precisamente, se fundan en la capacidad que han tenido de apropiarse de la renta económica del avance tecnológico. Esto hoy en día es especialmente relevante en los países de vieja industrialización y agotamiento de recursos naturales, que son los que no tienen otra posibilidad de seguir creciendo sino a partir de esa específica dinámica económica.

Consecuentemente, cualquiera sea la capacidad ociosa de factores de producción que tenga un país a corto plazo o la posibilidad de incorporar capital, mano de obra y recursos naturales, su sendero de crecimiento y su patrón de desarrollo estará determinado en el largo plazo por la innovación y la gestión que realice de las rentas que ésta produce.

Tal como se mencionó, el progreso tecnológico tiene algunas características especiales que lo conectan con la propiedad intelectual, algunas de las cuales se tratan a continuación.

<sup>5</sup> En este apartado se adopta un concepto amplio de progreso tecnológico que incluye las diversas dimensiones del capital físico y humano en sí y en la manera en que estos se relacionan, como lo es la calidad del *management*.

<sup>6</sup> Es común encontrar que los titulares de DPI aplican estrategias complejas que combinan patentes, marcas, secreto industrial, integración vertical, etc. para maximizar el rendimiento de los derechos de su propiedad. Véase Massot (2006 a)

<sup>7</sup> Sobre la teoría de los incentivos véase Massot (2006 a), Cabanellas de las Cuevas (2004) y Landes y Posner (2003).

<sup>8</sup> En este marco se lo reinterprete como factor último u más relevante de la evolución de la producción a largo plazo.

# Estructuras de mercado, innovación y propiedad intelectual

En los sistemas de producción en que la innovación y el avance tecnológico se cristalizan en economías de escala juega un rol fundamental la oferta, porque los costos medios decrecientes tienden a derivar –salvo otra regulación o distorsión que lo impida– en la formación de mercados imperfectos con pocos oferentes.

Sistemas de producción con estas características se verifican en dos tipos de bienes<sup>9</sup>. Primero, aquellos surgidos de la segunda revolución tecnológica que incluye la petroquímica, acero, automotriz, entre otras, que son industrias con altos costos fijos y economías de escala estáticas<sup>10</sup>. Esto implica que una importante cantidad de insumos de uso difundido actúan en presencia de costos medios decrecientes e imperfección de mercados. Segundo, aquellos surgidos mayormente en las últimas décadas y que se sustentan relativamente más en inversiones en investigación y desarrollo (innovación tecnológica permanente), en los que los costos medios decrecientes, las externalidades y la imperfección de mercado generan

estructuras de mercado imperfectas basadas en economías de escala dinámicas y en que se presencia con más fuerza la “creación destructiva” de bienes, servicios y empresas.

En las cadenas agroalimentarias, por ejemplo, existen proporciones crecientes de insumos críticos –fertilizantes, herbicidas, bienes derivados de la biotecnología, etc. – que gozan de

versión en investigación y desarrollo, y con capacidad de innovar.

Aun así, la flexibilidad de algunas funciones de producción resultado del acceso a nuevas tecnologías y la presencia del empresario-propietario, facilita la existencia de empresas de pequeña escala que atienden, en general, nichos de mercados específicos. Esto permite que grandes cor-

**“... El mercado de competencia monopolística instaure de esta manera la posibilidad de precios superiores a los de los bienes homogéneos y, al mismo tiempo, la probabilidad de una menor duración de dicho diferencial dada la dinámica de la demanda.”**

uno o ambos tipos de economías de escala. Incluso, existen aglomerados productivos que se dedican a varias actividades simultáneamente porque logran economías de escala interna en la investigación y desarrollo. En consecuencia, a lo largo de la cadena se pueden llegar a registrar pocas empresas eficientes, con altos niveles de in-

corporaciones tecnológicas convivan con pequeñas y medianas empresas que generan, o bien, que adaptan y aplican las nuevas tecnologías. La diferencia entre unas y otras puede resumirse en los niveles de inversión inicial y de los flujos financieros futuros; y en la flexibilidad para su adaptación y el mayor nivel de rotación de



las empresas pequeñas y medianas vinculadas al sector de la innovación<sup>11</sup>.

Por otra parte, también los consumidores –la demanda– agregan al fenómeno de la imperfección mediante la diferenciación de productos. Estas se visualizan en la distinta percepción que les producen los productos mediante la marca, diseño, prestaciones, lo cual conduce a productos diferenciados y hasta personalizados. En el caso de cadenas agroalimentarias, esta situación se puede dar tanto a nivel de productores con sus proveedores de insumos diferenciados –patentes, marcas, diseños industriales, canales de comercialización especiales, y otros que garantizan dicha diferenciación– y a nivel de productos finales, en los que actúan los mismos factores pero sobre el consumidor individual. Independientemente de su nivel tecnológico, el bien o prestación es advertido como diferenciado por el consumidor, sea este intermedio o final.

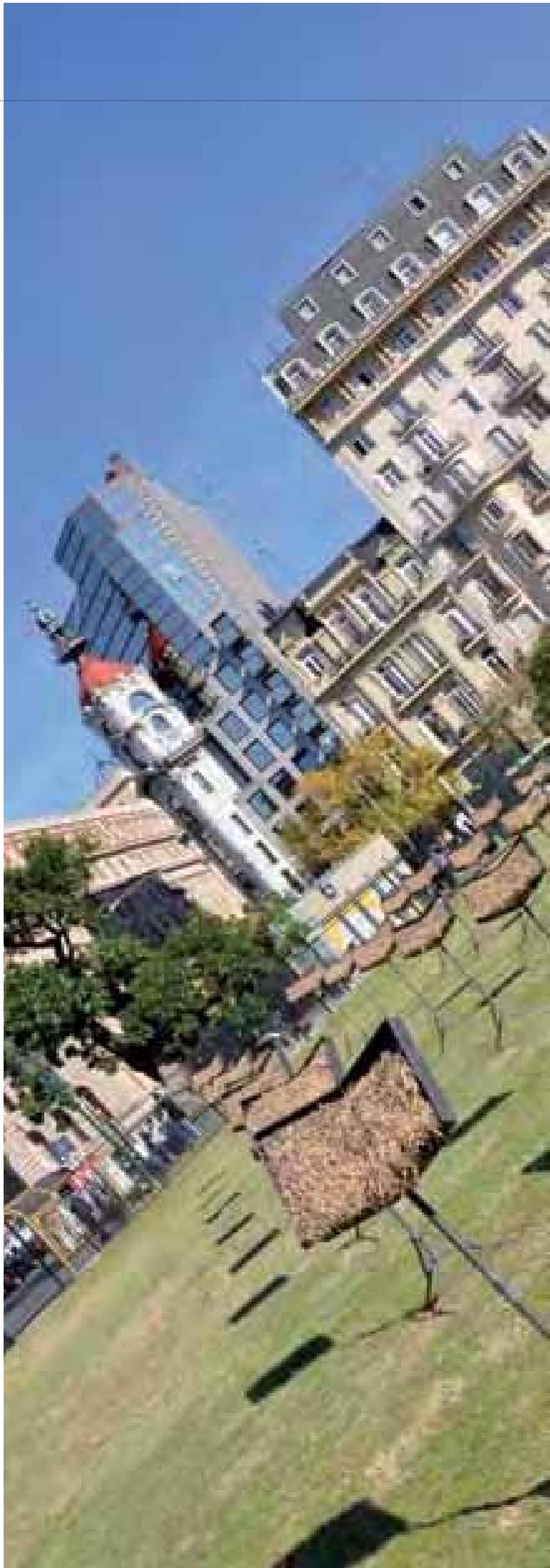
El mercado de competencia monopolística instauro de esta manera la posibilidad de precios superiores a los de los bienes homogéneos y, al mismo tiempo, la probabilidad de una menor duración de dicho diferencial dada la dinámica de la demanda. Esto es, así como por el lado de la oferta la renta generada por el liderazgo derivado de la innovación genera la posibilidad de mayor desafiability por otros potenciales oferentes, la renta proveniente de la diferenciación para el consumidor intermedio o final impone la misma regla: la renta generada no es necesariamente permanente, no hay seguridad sobre ella para cada agente específico; el sistema es dinámico y altamente inestable.

Un tema adicional a las estructuras imperfectas derivadas de la existencia de economías de escala estáticas y dinámicas asociadas a la innovación y a la tecnología, así como a la diferenciación de productos, son las economías de aglomeración.

<sup>9</sup>Véase Hernández (2004)

<sup>10</sup>No implica necesariamente que la agregación de plantas óptimas de la misma reduzcan el costo medio total agregado de la firma –es sólo un caso particular sobre ciertas funciones de costos–, sino más bien que el tamaño óptimo de planta o establecimiento –que minimiza el costo medio total– es suficientemente grande para que solo sobrevivan pocas plantas en condiciones de rentabilidad.

<sup>11</sup>Podrá notarse una aparente paradoja entre estos últimos fenómenos. La flexibilidad no es solo mera adaptación de lo subsistente, sino la posibilidad de cerrar un establecimiento para abrir otro que sea rentable. En este sentido, la adaptabilidad no es del establecimiento solamente, sino que alcanza al empresario innovador, sustrato último de la empresa. Es el fenómeno de la innovación concretado en cierto capital humano el que es flexible y adaptable, cualquiera sea la organización que lo contenga, esto es, el establecimiento subsistente o el nuevo.





La existencia de estas economías obedece a externalidades asociadas a la proximidad en la localización tanto espacial en sentido estricto, como en red física o virtual. En el sector agropecuario primario pueden surgir por diversos motivos. Primero, en aquellas producciones cuya localización espacial está asociada a la calidad del suelo y demás condiciones agronómicas, las economías de aglomeración tienden a estar presentes de manera natural (zonas núcleo, zonas de cría, etc.). Segundo, eslabones de la cadena de valor proveedores de insumos, tecnología y logística vinculados estrechamente a la producción primaria. Finalmente, lo acontecido a lo largo de la historia con la generación de capital humano e infraestructura económica y social en ciertas regiones agronómicas apropiadas para algunas producciones como son la vitivinícola, la olivícola y la frutihortícola.

Como ya se ha señalado, tanto las rentas provenientes de la innovación –oferta- como de la diferenciación subjetiva –demanda- tienden a ser transitorias, tanto por su propia naturaleza como de los instrumentos legales que suelen contar los países para protegerlas. La renta económica es esencial para mantener la dinámica del sistema de innovación y de la diferenciación, aun cuando como tal habilita la desafiabilidad, tanto legal como ilegal. Esta última es especialmente relevante cuando están vigentes DPI, tales como marcas, patentes y derechos de obtentor.

La existencia de *free riders* o polizones –usuarios finales, intermediarios u otros productores copistas del original que no pagan lo legalmente fijado en concepto de regalías o figura equivalente- tienen el costo de no permitir la apropiación de renta por parte del titular del derecho, lo cual tiende a generar, entre otras cosas, niveles subóptimos de inversión en investigación en innovación y tecnología.

Aun así, el tiempo de caducidad de los derechos de propiedad intelectual cuando existiesen, la competencia en la innovación por la captura de la renta del mercado, y los cambios en las preferencias de los consumidores, pueden llegar a ser un acicate adicional para la inversión en innovación, tal que en muchos casos son los propios innovadores los que mediante nuevas tecnologías y bienes destruyen sus bienes anteriores<sup>14</sup>. Cuando se dan

<sup>12</sup> Cabe señalar que la diferenciación de productos es más relevante en el caso en que el bien homogéneo no enfrente una función demanda inelástica al ingreso, como es el caso de la mayoría de los alimentos sin alto valor agregado.

<sup>13</sup> Son característicos en la Argentina los departamentos y localidades que concentran un gran número de establecimientos metalmecánicos y tecnológicos asociados a la producción primaria de las provincias de Santa Fe y Córdoba. que sea rentable. En este sentido, la adaptabilidad no es del establecimiento solamente, sino que alcanza al empresario innovador, sustrato último de la empresa. Es el fenómeno de la innovación concretado en cierto capital humano el que es flexible y adaptable, cualquiera sea la organización que lo contenga, esto es, el establecimiento subsistente o el nuevo.

<sup>14</sup> En el sentido schumpeteriano del término.

este tipo de fenómenos de autosuperación tecnológica se internalizan costos y beneficios, minimizándose la probabilidad de que las empresas inviertan por debajo del óptimo. Algo similar ocurre cuando las empresas adoptan la estrategia de la integración vertical u horizontal para cerrar la brecha de la imperfecta apropiabilidad de la renta.

En el otro caso, cuando la imperfecta apropiabilidad es significativa y persistente como consecuencia de los *free riders*, esquemas de incentivos inadecuados para los titulares conducen a niveles subóptimos de inversión, a la desaparición de áreas de negocios, o impiden el nacimiento o expansión de áreas y empresas innovadoras en el sector.

En definitiva, la apropiabilidad de la renta que genera la innovación y la tecnología en sentido amplio es uno de los principales incentivos que tienen las economías modernas para mantener la dinámica de crecimiento y desarrollo económico y social, por lo cual su adecuada regulación y vigilancia resulta ser un elemento central en toda estrategia competitiva tanto nacional, como sectorial y empresaria.

**“... En definitiva, la apropiabilidad de la renta que genera la innovación y la tecnología en sentido amplio es uno de los principales incentivos que tienen las economías modernas para mantener la dinámica de crecimiento y desarrollo económico y social”**



# Inserción internacional y propiedad Intelectual. Patrones de comercio y negociación internacionales

El crecimiento económico y el comercio internacional están íntimamente vinculados. De manera estilizada puede decirse que en el caso de los países más desarrollados, al estar su crecimiento fundamentado en el avance tecnológico, es razonable pensar que su patrón de comercio internacional estará orientado a la exportaciones de bienes y servicios de uso intensivo en capital humano, mientras que aquellos países que aún sostienen el crecimiento por la incorporación de factores homogéneos, como recursos naturales, capital físico y mano de obra de baja calificación, se orientarán a la exportación de commodities primarias y manufacturadas.

En términos de los modelos de comercio internacional<sup>15</sup>, el comercio entre los países desarrollados y los subdesarrollados tiende a seguir el patrón de comercio derivado del modelo Heckscher-Ohlin en algunas de sus variantes. Este patrón identifica que los países tenderán a exportar aquellos productos que utilizan de manera intensiva el factor relativamente abundante en el país. De esta manera, si el país tiende a concentrar sus exportaciones en productos y servicios de la cadena agroalimentaria que utilizan intensivamente recursos naturales y mano de obra de mediana y baja calificación es porque el país tiene abundancia relativa en estos factores. Asimismo, este país tenderá a importar aquellos productos y servicios que utilizan de manera intensiva el factor relativamente escaso en el

país, por ejemplo, el capital. Por ello, puede ser que sus importaciones se concentren en bienes de capital y sus partes, así como otros insumos para la producción y bienes de consumo para los que no está dotado. El patrón de comercio que surge en este caso es de tipo inter industrial.

**“... En la medida que las tasas de transferencias son más elevadas, o que la potencial incorporación de tecnología más avanzada en el futuro es menos probable, aumenta la probabilidad de que el país copie y no pague por los derechos de propiedad intelectual que recaen sobre los bienes utilizados.**

Este patrón comercial puede entrar en colisión con el crecimiento sostenido, toda vez que puede impedir una acumulación de capital humano y un nivel de apropiabilidad de su renta similar a la de patrones más sofisticados.

En ese sentido, las cadenas agroalimentarias no serían un factor clave para el desarrollo si las mismas son cortas, están concentradas en los eslabones de bajo valor agregado (alta

intensidad de recursos naturales), no permiten apropiarse de la renta del conocimiento, o no tienen un patrón de distribución de la riqueza y de los ingresos que se encadene con la acumulación de capital humano y una alta apropiabilidad de su renta.

Estos aspectos son medulares para una estrategia de crecimiento nacional, ya que en algunos países o regiones de un país podrían reeditarse los patrones de industria extractiva y, por lo tanto, soportar las críticas que éstos merecieron debido a su incapacidad para gestar el desarrollo económico y social de largo plazo.

Por su parte, en el caso del comercio entre los países desarrollados, el patrón de comercio es mucho más complejo, ya que entre ellos comercian productos que no siguen el patrón derivado de Heckscher-Ohlin. El comercio suele estar afectado por diversos factores, entre otros, los relacionados a la presencia de distintos tipos de economías de escala, modelos de competencia monopolística, entre otros. De esto surge que el comercio entre los países más desarrollados suele ser muy intenso en categorías de bienes similares y, por lo tanto, el patrón de comercio que genera es de tipo intra industrial.

Consecuentemente, puede preverse que los países más desarrollados estén particularmente interesados en la protección de la propiedad industrial que afecta a sus productos, ya que su

potencial exportador no está fundamentado en productos homogéneos de bajo valor, sino en productos de mayor contenido tecnológico y diferenciación.

Las patentes, los secretos industriales, las marcas y los derechos de autor, son todos DPI que les permiten a los titulares apropiarse de la renta que genera el comercio internacional de los productos antes citados. Su inexistencia, o vulneración, afecta, por lo tanto, las exportaciones de dichos países, la competencia desleal en terceros mercados, y, en definitiva, la rentabilidad de sus inversiones y el crecimiento de sus economías a largo plazo. Por esta razón, es que el crecimiento económico, las negociaciones internacionales y los derechos de propiedad intelectual son tres factores muy vinculados y presentes en las agendas de los países desarrollados.

Si bien en general los países en vías de desarrollo no tienden a sostener su crecimiento en la acumulación de progreso tecnológico, su relación con la innovación es más compleja que la arriba enunciada.

La citada complejidad se debe a que existen países con potencialidad para copiar tecnologías y bienes protegidos con marcas generadas en los países desarrollados. Entre estos países se encuentran China, India, los países del sudeste asiático, Rusia y otros países en transición, México, Brasil, Argentina y Turquía.

Estos países tienen la opción de adoptar un férreo sistema de propiedad intelectual. En el caso de adoptarlo, se enfrentan con la incertidumbre asociada a la relación inversa (trade off) que se plantea en la transferencias financieras que deben hacer des-

<sup>15</sup> Sobre estos temas, véase Krugman y Obstfeld (2007) y Berlinski (2007)



de el momento de la adquisición de la tecnología hasta el fin del contrato, y el aumento de su productividad que la misma le genera y la potencial incorporación o desarrollo de tecnología aún más avanzada en el futuro.

En la medida que las tasas de transferencias son más elevadas, o que la potencial incorporación de tecnología más avanzada en el futuro es menos probable, aumenta la probabilidad de que el país copie y no pague por los derechos de propiedad intelectual que recaen sobre los bienes utilizados. Por lo tanto, para un nivel dado de aumento de productividad y de regalía, juegan un rol decisivo las consecuencias de infringir el derecho, ya sea un sanción legal actual, una sanción comercial al no ser elegible como receptor de futuras tecnologías, o un eventual desincentivo a la generación de sectores nacionales de innovación y tecnología.

Conviene remarcar, además, que la evidencia sobre el impacto de los DPI sobre el crecimiento de los países en desarrollo y su comercio internacional es mixta.

No hay certeza de que mayores niveles de protección sean siempre y en todo lugar un factor determinante ni en el crecimiento económico, ni tampoco en la atracción de inversión extranjera, ya que los factores que la determinan son muchos y en general más relevantes que los derechos de propiedad intelectual. Tal como ya se manifestó, destaca el capital humano y la infraestructura física, social e institucional. Esto no implica que aquellos países susceptibles de desarrollar un sector que se basa en I&D propio no requieran un ambiente de protección adecuado. En éstos, las instituciones legales asociadas a los DPI resultan necesarias para incorporarse a un proceso de desarrollo basado en innovaciones propias o

transferencias desde otros países.

En definitiva, los DPI están en la agenda de negociaciones internacionales porque son uno de los factores clave en el proceso de crecimiento de los países desarrollados, y porque existen países capaces de utilizarlos para beneficio propio en su mercado interno y en terceros mercados sin pagar por los mismos. Desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo capaces de copiarlos, por su parte, debe evaluarse si infracción será penada, de tal manera que los beneficios de la infracción se vean más que compensados por las pérdidas actuales y futuras que generen las sanciones, como por ejemplo, la reducción de beneficios derivados de accesos preferenciales a los mercados (por ejemplo, los Sistemas de Preferencias Generalizadas –SPG–), la reducción de inversiones extranjeras, y el menor incentivo a la transferencia futura de nuevas tecnologías. Adicionalmente, no quedan muchas dudas que un entorno legal débil para los DPI no favorece la generación de tecnología nacional cuando se la entiende como un fenómeno clave para el desarrollo a largo plazo del país.



# Reflexiones finales

La competitividad agroindustrial sustentable en el tiempo es una cuestión estratégica para el país y dicha competitividad se sostiene, en gran parte, por la innovación permanente en distintos eslabones de la cadena.

De esta manera, se hace necesario un régimen de incentivos óptimos para los sectores de investigación y desarrollo los que requieren, entre otros factores, de un marco legal sobre los DPI moderno y eficiente. Esto reaseguraría tanto la incorporación de la última tecnología para la producción de bienes finales o intermedios, como para la gestación y sustentabilidad en el largo plazo de inversiones nacionales y multinacionales en el sector de innovación y tecnología.

De lo expuesto también se desprende que las estructuras de mercados basados en la innovación tecnológica, con economías de escala estáticas y dinámicas, economías de aglomeración y diferenciación de productos, conducen a patrones de comercio internacional más complejos en los que tiende a predominar el comercio intraindustrial por sobre el interindustrial, aún en la industria agroalimentaria y conexas.

El crecimiento de estos sectores dominados por las dinámicas de la innovación permanente acrecienta el valor agregado nacional, pero también obliga a admitir y a administrar ajustes en las estructuras productivas, y reasignación de factores inter e intrasectoriales y espaciales. Los costos de estos ajustes pueden ser significativos para algunos sectores o regiones y, por más que el beneficio supere a los costos agregados, la redistribución de los excedentes debe ser enfrentada con una adecuada estrategia que resuelva los conflictos emergentes a un costo socialmente aceptable.

Si se evitan improvisaciones técnicas en su diseño y se buscan los consensos sociales y políticos necesarios para lograrla, el país podría contar con uno de los elementos clave para abordar exitosamente el siglo XXI que, a diferencia del anterior, se estructurará a partir del poder que dará la generación y gestión de la materia viva y del capital humano.



# Bibliografía

BERLINSKI J. (2007) “Una reseña de los test de dos teorías del comercio internacional (1953-2007)”; en Navarro A. (Comp.) **Medio Siglo de Economía** Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)/Editorial Temas; Buenos Aires.

CABANELLAS DE LAS CUEVAS G. (2004) **Derecho de las Patentes de Invención**, Tomo I, Editorial Heliasta, Buenos Aires.

Comisión del Reino Unido sobre los Derechos de Propiedad Intelectual (2002), **Integrando los derechos de propiedad intelectual y la política de desarrollo**; Londres; Septiembre.

DEMSETZ, H. (1967) “Toward a Theory of Property Rights”, en *American Economic Review*, vol. 57.

FINK C. y K. MASKUS (Ed.) (2005) **Intellectual Property and Development**; World Bank y Oxford University Press.

HERNÁNDEZ R. (2004) **Desarrollo Económico. Las industrias de tecnología avanzada**, Jorge Baudino Ediciones y UNSAM, Buenos Aires.

KITCH E. W. (2000) “Elementary and Persistent Errors in the Economic Analysis of Intellectual Property”, Symposium: Taking Stock: The Law and Economics of Intellectual Property Rights, 53 *Vanderbilt Law Review* 1727.

KRUGMAN P. y M. OBSTELD (2007) **Economía Internacional. Teoría y Política**; Pearson Educación; España.

LANDES W. y R. POSNER (2003) **The Economic Structure of Intellectual Property Law**; The Belknap Press of Harvard University press; Boston.

MASSOT J.M. (2006 a) “Análisis económico de los derechos de propiedad intelectual en semillas”, en Rapela, M.A. (director), Schötz, G. (coordinador), **Innovación y propie-**

**dad intelectual en mejoramiento vegetal y biotecnología agrícola**, Heliasta, Buenos Aires.

MASSOT J.M. (2006 b) “Alternativas de solución desde la perspectiva del análisis económico. Escenarios cuantitativos relativos a la solución legal”, en Rapela, M.A. (director), Schötz, G. (coordinador), **Innovación y propiedad intelectual en mejoramiento vegetal y biotecnología agrícola**, Heliasta, Buenos Aires.

MASSOT J.M. (2008) “Economía y Comercio”, en Regúnaga M. (Coordinador), **Diagnóstico y Estrategias para la mejora de la competitividad de la agricultura argentina**, Buenos Aires, CARI-FAO-IICA, Buenos Aires.

ODDI, S. (1987) “The International Patent System and Third World Development: Reality of Myth?”, en *Duke Law Journal*; noviembre.

PARCHOMOVSKY G. y P. SIEGELMAN (2002) “Towards and Integrated Theory of Intellectual Property”, *Virginia Law Review Association*, noviembre, 88 V.a. L. Rev. 1455.

REGÚNAGA M. “La estrategia tecnológica de largo plazo para promover el crecimiento sustentable del sector agroalimentario argentino” en Regúnaga, Marcelo (coordinador), **Diagnóstico y Estrategias para la mejora de la competitividad de la agricultura argentina**, Buenos Aires, CARI-FAO-IICA, Buenos Aires.

SANTANIELLO V., R. EVENSON, D. ZILBERMAN y G. CARLSON (Editores) (2004) **Agriculture and Intellectual Property Rights. Economic, Institutional and Implementation Issues in Biotechnology**; CABI Publishing; UK.

SHERWOOD R. M. (1995) **Propiedad Intelectual y Desarrollo Económico**; Editorial Heliasta; Buenos Aires.





# Multinacionales de tamaño mediano: nuevos actores dinámicos en la economía global. Oportunidades para la Argentina.

Jorge H. Forteza

Jorge Forteza es Profesor de Estrategia y Competitividad en la Universidad de San Andrés y Profesor Invitado de la Fundação Dom Cabral en Brasil. Asimismo, se desempeña como Consultor Internacional en áreas de Estrategia, Competitividad y Gobernanza.

# Index

## **Introducción**

### **I La reconfiguración de la economía mundial y las oportunidades para las empresas multinacionales medianas**

#### **i Ganadores y perdedores entre los países desarrollados**

#### **ii Las perspectivas de los países emergentes: Que países están aprovechando mejor las oportunidades de la reconfiguración productiva global.**

#### **iii Los nuevos comportamientos empresarios y la reestructuración de la cadena de valor global**

### **II Las empresas multinacionales medianas: Los nuevos actores dinámicos de la economía mundial**

#### **III El potencial de desarrollo de empresas multinacionales medianas en la Argentina. Propuestas para una agenda estratégica**

#### **i Las acciones del desarrollo empresario**

#### **ii Las acciones estratégicas de cooperación entre empresas y de construcción de instituciones público – privadas y la construcción de una agenda estratégica para Argentina**

# Introducción

En los últimos años asistimos a una creciente producción académica y periodística acerca del crecimiento de nuevas empresas multinacionales salidas de países emergentes. El fenómeno es interesante, y ha dado lugar a una discusión teórica, pero no deja de tener una magnitud limitada: hasta los análisis más optimistas hablan, como máximo de aproximadamente 100 Nuevas Empresas Multinacionales, y además veremos que la mayoría de estas empresas provienen de países asiáticos.

Para los analistas del desarrollo latinoamericano, el fenómeno de las grandes empresas multinacionales es interesante, pero presenta limitaciones; no más de 20 a 30 empresas latinoamericanas aparecen en los rankings mundiales, y los países que más empresas multinacionales han generado, como México y Brasil, han podido construir entre 10 y 15 de ellas.

Por otro lado, el análisis de países desarrollados que son exportadores dinámicos como Alemania, Italia o Japón, muestra que gran parte de sus exportaciones y empleos de calidad son generados por Empresas Multinacionales Medianas, que raramente exceden los 500 a 1000 millones de dólares de facturación. En algunos casos, como Italia y Japón, asistimos incluso a un proceso de debilitamiento global de sus Grandes Multinacionales, mientras que estas Multinacionales Medianas ocupan lugares de liderazgo mundial en los segmentos globales de mercado que atienden, y logran continuar su desarrollo exitoso aún a pesar de la presión competitiva de nuevas empresas basadas en países emergentes.

Este fenómeno nos resulta especialmente interesante para el caso latinoamericano y la realidad argentina. La pregunta que deseamos abordar es cuál es la real posibilidad que tenemos de desarrollar grandes multinacionales globales como las originadas en China y la India, y cuál es el potencial de ese desarrollo, comparado con las oportunidades de desarrollo de un nuevo segmento de Multinacionales Medianas Argentinas, que logren constituirse en jugadores con posiciones estratégicas sólidas, que a la vez les permitan generar empleos de calidad e impactos multiplicadores en sus territorios de origen.

Es importante señalar, asimismo, que este fenómeno de desarrollo de nuevas formas empresarias se da en un mar-

co mucho más dual y exigente de la economía mundial; en general, los países emergentes van a retomar un crecimiento rápido, pero empiezan a aparecer claras diferencias entre algunos países “ganadores” (especialmente en Asia y en algunos casos de Europa Oriental y América Latina) y otros “estancados”, de los cuales encontramos la mayoría en América Latina y África. Asimismo, en los países desarrollados veremos varios países, condenados a un largo período de ajuste de competitividad, con una lenta caída del desempleo, un necesario redimensionamiento de los sistemas de bienestar social y un probable deterioro en la distribución del ingreso.

En resumen, una economía mundial que se recupera lentamente, con su centro de gravedad corriéndose hacia el Este y hacia el Sur, y donde las mejoras en competitividad serán el arma principal para participar en las oportunidades, amplias pero mucho más exigentes, que se irán generando.

Queremos argumentar que, con las tendencias internacionales que iremos evocando en este trabajo, podemos seguir pensando en un escenario competitivo en el que Argentina pueda alcanzar el nivel de actuales países recientemente desarrollados, en 25 a 30 años, a través de una inserción internacional de creciente valor agregado basada en sus recursos y capacidades sociales. Un componente clave de este proceso de desarrollo posible para la Argentina consiste en lograr una inserción internacional crecientemente virtuosa, que pensamos deberá apoyarse en tres grandes objetivos de política: a) recuperar nuestro atractivo para inversiones extranjeras que nos permitan jugar un rol en las nuevas Cadenas de Valor Internacionales, b) promover el desarrollo de las grandes multinacionales argentinas y especialmente c) poner en marcha un proceso de cooperación público-privado para lograr consolidar un amplio espectro de “Multinacionales Medianas” con fuertes posiciones en sus mercados de actuación. Estas tres áreas de actuación en el ámbito de nuestra inserción económica mundial deberían apoyarse en otras políticas más amplias de desarrollo institucional y social, como la construcción de una visión compartida de desarrollo de la Argentina, el desarrollo de ventajas competitivas como la educación, la innovación y la cultura, y la resolución de varias limitantes al crecimiento que van desde la infraestructura y la seguridad jurídica hasta nuestros valores y comportamientos en la vida en común.

## I.

# La Reconfiguración de la Economía Mundial y las Oportunidades para las Empresas Multinacionales Medianas

Comencemos por el análisis de la reconfiguración del crecimiento de la economía mundial que estamos presenciando.

La primera conclusión importante para nuestro análisis es que los países emergentes recuperan tasas de crecimiento anuales promedio por lo menos 2% superiores a las de los países desarrollados, y 6 a 7% superiores en algunos casos, como en los de China, India y algunos otros países asiáticos.

La resultante de estas velocidades diferenciales de crecimiento es una redistribución gradual del peso de las diferentes regiones económicas: las economías emergentes comenzarán a representar una proporción creciente del producto bruto mundial, y del comercio internacional, donde han pasado de generar 25% de las exportaciones mundiales en 1948 a más de 40% en 2010. Las proyecciones del Banco Mundial y de la OCDE realizadas entre 2007 y 2010<sup>1</sup> parecen confirmarse, y nos permiten prever el surgimiento de China como la segunda economía mundial y la consolidación de China, India y Brasil entre las 10 mayores economías del mundo en los próximos veinte años o antes. Proyecciones recientes estiman que los cuatro países BRIC sumarán un 28% del producto bruto mundial, para 2020, comparado a un 18% de Estados Unidos<sup>2</sup>. Es así como analistas económicos del largo plazo comienzan a hablar de una “Nueva Economía Mundial”, de la transición de la “Economía Atlántica” del siglo XX a la “Economía Asiática” del siglo XXI y del regreso a una tendencia secular en la que Asia volvería a representar la mayor parte de la economía mundial, como se había dado ya en el período anterior al siglo XIX, antes de perder su primacía frente a Europa y Estados Unidos en el proceso que K. Pomeranz explica en su brillante análisis de la “Gran Divergencia”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Banco Mundial: *Global Economic Prospects*, Washington, 2007

<sup>2</sup> OECD, *World Economic Prospects*; Goldman Sachs, *Emerging Market Prospects*, 2010

<sup>3</sup> Pomeranz, Kenneth: *The Great Divergence: China Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton, 2000

<sup>4</sup> Albert Michael: *Capitalism vs Capitalism, How America's obsession with Individual Achievement and Short Term Profit has led it to the brink of collapse*, Whurr Publishers, 1993



## i. Ganadores y perdedores entre los países desarrollados

El otro tema clave para analizar es qué forma va a presentar la recuperación en los países desarrollados, cómo evolucionarán las estructuras sociales y por ende, los comportamientos de los consumidores.

Parece ir quedando claro a la salida de la crisis, que el grupo de “Países Desarrollados” será mucho menos homogéneo, y que se irá decantando en tres grupos bien diferenciados:

**a. Los Países Desarrollados que han mejorado continuamente su competitividad y la calidad de su inserción en la economía mundial,** y que aparecen como los “ganadores” de esta etapa post-crisis. Entre ellos podemos señalar claramente a Alemania (son sintomáticas las discusiones recientes acerca del renovado “Rol Rector” de Alemania en Europa y el retorno a análisis admirativos acerca del “Modelo Renano”, que había sido descalificado en los años noventa)<sup>4</sup>, a países menores y altamente innovadores como Finlandia y, más allá de la discusión abierta sobre la posibilidad de corrección de sus graves desequilibrios macroeconómicos, a los Estados Unidos. Quedarán como objeto de análisis más detallado, los casos de países centrales como Francia, el Reino Unido, Japón (que presenta algunos signos prometedores de recuperación y ha anunciado su ambiciosa estrategia “New Growth Strategy” y Corea, que ha logrado crecer aún a través de la gran recesión mundial y está implementando una ambiciosa estrategia de desarrollo .

**b. Los países desarrollados “amenazados”,** con el claro ejemplo de Italia,

que combina un envidiable dinamismo de sus empresas y sus regiones con un estancamiento de su competitividad y su calidad institucional, (aunque el reciente gobierno técnico está tomando medidas que han permitido mejorar las expectativas) y finalmente,

**c. Los países recientemente desarrollados** que aprovecharon el período de bonanza de los últimos quince años para entrar al círculo de países desarrollados, pero que en general no avanzaron en mejoras sustanciales de su competitividad y, en algunos casos, empeoraron su perfil de riesgo al dejar aumentar fuertemente sus desequilibrios fiscales y su endeudamiento, tolerando la aparición de burbujas especulativas en sus mercados financieros e inmobiliarios. Dichos países, entre los que se destacan casos como los de España (donde encontramos una discusión que ya habíamos señalado en estudios anteriores, acerca de las dudas sobre la sostenibilidad del crecimiento y su clara pérdida de competitividad ya observable desde los años 2004 y 2005), Grecia y Portugal servirán durante tiempo como ejemplos claros de la imposibilidad de sostener niveles crecientes de bienestar que no se justifiquen en una mejora permanente de la competitividad, la calidad institucional y la capacidad de innovación de sus economías y de sus empresas.

Las implicancias de estas tendencias de la economía mundial serán importantes para las tendencias de consumo. Es interesante destacar como se va confirmando una tendencia a una creciente desigualdad en la distribución del ingreso e, incluso, la aparición de nuevas capas de “pobres

estructurales” (como se puede observar recientemente en la discusión social en Estados Unidos, donde el reciente análisis de Charles Murray en *“Coming Apart”*<sup>8</sup>, nos presenta un proceso de creciente dualismo en la sociedad estadounidense), y fenómenos similares en España y Japón con el crecimiento de los “nuevos pobres”. Las consecuencias de estas tendencias sociales sobre los comportamientos de consumo deberán analizarse con más detalle en los próximos años, pero ya podemos apuntar un gran interrogante estratégico: veremos una combinación de fenómenos de *“Trading Up”* (la tendencia, popularizada por el Boston Consulting Group, hacia consumos cada vez más suntuarios y diferenciados), con una simultánea tendencia a procesos de *“Trading Down”*, caracterizados por consumos menos conspicuos y una menor lealtad a las marcas, sumadas a una nueva macrotendencia: la mayor conciencia ecológica y el creciente costo de la energía, que irán generando nuevas demandas de consumo orientadas a una mayor responsabilidad ambiental, la trazabilidad de los productos, la medición de la sostenibilidad y de las “huellas de carbono” y la vigilancia de las condiciones sociales de producción<sup>10</sup>.

**“...el dinamismo de las economías emergentes va creando nuevas oportunidades estratégicas a través de la ampliación de sus mercados.”**

<sup>5</sup>Japan Government: *New Growth Strategy. Towards a Radiant Japan*, Diciembre 2009; Strategy 2010; Korea 2020, A Report to the Government of Korea, 2010

<sup>6</sup>Stella, G.A. y Rizzo, S.: *La Deriva*, Rizzoli, 2008

<sup>7</sup>Ejemplos reciente son: Círculo de Empresarios. *España ante el nuevo Paradigma de la Competitividad*, 2005 y Fundación La Caixa, *La Competitividad de la Economía Española*, 2004

<sup>8</sup>Murray, Charles: *Coming Apart*, Lox & Murray, 2012

<sup>9</sup>“Japan tries to face up to growing poverty problem”, New York Times, 21 de Abril 2010

Ahikiko, M.: *Shrinking Population Economics – Lessons from Japan*, International House, Japan, 2004

<sup>10</sup>Silverstein, Michael: “Women Want More”, BCG, 2009. World Council for Sustainable Development: Vision 2050, 2010 (www.wbcsd.org)

<sup>11</sup>Global Wealth Report, 2010, Capgemini-M. Lynch



Como veremos en los capítulos siguientes, estas tendencias no representan solamente amenazas: también abren nuevas oportunidades de mercado para las empresas de los países emergentes.

## **ii. Las Perspectivas de los Países Emergentes: Qué países están aprovechando mejor las oportunidades de la reconfiguración productiva global**

Ya hemos señalado que los países emergentes venían creciendo al 6.7% anual desde mediados de la década de los 90, pero es necesario señalar que este promedio encubre varias situaciones claramente diferenciadas: por un lado, los países de alto crecimiento de Asia, como China, India, Vietnam, etc., con tasas de crecimiento del 6% o más, por otro, los países emergentes ligados a la economía europea, con desempeños interesantes en los casos de los Países Bálticos, los de Europa Central y Turquía y, finalmente, los países grandes de América Latina (México y Brasil), con tasas de crecimiento que no superan el 4 / 5% y otros como Argentina, Perú, Colombia y Chile, con tasas superiores al 5 / 6 % anual.

Podemos observar que también en este caso, es difícil hablar de un grupo homogéneo de países; el mismo grupo de los BRIC's presenta países con perspectivas estratégicas y diferenciadas: potenciales "ganadores" como China e India, un gigante que parece despertarse lentamente como Brasil y un país con enorme potencial pero con alarmantes déficits de competitividad y calidad institucional como es el caso de Rusia<sup>11</sup>.

Sin embargo, el dinamismo de las economías emergentes va creando nuevas oportunidades estratégicas a través de la ampliación de sus mercados. Es conocido el crecimiento del número de millonarios en los países emergentes: un reciente estudio presenta proyecciones de fuerte aumento de las capas sociales de altos ingresos en los países emergentes, de los cuales 29% estarán en Asia y 12% en China. Este fenómeno tiene claras implicancias en las estrategias de las empresas orientadas hacia los mercados de productos y servicios de lujo, que deben incorporar ahora a China, India y otros países asiáticos como elementos clave de su desarrollo (ejemplos interesantes son los de empresas como la finlandesa Nokia, que pasó de ser una empresa esencialmente europea en los años 90 a realizar 35% de sus ventas en Asia (de las cuales 13% en China) y a tener 29% de sus empleados en Asia (y 12% en China), la automotriz Audi, que se define como compitiendo en dos "mercados domésticos": Alemania y China, así como empresas líderes en el sector de lujo como la francesa LVMH y las italianas Zegna y Versace, que abren la mayor parte de sus locales nuevos en China<sup>12</sup>.

Pero más allá de los mercados de lujo, el fenómeno más interesante es la aparición de nuevas clases medias en los países emergentes. Un estudio reciente de la OCDE proyecta un crecimiento de las clases medias en el mundo desde 1800 millones de personas en 2009 a 4800 millones en 2030, lo que resultará en una impresionante ampliación de los mercados de consumo de las clases medias, con la incorporación de 2700 millones de nuevos consumidores en China y Asia- Pacífico y 130 millones en América Latina<sup>13</sup>. También, vemos claramente la aparición de nuevos mercados para productos como los automotores, los teléfonos celulares, los servicios de Intranet, los cosméticos, y un crecimiento acelerado de la distribución masiva; es ilustrativo analizar los informes de empresas como Volkswagen, Nokia, Google, L'Oreal y Carrefour o Tesco para confirmar como el Capítulo "Estrategia para Países Emergentes" será el componente principal de sus ambiciones futuras.



### iii. Los Nuevos Comportamientos Empresarios y la Reestructuración de la Cadena de Valor Global

En los primeros momentos de la crisis de 2008-2009, se alzaron voces contrarias al proceso de deslocalización de actividades de producción que se venía verificando en la década anterior, y que habíamos señalado en trabajos anteriores como una de las principales “Avenidas de Crecimiento” abiertas para los países emergentes. Como ejemplo, podemos recordar las expresiones de campaña electoral de Barack Obama contra el “outsourcing” de puestos de trabajo estadounidenses, y la polémica en Francia acerca de los planes de la automotriz Renault de transferencia de producción desde Francia hacia Turquía y la reciente apertura de una planta en Marruecos.

En realidad, estos primeros momentos de incertidumbre no dieron lugar a grandes movimientos políticos ni a iniciativas restrictivas por parte de los gobiernos de los países desarrollados, y podemos pensar que la tendencia hacia la profundización de cadenas de valor globales continuará, impulsada por los siguientes factores:

**a. Las principales empresas transnacionales de los países desarrollados** han demostrado sensibilidad a la conservación de actividades productivas en sus mercados domésticos, como modo de preservar empleos de alta calidad o de garantizarse una dosis adecuada de buena voluntad por parte de las autoridades locales, o incluso de reducción de riesgos políticos en algunos países emergentes con cuadros institucionales menos previsibles; pueden citarse como ejemplos los planes industriales de las empresas automotrices estadounidenses, de Volkswagen y de Fiat, que combinan medidas de defensa o aumento de niveles de empleo en sus países de origen con iniciativas de desarrollo de nuevas capacidades productivas en países emergentes. El caso de Fiat, que propone repatriar producción de Polonia al Sur de Italia, sujeto a una redefinición en las condiciones laborales, es un ejemplo interesante de la nueva discusión de competitividad en Italia.<sup>14</sup>

**b. Al mismo tiempo, las empresas transnacionales deben responder a la tendencia de crecimiento acelerado de los mercados de países emergentes,** y deberán aumentar sus inversiones en estos países.

**c. Las empresas transnacionales enfrentarán durante muchos años necesidades de reorganización y de búsqueda de mayor competitividad,** que las llevarán a continuar tomando decisiones de subcontratación (“outsourcing”) y de deslocalización de actividades (“offshoring”). En ese sentido, puede observarse el optimismo con que encaran el crecimiento de estos mercados empresas tales como Accenture y los grandes especialistas de la India como Infosys, Tata Consulting Services y Wipro

<sup>12</sup> Steinbock, D.: *Winning across Global Markets: The Case of Nokia*, Jossey-Bass, 2010; e Informes Anuales de las empresas citadas. Xiao Lu, P.: *Elite China*, Wiley, 2008; Tsai, J.: *La China ex le Luxe*, O. Jacob, 2008

<sup>13</sup> OECD: *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, 2010





**d. Asimismo, las empresas transnacionales de los países emergentes deberán acelerar sus inversiones en países desarrollados**, para poder atender adecuadamente esos mercados y generar una actitud política más favorable hacia ellas mediante la creación de empleos; es notable el creciente interés en las inversiones realizadas por empresas chinas como Haier y otras en Estados Unidos: con anuncios de inversiones de 5 mil millones de dólares en 2009, y los crecientes anuncios de creación de un importante centro industrial y logístico en Grecia, liderado por empresas chinas. Asimismo, estas empresas irán también tomando decisiones de subcontratación de actividades productivas y administrativas; cabe señalar el optimismo con que Nasscom, la entidad representativa de las empresas indias de servicios de IT, ve el crecimiento potencial de sus actividades en los países emergentes. Asimismo, es interesante señalar la discusión académica en Estados Unidos, entre pensadores como J. Bhagwati y A. Blinder, acerca del efecto neto de creación de empleos en los procesos de “outsourcing” donde se sostiene que el efecto neto para Estados Unidos será el de creación de empleos calificados<sup>16</sup>.

Un fenómeno reciente va a generar una reconfiguración adicional de las cadenas de valor internacionales. Los recientes episodios en las mega-ciudades-plantas de la empresa Foxconn y las movilizaciones de obreros industriales en China están resultando, en el corto plazo, en aumentos de costos salariales de 20 a 30 %. Si sumamos a ello los incipientes gestos de China hacia una paulatina revaluación de su moneda, veremos que, más allá del impacto inicial en la pérdida de competitividad de costos de China, comienza a discutirse sobre si este modelo de concentración de producción en pocas megaplantas en Asia podrá seguir desarrollándose. Son interesantes en este sentido las recientes declaraciones de Terry Gou, fundador de Foxconn, acerca de la necesidad de ir repensando el modelo productivo chino. Se comienza a hablar de dos movimientos que ofrecerán oportunidades interesantes para los países latinoamericanos: la necesidad de ir migrando hacia plantas menores más cercanas a los mercados desarrollados de Europa y América del Norte, y la migración hacia mayores inversiones directas en países emergentes cercanos a esos mercados<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *China prepares to invest in Greek projects*, Financial Times, 14 de Junio, 2010; *China Wants You*, Fortune, 24 de mayo, 2010

<sup>14</sup> Ver Fiat – Spa: *World Class Manufacturing*, Presentation to Financial Analysts, Abril 2010, y Prodi. R.: *Piu efficienza? Cornere Della Sera*, 20 de junio, 2010; *The Drive to Modernize*, Financial Times, 17 de Junio, 2010

<sup>16</sup> Nasscom, *Strategy Review 2008 y 2009*; Bhagwati, J. y Blinder A.: *Offshoring of American Jobs*, MIT Press, 2009

<sup>17</sup> *Foxconn to scrap “Factory Town” model*, Financial Times, 8 de junio, 2010



**“... Se comienza a hablar de dos movimientos que ofrecerán oportunidades interesantes para los países latinoamericanos: la necesidad de ir migrando hacia plantas menores más cercanas a los mercados desarrollados de Europa y América del Norte, y la migración hacia mayores inversiones directas en países emergentes cercanos a esos mercados”**

## II.

## Las Empresas Multinacionales Medianas: Los Nuevos Actores Dinámicos de la Economía Mundial

Los países desarrollados son conocidos especialmente por sus grandes empresas transnacionales, que ocupan posiciones dominantes en la mayoría de los sectores económicos, y que son considerados activos estratégicos de sus países de origen. El estudio de la UNCTAD sobre las 100 mayores empresas transnacionales no financieras muestra, como dijimos anteriormente, que estas son predominantemente originarias (en más del 90%) de países desarrollados; donde observamos los hechos siguientes:

- Sólo cinco países concentran casi el 70% de las empresas transnacionales: Estados Unidos (19), Francia (14), Alemania (13), Reino Unido/Holanda (14) y Japón (10)
- Otros grandes países desarrollados sólo generan entre dos (Italia) y cuatro (Holanda y Suiza) transnacionales
- Los nuevos países desarrollados han generado tres empresas, en el caso de Corea las ya mencionadas LG, Samsung y Hyundai, y España, con los casos conocidos de Telefónica, Endesa y Repsol
- Como ya señalamos, entre el 80% y el 90% de las principales marcas mundiales también se originan en países desarrollados

Pero, aún en los casos de países que producen un gran número de multinacionales, como Estados Unidos, Alemania y Japón, observamos que estas generan una proporción minoritaria de las exportaciones (y por supuesto, del empleo) de estos países. La pregunta interesante que surge es, por ejemplo, más allá de la contribución de sus 13 grandes transnacionales, ¿cómo logra Alemania ser el primer exportador mundial, con una participación del 9% de las exportaciones de productos y 6.4% de los de servicios? Como Italia, con sólo dos transnacionales entre las 100 primeras, ¿logra mantener un rol importante como exportador mundial, con 3,3% del mercado mundial de productos y un nivel similar en servicios?<sup>18</sup>.

