

# realidad económica

Revista de economía  
editada por el Instituto  
Argentino para el  
Desarrollo Económico  
(IADE) Aparece cada  
45 días

233



G. W. Babi, presidente de IADE  
Ilustración de Herminio Giliberto

Propiedad intelectual e innovación  
**PATENTES DE CORSO**

**INSTITUTO  
ARGENTINO  
PARA EL  
DESARROLLO  
ECONÓMICO**

**Presidentes honorarios:**

Horacio Giberti  
Salvador María Lozada

**Presidente:**

Sergio Carpenter

**Vicepresidente:**

Guillermo Vitelli

**Secretaria:**

Lucía Vera

**Prosecretaria:**

Flora Losada

**Tesorero:**

Daniel Rascovschi

**Protesorero:**

Alberto Rosenthal

**Vocales Titulares:**

Etchichury, Pedro  
Gak, Abraham Leonardo  
García, Alfredo T.  
Giai, Eliseo  
Gómez, Roberto  
Kanevsky, Eduardo  
Vilas, Carlos  
Zaietz, Carlos

**Vocales Suplentes:**

Amigo, Juan Carlos  
Cardo, José María  
García, Héctor  
Pengue, Walter  
Urthiague, Alberto

**Comisión revisora de cuentas:**

Ana Hawrylkowicz  
Norma Penas

**Dirección y administración:**

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso  
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina  
Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337  
e-mail: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar)  
[realidadeconomica@iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)  
<http://www.iade.org.ar>

**ISSN 0325-1926**

 **realidad  
económica**

**Nº 233**

1º de enero al  
15 de febrero de 2008

**Editor responsable:**

Instituto Argentino para el  
Desarrollo Económico (IADE)

**Director:**

Juan Carlos Amigo

**Secretaría de Redacción:**

Irene Brousse  
Mónica Padlog

**Comité Editorial:**

Presidente  
Horacio Giberti  
Enrique O. Arceo  
Eduardo Basualdo  
Alfredo Eric Calcagno  
Dina Foguelman  
Roberto Gómez  
Mabel Manzanal  
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la  
Propiedad Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente re-  
producidos con sólo acreditar a Realidad  
Económica como fuente de origen,  
salvo indicación en contrario. La respon-  
sabilidad de los artículos firmados recae  
de manera exclusiva sobre sus autores  
y su contenido no refleja, necesariamente,  
el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción  
Nacional**

Valor de la suscripción  
8 números/1 año \$100

**Exterior**

Precio del ejemplar (vía aérea) U\$S18  
Suscripción anual (vía aérea) U\$S130

Impreso en Publilprint S.A., Cóndor  
1785 - Cdad. de Buenos Aires. tel.  
4918-2061/2

Correo  
Central  
Argentino  
(B)

Franqueo Pagado  
Concesión Nº 3806

# SUMARIO

---

## Industria I

---

### La Argentina del bicentenario: desafíos de política industrial

*Martín Schorr*

8

El propósito de estas líneas es el de recuperar algunas de las muy ricas y variadas discusiones que se han generado en ocasión de los “Foros del Bicentenario. Innovación, tecnología y desarrollo”. Fundamentalmente el autor se aboca a sistematizar las principales temáticas abordadas en lo relacionado con el sector industrial: su trayectoria pasada, su situación actual y las perspectivas y los desafíos de cara al Bicentenario de la Argentina. La exposición consta de tres partes.

La primera es una presentación sumamente estilizada de las conclusiones más relevantes referidas al desenvolvimiento del sector industrial doméstico durante los años noventa.

En la segunda se recupera parte de las evidencias empíricas disponibles para preguntar acerca de las potencialidades y las limitaciones que presenta el régimen económico vigente desde el abandono de la Convertibilidad para revertir el crítico sendero que transitó nuestra industria en las últimas décadas al calor de las políticas neoliberales.

La tercera plantea unas breves reflexiones relacionadas con ciertos aspectos que se consideran centrales a la hora de discutir, diseñar e implementar una estrategia de desarrollo para la Argentina que se articule en torno de dos núcleos básicos: una reindustrialización del país con eje en una distinta inserción en el mercado mundial y una redistribución progresiva del ingreso.

---

## Industria II

---

### El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural

# 17

*Cecilia Fernández Bugna - Fernando Porta*

¿El cambio drástico de régimen macroeconómico conlleva o, al menos, promueve un nuevo modelo productivo?; más específicamente, además de crecer ininterrumpidamente por 17 trimestres, ¿está la industria manufacturera protagonizando una nueva etapa de transformaciones profundas, esta vez con contenidos de mayor progresividad e inclusión? Estas preguntas y preocupaciones han orientado la búsqueda implícita en este trabajo. En principio, puede decirse que el sector manufacturero ha reaccionado muy positivamente frente al nuevo cuadro de incentivos macroeconómicos y que su desempeño ha sido parte activa de la salida de la crisis y la posterior consolidación de una fase de crecimiento económico, convirtiéndose en uno de los sectores más dinámicos en la generación de nuevos puestos de trabajo y en la absorción del desempleo existente. Ahora bien, se modificó el desempeño, pero, ¿se trata efectivamente de otra industria?

---

## Ciencia

---

### El régimen de la propiedad intelectual y la innovación

# 49

*Benjamin Coriat*

Las relaciones entre propiedad intelectual e innovación son de todo salvo simples. En efecto, si las ventajas que las empresas pueden obtener de la innovación son múltiples y de gran alcance, comprometerse con la innovación es a la vez costoso y arriesgado, lo que puede llevar a renunciar. Esta “tensión” inherente a la innovación está en el fundamento de la reflexión sobre la noción de derechos de propiedad intelectual (DPI), cuya justificación y condiciones de eficacia plantean interrogantes particularmente complejos.

Estas cuestiones, que desde siempre han estado en el corazón de la reflexión de los economistas de la innovación, en los últimos veinte años volvieron a despertar fuerte interés. Hemos asistido así, por iniciativa de Estados Unidos, a evoluciones fundamentales tanto de la doctrina como de la política seguida en materia de patentes, expresándose en algunos casos en espectaculares desplazamientos de frontera entre lo que es patentable y lo que no lo es. Estas cuestiones son hoy objeto de debate y controversia en las instancias de la Unión Europea (Comisión, Parlamento y Oficina Europea de Patentes, sobre todo); lo que está en juego es de gran importancia.



### Elección tecnológica y riego por goteo en la agricultura argentina

66

*Omar Miranda*

La irrigación experimentó una transformación en gran parte de las áreas agrícolas del mundo. Esto fue posible a partir de la instrumentación de innovaciones institucionales y tecnológicas que cambiaron la organización de la distribución del agua y su eficiencia de uso. Las formas clásicas de gestión y aplicación del recurso hídrico fueron reemplazadas por una combinación de nuevas normas de derechos sobre el agua y de técnicas para su presurización para riego. De esta manera, se facilitó la sustitución de los esquemas tradicionales de riego por otros más eficientes en el uso de los recursos hídricos. Éstos posibilitaron el cultivo de especies de mayor valor económico y la colonización de nuevas áreas agrícolas. En este contexto de transformación, el riego por goteo tuvo un rol fundamental para instrumentar estrategias que mejoran la productividad del agua en la agricultura.

---

## Reconfiguración empresarial

---

### Concentración y centralización del capital en el mercado eléctrico argentino. El paradigmático caso de Pampa Holding S.A.

86

*Daniel Azpiroz*

Si bien, la desintegración vertical y horizontal de las “unidades de negocio” en las que se segmentó a las ex empresas públicas del sector (SEGBA, HIDRONOR y Agua y Energía Eléctrica) para su privatización, y la potencial introducción de la llamada “competencia por comparación”, constituyeron pilares básicos de la radical reforma estructural del mercado eléctrico, la reintegración vertical y horizontal de buena parte del mismo en manos de PHSA invita a la reflexión en torno de algunas dimensiones analíticas.

En primer lugar a indagar respecto de la historia –reciente pero muy intensa– del grupo, a las estrategias empresarias subyacentes, a las intrincadas formas bajo las que se fue conformando y las múltiples sociedades que, “aguas arriba” o “aguas abajo”, son parte constitutiva de esa breve historia empresarial. En segundo término, los delicados senderos normativos y regulatorios –con sus debilidades y limitaciones– bajo los que se ha venido desarrollando el *holding*, donde en ciertos casos parecería vislumbrarse cierta complacencia oficial. En tercer lugar y dada la recurrente referencia al “relanzamiento” y fortalecimiento de una nueva burguesía nacional como una de las resultantes positivas de la implosión del régimen de convertibilidad y el consiguiente intento de consolidar un nuevo modelo de acumulación, cabe interrogarse sobre las potencialidades reales de este tipo de emprendimiento. Sobre la base de esas tres dimensiones analíticas se estructura el presente artículo.

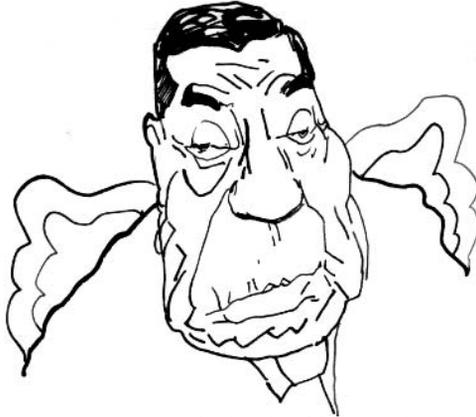
## Una crítica a la política de Metas de Inflación: los casos del Brasil y de México

Mariano Borzari

111

La nueva institucionalidad en materia de control de la inflación se encuentra encarnada en los denominados Regímenes de Metas de Inflación (RMI). Este tipo de arreglos se caracteriza por el anuncio oficial de una meta inflacionaria para uno o más períodos consecutivos, con el reconocimiento *explícito* de que la inflación baja y estable es el *objetivo primordial* de la política monetaria. Estos regímenes proliferaron intensamente durante la última década y en la actualidad más de una veintena de países ha optado por su implementación. La lista incluye a economías del centro y de la periferia.

Según se muestra en este artículo, en las economías periféricas la adopción de este tipo de esquemas puede limitar significativamente el diseño e instrumentación de políticas que promuevan el desarrollo económico, tanto por sus impactos institucionales (pérdidas de grados de libertad para la implantación de políticas estatales) como por la propia dinámica macroeconómica que rige tales esquemas. En el trabajo se aborda la lógica de funcionamiento de los RMI, sus principales implicancias conceptuales (sección II) y el desempeño verificado en el Brasil y México durante la vigencia del régimen (sección III). Se finaliza con algunos comentarios respecto de las alternativas al RMI (sección IV).



Atahualpa Yupanqui 1908-2008

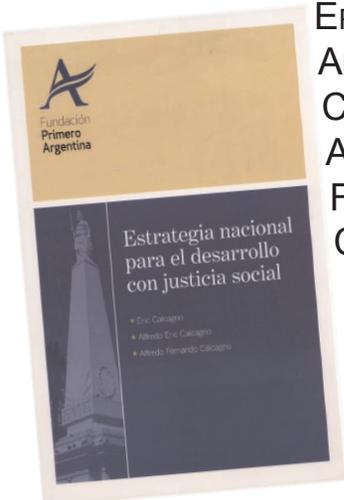
---

Galera de corrección

---

Estrategia nacional para el desarrollo  
con justicia social

158



ERIC CALCAGNO,  
ALFREDO ERIC  
CALCAGNO,  
ALFREDO  
FERNANDO  
CALCAGNO

# La Argentina del bicentenario: desafíos de política industrial\*

*Martín Schorr\*\**

El propósito de estas líneas es el de recuperar algunas de las muy ricas y variadas discusiones que se han generado en ocasión de este Foro. Fundamentalmente el autor se aboca a sistematizar las principales temáticas abordadas en lo relacionado con el sector industrial: su trayectoria pasada, su situación actual, y las perspectivas y los desafíos de cara al Bicentenario de la Argentina. La exposición consta de tres partes.

La primera es una presentación sumamente estilizada de las conclusiones más relevantes referidas al desenvolvimiento del sector industrial doméstico durante los años noventa.

En la segunda se recupera parte de las evidencias empíricas disponibles para preguntar acerca de las potencialidades y las limitaciones que presenta el régimen económico vigente desde el abandono de la Convertibilidad para revertir el crítico sendero que transitó nuestra industria en las últimas décadas al calor de las políticas neoliberales.

La tercera plantea unas breves reflexiones relacionadas con ciertos aspectos que se consideran centrales a la hora de discutir, diseñar e implementar una estrategia de desarrollo para la Argentina que se articule en torno de dos núcleos básicos: una reindustrialización del país con eje en una distinta inserción en el mercado mundial y una redistribución progresiva del ingreso.

\* Este texto constituyó la base de la exposición realizada en el Ciclo "Foros del Bicentenario. Innovación, tecnología y desarrollo" organizado por la Secretaría de Cultura dependiente de la Presidencia de la Nación (Buenos Aires, septiembre 2007)

\*\* CONICET.

## A)

Durante el decenio de los noventa se aplicó en nuestro país un *shock* de políticas públicas de orientación neoconservadora que pivotó en lo sustantivo alrededor de la apertura comercial y financiera de la economía, la desregulación —en rigor la re-regulación— de un amplio número de mercados y la privatización de empresas estatales; todo ello articulado con la aplicación de un esquema monetario-cambiario que derivó en una ostensible apreciación de la moneda doméstica y un crecimiento exponencial de la deuda externa y la fuga de capitales locales al exterior. Si bien los intelectuales orgánicos y los “hacedores de política” del neoliberalismo enfatizaron el carácter “neutral” de estas medidas (en tanto se estaban “liberando” las fuerzas del mercado), es un hecho que las mismas tuvieron sesgos e inequidades manifiestas sobre el tejido industrial tanto en términos meso-económicos como microeconómicos. Como producto de ello, en el campo manufacturero (como en el resto de las actividades económicas) se consolidaron, en algunos casos en niveles extremos, muchas de las tendencias iniciadas a *sangre y fuego* durante la dictadura militar de 1976-1983 y profundizadas bajo el gobierno de Alfonsín.

Repasemos someramente las características sobresalientes del

desempeño industrial argentino durante la década pasada:

- se afianzó el proceso de desindustrialización iniciado en 1976, asociado con una considerable reestructuración regresiva del aparato fabril por efecto de una intensa reprimarización y un considerable retroceso de las manufacturas de mayor complejidad;
- como resultado de lo anterior, se consolidó un perfil productivo con un claro predominio de actividades ligadas con el procesamiento de recursos básicos, capital-intensivas y un retroceso de aquellas de relativamente elevada intensidad tecnológica. Es importante reparar en el hecho de que este repliegue que ha experimentado la Argentina en las últimas décadas hacia la reprimarización se ha dado a partir de producciones que si bien pueden potenciar ciertos procesos innovativos, en la generalidad de los casos se caracterizan por poseer estructuras de oferta oligopólica y un reducido dinamismo en lo que se asocia a la creación de empleo y la elevación de los salarios. Según nuestro criterio, estas cuestiones arrojan numerosos interrogantes en relación con el argumento ampliamente difundido en el nivel nacional en los ámbitos académicos, políticos y empresariales: que este perfil de especialización

industrial es condición necesaria y suficiente para que la Argentina ingrese en un sendero de desarrollo con equidad social;

- dadas las formas en que se concretó la liberalización comercial, la vigencia de un peso “fuerte” y un sistema aduanero sumamente “permeable” a las importaciones, tuvo lugar un brusco proceso de desintegración del tejido manufacturero, que se expresó, entre otras cuestiones, en un fuerte debilitamiento estructural de numerosos núcleos estratégicos de la matriz manufacturera (fue particularmente intenso en el campo metalmeccánico, sobre todo en las industrias elaboradoras de bienes de capital). Se afianzó así un aparato fabril con enorme dependencia del abastecimiento del exterior, máxime en lo que se vincula con la provisión de innovación (sea bajo la forma de maquinarias y equipos o de conocimientos y desarrollos científico-tecnológicos de diversa naturaleza);
- sin embargo, vistas las cosas desde una perspectiva microeconómica, puede afirmarse que se trató de una reestructuración de carácter regresivo y heterogéneo en tanto se asentó sobre una doble transferencia de ingresos: desde los trabajadores hacia los capitalistas, y en el interior del campo

empresarial. En cuanto a esto último, los rasgos distintivos de la reconversión manufacturera de los noventa han sido un fuerte deterioro del entramado de pequeñas y medianas empresas con la consecuente pérdida de una importante masa crítica acumulada durante largos años, un salto considerable en los niveles de concentración y centralización del capital prevalecientes en los diferentes mercados fabriles, y una intensa extranjerización de la producción con su correlato en una acuciante pérdida de “decisión nacional” en la definición de cuestiones centrales para el devenir económico y social de nuestro país.

Las múltiples evidencias disponibles permiten afirmar que en la explicación de todos los procesos señalados han jugado un rol determinante la orientación macroeconómica y de las distintas políticas implementadas, así como las omisiones estatales en muy diversos niveles: defensa de la competencia, régimen aduanero, anti-*dumping*, etcétera. Como se sugirió, todo ello tuvo un impacto para nada “neutral” sobre la estructura y la dinámica de los diferentes sectores y actores industriales.

## B)

De la información disponible se concluye que a partir del abando-

no de la Convertibilidad, y a favor de la vigencia de un tipo de cambio real elevado y un contexto internacional sumamente favorable para la Argentina (suba significativa en los precios internacionales de ciertos *commodities*), se ha registrado un notable crecimiento manufacturero y una importante recuperación de la tasa de ganancia para las diferentes fracciones del capital industrial (con intensidad diversa según el poderío de mercado y la inserción sectorial de las mismas); tendencia que se ha manifestado tanto en términos absolutos como relativos al resto de los sectores económicos.

Luego de la aguda desindustrialización de los años noventa (con sus antecedentes desde 1976), dicho cuadro ha viabilizado un proceso de reindustrialización de la Argentina (el sector ha recuperado parte de la pérdida de su participación en el PIB global); las actividades manufactureras han sido de las más dinámicas en materia de creación de puestos de trabajo; y por efecto de las rentabilidades relativas de la economía, la industria ha sido uno de los sectores hacia los que se han canalizado importantes recursos en materia de formación de capital.

No obstante, a pesar de que el dólar alto, el escenario internacional favorable y la vigencia de un cuadro macroeconómico estable y sólido en muchos aspectos ha propiciado un crecimiento secto-

rial que se ha difundido con matices sobre la totalidad de las ramas manufactureras, cabe incorporar algunas observaciones.

En primer lugar, el *boom* productivo-exportador de los últimos años no ha logrado viabilizar un cambio estructural en el perfil de especialización productiva de la Argentina, lo que se refleja en el hecho de que un puñado de actividades -y de grandes firmas y conglomerados empresariales- muy ligadas con el procesamiento de recursos básicos (fundamentalmente procesadoras de recursos naturales e insumos intermedios de uso difundido) presenta una considerable gravitación en el PIB del sector. Se trata, en su gran mayoría, de mercados con oferta fuertemente concentrada, con escasas articulaciones internas en el plano productivo, relativamente poco demandantes de mano de obra, en los que los salarios juegan un rol mucho más de costo empresario que de factor dinamizador de la demanda interna, y muy expuestos a los vaivenes del mercado mundial. De allí que una de las conclusiones de este Foro sea que en los últimos años el patrón de especialización argentino volvió a acentuar su sesgo a favor de las ramas industriales de intensidad tecnológica baja y media-baja.

En este punto, vale enfatizar lo señalado en el acápite anterior en relación con los interrogantes que

genera la existencia de esta fisonomía productiva respecto de las posibilidades de concretar un proceso de desarrollo nacional ligado con crecientes niveles de inclusión socioeconómica.

En segundo lugar, si bien a favor del nivel cambiario se ha registrado un cierto proceso de sustitución de importaciones, no debería soslayarse una cuestión muy poco señalada, y menos aún problematizada, en la discusión académica y política de nuestros días: el hecho de que también se ha registrado un crecimiento notable de las importaciones de productos industriales (tanto de bienes finales, como intermedios y de capital). Esto arroja luz sobre la profundidad de la desintegración del tejido industrial de la mano de las políticas aperturistas y de dólar barato de los años noventa y alerta sobre la necesidad de políticas estatales activas tendientes a avanzar en una reintegración del sector manufacturero.

En tercer lugar, si bien en el marco de la posconvertibilidad se ha reactivado el comportamiento inversor e innovador de las empresas industriales, se destaca que el mismo es muy reducido en una comparación internacional; ello, producto del débil carácter innovador de gran parte de las firmas nacionales, la fuerte dependencia de abastecimiento externo que caracteriza a la mayoría de las manufacturas y el débil "efecto derrame" en materia innovativa

generado por las empresas extranjeras que controlan gran parte del aparato fabril doméstico.

En cuarto lugar, a favor del incremento verificado en la productividad del trabajo y, fundamentalmente, de una importante declinación del costo salarial (en pesos y, mucho más aún, en dólares), el crecimiento industrial de los últimos años ha dado lugar a una nueva y fuerte transferencia de ingresos desde los trabajadores hacia los capitalistas, sobre todo hacia las grandes empresas y los grupos económicos que controlan las exportaciones (la regresividad en la distribución funcional del ingreso constituye una de las principales líneas de continuidad desde 1976).

En quinto lugar, si bien se ha producido una suba en la productividad laboral en el sector, se destaca el hecho de que el mismo ha sido de menor intensidad que el verificado en el "estado del arte internacional".

De las consideraciones que anteceden se sigue que la vigencia de condiciones macroeconómicas favorables puede ser condición necesaria pero para nada suficiente para impulsar un proceso de reindustrialización con eje en una "industria diferente" en cuanto a su perfil estructural e inserción internacional y en una distribución del ingreso mucho más equitativa. En consecuencia, se concluye acerca de la necesidad de contar con una estrategia

nacional de desarrollo productivo-industrial que, desde una perspectiva integral, jerarquice y articule distintos ejes de intervención en pos de la concreción de los objetivos mencionados.

### C)

Es indudable que uno de los principales desafíos de cara al Bicentenario pasa por la necesaria discusión democrática acerca de las características y los alcances que debería asumir un programa de reindustrialización de la Argentina que tenga como “norte” la redefinición del perfil de especialización productiva existente ligada con una inserción internacional menos pasiva y subordinada, y una modificación en la matriz distributiva en tres niveles: entre capital y trabajo, en el interior de las distintas cadenas productivas (entre pymes y grandes empresas y grupos económicos), y entre regiones (esto último, con vistas a dotar de mayor equilibrio regional a nuestro país).

Desde un encuadre mesoeconómico, se trata de impulsar y generar un importante e imperioso debate social en torno de las características que debería asumir un programa de desarrollo que propicie un cambio de la estructura productiva a partir de la selección estratégica de sectores en función de diversas variables: encadenamientos internos, creación de empleo, dinamización

salarial, generación y difusión de tecnologías, formación de capital, exportaciones netas, modalidades de inserción en el comercio internacional, etcétera.

Cuanto antes se encare esta cuestión tanto mejor, dado que el señalado cambio estructural del tejido productivo de nuestro país no es algo que se vaya a lograr “de la noche a la mañana”: recuérdese que la estructura fabril que tenía la Argentina a mediados de los setenta -aquella que el golpe de Estado de marzo de 1976 vino a alterar de modo drástico y regresivo- había sido el resultado de aproximadamente medio siglo de fuerte activismo estatal y de acumulación de una importante masa crítica, y su concreción se hizo con complicaciones económicas y político-sociales de distinto tipo. Además, el “factor tiempo” asume especial importancia si se tiene en cuenta que mientras que en los últimos decenios la Argentina se desindustrializó, los países más exitosos afianzaron su industrialización u optaron por desarrollar un sistema industrial nacional –no plenamente autosuficiente, en el marco de la llamada globalización– a partir de la puesta en práctica de muy disímiles políticas públicas tendientes a la creación de nuevas y dinámicas ventajas competitivas. De modo que cuanto más se tarde en avanzar en el sentido mencionado, es de esperar que se ensanche aún más la -hoy muy acentuada- brecha que nos separa de las naciones más

dinámicas en el actual orden mundial.

Es indudable que la cuestión de la redistribución progresiva del ingreso debería ocupar un lugar protagónico en cualquier estrategia económica e industrial que intente revertir los críticos efectos de los últimos largos años de vigencia de neoliberalismo extremo. En última instancia, ello no haría más que reflejar la estrecha relación existente entre la distribución del ingreso y el desarrollo industrial, y más ampliamente socioeconómico, donde las desigualdades crecientes (como es el caso de la Argentina) constituyen uno de sus principales obstáculos.

A este respecto, cabe traer a colación algunas reflexiones de quien fue uno de los fundadores de la economía industrial en nuestro país y uno de los referentes esenciales del campo nacional y popular, el recordado y querido ingeniero Adolfo Dorfman\*:

- “aunque parezca obvio, hay que volver a insistir en que la despreocupación por el fortalecimiento del mercado interno es una posición suicida, tanto en términos económicos como morales. Sin ese requisito previo, aumentando la demanda interna a través de mejores niveles de vida de la población en un marco de atenuada desi-

gualdad distributiva, no puede pensarse en una industria competitiva hacia fuera y con los productos de la importación” (Dorfman, 1992);

- “la estrechez de los mercados, de la demanda, clama por urgente solución. En ese sentido el mercado interno para los bienes de consumo masivo... debe desempeñar un papel crucial, sin descuidar las posibilidades que se abren a las exportaciones manufactureras. Téngase bien presente que, en último análisis, esas demandas finales serán las que han de proporcionar el elemento dinamizador para una mayor producción de materiales intermedios y la maquinaria y equipos. Es menester mantener siempre el conveniente equilibrio intraindustrial, sin perder de vista las prioridades en cada nivel” (Dorfman, 1983); y
- “aun en las etapas iniciales del desarrollo económico y social de un país, existen mercados ya constituidos para los artículos más esenciales de alimentación, vestido y habitación de las poblaciones. Por supuesto que, mientras prevalezcan los bajos niveles de consumo, no podrá pasarse a etapas superiores y más diversificadas de la demanda. Para ello se nece-

\* El Ing. Adolfo Dorfman estuvo largamente vinculado con el IADE -cuyo Consejo Directivo integró durante varios periodos-; escribió numerosos artículos en **Realidad Económica** (ver [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)) y fue, hasta su fallecimiento, presidente honorario de la institución (Nota del Ed.).

sita no sólo el aumento absoluto en el nivel medio del ingreso por habitante, sino también, y muy fundamentalmente, una distribución progresiva del mismo, de modo tal que permita la aparición y consolidación de un abanico de demandas diversificadas. Como factor de estímulo para que nuevas implantaciones industriales puedan responder con mejores perspectivas a la estructura cambiante de la demanda efectiva interna, es fundamental que la redistribución progresiva del ingreso tenga cierta estabilidad, que no se vea afectada desfavorablemente en forma oscilante por la inflación o por medidas deliberadas que tiendan a deprimir nuevamente ese nivel, comprimiendo para abajo las nascentes diferenciaciones en las escalas del ingreso” (Dorfman, 1967).

En el marco de ese necesario debate que debemos darnos como sociedad en cuanto al contenido específico del mencionado programa estratégico, nos parece imperioso reparar también en dos cuestiones ligadas con la estructura y el funcionamiento del Estado argentino que, como tales, plantean enormes desafíos en materia de reingeniería institucional. Por un lado, con vistas a maximizar la planificación estatal estratégica, se destaca la necesidad de dotar de mucha mayor articulación a las políticas de nivel macro, meso y microeconómico.

Por otro, es imperioso garantizar una mayor sintonía y articulación “horizontal” en las políticas de alcance meso y microeconómico (de forma de complementar y no “solapar” los esfuerzos en pos de objetivos similares que generalmente con escasa coordinación suelen llevar adelante distintos organismos del sector público). Se trata de dos cuestiones clave a trabajar en lo inmediato, en el marco de la imperiosa reconstrucción de las capacidades estatales sumamente debilitadas tras el paso del “huracán neoconservador” en el período 1976-2001.

Para terminar, nos parece importante enfatizar que se trata de un debate que no deberíamos soslayar, máxime si se considera que de la abundante evidencia con que se cuenta surge que el desarrollo del sector manufacturero constituye una condición de posibilidad del desarrollo socioeconómico en su sentido más amplio (no la única obviamente, pero sí una de las más trascendentes). En este sentido, cabe nuevamente recuperar los señalamientos esclarecedores de Dorfman (1983): “Los efectos correctivos de la industrialización se manifiestan en múltiples formas y muy variados niveles. Recordemos que, en su esencia, [la industria] al adquirir proporciones cada vez mayores del producto nacional... incrementa la riqueza del país; provee muy elevada ocupación...; al sustituir importaciones contribuye a aliviar, en parte, el déficit en

el balance de pagos que mejora aún más con las exportaciones no tradicionales; al contribuir a la difusión del avance técnico acrecienta la productividad de los factores capital y mano de obra y eleva su nivel general en el país; a partir de la racional explotación de recursos naturales básicos promueve el desarrollo regional corrigiendo la excesiva centralización industrial”.

## Bibliografía

- Dorfman, Adolfo (1992): “La industrialización argentina en una sociedad en cambio. Reflexiones sobre nuestro desarrollo industrial en el dinámico contexto económico del mundo”, *Realidad Económica* N° 112, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- Dorfman, Adolfo (1983): *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Dorfman, Adolfo (1967): *La industrialización en la América Latina y las políticas de fomento*, Fondo de Cultura Económica, México.

## Industria II

# El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural\*

*Cecilia Fernández Bugna\*\**  
*Fernando Porta\*\**

¿El cambio drástico de régimen macroeconómico conlleva o, al menos, promueve un nuevo modelo productivo?; más específicamente, además de crecer ininterrumpidamente por 17 trimestres, ¿está la industria manufacturera protagonizando una nueva etapa de transformaciones profundas, esta vez con contenidos de mayor progresividad e inclusión? Estas preguntas y preocupaciones han orientado la búsqueda implícita en este trabajo. En principio, puede decirse que el sector manufacturero ha reaccionado muy positivamente frente al nuevo cuadro de incentivos macroeconómicos y que su desempeño ha sido parte activa de la salida de la crisis y la posterior consolidación de una fase de crecimiento económico, convirtiéndose en uno de los sectores más dinámicos en la generación de nuevos puestos de trabajo y en la absorción del desempleo existente. Ahora bien, se modificó el desempeño, pero, ¿se trata efectivamente de otra industria?

\* Versión resumida del trabajo publicado en Kosacoff, B. (Ed.) (2007) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, Buenos Aires. Este artículo será publicado en el portal del IADE [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar), donde los gráficos podrán visualizarse con mayor claridad.

\*\* Becaria CONICET e Investigador Principal Centro REDES, respectivamente. Los autores agradecen los comentarios recibidos durante la presentación de una versión preliminar en un Seminario interno de CEPAL (oficina Buenos Aires) realizado el 6/6/07.

## I. Los años '90, una modernización heterogénea

La transformación de la estructura productiva en la Argentina durante la década de los años '90 estuvo enmarcada y modelada por el conjunto de incentivos explícitos o implícitos en el amplio programa de reformas estructurales implementado y en la estructura de precios y rentabilidades relativas resultante de un tipo de cambio nominal fijo instrumentado por el plan de convertibilidad. Estas políticas económicas y su contexto de aplicación generaron un sesgo en contra de la producción de bienes internacionalmente transables (penalizados relativamente por la apertura a las importaciones y la apreciación de la moneda) y a favor de la expansión de los servicios, así como un relativo abaratamiento del capital con respecto al costo doméstico de la mano de obra, estimulado por el acceso irrestricto al equipamiento importado y a abundantes fondos internacionales. Ambos sesgos tendieron a favorecer el desarrollo de aquellas actividades más intensivas en capital y relativamente protegidas o cercanas a las ventajas naturales.

La política industrial tuvo una retórica y práctica basada sobre los mecanismos de libre asignación a través del mercado, pero con intervenciones puntuales para

favorecer discrecionalmente a determinados actores de una cadena productiva (el proceso de privatizaciones y la política automotriz, por ejemplo), o bien para tratar de corregir ocasionalmente alguno de los desequilibrios que el mismo proceso de reformas iba generando (las llamadas devaluaciones fiscales o el Régimen de Especialización Industrial, por ejemplo). La carencia de instrumentos genuinos de promoción de la competitividad y de diseño estratégico se reflejó también en el MERCOSUR, espacio en el que la ampliación del mercado implícita constituyó un estímulo importante para el rediseño del aparato industrial y una fuente de dinámica y crecimiento tan sólo para algunas ramas manufactureras: i) bienes primarios complementarios, ii) agroalimentos elaborados y algunos otros bienes diferenciados de consumo masivo (a favor de la relación precio/costo de transporte y la estrategia de las ET), y iii) automóviles y sus partes (a favor de la estrategia de regionalización de las ET y la política industrial coordinada).

En este marco, se desarrolló un proceso de cambio estructural que reforzó algunos procesos que venían manifestándose desde el quiebre del proceso de sustitución de importaciones, con tendencias de especialización basadas sobre la explotación de "viejas" (ligadas al sector agropecuario<sup>1</sup>) y "nue-

<sup>1</sup> El sector agrícola pampeano se transformó de la mano de un acelerado cambio tecnológico y organizacional que, alentado por la nueva estructura de precios relativos y

vas<sup>7</sup> ventajas naturales (petróleo, gas y derivados y la gran minería metalífera), en el aprovechamiento de mercados cautivos abastecidos, en general, en condiciones monopólicas (servicios públicos) y en el desarrollo de servicios orientados al consumo de altos ingresos (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios).

En la industria manufacturera, la redefinición del patrón productivo sectorial fue acompañada por una importante reestructuración en nivel microeconómico que, en términos generales, combinó i) la apertura de la función de producción y oferta -tanto por la incorporación de insumos y componentes importados, como por la ampliación de la gama de productos finales-, ii) la racionalización y achicamiento de los planteles de personal -en muchos casos sacrificando capacidades estratégicas para el desarrollo a largo plazo de la empresa- y iii) la intensificación de los procesos de trabajo -degradando la calidad de la relación laboral y transfiriendo al trabajador los costos del ajuste-. Los procesos más significativos de cambio tecnológico (impulsados por la apertura comercial y los cuantiosos flujos de IED ingresados en los sectores más dinámicos) se asentaron sobre la renovación acelerada de la tecnología de producto, el énfasis en la adopción de

tecnología incorporada y en la implementación de procesos de cambio organizacional.

La modernización del aparato productivo fue acompañada de fuertes heterogeneidades inter e intrasectoriales: aun cuando se generaron efectivamente bolsos y nichos productivos próximos al estado del arte internacional, la dinámica del proceso llevó a un debilitamiento importante del entramado industrial; el segmento de pequeñas y medianas empresas resultó relativamente más afectado. Se profundizó el proceso de centralización del capital y concentración de mercados en la gran mayoría de los sectores productivos. Al mismo tiempo, avanzó fuertemente el grado de transnacionalización de la economía, lo que constituyó uno de los rasgos más significativos y específicos del proceso de reestructuración del período. La IED se concentró en las áreas privatizadas, en actividades basadas sobre la explotación de ventajas naturales y en algunos segmentos específicos de la industria y de los servicios privados vinculados con los mercados de altos ingresos o relativamente más protegidos.

La recesión que se inició a fines de 1998, se concentró en los sectores productores de bienes, principalmente la industria manufacturera (-18%) y la construcción (-26%), mientras que el sector

---

sumado a la tradicional fertilidad natural de las tierras en explotación, generó un importante salto en los rendimientos y la productividad.

agropecuario, la pesca y la minería exhibieron tasas de variación positivas (1,2%, 20 % y 8%, respectivamente). Esta tendencia llevó a la agudización de los problemas de empleo y a una caída en los salarios nominales en la mayoría de las actividades. Por supuesto, dentro del sector manufacturero, las actividades más resentidas fueron aquellas cuya demanda estaba principalmente centrada sobre el mercado interno o cuyo componente exportador estaba fundamentalmente orientado al mercado regional, en general, y al brasileño en particular. Otra característica distintiva de este período de crisis es la aún mayor concentración productiva y centralización del capital. En efecto, la inversión en el segmento de las empresas más grandes -afirmadas en condiciones de cautividad en el mercado interno o en la explotación de recursos naturales- disminuyó mucho menos que en el promedio, al tiempo que su *market share* se multiplicó. La contrapartida fue la destrucción de capital físico y la desaparición de numerosas firmas, particularmente, PyMEs, en buena parte de las ramas industriales.

## II. El período 2002-2006, un nuevo régimen de crecimiento

La estructura de incentivos implícita en los nuevos precios relativos de la economía a partir de la devaluación de principios de

2002, sin dejar de favorecer las actividades basadas sobre ventajas naturales, se redefinió a favor de la producción de bienes transables y la utilización de procesos intensivos en trabajo. Dadas estas condiciones, y en el marco de una situación de demanda interna francamente deprimida, los sectores que crecieron y lideraron inicialmente el proceso de reactivación de la producción desde el segundo trimestre de dicho año fueron los que pudieron incrementar sus exportaciones o los que comenzaron a sustituir importaciones, ganando cuotas relativas del mercado interno. En un panorama de alta incertidumbre, la prioridad de las empresas pasó a ser la recomposición o el incremento de sus resultados en el corto plazo saturando capacidad instalada.

La política económica doméstica, en este período, se concentró en la oferta y el aseguramiento de condiciones de estabilidad macroeconómica -vía superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria-, en el sostenimiento de un tipo de cambio real alto -diferenciado a favor de los sectores relativamente menos competitivos- y en el estímulo al crecimiento de la demanda agregada -vía planes asistenciales, en un primer momento, y de la recuperación de la masa salarial, después-. En efecto, éstos fueron los principales y casi únicos instrumentos de lo que podría considerarse una

política industrial de este período; en cuanto a mecanismos más específicos, no hubo otra cosa que la administración de los regímenes ya existentes y un nuevo fondeo para promoción de inversiones vía incentivos fiscales, que benefició mayormente a un limitado conjunto de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador.

### **II.1. Evolución general**

En el marco de este nuevo contexto, la economía argentina ha experimentado un acelerado crecimiento, con tasas anuales promedio del 8,2% entre 2002 y 2006, recuperando ya hacia el año 2005 los niveles de producto previos a la fase de recesión y crisis. La industria ha liderado este proceso de reactivación de la economía, caracterizándose por una recuperación relativamente temprana y elevadas tasas de crecimiento. En virtud de esta tendencia, el sector manufacturero ha

acumulado un crecimiento del 32,8% entre 2002 y 2006 (del 49,6% entre el tercer trimestre de 2002 y el mismo período de 2006), ganando participación en el PIB nacional (del 16,3% en 2002 al 17,9% en 2005<sup>2</sup>) y revirtiendo el proceso de desindustrialización relativa de la década pasada<sup>3</sup>. Su contribución relativa a la expansión del producto total ha sido notablemente más alta que en el período de crecimiento de los noventa<sup>4</sup>; de todas maneras, en los últimos dos años registran cierta desaceleración en comparación con el primer momento de la reactivación y asumen valores cercanos al promedio general.

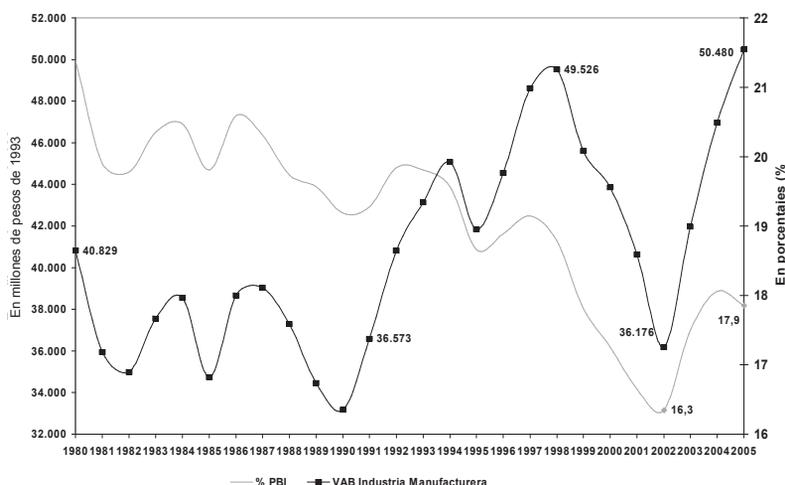
En términos de producción agregada, la industria manufacturera ha superado ya en 2006 por casi 11% el nivel pico alcanzado en 1998; sin embargo, el ajuste recesivo de la fase intermedia ya había dejado marcas en el aparato industrial de entonces. En la crisis económica se acentuó el

<sup>2</sup> Participación en el Valor Agregado Bruto a precios del productor, según información de Cuentas Nacionales.

<sup>3</sup> La industria manufacturera fue perdiendo peso relativo en la economía argentina desde el desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones, pasando de una contribución del 21,4% al producto total en 1980 al 16,3% en 2002, cuando se registra un punto de quiebre en dicha tendencia. A grandes rasgos, el sector textil y la industria metalmecánica han sido los sectores relativamente más desplazados, al tiempo que se ha acentuado la participación de la agroindustria. Estas modificaciones han sido impulsadas tanto por la desaparición de numerosas firmas, la reducción de la capacidad instalada y la mayor concentración de la oferta, así como también por el abandono de gamas productivas complejas en algunos sectores tradicionales.

<sup>4</sup> Mientras que en el período 1993-1998 el PIB a precios de mercado creció un 21,1%, la industria manufacturera lo hizo sólo en un 14,8% así como presentó un retroceso mayor durante la crisis 1998-2002, cayendo 27% frente a la disminución de 16,1% del producto.

**Gráfico N° 1.** Evolución del VAB Industrial a precios del productor y de su participación en el PIB, a precios de 1993. En millones de pesos y porcentajes. Años 1980-2005.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

sesgo predominante a favor de la industria de alimentos y bebidas, en detrimento relativo de otros sectores como textil y cuero; madera y muebles; productos metálicos, y maquinaria y equipo; la crisis también profundizó el proceso de heterogeneización y desarticulación sectorial, provocando pérdida de capacidades, cierre de firmas, la interrupción del proceso de inversión y modernización y la generalización de las conductas defensivas. Asimismo, preparó el terreno para una nueva oleada de compras de empresas nacionales por inversores extranjeros, consolidando el predominio de capitales externos en gran parte de los sectores industriales.

## II.2. Composición sectorial

En términos generales, la estructura industrial actual está constituida por un conjunto de actividades caracterizadas por fuertes ventajas comparativas de tipo estático, por otras largamente beneficiadas por políticas industriales específicas y por empresas que sobrevivieron, primero, a las condiciones de racionalización impuestas por el régimen de la convertibilidad y, luego, a la recesión mediante estrategias básicamente defensivas centradas sobre la reducción de los costos fijos y salariales. Estas firmas han reaccionado favorablemente frente a las nuevas condiciones de precios relativos, reactivando capacidad instalada ociosa. El

crecimiento generalizado de la gran mayoría de las ramas es una característica saliente de la actual fase expansiva de la industria<sup>5</sup>; por supuesto, existen fuertes diferencias entre ellas en los niveles observados de recuperación y dinamismo.

De acuerdo con los datos de Cuentas Nacionales, entre las ramas industriales más dinámicas durante la actual fase de reactivación (2003-2005<sup>6</sup>) predominan aquéllas que experimentaron la mayor caída relativa de volumen de producción durante la crisis (textil y confecciones, metalmecánica -excluido maquinaria-, materiales para la construcción, aparatos de audio y video, maquinaria y equipo eléctrico y automotriz). De todas maneras, en la medida en que estas actividades habían comenzado su achicamiento o retroceso relativo ya durante los años de crecimiento de la década de los '90 (excepto automotriz), su desempeño reciente no ha sido suficiente para recuperar sus anteriores niveles máximos de producción<sup>7</sup>. Este conjunto de actividades, líderes del crecimiento industrial desde la devaluación, han enfrentado una demanda cre-

ciente tanto interna como externa y no han presentado estrangulamientos por el lado de la oferta, debido, principalmente, a su abundante capacidad ociosa al inicio de la recuperación y, probablemente, hacia finales de este período reciente, a algunas inversiones adicionales.

A su vez, aquellos sectores que más crecieron en la década pasada y cayeron menos que el promedio entre 1998 y 2002, exhiben incrementos sostenidos en el período reciente, aunque menos pronunciados, superando sus máximos históricos. Este desempeño relativamente menos dinámico se explica, en la mayoría de los casos, porque están próximos al nivel de saturación de su capacidad instalada, o porque requieren grandes proyectos de inversión, cuya puesta en marcha no es inmediata; como en acero y aluminio. Se trata, en general, de actividades basadas sobre el aprovechamiento de recursos naturales y productoras de *commodities* (producción de insumos básicos, metales, químicos básicos, papel, combustible y alimentos), consolidadas a lo largo del proceso de apertura y desregulación y que

<sup>5</sup> A excepción de la manufactura de tabaco, probablemente afectada por las campañas institucionales a favor de la reducción del consumo.

<sup>6</sup> De acuerdo con la información de la Encuesta Industrial del INDEC, en el año 2006 se observa la misma tendencia.

<sup>7</sup> Las excepciones están dadas por las actividades de edición, impresión y reproducción de grabaciones y de materiales para la construcción, que crecieron a tasas muy elevadas gracias al aumento de la demanda interna, y por la rama de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones, muy favorecida por el Régimen Promocional de Tierra del Fuego.

**Cuadro N° 1**

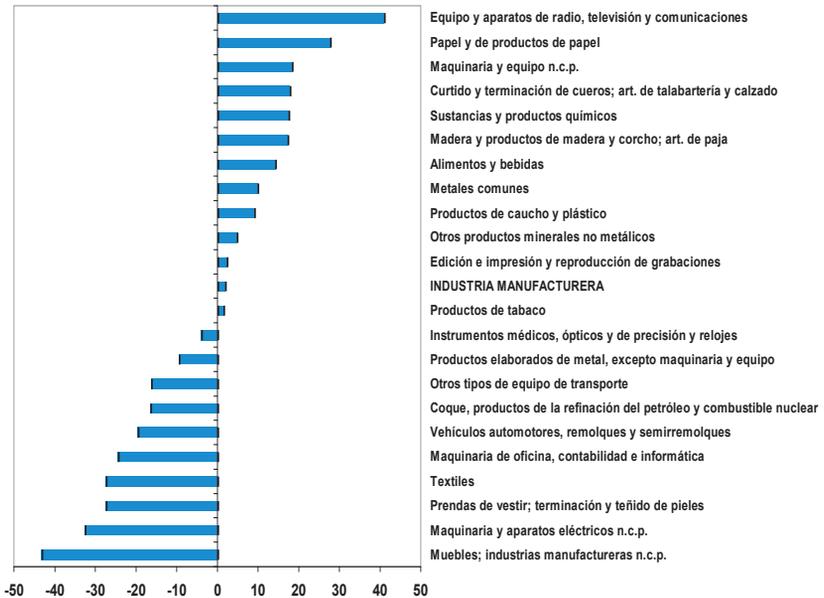
	No alcanzaron el nivel de producción de los '90	Superan el nivel de producción de los '90
Retrocedieron en los '90*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Textiles</li> <li>- Prendas de vestir; terminación y teñido de pieles</li> <li>- Maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.</li> <li>- Productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo</li> <li>- Maquinaria de oficina, contabilidad e informática</li> <li>- Instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones</li> <li>- Edición e impresión y reproducción de grabaciones</li> <li>- Otros productos minerales no metálicos</li> </ul>
Crecieron en los '90*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otros tipos de equipo de transporte</li> <li>- Vehículos automotores, remolques y semirremolques</li> <li>- Coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear</li> <li>- Muebles; industrias manufactureras n.c.p</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alimentos y bebidas</li> <li>- Sustancias y productos químicos</li> <li>- Productos de caucho y plástico</li> <li>- Metales comunes</li> <li>- Producción de madera y productos de madera y corcho, excepto muebles; artículos de paja y de materiales transables</li> <li>- Maquinaria y equipo n.c.p.</li> <li>- Papel y de productos de papel</li> <li>- Curtido y terminación de cueros; maletas, bolsos de mano, artículos de talabartería y guarnicionaría, y calzado</li> </ul>

\* Considerando el período 1993-1998.

ostentan actualmente el mayor peso relativo en la estructura industrial. Su mejor *performance* relativa durante el período de crisis se explica, principalmente, por su elevado coeficiente de exportaciones; a su vez, los precios relativos posdevaluación les han resultado igualmente favorables.