La respuesta, en los casos de Alemania, Italia, Japón y hasta

en el caso de Taiwán, es que estos países han logrado desarrollar un denso tejido de empresas medianas que se han consolidado como empresas multinacionales. Veamos algunos ejemplos:

- El analista y consultor alemán Hermann Simon viene estudiando desde hace 20 años el caso de los “Hidden Champions”, o “Líderes en la Sombra”, un segmento de empresas que están siempre entre las tres líderes mundiales de su mercado en el mundo o que dominan el mercado europeo, con ventas promedio de 400 millones de dólares anuales (pero de las cuales 50% facturan menos de 200 millones de dólares al año), que emplean en promedio 2000 personas (pero más de 50 sólo menos de 1000) y que exportan en promedio el 60% de su producción. Un reciente estudio de la VDW (la Asociación Alemana de Fabricantes de Máquinas Herramientas, señala que las exportaciones del sector a China (que representa el 21% del total de sus ventas al exterior) crecieron 13% en el crítico año 2009, tres veces más rápido que las de Estados Unidos, su competidor más cercano<sup>19</sup>.
- El estudio del sector empresarial italiano ha destacado desde hace décadas el fenómeno de los Distritos Industriales, o “clusters”; las aglomeraciones de empresas pequeñas y medianas que logran competir y cooperar al mismo tiempo y que ocupan posiciones de liderazgo en sus mercados mundiales. En los últimos años, este fenómeno se ha acentuado en Italia; ante el progresivo debilitamiento o desaparición de las grandes multinacionales italianas (con algunas honrosas excepciones como Fiat), puede observarse que la absoluta mayoría de las exportaciones y la inversión externa es realizada por empresas medianas. Italia ha desarrollado nuevos casos de éxito como Luxottica, Merloni, Benetton, Illy, Zegna, Barilla y otras que son consideradas “Multinazionali Tascabili” (o de bolsillo). Más allá de estos casos notorios, existen casos relevantes más pequeños como Brembo, Moto Guzzi, Ferrero, Emmetti Spars o Permasteelisa que dominan segmentos tan diversos como autopartes, motocicletas, golosinas, mástiles de competición, yates de lujo o cristales de alto desempeño para la construcción. Es notable, además, como Italia logra colocar cuatro marcas entre las 100 de ma-

<sup>18</sup> Fuente: World Trade Organization. World Trade Statistics, 2009

<sup>19</sup> VDW: *The German Machine Tool Industry in 2009*; VDMA: *German Engineering Federation*; Simon, Hermann: *Hidden Champions XXI, Jahrhunderts*, Campus Verlag, 2007; *Hidden Champions of the 21st Century*, Springer, 2009

yor valor mundial: nombres como Gucci, Ferrari, Prada y Armani que son casos ilustrativos de empresas medianas con imagen global<sup>20</sup>.

Recientemente, estas empresas están dando origen a nuevos modelos competitivos que representan una evolución desde los “Distritos” basados en Italia, a nuevas redes internacionales de generación de valor o a asociaciones de empresas en nuevas alianzas competitivas, como la asociación “Alta Gamma” o el modelo “Slow Fashion”<sup>21</sup>. Se ha profundizado incluso el estudio de casos de empresas medianas con fuerte capacidad de innovación y de internacionalización: son las empresas que forman el grupo denominado del “Cuarto Capitalismo”. Los estudiosos de este fenómeno, entre los que destacan Giuseppe Turani y Andrea Colli, señalan que, después de los Tres Capitalismos de la gran empresa privada, la empresa pública y los “Distritos”, están surgiendo nuevas redes empresariales con alta capacidad competitiva internacional. El Banco de Inversión Mediobanca otorga anualmente un premio a empresas destacadas del “Cuarto Capitalismo”, con tamaños menores a los 300 millones de euros de facturación y menos de 500 empleados, entre las que se destacan empresas de sectores tan variados como la metalmecánica, las energías alternativas, la construcción industrial, calzados, autopartes y servicios personales. Estas empresas presentan una proporción de ventas externas promedio del 40%. Es interesante señalar que estas empresas aprovechan plenamente las oportunidades de reconfiguración productiva a través del “outsourcing” y el “offshoring” que hemos mencionado: el 26% de las empresas medianas dinámicas tiene como intención subcontratar una proporción creciente de sus actividades, siguiendo una política que definen como “Buy More, Make Less (and better)” (comprar más, producir menos y mejor)<sup>22</sup>.

- Estudios recientes sobre el caso japonés, muestran que, al mismo tiempo que las grandes multinacionales japonesas se ven amenazadas por nuevos competidores, las empresas coreanas (ya es caso de estudio el ejemplo de cómo Samsung pudo superar en varios segmentos de alto valor agregado e innovación al histórico líder Sony), existe un denso tejido de empresas medias ja-

<sup>20</sup> Ver: Sori, E.: *Merloni da Fabriano al Mondo*, Egea, 2005; Picchio, N.: *L'Italia che Conta*, Sole 24 Ore, 2003

<sup>21</sup> Ver: [www.altagamma.it](http://www.altagamma.it); [www.slowfashionhouse.com](http://www.slowfashionhouse.com)

<sup>22</sup> Ver Mediobanca: Premio MedioBanca alle medie imprese dinamiche ([www.medioBANCA.it](http://www.medioBANCA.it)), años 2007-2010; Turani, G.: *Il Grande Nord, Il Mulino*, 1996; Colli, A.: *Il Quarto Capitalismo*, Marsilia, 2002; Union Camere: *Le Medie Imprese: il Made in Italy che guida la Ripresa*, Marzo 2010



ponesas denominadas “chuken kigyō” que dominan mercados mundiales de alto valor, como la construcción nuclear (Japan Steel Works), los componentes electrónicos (TEG, Murata) y la miniaturización de componentes (Shimano, Nidec, YKK), etc<sup>23</sup>.

- Incluso el caso de Taiwán, que nos impresiona por la aparición de grandes empresas que dominan mercados mundiales, como son los casos de TSMC, Quanta, Hon Hai, Acer y HTC, ya mencionados, basa su éxito exportador en un tejido de empresas medianas, como las 400 que se agrupan en el Parque Científico de Hsinchu, y que se especializan en segmentos muy específicos de componentes electrónicos. Estas empresas realizan su Investigación y Desarrollo primordialmente en Taiwán, y han ido migrando sus actividades de manufactura a China u otras localizaciones de bajo costo en Asia<sup>24</sup>.

- Del mismo modo, otros países más pequeños, considerados como ejemplos de desarrollo exitoso, como Israel, Finlandia y Nueva Zelanda se caracterizan por la gran variedad de empresas multinacionales medianas que dominan segmentos de alto valor; varias de ellas con excelentes ejemplos de empresas “Born Global” (o Nacidas Globales), que fueron orientadas casi desde su inicio a la conquista de mercados mundiales y que no se apoyaron en un gran mercado doméstico<sup>25</sup>.

Sobre la base de las investigaciones realizadas anteriormente, entre los que se destacan las de autores como Hermann Simon, Suzanne Berger y los estudios realizados en el seno de la Universidad de San Andrés, intentamos resumir algunas características comunes a todos estos ejemplos de Multinacionales Medianas que puedan servir de orientación para nuestra discusión posterior acerca de las oportunidades para Argentina. Podemos así, proponer los siguientes cinco factores clave de éxito que explican el desarrollo de estas Multinacionales Medianas:

- 1. La mayoría de estas empresas han establecido un foco estratégico en una definición muy “angosta” de su mercado objetivo:** tienen líneas de productos muy estrechos y su proposición de valor es normalmente una combinación de fuerte contenido tecnológico con una alta capacidad de adaptación de su oferta a las necesidades de sus clientes

- 2. La definición de su segmento objetivo es angosta, pero al mismo tiempo muy internacional:** el segmento elegido se desarrolla sobre base global a través de una amplia red de filiales o distribuidoras; Hermann Simon señala en su estudio que es común encontrar que estas Multinacionales Medianas operan entre 20 y 50 o más filiales extranjeras<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo: Fayard, P.: *Le Reveil du Samurai*, Ed Dunod, 2006; Fuller, M. y Beck, J.: *Japan's Business Renaissance*, McGraw Hill, 2006; *Japan's Technology Champions*, The Economist, 7 de noviembre, 2009

<sup>24</sup> Amsden, A. y Chu, W.: *Beyond Late Development, Taiwan's Upgrading Policies*, MIT Press, 2003; Hybrid Vigour, The Economist, 29 de mayo, 2010

<sup>25</sup> Para el caso de Israel, ver: Senor, D. y Singer, P.: *Start-Up Nation*, Council Foreign Relations, 2009. Para el caso de Nueva Zelanda, ver: Oram, R.: *Reinventing Paradise*, 2007 y Carden, S.: *New Zealand Unleashed*, Random House, 2007. Para el caso de Estonia, ver: Jacob, A.: *Les Pays Baltes*, Alvik Eds, 2004

<sup>26</sup> Simon, Hermann, op.cit





**3. Estas empresas se concentran en desarrollar relaciones de alta “intimidad” con sus clientes objetivo;** dedican fuertes recursos al trabajo conjunto con sus clientes; a la innovación conjunta y al servicio post-venta y dedican proporcionalmente menos recursos a actividades de marketing o publicidad. Otras empresas de este grupo son innovadoras, pero no necesariamente invierten grandes recursos propios en investigación y desarrollo; sino que generan la mayoría de sus innovaciones en el trabajo con los clientes y en mejoras incrementales, como claros ejemplos del proceso de coinnovación que ya señaló Eric Von Hippel<sup>27</sup>

**4. Son empresas con un núcleo de Desarrollo y Producción en general muy enraizado en un territorio**

(los famosos Distritos Italianos y Alemanes o los Parques Científicos Coreanos o Taiwanesees), y van creciendo su producción muy lentamente y prudentemente a otros países, generalmente ante la necesidad de estar más cerca de sus clientes

**5. Son empresas con modelos organizacionales muy simples, en general de tipo funcional,** y con Centros Corporativos pequeños...

**6. ... y son en general empresas con una fuerte cultura,** en general ligada al hecho de que la gran mayoría son productos de varias generaciones familiares o que son todavía lideradas por emprendedores<sup>28</sup>

Hemos visto en este capítulo que se está confirmando un nuevo modelo empresario exitoso: el de empresas multinacionales medianas, en general originarias de países desarrollados, que logran insertarse en nichos muy específicos de los mercados internacionales, con propuestas de alto valor agregado. Hemos visto que estas empresas generan la mayor parte de las exportaciones de países desarrollados como Alemania, Italia y Japón, y que también son el fundamento del éxito de países de alto desempeño como Finlandia, Israel y Taiwán.

En el próximo capítulo nos orientaremos al análisis de los casos empresarios Argentinos, las oportunidades abiertas para ellos, y las implicancias en materia de necesidades de desarrollo estratégico e institucional para que nuestro país pueda crear una nueva generación de Empresas Multinacionales Medianas.

<sup>27</sup> Von Hippel, Eric: *The Sources of Innovation*, MIT Press, 1994. *Democratizing Innovation*, MIT Press, 2005

<sup>28</sup> Sobre el rol preponderante de las empresas de propiedad familiar en este grupo, ver, por ejemplo, Gordon, G. y Nicholson, W: *Family Wars*, Kogan Page, 2008 y Blondel, C.: *L'Entreprise Familiale Sauvera t-elle le capitalisme?* Eds. Autrement, 2008

# III.

## El Potencial de Desarrollo de Empresas Multinacionales Medianas en la Argentina. Propuestas para una Agenda Estratégica

Pasemos ahora al análisis de las oportunidades abiertas a la Argentina en el nuevo escenario internacional. Hemos analizado las macrotendencias de comportamientos de las empresas y de los individuos que continuarán ofreciendo oportunidades para el desarrollo de empresas exitosas originadas en los países emergentes. Hemos también, confirmado, a través del análisis de la experiencia de los países desarrollados, que estas oportunidades no están sólo disponibles para grandes multinacionales de más de 5 ó 10 mil millones de dólares de facturación: el análisis cuidadoso de los datos nos demuestra que son varias las multinacionales de 200 a 1000 millones de dólares que logran ocupar posiciones atractivas y rentables en los mercados internacionales. En el caso de la Argentina, pensamos que estas tendencias macroeconómicas y de estilos de consumo abren oportunidades para por lo menos 10 propuestas de valor diferenciadas que las empresas argentinas podrían satisfacer. Veamos brevemente en el **Cuadro I** cada una de estas propuestas de valor y algunos ejemplos de empresas argentinas que las están encarando o que tendrían potencial de crecimiento rentable en estos segmentos:

Es sabido que Argentina ha podido generar pocas Multinacionales Globales, y que estas son de tamaño menor que sus comparables del resto de América Latina o de Asia: salvo los casos de Tenaris, Ternium, Molinos y Arcor, no encontramos empresas con ventas superiores a 2 mil millones de dólares.

En aquellas con facturación inferiores a 1000 millones de dólares, comenzamos a encontrar modelos empresarios con crecientes niveles de internacionalización y con propuestas de valor que confirman nuestras hipótesis; son especialmente interesantes los casos de:

- San Miguel en Agronegocios
- Los Grobo en modelos innovadores de Agricultura
- Bagó en Farmacéutica
- Assa en servicios Informáticos y Tecna en servicios de Ingeniería

Aunque no disponemos de una muestra suficientemente

representativa de datos económicos y financieros para el análisis, los estudios de casos realizados en la Universidad de San Andrés y en el Observatorio Pyme permiten identificar casos prometedores que pueden crecer a modelos de Multinacional Emergente en todo el rango de Propuestas de Valor que estamos proponiendo. Estos estudios permiten estimar potenciales de exportaciones del orden de los 40 a 50.000 millones de U\$, que se obtienen del análisis de los potenciales de estos nichos de mercado a nivel global y de casos comparables de países emergentes (Brasil, México, India, China, Turquía, Eslovaquia, Polonia, África del Sur) o de países desarrollados con dotaciones de recursos similares a los de Argentina, como Australia, Nueva Zelanda, los Países Bálticos e Israel.

Ahora bien, para poder capitalizar sobre estas oportunidades, es necesario reflexionar sobre las capacidades empresarias e institucionales que se deberán construir en los próximos años. Proponemos encarar este análisis reflexionando sobre las acciones necesarias, en dos niveles claramente diferenciados: en primer lugar, las acciones de Desarrollo Estratégico y de Internacionalización a realizar por las empresas, y en un segundo nivel, los Foros e Instituciones Público-Privados necesarios para avanzar en la construcción de Multinacionales Medianas y el marco Institucional y de Condiciones de competitividad que debe ofrecer la Argentina

### I. Las Acciones de Desarrollo Empresarial

Para reflexionar sobre las capacidades a desarrollar por las empresas, presentaremos un Modelo de Creación de Valor Internacional, que hemos desarrollado conjuntamente con el Núcleo de Internacionalización de la Fundación Dom Cabral de Brasil<sup>31</sup>.

El trabajo de preparación del modelo parte de una constatación: los procesos de internacionalización son especialmente difíciles y, los casos en los que se dispone de datos confiables, demuestran que son pocas las ocasiones en los

que las empresas crean valor para sus accionistas al expandirse geográficamente. Al tratar de explicar este fenómeno, partimos de un análisis de las capacidades y competencias que estas empresas han desarrollado inicialmente y que les han permitido sobrevivir y ser exitosas en sus mercados de origen, aún en casos de apertura drástica de la economía y de alta presión competitiva por parte de las Empresas Mul-

tinacionales, como fue el caso de la Argentina en la década de los 1990.

Estas empresas han sido exitosas y han podido defenderse contra el embate de las multinacionales porque han podido crear un “ecosistema” internamente congruente, que puede explicarse como se presenta en el **Gráfico II**.

## GRAFICO 01

### LAS PROPUESTAS DE VALOR ARGENTINAS: UNA PRIMERA APROXIMACION

PROPUESTA DE VALOR	DESCRIPCION	CASOS REPRESENTATIVOS
1	Insumos de alta calidad para industrias alimenticias producidos con alta productividad y calidad ecológica.	Granos y derivados, pesqueras.
2	Alimentos de alto valor con marcas de distribuidores o marca propias.	Carnes, carnes especiales, especias, vinos.
3	Vestimenta y calzado con diferenciación de marca y diseño.	Vestimenta y calzados para grandes cadenas o con marca propia.
4	Insumos para industrias manufactureras.	Aceros, tubos, aluminios, metales procesados.
5	Componentes o módulos para cadenas industriales internacionales.	Autopartes, componentes.
6	Productos y servicios basados en ciencias de la vida.	Farmacéutica, Biotecnología, Servicios clínicos.
7	Bienes de capital o durables intensivas en mano de obra calificada y “customización” a las necesidades de los clientes.	Máquinas, herramientas, máquinas agrícolas, equipos de medicina, industria nuclear.
8	Servicios profesionales con buena relación calidad/precio y con proximidad física y cultural a los clientes.	Servicios de tecnología de información, ingeniería, diseño, publicidad, consultoría, software.
9	Bienes culturales.	Industria editorial, audiovisual, contenidos.
10	Turismo y servicios para la tercera edad.	Diferentes segmentos de turismo (cultural, de aventuras, pesca y caza, viñedos, etc) y servicios para residentes de la tercera edad.

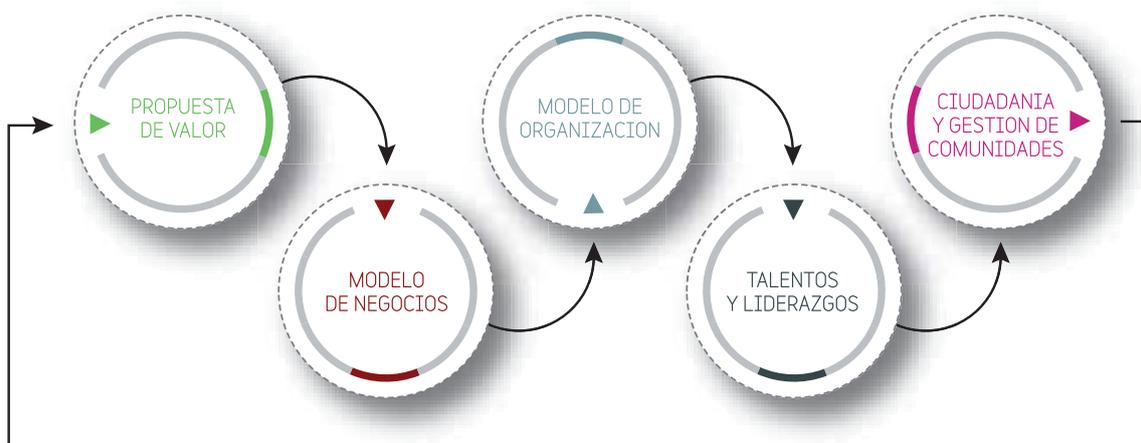
<sup>29</sup> Universidad de San Andrés, *Cátedra de Estrategia y Competitividad, Estudios de Casos, 2004-2009*

<sup>30</sup> Fundación Observatorio Pyme, *Observatorios Pyme Sectoriales y Regionales y Barbero, M.I. y Devoto, V.: Contra Viento y Marea*, Ed. Bononiae Livris, 2009

<sup>31</sup> Ver: J. H. Forteza y J. Ramsay, *How can emerging market companies create sustainable value through internationalization?*, Universidad de San Andrés y Fundação Dom Cabral Five-Diamond Conference, Agosto de 2009

## GRAFICO II

### EL PROCESO DE CREACION DE CONOCIMIENTO Y VALOR EN OPERACIONES INTERNACIONALES



Estas empresas han desarrollado una *Propuesta de Valor*, o sea una combinación de oferta de producto/ servicio, precio, calidad, servicio e imagen que se ha adaptado especialmente bien a las características de los consumidores o las industrias en su mercado local. Esto les ha permitido enfrentarse a Multinacionales que han llegado con productos o servicios diseñados para países desarrollados y que han tenido problemas de adaptación o de aceptación en estos mercados. El análisis histórico del caso de Arcor<sup>32</sup> muestra un claro ejemplo del desarrollo de una sucesión de propuestas de valor que le aseguraron el éxito local: el descubrimiento relativamente reciente de los atractivos de la "Base de la Pirámide" (recordemos que el trabajo precursor de C. K. Prahalad sobre el tema sólo tiene seis años de antigüedad) por parte de las grandes multinacionales ha servido para confirmar la necesidad estratégica de desarrollar una propuesta de valor "relevante"<sup>33</sup> para mercados emergentes.

Esta *Propuesta de Valor* original se ha ido llevando al mercado a través de sus elementos clave de competitividad: el *Modelo de Negocios*, entendido como las decisiones tomadas en materia de Estrategia de Distribución, de Producción y de cobertura de la Cadena de Valor, y el *Modelo de Organización* adoptado, especialmente en la organización de las actividades de gerenciamiento y apoyo a las operaciones. Las empresas exitosas de países emergentes han

sabido adoptar estructuras relativamente más simples que las de las Multinacionales con mayor responsabilización de los gestores, lo que les ha dado mayor flexibilidad y velocidad de reacción ante los entornos volátiles e imperfectos típicos de los países emergentes.

Finalmente, las empresas locales han logrado ser especialmente atractivas en los  *Mercados de Talentos*, al ofrecer oportunidades de desarrollo personal y profesional más claras y rápidas que en grandes multinacionales, y han sabido explotar las imperfecciones de mercados y su presencia en las comunidades locales para *ser Ciudadanos Activos* y gerenciar activamente *a sus Comunidades*; los estudios realizados por autores como Tarun Khanna han puesto especial énfasis en esta capacidad de lidiar con las imperfecciones como una base decisiva de construcción de capacidades competitivas<sup>34</sup>.

Al combinar estas variables, cobra importancia la noción de *Congruencia* entre las decisiones estratégicas tomadas y las capacidades competitivas que son necesarias, y la noción de un proceso circular de *aprendizaje y de creación de conocimiento*, en el cual cada recorrida por el círculo resulta en procesos de mejora continua y creación de nuevas capacidades, como ha descrito de modo único I. Nonaka en sus estudios precursores de las empresas japonesas<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Ver, J. H. Forteza, Kosacoff, B. y Barbero, M.I. et.al, *Going Global from Latin America, The Case of Arcor*, Mc Graw Hill, 2004

<sup>33</sup> Prahalad, C. K. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, 5th Anniversary Edition, Wharton Publishing, 2009

<sup>34</sup> Khanna, Tarun: *Billions of Entrepreneurs*, Harvard Business School Press, 2007

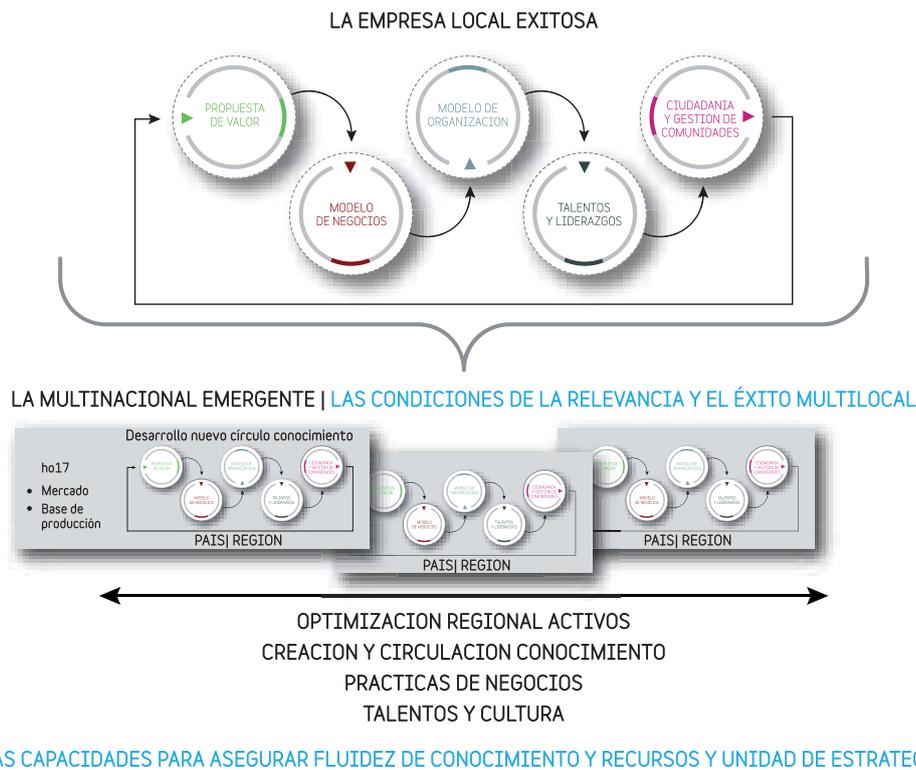
<sup>35</sup> Nonaka, Ikujiro: *The Knowledge Creating Company*, Harvard, 2008 y *Managing Flow*, Palgrave, 2008

Ahora bien, esta combinación de capacidades empieza a ser cuestionada al iniciar un proceso de Internacionalización. Ahora, la empresa ya comienza a “jugar como visitante” y necesita actualizar la definición de su modelo competitivo, ya que al entrar en otros países se encuentra con fuertes competidores locales; y con Multinacionales.

En estos casos, puede comenzar a cometer los mismos errores clásicos que hemos observado en las Multinacionales.

Al comenzar a utilizar las geografías de actuación, la Multinacional Emergente deberá entonces “recorrer” este círculo de creación de conocimiento, poniendo especial énfasis en las siguientes preguntas, que ilustramos en el **Gráfico III**:

## GRAFICO III DE LA EMPRESA LOCAL EXITOSA A LA MULTINACIONAL EMERGENTE



- En cada nueva geografía (o combinación de ellas”), responder a la pregunta: ¿Cuál es la misión estratégica a cumplir en esta geografía: estamos buscando acceso al mercado? ¿Buscamos aprovechar condiciones competitivas de producción para exportar a otras geografías? o ¿buscamos combinar acceso al mercado con producción? La respuesta a este interrogante determinará el tipo de “Círculo de Creación de Valor” que debemos construir. Un estudio reciente de E. Tse<sup>36</sup> grafica esta diferencia para el caso de la decisión estratégica de entrar en China: ¿tratar a China como mercado o como parte de una cadena global de producción? Las implicancias de esta respuesta, que debemos encarar para los casos en Brasil o de México, son cruciales para las empresas argentinas.

- En cada geografía clave deberemos adaptar nuestro Círculo de Conocimiento y Valor a las condiciones competitivas y de mercado locales. Es claro que no empezamos con una hoja en blanco: todo el arte reside en tratar de apalancar la mayor parte posible de conocimiento originario y adaptar sólo en casos claros de falta de correspondencia con el entorno local...

- Finalmente, cuando se han desarrollado un cierto número de geografías, los esfuerzos de creación de nuevos niveles de Conocimiento y Valor pueden resultar también en una empresa Multi-Doméstica, que ha fragmentado sus operaciones y que se encuentra con costos crecientes de complejidad que generalmente resultan en bajos niveles de creación de valor para los accionistas.

<sup>36</sup> Tse, Edward: *The China Strategy*, Harvard Business School Press, 2010

- En este proceso, pasan a ser clave lo que llamamos “capacidades para asegurar fluidez de conocimiento y recursos y unidad de estrategia”: estas pueden ser formas organizacionales o procesos que aseguren la optimización de activos productivos sobre bases superiores a las de una sola geografía, la creación y circulación de conocimiento, la difusión de mejores prácticas de negocios, el desarrollo de Talentos y de una Cultura distintiva, y la capacidad de renovación estratégica. Pensamos que, como lo anticipó Yves Doz en su análisis de las trampas estratégicas que enfrentan las Multinacionales<sup>37</sup>, sólo cuando una Multinacional Mediana logra recorrer este camino, puede tener la posibilidad de un desarrollo internacional exitoso.

Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que recorrer este camino de internacionalización progresiva y de aprendizaje continuo es un desafío muchas veces imposible para la mayoría de nuestras aspirantes a Multinacionales Medianas. Es verdad que existen también varios ejemplos de empresas “Born Global” (o “Nacidas Globales”) que se crean ya sobre la base de una Propuesta de Valor orientada a clientes extranjeros: conocemos los ejemplos de la pequeña empresa de software, los diseñadores de juegos o de aplicaciones para ecosistemas creados por líderes de la industria como Apple y Nokia, la empresa de tests clínicos proveedores de farmacéuticas globales, o el “Lodge” de Patagonia orientado a una clientela de lujo internacional. En estos casos, el círculo de Conocimiento y Creación de Valor se recorre al nacimiento de la empresa y se logra diseñar velozmente, sin el legado (a veces pesado) de la experiencia acumulada en el mercado interno. Estas empresas son más cercanas a los casos de las empresas de Israel o de Estonia, conocidas en los estudios ya citados de D. Senor y P. Singer. Estos casos son interesantes para la Argentina, y deben promoverse activamente, pero no alcanzarán jamás a cubrir las necesidades de desarrollo de un país de 40 millones de habitantes. La Argentina debe cuidar y promover tanto sus Grandes Multinacionales como sus microempresas “Nacidas Globales”, pero pensamos que la promesa de un país desarrollado se cumplirá sólo si podemos desarrollar centenares de estas “Multinacionales Medianas”, para las cuales el camino de la internacionalización es arduo y desafiante. En las próximas dos secciones presentamos algunos elementos de la Agenda Estratégica a nivel institucional, regional, sectorial y nacional que será necesaria para alcanzar este objetivo.

<sup>37</sup> Doz, Y, Santos, J. y Williamson, P. *From Global to Metanational*, Harvard, 2001. Doz, Y. y Kosunen, M. *Fast Strategy*, Wharton Publishing, 2008



## II. Las acciones estratégicas de cooperación entre empresas y de construcción de instituciones público-privadas y la construcción de una agenda estratégica para Argentina

El camino de crecimiento internacional presentado en la sección anterior es, ante todo, un proceso de creación de conocimiento, que se articula acerca de la resolución de las cuestiones siguientes:

✦ Adoptando los conceptos de I. Nonaka, ¿cómo convertir el conocimiento “tácito” acumulado en décadas de actuación en el mercado doméstico, en conocimiento “explícito” que permita construir la primera versión del Círculo de Creación de Conocimiento y Valor?

✦ Una vez entendida la base de competitividad local, ¿cómo avanzar en la validación de estas capacidades en el mercado internacional? ¿qué combinación de mercados geográficos y de segmentos de clientela privilegiar? Aquí se presentan algunos enfoques característicos adoptados por multinacionales de países emergentes:

✦ El desarrollo por expansión a geografías vecinas, donde la Propuesta de Valor original requiere menos adaptación y la “distancia” cultural y de gerenciamiento (en la terminología adoptada por P. Ghemawat) es manejable. Pueden citarse los ejemplos de nuevas multinacionales turcas o egipcias, como Orascom (en telecomunicaciones), Koc Holding y Vestel, en (productos electrodomésticos) expandiéndose en Oriente Medio, empresas tailandesas como CP Foods ó algunas mexicanas ya citadas, como ejemplos representativos

✦ El Desarrollo por expansión o mercados con segmentos de clientes con comportamientos similares: en este caso, la empresa traslada su propuesta de valor a países con niveles de desarrollo semejante, o va a buscar consumidores de niveles económicos comparables a los que sirve en su mercado local: son casos como los de las operadoras de telefonía móvil chinas expandiéndose en Asia e India y las empresas chinas como Chery o Galanz exportando a países emergentes

✦ La expansión a países desarrollados, cons-



truyendo presencias en segmentos socioeconómicos más bajos o mercados industriales más sensibles a precio, o buscando un posicionamiento diferenciado con fuerte contenido de marca o contenido cultural: Aquí veremos casos de expansión de propuestas innovadoras como Natura o Havaianas hacia Europa, la neocelandesa Icebreaker hacia Estados Unidos, o el caso de Haier en su entrada a Estados Unidos. De todos modos, este proceso de estudio de los mercados internacionales y de posicionamiento y adaptación de la Propuesta de Valor es complejo, y requiere recursos que muchas veces exceden las capacidades profesionales de nuestras candidatas a Multinationales

🔪 Definido el posicionamiento en geografías y segmentos objetivos, comienza quizás la etapa más ardua: la de la construcción del modelo de negocios multinacional, compuesto, como hemos visto de decisiones estratégicas acerca de:

- 👉 La ubicación de activos productivos
- 👉 La integración (o no) en cadenas internacionales de valor, en cuáles de ellas y en qué condiciones de generación de valor agregado
- 👉 El modelo de organización
- 👉 Cómo asegurarse la disponibilidad de talentos en los mercados objetivos y, finalmente, pero no por ello menos importante, cómo ser un “buen ciudadano” en los mercados de destino

Como podemos imaginar, este programa de actividades muchas veces supera las capacidades profesionales de nuestras empresas. Se habla mucho de los obstáculos financieros al desarrollo de nuevas empresas multinacionales (y es claramente una limitación importante), pero pensamos que las brechas de conocimiento y de gestión estratégica son aún más difíciles de encarar,

y requieren el desarrollo de mecanismos innovadores de cooperación entre empresas y entre las empresas y el Sector Público. Un primer ensayo de clasificación de las iniciativas a desarrollar resulta en los siguientes modelos posibles:

🔪 Mecanismos de cooperación entre empresas de un mismo sector: Aquí debemos recurrir a la amplia experiencia existente en el desarrollo de “Clusters” o distritos productivos, de los cuales encontramos ejemplos interesantes en Italia, Alemania y regiones españolas como Cataluña y el país Vasco<sup>38</sup>. Estas dos regiones españolas son consideradas actualmente como las “locomotoras” industriales que podrían sacar a España de su crisis. En este caso, el Uruguay ha lanzado una política de desarrollo de “Clusters” que ofrece una experiencia de interés para la Argentina<sup>39</sup>.

👉 Nuevas formas de cooperación entre empresas: La forma original de los “Clusters” ha ido evolucionando hacia la configuración de nuevas organizaciones en red y con cobertura internacional, entre las cuales podemos observar:

🔪 “Clusters” que deslocalizan parte de sus actividades de producción mientras mantienen en su territorio original actividades estratégicas como el diseño, como podemos ver en los casos de grupos de empresas lideradas por Zara en Galicia, Luxottica en el Veneto o la creación de polos de producción en Rumania o en China por parte de empresas italianas o alemanas

🔪 Creación de nuevas marcas “macro”, que agrupan a varios jugadores y que se expanden juntos al exterior, como el caso de la agrupación italiana “Slow Fashion”

<sup>38</sup> Para un excelente estudio de la experiencia del país Vasco, ver: Azua, J. *Clusterizar y Globalizar la Economía*, Quintero Editores, 2008 y *Clusterizing and Globalizing the Economy*, Enovating Lab, 2008. Cataluña después de la crisis, Generalitat de Catalunya, Junio de 2010

<sup>39</sup> Jung, A., Garbarino, et.al, *Clusters en el Uruguay*, ACDE, 2006



▀ La creación de nuevas cadenas de valor donde empresas con capacidades de diseño y creación de marcas se alían con otras que les brindan acceso a mercados clave y nuevas bases de producción para una complementación industrial (como el caso de la reciente alianza de la italiana Della Valle con una empresa china líder en el mercado de calzados, con el objetivo de acceder al mercado chino, pero también de complementar sus líneas de productos y sus capacidades productivas), la reciente alianza de Fiat con el Grupo Tata con objetivos similares, o de la creación de una nueva Cadena de Valor “virtual” a través de la alianza con empresas que denominamos “Orquestadores de Redes”, como es el caso de la empresa Li and Fung<sup>40</sup>, que gerencia alrededor de 40 mil millones de dólares de comercio internacional para una amplia gama de aliados

#### ▀ Instituciones Público-Privadas orientadas a la aceleración del desarrollo internacional de las empresas

Varios países desarrollados han capitalizado la experiencia de Agencias Públicas orientadas a acelerar el desarrollo internacional a empresas y están migrando hacia la formación de modelos “En Red”, donde se buscan crear redes internacionales de alianzas y de generación de conocimiento que son puestas a disposición de las empresas. Uno de los casos más interesantes es el de Nueva Zelanda, que con su agencia “New Zealand Trade and Enterprise” define su misión como la de promover “Acceso mejor y más rápido a redes internacionales” y ofreciendo programas como el “Beachhead”, donde las empresas deben asociarse, cubrir parte de los gastos, y trabajar sobre un Plan de Acción y objetivos concretos que aseguren el compromiso de la empresa, de los funcionarios y de los especialistas en el recorrido

del proceso de creación de Conocimiento y Valor. En los próximos años, las empresas y el sector público de Argentina deberán avanzar en la construcción de algunos de estas nuevas formas de organización. Asimismo, la sociedad argentina deberá resolver si quiere jugar un rol activo y de creciente valor agregado en la nueva economía mundial que hemos descrito; para ello, Argentina también deberá encarar una amplia Agenda de Construcción Institucional.

Este documento no pretende presentar una Agenda Estratégica completa para el país, pero sí llamar la atención sobre algunos temas clave en los que la sociedad argentina deberá concentrar su actuación en los próximos años para poder aspirar a revertir su estancamiento actual y retomar un sendero viable de crecimiento.

Hemos presentado las oportunidades que ofrecerá la Nueva Economía Mundial; hemos visto que estas discontinuidades ofrecen nuevas oportunidades de desarrollo a las empresas y las regiones de la Argentina. Hemos intentado también presentar una Agenda Estratégica que propone acciones a desarrollar por las empresas, individualmente o en cooperación con el sector público así como temas a ser encarados por la sociedad en su conjunto. También, dijimos que el entorno internacional ofrece oportunidades pero que se hará cada vez más exigente: las crisis que están viviendo países europeos recientemente desarrollados que no supieron fortalecer sus capacidades sociales de competitividad o innovación, deberían alertarnos acerca de la urgencia de encarar este proceso de Desarrollo Estratégico de nuestras empresas y nuestras capacidades como sociedad en el plazo más corto posible.

<sup>40</sup> Para el caso de Li & Fung, ver: Fung, V, *Competing in a Flat World*, Wharton Publishing, 2007 y Bang Han, F: *100 Years of Li & Fung*, Thomson, 2007

# Estudio sobre la Participación de

Consejo Profesional de Ciencias Económicas

<sup>1</sup> Integrado por los Dres. Alberto Schuster (Presidente), Julio Rotman (Coordinador), Fernando Arcos, Armando Lorenzo, Antonio Tomasenía, José Luis Serpa, Martín Kerner, Andrés Couadau, Carlos Quarracino, Mariano Lucchetti, Julio César Santoro y Matías Cano.

# los Empleados en las Ganancias

Conclusiones sobre el Proyecto de Ley N° 6837-D-2010

COMISIÓN DE TRABAJO CABA - Comisión de Trabajo para el estudio del impacto del Proyecto de Ley N° 6837-D-2010



# Index

**1. Introducción**

**2. Experiencia internacional**

El caso aplicado en Brasil

**3. Análisis del proyecto de Ley argentino**

**4. Propuestas y conclusiones**

**Bibliografía**

**Anexo. El efecto inequitativo del proyecto presentado. Simulación.**

# 1. Introducción

La participación de los empleados en las ganancias empresariales es un tópico de interés social de alta relevancia. En numerosos países estos esquemas de participación han sido largamente promovidos como una forma de incrementar la productividad y la performance empresarial ya que, en teoría, acerca los incentivos e intereses de los empleados a aquellos impulsados por los dueños o administradores de la compañía. Este incentivo, funcional a otros factores y encuadrado en la participación, incrementaría el nivel de esfuerzo de los empleados o, en su defecto, reduciría los tiempos ociosos y los costos, incrementando, al mismo tiempo, la calidad del producto final.

Asimismo, y más tradicionalmente, se lo ha adoptado como una sana manera de retribuir a los empleados por la riqueza que ellos han contribuido a generar y de mejorar la distribución de los ingresos o, siguiendo otra escuela, para promover el *monitoreo horizontal*<sup>2</sup> en aquellos sectores donde la producción por empleado no es fácilmente observable por la dirección.

A nivel de la empresa, y según el esquema de participación adoptado, estos sistemas pueden afectar también el nivel de empleo, mejorando en consecuencia las condiciones y el contexto macroeconómicos. La mejora en la productividad laboral, asociada a la adopción de esquemas apoyados en resultados, introduce un *diferencial* entre el costo marginal de contratación (salario) y la productividad marginal del trabajo, lo cual promovería un aumento o *shift* en la demanda por empleo al nivel de salario dado (Vanek, 1965; Weitzman, 1984).

Entre los distintos esquemas o sistemas de participación existentes, la división principal se hace entre aquellos que participan a todos los empleados en los beneficios de las empresas (PB), y aquellos sistemas que implementan un esquema de distribución por resultados (PR). Si bien ambos sistemas reivindican un derecho socialmente consensuado en la mayor parte de las economías del mundo, en tanto los primeros materializan ese derecho en una mera participación fija en las ganancias contables o impositivas de las empresas -sin que exista, a la postre, ninguna contraprestación por parte de los empleados en términos de una mejora evidente y sensible de su productividad-, los segundos lo hacen de una manera más articulada que, en el mediano y largo plazo, puede beneficiar a todas las partes.

Dado que bajo los esquemas de tipo PB el fruto del esfuerzo individual debe ser coparticipado con el resto de la planta de empleados, cuanto mayor sea el número de trabajadores (tamaño de la firma) menor será la participación y, en consecuencia, menor el incentivo a mejorar el esfuerzo y la performance. Por este motivo, se esperaría que en las empresas de mayor tamaño el impacto de estos esquemas sea menor a aquel observado en empresas de menor tamaño.

De hecho, Weitzman y Kruse (1990) explican que, a pesar de sus posibles efectos, la simple adopción de un régimen u otro de participación no puede asegurar el impulso de la productividad, si no es con la inclusión de otros factores que, relacionados a estos esquemas, impacten sobre ésta<sup>3</sup>. No obstante, Zylberstajn (2003), en un estudio hecho para el Brasil, encuentra que los pagos relacionados al desempeño (PR) tienen un efecto positivo y significativo sobre la productividad del trabajo en aquellas empresas adoptantes de un esquema del tipo PR respecto de aquellas que solo ofrecían un bono bianual no condicionado a ningún objetivo preestablecido.

A pesar de las dificultades asociadas a la medición del *retorno*<sup>4</sup> de la aplicación de un sistema de participación en las ganancias a nivel de empresa, existe una incipiente y creciente cantidad de evidencia empírica sobre el tópico. Por ejemplo, Pendleton, Wilson y Walley (1991) encuentran mayor evidencia de correlación entre regímenes PR y productividad (incentivos), especificando, sin embargo, que los mecanismos que los relacionan son complejos e imprecisos. Por otro lado, Stiglitz (1974) y Arrow (1986) argumentan que los sistemas de participación de los empleados en las ganancias del tipo PR, en realidad, solucionan un problema de incentivos al atar parte de la remuneración total de éstos a la performance y el riesgo de la firma, lo cual justifica que la relación entre estas medidas sea positiva y significativa.

En cuanto a los incentivos grupales que generaría uno u otro sistema, y teniendo en cuenta que la remuneración individual queda ligada a la performance grupal en el caso de los esquemas PB, Fama (1991) encuentra que en aquellas empresas donde la productividad del empleado es difícil de observar, los sistemas de participación PB impulsarían la performance total de la firma debido, principalmente, al aumento del nivel medio del esfuerzo grupal, lo cual daría

<sup>2</sup> Es la supervisión o el monitoreo efectuado por los pares con el fin de que todos los empleados incrementen o mejoren su rendimiento de modo que, al mejorar la performance grupal y total de la empresa, el valor nominal del *share* sea mayor.

<sup>3</sup> Factores que, en definitiva, determinan el éxito del esquema de participación (factores culturales, de empatía, confianza, cooperación y coordinación, de compromiso, etc.) aunque pueden que no estén correlacionados directamente a la productividad o, en su defecto, sean inobservables para el analista.

<sup>4</sup> Medido en términos de la productividad por recurso empleado.

sustento empírico al efecto del *monitoreo horizontal*.

También se ha argumentado que, a pesar de algunos de sus *beneficios*, los sistemas apoyados en PB sufren de ciertos problemas, el primero de los cuales se vincula al *free-riding*<sup>5</sup> (Alchian and Demsetz, 1972), que debe ser mitigado en estructuras de producción donde la performance individual no pueda ser directamente medida. El segundo de ellos se refiere a la *confianza* que los trabajadores tienen en las decisiones de la dirección, ya que su remuneración se verá afectada por aquellas, y por último, se menciona la creciente demanda de los asalariados por participar en las *decisiones de la empresa*<sup>6</sup> (Nutti, 1988).

No obstante, y con respecto al problema del *free-riding* asociado a los esquemas PB, Witzman y Kruse (1990) encuentran que una solución cooperativa que beneficie a todos los participantes, aunque poco probable, puede reforzar la hipótesis de relación positiva entre estos esquemas y los incentivos que genera.

Dentro del campo del análisis estadístico y de regresión, Voos (1987), en un estudio sobre las opiniones de los empleadores sobre la performance de su firma, reporta evidencia de una relación positiva entre la adopción de estos sistemas de participación y la performance empresarial. Howard y Dietz (1969), por otro lado, encuentran que, a diferencia de las compañías que no poseen un sistema de participación de sus empleados en las ganancias, las firmas que sí adoptan estos sistemas gozan de una mayor media y mediana de productividad. No obstante, no diferencian sus resultados según el tipo de esquema implementado.

Estas ideas han promovido y motivado, a su vez, la creación y generación

de marcos legales que incentiven a las empresas a la adopción de algún sistema que participe a sus empleados en las ganancias. En el caso de las economías latinoamericanas, por ejemplo, estos esquemas fueron introducidos voluntariamente con el objetivo de mejorar la relación entre empleados y empleadores (trabajo y capital) y optimizar la re-distribución de los ingresos (Marinakís, 1999). Chile, México, Perú, Venezuela y Brasil lo aplican de una u otra forma, evidenciando la lógica detrás de la idea de participar a los trabajadores en el resultado financiero de la empresa y la necesidad de una mejor distribución de los ingresos.

En el caso de Argentina, el proyecto de Ley presentado por el diputado Héctor Recalde sigue este camino, pero con algunas características que lo distinguen de los analizados en el resto de los países de la región. En particular, establece un sistema del tipo PB con una cuota fija sobre la ganancia neta sujeta a impuesto, la no aplicación del impuesto a las ganancias sobre las sumas a distribuir a los empleados y la injerencia de estos últimos en los libros de la compañía, entre otras cuestiones.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres secciones. En la primera de ellas se intenta recabar la experiencia internacional, deteniéndose en el estudio de aquellos países donde los sistemas ya cuentan con una experiencia a través del tiempo y concluye con el estudio más profundo del caso brasileiro. En la siguiente sección nos abocamos a analizar los artículos más relevantes del proyecto de ley presentado, prestando especial atención a los conceptos más controvertidos y susceptibles de recibir algunas modificaciones. Finalmente, en la última sección, nos adentramos en la presentación de las propuestas que, a nuestro criterio, debieran ser

<sup>5</sup> En una estructura de interacción colectiva los *free-riders* son aquellos jugadores o actores que, bajo diversas circunstancias, se ven beneficiados por las acciones de los demás, sin que ellos mismos carguen con el costo de esas acciones.

<sup>6</sup> En el caso del presente estudio, este punto es de alta relevancia ya que, según el art. 18 del proyecto de ley 6837-D-2010, se daría lugar a la fiscalización de los balances por parte de los empleados, lo cual sería una fuente de importantes conflictos.





consideradas para alcanzar los mejores resultados posibles y que, en resumidas cuentas, considera a los esquemas de distribución del tipo PR como los más adecuados en la contribución a la mejora de la productividad empresarial y el bienestar general de los empleados.

Junto a la presentación, se acompañan los estudios empíricos efectuados que nos permiten argumentar con mayor énfasis las observaciones planteadas y demás comentarios (Anexo).

## 2. Experiencia Internacional

Como consecuencia de la creciente competencia internacional las empresas son obligadas a buscar mejor desempeño, y como el desempeño de la empresa está directamente relacionado con el del trabajador, la atención se volcó hacia éste.

En un trabajo de Corrêa, D. y Tadeu Lima, G. (2006) se menciona que, de acuerdo con el *Pepper II "Promotion of Participation by Employed Persons in Profits and Enterprise Results in Member States"* -un reporte de la Comisión de las Comunidades Europeas que evaluó el desempeño de los esquemas de PB/PR entre 1991 y 1996 en los países miembros- **la rentabilidad generada por la adopción de tales esquemas es evidente.** Según el reporte, y en todos los casos, la introducción de estos esquemas de participación estuvo asociada a aumentos en la productividad de las empresas. No obstante, también se encontraron otros efectos positivos en la flexibilidad de los salarios, en el empleo y en el grado de involucramiento de los trabajadores.