En este sentido, la Encuesta Industrial realizada por el INDEC identifica sectores que crecieron aun en los años de recesión económica y crisis. Es el caso de la producción de agroquímicos (46,5%), sustancias químicas básicas (12,8%), metales preciosos y no ferrosos (30%) y curtido

**Gráfico N° 2.** Evolución del VAB por rama industrial, a precios de 1993. Tasa de variación entre el nivel máximo alcanzado en 1995-1998 y el máximo de 2002-2005. En porcentajes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

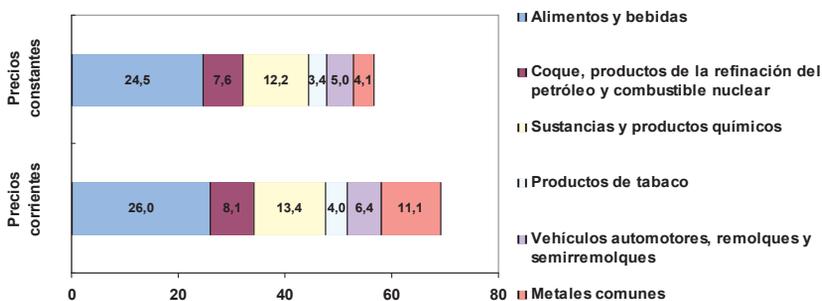
de cuero y marroquinería (26,1%). Por otra parte, cabe resaltar la importancia del sector automotriz en el aparato productivo; beneficiado con un régimen de promoción especial desde los años noventa, concentró gran parte del crecimiento industrial de esa década<sup>8</sup> y vuelve a ser preponderante en la recuperación actual, luego de una abrupta caída en el período de crisis. Ha mostrado una recuperación más tardía pero

ha resultado el sector de mayor crecimiento en 2006 (16,9% respecto de 2005), aproximándose al máximo de producción de la década anterior registrado en 1997, así como algunas de las empresas terminales han realizado inversiones que permitieron el lanzamiento de modelos nuevos, lo que no ocurría desde 2000. De todas maneras, el sector terminal mantiene todavía niveles relativamente elevados de capacidad ociosa,

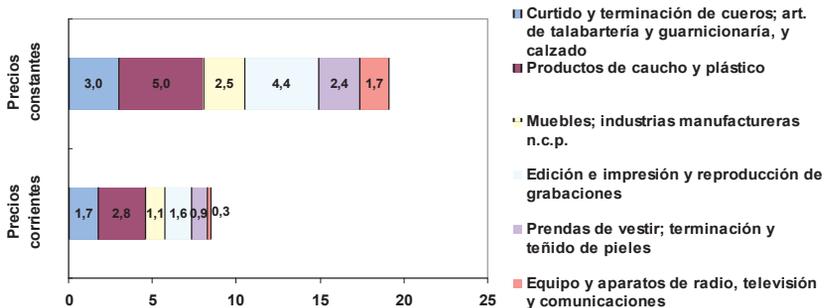
<sup>8</sup> El hecho de que este crecimiento no arrastrara al resto de la estructura productiva, pone de manifiesto los cambios en la función de producción con un mayor componente importado durante la convertibilidad (Porta et al, 2004 y 2006).

### Gráfico N° 3. Participaciones sectoriales en el PIB industrial de 2005 a precios corrientes y precios de 1993. En porcentajes.

Ramas que ganaron participación con los nuevos precios relativos



Ramas que perdieron participación con los nuevos precios relativos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

que pueden ser considerados de tipo estructural (Porta et al, 2004) y no se advierte una tendencia sostenida a sustituir importaciones y a modificar el perfil productivo "ligero" heredado de la transformación previa.

El cambio en los precios relativos, asimismo, parece haber acentuado aún más las asimetrías de rentabilidad preexistentes al interior del sector industrial.<sup>9</sup> En

efecto, cuando se consideran las estimaciones a precios corrientes, son aquellas actividades capital-intensivas y de mayor peso en la estructura industrial las que ganaron participación relativa en este último período; en particular, la producción de metales, automotores, sustancias y productos químicos, petróleo y alimentos y bebidas. En cambio, aquellas ramas más orientadas al mercado inter-

<sup>9</sup> Ver también González, A (2005).

**Cuadro N° 2.** Participaciones sectoriales en el VAB industrial. Años 1998 y 2005. En porcentajes.

	1998	2005
Alimentos y bebidas	21.8	24.5
Sustancias y productos químicos	10.6	12.2
Coque, prod. de la refinación del petróleo y combustible nuclear	9.3	7.6
Maquinaria y equipo n.c.p.	4.9	5.7
Productos de caucho y plástico	4.7	5.0
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	6.3	5.0
Edición e impresión y reproducción de grabaciones	4.3	4.4
Metales comunes	3.5	4.1
Prod. de metal, excepto maquinaria y equipo	3.9	3.4
Madera y productos de madera y corcho; art. de paja	3.2	3.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

no y, a su vez, intensivas en empleo, como muebles, edición e impresión, confección de textiles, manufacturas de cuero y productos de caucho y plástico revistan entre los sectores que disminuyeron su participación en el producto industrial (a valores corrientes).

Así, en el marco de un cuadro macroeconómico y de incentivos más favorable, muchos sectores industriales han remontado total o parcialmente el terreno relativamente perdido durante los noventa largos. En particular, ha sido significativa la contribución al crecimiento industrial del complejo textil y la metalmecánica (9% y 14% entre 2002 y 2005 frente a 1% y 3% en el período 1995-1998). No obstante, la configuración sectorial de la industria no se ha modificado de un modo significativo en los últimos cuatro años.

Podría argumentarse que se trata de un período todavía corto como para que maduren cambios de composición; sin embargo, hay que señalar también que los indicios emergentes de las tendencias de la inversión parecen confirmar la ausencia, aun considerando el mediano plazo, de un proceso de cambio estructural en marcha. A pesar de las diferencias observadas en el ritmo de expansión de las diferentes ramas y de los cambios temporarios en el liderazgo de la recuperación industrial 2003-2005, el perfil industrial heredado de las reformas estructurales y del ajuste productivo consiguiente no ha sufrido todavía alteraciones importantes.

Finalmente, desde la devaluación, las pequeñas y medianas empresas han registrado fuertes tasas de crecimiento, con incre-

**Cuadro Nº 3.** Contribución al crecimiento del producto bruto industrial, a precios de 1993. En porcentajes. Años 1995-1998 y 2002-2005.

	1995-1998	2002-2005
Alimentos y bebidas	17.2	17.9
Sustancias y productos químicos	10.9	9.1
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	12.5	7.6
Edición e impresión y reproducción de grabaciones	5.1	5.4
Maquinaria y equipo n.c.p.	2.6	8.6
Prod. de metal, excepto maquinaria y equipo	0.8	5.3
Textiles	0.0	5.3
Prendas de vestir; terminación y teñido de pieles	0.7	3.5
Muebles; industrias manufactureras n.c.p.	11.7	3.6
Coque, prod. refinación del petróleo y combustible nuclear	9.3	1.0
Madera y productos de madera y corcho; art. de paja	7.2	2.8
Productos de caucho y plástico	8.8	5.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

mentos sostenidos en las ventas y el nivel de ocupación (Fundación Observatorio PyME, 2006). Hacia 2005, las variaciones se vuelven más moderadas (7,3% sobre el año anterior) y se observa una mayor convergencia con las tasas de crecimiento de las grandes empresas industriales, lo que puede entenderse como “un primer indicio de adecuación de la expansión del sector a la real capacidad de su estructura productiva, así como de la necesidad de nuevas inversiones en el sector”.

### **II.3. Empleo y productividad**

La reactivación de la producción industrial ha estado acompañada de una fuerte recuperación de los niveles de ocupación, fenómeno que alcanza a todas las actividades manufactureras<sup>10</sup>. El proceso de generación de empleo en la industria registra un patrón sectorial similar a la evolución de la producción: las actividades que han incorporado mano de obra en mayor medida que el promedio desde la salida de la crisis son, precisamente, aquellas que más empleo habían expulsado entre

<sup>10</sup> Entre 2002 y 2006 el número de trabajadores empleados en la industria creció 29,7%, al tiempo que las horas trabajadas lo hicieron en 39,4%, datos de la Encuesta Industrial Mensual (INDEC: al inicio del proceso de reactivación, los mayores requerimientos de trabajo tendieron a ser satisfechos a través del aumento de las horas extras mientras que desde mediados de 2003 predominó la incorporación de nuevos trabajadores y la ampliación de los planteles.

1998 y 2002; se trata, fundamentalmente, de ramas intensivas en trabajo y, al mismo tiempo, predominantemente orientadas al mercado interno. La fuerte recuperación de la demanda doméstica desde el segundo semestre de 2003, en el contexto de un tipo de cambio relativamente proteccionista frente a importaciones competitivas, favoreció tal desempeño; no obstante, estas ramas continúan siendo las que más empleo han perdido en relación con los niveles precrisis<sup>11</sup>. El proceso de generación de empleo ha sido comparativamente menos dinámico en aquellos sectores tradicionalmente exportadores o productores de *commodities* industriales, relativamente poco o menos sensibles al ciclo económico interno y, en consecuencia, con menores registros negativos durante la crisis previa.

En líneas generales, la mayor parte del crecimiento del empleo industrial en el período reciente se explica por la evolución de algunas ramas con una ponderación importante en la estructura productiva (alimentos y bebidas) y por la fuerte reactivación de otras actividades trabajo-intensivas (textiles, calzado, metalmecánica). Al respecto, una estimación basada en la Matriz Insumo Producto y la Encuesta Industrial revela que siete sectores concen-

tran el 71% del incremento del empleo desde la devaluación: alimentos y bebidas (32%), maquinaria, insumos de la construcción, productos textiles, cueros y calzado, productos de caucho y plástico y metalmecánica, excluida maquinaria (CEP, 2005).

Las condiciones de competencia prevalecientes en la década pasada, determinadas, principalmente, por la apertura comercial y un tipo de cambio relativamente apreciado, forzaron un proceso de ajuste estructural en el sector productivo y cambios importantes en la función de producción en el nivel microeconómico, con sesgo hacia la intensificación del proceso de trabajo y menores contenidos de empleo así como se sustituyeron proveedores locales por partes y piezas importadas, con la consiguiente reducción de los planteles laborales. Entre 1991 y 1998 el volumen de producción industrial se expandió en un 42%, el empleo sectorial se redujo un 17% y la productividad media creció 51%. Esta caída en el empleo se distribuyó, aproximadamente, en un tercio en el período 1991-1994, otro tercio en el año 1995 y el restante entre 1995 y 1998, con la particularidad de que, en este último lapso, la menor ocupación absoluta se dio en un contexto de aumento en la cantidad de horas trabajadas (7,2%) y, por lo tanto,

<sup>11</sup> El sector de Maquinaria y Equipo constituye una excepción, en tanto registra un índice de horas trabajadas similar al máximo de los años '90; también lo es la Industria de muebles que, habiendo perdido fuertemente empleo durante la crisis, no registra en la actualidad una recuperación del mismo tan acelerada como otras ramas.

**Cuadro N° 4.** Distribución del empleo registrado según rama de actividad, participación el total y variaciones. En porcentajes.

	Participación 2002	Contribución a la var. 2002-2005	Tasa de var. 2002-2005
Alimentos, bebidas y tabaco	32,3	20,0	18,8
Madera, papel, imprenta y editoriales	11,1	8,3	22,7
Derivados del petróleo y Químicos	15,5	11,0	21,7
Textiles y cuero	12,5	18,1	44,0
Metálicas básicas, prod. met. excepto maq. y equipos	9,4	14,9	48,0
Material de transporte	5,3	9,1	52,1
Maquinarias y equipos	7,8	9,8	38,1
Industrias Manufactureras	100,0	100,0	30,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL - MTEySS sobre SIJP.

de intensificación del proceso de trabajo<sup>12</sup>. Este proceso de ajuste se mantuvo aún en la fase de recesión y crisis, cuando la caída en los volúmenes de empleo superó a la registrada en la producción<sup>13</sup>, prolongando la tendencia positiva en la productividad media.

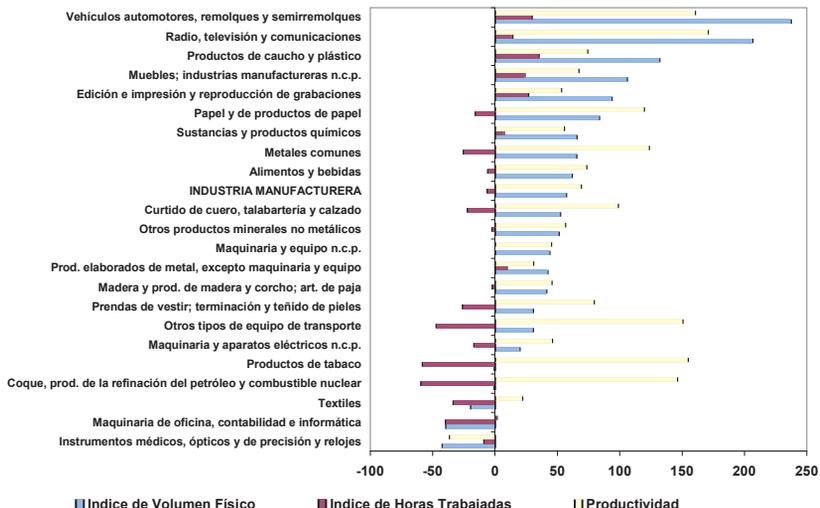
La industria es responsable de más del 18% de la generación de puestos de trabajo entre mediados de 2002 y mediados de 2006 (participación que se eleva al 26% si se considera solamente el empleo registrado), revirtiendo la situación de los años '90 cuando fue el sector con mayor pérdida neta de empleos [ver Beccaria en Kosacoff, 2007]. Ciertamente, los nuevos precios relativos instala-

dos a partir de la devaluación abataron relativamente el trabajo *vis à vis* el capital; sin embargo, el crecimiento generalizado del empleo a partir de 2003 no se explica por un eventual cambio en la función microeconómica de producción, de signo inverso al ya comentado para los '90. Por lo contrario, la masiva incorporación de mano de obra responde, principalmente, a la puesta en funciones de los elevados niveles de capacidad ociosa de los que parte, y se apoya, el proceso de reactivación productiva; debe señalarse también que la recuperación de las ramas relativamente más intensivas en trabajo ha contribuido positivamente a la evolución del empleo industrial agregado. Dicho en otros términos, los

<sup>12</sup> La cantidad de horas trabajadas se redujo 2,5% entre 1991-1994 y 9,4% en 1995.

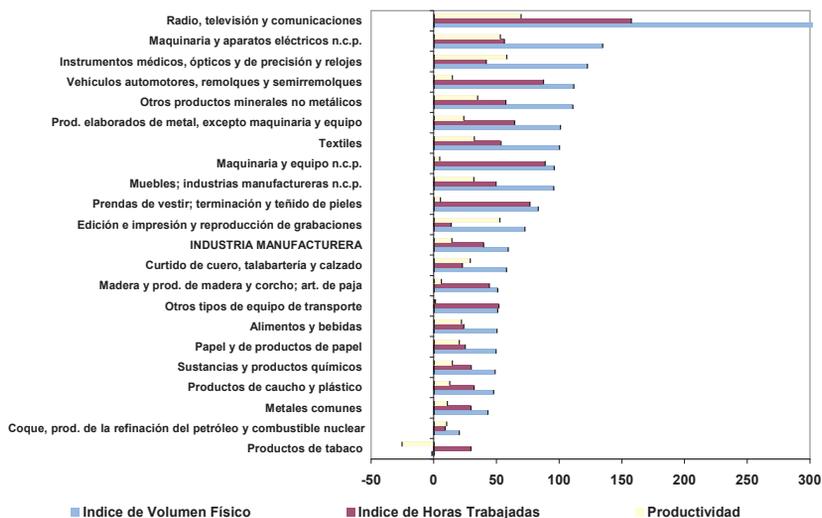
<sup>13</sup> Hacia 2002, el volumen de producción se había reducido un 30% respecto de 1998 y los requerimientos de empleo un 34%.

**Gráfico Nº 4.** Variación de la producción, el trabajo y la productividad media según ramas industriales. 1991-1998. En porcentajes.



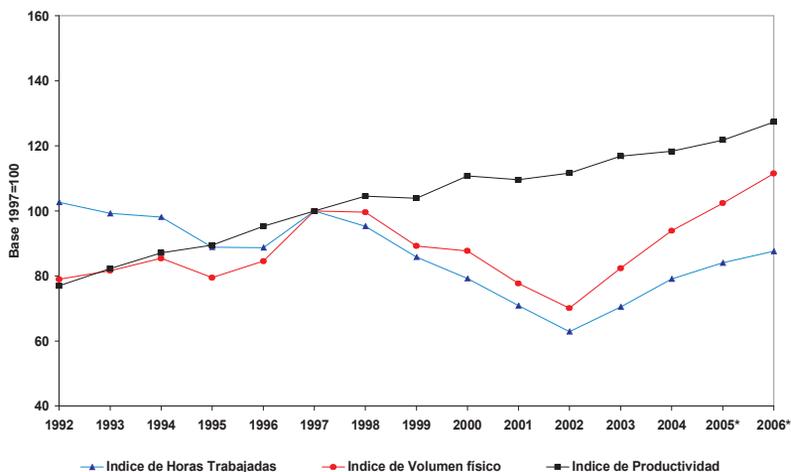
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual del INDEC.

**Gráfico Nº 5.** Variación de la producción, el trabajo y la productividad media según ramas industriales. 2002-2006. En porcentajes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Industrial Mensual del INDEC.

**Gráfico N° 6.** Evolución de la producción, el empleo y la productividad media de la industria manufacturera. Índice 1997=100. Años 1991-2005.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Industrial Mensual del INDEC.

contenidos de empleo en la producción industrial son, en general, los heredados de la racionalización de los noventa; más aún, la productividad laboral media ha seguido creciendo en este último período: así, mientras en 2006 la producción industrial superó en 11,9% a la de 1998, los requerimientos de trabajo fueron 8,1% más bajos<sup>14</sup>.

#### II.4. Inversión

La inversión acompañó este proceso de reactivación de la economía y la actividad industrial, supe-

rando en el tercer trimestre de 2006 el máximo registrado a principios de 1998, con un dinamismo mayor al observado en otros períodos de recuperación poscrisis de los últimos veinticinco años y financiada, también a diferencia de etapas anteriores, básicamente con ahorro interno. Por otra parte, la participación del componente de la actividad de construcción en la inversión agregada ha sido mayor que en registros previos, desplazando relativamente a la incorporación de equipo reproductivo; si bien hacia 2006 el nivel de inversión en equipo durable

<sup>14</sup> Datos de la Encuesta Industrial Mensual del INDEC. De acuerdo con los datos de empleo registrado relevados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS, el empleo en empresas privadas de la industria manufacturera en el cuarto trimestre de 2005 ya era 4,2% superior al observado en el mismo trimestre del año 1998 (el valor es de 0,2%, si se comparan los promedio anuales de ambos años).

**Cuadro N° 4.** Importaciones de bienes de capital y participaciones. En miles de dólares y porcentajes.

	1997	1998	1999	2003	2004	2005	2006
Total	7.717.858	8.499.870	6.748.017	2.500.601	5.331.098	7.091.337	8.378.891
Industria Manuf.	2.504.466	2.726.640	1.863.179	712.346	1.240.020	1.632.903	1.981.515
% Industria	32	32	28	28	23	23	24
% Agro	5	4	4	11	8	5	5
% Comunicaciones	13	17	15	12	21	22	23

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Política Económica sobre la base de datos del INDEC.

medido en valores constantes supera el correspondiente a 1998 y resulta similar en el caso de maquinaria y equipo<sup>15</sup>. Asimismo, aunque las importaciones de bienes de capital se recuperaron rápidamente luego de una caída del orden del 85% entre 1998 y 2002 acercándose en 2006 al nivel récord de 1998, la proporción destinada a la industria manufacturera ha sido menor que la observada en la segunda fase de crecimiento bajo la convertibilidad; sin que, contemporáneamente, se haya registrado un proceso significativo de sustitución por producción local.

Hasta el año 2004, el crecimiento industrial argentino es explicado, principalmente, por la progresiva utilización de capacidad ociosa; desde entonces, existen evidencias de aumentos en la capacidad productiva; los indicadores

de uso de la capacidad instalada, en promedio, se han mantenido relativamente estables desde ese año, al tiempo que han continuado registrándose fuertes aumentos en los volúmenes de producción<sup>16</sup>. De todas maneras, ya en 2006 aparecen varias ramas industriales en punto de saturación. De hecho, desde 1998, la antigüedad del parque instalado fue aumentando paulatinamente, generando problemas de obsolescencia en algunas ramas y empresas; esta situación resultó particularmente agravada desde el año 2000 por un proceso de desinversión neta que afectó la reproducción de la capacidad productiva y elevó la antigüedad del equipamiento existente. La edad promedio del parque industrial continuó aumentando hasta 2003, ya terminada la recesión; así, mientras en 1998 registraba el nivel más bajo en tres décadas, 4,8 años, en 2002

<sup>15</sup> La participación de la construcción en la IBIF, cuando se considera la serie a valores corrientes, también resulta mayor a la de registros previos; en ese caso, la inversión en equipo durable de producción representa una proporción del PIB similar a la de 1998 (8%).

<sup>16</sup> Datos del Estimador Mensual Industrial del INDEC.

**Cuadro N° 5.** Inversión según gran sector de actividad y participaciones en el total. En millones de pesos corrientes y porcentajes. Años 1996-1998 y 2002-2005.

Sector	1996-98	%	2002-05	%
Actividades extractivas	8.623,6	16,3	6.698,8	28,2
Actividades primarias	739,4	1,4	407,9	1,5
Infraestructura	19.964,7	37,8	6.557,6	32,1
Industria manufacturera	18.043,8	34,1	5.687,6	26,6
Comercio y servicios	4.713,5	8,9	2.818,7	11,5
Sistema Financiero	764,8	1,4	30,1	0,1
Total	52.857,8	100,0	22.200,7	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEP.

rondaba los 5,9 años, similar a la de principios de los '70 (CEP, 2003).

De acuerdo con los datos disponibles sobre la asignación sectorial de las inversiones<sup>17</sup>, el sector industrial presenta hacia 2005 una tasa de crecimiento de los montos y proyectos relevados superior a la del resto de actividades, si bien no parece estar captando una proporción relativa significativamente mayor a la de la década pasada. Las actividades extractivas han ganado participación -asociadas con grandes proyectos de inversión de capital extranjero-, mientras que infraestructura e industria la han disminuido; los sectores de petróleo y gas, comunicaciones y construcción resultan los principales receptores de inversiones.

De acuerdo con esta información, el patrón de inversiones pre-

dominante en la industria manufacturera ha permanecido relativamente inalterable durante los últimos diez o quince años y no hay indicios de cambios significativos en el período reciente en comparación con la década pasada. Las ramas de producción de alimentos y bebidas, automotriz y autopartes, derivados de petróleo y gas y productos químicos (en ese orden, según su participación relativa) siguen concentrando alrededor del 70% del total de inversiones en la manufactura. El núcleo de la especialización productiva argentina -incluida la industria manufacturera- se ha consolidado sobre la producción de *commodities* y productos basados sobre recursos naturales<sup>18</sup>; las inversiones registradas tienden a incrementar la oferta exportable y a reproducir el aparato productivo existente.

<sup>17</sup> CEP, Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa: Base de datos sobre Proyectos de Inversión.

<sup>18</sup> La "excepción" automotriz se explica por el esquema promocional vigente en el marco de los acuerdos MERCOSUR.

**Cuadro N° 6.** Inversión según rama industrial y participaciones en el total. En millones de pesos corrientes y porcentajes. Años 1996-1998 y 2002-2006.

Sector	1996-98	%	Sector	2002-06*	%
Automotriz y Autopartes	5.030,6	27,9	Alimentos y bebidas	2.311,5	28,7
Alimentos y bebidas	3.680,6	20,4	Automotriz y Autopartes	1.267,2	15,7
Derivados de petróleo y gas	2.524,0	14,0	Derivados de petróleo y gas	930,3	11,6
Químicos	1.302,5	7,2	Químicos	842,3	10,5
Materiales para la construcción	817,8	4,5	Industrias básicas hierro y acero	720,0	8,9
Industrias básicas hierro y acero	738,1	4,1	Industrias básicas met. no ferrosos	468,4	5,8
Celulosa y papel	660,6	3,7	Petroquímica	283,3	3,5
Petroquímica	623,8	3,5	Fabricación prod. de caucho	248,3	3,1
Industrias básicas met. no ferrosos	458,3	2,5	Celulosa y papel	168,2	2,1
Madera y subproductos	438,6	2,4	Textiles y prendas de vestir	128,6	1,6

\* Al 31 de marzo de 2006.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEP.

En ausencia de financiamiento y políticas específicas que establezcan incentivos decisivos para el desarrollo de nuevas actividades, el patrón de inversiones se encuentra condicionado por la estructura productiva existente - *path dependency* -; son los sectores de mayor peso y capacidad financiera los responsables mayoritarios de los nuevos flujos de inversiones. De la misma manera, la estructura de asignación sectorial de préstamos bancarios tiende a mantenerse, sin que se prioricen necesariamente las ramas de mayor crecimiento y estabilidad (Bebczuk y Sangiácomo, 2007).

Superado el bache de la crisis, a partir de 2004 se ha dado una reactivación de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) ingresados a la economía argenti-

na; desde ese año, las corrientes de IED han promediado alrededor de 4 mil millones de dólares, monto algo menor al promedio anual de los '90s (descontando de éstos los correspondientes al ya completado y agotado proceso de privatizaciones). El panorama actual de la IED muestra algunos cambios cualitativos respecto del patrón de la década pasada: se observa una mayor participación relativa de los flujos canalizados al sector manufacturero y a las actividades exportadoras de base primaria y, a su vez, una mayor participación relativa de los flujos originados en el Brasil, Chile, y México; en cambio, ha permanecido invariable la fuerte proporción de la compra de empresas, por encima de las inversiones de ampliación o *greenfield*<sup>19</sup> (en tradicionales receptores de IED -auto-

<sup>19</sup> De acuerdo con el relevamiento del CEP, España continúa siendo el principal país inversor, concentrándose en Petróleo y Gas, Derivados de petróleo y gas y

motriz, hotelería- como “nuevos” -servicios transables, minería).

La creciente importancia de Brasil como país de origen de IED está dada no sólo por su incidencia en los flujos totales de inversión, sino además por el hecho de que los inversores brasileños han adquirido empresas que son líderes o jugadores importantes en los sectores de actividad en los que actúan (frigoríficos, cerveza, cemento, petróleo, acero), pasando a convertirse en actores importantes en el aparato productivo [Dinenzon et al., en Kosacoff, 2007]<sup>20</sup>. Estas inversiones no se han orientado a generar esquemas de complementación regional, sino que responden casi exclusivamente a la lógica de la obtención de cuotas de mercado o de explotación de recursos naturales. Este ciclo de inversiones está atravesado, por una parte, por los efectos de la recesión y la crisis posterior y, por otra por la agresiva política de internacionalización llevada a cabo por la economía brasileña. Esta dinámica de internacionalización de empresas de los vecinos regionales

llama la atención, en particular si se la contrasta con la debilidad del proceso de expansión internacional de las firmas argentinas.

### II.5. Sector externo

El saldo comercial de la industria ha sido positivo desde 2002, luego de una década completa de resultados deficitarios; este importante cambio de tendencia se explica por el fuerte y sostenido crecimiento de las exportaciones, cuyo promedio para el período 2003-2005 es casi un 40% superior al registrado en el trienio 1996-1998<sup>21</sup>. De este modo, la industria manufacturera ha contribuido al abultado superávit acumulado por la balanza comercial en los últimos cuatro años y al incremento del coeficiente de exportación global, que ha pasado de 10,4% en 1998 a 24,8% en 2006). El superávit del sector manufacturero descansa sobre el saldo positivo de cinco actividades - alimentos y bebidas, madera y sus productos, refinación de petróleo, cuero y sus productos y metales comunes - y en la reducción del déficit del resto de los

---

Comunicaciones –a través de ampliaciones de antiguas inversiones, siguiendo el patrón consolidado en la convertibilidad. El segundo origen por magnitud de los flujos de inversión es Estados Unidos, que resultó el más dinámico en el segmento de inversiones *greenfield*, por su desempeño en los sectores de Hoteles y Restaurantes y de Alimentos y bebidas.

<sup>20</sup> Cabe señalar que entre las registradas como empresas brasileñas que realizan inversiones en la Argentina no sólo se encuentran grupos económicos de ese origen, sino también algunos grupos transnacionales cuyo centro regional de operaciones para América latina está en el Brasil.

<sup>21</sup> Asimismo, las estimaciones preliminares para la variación de los primeros once meses de 2006 con respecto a igual período de 2005 ha sido de 19%.

**Cuadro N° 7.** Exportaciones por Grandes Rubros, participación en el total y tasas de variación. En millones de dólares y porcentajes. Promedios 1996-1998 y 2003-2006.

	Total general		Prod. Primarios		MOA		MOI exc. Automotriz		Automotriz		Comb. y energía	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
96-98	25.558	100	6.042	23,6	8.769	34,3	5.298	20,7	2.510	9,8	2.940	11,5
03-06	37.701	100	7.481	19,8	12.605	33,4	8.408	22,3	2.684	7,1	6.528	17,3
Var.	47,5		23,8		43,7		58,7		6,9		122,0	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

**Cuadro N° 8.** Contribución al crecimiento de las exportaciones por Grandes Rubros. En porcentajes. Años 2003-2006.

	Prod. primarios	MOA	MOI	MOI exc. Automotriz	Automotriz	Comb. y energía
2003	28,0	43,5	10,4	14,5	-4,1	18,1
2004	8,2	42,3	33,0	19,4	13,5	16,5
2005	18,5	21,6	42,7	27,7	15,0	17,1
2006	14,0	34,9	47,1	23,1	24,0	4,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

sectores (con algunas excepciones: tv y audio, productos de tabaco y otros equipos de transporte).

La devaluación ha mejorado indudablemente la competitividad-precio de las manufacturas de origen industrial (MOI), cuyas ventas externas han crecido -al igual que las del sector energético, favorecidas, en este caso, por el alza de los precios internacionales- más que el promedio total. De esta manera, la contribución de las MOI al crecimiento de las exportaciones se ha incrementado desde 2003, sostenido tanto por las ventas del sector automotriz como por las del resto de esa canasta. Sin

embargo, el nuevo cuadro macroeconómico no ha dado lugar a una modificación significativa de la composición de las exportaciones industriales, donde el avance relativo de la refinación de petróleo y en menor medida de químicos y metales comunes<sup>22</sup> así como la menor ponderación de las exportaciones de cuero y sus productos son las variaciones más notorias.

Por su parte, las importaciones han venido aumentando de manera sistemática desde la salida de la crisis como resultado del crecimiento de la economía; en 2006 superaron el nivel récord anterior registrado en 1998. En términos

<sup>22</sup> Si se considera una clasificación por productos en vez de actividades, se registra una mayor participación en las exportaciones totales de las ventas de desperdicios de la industria alimenticia, asociados esencialmente al complejo sojero.

**Cuadro N° 9.** Balanza comercial con los principales socios. En millones de dólares. Años 1996-1998 y 2002-2005.

	MERCOSUR			NAFTA			Unión Europea			China		
	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo
96-98	26.926	21.361	5.565	7.726	19.937	-12.211	13.158	23.843	-10.685	2.160	2.871	-711
02-05	20.140	24.397	-4.257	15.208	11.910	3.298	18.695	11.749	6.946	8.250	4.362	3.889

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

**Cuadro N° 10.** Participaciones de los principales socios en las Exportaciones e Importaciones. En porcentajes. Promedios 1996-1998 y 2003-2005.

	Exportaciones				Importaciones			
	MER	NAFTA	UE	CHINA	MER	NAFTA	UE	CHINA
96-98	34,9	10,1	17,2	2,8	24,9	23,3	27,9	3,3
02-05	19,2	14,5	18,0	7,9	37,4	18,5	18,4	6,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

generales, se observa una mayor participación de las importaciones de bienes intermedios, alentadas por las mayores compras de ciertos insumos para la producción (productos de la refinación de petróleo, químicos, metales, por ejemplo) y refleja el nivel de componente importado de la producción al tiempo que las compras de bienes de capital han venido ganando participación en forma sostenida correspondiéndose con la reducción de la capacidad instalada ociosa y las necesidades de ampliarla.

Es interesante advertir las modificaciones en la composición geográfica de los saldos comerciales. Hasta 2001, el saldo comercial negativo se explicaba por las relaciones de intercambio con los países del NAFTA y de la Unión

Europea, cuyo déficit no alcanzaba a ser compensado por los resultados favorables de la Argentina en el comercio con el MERCOSUR; en cambio, desde 2002, se registra la situación inversa: el superávit comercial se acumula en la relación con los países del Norte -más la emergencia de considerables flujos positivos con China e India- y es parcialmente disminuido por la relación deficitaria con Brasil. En el caso de las exportaciones, se ha modificado la correspondencia entre patrón de productos y de mercados: mientras que en los '90 la expansión de las exportaciones MOI se destinaba al MERCOSUR, éste se ha reducido desde la devaluación al tiempo que se han incrementado sostenidamente al resto de los destinos.

**Cuadro N° 11.** Contribución al crecimiento de los componentes de la demanda agregada. En precios de 1993. En porcentajes.

	1996	1997	1998	2003	2004	2005	2006
Consumo	56,0	56,8	56,8	50,0	54,0	59,2	55,9
IBIF	22,4	27,2	27,2	38,4	40,3	35,6	36,5
<i>Equipo Durable</i>	12,7	13,1	13,1	14,2	20,0	15,4	13,8
<i>Construcción</i>	9,7	14,1	14,1	24,3	20,3	20,2	22,7
Exportaciones	10,0	21,6	21,6	7,5	9,1	16,3	10,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

En parte, la explicación reside en la composición de los respectivos flujos: la tendencia al alza en los precios de las materias primas y *commodities* favorece los resultados obtenidos en el primer caso; otra parte de la explicación reside en el bajo crecimiento contemporáneo de la economía brasileña, que restringe sus importaciones y estimula sus exportaciones, y en el menor rango de la devaluación del peso frente al real en relación con las monedas de los otros socios comerciales.

De esta manera, en términos agregados, la contribución del proceso de sustitución de importaciones al crecimiento del PIB ha resultado negativa (Bonvecchi y Porta, 2005). Asimismo, llama la atención que el coeficiente de importaciones en esta fase de crecimiento sea superior al registrado en la década pasada, habiéndose producido un cambio tan abrupto en los precios relativos a favor de la producción local. Distintos fac-

tores pueden estar induciendo esta situación: la consolidación de una plataforma y logística de importación, las estrategias de aprovisionamiento de las empresas internacionales, algunas rigideces tecnológicas, las dificultades para recuperar capacidad técnica desmantelada y el posicionamiento del Brasil como un proveedor generalizado están seguramente entre los principales.

En algunas ramas industriales, de todas maneras, se observa un proceso relativo de sustitución de importaciones; algunas fuentes estiman que el aparato industrial, en nivel agregado, sustituyó importaciones en un 8,6%, si se compara 2005 con 1997<sup>23</sup> (CEP, 2006). El mayor esfuerzo sustitutivo parece haberse dado en aquellas ramas que ampliaron su capacidad productiva entre finales de los '90 y la actualidad; entre éstas destacan celulosa y papel, agroquímicos, acero, materiales para la construcción y alimentos y bebi-

<sup>23</sup> CEP, con base en la Matriz Insumo Producto de 1997.

**Cuadro N° 12.** Valor de producción de la industria manufacturera desagregado según consumo intermedio y valor agregado. En porcentajes. Promedios para los períodos 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004.

	Consumo intermedio	Valor agregado				
		Amortizaciones	Salarios	Impuestos-subsidios	Intereses y rentas netas	Utilidad
Prom. 96-98	67,2	3,6	12,4	9,1	1,9	5,8
Prom. 02-04	67,2	4,1	6,3	10,6	1,9	10,0

\* Antes del pago del impuesto a las ganancias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas del INDEC.

das. Otras ramas, como maquinaria para la industria e instrumental de precisión, aparecen sustituyendo importaciones sin que se haya producido una ampliación de la capacidad instalada. En cambio, otras ramas, como textiles, cueros, electrodomésticos y máquinas herramientas, registran un proceso de de-sustitución neta de importaciones.

## II. 6. Costos, precios y márgenes

La devaluación produjo una extraordinaria recuperación de los márgenes de rentabilidad operativa de las empresas industriales; recomposición que fue financiada por una fenomenal transferencia de ingresos desde los asalariados y otros sectores de ingresos fijos al resto de la economía. Los datos disponibles en el procesamiento de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) refle-

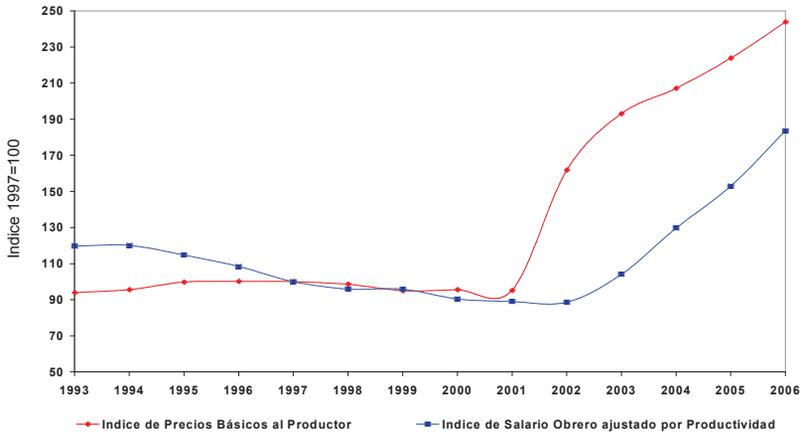
jan la caída de la participación de la masa de salarios en el valor agregado total, rasgo que resulta aún más marcado en el conjunto de empresas pertenecientes al sector industrial<sup>24</sup>. Así, en términos generales, un primer factor de recomposición de márgenes ha sido la evolución de los precios de los productos manufacturados por encima de la de los salarios del sector; el crecimiento sostenido de la demanda interna y externa ha permitido, a su vez, incrementar la masa de ganancias.

## III. Reflexiones finales y conclusiones

La industria manufacturera fue uno de los sectores que lideró el notable proceso de expansión económica que todavía continúa, caracterizándose por una recuperación relativamente temprana y elevadas tasas de crecimiento.

<sup>24</sup> En el caso particular de alimentos y bebidas, la contrapartida de la menor incidencia de los salarios no es sólo el incremento de las utilidades sino también un aumento impositivo.

**Gráfico N° 7.** Evolución de precios y salarios ajustados por productividad en la industria manufacturera. Base 1997=100. Años 1993-2006.



Fuente: Elaboración propia sobre INDEC.

Este desempeño ha estado acompañado por dos rasgos distintivos del perfil posdevaluación: la expansión simultánea de la mayoría de las ramas manufactureras y la creación generalizada de empleo. En este sentido, en el marco de un cuadro macroeconómico y de incentivos más favorable, muchos sectores han remontado total o parcialmente el terreno perdido durante el período de la convertibilidad; la evolución de la industria en este último período la ha llevado a revertir en parte su tendencia de casi treinta años a perder participación relativa en el producto total. Sin embargo, la configuración sectorial de la industria no se ha modificado de un modo significativo, al tiempo que el cambio en los precios relativos parece haber acentuado aún

más las asimetrías de rentabilidad preexistentes al interior del sector industrial.

Ciertamente, el principal cambio observado en la trayectoria de la industria manufacturera argentina desde la devaluación es un régimen de crecimiento diferente al de los años noventa. La gran mayoría de las ramas industriales ha venido creciendo a través del incremento simultáneo de la productividad laboral media y de la ocupación de mano de obra; en la década anterior, en cambio, el producto industrial creció sistemáticamente por debajo del incremento de la productividad media -y, por consiguiente, expulsando mano de obra- y, en general, sustentado en la acumulación de *stock* de capital. De un modo u otro, sea por racionalización o por

modernización de las capacidades y los procesos productivos, los diferentes sectores manufactureros modificaron sustantivamente durante ese período su función de producción. Cuando la economía entra en recesión a finales de los noventa, primero tibia y luego abiertamente, ese proceso de cambio ya estaba completado o cerca de hacerlo; la crisis forzó o permitió su racionalización definitiva.

Desde 2002, el aparato industrial respondió a los nuevos estímulos macroeconómicos desde esa configuración estructural modelada en los ajustes previos. La utilización de los elevados niveles de capacidad ociosa disponible requería, inevitablemente, la incorporación progresiva de mano de obra<sup>25</sup>. Así, una parte de la recuperación del empleo industrial se ha originado en la reactivación de las ramas relativamente más trabajo-intensivas, pero no hay indicios de cambios en la función de producción hacia mayores contenidos de empleo por unidad de producto o hacia empleo de más calidad. Las formas de respuesta del aparato productivo han estado

fuertemente condicionadas por cómo había sido modelado en las condiciones previas: coexistencia de sobre-inversión relativa en algunos sectores y de insuficiente capacidad instalada en otros, debilidad del entramado productivo, rigideces tecnológicas, reducción de planteles de alta calificación. No debería esperarse que el ajuste a un cuadro inverso en esos factores determinantes -re-assignando recursos y reorientando ofertas- fuera necesariamente automático.

Es evidente que un conjunto de factores de competitividad exógenos (a las empresas), basados tanto sobre atributos de los mercados externos como de la macroeconomía local, está jugando un papel favorable en la actual coyuntura. La condición inicial para el despegue de este proceso estuvo dada por la recomposición y extraordinaria elevación de los márgenes operativos de las empresas, financiada por los efectos de transferencia provocados por la sustancial devaluación del tipo de cambio real, principalmente a través de la reducción de los costos salariales<sup>26</sup>, y por la licua-

<sup>25</sup> El número de ocupados en el sector manufacturero se incrementó significativamente, tanto por un efecto "reactivación" (todas las ramas incorporaron personal), como por un efecto "composición" (han crecido relativamente más las ramas más intensivas en trabajo); sin embargo, el ritmo de incorporación de empleo tendió a declinar desde mediados de 2004, probablemente, la razón principal se encuentre en el alto grado de utilización de la capacidad instalada en una gran parte de los sectores productivos.

<sup>26</sup> En este sentido, cabe aclarar que la productividad laboral media superó a la evolución registrada en el costo salarial medio, contribuyendo al alza de la rentabilidad promedio del capital.

ción, en muchos casos, de deudas y pasivos. La condición de posibilidad para el sostenimiento posterior del proceso de crecimiento estuvo dada por los atributos principales de la política económica del período: certidumbre sobre el nivel del tipo de cambio y la situación fiscal y recomposición y estímulo a la expansión de la demanda interna; la evolución positiva de la demanda externa jugó un papel favorable y complementario.

El crecimiento generalizado en el sector y, en particular, la fuerte reactivación de algunos segmentos productivos muy castigados por el entorno previo han sido los principales resultados que emergen de ese cambio de condiciones. Sin embargo, no ha habido aún un proceso de cambio estructural en el sector manufacturero; completado el ajuste de racionalización y modernización impulsado por el programa de reformas, el modelo productivo industrial heredado de esa transformación permanece invariable. No sólo no se registran cambios significativos en la composición sectorial del aparato productivo, sino tampoco en el nivel intrasectorial; no aparecen procesos de *up-grade* en las gamas productivas, no se han regenerado en forma apreciable encadenamientos productivos internos y no se han producido modificaciones en la función de producción en el nivel de planta que supongan la incorporación de mayores contenidos de empleo local o la reducción de los abaste-

cimientos importados. Tampoco se ha alterado la (débil) conducta innovadora de las firmas. Los ejemplos de mejoras en actividades previas, encaminados a procurar una mayor inserción exportadora, y los avances en nuevos sectores como *software* y biotecnología no alcanzan a constituir un panorama distinto al general.

Asimismo, algunos relevamientos de la conducta microeconómica en la fase inicial de la reactivación constataron el predominio de estrategias “de espera” por parte de las empresas; la recomposición de los márgenes de rentabilidad en los sectores manufactureros a partir de la modificación de los precios relativos y de la licuación de los pasivos financieros fue considerada, en general, más una “reparación” por los costos de la crisis previa que una plataforma para decisiones estratégicas (CEPAL-BID, 2003; Kosacoff, 2004b; Porta y Bonvecchi, 2005); la indefinición sobre algunas variables macroeconómicas contribuía a esta perspectiva. En este sentido, todavía se observa una fuerte preferencia por condicionar los planes de expansión a la evolución del flujo de caja propio.

Se trata, entonces, de un sistema productivo industrial que camina con las “marcas” de su historia reciente de desarticulación y crisis: en general, se asienta sobre las gamas medias o inferiores de los productos respectivos, en los rangos inferiores de contenido tecnológico de las etapas o proce-

sos productivos y en los rangos de menor complejidad y carácter estratégico de las funciones productivas de las firmas; en estas condiciones, el valor agregado local (directo e indirecto) tiende a ser reducido y hay una pobre capacidad de apropiación de rentas en la cadena internacional de valor. La superación de estas limitaciones requiere, efectivamente, el desarrollo de un nuevo modelo productivo, en el que se combinen un salto de calidad en las actividades instaladas (escalamiento hacia gamas productivas que incorporen mayor valor agregado y apertura de oportunidades y difusión de buenas prácticas hacia los productores de menor eficiencia relativa -es decir, procesos de "upgrading" y de homogeneización intrasectorial-) y la incorporación de nuevas actividades o ramas de productividad más elevada .

La posibilidad de concreción de una trayectoria de esta naturaleza exige una agenda de políticas más completa y diversificada que la actual. En la medida en que existen actividades económicas con diferentes potenciales de elevación del ingreso nacional y, por lo tanto, diferentes rutas de optimización, es necesario atender a los "problemas de composición"; éste es el cometido principal de una agenda a nivel meso y macroeconómico que remita a dos cues-

tiones relevantes: actividades y funciones productivas y políticas e incentivos públicos. Una trayectoria sistemática de competitividad supone sesgar la estructura productiva (inter e intra sectorial) hacia actividades caracterizadas por recursos calificados y capacidad de calificación de recursos, salarios elevados y salarios reales crecientes, progreso tecnológico significativo, rentas de innovación, calidad y alta gama, diferenciación de productos, predominio de competitividad-"no precio" y pronunciado aprendizaje por la práctica ("*learning by doing and by interacting*"). La construcción de ventajas dinámicas y la generación de externalidades positivas son factibles, y necesarias, inclusive en las ramas de producción más tradicionales o donde el cambio técnico presenta un ritmo menor y las tecnologías son relativamente más maduras; en estos casos, pueden identificarse nichos con un mayor contenido de innovación.

El hecho de que estas actividades estén caracterizadas por diversas y numerosas fallas de mercado y, en particular, por una marcada trayectoria de aprendizaje y la necesidad de desenvolverse en un contexto de competitividad sistémica, justifica y requiere la implementación de políticas de competitividad, que vayan más allá de los incentivos establecidos

<sup>27</sup> La concreción de estas condiciones de desempeño requiere, a su vez, de un marco general de estabilidad, concepto que no se agota en las recomendaciones tradicio-

por una “buena” macro<sup>27</sup> y que, a la vez, no se reduzcan a negociaciones y acciones para la apertura de mercados externos (entendiendo a estas otras dos como políticas necesarias). Ahora bien, la experiencia acumulada en la Argentina en materia de promoción puede ser de poco provecho; es, más bien, el resultado de estrategias inconsistentes, “competencias” burocráticas, prácticas prebendarias y sobredeterminación macroeconómica. Así, la operatividad y la eficacia de las políticas promocionales se han visto resentidas, según los casos, por gruesas fallas de coordinación, falta de compromiso efectivo o relativa escasez de financiamiento (Baruj y Porta, 2005). En cierto sentido, parece imprescindible recorrer un cierto proceso de des/aprendizaje institucional.

Está claro que uno de los mayores desafíos de las políticas promocionales es gestionar el *trade-off* implícito entre el objetivo de reducción del margen de incertidumbre para facilitar las decisio-

nes de inversión y la posibilidad de convalidar las estrategias privadas de tipo *rent-seeking*; o, dicho de otro modo, garantizar que los incentivos canalizados a industrias o empresas específicas no disminuyan la competitividad media del conjunto de la economía. El simple recurso a las políticas “horizontales” no resuelve este problema; en la medida en que el “mercado” de instrumentos públicos no es perfecto (los eventuales beneficiarios no gozan de las mismas oportunidades de acceso), hay una selectividad implícita (aún menos transparente). Esto supone el desarrollo de un esquema de políticas en el que la selectividad esté orientada por las prioridades establecidas para el cambio estructural buscado<sup>28</sup>. Deberá combinar acciones tendientes a promover capacidades, o funciones, o eslabones, o productos específicos, según los casos, en línea con el objetivo de maximización de complementariedades y, a la vez, de elevar la productividad media de la economía.

---

nales sobre la gestión de la inflación y las cuentas fiscales, sino que, principalmente, debe atender a evitar las fluctuaciones bruscas en el ciclo de actividad y las tendencias deficitarias de la cuenta corriente y del balance financiero externo del sector privado (Ocampo, 2005). Un tipo de cambio competitivo, una política fiscal consistente y una gestión eficiente de los incentivos a la inversión (con procesos, instrumentos y beneficiarios seleccionados de modo de minimizar efectos de redundancia o de formación de rentas extraordinarias permanentes) deberían reducir los niveles de incertidumbre y favorecer las decisiones y estrategias de largo plazo; por otra parte, todo esfuerzo por desarrollar un mercado de capitales local ayudaría a una mejor conexión en el vínculo Ahorro-Inversión (Fanelli, 2003).

<sup>28</sup> Para una discusión general de políticas industriales en países en desarrollo en un contexto de economía abierta, ver Castelar (2003) y Nassif (2003); ver Paiva Abreu (2005) para una consideración de políticas tendientes a expandir y diversificar las exportaciones.

Este enfoque requiere, igualmente, distinguir entre agentes: tanto PyMEs como ETs requieren un tratamiento específico.

## Bibliografía

- Baruj, G. y Porta, F. (2005): *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*, mimeo, BID-CEPAL, Buenos Aires, enero.
- Bebczuk, R. y Sangiácomo, M. (2007): *Eficiencia en la asignación sectorial del crédito en Argentina*, Documento de Trabajo N° 4, Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, marzo.
- Bisang, R., Díaz, A. y Gutman, G. (2005): *Las empresas de biotecnología en Argentina*, Documento de Trabajo N°1, PICT 02-13063 (FONCYT-ANPCYT), Buenos Aires.
- Bonvecchi, C. y Porta, F. (2005): "Argentina después de las reformas y el colapso. Reestructuración y desequilibrios del aparato productivo", en M. Cimoli, B. García y C. Garrido (coord.), *El camino latinoamericano hacia la competitividad*, Editorial Siglo XXI, México.
- Borrel, M. y Koper, E. (2006) Estructura productiva y determinación de precios: un abordaje sectorial (2002-2005). Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR. Buenos Aires, noviembre.
- Castelar Pinheiro, A. (2003): *Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil*, IPEA, Texto para Discussão N° 989, Rio de Janeiro, octubre.
- CEP (2003). "Antigüedad del equipo durable de producción." en Síntesis de la Economía Real. Número 39. Centro de Estudios para la Producción (CEP)Buenos Aires, marzo.
- CEP (2005) "Sustitución de Importaciones: Una aproximación cuantitativa" Centro de Estudios para la Producción (CEP), presentación de resultados preliminares. Buenos Aires, 2005. Mimeo.
- CEPAL-BID (2003). *Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico*. Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2005); *The Software and Services Sector in Argentina: the pros and cons of an inward-oriented development strategy*, en Journal of IT for Development, Vol. 11, serie 1, pp. 59-75.

- Coremberg, A. (2005). "Productividad, costo laboral y excedente en la Argentina durante 2003 y 2004." en Trabajo, ocupación y empleo. Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Serie de Estudios N° 2. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires, agosto.
- de Paiva Abreu, M. (2005): *Trade and growth: Past experience and perspectives for Latin America and the Caribbean*, presentado al Seminario "Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America", CEPAL, Santiago de Chile, 1 y 2 de setiembre.
- Fanelli, J. M. (2003): *Estrategias para la reconstrucción monetaria y financiera de la Argentina*, Siglo XXI-CEDES-Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Fundación Observatorio PyME. (2006) Informe 2005|2006. Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las PyME industriales. Buenos Aires, abril.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005): *La cuestión tributaria en la Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*, CEFID-AR, DT N° 5, Buenos Aires, julio.
- Gerchunoff, P. y Ramos, A. (2005): *El enigma del felino*, mimeo, Fundación Pent, Buenos Aires.
- González, A. (2005) Cambios de la estructura industrial 1993-2003. Las causas de la tendencia histórica al estancamiento del desarrollo industrial argentino y su posible resolución. Documento de Trabajo N° 1. Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Buenos Aires, marzo.
- Katz, J. (2005): *Market-oriented reforms, cycles of destruction and creation of production capacity and the building up of domestic technological capabilities*, presentado al Seminario "Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America", CEPAL, Santiago de Chile, 1 y 2 de setiembre.
- Kosacoff, B. (Coord) (2004). *Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y fortalecimiento del Complejo Textil argentino*. CEPAL, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (Ed.) (2007) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, Buenos Aires.
- Kozulj, R., Reising, A., García, M. y Lugones, M. (2005): *Complejo Tecno-industrial Nuclear y Satelital*, documento presentado al Proyecto REDES-CEPAL-SECYT "Sistema Nacional y Sistemas Locales de Innovación, Estrategias Innovativas Empresarias y Condicionantes Meso y Macroeconómicos", agosto.

- Lugones, G. y Lugones, M. (2005): *Bariloche y su grupo de empresas intensivas en conocimiento: Realidades y Perspectivas*, Documento de Trabajo N° 17, REDES, Buenos Aires.
- Nassif, A. (2003): *Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira*, BNDES, Textos para Discussão 101, Rio de Janeiro, setiembre.
- Ocampo, J.A. (2005): *The quest for dynamic efficiency: Structural dynamics and economic growth in developing countries*, en J. A. Ocampo (ed.) *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, ECLAC, Stanford University Press and the World Bank.
- Porta, F. y Sierra, P. (2004): *The Argentine automotive industry: economic cycle, industrial policy and regional integration*, presentado al Seminario "Assessing the impact of industrial development policies", Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 15 y 16 de noviembre.
- Rapetti, M. (2005): *La macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: evolución, debates y perspectivas*, Policy Papers Series, GPIA, New School University, Nueva Cork, setiembre.

# El régimen de la propiedad intelectual y la innovación\*

*Benjamin Coriat\*\**

Las relaciones entre propiedad intelectual e innovación son de todo salvo simples. En efecto, si las ventajas que las empresas pueden obtener de la innovación son múltiples y de gran alcance, comprometerse con la innovación es a la vez costoso y arriesgado, lo que puede llevar a renunciar. Esta “tensión” inherente a la innovación está en el fundamento de la reflexión sobre la noción de derechos de propiedad intelectual (DPI), cuya justificación y condiciones de eficacia plantean interrogantes particularmente complejos.

Estas cuestiones, que desde siempre han estado en el corazón de la reflexión de los economistas de la innovación, en los últimos veinte años volvieron a despertar fuerte interés. Hemos asistido así, por iniciativa de Estados Unidos, a evoluciones fundamentales tanto de la doctrina como de la política seguida en materia de patentes, expresándose en algunos casos en espectaculares desplazamientos de frontera entre lo que es patentable y lo que no lo es. Estas cuestiones son hoy objeto de debate y controversia en las instancias de la Unión Europea (Comisión, Parlamento y Oficina Europea de Patentes, sobre todo); lo que está en juego es de gran importancia.\*\*\*

\* Conferencia pronunciada en el IADE el 6.12.07, organizada por el IADE y el CEIL-PIETTE CONICET. Traducción del francés: Lucía Vera. Subtítulos de **RE**.

\*\* Doctor en Economía, Profesor de la Universidad de París XIII y director de la Maestría sobre “Economía de la firma y los mercados” en la misma Universidad.

\*\*\* Fragmento de la introducción al documento para el seminario “Propiedad intelectual e innovación”, organizado por el CEIL-PIETTE en Buenos Aires, 3 al 6 de noviembre 2007 (ver [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar))

El intercambio que pretendo hacer hoy está referido a la propiedad intelectual y la innovación. Puedo explicar que, en mi trayectoria, es perfectamente lógico que haya terminado en este tema. En primer lugar, ¿por qué me interesé en este problema de la propiedad intelectual? Por la siguiente razón: en los últimos quince o veinte años, en Europa pero no solamente allí, se difundió mucho la tesis de que habíamos pasado a estar en sistemas basados sobre el conocimiento, la sociedad basada sobre el conocimiento, y había muchas razones para sustentar esta tesis. Había una ola de cambio tecnológico muy amplia, especialmente en las biotecnologías y las ciencias de lo vivo y, por otra parte, en las tecnologías de la información y de la comunicación. Esto prosigue hoy con las nanotecnologías, que son casi una tercera ola por sí misma.

Por un lado se decía esto y, al mismo tiempo que se explicaba que el conocimiento era un bien público, se vio especialmente en Estados Unidos -porque fue allí donde se inició, difundiéndose luego al resto del mundo- un régimen nuevo de propiedad intelectual que consistió en ponerle barricadas al acceso a la información. Esto ha fragmentado el conocimiento, y lo ha atribuido, bajo la forma de monopolios privados, a las patentes. Se produjo una enorme contradicción, por lo menos en forma aparente, entre el hecho de que ahora lo importante es el

conocimiento y, por otro lado, este régimen de propiedad intelectual del cual les voy a hablar, que cierra todo, pone límites y barricadas, dando al conocimiento una característica privativa. Esta contradicción es lo que me decidió a explorar más profundamente el tema.

Este régimen de propiedad intelectual se extendió por el mundo, en particular con la firma de los acuerdos sobre propiedad intelectual de la OMC, la Organización Mundial del Comercio. No solamente se produjo este nuevo régimen, sino que también se lo extendió al sur, con efectos catastróficos, especialmente en el ámbito de la salud pública. Es por eso que me interesé en sus consecuencias sobre la salud pública.

### **Propiedad intelectual: régimenes viejo y nuevo**

Los puntos que quiero desarrollar son los siguientes: en primer lugar, en qué consiste este régimen de propiedad intelectual, cuáles son sus rasgos característicos, qué es lo que permite que pueda hablarse de un nuevo régimen de propiedad intelectual y no simplemente de una evolución o un cambio. La noción de régimen es muy fuerte, y eso es lo que yo defiendo como tesis: que se trata de un nuevo régimen. Después de esto quiero intentar algunos elementos de explicación respecto del hecho de por qué surgió este

régimen, especialmente en Estados Unidos, y a qué motivaciones corresponde. En tercer lugar, lo que creo más importante, la pregunta es si este régimen es tan favorable, como se dice, para la innovación, porque en principio la propiedad intelectual se estableció para favorecer la innovación. No es para nada favorable a la innovación, sino que la bloquea, y entonces hay que explicar por qué se estableció. Voy a tomar algunos ejemplos en diferentes ámbitos, pero especialmente en el de las biotecnologías y en la industria farmacéutica, que son temas sobre los cuales estoy trabajando permanentemente.

En primer lugar, quiero recordar qué es la propiedad intelectual, por qué se inventó ese concepto, qué lugar ocupaba en la economía de tipo fordista, entre 1945 y 1973, aproximadamente, porque ya había propiedad intelectual, pero no tenía el mismo estatus. Luego voy a tratar el cambio y su significado.

El primer gran punto es la propiedad intelectual en la época fordista. Hay que comenzar por un pequeño punto de teoría económica. ¿Por qué hay propiedad intelectual y patentes? Recordemos que la propiedad intelectual y las patentes son algo muy violento. Las patentes son el derecho para el inventor de impedir a los otros la utilización de su invención. Para los juristas, la patente es un derecho de prohibir y, en segundo

lugar, este derecho de impedir es a la vez el de explotar como un monopolio el conocimiento que hay en esa patente y no la obligación de hacerlo. Uno puede prohibir y no explotar, o prohibir y explotar. Es un monopolio que se otorga por períodos variables, y la prueba es que ese período se ha extendido a veinte años, que es muy largo. Voy a dar algunos ejemplos: en un teléfono celular la tecnología cambia radicalmente cada cuatro años. ¿Por qué, entonces, se concede un monopolio por veinte años? Hay muchas cuestiones detrás de esto.

¿Por qué se hace así? Desde el punto de vista de la teoría económica dominante, que en la Argentina ustedes conocen bien, porque han tenido un largo período de doctrina externa e interna liberal, gracias a nuestros amigos del Fondo Monetario Internacional, para que una economía sea eficiente hay que dejar actuar al libre mercado, no hay que intervenir. Cuanto más fluida y libre de reglamentaciones es la economía, mejor funciona. Este no es mi punto de vista, sino el punto de vista dominante. Los mismos economistas que nos dicen que para que una economía funcione bien tiene que ser fluida y libre de reglamentaciones al mismo tiempo nos dicen que hay que establecer monopolios. Esto no se explica solo.

¿Cuál es la razón por la cual se

necesitan monopolios sobre los descubrimientos? La actividad de investigación, de producción de conocimientos, es extremadamente imprevisible en cuanto a sus resultados y puede ser muy costosa, sin tener a veces resultados. Cuando uno encara una investigación nunca sabe cuáles pueden ser sus resultados y, además, una vez que el resultado se obtuvo, puede ser copiado a muy bajo costo. Los teóricos neoclásicos, conservadores, dicen que en estas condiciones no hay ningún estímulo para que una empresa privada haga investigación. Cada uno quiere que la investigación la haga el otro, para tener sus beneficios sin gastos. Esto es lo que en economía se define como el "problema del *free-rider*". Un importante teórico dice que si no se hace nada la sociedad estará siempre en peligro de no producir conocimientos o hacerlo muy escasamente y de forma insuficiente para garantizar el desarrollo, y por lo tanto hay que estimular e incitar la investigación. ¿Cómo puede asegurarse un flujo de conocimientos suficiente en la sociedad? Por dos medios: en primer lugar, como es costoso, riesgoso y nadie quiere hacerlo, es el poder público quien debe realizarlo. Ese es el primer medio para solucionar el problema del "pasajero clandestino" que es la inversión pública en la investigación. En todos los grandes países se hace mucha investigación básica, especialmente en Estados Uni-

dos, y se pone ese conocimiento a disposición de los actores privados.

Ese es un medio, pero como el Estado no puede hacer todo, también hay que estimular a los actores privados a realizar investigación; en este caso justamente se los va a recompensar dándoles un monopolio temporal, que les va a asignar una patente. En ese caso, no corre riesgo de que su descubrimiento sea usado en su contra, porque puede prohibir ese uso y, por el otro lado puede explotar como monopolio tal descubrimiento.

Entonces -e insisto mucho en este punto- la patente es un contrato entre el inventor y la sociedad. La sociedad le da al inventor un monopolio, la patente, que le va a permitir explotarla y obtener rentas muy importantes, y en contrapartida, al cabo de un cierto tiempo, ese conocimiento cae en el dominio público. El contrato es: "yo le doy el monopolio y usted enriquece el fondo público de conocimientos", pero la teoría económica desconfía mucho de los monopolios. Entonces, el problema con las patentes es equilibrar el hecho de que deben ser lo suficientemente estimulantes como para hacer la investigación, pero no deben dar lugar a la obtención de rentas excesivas y a prácticas anticompetitivas. Por lo tanto, se encuadra a las patentes con una serie de restricciones.

Esto es para explicar que la defi-

nición de la patente no es una ciencia exacta; es una cuestión de ensayo y error para lograr definir el buen equilibrio entre el beneficio privado del innovador y el beneficio social de la sociedad que va a gozar de ese conocimiento. Este principio es lo que estaba en el centro del antiguo régimen de propiedad intelectual hasta el comienzo de los años ochenta. En ese régimen de propiedad intelectual fordista, antiguo, había una cierta cantidad de reglas. La primera era la frontera entre lo que puede ser patentado y lo que no. El propio Arrow, el teórico fundamental de las patentes, dice que todo conocimiento básico que es utilizado en las investigaciones aplicadas no debe ser patentado, siendo de dominio público. Para los economistas, todo aquello que es un insumo para las investigaciones aplicadas debe mantenerse en el dominio público, porque si no se bloquea todo. El primer principio es el de la frontera entre lo que es patentable y lo que no lo es, porque uno de los rasgos del nuevo régimen, que va a llegar después de los años ochenta, es que se desplazará completamente la frontera y se van a patentar conocimientos básicos, y es una de las razones por las cuales hay un nuevo régimen. La frontera entre lo patentable y lo no patentable ha sido cambiada fuertemente. El antiguo régimen era llamado de “ciencia abierta”, en el cual la investigación básica se financiaba con fondos

públicos y se hacía pública de manera gratuita, a través de revistas científicas a las cuales todo el mundo tenía acceso. No era totalmente gratuita, en verdad, porque para poder explotar la revista científica hay que tener conocimientos y para eso haber hecho inversiones. El conocimiento en sí mismo era, o es, casi gratuito. Hoy una revista científica cuesta € 10, y allí se pueden obtener resultados de investigaciones de varios años. Esto es lo que se llama “descubrimiento”: todo lo que tiene que ver con las leyes de la naturaleza y que no es patentable. En cambio, todo lo que es una aplicación de esos descubrimientos es susceptible de ser patentado y eso incluye las invenciones.

La distinción entre descubrimiento e invención es la clave del antiguo régimen. Para tener derecho o poder beneficiarse de una patente hay que probar tres cosas -en la Argentina existe para esto el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual-. Una de las tres cosas que hay que probar es la novedad, es decir que lo que se ha descubierto no existía previamente, no estaba en la literatura, y este es el punto principal; en segundo lugar hay que probar la no evidencia, lo cual es un poco más complicado. Hay que probar que lo que se descubrió no se deduce de lo que ya se sabía previamente; en ese caso no podría ser patentado. La tercera cuestión que es absolutamente fundamen-

tal es la utilidad de la investigación: probar que tiene una utilidad en el mundo de los artefactos, de la técnica.

Este sistema que existía funcionó extremadamente bien entre 1945 y 1975, años de gran crecimiento de la economía capitalista, la edad de oro del capitalismo, de innovaciones en masa, como la energía nuclear y la energía eléctrica, los automóviles, la química, la farmacia, los plásticos. No hay que decir solamente que funcionaba, sino que lo hacía muy bien. Mi impresión es que hoy no funciona tan bien. Tomo el caso de la industria farmacéutica, que conozco bien, cuyo gran período de innovación fue el que señalé.

### **Cambios en el régimen de propiedad intelectual en EUA en los '80**

Actualmente la productividad científica de la industria farmacéutica, la producción de nuevas moléculas, está en caída libre. A partir de los años ochenta se cambió totalmente ese régimen de propiedad intelectual en Estados Unidos. Estos años fueron catastróficos en ese país, con el "déficit doble", el del comercio exterior y el del presupuesto, con un pequeño intervalo. Fue también el período en el que la alta tecnología de la época -las supercalculadoras, las computadoras, los microprocesadores- fue desarrollada por los japoneses, que rompieron con

la competitividad estadounidense en el dominio de la aeronáutica y la industria aeroespacial. En los últimos años fue Europa la que se puso a la cabeza, con el desarrollo del Airbus y el cohete Arian; en las tecnologías clásicas, como la industria automotriz, los Estados Unidos estuvieron en una situación catastrófica. En la siderurgia y la industria naval los coreanos tuvieron gran desarrollo y, por lo tanto las cosas en EUA iban bastante mal. Se publicaron muchos libros cuyo tema era cómo restaurar la competitividad estadounidense; las elites norteamericanas industriales, intelectuales y políticas tuvieron una reflexión muy intensa y llegaron bastante rápidamente a la siguiente conclusión: había una paradoja en los Estados Unidos. Ellos eran los primeros del mundo en investigación básica, y eso no se discutía: ellos solos hacían la mitad de la investigación básica del mundo. Con esa investigación básica los otros lograban hacer grandes artefactos técnicos, y ellos no eran capaces de transformar esa ciencia básica en artefactos y productos de suficiente buen desempeño como para mantenerse a la cabeza de la tecnología en el mundo.

La estrategia consistió en desplazar la frontera, haciendo patentar la investigación básica. Ya no saldría del país y gracias a protecciones artificiales se impediría la competencia del resto del mundo. Así lo hicieron; veamos ahora cómo lo implementaron. En los

primeros años de este siglo los estadounidenses se dieron cuenta de que habían llegado demasiado lejos, pero durante veinte años hicieron cambios que fueron al mismo tiempo legislativos y en el ámbito de la jurisprudencia. Es sabido que el sistema en los Estados Unidos es completamente diferente que en Europa y en la Argentina; en el sistema de la *common law* hay pocas cosas establecidas en la ley y lo que verdaderamente se aplica es lo que proviene de la jurisprudencia. Entonces, las decisiones que toma la justicia en los Estados Unidos son fundamentales.

Hubo, por lo tanto, cambios legislativos y cambios en las decisiones judiciales. Primero veamos los cambios en la legislación. El primer cambio fundamental, es la *Bayh Act*, de 1980, una decisión legislativa, un verdadero proceso legislativo en el cual se discutió, se mantuvieron audiencias y se escuchó a las partes interesadas. Si hay algo que funciona bien en los Estados Unidos es el Congreso. Hay *lobbies*, pero cuando toman una decisión saben bien lo que están haciendo. La *Bayh-Dole Act* dice que los productos de investigación con fondos públicos pueden ser patentados. Es como una bomba atómica, porque es el fin de la justificación histórica de las patentes. Antes se hacía investigación pública y se la ponía a disposición de la sociedad o se hacía investigación privada. Ahora se hace

investigación pública y se la patenta. Lo importante era que no saliera del país: se privatizan los resultados de la investigación pública.

Esto es un cambio considerable; el segundo es que se autoriza a los laboratorios públicos que han patentado los resultados de la investigación pública a transferir esos conocimientos bajo la forma de licencias exclusivas -es decir que nadie más puede utilizarlos- a empresas privadas, con la condición de que, según la sección 204 de la *Bayh-Dole Act*, esta transferencia se haga a empresas que estén ubicadas en el territorio de los Estados Unidos: las cosas tienen que quedar en casa. Por otro lado se extiende el derecho de autor, el *copyright*, que anteriormente era por cincuenta años, a setenta y cinco. Cuando empecé a estudiar esto era un especialista en el *copyright* y les pregunté a mis colegas por qué se había extendido a setenta y cinco años. Todos se rieron y me preguntaron cómo no sabía eso: Walt Disney estaba llegando al final de los cincuenta años de patentamiento del ratón Mickey, que iba a caer en el dominio público, y el *lobby* del entretenimiento de Hollywood, dijo que eso no era posible, que era un tesoro. Por eso el *copyright* pasó a setenta y cinco años. Creo que va a volver a ser prolongado cada vez que llegue a su término.

En cuanto a cuestiones más serias, las patentes farmacéuticas, que eran de quince o dieci-



séis años, pasaron todas a veinte años. Siempre estamos hablando de cambios legislativos, es decir que hubo una deliberación política. Se crearon nuevos tribunales especializados en propiedad intelectual, llamados Tribunales de Apelación para el Circuito Federal, por varias razones, en especial la siguiente: los tribunales clásicos norteamericanos fueron formados en la doctrina del *antitrust*, tienen una doctrina anti-monopólica en sus genes y entonces, cuando los problemas de propiedad intelectual llegaban a estos tribunales, muchas veces la decisión que tomaban era contraria al otorgamiento de patentes; por lo tanto se han instalado estos tribunales especiales favorables a las patentes. También se relajó esta política *antitrust* en cuanto a las actividades de investigación, se derogó la legislación federal sobre secretos de fabricación y algo mucho más importante, que no quiero pasar por alto, es que en la ley que regula el comercio en los Estados Unidos se introdujo una sección especial, la 301, sobre la propiedad intelectual. Esta disposición obliga al Secretario de Estado de Comercio de los Estados Unidos a establecer todos los años la lista de países que pueden haber sido capaces de violar la ley sobre propiedad intelectual en perjuicio de empresas norteamericanas, estimando el perjuicio que podría haberse producido. Esa lista debe ser enviada al Congreso y allí debe

justificarse el motivo por el cual no se tomaron represalias contra esos países. Dicho de otra manera, se pone bajo presión al Poder Ejecutivo para que se ocupe del tema de la propiedad intelectual e informe de ello todos los años. Este va a ser un instrumento muy poderoso, porque pueden poner a muchos países en esa lista, como Corea o el Brasil, obligándolos a hacer concesiones sobre esos puntos o, en virtud de ese artículo especial, el 301, establecer sanciones.

Más importante todavía es el cambio en la jurisprudencia, pero es evidente que pudo hacerse por las modificaciones previas en el marco legal. Los jueces no están en el planeta Marte; miran lo que sucede en la sociedad y actúan en consecuencia. Hay dos grandes ámbitos en los que la jurisprudencia cambió fuertemente: el ámbito de los seres vivos, y el de la tecnología de las comunicaciones y la información. En el ámbito de lo vivo, para decirlo claramente, se autorizaron patentes sobre la investigación básica -y esto es todavía más que la bomba atómica- sobre los genes humanos. Se encontró la secuencia de los genes humanos: la característica de los genes de las personas, de los míos, etc., les pertenecen a firmas privadas estadounidenses, y es importante decir cómo se lo logró.

Los conocimientos básicos sobre los seres vivos no son

patentables: eso se dijo en la apelación y contraapelación. En ese momento la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió tomar ese caso: hay que tener en cuenta que en los Estados Unidos la Corte elige qué casos tratar. Es diferente en Francia; cuando se han agotado todos los recursos, se va al Consejo Constitucional, y éste debe tomar una decisión. Lo que sucede en los Estados Unidos está vinculado con el sistema de la *common law*. La Corte Suprema sólo interviene para temas importantes, sensibles, para precisar las cosas. En este caso decidió que era necesario patentar los genes, contra la opinión de la Oficina de Patentes. Fue una decisión histórica de cinco jueces contra cuatro. Tanto la postura mayoritaria como la minoritaria hacen públicas sus motivaciones para su voto, y es muy interesante leer la de la minoría, que votó en contra. En términos generales, dijeron: "estamos en vías de provocar una catástrofe en la legislación". En cambio, al día siguiente el *Wall Street Journal* tituló a ocho columnas, al presentar esta decisión: "La Corte Suprema acaba de asegurar la supremacía de los Estados Unidos en las biotecnologías". Toda la investigación básica iba a quedar así en manos de las firmas norteamericanas. En el plano ético, esto es un desastre, y veamos las consecuencias. Por un lado, se terminó la justificación clásica de las patentes. Es verda-

deramente conocimiento básico: una vez que uno tiene la secuencia de un gen no se sabe para nada qué se va a hacer con eso; no hay ninguna utilidad industrial. Al patentar los genes, se da un monopolio sobre descubrimientos futuros, virtuales, lo que es algo totalmente contrario al derecho de patentes.

### Filosofía y práctica de la propiedad intelectual

En la tradición, cuando se da una patente es necesaria la descripción escrita de la invención, de manera que en cualquier país el hombre que conozca ese arte pueda reproducir la invención. El conocimiento técnico se debe divulgar, y es por eso que se tiene una patente. Con los genes no hay ningún objeto técnico; todo está por venir, todo es futuro. Por lo tanto, se ha cambiado la filosofía de las patentes. Ahora ustedes entienden por qué hablo de un nuevo régimen. No es un simple cambio; en el ámbito del *software* ocurre lo mismo. Antes, para patentar un *software* había que demostrar su utilidad industrial; por ejemplo, que permite depurar el agua de manera automática, y se describe cómo funciona eso. Ahora se han comenzado a patentar los algoritmos matemáticos utilizados en los *softwares*. Esto también es conocimiento básico; en un *software* relativamente complejo se utilizan centenas y miles de algoritmos. La invención

no son los algoritmos, sino cómo se los combina, y ahora se pueden patentar los algoritmos, con consecuencias muy serias.

Se ha cambiado totalmente tanto la filosofía como la práctica de la propiedad intelectual. No quiero complicar mucho esto, para dar lugar a la discusión, pero digamos que el hecho de que se puedan patentar genes y algoritmos ha dado lugar a algo radicalmente nuevo: hay firmas que se especializaron en investigación básica y emprendieron el comercio de los conocimientos a través de la venta de patentes. Así se llegó a un ámbito de fragmentación de los conocimientos apropiados de manera privada y luego vendidos en los mercados, especialmente en los bursátiles. Hay entonces un proceso de mercantilización del conocimiento. El significado del cambio es que terminó la época de la *open science*, la ciencia abierta; desde el momento en que el conocimiento de base está patentado ya no hay ciencia abierta. Se termina con la justificación tradicional de las patentes, porque ahora ya no es la invención sino el descubrimiento lo que se patenta, y ya no hay consideraciones de bienestar detrás de esto. ¿Cuál es la ventaja para la sociedad que se deriva de las patentes sobre los conocimientos básicos? El contrato social se ha vuelto completamente desequilibrado; desde el punto de vista de la economía política, ¿por qué esos cambios? Como ya les dije, es una de las

líneas mediante las cuales los Estados Unidos intentaron restablecer su competitividad, desplazando las fronteras hacia el punto fuerte para ellos, que era la investigación básica. En algunos ámbitos esto funcionó muy bien; un ejemplo que me gusta mucho dar es Microsoft. Cualquier experto en informática les dirá que los *softwares* de Microsoft son “una porquería”, extremadamente mal hechos, llenos de inconvenientes, abiertos a todos los virus del planeta. Cuando se cambia de un sistema al otro se pierden la mitad de los datos, y sin embargo Microsoft tiene rentas anuales que son superiores a las de ochenta países según las Naciones Unidas. No es que los *softwares* de Microsoft sean buenos, sino que no se los puede copiar porque están protegidos por una patente.

En muchos otros ámbitos en los cuales la competitividad norteamericana no se debe a la tecnología, sino a la patente que se tiene sobre la tecnología, lo más chocante, de alguna manera, es que este sistema se hizo para Estados Unidos y se extendió a Europa, con resistencias en cuanto a la patentabilidad de los genes, que encuentra obstáculos en el Parlamento Europeo pero no en la Comisión europea sobre patentes. Lo mismo ocurre con la patentabilidad de los algoritmos: el Parlamento Europeo se resiste, pero en el conjunto hay un contagio de la legislación norteamericana en el régimen europeo. Las

grandes firmas europeas tienen los mismos intereses que las grandes firmas estadounidenses, y son ellas las que han impulsado la adopción de este régimen.

Lo que es mucho más grave es que dicho régimen se extendió al plano internacional, especialmente a los países del Sur, y esto es algo que está en curso, muy avanzado especialmente después de la firma de los tratados de 1994, que son una parte de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio relativos a la propiedad intelectual. Uno puede preguntarse por qué los países del Sur firmaron estos tratados. Hay varias explicaciones, pero la principal es la siguiente: en un primer momento Estados Unidos intentó venderles su legislación a través de la Oficina Internacional de Patentes: en dos ocasiones la Oficina se negó, porque allí cada país tiene un voto, y la coalición de países del Sur, junto con los países europeos, impidió ese cambio. Los estadounidenses comprendieron el mensaje: lo sacaron de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) y lo pasaron a la OMC. En la OMC hay dos diferencias con la OMPI: primero, en la OMC no se vota: es mucho más "chic", por consenso. Es decir que hay negociaciones en los pasillos, se hacen concesiones a izquierda y a derecha hasta que se llega a un consenso. Pero no es fácil lograr consensos en la OMC; hubo tres oportunidades, desde Seattle hasta Doha, en que

no se llegó a ningún consenso, pero antes eso funcionaba. Esa fue la primera diferencia; la segunda es que en la OMC no se discute solamente sobre propiedad intelectual sino sobre otras cuestiones. Por eso los estadounidenses pudieron intercambiar la propiedad intelectual contra parte del mercado interno estadounidense para la siderurgia brasileña, la madera tailandesa, etc. Así fue como se logró.

Se puede considerar, sin embargo, que muchos países del Sur descubrieron un poco después que había sido una negociación tonta, porque, sin entrar en los detalles, al mismo tiempo que se firmaron los tratados de libre comercio se produjo la expansión de la pandemia del Sida. Antes de estos tratados los países del Sur tenían el derecho de producir genéricos para atender la demanda local y después de 1994 lo perdieron. Los tratados bloquearon la lucha contra el Sida durante varios años, y todavía hoy persisten miles de problemas a causa de ellos.

## Conclusiones

El primer elemento es si el nuevo régimen es favorable para la innovación. Hay una cosa que es cierta: el nuevo régimen es perfecto para fabricar rentas sobre algunas innovaciones, pero es dudoso que sea favorable para la innovación. Se pueden distinguir dos casos:

el de la informática, en la cual la innovación es muy rápida e incremental, y sin interrupciones se hacen pequeñas modificaciones. Es raro que se hagan innovaciones radicales. Aquí hay un grave problema, tratado por la teoría económica: las grandes empresas buscan las patentes sobre algoritmos, y cada una utiliza varias centenas o miles. Entre ellas no se dicen nada, porque cada una tiene patentes sobre algoritmos utilizados por otras. Si comenzara a haber demandas recíprocas, se destruiría la industria informática, pero no lo hacen. En cambio, los recién llegados, que no tienen una cartera de patentes, cuando comienzan la innovación no saben lo que hacen, en el sentido de que no saben si lo que utilizan está patentado o no. ¿Qué va a ocurrir si llegan a un producto de buen desempeño? Esto se convierte en un "bosque de patentes". Allí hay una grave amenaza, especialmente para los recién llegados.

En los ámbitos de los seres vivos y de lo farmacéutico hay un problema extremadamente serio, que es el problema de los *anticommons*: lo que era antiguamente la investigación básica está fragmentada en monopolios privados, y entonces una firma que quiere hacer innovación tiene bloqueado el acceso al conocimiento porque debe hacer transacciones con una enorme cantidad de firmas para acceder a pedazos de conocimiento. Hay cosas mucho más serias todavía. Les voy a dar el

caso de una firma norteamericana, Media Genetics, con el Instituto Curie, que es un centro de investigación en Francia. Esta empresa obtuvo una patente sobre un gen denominado "gen de predisposición sobre el cáncer de mama". Esto quiere decir que se logró la secuencia de ese gen y hay una información estadística que dice que cuando en una mujer se observa la existencia de ese gen, por referencia al gen de base, la probabilidad de desarrollar cáncer de mama es bastante alta. Sobre la base de esta secuencia del gen, la empresa desarrolló un test llamado "test de predisposición al desarrollo del cáncer de mama", que no es demasiado bueno, porque tiene una tasa de error demasiado alta. Ese test se vende a un precio elevado; en Europa, el Instituto Curie, con una red de hospitales, desarrolló un test mucho más eficaz, con una tasa de pronóstico mucho mejor y que se vende mucho más barato. Media Genetics demandó al Instituto Curie diciendo que no tenía derecho a hacerlo, porque ellos tienen la secuencia del gen.

Aquí se puede comprender lo que es el nuevo régimen; antes, la secuencia del gen era un bien público, y las empresas competían para utilizar los dispositivos técnicos. Con la secuencia del gen patentada, se impide todo tipo de innovación que utiliza información científica patentada. Es una verdadera locura, y este régimen

no es necesariamente favorable para la innovación. La Oficina Europea de Patentes le había dado también la patente en Europa a Media Genetics, pero se retractó posteriormente. Por el momento el Instituto Curie continúa utilizando su test, pero el futuro jurídico de este caso no está todavía solucionado.

La segunda conclusión, y con esto termino, si volvemos a la filosofía del sistema de patentes puedo hacer dos observaciones: ¿es lógico que los ciudadanos paguen dos veces, una vez como ciudadanos, a través de los impuestos, para financiar la investigación pública, y otra vez como consumidores, cuando adquieren un producto producido con su dinero a través de la renta que pagan por la patente? Esto es completamente irracional; este es el primer punto, y el segundo es ¿puede considerarse que la comercialización del conocimiento, con el conjunto de comportamientos estratégicos a que da lugar el comercio, es favorable para la producción del conocimiento? Me gustaría que alguien pudiera probarlo; yo, en cambio, puedo probar lo contrario.

Para terminar, incluso para las empresas, las patentes otorgadas en estas condiciones son extremadamente problemáticas, porque hay decenas de miles de patentes sobre *softwares* informáticos y las firmas ya no conocen los permisos de los que disponen.

Cuando a uno le dan una patente, luego se tiene que defender ante los tribunales; si se la cuestiona, el que otorgó la patente ya no se interesa en el tema. Hay que ir a los tribunales. En un estudio se le preguntó a un grupo de empresas si en su opinión el costo de mantenimiento de las patentes era razonable, y si creían que en el futuro iba a aumentar o disminuir. El 70% sostuvo que ese costo iba a aumentar enormemente; la protección que se da a las empresas es costosa y difícil de mantener.

He terminado, y espero haber atraído vuestra atención acerca de estos cambios que considero muy importantes. Muchas gracias.

### **Preguntas de los asistentes**

*P.: Quería saber cuáles piensa que son los márgenes de acción que tienen las oficinas de propiedad intelectual de los países, que seguramente es una herramienta que se está utilizando. Más allá de la legislación, que contiene muchas cosas, parecería que hay un montón de aspectos que están "cocinados".*

Cariat: usted tiene razón. Este es un punto importante. En primer lugar, las leyes de propiedad intelectual pueden variar mucho de un país a otro, pero hay reglas internacionales mínimas. Por ejemplo, las reglas de novedad y no obvie-dad, y aplicación industrial, se definen nacionalmente por el

momento. Si un país quiere definir criterios rigurosos puede hacerlo. Les doy un ejemplo de uno de los medicamentos muy importantes contra el Sida, un medicamento nuevo, de segunda generación, fue patentado en Europa y Estados Unidos. Fue presentado en la India para ser patentado, pero la India definió una ley de patentes en la cual el criterio de novedad es muy riguroso. Para satisfacer el criterio de novedad hay que dar verdaderas pruebas de novedad, pero el medicamento en cuestión es de "segundo uso", una sal química que ya había sido utilizada y que estaba muy descrita en la literatura científica. Entonces la Oficina de Patentes de la India dijo que el medicamento no era nuevo, y que era una sal conocida cuya descripción ellos tenían. La ley india es muy rigurosa para definir la novedad, y no es por casualidad que ellos la hicieron, porque quieren copiar lo máximo posible y patentar lo menos posible.

Ustedes ven que existe un margen bastante amplio en la definición de criterios; si no, las oficinas de patentes serían desastrosas. No sé cómo es en la Argentina, pero en la mayoría de los casos son empresas que viven de sus propios recursos y los recursos que vienen de la cantidad de patentes que otorgan, y del hecho de que sus poseedores tienen que pagar todos los años para poder seguir teniéndolas. De esta manera, las oficinas de patentes tien-

den a patentar muchas cosas, más aún cuando no son responsables de nada, porque una vez que dan la patente su tarea termina. Si alguien quiere cuestionar el otorgamiento de una patente tiene que ir al juez y no a la oficina.

Entonces, no se puede contar mucho con las oficinas de patentes. La Oficina de Patentes europea compró toda la legislación norteamericana, incluso antes de que Europa hiciera sus modificaciones legislativas. Las cosas están mucho más en las definiciones de la legislación para los criterios que en la aplicación que hacen las oficinas de patentes, pero ese margen existe.

En la próxima etapa, que se dirige a Estados Unidos, se procurará uniformizar los criterios de patentamiento en el mundo, en lo que se llama "tratado sustantivo de patentamiento", porque se dieron cuenta de que todavía existían márgenes. Todavía hay diferencias.

*P.: un punto importante tiene que ver, me parece, con el tema de la explosión de la agricultura industrial, cómo a través de productos híbridos -en el caso de la Argentina, el maíz- y con la innovación tecnológica se llegó a los cultivos transgénicos. La soja transgénica ocupa en la Argentina más del 50% de la superficie cultivada. Esta explosión va a continuar con los llamados "agrocombustibles". Una parte todavía peor*

*de esta etapa tiene que ver con la producción de semillas estériles de la variedad "Terminator", que ha generado una campaña para impedir su uso. Creo que en el aspecto del impacto sobre la naturaleza y la salud no solamente hay que considerar las fumigaciones con agrotóxicos muy peligrosos, como el glifosato, que genera resistencias y estaba catalogado como benigno o no tóxico, pero se procura catalogarlo como tóxico por las enfermedades que provoca, incluso en los choferes de los camiones que transportan estos granos. Es un problema que no se suele ver, pero tiene que ver con la aplicación de la biotecnología.*

Coriat: sobre el tema de las semillas hay tres problemas: en primer lugar, qué se fabrica con los transgénicos, hoy o mañana, cuando haya una generación entera que haya absorbido los transgénicos y en este momento no sabemos qué puede ocurrir. El segundo problema es que a través de los transgénicos se toma no solamente el control de las semillas sino de todo el proceso de producción: los abonos, el tipo de agricultura, etc. Hay que volver a comprar la semilla todos los años. El tercer problema, que no es menor, es que las firmas tecnológicas, sean norteamericanas, europeas o japonesas, salen a "cazar" diversas especies de plantas que tengan propiedades curativas, para capturar sus genes,

aunque se trate de cultivos que han sido utilizados durante miles de años por los pueblos de la región. Esto es una expropiación violenta: les puedo dar el ejemplo de una empresa norteamericana que hizo el gen de una variedad de arroz. Es una planta que fue seleccionada por milenios por los aborígenes y la empresa se apropió de ella, pero en jurisdicción internacional no se hizo lugar a su planteo. Hay cosas que son menos visibles.

*P.: Quisiera que nos hablara de las posibilidades del software libre.*

Coriat: les di hasta ahora solamente las malas noticias, pero hay algunas buenas, en particular lo que tiene que ver con el movimiento por el *software* libre. Hay muchas cosas: la sociedad científica ha desarrollado medidas contrarias, y algunas de ellas son muy serias. El *software* libre tiene incuestionablemente un gran futuro. La administración de Corea tiene *software* libre. En Francia, el Ministerio de Defensa y Contrespionaje usa *software* libre, porque no confía en el de Microsoft. Es notable el hecho de que instituciones poderosas se apoyan sobre el *software* libre, y en el ámbito de la biotecnología se comienzan a fabricar elementos similares a los del *software* libre, para permitir poner en el dominio público algunos conocimientos básicos, impidiendo que luego

puedan ser apropiados. Como sucede con el *software* libre, uno lo puede aprovechar con la condición de que no haga un uso comercial de este conocimiento. Estamos en vías de hacer eso con las biotecnologías.

*P.: la comunidad académica, ¿debería revisar las prácticas de investigación en red que se están haciendo entre el Sur y el Norte, a la luz de lo que usted expone?*

Coriat: hay muchos ámbitos en los que la colaboración Norte-Sur puede estar un poco desequilibrada.

Por ejemplo, en el ámbito de la salud pública no se puede progresar si no hay una cooperación Norte-Sur. Hay que trabajar sobre distintos tipos de pájaros, por ejemplo, por la biodiversidad. En algunos ámbitos se puede establecer una cooperación equilibrada; no soy pesimista en ese sentido, desde el momento en que la comunidad científica en su conjunto, por lo menos en Europa, se resiste fuertemente a todas estas novedades. A pesar de lo que acabo de decir, la comunidad de investigadores está en una situación de resistencia científica.



# Elección tecnológica y riego por goteo en la agricultura argentina

*Omar Miranda\**

La irrigación experimentó una transformación en gran parte de las áreas agrícolas del mundo. Esto fue posible a partir de la instrumentación de innovaciones institucionales y tecnológicas que cambiaron la organización de la distribución del agua y su eficiencia de uso. Las formas clásicas de gestión y aplicación del recurso hídrico fueron reemplazadas por una combinación de nuevas normas de derechos sobre el agua y de técnicas para su presurización para riego. De esta manera, se facilitó la sustitución de los esquemas tradicionales de riego por otros más eficientes en el uso de los recursos hídricos. Éstos posibilitaron el cultivo de especies de mayor valor económico y la colonización de nuevas áreas agrícolas. En este contexto de transformación, el riego por goteo tuvo un rol fundamental para instrumentar estrategias que mejoran la productividad del agua en la agricultura.

---

\* Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EEA San Juan. Calle 11 y Vidart. (5427) Villa Aberastain, San Juan, Argentina <omiranda@sanjuan.inta.gov.ar>.