**La recompensa a los asalariados con base en su producción, y no en las horas de trabajo, llevó a aumentos en la rentabilidad** para las empresas en todos los países evaluados en el estudio. En estos casos, **la participación en las ganancias estaba asociada a aumentos sensibles en la productividad de los trabajadores.**

Por otro lado, los efectos de los esquemas de distribución sobre el nivel de empleo, por medio de una mayor flexibilidad en los salarios, no demostró resultados convergentes en todos los casos bajo estudio, aunque en el Reino Unido y Francia pudieron constatarse efectos positivos. La evidencia para el caso francés sugiere que el esquema de participación en beneficios (PB) resultó, de hecho, en una mayor flexibilidad salarial que, a la postre, derivó en ajustes menos frecuentes en el nivel de empleo y en una mayor y más estable tasa de crecimiento de su demanda.

Además, en el caso europeo, el desarrollo de esquemas de participación financiera fue fuertemente influenciado por la acción gubernamental a través de incentivos fiscales, sobre todo en economías como la de Francia y el Reino Unido. De acuerdo con el reporte, los resultados obtenidos con re-

lación a la productividad y flexibilidad salarial tienen dos efectos que justifican una mayor atención gubernamental y la promoción de incentivos para la adopción de tales esquemas: i) la reducción en el nivel de desempleo y ii) el aumento del involucramiento entre trabajadores y empresas, que genere estímulos para una mayor capacitación profesional (más inversiones).

En resumen, la experiencia indica que en muchos países donde se aplican esquemas de participación en beneficios o por resultados (PB/PR), y en particular los desarrollados, existe una suerte de estímulo de los gobiernos a través de la creación de estructuras legales y fiscales que los favorecen. También se advierte que en esos países la legislación laboral tiene características menos rígidas que en la Argentina.

En este sentido, las acciones gubernamentales influyen directamente en la generación y la reproducción de esquemas de participación, en la medida en que son los gobiernos los responsables directos de la creación de estructuras legales y fiscales que pueden favorecer o impedir su adopción. La prueba de ello es que, en general, en aquellos países en los que un tipo particular de esquema de participación es estimulado por las acciones gubernamentales, será éste el más comúnmente adoptado por las empresas. Francia y Reino Unido son los dos países que tienen mayor tradición de incentivo en la promoción de esquemas de participación. No obstante, y con la excepción de esos países, la legislación en los demás miembros de la Unión Europea generalmente favorece la participación accionaria.

En el caso europeo, la mayor parte de la legislación está relacionada con incentivos a través de ventajas fiscales o financieras. Esos incentivos van desde la exención de impuestos para la emisión de títulos y acciones a los trabajadores, hasta la exención de impuestos sobre los beneficios distribuidos. Otra ventaja eventualmente ofrecida es la exención de contribuciones a la seguridad social.

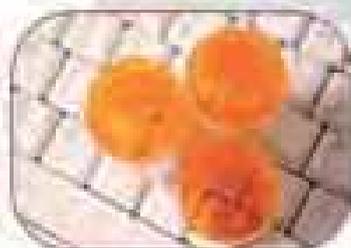
Desde fines de los años 50, el gobierno francés estimula la introducción de esquemas de participación en sus empresas. Es por ello, entonces, que Francia tiene actualmente una estructura legal acorde y ciertas ventajas fiscales atrac-

# TECNOLOGIA Y PENSAMIENTO ESTRATEGICO COORDINADO PARA LA ATENCION DE LA SALUD

Administración de redes farmacéuticas - Informes estadísticos y de consumo - Auditoría y validación on line de recetas - Centro de patologías crónicas - Management farmacéutico - Uso racional de medicamentos - Estudios de farmacoeconomía



⊙ Profesionalismo



⊙ Innovación



⊙ Experiencia



⊙ Servicio personalizado



**ADMIFARM**  
G R O U P

tivas para todos los tipos de esquemas de participación. Entre 1993 y 1994 se adoptaron nuevas iniciativas legales con el objetivo de simplificar la legislación y ampliar los incentivos fiscales. Además de mantener los beneficios fiscales que ya existían, la ley de 1994 aumentaba, en particular, las ventajas de los llamados planes de PB “diferidos” (*deferred profit sharing plans*). En estos planes, un porcentaje de los beneficios es colocado en un fondo que luego se invierte en nombre de los empleados, teniendo como objetivos la estimulación de inversiones y la reducción de costos en el largo plazo. Los salarios básicos en Francia no pueden ser sustituidos o complementados por el esquema aplicado sino que, al contrario, dota al trabajador de un adicional conforme a alguna medida previamente establecida de desempeño. Por otro lado, los cálculos para la distribución de las participaciones deben, asimismo, ser iguales para cualquier categoría de empleado dentro de la firma.

Francia es el único país europeo donde los esquemas de participación son obligatorios para empresas que sobrepasan un cierto tamaño. Aquellas cuyo número de trabajadores empleados excede los 50 deben ofrecer a sus trabajadores algún esquema de participación. Los trabajadores, a su vez, solo pueden disponer de su parte después de tres o cinco años en la empresa. El estudio realizado por la OPEC (*Employee Participation in Organizational Change*) estima que, en 1996, el 57% de los establecimientos en Francia tenían algún programa de participación.

Además de las adaptaciones hechas a las antiguas propuestas, la ley de 1994 también introdujo nuevas medidas inspiradas en la “democracia industrial” y en el desarrollo macroeconómico, como ser: i) el estímulo de la participación de los empleados que poseen títulos y acciones de las em-

presas en el gerenciamiento de las firmas; ii) la posibilidad de introducción de una “cuenta de economía de tiempo” por acuerdo colectivo, que permite a los empleados convertir sus *bonus* de participación en reducción de carga horaria; iii) la posibilidad para la compañía de “descongelar” los fondos de participación para la compra de nuevos vehículos o para trabajos de construcción; y iv) la creación del Consejo Superior de Participación (CSP), que demuestra la importancia de la cuestión para el gobierno francés<sup>7</sup>.

El Reino Unido (RU) es otro país donde los esquemas de participación son más fuertemente incentivados por el gobierno. Se trata de un país con muy larga tradición en materia de participación, la cual tuvo un fuerte crecimiento a partir de 1978 cuando la legislación pasó a garantizar concesiones fiscales para esquemas de participación y participación accionaria. Al contrario de Francia, los esquemas en el RU son adoptados de forma voluntaria por las empresas y por los empleados. En este sentido, empleados y empleadores pueden decidir cuál esquema de participación financiera es más conveniente para la realidad de la empresa y sus necesidades particulares. En el Acta Financiera de 1995 se introdujeron cambios en los criterios de elegibilidad para todos los posibles esquemas de participación. Los cambios fueron hechos en el sentido de retirar las restricciones anteriores en la inclusión de trabajadores de medio período, que pasaron a calificar para participar en los esquemas.

Las exitosa experiencia francesa y británica muestra que el papel del gobierno en la producción de incentivos a los planes de participación financiera y en el esclarecimiento sobre sus ventajas son piezas fundamentales para la expansión de esos esquemas sin atentar contra sus finalidades. De hecho, **uno de los beneficios potenciales de los esquemas**

<sup>7</sup> Las principales atribuciones y responsabilidades de ese Consejo son fiscalizar la aplicación de la participación y la participación en la gerencia de las empresas, y coordinar las iniciativas que lleven a una mayor extensión de esos programas, además de elaborar un reporte anual para el gobierno resumiendo todos los avances en los planes de participación y en las negociaciones salariales para aquellas empresas que adoptaron de manera voluntaria esos acuerdos.



**de participación es su capacidad de contribuir a la estabilización de la economía.** En este sentido, en períodos de recesión el ajuste desencadenado por la caída en la demanda sería efectuado a través de la compresión del monto total pagado a los trabajadores y no a través del nivel de empleo. En tanto en períodos de expansión, estos esquemas potencian el consumo y los incentivos requeridos para mejorar la performance de la firma y de la economía en su conjunto. En conclusión, el empeño de los gobiernos europeos, especialmente de los gobiernos de Francia e Inglaterra, en incentivar la PB/PR, deberá interpretarse como una señal de que las consecuencias positivas de la implementación de tales esquemas justifican todo el esfuerzo aplicado. Europa, como se sabe, es una región que sufre de elevadas tasas de desempleo, y presenta costos de trabajo elevados. El aumento de la productividad que tiende a acompañar la introducción de los esquemas de PR refuerza la competitividad de las empresas de la región y atenúa los efectos negativos del alto costo de la mano de obra.

**Otro beneficio potencial de los esquemas de participación es, como ya se ha mencionado, el aumento de la productividad.** El mecanismo que justifica esta suposición será tratado con detenimiento cuando se observe el caso de Brasil.

La evidencia encontrada en muchos de los trabajos analizados sugiere que los beneficios sobre la productividad, asociados a los esquemas de participación, son bastante mayores cuando están combinados a otras formas de involucramiento de los trabajadores. **Cuanto mayor es la identificación del trabajador con la empresa, mayor tiende a ser su empeño para mejorar los resultados de ella.** Aquí, entonces, reside una de las principales diferencias entre los esquemas PB y PR.

En Marinakis (1999), mencionado en los fundamentos del Proyecto de Ley en estudio, se compararon los esquemas de la participación de los trabajadores en los beneficios (PB) con aquellos basados en resultados (PR), en cinco países latinoamericanos (Chile, México, Perú, Venezuela y Brasil). Según el autor, Brasil era en esa época el único de la región que establecía por medio legal (la Medida Provisoria 794) la posibilidad de negociación de la participación en los resultados (PR), con los mismos beneficios fiscales garantizados para la participación en los beneficios (PB). La característica que más distingue al Brasil de los demás países es el hecho de que el sistema brasileño da gran énfasis a la necesidad de negociación entre las partes, mientras que los otros sistemas apenas establecían una fórmula de cálculo y una aplicación clara.

En el informe se describe a México como el único país donde rigen los sistemas llamados “puros” de participación. En este caso, y por Ley, se establece un porcentaje fijo para la determinación de PB que es revisado cada diez años. La mitad del valor del PB se distribuye igualmente entre los trabajadores, y la otra mitad se hace conforme al cargo que ocupan. Tanto en Chile como en Perú, a su vez, se establecen “techos” para el valor recibido por medio del PB (4,75 salarios mínimos en Chile y 18 en Perú) y en Perú, además, se formulan porcentuales diferentes de participación de acuerdo con el tipo de actividad económica. En el caso de Venezuela, por último, la ley impone un límite inferior y superior para la retribución del PB y los máximos establecidos son diferentes para una y otras empresas en función de la cantidad trabajadores.





## El caso aplicado en Brasil

Brasil cuenta, desde diciembre de 2000, con la Ley N° 10.101 que regula la forma en que los trabajadores pueden obtener una participación en las ganancias de su empleador.

En la ley brasileña, la participación en las ganancias debe ser objeto de negociación entre la empresa y sus empleados, ya sea por medio de un comité elegido por las partes, integrado también por un representante designado por el sindicato de su clase (negociación con la comisión interna), o por medio de un convenio colectivo (negociación colectiva). No obstante, no hay obligación de instrumentar ningún plan y, por tanto, la incorporación de este beneficio depende de una exitosa negociación entre las partes.

En este sentido **la ley simplemente impone las condiciones mínimas que deben contener los acuerdos privados**, los cuales deben incluir en forma clara y precisa en qué consistirá la participación, cuánto será, cómo se determinará, y cómo se verificará la información. Dicho acuerdo debe contemplar, a su vez, el período de vigencia y su renegociación o renovación; sin perjuicio de ello, puede fijar condiciones muy diferentes a las preexistentes en el acuerdo anterior.

Entre los criterios y condiciones que pueden convenirse se encuentran: a) niveles de productividad, calidad o rentabilidad de la empresa; b) programas basados en metas y resultados, dentro de los plazos acordados de antemano. En otras palabras, se requiere de criterios objetivos y comprobables.

La flexibilidad del sistema brasileño es tan amplia, que se puede convenir –a título de ejemplo- tanto un porcentaje sobre la facturación bruta anual, como un pago sujeto a que se alcance una determinada meta mínima de facturación, o porcentajes diferentes cuando se alcancen diferentes metas de facturación. Es decir, que las partes tienen amplia libertad para determinar la forma en que se estructura el mecanismo de participación y su vigencia, e inclusive implementar un nuevo mecanismo.

En cuanto a la periodicidad, la ley brasileña dispone que no pueden liquidarse anticipos o efectuarse pagos por períodos inferiores a un semestre, como así tampoco puede haber más que dos anticipos o pagos por año.

**Las empresas brasileñas encuentran un estímulo en conceder este tipo de planes por cuanto el pago proveniente del mismo puede ser deducido impositivamente por parte de la empresa** (los empleados pagan impuesto a las ganancias) y no tiene efectos laborales en vacaciones, indemnizaciones, en el fondo de garantía conocido como FGTS, ni en cargas sociales. Por el contrario, si el empleador implementa un plan que no sigue las condiciones mínimas que impone la Ley N° 10.101, se encontrará expuesto a que los pagos realizados al personal sean caracterizados como remuneración y, luego, alcanzados por las cargas sociales.

La participación de los trabajadores en los beneficios o resultados (PB/PR) de las empresas era un derecho del trabajador ya establecido en la Constitución brasileña de 1946 e indicado como “participación obligatoria y directa del trabajador en los beneficios de las empresas” (Art. 157, ítem IV). En las reformas constitucionales

introducidas en 1967 y 1988 ese derecho permaneció. En la primera reforma, la PB/PR pasó a ser definida como un derecho de “integración del trabajador en la vida y el desarrollo de la empresa, con participación en los beneficios y, excepcionalmente, en la gestión, en los casos y condiciones que fueran establecidos” (Art. 158, Ítem V). En 1988, la PB/PR se tornó derecho de “participación en los beneficios, o resultados, desvinculada de la remuneración, y, excepcionalmente, participación en la gestión de la empresa” (Art. 7º, ítem XI).

La PB/PR era uno de los puntos más nuevos de la Constitución de 1946 en lo que se refiere a la parte económica, pero durante los veinte años de vigencia de aquella norma, ésta no fue reglamentada por ley. El gran obstáculo para la reglamentación pareció ser la exigencia constitucional de que la participación fuese directa. Al quebrar la exigencia de participación directa, en 1967, se ofreció mayor flexibilidad para que cada empresa creara su propio programa de participación. Esa participación defendida en la Constitución no apuntaba primordialmente al aumento de la remuneración del trabajador, sino más bien a su “integración en la vida y el desarrollo de la empresa”.

En diciembre de 1994 los esquemas fueron reglamentados por la Medida Provisoria 794, siendo después sucesivamente reeditada, hasta ser totalmente convertida en ley en diciembre de 2000.

La ley N° 10.101 del año 2000 regula a la PB/PR como instrumento de integración entre el capital y el trabajo, y como incentivo a la productividad. Los esquemas reglamentados fueron transformados en un derecho que debe ser negociado entre la empresa y sus empleados, ya sea a través de una comisión mixta designada por las partes, o a través de una convención (negociada en el ámbito del sector de actividad) o acuerdo colectivo (en el ámbito de la empresa). Así, estos esquemas se transformaron, en la práctica, en un ítem obligatorio de negociación, pero no en un derecho garantizado del trabajador. La participación, como ya había estipulado en ley anterior, no puede sustituir o complementar la renta del trabajador, y no constituye base para la incidencia de cualquier impuesto al trabajo. Es de ahí que se esperaba generar el incentivo para la adopción, por parte de las empresas, de este tipo de esquemas.

Para garantizar que la empresa no sustituya el salario mensual por la PB/PR, sobre el cual no puedan incidir las cargas tributarias al trabajo, se estipuló que la participación no puede ser distribuida en intervalo inferior a los seis meses. Diversos criterios pueden negociarse para el cálculo de la participación: beneficio contable, resultados económicos no contables (tal como productividad, *market share*, etc.)

o resultados no económicos (reducción en el número de faltas, mejora de calidad, cumplimiento de plazos, entre otros). Para Zylberstajn (2003), dado que este tipo de esquemas, cuando son adecuadamente negociados, solo se abonan si las metas establecidas fueron alcanzadas, el valor de la participación puede acompañar el ciclo económico. En períodos de expansión de las actividades, los beneficios de las empresas crecerían y, en consecuencia, también lo haría el valor de la participación. Lo opuesto debe ocurrir en períodos de recesión.

En la segunda mitad de la década de los 90, cuando las empresas comenzaron a sentir los efectos de la apertura y la coyuntura de la economía brasileña era poco propicia a los incrementos salariales explícitos, los trabajadores –y especialmente los sindicatos– pasaron a percibir a la PB/PR como una alternativa a los incrementos salariales permanentes. Los sindicatos también percibieron que éstos daban a los trabajadores la oportunidad de influenciar en la toma de algunas decisiones de las empresas, además de las cuestiones estrictamente relacionadas con la participación. Eso porque a partir del momento en que la selección de los resultados que se constituirán como los criterios de evaluación del desempeño de la empresa pasa a deliberarse conjuntamente entre los representantes de los trabajadores y de la propia empresa, se abren espacios inéditos para la discusión de temas relacionados al ambiente y las condiciones de trabajo, la tecnología adoptada, la calificación de los trabajadores, etc.

Los esquemas de distribución fueron históricamente más negociados en el sector industrial que en los demás sectores, no obstante lo cual se ha iniciado una tendencia a la desconcentración. De acuerdo con Zylberstajn (2003), en 1995 el sector industrial explicaba el 86% de los acuerdos registrados. En 2002, su participación cayó al 76% de los casos. Además de la concentración sectorial, se verificaba también una fuerte concentración geográfica de los esquemas. En 1995, el estado de San Pablo concentraba el 83% de los casos de PB/PR (los demás estados del sudeste representaban el 9%). Siete años después, a pesar de alcanzar todavía la mayor parte de los acuerdos, la representatividad de ese estado cayó al 51% del total (con los estados de la región sudeste representando 26% del total).

Inicialmente, para aceptar los esquemas de PB/PR, los sindicatos reivindicaban el pago de un *bonus* a los trabajadores independientemente de los resultados de la empresa. **Con el tiempo, las empresas consiguieron revertir la situación, y la forma predominante de distribución pasó a ser hecha por medio de valores condicionados al desempeño.** Esta modificación parece haber sido beneficiosa para los traba-



jadores, pues los **bonus** pagados por las empresas, cuando condicionados a los resultados, la mayor parte de las veces eran superiores a aquellos obtenidos cuando la premisa era un valor fijo previamente establecido.

Cuando el pago está condicionado a los resultados, la empresa no enfrenta riesgos, y puede ser más generosa en la gratificación, al contrario de lo que ocurre cuando ella es obligada a pagar un *bonus* fijo a los trabajadores independientemente de cuál sea su desempeño.

Entre 1995 y 2002 aumentaron sensiblemente los acuerdos de PB/PR condicionados al desempeño de las empresas; pasaron del 58% al 82% de los casos. Se verificaban tres tipos de *bonus*: el primero era proporcional al salario; el segundo, un valor único para todos los trabajadores; y el tercero, una fórmula mixta. En 1995, la mayor parte de *bonus* se pagaba en la forma de un valor único (en el 51% de los casos), sin embargo a partir de 1997, el pago del *bonus* proporcional al salario pasó a ser la forma de distribución predominante, explicando el 46% de los casos en 2002 (contra 33% de los casos de valor único y 18% de pago mixto).

La investigación de Zylberstajn (2003) detecta una clara preferencia de las empresas por los programas de PR (56% de los casos en 2002) en relación con los programas mixtos, que condicionan el pago de la participación tanto a los beneficios como a los resultados (23%) y los programas puros de participación en los beneficios o PB (18%). El beneficio, la síntesis de los resultados económicos de la empresa, es el criterio menos utilizado en el cálculo de los valores de las participaciones. En lo que se refiere a los resultados, el más frecuentemente utilizado es la relación productividad/producción.

Ya el cálculo mixto puede tomar en cuenta un conjunto de indicadores de



venta, facturación y la participación de mercado (market share). Costos y gastos, pérdidas y stocks también pueden ser tomados en consideración por las empresas en sus cálculos. Los resultados no económicos que son mayormente tomados en consideración son calidad, satisfacción del consumidor, reducción en el número de faltas y en los atrasos y reducción en el número de accidentes.

Hay todavía poca investigación empírica sobre los efectos de la PB/PR en el desempeño de las empresas para el caso brasileño. Zylberstajn (2003) buscó evaluar si estas esquemas tenía algún impacto sobre la productividad del trabajo, el compromiso de los trabajadores y la relación entre trabajadores y sus supervisores. **Los resultados del estudio indican que los pagos relacionados al desempeño tuvieron, de hecho, un efecto positivo sobre la productividad percibida.** Dado cualquier grupo de trabajadores cubiertos por el esquema, la productividad se mostró positiva y significativamente afectada por la PR al compararlo con los resultados de empresas que ofrecían apenas un bono bianual no condicionado a ningún objetivo preestablecido (PB). **Este último tipo de gratificación no afecta, según el estudio, la productividad laboral.**

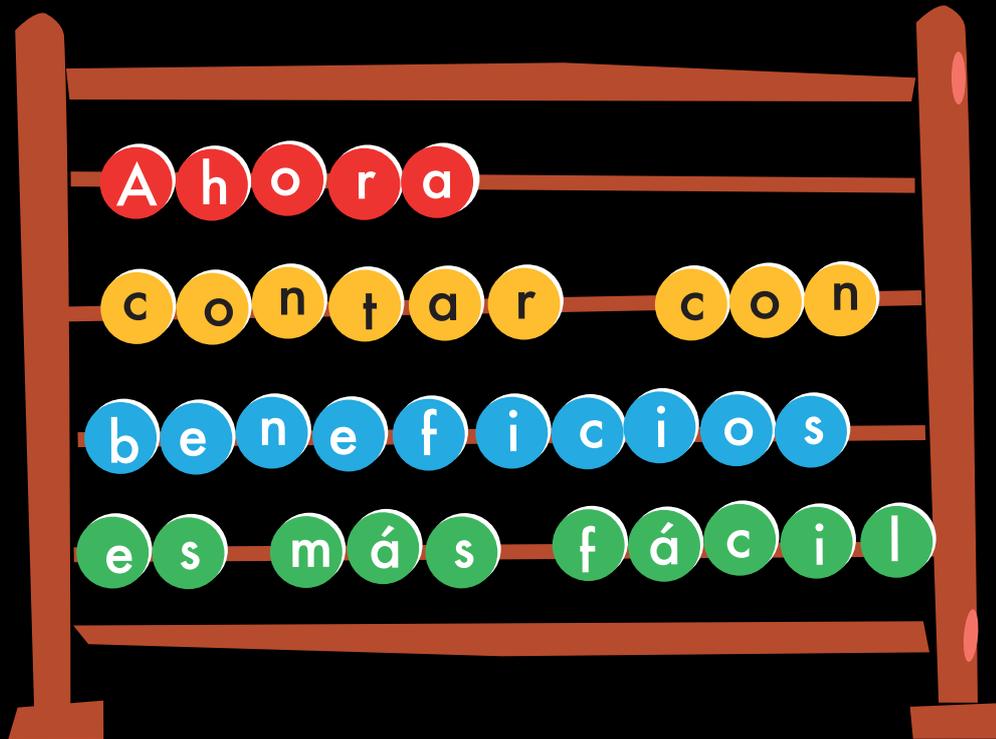
A pesar de que la ley define como derecho del trabajador la negociación de la PB/PR de las empresas, el gobierno brasileño poco hizo para incentivar de modo efectivo la adopción de tales esquemas. Esa morosidad en relación con la transformación de la propuesta de la ley en participación para los trabajadores es una característica que se viene manteniendo hace décadas. Como se vio, desde 1946 la PB/PR es garantizada por ley, pero en 2002 todavía era baja la proporción de trabajadores que usufructuaban tal beneficio. La concentración sectorial y regional de los esquemas también es señal de que la propuesta no se cumple de hecho, y solamente cuando los trabajadores tienen fuerza para reivindicar su derecho es que la participación tiene chances de concretarse.



Libere  
SU  
potencial™



Copyright © 2012 American Express Company



Solicite hoy La Tarjeta American Express®-CPCECABA  
llamando al 0800-122-3600 de lunes a viernes de 9 a  
20 horas y obtenga **hasta \$ 300<sup>1</sup> de reintegro** cuando  
abone cualquier servicio del Consejo.

(1) PROMOCIÓN VÁLIDA PARA LAS TARJETAS EMITIDAS POR AMERICAN EXPRESS ARGENTINA S.A. (LA TARJETA, THE GOLD CARD Y THE GOLD CREDIT CARD) DESDE EL 1° DE JUNIO DE 2012, A FAVOR DE MIEMBROS DEL CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (CPCECABA) QUE SOLICITEN LA TARJETA AMERICAN EXPRESS CPCECABA. LA EMISIÓN DE LA MISMA QUEDARÁ SUJETA A APROBACIÓN DE AMERICAN EXPRESS. EL BENEFICIO CONSISTIRÁ EN EL REINTEGRO DE HASTA \$300 EN EL PRIMER CONSUMO QUE EL SOCIO REALICE EN BIENES Y/O SERVICIOS COMERCIALIZADOS POR EL CPCECABA. NO COMBINABLE CON OTRAS PROMOCIONES. SUJETO A MODIFICACIÓN SIN PREVIO AVISO. PROMOCIÓN NO VÁLIDA PARA AQUELLOS SOCIOS QUE YA POSEAN LA TARJETA AMERICAN EXPRESS CPCECABA.

# 3. Análisis del proyecto de ley argentino

De un primer estudio efectuado sobre el proyecto de ley presentado, se observa en forma clara el intento por recoger la experiencia internacional en lo que se refiere a la implementación de esquemas de distribución de utilidades entre los empleados y en particular el implementado en México.

El contenido de la presente sección, tiene como finalidad alcanzar un análisis detallado de las características más relevantes del proyecto presentado, partiendo de una breve descripción del artículo bajo estudio, seguido de las observaciones o comentarios más significativos que a nuestro entender amerita realizar.

En su **artículo 1º** el proyecto propone la distribución de utilidades entre todos los trabajadores u obreros que presten servicios, en virtud de un contrato de trabajo, en una empresa con fines de lucro. Claramente, nos encontramos frente a una retribución por el trabajo personal (con base constitucional y en la propia Ley de Contrato de Trabajo), y no de un tributo a las empresas. Asimismo, establece en su **artículo 2º** que la retribución anual en concepto de participación en las ganancias estará sujeta a los resultados económicos de la empresa que se trate y no constituye base imponible a los fines de la determinación de las cargas sociales (exclusión aplicable tanto a los aportes a cargo del trabajador como a las contribuciones patronales). Por lo tanto, el nuevo beneficio no integra ni sustituye al salario legal, ni puede compensar la percepción de otros beneficios.

En lo que respecta al tratamiento impositivo del beneficio, éste no está alcanzado por ningún tipo de impuesto. Sin embargo, en su **artículo 3º** y a los efectos de su cómputo, se establece que deberá considerarse la renta gravable de conformidad con las normas de la legislación impositiva vigente sobre Impuesto a las Ganancias, es decir, la utilidad antes de impuesto. En ese sentido, **la consideración de una base impositiva para la distribución de ganancias va en contra de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550**, toda vez que podría llevar a computar ganancias inexistentes desde el punto de vista contable y societario. En particular, existen conflictos con lo establecido en la citada ley, a saber:

a) El artículo 68º establece que los dividendos no pueden ser distribuidos ni aprobados por los socios sino por ganancias líquidas y realizadas resultante de un balance confeccionado de acuerdo con la ley y el estatuto, y aprobado por el órgano social competente, salvo en el caso previsto en el artículo 224, segundo párrafo, respecto de los dividendos anticipados.

b) El artículo 70º establece que las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades por acciones de ben efectuar una reserva no menor del cinco por ciento (5%) de las ganancias realizadas y líquidas que arroje el estado de resultados del ejercicio, hasta alcanzar el veinte por ciento (20%) del capital social.

c) El artículo 71º establece que las ganancias no pueden distribuirse hasta tanto no se cubran las pérdidas de ejercicios anteriores.

En cuanto a las deducciones, el mencionado artículo expresa dos cuestiones relevantes. La primera se relaciona con gastos tipificados en la legislación vigente, mientras que la segunda tiene origen en la posibilidad de reinvertir hasta el 50% de las utilidades generadas. No obstante, a nuestro entender se presentan algunas cuestiones que no han sido claramente definidas tales como:

- 1) Los alcances del concepto de reinversión de utilidades. En particular, qué bienes estarán comprendidos (bienes de uso, bienes de cambio, activos intangibles, etc.).
- 2) La oportunidad en que se considerarán concretadas las reinversiones o plazo para su concreción.
- 3) La forma de computar el límite legal del 50%.

Otro de los puntos sensibles de este artículo tiene su origen en la imposibilidad de compensar las pérdidas entre los ejercicios, razón por la cual sólo la ganancias serán pasibles de distribución entre los trabajadores cuando existan, mientras que las pérdidas sólo serán soportadas por los accionistas.

Por su parte, el **artículo 4º** establece que la determinación de las ganancias empresarias está sujeta a la revisión que

surja del control de los trabajadores. Lo aquí establecido, a priori, pareciera entrar en conflicto con el principio de secreto fiscal emanado de la Ley de Procedimiento Tributario N° 11.683. Además, se establecen sanciones y controles distintos a los establecidos en la citada ley.

En el **artículo 5°** se determina en un 10% el porcentaje de los beneficios a distribuir. Aquí, encontramos un punto no menor en análisis del proyecto, pues si bien el porcentaje de participación es igual para todas las empresas, luego de los estudios empíricos realizados<sup>8</sup> pudo detectarse que las sumas a percibir por los trabajadores está sujeto a la naturaleza del negocio, que podría generar una gran inequidad, de acuerdo a la intensidad factorial (capital-intensivas vs. trabajo-intensivas).

Con el fin de coordinar las cuestiones de control, los **artículos 6° y 7°** establecen la creación y constitución del Consejo Nacional de Participación Laboral en las Ganancias, respectivamente. En ese sentido, cabe analizar si la creación de un Consejo que haga la tarea de autoridad de aplicación junto con la existencia de los convenios colectivos de trabajo (CCT) y la propia justicia ordinaria, provoca algún tipo de conflicto.

Por su parte, en lo que respecta a las exclusiones, el **artículo 10°** estipula los sujetos excluidos de repartir beneficios, a saber:

- las nuevas empresas durante sus dos primeros años de ida.
- las nuevas empresas que fabriquen un nuevo bien o servicio, durante sus cuatro primeros años.
- las empresas cuya ganancia anual no supere un mínimo establecido.
- las instituciones sin fines de lucro y las cooperativas.

Aquí cabe analizar los distintos tipos de emprendimientos que pueden requerir un tiempo mayor de inversión. Tal es el caso de la construcción en sus diversas formas (de emprendimientos inmobiliarios, obra pública como gasoductos, rutas, etc.), y la exploración de recursos naturales (petróleo, gas, minerales, etc.). En todos estos casos, antes de llegar a pagar utilidades, transcurren algunos ejercicios en los que los estados contables reflejan beneficios que no son líquidos, sino que se corresponden con el avance de la infraestructura que desarrollan. En este tipo de procesos, agregar el costo de conseguir el capital necesario para pagar la parte que corresponde a los trabajadores es oneroso para una empresa que, seguramente, ya ha tenido que esforzarse

<sup>8</sup> El análisis empírico realizado, junto con el desarrollo de sus conclusiones, es acompañado como anexo al presente.





para conseguir el capital necesario para iniciar la obra. Cabe recordar que el proyecto, en su artículo 3º, sólo habilita a deducir hasta un máximo de 50% de las sumas destinadas a inversión, limitación ésta que pareciera afectar el desarrollo de este tipo de sectores de evidente significación en la economía del país.

En el caso de las PyMEs se presenta otro escollo, pues en estos casos es difícil establecer un monto a partir del cual deberán distribuirse beneficios, o bien el número de empleados que obligue a efectuar la posible distribución.

El **artículo 14º** se dedica a detallar la forma en que se deben calcular los beneficios a distribuir y las condiciones de pago. En este sentido, el requerimiento de pago de las ganancias distribuidas a los trabajadores en un plazo de 30 días a la fecha de vencimiento de la presentación de la declaración jurada de impuestos a las ganancias, impone obligaciones de pago preferenciales respecto de los montos que se distribuyan a los accionistas, de modo tal que las sociedades podrían no estar en condiciones de cumplir financieramente en los plazos fijados con estos últimos, lo cual atentaría contra los derechos de los accionistas, y particularmente, los minoritarios.

Por su parte, el **artículo 18º** exige a las empresas la siguiente información:

- la ganancia considerada en el artículo 3º del proyecto de Ley;
- la información de los días trabajados y remuneraciones devengadas por cada trabajador; y
- el proyecto de distribución de ganancias de conformidad con lo dispuesto en el proyecto de Ley.

Además, otorga a las asociaciones sindicales el poder de fiscalizar la información proporcionada por la empresa y requerir la totalidad de la información complementaria y documentación respaldatoria que considere necesaria para cumplir con su cometido.

Es importante detenerse en este punto, toda vez que los balances de las sociedades son obligatoriamente auditados por un Profesional de Ciencias Económicas que da fe pública sobre la razonabilidad de sus resultados, que es la base imponible primaria de dicha distribución, emitiendo luego un dictamen de profesional en Ciencias Económicas independiente.

La designación de “los representantes gremiales y los profesionales técnicos idóneos” para fiscalizar la información utilizada por la empresa para la determinación de las ganancias a ser distribuidas, se contrapone con la función de otros organismos de control, tales como: AFIP, CNV, BCRA, etc.

Independientemente del derecho de participar de las ganancias empresarias, debieran analizarse las atribuciones de los trabajadores y/o sus representantes con relación a las de los propietarios, ya que las atribuciones de estos últimos se apoyan en un marco normativo y regulatorio que está acotado a determinados procedimientos del derecho comercial.

En efecto, la posibilidad que la asociación sindical pueda fiscalizar la documentación de la Sociedad se contrapone con lo establecido en la Ley de Sociedades Comerciales (LSC) en cuanto a los derechos de los accionistas de una sociedad res-

pecto de la fiscalización de los libros y documentación de ésta. En particular, de acuerdo con el artículo 55°, los socios pueden examinar los libros y papeles sociales y recabar del administrador los informes que estimen pertinentes. No obstante, salvo pacto en contrario, dicho artículo establece que el mencionado contralor no puede ser ejercido en las sociedades de responsabilidad limitada y en las sociedades por acciones que posean sindicatura o consejo de vigilancia.

No obstante, en caso de establecerse por medio del proyecto bajo análisis la obligatoriedad de controlar la información producida por parte del sindicato, dicha tarea debiera estar atada a un profesional de Ciencias Económicas matriculado.

Por último, la información que emana de la empresa se diferencia entre la destinada a terceros y la de uso interno. En particular, la información respaldatoria y los estados contables son internos y confidenciales a la empresa. Los profesionales intervinientes tienen la obligación ética de guardar absoluta reserva sobre su divulgación, es decir que no puede ser revelada a terceros, tal como lo expresa el Código de Ética en sus artículos 19 y 20. Si bien al final del artículo 18° del Proyecto se detalla una clara advertencia a la asociación sindical respecto del secreto que debe guardar con la información o documentación que la empresa le brinde, en la práctica se incrementa la posibilidad de revelación de información interna al multiplicar los actores con acceso a la misma, lo cual implica poner en riesgo la sustentabilidad del negocio en perjuicio del interés de todos los involucrados (empresarios y trabajadores).

Como fuera anticipado en los comentarios del artículo 2°, el **artículo 20°** establece que las cantidades percibidas por los trabajadores en concepto





de participación en las ganancias estarán eximidas del pago de cualquier tipo de impuesto. Al respecto, cabría estudiar si al no estar tales ganancias sometidas al impuesto en cabeza de los trabajadores, éstas podrían ser deducidas por parte de las empresas como una “**erogación deducible**”.

Por otro lado, el proyecto vulnera el Principio de igualdad, por el que la Ley debe dar un tratamiento igual y tiene que respetar las igualdades en materia de cargas tributarias, y el Principio de equidad. En la Argentina se interpretó dicho principio como que la proporcionalidad requerida por la Constitución no significa la prohibición de los impuestos progresivos, y que no se exigía una proporción respecto del número, sino de la riqueza de los habitantes.

Teniendo en cuenta que las rentas tipificadas en el artículo 79 inc. b de la Ley del Impuesto a las Ganancias -que se refiere al trabajo personal ejecutado en relación de dependencia- son mucho más beneficiadas que otras de sujetos con igual o menor capacidad contributiva (como podría ser el caso de las profesiones liberales u oficios), Los legisladores deben cuidar que se les dé un tratamiento igualitario a los contribuyentes, situación que no se cumple en este caso.

## 4. Propuestas y conclusiones

El objetivo de la presente sección intenta recoger la experiencia internacional, lo esbozado en el proyecto de Ley presentado y los estudios de campo realizados, para alcanzar una propuesta que sea superadora de la actual y permita acercar a todas las partes involucradas.

Una de las cuestiones más controvertidas del proyecto actual se refiere a su intento por imponer a todos los sectores una forma ya determinada de participación en los beneficios (PB), consistente en un porcentaje homogéneo y del orden del 10% sobre el rédito anual gravado por el impuesto a las ganancias de las empresas, convirtiéndolo en un sistema único (no permite convenir otras opciones), generalizado (no permite negociar por sector) y permanente (no permite introducir modificaciones). En definitiva, mientras otros regímenes, como los de Brasil e Inglaterra, se basan en la libertad de contratación (fija reglas mínimas), el proyecto argentino se basa en la imposición de todas las reglas a través de una norma legal. Aquí, nos adentramos en fijar nuestra primera propuesta, la cual consiste en **permitir a las partes involucradas definir las condiciones en que se pagará la participación** -como es en el caso brasileño- y de esa manera simplificar el sistema.

Otra de las cuestiones relevantes del proyecto se sustenta en la creación de un sistema de control por parte de los trabajadores. Para ello, prevé la creación un nuevo organismo burocrático -el Consejo Nacional de Participación Laboral en las Ganancias-, de carácter tripartito (representado por el Gobierno, el sector patronal y el trabajador), con amplias facultades reglamentarias y de interpretación de la norma, así como jurisdiccionales. Ante ello surgen dos importantes objeciones: la primera en manos de los empleadores -quienes ven con recelo ser supervisados por un nuevo órgano donde sólo detentan una simple minoría- y en segundo lugar, la posible colisión que su creación tendría con las facultades inherentes a la AFIP en lo que concierne a la determinación de la ganancia.

En tercer lugar, una cuestión en la que el proyecto local acompaña lo implementado en el Brasil, se basa en la necesidad que el pago no impacte en los costos laborales ni

afecte la remuneración. En ambos casos, está establecido que la participación no puede ser convenida como un sustituto de la remuneración o beneficio previamente concedido al trabajador. Sin embargo, mientras que en Brasil el pago es definido como una remuneración no habitual que no impacta en los institutos y costos laborales, el proyecto local lo caracteriza como una suerte de prestación no remunerativa (por lo que tampoco impacta en los institutos y costos laborales), cuya naturaleza es conceptualmente cuestionable y ya se han hecho críticas en ese sentido. En particular, el mecanismo que se pretende implementar -a diferencia del caso brasileño- no constituye un incentivo para el empleador, en tanto éste no lo podrá deducir impositivamente.

Asimismo, lo analizado en el párrafo anterior, no solamente será un incentivo para el trabajador en tanto recibirá más dinero por su trabajo, sino que además el proyecto contempla una exención en el impuesto a las ganancias, situación ésta contraria a lo establecido en la ley mexicana.

Antes de continuar, es importante recordar que en nuestro país los trabajadores perciben anualmente una suma de dinero en concepto de “aguinaldo”, el cual es establecido en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 en sus Artículos 121 y 122, y consiste en un sueldo anual complementario calculado como la doceava parte del total de las remuneraciones definidas en el Artículo 103 de dicha ley, y que es percibido por el trabajador en el respectivo año calendario en dos cuotas, la primera de ellas el 30 de junio y la segunda el 31 de diciembre. Este beneficio, cuyo nacimiento data del año 1945, fue reconocido como un logro de los trabajadores y una medida alineada con una mayor y mejor distribución del ingreso.

De la misma manera, vale la pena rescatar que, en nuestro país, hay evidencia de empresas que han adoptado algún esquema voluntario de distribución de ganancias basado en pagos o incentivos por desempeño y materializados, principalmente, en bonos y acciones. Este hallazgo, más allá de ser un tópico de público conocimiento, ha quedado retratado en la muestra de datos de empresas con la que hemos trabajado y que, a nuestro parecer, afectaría positivamente

los niveles de productividad de éstas y, en promedio, los de su sector. Si bien este juicio requeriría de un estudio más profundo que lo respalde, los escasos datos que pudieron ser recabados en relación a este punto, muestran esa tendencia.

Por otra parte, otra de los puntos previstos en el proyecto local, se refiere a la utilidad a considerar a los efectos de computar el derecho a favor de los empleados. Mas precisamente, el proyecto estipula la utilización de la utilidad impositiva para tal fin, mientras que, para el caso de los accionistas, la Ley de Sociedades establece la utilidad contable. Esto hecho resulta, en principio, contradictorio, toda vez que considerar distintas utilidades presenta una enorme distorsión, pues aquello que se distribuirá entre sus accionistas no sería directamente proporcional a lo distribuido entre sus empleados, siendo mayor o menor dependiendo cada caso.

Considerar la utilidad impositiva para la distribución de ganancias entre los asalariados puede, incluso, redundar en una diferencia de las sumas a percibir entre los propios empleados de distintas empresas con similares resultados contables, toda vez que, luego de los diversos ajustes permitidos por la legislación vigente, las empresas pueden arribar a distintas utilidades gravables, provocando un perjuicio sobre los empleados de la empresa cuya utilidad gravada sea menor que la contable.

Desde nuestro punto de vista, **la remuneración de los trabajadores de acuerdo con el desempeño es deseable** desde el punto de vista de la empresa, ya que reduce los costos de supervisión y control, y contribuye a un mejor ambiente de trabajo facilitando la relación entre la empresa y sus empleados. En ese ambiente, la empresa tiene mayores chances de ser sorpren-





didada por un aumento de productividad en la medida que los trabajadores más comprometidos con los resultados de la firma tienden a desplegar más esfuerzos en la realización de sus tareas habituales. El trabajador, por otro lado, también tiende a ganar con este tipo de remuneración porque las leyes que reglamentan estos esquemas –incluido el proyecto local–, en general, articulan explícitamente la no sustitución o complementariedad entre la renta y estos beneficios extraordinarios.

En conclusión, sería aconsejable que el proyecto contemple las bondades del sistema que ha implementado Brasil, incluyendo la libertad de negociación y la búsqueda de un sistema consensuado (un sistema optativo), la amplitud de opciones que tienen las partes para su constitución y renegociación (flexibilidad en el diseño), así como el objetivo de incentivar al personal (obteniendo un rédito del objetivo alcanzado) y a la empresa (permitiendo la deducción fiscal u otro tipo de beneficio). Más aún, en economías complejas como la argentina, donde la que la heterogeneidad de los sectores, la localización y tipo de empresas, las habilidades laborales, la capacidad de innovación –en suma, todos aquellos atributos que definen la identidad de una empresa, de la que no es ajena su conducción–, amerita considerar las atribuciones propias de cada firma.

Por último, es nuestra obligación señalar que la aprobación del proyecto de Ley sin contemplar adecuadamente las objeciones vertidas en el punto 3 del presente trabajo, introducirán –a nuestro juicio– importantes distorsiones que pondrán en riesgo el objetivo de la iniciativa: contribuir a robustecer el proceso de integración entre capital y trabajo.

# Bibliografía

- Alchian, A. & Demsetz, H. (1972), "Production, information costs and economic organization". American Economic Review, Vol. 62, pp. 777-795.
- Arrow, K.J. (1986), "Agency and the market". In Arrow and Intriligator (eds.): Handbook of mathematical economics. Vol. III (Amsterdam, 1986).
- Corrêa, D. & Tadeu Lima, G. (2006), "Participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas: lições da experiência internacional", Revista de Economia Contemporânea, v. 10, p. 359-390.
- Fakhfakh, F. & Pérotin, V. (1996), "The effects of profit-sharing schemes on enterprise performance in France". Employment and Training Department & ILO.
- Fama, E. (1991), "Time, Salary and incentive payoffs". JLE, 9 (1).
- Howard, B. B. & Dietz, P (1991), "A Study of the Financial Significance of Profit Sharing". Chicago: Council of Profit Sharing Industries, 1969.
- Kruse, D. (1992), "Profit sharing and productivity: Microeconomic evidence from the United States." Economic Journal. Vol. 102, N° 410 (Enero), pp. 24-36.
- Kruse, D. (1993), "Does profit sharing affect productivity?" NBER. Working paper N° 4542.
- Marinakakis, A. E. (1999), "Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina". Revista del CEPAL, N° 69.
- Nuti, M. (1988), "Co-determination, profit-sharing and full employment", in D. Jones and J. Svejnar (Eds), Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms, Vol. 3, JAI Press. Greenwich and London, 1988.
- Pendleton, A. et al (1991), "Profit-sharing and employee share ownership: A survey of recent developments in the UK". IPSE meeting (Florencia, 1991).
- Stiglitz, J. "Incentives and Risk Sharing in Share Cropping." Review of Economic Studies, (1974) v. 41 219-255.
- Vanek, J. (1965), "Worker's profit participation, unemployment and the Keynesian equilibrium". Weltwirtschaftliches Archiv, 94.
- Voos, P. (1987), "Managerial perceptions of the economic impact of labor relation programs". Industrial and labor relations review, Vol. 40 (Enero), pp. 195-208.
- Weitzman, M & Kruse, D. (1990), "Profit sharing and productivity", in Paying for Productivity: A look at the evidence. Washington D.C.: Brookings Institution; pp. 95-140.
- Weitzman, M (1984), "The share economy". Harvard University Press.

# ANEXO. El efecto inequitativo del proyecto presentado. Simulación.

El estudio de simulación que más adelante se desarrolla, pretende demostrar que, de aplicarse las actuales pautas establecidas en el proyecto, los trabajadores de empresas capital-intensivas estarían en condiciones de recibir un importe más alto respecto de aquellos que se desempeñan en empresas trabajo-intensivas. Ello así, toda vez que el beneficio sea un porcentaje fijo sobre las ganancias sin distinguir el capital invertido en cada caso.

Esta simple hipótesis encuentra un fuerte sustento en la naturaleza de las diversas actividades económicas que hay en la economía. En particular, las actividades trabajo-intensivas, tales como las extractivas o de producción de materias primas, al generar una porción menor del ingreso nacional total, distribuirán una menor cuantía nominal monetaria a la población empleada en esos sectores. En contraposición, y como consecuencia de la lógica anterior, las actividades capital-intensivas, con menores requerimientos de mano de obra y una participación más holgada en el ingreso nacional, estarán en condiciones de distribuir una cuantía nominal mayor en términos per cápita en el caso de aplicarse el proyecto. Como consecuencia de ello, la inequidad distributiva ya enmarcada en las brechas salariales entre unos y otros sectores y determinada por los distintos acuerdos colectivos de trabajo, solo podrá “empeorar” de acuerdo con las actuales pautas del proyecto. Si, además, tenemos en cuenta la proposición de una aplicación progresiva en función de la cantidad de empleados, la inequidad resultante irá *in-crecendo* a medida que la ley sea aplicada a todos los sectores productivos.

Con el objetivo de probar esta hipótesis de trabajo, se decidió recolectar información de empresas presentada ante la Comisión Nacional de Valores (CNV) y otras fuentes confiables de información, tales como el INDEC. La muestra finalmente conformada (46 empresas), un corte transversal de empresas para el año 2009, reúne información referente a sectores económicos (derivados, en general, del CLANAE), utilidades contables, impuesto a las ganancias, resultado impositivo, ventas, cantidad de empleados, bienes de uso (activo), remuneraciones, entre otras. A los fines de correr una simulación, y poner a prueba la hipótesis planteada, se extrajo el 10% de las utilidades del resultado impositivo<sup>9</sup> de todas las empresas de la muestra y se la procedió a distribuir entre el número de empleados que, en

conjunto con los datos referidos a la remuneración media anual, nos permitió obtener un estimativo del aumento porcentual medio a percibirse en cada empresa en concepto de “distribución de ganancias empresariales”.