## Introducción

Los problemas para acceder y utilizar el agua en la Argentina son cada vez más complejos. Esto se manifiesta en gran parte del territorio, ya que más de dos tercios tienen regímenes climáticos áridos o semiáridos y una disponibilidad de recursos hídricos acotada (SAGyP, 1995). Las características del ambiente y las dificultades de las economías regionales para sostener caminos de desarrollo que no estén basados sobre actividades productivas primarias, son los principales factores que hacen que el riego agrícola continúe siendo el destino primordial de los recursos hídricos que se utilizan en el país (Fiorentino, 1988). Así, el 70 % del total anual de agua consumido en la Argentina se emplea en la agricultura; mientras que en las provincias con climas áridos la proporción supera el 90% (Banco Mundial, 2000). El panorama de escasez contrasta con la imagen pampeana de la agricultura. En esta representación la tierra ocupa un lugar central al momento de analizar los problemas derivados del uso y la tenencia de los

recursos naturales. El predominio de tal visión atenuó la consideración académica sobre los aspectos sociales y económicos relativos al acceso y uso del agua, contribuyendo a relegar el análisis de los recursos hídricos en el estudio de las relaciones sociales establecidas en la agricultura del árido. De esta manera, hoy se carece de una tradición académica para interpretar los vínculos existentes entre el agua, sus derechos de uso y regulaciones, la tecnología de irrigación y la estructura de producción que predomina en los territorios agrícolas bajo riego.

Es indispensable, entonces, generar un espacio de análisis que sirva para entender por qué ciertas áreas agrícolas del país continúan conservando en el perfil de sus paisajes, en sus prácticas de riego y en la trama de relaciones sociales establecidas en torno al uso de los recursos hídricos, una economía del agua cuya característica es la ineficiencia técnica<sup>1</sup>. Además, en aquellas regiones en las cuales se modernizó el riego, el cambio tecnológico ocurrió en un contexto con escasas modificaciones en las formas de producción anteriores, como por ejemplo

<sup>1</sup> Las pérdidas agrícolas anuales originadas en la ineficiencia de la gestión y uso de los recursos hídricos nacionales llegarían a 1.500 millones de dólares (Banco Mundial, 2000). A pesar de las evidencias de escasez, el agua para riego es considerado un recurso libre en tanto que ningún cargo es impuesto por usar agua de canales de las redes públicas o de fuentes subterráneas. Las normas de gestión del riego consideran que los regantes solo deben pagar una tarifa por el transporte del agua desde su origen hasta el lugar de uso. Dicha tarifa no refleja el costo de oportunidad del agua de riego ni su productividad, como así tampoco los costos de mantenimiento de la red ni el servicio de drenaje.

en lo relativo a la división parcelaria, redes de distribución de riego y derechos sobre el agua (Fiorentino, 2005). Tal situación dificulta una interpretación económica de la elección tecnológica ya que ésta debe ser situada a partir de la inercia de una serie de factores institucionales que, además de no ser funcionales para optimizar la productividad de la innovación, son más la imagen de un patrimonio arqueológico que la de un sistema de producción agrícola comercial.

A pesar del rezago en los arreglos institucionales, el cambio tecnológico en la agricultura bajo riego de los territorios áridos siguió una dinámica diferente. Si bien continúan predominando los sistemas de riego por inundación y por surco<sup>2</sup>, en la década pasada hubo un importante proceso de modernización en el uso de técnicas de irrigación empleadas en los oasis del árido argentino (Miranda, 2002). La tecnología que tuvo mayor difusión fue el

riego por goteo<sup>3</sup> debido, entre otras, a las siguientes ventajas que presenta con respecto a los métodos tradicionales de riego: (i) uso más eficiente de agua y fertilizantes, con el consecuente impacto en las finanzas del agricultor y en el medio ambiente, (ii) menor necesidad de mano de obra por unidad de producto, (iii) posibilidad de utilizar suelos marginales y agua con alto tenor salino, y (iv) menor desarrollo de malezas en los alrededores de los cultivos (Keller y Bliesner, 1990).

En este trabajo se hace una interpretación de la elección tecnológica en la agricultura bajo riego. Para ello se determinaron los regímenes climáticos en los cuales la dinámica de la innovación fue más importante, el tamaño de las explotaciones que usan la tecnología y el tipo de cultivo en el cual se aplica. Los datos fueron obtenidos a través de entrevistas realizadas en el año 2001 a gerentes de las principales empresas distribuidoras de tecnología

<sup>2</sup> Este tipo de prácticas tiene una eficiencia promedio de aplicación de 40% (Castro y Liotta, 1998), lo cual significa que por cada 100 litros de agua que se destinan al cultivo, tan sólo 40 litros son aprovechados efectivamente por la planta. El resto se pierde por evaporación y, principalmente, por drenaje al subsuelo produciendo perjuicios ambientales como son la salinización de tierras agrícolas y la elevación de las napas de agua subterránea. Se estima que un tercio de la superficie agrícola regada del país tiene problemas de productividad originados en la aplicación deficiente de agua y en la inexistencia o mal funcionamiento de las redes de drenaje (GWP, 2000; INTA, 1986).

<sup>3</sup> Bajo la denominación "riego por goteo" también se incluye a la microaspersión. Ambos son sistemas de microrriego con similares características hidráulicas, ya que emiten agua presurizada de bajo volumen mediante bombas eléctricas o a explosión, dependiendo su uso de variables como tipo de cultivo y de suelo, entre otras. Se estima que un 80% de la superficie con microrriego del país corresponde a riego por goteo y el resto a microaspersión (Miranda, 2002).

de riego del país<sup>4</sup>. Las entrevistas buscaron conocer las ventas anuales de equipos de riego por goteo durante el período 1986-2001, discriminadas en hectáreas instaladas por provincia y por cultivo. El universo de estudio fue el área agrícola en la cual se adoptó riego por goteo, lo que supone un total de 125.137 h según el Censo Nacional Agropecuario del año 2002. La muestra generó información de 911 explotaciones que adoptaron riego por goteo en una superficie de 79.668 h durante el período 1986-2001, lo cual representa el 40% del total de unidades y el 64% del área con esta tecnología según datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 (INDEC, 2006). El tamaño de la muestra permitió trabajar con una confianza de 95,5% en la hipótesis  $p=50\%$  y con un margen de error de  $\pm 3\%$  (Arkin, 1982).

## 1. Elección tecnológica en la agricultura bajo riego

Hay tres tipos de elementos que afectan la elección tecnológica en la agricultura bajo riego: institucionales, económicos y agroecológicos. De acuerdo con el sistema de riego empleado, la elección tecnológica en la agricultura se instrumenta con el uso de métodos gravitacionales o presurizados. Los primeros comprenden aquellas tecnologías que se basan sobre la fuerza de la gravedad, como es el

caso de los sistemas de riego por surcos, por inundación y por pulsos. Si bien los métodos gravitacionales continúan siendo los más utilizados, en los últimos veinte años comenzaron a ser reemplazados por sistemas presurizados, los cuales se emplean en el 30% del área nacional bajo riego. Estos incluyen el riego por aspersión (aspersores de alto volumen, cañones circulares y equipos de avance frontal) y por microirrigación (goteo y microaspersión).

Como ha sido demostrado, situar los sistemas agrícolas irrigados en los juegos de lo social (Allub, 1993), lo histórico (Hérin, 1990), lo cultural (Boelens y Dávila, 1998), lo económico (Gibbons, 1986), lo institucional (Guillet, 1990) y lo simbólico (Palerm y Wolf, 1972), permite entender las elecciones tecnológicas relativas al riego de acuerdo con dimensiones explicativas más enriquecedoras que las basadas sobre el análisis de los recursos naturales o los agrónomos. La escasez de estudios sociales domésticos relacionados con la problemática del riego contribuye a desconocer las razones de la presencia de arreglos institucionales que fueron establecidos para promover la colonización agrícola en los territorios áridos. En la actualidad, se aplican normas que son el legado de regulaciones desarrolladas cuando la oferta de agua era mayor que la demanda. Los códigos de agua

<sup>4</sup> Plastro, Irrigar, Dripsa, Naan y Netafim.

provinciales no se adaptaron a los avances tecnológicos y de gestión del riego ni a las necesidades de consumo de la población de sectores urbanos e industriales (Fiorentino, 2005; Pochat, 1998). Se sabe que la elección de tecnología moderna de riego se ve favorecida por arreglos institucionales que reducen los costos de transacción (Hearne y Easter, 2000), como, por ejemplo, un régimen de uso de los derechos del agua más flexible que el ligado con la propiedad de la tierra tal cual existe en las provincias del árido argentino<sup>5</sup>. Sin embargo, en nuestro país se cristalizó un sistema jurídico de tenencia y distribución de derechos de riego que no permite adaptar el patrón de uso tradicional a las demandas actuales de agua.

La elección tecnológica en la agricultura irrigada también ha sido explicada por estudios que analizaron el efecto del precio del agua en la difusión de tecnología moderna de riego. Algunos de éstos se basan sobre modelos que asumen al precio del agua como determinístico (Green y

otros, 1996b; Caswell y Zilberman, 1986; 1985); otros, en cambio, suponen que es estocástico (Moreno y Sunding, 2000). Castwel y Zilberman (1986, 1985) en sus modelos determinísticos de elección del método de riego, analizan los factores que influyen la adopción de tecnología. Estos modelos sugieren que en un contexto institucional de mercados de agua, la transición a tecnologías más modernas tiende al ahorro de agua y a disminuir los costos medios de producción. En este sentido, se puede esperar que aumentos en el precio del agua, de la energía para presurizarla o de los productos agrícolas favorezcan la adopción de tecnologías de riego más eficientes (Shrestha y Gopalakrishnan, 1993). La hipótesis según la cual el precio bajo del agua es una de las restricciones importantes para la modernización de las técnicas de irrigación fue propuesta por varios investigadores (Gibbons, 1986; Moreno y Sunding, 2000). Sin embargo, existe otro grupo de trabajos que postulan que hay elementos adicionales que tienen

<sup>5</sup> Un elemento institucional a tener en cuenta en la elección del método de riego en algunas zonas áridas del país es la Promoción Agrícola que existió durante varios años (Miranda, 2002; Herrera, 1993). Entre los años 1983 y 1999 y con diferentes momentos de instrumentación en cada caso, en las provincias de San Juan, Catamarca, La Rioja y departamentos del norte de Mendoza, se puso en vigencia el artículo 11º de la ley nacional Nº 22.021 (conocida también como ley de Promoción o de Diferimientos) que posibilitaba diferir el pago de impuestos nacionales hasta un 75% de lo invertido en el sector agropecuario. Esto implica que el 25% de estas inversiones se realizaron con capitales propios y el 75% con impuestos diferidos, los cuales se devuelven en cinco cuotas anuales y consecutivas, a partir del sexto año de la puesta en producción del proyecto.

más peso que el precio del agua al momento de adoptar tecnología moderna de riego, como por ejemplo las necesidades de mano de obra (Green y otros, 1996a; Lichtenberg, 1989) y la calidad del producto agrícola y su precio (Sumpsi Viñas y otros, 1998).

Desde una perspectiva agronómica, la adopción de tecnología de riego es función del cultivo y del tipo de suelo. Si éste es de buena calidad, es probable que la disparidad en la eficiencia de aplicación del riego entre tecnologías modernas y tradicionales sea pequeña, lo cual desde el punto de vista económico puede no justificar el cambio tecnológico (Feinerman, Bresler y Achrish, 1989). El beneficio económico asociado con la eficiencia de aplicación disminuye con la calidad del suelo<sup>6</sup>, pudiéndose identificar en cada región una calidad del suelo por encima de la cual la tecnología tradicional de riego es la que maximiza el beneficio y una calidad de terreno por debajo de la cual la tecnología moderna es la más rentable (Castwel y Zilberman 1985; 1986). Hay que men-

cionar dos factores adicionales que se deben tener en cuenta en la elección tecnológica. Uno es el hecho de que los sistemas de goteo sólo mojan una superficie pequeña del suelo. Como resultado de esto, los cultivos forman un sistema radicular menos desarrollado que cuando se utiliza el riego gravitacional<sup>7</sup>. El otro es que el costo inicial de sustituir la irrigación tradicional por equipos de goteo es alto. Esto implica que el beneficio de su elección tiene que ser tan elevado como para amortizar la inversión inicial y, muchas veces, el ahorro de agua solo no alcanza para justificar su instalación.

Gran parte de los cultivos perennes que están en producción en la Argentina fueron introducidos antes que el riego por goteo comenzara a ser conocido, por lo que los terrenos fueron sistematizados y nivelados para regar con sistemas tradicionales gravitacionales. Si bien esto último no es un impedimento para el cambio tecnológico, se trata de tierras cuyo precio no siempre retribuye a través de los ingresos generados la

<sup>6</sup> Las características del suelo son importantes en la elección tecnológica. La introducción de sistemas de goteo permite el cultivo de tierra que, entre otras cosas, por razones de topografía y de costos, no podría ser puesta en producción con riego gravitacional.

<sup>7</sup> Algunos agricultores son contrarios a cambiar la tecnología de riego tradicional en cultivos ya establecidos por el temor de producir daños en las plantaciones, ya que el crecimiento de las raíces de los cultivos depende del sistema de riego que se use (Green y otros, 1996a). Sin embargo, existen experiencias que muestran que en un cultivo adulto el cambio del riego tradicional por goteo no afecta su productividad (Castro y Liotta, 1998).

sustitución de un sistema por otro. En este sentido, algunos trabajos señalan que es más probable que los agricultores con fincas niveladas continúen regando por gravedad a que adopten sistemas de riego presurizado (Moreno y Sunding, 2000). Otros trabajos muestran desde la teoría (Mann, Sparring y Young, 1987) y a partir de estudios de caso (Shrestha y Gopalakrishnan, 1993) que es menos probable que las tecnologías modernas de riego se adopten en fincas con recursos de agua superficial que en aquellas que cuentan con agua subterránea. Esto se debe a que la presión adicional requerida por los sistemas de goteo puede ser provista por las bombas que extraen agua del subsuelo. Sin embargo, la provisión de agua superficial es percibida como una fuente menos confiable que el agua subterránea. En estos casos, el uso de sistemas de goteo con recursos hídricos del subsuelo puede verse como una estrategia para minimizar el riesgo de disponibilidad de agua para los cultivos perennes (Green y otros, 1996a).

## 2. Situación actual de la irrigación en la Argentina

Desde principios del siglo pasado existe un estancamiento en la

evolución del área nacional cultivada bajo riego. Por aquellos años existían 1.380.000 ha regadas en todo el país (Soldano, 1923); mientras que los datos más recientes indican que en el año 1988 había 1.159.409 h regadas (República Argentina, 1992)<sup>8</sup> y en el año 2001 1.355.600 h (INDEC, 2006). En el último relevamiento nacional, el grupo de cultivos con mayor participación en el área regada es el de los frutales (426.884 h), seguido por cereales y oleaginosas (348.352 h), alfalfa (226.247 h), hortalizas (185.946 h) y cultivos industriales (168.173 h), entre los que se destaca la caña de azúcar con 121.289 h. Sin embargo, con algo más del 4% de la superficie agrícola nacional, los cultivos irrigados contribuyen con casi el 30% del valor bruto de la producción del sector (Fiorentino, 2005). Si se completaran las obras de infraestructura básica disponibles y si se mejorara la eficiencia actual de riego, esa superficie podría ampliarse a 1.923.000 h (Banco Mundial, 2000). Por otra parte, la superficie cultivable potencial con riego de acuerdo con la disponibilidad de recursos hídricos superficiales y subterráneos es de 6.128.000 h (INTA, 1986), de las cuales sólo 2.500.000 h pueden habilitarse para riego integral y las restantes

<sup>8</sup> Esta cifra surge de restar a las 1.246.738 h bajo riego que aparecen censadas en el relevamiento nacional las 87.329 h mencionadas como superficie de campos naturales de las provincias de Santa Cruz, Chubut y Neuquén regados por desbordamiento, o sea que son tierras que no disponen de estructura ni sistematización para riego.

**Cuadro Nº 1.** Superficie agrícola irrigada en hectáreas discriminada por régimen climático y sistema de riego. Fuente: elaboración propia según INDEC (2006).

Régimen climático	Gravitacional (h)	Presurizado		Total bajo riego	
		Aspersión	Goteo	(h)	(%)
Árido	446.665	27.243	86.674	562.582	(42%)
Semiárido	267.984	99.586	16.003	383.573	(28%)
Húmedo	231.927	154.532	22.461	408.920	(30%)
Total país	946.575 (70%)	281.361 (21%)	125.137 (9%)	1.355.600	(100%)

son aptas para riego complementario (GWP, 2000). Si bien esto indicaría que hay un gran potencial de expansión, en muchos casos se requiere de inversiones de gran envergadura para entregar agua en las áreas a incorporar.

El **cuadro Nº 1** muestra la distribución territorial del área irrigada por régimen climático (RC) según el Índice Hídrico de Burgos y Vidal (Ruggiero y Conti, 1988). El RC Árido incluye las zonas de riego de las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, ubicadas en el centro-oeste del país y con precipitaciones anuales inferiores a los 400 mm. Estas zonas tienen aridez extrema, siendo imposible la agricultura sin la utilización de riego. El RC Semiárido incluye las zonas de riego del norte de la Patagonia y de las provincias de Salta, Jujuy, Córdoba, Tucumán y Buenos Aires, con precipitaciones entre 400 mm y 1000 mm. Si bien en

algunas zonas es posible la siembra de cultivos extensivos de secano, el área presenta lluvias estacionales que hacen necesario el riego para completar el ciclo agrícola. El RC Húmedo abarca zonas de más de 1000 mm de precipitaciones, sin estar libre de eventuales sequías. El área se encuentra en el noreste del país, comprendiendo las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Misiones y este de Formosa y Santiago del Estero.

En cuanto a la distribución territorial del riego, mientras que diez años atrás el uso de recursos hídricos en territorios con régimen climático húmedo representaba el 14% de la superficie regada del país (SAGyP, 1995) en la actualidad ocupa el 30%, concentrándose gran parte en la región pampeana. Si bien todavía predomina el uso de sistemas por surco y por inundación (56% del área irrigada en regímenes climáticos húmedos), es de esperar que en la

medida en que se sostenga el aumento del precio de la tierra, continúe difundándose el uso de técnicas de riego presurizado para agricultura extensiva. En este sentido, a mediados de la década pasada comenzó a difundirse el riego complementario en el cultivo de granos, en particular maíz y, en forma incipiente, se adoptaron sistemas de riego presurizado del tipo pivote central, cañones aspersores y líneas de avance frontal (Morábito y otros, 1998). Sin embargo, esto no tuvo un gran desarrollo debido a los precios deprimidos de los granos en los años posteriores, siendo la mixta papera la única zona pampeana que tiene una superficie importante en la que se utiliza riego presurizado. El origen principal del agua en los territorios con régimen climático húmedo son los acuíferos subterráneos, no existiendo redes públicas de distribución del agua para riego superficial. Las tierras presentan menores problemas de deterioro de suelos por mal uso del riego que las de regímenes climáticos áridos, lo cual se debe al tipo de agricultura extensiva que se practica. Se destaca el cultivo irrigado de arroz en la provincia de Corrientes y, en menor medida, el de hortalizas y frutales.

La agricultura de regímenes climáticos semiáridos y áridos tiene lugar, principalmente, en los oasis

irrigados del oeste del país. La zona con riego sistematizado más importante se encuentra en las provincias de Mendoza y San Juan, juntas tienen más de 300.000 h irrigadas con sistemas gravitacionales y 43.000 h con goteo. En esta región se realizaron los mayores avances tecnológicos en el uso del agua para riego. En la provincia de San Juan, por ejemplo, casi toda la red de riego superficial está impermeabilizada desde los años '70. El uso combinado del agua superficial y subterránea alcanza un porcentaje importante en ambas provincias. Predomina el cultivo de especies frutales para industria, como la vid para vinificar y el olivo. También existen cultivos hortícolas, en especial cebolla, ajo y tomate. Es destacable la superficie con suelos degradados por efectos de mal uso del riego, registrándose en la región 142.000 h con problemas de salinidad y de drenaje<sup>9</sup> (Banco Mundial, 2000). En los territorios semiáridos del noroeste se encuentra el 25% de la superficie agrícola regada del país. En el resto de las provincias, los cultivos que utilizan agua para riego son algunos industriales, como la caña de azúcar, el tabaco y el algodón, y ciertas hortalizas y forrajeras. Por último, en la Patagonia se encuentra el 7% del área regada nacional, siendo

<sup>9</sup> Un quinto de la superficie regada del país está afectada por distintos grados de problemas de drenaje y salinidad (Banco Mundial, 2000).

**Cuadro N° 2.** Evolución anual de la superficie en hectáreas (h) con riego por goteo según distintos aglomerados climáticos y total nacional en h, 1986-2001.

Año	Superficie según régimen climático (h)							
	Arido					Semi-árido	Húmedo	Total país
	La Rioja	Mendoza	San Juan	Catamarca	Total			
1986	260	15	5	583	863	42	84	989
1987	560	22	7	584	1.174	62	123	1.359
1988	897	27	9	585	1.518	77	238	1.834
1989	897	44	15	590	1.545	126	403	2.073
1990	1.006	67	23	594	1.691	196	659	2.546
1991	1.006	86	247	598	1.937	596	1.007	3.540
1992	1.832	467	534	609	3.441	1.305	2.605	7.352
1993	2.800	1.003	1.158	696	5.656	3.008	4.408	13.072
1994	4.437	2.297	2.236	953	9.924	4.880	5.868	20.671
1995	6.140	2.921	3.610	1.752	14.423	6.343	7.146	27.911
1996	9.756	4.115	5.784	4.820	24.475	8.030	10.634	43.139
1997	13.937	6.931	11.015	11.097	42.981	10.916	15.007	68.903
1998	16.231	9.677	14.461	13.629	53.997	12.768	17.853	84.618
1999	19.888	12.852	17.980	16.178	66.898	14.905	20.206	102.009
2000	22.491	17.237	20.992	17.436	78.156	15.832	21.333	115.321
2001	25.095	21.621	21.264	18.694	86.674	16.003	22.461	125.137
%	20%	17%	17%	15%	69%	13%	18%	100%

Fuente: elaboración propia según datos de las entrevistas e INDEC (2006).

importante el volumen de agua empleado en los valles del norte de la región. El cultivo de especies perennes, como manzanas, perales, vid y alfalfa son las principales actividades agrícolas irrigadas de las provincias patagónicas.

### 3. Elección tecnológica y riego por goteo

#### 3.1 Influencia del régimen climático

A partir de la información obtenida en las entrevistas, se pudo ver que el inicio del proceso de difusión del riego por goteo ocurrió a mediados de la década de los '80

y tuvo un comportamiento similar en todos los regímenes climáticos. Pero a comienzos de los '90 se observa que la trayectoria en el RC Árido experimentó una tasa de crecimiento mayor que la de los otros dos regímenes, las cuales tendieron a amesetarse. La pendiente de la curva de difusión en la región árida señala un crecimiento constante en la serie de tiempo disponible; aunque, como se verá, la evolución no es homogénea en todas las provincias que la componen.

En el RC Árido, los oasis irrigados de la provincia de La Rioja tienen la mayor superficie del país con riego por goteo, con un papel pionero en la adopción de este tipo de tecnología. Más de la mitad de sus 41.817 h regadas utilizan sistemas de goteo y el tamaño promedio de las unidades es de 130 h. Una situación parecida se da en los oasis de Catamarca, provincia que en el año 1988 tenía casi 30.000 h regadas que a fines de los años '90 había pasado a ser de 63.835 h. El incremento fue debido en gran medida a la adopción de sistemas modernos de riego, con una participación importante del riego por aspersión (casi 20.000 h). De esta manera, dos tercios de su superficie irrigada utilizan sistemas presurizados, lo que la ubica como la provincia con mayor participación de tecnología moderna de irrigación en su superficie cultivada bajo riego. El tamaño promedio de las explotaciones con goteo es de 138 h,

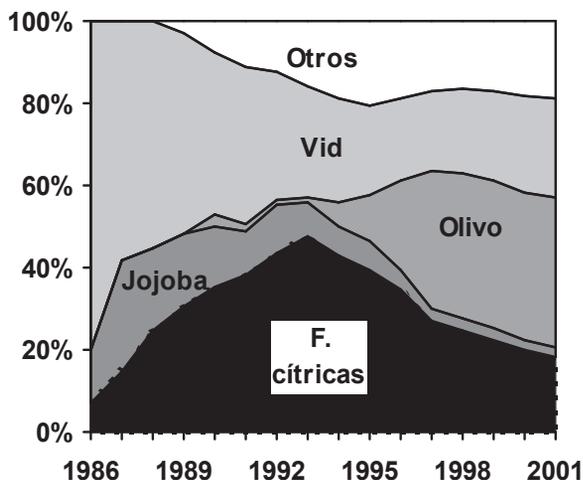
siendo el mayor del país.

En los oasis de las provincias de Mendoza y San Juan existen 42.886 h agrícolas regadas con goteo, lo cual representa el 34% del área nacional que utiliza esta tecnología. La importancia relativa varía de una provincia a otra, ya que en San Juan estos sistemas ocupan el 27% de la superficie total cultivada y en Mendoza tan sólo representan el 8%. En ambas provincias es reducido el número de explotaciones que adoptaron este tipo de riego, utilizándolo el 4% de las explotaciones en San Juan y tan solo el 2% en Mendoza. Esto se debe a que las economías de escala tienen un peso importante al momento de decidir la adopción de estos sistemas. El fenómeno puede entenderse mejor si tenemos en cuenta que en las dos provincias el 80% de las explotaciones agrícolas tienen menos de 25 h, mientras que el tamaño promedio de las explotaciones con goteo es de 56 h (Miranda y Medina, 2005).

### **3.2 Elección por tipo de cultivo**

La adopción de riego por goteo está ligada con un proceso de reestructuración productiva en el árido que incluye la implantación de cultivos perennes como vides de alta calidad enológica, uva de mesa, cítricos de exportación y olivo. Al tratarse de cultivos que implican un alto nivel de capital fijo por unidad de superficie y con pro-

**Gráfico N° 1.** Participación relativa del área con riego por goteo por cultivo. Total nacional, 1986-2001.



Fuente: elaboración propia según cuadro N° 3.

ductos y subproductos cuyos precios están por encima de los de otros cultivos y manufacturas agrícolas de las regiones áridas, es importante reducir el riesgo de pérdidas agronómicas por falta de agua. El riego por goteo permite controlar el manejo del estado hídrico de las plantas y su inversión se justifica en aquellos cultivos que, como los perennes de alto valor, necesitan mantener una buena eficiencia de riego en mediano y largo plazos de manera tal de no afectar la productividad y calidad de las cosechas. El nivel de precio de los cultivos es un determinante importante para inducir la demanda de tecnología de riego. Más aún, con altos precios sostenidos, aquellas tierras

marginales que no eran alcanzadas por las redes públicas de riego superficial pueden ser usadas para expandir la frontera agrícola mediante el uso de agua subterránea para riego por goteo.

El **gráfico N° 1** muestra la evolución de la participación relativa de los principales cultivos en los cuales se utiliza el goteo. En los inicios, la vid fue la especie que centralizó su adopción, siendo también importante la jojoba y los cítricos. La evolución comparada indica que éstos últimos, a través del riego en el cultivo de limón y de naranja, cobraron mayor importancia relativa a mediados de los años '90, momento en que también empezó el uso de la tecnología en el cultivo del olivo. En

**Cuadro N° 3.** Evolución de la superficie nacional con riego por goteo en los principales cultivos que usan esta tecnología, en hectáreas (h), 1986-2001.

Año	Superficie (h)							
	F. carozo (1)	F. cítricos (2)	F. secos (3)	Jojoba	Olivo	F pepita (4)	Vid (5)	Otros
1986	-	68	-	130	-	-	791	-
1987	-	199	-	368	-	-	791	-
1988	-	454	-	368	-	-	1.012	-
1989	-	635	-	368	-	58	1.012	-
1990	-	904	-	368	72	116	1.012	74
1991	-	1.358	-	368	72	331	1.338	74
1992	74	3.217	-	847	72	704	2.310	129
1993	362	6.194	-	1.104	164	1.029	3.519	699
1994	1.169	8.858	102	1.464	1.286	1.360	5.129	1.302
1995	1.777	10.985	517	1.915	3.195	1.791	6.104	1.628
1996	2.602	14.887	1.127	2.225	9.388	2.575	8.404	1.931
1997	4.037	18.444	1.871	2.317	22.987	3.504	13.310	2.433
1998	4.771	21.112	2.636	2.473	29.638	3.968	17.225	2.796
1999	5.219	22.590	3.673	2.933	36.591	4.192	22.238	4.572
2000	5.706	22.884	4.949	2.933	41.403	4.572	26.982	5.890
2001	6.193	23.179	6.224	2.933	45.050	4.953	30.561	6.043

Fuente: elaboración propia según datos de las entrevistas e INDEC (2006).

(1) F. carozo incluye ciruelo, duraznero y cerezo; (2) F. cítricos incluye naranjo, mandarina y limonero (3) F. secos incluye nogal, almendro y pistacho; (4) F. pepita incluye manzano y peral; (5) Vid incluye uva para vinificar y para mesa.

pocos años, la nueva olivicultura se convirtió en el principal demandante de riego por goteo, ocupando en la actualidad unas 45.000 h con esta tecnología. Sigue, a continuación, la viticultura, con 31.000 h, de las cuales 23.500 h corresponden a vid vinífera de alta calidad enológica y 7.500 h a uva de mesa. Casi la totalidad de los olivares y parrales de uva de mesa que se comenzaron a

implantar desde mediados de la década pasada hasta la actualidad se riegan por goteo; fenómeno que, en menor proporción, también se dio en la vides para vinos de alta gama.

La trayectoria tecnológica indica que la demanda de riego por goteo es una demanda derivada por productos y manufacturas agrícolas de alto valor. Este mayor valor no solo debe enten-

derse como mayores ingresos por unidad de superficie cultivada o por producto físico, sino por unidad de agua para riego utilizada. Es destacable que la tendencia a la suba de los precios de estos cultivos fue lo que hizo que se expanda la frontera agrícola hacia tierras no cultivadas mediante el uso de irrigación.

El olivo (36%), la vid (24%) y los cítricos (19%) explican más de las dos terceras partes de la superficie con goteo del país. Los tres cultivos presentan trayectorias diferentes que es necesario analizar para tener una perspectiva del futuro de esta tecnología. La vid tiene mayor tiempo medio de difusión y evidencia el mayor potencial en cuanto a la evolución futura del riego por goteo. El aumento de los precios verificado en los productos y manufacturas de los cultivos que aparecen en el **cuadro N° 3** implica que la modificación de la demanda agrícola tuvo una importancia fundamental en la determinación de la rapidez con la que la innovación sustituyó al riego tradicional en los cultivos perennes de exportación en el árido argentino. Esta interpretación, tomada en sentido amplio, sugiere que el crecimiento repentino del mercado de equipos de riego por goteo cerca de dos décadas después de sus primeras ventas, es una consecuencia de las condiciones específicas que rodean los cambios de hábitos de

consumo en las sociedades de mayores ingresos.

### **3.3 Tamaño de las explotaciones**

La información relevada en el estudio indica que hay economías de escala asociadas con el uso del riego por goteo, lo cual disminuye el costo por hectárea del mismo a medida que aumenta la superficie cultivada. Por otro lado, se evidencian deseconomías de escala en la utilización de sistemas de riego gravitacionales en los cultivos de alto valor. El tamaño promedio nacional de las explotaciones con riego por aspersión es ocho veces mayor que el de las que utilizan riego tradicional, diferencia que se acentúa en los territorios del régimen climático árido. En estos últimos, las fincas con riego gravitacional tienen un tamaño promedio de 7,4 h/EAP/<sup>10</sup>, mientras que las que utilizan riego por goteo tienen una superficie promedio de 98,1 h/EAP. El riego gravitacional se utiliza predominantemente en pequeñas fincas y su uso depende tanto de la sistematización y nivelación previa de las tierras como del trazado de la red pública de canales de distribución de agua. A su vez, la disposición de riego fue modelada por la estructura agraria que predominaba en el momento de su construcción, caracterizándose generalmente

<sup>10</sup> EAP: explotación agropecuaria.

**Cuadro N° 4.** Tamaño promedio de las explotaciones regadas (ha/EAP) según Régimen Climático y total nacional, por sistema de riego. Fuente: elaboración propia según INDEC (2006).

Régimen climático	Tamaño según sistema de riego (ha/EAP)		
	Gravitacional	Goteo	Aspersión
Árido	7,4	98,1	255,2
Semiárido	23,4	21,6	329,6
Húmedo	92,1	13,9	80,1
Total nacional	15,6	41,8	126,0

en las zonas irrigadas por la subdivisión marcada de la tierra.

En principio, la existencia de diseconomías de escala en el uso de riego tradicional operaría en la misma forma que las economías de escala con el riego por goteo. La programación del riego gravitacional requiere cierta capacidad de supervisión de la mano de obra para mantener la eficiencia del riego y el aumento de trabajo para regar superficies mayores disminuye la capacidad de

control y supervisión. La aplicación de agua a los cultivos debe hacerse en un tiempo limitado, debido a la rigurosidad de los turnos de riego y a la necesidad de regar en los momentos justos en los que las plantas requieren cantidades determinadas de agua. En consecuencia, no se puede emplear un número óptimo de trabajadores para supervisar la eficiencia del riego gravitacional en cualquier momento y muchas veces no se dispone de la cantidad de

**Cuadro N° 5.** Tamaño promedio nacional de las superficies regadas por explotación (h con riego por goteo/EAP) según tipo de cultivo y cantidad de EAPs relevadas. Fuente: elaboración propia con datos de las entrevistas.

Cultivo	Tamaño promedio (h/EAP)	EAPs relevadas* (N°)
F. cítricas	67,2	74
Uva vino	33,5	126
Uva mesa	45,0	134
F. carozo	39,7	150
Olivo	102,1	180
F. pepita	28,6	52
Otros	6,1	195
Total	46,0	911

\* Sobre un total nacional de 2.292 EAPs con riego por goteo en el año 2002 (INDEC, 2006)

agua suficiente para satisfacer las necesidades hídricas de los cultivos. Como la productividad media del agua de riego disminuye cuando la supervisión baja a cierto mínimo, el requerimiento de trabajo por hectárea aumenta con la superficie cultivada.

La presencia de indivisibilidades en los equipos de riego por goteo hace que disminuya su costo por unidad de superficie, lo cual se refleja en el tamaño promedio de las explotaciones que los adoptaron. Éstas se ubican generalmente en zonas sin derecho de riego gravitacional, ya que las tierras de secano disponen de grandes extensiones en las cuales es posible instalar equipos de riego sin las limitaciones de tamaño que existen en las tierras con riego gravitacional. El **cuadro N° 5** muestra el tamaño promedio nacional de las unidades que adoptaron tecnología moderna de riego. Como se puede ver, las mayores superficies se dan en el cultivo de olivo y, en segundo lugar, en los cítricos. Si tenemos en cuenta que la superficie promedio de las explotaciones que utilizan riego gravitacional es 15,60 h, se entiende por qué un porcentaje importante de los emprendimientos con riego por goteo se localizaron en zonas sin derecho de riego y produjeron el desplazamiento de la frontera agrícola en tierras anteriormente de secano.

#### 4. Conclusiones

Hay tres elementos que influyen en la dinámica de la elección tecnológica del sistema de riego. En primer lugar, está el nivel de escasez de recursos hídricos. La disponibilidad de agua depende tanto de factores climáticos que afectan los acuíferos superficiales y subterráneos como de condiciones deficientes de suministro en las redes públicas. Uno de los caminos para hacer frente a la escasez es la adopción de riego por goteo, el cual permite hacer un uso más eficiente del agua de riego. En segundo lugar, está la reestructuración productiva de los oasis irrigados del oeste del país inducida por hábitos de consumo de alimentos saludables y hedónicos. El paquete tecnológico asociado con los nuevos cultivos incluye el riego por goteo, el cual forma parte de técnicas de producción innovadoras que tienen como denominador común mayor intensidad de capital y mayor productividad de la mano de obra. Finalmente, en tercer lugar, aparece el tamaño de las fincas. La presencia de indivisibilidades en los equipos de riego hace que disminuya su costo por hectárea a medida que aumenta la superficie regada.

Con respecto al régimen climático, las dos terceras partes del territorio nacional tienen recursos hídricos escasos. Cuando el agua comienza a ser escasa, ya sea

por la aparición de nuevos cultivos que expanden la frontera agrícola o por su demanda creciente para otros usos, es razonable esperar que se verifiquen inversiones en tecnología para mejorar la eficiencia de riego. El patrón geográfico de la difusión del riego por goteo indica que su adopción está inducida por la escasez de agua, ya que en las provincias en las cuales los recursos hídricos son más limitantes es donde esta tecnología ha tenido mayor aceptación. Los oasis irrigados de cuatro de estas provincias (Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca) están ubicados en los distritos climáticos con las menores precipitaciones de todo el territorio y concentran dos tercios del área nacional con goteo.

En cuanto al tipo de cultivo, las preferencias crecientes de los consumidores por productos saludables y hedónicos de alto valor, como el aceite de oliva, la uva de mesa y los vinos de alta gama, han incentivado la implantación de cultivos como la vid, el olivo y en menor medida los cítricos, los cuales explican el 80% de la superficie con esta tecnología en el país. Las nuevas viticultura y olivicultura expandieron la frontera agrícola de las provincias del árido con la colonización de tierras vírgenes mediante el uso de riego por goteo y del aprovechamiento de acuíferos subterráneos. El fenómeno ocurrió en un contexto institucional en el que es indis-

ponible el derecho de uso del agua de la red pública de riego del de la propiedad de la tierra, lo cual lo hace poco propicio para el cambio tecnológico en los sistemas de irrigación. El riego por goteo aparece con la expansión de ciertos productos y manufacturas agrícolas, por lo que su adopción esta ligada con acontecimientos exógenos que modificaron el hábito de los consumidores y que afectaron el precio de alimentos destinados al mercado externo.

En relación con el tamaño medio, en las explotaciones que adoptaron sistemas de goteo es de 42 h, muy por encima de las 15 h por explotación de las fincas con riego gravitacional. Esto indica que la escala es un elemento importante en el momento de decidir el uso de esta tecnología. Los territorios con riego gravitacional tienen una estructura agraria que se caracteriza por la gran subdivisión de la tierra, lo que genera deseconomías de escala para los sistemas de goteo. Por otro lado, en estas fincas el sistema de riego gravitacional está incorporado al capital fijo y por esta razón resulta más cara la adopción del goteo. Esto hizo que en sus comienzos el riego por goteo se difundiera solo en zonas no cultivadas ni comprendidas dentro de la red pública de riego pero con acuíferos subterráneos estables y de buena calidad. La adopción se localizó en tierras baratas y nuevas para la agricultu-

ra, que permitieron adaptar el tamaño de las fincas a las economías de escala del riego por goteo. Posteriormente, las bajas tarifas que se pagan por el agua para riego gravitacional hicieron que esta tecnología también comience a ser usada en tierras dentro de la red pública de riego.

Por último, la evolución de la trayectoria tecnológica del riego por goteo en el período de análisis\* está cerca de su nivel de saturación. En principio, esto se debería a dos factores que es necesario continuar estudiando. En primer lugar, el avance del riego por goteo en zonas con riego gravitacional se ve cada vez más limitado por cuestiones de tamaño. Las explotaciones grandes ya se beneficiaron de las economías de escala derivadas de la incorporación de tecnología de riego y un porcentaje importante adoptaron sistemas por goteo. Además, la

trama institucional del modelo de gestión y derechos de uso del agua de las redes públicas no contribuye a generalizar el cambio hacia esquemas de riego con mayor eficiencia técnica. En segundo lugar, la incorporación de nuevas tierras de secano para expandir la frontera agrícola mediante riego por goteo se ve limitada por la capacidad de los acuíferos subterráneos en explotación. Por razones de logística (disponibilidad de caminos en buen estado, de empresas proveedoras de insumos y servicios, de electricidad rural y de mano de obra estacional, entre otras), las explotaciones grandes no se pueden alejar de los oasis irrigados ya que los costos de transacción serían muy elevados. Esto limita el uso del agua subterránea al volumen disponible en los márgenes de los territorios bajo dominio de la red pública de riego.

---

\* En relación con el período de análisis cabe señalar que la elaboración de la encuesta coincidió con la realización del Censo Nacional Agropecuario. El autor quedó a la espera de los resultados de este último a los que pudo acceder en el año 2005. Como se señala en el agregado metodológico incluido en la introducción, la "muestra" resultó ampliamente satisfactoria.

## Bibliografía

- ALLUB,L (1993): *Desarrollo de ecosistemas áridos*. Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan. San Juan, 183 p.
- ARKIN,H (1982): *Sampling methods for the auditor. An advanced treatment*. McGraw Hill, New York.
- BANCO MUNDIAL (2000): *Argentina. Gestión de los Recursos Hídricos*. Volumen 1. Oficina Regional de América Latina y El Caribe. Buenos Aires, 65 pp.

- BOELEN,S,R; DÁVILA,G (1998): *Buscando la equidad*. Van Gorcum & Comp. Assen, 505 p.
- CASTRO,T; LIOTTA,M (1998): "Incorporación del riego localizado en parrales establecidos de uva para mesa". *Informe de progresos 1998/99*. INTA, EEA San Juan. San Juan, 27-28.
- CASTWELL,M; ZILBERMAN,D (1985): "The Choices of Irrigation Technologies in California". *American Journal of Agricultural Economics*, 224-234.
- CASTWELL,M; ZILBERMAN,D (1986): "The Effects of Well Depth and Land Quality on the Choice of Irrigation Technology". *American Journal of Agricultural Economics*, 798-811.
- FEINERMAN,E; BRESLER,E; ACHRIST,H (1989): "Economics of irrigation technology under conditions of spatially variable soils and nonuniform water distribution". *Agronomie* 9, 819-826.
- FIORENTINO,R (2005): *La agricultura irrigada en Argentina y su contribución al desarrollo de las economías regionales*. Banco Mundial, Documento de Trabajo. Buenos Aires, 159pp.
- FIORENTINO,R (1988): "Apuntes para una estrategia de desarrollo de la agricultura de riego en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 27(108), 539-558.
- GIBBONS,D (1986): *The Economic Value of Water*. Resources for the Future, Washington. 101 pp.
- GREEN,G; SUNDING,D; ZILBERMAN,D; PARKER,D (1996b): "Explaining Irrigation Technology Choices: A Microparameter Approach". *American Journal of Agricultural Economics* 78, 1064-1072.
- GREEN,G; SUNDING,D; ZILBERMAN,D; PARKER,D; TROTTER,C; COLLUP,S (1996a): "How does Water Price Affect Irrigation Technology Adoption?". *California Agriculture* 50(2), 36-40.
- GUILLET,D (1990): *Andenes y riego en Lari*. Caproda. Arequipa, 55 p.
- GWP (2000): *República Argentina. Informe sobre la gestión del agua*. Global Water Partnership (documento electrónico). Editado por Módulo 3. Buenos Aires, 146 pp.
- HEARNE,R; EASTER,K (1995): *Water Allocation and Water Markets. An Analysis of Gains-from-Trade in Chile*. (Technical Paper, 315). World Bank. Washington, 75 pp.
- HERRERA,E (1993): "Efectos de la regulación en los procesos de inversión en la agricultura regadío". En: *Seminario Nacional de Riego Presurizado*. INCYTH. Mendoza, 256-259.
- HÉRIN,R (1990) "Agua, espacios y modos de producción en el Mediterráneo". En: *Agua y modo de producción* (Editores: Pérez Picaso,T; Lemeunier,G). Editorial Crítica. Barcelona, 54-68
- INDEC (2006): *Censo Nacional Agropecuario 2002*, edición electrónica. Buenos Aires < [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) >.
- INTA (1986): *Documento básico para el Programa de Riego y Drenaje* (v.1). INTA, EEA Mendoza. Mendoza, 95 pp.

- KELLER,J; BLIESNER,R (1990): *Sprinkle and Trickle Irrigation*. Chapman & Hall. New York, 652 p.
- LICHTENBERG,E (1989): "Land Quality, Irrigation Development, and Cropping Patterns in the Northern High Plains". *American Journal of Agricultural Economics*, 187-194.
- MANN,R;SPARLING,E;YOUNG,R (1987): "Regional Economic Growth From Irrigation Development: Evidence From Northern High-Plains Ogallala Groundwater Resource". *Water Resources Research* 23(9), 1711-1716.
- MIRANDA,O (2002): "Difusión de tecnología de riego en el oeste argentino". *Revista Argentina de Economía Agraria* V(1), 3-14.
- MIRANDA,O; MEDINA,A (2005): "Adopción de riego por goteo en las provincias de Mendoza y San Juan". *Ruralis* 6, 15-17.
- MORÁBITO,J; SALATINO,S; MIRÁBILE,C; CHAMBOULEYRON,J; FORNERO,L; NUÑEZ,M (1998): "Riego presurizado: su evolución en diferentes regiones de Argentina (segunda parte)". *La Revisa del Riego* 14, 20-23.
- MORENO,G; SUNDING,D (2000): *Irrigation Technology Investment When the Price of Water is Stochastic*. Working Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, August. University of California, Berkeley, 13 pp.
- PALERM,A; WOLF,E (1972): *Agricultura y civilización en Mesoamérica*. SepSetentas. México, 215 pp.
- POCHAT,V (1998): "Situación actual de la problemática del agua en la República Argentina". En: *Agua: problemática regional* (Compiladora: Fernández Cirielli). Eudeba. Buenos Aires, 51-69
- REPÚBLICA ARGENTINA (1992): *Censo Nacional Agropecuario 1988. Resultados Generales*. Secretaría de Planificación, INDEC. Buenos Aires, 102 pp.
- RUGGIERO,R; CONTI,H (1988): "Síntesis climática". En: *El deterioro del ambiente en la Argentina*. (Ed: FECIC). Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Buenos Aires, 25-46.
- SAGyP (1995): *El deterioro de tierras en la República Argentina*. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Consejo Federal Agropecuario. Buenos Aires, 287 p.
- SHRESTHA,R; GOPALAKRISHNAN,CH (1993): "Adoption and Diffusion of Drip Irrigation Technology: An Econometric Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 41(2), 407-418.
- SOLDANO,F (1923): *La irrigación en la Argentina*. Casa Editora de Pedro García "El Ateneo". Buenos Aires, 350 pp.
- SUMPSI VIÑAS,J; GARRIDO COLMENERO,A; BLANCO FONSECA,M; VARELA ORTEGA,C; IGLESIAS MARTÍNEZ,E (1998): *Economía y política de gestión del agua en la agricultura*. Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 351 pp.

# Concentración y centralización del capital en el mercado eléctrico argentino

El paradigmático caso de Pampa Holding S.A.\*

*Daniel Azpiazu\*\**

Si bien la desintegración vertical y horizontal de las “unidades de negocio” en las que se segmentó a las ex empresas públicas del sector (SEGBA, HIDRONOR y Agua y Energía Eléctrica) para su privatización, y la potencial introducción de la llamada “competencia por comparación”, constituyeron pilares básicos de la radical reforma estructural del mercado eléctrico, la reintegración vertical y horizontal de buena parte del mismo en manos de PHSA invita a la reflexión en torno de algunas dimensiones analíticas.