Asimismo, y a fines de la comparación entre sectores intensivos en trabajo y de aquellos intensivos en capital, se procedió a construir una nueva variable denominada a estos efectos como “**Indicador de intensidad factorial**”, la cual ha sido calculada sobre la base del rubro bienes de uso de los balances analizados y de las remuneraciones devengadas expuestas en las notas a los estados contables. De esta forma, el indicador obtenido es simplemente el ratio entre estas dos medidas o, matemáticamente, como:

$$\frac{\text{Bienes de Uso (Activo)}}{\text{Remuneraciones}}$$

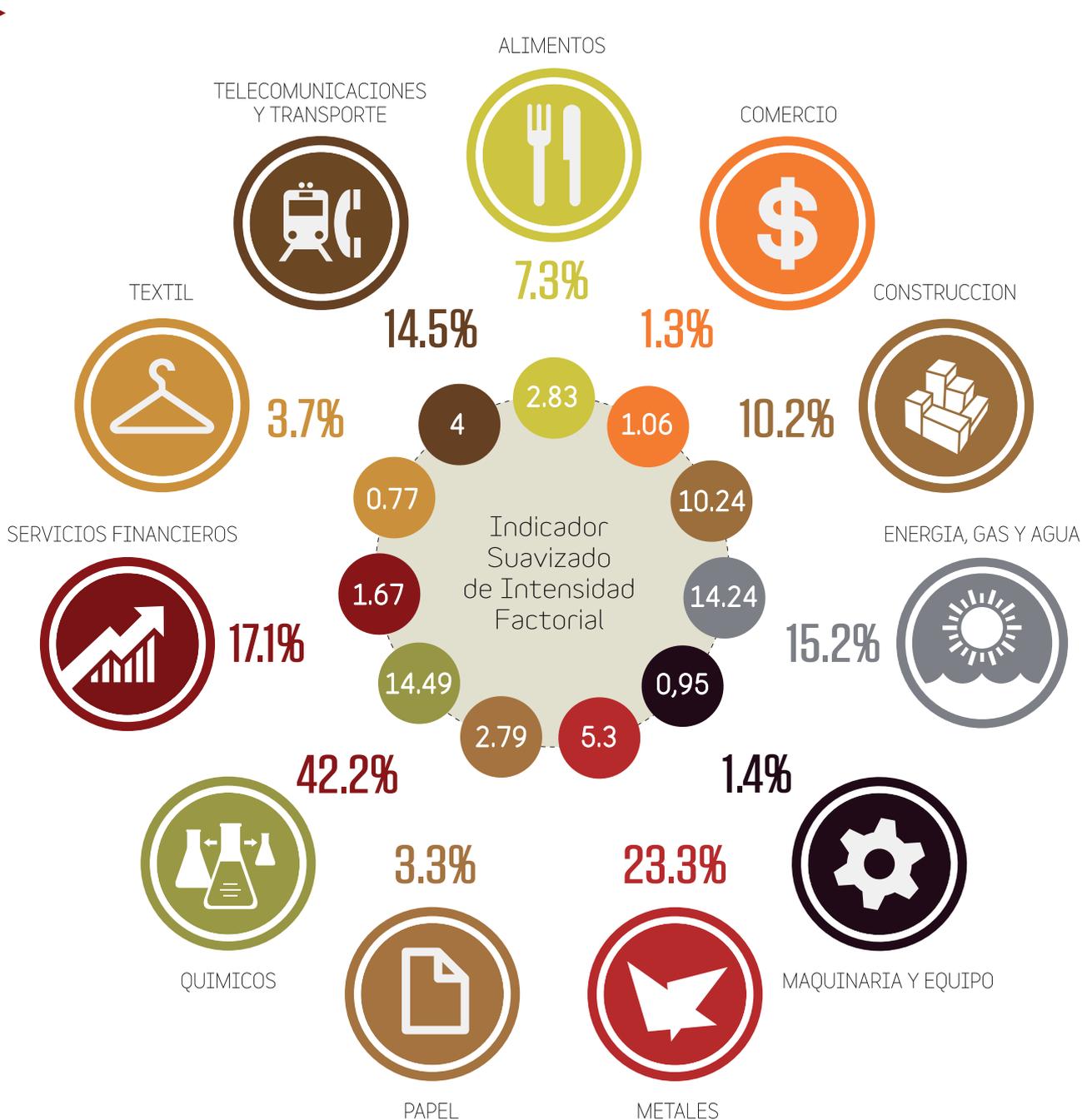
Cabe aclarar que, el rubro “Bienes de Uso” considerado para la simulación, contempla únicamente la inversión en maquinarias y toda aquella necesaria para el desarrollo de la actividad y, además, que el indicador generado debe ser interpretado como “la cantidad de unidades monetarias destinadas a capital por unidad monetaria destinada a remunerar el trabajo”. De esta forma, se obtiene una medida que resulta coherente con el grado de intensidad del uso de uno u otro factor en la producción.

Finalmente, y provistos de las construcciones anteriores, se obtuvieron los **promedios ponderados<sup>10</sup> por sector** del indicador de intensidad factorial y de los aumentos porcentuales experimentados en concepto de distribución de ganancias. Los resultados de este simple proceso pueden sintetizarse en el **cuadro 1**.

# CUADRO 1

## COMPARACION SECTORIAL. INEQUIDAD DISTRIBUTIVA

LOS PORCENTAJES EXPRESAN AUMENTO POR PARTICIPACION (POR TRABAJADOR)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CNV, 2009.

<sup>9</sup> En virtud de lo pautado en el proyecto de Ley, para el cálculo de la participación de los trabajadores en la utilidad de la empresa, y ante la necesidad de partir de la utilidad impositiva, fue necesario adoptar para su cálculo, como variable proxy, el cociente entre el monto del Impuesto a las Ganancias informado por las empresas a la CNV, y la tasa aplicable a personas jurídicas (35%).

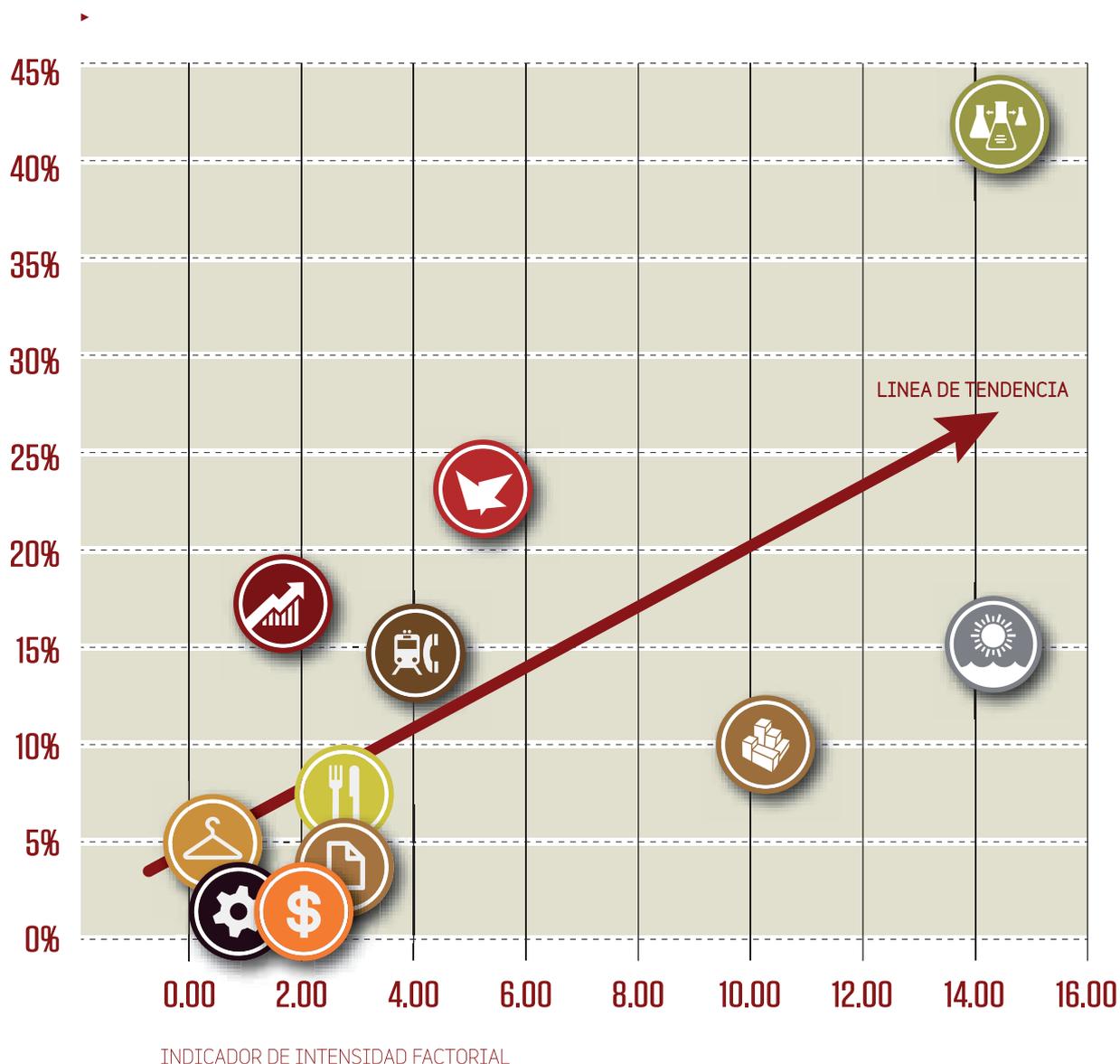
<sup>10</sup> La ponderación se obtuvo de la cuenta del rubro de Bienes de Uso, ya que estamos evaluando, por empresa, la intensidad en el uso de capital.

Como puede apreciarse en el cuadro, y salvando algunos casos, “cuanto mayor es el indicador de intensidad factorial, o del uso del capital, mayor es también el aumento promedio experimentado en concepto de distribución de ganancias”. Ergo, a mayor intensidad en el uso de capital

mayor será, en promedio, el aumento experimentado en la remuneración, lo cual exacerba la brecha de inequidad en la distribución de los ingresos. Lo anterior, puede observarse también gráficamente (**gráfico 1**):

## GRAFICO 1

### INEQUIDAD DISTRIBUTIVA POR SECTORES (SIMULACIÓN)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CNV, 2009.

Con el fin de analizar los datos obtenidos en el tiempo, se procedió a replicar la simulación para el período 2005 – 2008 alcanzando resultados similares que permiten aseverar que la hipótesis planteada –a mayor uso del capital mayor es la distribución de ganancias- es sostenible en el

tiempo. **No obstante, estos resultados no han sido incluidos en el presente informe y estarán en breve a disposición para su consulta.**



# LA PROBLEMÁTICA JÓVENES



# **SOCIAL** DE LOS

Patricio Millán Smitmans  
Profesor de Economía - UCA

# Index

**Introducción**

**La situación actual de los jóvenes**

**La Exclusión de los Jóvenes en las Educación**

**La Exclusión de los Jóvenes en el Mercado Laboral**

**Conclusión**

**Bibliografía**

# Introducción

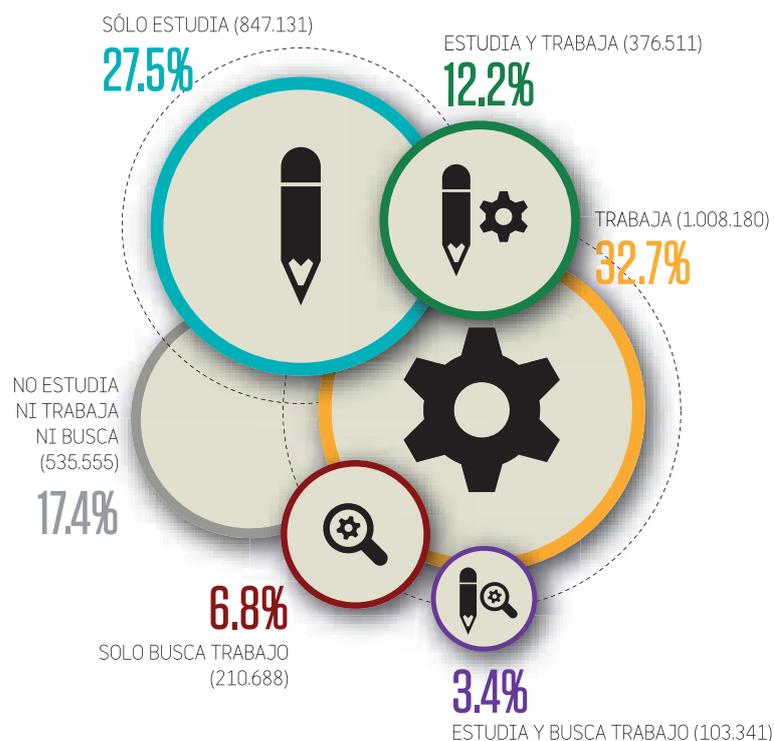
En Argentina hay 746 mil jóvenes entre 18 y 24 años que no estudian ni trabajan<sup>1</sup>, los que representan aproximadamente un 24% de la población en esa franja etaria. En este total hay 536 mil jóvenes que ni siquiera buscan trabajo (Cuadro No. 1). El hecho de que 1 de cada 4 jóvenes no estudie ni trabaje (jóvenes ni-ni) tiene enormes consecuencias sociales. En primer lugar, es un elemento que alimenta el círculo vicioso de la pobreza. La mayoría de estos jóvenes pertenece a los estratos bajos de la distribución de ingresos y no ha terminado el secundario, por lo que tienen pocas posibilidades de salir de la pobreza en el futuro. Por otra parte, son jóvenes que en general carecen de un proyecto de vida y de un ámbito familiar adecuado para su desarrollo personal. Esto, y el desarraigo que experimentan del mercado laboral y de la educación, los hace propensos a la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas.

Sin embargo, el fenómeno de los jóvenes ni-ni es sólo parte del problema de exclusión social que experimentan los jóvenes en la Argentina actual. El desempleo actual entre los jóvenes (18,5%) es casi cuatro veces superior al desempleo de los adultos de más de 24 años (5,1%). Además, como veremos más adelante, la gran mayoría de los jóvenes que encuentra empleo sólo tiene trabajos ocasionales y no registrados (“en negro”), con salarios bajos y pocas posibilidades de progreso y capacitación. Hay una evidente falta de trabajo “decente” para ellos, lo que constituye un fenómeno de exclusión social de los jóvenes de un mercado laboral de naturaleza segmentada, como han notado diversos autores (Kritz 2011).

Por otra parte, hay 1.202.915 jóvenes entre 18 y 24 años que no han termi-

## CUADRO Nº 1

### ACTIVIDAD DE LOS JOVENES DE 18 A 24 AÑOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A EPH 4TO TRIMESTRE DE 2010

nado el secundario y, aunque varios de ellos aun estudian, muchos no lo terminarán nunca. El abandono de la escuela secundaria es un grave problema del sistema educativo, que se produce no sólo por motivos socio-económicos sino que está también vinculado al deterioro de la calidad de la educación que reciben los jóvenes. Este deterioro está claramente manifestado al comparar los resultados de los últimos años en los exámenes internacionales, como el Programme for International Student Assessment (PISA). Pero también es necesario constatar que para muchos jóvenes que buscan una inserción laboral temprana, la escuela secundaria ha dejado de ser atractiva y motivadora. Una reforma educacional centrada en mejorar la calidad de la escuela secundaria es clave para disminuir la exclusión social de los jóvenes.

En la sección 2 de este documento describiremos sumariamente la situación escolar y laboral de los jóvenes. En las secciones 3 y 4 analizaremos con más detalles, respectivamente, sus problemas educativos y laborales y en la sección 5 haremos algunas propuestas de políticas públicas para enfrentar los actuales problemas de exclusión social de los jóvenes.

<sup>1</sup> Esta cifra corresponde a los 31 aglomerados urbanos incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Extrapolando este valor a la población urbana total del país, el número de jóvenes que no estudia ni trabaja (jóvenes ni-ni) sería cercano a 1 millón.

# La situación **actual** de los jóvenes

El Gráfico No. 1 presenta la situación educativa y laboral de los jóvenes entre 15 y 24 años de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de fines del 2010. A los 15 años de edad más del 90% de los jóvenes del sector urbano declara dedicarse exclusivamente al estudio. Sin embargo, resulta notable que ya a esa edad tan temprana aparezca un 6% de la población que no estudia ni trabaja. Este fenómeno se profundiza rápidamente a partir de los 18 años, en que el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja sube al 26%. Este nivel se mantiene prácticamente constante en las franjas etarias siguientes.

En los países desarrollados se detecta también el problema de jóvenes que no estudian ni trabajan, pero en proporciones bastante más bajas que las que experimenta la Argentina. En el Gráfico No. 2 se presenta la situación de varios de los países desarrollados de la OECD. Entre quienes tienen peor desempeño aparece Italia con el 21% y Francia con el 19%. Algunos países, como Dinamarca, Holanda, Noruega y Suiza, tienen tasas menores al 10% de jóvenes que no estudian ni trabajan. Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-2010), casi todos los países de América Latina tienen porcentajes superiores al 20%, alcanzando la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja al 24,5% en México, 22,7% en Chile, 22,0% en Brasil, 21,3% en Venezuela y 20,0% en Uruguay.



# GRAFICO Nº 1

## SITUACION ESCOLAR Y LABORAL DE LOS JOVENES GRANDES AGLOMERADOS URBANOS 4TO TRIMESTRE 2010

EN PORCENTAJES Y AÑOS DE EDAD

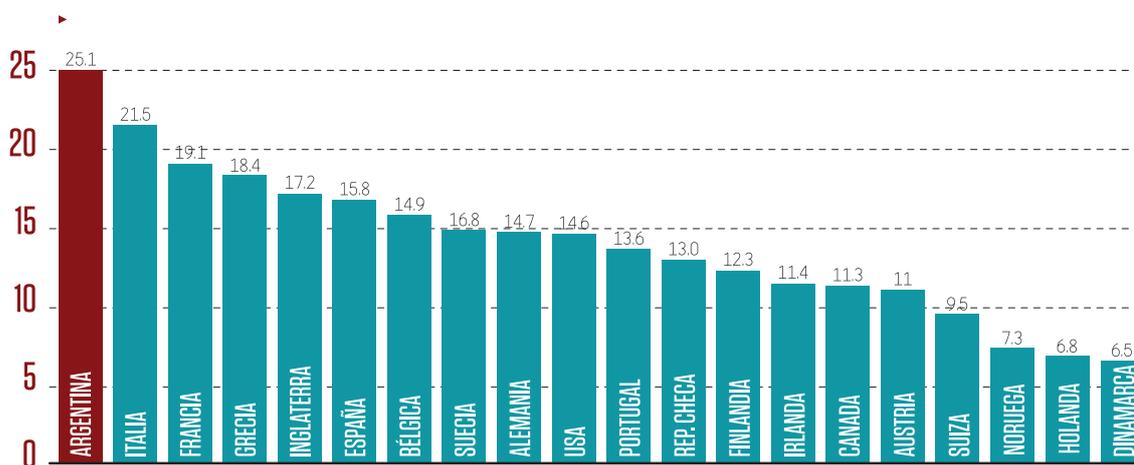


FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A EPH DEL INDEC

# GRAFICO Nº 2

## JOVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN EN PAISES DE LA OECD

PORCENTAJE DEL TOTAL DE JÓVENES ENTRE 18 Y 24 AÑOS



FUENTE: OECD EMPLOYMENT OUTLOOK 2008 Y EPH

La magnitud del problema aumenta entre los sectores más pobres de la población. Los datos disponibles para la Argentina indican que un 51% de los jóvenes que no estudian ni trabajan provienen del quintil más bajo de la distribución de ingresos. Este porcentaje sube al 77% si se incluye el quintil siguiente. Este es el grupo que está expuesto a un mayor riesgo de caer en la trampa de la violencia, la criminalidad y la

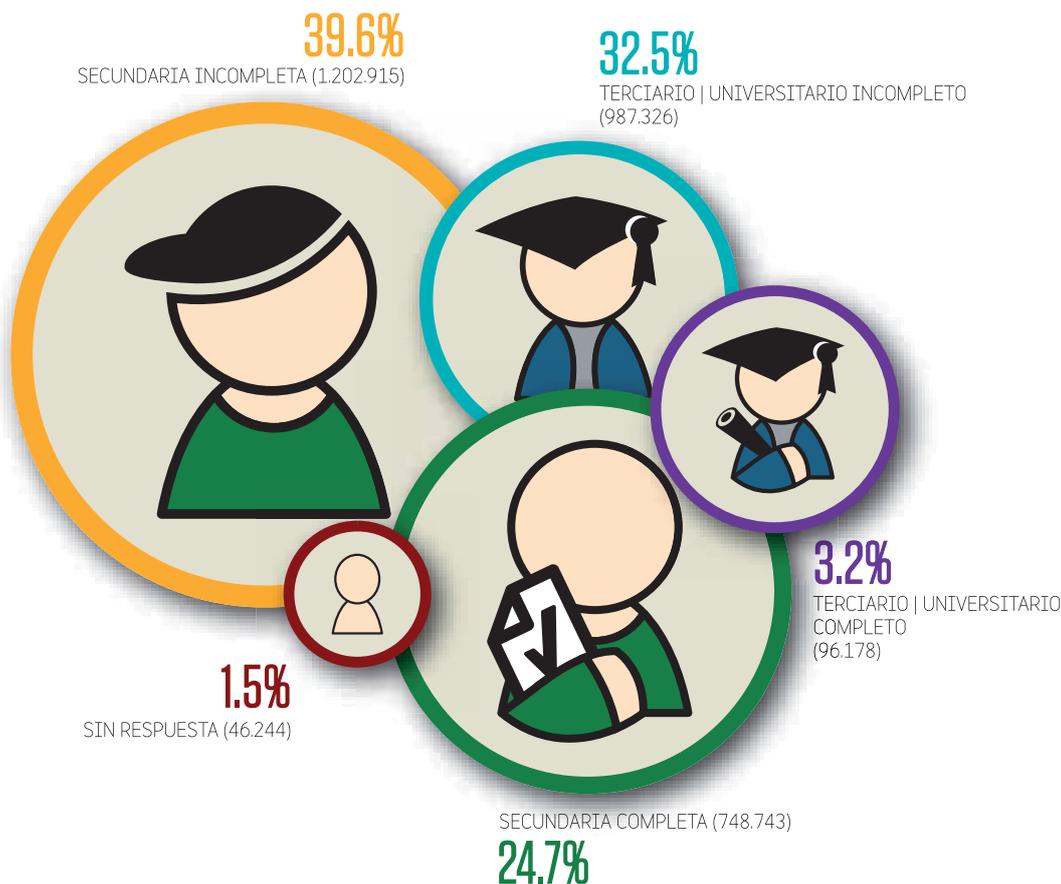
adicción a las drogas. Son jóvenes que en su mayoría abandonaron la escuela antes de los 18 años y tienen un déficit estructural muy grande en educación y capacitación para el trabajo. Ellos constituyen la fuerza laboral potencial de las bandas organizadas y de las organizaciones delictivas, debido a la ausencia total de otras perspectivas laborales y de posibilidades de progresos dentro de la legalidad.

El Cuadro No. 2 muestra el nivel educativo de los jóvenes de 18 a 24 años. Como se ha indicado, la información indica que hay 1.202.915 jóvenes que no han completado la educación secundaria<sup>2</sup>. Esto representa un 40% del total y es bastante semejante al porcentaje actual de la población

adulta que no tiene educación secundaria . Esto indicaría un relativo mantenimiento en los niveles educativos de la población. El problema es que la economía argentina no está creando puestos de trabajo para los trabajadores con bajos niveles de educación.

## CUADRO Nº 2

### NIVEL EDUCATIVO DE LOS JOVENES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A EPH DEL INDEC

En un estudio reciente de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina<sup>3</sup> se descompone la variación neta en la creación de empleo según los niveles de educación de la mano de obra. Entre el primer semestre del año 2004 y el mismo periodo del año 2011 hubo una creación neta de 1,5 millones de nuevos puestos de trabajo, de los cuales 915 mil (60%) fueron a trabajadores con estudios superiores y 719 mil (47%) a trabajadores con secundaria completa. En

ese periodo la cantidad de puestos de trabajo para trabajadores con educación secundaria incompleta disminuyó en 98 mil. El sistema productivo de la Argentina está demandando trabajadores con un cierto nivel de calificación mínimo y esto es un fenómeno positivo en términos económicos. El problema es que el país tiene una alta proporción de la mano que no tiene las calificaciones mínimas y no puede seguir produciendo jóvenes que no terminen el secundario.

<sup>2</sup> Los datos de la EPH indican que un 42% de la población entre 20 y 65 años no ha completado la secundaria.

<sup>3</sup> Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”, Pontificia Universidad Católica Argentina, Serie: Informes de la Economía Real “Empleo y Desarrollo Social”, No. 33, Noviembre de 2011.

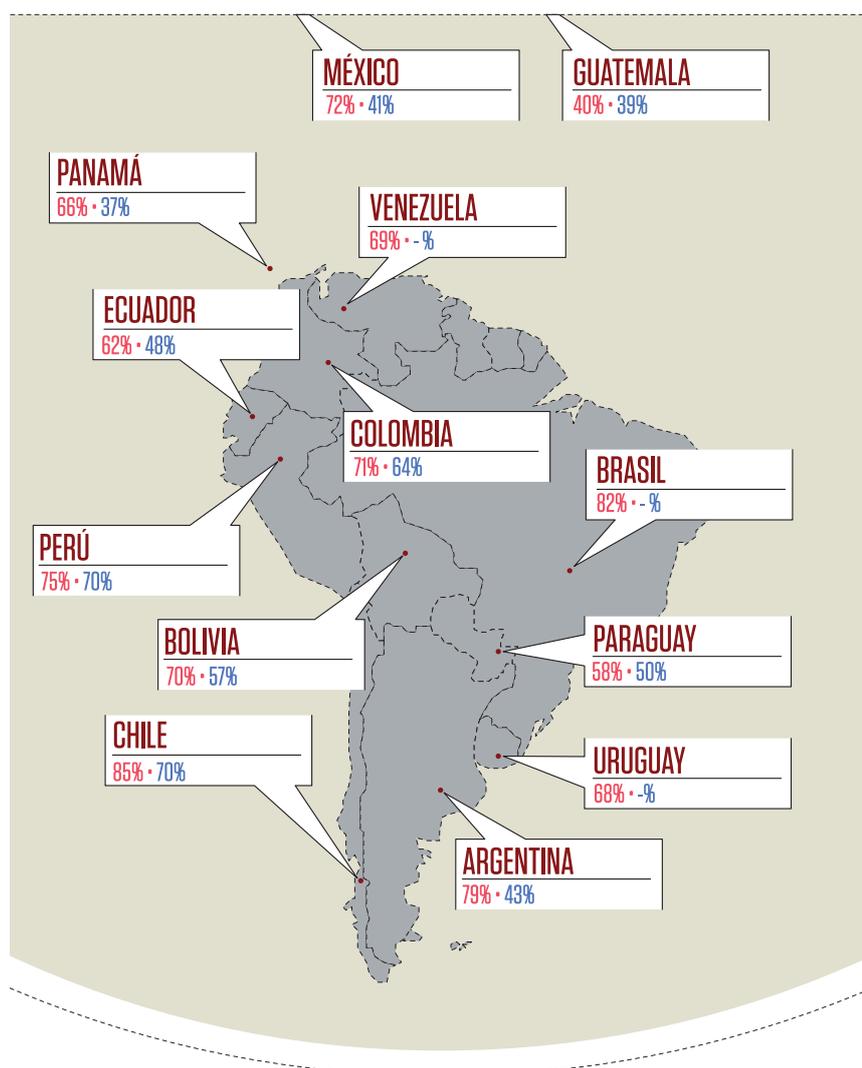
# La exclusión de los jóvenes en la educación

## CUADRO Nº 3

### MATRÍCULA Y GRADUACIÓN NETA DEL SECUNDARIO EN AMÉRICA LATINA

EN PORCENTAJES

■ Matrícula neta ■ Graduación neta



FUENTE: UNESCO, GLOBAL EDUCATION DIGEST 2010

Aunque la tasa neta de matrícula en la educación primaria en Argentina es del 99%, en la educación secundaria ella sólo alcanza al 79% (UNESCO 2010). Esto quiere decir que de cada 5 chicos en edad de cursar el secundario hay uno que por diversos motivos está fuera de la escuela. La matrícula en el último año de la secundaria es sólo un 48% de la matrícula en el sexto grado de la escuela primaria y la tasa de graduación - que mide cuántos jóvenes se gradúan a la edad normal requerida - es de sólo un 43%<sup>4</sup>.

El Cuadro No. 3 presenta las tasas netas de matrícula y graduación en la escuela secundaria para varios países de América Latina. Es interesante destacar que Argentina tiene una alta matrícula de jóvenes en el secundario en comparación a otros países de la región, siendo superada sólo por Chile y Brasil. Sin embargo, sus tasas de graduación son muy bajas e inferiores a las de otros países como Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Paraguay. Los datos indican claramente que una cantidad importante de jóvenes que entra a la escuela secundaria en la Argentina experimentan retrasos y terminan por abandonarla. La exclusión social de los jóvenes comienza en la educación secundaria y ella es clave para encontrar soluciones al problema.

A pesar de las leyes que establecen la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, el abandono escolar en la Argentina es extenso y constituye un problema social grave. Cada año

<sup>4</sup> Esta cifra es de UNESCO 2010. Otras estimaciones (Rivas) indican que sólo el 31% de los jóvenes argentinos termina la secundaria según su edad teórica. El resto está retrasado o directamente la abandonó.

aproximadamente un 6,3% de los alumnos matriculados al comienzo abandona la escuela secundaria durante el transcurso del año escolar<sup>5</sup>. Año a año hay aproximadamente 135.000 jóvenes alumnos que inicialmente se registran en las escuelas, pero que durante el año dejan la secundaria y desaparecen del sistema educativo.

Entre los alumnos de escuelas secundarias públicas, el porcentaje de abandono es cuatro y media veces más alto (8,2%) que en las escuelas privadas (1,8%). En las escuelas secundarias públicas de la provincia de Buenos Aires el abandono promedio llega al 11,2% y hay varias de ellas en que supera el 15%. Los estudios indican que existe una relación inversamente proporcional entre la probabilidad de abandono escolar y la educación promedio de los padres y el nivel socioeconómico de las familias. Es decir, hay mayor abandono de la escuela secundaria cuando los alumnos pertenecen a familias de bajos ingresos y sus padres tienen bajos niveles de educación, pero esto es sólo parte de la explicación y el fenómeno es en realidad bastante más complejo. También hay problemas de calidad de la enseñanza y de falta de relevancia de los programas educativos.

En Argentina han existido y existen varios y diversos programas orientados a combatir el abandono escolar en el secundario, pero ellos no han logrado cambiar en forma significativa la situación. A nivel del Ministerio de Educación de la Nación existió durante muchos años un Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) destinado a promover la permanencia de los alumnos en las escuelas secundarias a través de subsidios económicos. El programa habría beneficiado a más de 400.000 jóvenes y recibió financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero no tuvo un adecuado control y acompañamiento de los trayectos escolares de los beneficiarios y –a pesar de que las becas no eran renovadas en caso de repetir el curso– su impacto en reducir el abandono escolar no fue importante.

A fines del año 2009 el Gobierno comenzó a implementar una Asignación Universal por Hijo, que consiste en un aporte monetario mensual a las familias por cada menor de 18 años que acredite concurrencia a establecimientos educativos, cumplimiento de controles sanitarios y otros requisitos, y el PNBE fue discontinuado. Sin embargo, aún subsisten becas para jóvenes que se encuentren fuera del sistema es-



<sup>5</sup> La cifra corresponde al año 2006 y se presenta en el estudio PNUD – IPE 2009. En el periodo 2001 – 2005 este porcentaje se incrementó en dos puntos porcentuales y es probable que en los años siguientes haya seguido aumentando. Los datos presentados a continuación provienen de este mismo estudio, que es una importante referencia para entender el problema del abandono del secundario en Argentina.

colar y deseen retomar o comenzar sus estudios (Programa Todos a Estudiar) y para otros casos especiales (adolescentes embarazadas, jóvenes bajo tutela judicial). Las informaciones existentes indican que el abandono de la escuela secundaria tampoco ha disminuido con esta asignación (CEPP 2012).

Muchos directivos y docentes de las escuelas secundarias no perciben el abandono escolar como un problema propio de las escuelas, para el cual ellos deben buscar soluciones y combatir en forma decidida. Atribuyen el abandono escolar exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de las familias. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles y la Asignación Universal por Hijos son considerados como programas asistenciales, que no tienen relación con los programas educativos que son responsabilidad de la institución escolar. La certificación de la asistencia que requieren estos programas es simplemente un trámite burocrático que ayuda a familias necesitadas de la comunidad. Por lo tanto, no hay atención especial a los becarios y en muchos casos no se considera necesario modificar metodologías o crear nuevos programas para hacer la escuela más atractiva para los jóvenes. Tampoco se cuenta para ello con recursos adicionales o

con incentivos apropiados. Es necesario cambiar el paradigma y convertir el combate al abandono escolar de los jóvenes – que es una prioridad social - también en una prioridad educativa y movilizar en su combate también a los directivos y docentes de las escuelas secundarias.

El Ministerio de Educación de la Nación financia el desarrollo de Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y un programa de Apoyo Socioeducativo para las Escuelas Secundarias, otorgando fondos para la implementación de acciones que eviten el abandono escolar y promueve acciones articuladas entre las escuelas, las empresas, las organizaciones de la comunidad y los municipios. Similarmente también existen algunos programas provinciales, como el Programa de Apoyo a Iniciativas Juveniles Estudiantiles (AIJE) y el Programa Patios Abiertos de la Provincia de Buenos Aires, que sin tener necesariamente fines pedagógicos en alguna medida permiten mantener a los jóvenes “fuera de la calle”.

Los programas anteriores son considerados atractivos por los directivos y docentes porque permiten mejoras en las escuelas, pero son ejecutados con dificultades y sólo en al-

gunas escuelas, porque demandan tiempo adicional de los profesores que muchas veces no es remunerado ni valorado. Sin embargo, tampoco se ha determinado un vínculo efectivo y directo entre el financiamiento recibido por las escuelas y la reducción del abandono escolar, por lo que el impacto de estos programas también ha sido en la práctica escaso. A pesar de los estudios realizados y de las buenas intenciones, el abandono de la secundaria continúa siendo muy elevado y contribuyendo a aumentar la exclusión social de los jóvenes en Argentina.

La graduación en la escuela secundaria es un aspecto clave para desarrollar capacidades y acceder a futuros empleos de calidad. Este es un fenómeno que tiende a acentuarse en la nueva sociedad en que predominan los cambios tec-

nológicos y es crucial la constante adquisición y aplicación de nuevas destrezas y conocimientos en el trabajo. Los que no tienen la base mínima que otorga el secundario, tienen problemas para insertarse adecuadamente en el mercado laboral moderno y –como veremos más adelante– tienen una mayor probabilidad de encontrar trabajo en ocupaciones informales, en las cuales hay remuneraciones más bajas, condiciones de trabajo más precarias y no hay una adecuada protección social.

Es por lo tanto grave que en Argentina exista una alta proporción de los jóvenes que no ha terminado el secundario. En el quintil más pobre de la distribución de ingresos, la proporción de jóvenes que no terminó el secundario es el doble del promedio, alcanzando aproximadamente a un

60% de los jóvenes. Las escuelas con alumnos que provienen de los sectores de más bajos ingresos tienen una mayor deserción escolar. El abandono de la escuela secundaria es un mecanismo que impulsa la mantención del círculo vicioso de la pobreza, según el cual los hijos de pobres tienen mayores posibilidades de ser ellos mismos pobres. En la Argentina, donde la educación fue siempre un motor de integración social, el abandono de la escuela secundaria se ha convertido en un motor que alimenta la desigualdad y tiende a perpetuar la pobreza.

¿Qué explica la alta tasa de abandono de la escuela secundaria? Es indudable que la situación económica de las familias influye, pero eso no es todo. El abandono escolar no se soluciona sólo con planes sociales, sobre lo cual existen varios ejemplos en el país además del Plan Nacional de Becas Estudiantiles. Es necesario notar también que la escuela secundaria no es suficientemente “atractiva” para un porcentaje importante de los jóvenes. A pesar de que ellos pueden percibir los efectos negativos futuros, muchos prefieren abandonarla. No lo hacen de repente sino que es un proceso progresivo y constante. Lentamente la pérdida de atractivo de la escuela se va imponiendo hasta que se está afuera definitivamente. Por otra parte, las familias no son capaces de convencer a sus hijos sobre la necesidad de permanecer en las escuelas, quizás por ignorancia, quizás por la necesidad de tener una fuente de ingresos adicional o simplemente por el propio deterioro del ambiente y la cohesión familiar.

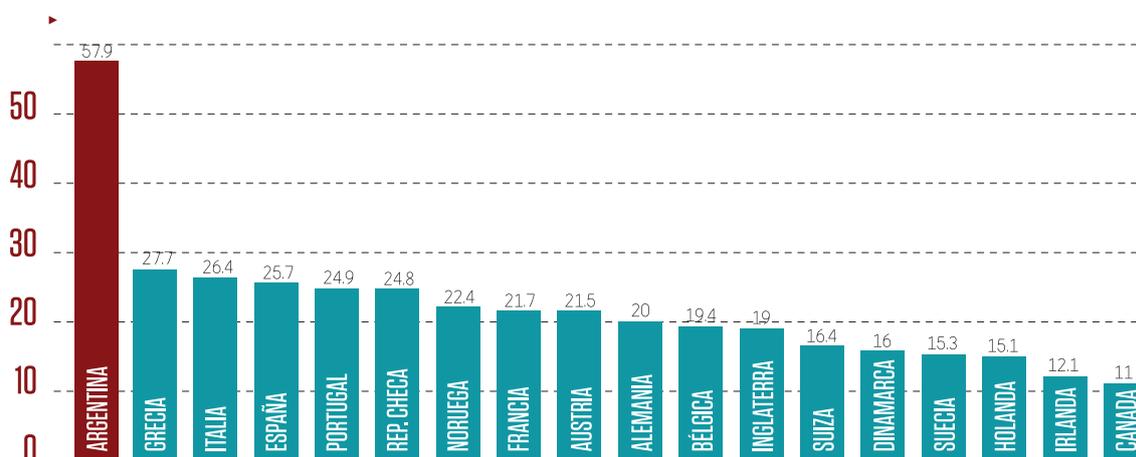
Tradicionalmente la educación secundaria en Argentina y otros países de América Latina se ha orientado a preparar a los jóvenes para el ingreso a la universidad, siendo escasos o directamente inexistentes los contenidos vocacionales<sup>6</sup>. Los jóvenes que –por motivos diversos, incluyendo la pobreza familiar– no vislumbran en su futuro un eventual acceso a la universidad tienen una mayor propensión a abandonar el secundario. Sin embargo, ellos no están preparados para acceder a empleos decentes y solo consiguen algunos empleos informales ocasionales o simplemente se incorporan a grupos violentos y/o a actividades delictuales.

A lo anterior se agrega el grave problema de la baja calidad educativa. Los exámenes internacionales, como el Programme for International Student Assessment (PISA), indican muy bajos niveles de aprendizaje de niños y jóvenes en Argentina. En las pruebas de evaluación de lectura del año 2006, a mediados del secundario, Argentina obtuvo 374 puntos y se ubicó por debajo de Chile (442 puntos), Uruguay (413 puntos), Brasil (393 puntos) y Colombia (385 puntos). Un 58% de los jóvenes que rindieron la prueba estaba en el Nivel 1 e inferior a 1, que corresponde a aquellas personas con capacidad de lectura muy limitada, inapropiada para su desarrollo futuro en la vida laboral. Como se indica en el Gráfico 4, los resultados negativos de la Argentina duplican al porcentaje que tienen los peores países de la OECD (Grecia con 28%, Italia y España con 26%). Algo semejante ocurre en los resultados de las pruebas de ciencias naturales y matemáticas.

## GRAFICO Nº 4

### JOVENES QUE NO PUDIERON SUPERAR EL UMBRAL MINIMO DE LECTURA EN LA PRUEBA INTERNACIONAL PISA

JÓVENES DE 15 AÑOS DE EDAD



FUENTE: OECD EVALUACIÓN PISA 2006

<sup>6</sup> En el año 2005 se promulgó la Ley de Educación Técnico Profesional para promover el aprendizaje de habilidades y destrezas prácticas, pero hasta el momento ella no ha tenido impacto en la tendencia general del sistema educativo argentino.



Muchos estudiantes de las escuelas secundarias de la Argentina no pasan los niveles mínimos de lectura, ciencias y matemáticas internacionalmente aceptados y el país está en uno de los últimos lugares entre los participantes en la prueba PISA. Sin embargo, lo que es peor, es que la Argentina es el país que ha experimentado un mayor retroceso en la calidad educativa en la última década. Si se compara el desempeño de los jóvenes que rindieron la PISA 2006 con los de la PISA 2000, Argentina tuvo un retroceso promedio de 45 puntos en la prueba de lectura y de 78 puntos en el nivel más bajo de calificación<sup>7</sup>. Ningún país tuvo un deterioro tan pronunciado. El diploma de la escuela secundaria da mayores posibilidades en el mundo laboral, pero es hoy en día insuficiente para acceder a muchos empleos y ciertamente insuficiente para acceder a los de mejor calidad. La mayoría de los procesos productivos requieren de más y nuevas capacidades y habilidades y para muchos jóvenes estas competencias no las está brindando la escuela secundaria actual.

El reconocimiento del hecho que el secundario completo no garantiza un buen empleo aumenta los desincentivos a completar este nivel de educación. En los aspectos de calidad nuevamente se manifiesta la desigualdad, ya que las escuelas frecuentadas por jóvenes de familias de bajos ingresos tienen peores resultados en los exámenes internacionales que las otras. Sin una profunda reforma de la educación secundaria que mejore en corto plazo la calidad de la enseñanza, no es posible enfrentar los problemas de la exclusión juvenil.

---

<sup>7</sup> Universidad Católica Argentina, Escuela de Economía "Francisco Valsecchi", Informe Empleo y Desarrollo Social No. 12, Abril 2008.

# La **exclusión** de los jóvenes en el mercado **laboral**

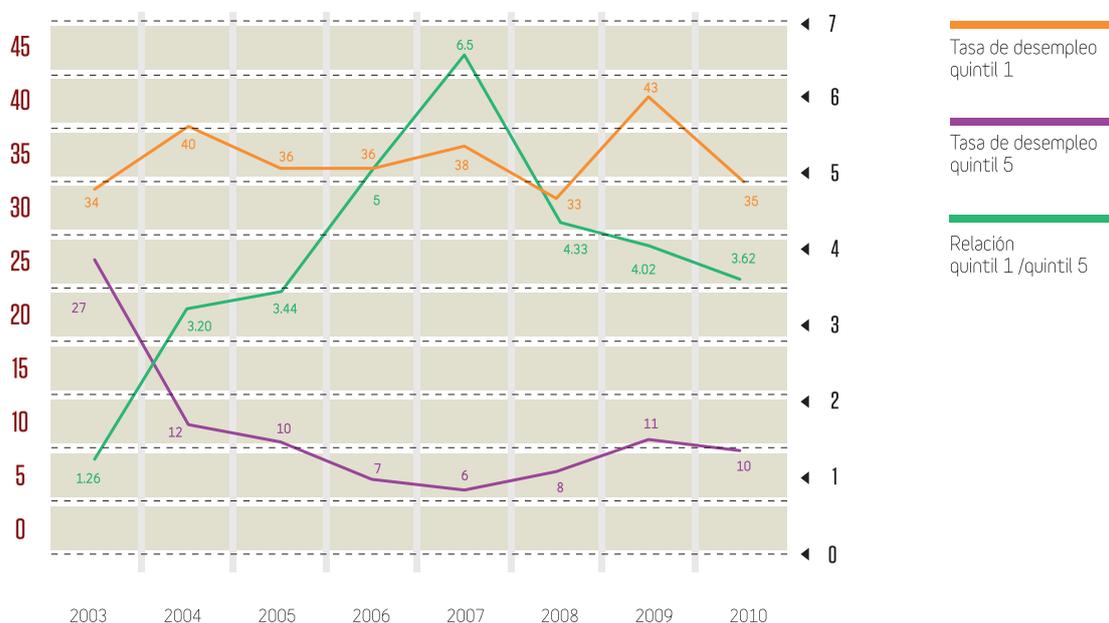
La deserción temprana de la escuela, la baja calidad y la falta de pertinencia de la educación secundaria para el mundo del trabajo, hacen que una gran cantidad de jóvenes no estudie ni trabaje. Por otra parte, los jóvenes a edades inmediatamente posteriores a la edad teórica de finalización de la secundaria muestran indicadores laborales muy deficientes. Según los datos del Cuadro No. 1, del total de jóvenes urbanos entre 18 y 24 años, sólo el 55% participa del mercado laboral –trabajando o buscando un trabajo. De estos jóvenes, el 18,5% no encuentra trabajo y está desempleado.

Sin embargo, la situación es aún más grave cuando se examina el desempleo de los jóvenes por niveles de ingreso. A fines del año 2010 el desempleo de los jóvenes en el quintil más pobre de la distribución de ingreso era del 35%, que es 7 veces superior al desempleo de los adultos. El Gráfico No.5 muestra la evolución del desempleo juvenil en los quintiles 1 y 5 de la distribución de ingreso. A partir del año 2003, en el sector más pobre el desempleo juvenil nunca ha sido inferior al 33%, lo que indica que 1 de cada 3 jóvenes pobres nunca encuentra trabajo.

## GRAFICO Nº 5

### TASAS DE DESEMPLEO JUVENIL POR NIVEL DE INGRESO

EN PORCENTAJES



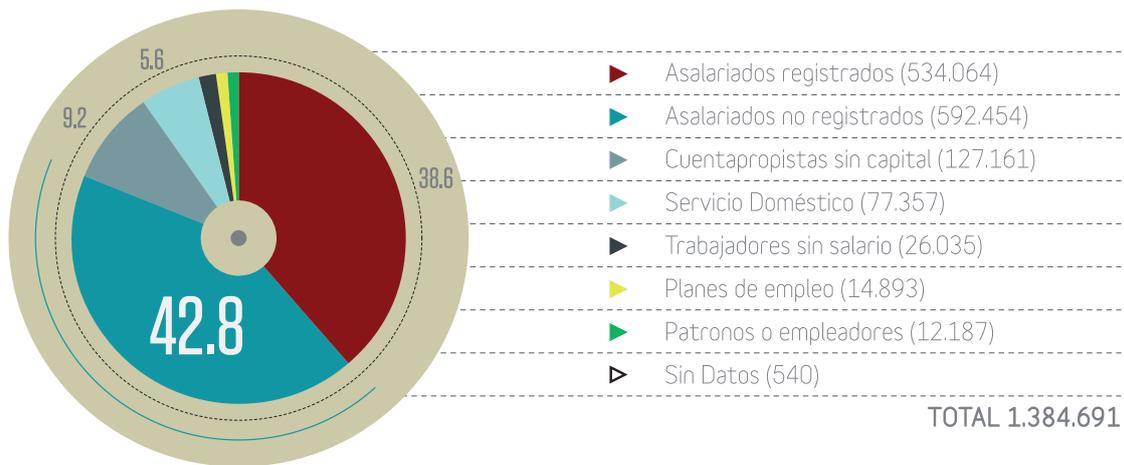
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A EPH 4TO TRIMESTRE DE 2010

El Cuadro No. 4 indica el tipo de ocupación de los jóvenes entre 18 y 24 años que encuentra trabajo. Como puede verse, sólo un 39% de los jóvenes se inserta en el mercado laboral en un empleo como asalariado registrado, que es lo que comúnmente se asocia con un empleo estable y decente. El resto tiene empleo como asalariado no registrado o “en

negro” (43%), trabajador por cuenta propia sin capital (9%), servicio doméstico (6%), colaborador sin salario (2%) o recibe un plan de empleo (1%). Es decir, un 60% de los jóvenes que encuentra trabajo tiene empleos precarios, mal remunerados y con pocas posibilidades de avance.

## CUADRO Nº 4

### OCUPACION DE LOS JOVENES DE 18 A 24 AÑOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES



La evidencia del mercado laboral es contundente: la exclusión educativa en la adolescencia repercute directamente en una exclusión laboral en los primeros años de la adultez (a partir de los 18 años). Junto con la mejora en la calidad de la educación secundaria, se observa entonces una imperiosa necesidad de articular un mecanismo institucional permanente y fluido de transición de la educación media hacia el empleo y el mercado laboral.

Incorporar jóvenes al mercado de trabajo sin formación suficiente es relegarlos al desempleo y a los empleos precarios; es obligarlos a iniciar una vida laboral desde empleos que tienen perspectivas laborales limitadas y frustrantes, que cercenan sus posibilidades de progreso y de una carrera laboral ascendente. La escuela secundaria debería dar herramientas útiles para una salida directa al mercado laboral, especialmente para los jóvenes más vulnerables y más expuestos a la deserción escolar. Este tipo de soluciones sólo se logra con nuevos diseños curriculares que mezclen en forma efectiva contenidos generales con contenidos vocacionales más enfocados y propicios para el mercado laboral y donde a la vez existan prácticas bien organizadas en las empresas.

Los países desarrollados con mejores indicadores de inser-

ción laboral juvenil han logrado estructurar un conjunto coherente de herramientas educativas y laborales que promueven y facilitan una transición fluida desde el mundo educativo hacia el mundo laboral. Un aspecto clave es que la educación media comprende modalidades educativas que combinan –con diferente énfasis dentro de la curricula – la formación general con la formación vocacional. La educación media contempla el desarrollo de competencias relevantes para la inserción laboral y la oferta educativa se adapta sin perder calidad a los diferentes intereses y posibilidades de los jóvenes.

Las modalidades vocacionales son muy populares en los países europeos. Entre el 60% y el 70% de los jóvenes en la educación media superior (15 a 17 años) en Alemania, Austria y Suiza asiste a escuelas que tienen modalidades vocacionales. Lo interesante de estos casos es que la gran mayoría de estos estudiantes combina actividades en las escuelas con actividades en las empresas. Más del 25% de los contenidos curriculares establecidos son impartidos en el ámbito de una empresa, con profesores reconocidos que pertenecen a las empresas que han firmado acuerdos con las escuelas. En Grecia, España y Bélgica hay también una cantidad importante de jóvenes (entre 33% y 50%) que re-

<sup>8</sup> Universidad Católica Argentina, Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”, Informe Empleo y Desarrollo Social No. 25, Abril 2010.

<sup>9</sup> World Bank – International Finance Corporation, “Doing Business 2012 – Argentina”, The World Bank, 2012.



ciben educación vocacional, pero los sistemas duales escuela – empresa no están muy desarrollados. La educación vocacional para la incorporación directa al mercado laboral se da fundamentalmente en el propio ámbito de la escuela. Uno de los casos más innovadores es el de Dinamarca, que tiene la mitad de los alumnos de secundaria en modalidades vocacionales y todos ellos participan en modalidades duales escuela – empresas. La participación de los jóvenes en el mercado es de un 73,8% y el desempleo juvenil es muy bajo (7,2%).

El fenómeno de la exclusión laboral de los jóvenes se agrava por las características de las instituciones laborales existentes en el país, que afecta en forma negativa particularmente a las pequeñas y micro empresas. El 55% de los asalariados privados no registrados está empleado en empresas de menos de 5 trabajadores y el 75% en empresas de menos de 10 trabajadores<sup>8</sup>. El cumplimiento de las complejas y onerosas normas administrativas, tributarias y laborales es difícil para las micro y pequeñas empresas y muchas de ellas prefieren trabajar en la informalidad.

Los estudios sobre el clima de negocios del Banco Mundial destacan la complejidad de registrar una empresa en la Argentina<sup>9</sup>. El país ocupa el lugar 138 entre los 183 países analizados, existiendo 15 procedimientos administrativos diferentes, con un costo elevado en términos de gastos monetarios (11% del PIB per cápita) e importantes demoras en conseguir las requeridas autorizaciones. En general la carga impositiva para las empresas es alta, a pesar de que algunas puedan cumplir con las restrictivas condiciones existentes para acogerse al régimen de mono-tributo. Los requisitos administrativos para el cumplimiento de las normas laborales muchas veces requieren de la contratación de un profesional especializado para la confección de las declaraciones juradas y el llenado de los formularios, además de que la legislación laboral es rígida y onerosa. Las cargas sociales implican para la empresa un costo que supera en un 60% al salario de bolsillo que recibe el trabajador. Dadas estas circunstancias, una gran mayoría de las pequeñas empresas prefiere no registrarse y se mantiene en la informalidad.

Dados los altos costos y la complejidad del sistema administrativo, tributario y laboral existente y la baja productividad de las micro y pequeñas empresas, muchas de ellas no generan puestos de trabajo formales y solo ofrecen empleo “en negro”. Estos puestos son ocupados por trabajadores con bajos niveles de educación, entre los cuales está la gran mayoría de los jóvenes que han abandonado la escuela secundaria. Un régimen especial para las micro y pequeñas empresas aparece como la mejor alternativa para combatir la informalidad laboral y alcanzar niveles satisfactorios de protección laboral y social.

En muchas microempresas, el dueño – además de liderar el





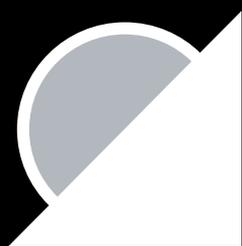
emprendimiento – es un trabajador más. En la mayoría de los casos es un trabajador independiente que ejerce de manera autónoma su oficio y presta servicios, pero que en función de las necesidades y oportunidades del emprendimiento incorpora otras personas, entre las que predominan los jóvenes con escasa experiencia y bajos niveles de educación. El capital suele formarse a partir de un pequeño ahorro familiar y su función principal no es la obtención de una renta sino que es un medio para generar el propio puesto de trabajo. La relación que existe en el emprendimiento no es la tradicional de una empresa sino que es un vínculo trabajo-trabajo, en el cual el dador de trabajo es también un trabajador y el empleado actúa como un colaborador.

Este tipo de vínculo trabajo-trabajo existe en un amplio espectro de actividades, entre las que se destaca el comercio minorista, la elaboración y venta de alimentos, los pequeños talleres mecánicos, la construcción y reparación de viviendas y diferentes tipos de servicios básicos para los hogares. Las relaciones laborales en estas pequeñas unidades económicas presentan una particular forma de asociatividad, entre quien ocupa el rol de trabajador principal y quienes colaboran con él. La precariedad del empleo está íntimamente asociada a la precariedad que caracteriza al emprendimiento y afecta tanto al dador de trabajo como a su empleado, ya que ambos trabajan en las mismas condiciones.

Es obvio que este tipo de emprendimiento tiene pocos elementos en común con la relación capital-trabajo que existe en una empresa tradicional. Aunque han existido diversos intentos para relajar las normativas tributarias y laborales para las microempresas, ellos en general han fracasado debido al enfoque equivocado que prevaleció en su diseño. Esencialmente siempre predominó la lógica de que con ajustes puntuales las normas generales serían aplicables a las microempresas. La relación entre un trabajador y una empresa tradicional tiene muy pocos elementos en común con la que predomina en los micro emprendimientos en que todos son trabajadores y no existe una rentabilidad al capital físico.

Las microempresas trabajo-trabajo requieren de un Estatuto Especial que reconozcan que ellas tienen realidades productivas, laborales y sociales muy diferentes a las empresas tradicionales. Este estatuto no busca crear diferencias en los niveles de protección de los trabajadores, sino extender los aspectos sustantivos de las normas aceptadas internacionalmente a la gran masa de trabajadores informales que actualmente existe, en la que predominan los trabajadores jóvenes que tienen bajos niveles de educación.

# RECONOCIMIENTO



Premio Nacional  
a la Calidad 2011

# A LA EXCELENCIA

## TRABAJAR CON UN OBJETIVO CLARO: LA SUPERACION

El Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la institución profesional más importante de América, ganó el Premio Nacional a la Calidad 2011.

Un reconocimiento de carácter único, que es fruto del esfuerzo de cada uno de sus miembros y del trabajo en conjunto.

Luego de superar satisfactoriamente todas las instancias del exigente proceso de evaluación, el Consejo se transformó en la primera asociación de profesionales en ganar este premio, que se originó en Japón en 1950, para distinguir a aquellas organizaciones que se posicionaban a la vanguardia del camino hacia la excelencia.

**Un logro excepcional,  
para una institución  
que crece excepcionalmente.**



**consejo**

Profesional de Ciencias  
Económicas de la Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires

# Conclusión

Para terminar con el grave problema de la exclusión social de los jóvenes se requiere una acción concertada de toda la sociedad, que sea liderada por las autoridades públicas pero incluya la activa participación de las empresas, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y las familias. No basta solo con programas específicos para la educación o el empleo, sino que es necesario tener una visión integral que aborde el flagelo desde todas sus diversas y complejas dimensiones. Dadas las enormes consecuencias sociales del mantenimiento de la situación actual, el combate a la exclusión social de los jóvenes debería ser una Política de Estado que tenga prioridad y continuidad.

Evidentemente en la estrategia para terminar con la exclusión social de los jóvenes, la educación juega un rol clave. Es necesario otorgar a todos los jóvenes la posibilidad de recibir una educación de calidad, con contenidos pertinentes a sus propios contextos y relevantes para enfrentar el futuro. Esto requiere de una modernización en los contenidos curriculares, para incorporar contenidos vinculados a facilitar la incorporación al mundo del trabajo y de una mayor flexibilización en su aplicación, para adaptarlos a las situaciones específicas de los distintos estudiantes y sus entornos. Los directivos y docentes de las escuelas deben jugar un rol dinámico en este proceso y deben establecerse adecuados incentivos para que ellos cumplan este rol, reconociendo los resultados obtenidos e impulsando el perfeccionamiento y la innovación en las escuelas secundarias.

La educación para el trabajo debe ser un componente central y permanente en la estructura pedagógica y curricular de la escuela secundaria. No debe pensarse en el formato de programas - o simplemente como actividades extracurriculares - sino como un pilar básico de la educación secundaria, tan importante como el actual marco de educación pensada para el acceso directo a la universidad. La experiencia internacional enseña que la mayoría de los jóvenes necesita tener un tránsito ordenado y armonioso desde la misma escuela media al mundo del trabajo, antes que pensar en el acceso directo a los estudios universitarios. En esto, es fundamental tener en cuenta que en un sistema educativo organizado en dos pilares, uno enfocado a los estudios superiores universitarios y otro para el mundo del trabajo, ellos no son excluyentes y deben existir posibilidades de transferencias. La educación general y la vocacional van de la mano, sólo que en diferentes proporciones en función de las expectativas reales de los jóvenes. En otras palabras, el sistema educativo debe estar estructurado como un itinerario en donde los jóvenes tengan tantas opciones como sea posible para alternar o complementar el trabajo con los estudios medios y superiores.

No hay que repetir los errores del pasado donde la educación técnico-profesional se erigió divorciada del mundo de las empresas. Este es el camino seguro al fracaso de la modalidad vocacional. Es imprescindible promover una activa y profunda vinculación entre las empresas y las escuelas. Las primeras experien-





cias laborales de los jóvenes deben comenzar en la escuela y para esto es necesario incentivar a las empresas para que se vinculen a ellas, adaptando a la realidad de cada país los procedimientos que han sido exitosos en otras situaciones. La legislación debe permitir que parte de la formación de los jóvenes se realice en las empresas. Además de ser centros de enseñanza de calidad, las escuelas deben ser instituciones que atraigan a las empresas y que incorporen a sus actividades toda la comunidad escolar (padres, apoderados y familias).

Las políticas de inclusión de los jóvenes deben incorporar con una adecuada importancia el fortalecimiento familiar, ya que las familias juegan un rol clave para la positiva inserción de los jóvenes en las actividades educativas, laborales y sociales. Esto no debe limitarse a los aspectos económicos, sino que es necesario incorporar también a las familias a las actividades de formación y de recreación. Ellas son un elemento clave en la política de inclusión social de los jóvenes.

En la Argentina actual el problema de los jóvenes es un gran desafío, pero es también una gran oportunidad. El futuro se construye con una Política de Estado para enfrentar los problemas que ellos tienen.

# Bibliografía

Centro de Estudios en Políticas Públicas (2012), Observatorio de la Educación Básica Argentina No. 1 Año 2011.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Secretaría General Iberoamericana (2008), “Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar”, CEPAL LC/G.2398, Santiago de Chile.

Kritz, Ernesto (2011), “Un mercado de trabajo segmentado”, en Consejo Profesional de Ciencias Económicas, “Proyección Económica”, Año 1, Nro. 1, Noviembre 2011

OECD (2008), “Education at a glance 2008. OECD Indicators”, Paris

OIT (2008), “Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud”, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Lima, Perú

OIT (2010), “Trabajo decente y juventud en América Latina 2010”, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Lima, Perú

PNUD – IIPE UNESCO (2009), “Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria”, PNUD, Buenos Aires, Argentina

Rivas, Axel (2010), “Radiografía de la educación en Argentina”, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina

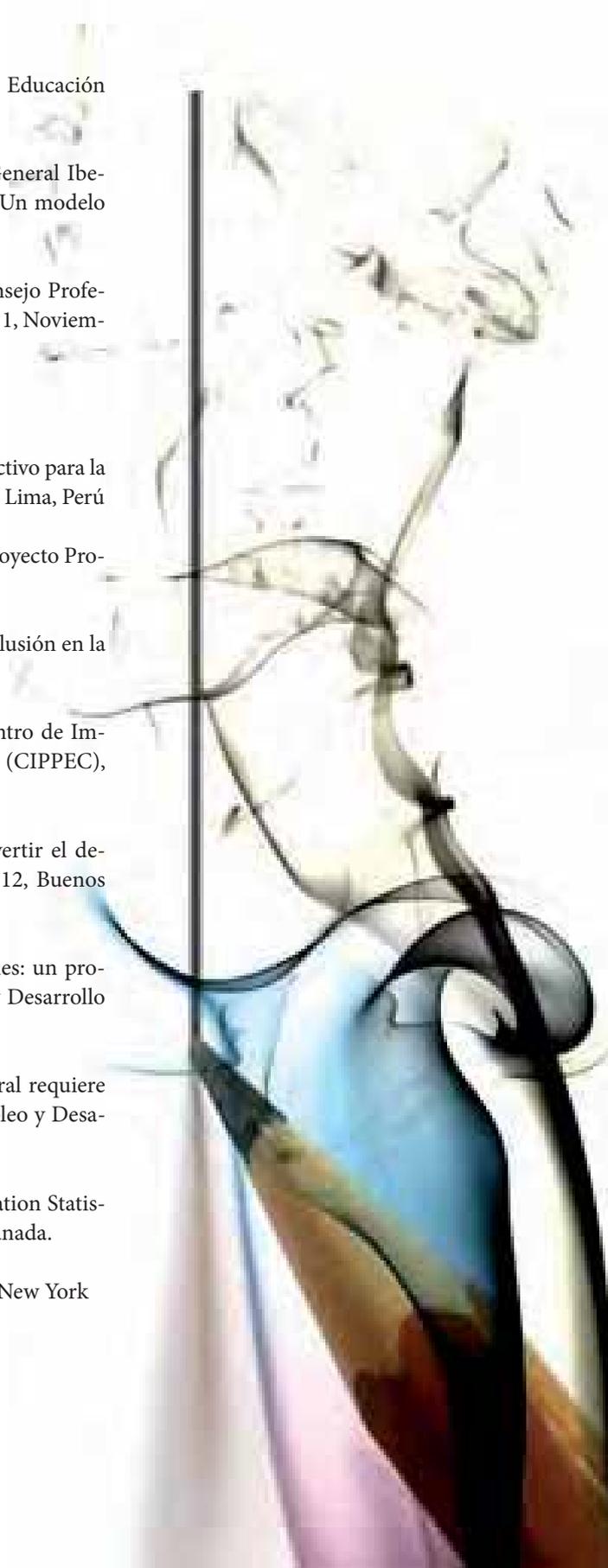
UCA – Escuela de Economía (2008), “Algunas propuestas para revertir el deterioro de la educación”, Informes Empleo y Desarrollo Social No. 12, Buenos Aires, Argentina.

UCA – Escuela de Economía (2010), “Exclusión social de los jóvenes: un problema que debe solucionarse en forma urgente”, Informes Empleo y Desarrollo Social No. 26, Buenos Aires, Argentina.

UCA – Escuela de Economía (2011), “Una eficaz capacitación laboral requiere estrecha colaboración entre las empresas y el Estado”, Informes Empleo y Desarrollo Social No. 32, Buenos Aires, Argentina

UNESCO (2010), “Global Education Digest 2010. Comparing Education Statistics Across the World”, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, Canada.

United Nations (2010), “World Youth Report 2010”, United Nations, New York





# ROS TOWER

HOTEL - SPA & CONVENTION CENTER



## EN EL CORAZÓN DE ROSARIO



Comoda y lujosa suite contemporánea con 200 sofisticadas habitaciones, spa & health club, casino con máquinas tragaperras, TV LCD 27" y 32", DVD, mini bar, cables de seguridad digitales, internet, y wifi gratuita. El Hotel cuenta con Piscina, Salones, Terraza y Spa. Diversos servicios de catering y cocina italiana, americana, japonesa de ferrocarril, japonesa, coreana y mexicana, y masajes. El Restaurante con una sala de autor ofrece la armonía de lecturas, sabores, y aromas distinguido nuestra propuesta gastronómica. Píjese en nuestro Bar de las Artes Happy Hour, Sushi, restaurante café con blends Italianos. Garantía del 74, un elego en centro de convenciones, con espacios confortables que se encuentran completamente equipados para los requerimientos más exigentes.



# ARGENTINA: El Período de Crecimiento Actual en Perspectiva Histórica

Eugenio Díaz Bonilla \*

\* Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires y PhD en Economía, Johns Hopkins University.

Desde 2003 hasta recientemente fue el Director Ejecutivo de Argentina y Haití en el Banco Interamericano de Desarrollo. En la actualidad es Visiting Research Fellow del International Food Policy Research Institute.





# Index

## **Introducción**

- **Visión histórica I: Períodos de crecimiento en Argentina**
- **Visión histórica II: Argentina comparada con otros países**
- **Algunos comentarios finales: ¿podría la Argentina ser un país “desarrollado” en el bicentenario de la independencia?**

# Introducción

---

Las evaluaciones del desempeño de la economía argentina desde la salida de la crisis de principios de la década del 2000 son dispares, en parte por discrepancias sobre las estadísticas<sup>1</sup>, y, en parte, por diferentes visiones sobre las razones de dicho crecimiento. Este trabajo se centra solamente en caracterizar el período de crecimiento actual, comparándolo con otros episodios de crecimiento de la propia historia argentina, y luego en relación con el desempeño contemporáneo de otros países. Por usarse datos anuales, se considera el período 2003-2011, no obstante que el crecimiento empezó en el segundo trimestre de 2002<sup>2</sup>. Finalmente, se incluyen algunos comentarios hacia el futuro.

---

<sup>1</sup> La controversia sobre el tema de las estadísticas ha tenido y tiene costos significativos en lo económico, político, e institucional. Este problema lo he venido señalando desde 2007, cuando en el mes de septiembre le presenté al entonces Presidente Kirchner unas ideas de plan económico antes de las elecciones de fines de ese año en la que la Senadora Cristina Fernández fuera elegida Presidenta. En ese documento mencionaba que “debe reconocerse que en la actualidad las expectativas inflacionarias han sido exacerbadas más allá de lo que amerita la situación económica actual por los acontecimientos relacionados con el INDEC. Es imperativo resolver el tema de la desconfianza en esta institución, no solamente por el tema específico de la inflación, sino también por la continuada acumulación de costos económicos y políticos de dejar la situación como está. En particular, ... la idea de diseñar e implementar políticas basadas en evidencia, no se va a poder implementar sin un INDEC normalizado.” (p.7) Ese documento le fue atribuido erróneamente a Martín Lousteau (ver la historia correcta en Pagina 12, 19 de noviembre de 2007 “El día en que Martín Lousteau no fue Lousteau” <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-94918-2007-11-19.html>). Esta opinión la he reiterado en varias oportunidades. Según mis estimaciones con una ecuación de inflación que incluye toda una variedad de “fundamentals,” la controversia sobre las estadísticas de inflación, al desanclar las expectativas, estaría añadiendo unos 6 puntos adicionales a lo que explicarían los “fundamentals” solamente. Obviamente hay otros costos políticos e institucionales adicionales, que son más difíciles de cuantificar.

<sup>2</sup> Este trabajo, que usa datos anuales, considera el período de crecimiento desde 2003. Pero debe notarse que el período de crecimiento empezó en el segundo trimestre de 2002, durante la Presidencia de Duhalde, luego que la economía argentina tocara fondo en el primer trimestre de ese año. De todas maneras el crecimiento per cápita del año 2002 fue muy negativo (casi -12%), por el efecto arrastre de los dos últimos trimestres de 2001. Recuérdese que la tasa anual se mide desde la mitad de un año respecto de la mitad del año anterior, y no desde el último trimestre de un año sobre el último trimestre del año anterior. Si se midiera el IV Trimestre 2002 sobre el IV Trimestre de 2001, el ingreso per cápita en 2002 habría caído 4.3% (-4.3%), y no el casi -12% que resulta de medir desde la mitad de cada año. Finalmente, debe notarse, que al medirse la tasa de crecimiento desde la mitad de cada año, la tasa de crecimiento del ingreso per cápita del 2003 (que llegó a casi 10%) corresponde al período del gobierno de Duhalde. Todo el resto del período de crecimiento considerado, y el más largo, tiene lugar con las Presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

# VISION HISTORICA I: PERÍODOS DE CRECIMIENTO EN ARGENTINA

En el Cuadro 1 se presentan episodios de crecimiento del PBI per cápita con una extensión de al menos 8 años y dentro de los cuales por lo menos 7 años han sido positivos, para poder compararlos con el ciclo actual hasta 2010. Debe notarse que el ciclo actual llega hasta el 2011, con lo cual el

criterio sería 9 años de crecimiento con al menos 8 años de evolución positiva. Pero si se optara por definir la longitud de los episodios de esta manera, el listado de períodos comparables se reduciría significativamente, lo cual en sí mismo es un indicador de la solidez del crecimiento actual.

**CUADRO 1**  
**EPISODIOS DE CRECIMIENTO**

INGRESO PER CAPITA

	FERRERES			MADDISON		
	AÑOS	CRECIMIENTO	VOLATILIDAD	AÑOS	CRECIMIENTO	VOLATILIDAD
1882-1889	4+3	8.5	0.9	na	Na	na
1892-1899	5+2	5.4	2.1	na	Na	na
1903-1910	8	4.8	0.9	4+3	4.4	0.9
1922-1929	3+4	3.2	1.0	3+4	3.0	1.0
1953-1961	6+2	2.5	1.7	6+2	2.5	1.7
1964-1974	2+8	3.5	0.9	2+8	4.0	0.7
1991-1998	4+3	4.7	0.9	4+3	4.6	0.9
2003-2011	6+2	6.7	0.4	6+2	6.7	0.4
2003-2011*	6+2	5.7	0.7	6+2	5.7	0.7

\* 2008-2010 ajustado hacia abajo con datos promedios de Econviews, FIEL y OJF

Los datos son de Maddison (2003) y Ferreres (2005) completadas con datos oficiales y del Banco Mundial para el período más actual<sup>3</sup>. Para el período iniciado en 2003 se presentan, primero, las cifras oficiales, y, luego, hay una segunda línea con cifras ajustadas desde 2008 usando indicadores de estimaciones privadas<sup>4</sup>.

En la primera columna se muestra el número de años con crecimiento positivo y el patrón seguido en cada episodio. Por ejemplo, para 1882/1889 se lee 4+3; esto significa que hubo 4 años de crecimiento, un año de caída, y luego 3 años más que fueron positivos. La segunda columna presenta el promedio de crecimiento para todo el período (incluyendo el año negativo). La tercera muestra un indicador de volatilidad del crecimiento, medido como la desviación estándar del crecimiento per cápita del período dividida por el promedio de dicho crecimiento (cuanto menor ese valor, menor la volatilidad).

Aún tomando los valores ajustados desde 2008, hay que remontarse al Siglo XIX (período 1882/1889) para tener un período de crecimiento sostenido tan elevado como el re-

ciente. El período actual de crecimiento también se compara favorablemente con los períodos anteriores por su menor volatilidad, tanto usando cifras oficiales como los datos privados alternativos. En términos de duración el episodio de 1903/1910, tuvo 8 años continuados de crecimiento según Ferreres, aunque antes y después de ese período hubo caídas del PBI superiores al 2% en valores absolutos. Los datos de Maddison, por su parte, tienen una caída pequeña en el medio del período (por eso la columna de la duración indica 4+3). A su vez el período de 1964/1974, tuvo una pequeña desaceleración en 1966 (-0.8%) y por eso se considera todo el episodio de 11 años (2+8, es decir 2 años de crecimiento, uno de caída, y luego 8 años de crecimiento continuo). Tanto los datos de Ferreres como los de Maddison coinciden en ese patrón para 1964/1974, pero el primero muestra una tasa promedio de crecimiento más baja y con mayor volatilidad que el segundo (3.5% de crecimiento y 0.9 de volatilidad, contra 4.0% y 0.7 respectivamente).

En resumen, el período de crecimiento desde la salida de la crisis de inicios de los 2000s ha sido el más importante por su alta tasa de crecimiento y baja volatilidad, desde

el inicio del siglo XX. Hay que remontarse al siglo XIX (1882/1889) para tener un período de mayor crecimiento, aunque en ese episodio la volatilidad fue también mayor: 0.9 en 1882/1889, versus 0.4 (datos oficiales) ó 0.7 (datos privados) ahora.

Otra manera de analizar el período actual de crecimiento es considerando no las tasas de crecimiento (como en el Cuadro 1) sino los niveles del PBI per capita. Los Gráficos 1 a 3 presentan esos valores desde 1820 en valores PPP<sup>5</sup>. Se pueden ver algunos períodos de aceleración: por ejemplo, desde 1880 hasta 1912 (33 años), y luego en los 1940s hasta mediados de los 1970s. Estos dos períodos marcan dos momentos claramente diferentes en la manera en que la economía argentina funcionaba: el primero fue el tiempo de integración en la economía mundial con exportaciones agropecuarias y el segundo correspondió al período de industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI). Los gráficos incluyen los datos de crecimiento desde 2008 ajustados hacia abajo como se explicó antes (la línea roja), para mostrar que las tendencias globales no cambian mucho aún con las estimaciones privadas que consideran

que los datos oficiales sobreestiman el PBI.

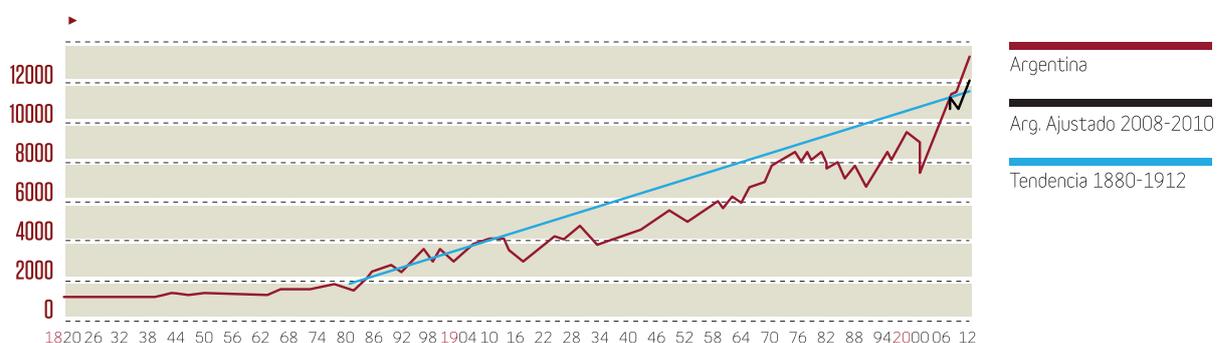
Una primera observación es que la caída de la economía luego de la Primera Guerra Mundial parece haber puesto a la Argentina en una trayectoria un “escalón” más bajo hasta los 1970s. Otro punto a notarse es que el período de muy mal desempeño de la economía argentina tiene lugar entre mediados de los 1970s y fines de los 1980s. Sobre esto se vuelve más adelante.

El Gráfico 1 también presenta el ejercicio hipotético, sobre qué hubiera pasado si se proyectara la tendencia lineal que tenía la economía argentina durante el primer período de aceleración 1880-1912<sup>6</sup>. Se nota que si esa tendencia se hubiera mantenido, el país hubiera quedado de todas maneras algo por debajo del PBI per cápita que Argentina tiene en la actualidad. Después de los serios problemas de los 1970s y 1980s y del auge y caída del período de la Convertibilidad (1991-2001), el importante crecimiento actual desde el piso de 2002 ha permitido superar la tendencia lineal del período 1880-1912, tanto si se consideran las cifras oficiales como con los datos privados.

## GRAFICO 1

### ARGENTINA. PBI PER CAPITA 1820-2011 COMPARADO CON 1880-1912

EN DÓLARES



<sup>3</sup> Ferreres incluye datos anuales desde 1810, mientras que Maddison tiene una serie continuada solamente desde el año 1900. En los períodos similares, las cifras de Ferreres y de Maddison concuerdan en general (hay algunas diferencias menores). Las cifras del PBI per cápita son en dólares calculados al valor de compra de paridad (“purchasing power parity” o PPP). Esto trata de eliminar las variaciones del tipo de cambio en el valor del PBI en dólares al tipo de cambio de mercado y permite una mejor comparación del bienestar entre países. El Banco Mundial calcula el PBI en PPP, pero desde 1980. Esa institución ha revisado en 2005 los índices de PPP, pero esta revisión es posterior a los datos de Ferreres y Maddison, los que, por ende, no consideran los nuevos valores del Banco Mundial. Esa revisión afecta los niveles del PBI total y per cápita de varios países en términos de PPP, incluyendo la Argentina (que fue ajustada para abajo). Los datos de Ferreres y Maddison terminan en el 2004 y se completan hasta el 2010 con cifras oficiales de crecimiento, que son los que usa el Banco Mundial (no se han ajustado los niveles que corresponderían usando los nuevos valores PPP de 2005). La serie alternativa se ajusta desde 2008 con datos de crecimiento de tres consultoras privadas: Econviews, Fiel y Ferreres. Los comentarios en este trabajo que se centran en las tasas de crecimiento no están afectados por la revisión de niveles del Banco Mundial.

<sup>4</sup> Es el promedio simple de las estimaciones de Econviews, FIEL y OJF, que tienen un crecimiento promedio menor al oficial: a la tasa de crecimiento per cápita oficial se ajusta para abajo en -1.8 puntos porcentuales en 2008, -4.1 en 2009, -0.6 en 2010 y - 2.5 en 2011. Por ejemplo si el dato oficial de crecimiento de 2008 fue 5.7%, la estimación privada es  $5.7 - 1.8 = 3.9\%$

<sup>5</sup> La serie de Angus Maddison es comparable con la de Ferreres en su comportamiento global, pero, como se dijo, empieza solamente desde 1900 con periodicidad anual. Por tanto acá se usa la serie de Ferreres porque cubre un período más largo.

<sup>6</sup> Debe notarse que mantener la tendencia lineal de crecimiento es diferente de mantener la tendencia logarítmica de crecimiento (que dibujada en el mismo espacio que la tendencia lineal implica una curva que se va haciendo cada vez más empinada).

Es importante subrayar este punto cuando se hacen comparaciones con la situación de la Argentina en el primer y segundo centenario: simplemente haber mantenido la tendencia lineal que llevó a la economía argentina al lugar que tenía en el primer centenario, no nos hubiera dejado en una situación mejor que la actual al llegar al segundo centenario. En otras palabras, para mantener nuestra posición relativa en el mundo actual respecto de la de 1910, tendríamos que haber tenido un desempeño mejor que el proyectado en la tendencia lineal de la economía previa al primer cen-

tenario, basado en un patrón de crecimiento centrado en la producción agropecuaria para los mercados mundiales.

Otro período de alto crecimiento de 33 años (para mantener la comparación con la etapa previa a 1910) tuvo lugar entre los 1940s y los 1970s. Si se proyecta nuevamente la tendencia lineal de crecimiento de ese período, la economía también hubiera quedado algo por debajo de la situación actual (Gráfico 2).

## GRAFICO 2

### ARGENTINA. PBI PER CAPITA 1820-2011 COMPARADO CON 1942-1974

EN DÓLARES



Por lo tanto, también en este caso la tendencia lineal de crecimiento del período de la industrialización, basada en la sustitución de importaciones (ISI) y construcción del Estado de Bienestar, no hubiera llevado a la Argentina a una situación superior a la actual. O expresado de otra manera, la etapa última de alto crecimiento (2003-2011) puso a la economía argentina en un nivel algo superior al que hubiera tenido de mantenerse la tendencia lineal del período de ISI.

El Gráfico 3 proyecta la tendencia para una etapa más limitada que empieza en 1960 y termina a mediados de los 1970s.

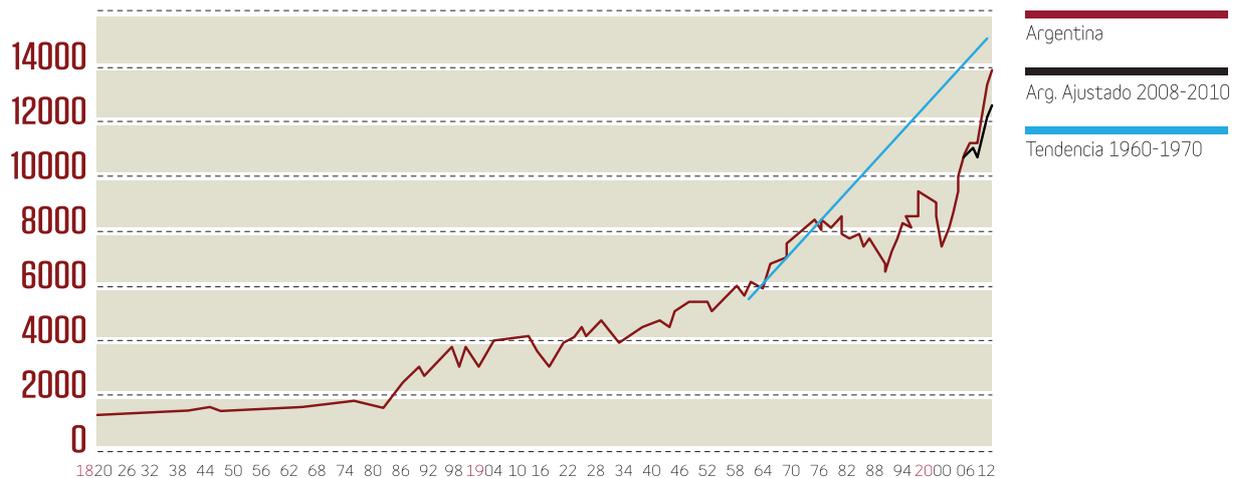
Ahora sí aparece una diferencia con las dos tendencias anteriores, las que nos hubieran dejado algo por debajo de la situación actual. Por el contrario, si se hubiera podido mantener la tendencia de los 1960s y primera parte de los 1970s

que fue quebrada por el golpe militar de 1976, la economía argentina se hubiera encontrado claramente por encima de los niveles actuales en 2011, aún luego del período de crecimiento acelerado desde 2003: el PBI per cápita hubiera sido un 24% mayor que el estimado por las fuentes privadas en 2011 y un 12% más alto que el considerado en las cifras oficiales. El quiebre de la democracia en 1976 inauguró un período de alta inestabilidad económica y política, evidente en el comportamiento del PBI per cápita. Uno de los rasgos centrales de la economía de los años que siguieron fue el sustancial incremento en el endeudamiento del país en la segunda mitad de los 1970s y luego en los 1990s; el paulatino proceso de desindustrialización de la economía; y la presencia de períodos de fijación y explosión del tipo de cambio, junto con episodios de inflación muy alta (en este último punto, ver por ejemplo, Díaz Bonilla y Schamis, 2001).

## GRAFICO 3

### ARGENTINA, PBI PER CAPITA 1820-2011 COMPARADO CON 1960-1975

EN DÓLARES



En resumen, el importante período de crecimiento de los últimos años le ha permitido al país superar lo que hubiera sido la trayectoria lineal de 1870/1912 (cuando el país se insertaba en la economía mundial a partir de las exportaciones agropecuarias) o la de 1942/1974 (cuando Argentina adoptó

una política de sustitución de importaciones más orientada al mercado interno). Pero si tomamos la proyección de los 1960s hasta mitad de los 1970s nuestro país todavía está (en 2011) entre un 12-24% por debajo del nivel que se podría haber obtenido de mantenerse la tendencia lineal.



# VISION HISTORICA II: ARGENTINA COMPARADA CON OTROS PAÍSES

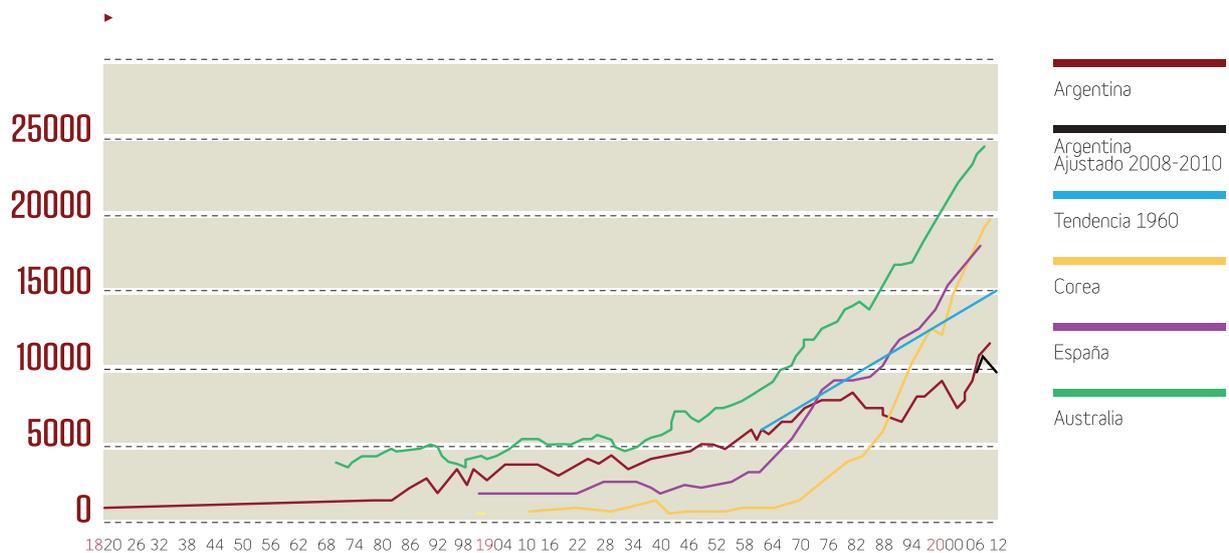
Hasta ahora se ha considerado la historia de los diferentes momentos de crecimiento de nuestro país, sin referencia a lo que pasaba en el resto del mundo. Esa visión es claramente parcial; también es importante tener una perspectiva com-

parativa con la evolución de otros países. En el Gráfico 4 se muestra el PBI per cápita desde 1900 de Australia, España, Corea, y Argentina (siempre en términos de PPP)<sup>7</sup>. Se incluye la tendencia de los 1960s hasta mediados de los 1970s.

## GRAFICO 4

### ARGENTINA COMPARADA CON COREA, ESPAÑA Y AUSTRALIA

EN DÓLARES



Se pueden ver varias cosas. Primero, Australia siempre estuvo por encima de Argentina en ingreso per cápita y ha mantenido un crecimiento consistente, al menos desde que se recuperó de la crisis del 30. Segundo, la brecha entre Australia y Argentina empezó a hacerse cada vez más amplia desde los 1930s, y con el colapso de 1975 se amplió de manera sustancial. Tercero, aún si hubiéramos mantenido el ritmo de crecimiento de 1960-1975, todavía estaríamos muy por debajo del nivel actual de PIB per cápita de Australia<sup>8</sup>. Tercero, aun manteniendo la tendencia de 1960-1975 también

hubiéramos quedado por debajo de España (que nos supera en los 1970s) y Corea (cuyo PIB per cápita sobrepasa al de Argentina en los 1980s).

Para poder apreciar mejor los desempeños de las diferentes economías, es preferible presentar los mismos valores como porcentaje del PIB per cápita de los EEUU. Eso se hace en el Gráfico 5 siguiente, donde se eliminó a Corea para simplificar el diseño. Centrándonos en Argentina, se pueden distinguir 4 etapas, además del período reciente de crecimiento.

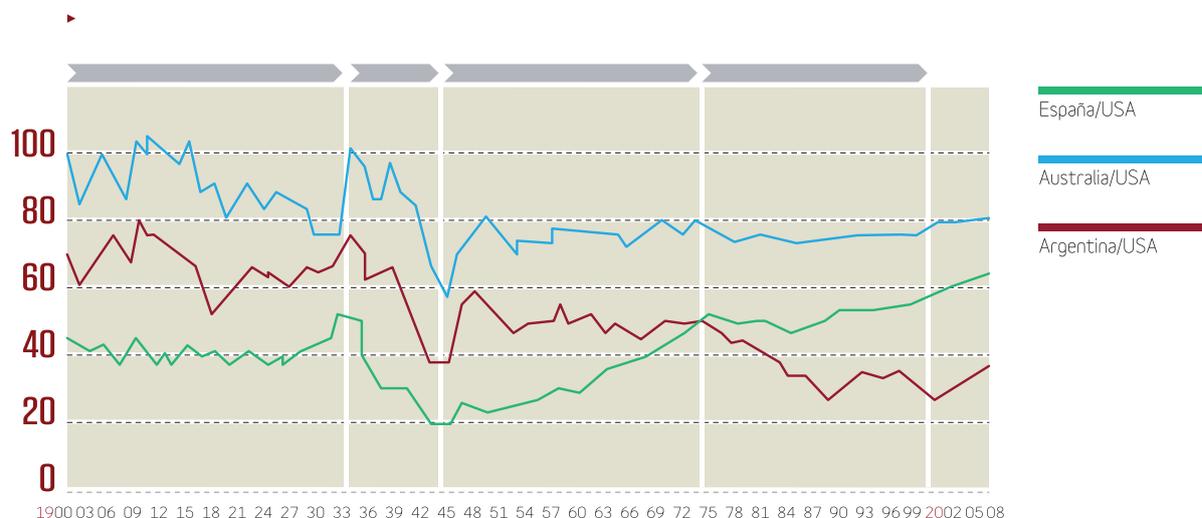
<sup>7</sup>Datos de Angus Maddison extendidos hasta el 2008. Como se mencionó antes, los datos del Banco Mundial han cambiado los niveles de varios países en PPP, respecto de los valores de Maddison. Por ello, en estas comparaciones es más relevante mirar los movimientos del coeficiente más que el nivel absoluto, particularmente desde 1980.

<sup>8</sup>Pablo Gerchunoff y Pablo Fajgelbaum escribieron un muy interesante libro con el título "Por Que Argentina No Fue Australia?" (Pablo Gerchunoff y Pablo Fajgelbaum. 2006). Pablo Gerchunoff me ha comentado, en tono de broma pero revelando lo que muestra el Gráfico 4, que si lo tuviera que escribir de nuevo le cambiaría el título a "Por Que Argentina No Fue Australia, y Probablemente Nunca lo Será."

## GRAFICO 5

### PBI PER CAPITA COMPARADO CON ESTADOS UNIDOS

EN PORCENTAJES



En la *primera etapa*, los tres países, con ciclos, mantienen aproximadamente su proporción con el PBI per cápita de EE.UU.: Australia (entre 80% y 100% del PBI per cápita de EE.UU.) claramente por encima de Argentina (entre 60% y menos de 80%)<sup>9</sup>, que a su vez supera holgadamente a España (alrededor del 40% del PBI per cápita de EE.UU.). En la *segunda etapa*, desde mediados de la década de los 1930s, y sobre todo cuando la economía de EE.UU. se expande aceleradamente durante la Segunda Guerra Mundial, los porcentajes de Australia, Argentina y España declinan en relación con el PBI per cápita de EE.UU., aunque el ranking entre los países se mantiene: en su punto más bajo Australia alcanzaba alrededor del 60% del PBI per cápita de EE.UU., Argentina, 40%, y España, 20%. En una *tercera etapa*, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, Australia y Argentina, aunque recuperan en algo su participación (sobre todo Australia) quedan en un escalón inferior comparado con el período previo a los 1930s: Australia está por debajo de 80% del PBI per cápita de EE.UU., y Argentina oscila alrededor del 50%. España, por su lado, empieza una etapa de crecimiento que eventualmente la llevará a alcanzar porcentajes del PBI per cápita de los EE.UU. mayores que los que tenía a principios

del Siglo XX: pasa de 20% a alrededor del 50%. En la *cuarta etapa*, desde mediados de los 1970s, Argentina pierde posiciones estrepitosamente respecto de EE.UU., mientras que Australia mantiene (o incrementa ligeramente) su coeficiente y España claramente continúa con su crecimiento sostenido, mejorando su situación en relación con los EE.UU. y superando a la Argentina.

En la cuarta etapa se pueden distinguir dos subperíodos para la Argentina: desde mediados de los 1970s hasta fines de los 1980s la declinación es permanente, resultado de las políticas del gobierno militar y de su legado de la crisis de la deuda. El período de la Convertibilidad estabiliza esa caída, pero el quiebre del esquema de tipo de cambio fijo termina llevando a la Argentina a su punto más bajo desde 1900. El período actual ha vuelto a la Argentina (en el 2008) a alrededor del 35% del PBI per cápita de los EE.UU., el mismo porcentaje que nuestro país tenía a mediados de los 1980s.<sup>10</sup>

Para recuperar el promedio de la etapa III (mediados de los 1940s hasta mediados de los 1970s) de un 50% del PBI per cápita de los EE.UU., se requerirían unos 10 años a un crec-

<sup>9</sup> En Díaz Bonilla (2009) discuto la idea de Alan Beattie (2009), que es muy común también en la Argentina, que a principios de siglo XX EE.UU. y Argentina estaban al “mismo nivel.” Esta comparación es incorrecta: los datos de Maddison muestran que como PBI total Argentina nunca estuvo por encima del 60% del PBI de EE.UU., y en términos per cápita (que es lo que muestran los Gráficos 5 y 6), en las primeras décadas del siglo XX, estuvo más cerca del 60%, y nunca superó el 80%. Este punto de partida erróneo ha sido utilizado en Argentina para argumentar sobre las bondades del esquema de inserción internacional basado en las exportaciones primarias, y en contra de las políticas que siguieron. Como se mencionó en la sección anterior, proyectando una tendencia lineal del período 1880-1912, se hubiera llegado a un nivel de ingreso per cápita algo por debajo del actual, y similar al del período de industrialización sustitutiva de importaciones.

<sup>10</sup> Si en lugar de Maddison se consideran los valores del Banco Mundial, en 2010, luego de la caída de EE.UU. y no obstante el crecimiento de Argentina, el PBI per cápita de nuestro país alcanza al 33% del de EE.UU. Esto se debe a que, como se mencionó, los valores de Argentina en PPP del Banco Mundial se ajustaron hacia abajo respecto de los de Maddison.

imiento del 5-6% anual del PBI per cápita y que los EEUU tengan un desempeño algo menor al de su historia reciente.

Un punto importante a remarcarse es que prácticamente desde 1900 hasta mediados de los 1970s, Argentina y Australia, aunque en niveles diferentes (Australia siempre tuvo un PBI per cápita más alto), se mueven de manera parecida. Queda claro que no fue solamente Argentina la que perdió posiciones respecto de EE.UU., sino que esto fue un fenó-

meno que afectó otros países en la primera mitad del siglo XX. Esto debe ser considerado cuando se evalúan argumentos sobre el quiebre del proceso de crecimiento basado en exportaciones primarias como resultado de medidas internas de Argentina, lo que claramente no es el caso.

El Cuadro siguiente muestra que el índice de correlación entre 1900-1974 es muy alto (0.9) y, aunque cae para el período desde los 1940s hasta mediados de los 1970s,<sup>11</sup> es todavía elevado (0.6).

## CUADRO 2

### INDICE DE CORRELACION ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PBI PER CAPITA DE ARGENTINA Y AUSTRALIA



La conclusión es que parece que ha habido factores comunes que afectaron a Australia y Argentina de manera similar, tales como las condiciones globales de la economía mundial, y quizás las políticas utilizadas para hacer frente a las mismas.<sup>12</sup> Esto refuerza el punto mencionado anteriormente: analizar el desempeño económico de un país (y por ende tratar de evaluar las políticas de un gobierno determinado) de manera aislada de lo que sucede en otros países puede ser engañoso. Si hay un momento claro de ruptura entre el desempeño de Argentina y Australia es a partir de mediados de los 1970s, con el golpe militar.