En primer lugar a indagar respecto de la historia –reciente pero muy intensa– del grupo, a las estrategias empresarias subyacentes, a las intrincadas formas bajo las que se fue conformando y las múltiples sociedades que, “aguas arriba” o “aguas abajo”, son parte constitutiva de esa breve historia empresarial. En segundo término, los delicados senderos normativos y regulatorios –con sus debilidades y limitaciones– bajo los que se ha venido desarrollando el *holding*, donde en ciertos casos, parecería vislumbrarse cierta complacencia oficial. En tercer lugar y dada la recurrente referencia al “relanzamiento” y fortalecimiento de una nueva burguesía nacional como una de las resultantes positivas de la implosión del régimen de convertibilidad y el consiguiente intento de consolidar un nuevo modelo de acumulación, cabe interrogarse sobre las potencialidades reales de este tipo de emprendimiento. Sobre la base de esas tres dimensiones analíticas es que se estructura el presente artículo.

\* Se agradecen los comentarios de Eduardo Basualdo, Nicolás Bonofiglio y Martín Schorr y, naturalmente, se los exime de toda responsabilidad por posibles errores u omisiones. El presente artículo se inscribe en el ámbito de las actividades que se desarrollan en el marco del PICT 2003 N° 14.074 que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

\*\* Investigador Principal del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Sede Académica Argentina.

## I. Introducción

En un artículo publicado a fines de 2006<sup>1</sup> se analizaron los difundidos y heterogéneos cambios en la estructura de capital de buena parte de las empresas privadas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento, y de distribución de energía eléctrica en todo el país. Los nuevos escenarios macroeconómicos que derivaron de la salida del régimen de convertibilidad, la pesificación y desindexación de las tarifas, los dilatados procesos de renegociación de los respectivos contratos convergieron, entre otros, a delinear muy distintos contextos operativos a los de otrora para la totalidad de tales firmas.

En ese marco, la posconvertibilidad trajo aparejada una serie de “cambios de manos” en el interior de buena parte de los consorcios que se hicieron responsables de la prestación de ambos servicios en los años noventa (comprende a 22 de las 32 empresas privadas involucradas). En los mismos pueden reconocerse, por un lado, ciertos denominadores comunes, y por otro, marcadas discrepancias en cuanto a, por ejemplo, la respectiva escala del negocio.

Así, entre los primeros se destaca la más o menos generalizada salida de operadores internacionales –desvalorización patrimonial agravada por el, en muchos casos, exorbitante endeudamiento externo–, la incorporación de nuevos actores de capital mayoritariamente nacional, con una importante presencia de fondos de inversión o, como en el caso de varias concesiones del servicio de agua, los propios Estados, nacional o provincial.

Por su parte, en cuanto al tamaño de los emprendimientos, entre otros, contrasta fuertemente el ejemplo que ofrece EDENOR (2,4 millones de usuarios, casi el 20% del total del país) con el de EDESE (Empresa Distribuidora de Energía de Santiago del Estero, con apenas 65.000 usuarios)<sup>2</sup>.

De todas maneras, el fenómeno de la reconfiguración empresarial en el ámbito de los servicios públicos trasciende el ámbito de la provisión de agua potable y saneamiento y la distribución de energía eléctrica (como la irrupción del grupo Wertheim en Telecom) aunque, seguramente, encuentra su mayor exponente en condición de adquirente de tenencias acciona-

<sup>1</sup> Azpiazu, D. y Bonofiglio, N.: “Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresarial en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes”; en **Realidad Económica** N° 224, Buenos Aires, noviembre-diciembre 2006.

<sup>2</sup> En ambos casos, el “cambio de manos” conlleva la transferencia del paquete accionario de control de una empresa transnacional (Electricité de France y Houston Energy Inc, respectivamente) a grupos empresarios locales.

rias –generalmente, de control– a quien se hiciera cargo de las tenencias accionarias mayoritarias del capital de EDENOR: el actual conglomerado Pampa Holding S.A.

Al presente, como bien se desprende de su página *web*, se trata de la “empresa integrada de electricidad más grande de la Argentina”, con una muy relevante presencia en los tres grandes segmentos de la cadena: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Así, en el ámbito de la generación eléctrica, Pampa Holding S.A (PHSA) controla las tenencias mayoritarias de, entre otras, Hidroeléctrica Nihules (262 MW), Hidroeléctrica Diamante (388 MW), Central Térmica Güemes (261 MW), Central Térmica Loma de la Lata (370 MW) y Central Térmica Piedra Buena (620 MW)<sup>3</sup>. Por su parte, es co-controlante de Transener, única responsable del transporte de energía en extra alta tensión y, por tanto, de Transba (monopólica en transporte y distribución troncal en la provincia de Buenos Aires),

y de Transener Internacional Ltda. (radicada en el Brasil). Por último, también ejerce el control en la principal empresa distribuidora del país (EDENOR).

Si bien la desintegración vertical y horizontal de las “unidades de negocio” en las que se segmentó a las ex empresas públicas del sector (SEGBA, HIDRONOR y Agua y Energía Eléctrica) para su privatización<sup>4</sup>, y la potencial introducción de la llamada “competencia por comparación”, constituyeron pilares básicos de la radical reforma estructural del mercado eléctrico, la reintegración vertical y horizontal de buena parte del mismo<sup>5</sup> en manos de PHSA invita a la reflexión en torno de algunas dimensiones analíticas.

En primer lugar, naturalmente, a indagar respecto de la historia –reciente pero muy intensa– del grupo, a las estrategias empresarias subyacentes, a las intrincadas formas bajo las que se fue conformando y las múltiples sociedades que, “aguas arriba” o “aguas abajo”, son parte constitutiva de esa breve historia empresarial<sup>6</sup>. En

<sup>3</sup> En conjunto representa poco más del 8% del parque de generación eléctrica del país. A ellas se le suman las participaciones minoritarias en Central Puerto S.A., Hidroeléctrica Piedra del Águila S.A. y Endesa Costanera.

<sup>4</sup> Venta en el caso de las plantas de generación, y concesión en el ámbito de los servicios públicos –regulados– de transmisión y distribución de energía eléctrica.

<sup>5</sup> Proceso que se remonta a los años noventa, como quedó demostrado en los ejemplos que ofrecían, entre otros, Pecom Energía S.A., AES Corporation, Electricité de France. Véase Azpiazu, D.; “Les privatisations en Argentine: concentration du capital et «capture» des institutions régulatrices”, en *Problèmes D’Amérique Latine, l’Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie*, N° 53, Paris, Été 2004.

<sup>6</sup> Si bien tiene como antecedente al Frigorífico La Pampa S.A., creado en 1944 e inscripto en el Registro Público de Comercio en 1945, es a partir de la adquisición del

ese mismo plano, merece una especial atención la sofisticada ingeniería financiera desplegada por el grupo que, a la luz de sus resultados emerge como – tal vez– su principal *know how*.

En segundo término, otro convite analítico insoslayable atento al contraste entre la estrategia privatizadora de “atomizar” todo lo posible la oferta eléctrica –y sus encadenamientos– y la de concentración (conglomeración e integración vertical) de PHSA, remite a los delicados senderos normativos y regulatorios –con sus debilidades y limitaciones– bajo los que se ha venido desarrollando el *holding*, donde en ciertos casos, parecería vislumbrarse cierta complacencia oficial.

En tercer lugar y dada la recurrente referencia al “relanzamiento” y fortalecimiento de una nueva burguesía nacional como una de las resultantes positivas de la implosión del régimen de convertibilidad y el consiguiente intento de consolidar un nuevo modelo de acumulación, cabe interrogarse sobre las potencialidades reales de este tipo de emprendimiento –exitoso, desde la perspectiva microeconómica, por lo menos en el corto plazo–.

Sobre la base de esas tres di-

mensiones analíticas es que se estructura el presente artículo. En la siguiente sección, se intentará sintetizar el patrón de crecimiento del grupo –desde su génesis real, y no forma<sup>7</sup>–, es decir su irrupción como empresa “nacional” desplazando a operadores internacionales en diversos consorcios privados que operan en el mercado eléctrico, sus logros en la reestructuración de la deuda externa de muchos de ellos, su posicionamiento como un muy importante actor de uno de los sectores críticos de la economía argentina.

En la tercera sección, a partir de las formas que adopta la presencia de PHSA en los distintos segmentos de la cadena eléctrica, se pasa revista a la normativa regulatoria vigente al respecto y, en ese marco, a los por demás estrechos –o en los límites– senderos por los que transitó la actual configuración del complejo empresarial en el sector eléctrico y, también, a ciertas atipicidades regulatorias por demás permisivas, cuando no contradictorias.

Por su parte, en el cuarto acápite se incorporan algunas digresiones vinculadas con la recurrente consideración del grupo PHSA como uno de los posibles pilares de la convocatoria realizada por el

---

mismo (que había discontinuado su actividad productiva en 2002) por parte del llamado Grupo Dolphin, a fines de 2005 –concretada formalmente en enero de 2006–, cuando comienza a conformarse el actual PHSA.

<sup>7</sup> El Frigorífico Pampa S.A. convertido hoy en un posible e importante emprendimiento inmobiliario, tal como se desprende de la Memoria y Balance de PHSA de 2006: “El inmueble es un edificio de 70.000 metros cuadrados ubicado a 300 metros del área de Puerto Madero en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

ex presidente Dr. Kirchner, a fines de setiembre de 2003, a “la reconstrucción de un proceso que consolide la burguesía nacional en la Argentina”<sup>8</sup>.

Por último, las reflexiones finales pretenden sintetizar las principales consideraciones de los capítulos precedentes y, fundamentalmente, esbozar algunos de los interrogantes que plantea el acelerado posicionamiento del grupo Pampa Holding S.A. como uno de los grandes actores “ganadores” en la fase de la posconvertibilidad.

## II. Génesis y desarrollo. Una corta e intensa historia empresaria

Sin ningún tipo de *arraigo en la actividad* eléctrica, ni de evidencias claras –y menos aún, contundentes– de *expectativa cierta de permanecer en el negocio*, a principios de enero de 2004, el grupo Dolphin (a partir de Dolphin Fund Management S.A.) comenzó su irrupción en el sector eléctrico, más precisamente con la adquisición de partes crecientes de las tenencias accionarias de Citelec S.A. (empresa controlante de

Transener S.A. –65% del capital social<sup>9</sup>–), a la empresa británica National Grid Finance B.V.. En ese entonces, con la compra de 7,51% de su capital social se inició un proceso que tuvo su continuidad en marzo de 2004, al adquirir el 42,49%, y concluyó en agosto de dicho año, una vez que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) no objetara tal operación de concentración<sup>10</sup>. Para ese entonces, el control de Citelec S.A. era compartido (50% cada uno) con Petrobrás Energía S.A. que, por su parte, al adquirir los activos de Pecom Energía S.A. había asumido (por imposición oficial) el compromiso de vender sus tenencias accionarias en la empresa<sup>11</sup>.

Al respecto, y antes de reseñar algunos de los principales hitos de la génesis de la actual presencia del grupo Pampa Holding S.A. en el mercado eléctrico argentino, cabe incorporar algunas precisiones en torno de, por un lado, el papel de Transener S.A. –y su controlada (90%), Transba S.A.– en el sector; por otro, la crítica situación económico-financiera de la empresa de resultados de la pesi-

<sup>8</sup> Discurso pronunciado por el Dr. Kirchner en la Casa Rosada, el 28 de setiembre de 2003, tras firmar un convenio con representantes de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA). En esa misma oportunidad, el ex presidente Kirchner señalaba: “Es imposible un proyecto de país si no consolidamos una burguesía nacional verdaderamente comprometida con los intereses de la Argentina”.

<sup>9</sup> El 25,0% de las acciones cotizan en la Bolsa de Comercio y el 10% restante corresponde al Programa de Propiedad Participada.

<sup>10</sup> CNDC, dictamen N° 396/04.

<sup>11</sup> CNDC, dictamen N° 346/03, y resolución de la ex Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor N° 62/03.

ficación y desindexación de las tarifas establecidas por la ley N° 25.561 y; por último, la actitud del operador National Grid Finance B.V. ante ese nuevo y distinto contexto operativo.

Así, en primer lugar, la Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. es la responsable exclusiva (monopolio natural) del transporte de energía eléctrica en extra alta tensión a través de una red de cerca de 9.300 kilómetros de líneas de transmisión, al tiempo que la Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal de la Provincia de Buenos Aires S.A. (Transba S.A.), cuenta con un red de cerca de 6.000 kilómetros y se trata, también, de un monopolio natural; ambos regulados por el Ente Nacional de Regulación Eléctrica (ENRE), en el marco de las disposiciones establecidas en el Marco Regulatorio Eléctrico (ley N° 24.065).

A favor de la dolarización de sus tarifas y el ajuste automático de éstas según la evolución de índices de precios estadounidenses,

el desempeño económico de Transener S.A. fue sumamente exitoso durante la vigencia de la convertibilidad<sup>12</sup>, al tiempo que su política de endeudamiento (mayoritariamente externo, a tasas de interés muy por debajo de las vigentes en el mercado interno) denotaba una clara estrategia de minimizar el aporte de recursos propios. En este último sentido, basta considerar que a fines de 2001, sus deudas representaban 1,24 de su patrimonio neto. Sin embargo, de resultados de la devaluación, tal relación se elevó a 4,25 veces el patrimonio neto a fines de 2002.

En ese nuevo escenario no resulta sorprendente que en abril de 2002 la empresa se declarara en situación de *default* al tiempo que, para esa misma fecha, National Grid Finance B.V. presentó una demanda contra el Estado argentino ante UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional) reclamando el pago US\$ 151,3 millones (en razón del congelamiento, pesificación y desindexación de las tarifas)<sup>13</sup> y, a

<sup>12</sup> Así, en el último trienio de mantenimiento de la paridad fija con el dólar (1999-2001) sus utilidades representaron, en promedio, el 20% de sus ingresos. Ver Memorias y Balances de la empresa.

<sup>13</sup> Cabe hacer notar que en consonancia con lo fijado en el decreto N° 1.462/05, por el que el Poder Ejecutivo Nacional ratificó el Acta Acuerdo de renegociación contractual suscripta por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) y Transener S.A., esta última se comprometió a "afrontar" el resultado de dicho laudo arbitral. Al respecto, el punto 21.3.1. señala: "En el supuesto de que cualquier accionista del CONCESIONARIO obtuviera en sede administrativa, arbitral o judicial, nacional o internacional, alguna medida, decisión y/o laudo que consistiera en una reparación o compensación o indemnización económica, de la índole que

la vez, inició operaciones tendientes a transferir sus tenencias accionarias en la empresa.

Finalmente, como se señaló, y tras el pago de poco más de 14 millones de dólares, Dolphin Fund Management S.A., adquirió tales acciones y, con ello, el co-control –junto con Petrobrás Energía S.A.– de Transener S.A. y sus controladas. A partir de allí, y con una sólida ingeniería financiera, sumada a los avances en el proceso de renegociación del contrato de concesión (junto con el de Transba S.A.) la situación económico-financiera de la empresa cambió sustancialmente a punto tal que, en 2005, las utilidades netas de Transener S.A. (612,1 millones de pesos) más que duplicaron sus ingresos operativos (278,9 millones de pesos). Ello está directamente asociado con la conclusión exitosa, a mediados de 2005, de la reestructuración de su endeudamiento externo, que se vio reducido de alrededor de 570 millones de dólares a menos de 280 millones de la misma moneda, con una considerable postergación de sus vencimientos

(extendiéndose hasta 2015 y 2016).

Por su parte, también a mediados de 2005, Transener S.A. junto con Transba S.A. se constituyeron en las primeras transportistas de energía eléctrica en concluir con los respectivos procesos de renegociación (decretos 1.462/05 y 1.460/05), por los que se les concedieron aumentos promedio en sus ingresos de 31% y 25%, respectivamente, a partir de junio de 2005.

El paso siguiente del, entonces, grupo Dolphin en el mercado eléctrico fue la adquisición del control accionario de la mayor distribuidora de energía eléctrica del país (EDENOR, con 2,4 millones de usuarios). Se trata, sin duda, de la principal operación de compra-venta en el mercado eléctrico de la posconvertibilidad. En efecto, en una transacción que se extendió, hasta su aprobación definitiva, entre mayo y septiembre de 2005<sup>14</sup>, el grupo Dolphin (a través de Dolphin Energía S.A.) le adquirió a Electricité de France parte de sus participaciones directas y la totalidad de las indirectas del capi-

---

fuera, fundadas o vinculadas en los hechos o medidas dispuestas a partir de la situación de emergencia reconocida y declarada por la ley N° 25.561 respecto del CONTRATO DE CONCESIÓN, dicha medida, decisión o laudo, incluido costas y honorarios, deberá ser afrontado a entero costo por el CONCESIONARIO, quien se obliga a mantener indemne al Estado Nacional". Ello implica, naturalmente, la asunción por parte de la empresa de un pasivo inconmensurable.

<sup>14</sup> El 19 de agosto de 2005, la CNDC (dictamen N° 445) aprobó tal concentración, en el entendimiento de que existiendo integración vertical, la operación "no afectaba las condiciones de competencia existente en el mercado geográfico en el que EDENOR S.A. presta el servicio de distribución eléctrica por tratarse de un monopolio regulado".

tal social de EDENOR (65%), en 100 millones de dólares. Ello implicó, por un lado, la adquisición de Electricidad Argentina S.A. (EASA), empresa de control (51%) de la distribuidora y, por otro, de un 14% en poder de EDF Internacional S.A., que así redujo su participación directa en el capital social de EDENOR del 39% al 25% (quedando a cargo de la asistencia técnica por los cinco años siguientes)<sup>15</sup>.

Con ligeros matices, muchos son los puntos más o menos comunes entre esta operación y la de Transener. En primer lugar, la reestructuración de la deuda externa en *default* concretada en febrero de 2006, gracias a la cual la firma redujo su endeudamiento de 540,9 a 376,4 millones dólares con vencimientos que se extienden hasta 2019, generándose así una ganancia de 179,2 millones de pesos. De allí que en el balance de EDENOR S.A. correspondiente al año 2006, las utilidades contables (46,4% derivadas de tal reestructuración del endeudamiento) ascendieran a 28,6% de la facturación anual<sup>16</sup>.

En segundo término, a fines de 2005 la empresa acordó con el gobierno la renegociación del contrato de concesión, ratificada por decreto N° 1.957/06, en el que se le reconocen aumentos del 23%

sobre los costos propios de distribución retroactivos a noviembre 2005, pero de aplicación escalonada (en cuanto a tipo de usuarios; efectivizada para los industriales en febrero 2007) y el compromiso de proceder a la Revisión Tarifaria Integral en el año 2007<sup>17</sup>.

En tercer lugar y atento a la demanda interpuesta ante el CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados) por Electricidad Argentina S.A. y EDF Internacional S.A. (Caso N° ARB/03/22) por más de 830 millones de dólares, el decreto N° 1.957/06 introduce (en forma ligeramente similar al caso de Transener S.A.) una serie de compromisos empresarios. Por un lado, que la demanda debía suspenderse como condición previa a la implementación del acuerdo (ello se concretó en julio de 2006) y, por otro, que una vez aprobada la Revisión Tarifaria Integral, cualquier decisión arbitral contra el Estado “deberá ser afrontada a entero costo por el Concesionario”<sup>18</sup>.

En suma, las primeras irrupciones del grupo Dolphin en el mercado eléctrico revelan varios denominadores comunes: la adquisición de participaciones accionarias importantes o de control en

<sup>15</sup> El 10% restante corresponde al Programa de Propiedad Participada.

<sup>16</sup> Memoria y Balance de EDENOR S.A. al 31 de diciembre de 2006.

<sup>17</sup> Finalmente prorrogada hasta febrero 2008 por resolución de la Secretaría de Energía N° 434/07.

<sup>18</sup> Punto 22.3.1. del anexo I del decreto N° 1.957/06.

empresas monopólicas, que atravesaban una crítica situación financiera, se encontraban en dilatados procesos de renegociación contractual con las autoridades nacionales, y en las que alguno de los consorcistas (ex, como en el caso de Transener o, ahora minoritarios, como en EDENOR) habían entablado demandas en tribunales arbitrales internacionales. En ambos casos, la –innegable– sofisticada ingeniería financiera desplegada, y la ratificación del acuerdo de renegociación contractual, conllevaron una mejora sustantiva en la situación económico-financiera de las empresas, una considerable recuperación de los márgenes de rentabilidad y una importante valorización patrimonial; aun cuando queden pendientes los inconmen-

surables pasivos que podrían devenir de laudos arbitrales internacionales a favor de los demandantes.

Al respecto, y tal como quedó demostrado en los últimos años, la estrategia del grupo PHSA se inscribe en la misma lógica<sup>19</sup>. A partir de estas dos primeras –y fundamentales, en más de un sentido– operaciones en el mercado eléctrico, y con la efectiva conformación de Pampa Holding S.A.<sup>20</sup> será esta última la que a través de complejos entramados societarios continuará incursionando en el mercado eléctrico y, en particular, en el segmento de generación eléctrica.

Así, en octubre de 2006, toma el control accionario de Hidro-eléctrica Nihules S.A. (51% del capital

<sup>19</sup> Como se desprende de la Memoria y Balance de PHSA del año 2006, su estrategia de adquisición de activos pretende ser la continuidad y profundización de la que desplegaran sus socios mayoritarios. Se trata, en otras palabras, de la adquisición de “Sociedades con posiciones de liderazgo en el mercado y barreras al ingreso. Procuraremos invertir en sociedades que tengan una posición de liderazgo en sus sectores y que presenten barreras potenciales o existentes para el ingreso de nuevos participantes. Esta estrategia fue la empleada por Grupo Dolphin en relación con las inversiones en Transener y Edenor, dado que ambas gozan de una concesión exclusiva de largo plazo en sus respectivas áreas de cobertura y son sociedades líderes en el sector eléctrico de la Argentina.” En otros términos, “probablemente enfocemos activos valuados a precios muy bajos generados por situaciones de apremio debido, entre otras razones, a un entorno regulatorio difícil y/o a una excesiva carga de deuda. A tal fin, creemos que en este momento algunas de las oportunidades de inversión más interesantes en la Argentina son las empresas de servicios públicos, especialmente en los sectores eléctrico y energético, que presenten un alto nivel de endeudamiento....”.

<sup>20</sup> La misma se efectivizó a partir de la adquisición, por parte del grupo Dolphin, del Frigorífico La Pampa S.A. que, si bien había discontinuado su actividad en 2002, estaba inscripto en el Registro Público de Comercio desde 1945, y habilitada por la Comisión Nacional de Valores para operar en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

social<sup>21</sup>), y de Hidroeléctrica Diamante S.A. (59%<sup>22</sup>), a partir de adquirir las tenencias mayoritarias de Inversora Nihules S.A. e Inversora Diamante S.A., respectivamente. En ambos casos, se trataba de firmas controladas por Electricité de France (64,9% y 56,0%, respectivamente), con participaciones minoritarias del Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. y de Nucleamiento Inversor S.A. Ambas centrales hidroeléctricas aportan el 2% de la oferta de generación eléctrica del país, y más de las dos terceras partes de la provincial<sup>23</sup>. Esta operación significó una erogación de 61,4 millones de dólares (4,9 millones a pagar en 2011), de los que 36,1 millones correspondieron a las tenencias mayoritarias en poder

de Electricité de France, y 9,3 millones y 16 millones de dólares al Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. y Nucleamiento Inversor S.A., respectivamente<sup>24</sup>.

La estrategia de concentración horizontal en el segmento de generación eléctrica se intensificó durante el último año, durante el cual PHSA adquirió la participación controlante de la Central Térmica Güemes (diciembre 2006), y las centrales Termoeléctrica Loma de la Lata (mayo 2007), y Térmica Piedra Buena (agosto 2007).

En el primer caso, también, en una compleja articulación de distintas sociedades (autorizada por dictamen N° 602 del 30 de abril de 2007 por la CNDC<sup>25</sup>), los accionistas mayoritarios (90%) de Dilurey

<sup>21</sup> El gobierno mendocino participa con el 47%, y el restante 2% corresponde al Programa de Propiedad Participada.

<sup>22</sup> El estado provincial tiene el 39% del capital social, y el Programa de Propiedad Participada el otro 2%.

<sup>23</sup> Asimismo, a favor de la capitalización de la acreencias de gran parte de las generadoras eléctricas con la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista (CAMMESA), y de la consiguiente constitución del FONINVE MEM (Fondo de Inversiones Necesarias para incrementar la Oferta de Energía), destinado a la construcción de dos centrales térmicas (Termoeléctrica José de San Martín S.A. y Termoeléctrica Manuel Belgrano S.A.), ambas empresas poseen en conjunto, el 7,4% del capital social de las mismas.

<sup>24</sup> En sendas operaciones, PHSA estuvo acompañado por la mendocina Stein Ferroaleaciones S.A., con participaciones minoritarias (9,7% en Inversora Nihules S.A. y 8,4% en Inversora Diamante S.A.).

<sup>25</sup> En el mismo se señala, entre otros, que "la integración vertical del transporte y distribución de energía traería aparejada una serie de posibles ganancias de eficiencia relacionadas con economías de alcance, una mejor coordinación, la posibilidad de evitar un comportamiento oportunista, la disminución de costos de transacción y costos regulatorios". Asimismo, se considera que: "la presencia de activos especializados puede conducir a que la forma óptima de organización de la producción sea la integración vertical y no las relaciones de mercado entre empresas segmentadas". En principio, no parecerían ser tales los criterios que, en su momento, fundamentaron la

S.A., controlante del 90% de Powerco S.A., transfirieron sus acciones a PHSA, así como también sus tenencias individuales directas por el 8% –y una opción de compra por el 2% restante– de la firma (Powerco S.A.), que controla el 60% de la Central Térmica Güemes S.A.<sup>26</sup>. Tal operación conllevó el pago de 16,6 millones de dólares.

Por su parte, a fines de 2006 (operación finalmente concretada en mayo 2007), el grupo PHSA compró el 100% del capital social (libre de deudas) de la Central Loma de la Lata, en 60 millones de dólares, al grupo Sadesa que, poco antes la había adquirido a la francesa Total. La misma está ubicada muy cerca del principal yacimiento de gas (del mismo nombre) del país que opera Repsol YPF, con una capacidad de generación de 369 MW que, con una inversión prevista del orden de los 120 millones de dólares, piensa convertirse en una central de ciclo combinado capaz de generar 554 MW. Ello le permitirá aprovechar los beneficios concedidos en el marco del Plan Energía Plus (Resolución de la Secretaría de Energía N° 1.281/06), en tanto los 185 MW de incremento de la oferta podrán comercializarse a precios superiores (alrededor de 35%) a los del mercado regulado.

Por último, en el caso de la

sanción de la ley N° 24.065, por la que se estableció el Marco Regulatorio Eléctrico (ver artículos 30 a 32).

<sup>26</sup> El 30% del capital social está en manos del Estado Nacional, y el 10% corresponde al Programa de Propiedad Participada.

Central Piedra Buena, a principios de agosto de 2007 se concretó la compra del total de las tenencias accionarias de su sociedad controlante, la Corporación Independiente de Energía S.A. (CIESA), al grupo Albanesi en aproximadamente 85 millones de dólares.

Finalmente (agosto de 2007), cabe una breve referencia al Proyecto Ingentis, consistente en la construcción de una planta de generación de ciclo abierto a gas en Chubut, a través de Ingentis S.A., con una capacidad de 400 MW, y un parque eólico de 100 MW. En esta sociedad, la provincia homónima controla el 39% del capital social y el restante 61% corresponde a Inversora Ingentis S.A. (firma co-controlada por PHSA y Emgasud S.A.). En este caso, toda la energía a comercializar quedará encuadrada en el marco del Plan Energía Plus, y su maduración está prevista para comienzos de 2009.

En síntesis, en el **cuadro N° 1** se presenta, involucrando las distintas transferencias intracorporativas entre el grupo Dolphin y PHSA, una sinopsis de la corta e intensa historia de este último conglomerado empresario

Por último, cabe incorporar un comentario respecto de las ampliaciones previstas por PHSA en materia de generación eléctrica

**Cuadro N° 1.** Pampa Holding S.A. Una corta e intensa historia, hasta fines de setiembre de 2007

Fecha	Concepto
Nov. 05	El Grupo Dolphin <sup>1</sup> adquiere Frigorífico La Pampa S.A. <sup>2</sup>
Ene. 06	Se constituye Pampa Holding S.A. (PHSA), controlada en forma directa y conjunta por Pampa Holding LLC <sup>3</sup> y DOF Distribution LLC <sup>4</sup> , e indirecta por M. Mindlin.
Set. 06	PHSA adquiere co-control de Transener –única transportadora de energía eléctrica en alta tensión–, a través de Citelec <sup>5</sup> controlante del 52,7% del capital social de aquélla, y por ende, de Transba –Transportadora Buenos Aires– en tanto Transener detenta el 90% del capital social de esta última.
Oct. 06	PHSA adquiere participaciones controlantes de Hidroeléctrica Nihules <sup>6</sup> e Hidroeléctrica Diamante <sup>7</sup> .
Dic. 06	PHSA adquiere controlante de Central Térmica Güemes <sup>8</sup> .
Dic. 06	PHSA adquiere el 8,7% de Central Puerto S.A. y el 100% de la Central Térmica Loma de la Lata a través de Pampa Energía S.A. <sup>9</sup>
Ago. 07	PHSA adquiere Central Térmica Piedra Buena S.A. e IPC Operation Limited (Reino Unido), prestadora de servicios de la Central <sup>10</sup> .
Set. 07	PHSA adquiere tenencias controlantes de EDENOR (canje de acciones en el interior del grupo y de New Equity Ventures LLC y Deutsche Bank AG, Suc. Londres <sup>11</sup> ) a través de Dolphin Energía S.A. (DESA) e IEASA, controlantes del 100% de Electricidad Argentina S.A (EASA) <sup>12</sup> .
Set. 07	Acuerdo con Emgasud S.A. para conformar Ingentis S.A. (61% bajo control compartido entre PHSA y aquélla) para desarrollar central de energía eléctrica en Chubut.

**Notas:**

<sup>1</sup> Controlado por M. Mindlin (80%), y el resto de las tenencias accionarias se distribuye, en idéntica proporción, entre D. Mindlin y G. Mariani.

<sup>2</sup> Inscripto en el Registro Público de Comercio en 1945, pero cuyas actividades operativas se habían discontinuado a principios del presente siglo.

<sup>3</sup> Pampa Holding LLC es una sociedad extranjera (controla el 20,4% de Pampa Holding S.A.), controlada en forma directa por Pampa F&F LLC e indirectamente por M. Mindlin. A su vez, Pampa F&F LLC es una sociedad extranjera que controla el 42,7% del capital social de Pampa Holding LLC, y es controlada por la firma Dolphin Fund Management (Uruguay) que, a la vez, es controlada por Consultores Fund Management Limited, inscripta en Islas Cayman, propiedad de Dolphin Inversora S.A.. En esta última, el 80% del capital social está en manos de M. Mindlin y el restante 20% se distribuye en partes iguales entre D. Mindlin y G. Mariani. Por su parte, Dolphin Fund Management S.A. controla, también, a Dolphin Opportunity Management Ltd. (Bermudas).

<sup>4</sup> DOF Distribution LLC es una sociedad extranjera que controla el 24,8% de Pampa Holding S.A., y es controlada directamente por Consultores Opportunity Management e indirectamente por M. Mindlin. Por su parte, esta última sociedad, inscripta en las Islas Cayman, se encuentra controlada directamente por Dolphin Inversora S.A.. e indirectamente por M. Mindlin.

(continua en la página siguiente)

**Cuadro N° 1.** Pampa Holding S.A. Una corta e intensa historia, hasta fines de setiembre de 2007 (continuación)

<sup>5</sup> PHSA, a través de Transelec Argentina S.A. (donde controla el 89,8% del capital, adquirido a Dolphin Opportunity LLC) –operación intracorporativa–, comparte el control de Citelec con, ahora, ENARSA y Electroingeniería S.A. que recientemente adquirieron las tenencias accionarias en poder de Petrobrás.

<sup>6</sup> A través de Inversora Nihules S.A. (51% del capital social de Hidroeléctrica Nihules S.A. –HINISA–), controlada (90,3%) por PHSA. Asimismo, Inversora Nihules S.A. tiene el 4,9% del capital social de las dos principales centrales térmicas en construcción: Termoeléctrica José de San Martín S.A. y Termoeléctrica Manuel Belgrano S.A.

<sup>7</sup> A través de Inversora Diamante S.A. (59% del capital social de Hidroeléctrica Diamante S.A. –HIDISA–), controlada (91,6%) por PHSA. A la vez, Inversora Diamante S.A. tiene el 2,5% del capital social de las dos principales centrales térmicas en construcción: Termoeléctrica José de San Martín S.A. y Termoeléctrica Manuel Belgrano S.A.

<sup>8</sup> Se trata del 100% de Dilurey S.A. controlante (90%) de Powerco S.A. que, a su vez, posee el 60% del capital social de la Central Térmica Güemes.

<sup>9</sup> Pampa Energía S.A. es controlada en un 99,9% por Pampa Holding S.A.

<sup>10</sup> A partir de la adquisición de la Corporación Independiente de Energía S.A. (CIESA).

<sup>11</sup> Como resultado de esta operación, el Deutsche Bank AG, Sucursal Londres recibió acciones ordinarias de PHSA representativas del 6,43% del capital social; idéntico porcentaje que Turbin Inc., al tiempo que Marathon Special Opportunity Master Fund Ltd el 12,18% del capital de PHSA.

<sup>12</sup> EASA (51,0% de Edenor S.A.) es controlada por Dolphin Energía S.A. (95%) y IEASA (5%); en ambas M. Mindlin posee el 80% del paquete accionario, y D. Mindlin y G. Mariani el 10% cada uno.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Memorias y Balances de PHSA.

ca. Al respecto, en noviembre de 2007, a partir de las resoluciones 1.359/07 y 1.360/07), la Secretaría de Energía calificó como “obras de infraestructura y proyectos críticos” las ampliaciones de tres centrales térmicas de PHSA, que en conjunto aportarán 440 MW. Ello le permitirá al grupo, importar los turbogeneradores y equipos complementarios sin pagar derechos de importación, al tiempo que podrá ingresar repuestos sin cargas impositivas. Se trata del: “cierre del ciclo combinado de la usina Loma de la Lata”, con un aporte adicional de 180 MW; un proyecto de genera-

ción termoeléctrica por parte de la Central Güemes en Salta (100 MW) y; un proyecto de generación termoeléctrica a ciclo abierto (160 MW) a partir de gas natural (sin localización definida).

**III. Los estrechos, imprecisos y controvertidos senderos normativos y regulatorios que contextualizan el desarrollo del *holding***

El espectacular crecimiento de PHSA en general –al 30 de setiembre de 2007 contaba con un patrimonio neto superior a los

1.000 millones de dólares<sup>27</sup>– y, muy particularmente en el mercado eléctrico<sup>28</sup>, invita a reflexionar sobre diversos aspectos vinculados con el escenario normativo y regulatorio que le ha permitido consolidarse como uno de los grandes actores del sector, en el marco de la llamada “argentinización” de los servicios públicos privatizados, asociada con el abandono del régimen de convertibilidad.

La convergencia temporal entre, por un lado, la enjundiosa estrategia empresarial desplegada en el ámbito energético (más precisamente, el eléctrico) y, por otros, ciertas imprecisiones normativas de vieja data, algunas controvertidas o contradictorias disposiciones regulatorias y la actitud prescendente de muchos operadores internacionales (más preocupados por obtener algún resarcimiento que por mantener sus activos en el país), devino en una reconfiguración del mercado asociada con el proceso de reintegración vertical y horizontal de las unidades de negocio en las que en su momento se segmentaron las empresas públicas eléctricas. Si bien, como se señaló, dicho

fenómeno se remonta a los años noventa<sup>29</sup>, en la posconvertibilidad ha tomado algunas nuevas formas y encuentra a PHSA (y sus socios fundadores) como, sin duda, su agente más dinámico.

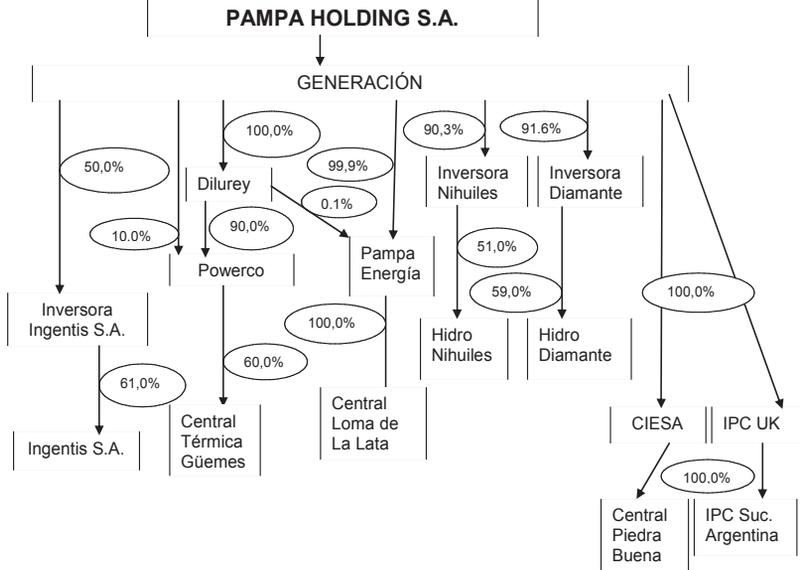
Al respecto, y antes de abordar algunos temas del plexo normativo y de la regulación sectorial, cabe ilustrar la presencia del grupo en los distintos eslabones de la cadena y las formas bajo las que ejerce el control de las firmas que operan en los mismos. Así, el **gráfico N° 1** revela las características que adopta la conformación de las empresas del grupo en el ámbito de la generación eléctrica, actividad considerada de “interés general” (y no servicio público, como es el caso del transporte y la distribución eléctrica).

Esa agresiva política de concentración y centralización del capital en el campo de la generación eléctrica le ha permitido a PHSA contar, a fines de 2007, con cerca de 2.000 MW de capacidad (poco más del 8% del parque total nacional) que, con la concreción de las ampliaciones previstas (como en los casos de Loma de la Lata y Güemes) y la del Proyecto Ingentis, se vería incrementada

<sup>27</sup> Cabe acotar que en los primeros nueve meses de 2007, la utilidad neta representó el 16,3% de los ingresos por ventas y el 3,7% del patrimonio neto. Dada la muy alta intensidad de capital de la mayor parte de las empresas controladas (el 75,2% del activo corresponde a bienes de uso), ese último porcentual es, también, por demás significativo.

<sup>28</sup> También, entre otras, registra tenencias accionarias minoritarias en Distribuidora de Gas Cuyana S.A. y Cerámica San Lorenzo S.A..

<sup>29</sup> Ver Azpiazu, D.; *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/OSDE/Miño y Dávila, Buenos Aires, 2003.

**Gráfico N° 1.** Pampa Holding S.A. en generación de energía eléctrica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de página web de PHTSA

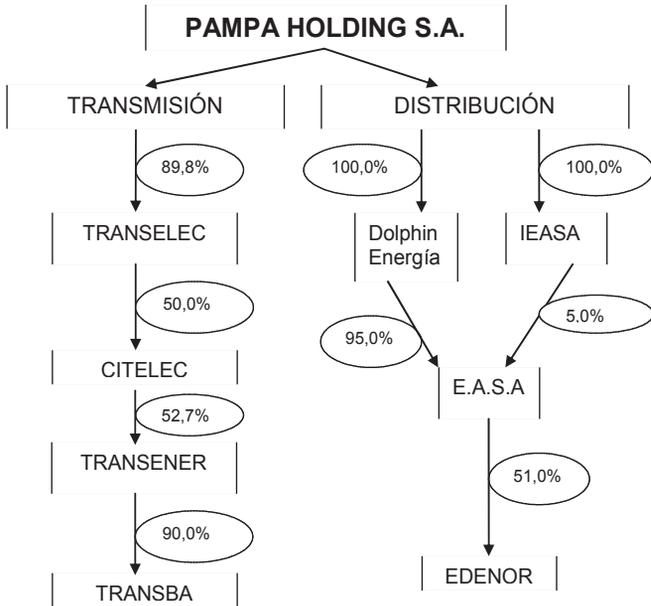
en un 50% hacia fines de 2009 (al margen de los aportes que podrían devenir de la continuidad de la estrategia del *holding* en materia de adquisiciones de generadoras valuadas “a precios muy bajos generados por situaciones de apremio debido, entre otras razones, a un entorno regulatorio difícil y/o a una excesiva carga de deuda”). La consiguiente –aunque incipiente, en términos de poder de mercado– centralización de las decisiones de inversión en un área crítica como es la generación eléctrica le confiere a PHTSA un papel relevante en el segmento (como, por ejemplo, el aprovechamiento de escenarios privilegia-

dos como el que ofrece el programa “Energía Plus”, y la reciente concesión de beneficios fiscales a las inversiones previstas en tres centrales).

Por su parte, el **gráfico N° 2** ilustra las formas bajo las que se expresa la presencia del conglomerado en el ámbito de los dos restantes eslabonamientos del mercado, el transporte y la distribución de energía eléctrica, monopolios naturales sujetos a regulación pública.

Es precisamente en estos dos segmentos donde la presencia del grupo adquiere una especial trascendencia en tanto, a partir del co-control de Citelec tiene la mayoría

**Gráfico N° 2.** Pampa Holding S.A. en los segmentos de transmisión y distribución de energía eléctrica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la página web de PHSA

accionaria en la única empresa responsable del transporte en muy alta tensión (Transener) y de la principal transportadora troncal (Transba) con ámbito de operación en la provincia de Buenos Aires; al tiempo que a través de EASA controla el capital social de la mayor distribuidora de energía eléctrica del país (EDENOR).

A partir de esta imagen de las formas bajo las que se materializa la presencia del grupo en el mercado eléctrico, cabe analizar las mismas a la luz de las limitaciones impuestas por el marco regulato-

rio sectorial (ley N° 24.065) a la propiedad de las unidades de negocios en las que se desintegraron, vertical y horizontalmente, las ex empresas públicas que operaban en el sector.

Al respecto, el artículo 30 de la ley establece que “ningún generador, distribuidor, gran usuario ni empresa controlada por algunos de ellos o controlante de los mismos, podrá ser propietario o accionista mayoritario de una empresa transportista o de su controlante”<sup>30</sup>. En ese marco, en la medida en que PHSA posee el

<sup>30</sup> La ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales establece en su artículo 33 que “se con-

50% de Transener quedaría en una situación límite en tanto, estrictamente, no ejerce el control accionario de ésta aunque sí, cuenta con el natural poder de veto sobre cualquier decisión empresaria que pudiera contraponerse a sus intereses específicos y, muy particularmente, desde la transferencia de las tenencias de Petrobrás Energía S.A. a ENARSA (25%) y Electroingeniería S.A. (25%)<sup>31</sup>, ejerce una influencia dominante.

Otra situación peculiar de la actual configuración del grupo, en el que se integran dos transportistas, es la que se vincula con uno de los tantos legados de la hegemonía neoliberal de los años noventa —y sus contradicciones—. Así, ya en el propio Marco Regulatorio Eléctrico donde, en principio, la mayor atomización posible de la oferta —en su conjun-

to, como en sus distintos eslabones— y la segmentación de la demanda eran partes constitutivas esenciales de la radical reforma de la organización sectorial, el artículo 32 preveía la posibilidad de futuras concentraciones horizontales. En efecto, el mismo dispone que “sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas, o dos o más distribuidores, podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse”. Así, no exento de la capacidad de *lobby* del entonces grupo Pérez Companc<sup>32</sup>, en junio de 1997, el ENRE había autorizado la participación de la transportista en extra alta tensión Transener (resolución N° 543/97) en el concurso público para la transferencia de la Transportista Troncal Transba S.A., en la que aquélla resultó adjudicataria. De allí que el control de dos transportistas por un mismo grupo empresario ante-

---

siderar sociedades controladas aquellas en que otra sociedad, en forma directa o por intermedio de otra sociedad a su vez controlada: 1) Posea participación, por cualquier título, que otorgue los votos necesarios para formar la voluntad social en las reuniones sociales o asambleas ordinarias; 2) Ejercer una influencia dominante como consecuencia de acciones, cuotas o partes de interés poseídas, o por los especiales vínculos existentes entre las sociedades”.

<sup>31</sup> Empresa fundada en 1977 que ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años y que, como se desprende de su página web (<http://eling.com.ar>), es una firma “cuyo alcance de actividades puede sintetizarse como “Ingeniería, construcción, operación y mantenimiento de grandes obras y servicios electromecánicos, civiles, de arquitectura, viales, de saneamiento, de conducción de fluidos y otras especialidades asociadas””.

<sup>32</sup> Al decir de Miguel Angel Broda: “Hay que ser prácticos y a mis clientes les digo que hagan *lobby*, porque da resultado en la Argentina [...]. Yo como consultor tengo que estar en el plano no del deber ser, sino en lo que es mejor para mis clientes. Y yo veo que ésta es una administración que no es invulnerable a las presiones. Yo les digo a mis clientes que el modelo es, a mi juicio, permanente, pero al mismo tiempo que traten de aprovechar algunas deficiencias de esta administración que cede a las presiones” (Edición del diario *Página/12*, Suplemento Cash, del 15/5/94).



cede a la irrupción de PHSA en el mercado y, más precisamente, en el co-control de Citelec y, por ende, de la posición dominante en estas últimas.

Consideraciones no muy disímiles cabe realizar en cuanto a la presencia de PHSA en los segmentos de generación y de distribución. En este caso, cabe hacer referencia al alcance del decreto reglamentario de la ley (Nº 1.398/92) que tornó mucho más flexibles las restricciones y limitaciones a la propiedad establecidas originalmente. En efecto, en el mismo se estableció que “el titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser éste una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas, como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto”. Se trata, en este último caso, de una preocupación que se limita a la separación jurídica de ambas actividades, más allá de sus connotaciones reales en términos de integración vertical del sector y de la morfología de los mercados. De allí que en función de esta por demás laxa regulación, y en el contexto del acelerado proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena eléctrica (en el caso de PHSA, y en

referencia a tales normas, quedaría involucrado el control de EDE-NOR y el de varias unidades de generación), quedan planteados serios interrogantes, no en cuanto a la vulneración de las disposiciones del decreto reglamentario de la ley pero, sin duda, en relación con el espíritu de la ley marco original (y por ende, entre esas disposiciones, y este último).

Hasta aquí, y más allá de los estrechos límites normativos por los que ha venido discurrendo —y que, en realidad, lo anteceden—, el desarrollo del grupo en el mercado eléctrico no hizo más que aprovechar las permisividades legales heredadas de la plena hegemonía neoliberal.