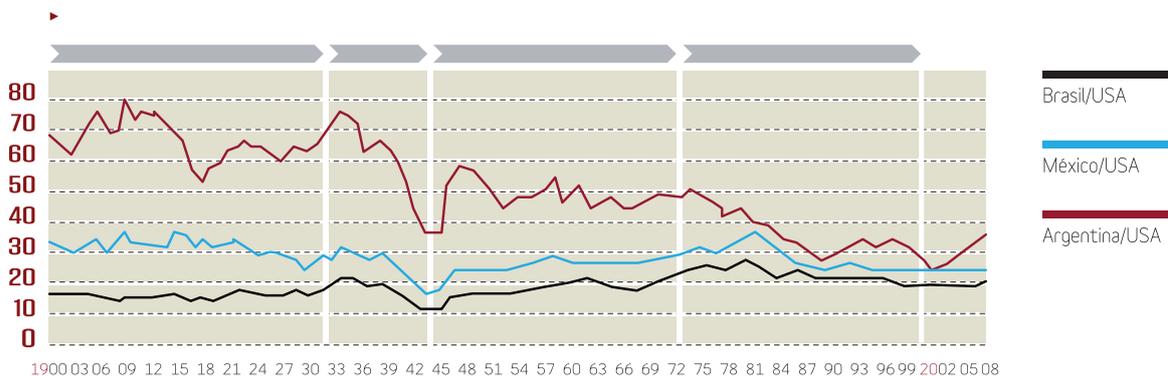
Considerando ahora a España, la economía de ese país y las de Australia y Argentina también tienen movimientos comunes durante las etapas I y II (1900-1945). La divergencia a partir de la etapa III (el período que se abre luego de la Segunda Guerra Mundial) se debe no a lo que sucede en Australia y Argentina, sino a las transformaciones de España.

También es útil compararse con países de la región como Brasil y México (Gráfico 6).

## GRAFICO 6

### PBI PER CAPITA COMO PORCENTAJE DE ESTADOS UNIDOS

EN PORCENTAJES



<sup>11</sup> En el Gráfico 5 se puede advertir a simple vista que los coeficientes de Argentina y Australia tienen tendencias ligeramente divergentes.

<sup>12</sup> Como es un coeficiente respecto del PBI per cápita de EE.UU. un "factor común" es lo que esté pasando con esa variable en dicho país. Por otra parte, dada las complejidades involucradas en calcular esas series, todas las conclusiones hay siempre que tomarlas con algún grado de prudencia; por ejemplo, los factores comunes pueden ser en parte resultado simplemente de los métodos estadísticos utilizados por Maddison.

Manteniendo las etapas de la Argentina del Gráfico 5, se puede ver que durante la *primera etapa* (desde 1900 hasta mediados de los 1930s) las proporciones de México y Brasil son relativamente estables. En la *segunda etapa* (desde mediados de los 1930s hasta el final de la Segunda Guerra Mundial), también como en el caso de Australia, Argentina y España, tanto México como Brasil declinan respecto de los EEUU, que, como se señaló, tuvo un período de gran crecimiento asociado al cambio hacia una economía de guerra.

En la *tercera etapa* (desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los 1970s), Brasil y México recuperan posiciones respecto de los EEUU, más rápido que la Argentina (y quizás que Australia), pero menos aceleradamente que España. Mientras que Argentina, como ya se mencionó, entra en caída libre desde mediados de los 1970s, Brasil y México, sin embargo, continúan creciendo hasta el punto de inflexión que se da solamente a principios de la década de los 1980s, con la crisis de la deuda. Es decir Argentina había empezado a declinar desde antes de la crisis de la deuda de los 1980s, y esa caída fue comparativamente mayor que las de México y Brasil.

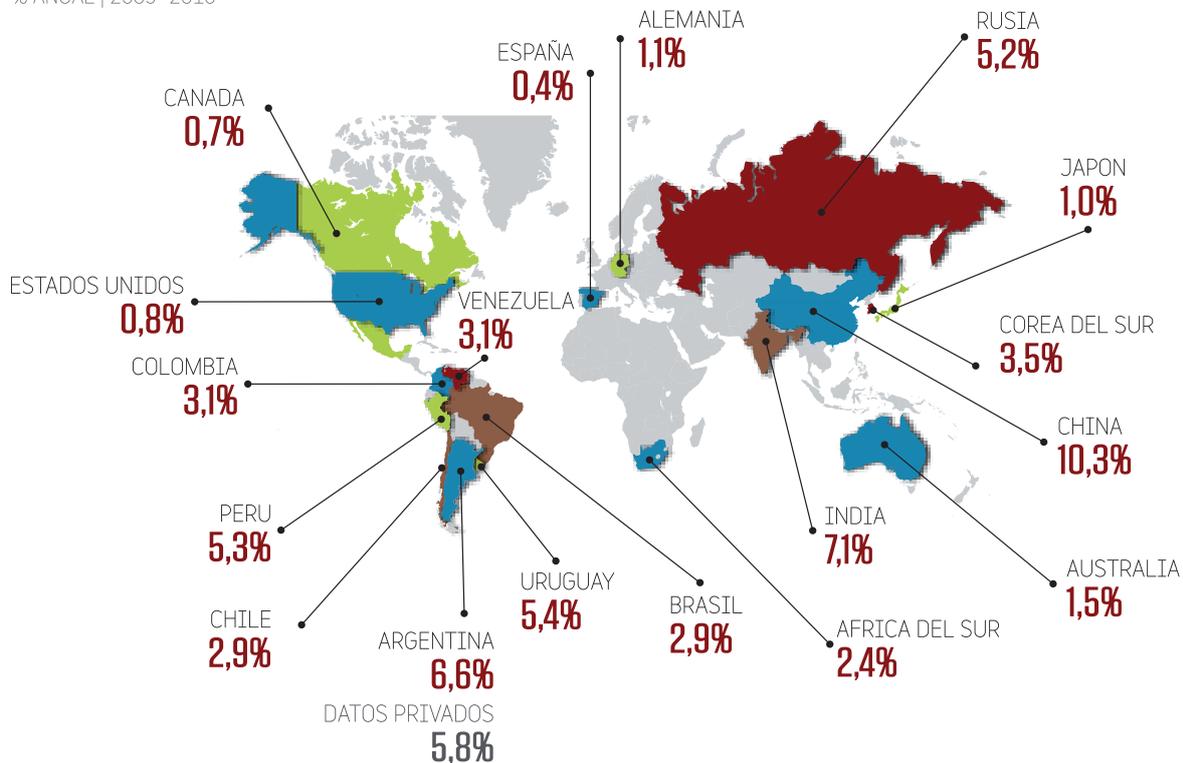
La recuperación de la Argentina desde la salida de la crisis de principios de los 2000s es claramente superior al desempeño de Brasil y México (Gráfico 6), pero también respecto de Australia y España (Gráfico 5). Esto debe ser considerado cuando se habla del “viento de cola” como la razón del crecimiento de la Argentina, cuando otros países que son importantes productores de “commodities” no han crecido lo mismo que la Argentina.

En esta misma perspectiva, el Cuadro 3 compara el crecimiento de Argentina del último período con otros países, incluyendo varios que también dependen de condiciones externas, especialmente el precio de “commodities”.<sup>13</sup> Los datos corresponden al crecimiento del PBI per cápita en monedas constantes locales del período 2003-2010 para varios países representativos (son datos del Banco Mundial). Se puede apreciar que países productores de materias primas de Latinoamérica (Chile, Brasil, Perú) y de fuera de la región (Australia, África del Sur, Rusia), no han crecido a tasas comparables a la Argentina en este período.

## CUADRO 3

### CRECIMIENTO PBI PER CAPITA

% ANUAL | 2003 - 2010





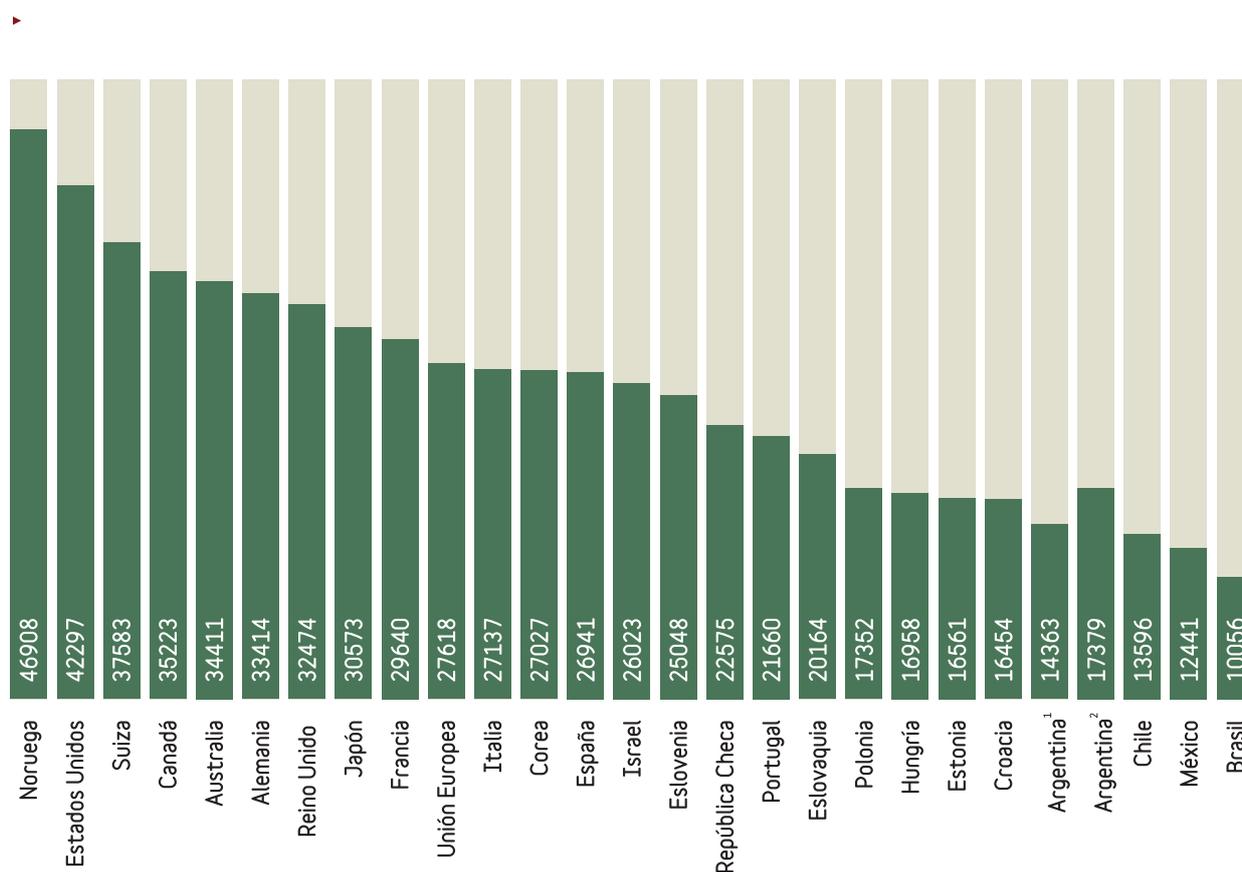
Para completar esta sección comparativa, parece interesante preguntarse qué hubiera implicado mantener la tendencia de los 1960s y hasta mitad de los 1970s en relación con otros países. El Cuadro 4 muestra los valores para el año 2010 (el último con datos para todos los países) del PBI per cápita en poder de compra comparativo (PPP),<sup>14</sup> según cálculos del Banco Mundial para una muestra de países considerados por esa institución de Altos Ingresos (lo que serían países

“desarrollados”). Se incluyen también los valores de Argentina, Chile, Brasil y México, que son países de la categoría de Ingresos Medios Altos. Los cuatro últimos países considerados antes de Argentina en el Cuadro (Polonia, Hungría, Estonia, y Croacia) son los de PBI per cápita más bajo dentro de la categoría de países de Altos Ingresos (es decir serían el límite inferior de los países “desarrollados”).

## CUADRO 4

### PBI PER CAPITA EN PPP

DÓLARES CONSTANTES DE 2005 | ARGENTINA<sup>1</sup>: ACTUAL | ARGENTINA<sup>2</sup>: AJUSTADO CON TENDENCIA 1960-1975



Se puede ver que si nuestro país hubiera mantenido la tendencia lineal de la década de los 1960s hasta la mitad de los 1970s, estaría justo por encima de Polonia en la cuadro de países de Altos Ingresos. Obviamente, ser un país “desarrollado” es más que tener un cierto nivel de ingresos, sino que debería implicar además, una serie de avances sociales, políticos e institucionales. Esta discusión es muy larga para desarrollarla en este artículo; acá se señalan solamente los aspectos económicos.

Otro punto a notarse es que en términos ajustados por poder de paridad de compra (PPP), el PBI per cápita de Argentina es mayor que en otros países en América Latina con las cifras oficiales (que son las que utiliza el Banco Mundial). Con las cifras privadas, de todas maneras Argentina estaría al tope de la lista, junto con Chile.

<sup>14</sup> Como se mencionó brevemente antes, los valores en PPP están calculados con ajustes que permiten medir mejor el bienestar interno de los países y facilitan comparaciones más adecuadas entre países, ya que el PBI no depende de las oscilaciones, a veces bruscas, de los tipos de cambio de mercado.

<sup>15</sup> Esa comparación es parte de otro trabajo que estoy completando.

# ALGUNOS COMENTARIOS FINALES: ¿PODRÍA LA ARGENTINA SER UN PAÍS “DESARROLLADO” EN EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA?

Si uno mira solamente el desempeño reciente de Argentina contra su propia historia, hay varias cosas positivas para resaltar. Primero, el actual episodio de crecimiento se compara muy favorablemente con otros en el pasado, aún tomando las cifras no oficiales de menor crecimiento desde 2008: de hecho no hay ningún período mejor en términos de alto crecimiento y baja volatilidad en el siglo XX y solamente el período 1882/1889 tuvo un mayor crecimiento per cápita, aunque también mayor volatilidad. Segundo, el actual período de crecimiento nos ha puesto algo por encima de la tendencia lineal en la que se hubiera encontrado el país de haber sido posible seguir con la primera etapa de crecimiento (basada en la expansión agropecuaria para el mercado externo) o de haber podido seguir con la segunda etapa de crecimiento (basada en la industrialización sustitutiva de importaciones desde los 1940s).

Pero también se pueden ver déficits y falencias. Primero, si la Argentina hubiera mantenido la proyección lineal desde 1960 hasta 1975, el PBI per cápita se hubiera encontrado entre un 12-24% por encima de la situación actual. Es decir que el terreno recuperado últimamente no ha alcanzado para compensar todo el tiempo perdido desde 1975 y los shocks posteriores. La segunda conclusión es que aunque hubiéramos mantenido la tendencia lineal de 1960-1975 (lo que nos hubiera colocado claramente por encima del resto de América Latina en términos de PBI per cápita), esto apenas nos hubiera posicionado dentro de los niveles más bajos de los países de Altos Ingresos. En particular, no hubiéramos llegado a los niveles de España o Corea, y mucho menos Australia. El resto del mundo también cambia y mejora, y no solamente se trata de compararnos con nuestro propio pasado o con nuestros vecinos más inmediatos, sino con el resto de otros países, especialmente los que han tenido avances importantes.

El objetivo de Argentina para el segundo centenario de la independencia o dentro de una década a más tardar, debería ser, primero, tratar de llegar a los niveles que hubieran resultado de mantenerse la tendencia 1960-1975, y, luego, superarlos para ubicarnos en el espacio por debajo de España y Corea pero por encima de la línea de tendencia (ver



Gráfico 4). Eso pondría a la Argentina en el rango de “país desarrollado” de acuerdo con algunos indicadores.

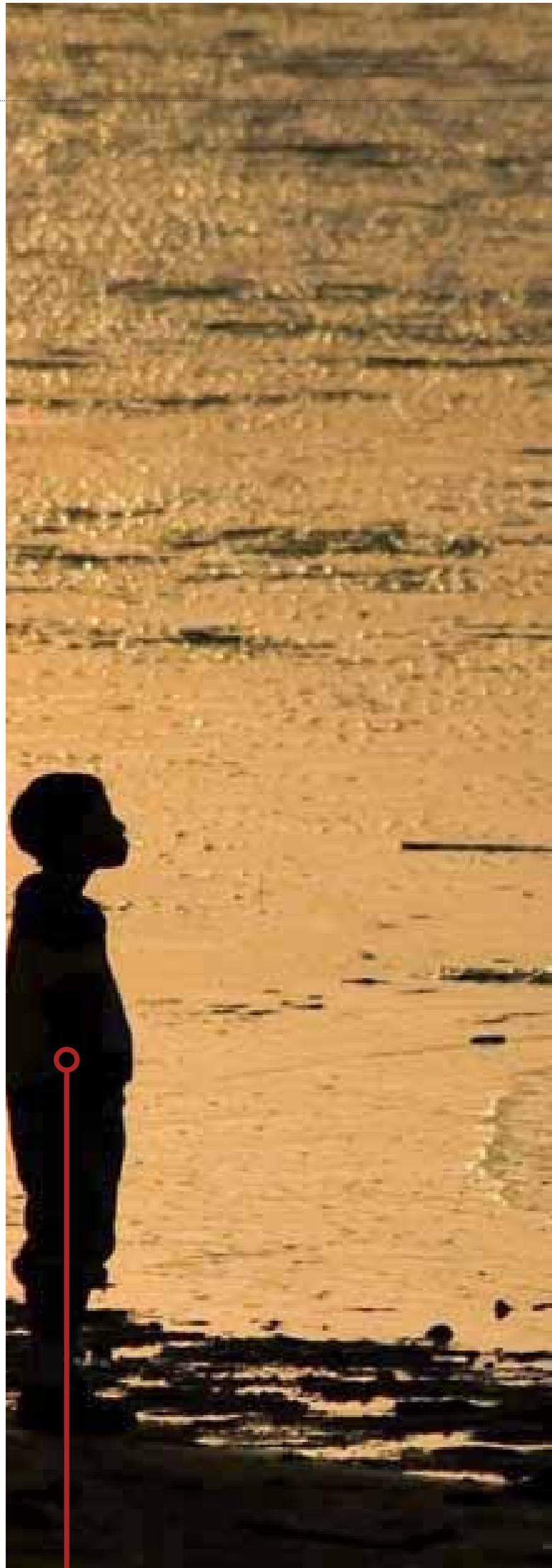
Más en general, nuestro objetivo como sociedad debería ser que en una década, nuestro país pueda alcanzar los indicadores que corresponden a países desarrollados, con sociedades modernas en lo económico, justas en lo social, y avanzadas en lo político-institucional. En todo caso, no tengo duda que existe el anhelo mayoritario de completar la construcción de una sociedad de amplia clase media, sin excluidos, con solidaridad y justicia social, sustentada en el empleo y la producción, moderna en lo económico, con producción de calidad y competitiva a nivel internacional, y con un sistema político e institucional que permita un diálogo civilizado y constructivo para analizar y ejecutar las muchas tareas necesarias que tenemos por delante como sociedad.

La historia y estructura económica y social de nuestro país antes de la secuencia interminable de crisis, especialmente desde la segunda mitad de los 1970s, nos tiene que servir de memoria básica sobre lo que significaba una sociedad con desarrollo productivo e integración social. Argentina a mediados de los 1970s no era un país desarrollado, pero estaba en un sendero que permitía pensar que podía llegar a serlo en un tiempo razonable. El ingreso per cápita estaba claramente por encima de todos los países de América Latina, y aún de varios de los miembros de la actual Unión Europea que son considerados ahora países desarrollados. El desempleo apenas llegaba al 4% y la industria representaba alrededor de un 36% del PBI. Los indicadores sociales, de pobreza y distribución del ingreso, mostraban una sociedad comparativamente más justa e inclusiva.

La crisis política y económica del 1975 comenzó a debilitar esta tendencia y posteriormente el golpe militar de 1976 fue una quiebra terrible del proceso de crecimiento y modernización de nuestro país.

Aunque queda mucho por hacer, el objetivo de ser un país desarrollado en lo económico, social e institucional es alcanzable ahora, si potenciamos los avances de nuestro país desde la recuperación de la democracia en 1983, y en particular el sostenido crecimiento económico desde la salida de la crisis de 2002. Se necesita construir sobre lo logrado como país en democracia, que no es poco y que permite plantearnos metas antes impensables. Lo logrado hasta ahora, resultado fundamentalmente del esfuerzo y el coraje de nuestro pueblo, nos debe dar esperanza en nuestras propias fuerzas para seguir construyendo como Nación.

Para poder plantearnos el objetivo de ser un país desarrollado, justo, libre y soberano, dentro de esta década, es importante definir primero las metas, especialmente las cuantitativas, a las que aspiramos. Sin esa guía mensurable, es difícil poder definir estrategias y políticas. Muchas veces se habla de la necesidad de tener “políticas de Estado,” pero previamente hay que tener “objetivos de Estado” que definan qué queremos ser como Nación, así como desarrollar las capacidades de la sociedad y el Estado para diseñar, organizar y ejecutar políticas. Si no se sabe hacia dónde



**La visión de futuro tiene que basarse en lo mejor de nuestra propia historia como Nación, pero a la vez debe considerar las experiencias de otros países que han avanzado en la construcción de sociedades modernas y justas en lo económico, social e institucional.**

queremos ir, es imposible determinar cómo llegar. Los países que han sido capaces de generar transformaciones económicas y sociales significativas en las últimas décadas, han tenido el denominador común de definir visiones de mediano plazo cuantificables y luego efectivizarlas en planes de más corto plazo.

En la Argentina, por el contrario, la última vez que nos propusimos metas mensurables como país, fue en el Plan de Nacional de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977, que quedó trunco con el golpe militar de 1976. Puede haber diferentes opiniones sobre la calidad de dicho plan y su implementación, pero sobre lo que no puede haber dudas es sobre la intención que hubo de proponerse un rumbo cuantificable como país, basado en un acuerdo político amplio.

Dentro de los objetivos a definir hacia adelante, un aspecto central es el mantenimiento de un ritmo de crecimiento sostenido en los próximos años, para superar ciertos umbrales de ingresos por habitante que colocarían a la Argentina en el grupo de países desarrollados. Pero eso solamente no alcanza. Hay otros aspectos de ese crecimiento que hay que considerar (como la productividad y la innovación, la calidad y cantidad de empleo, y una razonable estabilidad de precios), y están las dimensiones sociales (los niveles de pobreza y distribución del ingreso) e institucionales (calidad de la democracia) de lo que significa ser un país desarrollado. Y para tener metas cuantitativas medibles hay que tener estadísticas de calidad, que además sean consideradas creíbles por los ciudadanos.

La visión de futuro tiene que basarse en lo mejor de nuestra propia historia como Nación, pero a la vez debe considerar las experiencias de otros países que han avanzado en la construcción de sociedades modernas y justas en lo económico, social e institucional. Debe aclararse que tomar otros países como referencia es muy diferente de adoptarlos como “modelo.” Si bien otros países pueden servir como hitos de comparación en ciertas dimen-

siones, cada país debe buscar su propio camino a partir de su historia y circunstancias individuales, y así desarrollar su propio perfil y personalidad.

Finalmente, también es importante reconocer que el mundo cambia permanentemente, así como las oportunidades y desafíos para la Argentina en ese contexto. El panorama global de los próximos años va a ser complejo, como resultado de las repercusiones de la crisis mundial que se insinuó a mediados de 2007 y tomó mayor fuerza con la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008. Esta crisis, la peor a nivel mundial desde la Gran Depresión de los años 1930s, todavía tiene un tiempo por delante para quedar resuelta y las aspiraciones que nos planteemos como Nación no pueden ignorar ese contexto. De todas maneras, la necesidad de plantearse objetivos es, en algún sentido, independiente de ese contexto, aunque su implementación va a ser obviamente influida por el mismo: como país no conviene auto-limitarse a priori en las metas en anticipación de años difíciles, aunque sí se necesita ir modulando las expectativas temporales respecto de su consecución, así como ir adaptando los instrumentos necesarios para alcanzar dichas metas, en función de la evolución del contexto internacional.

Para todo esto se necesita un diálogo y un debate inteligente y respetuoso, que reconozca lo hecho, pero que también identifique las falencias actuales y las tareas pendientes, que incluyen temas no menores que necesitan ser abordados. Este diálogo y debate es particularmente necesario considerando, como se dijo, que la situación económica y geopolítica mundial presenta importantes desafíos y problemas. Siempre existe la posibilidad que el marco internacional de los próximos años ponga obstáculos para hacer de la Argentina una nación desarrollada. Lo que sería imperdonable es que por incapacidad, o por divisiones subalternas, ni siquiera nos planteemos un diálogo como Nación para llegar a serlo.

# Bibliografía

Beattie, Alan (2009) "Argentina: The superpower that never was" Financial Times. May 23 2009. Article based on his book 'False Economy: A Surprising Economic History of the World.'

Díaz Bonilla, Eugenio (2009) "USA, Argentina, and Alan Beattie: Wrong Starting Point" August 11th, 2009. En EconoMonitor, un blog auspiciado por Roubini Global Economics. El primer artículo está en la dirección siguiente y de allí se puede seguir los sucesivos intercambios <http://www.economonitor.com/blog/2009/08/usa-argentina-and-alan-beattie-wrong-starting-point/>

Díaz Bonilla, Eugenio y Schamis, Héctor (2001) "From Redistribution to Stability: The Evolution of Exchange Rate Policies in Argentina, 1950-98" in Jeffrey Frieden and Ernesto Stein (Editors) "The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America" The Johns Hopkins University Press and Inter-American Development Bank. March 2001. Washington D.C.

Ferreres, Orlando (2005) "Dos Siglos de Economía Argentina (1810-2004). Historia Argentina en Cifras." Fundación Norte y Sur: Buenos Aires, 2005

Gerchunoff, Pablo y Fajgelbaum, Pablo. Por Que Argentina No Fue Australia?: Una Hipótesis Sobre un Cambio de Rumbo. Siglo XXI Ediciones; 1a edición. Marzo 2006

Maddison, Angus (2003) The World Economy: Historical Statistics, OECD Development Centre, Paris 2003. (datos pueden bajarse desde [http://www.ggdc.net/maddison/historical\\_statistics/horizontal-file\\_03-2007.xls](http://www.ggdc.net/maddison/historical_statistics/horizontal-file_03-2007.xls))



MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

# Fragilidad externa o desindustrialización:



\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010 - 2011 (1C/G. 2502 - P). Santiago de Chile, septiembre 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 5.11.II.G.5.

Este documento fue preparado por Roberto Frenkel y Martín Rapetti, consultores de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

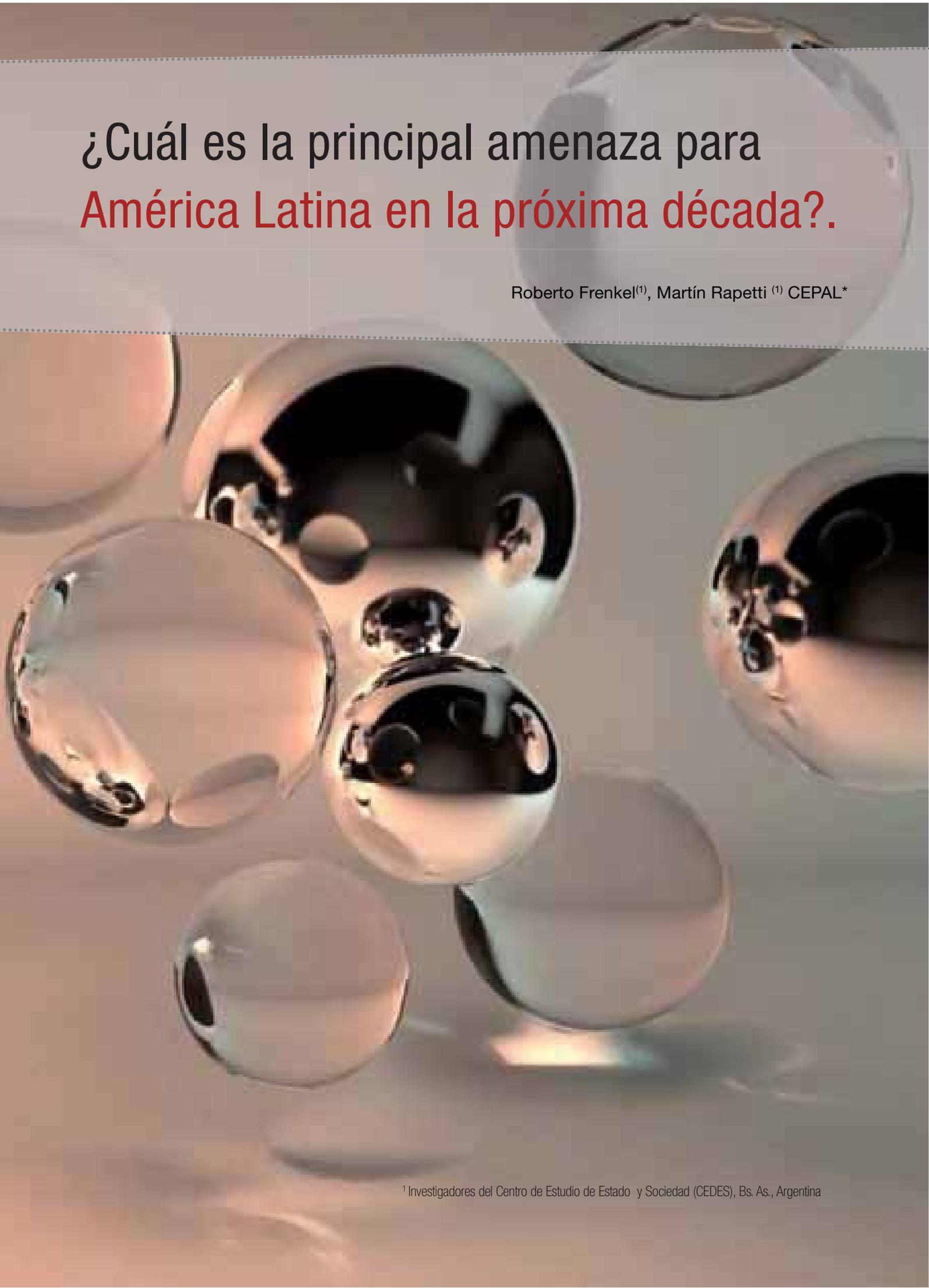
Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3423

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile



# ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?.

Roberto Frenkel<sup>(1)</sup>, Martín Rapetti <sup>(1)</sup> CEPAL\*

<sup>1</sup> Investigadores del Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES), Bs. As., Argentina

# Index

## Introducción

**I.** Esto recién comienza ...

**II.** La evolución de los tipos de cambio reales ...

**III.** Los flujos de capital, la enfermedad holandesa y el desarrollo ...

**IV.** Una política macroeconómica orientada al desarrollo ...

Apéndice ...

Bibliografía ...

# Introducción

---

En este trabajo analizamos los principales desafíos que plantea la actual corriente de ingresos de capital a las economías de América Latina (AL). En el pasado, varios países de la región confrontaron contextos internacionales similares y sufrieron crisis externas y financieras con elevados costos económicos y sociales. Si bien la continuidad de las actuales tendencias podría deteriorar considerablemente la robustez externa de las economías y derivar en crisis como en el pasado, ésta no parece la principal amenaza que enfrenta la región.

Argumentamos en este artículo que el mayor peligro es que los ingresos de capital aprecien excesivamente los tipos de cambio real (TCR)<sup>1</sup>, dañen la rentabilidad de los sectores manufactureros y de servicios dinámicos y como consecuencia, contraigan el empleo y debiliten las posibilidades de desarrollo económico de la región.

El trabajo está dividido en cinco partes. Sigue a esta introducción una sección en la que analizamos las condiciones externas de las economías de AL y exponemos nuestras conjeturas respecto a su continuidad en el futuro. En la tercera sección, revisamos el comportamiento de los TCR de los países en las últimas dos décadas.

A la luz de esa evolución evaluamos los niveles actuales y concluimos que en su mayoría los TCR se encuentran sobrevaluados. En la cuarta sección mostramos que la apreciación de los TCR ha redundado en una importante pérdida de rentabilidad de los sectores manufactureros de los países de la región.

Mostramos también indicios de un deterioro relativo en la performance de los sectores manufactureros de los países afectados por la pérdida de competitividad externa. Finalmente, en la quinta sección desarrollamos una propuesta de política macroeconómica apta para contrarrestar los procesos en curso.

---

<sup>1</sup> Seguimos la convención latinoamericana de definir el tipo de cambio de cambio nominal como el precio doméstico de la moneda extranjera. En consecuencia, un TCR más alto (bajo) implica una depreciación (apreciación) real.

# I. Esto recién comienza

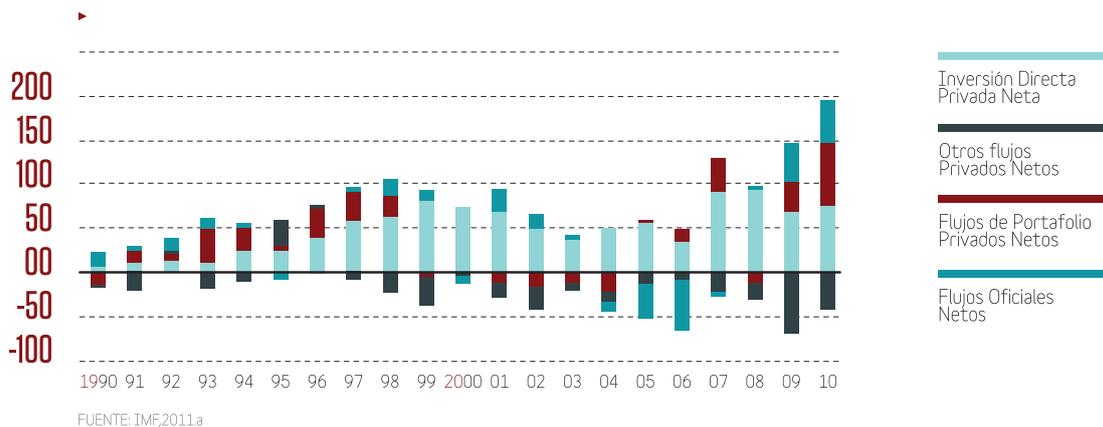
**Parece evidente que los grandes flujos de capital que están recibiendo los países de mercado emergente (PME) están influidos actualmente por los altos diferenciales de rendimiento con respecto a los países avanzados (PA).**

Las bajas tasas de crecimiento en gran parte de los PA y las bajas tasas de interés en esos países son fenómenos seguramente transitorios. Cabe esperar que los rendimientos reales y financieros se eleven en los PA en el futuro. Sin embargo, conjeturamos que persistirá una diferencia significativa en los rendimientos reales. Aunque la correlación que mostraron los ritmos de crecimiento

de los PME y los PA desde los años 80 persistió (e incluso se incrementó) en los años 2000 (IMF, 2010), las tasas de crecimiento de los PME se despegaron significativamente de las de los PA en los años 2000, por primera vez desde el inicio del proceso de globalización financiera.

Ese diferencial en los ritmos de crecimiento se mantuvo durante y después de la crisis global y hay razones para conjeturar que las altas tasas de crecimiento que han venido experimentando los PME desde comienzos de los años 2000 persistirán en el futuro previsible.

**GRAFICO 1**  
**FLUJOS DE CAPITALES NETOS AMERICA LATINA Y EL CARIBE**  
 EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES



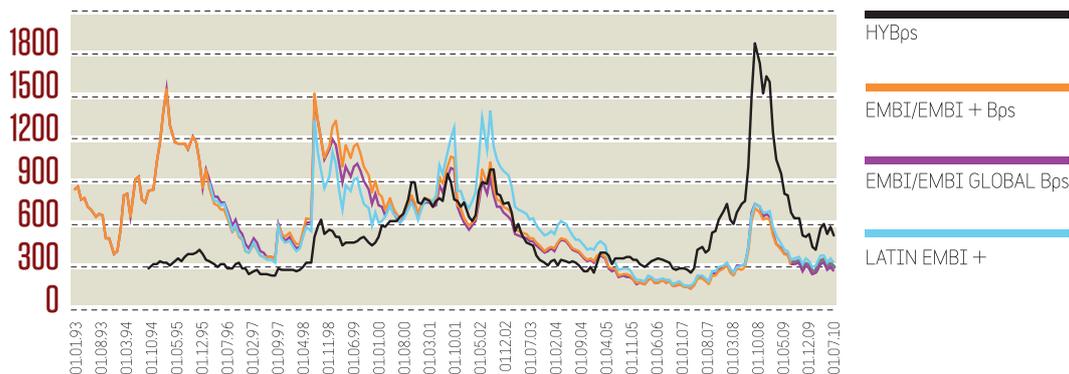
Además de los diferenciales en los rendimientos reales y financieros, los flujos de capital hacia los PME están determinados también por una gran reducción del riesgo percibido. Por ejemplo, las primas de riesgo país de las economías en desarrollo siguieron una trayectoria descendente desde fines de 2002 y a mediados de 2005 se ubicaron por debajo del mínimo registrado en el período previo a la crisis asiática de 1997-98. A principios de 2007, el promedio de las primas de riesgo alcanzó su mínimo histórico en un nivel que era significativamente inferior al observado antes de la crisis asiática y también significativamente por debajo del spread de los bonos de alto rendimiento de Estados Unidos. Las primas de riesgo país tendieron a elevarse desde mediados de 2007, pero aún así, antes de la quiebra de Lehman Brothers, las primas de riesgo de las economías de mercado emergentes eran similares a los niveles que predominaban en los mejores momentos del

período previo a las crisis asiáticas. Por otro lado, el contagio financiero del colapso que siguió a la quiebra de Lehman Brothers fue breve y en 2009 muchos países en desarrollo recuperaron el acceso al crédito internacional a tasas de interés relativamente bajas. Las primas de riesgo continuaron reduciéndose durante 2009 y 2010 para ubicarse nuevamente en niveles inferiores a los de los momentos más favorables de la década de los noventa.

Puede verse en el Gráfico 2 que la prima de riesgo media de AL acompañó la evolución descrita del promedio de las economías emergentes, aunque la reducción de la prima media latinoamericana en la primera mitad de los 2000 fue más pronunciada, principalmente por las altas primas que exhibían Argentina y Brasil al comienzo de la década.

## GRAFICO 2

### PRIMAS DE RIESGO PAIS DE LOS MERCADOS EMERGENTES Y SPREAD DE BONOS DE ALTO RENDIMIENTO DE EE.UU.



FUENTE: Bonos de alto rendimiento EEUU, datos del índice de Merrill Lynch US High-Yield Master II (HDAD); bonos soberanos de países de mercado emergente y de los emergentes de América Latina, índice EMNI+ de JP Morgan (EMBI hasta noviembre de 1997 y EMBI+ desde diciembre de 1997)

La reducción de los riesgos percibidos está asociada con cambios importantes en las modalidades de integración financiera internacional de los PME en los años 2000, con respecto a las características dominantes en los treinta años previos. Los cambios comenzaron a producirse después de las crisis asiáticas y rusa de 1997-98 (Frenkel y Rapetti, 2010a). Describimos a continuación los rasgos novedosos más destacables.

En primer lugar, la generación de superávits de cuenta corriente o la reducción de los déficits previos en muchos PME (cuyo resultado global fue la inversión de la dirección de los flujos netos de capital entre PME y PA que caracterizó los treinta años previos). Esta configuración persistió después de la crisis global. En segundo lugar, la acumulación de cuantiosas reservas en un gran número de economías en desarrollo. Este rasgo también persistió después de la crisis global. Por último, la adopción en muchas economías de regímenes cambiarios flexibles (con distintos grados de administración).

Apuntamos brevemente los efectos de esos cambios sobre los riesgos percibidos. Superávits de cuenta corriente y reservas internacionales voluminosas son indicadores de robustez externa. En los años 2000, la “clase” de activos de mercados emergentes se hizo más heterogénea y muchos de estos activos corresponden a economías robustas. Esto contribuyó a disipar la segmentación de los activos de mercado emergente y redujo sensiblemente los riesgos de contagio y comportamientos de manada con respecto a esta “clase” de activos, de modo que la reducción del riesgo percibido se extendió también a los PME que continuaron deficitarios o no flexibilizaron sus regímenes cambiarios.

Los regímenes cambiarios de flotación administrada permiten a la autoridad monetaria intervenir y acumular reservas, para evitar o atenuar tendencias a la apreciación, cuando las condiciones de la cuenta corriente y/o los flujos de capital dan lugar a la presión vendedora de moneda internacional.

Así ocurrió en muchos PME en el período 2002-2008. La disponibilidad de reservas, bajo cualquier régimen cambiario, reduce el riesgo de default de deudas públicas o privadas por insuficiencia de liquidez internacional, por ejemplo, frente a un *sudden stop*. Pero la combinación de flotación administrada más abundantes reservas tiende a reducir el riesgo también por otras vías. Frente a un shock externo negativo, la flexibilidad cambiaria da lugar que el tipo de cambio se devalúe contribuyendo al ajuste de la economía al cambio de condiciones externas. En este caso, la disponibilidad de reservas permite la intervención vendedora para controlar la devaluación y evitar el overshooting y la formación de burbujas. Esto limita el efecto patrimonial negativo sobre bancos y empresas, particularmente en economías con sistemas financieros parcialmente dolarizados. En este contexto, la exhibición de grandes reservas otorga mayor fuerza a la capacidad del banco central de orientar el mercado cambiario y no se requieren entonces intervenciones vendedoras de gran magnitud.

La combinación de cuentas externas robustas, disponibilidad de importantes reservas y flexibilidad cambiaria administrada mostró sus virtudes en ocasión del contagio de la crisis global. Efectivamente, la crisis global resultó un stress-test para los PME. Con la excepción de un pequeño número de economías europeas, ninguna economía de mercado emergente sufrió crisis externa o

financiera y no hubo defaults. Por otro lado, el incremento de los recursos del FMI y la flexibilización en la aplicación de sus programas jugó también un papel en evitar crisis y defaults en los PME y este renovado rol del FMI es duradero. En síntesis, los resultados del stress-test de la crisis reforzaron las percepciones de bajo riesgo previas. En conclusión, puede razonablemente conjeturarse que la percepción de bajo riesgo de los PME persistirá en el futuro previsible.

Volcamos ahora nuestra atención a América Latina (AL). En los años 2000, la región mostró un resultado de cuenta corriente superavitario desde 2003, que se tornó en deficitario desde 2008 y alcanzó un déficit máximo para el período en 2010. En realidad, México, gran parte de las economías de América Central y el Caribe y Colombia mantuvieron cuentas corrientes deficitarias en los años 2000, de modo que los agregados superavitarios regionales mencionados resultaron de los resultados del resto de los países de América del Sur. En este conjunto, varias de las economías que habían generado superávit de cuenta corriente desde 2003 se tornaron deficitarias desde 2008 y alcanzaron déficits máximos para el período en 2010. Sin cambios en la políticas económicas que alteren estas tendencias, se proyectan crecientes déficits de cuenta corriente en estas economías (IMF, 2011a).

¿Representan estas tendencias de los déficits de cuenta corriente una amenaza de crisis futura similar a las que representaron en el pasado? De hecho, el mercado financiero internacional no percibe esos déficits de cuenta corriente como una indicación de riesgo creciente. Por ejemplo, los flujos de capital se intensificaron y las

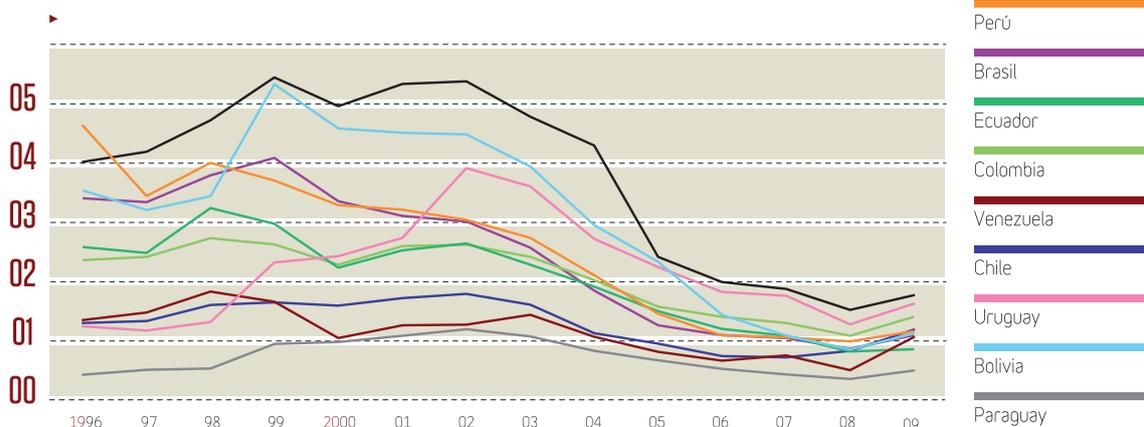
primas permanecen bajas aún en el caso de Brasil, que ya ostenta un déficit significativo. En el pasado, los auges de inlfujos de capital tuvieron finales críticos cuya causa inmediata fue la insostenibilidad de las deudas externas resultantes de déficits persistentes en las cuentas corrientes. Los aumentos de las primas de riesgo país reflejaban las percepciones de riesgo creciente y tendían a colocar al país deficitario en situaciones de trampas financieras que desembocaron generalmente en crisis. Estos procesos se verificaron en contextos de tipo de cambio fijo y escasa disponibilidad de liquidez internacional por parte del país endeudado (Frenkel y Rapetti, 2009). Los contextos actuales son diferentes. Por un lado, por la diferencia que establecen la disponibilidad de grandes reservas y los regímenes cambiarios de flotación administrada. Pero también, por otro lado, por los cambios en las estructuras de las cuentas corrientes que tuvieron lugar en los años 2000.

En primer lugar, en los años 2000 las deudas externas tendieron a reducirse muy significativamente (Gráficos 3 y 4). La emergencia de déficits de cuenta corriente bajo estas condiciones es un fenómeno novedoso para la región, ya que desde su reincorporación al mercado internacional a finales de los años 80 la región cargó con pesadas deudas externas heredadas de la fase anterior. En principio, esto sugiere que podría experimentarse una prologada tendencia de creciente endeudamiento externo antes que las relaciones de endeudamiento alcanzaran niveles críticos semejantes a los del pasado. Pero nuestra evaluación de los déficits de cuenta corriente, actuales o esperados, va más allá de este punto y se enfoca en los cambios de estructura en las cuentas corrientes de la región.

### GRAFICO 3

#### DEUDA EXTERNA TOTAL/EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, AMERICA DEL SUR

EN DÓLARES CORRIENTES

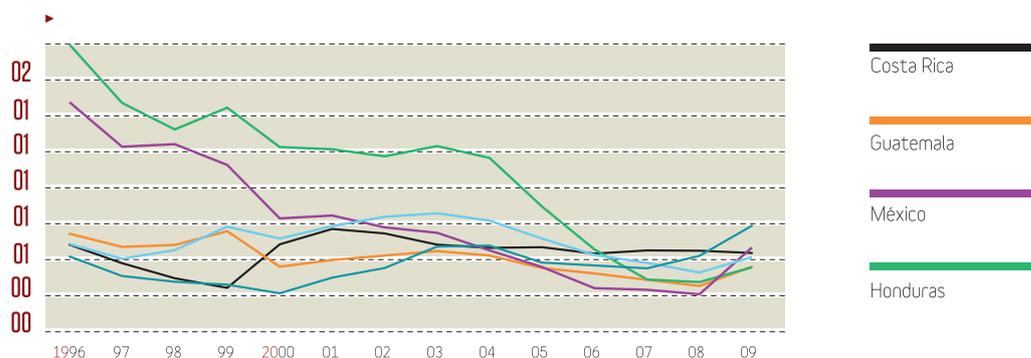


FUENTE: VER APÉNDICE

## GRAFICO 4

### DEUDA EXTERNA TOTAL/EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, MEXICO Y AMERICA CENTRAL

EN DÓLARES CORRIENTES



FUENTE: VER APÉNDICE

Una consecuencia de la reducción de las deudas externas es que, a diferencia de los treinta años previos, la cuenta de pagos a factores del exterior tiene una componente relativamente pequeña de intereses y está explicada en gran parte por las utilidades de la inversión extranjera. Los intereses de las deudas externas en moneda internacional deben ser necesariamente pagados en esa moneda y constituyen una partida inercial en el débito de la cuenta corriente. En cambio, las utilidades de la inversión extranjera se obtienen en buena medida en moneda local y su magnitud se devalúa en moneda internacional cuando el tipo de cambio se deprecia, por ejemplo, en una situación de sudden stop. Además, en esa situación, las autoridades pueden imponer restricciones temporarias

a las transferencias de utilidades. Por otro lado, en condiciones normales una significativa proporción de las utilidades de la inversión extranjera se destina al financiamiento de nueva inversión (y se registra en el balance de pagos como nuevo flujo de IED), de modo que una parte significativa del débito de la cuenta de utilidades de la IED tiene un financiamiento más o menos automático. En ese caso, ni la parte reinvertida de las utilidades ni el nuevo flujo de capitales pasan por el mercado cambiario. En consecuencia, a igual magnitud del déficit de cuenta corriente, la fragilidad externa representada por este resultado es significativamente menor que en el pasado. El cuadro 1 ilustra lo dicho en algunas economías de AL.