Lo propio puede afirmarse en relación con algunas disposiciones regulatorias que, no obstante ello, parecen más que contradictorias y ciertamente discrecionales. Se trata, más precisamente, de los avatares que conllevó la obligada desinversión de Petrobrás Energía S.A. en Citelec<sup>33</sup>. Los mismos concluyeron a mediados de setiembre pasado cuando la Secretaría de Comercio Interior por resolución Nº 167/07 autorizó a Petrobrás a vender tales tenencias accionarias (50%) a la estatal ENARSA S.A. (25%) y a

<sup>33</sup> Compromiso asumido por la empresa, en mayo de 2003, de desprenderse del 50% de las tenencias accionarias de la Compañía Inversora en Transmisión Eléctrica CITELEC S.A., co-controlante de la Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A., y del 90% del capital social de la Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal de la Provincia de Buenos Aires Transba S.A., al momento de adquirir el capital social de Pecom Energía S.A..

Electroingeniería S.A. (el restante 25%)<sup>34</sup>. Al respecto, en tanto ambas empresas no operan “en ningún segmento de la industria, referidas a la generación o distribución de electricidad” se consideró que la operación no conllevaría riesgo potencial alguno sobre la competencia.

Sin embargo, tal transferencia tiene una historia que se remonta, cuanto menos, a mediados de 2006, en tanto en junio de dicho año Petrobrás había acordado con el fondo de inversión Eton Park la venta de su participación en Citelec en 54 millones de dólares —en ese momento, el fondo adelantó 11 millones de dólares—.

En esa ocasión, la operación no contó con la autorización de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (en el ámbito de la Secretaría de Comercio Interior). Más precisamente, el dictamen N° 591 del 9 de febrero de 2007 de la CNDC dispone no hacer “lugar a la propuesta de desinversión efectuada por la empresa Petrobrás Energía S.A.” por el que se le transferían tales tenencias al fondo de inversión Eton Park. El único argumento esgrimido proviene, en realidad, de un dictamen previo del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) (AAREE N° 5.107 del 8 de enero de 2007, en el que se señala “...La condición

de operador está referida, entonces a quienes reúnan la aptitud descripta. Esto es, a personas con determinada formación y experiencia que conformen un equipo. Este equipo, que en su aspecto operativo está integrado por los cuadros gerenciales con responsabilidad en la gestión y la ejecución, no puede desdeñar en su configuración, al accionista. Será el accionista quien encierre en su ámbito la decisión del planeamiento estratégico, en el que se forma y ejerce la voluntad de la empresa, articulándose la puesta en acto de la misma con los niveles gerenciales. Obviamente, para conseguir el planeamiento estratégico y articular su operatividad, al menos una parte del sector accionario tiene que tener, inexorablemente, *arraigo en la actividad y expectativa cierta de permanecer en el negocio por plazos compatibles con los períodos de maduración de los negocios vinculados con los servicios públicos involucrados*” (cursivas propias).

Tal argumentación difiere sustancialmente de la emanada, en su momento, también por la CNDC, para autorizar la compra del 50% de las tenencias accionarias de Citelec por parte del grupo Dolphin. Es más, como se desprende del texto de su dictamen N° 396 de junio de 2004, la capacidad de desplegar una sólida

<sup>34</sup> La operación se realizó por 54 millones de dólares, más otros seis millones por la transferencia del 22% del capital social de Yacilec que Petrobrás cedió a Electroingeniería.

ingeniería financiera emergería como razón de peso para dar curso a esa operación: “Asimismo, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia no ha dejado de considerar la crítica situación de emergencia del sector energético que atraviesa el país en la actualidad, como así tampoco dejó de considerar la situación particular de empresas como TRANSENER en este caso, donde la posibilidad de dilatar con el análisis de la presente operación las situaciones de riesgo e incertidumbre sin llegar a una conclusión de sus acuerdos para así tener la capacidad de renegociar sus deudas, las enfrentaría a un eventual concurso y cesación de pagos”.

Sin duda, no se trata de simples matices interpretativos de las normativas vigentes en tanto en ambos casos queda de manifiesto una actitud por demás discrecional en cuanto a la naturaleza y a las características que deberían asumir los agentes económicos interesados en operar –en realidad, co-controlar– la principal transportista eléctrica del país.

#### **IV. ¿Un emprendimiento socialmente virtuoso, o una nueva y distinta manifestación de valorización financiera y patrimonial?**

En la llamada “argentinización

de los servicios públicos” subyacen, en rigor, dos distintos y complementarios fenómenos. Por un lado, el que ofrece un conjunto importante de operadores internacionales que, ante la inviabilidad real de continuar internalizando exorbitantes beneficios –y en moneda fuerte como durante la convertibilidad– han optado por retirarse del país –claro que, en muchos casos, no sin antes intentar ser “indemnizados” a partir de su recurrencia a tribunales arbitrales internacionales<sup>35</sup>–. Por otro, grupos económicos locales, mayoritariamente imbricados en la lógica de la valorización financiera, y los propios Estados (nacional o provinciales) que por voluntad estratégica propia o ante un escenario por demás conflictivo, terminaron por re-estatizar determinados servicios (como la distribución eléctrica en Entre Ríos –ante el intempestivo abandono del concesionario–, agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe, el Área Metropolitana de Buenos Aires, las áreas de cobertura de las ex Azurix Buenos Aires y Aguas del Gran Buenos Aires, el correo postal, el espacio radioeléctrico).

En cuanto a la “argentinización” derivada de operaciones entre actores privados, en más de una oportunidad se ha ilustrado con el ejemplo que ofrecería PHSA como una de las expresiones de

<sup>35</sup> Ver, entre otros, Stanley, L.: “Acuerdos Bilaterales de Inversión y demandas ante tribunales internacionales: La experiencia argentina reciente”. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo N° 158, Santiago de Chile, Octubre 2004.

una “nueva burguesía nacional” emprendedora. Al respecto, Pablo Díaz, director suplente de PHSA desde 2005, víctima del terrorismo de Estado (único sobreviviente de la llamada “noche de los lápices”) y ex funcionario de la Secretaría de Energía, afirma: “Si la burguesía nacional quiere demostrar su seriedad, debe contribuir a la recuperación de empresas estratégicas que están en manos extranjeras”<sup>36</sup>.

Sin embargo, no parecería ser suficiente (ni tan siquiera necesario) que esa “nueva burguesía nacional” se estructure a partir de la adquisición de firmas bajo control transnacional. La convocatoria del entonces presidente Kirchner a “la reconstrucción de un proceso que consolide la burguesía nacional en la Argentina”<sup>37</sup> remite, insoslayablemente, como se desprende del mismo discurso, a un “proyecto de país” que, como tal, solo podría descansar sobre un modelo de acumulación y reproducción del capital donde la equidad distributiva y la inclusión social sean parte constitutiva esencial de un esquema sustentado y sostenido a mediano y largo plazos.

No parecería ser tal la visión estratégica del grupo PHSA. Así, como se desprende de su Memoria y balance anual correspondiente al ejercicio cerrado en diciembre de 2006, la empresa se

presenta como “líder en servicios de asesoramiento en inversiones”, que considera “que aún existen oportunidades sustanciales para adquirir activos subvaluados en el país”, lo que ofrece “una oportunidad singular para los inversores en capital accionario”. Entre las razones que fundamentan tales oportunidades se destaca que “como consecuencia de la devaluación de la moneda que tuvo lugar en 2002, los costos laborales se encuentran entre los más bajos de América latina”. En otras palabras, el nivel de los salarios parecería interesar pura y exclusivamente como costo empresario (atractivo, por lo bajo, para potenciales inversores) y no como componente esencial de la demanda interna y, por ende, de la inclusión social.

Asimismo, cabe remitirse a otras afirmaciones de PHSA que invitan a la reflexión en torno de su posible posicionamiento como parte importante de esa “nueva burguesía nacional” que oficialmente se pretende recrear. También en dicha Memoria anual, se afirma “Nos proponemos realizar inversiones en activos que resulten atractivos y cuyas valuaciones consideremos razonables. Específicamente, nos concentraremos en sociedades argentinas cuyos títulos valores y activos ofrezcan, en nuestra opinión, *un potencial significativo de apreciación en el*

<sup>36</sup> Ver, Revista *Fortuna* Año II, N° 148, 27 de marzo de 2006.

<sup>37</sup> Ver nota al pie 8.

*mediano plazo*” (cursivas propias). Es más, se afirma: “Como pauta general, procuraremos adquirir tanto posiciones controlantes como inversiones en paquetes minoritarios con derechos especiales y/o representación significativa en el directorio. Creemos que la capacidad de influir sobre la dirección estratégica de nuestras inversiones *mejora nuestra capacidad de maximizar su valor*”; en otros términos “objetivos de *adquisición atractivos para compradores estratégicos y/o que incrementen las posibilidades de una potencial salida a través de los mercados públicos de capitales*” (cursivas propias).

Esta extensa enumeración de argumentaciones en torno de la estrategia empresarial desplegada y a desarrollar por PHSA parecería alejarla de lo que se supone, sería una burguesía nacional comprometida con un Proyecto de país. Por lo contrario, tiende a profundizar las dudas en torno de si se trata de un nuevo actor emprendedor o de un simple –pero grande– agente económico que se mantiene dentro de la propia lógica de la valorización financiera y patrimonial contando en este caso, con cierta complacencia oficial y con la posibilidad de aprovechamiento de determinados nichos privilegiados por las políticas públicas (como los beneficios fiscales que se le concedieron a sus ampliaciones en el campo de

la generación, o las ventajas provenientes del Plan Energía Plus, o discrecionales dictámenes de la CNDC).

La preocupación empresarial por apreciar a corto o mediano plazos el valor de activos adquiridos a precios inferiores a los reales de mercado, su focalización en tenencias accionarias –en lo posible de control– de empresas prestadoras de servicios públicos que se encontraban en plena renegociación de sus contratos de concesión, así como en la generación eléctrica –uno de los principales cuellos de botella del mercado– que en el marco de la crisis sectorial cuenta con especiales incentivos oficiales, y su –no muy velado– interés por posibles compradores estratégicos y/o por una eventual venta de acciones en el mercado de capitales, parecerían denotar una preocupación casi excluyente por la mera revalorización patrimonial de sus activos. En ese sentido, parecería verse desplazada toda intención de inserción plena –en lo estratégico– en un nuevo proyecto de país o, al decir del ex presidente Kirchner, en “un fuerte proceso de capitalismo nacional que nos permita recuperar decisiones perdidas en todas las áreas de la economía con un perfil mucho más consustanciado con lo que la Argentina necesita”<sup>38</sup>.

Si bien ciertas actitudes y declaraciones del principal accionista

<sup>38</sup> Ver, nuevamente, nota al pie 8.

de PHSA podrían llevar a pensar en la existencia de un cierto compromiso con tales preocupaciones del ex presidente de la Nación, las mismas también podrían estar sugiriendo la intención de crear un espacio institucional que permita desplegar una mayor capacidad de *lobbying* (en consonancia con la preocupación oficial por “nacionalizar” la economía) y, a la vez, una interés real por la conclusión de la dilatada renegociación de los contratos.

Así, en el acto de presentación de la Cámara de Empresarios Argentinos de la Energía (CE-ADE)<sup>39</sup>, en abril de 2006, su presidente Marcelo Mindlin señaló: “Empezamos a trabajar en esta idea [la normalización de las reglas de mediano y largo plazo y la renegociación de los contratos] con la decisión de ratificar la importancia de la presencia del empresariado nacional en el desarrollo del país en general y en el sector energético en particular”.

Sea como fuere, el papel decisivo que ha venido asumiendo la sólida ingeniería financiera desplegada por PHSA en el desarro-

llo del grupo, consistente con su matizada –en sus formas– condición subyacente de fondo de inversión<sup>40</sup>, ofrece suficientes elementos de juicio como para inferir que la lógica de funcionamiento del grupo tiende a asemejarse más a la dominante en el sector financiero que a la que exigiría un emprendimiento estratégico de largo plazo que se inscriba e, incluso sustente e impulse un nuevo e inclusivo Proyecto de país.

Aun cuando con la implosión de la convertibilidad y la reforma del régimen cambiario, la fuerte devaluación del peso potenció la producción de bienes en detrimento de los servicios y el sector financiero, dentro de un contexto en el cual se ha visto desplazada la hegemonía que ejercía la valorización financiera como modelo de acumulación, quedan abiertos múltiples interrogantes en torno de las potencialidades y a los compromisos estratégicos de PHSA como parte constitutiva de una real y remozada “burguesía nacional”.

<sup>39</sup> La integran distintas empresas dedicadas a la generación, transporte, comercialización y distribución de energía, es presidida por M. Mindlin y tiene como vicepresidentes a A. Iwanishevich (Emgasud), A. Solón (Central Piedra Buena), y A. Calcaterra (Sideco). Ver <http://www.ceade.com.ar>.

<sup>40</sup> Cabe hacer notar, asimismo, que entre los actuales Directores Titulares (independientes) de PHSA se encuentran algunos encumbrados ex funcionarios de distintas administraciones gubernamentales –siempre en el área de las finanzas, en esos casos, públicas–, como Miguel Kiguel, ex jefe de asesores y Subsecretario de Finanzas del Ministerio de Economía, también gerente general de economía y finanzas del Banco Central de la República Argentina, y Alfredo Mac Laughlin, Secretario de Finanzas entre diciembre de 2005 e igual mes de 2006.

## V. Reflexiones finales

El espectacular crecimiento de PHSA<sup>41</sup> es, sin duda, un fenómeno que invita a la reflexión. Si bien, en los inicios de los años noventa, también el CEI Citicorp Holding desplegó una agresiva y diversificada política de adquisición de empresas (paradójicamente, buena parte de ellas, vinculadas con los distintos procesos de privatización y muy alentada desde las esferas gubernamentales), el alto grado de concentración sectorial de las inversiones de PHSA, el énfasis decisivo en el saneamiento financiero de las firmas absorbidas, así como también en algunos aspectos económicos centrales (como la conclusión de dilatados procesos de renegociación), enmarcados en la preocupación central por la revalorización patrimonial de sus activos, parecen imprimirle ciertos rasgos distintivos al desarrollo de PHSA.

En ese sentido, PHSA (y su antecesor inmediato, el grupo Dolphin) ha venido focalizando su actividad en el sector eléctrico a punto de constituirse en uno de los principales agentes económicos de dicho mercado y en un interlocutor de privilegio del

gobierno nacional. Ello se inscribe, sin duda, en una estrategia de valorización patrimonial estructurada a partir de la adquisición de empresas que enfrentaban serias dificultades financieras, el despliegue de una compleja ingeniería en la materia —y no por ello ajena a ciertos riesgos<sup>42</sup>—, y de un considerable poder de *lobby*. De allí que no cabe descartar que, dentro de una lógica de comportamiento financiero, PHSA decida su posterior transferencia —del propio conglomerado en su conjunto o, en su defecto, de algunas o todas sus empresas eléctricas— a nuevos o viejos actores con intereses concretos de mediano y largo plazos en el sector eléctrico.

En suma, a la fecha, muy difícilmente puedan desentrañarse con seguridad las bases estratégicas en las que se enmarcará el desempeño de PHSA en el campo energético y, mucho menos, en el plano agregado. No obstante, parecerían existir ciertos antecedentes que tornan muy poco probable su inserción estratégica en un Proyecto de país donde se privilegie la producción y la creciente inclusión social y autonomía nacional.

**Diciembre 2007**

<sup>41</sup> Formalmente, menos de dos años de existencia y, en términos reales, menos de cuatro desde la primera adquisición de tenencias minoritarias de Citelec S.A. por parte del grupo Dolphin.

<sup>42</sup> Como los laudos pendientes por parte del CIADI (siempre que, finalmente, Electricité de France no desista de su demanda) y del UNCITRAL (National Grid).



# Una crítica a la política de Metas de Inflación: los casos del Brasil y de México

*Mariano Borzel\**

La nueva institucionalidad en materia de control de la inflación se encuentra encarnada en los denominados Regímenes de Metas de Inflación (RMI). Este tipo de arreglos se caracteriza por el anuncio oficial de una meta inflacionaria para uno o más períodos consecutivos, con el reconocimiento *explícito* de que la inflación baja y estable es el *objetivo primordial* de la política monetaria. Estos regímenes proliferaron intensamente durante la última década y en la actualidad más de una veintena de países ha optado por su implementación. La lista incluye a economías del centro y de la periferia.

Según se muestra en este artículo, en las economías periféricas la adopción de este tipo de esquemas puede limitar significativamente el diseño e instrumentación de políticas que promuevan el desarrollo económico, tanto por sus impactos institucionales (pérdidas de grados de libertad para la implantación de políticas estatales) como por la propia dinámica macroeconómica que rige tales esquemas. En el trabajo se aborda la lógica de funcionamiento de los RMI, sus principales implicancias conceptuales (sección II) y el desempeño verificado en el Brasil y México durante la vigencia del régimen (sección III). Se finaliza con algunos comentarios respecto de las alternativas al RMI (sección IV).

\* Lic. en Economía. Ponencia presentada en el II Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (Caracas, del 13 al 17 de noviembre de 2007), como parte de las actividades desarrolladas por el autor en el CEFID-Ar (Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina).

## I. Introducción

Con posterioridad al quiebre del sistema de Bretton Woods el control de la inflación pasó a ocupar un lugar central en la agenda de políticas públicas, en la línea con los postulados contenidos dentro del paradigma neoliberal. Hoy, y haciendo caso omiso de los nefastos resultados derivados de la puesta en práctica de tales nociones (expresados en variables tales como el empleo, la distribución del ingreso y pobreza, por citar algunas de las más relevantes), los representantes de los centros financieros internacionales continúan insistiendo —con renovado ímpetu— con sus tradicionales consejos en cuanto a la concepción e instrumentación de las políticas gubernamentales. Rodrik (2006) enumera críticamente los lineamientos ortodoxos contenidos en lo que él denomina el “Consenso de Washington Aumentado” (CWA), que incluye una serie de recomendaciones que complementan, desde una óptica institucional, el decálogo planteado a principios de los noventa por John Williamson. Este “nuevo consenso” contempla, entre otras, pautas vinculadas con el gobierno corporativo y la lucha contra la corrupción, la necesidad de flexibilizar los mercados de trabajo, la realización de acuerdos en la órbita de la OMC, la preferencia por regímenes cam-

biarios de flotación irrestricta, y la existencia de bancos centrales independientes enfocados al estricto cumplimiento de metas explícitas de inflación.

En particular, los nuevos lineamientos profundizan los condicionantes en materia cambiaria y monetaria a través de recomendaciones concretas que acotan considerablemente el ámbito de influencia de los estados, mientras que, por otro lado, refuerzan de manera contundente el poder de fuego del capital transnacional. Este “nuevo consenso” abarca no sólo la virtual retirada del estado en lo que hace al manejo pro desarrollo de uno de los macroprecios clave de la economía (el tipo de cambio), sino la redefinición integral de los objetivos últimos de política económica. Siguiendo a David Ibarra<sup>1</sup>, dentro de este esquema, “mientras los países pueden asumir teóricamente el régimen cambiario de su elección —incluso el que les otorgue la más plena autonomía a sus políticas internas—, el orden internacional exige sostener la apertura con estabilidad de precios de cada país a fin de eliminar riesgos a los flujos financieros y de comercio, variables en las cuales se concentran los grandes intereses hegemónicos transnacionales (...). En consonancia con los hechos enunciados, los paradigmas ideológicos se han movido de hacer el elogio del desarrollo y del

<sup>1</sup> Ex Secretario de Hacienda de México.

empleo a tomar el combate a la inflación, como objetivo social por excelencia” (Ibarra, 2005, p. 56).

La nueva institucionalidad en materia de control de la inflación se encuentra encarnada en los denominados Regímenes de Metas de Inflación (RMI). Este tipo de arreglos se caracteriza por el anuncio oficial de una meta inflacionaria para uno o más períodos consecutivos, con el reconocimiento *explícito* de que la inflación baja y estable es el *objetivo primordial* de la política monetaria (Bernanke y Mishkin, 1997). Estos regímenes proliferaron intensamente durante la última década y en la actualidad más de una veintena de países han optado por su implementación. La lista incluye a economías del centro y de la periferia. Entre las primeras se encuentran, por ejemplo, Nueva Zelanda (1990), Canadá (1991), Gran Bretaña (1992) y Suecia (1993), mientras que Chile (1999), Brasil (1999) y México (1999) son algunos de los países del segundo bloque.

Según se muestra en este artículo, en las economías periféricas la adopción de tal tipo de esquemas puede limitar significativamente el diseño e instrumentación de políticas que promuevan el desarrollo económico, tanto por sus impactos institucionales (pérdidas de grados de libertad para la implantación de políticas estata-

les) como por la propia dinámica macroeconómica que rige esos esquemas. En lo que sigue se aborda la lógica de funcionamiento de los RMI, sus principales implicancias conceptuales (sección II) y el desempeño verificado en el Brasil y México durante la vigencia del régimen (sección III). Se finaliza con algunos comentarios respecto de las alternativas al RMI (sección IV).

## II. Los RMI: funcionamiento y condicionantes macroinstitucionales

En términos teóricos, el modelo de metas de inflación<sup>2</sup> establece que bajo condiciones normales y con autoridades monetarias dedicadas a contener las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, la economía transitará por su sendero de equilibrio de largo plazo, determinado desde el lado de la oferta. La herramienta elegida para la estabilización de situaciones de desequilibrio es la tasa de interés de corto plazo, mediante la cual se procura mantener el producto lo más cerca posible de su trayectoria de equilibrio, que se caracteriza por la igualdad entre el PIB efectivo y el PIB potencial. Este último, según sus partidarios, depende de la capacidad instalada de la economía y del nivel máximo de ocupación que no propicia una aceleración inflacionaria<sup>3</sup>; es decir, el

<sup>2</sup> Véase Abeles y Borzel (2004).

<sup>3</sup> En rigor, debe diferenciarse la tasa de desempleo que no acelera la inflación, o NAIRU

modelo puede coexistir con niveles de desempleo superiores incluso a los de la tasa "natural". Los precios, el nivel de actividad y la tasa de interés real se determinan endógenamente -de aquí que la autoridad monetaria sólo actúa fijando la tasa de interés de política o de referencia, como habitualmente se la conoce-

El esquema involucra un conjunto de supuestos cruciales como el cumplimiento del criterio de expectativas racionales y la presunción de la neutralidad del dinero, que convalidan el postulado tradicional de la escuela monetarista<sup>4</sup>, a saber, el de la ineficiencia de la política monetaria para alterar el nivel de producto y empleo en el largo plazo. En esta dimensión temporal, la influencia de la política monetaria es esencialmente sobre las variables nominales, en particular sobre el nivel de precios. Al igual que en la teoría monetarista clásica, para los partidarios de los RMI la inflación sería, fundamentalmente, un fenómeno de demanda y su combate debería prevalecer por sobre cualquier otro objetivo de política económica de los bancos centrales.

De manera análoga a los regímenes de tipo de cambio fijo, la credibilidad que alcancen las autoridades monetarias respecto

de su compromiso con la variable que actúa como ancla (en este caso la tasa de inflación) se transforma en el eje sobre el que descansa el éxito del RMI, es decir, en su firmeza para actuar decididamente ante la aparición de desvíos con relación a la meta anunciada. Dicho compromiso, suele argumentarse, se ve reforzado por la existencia de un banco central independiente de las autoridades gubernamentales. Se presume que la utilización del instrumental monetario con fines expansivos tendiente, por ejemplo, a disminuir la tasa de desempleo, no tiene efectos duraderos sobre dicha variable en el largo plazo; únicamente se verificará una mayor tasa de inflación que la que hubiera correspondido de no mediar dicha intervención.

Adicionalmente, los países que opten por un RMI deberán respetar determinados equilibrios macroeconómicos para asegurar que el cumplimiento de la meta inflacionaria no se vea obstaculizado por la persecución de otros objetivos -supuestamente incompatibles- de política y conseguir una mayor credibilidad de los mercados. La ausencia de "*dominancia fiscal*", pregonada por la literatura como condición *sine qua non* para el éxito del RMI, se refiere precisamente a la necesidad de que la política monetaria no se vea

---

por sus siglas en inglés (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment), de la tasa natural de desempleo, que suponía una situación de pleno empleo donde el único nivel de desempleo (involuntario) era de carácter friccional.

<sup>4</sup> Véase Friedman (1968).

“dominada” por las decisiones de gastos e ingresos públicos adoptadas por el gobierno, evitando de esta forma una hipotética monetización de los déficits fiscales<sup>5</sup>. La inexistencia de “*dominancia financiera*”, por su parte, se consigue mediante la adecuada regulación y supervisión del sistema financiero y con una mayor profundidad financiera; de esta forma disminuye la probabilidad de que el banco central salga en rescate de entidades financieras en dificultades, evitando la expansión monetaria que ello podría traer aparejado. Por último, la ausencia de “*dominancia externa*” implica el mantenimiento de un régimen cambiario de flotación que haga factible la utilización de la tasa de interés como herramienta de estabilización del ciclo.

Ausencia de dominancias e independencia del banco central constituyen los prerrequisitos indispensables para la existencia de los denominados RMI “puros” (Carare y Stone, 2003), que se diferencian de otros esquemas –en teoría más moderados– de metas de inflación por el grado de avance (*sequencing*) en lo que respecta a las reformas estructurales necesarias para una exitosa implementación. Estos últimos regímenes estarían asociados, en general, con economías institucionalmente más “débiles” y financieramente más “inestables”. Es desde esta perspectiva que a menudo se

incluye dentro de la clasificación de países con RMI al Brasil, a pesar de no cumplir con el requisito de independencia del Banco Central. Más allá de ello, lo importante radica en saber si las autoridades persiguen un objetivo inflacionario como prioridad principal –y, en cierta medida, exclusiva– de la política monetaria, independientemente de las particularidades de cada régimen.

Dado que bajo un RMI el principal mandato de la autoridad monetaria debe ser el cumplimiento de la meta inflacionaria, los objetivos asociados con el nivel de empleo o producto, así como el tipo de cambio, tienden a quedar subordinados a lo que ocurra con el sendero seguido por el nivel de precios. De acuerdo con la literatura dominante, para observar este mandato la autoridad monetaria debe contar con la autonomía y capacidad de actuación discrecional suficientes; lo que algunos autores (Bernanke y Mishkin, 1997) han denominado “discrecionalidad restringida”. La “discrecionalidad” se refiere a la independencia del banco central respecto de las autoridades electas. La “restricción”, por su parte, supone la existencia de determinadas reglas de comportamiento que debe seguir la autoridad monetaria frente a los diferentes escenarios previstos (por ejemplo, una caída en el precio de las materias primas). Este enfoque

<sup>5</sup> Véase Fraga et al. (2003).

remite al conocido debate entre “reglas vs. discreción” y, tal como está planteado, se presenta como una alternativa superadora de esquemas rígidos de estabilización de precios como los de tipos de cambio fijos. Sin desconocer los méritos del argumento, el punto a dilucidar pasa, en definitiva, por la definición de las responsabilidades asignadas a los encargados de implementar la política monetaria.

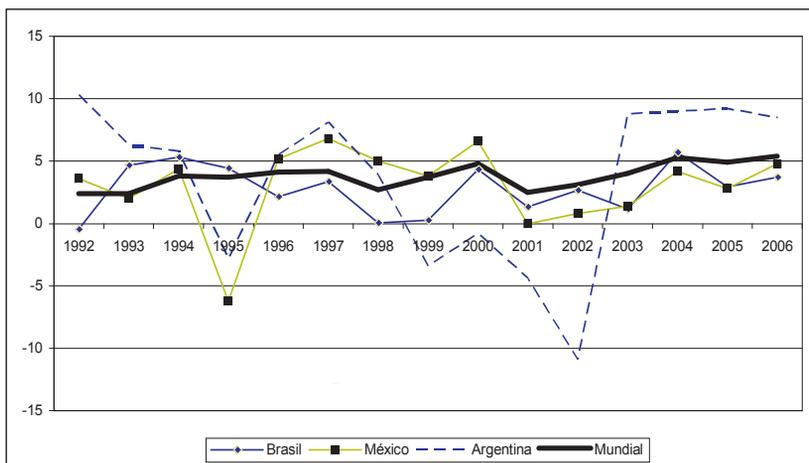
Si bien en este debate los partidarios de los RMI sostienen que los bancos centrales tienen en cuenta el funcionamiento de las variables reales de la economía, en la práctica ello sólo tiende a verse reflejado en un monitoreo constante de las mismas y, a lo sumo, en ciertas intervenciones puntuales destinadas a apuntalar el objetivo inflacionario.

A modo de ejemplo, a pesar de que en los RMI la determinación del tipo de cambio queda sujeta a los mercados, es posible observar algún tipo de intervención oficial en el mercado de divisas (“*fear of floating*”). En tal sentido, en este tipo de esquemas la autoridad monetaria deberá garantizar y hacer explícito (a los mercados) que las intervenciones cambiarias sólo están destinadas a influir en la cotización de la divisa a los

finés de estabilizar los efectos de *shocks* temporarios que puedan afectar la dinámica de la formación de precios y/o la estabilidad financiera<sup>6</sup>. Claramente, aquí no cuentan objetivos vinculados con la economía real y, en consecuencia, se omite toda consideración respecto de los niveles de empleo y actividad económica desde una perspectiva de largo plazo.

Desde la teoría monetaria tradicional se intenta justificar la elección de los RMI sosteniendo que lo mejor que puede hacer la política económica —no sólo la monetaria— es focalizarse en la inflación dado que, en el futuro, ello se traducirá en mayores niveles de producción y empleo, así como también en menores tasas de interés de largo plazo. Se renuncia así, al menos de manera implícita, a la implementación de medidas que actúen a contramano del ciclo o que apunten a consolidar un proceso de desarrollo económico. Dicha renuncia se encuentra íntimamente emparentada con la necesidad de mantener un anclaje complementario por el lado de la política fiscal destinado a compensar la menor credibilidad de las autoridades monetarias en contextos de tipo de cambio flexible. De hecho, en los círculos financieros internacionales ya se

<sup>6</sup> En su defecto, a los fines de mantener el principio de que el tipo de cambio es determinado por el mercado, la compra-venta de divisas por parte de la autoridad monetaria es considerada como parte de una estrategia consistente en mantener un nivel “óptimo” de reservas internacionales. En términos operativos, y en sintonía con este principio, países como el Brasil y México acumulan reservas a través de mecanismos de subastas de dólares en el mercado de cambios.

**Gráfico N° 1.** Tasas de Crecimiento del PIB Comparadas (Variación %)

Fuente: elaboración propia sobre datos del Centro de Economía Internacional (CEI) y FMI.

ha planteado la “conveniencia” de establecer una agencia fiscal *independiente*, bajo lineamientos y fundamentos similares a los expuestos para propiciar la necesidad de una autoridad monetaria independiente.

Cuentas fiscales equilibradas, bancos centrales autónomos y abandono de la política cambiaria —a lo cual debe sumársele la apertura irrestricta de la cuenta capital—, aparecen como los principales condicionamientos de esta clase de regímenes. De esa forma, los RMI involucran una pérdida importante de soberanía económica para los países de la periferia y les imprime a las políticas públicas un carácter marcada-

mente procíclico en lo económico, y relativamente menos democrático en lo institucional.

En la próxima sección se describe brevemente la experiencia de México y el Brasil con el esquema de metas de inflación. El **gráfico N° 1** pone claramente de manifiesto el magro desempeño de la tasa de crecimiento del PIB de los últimos años en estos dos países (*vis-à-vis* la verificada en la economía mundial)<sup>7</sup>. Dicha evolución se presenta como uno de los rasgos más salientes de este tipo de esquemas. Conceptualmente, algunos de los mecanismos involucrados en dicha dinámica se relacionarían con los problemas derivados de la búsqueda de cre-

<sup>7</sup> Sólo a los fines comparativos, puede observarse el elevado crecimiento mostrado por la Argentina luego de la crisis. La Argentina, cabe subrayar, no basa su política monetaria sobre la utilización de un RMI.

dibilidad, con los impactos sobre la formación bruta de capital y con la pérdida de competitividad del sector externo:

-*Credibilidad e instrumentos*. En función de los elevados costos reputacionales (pérdida de confianza en los bancos centrales) asociados con el incumplimiento del objetivo estipulado, los RMI presentan, *a priori*, una tendencia al mantenimiento de mayores tasas de interés *vis-à-vis* otros regímenes monetarios que ponderen la consecución de objetivos múltiples<sup>8</sup>. Ello puede llevar a que las autoridades monetarias pasen por alto causas alternativas generadoras de inflación —como las que provienen del lado de la oferta— y establezcan un nivel de tasas de interés acorde con el mantenimiento de la inflación anunciada, pero contradictorio con las necesidades de la economía real. A su vez, la constante búsqueda de credibilidad puede desembocar en “golpes preventivos” que traten de anticiparse a potenciales incrementos de la inflación<sup>9</sup>. Este punto reviste una relevancia extrema en un mundo donde predominan la incertidumbre respecto de los valores futuros de las variables, los problemas para su correcta estimación y el

conocimiento limitado respecto del funcionamiento de los mecanismos de transmisión de la política monetaria.

-*Formación de capital y tasa de crecimiento de largo plazo*. La noción implícita contenida en los RMI respecto de que la determinación del producto proviene del lado de la oferta descuida el papel de la demanda efectiva en el proceso de formación de capital en el largo plazo y la irreversibilidad/incertidumbre que rodea las decisiones de inversión en activos físicos. Así, el uso de la tasa de interés con énfasis en la estabilización del ciclo puede afectar la evolución del *stock* de capital y la generación de empleo en horizontes de tiempo más extensos. Esto termina afectando al sendero del producto potencial y genera -endógenamente- cuellos de botella en la esfera de la producción, alimentando mayores presiones inflacionarias en períodos siguientes.

-*Competitividad e incremento de la fragilidad externa*. En economías periféricas, la lentitud e ineficiencia de los restantes canales de transmisión de la política monetaria incrementa la probabilidad de que las autoridades desencansen en el tipo de cambio como

<sup>8</sup> La hipótesis de que una autoridad monetaria creíble—atributo supuestamente asociado con su independencia—disminuye el costo de reducir la inflación (*sacrifice ratio*) carece por completo de sustento empírico (véase al respecto, Epstein y Maximov, 1999).

<sup>9</sup> Cecchetti y Ehrmann (1999) muestran que los bancos centrales de tipo RMI poseen una aversión creciente a la variabilidad de la inflación y decreciente con relación a la del producto.

forma de cumplir con la meta inflacionaria. Dada la apertura irrestricta a los flujos financieros internacionales y la libre flotación cambiaria, el incremento de las tasas de interés tiende a atraer capitales del exterior y -por la condición de paridad de intereses- a generar una apreciación nominal de la moneda doméstica. Los efectos inducidos sobre la demanda agregada -a través de las exportaciones netas- y el cambio en el valor de los bienes transables se presentan como potentes mecanismos para el control de la inflación. Como contrapartida, además de afectar severamente los niveles de producción y empleo, la tendencia a la sobrevaluación repercute negativamente sobre la competitividad comercial y puede afectar la sustentabilidad externa de la economía en el mediano y largo plazos<sup>10</sup>.

### **III. Las experiencias del Brasil y México con el RMI**

#### **III.1 Brasil**

El esquema formal de metas entró en vigencia en junio de 1999

-seis meses después de la decisión de dejar flotar libremente el tipo de cambio-, en reemplazo del arreglo anterior, basado sobre un cambio semifijo como herramienta de estabilización de los precios domésticos<sup>11</sup>.

En términos operacionales la definición de los objetivos de política se encuentra a cargo de Consejo Monetario Nacional (CMN), integrado por los ministros de Finanzas y de Planeamiento y el Gobernador del Banco Central del Brasil (BCB). El CMN establece el objetivo de inflación basado sobre la recomendación del primero de ellos. El órgano encargado de instrumentar las medidas para alcanzar la meta es el Comité de Política Monetaria del Banco Central (COPOM), que lo hace mediante la utilización de la tasa de interés de los préstamos interbancarios garantizada por los bonos del gobierno registrados en el Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC). El indicador de referencia en materia de precios es el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA). Siguiendo el criterio de transpa-

<sup>10</sup> En cierta medida los RMI son internamente consistentes dado que la pérdida de competitividad inducida por la apreciación puede llegar a ser atemperada por el deterioro del nivel de actividad provocado por la suba de la tasa de interés, que limita el poder de negociación y las presiones salariales ejercidas por los trabajadores.

<sup>11</sup> En la práctica, el Brasil ha profundizado la tendencia de política del período 1994-1999, basada sobre el objetivo de estabilización de precios y apoyada en la liberalización comercial y de la cuenta capital. A ello se le suma, desde 2000, la institucionalización de los excedentes fiscales a través de la ley de Responsabilidad Fiscal, que limita el gasto de los gobiernos locales, estatales y federales, con la finalidad de conseguir superávit primarios consistentes con un crecimiento no explosivo de la deuda pública.

**Cuadro N° 1.** Brasil: Inflación Efectiva y Metas (%)

Año	Meta	Rango tolerancia (+/-)	IPCA
1999	8	2	8,9
2000	6	2	6
2001	4	2	7,7
2002	3,5	2	12,5
2003	8,5	2,5	9,3
2004	5,5	2,5	7,6
2005	4,5	2,5	5,7
2006	4,5	2	3,1

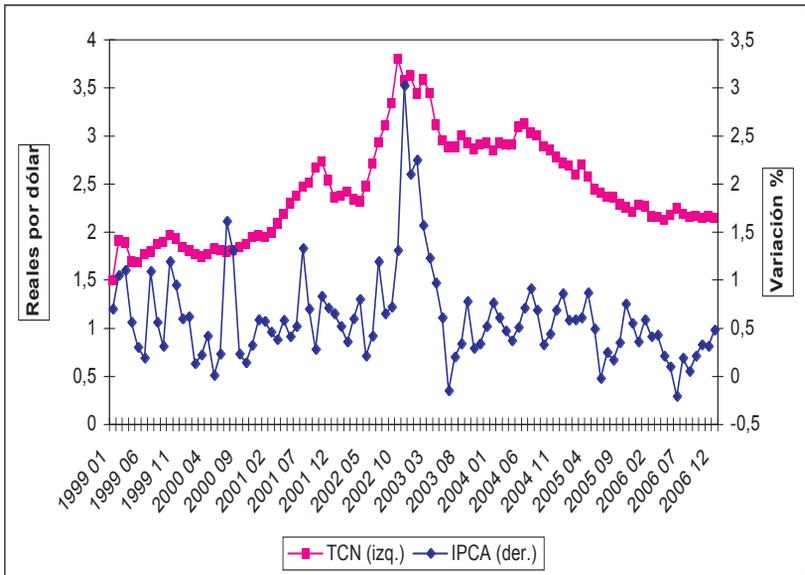
Fuente: elaboración propia sobre BCB, IPEADATA.

rencia hacia los mercados que profesan los RMI, el esquema incluye la elaboración de minutas que resumen las discusiones y decisiones del COPOM y la publicación cuatrimestral de reportes que describen la marcha de la economía (Arestis et al., 2006). El BCB es el principal responsable por la consecución de la meta inflacionaria, para lo cual se asume la independencia *de facto* en el uso del instrumental monetario. En caso de verificarse un exceso respecto de la meta (que incluye un rango de tolerancia) el Gobernador del BCB debe escribir una carta abierta al ministro de Finanzas explicando las razones del desvío, las medidas propuestas para alcanzar la meta, así como también el período de tiem-

po necesario para que las mismas tengan efecto.

Más allá de la baja tasa de inflación alcanzada en el último año de la serie (**cuadro N° 1**), la evaluación de los siete años y medio de vigencia del RMI muestra resultados mixtos en términos de dinámica inflacionaria. Dicho desempeño puede ser analizado sobre la base de lo ocurrido en dos períodos claramente diferenciados. El primero de ellos (1999-2003) se caracterizó por una fuerte volatilidad de la inflación y por aumentos de precios que estuvieron por encima de las metas originalmente estipuladas. De hecho, sólo en el año 2000 se verificó el cumplimiento de las proyecciones<sup>12</sup>. En los años 2001, 2002 y 2003 la inflación se mantuvo sistemática-

<sup>12</sup> El año 1999 finalizó por debajo de la meta. No obstante debe considerarse que el RMI entró en vigencia a mitad de año, lo que significa que la proyección contaba con la información de la primera parte del año. Además, el esquema se inaugura luego de que la inflación mensual comenzara una trayectoria declinante, a poco de ocurrida la devaluación de enero.

**Gráfico N° 2.** Brasil: Inflación Mensual y Tipo de Cambio Nominal

Fuente: elaboración propia sobre datos de IPEADATA.

mente por encima de la proyección original<sup>13</sup>. Lo ocurrido en 2001 es atribuible a una variedad de *shocks*, internos y externos, tales como la crisis energética del Brasil, el desinflar de la burbuja especulativa internacional, la crisis argentina y los atentados a las “torres gemelas” del 11 de septiembre. En 2002 se agrega la incertidumbre de los mercados respecto de la política económica

a seguir por el futuro presidente. En cada caso, los sucesos derivaron en presiones sobre el tipo de cambio y en el incumplimiento de la meta de inflación establecida (**gráfico N° 2**). En este tipo de contextos el BCB intervino incrementando significativamente la tasa de interés para desincentivar la salida de capitales y aminorar las amenazas sobre el frente inflacionario<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En rigor de verdad, haciéndose uso de la carta abierta del presidente del Banco Central al ministro de Hacienda (de enero de 2003), se pudo extender la meta de dicho año del 5,5 al 8,5%, a la vez que se amplió el rango del 2 al 2,5%. Influida significativamente por la inercia de los períodos anteriores, la inflación efectiva terminó situándose en el 9,3%.

<sup>14</sup> Según cálculos de Minella et al. (2003), un 38% de la inflación de 2001 y un 46% de la de 2002 se explicaron por factores de tipo cambiario.

**Cuadro N° 2.** Tasas de Interés Básicas Comparadas (2005)

País	Tasa de interés real	País	Tasa de interés real
Brasil	11,53	México	4,42
Argentina	-3,36	Perú	1,66
Chile	1,22	Filipinas	0,71
China	0,29	Polonia	3,64
Colombia	1,49	Rusia	1,10
Rep. Checa	-0,16	Arabia Saudita	4,22
Egipto	5,00	Singapur	2,01
Hong Kong	2,13	Sudáfrica	3,55
Hungría	2,86	Corea del Sur	1,40
India	1,07	Taiwán	-0,55
Indonesia	-3,03	Tailandia	-1,30
Israel	2,51	Turquía	7,01
Malasia	-0,22	Venezuela	-1,77

Fuente: Bresser-Pereira y Gomes (2007).

La etapa que comienza en 2004 y abarca hasta 2006 muestra el cumplimiento estricto de las metas en un marco de una sostenida apreciación del tipo de cambio. La estrecha relación entre el tipo de cambio y los precios, principal responsable del incremento de precios en los años anteriores, favoreció ahora la consecución de la meta del Banco Central. Uno de los rasgos comunes a ambos períodos radica en el hecho de que, dentro del esquema de objetivo inflacionario y flotación cambiaria, el Brasil parece haberse encaminado a sufrir significativamente los efectos de la dominancia externa. La misma se alimenta de la dinámica de los movimientos de capitales transfronterizos e impac-

ta en el comportamiento de los precios internos a través de la dinámica seguida por la tasa de interés y el tipo de cambio.

El Brasil muestra actualmente uno de los niveles de tasas de interés reales más elevadas del grupo de los emergentes (**cuadro N° 2**). Bresser-Pereira y Gomes (2007) señalan que desde la implementación del Plan Real dicho país se encuentra sujeto a una “trampa de la tasa de interés/tipo de cambio”, que determina que la primera se encuentre sistemáticamente por encima del 9%, en términos reales (**cuadro N° 3**). Tasas inferiores a dicho nivel redundan en una depreciación cambiaria y generan presiones sobre el índice de inflación<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Según estos autores, el elevado nivel de la tasa se origina por varios factores. Además de la mencionada trampa, otro factor de importancia radica en la indexación de la deuda pública a la tasa Selic (herencia de los períodos de alta inflación, cuan-

**Cuadro N° 3.** Brasil: SELIC\* y tipo de cambio nominal (%)

Año	SELIC nominal	SELIC real	Tasa de cambio nominal
1999	19,00	10,10	1,91
2000	15,76	9,76	1,93
2001	19,05	11,35	2,55
2002	24,90	12,40	3,72
2003	16,32	7,02	2,90
2004	17,75	10,15	2,79
2005	18,00	12,30	2,25
2006	13,19	10,09	2,16

Fuente: BCB y Centro de Economía Internacional (CEI)

\*Sistema Especial de Liquidación y Custodia

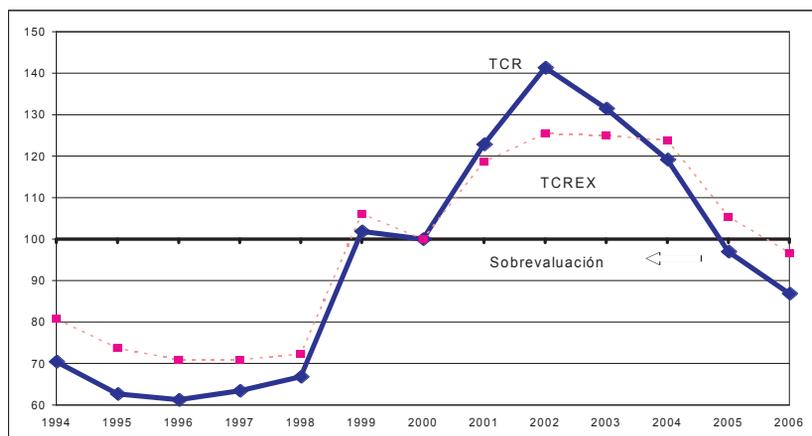
En este contexto las autoridades del BCB han tendido a administrar la política monetaria de forma asimétrica, evitando las depreciaciones (*“fear of floating”*) pero tolerando en mayor medida las apreciaciones en virtud de la eficacia para mantener a raya la tasa de inflación (Barbosa, 2006). Así, dado el objetivo principal del BCB, la “trampa” determina la existencia de un importante sesgo hacia el mantenimiento de mayores tasas de interés y de un tipo de cambio sobrevaluado.

Como fue dicho, la tasa de interés ha tenido un papel central

para el cumplimiento de las metas del BCB. Altas tasas tienden a incentivar el ingreso (o evitar la salida) de capitales e incidir en la dinámica de los precios. Pero, por otro lado, también repercuten sobre los indicadores de endeudamiento público y presionan para la consecución de elevados superávits fiscales con la finalidad de evitar una potencial reducción del crédito público, afectando de manera procíclica el nivel de actividad. A su vez, introducen límites a la intervención cambiaria del BCB debido al incremento del costo cuasifiscal involucrado en la

do se pactaban altas tasas para garantizar el refinanciamiento de la deuda). También es explicado por la necesidad de morigerar reducir (o evitar) los déficits de cuenta corriente motivados por el crecimiento económico y para atraer capital externo. Desde una perspectiva operacional, la influencia que ejercen en el IPCA los precios administrados por el gobierno (explican cerca del 30% de la variación total) determina la necesidad de compensar los efectos de “segunda ronda” a través de tasas de interés más elevadas que las que se corresponderían con una inflación generada exclusivamente por excesos de demanda. En otro nivel, las jugosas rentas obtenidas por parte de sectores vinculados con las finanzas y el capital multinacional (uno de los principales beneficiados de la apreciación cambiaria) ejercen una presión significativa para el mantenimiento de altas tasas (Arestis et al., 2006).