## CUADRO 1

### INDICADORES DE FRAGILIDAD FINANCIERA EXTERNA (COMO FRACCION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS)

EN PORCENTAJES | ■ AÑO 1999 | ■ AÑO 2010

	BRASIL		CHILE		COLOMBIA		MÉXICO		PERÚ	
Balance Cta.Cte	-45.9	-20.3	0.5	4.7	4.8	-19.4	-9.5	-1.9	-17.9	-5.9
Balance Comercial	-14.8	-4.6	8	18.1	4.1	2	-5.6	-4.1	-15.7	11.9
Balance Transferencias Corrientes	3.1	1.2	3.1	5.4	10.4	10	4.2	6.9	12.2	7.7
Renta Inversión (Débito)	-41	-20	-14.7	-25	-16.2	-30.7	-11.1	-6.3	-22.9	-28.4
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Intereses (Débito)	-16.3	2.3	-6	-1.9	-13.4	-8.1	-8.4	-4	-21.5	-2.7
	39.7	11.4	40.8	7.4	82.8	26.3	75.7	63.8	93.7	9.3
Utilidades (Débito)	-24.7	17.8	-8.7	-23.2	-2.8	-22.7	-2.7	-2.3	-1.4	-25.8
	60.3	88.6	59.2	92.6	17.2	73.7	24.4	36	6.3	90.7
Inversión Extranjera Directa en la Economía	51.8	20.7	41.7	18.5	10.8	23.5	9.4	5.7	25.2	20.7

FUENTE: VER APÉNDICE



**Entre 1999 y 2010 la proporción de intereses en el débito de la cuenta de renta de la inversión pasó de 40.8% a 7.4% en Chile; de 82.8% a 26.3% en Colombia y de 93.7% a 15.6% en Perú. La situación de México es diferente. La proporción de intereses en el débito de la cuenta de inversión se redujo mucho menos que en los otros países mencionados, pasando de 75.7% en 1999 a 63.8% en 2010.**

Comentamos la información de Brasil para ejemplificar la interpretación del cuadro. En 1999 el déficit de cuenta corriente de Brasil representaba - 45.9% de las exportaciones de bienes y servicios. El débito de la cuenta de renta de la inversión explicaba casi la totalidad de ese déficit (- 41% de las exportaciones). 39.7% del débito de la cuenta de inversión correspondía a intereses de la deuda externa. En cambio, en 2010 el déficit de cuenta corriente se había reducido a -20.3% de las exportaciones, también estaba explicado completamente por el débito de la cuenta de inversión (-20% de las exportaciones), pero los intereses representaban solamente el 11.4% del débito de la cuenta de inversión.

Entre 1999 y 2010 la proporción de intereses en el débito de la cuenta de renta de la inversión pasó de 40.8% a 7.4% en Chile; de 82.8% a 26.3% en Colombia y de 93.7% a 15.6% en Perú. La situación de México es diferente. La proporción de intereses en el débito de la cuenta de inversión se redujo mucho menos que en los otros países mencionados, pasando de 75.7% en 1999 a 63.8% en 2010.

En todos los casos deficitarios examinados (Brasil, Colombia, Perú y México) todo el déficit de cuenta corriente se financia actualmente con la IED, con una alta componente de reinversión de utilidades.

Las conjeturas expuestas arriba son más “optimistas” que el reciente informe del FMI sobre AL (IME, 2011b). El FMI manifiesta preocupación por la tendencia de las cuentas corrientes y una fragilidad financiera doméstica creciente, causadas ambas por los importantes inlujos de capital que está recibiendo la región. Esta preocupación fundamenta el cambio de posición con respecto al tratamiento de los flujos de capital adoptado recientemente por el FMI. La institución promueve ahora una actitud prudente frente a los inlujos de capital y recomienda políticas para neutralizar o atenuar sus efectos, incluyendo la eventual imposición de controles de capital. El mayor “optimismo” de nuestras conjeturas podría sugerir que promovemos una orientación más pasiva que el FMI con respecto a los inlujos de capital y sus efectos. No es así. Nuestras conjeturas sugieren que las corrientes de capital que se restablecieron después de la crisis global no son un fenómeno transitorio y que cabe esperar que se sostengan por un período prolongado. Más precisamente, nuestra opinión es que en el futuro previsible no parece probable que los inlujos de capital se detengan abruptamente, como en el pasado, por la emergencia de situaciones críticas en alguno de los PME receptores de esos flujos (lo que no implica que no podrían experimentar un sudden stop por otra causa, por ejemplo, una nueva emergencia de un episodio crítico importante en las economías avanzadas). En contrario de una orientación pasiva, esa opinión nos conduce a recomendar la aplicación de políticas enérgicas para neutralizar o atenuar los efectos de los inlujos de capital. Creemos que la aplicación de esas políticas es crucial y urgente y creemos también que deben ser intensamente promovidas, particularmente porque los gobiernos no perciben las tendencias actuales como una amenaza de crisis futura que incentive su instrumentación.

El fundamento de nuestra preocupación difiere, sin embargo, al expresado en los documentos del FMI. Se basa en que los flujos de capital y sus efectos sobre el tipo de cambio real (TCR) involucran principalmente una amenaza sobre la economía real, sobre el desarrollo y el empleo, generando tendencias negativas difícilmente reversibles que demoran en hacerse claramente perceptibles y que no asumen formas críticas (a diferencia de las tendencias en las finanzas o el balance de pagos). Dicho en forma sintética, nuestras conjeturas nos conducen a estar más preocupados por la enfermedad holandesa (EH) que por los riesgos de nuevas crisis financieras y externas.

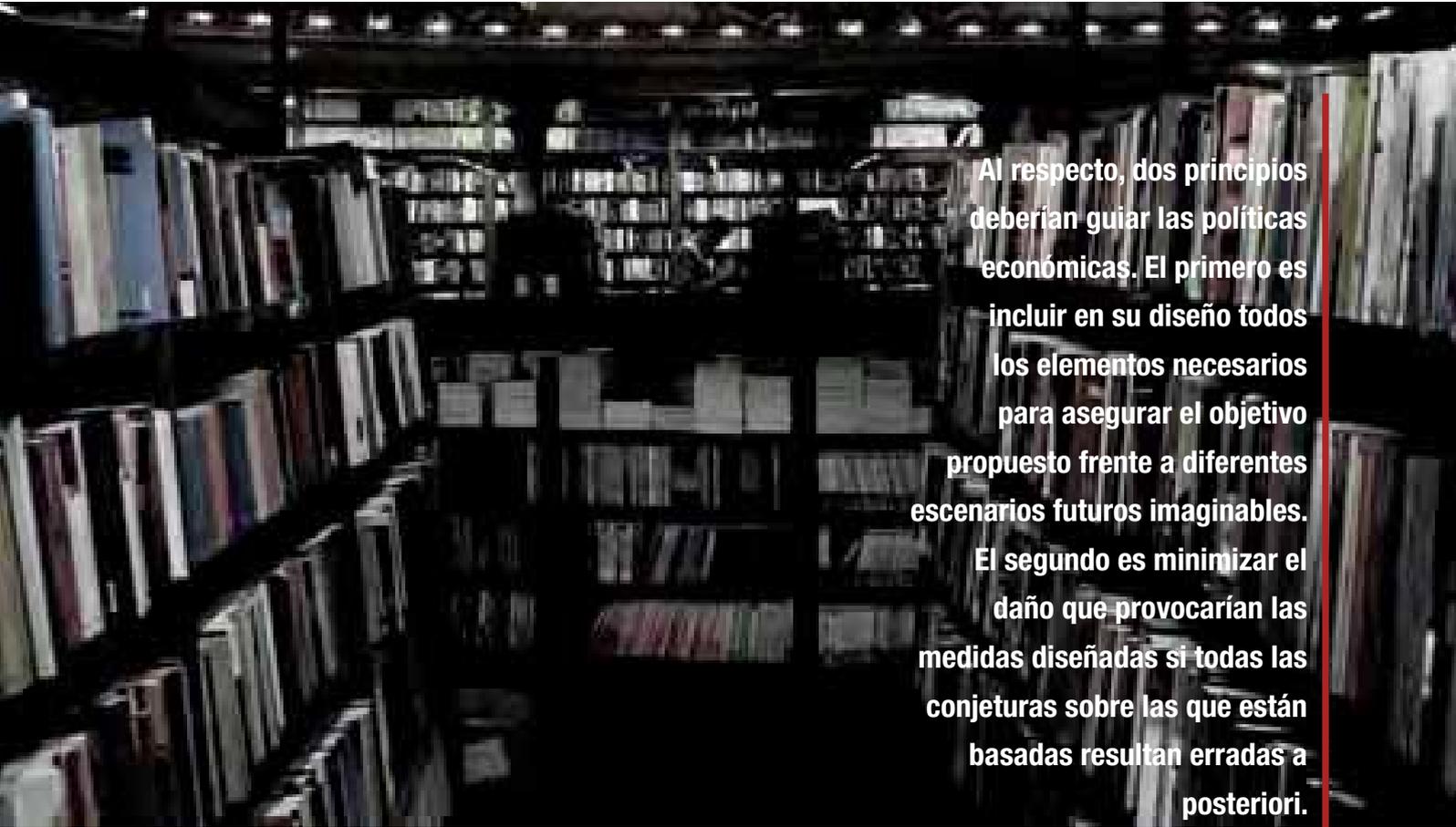
Sin embargo, las conjeturas sobre el futuro, las expuestas arriba y todas ellas son inciertas. Es incierta, por ejemplo, la persistencia de los términos de intercambio favorables experimentados en los 2000 por las economías de América del Sur que está implícita en nuestros comentarios sobre sus cuentas corrientes. También es incierta la durabilidad de la novedosa inserción financiera internacional de los PME. Los gobiernos deben tener bien presente estas incertidumbres.

Al respecto, dos principios deberían guiar las políticas económicas. El primero es incluir en su diseño todos los elementos necesarios para asegurar el objetivo propuesto frente a diferentes escenarios futuros imaginables. El segundo es minimizar el daño que provocarían las medidas diseñadas si todas las conjeturas sobre las que están basadas resultan erradas a posteriori.

La prudencia frente a la incertidumbre aconseja medidas para

neutralizar o atenuar los efectos del auge de ingresos de capital. Esas medidas deben adoptarse no solamente para evitar la formación de burbujas en los precios de los activos locales y mantener bajo control la inflación, sino también porque no adoptarlas podría conducir a crisis financieras y cambiarias y consiguientemente, a un daño de gran magnitud, si se modificaran negativamente los términos de intercambio o las condiciones del financiamiento internacional. En este aspecto coincidimos plenamente con la posición adoptada poco tiempo atrás por el FMI, tal como está expresada en diversos documentos recientes de la institución.

Sin embargo, la misma prudencia en el diseño de las políticas debería generalizarse a todos los efectos del auge de influjos de capital, incluyendo los efectos de una apreciación relativamente prolongada del TCR sobre el crecimiento, la actividad industrial y el empleo. Estos efectos reales deben tomarse en cuenta en pie de igualdad con los riesgos de crisis financieras o externas porque son difícilmente reversibles. La inversión en la industria es mayormente irreversible y la pérdida de competitividad de la industria resultante de varios años de apreciación del TCR (aún cuando sea transitoria) produce destrucción permanente de capital organizacional y humano. Más aún, la prudencia en el tratamiento de los efectos reales de una apreciación más o menos prolongada es recomendable aún en el caso en que los términos de intercambio y las condiciones de financiamiento internacional favorables fuesen perdurables, como discutimos en la sección 4



**Al respecto, dos principios deberían guiar las políticas económicas. El primero es incluir en su diseño todos los elementos necesarios para asegurar el objetivo propuesto frente a diferentes escenarios futuros imaginables. El segundo es minimizar el daño que provocarían las medidas diseñadas si todas las conjeturas sobre las que están basadas resultan erradas a posteriori.**

## II. La evolución de los tipos de cambio reales

Los TCR se han apreciado sustancialmente en AL. Los gráficos siguientes muestran la evolución de los tipos de cambios reales bilaterales con Estados Unidos entre 1990 y 2010.

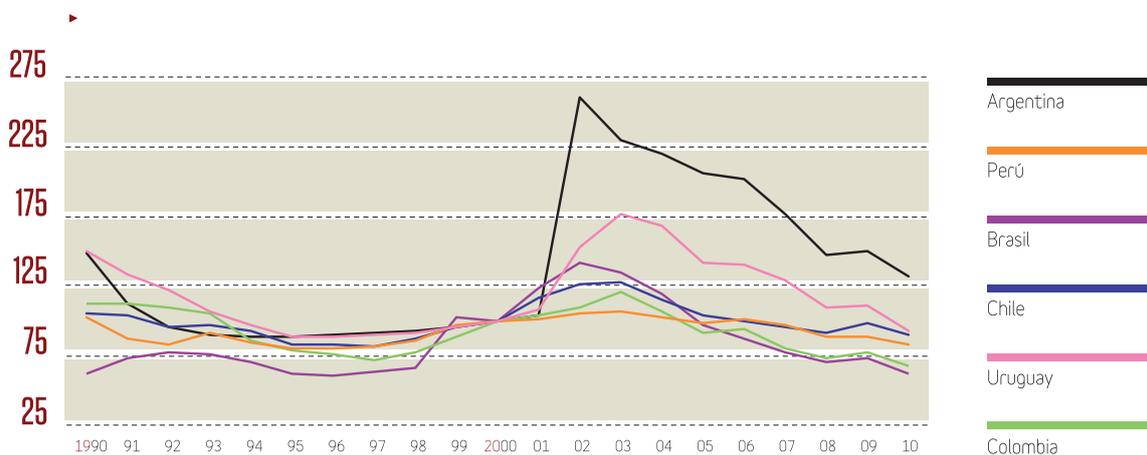
Señalemos en primer lugar que hay una nítida diferencia entre las dinámicas en América del Sur, por un lado, y las dinámicas en México, América Central y el Caribe, por otro. En América del Sur, los TCR tendieron a apreciarse desde comienzos de los años noventa hasta el momento en que los países recibieron los impactos reales y financieros del contagio de las crisis asiáticas y rusa de 1997-1998. Para enfrentar el shock, Brasil, Colombia y Chile adoptaron en 1999 regímenes de flotación e inflation targeting. Perú ya contaba con un régimen cambiario de flotación adminis-

trada desde comienzos de los años 90 y adoptó formalmente la política de inflation targeting en 2002. Argentina y Uruguay mantuvieron tipos de cambio fijos y TCR apreciados hasta las crisis de 2001-2002, cuando pasaron a regímenes cambiarios de flotación. En todos los casos los TCR tendieron a depreciarse desde fines de la década de 1990: desde 1999 en Brasil, Colombia, Chile y Perú y desde 2002 en Argentina y Uruguay. En todos los casos los TCR alcanzaron sus máximos en 2002-2003, para experimentar posteriormente una común tendencia pronunciada a la apreciación. Perú comparte con el resto de América del Sur los rasgos estilizados de la dinámica del TCR, pero menor volatilidad.

### GRAFICO 5

#### TIPOS DE CAMBIO REALES BILATERALES CON ESTADOS UNIDOS, AMERICA DEL SUR

(100=2000)

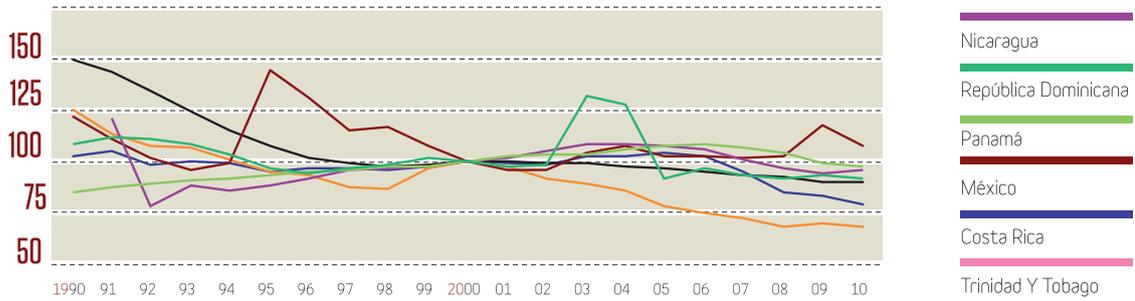


FUENTE: VER APÉNDICE

## GRAFICO 6

### TIPOS DE CAMBIO REALES BILATERALES CON E.E.U.U. AMERICA CENTRAL, MEXICO Y EL CARIBE

(100=2000)



FUENTE: VER APÉNDICE

Algunos puntos merecen destacarse:

- Primero, los TCR de 2002-2003 alcanzaron en cada país el mayor nivel de depreciación desde la reincorporación de la región al financiamiento internacional voluntario en 1990.
- Segundo, las devaluaciones reales incidieron significativamente en los resultados de las cuentas corrientes desde antes que tuvieran efecto los aumentos en los precios de las *commodities*.
- Tercero, como consecuencia de los altos TCR de 2002-2003, los TCR medios del período 2002-2008, pese a la tendencia a la apreciación, fueron significativamente más depreciados que en los años 90.

- Cuarto, las devaluaciones de 2008-2009 representaron solamente un freno transitorio de la tendencia a la apreciación, que se retomó en 2010.

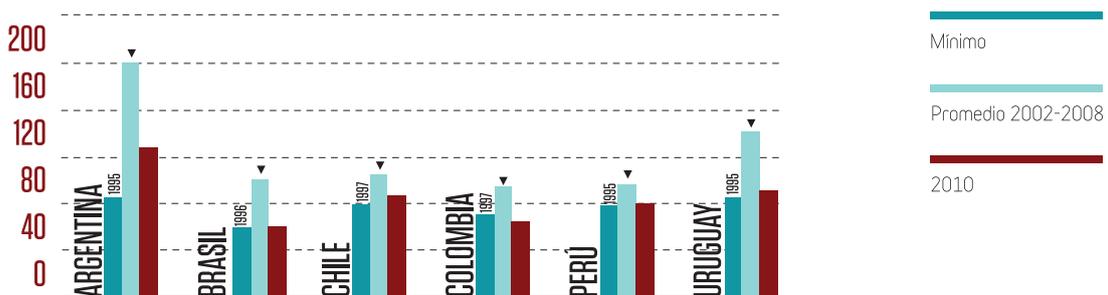
La dinámica del TCR es bien diferente en México, América Central y el Caribe. Como puede verse en el Gráfico 6, los TCR fueron mucho menos volátiles y mostraron persistentes tendencias a la apreciación a lo largo de las dos décadas.

Para contar con un primer diagnóstico del grado de apreciación actual del TCR elaboramos el Gráfico 7, que presenta los TCR mínimos de la década de los 90, los niveles medios del período 2002- 2008 y los TCR de 2010.

## GRAFICO 7

### TIPOS DE CAMBIO REALES BILATERALES CON E.E.U.U. AMERICA DEL SUR, MINIMOS DE LOS AÑOS 90, PROMEDIOS 2002-2008 Y 2010

(100=2000)



FUENTE: VER APÉNDICE

Con excepción de Argentina, los TCR se ubicaron en 2010 en niveles similares a los más apreciados de los años 90. Los niveles vigentes en 2011 son semejantes o más apreciados que los promedios de 2010.

En los Gráficos 8 y 9 se muestra la dinámica de los TCR efectivos o multilaterales de las economías de AL. En el caso de México, América Central y el Caribe los TCR efectivos son semejantes a los TCR bilaterales con Estados Unidos por la alta concentración del comercio internacional de la subregión con ese país.

En cambio, los rasgos estilizados comunes de la dinámica de los

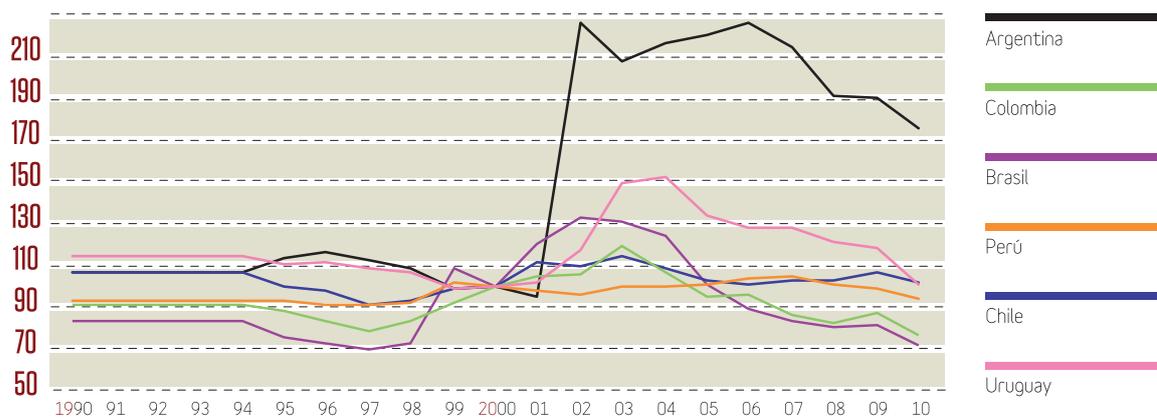
TCR en América del Sur resultan en que los TCR bilaterales entre los países de la subregión fueron relativamente más estables que el TCR bilateral con Estados Unidos.

De esta manera, las pérdidas y ganancias de competitividad derivadas de las variaciones de los TCR resultan más atenuadas que con el resto del mundo. De todas maneras, con la excepción de Argentina, los TCR efectivos de los países de América del Sur en 2010 son semejantes a los niveles más apreciados de la década de los 90, como se muestra en el Gráfico 10.

## GRAFICO 8

### TIPOS DE CAMBIO REAL EFECTIVOS. AMERICA DEL SUR

(100=2000)

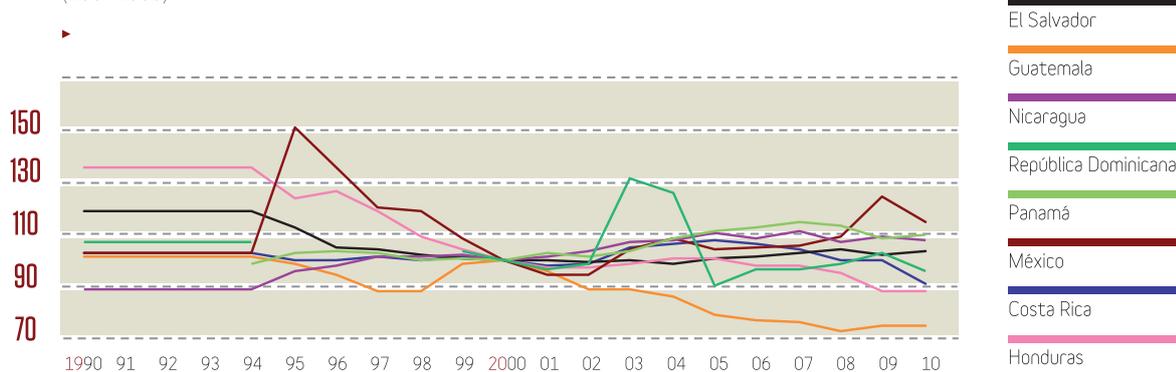


FUENTE: VER APÉNDICE

## GRAFICO 9

### TIPOS DE CAMBIO REAL EFECTIVOS. AMERICA CENTRAL, MEXICO Y EL CARIBE

(100=2000)

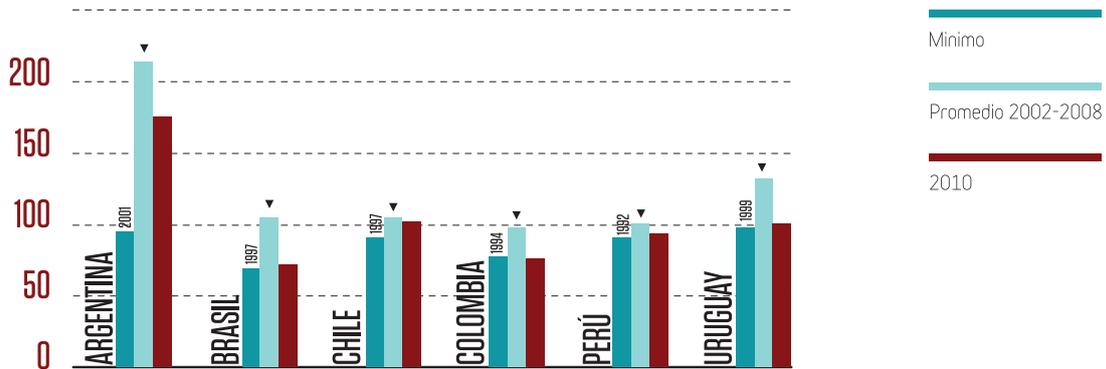


FUENTE: VER APÉNDICE

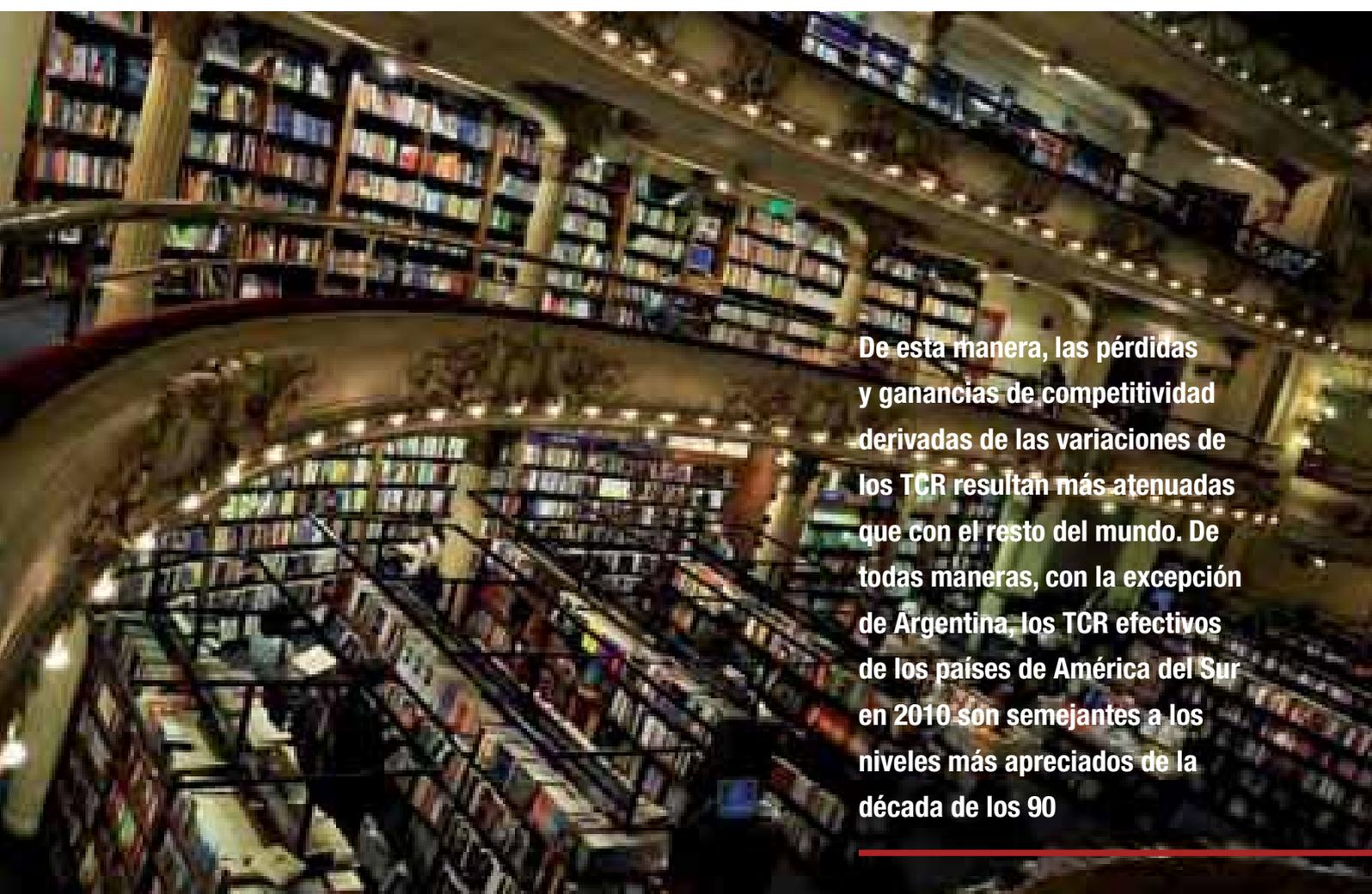
## GRAFICO 10

TIPOS DE CAMBIO REAL EFECTIVOS,  
AMERICA DEL SUR, MINIMOS DE LOS AÑOS 90,  
PROMEDIOS 2002-2008 Y 2010

(100=2000)



FUENTE: VER APÉNDICE



De esta manera, las pérdidas y ganancias de competitividad derivadas de las variaciones de los TCR resultan más atenuadas que con el resto del mundo. De todas maneras, con la excepción de Argentina, los TCR efectivos de los países de América del Sur en 2010 son semejantes a los niveles más apreciados de la década de los 90

# III. Los flujos de capital, la enfermedad holandesa y el desarrollo

**Los niveles actuales de TCR y sus tendencias a la apreciación constituyen una amenaza para el sector industrial y el empleo.**

El caso en que los ingresos de capital aprecian el TCR afectando la actividad y el empleo en el sector industrial es comúnmente señalado como una variante de la enfermedad holandesa (EH). El término fue acuñado por la experiencia holandesa de descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte durante los años 1960, que derivó en una sustancial apreciación del TCR y la contracción de la actividad y empleo industrial.

Hay quienes conciben a la EH como un fenómeno de equilibrio (Magud y Sosa, 2010). Un shock positivo, como el descubrimiento de yacimientos de un mineral preciado, el incremento sostenido de la demanda externa de un producto agropecuario o una corriente sostenida de inversión extranjera, implicaría un incremento permanente de la riqueza de un país. La nueva abundancia de ingresos en moneda extranjera determinaría una apreciación real de equilibrio. Con un TCR más apreciado, algunas actividades industriales se tornarían poco competitivas y se harían inviables frente a la competencia extranjera. Esto no sería problemático porque la mano de obra liberada por estos sectores sería reabsorbida por otros sectores en expansión. En este caso, la des-industrialización sería un resultado de equilibrio que implicaría una mejora en el bienestar del país. Con esta perspectiva, la corriente actual de in-flujos de capital en AL, salvo en el caso que fuese transitoria, no debería ser objeto de mayor preocupación para las autoridades económicas de los países de la región.

Sin embargo, desde la perspectiva del diseño de la política económica, es imposible saber de antemano si los efectos de la contracción industrial generada por la apreciación cambiaría serán más adelante compensados por la expansión de los sectores de recursos naturales o los servicios, como se asume en los modelos de equilibrio general (que asumen pleno empleo). En otras palabras, las autoridades desconocen si existen mecanismos compensatorios de mercado, como se asume en los modelos de equilibrio general, y desconocen también cuales podrían ser las “fallas de mercado” que inhabiliten la reabsorción de la mano de obra desplazada y cuáles deberían ser las políticas para corregirlas. Hay, en cambio, mayor certidumbre con respecto a los efectos de una apreciación sostenida del TCR. Esta puede conducir a la desapa-

rición de firmas industriales y a la destrucción de capital humano, de *know-how* técnico y empresarial, de la integración horizontal y vertical con otras firmas y de accesos a mercados externos. Estos resultados han sido racionalizados a nivel teórico (Krugman, 1987 y Ros y Skott, 1998) y documentados empíricamente (Sachs y Werner, 2001). Más aún, en la historia económica reciente de AL hay varias experiencias de des-industrialización, resultantes de periodos de apreciación real prolongada. Por ejemplo, los casos de Argentina y Chile entre fines de los años 70 y principios de los 80 y el de Argentina en los años 90.<sup>2</sup>

Es aún más problemático que la apreciación del TCR y la contracción del sector industrial pueden tener implicancias negativas para el crecimiento de largo plazo. El desarrollo económico está asociado a la expansión de actividades transables “modernas”, esto es, la industria y los servicios intensivos en conocimiento. El desarrollo de estos sectores genera una variedad de externalidades positivas que tienden a acelerar el crecimiento de la economía (*learning-by-doing*, *network externalities* y *technological spillovers*). Expanden además la oferta de bienes y servicios transables, reduciendo así las posibilidades de dinámicas *stop-and-go* y de sobreendeudamiento externo y crisis que atentan contra el crecimiento de largo plazo. En este sentido, un nivel de TCR que proteja y estimule estas actividades puede cumplir un rol crucial en el desarrollo económico de un país. Existe amplia evidencia econométrica que muestra que altas tasas de crecimiento tienden a estar asociadas con niveles de TCR competitivos.<sup>3</sup> En la historia económica de AL también se ha observado esta asociación: los casos más exitosos en materia de crecimiento sostenido han ocurrido cuando los gobiernos instrumentaron políticas conducentes a mantener un TCR competitivo y estable, que estimule la producción industrial y las exportaciones no-tradicionales (Frenkel y Rapetti, 2010b). La tendencia actual a la apreciación de los TCR, aunque no represente una amenaza inmediata de fragilidad externa y crisis, podría atentar contra el desarrollo del sector industrial, el empleo y el crecimiento a largo plazo. Se concluye que el diseño de la política económica debería preocuparse no sólo por el nivel de TCR que hace sostenibles las cuentas externas en el tiempo, sino también por el nivel de TCR que protege y estimula las actividades transables modernas y consecuentemente, el empleo y el desarrollo económico.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Para el caso chileno, véase Ffrench-Davis (2004) y para la experiencia argentina con la convertibilidad, Damill et al (2002).

<sup>3</sup> Véase, entre otros, Aguirre y Calderón (2005), Gala (2008), Rodrik (2008) y Rapetti et. al. (2011).

<sup>4</sup> La noción de que el nivel de TCR que garantiza el mantenimiento de las cuentas externas por un sendero sostenible puede diferir del nivel de TCR que promueve el desarrollo industrial fue originalmente elaborada por Marcelo Diamand (1972). Para una presentación reciente del mismo argumento, véase Bresser Pereira (2010).

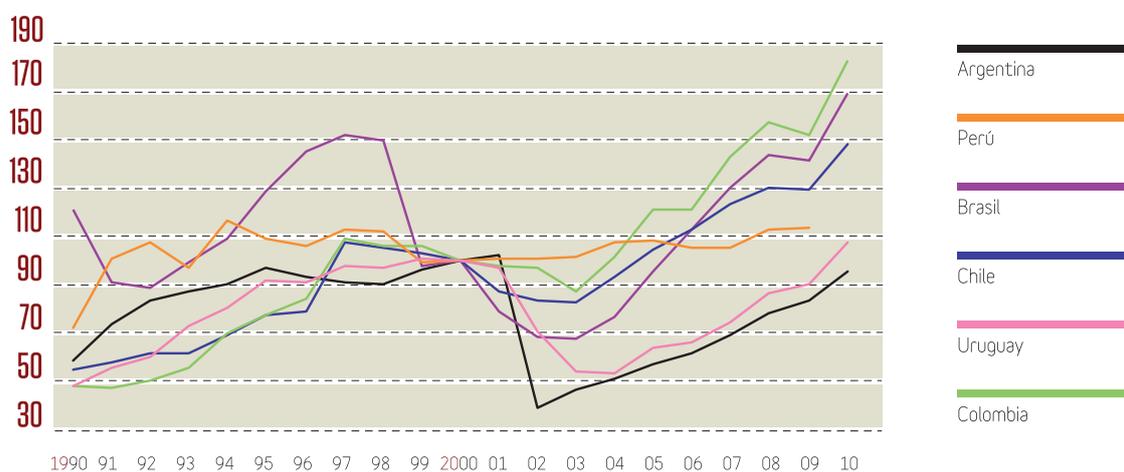
Dadas las actuales condiciones externas y nuestras conjeturas sobre su permanencia, creemos que los niveles de TCR que parecen asegurar la sostenibilidad externa de los países de la región son más bajos (apreciados) que los que serían deseables para promover el desarrollo industrial y crecimiento de largo plazo en AL. Resulta clave, entonces, evaluar si los sectores manufactureros de las economías latinoamericanas están experimentando problemas de rentabilidad. Una forma sintética de hacerlo es utilizando como indicador el costo laboral unitario medido en moneda extranjera (CLU\$). El CLU\$ mide el valor del salario doméstico relativo al salario extranjero en igual moneda, ambos corregidos por productividad<sup>5</sup> y es, por lo tanto, un indicador de la evolución de la rentabilidad de los sectores transables intensivos en mano de obra, como la industria manufacturera y los servicios transables. Una suba (baja) del CLU\$ sugiere una caída (alza) de la rentabilidad de estos sectores. Para su cálculo, usamos como proxy de la tasa de variación de la productividad extranjera el promedio simple de las tasas de variación del PIB per cápita de los Estados Unidos, Alemania, Brasil y China. Estos países influyen las tendencias del crecimiento de la productividad en las zonas del dólar y el euro, América Latina y Asia, respectivamente. Constituyen, en consecuencia, una aproximación razonable de las presiones competitivas que enfrentan los países de la región.

El Gráfico 11 muestra la evolución del CLU\$ para los países de América del Sur en el período 1990-2010. Se observa en la mayoría de los casos que, tras haber alcanzado valores mínimos en el bienio 2002-03, el CLU\$ tendió a incrementarse sostenida y sustancialmente. En los casos de Colombia, Chile y Brasil, los valores de 2010 resultan significativamente superiores a los máximos alcanzados en los años 90: +68%, +38%, y +12%, respectivamente. Esta evidencia sugiere que los sectores transables intensivos en mano de obra en estos países enfrentan un importante problema de competitividad y rentabilidad. Argentina, Uruguay y Perú muestran el mismo fenómeno, pero menos acentuado. En el caso de los dos primeros países, el fuerte aumento del CLU\$ desde 2002-03 lleva el indicador a niveles similares a los valores máximos alcanzados en los momentos previos a las devaluaciones y crisis de principio de siglo. En Argentina, el CLU\$ todavía resultaba en 2010 un 7% inferior al de 2001 y en Uruguay un 7% superior al de 1999. En Perú, el CLU\$ ha mantenido una suave tendencia alcista y el último valor registrado (2009) era todavía un 3% inferior al máximo de 1994. Para facilitar las comparaciones, el Gráfico 12 muestra los niveles de 2010, los máximos locales previos y el promedio de 2002-08.

## GRAFICO 11

### COSTO LABORAL UNITARIO EN US\$ (CLU\$), AMERICA DEL SUR

(100=2000)



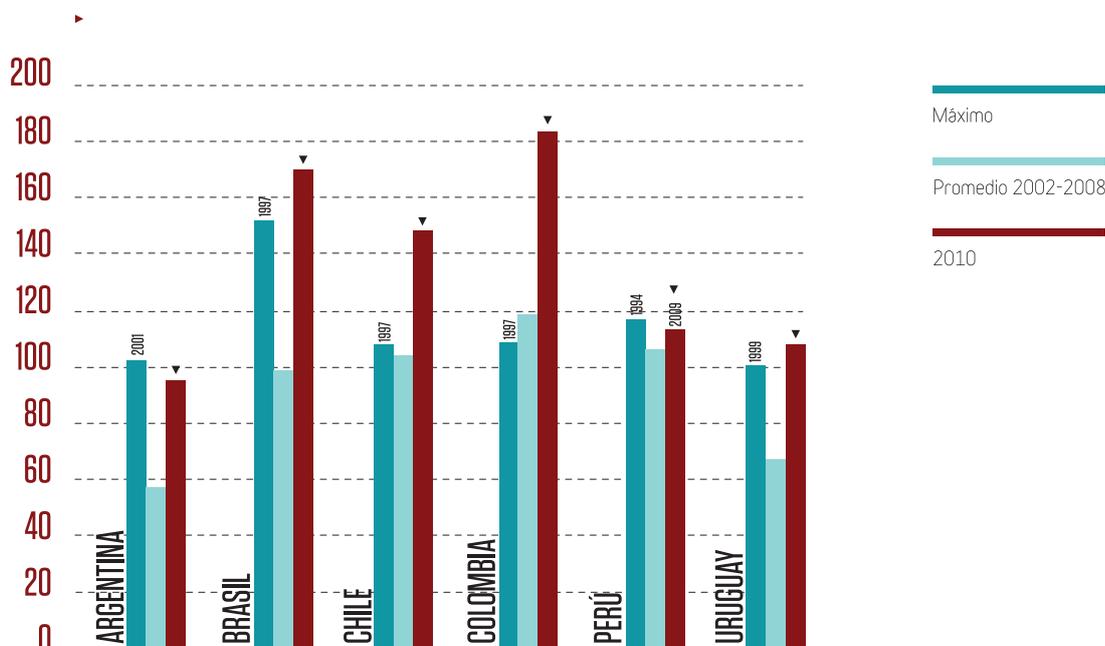
FUENTE: VER APÉNDICE

<sup>5</sup> Formalmente,  $CLU\$ = (W / EW^*)(\rho^* / \rho)$ , donde W representa la tasa de salario nominal, E el tipo de cambio nominal,  $\rho$  la productividad y el asterisco (\*) se refiere al país extranjero. Debido a la falta de estadísticas homogéneas, calculamos este estimador usando el IPC extranjero y el PIB per cápita como proxies del salario extranjero y la productividad, respectivamente. En consecuencia, utilizamos  $CLU\$ = (\omega/q)(y^*/y)$ , donde  $\omega$  es el salario real, y el PIB per cápita y q el TCR bilateral con Estados Unidos. Construido de esta manera, el estimador supone implícitamente que el salario real en el extranjero se mantuvo constante.

## GRAFICO 12

### COSTO LABORAL UNITARIO EN US\$. AMERICA DEL SUR, MAXIMOS DE LOS AÑOS 90, PROMEDIOS 2002-2008 Y 2010

(100=2000)



FUENTE: VER APÉNDICE

El Gráfico 13 presenta para los países de América del Sur la descomposición de los incrementos del CLU\$ entre 2002 y 2010 en tres factores: aumento del salario real, apreciación del TCR y variación del diferencial de productividad. Las barras indican la variación porcentual del CLU\$ y de cada factor.<sup>6</sup>

Cabe resaltar algunos aspectos. En primer lugar, la apreciación del TCR ha jugado en todos los casos un papel preponderante en el alza del CLU\$. Existe, sin embargo, una diferencia importante al respecto (que no se muestra en el gráfico) entre Argentina y el resto de los países. En Argentina, la apreciación del TRC resultó del diferencial de inflación con los Estados Unidos, mientras que en los restantes países el movimiento del TCR ha resultado principalmente de la apreciación del tipo de cambio nominal, en

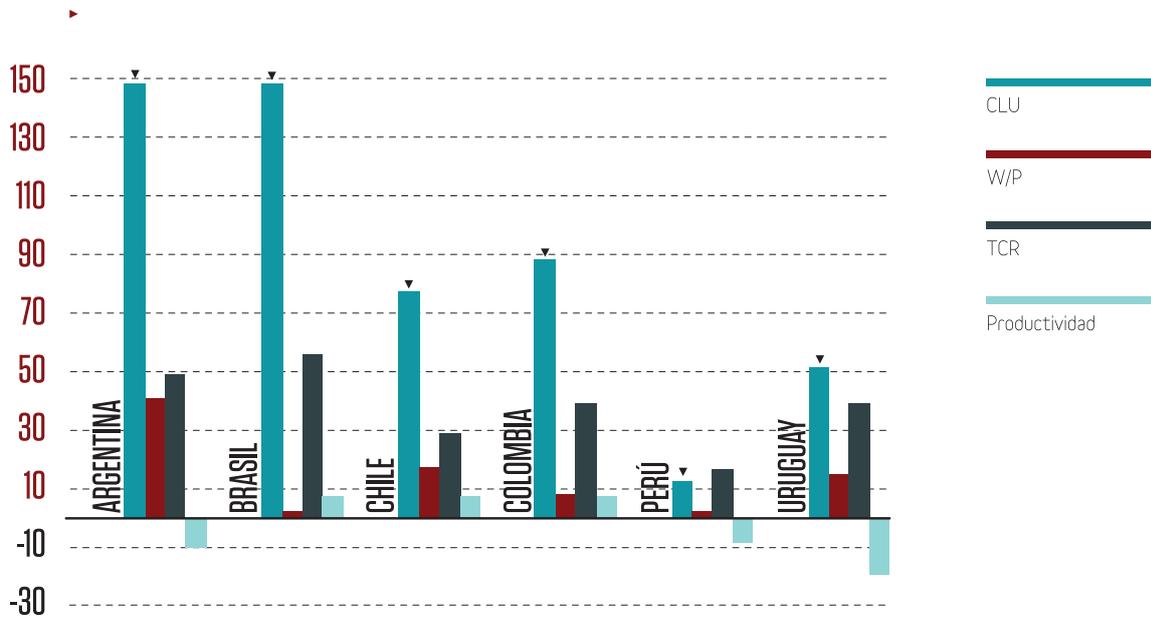
especial en Brasil y Colombia. En segundo lugar, se advierten diferencias en el comportamiento del diferencial de productividad. Mientras que en Brasil, Chile y Colombia, la productividad creció a un ritmo inferior al del grupo de países de referencia (Alemania, Brasil, China y Estados Unidos), en Argentina, Perú y Uruguay, lo hizo a una tasa superior. Tercero, en Argentina los salarios reales crecieron proporcionalmente más que el diferencial de productividad; en Perú y Uruguay, en cambio, los salarios reales crecieron en menor proporción que el diferencial de productividad. Esta diferencia en el comportamiento de los salarios reales explica en gran parte el mayor crecimiento relativo del CLU\$ en Argentina que en Perú y Uruguay.

<sup>6</sup> La suma de las variaciones porcentuales de los factores explicativos coincide con la del CLU\$ cuando el cálculo es hecho en tiempo continuo. Como para la construcción del gráfico se utilizaron cambios en tiempo discreto, la suma de las variaciones de los factores no es igual a la variación total del CLU\$. Las variaciones porcentuales de los factores sugieren, de todos modos, la incidencia relativa de cada uno de ellos sobre la variación total del CLU\$.

## GRAFICO 13

### INCREMENTO DEL CLU\$ ENTRE 2002 Y 2010 DESCOMPOSICION EN FACTORES EXPLICATIVOS AMERICA DEL SUR

EN PORCENTAJES



FUENTE: VER APÉNDICE

El gráfico 14 muestra la evolución del CLU\$ para México y algunos países de América Central entre 1990 y 2010. El comportamiento del indicador es uniforme: el CLU\$ ha venido mostrando una tendencia ascendente desde principios de los años 90 en todos los países examinados. En México, el CLU\$ de 2010 era alrededor de 35% superior al de 1994, año previo a la crisis del tequila. Si ese año se toma como referencia de un bajo nivel de rentabilidad del sector manufacturero mexicano, entonces los niveles actuales estarían indicando que este sector es aún menos competitivo en el presente. La pérdida de competitividad de México y los países de América Central ha resultado mayormente del bajo crecimiento relativo de la productividad. Esto se puede observar en el Gráfico 15, que replica la descomposición del Gráfico 13 para los casos de México y algunos países centroamericanos.

La evidencia presentada sugiere que, al menos en Brasil, Chile, Colombia, México y los países de América Central examinados, la rentabilidad del sector transable se ha ido reduciendo signifi-

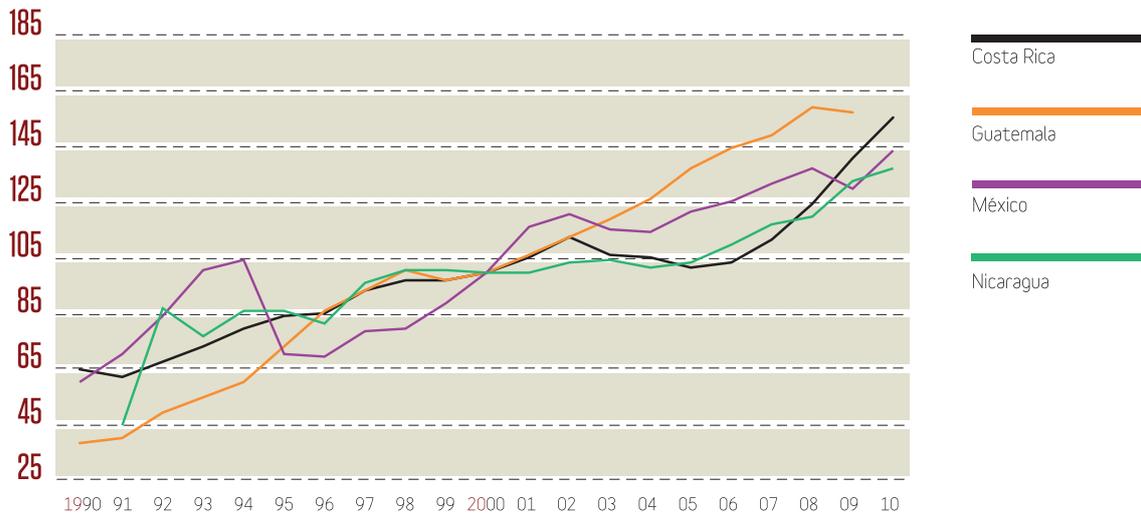
cativamente en los últimos años. Cabría esperar que esto afecte negativamente el desempeño de estos sectores y del empleo en la economía. La evaluación de la apreciación cambiaria es problemática porque los efectos negativos de la pérdida de rentabilidad industrial demoran en manifestarse. Ante la pérdida de competitividad, algunas firmas cierran (principalmente PyMES) o liquidan su actividad productiva local.