**Gráfico N° 3.** Brasil: Tipo de cambio real y efectivo de exportación (base 2000=100)



Fuente: elaboración propia sobre datos del IPEADATA y CEI.

política de esterilización del circulante. A pesar de esto último, las compras del BCB han venido siendo significativas en momentos de gran afluencia de dólares provenientes del superávit de la cuenta corriente y de capital (en el año 2006, por ejemplo, la compra de reservas llegó a los 32.000 millones de dólares). La intervención se encuentra enmarcada dentro de la estrategia consentida por los RMI respecto de la acumulación preventiva de reservas internacionales.

El gráfico N° 3 muestra la diná-

mica del tipo de cambio real bilateral y efectivo real durante la etapa del RMI<sup>16</sup>. En los últimos años ha resultado evidente la pérdida de la competitividad heredada de la etapa de desvalorización monetaria (de 1999 a 2002), hasta llegar a un nivel sobrevaluado a partir de 2005 (momento en el que las autoridades comienzan a disminuir la tasa SELIC). El bajo crecimiento del producto se presenta, naturalmente, como la contrapartida de la dinámica del tipo de cambio real y de las altas tasas de interés reales<sup>17</sup>. El nivel de estas

<sup>16</sup> Para calcular el grado de desalineamiento cambiario se normalizó la serie de tipo de cambio real por el valor del año 2000. La elección de dicho año radica en la mejora del saldo comercial (pasó de un déficit de 1.199 millones a uno de sólo 698 millones de dólares) en un contexto de relativa estabilidad de los términos de intercambio y crecimiento del producto del orden del 4%.

<sup>17</sup> Durante el período 1999-2006 la tasa de crecimiento del PIB mundial alcanzó el 4,21%, mientras que en el Brasil fue del 2,75% (una diferencia del 1,46%). En tanto,

**Cuadro N° 4.** Brasil: Principales Indicadores Agregados

Año	Tasa Variación (%)				Participación PIB (%)				Índice TCR (2000 =100)	Tasa Var. PIB (%)
	FBKF	X	M	CF	FBKF	X	M	CF		
1994	6,8	7,7	15,4	5,8	21	10	9	78	74,4	5,3
1995	12,1	-1,4	36,8	6,1	21	8	9	79	62,7	4,4
1996	-0,2	0,6	5,4	3,7	19	7	9	81	61,2	2,1
1997	6,2	11,2	17,8	3,8	20	8	10	81	63,4	3,4
1998	-0,3	3,7	-0,3	-1,9	20	7	10	81	66,8	0,0
1999	-7,6	9,3	-15,4	0,4	19	10	12	81	101,9	0,2
2000	10,0	10,6	11,6	2,8	19	11	12	80	100,0	4,3
2001	-0,2	11,2	1,2	0,5	19	13	14	80	122,9	1,3
2002	-0,9	7,9	-12,3	0,2	18	15	13	78	141,3	2,6
2003	-0,5	8,9	-1,7	-0,2	18	16	13	77	131,5	1,1
2004	1,5	18,0	14,3	1,7	20	18	13	74	119,2	5,7
2005	-0,6	11,6	9,4	1,7	20	17	12	75	97,0	2,9
2006	8,7	4,6	18,1	4,1	17	15	12	80	86,8	3,7

Fuente: Elaboración propia sobre División Estadística de Naciones Unidas (UNSD), IPEADATA, CEI, FMI.

últimas, sumado a los impactos verificados sobre la demanda interna, explican por qué la existencia de un tipo de cambio subvaluado no resultó operativa en términos de un mayor crecimiento en el período 2001-2003 (**cuadro N° 4**).

La observación de la dinámica de los principales agregados macroeconómicos resulta útil para evaluar algunos de los resultados del esquema de metas. En materia de inversión, en la sección anterior fueron mencionadas las implicancias negativas de las

altas tasas de interés y la tendencia a la apreciación cambiaria. A su vez, la fuerte volatilidad de los macroprecios fundamentales tiende a incrementar la incertidumbre respecto del horizonte de planeamiento de largo plazo, afectando la formación de capital. En este marco se verificó una decepcionante evolución de la tasa de inversión, que a fines de 2006 alcanzaba un valor del 17% como proporción del PIB.

En el frente externo, y más allá del superávit de comercio de los últimos años, han comenzado a

en la etapa de apreciación cambiaria las mismas fueron del 4,9% y 3,35%, respectivamente, lo que implicó una brecha del 1,55% (Fuente: datos del FMI).

evidenciarse gradualmente los efectos negativos de la sobrevaluación cambiaria sobre la dinámica de las exportaciones y las importaciones. En cuanto a las primeras, en 2005 se verificó una fuerte merma del dinamismo observado un año antes, cuando el tipo de cambio real se encontraba aún en niveles competitivos. A partir de 2005 también se ha venido observando un significativo salto de las cantidades importadas.

A modo de balance, transcurridos siete años y medio de RMI se puede señalar que, por el lado del haber, el éxito principal del Brasil radica en alcanzar un índice de precios bajo y estable (con excepción de los años de presión alcista del tipo decambio). Para lograrlo ha recurrido -tal cual lo prescribe el CWA- a la institucionalización del objetivo de inflación en un marco cambiario flexible prescindiendo de la utilización de un ancla cambiaria -tal cual lo prescribe el CWA-. Como contrapartida, en una economía abierta al comercio y las finanzas, la relevancia del tipo de cambio como forma de controlar la inflación convalidó una postura cambiaria asimétrica que tendió a evitar el pasaje a precios de la devaluación y a tolerar, en mayor medida, la revalorización de la moneda en contextos más favorables del ciclo

internacional. Las altas tasas de interés y la tendencia a la apreciación cambiaria (con sobrevaluación desde 2005) determinaron un crecimiento tendencial del PIB bajo y oscilante, en consonancia con un pobre dinamismo de la inversión bruta interna. Desde el punto de vista de la solvencia externa, el sendero de las exportaciones y las importaciones despierta ciertos interrogantes de cara al futuro, fundamentalmente cuando se considera el papel central trascendental que jugó el sector externo en la génesis de la crisis de 1999. Sin dudas, estos últimos aspectos no resultan triviales en un país que parece haber alcanzado un piso estructural de desempleo que ronda muy próximo al 10% de la población económicamente activa<sup>18</sup>.

### III.2 México

México adoptó un régimen cambiario flexible en 1994 en reemplazo del "*crawling band*" vigente hasta dicho momento<sup>19</sup>. En un contexto de libre entrada y salida de capitales, durante los primeros años de la poscrisis la política monetaria se focalizó en el crecimiento de los agregados monetarios y en el establecimiento de límites al aumento del crédito interno. La postura de política se mostró en extremo contractiva con el objeto de controlar el pasa-

<sup>18</sup> En 2001 alcanzaba al 6,2%, según datos de la CEPAL.

<sup>19</sup> La dinámica de las principales medidas adoptadas puede encontrarse en Galindo y Ros (2006) y Martínez et al. (2001).

je a precios de la devaluación y reconstruir la credibilidad del Banco Central (independiente desde el año 1993). A partir de 1998 las autoridades dejan de privilegiar el seguimiento de la base monetaria como instrumento de análisis de las presiones inflacionarias, refuerzan el énfasis en las metas de inflación de corto y mediano plazos y comienzan a instrumentar acciones discrecionales de política monetaria orientadas a cumplir con las metas establecidas<sup>20</sup>. En el programa de ese año se incluyó, además, una descripción detallada acerca de cuál sería la reacción del Banco Central ante la ocurrencia de presiones internas y externas. En 1999 se anunció formalmente la puesta en vigencia de un RMI y se fijaron las metas para el año 2000 (10%), 2001 (6,5%), 2002 (4,5%) y 2003 (3%). A pesar de ello, los lineamientos del Banco de México ya se asemejaban a los de las

metas de inflación desde 1996 (Ball y Reyes, 2004). Por caso, en el programa de aquel año se estipulaba un objetivo de inflación anual, metas cuantitativas de acumulación de reservas internacionales perseguidas a través de la compra de divisas completamente esterilizadas y cláusulas de escape tendientes a flexibilizar la política monetaria ante circunstancias excepcionales.

En la actualidad el objetivo de inflación se encuentra establecido en el 3%, con un intervalo de variabilidad del 1% que apunta a contemplar la ocurrencia de sucesos imprevistos en el proceso de formación de precios (Martínez et al., 2001). Hasta el año 2007 Las acciones de política monetaria se materializaron a través del "corto", que reflejaba la postura de la autoridad monetaria respecto de la temática inflacionaria<sup>21</sup>. No obstante, a partir del 21 de enero de 2008 el corto se reemplaza por

<sup>20</sup> En sintonía con ello, para alcanzar la meta propuesta para 1999 del (13%) la política monetaria se mostró fuertemente contractiva buscando contrarrestar (potenciales) efectos adversos sobre las expectativas de inflación que pudieran derivarse de las crisis asiática y rusa (1997-1998).

<sup>21</sup> "Desde septiembre de 1995 el Banco de México ha instrumentado su política monetaria a través de un objetivo sobre las cuentas corrientes de la banca. En términos generales, la implantación de una política monetaria neutral bajo este esquema equivale a inyectar o retirar toda la liquidez necesaria, a tasas de mercado, para que las cuentas corrientes finalicen el período de medición en cero. En cambio, cuando el banco central desea mantener una política restrictiva anuncia un saldo objetivo negativo, y, para una política monetaria expansiva, un saldo objetivo positivo. Cuando existe un "corto" (saldo objetivo negativo) el banco central continúa inyectando toda la liquidez que el sistema necesita, sin embargo, una parte de ésta, el monto del "corto", la provee a tasas de interés penales (actualmente dos veces la tasa de interés de fondeo interbancario a un día). Esta acción presiona las tasas de interés de mercado al alza pues los bancos buscan pedir prestados los fondos para evitar el pago de las tasas penales del banco central" (Banco de México),

**Cuadro N° 5.** México: Inflación Efectiva y Metas (%)

Año	Meta	Rango tolerancia (+/ -)	INPC
1995	19,0	-	52,0
1996	10,0	-	27,7
1997	15,0	-	15,7
1998	12,0	-	18,6
1999	13,0	-	12,3
2000	10,0	-	9,0
2001	6,5	-	4,4
2002	4,5	-	5,7
2003	3,0	1,0	4,0
2004	3,0	1,0	5,2
2005	3,0	1,0	3,3
2006	3,0	1,0	4,1

Fuente: elaboración propia sobre Banco de México.

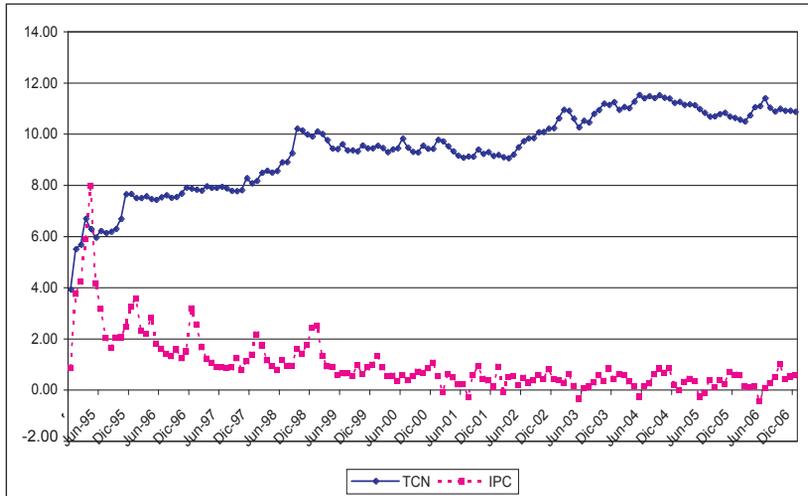
una tasa objetivo para las operaciones de fondeo bancario a plazo de un día. El endurecimiento en el uso del “corto” tendió a prevalecer en caso de que (Martínez et al., 2001):

1. Se detecten presiones inflacionarias futuras incompatibles con el alcance de los objetivos de inflación y, por ende, las expectativas inflacionarias se desvíen considerablemente respecto de las metas establecidas.
2. Sea preciso neutralizar los efectos secundarios de las perturbaciones exógenas sobre los precios y, cuando sea necesario, actuar de manera precautoria para contrarrestar parcialmente los efectos inflacionarios directos que originen movimientos de precios clave

en la economía. De esta forma, se trata de que los ajustes de precios no afecten las expectativas inflacionarias sino sólo el nivel del INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor).

3. Se requiera restaurar las condiciones para el funcionamiento ordenado de los mercados cambiarios y de dinero.

El manejo de la política antiinflacionaria mexicana ha redundado en una clara tendencia a la estabilización de los precios. Luego de un salto inicial de la inflación (en 1995 llegó al 52%, en paralelo con un incremento del tipo de cambio del 120%) se ha venido observando una desaceleración gradual y sostenida, hasta alcanzar una variación de precios del 4,1% en 2006 (**cuadro N° 5**).

**Gráfico N° 4.** México: Tipo de Cambio Nominal y Precios al Consumidor (Variación %)

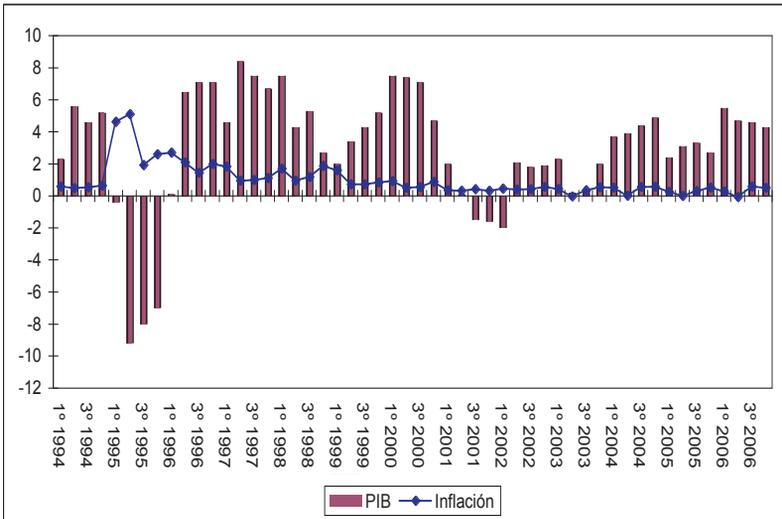
Fuente: elaboración propia sobre datos del CEI.

La postura contractiva de la autoridad monetaria se desprende del comportamiento observado desde mediados de la década pasada<sup>22</sup>. Según Galindo y Ros (2006), sobre la base a lo ocurrido entre enero de 1996 y diciembre de 2004 con las alteraciones en el “corto” (cuarenta ocasiones), se han podido observar incrementos en treinta y cuatro oportunidades, mientras que se verificaron sólo seis disminuciones -el sistema nunca ha sido puesto en “largo”-. En dieciocho ocasiones los aumentos en el corto han sido precedidos por depreciaciones simultáneas del tipo de cambio, bus-

cando evitar el traspaso a precios. En tanto, las apreciaciones lo anteceden en catorce oportunidades. Reducciones en el corto precedidas por la apreciación del tipo de cambio sólo se verificaron en cuatro momentos del tiempo. De forma complementaria, los autores prueban que la autoridad monetaria ha tendido a reaccionar de forma asimétrica ante la ocurrencia de depreciaciones o apreciaciones del tipo de cambio y que el canal cambiario se encuentra plenamente vigente en el país azteca.

En el **gráfico N° 4** se observa la estrecha asociación entre el tipo

<sup>22</sup> México muestra hoy una de las tasas de interés reales de corto plazo más elevada del grupo de los emergentes (cuadro N° 2).

**Gráfico N° 5. México: PIB y Precios al Consumidor (Variación %)**

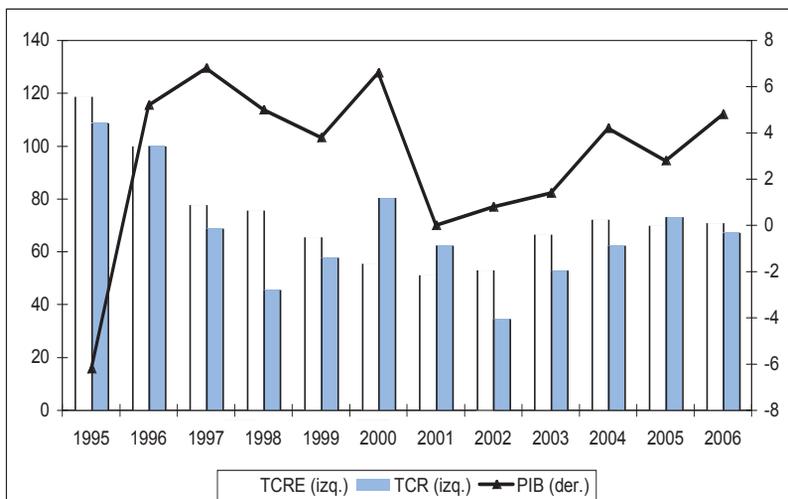
Fuente: elaboración propia sobredatos del CEI.

de cambio y los precios en el período 1995-1998. Los sucesos de depreciación brusca se verificaron en 1995, poco después de la crisis, y en 1998, como consecuencia de las crisis de las economías asiáticas (julio de 1997) y rusa (agosto de 1998). En ambos momentos las autoridades monetarias respondieron de manera contractiva, estimulando el incremento de las tasas de interés. Con posterioridad al año 1998, y con excepción de los años 2002 y 2003, el tipo de cambio nominal se mantuvo relativamente estable y la inflación trimestral siguió mostrando niveles sustancialmente bajos, en línea con las metas del Banco Central.

En el período que comienza con la flotación cambiaria y que llega hasta la actualidad (**gráfico N° 5**) se observa que la estabilidad de precios ha dependido significativamente de lo acontecido con el nivel de actividad económica. Galindo y Ros (2006) analizan los factores estructurales que influyeron en el crecimiento del PIB mexicano durante el período 1981-2003. Sobre la base de un estudio de vectores autorregresivos concluyen que la apreciación del tipo de cambio real ha tenido efectos contractivos en el largo plazo y que dicha relación se habría profundizado a partir de la firma del NAFTA<sup>23</sup>. La dinámica a la revalorización real se presenta

<sup>23</sup> En el mismo estudio encuentran que el PIB de México se ve fuertemente influido por el comportamiento de la inversión doméstica y por el crecimiento de Estados Unidos (cuadro N° 6).

**Gráfico N° 6.** México: Crecimiento PIB (%) y Tipo de Cambio Real Bilateral y Efectivo (base 1996=100)



Fuente: elaboración propia sobre datos del CEI.

como el resultado de la evolución de los precios internos durante la segunda parte de los noventa, en un contexto en el que el tipo de cambio nominal no ha mostrado, a diferencia del Brasil, una tendencia clara a la apreciación nominal.

En el **gráfico N° 6** se puede contemplar la evolución del tipo de cambio real (tanto bilateral como multilateral) y del PIB. Allí se observa un mayor crecimiento promedio del producto en la primera parte de la serie (1996-2000) *vis-à-vis* el verificado en la segunda mitad (2001-2006), precisamente cuando el tipo de cambio mostraba niveles más competitivos. El punto crítico de la serie es el bienio 2001-2002, cuando confluyen un crecimiento mexicano virtualmente nulo, una situa-

ción de cuasi estancamiento de Estados Unidos y niveles de competitividad cambiaria que alcanzaron los mínimos de la serie. A partir de ese momento, la modesta depreciación del tipo de cambio real, juntamente con la recuperación estadounidense, favorecieron una tenue reacción de la actividad económica, que aún se muestra modesta cuando se la compara con la de los años que siguieron a la crisis del 94-95.

Al igual que en el caso del Brasil, resulta interesante contemplar la calidad del crecimiento del producto a partir del comportamiento de sus principales componentes (**cuadro N° 6**). Respecto de la formación de capital fijo, en 2006 se observa una tasa de inversión como proporción del PIB del 20%.

**Cuadro N° 6.** México: Principales Indicadores Agregados

Año	Tasa Variación				Participación PIB				Índice TCR (‘96=100)	Tasa Var. PIB	Tasa Var. PIB USA (%)
	(%)				(%)						
	FBKF	X	M	CF	FBKF	X	M	CF			
1988	5.8	5.8	36.7	1.5	19	20	19	76	52.5	1.2	4.1
1989	5.8	5.7	18	6.6	17	19	19	77	49.1	4.2	3.5
1990	13.1	5.3	19.7	6	18	19	20	78	48.6	5.1	1.9
1991	11	5.1	15.2	4.8	19	16	19	80	70.9	4.2	-0.2
1992	10.8	5	19.6	4.3	20	15	20	82	111.6	3.6	3.3
1993	-2.5	8.1	1.9	1.6	19	15	19	83	124.8	2	2.7
1994	8.4	17.8	21.3	4.4	19	17	22	83	139.5	4.4	4.0
1995	-29	30.2	-15	-8.4	16	30	28	78	92.0	-6.2	2.5
1996	16.4	18.2	22.9	1.8	18	32	30	75	100.0	5.2	3.7
1997	21	10.7	22.7	6	20	30	30	74	145.2	6.8	4.5
1998	10.3	12.1	16.6	5	21	31	33	78	219.7	5	4.2
1999	7.7	12.4	14.1	4.4	21	31	32	78	173.4	3.8	4.5
2000	11.4	16.3	21.5	7.4	21	31	33	78	124.5	6.6	3.7
2001	-5.6	-3.6	-1.6	1.9	20	28	30	81	160.4	0	0.8
2002	-0.6	1.4	1.5	1.4	19	27	29	81	289.5	0.8	1.6
2003	0.4	2.7	0.7	2.1	19	28	29	81	189.3	1.4	2.7
2004	7.5	11.6	11.6	3.6	20	30	32	80	160.6	4.2	4.2
2005	7.6	6.9	8.7	4.8	19	30	32	80	136.6	3	3.5
2006	6.1	11.3	10.8	4.4	20	33	34	80	148.7	4	3.3

Fuente: elaboración propia sobre datos del UNSD y FMI.

Tasas acordes con un mayor crecimiento se pueden encontrar recién a principios de la década de los ochenta (en 1981, antes de la crisis de la deuda, la misma alcanzaba al 25% del producto, que a su vez crecía al 8,5%), cuando la economía mexicana mostraba, entre otras cosas, un

tipo de cambio subvaluado y una modalidad de apertura externa sustancialmente distinta a la de la actualidad<sup>24</sup>. El pobre desempeño de México (que, en rigor, incluso se visualiza con anterioridad a la crisis del Tequila) no debe ser disociado de la utilización de políticas cambiarias y monetarias

<sup>24</sup> El punto resulta en extremo relevante desde el punto de vista de la tasa de inversión requerida para garantizar la tasa potencial de crecimiento asociada con la plena utilización de la fuerza de trabajo y el crecimiento potencial de la productividad. Al respecto, un estudio de la CEPAL (Ros, 2004) sostiene que la tasa de inversión necesaria se situaría en el 24,7%, varios puntos porcentuales por encima de la efectivamente verificada.

destinadas a estabilizar el sendero de precios, las que derivaron en dinámicas persistentes de apreciación del tipo de cambio real: entre 1988 y 1994 a través de la vía cambiaria; desde 1995 mediante la combinatoria de flotación con metas de inflación.

En cuanto al comercio exterior, desde 1990 México registra (**cuadro N° 6**) un persistente déficit en el balance de bienes y servicios, interrumpido sólo en momentos caracterizados por una fuerte contracción económica (1995) o por la existencia de un tipo de cambio más competitivo (años 1996 y 1997). Si bien con el NAFTA (1994) las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones evidencian un quiebre sustancial en términos de volúmenes de comercio con Estados Unidos, México continúa mostrando una tendencia al déficit estructural y una fuerte dependencia respecto de las colocaciones hacia dicho país (hoy en día las exportaciones representan el 85% de las ventas externas totales).

De lo anterior se desprende que en el marco del RMI México ha podido alcanzar un sendero de precios acorde con los objetivos planteados por las autoridades, llevando los niveles de inflación a guarismos cercanos al 4% (2006). Como contrapartida, se ha verificado una baja tasa de crecimiento del producto, un escaso dinamismo de la inversión y un persistente déficit del sector externo. Al igual que en el caso del Brasil, en

un contexto caracterizado por la apertura externa a los flujos de bienes y de capitales y la libre flotación cambiaria, la pobre evolución del crecimiento mexicano se encuentra fuertemente asociada con una significativa tendencia a la apreciación real del tipo de cambio, en paralelo con una postura de señalización monetaria extremadamente conservadora que apunta a reforzar la credibilidad de los mercados respecto del RMI.

#### **IV. Las políticas necesarias**

A partir de lo expuesto se desprende que la utilización de un RMI puede acarrear limitaciones significativas para el diseño e instrumentación de políticas macroeconómicas que promuevan el desarrollo económico y la inclusión social. Para que la implementación de la política monetaria resulte efectiva, el RMI plantea severos prerrequisitos institucionales, entre los que se destacan la existencia de una autoridad monetaria independiente enfocada en el control exclusivo de la inflación y la ausencia de dominancias (fiscal, financiera y externa) como forma de asegurar cierta dosis de credibilidad del régimen adoptado. En este marco, no sólo la política monetaria tiende a quedar a resguardo de las decisiones de las autoridades electas, sino también los restantes resortes de la política macroeconómica (política fiscal, de ingresos, de

controles de capitales, laboral, etc.). Dentro de este contexto institucional y regulatorio, en el que el tipo de cambio se determina libremente en el mercado y el capital goza de plena movilidad transfronteriza, los mercados devienen en auditores últimos de la política económica del gobierno, incluyendo la monetaria (Abeles y Borzel, 2004). Claramente, el "nuevo" enfoque ortodoxo incorporado en el Consenso de Washington Aumentado (CWA) preserva -y profundiza- los lineamientos del decálogo elaborado en su momento por John Williamson. En este marco, no resultan extraños los magros resultados observados en términos del PIB o de la formación de capital para los casos analizados anteriormente.

Ante este panorama, ¿existen propuestas alternativas al RMI que puedan colaborar para la consecución de un proceso de desarrollo económico que incremente los estándares de vida de la población?

Según Arestis y Sawyer (2003), la política monetaria no debería orientarse exclusivamente al control de la inflación. Las tasas de interés resultan relativamente inefectivas para ello, a pesar de que sus modificaciones sí ejercen una influencia decisiva en la economía real a través del canal cambiario y de crédito. Los autores plantean la necesidad de utilizar un enfoque basado sobre la utilización de un tipo de cambio administrado -

debido a la influencia directa que ejerce la tasa de interés sobre el flujo internacional de capitales- y resaltan el rol de estabilización automática de la política fiscal. Dado que la política monetaria no es neutral, y que la política fiscal impacta directamente sobre la demanda agregada, señalan la necesidad de establecer algún tipo de coordinación entre ambas políticas, de manera opuesta a la separación que se produce cuando la política monetaria es dejada en manos de bancos centrales independientes concentrados en el control de la inflación.

Siguiendo una línea similar, Frenkel y Rapetti (2004) resaltan la importancia de contar con múltiples instrumentos que permitan alcanzar objetivos variados, en contraposición al RMI, que persigue un único objetivo y virtualmente reduce la política económica a lo que acontece con el frente monetario. Recomiendan utilizar un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable que propicie la generación de empleo y crecimiento económico. La política cambiaria debe ser considerada como un instrumento adicional dentro del conjunto de herramientas disponibles para el diseño de las políticas macroeconómicas, en pie de igualdad con las políticas fiscal y monetaria. Esta última debe perseguir varios objetivos. Por caso, un banco central flexible que revise frecuentemente la evolución macroeconómica y actúe de manera discrecional mediante

todos sus instrumentos -modificación de encajes, esterilización monetaria, etc.- coordinadamente con las restantes esferas de la macro (en oposición al criterio de independencia que rige en los RMI) se presenta como una condición necesaria para el buen manejo macroeconómico.

Epstein (2002) plantea una opción diametralmente opuesta a la lógica del RMI. Propone adoptar un régimen de "metas de empleo" (o, alternativamente, y dependiendo del contexto y requerimientos de cada país, de otras variables tales como el crecimiento económico, la inversión, etc.) sujeto a una tasa máxima de inflación, en el marco del cual la autoridad monetaria se compromete a cumplir con una meta determinada de generación de empleo. Epstein sostiene la necesidad de reforzar los controles y explorar otros instrumentos para la administración de la cuenta capital de la balanza de pagos, con el objeto de disminuir las tasas de interés reales y canalizar el crédito interno a usos productivos, en detrimento de los especulativos.

**A diferencia de lo pregonado por el CWA, el abordaje implícito respecto de la problemática de la inflación -y, en general, respecto del funcionamiento de las economías periféricas- nos lleva a rechazar abiertamente la utilización de un RMI. Si bien estos esquemas pueden ser eficaces para la consecución de la**

**meta inflacionaria, lo consiguen a costa de significativos impactos sobre la tasa de desempleo (y subempleo) y el nivel de actividad económica. A su vez, el uso de una herramienta (tasa de interés) que actúa sobre la demanda agregada con independencia de las causas generadoras de inflación tiende a inhibir dinámicas virtuosas de crecimiento económico sin inflación. Complementariamente, se congela prácticamente toda discusión respecto de la distribución del ingreso.**

**Un enfoque alternativo requiere considerar la temática de la inflación desde una perspectiva multicausal, teniendo en cuenta las especificidades y los requerimientos de cada uno de los países. Ello supone pensar a la política monetaria desde una perspectiva amplia, incluyendo aquellos aspectos que hacen al régimen cambiario y a los vínculos con la comunidad financiera internacional, así como a la política tributaria e industrial.**

**Para ello, la política económica debe alejarse necesariamente de ciertas configuraciones institucionales en las que los mercados financieros se transforman en los auditores últimos de la política gubernamental. En tal sentido, resulta necesario optar por un esquema que permita disponer coordinadamente (lo cual se contrapone con la existencia de un banco central independiente) de todas**

las herramientas requeridas para apuntalar un proceso de crecimiento equitativo y sustentable que acompañe los objetivos del desarrollo. Dados los variados desafíos que enfrentan las economías periféricas, difícilmente pueda alcan-

zarse un mayor nivel de bienestar de la población si las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, industrial, e incluso la salarial, se ven subordinadas a un único objetivo de control de la inflación.

## Bibliografía

- Abeles, M. y M. Borzel (2004), "Metas de Inflación: Implicancias para el Desarrollo", Documento de Trabajo N°.1, CEFID-AR.
- Arestis, P., F. Ferrari-Filho, y L. Paula (2006), "Inflation Targeting in Emerging Countries: the Case of Brazil", *mimeo*.
- Arestis, P. y M. Sawyer (2003), "The Nature and Role of Monetary Policy when Money is Endogenous", Levy Economics Institute of Board College, New York, Working Paper N°. 374.
- Ball, C. y J. Reyes (2004), "Inflation Targeting or Fear of Floating in Disguise: the Case of Mexico", *International Journal of Finance & Economics*, Vol. 9, N°. 1, pp. 49-69.
- Banco de México (2007), Informe sobre la Inflación, octubre.
- Barbosa-Filho, N. (2006), "Inflation Targeting in Brazil: Is There An Alternative?", Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- Bernanke, B. y F. Mishkin (1997), "Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, N°. 2, pp. 97-116.
- Bresser-Pereira, L. y C. Gomes (2007), "Inflation Targeting in Brazil: a Keynesian Approach", FGV-EESP, Texto para Discussão N°. 158/07.
- Carare, A. y M. Stone (2003), "Inflation Targeting Regimes", IMF, Working Paper 03/09.
- Cecchetti, S. y M. Ehrmann (1999), "Does Inflation Targeting Increase Output Volatility? An International comparison of policymakers' preferences and outcomes", NBER, Working Paper Series N°. 7426.
- Epstein, G. (2002), "Employment-Oriented Central Bank Policy in an Integrated World Economy: a Reform Proposal for South Africa", Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

- 
- Epstein, G. y M. Maximov (1999), "A Critique of Inflation Targeting and an Alternative Proposal for the Reserve Bank of South Africa", Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, Working Paper Series N°. 62.
- Fraga, A., I. Goldfajn y A. Minella (2003), "Inflation Targeting in Emerging Market Economies", NBER, Working Papers Series, N°. 10019.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2004): "Políticas Macroeconómicas para el Crecimiento y el Empleo, CEDES, abril.
- Friedman, Milton (1968), "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, Vol. 58, pp. 1-17.
- Galindo, L. y J. Ros (2006), "Alternatives to Inflation Targeting in Mexico", Political Economy Research Institute, Amherst.
- Ibarra, D. (2005), "El Péndulo Monetario en México", *Revista de la CEPAL N° 85*, abril.
- Martínez, L., O. Sánchez y A. Werner (2001), "Consideraciones sobre la Conducción de la Política Monetaria y el Mecanismo de Transmisión en México", Banco de México, Documento de Investigación 2001-02.
- Minella, A., P. Freitas, I. Goldfajn y M. Muinhos (2003), "Inflation Targeting in Brazil: Constructing Credibility Under Exchange Rate Volatility", Working Papers Series, N°. 77, Banco Central de Brasil, noviembre.
- Rodrik, D. (2006): "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, N°. 4, pp. 973-987(15), diciembre.
- Ros, J. (2004), "El Crecimiento Económico en México y Centroamérica: Desempeño Reciente y Perspectivas", CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas N°. 18, mayo.

# En resumidas cuentas\* 45 días de noticias

1.01/15.02.2008



Atahualpa Yupanqui  
1908-2008

\* La elaboración de esta síntesis está bajo la responsabilidad de la dirección de la revista y no se somete a dictamen del referato de **Realidad Económica**.

Esta sección de Realidad Económica pretende reflejar hechos y comentarios de significativa trascendencia producidos en los 45 días que abarca la periodicidad de la revista. Es nuestra intención que se convierta en una especie de "ayuda memoria" para sus destinatarios. Como toda selección, corre el riesgo de caer en arbitrariedades que procuraremos acotar, con la colaboración y sugerencias de nuestros amigos lectores.

---

## ☛ HOMENAJES

### ☛ EL AROMO

\* “Hay un aroma nacido  
en la grieta de una piedra.  
Parece que la rompió  
pa' salir de adentro de ella.

Está en un alto pelao  
no tiene ni un yuyo cerca  
viéndolo solo y florido  
tuito el monte lo envidia.

Lo miran a la distancia  
árboles y enredaderas  
diciéndose con rencor  
pa' uno sólo cuánta tierra !

En oro le ofrece al sol  
pagar la luz que le presta  
y como tiene de más  
puñado por el suelo siembra.

Salud, plata y alegría  
tuito al aroma le suebra  
asegún ven los demás  
desde el lugar en que lo observan.

Pero hay que dir y fijarse  
cómo lo estruja la piedra  
fijarse que es un martirio  
la vida que le envidian.

En ese rajón el árbol  
nació por su mala estrella  
y en vez de morir triste  
se hace flores de sus penas.

Como no tiene reparos  
todos los vientos le pegan  
las heladas lo castigan  
l'agua pasa y no se queda.

Ansina vive el aroma  
sin que ninguno lo sepa

con su poquito de orgullo  
porque es justo que lo tenga.

Pero con l'alma tan linda  
que no le brota una queja  
que no teniendo alegrías  
se hace flores de sus penas.

Eso habían de envidiarle  
los otros si lo supieran ...  
que no teniendo alegrías  
se hace flores de sus penas.

(**Atahualpa Yupanqui**, poeta y  
músico argentino)

---

## ☛ OPINIONES

### ☛ UN PASO ATRÁS QUE NO SORPRENDE

\* “El veto que el jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, ha aplicado a la creación del Laboratorio Estatal de Producción de Medicamentos, es la aplicación dogmática del pensamiento clásico de la derecha acerca del papel subsidiario que esa ideología atribuye al Estado en lo concerniente a la salud pública y al empleo de los recursos que provienen del aporte de sus ciudadanos. Los países de alto desarrollo humano se caracterizan por un papel activo del Estado en el cuidado de la salud de los ciudadanos, ofreciendo la mejor calidad alcanzable de atención. En lugar de elaborar un juicio acerca de esas experiencias, Macri se apoya en un prejuicio para negar a quienes están internados, a los que han recibido el alta médica y a los pacientes con tratamientos ambulatorios, la posibilidad de contar con medicamentos de calidad provistos por un laboratorio estatal a bajo costo. Se ayuda a perpetuar así la práctica usual en los ámbitos nacional, provinciales y de la ciudad de realizar com-

pras a precios exorbitantes para que las empresas farmacéuticas privadas obtengan pingües ganancias a expensas del Estado, como ha sucedido en casi toda nuestra historia como Nación. El jefe de Gobierno argumenta que “comparte el espíritu del emprendimiento” y aprecia sus beneficios, pero se ampara en que no hay asignación presupuestaria y en la carencia de estructuras adecuadas y de recursos técnicos y humanos capacitados para llevarlo a cabo. Disfraza así con una falacia una voluntad política contraria.

Y es obligado hablar de una falacia cuando la ciudad no sólo cuenta con los profesionales y técnicos que están trabajando con todas sus energías, a pesar de las carencias, en los Talleres Protegidos, sino que está en condiciones de hacer frente a una mayor demanda de profesionales desde la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA, que forma farmacéuticos capacitados para el trabajo a través de la enseñanza de grado, y que forma a nivel de posgrado en dos carreras de especialización para la producción de medicamentos: Desarrollo y Garantía de Calidad y Desarrollo Galénico y Producción Farmacéutica. Con respecto a los técnicos, el propio proyecto vetado preveía la capacitación de los mismos. El gobierno de la ciudad recibió el mandato de los representantes del pueblo de hacerse cargo de la inversión necesaria para encarar un proyecto inspirado en las mejores prácticas de gestión de la salud pública. El énfasis puesto por la actual gestión en mejorar la recaudación vuelve fútil la excusa de la penuria presupuestaria y subraya el carácter puramente dogmático de esta decisión. En un guión tristemente previsible, se trata de un paso atrás que no sorprende.”

(Gustavo A. Sosa e Ivon Rodríguez Sereño, Consejeros directivos de la Facultad de Farmacia y Bioquímica (UBA). Colectivo para la Transformación Universitaria, *Página/12*, Buenos Aires, Argentina, 26-01).

## ☞ COLOMBIA: COMUNICADO DE LAS FARC

\* “1. Honrando la palabra y el compromiso, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, entregan hoy (ayer) al presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, a la senadora Piedad Córdoba y a la comunidad internacional a Clara Rojas y Consuelo González de Perdomo. Si el niño Emmanuel no está en brazos de su madre es porque el presidente (Álvaro) Uribe Vélez lo tiene secuestrado en Bogotá. Que lo libere para que podamos celebrar todos este suceso.

2. Esta liberación humanitaria y unilateral se da a pesar de los palos atravesados en la rueda por el propio presidente Uribe, enemigo jurado del canje de prisioneros y enemigo de la paz con justicia social, siguiendo los lineamientos de Washington. Por encima de las intensas operaciones bélicas del Plan Patriota, de la incautación de las pruebas de supervivencia, de la captura de los correos humanitarios que las portaban, del secuestro del pequeño Emmanuel en Bogotá y de la absurda pretensión de excluir de la facilitación a la comisión humanitaria internacional, hemos dado este primer paso esperanzador que invita a pensar en la posibilidad de la paz en Colombia.

3. Los esfuerzos deben dirigirse ahora a lograr el despeje militar de Pradera y Florida como escenario del diálogo gobierno-FARC para el acuer-

do y la materialización del canje que haga posible la liberación de todos los prisioneros en poder de las fuerzas contendientes, de los cautivos en la montaña y de los guerrilleros presos en las cárceles del régimen, incluidos Sonia y Simón. Nuestra voluntad es incuestionable. Sin olvidar que en el pasado reciente liberamos unilateralmente a 304 militares y policías, capturados en combate, esta entrega que hoy hacemos de Clara y Consuelo, reafirma nuestra disposición.

4. En realidad somos una fuerza beligerante a la espera de ser reconocida por los gobiernos del mundo. Este paso allanaría el tortuoso camino del pueblo de Colombia en busca de la paz. Nuestra lucha es legítima. Se sustenta sobre el derecho universal que asiste a todos los pueblos del mundo a alzarse contra la opresión. Nuestro padre, el Libertador Simón Bolívar, nos enseña que cuando el poder es opresor la virtud tiene derecho a anonadarlo, y que el hombre virtuoso se levanta contra la autoridad opresora e inaguantable para sustituirla por otra respetada y amable. Y este es, precisamente, el empeño de las FARC.

5. Presidente Chávez, muchas gracias. El mundo no duda que su inmenso corazón palpita sinceramente por la paz de Colombia y por la redención de los pueblos. Agradecemos también a los gobiernos y personalidades del mundo que lo han rodeado sin reserva en este noble esfuerzo. Y sobre todo, gracias al bravo pueblo de Venezuela por su apoyo y hermandad. A los familiares de los prisioneros y a los amigos del canje humanitario nuestro llamado a persistir. Lograremos el canje.” (**Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC**, montañas de Colombia, 10-01)

## ✎ JAANA KANNIMEN: UNA MIRADA FINLANDESA SOBRE BOTNIA

\* “Kemijärvi es una pequeña ciudad, de 10.000 habitantes, en el norte de Finlandia. Allí está situada la planta de celulosa más nórdica del mundo, la planta Kemijärvi de Stora Enso. El pasado octubre la firma anunció a sus trabajadores, sorprendentemente, que la planta será cerrada, a pesar de que estaba en plena producción: 240 trabajadores quedarán cesantes en la región más pobre de Finlandia, justamente donde no hay ningún otro tipo de trabajo en oferta. A principios de enero 2008 los trabajadores tomaron la planta, exigían que el Estado finlandés viniera en su ayuda o que Stora Enso vendiera la planta de celulosa para que así alguien más pudiera continuar la producción. En Kemijärvi ha surgido un poderoso movimiento social en apoyo a la planta. En Finlandia, es un fenómeno extraño, pues los habitantes del norte son generalmente gente pacífica, de movimientos lentos a los cuales no se les lleva a las barricadas fácilmente. Pero ahora llama la atención su decisión de actuar. El cierre de la planta de celulosa de Kemijärvi es sólo una de las noticias sombrías que han tocado a las comunidades finlandesas productoras de celulosa. Varias plantas han sido cerradas en diferentes lugares de Finlandia y miles de personas han quedado sin trabajo. Al mismo tiempo, las empresas finlandesas han construido plantas, una tras otra, en América latina y Asia. Stora Enso, junto con la empresa brasileña Aracruz, empezó la conquista de América latina construyendo una gran planta de celulosa en el Brasil. La empresa ha empezado a plantar eucaliptus en el Uruguay y ha comprado en el Brasil, junto con la empre-

sa chilena Celulosa Arauco, una fábrica de papel y celulosa. También la planta de celulosa de Fray Bentos, a pesar de todas las objeciones y protestas, ha empezado a producir celulosa de los eucaliptus uruguayos. Aún más, gran parte de la celulosa producida en Fray Bentos termina de vuelta en Europa. El cierre de la planta de Kemijärvi se justificó por el alto precio de la madera. En el Norte la madera es cara. En la latitud de Kemijärvi un árbol finlandés necesita por lo menos cien años para estar maduro para talarlo. En el Uruguay un eucaliptus está listo para talar en siete u ocho años. Además, el Uruguay atrae las inversiones con la liberación del pago de impuestos, por ejemplo, creando zonas francas. La tendencia es bien clara: la producción mundial de celulosa se traslada desde el Norte hacia el Sur. Esta tendencia crea inquietud, tanto entre los finlandeses que temen por sus puestos de trabajo, como entre los argentinos, que temen por la contaminación de su medio ambiente. Los numerosos argentinos que me han preguntado por qué los finlandeses traen desechos a sus patios han planteado su pregunta de un modo errado. Los finlandeses no quisieran llevar sus fábricas a ningún lado; ellos quisieran mantener sus fuentes de trabajo. Los ciudadanos finlandeses tampoco son la misma cosa que las industrias forestales finlandesas. Aun después de terminada la segunda guerra mundial, la industria forestal permitió a Finlandia levantarse por sí misma y pagar las pesadas deudas de guerra (hasta 1952, a la Unión Soviética). Hoy muchas de las empresas forestales son de propiedad multinacional, más alejadas de la identidad finlandesa que en el pasado. A muchos finlandeses les resulta triste darse cuenta de que la imagen de

Finlandia en América latina ha cambiado, a causa de las incursiones de las empresas forestales. Un amigo ingeniero forestal chileno me comentó: 'Nuestra imagen de Finlandia ha sido siempre muy positiva. Sabemos que en Finlandia hay un sistema educativo público excepcional y que los estudiantes finlandeses resaltan en las estadísticas en el nivel mundial. Sabemos también que Finlandia es uno de los países con menos corrupción en el mundo, que nuestros países tienen razón de envidiar. Pero en los últimos tiempos la imagen finlandesa ha cambiado. Gracias a la industria forestal hemos empezado a tener una imagen de una Finlandia capitalista, globalizadora, y hasta imperialista'. Como habitante de este pequeño país nórdico, este cambio en la percepción de la imagen de mi nación me parece chocante. Esta tendencia de ninguna manera responde a lo que la mayoría de la población finlandesa vislumbra como el futuro del país. A los argentinos quiero decirles: ¡Estamos en el mismo bote! Apoyémonos unos a otros, en vez de alimentar el odio y la amargura entre nuestros pueblos.' (**Periodista y graduada en Biología y Limnología en la Universidad de Helsinki**; Suplemento Cash, *Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 20-01)

#### ✍ **ROBERT BRENNER: UNA CRISIS DEVASTADORA EN CIERNES**

\* "La actual crisis podría convertirse en la más devastadora desde la Gran Depresión. Es la manifestación de un conjunto de hondos problemas irresueltos de la economía real que anduvieron durante décadas -literalmente- trasapelados, ocultos tras una montaña de deuda. Y expresa también

una contracción financiera coyuntural de una gravedad desconocida desde la segunda guerra mundial. La combinación de la debilidad subyacente de la acumulación de capital y el resquebrajamiento del sistema financiero es lo que hace que esta caída progresiva resulte tan inmanejable para las autoridades responsables, y su potencial destructivo, tan grave. La epidemia de hipotecas ejecutadas, embargos y casas abandonadas —con frecuencia después de haber sido despojadas de todo lo que queda de valor, incluido el cobre de los cables eléctricos— se abate sobre Detroit, en particular, y otras ciudades del medio oeste de EUA. El desastre humano que ello representa para cientos de miles de familias y sus comunidades puede ser la primera señal de lo que significa una crisis capitalista como ésta. (...) La *debacle* de las hipotecas de riesgo *subprime*, consecuencia directa de la burbuja inmobiliaria, ha venido a complicar mucho el declive económico, haciéndolo extremadamente peligrosa. La discusión de los mecanismos que ligan avalancha de préstamos hipotecarios de alto riesgo, embargos masivos de casas, colapso de un mercado de bonos fundado sobre hipotecas *subprime* y crisis de los grandes bancos que han atesorado entre sus activos enormes cantidades de esos bonos, exige tratamiento aparte y es imposible de abordar aquí. Solo se puede decir, a modo de conclusión, que, puesto que las pérdidas de los bancos son tan reales —desapoderadas ya, y con tendencia a hacerse mucho más grandes, a medida que empeore la desaceleración—, la economía se enfrenta a una perspectiva desconocida en todo el período de posguerra, y es a saber: la de una congelación del crédito en el momento mismo en que se desliza hacia una recesión. Y, a la hora de prevenir eso,

los gobiernos se hallan ante dificultades sin precedentes.” (**Director del Center for Social Theory and Comparative History en la Universidad de California-Los Ángeles**; artículo completo en el Portal del IADE, [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar))

---

## • POLÍTICA

### ✦ ASEGURAN QUE GOULART FUE ASESINADO EN LA ARGENTINA

\* “No me acuerdo si usamos Isordil, Adelpan o Nifodin. Conseguimos colocar un comprimido en los remedios importados de Francia. Goulart no podía ser examinado por 48 horas o esa sustancia sería detectada’, reconoció el represor uruguayo Neira Barreiro en una entrevista sin saber que estaba hablando con el hijo del ex presidente del Brasil que murió en 1976 cuando estaba refugiado en la Argentina, en la provincia de Corrientes. Joao Goulart fue sepultado, sin autopsia, en su ciudad natal de Sao Borja, en el estado de Rio Grande do Sul. Barreiro afirma que el veneno fue preparado por un médico legista uruguayo, Carlos Miles, quien más tarde también fue asesinado.” (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 13-01)

\* “El ministro de Justicia, Tarso Genro, definió hoy que el Gobierno Federal sólo actuará si hubieran pruebas concretas de participación brasileña en el asesinato del ex presidente Joao Goulart. Se trata de la primera opinión oficial después de que el uruguayo Mario Ronald Barreiro, de 53 años, reivindicara haber participado en la muerte por envenenamiento de Goulart en 1976 en la Argentina. Barreiro, quien dice haber trabajado para la inteligencia uruguaya, se encuentra preso en el estado brasileño de Río Grande do Sul por delitos

comunes, y Genro considera que su información no le parece confiable.” (Prensa Latina -Cuba-, 29-01)

### ☞ VALIENTE MUCHACHADA DE LA ARMADA

\* “Desde temprano, los pasillos del Edificio Libertad anticipaban que sería un día agitado. El clímax se alcanzó con la citación al jefe de la Armada, Jorge Godoy, a Defensa para que dé explicaciones ante la ministra Nilda Garré. A última hora de la tarde el almirante entró en el despacho y tuvo que limitarse a escuchar y leer. Garré le ordenó en forma oral y por escrito que ‘separara de manera inmediata’ al contraalmirante retirado Roberto Pertusio de su cargo de miembro permanente del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, tal como había revelado *Página/12* el domingo último. El represor está preso desde el 2006 en su casa de Olivos por homicidios y secuestros. Otros dos asesores del titular de la Marina también deberán dejar el conchabo. Godoy tendrá otro trabajo extra: remitir ‘en 48 horas toda la información obrante’ en la Armada sobre ‘las vacaciones’ que había gozado el prefecto Héctor Febres en la Base Naval de Azul mientras estaba detenido por delitos de lesa humanidad.” (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 29-01)

### ☞ “UNA POBRE MUJER”

\* “Apenas cumplido un año de su tan sonada como fugaz detención internacional ante el ‘urgente pedido de extradición’ cursado por la Argentina, a la ex presidenta María Estela Martínez de Perón le acaba de salir un impensado abogado: el juez Baltasar Garzón se inclina por pensar que no tiene responsabilidad en los hechos por los que es requerida. ‘Si

me pide mi opinión, María Estela Martínez de Perón era una pobre mujer que no manejaba nada. Tenía a los militares en las reuniones de gabinete, ¿qué podía decidir?’, aventuró el juez más famoso de España, en diálogo con *La Nación*. Garzón, de todos modos, previno que hay que ser ‘respetuosos’ de lo que, en el futuro, decida el juzgado de la Audiencia Nacional que tiene en sus manos el demorado expediente de extradición de la ex presidenta.” (*La Nación* - Buenos Aires, Argentina, 31-01)

### ☞ CARRIÓ PROTESTA

\* “La titular de la Coalición Cívica (CC), Elisa Carrió envió ayer una carta al embajador de Estados Unidos en el país, Earl Anthony Wayne, para manifestarle su ‘profunda preocupación’ por la supuesta ‘complicidad’ entre funcionarios de ‘ambos gobiernos’ para ‘esconder evidencias’ que permitan esclarecer el caso de la valija con 800 mil dólares. La misiva, firmada también por los diputados nacionales Adrián Pérez y Patricia Bullrich, sostiene que ‘miramos con profunda preocupación que existan trascendidos sobre una posible complicidad entre la representación diplomática de Estados Unidos y el gobierno argentino’. El miércoles, Carrió denunció un ‘acuerdo’ entre los gobiernos de la Argentina y de Estados Unidos ‘para esconder y que no salga a la luz’ el caso de la valija con los 800 mil dólares que el empresario Guido Antonini Wilson intentó ingresar al país.” (*Río Negro*, Argentina, 1-02)

### ☞ MADRES DE PLAZA DE MAYO TOMARON POSESIÓN DEL LICEO NAVAL

\*\*\*“Vivan nuestros hijos desapareci-

dos, viva la vida, le ganamos a la muerte', dijo emocionada la presidenta de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini. El lugar se llenó de aplausos. Así terminó ayer el 'desembarco' de las Madres en el ex Liceo Naval de la Escuela de Mecánica de la Armada, donde funcionará desde el 30 de abril el Centro Cultural Nuestros Hijos, que dirigirá la cantante Teresa Parodi. Soles y flores de todos colores le 'dieron vida' a las paredes ocre de lo que fue hasta hace poco un instituto de formación de la Marina y parte del centro clandestino de detención por el que pasaron cerca de 5 mil desaparecidos. (...) Lejos quedó el recuerdo de un decreto firmado en 1998 por el entonces presidente Carlos Menem, en el que ordenaba la demolición de los edificios del centro clandestino para crear 'un espacio verde de uso público y el lugar de emplazamiento de un símbolo de la unión nacional'. Otro de los fallidos proyectos para la ESMA, fue la creación de 'un polo educativo militar', que incluía una escuela de guerra del Ejército y la Fuerza Aérea. Esa idea había sido analizada en el 2000 por el entonces ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, durante el gobierno de la Alianza." (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 1-02)

#### ✍ VATICANO: NO PLÁCET

\* "La decisión del Vaticano de negar un acuerdo para el pláacet de rutina al embajador designado por el gobierno ante la Santa Sede, Alberto Iribarne, por estar divorciado, dejará vacante por cuatro años la embajada argentina y golpeó la posibilidad de revitalizar unas relaciones difíciles entre ambos estados. Con esta decisión se diluyen los esfuerzos de algunos sectores por tratar de mejorar las relacio-

nes complejas que fueron dándose entre la Iglesia católica y el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y que se agravaron a partir de febrero de 2005, cuando el ex obispo castrense Antonio Baseotto en desacuerdo con las política del entonces ministro de Salud, Ginés González García, habló de arrojarlo al mar con una piedra en el cuello, acusándolo de 'abortista'. Esto levantó una ola de protestas, especialmente por las complicidades de la alta cúpula eclesiástica con los militares de la pasada dictadura (1976-1983), que dejó unos 30 mil desaparecidos. Incluso hasta ahora la Iglesia mantiene silencio en el caso del sacerdote Crithian Von Wernich, condenado por delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. Además el jefe de la Iglesia argentina, Jorge Bergoglio, y otros obispos, se involucraron en varios actos de la más cerrada oposición al ex presidente Kirchner." (*La Jornada* -México-, 3-02)

#### ✍ EUA: SÍ PLÁCET

\* "Estados Unidos otorgó el pláacet al embajador argentino en Washington, Héctor Timerman, 5 días después de una reunión clave que reencauzó la relación entre ambos países, informó este martes el canciller Jorge Taiana. 'Con esta aceptación podremos seguir trabajando en el desarrollo de una relación constructiva y madura entre nuestros dos países', afirmó el canciller en un comunicado. Timerman se desempeñó como cónsul argentino en Nueva York durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y reemplazará ahora a Octavio Bordón al frente de la sede diplomática en Washington, indicó AFP. El beneplácito al nombramiento

de Timerman se dio después de una reunión entre la presidenta Cristina Kirchner y el embajador estadounidense en Buenos Aires, Earl Wayne, que puso fin a la tensión bilateral generada a raíz del escándalo por un presunto contrabando de dinero." (*El Universal* -Venezuela-, 6-02)

### ✍ REORGANIZACIÓN EN EL PJ

\* "Un día después de conocerse el sorpresivo acuerdo político entre el ex presidente Néstor Kirchner y Roberto Lavagna, para reorganizar el Partido Justicialista (PJ), el ex ministro de Economía defendió el acuerdo alcanzado y señaló: 'No hubo reconciliación, porque nunca hubo pelea, sí diferencias políticas a finales de 2005 -cuando dejó Economía-, pero en lo personal nunca hubo pelea'. Y agregó: 'La palabra reconciliación no va, lo que va es la idea de una etapa distinta, de trabajar en forma conjunta'. (...) El ex ministro reconoció que 'es una posibilidad' que acompañe a Kirchner como vicepresidente de una lista interna del justicialismo, y aclaró que 'el objetivo es la reorganización y la modernización del Partido Justicialista sobre la base de que hay una mayoría, conformada por quienes ganaron las elecciones, y hay una primera minoría, la del grupo que me tocó representar'." (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 4-02)

### ✍ LA VALIJA DE ANTONINI

\* "En la diplomacia, con frecuencia, el silencio vale mucho más que cualquier palabra. La primera prueba de que había un intento de acercamiento entre Estados Unidos y la Argentina tras la tensión creada por el escándalo de la valija en Miami, fue el silencio de la fiscal Mulvihill, que lleva la causa. Después de haber dicho en una de las

primeras audiencias que los casi ochocientos mil dólares que Antonini Wilson intento ingresar a la Argentina estaban destinados a la campaña electoral de Cristina Kirchner, Mulvihill nunca más volvió a mencionar el tema. Una fuente judicial estadounidense dijo a *Clarín* en Miami que quien generó el silencio de Mulvihill fue Alexander Acosta, fiscal general de Miami, es decir, su jefe directo. 'Acosta, es un hombre más ligado a Washington que a Miami, Su mentor es el juez de la Corte Suprema Samuel Alito -explicó a *Clarín* la fuente- Por lo contrario, Mulvihill llegó a la fiscalía de la mano del marido de la diputada Ileana Ross Lehtinen, una de las figuras más prominentes de la comunidad cubano-americana de Miami. Mulvihill quería ocupar el puesto de Acosta, pero no lo logró. Terminó siendo su número dos. Ahora tiene en mente una carrera política al estilo Rudy Giuliani, que comenzó siendo fiscal antes de ser alcalde de Nueva York. Es por eso que Mulvihill responde más a los intereses de los cubanos y de los venezolanos que quieren terminar con Chávez y también le tiene mucha desconfianza a Kirchner. Acosta es distinto. El ordenó cambiar de tono'." (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 5-02)

### ✍ INDEC

\* "Clyde Charre de Trabuchi renunció hace un año a su cargo de Directora Nacional del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) por su oposición a los cambios que el Gobierno introdujo en el equipo del área de Precios al Consumidor. Desde el viernes pasado es Presidenta del Instituto Interamericano de Estadística, un organismo que reúne a los expertos más recono-

cidos de toda América. Y América latina la nominó para disputar en junio la vicepresidencia del Instituto Internacional de Estadísticas, que nuclea a los profesionales de la estadística de todo el mundo.” (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 6-02)

\* “A mediados de enero, el Fondo Monetario envió al Ministerio de Economía un carta en la que pide precisiones sobre la metodología que está utilizando el INDEC para elaborar los índices de la economía argentina. Los técnicos del FMI creen que la información que están recibiendo no es exacta. El debate podría, incluso, complicar la negociación con el Club de París y hasta desatar juicios en el nivel internacional. ‘El asunto es muy delicado’, dijo a *Clarín* una alta fuente del Fondo que pidió no ser identificada. En Buenos Aires, fuentes oficiales confirman la existencia de la carta, pero minimizan su contenido.” (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 7-02)

#### ❧ **SCIOLI YA TIENE PROBLEMAS CON LA SEGURIDAD**

\* “En medio de las protestas vecinales contra la proliferación de delitos en territorio bonaerense, un funcionario clave del ministerio de Seguridad presentó ayer su renuncia y generó la primera crisis interna en el área más sensible del gobierno provincial. El subsecretario Martín López Perrando, decidió alejarse del cargo tras aducir ‘diferencias metodológicas’ con el titular de la cartera, Carlos Stornelli. La trascendencia del alejamiento de este funcionario está centrada sobre que, como secretario de Seguridad, era quien diseñaba las políticas vinculadas al área. Es decir, se trata de un espacio clave en la estructura del ministerio. López Perrando llegó en diciembre al ministerio de la mano de

Stornelli, con quien trabajó en la Justicia y mantenía una estrecha relación personal. Sin embargo, según trascendió en diversas fuentes, el manejo del área habría generado fuertes discusiones entre ambos funcionarios que terminaron con el paso al costado del subsecretario, según reconocieron fuentes oficiales. (...) La versión oficial sobre la salida del subsecretario contrasta con diversos trascendidos que indican que habría sido el propio Stornelli quien le habría pedido la renuncia a López Perrando por cuestiones que excederían los aspectos centrales del diseño de las políticas del área.” (*El Día* -La Plata, Argentina, 7-02).

---

## ❧ **ECONOMÍA**

### ❧ **NO A LA EXPORTACIÓN DE COMBUSTIBLES**

\* “El Gobierno anunció ayer la prohibición de las exportaciones de combustibles. La medida persigue un doble objetivo: por un lado, la normalización en el abastecimiento de naftas, sobre todo en estaciones del interior del país, y, por el otro, la retracción de los precios en los surtidores a los valores que mostraban el 31 de octubre del año pasado. Hasta que no bajen los precios, el Gobierno mantendrá vigente la imposibilidad de vender combustibles al extranjero, la crema del negocio para las petroleras. (...) La iniciativa fue comunicada por el secretario de Comercio (Guillermo Moreno) a las compañías durante un encuentro que mantuvieron en su despacho. La decisión, les comentó el funcionario, se enmarca en la Ley de Abastecimiento. Por otra parte, en uno de sus artículos, la Ley de Hidrocarburos asegura que las exportaciones de combustibles sólo podrán llevarse a cabo en caso de un normal

abastecimiento del mercado interno.” (Página 12 - Buenos Aires, Argentina, 8-01)

#### ✎ DEL PONT AL FRENTE DEL BANCO NACIÓN ...

\* “El Gobierno designó ayer a la economista Mercedes Marcó del Pont como la nueva presidenta del Banco de la Nación, en reemplazo de la contadora Gabriela Ciganotto, que será designada como directora del Banco Central, según se adelantó. Se transformará así en la tercera mujer que llevará las riendas del mayor banco del país, una seguidilla que abrió la hoy procesada Felisa Miceli. (...) El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, sostuvo que la designación obedece a una decisión de la Presidenta en una ‘etapa de cambio’, para lograr una ‘economía desarrollista’. Durante la conferencia convocada para los anuncios, el jefe de ministros agregó que Cristina Kirchner quería que el Banco Nación estuviera ‘muy comprometido con el desarrollo y que definitivamente trabaje en el facilitamiento del acceso al crédito de los sectores productivos’, lo que pareció una crítica a la gestión de Ciganotto, una santacruceña por opción que mantiene una larga relación con la jefa de Estado.” (La Nación - Buenos Aires, Argentina, 10-01)

#### ✎ ... Y CALCAGNO DE LA SUBSECRETARÍA DE PYME

\* “El Gobierno oficializó hoy la designación de Eric Calcagno al frente de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), entre otros nombramientos.

Mediante el Decreto 152/08, publicado hoy en el Boletín Oficial, se formalizó la anunciada designación de Calcagno al frente del organismo dependiente de la Secretaría de Industria, en reemplazo de Matías Kulfas. Asimismo, a través de la Resolución 19/08, se designaron las autoridades para presidir el Comité Ejecutivo del Fideicomiso de Asistencia del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR). El actual secretario de Finanzas, Hugo Secondini, presidirá el Comité del FFFIR; y el secretario Legal y Administrativo, Javier Pereira, será integrante del mismo, ambos en representación del Ministerio de Economía. Desde agosto de 2007, esos cargos eran ocupados por los entonces secretarios de Finanzas y Legal y Administrativo, Sergio Chodos y Eduardo Prina. El FFFIR tiene por objetivo brindar asistencia a las provincias y al Estado en la financiación de obras de infraestructura económica y social. (La Nación - Buenos Aires, Argentina, 24-01).

#### ✎ SUBE LA RECAUDACIÓN

\* “La recaudación impositiva alcanzó en enero los \$ 21.729 millones: es un 49,5% más que el monto de recursos obtenidos por el fisco en el mismo mes de 2007, en tanto que representa un alza del 10,7% respecto de los ingresos de diciembre último.” (La Nación - Buenos Aires, Argentina, 2-02)

#### ✎ SITUACIÓN ENERGÉTICA

\* “El oficialismo se anticipó a los grandes calores y dio a principio de año un paso más en la implementación del programa de ahorro energético. Sin embargo, hoy, y con los datos

en la mano, se supo que en enero el consumo de electricidad no se detuvo en Capital Federal y conurbano bonaerense. Se incrementó un 4% respecto del mismo periodo del año pasado. Es cierto que muchos porteños y bonaerenses se fueron de vacaciones en el primer mes del año, pero el uso de acondicionadores de aire -entre otras cosas- disparó la demanda de electricidad. Durante el año pasado se vendieron 1.200.000 equipos de refrigeración. De hecho, los registros no sólo crecieron interanualmente, sino también aumentaron un 3% respecto del mes de diciembre último. Mientras tanto, una pregunta se decanta: ¿Qué ocurrió con el plan de ahorro energético? El Gobierno cree que de no haber implementado el Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE), el consumo de electricidad -en el área metropolitana- habría sido el doble del registrado.” (Infobae, 6-02)

\* “La presidenta Cristina Kirchner recibió al titular de Pampa Holding, Marcelo Mindlin, quien le anunció inversiones por US\$ 560 millones en el sector eléctrico. Pampa Holding es accionista de Edenor, Transener, Central Güemes y Loma La Lata, entre otras empresas eléctricas. En un comunicado que difundió la compañía, se detalló que el grupo ampliará distintas plantas de generación eléctrica para incrementar su capacidad en 500 megawattios, dentro del plan de Energía Plus. De este modo, señalaron, de los 1.900 MW actuales, en dos años pasará a producir 2.400 MW. El empresario, además, anunció que en julio de este año, Pampa Holding inaugurará la puesta en marcha de una nueva turbina y un generador de la central térmica Güemes, ubicado en Salta, lo que agregará 100 MW más al sistema, con un desem-

bolso de 80 millones de dólares. Dentro del mismo programa, Midlin aseguró que Pampa Holding prevé inaugurar en marzo del 2009 la nueva central térmica Ingentis, en la provincia de Chubut, con una capacidad de 200 MW. Esa obra implicaría otra inversión de 240 millones de dólares. Luego, en julio de 2010 está prevista la ampliación de 180 MW de la central Loma La Lata, en Neuquén, con una inversión de U\$S 220 millones.” (Clarín - Buenos Aires, Argentina, 6-02). Ver en este número de **RE**, Azpiazu D. “Concentración y centralización del capital en el mercado eléctrico argentino. El paradigmático caso de Pampa Holding S.A.”.

---

## ◊ INDICES

### ✎ LA MARCHA DE LA ECONOMÍA

\* “La economía argentina sigue a toda marcha y en noviembre de 2007 creció un 9,6 por ciento respecto de igual mes del año previo, dando su mayor salto desde octubre del 2006, informó el miércoles el Ministerio de Economía. El resultado del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE), que había sido anticipado la semana pasada por la presidenta Cristina Fernández, superó las expectativas de los analistas, que en un sondeo de Reuters habían previsto una subida del 8,7 por ciento en promedio. La Argentina completó en 2007 su quinto año calendario de fuerte crecimiento económico, un desempeño que estuvo acompañado por inéditos superávits en materia fiscal y comercial. Impulsada por un consumo doméstico en ascenso y los altos precios internacionales de las materias primas que exporta el país, la actividad económica argentina mostró en noviembre una expansión

del 1,1 por ciento frente a octubre y acumuló una mejora del 8,6 por ciento en 11 meses.” (Reuters -Inglaterra-, 23-01)

### ✎ EL EMPLEO CRECIÓ 5,7% EN 2007

\* “Entre el cuarto trimestre de 2007 e igual período del año previo, el nivel de empleo asalariado en blanco en la actividad privada se incrementó un 5,7%, y acumuló un alza del 34,1% desde 2002. En el último año, el segmento en el que creció con mayor intensidad el número de fuentes laborales fue el de los trabajadores no calificados. Para este grupo, el alza interanual fue del 9,4%, en tanto que la cantidad de técnicos ocupados avanzó un 5,1%; la de empleados con calificación operativa, un 4,5%, y la de profesionales, un 3,9 por ciento. Si se consideran sólo las incorporaciones del cuarto trimestre, se observa que cuatro de cada diez contratados cubrieron puestos que no requieren calificación. Los datos surgen de los resultados de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), presentados ayer por el ministro de Trabajo, Carlos Tomada. El relevamiento, realizado en empresas de 10 o más trabajadores radicadas en los principales centros urbanos, mostró para el cuarto trimestre de 2007 un aumento del nivel de ocupación del 1,6% en relación con el tercer trimestre.” (*La Nación* - Buenos Aires, Argentina, 31-01)

### ☛ CAMPO

#### ✎ MONTOYA QUIERE QUE SE PONGAN

\* “‘Si hay evasión, queremos ver las pruebas’, dijeron las entidades rura-

les. Sin pestañear, el director de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA), Santiago Montoya, les mostró un mapeo que indica que sobre 8.000 propiedades rurales relevadas en la zona núcleo sojera bonaerense los dos tercios no pagaron Ingresos Brutos ni declararon actividad alguna. ‘Aquí hay poco que discutir, lo que hay que hacer es pagar’, remató Montoya, que afirma que la evasión en la producción agrícola bonaerense asciende a \$ 1.000 millones. (...) Según la repartición, la mayor fuente de evasión es el no pago de Ingresos Brutos en los campos alquilados, que, según números de la propia agencia, serían el 70% de los campos bonaerenses. Otra vía de evasión impositiva se da en la venta de granos a través de sociedades fantasma.” (*La Nación* - Buenos Aires, Argentina, 6-02)

### ☛ JUSTICIA

#### ✎ OTRO REPRESOR QUE SE VA SIN PAGAR

\* “A los 80 años, en libertad y rodeado de seres queridos, ayer por la mañana en su semipiso de Recoleta falleció de muerte natural Jorge Isaac Anaya, el almirante que desató y condujo la guerra de Malvinas, donde murieron 649 soldados argentinos, más 400 que se suicidaron al volver. Anaya integró la tercera Junta Militar junto con el general Leopoldo Galtieri y el brigadier Arturo Lami Dozo. Desde noviembre de 2006, cuando el juez federal Sergio Torres ordenó su detención, una serie de oportunos infartos le evitaron el mal trago de pisar Tribunales. Estaba acusado por 266 casos de secuestros y torturas en la ESMA.” (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 10-01)

## INTERNACIONALES

### ☛ LAS FARC LIBERAN A REHENES COLOMBIANAS

\* “El camino hacia la libertad de Clara Rojas y Consuelo González duró más de 20 días y estuvo sembrado de peligros que por poco impiden el reencuentro con sus familiares, dijo hoy la senadora colombiana Piedad Córdoba, quien recibió a las dos mujeres en un remoto paraje del suroriente de Colombia. En declaraciones a *La Jornada*, la legisladora dijo que se sorprendió cuando las vio en tan buen estado de salud y admitió que en un principio no las reconoció. ‘Yo me imaginaba que recibiríamos a dos personas en lamentables estado y cuando las vi desde la ventanilla del helicóptero no podía creer que fueran ellas’, relató. Tras los abrazos, los saludos y las despedidas, Córdoba hizo con ellas el trayecto desde el lugar de entrega hasta la localidad venezolana de Santo Domingo, y desde allí hasta Caracas, tiempo durante el cual ellas le narraron la odisea de sus últimos días en cautiverio. Según la senadora colombiana, el viaje de las dos mujeres con el pequeño grupo de unos 20 guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que las conducían a su libertad demoró unas tres semanas y se hizo en medio de sucesivos peligros, el mayor de ellos los bombardeos que realizaba la aviación del ejército colombiano sobre el área. (...) Córdoba también reveló que las dos mujeres liberadas trajeron cartas de un grupo de secuestrados con los que compartían cautiverio en la profundidad de la selva amazónica. Entre ellos, dijo, se encuentran el senador Jorge Eduardo Gechem, la diputada Gloria Polanco, el legislador Orlando Beltrán y el ex gobernador del depar-

tamento del Meta, Alan Jara. También mencionó al coronel de la policía Luis Mendieta, quien este año cumple 10 años en poder de las FARC. Tras viajar en helicópteros y aviones del gobierno venezolano, Clara Rojas y Consuelo González de Perdomo arribaron hacia las cuatro de la tarde al Palacio de Miraflores, donde fueron recibidas por el presidente venezolano, Hugo Chávez. Tras un breve y solemne acto en el patio de armas de la sede de gobierno, el mandatario se reunió con las recién liberadas y sus familiares. Un par de horas antes, los familiares se habían fundido en largos abrazos con Clara y Consuelo a su llegada al aeropuerto Simón Bolívar”. Por su parte, “las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) demandaron ayer a “los gobiernos del mundo” las reconozcan como “fuerza beligerante”, y calificaron la liberación de Clara Rojas y Consuelo González de Perdomo, en su poder desde hace más de cinco años, un ‘primer paso esperanzador que invita a pensar en la posibilidad de la paz en Colombia’.” (*La Jornada -México-*, 11-01)

\* “La presidenta Cristina Fernández de Kirchner celebró ayer la liberación de las rehenes de las FARC Clara Rojas y Consuelo González y defendió el papel jugado por su gobierno, representado por Néstor Kirchner, en la misión que viajó a fin de año en un primer operativo frustrado. También contó que ayer había conversado con Hugo Chávez —‘es un amigo de la República Argentina’, lo definió— y adelantó que imagina una continuidad para la intervención del país y de los otros miembros de la región en el conflicto colombiano: ‘Ahora queremos ir por más, por Ingrid y por el resto de los rehenes’.” (*Página 12 - Buenos Aires, Argentina*, 11-01)

\* “La justicia norteamericana conde-

nó ayer a 60 años de cárcel a Simón Trinidad, uno de los máximos líderes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), grupo terrorista que reclama la inclusión del condenado en el canje humanitario de guerrilleros presos por rehenes políticos. Extraditado a Estados Unidos en 2004, Trinidad, cuya verdadera identidad es Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda, fue juzgado en una corte federal de Washington por el secuestro de tres norteamericanos capturados por las FARC en 2003. (...) Miembro de una familia de importantes recursos económicos, Trinidad nació hace 56 años en Valledupar (nordeste colombiano), estudió economía y administración en Bogotá y finalizó su formación con un posgrado en finanzas en la universidad norteamericana de Harvard. Durante la década de los '80 se desempeñó como gerente del Banco del Comercio en Valledupar, cargo desde el cual, según las autoridades, aprovechó para entregar información clave a las FARC sobre hombres de negocios y comerciantes susceptibles de ser secuestrados o extorsionados. En 1987 ingresó en las FARC y tomó el alias de Simón Trinidad en honor al libertador Simón Bolívar." (*La Nación* - Buenos Aires, Argentina, 29-01)

#### ☞ CHILE: POLICÍA ASESINA A DIRIGENTE MAPUCHE

\* "La demanda de los indígenas mapuches por la propiedad de tierras en el sur de Chile, que consideran suyas por derecho ancestral, derivó en hechos de violencia las últimas semanas, en un conflicto que no es nuevo pero que es un volcán 'a punto de estallar', según analistas. El jueves pasado el estudiante mapuche Matías Catrileo murió baleado en un enfren-

tamiento con la Policía, que repelía a activistas que ocupaban una hacienda privada en la localidad de Vilcún en la región de la Araucanía (700 km al sur de Santiago). La muerte del estudiante mapuche -el episodio más grave desde la del activista Alex Lemún en 2003, también alcanzado por una bala policial-, desató nuevas manifestaciones tanto en la Araucanía como en Santiago, que terminaron con una decena de detenidos. Las protestas se han concentrado principalmente en la Araucanía, donde habita la mayor parte de los mapuches o 'gente de la tierra', que representa el 6,6% de la población chilena de 16 millones de habitantes. El lunes en Santiago, un ejecutivo chileno de una empresa noruega que construye una hidroeléctrica en la Araucanía fue atacado a balazos por un desconocido a la salida de su hogar, en un atentado del que salió ileso. (...) 'El conflicto mapuche es el verdadero volcán que está a punto de estallar en el sur', aseguró a la AFP el analista político Patricio Navia, en momentos en que las protestas mapuches han recrudecido con tomas de terreno y ataques incendiarios. 'El gobierno chileno no logra entender lo profundo y complejo del problema mapuche, porque lo entiende como una cuestión de delincuencia y de violencia contra la propiedad privada', criticó el analista. 'Chile debe hacer esfuerzos por incorporar a los mapuches respetando su autonomía. De lo contrario, los líderes más radicales y separatistas ganarán fuerza en el sur', advierte por su parte Patricio Navia. (...) Muchas de las tierras reclamadas permanecen hoy en manos de terratenientes o empresas forestales y son escenario regular de protestas. Una decena de mapuches, además, cumple condena por las agresiones y ata-

ques incendiarios, procesados en su mayoría por una ley antiterrorista aprobada durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), que establece penas hasta tres veces superiores a las de la legislación ordinaria. La drástica normativa se seguirá aplicando, según advirtió la gobernadora de la Araucanía, Nora Barrientos, quien indicó que no se negociaría 'con grupos violentistas.'" (AFP -Francia-, 9-01)

### ☞ “LOS SERVICIOS OCCIDENTALES ORGANIZARON EL 11-S”

\* “El prestigioso diario italiano *Corriere Della Sera* publica en su edición electrónica del 30 de noviembre la posición asumida por el ex jefe de Estado italiano Francesco Cossiga, quien afirma que todos los servicios secretos del mundo saben que los ‘ataques’ del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas del World Trade Center, en Nueva York, fueron orquestados por los servicios secretos estadounidenses y del Medio Oriente. Presidente del Senado italiano desde 1983 hasta su elección como presidente de la República, Cossiga fue considerado un hombre honesto e incorruptible durante todo el período de sus mandatos, hasta 1992, lo cual le valió respeto general, incluso de parte de sus adversarios políticos. Pero se vio obligado a retirarse después de haberse ganado la hostilidad del *establishment* político y de la OTAN al hacer pública la existencia de la ‘Operación Gladio’ y el papel de la alianza atlántica en la organización de dicha operación. Las revelaciones de Cossiga dieron lugar a una investigación parlamentaria, durante el año 2000, sobre las actividades de Gladio en Italia. Así se supo que los servicios

secretos estadounidenses y los de los países de la OTAN habían perpetrado acciones terroristas ‘bajo banderas falsas’ que causaron numerosas víctimas entre la población civil. Su objetivo era atribuir aquellos actos terroristas a diversas organizaciones de izquierda para atizar así la cólera contra los comunistas y poder exigir más medios por parte del Estado. Cossiga comenta ahora el engaño más grande de la historia que se haya montado contra la población mundial. Según el artículo del *Corriere Della Sera*: ‘Nos hicieron creer que Ben Laden había confesado [ser el autor] del ataque del 11 de septiembre de 2001 contra las dos torres de Nueva York –cuando en realidad los servicios secretos estadounidenses y europeos saben perfectamente que aquel desastroso ataque fue planificado y ejecutado por la CIA y el Mossad, para acusar de terrorismo a los países árabes y así poder atacar Irak y Afganistán’-. (...) Cossiga puso de relieve que el ataque no hubiera podido realizarse sin infiltrarse entre el personal de los sistemas de radar y de la seguridad aérea estadounidenses. Los especialistas de la construcción señalan que la simetría y la cronología del derrumbe de las torres sólo pudo ser resultado del uso de explosivos, ya que el incendio no pudo haber dado lugar al drama.” (VoltaireNet, 29-01)

### ☞ CRISIS EN LOS ESTADOS UNIDOS

\* “La Reserva Federal de Estados Unidos (Fed, en la jerga financiera) redujo ayer en medio punto la tasa de interés de corto plazo hasta el 3%, el menor nivel desde mayo de 2005 y el mismo que el organismo fijó en medio de la última recesión que atravesó la primera economía del mundo, el 17 de septiembre de 2001, seis días des-

pués de los atentados a las Torres Gemelas. Los recortes se detendrían casi dos años más tarde en el 1%, un nivel que, paradójicamente, ayudó al nacimiento de la crisis actual. El recorte desató una ola de compras en los mercados bursátiles de Estados Unidos y la región -los únicos que aún operaban cuando se conoció la decisión-, redujo el riesgo emergente, deprimió la cotización del dólar en relación con el euro y el yen, entre otras divisas, y llevó al oro a marcar un nuevo récord en US\$ 930. Pero la reducción, ampliamente esperada por el mercado, quedó en gran medida eclipsada por el lenguaje del comunicado. En esas líneas, el Comité Federal del Mercado Abierto (FOMC, según sus siglas en inglés), que preside Ben Bernanke, no sólo reconoció el deterioro que generó la crisis, sino que, a diferencia de los textos que acompañaron los primeros recortes, éste deja abierta la puerta para futuras reducciones: aun con la rebaja anunciada ayer, sostiene que 'persisten los riesgos a la baja para el crecimiento' (en otras palabras, la posibilidad de una recesión), y prevé, a su vez, que la inflación 'se modere en los próximos trimestres'. El riesgo de un recalentamiento en los precios es el principal argumento para dejar invariable el costo del dinero. (...) En lo que fue la señal más determinante de que Estados Unidos se encuentra en la antesala de una recesión, el producto bruto interno (PBI) de la primera economía mundial se estancó en el último trimestre del año anterior, con lo cual cerró su peor año en materia económica desde 2002. El PBI de Estados Unidos creció un 0,6% en el cuarto trimestre de 2007 respecto del mismo período del año anterior -los analistas esperaban un crecimiento del 1,2%-, con lo cual acumuló una expansión del 2,2% en todo el año, la

peor cifra desde 2002, cuando se registró una mejora de tan sólo 1,6% tras la recesión de 2001. Pero el dato global, que reflejó una brusca desaceleración respecto de los trimestres previos, es tan sólo la antesala de una serie de cifras pesimistas que dejó el informe difundido ayer por el Departamento de Comercio de Estados Unidos." (*La Nación* - Buenos Aires, Argentina, 31-01)

### ✍ SUHARTO

\* "Ausente del poder hace 10 años, la muerte de Haji Mohamed Suharto no ocupó las primeras planas de la prensa internacional. Sin embargo, en Indonesia, luego del anuncio oficial, el presidente Susilo Bambang Yudhoyono decretó siete días de luto nacional, ordenó colocar las banderas a media asta en todo el país y pidió a sus compatriotas que rezaran por él, porque, dijo, 'dio un gran servicio a la nación'. No todos están de acuerdo. Si bien las encuestas demuestran que, efectivamente, Suharto era un gobernante respetado y hasta popular entre un gran número de indonesios, dado que impuso el orden y logró cierta bonanza económica para el país; para otro número no menor, era un dictador sanguinario y corrupto, que sólo favoreció a una élite y, sobre todo, a sus familiares y allegados en el interior, y a los intereses occidentales, económicos y políticos, en el exterior. En 1998, paradójicamente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) logró en pocos meses lo que en 32 años no habían conseguido ni la oposición política ni la guerrilla en Indonesia: arrojarlo del poder. Y no porque el organismo financiero de pronto se preocupara por el bienestar de los indonesios, sino porque el viejo dictador no quiso sujetarse a sus tradicionales 'recetas', debido a que

afectaban directamente sus negocios y los de su familia. (...) Evidentemente, el viejo modelo autocrático de Suharto ya se había agotado para los nuevos tiempos de la globalización, tanto así que, al final, tuvo que dimitir. Y no sólo eso, sino que además fue puesto bajo arresto domiciliario, por cargos de violación masiva a los derechos humanos y corrupción gubernamental. Hasta ese momento de su corta vida independiente (1949), Indonesia sólo había conocido a dos gobernantes: Sukarno y Suharto, ambos diametralmente opuestos. Considerado el padre de la independencia, Ahmed Sukarno se levantó en armas y fue prisionero político del colonialismo holandés. Ya como jefe de Estado, apoyó los procesos de descolonización y el desarrollo de las nacientes economías nacionales. Y, junto con Nehru, Nasser y Tito se destacó en la defensa de los intereses del emergente Tercer Mundo que, a la postre, habría de derivar en el Movimiento de Países No Alineados. La primera reunión de este grupo, en 1955, se celebró precisamente en Bandung, Indonesia. Acorde con estas posturas, en 1965 Sukarno procedió a la nacionalización del petróleo, hasta entonces en manos de holandeses y británicos. Pocos meses después, un grupo militar encabezado por el general Suharto le arrebató el poder, alegando que buscaba impedir la 'penetración comunista'. Promovido a jefe de Estado en 1966, el general no habría de abandonar ese cargo sino hasta 32 años después. Nacido en 1921 en el seno de una familia campesina en la isla de Java, Suharto siguió desde el principio una ruta torcida. Siendo joven, se enroló en las fuerzas coloniales de los Países Bajos y estudió en una academia militar holandesa. Luego, durante

la segunda guerra mundial, comandó una milicia local, organizada por los ocupantes japoneses que desplazaron a los europeos. Y, finalmente, cuando el movimiento nacionalista obligó al Japón a retirarse, se unió a éste para luchar contra Holanda por la independencia. En conjunto, los 32 años del régimen de Suharto se caracterizaron por el uso extensivo de la tortura, el secuestro y el asesinato contra los disidentes, sobre todo en las provincias del país con fuerte presencia de movimientos independentistas, como Aceh, Papúa Occidental o Timor Oriental. Sólo en ésta última, que las tropas de Yakarta invadieron en 1975 cuando concluía el mandato portugués sobre la parte oriental de la isla, se calcula que murieron unas cien mil personas, la tercera parte de su población total. A cambio, Suharto fue generoso con sus aliados externos, que no pocas veces le facilitaron información de inteligencia para combatir a los disidentes. (...) Quizá la mejor conclusión la emitió José Ramos Horta, Premio Nobel de la Paz y actual presidente de Timor Oriental - que obtuvo su independencia después de un último baño de sangre en 2002-, al ser interrogado durante una visita oficial en el Brasil por la *Folha de Sao Paulo* sobre la muerte de Suharto: 'Se pone fin a una época -dijo- que se caracterizó por la matanza de cientos de miles de personas, y se cierra un capítulo de la sórdida política externa de los países occidentales, que pregonaban la democracia y los derechos humanos, pero apoyaban las dictaduras más violentas.' (Proceso -México-, 4-02)

#### ✍ **CUBA: SILVIO RODRÍGUEZ Y LA TRANSICIÓN**

\* "El cantautor cubano Silvio Rodríguez dijo esperar que el proceso

de 'transición' que vive Cuba sea positivo y avance en la eliminación de prohibiciones como el hospedaje en hoteles para los cubanos y restricciones en los permisos de salida del país. La etapa que vive Cuba la 'entiendo como un momento de cambio, como un proceso de transición; pero no es el único momento de transición que se ha vivido dentro la revolución, ha habido otros, algunos para ir a cosas negativas', dijo el cantautor a periodistas. 'Estoy esperando que éste sea un proceso de transición que nos lleve a cosas positivas', declaró, tras acudir la noche del martes a la presentación de 'Hombres sobre cubierta', un documental que narra el viaje en barco que hizo de 1969 a 1970, tras enfrentarse con las autoridades culturales de la época que le censuraron un programa de televisión. (...) En el documental 'Hombres sobre cubierta', de los jóvenes realizadores Alejandro Ramírez y Ernesto Pérez, Silvio habló de la "manera estúpida" en que en la época de los '60 y '70 se consideraba "contrarrevolucionario" el llevar el pelo largo o ser homosexual." (AFP -Francia-, 6-02)

#### ✎ ITALIA: NUEVA CRISIS DE GOBIERNO

\* "Italia celebrará elecciones anticipadas el 13 y 14 de abril, como había exigido el líder de la oposición Silvio Berlusconi, sin haber logrado un consenso para la reforma de la polémica ley electoral. El anuncio de las fechas lo hizo el ministro de Transportes,

Alessandro Bianchi, tras un Consejo de Ministros Extraordinario en el que sólo se aprobó esa decisión. Poco antes, el presidente de la República, Giorgio Napolitano, había disuelto el Parlamento, aunque confesó que lo había hecho con 'pesar', ya que un anticipo tan grande de unas elecciones, dijo, no deja de ser 'una anomalía' del sistema político. Napolitano había intentado, previamente, lograr un consenso sobre la reforma de una ley electoral que llena el Parlamento de pequeños partidos, a la que se atribuye la gran inestabilidad de los Gobiernos italianos, a la que no fue ajeno Romano Prodi. (...) La reforma había sido solicitada por el centroizquierda, pero también por importantes sectores de la sociedad italiana, como la patronal, los sindicatos y las asociaciones de consumidores. Sin embargo, desde el primer momento Berlusconi y sus aliados de la derecha y la extrema derecha, a quienes los sondeos dan una amplia ventaja electoral, se negaron en rotundo a esa posibilidad. (...) El primer ministro Romano Prodi dio por terminada ayer su aventura política cuando dijo que no volvería a presentarse como candidato, una decisión que espera contribuya a 'serenar los espíritus' y sirva para 'una campaña tranquila y pacífica'. Prodi aseguró que, no obstante, continuará en el Partido Demócrata y que apoyará a su líder, el actual alcalde de Roma y principal rival en este momento de Berlusconi, Walter Veltroni." (*Deia* -País Vasco-, 7-02)



La Nación, 29-01

# Galera de corrección

**ERIC CALCAGNO, ALFREDO ERIC CALCAGNO, ALFREDO FERNANDO CALCAGNO**

## **Estrategia nacional para el desarrollo con justicia social**

Buenos Aires, Fundación  
Primero Argentina, 2007, 95  
págs.

Después de haber sufrido una de las peores crisis de nuestra historia, desde distintos sectores de la sociedad civil se busca instalar un debate acerca del Proyecto Nacional que regirá en la Argentina. Este es el propósito fundamental del libro *Estrategia Nacional para el desarrollo con justicia social*, de Eric Calcagno, Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno<sup>1</sup>. La idea central es que si bien es conocido que en política se actúa y se gobierna día a día, debe saberse qué tipo de país se quiere y se puede ser, y cómo llegar a concretarlo. Desde este enfoque,

governar es elegir entre los futuros posibles, y la estrategia ayuda a acceder a ellos. Los autores puntualizan que el sentido de este libro consiste en recuperar la dimensión estratégica en el pensamiento nacional.

Parten de la base (hipótesis) de que después del derrumbe del régimen neoliberal comenzó una nueva modalidad de desarrollo. En la actualidad, se trataría de consolidar y ampliar los cambios de fondo para llegar a un país con soberanía nacional, con un sistema productivo jerarquizado y sin excluidos.

Los siete ejes del modelo planteado son: unidad nacional, crecimiento económico, expansión agrícola, reindustrialización, servicios de alta productividad, aumento del empleo y mejor distribución del ingreso. Los repasamos brevemente.

- La afirmación de la unidad nacional implica el desarrollo armónico de todas las regio-

<sup>1</sup> Es de distribución gratuita y puede solicitarse a la Fundación Primero Argentina, Balcarce 696, Buenos Aires.

nes y la reconstitución de las redes de transportes (en especial, de los ferrocarriles), y de comunicaciones.

- El crecimiento económico es condición indispensable para lograr mayor bienestar popular y afirmar la soberanía nacional. Un crecimiento sostenido requiere, del lado de la oferta, un proceso de inversión que expanda la capacidad del aparato productivo, eleve su productividad y amplíe la infraestructura (en especial de energía y transportes); del lado de la demanda debe estar acompañado por una mejor distribución del ingreso que aliente el consumo popular y por un aumento de las exportaciones que evite posibles estrangulamientos externos.
- La producción agrícola duplica la de hace diez años y puede aumentar más, si continúa el proceso de desarrollo tecnológico, la especialización de la pampa húmeda en agricultura, se ponen en producción nuevas áreas (Gran Chaco y parte de Cuyo) y se amplía la infraestructura para la exportación.
- La reindustrialización está ligada con la jerarquización del sistema productivo y el incremento de la productividad y el empleo.
- Los servicios dejarán de ser -como lo son en muchos casos- desocupación disfrazada y darán un salto en su pro-

ductividad, sobre todo mediante su vinculación con la industria.

- El aumento del empleo y una distribución más justa del ingreso son condiciones de justicia, de convivencia social y de eficiencia productiva.

Pero -sostienen los autores- no basta con la estructuración de un programa de gobierno. Deben existir los actores sociales que lo cumplan. El primero es el Estado, al que se debe transformar al mismo tiempo que se lo utiliza como el principal instrumento de acción. Su recuperación pasa por la construcción del sentido político, es decir, por la restauración de la política como un instrumento de cambio real.

En cuanto a las fuerzas políticas, se señala que los movimientos políticos populares son una forma apta para ejecutar el modelo de desarrollo nacional con justicia social. En varios países estos movimientos articularon a distintos grupos sociales que protagonizaron la industrialización latinoamericana, y además integraron a la sociedad a grupos excluidos.

Respecto de las fuerzas económicas, es necesario acercar la acción empresaria al interés nacional argentino. Este es un problema serio, dada la extranjerización de la economía que se produjo en el decenio de 1990.

En la política económica internacional, el principal instrumento

de acción es la integración latinoamericana (sudamericana o del Mercosur, según las posibilidades), con doble finalidad, política y económica: puede convertirse en un proyecto geopolítico a la vez que en un sendero de crecimiento económico.

Finalmente, los autores plantean la posibilidad de un “salto cualitativo”, que impulse a la Argentina a otro estadio de desarrollo económico. Esto supone consolidar las orientaciones básicas que ya

están presentes a partir de la salida de la convertibilidad: reindustrialización, integración nacional (social, física, regional), redistribución del ingreso, integración latinoamericana, de modo que estructuren un proyecto de mediano y largo plazos. Con ese marco, afirman, serán viables los programas y proyectos específicos que transformen a la Argentina.

**Revista APYME**  
febrero de 2008