Las empresas sobrevivientes adoptan estrategias defensivas (reducción de personal y valor agregado local, simplificación de líneas de producción). En conjunto, la adaptación al contexto de TCR apreciado se traduce en un proceso gradual de contracción del valor agregado y el empleo industrial, cuyos efectos sobre la actividad y el empleo agregados de la economía toman tiempo en evidenciarse. Está documentado, por ejemplo, que el efecto de la apreciación cambiaria (esto es, pérdida de competitividad) sobre el empleo en países de AL ha operado con un rezago de alrededor de 2 años (Frenkel y Ros, 2006).

## GRAFICO 14

### COSTO LABORAL UNITARIO EN US\$ (CLU\$) AMERICA CENTRAL Y MEXICO, 1990-2010

(100=200)

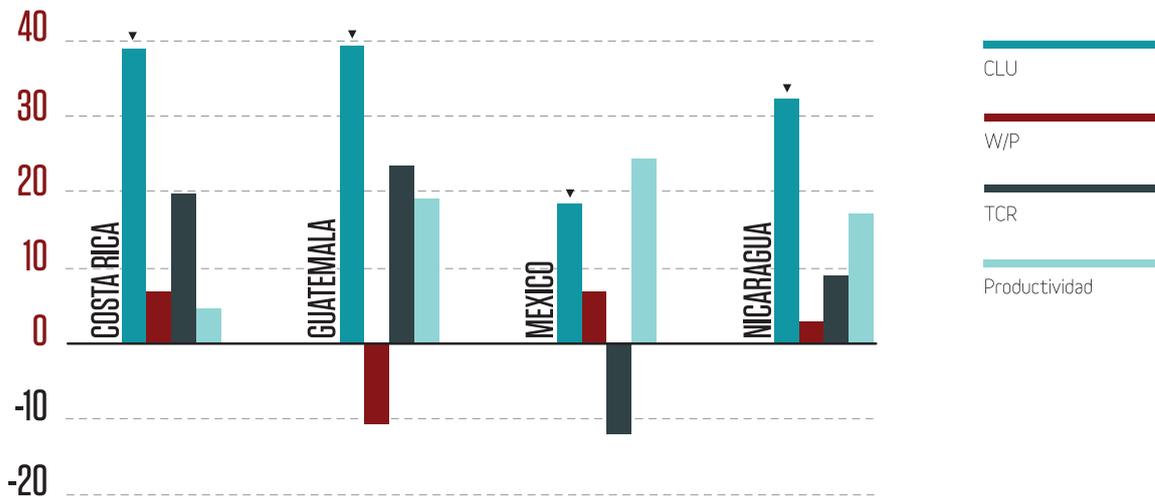


FUENTE: VER APÉNDICE

## GRAFICO 15

### INCREMENTO DEL CLU\$ ENTRE 2002 Y 2010 DESCOMPOSICION EN FACTORES EXPLICATIVOS MEXICO Y AMERICA CENTRAL

EN PORCENTAJES



FUENTE: VER APÉNDICE

Cabría esperar entonces que de continuar las tendencias a la pérdida de competitividad externa de los sectores transables se vaya gradualmente observando una desaceleración del ritmo de expansión de la actividad y el empleo industrial y eventualmente una contracción. Existen, de hecho, algunos indicios que sugieren que la apreciación cambiaria y la pérdida de competitividad están afectando negativamente el desempeño de los sectores manufactureros de los países de la región. El cuadro 2 muestra la elasticidad del crecimiento del valor agregado industrial respecto al valor agregado del resto de las actividades, ambos medidos a precios constantes, para los principales países de América del Sur en dos periodos: 2002-2005 y 2005-2008. Para capturar el comportamiento tendencial durante cada período, las tasas de crecimiento fueron calculadas mediante una estimación lineal Mínimos Cuadrados de las series en frecuencia trimestral.<sup>7</sup> La selección de países y períodos no es arbitraria. Entre 2002 y 2008, los países de la muestra experimentaron una expansión del PIB estable y sostenida en simultáneo con una significativa apreciación del TCR bilateral con Estados Unidos. La periodización está orientada a diferenciar un periodo (2002-2005) en el que los TCR estuvieron significativamente más competitivos

que en el siguiente (2005-2008) para observar si la apreciación real está asociada a cambios en el dinamismo del sector industrial.<sup>8</sup> A pesar de que los TCR de estos países se encontraban todavía más apreciados en 2010, optamos por no extender el análisis hasta dicho año debido a que la contracción internacional de la actividad económica en 2009 introduce “ruidos” en las series que hacen más compleja la interpretación de los resultados.

De acuerdo a lo discutido en esta sección, si el nivel del TCR influye positivamente en el desarrollo del sector industrial, ante una apreciación real significativa se debería observar un empeoramiento en la performance de dicho sector relativo al del resto de los sectores. En otras palabras, se debería observar una reducción en la elasticidad del crecimiento del sector industrial respecto al crecimiento de los sectores restantes. La evidencia del cuadro 2 es coincidente con esta predicción: en todos los países se observó una desaceleración relativa del ritmo de crecimiento del sector industrial. En línea con esta evidencia, se observa una correlación positiva entre las magnitudes de reducción de la elasticidad y de apreciación del TCR. Por ejemplo, Perú es el país de América del Sur en el que la apreciación del TCR y la caída de la elasticidad fueron menores.

## CUADRO 2

### ELASTICIDAD DEL CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL RESPECTO DEL VALOR AGREGADO DEL RESTO DE LOS SECTORES

	ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	PERÚ
2002-2005	1.48	1.78	1.33	1.14	1.28
2005-2008	0.91	1.23	0.64	0.70	1.07

FUENTE: VER APÉNDICE

El gráfico 16 muestra la evolución del TCR bilateral con Estados Unidos y dos índices que caracterizan la evolución relativa de la performance del sector industrial en Brasil entre principios de 2000 y de 2011. La línea verde grafica el volumen físico de exportaciones industriales sobre el correspondiente a las exportaciones primarias. La línea roja hace lo mismo con el valor agregado industrial (VAi) a precios constantes y el valor agregado de las actividades restantes (VAr), también a precios constantes.<sup>9</sup> La performance del sector industrial brasileño aparece influida por la evolución del TCR con un rezago de alrededor de 2 años.<sup>10</sup> Es interesante observar como la mejora relativa de las exportaciones industriales y de la producción industrial entre mediados de 2003 y mediados de 2005 fue prece-

didada por una significativa depreciación del TRC, iniciada en el primer semestre de 2001. De modo similar, al proceso de apreciación del TCR iniciado a mediados de 2004 le sigue un deterioro relativo en la performance de las exportaciones y producción industrial, iniciado entre fines de 2005 y principios de 2006. Esta peor performance relativa continúa hasta finales del periodo bajo análisis en paralelo con el proceso de apreciación del TCR.

El caso brasileño ilustra elocuentemente lo que a nuestro juicio constituye un peligro importante que las economías de AL enfrentan actualmente en relación con la apreciación cambiaria sostenida y sus efectos nocivos sobre la actividad de los sectores manufactureros.

<sup>7</sup> Concretamente, la tasa de crecimiento  $g$  se estimó a partir de la regresión  $\ln y_t = a + gt + e_t$ , donde  $y$  corresponde a valor agregado a precios constante,  $a$  refiere a una constante,  $t$  a trimestre y  $e$  a un término de error aleatorio.

<sup>8</sup> Comparado con 2005-2008, en 2002-2005 el TCR bilateral de Argentina fue un 25% mayor, en Brasil un 48%, en Colombia un 26%, en Chile un 21%, mientras que en Perú sólo un 7%.

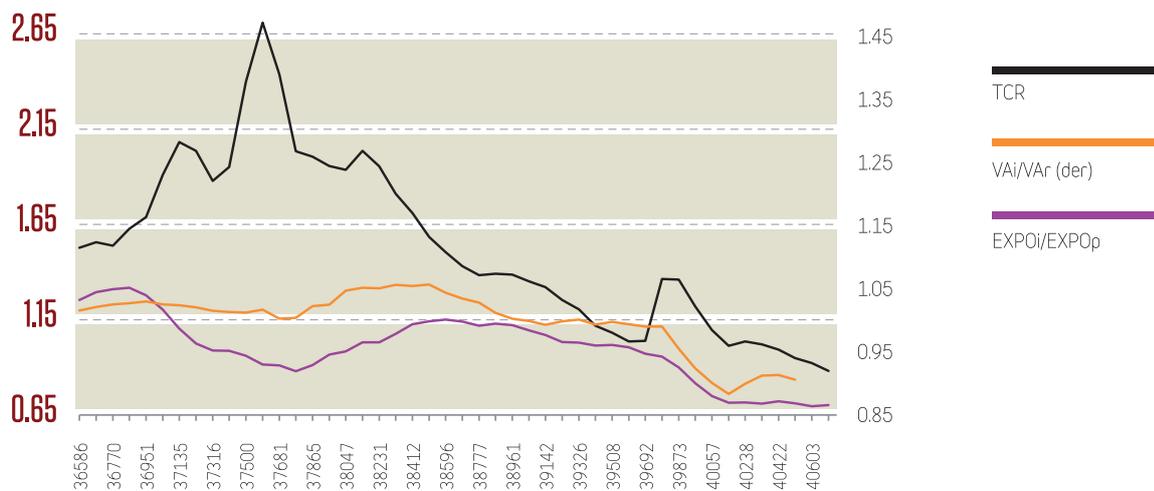
<sup>9</sup> Para evitar fluctuaciones estacionales, ambos índices fueron calculados usando observaciones anualizadas tanto de exportaciones como de valores agregados.

<sup>10</sup> El coeficiente de correlación entre el TRC rezagado 2 años y los índices de exportaciones y actividad industrial es de 0,73 y 0,84, respectivamente.

## GRAFICO 16

BRASIL: INDICES DE TCR BILATERAL CON E.E.U.U., EXPORTACIONES INDUSTRIALES / EXPORTACIONES PRIMARIAS Y VALOR AGREGADO INDUSTRIAL / VALOR AGREGADO RESTO ACTIVIDADES

(1=PROMEDIO 2000-2010)



FUENTE: VER APÉNDICE

# IV. Una política macroeconómica orientada al desarrollo

En su mayoría, los países de AL han progresado considerablemente en la conducción de sus políticas macroeconómicas. Luego de experimentar altas tasas de inflación durante los años 70 y 80, los países articularon políticas que lograron estabilizar los precios. La estabilización se logró en muchos casos mediante la instrumentación del tipo de cambio como ancla nominal, lo que derivó en significativos atrasos cambiarios y crisis externas durante los años 90<sup>11</sup>. Probablemente la enseñanza más importante que dejó esa década fue que para lidiar con flujos de capital volátiles y evitar crisis externas, la política macroeconómica requería –además de orden fiscal y monetario– una combinación de flexibilidad cambiaria y acumulación de reservas internacionales. Así, en los

años 2000 varios países de la región<sup>12</sup> instrumentaron políticas macroeconómicas que combinan prudencia en el manejo fiscal, una política monetaria con esquemas de metas de inflación, una política cambiaria de flotación administrada y la acumulación preventiva de reservas. Con esta configuración macroeconómica, estos países lograron mantener niveles bajos de inflación y transitaron sin mayor dificultad el *stress-test* de la crisis financiera internacional de 2008-09, evitando recesiones prolongadas y crisis externas y financieras.

A nuestro juicio (y el de muchos otros analistas), la mayor debilidad de esa orientación de política macroeconómica es que el TCR tiende a ser muy volátil y a exhibir un sesgo hacia la apreciación.

<sup>11</sup> Podría hablarse de una larga década de los años 90, que se iniciaría con el plan de estabilización mexicano en 1988 y finalizaría con la crisis de la convertibilidad argentina a finales de 2001.

<sup>12</sup> Incluimos en este grupo a Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

<sup>13</sup> Véase Frenkel (2007 y 2008) para una derivación más precisa de las condiciones de sostenibilidad de la política de esterilización.

Este comportamiento del TCR, al reducir y hacer más volátil la rentabilidad de los sectores transables dinámicos, dificulta su expansión y la acumulación de capital físico y humano, desalentando el desarrollo económico. Creemos, entonces, que el manejo de la política macroeconómica debe incorporar como objetivo intermedio el mantenimiento de un TCR competitivo y estable. La necesidad de orientar la política macroeconómica en esta dirección resulta prioritaria en el presente contexto de auge de flujos de capital a la región, pues como mostramos arriba, uno de sus efectos ha sido apreciar significativamente los TCR. Nuestra conjetura sobre la probable persistencia futura de los flujos de capital nos lleva a pensar que las presiones a la apreciación pueden continuar e intensificarse. A continuación, esbozamos las principales características de una política macroeconómica apta para confrontar los problemas que presenta este contexto.

En primer lugar, dada la multiplicidad de objetivos –inflación, empleo y el TCR como meta intermedia, apuntando al desarrollo de los sectores transables dinámicos– la orientación propuesta requiere la coordinación de las políticas cambiaria, monetaria, fiscal y salarial. Como el nivel del TCR es una de sus metas, la política cambiaria –a través del manejo del tipo de cambio nominal– está orientada a ese fin. La meta de la política cambiaria es señalar una tendencia estable del TCR a nivel competitivo, que en un régimen de flotación administrada es compatible con la flotación del tipo de cambio en el corto plazo. En contextos de movilidad de capital, como es el caso en los países de AL, una política cambiaria activa limita la efectividad de la política monetaria para influir sobre el ritmo de la demanda agregada. Como discutimos a continuación, esto no significa que la política monetaria es enteramente pasiva, sino que no es completamente autónoma. Consecuentemente, el rol de la política fiscal para suavizar el ciclo económico y mantener estabilidad de precios es crucial (Frenkel, 2008 y Rapetti, 2011). Esta es una diferencia con el esquema de metas de inflación convencional, en el cual todo el peso del control de la demanda agregada recae sobre la política monetaria.

En segundo lugar, en el esquema propuesto las políticas monetaria y cambiaria son ambas activas. Su instrumentación simultánea requiere de intervenciones esterilizadas y controles a los flujos de capital. Como los activos domésticos y externos son sustitutos imperfectos, las intervenciones cambiarias esterilizadas son efectivas para manejar simultáneamente el tipo de cambio nominal y la tasa de interés doméstica. Las intervenciones pueden interpretarse como dos instrumentos que se utilizan secuencialmente. Primero, para evitar la apreciación del TCR, la intervención compradora en el mercado de cambios mantiene el tipo de cambio en el nivel deseado y expande la cantidad de dinero. Luego, la esterilización en el mercado monetario absorbe la liquidez creada por la intervención cambiaria para mantener la tasa de interés en su nivel deseado. El problema práctico relevante es si las intervenciones esterilizadas son sostenibles en el tiempo, dado que podrían generar un costo cuasi-fiscal explosivo. En contextos en que la tasa de interés doméstica es relativamente baja, la intervención (compradora) esteril-

izada es sostenible y efectiva<sup>13</sup>. La posibilidad de manejar simultáneamente las políticas cambiaria y monetaria exclusivamente con intervenciones esterilizadas depende de la magnitud de los flujos de capital. Para facilitar su efectividad, especialmente si los flujos son muy voluminosos, se requiere la aplicación de controles a la entrada de capitales.

En AL, la magnitud actual de los flujos de capital con relación al tamaño de los sistemas monetarios y financieros nacionales, el tamaño del mercado cambiario y el espacio disponible de la política fiscal, pueden limitar la potencia de la intervención esterilizada, incluso si esta es ayudada por regulaciones a los flujos de capital y por la política fiscal con compras de divisas con superávit. Además, las regulaciones de los flujos de capital no son totalmente efectivas, particularmente en economías como las de AL que abrieron completamente su cuenta de capital en el pasado y no pretenden cerrarla (porque no es deseable y porque resultaría imposible en la práctica).

En consideración a que cada una de las políticas mencionadas parece insuficiente por sí misma para neutralizar los efectos de los flujos de capital, es razonable recomendar que sean instrumentadas simultáneamente, en conjunto y en forma coordinada. En particular, la coordinación entre las autoridades económicas y los bancos centrales (ausente en muchos países de AL) parece imprescindible para optimizar los efectos de las políticas y neutralizar las presiones a la apreciación del TCR.

En algunos círculos se manifiesta escepticismo respecto a la efectividad de las intervenciones compradoras de los bancos centrales. Algunos documentos recientes del FMI, por ejemplo, desaconsejan las “intervenciones tempranas” y recomiendan intervenir solamente cuando el TCR ha experimentado una apreciación suficiente como para disipar las expectativas de una ulterior tendencia a la apreciación. Esta postura asume implícitamente que los agentes “conocen” el tipo de cambio de equilibrio y tienen expectativas de que la evolución del mercado llevará inexorablemente el tipo de cambio en esa dirección. Es en cierta medida curioso. Los mismos documentos del FMI alertan sobre la formación burbujas en los precios de los activos locales y la moneda doméstica es un activo entre otros. ¿Porqué descartar que las tendencias a la apreciación experimentadas sean resultado de burbujas en los mercados de cambio? La observada debilidad de los efectos de algunas intervenciones recientes para alterar significativamente las tendencias a la apreciación podría explicarse porque dichas intervenciones han sido incapaces de modificar las expectativas de los agentes. En cambio, intervenciones contundentes del banco central, que manifiesten claramente la voluntad de las autoridades de alterar la tendencia del tipo de cambio, pueden influir en las expectativas y reducir consecuentemente las presiones vendedoras y los flujos de capital. En la orientación de política propuesta, el objetivo de las intervenciones debe apuntar a la modificación de las expectativas del mercado. Para esto, las intervenciones deben mostrar la fortaleza de los bancos centrales y su disposición a orientar el comportamiento del tipo de cambio en el medio plazo.

# Apéndice

Los datos de balanza de pagos, deuda externa, TCR bilateral con Estados Unidos, TCR efectivo, salarios y valor agregado industrial a precios constantes corresponden a la base de estadística de la CEPAL, CEPALSTAT. En el caso de Argentina, los cálculos que incluyen el Índice de Precios al Consumidor fueron reelaborados desde 2007 utilizando la información del índice IPC-7 del CEN-DA.

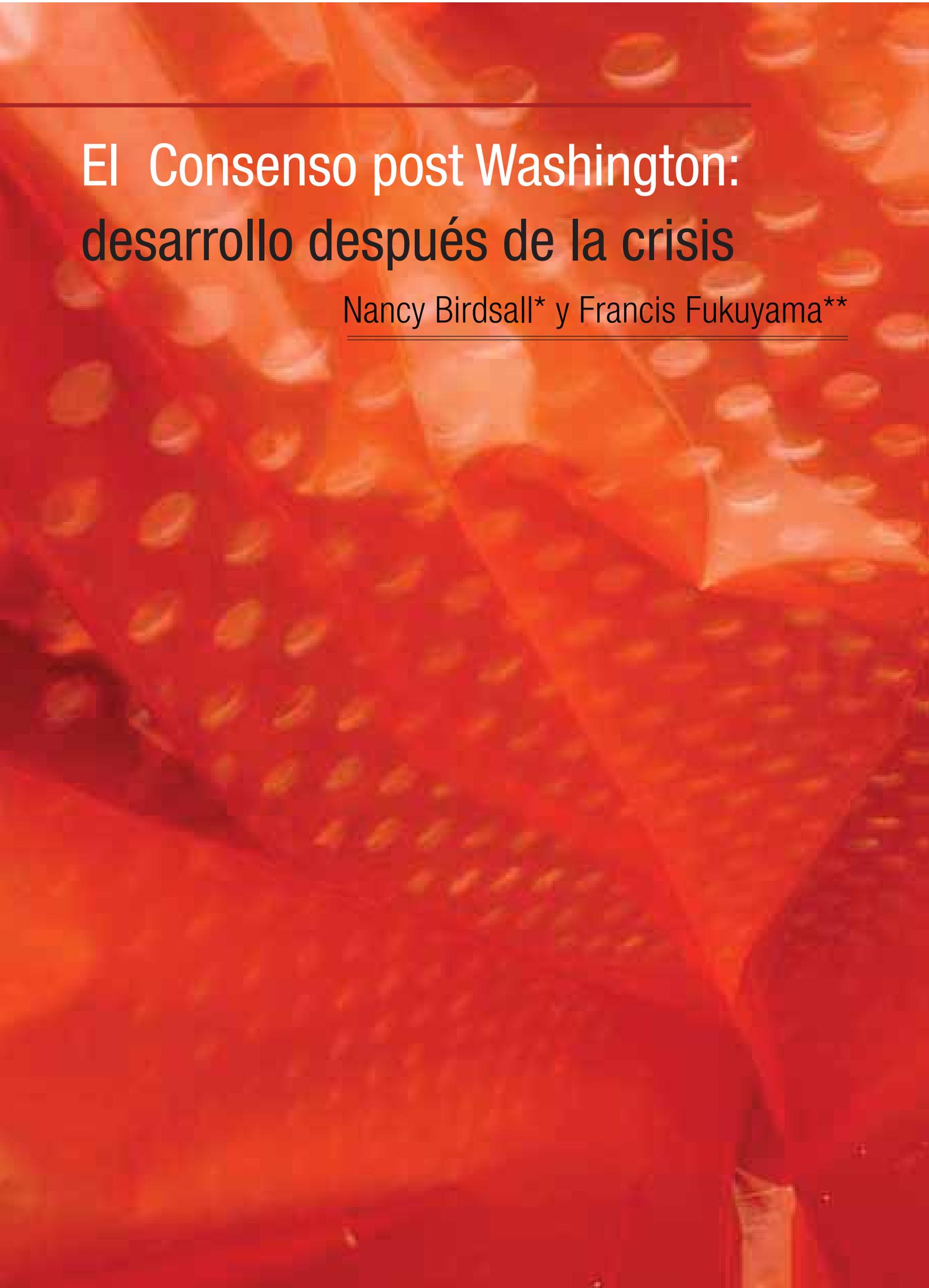
Los datos de PIB per cápita corresponden a la base de *World Development Indicators* del Banco Mundial.

Los datos de exportaciones industriales y exportaciones primarias de Brasil corresponden a IPEADATA.

Los datos de TCR bilateral con Estados Unidos en serie trimestral usados en el gráfico 16 corresponden al Banco Central de Brasil.

# Bibliografía

- Aguirre, A. y C. Calderón (2005). "Real exchange rate misalignments and economic performance," Central Bank of Chile, Working Paper No.315.
- Bresser Pereira, L.C. (2010). *Globalization and Competition*, Cambridge University Press.
- Diamand, M. (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, Vol. 12, No 45, pp. 45-47.
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2002). *Argentina: Una década de convertibilidad: un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, OIT.
- Ffrench-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Siglo XXI editores, Argentina.
- Frenkel, R. (2008). "The Competitive Real Exchange-Rate Regime, Inflation and Monetary Policy," *Cepal Review*, Vol. 96, pp. 191-201.
- (2007). "The Sustainability of Monetary Sterilization Policies," *Cepal Review*, No. 93, pp. 29-36.
- Frenkel, R. y J. Ros (2006). "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America," *World Development*, Vol. 34, No. 4, pp. 631-646.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2009). "A Developing Country View of the Current Global Crisis: What Should Not Be Forgotten and What Should Be Done," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33, No. 4, p. 685.
- (2010a). "Economic Development and the International Financial System", in Stephany Griffith-Jones, Jose Antonio Ocampo and Joseph Stiglitz (eds.): *Time for a Visible Hand*, pp. 253-268, Oxford University Press.
- (2010b). "A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America", Working Paper 2010-01, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Gala, P. (2007). "Real exchange rate levels and economic development: theoretical analysis and econometric evidence". *Cambridge Journal of Economics*.
- IMF (2010). *World Economic Outlook*, October 2010.
- (2011a). *World Economic Outlook*, April 2011.
- (2011b). *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere*, April 2011.
- Krugman, P. (1987). "The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies". *Journal of Development Economics*, 27, 41-55.
- Magud, N. y S. Sosa (2010) "When and Why Worry About Real Exchange Rate Appreciation? The Missing Link between Dutch Disease and Growth," *IMF Working Papers*, Vol. 271, No. 201, pp. 1-32.
- Rapetti, M. (2011) "Macroeconomic policy coordination in a competitive real exchange rate strategy for development", Working Paper 2011-09, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Rapetti, M., P. Skott, y A. Razmi (2011). "The real exchange rate and economic growth: are developing countries different?," Working Paper 2011-07, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Rodrik, D. (2008) "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 365-412.
- Ros, J. y P. Skott (1998) "Dynamic effects of trade liberalization and currency overvaluation under conditions of increasing returns", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 66 (4), 466-89.
- Sachs, J. y Warner, A. (2001) "The Natural Resource Curse", *European Economic Review*, Vol. 45, Issue 4-6, pp. 827-838.



---

# El Consenso post Washington: desarrollo después de la crisis

Nancy Birdsall\* y Francis Fukuyama\*\*



\* President of Center for Global Development. Washington DC (USA)

\*\* Politólogo. Catedrático de la Universidad Jhons Hopkins. Washington DC  
(USA)

# Index

**El fetiche de la financiación extranjera**

**Preocupándose por el cuidado**

**La mano visible**

**Construyendo trabajo burocrático**

**Moviéndose a la multipolaridad**

## **Un cambio evidente** en la agenda del desarrollo **está en camino.**

Tradicionalmente, esta fue una agenda nacida en el mundo desarrollado que ha sido implementada –y en realidad a menudo impuesta– en el mundo en desarrollo. Los Estados Unidos, Europa y Japón continuarán siendo fuentes significativas de ideas y recursos económicos, pero los mercados emergentes se convertirán en jugadores de importancia. Países como Brasil, China, India y Sudáfrica serán donantes y receptores de recursos para el desarrollo y de las mejores prácticas para utilizarlos. De hecho, el desarrollo nunca ha sido algo que los ricos concedieron a los pobres, más bien ha sido algo que los pobres alcanzaron por ellos mismos. Surge ahora que los poderes occidentales están finalmente despertando frente a esta verdad, a la luz de una crisis financiera que, para ellos, de ninguna manera está terminada.



La última vez que una depresión global se originó en los Estados Unidos el impacto fue devastador no sólo para la economía mundial, sino también para la política mundial. La Gran Depresión modificó el escenario para pasar del monetarismo estricto y las políticas del laissez faire hacia el manejo keynesiano de la demanda. Lo que es más importante, para muchos ello deslegitimizó el sistema capitalista, preparando el terreno para el nacimiento de movimientos radicales y antiliberales alrededor del mundo.

En esta oportunidad no ha habido un rechazo violento del capitalismo, incluso en el mundo en desarrollo. A comienzos del año 2009, en el apogeo del pánico financiero global, China y Rusia, dos estados anteriormente no capitalistas, dejaron bien en claro para sus inversores locales y extranjeros que no tenían ninguna intención de abandonar el modelo capitalista. Ningún líder de alguno de los países en desarrollo ha retrocedido respecto de su compromiso con el libre comercio o el sistema capitalista global. En cambio, las democracias occidentales establecidas son las únicas que han destacado los riesgos de depender demasiado de la globalización orientada al mercado y han requerido mayor regulación del financiamiento global.

¿Por qué la reacción en los países en desarrollo ha sido mucho menos extrema después de esta crisis de lo que fue después de la Gran Depresión? Por lo menos, culpan a los Estados Unidos por la crisis. En el mundo en desarrollo, muchos estuvieron de acuerdo con el Presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva cuando dijo: “Esta es una crisis provocada por gente blanca de ojos azules”. Si la crisis financiera global enjuició a algún modelo de desarrollo, este fue el libre mercado o modelo neoliberal, que hace hincapié en un Estado pequeño, la desregulación, la propiedad privada y los bajos impuestos. Pocos países en desarrollo consideran haber adoptado completamente ese modelo.



En realidad, unos años antes de la crisis, ellos se han estado distanciando de él. Las crisis financieras de fines de 1990 en el Este Asiático y en Latinoamérica desacreditaron muchas de las ideas asociadas con el llamado Consenso de Washington, particularmente la de la confianza sin mácula en el capital extranjero. En 2008, la mayoría de los países de mercado emergentes han reducido su exposición a los mercados financieros extranjeros por medio de la acumulación de grandes reservas de moneda extranjera y manteniendo el control regulador de sus sistemas bancarios. Estas políticas aportaron aislamiento respecto a la volatilidad económica global y fueron reivindicadas por las impresionantes repercusiones en el despertar de la crisis reciente: los mercados emergentes han contabilizado mucho mejor los números del crecimiento económico que sus contrapartes en el mundo desarrollado.

Así, la versión estadounidense del capitalismo si bien no está desprestigiada por completo, ya no es dominante. En la próxima década, es probable que los mercados emergentes y los países de bajos ingresos modifiquen su enfoque de la política económica, cambiando la flexibilidad y eficiencia asociadas con el modelo de libre mercado por políticas locales, intentando así contrarrestar las presiones de la competencia y los shocks económicos globales. Ellos estarán menos focalizados en el libre flujo de capitales, más preocupados por minimizar los conflictos sociales a través de los programas de seguridad social, y más activos en apoyar industrias locales. Estarán incluso menos inclinados que antes a adherir a la supuesta práctica de los países más desarrollados, creyendo –correctamente– que no sólo el poder económico, sino también el intelectual está llegando a ser cada vez más equitativamente distribuido.

---

## El fetiche de la financiación extranjera

Uno de los aspectos centrales del viejo consenso económico precrisis fue la conjetura de que los países en desarrollo podrían beneficiarse sustancialmente de la mayor afluencia de capital extranjero –lo que el economista Arvind Subramanian ha rotulado como “el fetiche de la financiación extranjera” –. La idea de que el flujo libre de capital alrededor del globo, como que el libre flujo de bienes y servicios hace a los mercados más eficientes, fue más o menos dado por sentado en los círculos políticos. En la década del 90, los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) impulsaron a los países en desarrollo prestatarios a abrir sus mercados de capitales a los bancos extranjeros y dismantelar los controles del tipo de cambio.

Aunque los beneficios del libre comercio han sido bien documentados, las ventajas de la completa movilidad del capital son mucho menos claras. Las razones de esto tienen que ver con las diferencias fundamentales entre el sector financiero y la economía “real”. Los mercados libres de capitales pueden, en efecto, distribuir eficientemente el capital. Pero las grandes instituciones financieras interconectadas pueden también tomar riesgos que imponen enormes externalidades negativas sobre el resto de la economía, de una manera que las grandes fábricas ni siquiera son capaces de hacer.

Una de las consecuencias paradójales de la crisis financiera de 2008-2009, puede ser que los estadounidenses y los británicos finalmente aprenderán lo que los habitantes del Este Asiático dedujeron hace más de una década: que los mercados abiertos de capital combinados con los sectores financieros no regulados son un desastre en espera. Cuando concluyó la crisis financiera asiática, muchos políticos y economistas de los Estados Unidos retrocedieron respecto a su énfasis previo sobre la rápida liberalización y comenzaron a alentar la promoción “en secuencia”, esto es, establecer la liberalización sólo después de un fuerte sistema regulador con una adecuada supervisión de los bancos. Pero pensaron poco en si algunos países en desarrollo eran capaces de establecer tal regulación rápido o si podría ser aplicado un régimen regulador apropiado. Y examinaron la relevancia de su nuevo mensaje para su propio caso, pero no fueron capaces de prevenir el peligro de un sector financiero en la sombra, enorme, desregulado y poderoso que había surgido en los Estados Unidos.

La primera consecuencia evidente de la crisis ha sido el fin del fetiche de la financiación extranjera. Los países que lo han buscado con el máximo entusiasmo, como Islandia, Irlanda, y otros en Europa del Este, creyeron que era el éxito más fuerte y enfrentan ahora las más duras repercusiones. Para Wall Street, los récords de fuerte crecimiento que estos países acumularon desde 2002 hasta 2007 probaron ser hasta cierto punto un espejismo, reflejando la fácil disponibilidad del crédito y los altos ratios de apalancamiento antes que fundamentos sólidos.

---

## Preocupándose por el cuidado

La segunda consecuencia es un nuevo respeto entre los países en desarrollo por los beneficios políticos y sociales de una política social sensible. Antes de la crisis, los hacedores de políticas tendían a un seguro social decisivo y a programas de red de seguridad a favor de estrategias que destacaran la eficiencia económica. El Presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan y la Primer Ministro británica Margaret Thatcher, llegaron al poder a fines de los 70 y en los 80 atacando el moderno estado de bienestar, y muchas de sus críticas fueron bien recibidas: las burocracias estatales se habían convertido en ineficientes y sumamente abultadas en muchos países y se había afirmado una mentalidad de tener derecho a algo. El Consenso de Washington no necesariamente rechaza el empleo de la política social, pero su foco en la eficiencia y la disciplina fiscal conduce a menudo a cortes en el gasto social.

Sin embargo, lo que hizo la crisis fue subrayar la inestabilidad inherente en los sistemas capitalistas –incluso uno tan desarrollado y sofisticado como el de los Estados Unidos-. El capitalismo es un proceso dinámico que regularmente produce víctimas que pierden sus trabajos o ven amenazados sus medios de vida. Durante la crisis y su secuela, los ciudadanos han esperado que sus gobiernos provean algún nivel de estabilidad ante la incertidumbre económica. Es esta una lección que los políticos en las democracias de los países en desarrollo probablemente no olviden; la consolidación y legitimidad de sus frágiles sistemas democráticos dependerán de su habilidad para lograr una mayor protección social.

Consideremos cómo la Europa continental ha reaccionado en comparación con los Estados Unidos. Hasta ahora, con la crisis de la eurozona, Europa occidental experimentó una recuperación bastante menos dolorosa gracias a su sistema más desarrollado de gasto social contracíclico automático, incluyendo el seguro por desempleo. En contraste, la recuperación de los desempleados en los Estados Unidos hace a



su modelo menos atractivo para los políticos en el mundo en desarrollo, particularmente aquellos crecientemente sometidos a la presión política para atender las necesidades de la clase media.

Un buen ejemplo del nuevo énfasis puesto en la política social se puede encontrar en China. Reaccionando frente al rápido crecimiento en la edad de la población del país, y sus líderes está luchando entre bastidores para construir un moderno sistema jubilatorio, algo que represente un cambio respecto de la táctica tradicional de concentrarse sólo en generar nuevos trabajos para mantener la estabilidad social y política. En Latinoamérica, las mismas presiones están terminando de manera diferente. Después de experimentar fatiga en el despertar de las reformas liberales realizadas en los 90, que no produjeron el crecimiento esperado, la región se ha dirigido a la izquierda en este siglo, y los nuevos gobiernos han incrementado el gasto social para reducir la pobreza y la inequidad. Muchos países han seguido el ejemplo exitoso de Brasil y México y han instituido esquemas de transferencia de efectivo dirigidos a las familias pobres (requieren beneficiarios que tengan hijos en la escuela o cumplan otras condiciones). En Brasil y México, este enfoque ha contribuido a la primera declinación visible de la desigualdad de los ingresos en muchos años y ha ayudado a las familias pobres a hallar refugio ante la crisis reciente.

La pregunta, entonces, es si programas como estos que tienen como destinatarios a los pobres (y así mantienen los gastos fiscales sorprendentemente bajos) tendrán dificultades para atraer apoyo de largo plazo a partir del crecimiento de la clase media de la región, y cómo estas y otras economías emergentes, incluyendo China, administrarán los costos fiscales de más salud universal, jubilación y otros programas de seguro social. ¿Estarán mejor manejando los problemas asociados con estos programas universales de mejoras no consolidados, la clase de problemas que están ahora enfrentando Europa y los Estados Unidos, como la edad de sus poblaciones?





## La mano visible

La tercera consecuencia de la crisis ha sido el nacimiento de una nueva ronda de debates sobre la política industrial –la estrategia de un país para desarrollar sectores industriales específicos, tradicionalmente a través de protección, crédito barato o subsidios, o mediante la administración estatal de bancos de desarrollo-. Tales políticas fueron castigadas como fallas peligrosas en los 80 y los 90, por sostener industrias ineficientes con un alto costo fiscal. Pero la crisis y la respuesta efectiva de algunos países ante ella, es probable que apoye la noción de que tecnócratas competentes en los países en desarrollo son capaces de manejar eficientemente complicaciones en los sectores productivos. Brasil, por ejemplo, usó su banco de desarrollo apoyado por el gobierno para asignar crédito rápidamente a algunos sectores, como parte de su programa de estímulo inicial para manejar la crisis, y China hizo lo mismo con sus bancos estatales.

No obstante, esta nueva política industrial no se basa en seleccionar ganadores o causar grandes cambios sectoriales en la producción. Se basa en enfocar problemas de coordinación y otras barreras que desalientan la inversión privada en nuevas industrias y tecnologías, dificultades que las fuerzas del mercado solas difícilmente puedan superar. Para promover una innovadora industria de la ropa en África Occidental, por ejemplo, los gobiernos podrían asegurar un constante suministro de materiales textiles o subsidiar la construcción de puertos para evitar acumulación de productos exportables. La idea es que para bajar algunos de los riesgos financieros iniciales o de otro tipo, y más sistemáticamente apuntado a la infraestructura pública, los gobiernos pueden ayudar a los inversores privados a superar los altos costos de ser los promotores e innovadores en sectores incipientes.

En los últimos treinta años, las instituciones de desarrollo en Washington han tenido la opinión de que el crecimiento es amenazado más por la incompetencia gubernamental y la corrupción que por fallas del mercado. Ahora que el capitalismo al estilo norteamericano ha caído de su pedestal, ¿esta opinión podría empezar a cambiar? ¿La idea de que el Estado puede tener un rol más activo toma más fuerza? La respuesta depende, en relación con cada país en desarrollo, de una evaluación de su capacidad estatal y en general de su gobierno. Esto es así porque la crítica más significativa de la política industrial nunca fue económica, sino política, sosteniendo que la toma de decisiones económicas en los países en desarrollo podría no estar protegida de la presión

política. Los críticos afirman que los gestores políticos conservarían las medidas proteccionistas mucho después de haber cumplido su propósito original de impulsar el inicio de las industrias locales. Las políticas industriales, tales como reducir la dependencia de las importaciones y promover industrias menores, aunque más tarde ridiculizadas en Washington, de hecho produjeron impresionantes tasas de crecimiento económico en los 50 y los 60 en el Este Asiático y en Latinoamérica. El problema, sin embargo, fue que los gobiernos en esta última región fueron políticamente incapaces de desarrollar esa protección, y así sus industrias locales no pudieron llegar a ser globalmente competitivas.

Por lo tanto, los tecnócratas en los países en desarrollo, contemplando el uso de las políticas industriales, deben considerar si es apropiado actuar así. ¿Existe una burocracia que es suficientemente capaz y autónoma de la presión política? ¿Hay suficiente dinero para sostener un programa de ese tipo? ¿Será posible tomar decisiones políticas duras, como eliminar determinadas políticas cuando ya no son más necesarias? La mayoría de los usos exitosos en política industrial se han cumplido en el Este Asiático, que tiene una larga tradición de fuertes burocracias tecnocráticas. Los países sin tal legado necesitan ser más cuidadosos.

## Construyendo trabajo burocrático

Si los países tienen que promover el desarrollo industrial y proveer una red de seguridad social, necesitarán reformar sus sectores públicos; en realidad, la cuarta consecuencia de la crisis ha sido un doloroso recuerdo de los costos de no hacerlo. En los Estados Unidos, las agencias reguladoras fueron poco respaldadas, tuvieron dificultades para atraer personal de alta calidad y enfrentaron oposición política. Esto no era sorprendente: estaba implícita en la doctrina Reagan-Thatcher la creencia de que los mercados eran un aceptable sustituto para un gobierno eficiente. La crisis demostró que los mercados desregulados o pobremente regulados pueden producir costos extraordinarios.

Los líderes en el mundo en desarrollo y en el desarrollado han quedado maravillados con la notable habilidad de China para reaccionar después de la crisis. Es el resultado de una máquina de gestión política estrechamente administrada y controlada que pudo evitar las postergaciones de un desordenado proceso democrático. Como respuesta, los líderes políticos en el mundo en desarrollo ahora asocian eficiencia y capacidad con sistemas políticos autocráticos. Pero hay bastantes regímenes autocráticos incompetentes. Lo que sitúa a China en un lugar aparte es una burocracia

# Su Inversión Inmobiliaria entre el BOSQUE Y EL MAR

Ruta Interbalnearia 118.500 | Punta del Este



**INVIERTA SEGURO,  
DISFRUTE DE PUNTA DEL ESTE.**

**100% FINANCIACIÓN PROPIA.  
TOTALMENTE EN CUOTAS. SIN ANTICIPO.**

## Departamentos en Punta del Este | 42 hasta 225 m<sup>2</sup>

- Terrazas y jardines de uso exclusivo
- Parrillas completas
- Cocinas equipadas con hornos y analés eléctricos
- Pisos y revestimientos de porcelanato
- Calefacción por piso radiante
- Hidromasajes en baños
- Mesadas de mármol
- 4 piscinas
- 2 piscinas cubiertas climatizadas
- Placares completos
- Aberturas en PVC y grandes ventanales
- Seguridad y vigilancia 24 hs
- Actividades recreativas
- Kinder
- Restaurante
- Espacio para eventos
- 1 piscina diseñada para niños
- Gimnasio
- Spa y sauna
- Paseador de playa exclusivo
- Servicios de playa (reposeras, sombrillas y toallas)
- Canchas de tenis, fútbol y de paddle
- Servicio de mucama
- Servicio de hotelera

*Litman*

+5411 5861 5061 | Juncal 1825 | CABA  
greenpark@solanasvacation.com.ar  
solanasvacation.com.ar/greenpark | gruposolanas.com

*SOLANAS*

que, en los más altos niveles al menos, es capaz de administrar y coordinar políticas sofisticadas. Entre los países de bajos ingresos, eso convierte a China en una excepción.

Promover sectores públicos efectivos es uno de los más intimidantes desafíos para el desarrollo que enfrenta el mundo. Instituciones para el desarrollo como el Banco Mundial y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional han apoyado durante los últimos 15 años, programas que fortalecen los sectores públicos, promueven el buen gobierno y combaten la corrupción, con poco para mostrar sobre ello. El hecho de que incluso los reguladores financieros en los Estados Unidos y en el Reino Unido hayan fallado en utilizar sus poderes existentes o en mantenerle el paso a mercados que se desenvuelven con velocidad, son un humillante recordatorio de que los sectores públicos efectivos son un desafío que habrá que mantener inclusive en los países más desarrollados.

¿Por qué ha habido tan poco progreso en mejorar los sectores públicos de los países en desarrollo? El primer problema es que sus burocracias a menudo sirven a los gobiernos que buscan alianzas que actúen de acuerdo con el propio interés, en lugar de un ideal de servicio público impersonal. Los donantes externos típicamente no tienen la influencia necesaria para forzarlos al cambio, con la excepción parcial de mecanismos tales como el del proceso de acceso de la Unión Europea. En segundo lugar, las instituciones efectivas tienen que evolucionar según la manera local, reflejando las propias realidades políticas, sociales y culturales de un país. El desarrollo de las burocracias impersonales en Occidente fue el producto de un largo y doloroso proceso, con factores exógenos a la economía (como la necesidad de movilizar para la guerra) que jugaron un gran rol en crear instituciones estatales fuertes (como la famosa y eficiente burocracia de Prusia). Las instituciones que responden al imperio de la ley, raramente funcionan si son simplemente copiadas del contexto extranjero. Finalmente, la reforma del sector público requiere un proceso paralelo de construcción nacional. A menos que una sociedad tenga un claro sentido de identidad nacional y un interés público compartido, los individuos mostrarán menos lealtad a ella que a su grupo étnico, tribu o sistema de patrocinio.



➔ La **crisis financiera** finalmente condujo a la defunción del G-7 como el lugar primario de coordinación de la política económica global y a su reemplazo por el G-20.

## Moviéndose a la multipolaridad

Desde ahora, los historiadores pueden señalar a la crisis financiera como el fin del dominio económico estadounidense en los negocios globales. Pero la tendencia hacia un mundo multipolar comenzó mucho antes, y la implosión de los mercados financieros occidentales y sus débiles recuperaciones simplemente han acelerado el proceso. Incluso antes de la crisis, las instituciones internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial para manejar los desafíos económicos y de seguridad estuvieron bajo tensión y necesitadas de reformas. El FMI y el Banco Mundial padecieron estructuras de gobierno que reflejaban realidades económicas obsoletas. Comenzando en los 90 y continuando en el nuevo siglo, las instituciones establecidas en Bretton Woods han llegado bajo creciente presión a garantizar más poder de voto a los países emergentes como Brasil y China. Mientras tanto, el G-7, el grupo de elite de las seis más importantes democracias occidentales desde el punto de vista económico, más Japón, permaneció como el comité directivo informal del mundo cuando llegaron las consecuencias de la coordinación económica global, incluso tanto como otros centros de poder que han surgido.

La crisis financiera finalmente condujo a la defunción del G-7 como el lugar primario de coordinación de la política económica global y a su reemplazo por el G-20. En noviembre de 2008, las cabezas de Estado del G-20 se reunieron en Washington, D.C. para coordinar un programa de estímulo global –una reunión que ha crecido hacia una institución internacional establecida-. Desde que el G-20, a diferencia del G-7, incluye países emergentes como Brasil, China e India, la expansión de la coordinación económica representa un reconocimiento tardío de un nuevo grupo de jugadores económicos globales.

La crisis también insufla nueva vida y legitimidad en el FMI y en el Banco Mundial. Previamente, el FMI ha percibido cómo esto rápidamente se ha vuelto obsoleto. Los mercados de capital privado han provisto a los países con financiamiento en términos favorables, sin las condiciones ligadas a los préstamos del FMI. La organización tuvo problemas para respaldar sus propias actividades y estuvo reduciendo su staff.

Pero la perspectiva cambió en el año 2009, cuando los líderes del G-20 estuvieron de acuerdo en asegurar que las instituciones de Bretton Woods tendrían 1 trillón de dólares como recursos adicionales para ayudar a los países que mejor resisten las deficiencias financieras. Países como Bra-

sil y China estuvieron entre los contribuyentes a fondos especiales que han terminado apoyando a Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Latvia, Pakistán y Ucrania.

Al solicitar que los mercados emergentes asuman un rol de mayor liderazgo en los negocios globales, las democracias occidentales están admitiendo de forma implícita que ya no son más capaces de manejar los negocios económicos globales. Pero lo que se ha llamado “el nacimiento del resto” no es sólo sobre el poder económico y político, también tiene que ver con la competencia global de ideas y modelos. Occidente, y en particular los Estados Unidos, ya no es percibido como el único centro para el pensamiento innovador sobre política social. Los esquemas condicionales de transferencia de efectivo, por ejemplo, primero fueron desarrollados e implementados en Latinoamérica. Para la política industrial, Occidente ha aportado muy poco pensamiento innovador en los últimos treinta años. Hay que dirigirse a los países emergentes antes que al mundo desarrollado para ver en la práctica modelos exitosos. Y cuando esto llega a las organizaciones internacionales, las voces y las ideas de los Estados Unidos y de Europa se están volviendo menos dominantes. Estos países emergentes –estados que se han convertido en significantes gestores de fondos de las instituciones financieras internacionales- están adquiriendo un peso más grande.

Todo esto señala un cambio evidente en la agenda del desarrollo. Tradicionalmente, esta fue una agenda nacida en el mundo desarrollado que ha sido implementada –y en realidad a menudo impuesta- en el mundo en desarrollo. Los Estados Unidos, Europa y Japón continuarán siendo fuentes significativas de ideas y recursos económicos, pero los mercados emergentes ahora están entrando en este terreno y se convertirán en jugadores de importancia. Países como Brasil, China, India y Sudáfrica serán donantes y receptores de recursos para el desarrollo y de las mejores prácticas para utilizarlos. Una gran parte de los pobres del mundo vive dentro de sus límites; ellos han logrado un nuevo respeto en la escena global en términos económicos, políticos e intelectuales. De hecho, el desarrollo nunca ha sido algo que los ricos concedieron a los pobres, más bien ha sido algo que los pobres alcanzaron por ellos mismos. Surge ahora que los poderes occidentales están finalmente despertando frente a esta verdad, a la luz de una crisis financiera que, para ellos, de ninguna manera está terminada.

*Reimpreso con permiso de FOREIGN AFFAIRS (marzo/abril 2011).*